

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013

Ländlicher Wegebau (ELER-Code 125/2)

Die Förderung des ländlichen Wegebaus im Rahmen von Leader/AktivRegionen

Manfred Bathke

Braunschweig, Mai 2013

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



Schleswig-Holstein
Ministerium für Energie-
wende, Landwirtschaft,
Umwelt und ländliche Räume

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013

Modulbericht 5.6_MB Ländlicher Wegebau (ELER-Code 125/2)

Manfred Bathke

Vom
Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des
Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft,
Umwelt und ländliche Räume des Landes
Schleswig-Holstein

ZUKUNFTSprogramm
Ländlicher Raum
Investition in Ihre Zukunft

Hier investiert Europa in die ländlichen Gebiete.



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Mai 2013

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
1 Einleitung	1
2 Hinweise zur Methodik	1
3 Förderkonzept und aktueller Umsetzungsstand	2
3.1 Neuausrichtung der Förderpolitik : „Wege mit Aussichten“	2
3.2 Förderung des ländlichen Wegebbaus über die LAG/AktivRegionen	5
3.3 Aktueller Planungs- und Umsetzungsstand	7
4 Die Sichtweisen der verschiedenen Akteure	11
4.1 Die Sichtweise ausgewählter Lokaler Aktionsgruppen	11
4.1.1 Die LAG Pinneberger Marsch & Geest	11
4.1.2 Die LAG Eider- und Kanal-Region Rendsburg	13
4.1.3 Die LAG Holsteins Herz	15
4.1.4 Sonstige Hinweise von Regionalmanagern	17
4.1.5 Schriftliche Befragung von Regionalmanagern	18
4.2 Sichtweisen der Gemeinden	19
4.3 Die Sichtweise sonstiger Akteure	20
4.4 Die Sichtweise des Ministeriums	23
5 Ergebnisse und Schlussfolgerungen	24
6 Nachtrag: Biogas und Wegebau	27
Literaturverzeichnis	29
Anhang Liste der Gesprächspartner	30

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Übersicht zur Organisationsstruktur zur Erhaltung ländlicher Wege in Schleswig-Holstein	4
Karte 2:	AktivRegionen in Schleswig-Holstein, Stand: September 2011	10

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stand der Einreichung von Wegekonzepten und Planungsstand für den Wegeausbau, April 2012	8
------------	--	---

1 Einleitung

Im Rahmen der Evaluation des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum (ZPLR) wurde in Abstimmung mit dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR)¹ eine Fallstudie zur Förderung des ländlichen Wegebbaus (Maßnahme 125/2) im Rahmen von Leader/AktivRegionen durchgeführt. Es sollte analysiert werden, welche Wirkungsbeiträge sich ggf. aus der neuen Förderstrategie „Wege mit Aussichten“ sowie der ab 2010 erfolgenden finanziellen Abwicklung der Förderung des ländlichen Wegebbaus über die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) der AktivRegionen ergeben.

Der vorliegende Modulbericht ergänzt und vertieft die Aussagen zur Halbzeitbewertung (LR et al., 2010).

2 Hinweise zur Methodik

Dieser Fallstudienbericht beruht auf einer Auswertung der vorliegenden Förderunterlagen sowie Interviews mit den beteiligten Dienststellen und den verschiedenen Akteuren. Bei den Gesprächen wurden die verschiedenen Umsetzungsebenen berücksichtigt (Ministerium, LLUR², Lokale Aktionsgruppen (LAGn), Gemeinden, Kreisverwaltungen). Schwerpunkt waren die Gespräche mit den Regionalmanagern der als Pilotregion ausgewählten AktivRegionen. Die Gespräche erfolgten als freie Interviews und dauerten zwischen einer und zwei Stunden. Die Liste der Gesprächspartner findet sich im Anhang I.

Den Interviewergebnissen (Kapitel 4) wird in Kapitel 3 eine Kurzbeschreibung des Förderkonzeptes „Wege mit Aussichten“ und eine Darstellung des aktuellen Umsetzungs- und Planungsstandes vorangestellt. Die aus den Gesprächen abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen finden sich in Kapitel 5.

In Kapitel 6 finden sich ergänzende Hinweise zum Thema „Biogas und Wegebau“.

¹ Zwischenzeitlich umbenannt in „Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume“ (MELUR).

² LLUR: Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume.

3 Förderkonzept und aktueller Umsetzungsstand

3.1 Neuausrichtung der Förderpolitik : „Wege mit Aussichten“

Ausgehend von einer Kritik des Landesrechnungshofes (LRH) an der bisherigen Förderpraxis (LRH, 2006) erfolgte in Schleswig-Holstein in der aktuellen Förderperiode eine Neuausrichtung der Förderpolitik zum ländlichen Wegebau. In seiner Kritik ging der LRH seinerzeit davon aus, dass das ländliche Wegenetz in Schleswig-Holstein „hinreichend dicht und gut ausgebaut“ sei und nur „einzelne Wege Befestigungen erhalten müssen oder verbreitert werden müssen“. Der LRH sah „keine Notwendigkeit für eine Beibehaltung der Förderung des ländlichen Wegebaus in der bisherigen Form“ und begründete dieses mit inhaltlicher Kritik an der bisherigen Förderpraxis.

Diese Kritik führte dazu, dass im Auftrag des MLUR, der Akademie für die ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V. (ALR), des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages und des Bauernverbands Schleswig-Holstein eine Studie zur Zukunft des ländlichen Wegenetzes erarbeitet wurde. Diese Studie wurde mit Mitteln des Landes Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holstein-Fonds durch das MLUR gefördert.

Der Abschlussbericht wurde im Oktober 2008 vorgelegt (ALR SH, Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, 2008a). Die darin getroffenen Empfehlungen haben weitgehend Eingang in die Förderausgestaltung gefunden.

Die Ergebnisse der Studie können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Neue Wertschätzung für die ländlichen Wege

Es muss ein Umdenkungs- und Wertschätzungsprozess auf allen Ebenen und bei allen Nutzern des ländlichen Wegenetzes stattfinden. Allen Akteuren muss deutlich werden, dass das vorhandene Wegenetz in seinem jetzigem Ausbaustandard und Zustand nicht mehr den Anforderungen der jetzigen Landwirtschaft entspricht und durch eine Überbelastung sehr schnell die für eine multifunktionale Nutzung notwendige Qualität verliert.

2. Neue Ideen zur Entwicklung des Wegenetzes – „Das Ländliche Kernwegenetz“

Ein Ausbau des gesamten Wegenetzes entsprechend den heutigen Anforderungen ist voraussichtlich nicht finanzierbar. Die Förderung sollte sich daher auf ein so genanntes „Ländliches Kernwegenetz“ konzentrieren. Dieses umfasst diejenigen Strecken in einer Gemeinde, die zukünftig stärker als die übrigen Wege den landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Schwerlastverkehr aufnehmen müssen. Es ist als funktionale Ebene unterhalb der Kreisstraßenklassifizierung vorstellbar und wird voraussichtlich ca. 40 % des Gesamtwegenetzes umfassen.

3. Neues Denken bei Wegeerhaltung und Wegebau

Die Gemeinden müssen der Unterhaltung und Instandsetzung der Wege mehr Bedeutung als in der Vergangenheit beimessen. Dazu gehört:

- *regelmäßige Unterhaltung der Straßenebenenanlagen wie Bankette, Gräben, Knicks,*
- *besseres Know-how beim Erkennen typischer Wegeschäden,*
- *Aufbau eines Wegeinformationskatasters für eine systematische Wegeerhaltung und Vorbereitung von Aus-/Umbauentscheidungen,*
- *Bildung einer Prioritätenreihe bei anstehenden Investitionen aufgrund objektiver Kriterien wie Wegezustand, Zugehörigkeit zum Kernwegenetz, Belastung durch die Landwirtschaft, Multifunktionalität,*
- *Aufstellung von Wegeentwicklungskonzepten als mittelfristige Investitionsplanung.*

4. Neues Lernen von bewährten Strukturen

Eine gemeinsame Organisation der Wegeerhaltung bewährt sich schon seit Jahrzehnten bei den Wegeunterhaltungsverbänden, die in sechs von elf Kreisen existieren. Es wird empfohlen, auf Basis der für eine optimale Wegeerhaltung identifizierten Anforderungen überall entsprechende Organisationsstrukturen zu entwickeln.

5. Neue Wege beim Aus- und Umbau

Die Idee des Aufbaus eines ländlichen Kernwegenetzes beinhaltet, das ländliche Wegenetz in unterschiedliche Ausbauproduktionsstufen zu gliedern und nicht jeden Weg auf hohem Zustandsniveau zu erhalten. Die „Nicht-Kernwege“ sollen der Landwirtschaft nur noch zum Erreichen der direkt angrenzenden Flächen dienen. Für Stichwege wird eine Rückführung in die Eigenverantwortung der Anlieger empfohlen. Das ländliche Kernwegenetz wird hingegen so weit ausgebaut, dass es seiner übergeordneten Funktion gerecht wird. Zu Ausbaubreiten und Bauklassen werden in der Studie entsprechende Empfehlungen gegeben (ALR SH, Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, 2008b).

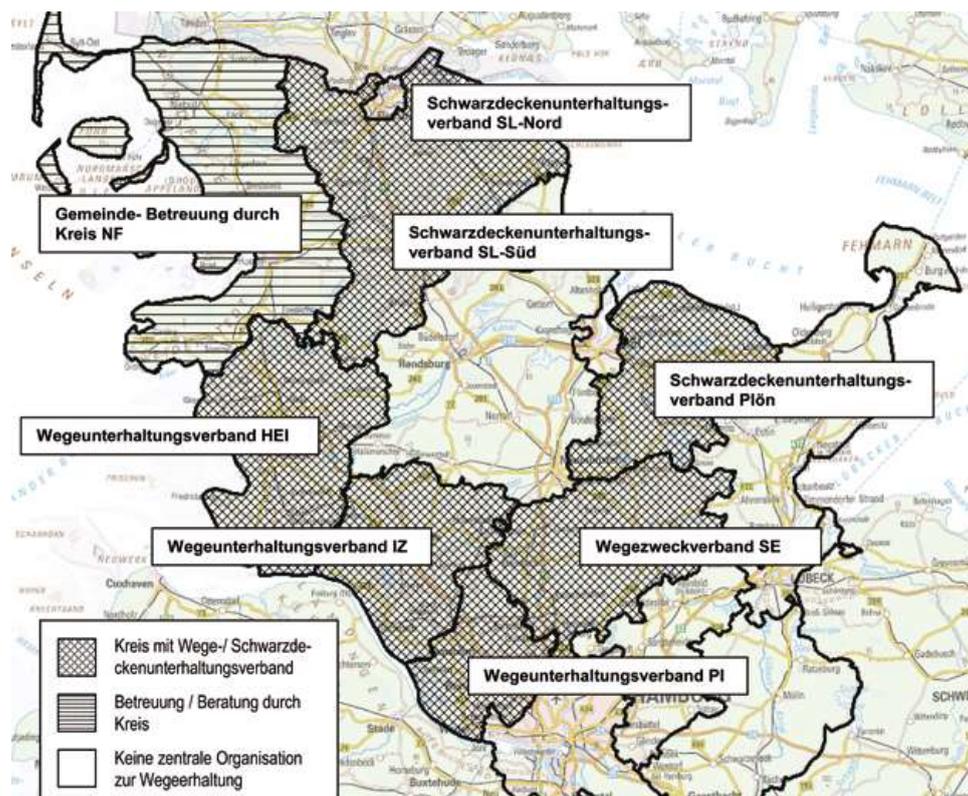
Wichtiger Teil der Studie „Wege mit Aussichten“ ist der „Handlungsleitfaden für Kommunen“, der 2011 erweitert und aktualisiert wurde (ALR SH, Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, 2011). Hier finden sich detaillierte Hinweise zu geeigneten Organisationsstrukturen für die Erhaltung ländlicher Wege und zu Finanzierungsmöglichkeiten.

