

Konzeption und Umsetzung eines ländlichen Kernwegenetzes in der Allianz „Fränkischer Süden“



Robert Bromma

Ausgangslage und Motivation

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft, die rasante Entwicklung in der Landtechnik mit immer größeren, schwereren Transport- und Erntemaschinen und höheren Fahrgeschwindigkeiten überfordern das vorhandene landwirtschaftliche Flurwegenetz. Verbrauchte Fahrbahnen, zerstörte Betondecken, ausgefahrene Kurven, abgebrochene Kanten, Spurrinnen, Schlaglöcher und Risse prägen zunehmend das Bild der Wirtschaftswege, die den aktuellen Belastungen nicht mehr gewachsen sind.



Viele Wirtschaftswege verkraften die erhöhten Verkehrsbelastungen nicht



Landwirtschaftliche Fahrzeuge werden immer breiter, schwerer und schneller

Stark veränderte Fahrbeziehungen zu den oft in verschiedenen Gemarkungen liegenden Wirtschaftsflächen oder zu den Verarbeitungsbetrieben kommen hinzu. Darüber hinaus müssen viele Wege weitere multifunktionale, gesellschaftlich wichtige Zwecke für Spaziergänger, Touristen, Reiter, Radler und Autofahrer erfüllen. Die unterhaltspflichtigen Kommunen kommen mit dem Ausbau, der Instandhaltung und der Erneuerung der Wege nicht nach. Eine komplette Erneuerung des insgesamt ca. 310.000 km langen Wirtschaftswege-netzes in Bayern würden Kosten in Milliardenhöhe verursachen. Es müssen deshalb Schwerpunkte gesetzt und Prioritäten gefunden werden.

Als Gebietsabteilungsleiter für Land- und Dorfentwicklung in mehreren Landkreisen Unterfrankens bin ich auch regionaler Ansprechpartner für die Förderung ländlicher Infrastrukturmaßnahmen. Bei Gesprächen mit Kommunen und Landwirten musste ich immer wieder feststellen, dass für die Ertüchtigung wichtiger Hauptwirtschaftswege in der landwirtschaftlich genutzten Flur bisher nur dann eine Förderung möglich war, wenn sie gleichzeitig dem Lückenschluss von überörtlichen Wander- und Radwegenetzen dienen. Bei der 32. Bundestagung des Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG) im Herbst 2011 in Mainz stellte Frau Dr. *Deike Timmermann* eine landesweite Studie zur Zukunftsfähigkeit der ländlichen Wege in Schleswig-Holstein vor und plädierte für einen neuen Umgang mit den Wegen auf Basis einer gezielten Erhebung, Einstufung und Priorisierung. Die Idee zur Planung eines gemeindeübergreifenden Hauptwegenetzes überzeugte mich. Zumal sich die Rahmenbedingungen und die Anforderungen für die landwirtschaftlichen Wege im Lauf der Zeit stark geändert haben und der Bedarf vor Ort immer drängender wird.

Modellgebiet Allianz „Fränkischer Süden“

Am Beispiel der Allianz „Fränkischer Süden zwischen Main und Tauber“ im unterfränkischen Landkreis Würzburg möchte ich nachfolgend darstellen, wie ein Konzept für ein ländliches Kernwegenetz in der Praxis entstehen kann, wie die Struktur der Wege aufgebaut ist und welche Möglichkeiten zur Umsetzung eines solchen Konzeptes bestehen. Die interkommunale Allianz „Fränkischer Süden“ umfasst 14 Kommunen mit ca. 35.000



