

# Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

## 19. Ländlicher Wegebau

**Das ländliche Wegenetz in Schleswig-Holstein ist mit ca. 25.000 km hinreichend dicht und gut ausgebaut. Neue Wege werden kaum noch gebaut.**

**Die ländlichen Wege zu erhalten ist Sache der Gemeinden. Der LRH sieht daher keine Notwendigkeit, die bisherige Form der Förderung des ländlichen Wegebbaus beizubehalten. Vielmehr sollte vorrangiges Ziel die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung sein.**

**Mehr als bisher müssen auch im ländlichen Wegebau die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden.**

### 19.1 Ländliches Wegenetz

Die ländlichen Wege in Schleswig-Holstein wurden überwiegend im 18. und 19. Jahrhundert angelegt. Durch Agrarreformen entstanden örtlich begrenzte Wegenetze. Gemeindeverbindungen und Vernetzungen waren noch die Ausnahme. Erst in der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts entstanden die heute vorhandenen Wegenetze, überwiegend im Zuge von umfangreichen Flurbereinigungen.

Das ländliche Wegenetz erstreckt sich auf etwa 25.000 km, von denen

- 10.000 km mit Asphaltvollbahnen in 3 m Breite befestigt,
- 1.000 km mit Betonvollbahnen in 2,5 bis 3 m Breite befestigt,
- 4.000 km mit Betonspurbahnen befestigt,
- 5.000 km kieswassergebunden befestigt,
- 5.000 km unbefestigt

sind.

Das ländliche Wegenetz als Teil der ländlichen Infrastruktur ist hinreichend dicht und gut ausgebaut, sodass nur noch selten neue Wege gebaut werden müssen. Flurbereinigungsverfahren, in denen Wegebaumaßnahmen Voraussetzung oder Ergebnis der Flächenänderungen sind, werden kaum noch durchgeführt. Im Vordergrund steht die Aufgabe, das ländliche Wegenetz in seiner Struktur zu erhalten und ggf. zu verbessern. In Einzelfällen sind Netzzusammenschlüsse erforderlich. Einzelne Wege müssen, da sie nicht ausreichend befestigt sind, Befestigungen erhalten, die auf die örtlichen Anforderungen abgestimmt sind (z. B. Grünwege), oder sie müssen verbreitert werden.

## 19.2 Förderung des ländlichen Wegebbaus

Der ländliche Wegebau innerhalb und außerhalb von Flurbereinigungsverfahren wird mit Mitteln der EU und im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit Mitteln des Bundes und des Landes gefördert. In den Jahren 2000 bis 2004 betrug das Gesamtinvestitionsvolumen für den Wegebau innerhalb von Flurbereinigungsverfahren ca. 10,2 Mio. € und außerhalb der Flurbereinigungsverfahren ca. 32,2 Mio. €. Die Förderung wurde nach den Richtlinien für die Förderung der Flurbereinigung<sup>1</sup> und für die Förderung des ländlichen Wegebbaus<sup>2</sup> abgewickelt. Künftig wird die Förderung nach den Richtlinien zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung erfolgen.

Für eine Beibehaltung der Förderung des ländlichen Wegebbaus in der bisherigen Form sieht der LRH keine Notwendigkeit. Er hat festgestellt, dass auch Maßnahmen gefördert wurden, die nicht den Förderungskriterien entsprachen, und dass förderungsfähige Maßnahmen nicht immer sparsam und wirtschaftlich abgewickelt wurden. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium) sollte seine Förderpraxis künftig auf die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung<sup>3</sup> ausrichten. Dabei sollte stets kritisch hinterfragt werden, welchen konkreten Beitrag die geförderten Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele leisten.

Das **Landwirtschaftsministerium** bleibt dabei, dass die Förderfähigkeit der Maßnahmen unter sachgerechter Auslegung der Förderrichtlinien festgestellt worden sei. Bei zukünftiger Förderung des ländlichen Wegebbaus werde ein noch strengerer Maßstab angelegt.

Der **LRH** hat die Anlegung eines solchen strengen Maßstabs bisher vermisst.

---

<sup>1</sup> Richtlinien für die Förderung der Flurbereinigung als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 05.08.1991, Amtsbl. Schl.-H. S. 525, zuletzt geändert durch Erlass des Innenministeriums vom 12.03.2003 (n. v.).

<sup>2</sup> Richtlinien für die Förderung des ländlichen Wegebbaus (außerhalb von Flurbereinigungsverfahren) als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 31.07.1986, Amtsbl. Schl.-H. S. 371, zuletzt geändert durch Erlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei vom 29.03.1995 (n. v.).

<sup>3</sup> Tz. 2.3.2 der Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2005 bis 2008, Bundestagsdrucksache 15/5820 vom 22.06.2005.