Es wird insbesondere auch auf die Notwendigkeit einer gemeindeübergreifenden Kooperation bei der Wegeunterhaltung und auf drei verschiedene Ansätze hierfür hingewiesen:

- A) Gemeinsame Organisation der Gemeinden in einem Wegeunterhaltungsverband
 - mit Solidarprinzip bei der Umlageverwendung oder Führung von Einzelkonten,
 - mit eigenem Personal oder Nutzung von externem Personal,
 - mit eigenem Bauhof oder Vergabe aller Maßnahmen.
- B) Fachliche Betreuung der Gemeinden durch die Kreisverwaltung (Beispiel Nordfriesland)
 - Abschluss von Verträgen zwischen Kreis und Gemeinde,
 - Führung von Einzelkonten,
 - Nutzung von kreiseigenem Personal und ggf. vorhandenen Bauhöfen.
- C) Kooperation von Gemeinden auf regionaler Ebene.

Die Karte 1 zeigt in einer Übersicht die bisher bereits vorhandenen Organisationsstrukturen in Schleswig-Holstein. Abgesehen von den vier Kreisen Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Stormarn existieren ansonsten überall gemeindeübergreifende Strukturen, zumeist in Form eines Wegeunterhaltungsverbandes (ALR SH, Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, 2011).

Karte 1: Übersicht zur Organisationsstruktur zur Erhaltung ländlicher Wege in Schleswig-Holstein



Quelle: ALR (2011).

Kosten und Finanzierung

Die Finanzierung der Anpassung des ländlichen Wegenetzes an die heutigen Erfordernisse stellt die Gemeinden als Träger der Straßenbaulast nach Einschätzung der Autoren der Studie vor fast unlösbare finanzielle Anforderungen. Da die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Fördermittel bei weitem nicht ausreichen werden, müssen zusätzlich noch andere Möglichkeiten zur Mitfinanzierung gefunden werden. Folgende Optionen werden in diesem Zusammenhang u. a. genannt:

- Erhöhung der Grundsteuer A/B³,
- Erhebung von Ausbaubeiträgen auch im Außenbereich,
- Sondernutzungsvereinbarungen, z. B. bei der Errichtung von Windkraftanlagen, Kiesabbauflächen oder auch Biogasanlagen,
- freiwillige Leistungen der Landwirtschaft im Rahmen der Wegeunterhaltung,
- freiwillige Nutzungsvereinbarungen mit der Landwirtschaft zur Einschränkung der Wegebelastung (z. B. Reduzierung der gefahrenen Geschwindigkeit).

Alle genannten Optionen zielen auf eine gemeinsame Verantwortung von Gemeinden und Nutzern für das ländliche Wegenetz (ALR SH, Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, 2011).

Die oben beschriebenen Schlussfolgerungen der Studie „Wege mit Aussichten“ sind wichtige Grundlage für eine Neuausrichtung der Förderpolitik für den ländlichen Wegebau gewesen. Diese wird im folgenden Kapitel beschrieben.

Als ein wesentliches Element der neuen Förderpolitik ist aber seit 2010 die finanztechnische Abwicklung der Förderung des ländlichen Wegebaus über die LAG/AktivRegionen (Schwerpunkt 4) hinzugekommen. Dem liegt eine verwaltungstechnische bzw. förderpolitische Entscheidung zu Grunde, die in keinem direkten Zusammenhang mit der Studie „Wege mit Aussichten“ steht. Diese beiden Aspekte der Förderung sind also getrennt zu betrachten.

Der derzeitige Ablauf des Förderverfahrens wird nachfolgend beschrieben.

3.2 Förderung des ländlichen Wegebaus über die LAG/AktivRegionen

Der Leitfaden des LLUR zur Antragstellung für den ländlichen Wegebau im Rahmen von Schwerpunkt 4 des ZPLR sieht vor, dass zunächst die Gemeinden, die den Ausbau von Wegen zur Förde-

³ Grundsteuer A (agrarisch - für Grundstücke der Landwirtschaft), Grundsteuer B (baulich - für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude).

rung anmelden wollen, alle gemeindlichen ländlichen Wege klassifizieren sowie herausgehobene Funktionen und Nutzungen (z. B. Schule, Bauernhofcafe, Biogasanlage etc.) darstellen. Alle Kernwege sowie insbesondere die von den Gemeinden für einen Ausbau vorgeschlagenen Wege sollen in eine Übersichtskarte der AktivRegion übernommen werden. Dieses gebündelte Wegekonzept ist beim LLUR einzureichen. Das LLUR entscheidet über die grundsätzliche Förderfähigkeit der zum Ausbau vorgesehenen Kernwege, anschließend wählt das Entscheidungsgremium der jeweiligen LAG aus den förderungsfähigen Kernwegen anhand eigener Projektauswahlkriterien diejenigen aus, die im Rahmen des zur Verfügung stehenden Budgets gefördert werden sollen (Ranking). Die endgültigen Anträge werden als Förderanträge mit qualifizierten Entwurfsunterlagen über den Vorstand der LAG der AktivRegion dann beim LLUR eingereicht.

Für die Bewilligung gelten die folgenden Mindestanforderungen:

- Die Maßnahme liegt in der Gebietskulisse einer AktivRegion.
- Die Modernisierung der ländlichen Wege ist als Ziel/Aufgabe in der Integrierten Entwicklungsstrategie definiert.
- Die LAG der AktivRegion hat Kriterien für die Auswahl der aus ihrem Budget zu fördernden Wege festgelegt (Projektauswahlkriterien).
- Ein regionales Wegekonzept zur Entwicklung eines ländlichen Kernwegenetzes liegt vor.
- Ein Beschluss der Gemeindevertretung über das Wegekonzept liegt vor.
- Der zu modernisierende Weg ist Bestandteil des ländlichen Kernwegenetzes.

Die folgenden Ausbaustandards wurden vorgegeben:

- Optimal: Fahrbahnbreite 4,5 bis 4,75 m,
- Alternativ: Fahrbahnbreite von 3,50 m mit Ausweichstellen, zusätzlich beidseitig mind. 0,50 m tragfähig befestigte Bankette,
- Spurbahn: Ausbau auf Maß 100-100-100, zusätzlich beidseitig mind. 0,50 m tragfähig befestigte Bankette.

Die Umsetzung der Maßnahmen soll nun bis Ende 2013 erfolgen. Der Zuschuss beträgt 55 % der förderungsfähigen Nettokosten.

Der AktivRegionen Beirat stimmte dem Vorschlag des Fachreferats zu der oben geschilderten Vorgehensweise am 23.02.2010 mit großer Mehrheit zu (26 Zustimmungen, 1 Ablehnung, 1 Enthaltung).

Die insgesamt für den Zeitraum 2009 bis 2013 für den Wegebau über den Schwerpunkt 4 zur Verfügung stehenden Mittel (ca. 9,625 Mio. Euro⁴ an EU-Mitteln) wurden auf die 21 Lokalen Aktionsgruppen verteilt. Drei ausgewählte AktivRegionen erhielten als Pilotregionen einen etwas höheren Betrag. Nach dem Beschluss des AktivRegionen Beirats vom 24.03.2010 waren dies die folgenden Regionen:

- Pinneberger Marsch und Geest,
- Eider- und Kanalregion Rendsburg,
- Holsteins Herz.

Nachdem vier AktivRegionen (u. a. auch Holsteins Herz) signalisiert hatten, dass sie sich nicht weiter an der Förderung des ländlichen Wegenetzes beteiligen möchten, wurden die freiwerdenden Mittel auf die übrigen Regionen verteilt.

In den noch beteiligten AktivRegionen wurden in der Folgezeit von den Gemeinden Wegekonzepte erstellt, die von den LAGn zusammengeführt und bis zum 30.04.2011 beim LLUR zur Prüfung eingereicht wurden (die Pilotregionen legten dieses bereits bis zum 31.10.2010 vor).

3.3 Aktueller Planungs- und Umsetzungsstand

Der aktuelle Planungs- und Umsetzungsstand ist in Tabelle 1 dargestellt. Bisher haben 17 AktivRegionen ein Wegekonzept eingereicht. Die Beteiligung der Gemeinden in den AktivRegionen war aber sehr unterschiedlich. In verschiedenen Regionen haben sich nur eine einzige oder nur wenige Gemeinden beteiligt.

⁴ Mit dem 6. Änderungsantrag ist eine weitere Reduzierung um 1 Mio. Euro vorgesehen.

Tabelle 1: Stand der Einreichung von Wegekonzepten und Planungsstand für den Wegebau, April 2012

AktivRegion	Wegekonzept eingereicht	Anzahl beteiligter Gemeinden	Anzahl ausgewiesene Kernwege	Anzahl Wege bereits ausgebaut (2011), in Klammern: km Weg	Anzahl Wege zum Ausbau vorgesehen	km Wege bereits ausgebaut oder zum Ausbau vorgesehen	aktueller Zuschussbedarf (Mio. Euro)
Alsterland	ja	2	19	0	8	8,0	0,79
Dithmarschen	ja	8	42	0	6	7,5	0,41
Eider-Kanalregion	ja	4	27	0	0	0	0
Eider-Treene-Sorge	ja	8	58	0	5	11,5	0,75
Herzogtum Lauenburg	nein	-	-	-	-	-	-
Holsteiner Auenland	ja	7	43	0	5	5,6	0,31
Holsteins Herz	nein	-	-	-	-	-	-
Hügelland am Ostseestrand	ja	1	7	0	1	4,1	0,30
Innere Lübecker Bucht	ja	5	36		0	0	0
Mitte des Nordens	ja	1	4	0	1	1,8	0,13
Mittelholstein	ja	4	23	0	3	3,7	0,52
Nordfriesland Nord	nein	-	-	-	-	-	-
Ostseeküste	ja	1	4	0	1	3,7	0,20
Pinneberger Marsch und Geest	ja	9	30	3 (2,6)	2	4,3	0,56
Sachsenwald Elbe	nein	-	-	-	-	-	-
Schlei-Ostsee	ja	5	25	0	6	6,6	0,40
Schwentine-Holsteinische Schweiz	ja	13	125	0	9	11,9	1,03
Steinburg	ja	4	22	0	1	0,5	0,11
Südliches Nordfriesland	ja	8	21	0	9	13,6	1,48
Uthlande	ja	10	31	0	2	1,6	0,66
Wagrien-Fehmarn	ja	4	34	0	5	5,5	0,62
Gesamtbedarf							8,3

Quelle: Eigene Darstellung nach Unterlagen des LLUR (Stand: 4/2012).