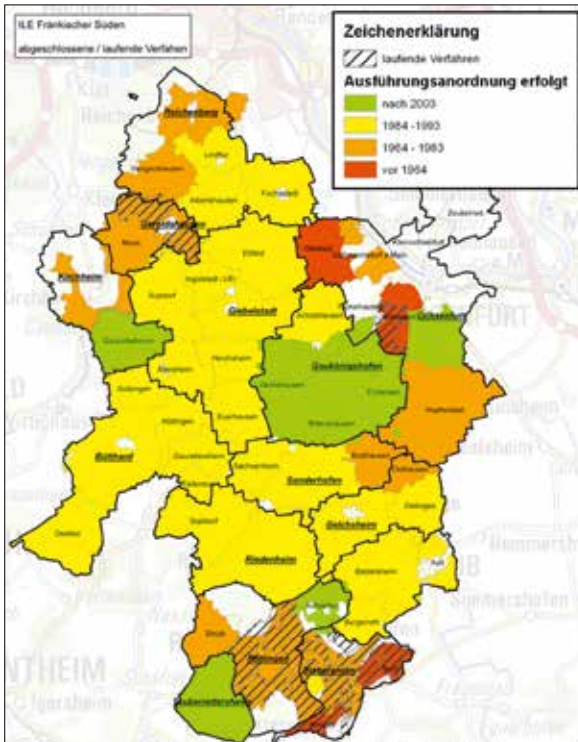
Ländliche Kernwege erfüllen wichtige Funktionen für die Landwirtschaft

Die Gemeindeallianz „Fränkischer Süden“ im Landkreis Würzburg (Logo)

Einwohnern in 51 Gemarkungen auf einer Gesamtfläche von ca. 370 km². Die Lenkungsgruppe der Allianz hat die Konzeption und die Schaffung eines landwirtschaftlichen Kernwegenetzes als Schlüsselprojekt in ihr 2012 fertiggestelltes Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept aufgenommen. Zusammen mit dem Amt für Ländliche Entwicklung (ALE) Unterfranken wurde diese Projektidee aufgegriffen und als bayernweit erstes Konzept für ein ländliches Kernwegenetz in die Tat umgesetzt.

Das Allianzgebiet war besonders gut geeignet für diese Aufgabenstellung, besteht es doch im Wesentlichen aus dem „Ochsenfurter Gau“, einem relativ dünn besiedelten, landwirtschaftlichen Vorranggebiet mit besten Lößböden, wachsenden Ackerbaubetrieben, die vorwiegend Getreide und Zuckerrüben anbauen und einem steigenden Anteil an Pachtflächen.

Einen ersten Überblick über den Zustand und das Alter der landwirtschaftlichen Wege liefert eine Grafik zu den bisher im Untersuchungsraum durchgeführten Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Von den insgesamt mehr als 100 Verfahren



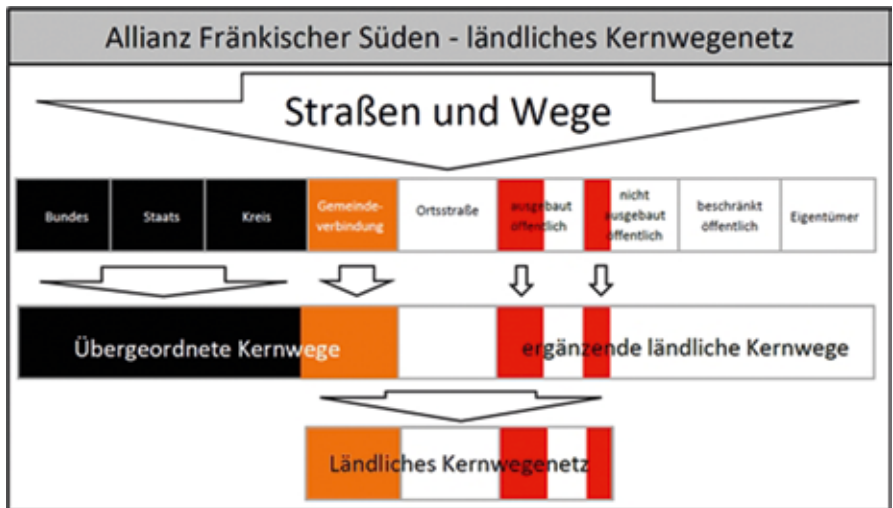
Die räumliche Verteilung der unterschiedlichen Zeiten bisheriger Neuordnungsverfahren gibt Hinweise auf Alter und Zustand der Wirtschaftswege