### 19.3 Planung

Die für die Planung zuständigen Ämter für ländliche Räume (ÄLR) und die Gemeinden begründeten fast alle geprüften Maßnahmen mit mangelhafter Tragfähigkeit und gestiegenen Belastungen durch landwirtschaftlichen Verkehr, wobei sie die Formulierungen der Förderrichtlinien benutzten. Allerdings machten sie in keinem Fall Angaben zur Tragfähigkeit der Wege und zu den zukünftigen Belastungen. Eine Abschätzung dieser Werte hält der LRH bei einer ordnungsgemäßen Planung bei jedem Weg für erforderlich. Bereits 1979<sup>1</sup> hatte der LRH darauf hingewiesen, dass in mehreren Fällen schon beim Ausbau der Wege Gesichtspunkte der späteren Unterhaltung (Folgekosten) zu wenig berücksichtigt worden seien, indem z. B. versäumt wurde, die Ausführung voll auf die besonderen Untergrundbedingungen abzustellen und Entwässerungseinrichtungen (Gräben, Mulden) vorzusehen. Dieser Hinweis wurde nicht hinreichend beachtet. Über die landwirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundenen Einflüsse auf die ländlichen Wege fand der LRH kaum Angaben.

Der LRH hat Fehler bei den Planungen der geprüften Wegebaumaßnahmen vorgefunden, die weder vom Landwirtschaftsministerium noch von den ÄLR gerügt wurden. Einfluss auf die Planung wurde selten und dann nur über eine Reduzierung der Fördermittel genommen.

Bei der Fortschreibung regionaler Wegenetze müssen Gemeinden, Ämter und Kreise Prioritäten setzen, um die zur Verfügung stehenden Mittel so effektiv wie möglich einzusetzen. Ländliche Wege sind ein bedeutender Teil der ländlichen Infrastruktur. Ihre im Regelfall geringe Verkehrsbelastung unterscheidet sie jedoch von klassifizierten Straßen. Deshalb kann unter Beachtung der Gewährleistung der Verkehrssicherheit der Anspruch an den Ausbauzustand (z. B. Ebenheit, Griffigkeit, Spurrinntiefe, Fahrkomfort, Linienführung) deutlich geringer sein. Unter den verstärkten Zwängen zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit müssen mehr als bisher bereits bei der Planung der ländlichen Wegebaumaßnahmen Ausbaunotwendigkeit und Bauweise kritisch geprüft und die Bauweise mit der zukünftigen Wegebedeutung in Einklang gebracht werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** kündigt an, dass eine Förderung ländlicher Wege zukünftig grundsätzlich nur noch auf der Basis integrierter Wegekonzepte erfolgen solle.

Der **LRH** erwartet, dass die von ihm festgestellten Planungsmängel künftig vermieden werden.

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 1979 des LRH, Nr. 6.

#### 19.4 **Bauweisen**

Nach den Richtlinien für den ländlichen Wegebau<sup>1</sup> sollen ländliche Wege bedarfsgerecht ausgebaut werden. Dabei sind die Verkehrsbelastung (Schwerlast und Anzahl der Lastübergänge), der Baugrund und die Entwässerung von besonderer Bedeutung. Die in den Richtlinien empfohlenen Bauweisen wurden nur eingeschränkt angewendet. Die geprüften Maßnahmen wurden überwiegend in Asphaltbauweise ausgeführt. Das von der Landesregierung erklärte Ziel, gebundene Befestigungen weitgehend zu vermeiden, wurde verfehlt. Dabei sehen die Richtlinien ungebundene Befestigungen auch bei mittleren und höheren Belastungen vor. Das Landwirtschaftsministerium sollte zukünftig darauf achten, dass dem Ausbau der Wege eine Bedarfsermittlung vorangeht und dokumentiert wird. Soweit nicht objektiv belegte Gründe im Einzelfall entgegenstehen, sollten ungebundene Wegebefestigungen wegen ihrer geringen Baukosten und ökologischen Vorteile bevorzugt werden.

Klassifizierte Gemeindeverbindungswege mit höherer Verkehrsbelastung sollten nach den Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen<sup>2</sup> gebaut werden, damit sie langfristig ihre Funktion erfüllen können.

Das **Landwirtschaftsministerium** teilt die Auffassung des LRH zu den gewählten Ausbauvarianten nicht. Es betont aber, durch den Einsatz eines integrierten Wegekonzepts werde künftig sichergestellt, dass in Abhängigkeit von den jeweiligen Entwicklungszielen die wirtschaftlichste Lösung gefunden wird.

Der **LRH** sieht es als erforderlich an, dass hierzu seine Hinweise zu den Bauweisen beachtet werden.

#### 19.5 **Unterhaltung der Wege**

Der LRH hat Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Unterhaltungspflichtigen, im Regelfall die Gemeinden, ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht im erforderlichen Maße nachkommen. Viele der geprüften Maßnahmen hätten bei ordnungsgemäßer Unterhaltung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben oder die Gebrauchsdauer hätte durch rechtzeitige und geeignete Instandhaltungsmaßnahmen verlängert werden können. Zu wenig wurde die Bedeutung der Unterhaltung und Instandsetzung der Nebenanlagen, wie Seitenstreifen, Entwässerungsanlagen und Knicks, für den

---

<sup>1</sup> Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW), 137/1999, Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, Bonn.