Insgesamt wurden in 94 Gemeinden⁵ 551 Kernwege ausgewiesen. Die Spannweite reicht hierbei von zwei bis drei Kernwegen pro Gemeinde bis zu über zehn Kernwegen in einzelnen Gemeinden der AktivRegion Schwentine-Holsteinische Schweiz.

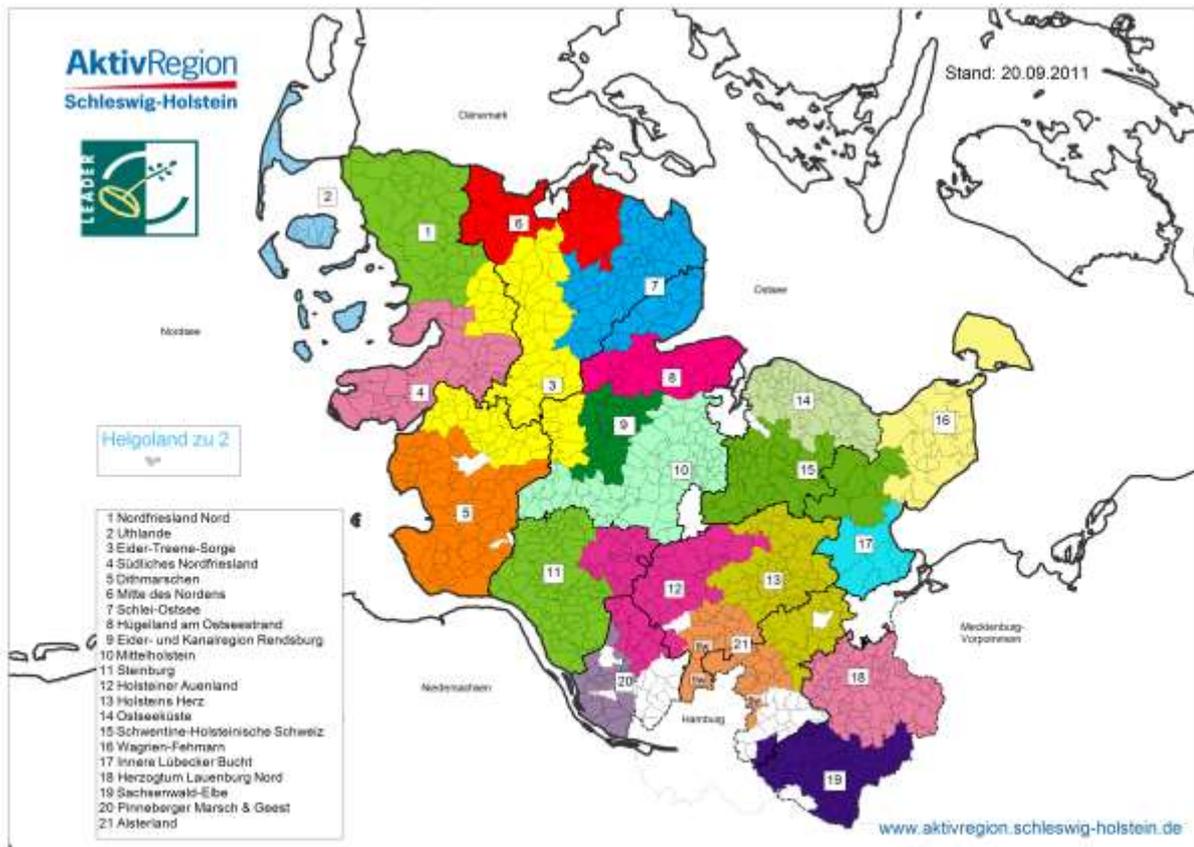
⁵ Bei 1053 Gemeinden in Schleswig-Holstein sind dies etwa 9 % aller Gemeinden.

Im Jahre 2011 wurden die ersten drei Wege (alle in der AktivRegion Pinneberger Marsch und Geest) ausgebaut. Für die Jahre 2012 bis 2013 wurden nach aktuellem Stand 64 Wegeabschnitte mit einer Länge von insgesamt 87 km zum Ausbau angemeldet. Sofern tatsächlich alle angemeldeten Projekte noch in dieser Förderperiode umgesetzt werden, wäre hiermit ein Fördermittelbedarf von 8,3 Mio. Euro verbunden. Dies entspräche etwa 86 % der derzeit eingeplanten Finanzmittel.

Vier AktivRegionen haben bisher kein Wegekonzept eingereicht. Zwei weitere AktivRegionen haben zwar ein Wegekonzept eingereicht, dann aber keine einzelnen Wege zum Ausbau angemeldet. Ausbaumaßnahmen finden daher maximal in 15 von 21 Regionen statt.

Karte 2 zeigt die Abgrenzung der AktivRegionen in Schleswig-Holstein. Ein Abgleich mit Tabelle 1 macht deutlich, dass kein erkennbarer Zusammenhang zwischen dem Naturraum und der Zahl der gemeldeten Kernwege bzw. der Teilnahme der Gemeinden besteht. So hat z. B. die AktivRegion Nordfriesland-Nord kein Wegekonzept eingereicht, die Region Südliches Nordfriesland hat dagegen die vom Finanzvolumen umfangreichsten Ausbaumaßnahmen angemeldet. Während in der AktivRegion Schwentine-Holsteinische Schweiz 13 Gemeinden insgesamt 125 Kernwege ausgewiesen haben, wurden in der angrenzenden AktivRegion Ostseeküste nur von einer einzigen teilnehmenden Gemeinde vier Kernwege gemeldet.

Karte 2: AktivRegionen in Schleswig-Holstein, Stand: September 2011



Quelle: <http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE>

Es bleibt festzuhalten, dass die Bereitschaft zur Erstellung von Wegekonzepthen in den einzelnen AktivRegionen bisher sehr unterschiedlich stark ausgeprägt war. Da kein naturräumlicher Zusammenhang besteht war offensichtlich in erster Linie entscheidend, wie die Gemeinden vom Regionalmanagement angesprochen und aktiviert worden sind bzw. wie das Thema Wegebau in der LAG und bei den kommunalen Akteuren diskutiert wurde.

Nähere Hinweise hierzu finden sich in Kap. 4.1.

4 Die Sichtweisen der verschiedenen Akteure

4.1 Die Sichtweise ausgewählter Lokaler Aktionsgruppen

4.1.1 Die LAG Pinneberger Marsch & Geest

Das Gebiet der AktivRegion Pinneberger Marsch & Geest befindet sich am westlichen Rand des Kreises Pinneberg. Die Region reicht im Süden bis an die Hansestadt Hamburg und im Norden bis an den Kreis Steinburg. Die Gebietskulisse umfasst dabei die Städte Tornesch, Uetersen und Wedel sowie Gemeinden der Ämter Elmshorn-Land, Moorrege und Haseldorf mit insgesamt rund 95.000 Einwohnern.

Das auf der Landesbeiratssitzung vorgestellte Konzept des Landes zur Förderung des Wegebbaus über die AktivRegionen wurde seitens des Vorstandes als Chance gesehen, mehr Fördergelder in die Region zu bringen und auch Einfluss auf die Mittelverteilung nehmen zu können. Das bisherige Verfahren für die Bewilligung von Wegebauvorhaben wurde überwiegend als intransparent empfunden (Entscheidung durch das LLUR nach internen Auswahlkriterien). Auf Empfehlung des Vorsitzenden hat sich daher die AktivRegion als Pilotregion beworben. Nach Aussage des Regionalmanagers habe hierbei auch eine Rolle gespielt, dass der LAG-Vorsitzende früher Leitender Verwaltungsbeamter einer Mitgliedsgemeinde und von daher mit dem Thema Wegebau vertraut war.

Bei einer Abfrage seitens des Regionalmanagements zeigten sich zunächst 11 von 16 Gemeinden an der Erstellung eines Wegekonzeptes interessiert. Eine Gemeinde hat sich später zurückgezogen.

Mit dem Regionalmanagement ist ein Planungsbüro beauftragt, das seit 20 Jahren in der Region aktiv ist und dementsprechend über gute Kontakte zu den Bürgermeistern verfügt. Die intensive Ansprache durch das Regionalmanagement hat hier sicher dazu beigetragen, dass sich relativ viele Gemeinden am Verfahren beteiligt haben. Es wurden vom Regionalmanagement u. a. eine Vorlage für den textlichen Teil des Wegekonzeptes sowie Karten mit dem Wegenetz (ATKIS) zur Verfügung gestellt. Der Wegeunterhaltungsverband Kreis Pinneberg war eingebunden. Dieser erstellt derzeit gerade ein Kataster über den Ausbauzustand aller Wege. Das Regionalmanagement hat dann in jeder Gemeinde Treffen mit dem Bürgermeister und Ausschussmitgliedern organisiert. Hier wurde dann das Wegekonzept entsprechend der Anforderungen des LLUR abgestimmt. Nach Rücksprache in den Gemeinden und Einarbeitung von Änderungen wurde das Wegekonzept für die AktivRegion in der LAG beschlossen. Nach Aussage des Regionalmanagers sei in den meisten Gemeinden eine konstruktive Diskussion zustande gekommen, die von den Beteiligten im Nachhinein als positiv bewertet werde („War gut, dass wir uns über unsere Wege auch einmal Gedanken gemacht haben“).

Nachdem die Wegekonzepte vorlagen und vom LLUR auch genehmigt worden waren, wurde eine Projektgruppe gegründet, die das Ranking erarbeiten sollte. Hier waren vertreten:

- der Leiter des Straßenbauamtes des Landkreises,
- der Vorstand des Wegeunterhaltungsverbandes,
- Vertreter des Amtes Moorrege, zuständig für den Straßenbau in den Gemeinden.