waren die Erstbereinigungen meist vor dem 2. Weltkrieg abgeschlossen. Einen Schwerpunkt der Neuordnungstätigkeit gab es Anfang der 80er Jahre. Aus dieser Zeit stammen viele der vorhandenen Wirtschaftswege. Aktuell sind am ALE Unterfranken sechs Verfahren in Bearbeitung, die ihr örtliches Wegenetz auf Basis des neuen Konzeptes planen. Die Gebietsanalyse zeigt sehr anschaulich die räumliche Verteilung der Zeiten der gezielten Flurerschließung und weist auf das Alter bzw. den Erneuerungsbedarf der ländlichen Wege hin. Sie kann gute Dienste bei Vorauswahl einer Abgrenzung eines Untersuchungsgebietes und als Hilfestellung für das Maß der Dringlichkeit eines Kernwegekonzeptes leisten.

Ziele und Definitionen für ein Kernwegenetz

Mit einem gemeindeübergreifenden Kernwegenetz soll die flurerschließende ländliche Infrastruktur in unterschiedliche Qualitäts- und Ausbaustufen gegliedert und die dafür notwendige Netzstruktur optimiert werden. Im Rahmen der Konzepterstellung wurden zunächst einige Begriffe definiert und Grundsätze festgelegt:

Zum Oberbegriff „Kernweg“ gehören sowohl die ländlichen Kernwege als auch die im Gebiet vorhandenen übergeordneten, klassifizierten Straßen und Wege, soweit sie geeignet sind, dem landwirtschaftlichen Verkehr zu dienen. Das heißt, auch die im Planungsraum vorhandenen Bundes-, Staats-, Kreis- und Gemeindestraßen (außerhalb der Ortslagen) sind grundsätzlich als Kernwegpotential im Sinne des Konzeptes zu verstehen. Die „Ländlichen Kernwege“ werden aus wesentlichen Teilen der Gemeindeverbindungsstraßen, der ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldwege und einiger weiterer, bisher nicht ausgebauter Wege (Lückenschlüsse) gebildet.



Ländliche Kernwege setzen sich aus Teilstücken verschiedener öffentlicher Straßen zusammen

Die Netzmaschen des Kernwegenetzes im Allianzgebiet sollen aufgrund der Landschaftsstruktur mit einer gering bis mäßig bewegten Topographie ca. 1,5 km bis 2 km weit sein. Innerhalb dieser Maschen gibt es weiterhin ein inneres, verdichtendes Netz zur Erschließung der Grundstücke mit nachgeordneten, befestigten und unbefestigten Wegen. Als zentrale Qualitätsanforderungen an einen zukunftsfähigen ländlichen Kernweg wurden eine 3,5 Meter breite, gebunden befestigte Fahrbahn mit einer Tragfähigkeit für 11,5 Tonnen Achslast, beidseitig mindestens 0,5 Meter breite befestigte Seitenstreifen und ein Wegseitengraben definiert. Der Weg soll außerdem über ausreichend ausgeformte Kur-

ven, verkehrsgerechte Einmündungen in überörtliche Straßen und bei Bedarf über Ausweichstellen verfügen. Dieser Ausbaustandard orientiert sich an den in Fortschreibung befindlichen Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW).



Standardausbau eines ländlichen Kernweges mit 3,5m Fahrbahnbreite und 11,5 Tonnen Achslast

Erstellung des Konzeptes

Das von der Allianz entworfene Leistungsbild zur Ausschreibung an fachkundige Planungsbüros fordert neben der Bestandsaufnahme, der Erarbeitung eines ländlichen Kernwegekonzeptes und der Abstimmung mit den Betroffenen auch eine Bewertung der ländlichen Kernwege, Empfehlungen für Prioritäten und Schwerpunkte, Abschätzung des Finanzbedarfs und Vorschläge zur Umsetzung des Konzeptes.