<sup>2</sup> Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaues von Verkehrsflächen (RStO), Ausgabe 2001, Hg.: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V., FGSV-Verlag, Köln.

Substanzerhalt der Wege beachtet. In weiter Auslegung der einschlägigen Richtlinien sind in den vergangenen Jahren Asphaltdeckenerneuerungen wie ein Wegeneubau oder -ausbau gefördert worden. Der LRH empfiehlt dem Landwirtschaftsministerium, zukünftig in den Gemeinden, die ihre Unterhaltungspflicht vernachlässigen, die Höhe der Förderung infrage zu stellen.

Das **Landwirtschaftsministerium** will der Empfehlung des LRH in der Weise folgen, dass künftig die Unterhaltungspraxis der Gemeinden als ein Förderkriterium stärker gewichtet wird.

#### 19.6 **Ausschreibung, Vergabe und Vertragsabwicklung der Baumaßnahmen**

Die Ausschreibungen der durch die ÄLR durchgeführten Wegebaumaßnahmen innerhalb der Flurbereinigung basierten auf den vereinfachten Planungs- und Genehmigungsunterlagen. Dort enthaltene Fehler wurden übernommen. Die Leistungsbeschreibungen wurden überwiegend nicht mit hinreichender Sorgfalt erstellt. So kamen ausgeschriebene Positionen nicht zur Ausführung, wurden Nachträge fehlerhaft vereinbart. Aufgrund von erheblichen Massenmehrungen kam es zu Kostensteigerungen, die bei sorgfältiger Planung und Ausschreibung vermeidbar gewesen wären. Lieferscheine waren nicht auf der Baustelle entgegengenommen und auch nicht unterschrieben worden. Damit waren sie als zahlungsbegründende Unterlage wertlos. Weitere Belege, wie Aufmaße oder Vermerke, fehlten häufig, selbst dann, wenn keine Lieferscheine vorhanden waren. Somit wurden in Rechnung gestellte Asphaltmengen in erheblichem Umfang ungeprüft bezahlt.

Auch außerhalb der Flurbereinigung durchgeführte Wegebaumaßnahmen wurden nicht immer korrekt abgewickelt. Allerdings waren die von Ingenieurbüros erstellten Unterlagen meist besser als die der ÄLR.

Bei der Überprüfung der Lieferscheine stellte der LRH fest, dass viele Fahrzeuge überladen waren. Diese Schwerlastfahrzeuge führen gerade bei den schwach belastbaren ländlichen Wegen zur Zerstörung nicht nur der Deckschicht, sondern auch des Unterbaus. Was aufgebaut werden soll, wird an anderer Stelle zerstört.

Die vom LRH gerügten Mängel und Fehler führten zu erheblichen Kostensteigerungen. Das Landwirtschaftsministerium muss dafür Sorge tragen, dass solche Fehler zukünftig vermieden werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** will durch geänderte Vertragsgestaltung und verstärkte Fachaufsicht künftig sicherstellen, dass Fahrzeugüber-

ladungen geahndet und Fehler und Mängel bei Planung und Ausführung vermieden werden.

#### 19.7 **Aufgabenwahrnehmung, Organisation**

Das Landwirtschaftsministerium sollte Überlegungen anstellen, wie unter dem Ansatz der Verwaltungsvereinfachung die Förderung des ländlichen Wegebbaus noch bedarfsgerechter, zeitnäher und zügiger durchgeführt werden kann. So könnte auf die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens für Maßnahmen verzichtet werden, bei denen lediglich eine alte Fahrbahndecke gegen eine neue ersetzt wird oder auf eine alte eine neue aufgebracht wird, ohne dass die Breite oder sonstige Anlagen verändert werden.

Bei Wegebaumaßnahmen außerhalb der Flurbereinigung könnten die Zuwendungen direkt den Gemeinden bzw. Ämtern bewilligt werden. Die Kreise würden nachrichtlich informiert werden. Dieses Verfahren wird bereits zwischen einem ALR und den Gemeinden eines Kreises versuchsweise praktiziert.

Ziel des Landwirtschaftsministeriums sollte es sein, die fachliche Kompetenz in der Planung und Baudurchführung zu stärken, die Verwaltung zu entlasten und Haushaltsmittel einzusparen. Beispielsweise stehen die vom LRH vorgefundenen Mängel und Fehler bei den Entwurfs- und Bauunterlagen in einem krassen Gegensatz zu den bei Maßnahmen der Gemeinden festgestellten zahlreichen örtlichen Besichtigungsterminen mit vielen Beteiligten.

Dienst- und Fachaufsicht im Bereich des ländlichen Wegebbaus müssen durch die zuständigen Stellen verstärkt wahrgenommen werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** sagt zu, durch den Einsatz integrierter Wegekonzepte und eine verstärkte Fachaufsicht eine effektivere Aufgabenwahrnehmung und -organisation sicherzustellen.