Die genannten Personen sind selber nicht Vertreter in der LAG. In der Projektgruppe wurden die Kriterien für die Bewertung der Projekte erarbeitet und eine Empfehlung für das Ranking durch die LAG erarbeitet. Die letzte Entscheidung darüber hat dann die LAG Projektgruppe getroffen.

Nach dem Ranking haben sich sieben Gemeinden aus dem Auswahlverfahren wieder zurückgezogen. Hierfür wurden seitens des Regionalmanagements die folgenden Gründe genannt:

- mangelnde Kofinanzierungsmöglichkeiten,
- zu hohe geforderte Ausbaustandards,
- die Verpflichtung zur Anliegerbeteiligung.

Die Vorgaben des MLUR (Wegebreite 3,5 m mit Ausweichstrecken, 4,5 m ohne Ausweichstrecken) waren für einzelne Gemeinden offensichtlich zu hoch. Erforderlich sei aus Sicht der Gemeinden weniger der grundlegende Wegebau als vielmehr die Sanierung und Wegeverstärkung. Dies habe nach Aussage des Regionalmanagers in erster Linie politische Gründe: man wolle lieber alle Wege in einem halbwegs guten Zustand halten als einzelne Wege zu stark auszubauen. Ein breiter Wegebau ziehe Verkehr auf sich, dies bringe Nachteile für Anlieger mit sich. Daher sei das Kernwegkonzept bei politischen Entscheidungsträgern nicht beliebt. Rein fachlich gesehen würden die hohen Ausbaustandards aber akzeptiert werden.

Ein wesentliches Hemmnis sei für viele Gemeinden auch die Forderung des Finanzministeriums nach einer Anliegerbeteiligung und einer Ausbausatzung für den Außenbereich gewesen.

Nach Einschätzung des Regionalmanagements hängt das Interesse der Gemeinden an der Erstellung des Wegekonzeptes stark davon ab, wie die Bürgermeister diesbezüglich angesprochen und motiviert (bzw. „überredet“) werden. In Einzelfällen sei ein starker Abwehrreflex gegenüber einem weiteren vermeintlich aufwendigen Planungsprozess zu verzeichnen gewesen.

Die Gemeinden haben für die Unterstützung bei der Erstellung des Wegekonzeptes einen Sonderbeitrag in Höhe von etwa 450 Euro (kalkuliert nach Zahl der Einwohner) an das Regionalmanagement gezahlt. Hierfür wurde seitens des Regionalmanagements der Abstimmungsprozess vorbereitet und organisiert. Weitere externe Büros wurden nicht eingeschaltet. Diese hätten auch nur nach einer Ausschreibung beauftragt werden können.

Seitens des Regionalmanagements wird eingeräumt, dass dieser Weg der Organisation des Verfahrens sicher nicht generell gangbar sei, da die Interessen und Arbeitsschwerpunkte der jeweiligen Lokalen Aktionsgruppen und auch des Regionalmanagements sehr unterschiedlich seien.

In der LAG Pinneberger Marsch & Geest kamen letztendlich nur drei Wege für einen tatsächlichen Ausbau in Frage. Das Problem des Ranking war damit überschaubar. Insgesamt berge dies aber einen gewissen Sprengstoff für die LAG. Eine Priorisierung von Wegebaumaßnahmen lasse sich innerhalb der LAG nicht allein nach fachlichen Kriterien vornehmen, da hier auch immer politische Interessen mit ins Spiel kämen. Die LAG sei hier nicht unbedingt die am besten geeignete Stelle, solche Entscheidungen vorzunehmen.

Nach Einschätzung des Regionalmanagers sei der Abstimmungsprozess innerhalb der LAG aber grundsätzlich sinnvoll. Er schaffe mehr Transparenz in der Wegebauförderung und stärke das Bewusstsein für die Bedeutung der Wege in der eigenen Gemeinde. Der damit angestoßene Diskussionsprozess sei aber nicht einfach.

4.1.2 Die LAG Eider- und Kanal-Region Rendsburg

Die AktivRegion „Eider- und Kanalregion Rendsburg“ umfasst die Gemeinden der Ämter Eiderkanal, Fockbek und Jevenstedt, die Gemeinde Borgstedt und die Städte Rendsburg und Büdelsdorf. In den insgesamt 24 Kommunen der Region leben etwa 75.000 Menschen.

Die Eider- und Kanal-Region Rendsburg wurde als Pilotregion u. a. deswegen ausgewählt, weil es im Kreis keinen Wegezweckverband gibt. Das Interesse der LAG ergab sich nach Aussage des Regionalmanagers in erster Linie aus dem finanziellen Anreiz. Auch war das Auswahlverfahren im Rahmen der Wegebauförderung über das Konjunkturpaket II insgesamt als intransparent empfunden worden.

Nach Aussage des Regionalmanagers erfolgte die Planung und Umsetzung von Wegebaumaßnahmen in der Region bisher zumeist über die Ämter, deren Verwaltungen sich regelmäßig zum Austausch treffen würden oder über den Kreis (in dessen Zuständigkeit die sog. Kreisstraßen fallen). Die AktivRegion biete ergänzend hierzu einen Rahmen, um den Wegebau auch amtsübergreifend sinnvoll zu gestalten.

In der Fortschreibung der Integrierten Entwicklungsstrategie vom 31.01.2011 wird darauf hingewiesen, dass das Thema „Wegebau“ immer stärker zu einem interkommunalen Thema geworden sei. Es werden folgende Ziele genannt:

- Entwicklung differenzierter Unterhaltungsstrategien für die ländlichen Wege,
- Identifizierung eines sog. Kernwegenetzes,
- Anpassung des Kernwegenetzes an die veränderten Nutzungsanforderungen,

- moderne und zeitsparende Verwaltung des Wegenetzes durch Einführung eines Geographischen Informationssystems (GIS).

Für das neue Handlungsfeld „Ländlicher Wegebau“ wurde laut Beschluss des Vorstandes der LAG eine Arbeitsgruppe eingesetzt (vgl. Protokoll vom 20.01.2010). In der AG sind alle Ämter mit den Leitenden Verwaltungsbeamten (vier Ämter) vertreten sowie der Kreis (Kreisbaurat). Zu speziellen Fragen werden Experten dazu geladen.

Es wurde ein Wegekataster in einem GIS-System für das Gebiet der AktivRegion erstellt. Hierzu wurde eine spezielle Anwendungsoberfläche erarbeitet, in die die Wegedaten von den Sachbearbeitern auf den Ämtern eingegeben wurden. Der Aufwand hierfür war nach Aussage des Regionalmanagers relativ hoch. Auf dieser Grundlage wurde das Kernwegenetz herausgearbeitet, das im Wesentlichen aus den stärker belasteten Ortverbindungswegen besteht, die zusätzlich von diversen Teilnehmergruppen (z.B. Touristen, Landwirte, Schülerbeförderung, etc.) genutzt werden.

Für vier Gemeinden wurden bis zum 30.06.2011 detaillierte Wegekonzepte ausgearbeitet, die insgesamt 27 Kernwege ausweisen. Dies entspricht in diesen Gemeinden in Abhängigkeit von der vorhandenen Wegedichte etwa 30 % und 50 % der vorhandenen Wirtschaftswege. Eine Festlegung auf Kernwege liegt mittlerweile auch für weitere Gemeinden vor. Die entsprechenden Planungen haben aber noch nicht Eingang in das eingereichte Wegekonzept gefunden. Von den 27 festgelegten Kernwegen wurden vier Wege zum Ausbau diskutiert. Eines der Ausbauprojekte war nach Prüfung durch das LLUR nicht förderfähig, ein anderes wurde vom Projektträger zurückgezogen, da ihm der Ausbaustandard zu hoch war und er es auf andere Weise realisieren konnte. Das Dritte scheiterte trotz intensiver Bemühungen der Gemeinde an den Anliegern, die auf keinen Fall Beiträge zahlen wollten, auch wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt ggf. ohne Förderung höher ausfallen würden. Der vierte Weg wird jetzt, nachdem die Anliegerbeiträge nicht mehr zwingend erhoben werden müssen, umgesetzt.

Bei der Beantragung von Fördermitteln waren die Gemeinden bisher also sehr zurückhaltend. Nach Aussage des Regionalmanagers waren hierfür die folgenden Gründe ausschlaggebend:

- Der seinerzeit noch gültige Erlass⁶ zur Beteiligung der Anlieger wurde von den Bürgermeister*innen als problematisch angesehen. Daneben erschienen auch die geforderten Ausbaustandards teilweise als zu hoch. So seien die geforderten Wegebreiten von 4,5 bis 4,75 m oft aus Platzgründen gar nicht realisierbar.
- In vielen Gemeinden seien die Kernwege in relativ guten Zustand. Der eigentliche Bedarf liege aber bei den nicht entsprechend klassifizierten Wegen. Auch hier sei aufgrund der gestiegenen Achslasten eine Verstärkung erforderlich.

⁶ Mit der in der ersten Jahreshälfte 2012 vom Landtag beschlossenen Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes ist es den Gemeinden nunmehr wieder freigestellt, Ausbaubeiträge zu erheben oder nicht.

- Bei der von einzelnen Gemeinden gewünschten Variante des Rückbaus zu einer wassergebundenen Decke bei gleichzeitiger Verbreiterung bestand Unsicherheit, ob es sich hierbei um einen Ausbau entsprechend den Anforderungen an einen Kernweg handle.

Grundsätzlich wird die Aufforderung zu einer stärkeren Zusammenarbeit der Gemeinden für sinnvoll gehalten. Diese sei aber auch bisher schon gut gewesen, da die Ämter dies gut koordinieren würden. Eine Koordination über einen Schwarzdecken-Unterhaltungsverband, der beim Kreis angesiedelt sein könnte, wäre aber im Prinzip auch denkbar.

Wichtig sei auf jeden Fall, dass durch das neue Förderkonzept der Wegebau in den Gemeinden intensiver diskutiert werde. Es werde verstärkt über Rückbau nachgedacht oder über neue Wegebauverfahren (Einsatz von Recycling-Material, Schreddern von alten Schwarzdecken).

Entscheidend für die weitere Umsetzung von Wegebaumaßnahmen sei der Arbeitskreis Wegebau (mit den Leitenden Verwaltungsbeamten der Ämter, den Bauämtern und dem Kreis). Dieser Arbeitskreis sei zwar der LAG der AktivRegion zugeordnet, er sei aber auch ohne LAG funktionsfähig. Neue Aspekte für den Wegebau in den Gemeinden würden sich alleine durch das neue Förderkonzept ergeben, nicht durch die Beteiligung der LAGn.