Der Planungsauftrag wurde an die BBV-Landsiedlung, Dienststelle Würzburg vergeben, deren Mitarbeiter das Planungsgebiet und die regionalen Akteure aus der Betreuung von Verfahren der Ländlichen Entwicklung bereits recht gut kannten. Die Kosten für das Konzept wurden nach den Finanzierungsrichtlinien Ländliche Entwicklung in Bayern zu 75 % gefördert. Die im Mai 2013 begonnene Bearbeitung des Kernwegekonzeptes wurde nach Billigung durch die Lenkungsgruppe der Allianz, also den Bürgermeistern der 14 Gemeinden, im Februar 2014 abgeschlossen.



Das Kernwegekonzept wird in der Lenkungsgruppe der Allianz abgestimmt und festgelegt

Mit dem Abstimmungsprozess zur Auswahl der geeigneten Wegetrassen wurde Neuland betreten. Es gab unterschiedliche Abstimmungsrunden und Abstimmungsebenen sowie ein schrittweises, iteratives Vorgehen. Die Lenkungsgruppe der Allianz installierte eine Projekt begleitende Arbeitsgruppe bestehend aus zwei Bürgermeistern, je einem Vertreter des Amtes für Ländliche Entwicklung, des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, des Bayerischen Bauernverbandes sowie des Landratsamtes. Zunächst hat sich das beauftragte Büro ortskundig gemacht und für die gemeindeweise Diskussion mit den Landwirten und

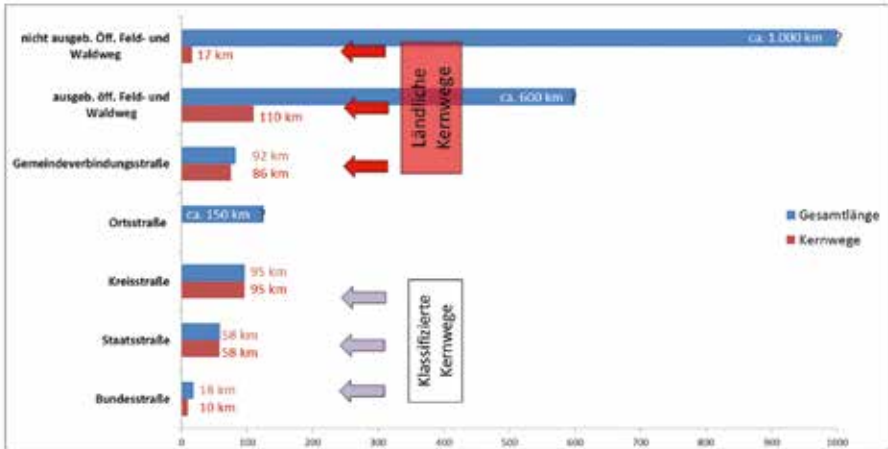


Ausschnitt des Umsetzungsplans für das Kernwegenetzt mit drei zeitlichen Ausbauhorizonten

der Kommune den Bestand insbesondere der klassifizierten Straßen, Radwege und Ortsverbindungswege auf Karten dargestellt. Nach Abstimmung mit örtlichen Schlüsselpersonen folgte die gemeindeübergreifende Abklärung der Netzstruktur. Dies war wichtig, weil in benachbarten Gemarkungen vereinzelt unterschiedliche Vorstellungen zu den grenzübergreifenden Anschlüssen bestanden. Anschließend wurden wichtige Träger öffentlicher Belange, wie Straßenbau, Naturschutz und Tourismus eingebunden. Schließlich wurde der bauliche Zustand der ausgewählten ländlichen Kernwege örtlich ermittelt und in einfachen Erhebungsbögen dokumentiert. Die Wege wurden in drei Qualitäts- bzw. zeitliche Ausbauprioritäten eingestuft und noch einmal auf kommunaler Ebene vorgestellt.

Ergebnisse und Erkenntnisse

Insgesamt wurden im Untersuchungsgebiet Kernwege mit einer Gesamtlänge von 376 km Länge erfasst, das sind ca. 1,0 km pro 100 ha bzw. pro km². Davon sind ca. 213 km (0,6 km Weg/km²) den ländlichen Kernwegen und ca. 163 km (0,4 km Weg/km²) den klassifizierten Straßen zuzuordnen.