Bezüglich der verwaltungstechnischen Umsetzung wurden folgende Kritikpunkte vorgebracht:

- Der Leitfaden des Ministeriums zur Erstellung der Wegekonzepte kam sehr spät.
- Einzelne Vorgaben des Ministeriums waren relativ unscharf. So fehlten z. B. nähere Vorgaben zu den möglichen Ausweichbuchten (Länge, Abstand zueinander). Dies führte zu einer Verunsicherung und aufgrund der Rückfragen der Gemeinden zu Verzögerungen.
- Wünschenswert wäre eine bessere interministerielle Abstimmung gewesen. Das Thema „Anliegerbeitragsatzung“ habe zu erheblichen Verunsicherungen geführt.
- In Anbetracht der relativ geringen Fördersummen erschien das gesamte mehrstufige und langwierige Antragsverfahren überdimensioniert.

Als grundsätzlich problematisch wird angesehen, dass das Ranking der gemeldeten Ausbauprojekte innerhalb der LAG erfolgen soll. Da die meisten Wirtschaftswege mit Blick auf die für die AktivRegion relevanten übergeordneten Ziele als gleichwertig einzustufen sind, ist ein Auswahlprozess auf rein fachlicher Ebene kaum möglich. Es werde damit ein kommunalpolitischer Interessenkonflikt in die LAGn hineingetragen, der diese leicht überfordern könne.

4.1.3 Die LAG Holsteins Herz

Das Gebiet der AktivRegion Holsteins Herz umfasst Teile der Kreise Segeberg und Stormarn. Es leben rund 129.000 Menschen in den Mitgliedsgemeinden. Zur Gebietskulisse gehören die Städte

Bad Segeberg, Wahlstedt und Bad Oldesloe sowie die Ämter Bornhöved, Leezen, Trave-Land, Bad Oldesloe-Land, Nordstormarn und Trittau.

Die LAG hatte sich auf Anfrage der MLUR zu einer Teilnahme als Pilotregion bereit erklärt, da der Vorstand seinerzeit davon ausgegangen war, dass die Aufgabe mehr oder weniger vollständig an den vorhandenen Wegezweckverband (WZB) delegiert werden könne. Dieser vertritt zwar nur die Gemeinden im Kreise Segeberg, die Gemeinden aus dem Kreis Stormarn hatten sich aber hiermit einverstanden erklärt.

Die LAG hatte zunächst in der Vorstandssitzung am 17.05.2010 und in der Mitgliederversammlung am 21.06.2010 die Annahme der Fördermittel für den „Ländlichen Kernwegebau“ und die damit verbundene Fortschreibung des Integrierten Entwicklungskonzeptes beschlossen. Im Anschluss hieran hatte das Regionalmanagement die Mitgliedsgemeinden um Mitteilung gebeten, welche Kernwege nach den vorgegebenen Kriterien für einen Ausbau in Frage kommen würden und ob ggf. ein Ausbau beabsichtigt und die Finanzierung hierfür gesichert sei.

Auch nach Verlängerung der Meldefrist lagen bis zum 18.02.2011 lediglich für vier Wege Meldungen vor. Nachdem zwei Gemeinden ihre Anmeldung zurückgezogen hatten und ein Weg in einer dritten Gemeinde nach Rücksprache mit dem LLUR sich als nicht förderfähig erwies, war klar, dass die LAG die Fördermittel nicht hätte verausgaben können. Auch hatte das MLUR zwischenzeitlich mitgeteilt, dass eine Beteiligung des WZB zwar grundsätzlich möglich sei, dass sich der Verband aber an einer Ausschreibung beteiligen und um die Bearbeitung bewerben müsse.

Der Vorstand der LAG hat daraufhin am 04.05.2011 beschlossen, die Fördermittel vollständig zurück zu geben.

Im Gespräch mit dem Regionalmanager der AktivRegion wurden u. a. die folgenden Gründe hierfür benannt:

- Der geforderte Ausbaustandard werde von vielen Gemeinden als zu hoch empfunden. Auch die zu dem Zeitpunkt noch geforderte Anliegerbeteiligung wurde von vielen Bürgermeistern abgelehnt.
- Als problematisch wurde von einzelnen Gemeindevertretern auch die Finanzierung der Wegkonzepte angesehen. Nur Gemeinden, die letztendlich eine Bewilligung für eine Ausbaumaßnahme bekommen würden, könnten das Wegkonzept nachträglich noch gefördert bekommen, alle anderen nicht. Diese Hürde war für viele wohl zu hoch.
- Nach Auffassung vieler LAG-Mitglieder sollte bei einer Übertragung von Fördermitteln an die LAG konsequenterweise auch die Entscheidungsbefugnis über die Art des Wegeausbaus und die Prioritätensetzung allein bei der LAG liegen. Das MLUR habe diesbezüglich aber sehr enge Vorgaben gemacht.
- Schwerpunktthemen in der LAG seien die Bereiche Lebensqualität und Tourismus. Die über 125/2 umgesetzte Wegebauförderung habe aber wenig hiermit zu tun, da nach Vorgabe des

MLUR die ausbaufähigen Kernwege eine Breite von 4,5 m haben und auch für die Anforderungen des LKW-Verkehrs ausgebaut werden sollten. Die förderfähigen Wege seien damit nicht die für den Tourismus bedeutsamen Wege. Das Thema Wegebau werde dementsprechend in der LAG sehr kontrovers diskutiert.

Nachdem die Details innerhalb der LAG diskutiert worden waren bestand überwiegend die Auffassung, dass diese Art der Förderung nichts mit den eigentlichen Zielen der LAG zu tun habe und dem LEADER-Gedanken nicht entspreche.

Bei der Rückgabe der Fördermittel habe auch eine Rolle gespielt, dass seinerzeit noch verschiedene andere Themen in der LAG bearbeitet werden mussten und eine angemessene Bearbeitung des Themas Wegebau in der gegebenen Zeit nicht möglich erschien.

4.1.4 Sonstige Hinweise von Regionalmanagern

In weiteren telefonischen Gesprächen mit Regionalmanagern von AktivRegionen, die bis zum April 2012 kein Wegekonzept eingereicht hatten, wurden insbesondere die folgenden Gründe hierfür benannt:

- Zu hohe Anforderungen des MLUR an die Ausbaustandards für Kernwege, diese könnten aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten (z. B. Gräben beidseits der Wege) kaum erfüllt werden,
- geringe Anzahl von Wegen, die die Kriterien für einen ländlichen Kernweg erfüllen würden,
- fehlende Eigenmittel der Gemeinden,
- insgesamt geringes Fördervolumen,
- zu kurzer Zeitraum für die Ausarbeitung eines fundierten und abgestimmten Konzeptes,
- zu viele Anforderungen, die gleichzeitig an die AktivRegionen herangetragen wurden und dadurch Überforderung der ehrenamtlich Tätigen.

Mit Verweis auf die genannten Gründe hat z. B. der erweiterte Vorstand der LAG Nordfriesland-Nord auf dem 12. Treffen am 08. Juni 2011 einstimmig beschlossen, die nicht beanspruchten Gelder zurückzugeben (AktivRegion Nordfriesland Nord Regionalmanagement, 2011).

Der Wunsch des MLUR, die AktivRegionen in die Wegebauförderung einzubinden und einen breiteren Diskussionsprozess über das Wegenetz einzuleiten, wird seitens der befragten Regionalmanagerin im Prinzip aber begrüßt. Es fehle nur die Zeit und auch das Geld, die verschiedenen Aufgaben, die an die LAGs herangetragen wurden, sinnvoll abzuarbeiten. Hier müsse die LAG Prioritäten setzen. Auch seien ja andere Strukturen bereits vorhanden, die besser geeignet seien als die LAGn in den AktivRegionen.

4.1.5 Schriftliche Befragung von Regionalmanagern

Im Rahmen der Halbzeitbewertung erfolgte eine schriftliche Befragung von Regionalmanagern der LAGn in den AktivRegionen seitens des Evaluatorenteams für den Schwerpunkt 4. Darin wurde das Thema „Wegbau“ in einer offenen Frage thematisiert. Die Frage lautete:

Haben Sie Anmerkungen zu der Umsetzung der Modernisierung ländlicher Wege über AktivRegionen oder zu den neuen Möglichkeiten der Umsetzung der Maßnahmen der „Neuen Herausforderungen“?

Von den 20 Befragten machten sechs Angaben zum Wegebau, vier davon bezogen sich auf den Zusammenhang von Wegbauförderung und LEADER. Diese Antworten werden nachfolgend wörtlich wiedergegeben:

- *Es ist schwierig, mit den WiSo-Partnern fachfremde Themen aufzugreifen und dies entsprechend mit ihnen zu überarbeiten. Evt. wäre eine Lösung wie beim EFF⁷ mit einem eigenen (kleineren) Entscheidungsgremium für die jeweiligen Mittel praktikabler gewesen. So ist ein enormer Mehraufwand nötig.*
- *Ich befürworte die Auswahl der Projektanträge „Ländliche Wege“ durch das LLUR, Zentraldezernat.*
- *Die Entwicklung von regionalen Wegekonzepten ist der richtige Weg, um für die Kommunen Unterhaltungsvorsorge und Ausbaumöglichkeiten zu beschreiben. Das gibt Planungssicherheit in der in der Zukunft und mittelfristig gesicherte finanzielle Spielräume.*
- *Der ländliche Wegebau ist im Prinzip auch mit der Leadermethode umzusetzen. Der Zeitrahmen und die bereitgestellten Mittel zur Umsetzung sowie die Abgabe der Verantwortung in die Regionen sind völlig unzureichend.*

Während eine Antwort sich mehr auf die Erfordernis eines regionalen Wegekonzeptes bezieht und dabei offen lässt, ob die LAGn der AktivRegionen hierbei einbezogen werden sollten oder nicht, sehen die übrigen drei Befragten die Beteiligung der Lokalen Aktionsgruppen eher skeptisch.

Dass im Rahmen der Befragung (Befragungszeitraum II. Quartal 2010) sich nur wenige überhaupt zu dem Thema äußerten weist darauf hin, dass diese Thematik in den LAGn bisher eher am Rande mit behandelt wird. Während der Antragsphase 2009 zum Konjunkturpaket II, in der eine Beteiligung der AktivRegionen bereits vorgesehen war, dürfte für die meisten Lokalen Aktionsgruppen aufgrund des engen Zeitrahmens kaum Gelegenheit bestanden haben, sich eingehend mit dem Thema zu befassen.

⁷ Europäischer Fischereifonds.

Im Rahmen einer Vorstandssitzung einer LAG AktivRegion wurde kritisiert, dass einerseits die Mittel sehr begrenzt seien und andererseits eine weitere Landesaufgabe auf die niedrigere Ebene delegiert werde (LAG AktivRegion Holsteinische Schweiz, 2010). Diese Aussage dürfte die Stimmung in vielen Lokalen Aktionsgruppen recht gut widerspiegeln.

4.2 Sichtweisen der Gemeinden

Tabelle 1 zeigt, dass die Gemeinden die geforderte Erstellung von Wegekonzepten sehr unterschiedlich umgesetzt haben. Die verschiedenen Sichtweisen der Gemeinden wurden in den Gesprächen mit den Regionalmanagern (Kap. 4.1) bereits reflektiert und die wesentlichen Probleme und Hemmnisse in der Umsetzung dort beschrieben.

Im vorliegenden Kapitel sollen einige Aspekte ergänzt werden, die sich aus Gesprächen mit zwei Bürgermeistern ergeben haben. Diese wurden aufgrund von Hinweisen der Regionalmanager ausgewählt und haben sich in ihren Gemeinden und Ämtern besonders engagiert für die Erstellung der Wegekonzepte und die Umsetzung von Wegebaumaßnahmen eingesetzt (Kreis Pinneberg, Kreis Segeberg).

Einstellung zum Förderkonzept „Wege mit Aussichten“

Der neue Förderansatz mit der Konzentrierung auf das Kernwegenetz wird von beiden Gesprächspartnern zwar als schwer vermittelbar aber auch als letztlich unvermeidlich beschrieben. Die Beanspruchung der Wege habe extrem stark zugenommen und die bisherigen Baustandards würden dem kaum gerecht werden. Allerdings sei dies der Bevölkerung und speziell den Anliegern gegenüber nicht immer einfach zu vermitteln. Ein Ausbau einzelner Wegeabschnitte mit dem geforderten Ausbaustandard würde den Verkehr auf sich ziehen und auch den Schwerlastverkehr zu höheren Geschwindigkeiten verlocken. Hier sei es dann oftmals schwierig für die Gemeinde, ein Tempolimit einzuführen bzw. durchzusetzen. Die Forderung nach einer Ausbaubreite von 4,50 m habe dementsprechend zu sehr kontroversen Diskussionen unter den Ausschussmitgliedern in den Gemeinden geführt.

Generell habe die Studie „Wege mit Aussichten“ die Gemeinden aber dazu gebracht, intensiver über die Problematik des Wegeausbaus nachzudenken. Allerdings gebe es unterschiedliche Sichtweisen zu den sogenannten Kernwegen. So sei ein für eine Gemeinde besonders bedeutender Wirtschaftsweg, der in einem Rundkurs einen großen Teil der Ackerflächen der Gemeinde erschließe, vom LLUR nicht als Kernweg anerkannt worden.

Einbindung der LAG in das Förderverfahren

Eine Einbindung der LAG in die Wegebauförderung wurde von beiden befragten Bürgermeistern grundsätzlich für sinnvoll gehalten. Allerdings fehle in diesem Gremium zumeist das Fachwissen, so dass wichtige Entscheidungsprozesse dann doch wieder in Arbeitsgruppen ausgelagert werden

müssten, in denen das Bauamt des Landkreises oder der jeweilige Wegeunterhaltungsverband vertreten seien. Es wird von einem Gesprächspartner erwartet, dass das Auswahlverfahren über die LAG zu einer höheren Transparenz als in der Vergangenheit beiträgt. Inwieweit dieser Auswahlprozess auch zu Konflikten innerhalb der LAG führe, lasse sich derzeit noch nicht abschätzen.

Während einer der befragten Bürgermeister angab, dass eine Umsetzung über den örtlichen Wegeunterhaltungsverband seiner Einschätzung nach sinnvoller gewesen wäre, äußerte sich sein Kollege diesbezüglich eher skeptisch.

Diese stark divergierende Einschätzung ergibt sich offensichtlich aus der sehr unterschiedlichen Organisation der jeweiligen Wegeunterhaltungsverbände in den beiden Kreisen.

Zusammenarbeit mit dem Regionalmanagement

Die Zusammenarbeit mit dem Regionalmanagement wurde in beiden Fällen als sehr positiv bewertet. In beiden Fällen hatte das Regionalmanagement die Erstellung des Wegekzeptes über die Bereitstellung von Kartenmaterial sehr gut vorbereitet.

Abstimmung der Gemeinden untereinander

Eine Abstimmung zwischen den Gemeinden fand nach Aussage der beiden befragten Bürgermeister nicht statt, da in den jeweiligen Gemeindegebieten keine gemeindeübergreifenden Wirtschaftswege vorhanden seien, die für einen Ausbau in Frage gekommen wären.

Umsetzung des Förderverfahrens

Die Umsetzung des gesamten Förderverfahrens wird insgesamt als bürokratisch und schwerfällig empfunden. Die Gemeinden müssten stark in Vorleistung gehen und es werde seitens des LLUR alles sehr genau geprüft. Die engen Fristsetzungen würden dazu führen, dass die Bauausführung letztlich auf wenige Monate im Jahr eingeschränkt sei. Hiermit seien erheblichen Kostensteigerungen verbunden.

4.3 Die Sichtweise sonstiger Akteure

Akademie für die ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V.

Die Akademie für die ländlichen Räume fungierte als Mitinitiator und als Mitherausgeber der Studie „Wege mit Aussichten“ und war von Beginn an intensiv an der Diskussion um die Neuausrichtung der Förderpolitik für den ländlichen Wegebau beteiligt. Darüber hinaus ist die Akademie Träger des Regionen-Netzwerkes. Als landesweite Koordinierungs- und Vernetzungsstelle unterstützt sie die 21 LAG AktivRegionen bei der praktischen Umsetzung des LEADER-Ansatzes und ist von daher gut mit der Interessenlage der Regionen vertraut.

Aus Sicht der Akademie sind bei der Bewertung der gegenwärtigen Förderpolitik die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Neuausrichtung der Förderpolitik mit den gestiegenen Anforderungen an die Antragstellung und den Ausbaustandard fiel zeitlich zusammen mit der Einbeziehung der AktivRegionen in das Fördergeschehen. Diese beiden an sich voneinander unabhängigen Aspekte werden in der Diskussion in den Gemeinden häufig miteinander vermengt, sie sollten aber separat betrachtet werden.
- Die neue Aufgabenstellung wurde dem Regionalmanagement vom Land übertragen und der AktivRegionen Beirat hatte dem zugestimmt. Eine breite Diskussion hierüber fand aber nicht statt und eine Strukturierung des Arbeitsfeldes wurde weitgehend den Regionalmanagern selbst überlassen. Aufgrund anderer zu bearbeitender Fragestellungen führte dies örtlich zu einer Überbelastung des Regionalmanagements.
- Nach Auffassung zahlreicher Akteure in den LAGn widerspricht die Zuweisung von zweckgebundenen Finanzmitteln dem ursprünglichen LEADER-Prinzip, wonach die LAGn ihre eigenen Schwerpunkte selber setzen können.

Die kontroverse Diskussion über die Beteiligung der AktivRegionen dürfe aber nicht dazu führen, dass die Ausbaustandards aufgeweicht würden. Die extrem hohe Belastung der Wege erfordere eine entsprechende Tragfähigkeit der Wege. Erforderlich sei aber auch eine strategische Verkehrsplanung der Gemeinden. Hier seien aber durch den raschen Ausbau der Biogasanlagen bereits in erheblichem Umfang Sachzwänge für die Gemeinden entstanden.

Entscheidend sei aber, dass in den Gemeinden die Diskussion über den zukünftigen Wegebau in Gang komme. Ob die Ergebnisse aus den Gemeinden dann bei den LAGn oder bei den Wegeunterhaltungsverbänden zusammengeführt würden, sei demgegenüber zweitrangig. Erforderlich seien aber eine Schulung der jeweiligen Mitarbeiter und ein Informationsaustausch zwischen den beteiligten Gruppen. Eine solche Schulung sei über das Regionen-Netzwerk bereits erfolgt, die Beteiligung hieran sei bisher aber nicht zufriedenstellend gewesen.

Wegeunterhaltungsverbände

In Kapitel 3.1 wurde auf die verschiedenen möglichen Organisationsstrukturen für eine gemeindeübergreifende Steuerung der Wegeunterhaltung hingewiesen. Es wurden die beiden Varianten „Wegeunterhaltungsverband“ und „Betreuung durch den Kreis“ genannt. In der Praxis finden sich zwischen diesen beiden Varianten fließende Übergänge. So sind die Unterhaltungsverbände oftmals personell und finanziell eng mit der Kreisverwaltung verflochten.

Der Wegeunterhaltungsverband Steinburg (WUV) in Itzehoe ist ein Beispiel für einen eng in die Kreisverwaltung eingebundenen Unterhaltungsverband. Die Geschäftsführung ist personell und räumlich mit der Tiefbauabteilung des Kreises verflochten. Der Kreis erhebt für die Abstellung seines Personals ein Geschäftsführungsentgelt.

Im Verband sind 101 Gemeinden zum Zwecke der rationellen Unterhaltung von gemeindlichen Straßen und Wegen zusammengeschlossen. Das Wegenetz besteht aus ca. 1.000 km Asphalt- und ca. 600 km Betonspurbahnen und Betondecken. Es handelt sich um einen Zusammenschluss der Gemeinden nach dem Solidarprinzip, die Umlage in Höhe von 36 ct/m² wird also nicht auf Einzelkonten verbucht. Die Mitglieder überprüfen kontinuierlich die Straßendecken auf Verkehrssicherheit und melden die Schäden dem Verband. Über Ausbauprioritäten wird dann innerhalb des Verbandes entschieden. Dieser führt für seine Zwecke ein bisher noch analoges Wegekataster.