Die jeweiligen Anteile der öffentlichen Straßen am Kernwegenetz

Als dringlichste bzw. kurzfristig umzusetzende Maßnahmen sind (ohne Berücksichtigung der Gemeindeverbindungsstraßen) innerhalb der nächsten fünf Jahre etwa 29 km der Ländlichen Kernwege zu ertüchtigen oder auszubauen. Der Investitionsbedarf liegt bei kalkulierten regionalen Durchschnittskosten von ca. 200 €/l/m Wegeausbau damit bei etwa 5,8 Millionen Euro.

Die Erstellung des Kernwegekonzeptes der Allianz „Fränkischer Süden“ und dessen Analyse erbrachten weitere interessante Erkenntnisse:

1. Fast alle klassifizierten Straßen sind als Kernwege nutzbar. Lediglich das verkehrsmäßig hoch belastete Teilstück der Bundesstraße B19 zwischen Würzburg und Giebelstadt mit über 10.000 Fahrzeugen/Tag wurde ausgenommen und durch eine parallel geführte Wegeführung ersetzt.
2. Die echten Netzlücken (Ausbaubedarf auf unbefestigten oder neuen Trassen) sind mit ca. 17 km (8 % der ländlichen Kernwege) relativ gering und betreffen hauptsächlich die markierungsübergreifenden Verbindungen. In weit zurück liegenden Flurbereinigungsverfahren plante und baute man meist ein vom Ort ausgehendes sternförmiges Wegenetz, das zu den Rändern hin immer schwächer befestigt wurde. Später wurden v. a. wegen der Zuckerrübenabfuhr befestigte Ringverbindungen innerhalb der Ortsfluren geschaffen. Damit wollte man vermeiden, dass Landwirte in benach-

barten Gemarkungen hinein pachteten. Heute spielen diese lokalen Abgrenzungsbestrebungen keine Rolle mehr. Ein raumfüllendes, gemarkungsübergreifendes Netz ist unabdingbar und wird allgemein akzeptiert.

3. Die ländlichen Kernwege bestehen zur kleineren Hälfte aus Gemeindeverbindungsstraßen und zur größeren Hälfte aus vorhandenen bzw. neu zu schaffenden Hauptwirtschaftswegen. Den unterschiedlich gut ausgebauten Gemeindeverbindungsstraßen fällt dabei eine besonders wichtige, netztragende Rolle zu. Diese Bedeutung wurde relativ spät erkannt; der Ausbauzustand und Erneuerungsbedarf dieser Wege musste deshalb nachträglich erfasst werden.
4. Innerörtliche Straßen, Ortsrandwege und Ortsumgehungsmöglichkeiten wurden im Rahmen des pilothaften Planungsauftrages nicht untersucht. Es stellte sich aber heraus, dass dies zur Konfliktminimierung zwischen den Interessen der dörflichen Wohnbevölkerung und der Landwirtschaft ein wichtig zu nehmendes Thema ist. Bei Folgekonzepten sollte geprüft werden, ob dieser Aspekt genauer untersucht werden soll.
5. Die Öffentlichkeit, die Behörden und die Verbände sind im Lauf des Planungsprozesses gut einzubinden und zu informieren. Damit können Ängste oder Missverständnisse vermieden, Wissensdefizite abgebaut und mehr Verständnis für die Belange der Landwirtschaft geschaffen werden.

Möglichkeiten zur Umsetzung des Kernwegekonzeptes

Zur Realisierung eines ländlichen Kernwegekonzeptes eignen sich vor allem drei Instrumente der Ländlichen Entwicklung: Das vereinfachte Verfahren nach § 86 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) mit begrenzter Ausdehnung, das Regelverfahren nach den §§ 1 und 37 FlurbG bei weitreichenden Bodenordnungsaufgaben und die Förderung als ländliches Infrastrukturvorhaben unter Baurägerschaft der Gemeinde.