In dem Gespräch mit dem Abteilungsleiter Tiefbau des Kreises wurden im Hinblick auf die Arbeit des Unterhaltungsverbandes und die Wegebauförderung die folgenden Punkte diskutiert:

- Das Konzept der „Ländlichen Kernwege“ sei grundsätzlich sinnvoll und trage den gegenwärtigen Anforderungen der Landwirtschaft Rechnung. Eine Erhaltung sämtlicher Wege sei langfristig weder sinnvoll noch finanzierbar. Es müssten also Prioritäten gesetzt werden, auch wenn dies politisch in den Gemeinden oftmals nur schwer zu vermitteln sei.
- Aus Sicht der Gemeinden sei der geforderte Ausbaustandard oftmals zu hoch. Viele Gemeinden hielten eine Ausbaubreite von 3,0 m für ausreichend. Oftmals sei auch nicht ausreichend Fläche für eine Wegeverbreiterung vorhanden, da Gräben oder Hecken den verfügbaren Raum einschränken würden oder keine Möglichkeit bestünde, angrenzende Flächen zu erwerben. Viele Gräben seien bereits jetzt mit einer zu steilen Böschung ausgebaut, da zu wenig Fläche zur Verfügung stehe.
- Für eine Umsetzung des Kernwegekonzeptes müsse auch die RLW99⁸ entsprechend angepasst werden. Im Rahmen des Autobahnbaus würden die begleitenden Wege von der DEGES als Projektmanagementgesellschaft des Bundes und einzelner Länder erstellt und diese orientiere sich strikt an den Vorgaben der RLW99.
- Eine Anliegerbeteiligung sei grundsätzlich sinnvoll, da sie das Bewusstsein für die Kosten und den Nutzen des Wegebaus schärfe. Allerdings müsse sie breit gefasst und flexibel handhabbar sein. Für ländliche Kernwege dürfe die Anliegerbeteiligung nur gering sein, da sich der Nutzen nicht direkt nur den angrenzenden Flächen zuordnen lasse.
- Für die Gemeinden sei es problematisch, dass die Einreichung eines Förderantrags erhebliche Planungsleistungen erfordere.
- Der Schwerlastverkehr im Umkreis von Biogasanlagen verursache erhebliche Wegeschäden. Hier seien die erteilten Baugenehmigungen oftmals unzureichend, da sie zwar die direkte Zuwegung berücksichtigen würden, nicht aber die sich ändernden Verkehrsströme im Umkreis. Hier seien insbesondere Transitgemeinden benachteiligt. Regelungen zur stärkeren Beteiligung auch gewerblicher Unternehmer seien dringend erforderlich.
- Die Betreuung der Gemeinden im Hinblick auf den Wegebau erfordere ein hohes Maß an Personalkontinuität und eine langfristige Perspektive. Auch müsse ein entsprechendes Gremium

⁸ „Richtlinien für den ländlichen Wegebau“ (1999).

politisch unabhängig und nicht an Wahl- oder Förderperioden gebunden sein. Diesen beiden Anforderungen würden die LAGn der AktivRegionen kaum gerecht werden.

- Das Förderverfahren sei insgesamt sehr bürokratisch und wenig flexibel. Die späte Erteilung der Bewilligung verbunden mit einem erst dann erfolgenden Ausschreibungsverfahren führe dazu, dass sich die Bautätigkeit auf wenige Wochen im Jahr konzentriere (August-September). Dies führe zu Kostensteigerungen, da die einschlägigen Firmen in diesem Zeitraum oftmals ausgelastet seien und teilweise auch mit „Abwehrpreisen“ reagieren würden.

Nach Auffassung des Gesprächspartners sollten die vorhandenen Wegeunterhaltungsverbände stärker in das Fördergeschehen eingebunden werden, da hier das Fachwissen vorhanden und, anders als bei den LAGn, auch eine hohe Personalkontinuität gegeben sei. Denkbar wäre eine Budgetierung für die Wegeunterhaltungsverbände auf Kreisebene und eine Abwicklung des Auswahlverfahrens allein durch die Verbände. Hierzu sollten in den Kreisen, in denen bisher noch keine Unterhaltungsverbände existieren, vergleichbare Strukturen aufgebaut werden.

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag war von Beginn an als Mitherausgeber der Studie „Wege mit Aussichten“ intensiv an der Diskussion um die Zukunft der Wegebauförderung beteiligt. Das in der Studie beschriebene Konzept der Konzentrierung der vorhandenen Mittel auf die ländlichen Kernwege wird vom Gemeindetag daher mit unterstützt. Die verwaltungstechnische Abwicklung der Förderung über die AktivRegionen resultiere aber nicht aus der Wegebaustudie, es handele sich vielmehr um eine rein politische Entscheidung. Grundsätzlich seien auch andere Umsetzungsstrukturen möglich gewesen. Gewisse Anlaufschwierigkeiten bei der Erstellung der Wegekonzepte seien in Anbetracht des doch sehr grundsätzlichen Paradigmenwechsels unvermeidlich gewesen.

4.4 Die Sichtweise des Ministeriums

Wie das Kap. 3 gezeigt hat ist die bisherige Erstellung der Wegekonzepte und die Inanspruchnahme von Fördermitteln in den AktivRegionen sehr unterschiedlich. Der Antragseingang für konkrete Ausbauprojekte liegt noch deutlich unter den Erwartungen. Nach Einschätzung des MLUR gibt es hierfür unterschiedliche Gründe. Insbesondere das Kommunalabgabengesetz in der bis Anfang 2012 gültigen Fassung sei bis dahin ein großes Hemmnis gewesen. Die Bürgermeister würden sich scheuen, die Anlieger zu beteiligen, auch wenn die tatsächlich zu erbringende Eigenleistung der Anlieger relativ niedrig gehalten werden könne. Generell verfügen auch viele Gemeinden kaum über die erforderlichen Eigenmittel.

Bezüglich der Erstellung von Wegekonzepten wurde eingeräumt, dass die einzelnen LAGn sich dem Thema in sehr unterschiedlicher Art und Weise näherten. Nur dort, wo das Regionalmanagement den Prozess stark gesteuert und strukturiert habe, sei die Teilnahme der Gemeinden

zufriedenstellend. Das Ministerium hatte seinerzeit aber bewusst darauf verzichtet, den LAGn stärkere Vorgaben zu geben. Eine Finanzierung der Erstellung der Wegekonzepte über eine Erweiterung des Leistungsbildes Regionalmanagement wäre im Prinzip ein möglicher Anreiz für die Gemeinden gewesen. Das Ministerium habe aber darauf verzichtet, hier stärkere Vorgaben zu machen, um eben die Eigenaktivitäten der Akteure zu fördern. Auch seien die Voraussetzungen in den einzelnen AktivRegionen sehr unterschiedlich und starke Vorgaben würden damit immer einzelnen Regionen nicht gerecht werden.

Im Prinzip wäre es auch möglich gewesen, den Auswahlprozess auf Landkreisebene zu organisieren und nicht bei den LAGn anzusiedeln. In vielen Kreisen gebe es Wegeunterhaltungsverbände oder sonstige Zweckverbände. Die Strukturen seien hier aber sehr heterogen. Diesbezüglich wurde die Einschätzung geäußert, dass bereits seit längerem bestehende Verbandsstrukturen nicht immer förderlich seien, wenn es darum gehe, einen neuen Förderansatz zu etablieren. Das Ministerium habe daher den Aufbau von Parallelstrukturen bewusst in Kauf genommen. Dort wo Verbände bestünden, würden diese aber erfahrungsgemäß eng in die Aktivitäten der LAGn eingebunden. Konflikte seien aber nicht immer auszuschließen.

Der 5%ige Bonus bei der Umsetzung der Wegebauförderung über LEADER habe bei den Überlegungen nur eine sehr geringe Rolle gespielt.

5 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Bei der Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse der Gespräche sind die beiden folgenden Aspekte der Neuausrichtung der Förderpolitik deutlich zu unterscheiden:

- die Neukonzeptionierung der Förderung des ländlichen Wegebbaus mit einer Fokussierung auf die Kernwege („Wege mit Aussichten“),
- die Übertragung wichtiger Funktionen im Fördergeschehen auf die LAGn der AktivRegionen.

Die beiden Aspekte werden nachfolgend zunächst separat bewertet. Abschließend werden erste Empfehlungen für die kommende Förderperiode formuliert.

Förderkonzept „Wege mit Aussichten“

Nach den durchgeführten Gesprächen mit den Vertretern der AktivRegionen und der Gemeinden wird die Fokussierung der Wegebauförderung auf die Kernwege grundsätzlich als sinnvoll erachtet.

Kritisch wurden in erster Linie die relativ hohen Ausbaustandards als Voraussetzung für die Förderung diskutiert. Diese orientieren sich zwar an den Empfehlungen der Studie „Wege mit Aussichten“ (getragen vom Gemeindegtag, vom Bauernverband sowie von der Akademie für ländliche Räume), sie werden aber nicht von allen Gemeinden so für erforderlich gehalten.

Im Hinblick auf die Förderung wurde die Verpflichtung zur Einreichung eines Bauentwurfs in der Antragsphase und damit die Übernahme von Planungskosten durch die Gemeinden noch vor der Bewilligung kritisiert. Dies ist zwar gängige Praxis für alle Projekte der AktivRegionen-Förderung, in den Interviews wurden seitens der Gemeinden aber Unsicherheiten über die Chancen für die Bewilligung eines Ausbauprojekts und damit die Möglichkeit der Refinanzierung der Planungskosten benannt⁹.

Umsetzung über die AktivRegionen

Das Thema Wegebau wurde in den LAGn zumeist an einen Arbeitskreis aus Gemeinde- und Amtsvertretern sowie Vertreter der jeweiligen Unterhaltungsverbände delegiert und kaum im großen Kreis diskutiert. Im Rahmen der Überarbeitung der Integrierten Entwicklungsstrategie wurden zumeist sehr pauschale Textbausteine zum Wegebau eingefügt. Allerdings bestehen hier deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen AktivRegionen. Der vom MLUR genannte Vorteil, dass die Zukunft des Wegebaus in den LAGn auf breiter Grundlage diskutiert werde und dadurch auch bisher nicht berücksichtigte Sichtweisen (Naherholung, Tourismus) stärker zum Tragen kommen würden, konnte aber anhand der geführten Gespräche nicht bestätigt werden.

Die Einbeziehung der LAGn ist nach Einschätzung verschiedener Gesprächspartner mit folgenden Nachteilen und Problemen verbunden:

- Die Abstimmung über Wegebaumaßnahmen erfolgte auch vorher bereits unter Beteiligung der Amtsverwaltungen und damit gemeindeübergreifend. Eine zusätzliche darüber liegende Ebene ist nach Auffassung einiger Gesprächspartner nicht erforderlich, da Wirtschaftswege in der Regel lokale Bedeutung haben und zumeist nicht **amtsübergreifend** und auch nur selten **gemeindeübergreifend** sind. Übergeordnete landesweite Interessen kommen dort ins Spiel, wo es sich um touristisch bedeutsame Wegeverbindungen handelt (Ausbau durchgehender Radwegeverbindungen). Die hier verfolgten Interessen decken sich aber nicht unbedingt mit den landwirtschaftlichen Interessen und dem vom MLUR definierten Ausbaustandard.
- Es bestehen sehr unterschiedliche Interessenlagen und Schwerpunktsetzungen in den jeweiligen AktivRegionen. Von daher ist eine Bearbeitung des Themas Wegebau in vergleichbarer Intensität nicht zu erwarten. Welche Bedeutung dem Wegebau zugemessen wird ist damit von Entscheidungen und Auswahlprozessen auf ganz anderen Ebenen abhängig.
- Fachlich nicht entscheidbare Auswahlprozesse mit hohem Konfliktpotenzial werden in die LAGn hineingetragen und müssen dort bearbeitet werden. Interessenkonflikte können nicht von einer neutralen und außerhalb stehenden Institution wie dem LLUR abgepuffert werden.