Ein eng begrenztes Bodenordnungsverfahren nach § 86 FlurbG im näheren Umfeld des auszubauenden Weges wird als „Standardmodell“ in vielen Fällen ausreichen. Für einen ländlichen Kernweg mit begleitender Wasserführung sind im ebenen bis mäßig geneigten Gelände ca. 8-9 m Breite erforderlich. Da im Allianzgebiet nur ein Teil der ländlichen Kernwege diese Breite aufweist, werden in der Regel begleitender Landerwerb, Grenzverschiebungen, Auflassung bzw. Rückbau entbehrlicher Wege oder kleinere naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahmen notwendig sein. Vorzugsweise sind mit den Angrenzern Vereinbarungen zu treffen um eine schnelle Verwirklichung der Maßnahme sicherzustellen.

Als „umfassendes Modell“ kann das in die Fläche wirkende Bodenordnungsverfahren nach § 1 und § 37 FlurbG bezeichnet werden. Es ist geprägt durch einen über den aktuell notwendigen Ausbaubedarf einzelner Kernwege hinausgehenden Ansatz, der prinzipiell alle Möglichkeiten des Instrumentes Flurneuordnung beinhaltet. Die auszubauenden Wege wirken somit als Impulsgeber für ein breit aufgestelltes, integriertes Vorhaben.

Bei der dritten Variante, dem „Fördermodell“, beteiligt sich das Amt für Ländliche Entwicklung nur beratend und fördernd. Wenn im Einzelfall die Grundstücksbreiten der Wege

nicht ausreichen, kann die Gemeinde als zuständiger Bauträger mit den angrenzenden Grundeigentümern kleine Eigentumsveränderungen vereinbaren, notarielle Regelungen treffen und eine Katastervermessung veranlassen.

Die drei genannten Umsetzungsmöglichkeiten sollten sich auch in den Förderhöhen unterscheiden. Ich könnte mir eine Abstufung des Fördersatzes nach der landwirtschaftlichen Vergleichszahl, die ein Maß für die durchschnittliche Bodenqualität in einer Gemeinde ist, oder nach Art und Umfang der Eigentumsregelung vorstellen. Das bedeutet: In landwirtschaftlichen Vorranggebieten wird ein ländlicher Kernweg generell niedriger gefördert als in benachteiligten Agrargebieten und die Förderung für einen Kernweg, der im Rahmen eines Bodenordnungsverfahrens hergestellt wird, ist höher als bei einem reinen Fördervorhaben.

Große Vorteile bei Planung und Umsetzung eines Kernwegekonzepts sehe ich in den bei der Integrierten Ländlichen Entwicklung entstandenen kommunalen Allianzen. Pluspunkte sind eine verstetigte Organisationsstruktur, ein regelmäßiger, vertrauensbildender Austausch zwischen den Gemeinden, ein prozesssteuerndes Management und eine fachkundige behördliche Begleitung. Die Experten der Verwaltung für Ländlichen Entwicklung sollen beim Ausbau einzelner Teile eines ländlichen Kernwegenetzes als kompetente Lotsen fungieren und zusammen mit den Kommunen und Grundeigentümern sowie in Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange die jeweils bestmögliche Umsetzungsvariante zur Optimierung des Netzes und zur Verbesserung der Wegequalität finden.

Die Umsetzung wird spannend

Die intensive Beschäftigung mit dem Thema hat gezeigt, dass es noch viele offene Baustellen auf dem Weg zu einer bayernweiten Realisierung eines ländlichen Kernwegenetzes gibt. Im gegenseitigen Dialog sind Fragen entstanden, die in der Praxis erst noch behandelt und gelöst werden müssen:

- Können und wollen die Kommunen als Unterhaltspflichtige der Wege den Eigenanteil der Ausbaurkosten aufbringen?
- Wie können die verschiedenen Nutznießer der Wege, wie z. B. die Betreiber von Biogasanlagen angemessen und sachgerecht beteiligt werden?
- Sind eventuell Ausbausatzungen für die Flur notwendig und hilfreich?
- Sind die Grundeigentümer und Landwirte bereit, die notwendigen Flächen für eine Verbreiterung der Trassen und für wegbegleitende Gräben zur Verfügung zu stellen?
- Werden die theoretisch ermittelten, hohen Finanzmittel des Staates gebraucht und bei Bedarf auch zur Verfügung gestellt?
- Wird durch die Schwerpunktbildung durch die ländlichen Kernwegen die Unterhaltung der übrigen ausgebauten Wirtschaftswege vernachlässigt?