⁹ Nach Aussage des MLUR wird eine fachliche Vorprüfung der Wegebauanträge auf grundsätzliche Förderungsfähigkeit vom LLUR auf der Grundlage der Wegekonzepte inkl. grober Maßnahmenbeschreibungen durchgeführt. Bauentwürfe seien zu diesem Zeitpunkt ausdrücklich nicht gefordert worden. Die Einreichung von Bauentwürfen sei erst zur späteren konkreten Antragstellung und Projektauswahlentscheidung erforderlich. Auf diesen letztgenannten Punkt bezieht sich der genannte Kritikpunkt.

- Es besteht keine Fördermöglichkeit für einige wenige Gemeinden außerhalb der AktivRegionen („weiße Flecken“).
- Es erfolgt ein Aufbau von Parallelstrukturen in Kreisen mit bereits bestehenden Wegeunterhaltungsverbänden. Die Unterstützung der AktivRegionen durch die vorhandenen Strukturen wurde vom MLUR ausdrücklich empfohlen. Die Wegeunterhaltungsverbände sind über die zumeist neu eingerichteten Arbeitskreise bei den AktivRegionen auch mit eingebunden, dies erfolgt aber in sehr unterschiedlicher Weise.
- Aktive Kreisverwaltungen müssen sich mit mehreren AktivRegionen und unterschiedlichen Konzepten auseinandersetzen.
- Der hohe geforderte Aufwand für die Erstellung der Wegekonzepte bei gleichzeitig überschaubarem Fördervolumen führt zu Frustrationen in den AktivRegionen.
- Die Verausgabung eines zweckgebundenen Budgets widerspricht der eigentlichen LEADER-Idee der Festlegung auf eigene Förderschwerpunkte.

Insbesondere der letztgenannte Punkt wurde in einer Stellungnahme der AktivRegionen aufgegriffen. In dem Workshop der AktivRegionen am 13.06.2012 in Rendsburg wurde u. a. auch die Zukunft der Wegebauförderung diskutiert. In der Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops findet sich der folgende Hinweis (ALR SH, 2012):

Der ländliche Kernwegebau sollte nur auf die AktivRegionen übertragen werden, wenn diese im Rahmen ihrer Strategien die Mittelausstattung und die freie Entscheidung über die Umsetzung dieser Aufgabe erhalten. Damit könnten diese Mittel im Rahmen der Strategieentwicklung jeder LAG auch für andere Strategiebereiche eingesetzt werden. Sie werden quasi Teil des Grundbudgets und sind nicht zweckgebunden für den Kernwegebau einzusetzen. Sofern das Land aus landespolitischem Interesse die flächendeckende Umsetzung des Kernwegebbaus wünscht, sollte das Land auch die Mittel in eigener Zuständigkeit behalten. (ALR SH, 2012)

Empfehlungen

Es wird dem Land empfohlen, den eingeschlagenen Weg der Förderung eines flächendeckenden Kernwegenetzes weiter fortzusetzen. Die Forderung nach der Erstellung von Wegekonzepten in den Gemeinden hat sich in diesem Zusammenhang bewährt, da hierdurch ein fruchtbarer Diskussionsprozess in den Gemeinden angestoßen wird.

Auch vor dem Hintergrund des Votums der AktivRegionen erscheint die Übertragung von zweckgebundenen Wegebau-Mitteln auf die AktivRegionen zukünftig aber nicht sinnvoll. Grundsätzlich kann die weitere Priorisierung von Ausbauprojekten wie bei der Wegebauförderung im Rahmen von Konjunkturpaket II auch allein über das LLUR erfolgen, wobei das Auswahlverfahren möglichst transparent gehalten werden sollte. Sofern seitens des Landes eine eher dezentrale Projektauswahl gewünscht wird, sollte verstärkt auf die Wegeunterhaltungsverbände als Partner gesetzt werden. Dies entspricht auch einer Empfehlung der Studie „Wege mit Aussichten“ (siehe

Kap. 3.1, Punkt 4). Hierzu sollten auch in den Kreisen, in denen solche Verbände bisher nicht existieren, vergleichbare Strukturen aufgebaut werden. Über eine Schulung der jeweiligen Verbandsmitarbeiter wäre dann sicher zu stellen, dass die weitere Klassifizierung der Kernwege und das Ranking der Ausbauvorhaben nach möglichst einheitlichen Bewertungsmaßstäben vorgenommen werden kann.

In verschiedenen Gesprächen insbesondere mit den Gemeinden wurde deutlich darauf hingewiesen, dass die geforderten Ausbaustandards (insbesondere zur Wegebreite) in einzelnen Regionen möglicherweise zu hoch sind und der tatsächliche Bedarf für den Wegeausbau eher unterhalb des Niveaus liegt, das für ländliche Kernwege vorgegeben wurde. Hier sollten die Vorgaben überprüft werden. Ggf. sollte gegenüber den Gemeinden aber auch deutlicher kommuniziert werden, dass die Ausbaustandards als Richtschnur anzusehen sind, die in Abhängigkeit von den naturräumlichen Gegebenheiten auch angepasst werden können.

Um Anlaufschwierigkeiten zu vermeiden, sollte in der kommenden Förderperiode zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eine intensivere Abstimmung mit den gewünschten lokalen Partnern erfolgen.

Generell sollte das Verhältnis von tatsächlichem Fördermitteleinsatz zu den mit der Förderung und einem mehrstufigen Auswahlverfahren verbundenen Implementationskosten nicht aus den Augen verloren werden.

6 Nachtrag: Biogas und Wegebau

In nahezu allen Gesprächen mit den Vertretern der AktivRegionen und mit den Bürgermeistern wurde auf das Thema „Biogasanlagen“ hingewiesen. Hier liegt eine spezielle Problematik vor, die mit Blick auf den Finanzbedarf für den Wegeausbau unseres Erachtens 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,
- Tag- und Nachtverkehr auch bei nassem Wetter im Herbst und damit hohe Wegebelastung auch unter ungünstigen Wegebedingungen.

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 Allgemein-

heit. 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.

Insbesondere wäre zu wünschen, dass das Innenministerium entsprechende Vorgaben schafft, damit die Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Straßen mit einem problematischen Untergrund erleichtert wird.

Es erscheint bemerkenswert, dass das unter Mitarbeit des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags erarbeitete Grundsatzpapier „Empfehlungen zur Optimierung des Maisanbaus in Schleswig-Holstein“ (Bauernverband Schleswig-Holstein e.V., MLUR und LWK SH, 2011) mit Blick auf die Wegebelastung über unverbindliche Empfehlungen nicht hinauskommt („Belastungen und Behinderungen, die auch durch größere Fahrzeugbreiten entstehen, können durch Einbahnverkehr, Leerfahrten auf weniger belastbaren Wegen und Einrichtung großzügiger Ausweichbuchten entscheidend reduziert werden“, „Kantenabbrüche und Beschädigung der Banketten lassen sich vermeiden, wenn Feldausfahrten verbreitert werden“). Es wird stattdessen ausführlich auf das Erfordernis einer regelmäßigen Pflege der Bankette hingewiesen. Ein politischer Wille, gewerbliche bzw. privilegierte oder „schein“privilegierte Biogas-Anlagenbetreiber substantiell an den Wegebaukosten zu beteiligen, ist anhand solcher Aussagen nicht erkennbar. Hier sollte unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände weiter nach verbindlichen Lösungen gesucht werden.

Literaturverzeichnis

- AktivRegion Nordfriesland Nord Regionalmanagement (2011): Ergebnisprotokoll, 12. Treffen des erweiterten Vorstands der Lokalen Aktionsgruppe am 08. Juni 2011. Internetseite AktivRegion Nordfriesland-Nord: <http://www.aktivregion-nf-nord.de/>. Stand 22.5.2012.
- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V. (2012): AktivRegionen gestalten - gewußt wie? Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops am 13.06.2012 in Rendsburg. Internetseite Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holstein: http://www.aktivregion-shs.de/fileadmin/download/Sonstiges/Dokumentation_Workshopergebnisse_Rendsburg_13062012.pdf. Stand 6.8.2012.
- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V., Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2008a): "Wege mit Aussichten" Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Abschlussbericht.
- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V., Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2008b): "Wege mit Aussichten" Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Untersuchung der Beispielgemeinden.
- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V., Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2011): "Wege mit Aussichten", Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Handlungsleitfaden für Kommunen.
- Bauernverband Schleswig-Holstein e.V., MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein und LWK SH, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (2011): Empfehlungen zur Optimierung des Maisanbaus in Schleswig-Holstein vom 30.09.2011. http://www.schleswig-holstein.de/MLUR/DE/Service/Presse/PI/2011/1011/MLUR_111004_Maiserzeugung_Gemeinsame_Empfehlung.html. Stand 8.5.2012.
- 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.
- LAG AktivRegion Holsteinische Schweiz (2010): Protokoll über die Vorstandssitzung des Vereins "LAG AktivRegion Holsteinische Schweiz e. V." vom 29. März 2010. http://www.aktivregion-shs.de/fileadmin/download/Protokolle/10.03.29__Protokoll_Vorstandssitzung.pdf.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2010): Halbzeitbewertung des ZPLR Schleswig-Holstein. Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Institut für Ländliche Räume: <http://www.vti.bund.de/?id=8183>. Stand 23.1.2012.
- LRH, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2006): Bemerkungen des Landesrechnungshofes zum Ländlichen Wegebau. Internetseite Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getFile=bm2006_tz19.pdf. Stand 17.3.2007.

Anhang Liste der Gesprächspartner

In der zeitlichen Reihenfolge der Gespräche:

- Herr Brodtmann, MLUR
- Herr Höhne, LLUR
- Herr Günther, Regionalmanager LAG Pinneberger Marsch & Geest
- Herr Prüß, Regionalmanager LAG Steinburg (tel.)
- Herr Neumann, Regionalmanager LAG Eider-Kanalregion
- Herr Grap, Tiefbauabteilung Landkreis Steinburg
- Herr Siepman, Regionalmanager LAG Holsteins Herz
- Frau Bauer, Regionalmanagerin LAG Nordfriesland-Nord (tel.)
- Herr Dr. Gerth, Landesbeauftragter für Naturschutz (tel.)
- Herr Am Wege, Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (tel.)
- Herr Sommer, Akademie für ländliche Räume
- Herr Rockel, Bürgermeister Gemeinde Sestermühe
- Herr Schütt, Bürgermeister Gemeinde Wakendorf II
- Herr Kuhnke, Bürgermeister Gemeinde Aukrug, Gespräch im Rahmen der Fallstudie „Lokale Aktion Aukrug“
- Herr Scheel, Bürgermeister Gemeinde Sarlhusen, Gespräch im Rahmen der Fallstudie „Lokale Aktion Aukrug“