Ich denke, bei der Konzeption weiteren ländlicher Kernwegenetze, bei künftigen Abstimmungsprozessen hierzu in den unterschiedlichen Regionen und bei ersten Umsetzungsbeispielen müssen zusätzliche Erfahrungen gesammelt werden. Und da ist es gut, dass

nicht nur in den Integrierten Ländlichen Entwicklungen in Unterfranken, sondern auch in den anderen Regierungsbezirken Zug um Zug solche ländliche Kernwegenetze konzipiert werden.



Zur Stärkung landwirtschaftlicher und touristischer Entwicklungspotenziale einer Region werden gut ausgebaute Kernwege gebraucht

Ländliche Kernwegenetze schaffen Vorteile für Viele

Das gemeindeübergreifende Gesamtkonzept für ein ländliches Kernwegenetz erfüllt die neuen Voraussetzungen für die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen zur Erschließung der landwirtschaftlichen und touristischen Entwicklungspotenziale einer Region. Mit einem Kernwegekonzept und dem nachfolgenden schrittweisen Aus- und Umbau von Hauptwirtschaftswegen entsteht mit der Zeit ein gut abgestimmtes hochwertiges Flurwegenetz, das den Landwirten, der Bevölkerung und der gesamten Gesellschaft einer Region einen Vorsprung im Wettbewerb um Arbeitsplätze, Attraktivität und Lebensqualität bringen kann.

Für die Beteiligten entstehen viele Vorteile:

- Für den Freistaat Bayern durch ein optimiertes an der Basis abgestimmtes Konzept zur Förderung von Schwerpunkten der ländlichen Infrastruktur. Die öffentlichen Mittel werden effektiv, zukunftsorientiert und qualitätssteigernd eingesetzt.

- Für die Kommunen durch neue finanzielle Hilfen bei der Erfüllung wichtiger Infrastrukturaufgaben.
- Für Landwirte, Grundeigentümer und Bürger durch die Sicherung des Wertes ihres Eigentums und durch die Verbesserung ihrer Arbeits-, Wohn- und Lebensverhältnisse.

Das Konzept der Allianz „Fränkischer Süden“ für ein ländliches Kernwegenetz ist eine neuartige Planungsleistung mit bayernweit modellhaftem Charakter. Deshalb wurde es für den Staatspreis 2014 - Land- und Dorfentwicklung - der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung nominiert und vom Bayerischen Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Herrn MdL *Helmut Brunner* mit einem Sonderpreis in der Kategorie „Kreative Initiativen, Planungs- und Entwicklungsprozesse“ ausgezeichnet.

Quellen, Literatur und weitere Informationen

Timmermann, Deike (2012): Wie sichern wir die Zukunftsfähigkeit ländlicher Wegenetze? In: Schriftenreihe Deutsche Landeskulturgesellschaft Heft 9, 2012, S. 59–74.

Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V. u. a. (Hg.) (2008): Wege mit Aussichten, Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Flintbek.

Lorig, Axel (2013): Wirtschaftswege mit Zukunft – ländlicher Wegebau ist unverzichtbar. In: Landentwicklung aktuell. 19. Jahrgang, Ausgabe 2013, S. 40-42.

BBV-Landsiedlung GmbH (2014): Konzept für ein Kernwegenetz im Gebiet der interkommunalen Allianz Fränkischer Süden; siehe auch: <http://www.bbv-ls.de/allianz-fraenkischer-sueden>

Allianz „Fränkischer Süden“ (2014): <http://www.fraenkischer-sueden.de/Abgeschlossene-Projekte.39.0.html#c156>

Download des Konzeptes für ein Kernwegenetz: http://www.fraenkischer-sueden.de/fileadmin/user_upload/Projekte/Abgeschlossene_Projekte/2014_Konzept_fuer_ein_Kernwegenetz_im_Gebiet_der_Interkommuna.pdf