

Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum

Kapitel 0803 Ländlicher Raum, Ernährung und Landwirtschaft

20 Förderung der Erschließung von neuem Gewerbegebiete

Das Land fördert Gewerbegebiete-Erschließungen im ländlichen Raum mit rd. 5 Mio. € je Jahr, aber nur wenige Betriebe siedeln sich dort an. Infolge der zum Abrechnungszeitpunkt im Mittel nur zu rd. 55 % nachgewiesenen Belegung erheben sich Fragen zum Förderbedarf und zur Zielerreichung. Der Rechnungshof schlägt eine belegungsbezogene Auszahlung der Fördermittel und Erfolgskontrollen vor.

1 Ausgangslage

1.1 Durch das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) werden seit 1995 zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlich geprägten Gemeinden gefördert. Im ländlichen Raum kommt das ELR fast flächendeckend zum Einsatz, wenn auch die Anzahl der Projekte und der Umfang der eingesetzten Fördermittel in den Gemeinden je nach der strukturellen Situation unterschiedlich ist.

1.2 In der Denkschrift 2001, Nr. 14 hatte der RH bereits Verbesserungsvorschläge zur Verfahrensvereinfachung des ELR aufgezeigt. Im Folgejahr untersuchte der RH mit den StRPÄ als Schwerpunktthema landesweit die Erschließung von neuem Gewerbegebiete im ELR, und zwar für den Zeitraum 1995 bis 2000. Bei diesem Förderschwerpunkt geht es in erster Linie darum, im Zusammenhang mit Entflechtungen und Ansiedelungen sowie zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch finanzielle Förderung eines Teils der entstehenden Erschließungskosten zu entlasten. Zunächst erhalten zwar die Gemeinden diese Fördermittel zur anteiligen Finanzierung der Erschließungsmaßnahmen; sie müssen diese aber durch reduzierte Erschließungskostenbeiträge an die KMU weiter geben.

Im Zuge der Prüfung erfolgten bei den Gemeinden an Hand eines Fragenkatalogs Erhebungen zu folgenden Themen:

- Beweggrund der Gewerbegebietsplanung,
- Belegung/Fehlbelegung,
- Auslastung,
- Flächen- und Kostenbilanz,
- Weitergabe der Erschließungsförderung/Nachweis,
- Zielerreichung.

Die Erhebungen konzentrierten sich auf die in den Hj. 1995 bis 2000 im Rahmen des ELR geförderten 216 Gewerbegebiete-Erschließungen, welche die Kommunen in der Regel in der ELR-Kategorie „kommunal – nicht gewerblich“ durchgeführt haben. Die Zuwendungen des Landes werden hierbei als Projektförderung im Wege der Anteilsfinanzierung gewährt. Gefördert werden die kommunalen Erschließungsmaßnahmen nach diesem Programm in der Regel zu 33 %, in Einzelfällen bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Aufwendungen.

Die Regierungspräsidien bzw. das Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung (LFL) bearbeiten und bewilligen die Förderanträge; die weitere Abwicklung des Förderverfahrens erfolgt dann durch die Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank – (L-Bank).

Die gesamte Fördersumme betrug für die Erschließungsmaßnahmen in diesem Zeitraum 29,4 Mio. €; zum Prüfungszeitpunkt 2000 waren 148 Maßnahmen (69 %) abgerechnet.

Aus den Einzelmaßnahmen wurden die Fälle ausgesondert, welche noch nicht abgerechnet waren, und solche, welche durch unvollständige Angaben das Ergebnis einer repräsentativen Umfrage hätten verfälschen können. In der Auswertung verblieben danach 114 Einzelmaßnahmen, die von 106 Gemeinden initiiert worden waren.

1.3 Die sehr flexibel gehaltene Richtlinie des MLR zum ELR vom 01.07.1994 enthält zum Förderschwerpunkt „Arbeiten“ bzw. zur „Erschließung von neuem Gewerbegebiete“ in Nr. 5.1.3 folgende Hinweise:

„Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen vor allem in Verbindung mit

- der Entflechtung unverträglicher Gemengelagen,
- der Reaktivierung von Gewerbebrachen und
- der Errichtung von Gewerbehöfen

einschließlich Grunderwerb und vorbereitenden Maßnahmen wie Baureifmachung von Grundstücken sowie die dazu notwendige Erschließung von neuem Gewerbegebiete“.

Diese generellen Hinweise bestimmen also den Einsatz von jährlich rd. 5 Mio. € Fördermitteln für den Bereich Arbeitsplätze/Gewerbegebiete-Erschließung.

2 Prüfungsfeststellungen

Ziel der Prüfung war es, die Einhaltung der Vorgaben der Förderrichtlinie ELR, die Anwendung bzw. den Erfolg eines Fördercontrollings sowie die Notwendigkeit dieses Teils des ELR-Programms zu untersuchen und aus den Ergebnissen Empfehlungen abzuleiten.

2.1 Kleine und mittlere Unternehmen

Das Ergebnis der Fragebogenaktion zeigt, dass zwar ein hoher Prozentsatz der Betriebe, die sich bereits angesiedelt haben, KMU zuzuordnen ist, dass Gemeinden allerdings auch Teile der Gewerbegebietsflächen für Betriebe reserviert haben, die nicht zu den KMU zählen (z. B. ein Konzern zugehöriges Energieversorgungsunternehmen und eine Straßenmeisterei als Untere Sonderbehörde des Landes; in beiden Fällen wurde der Zuschuss auf Grund der Prüfung bereits zurückgefordert).

Es sollte sichergestellt werden, dass künftig die ELR-Förderung bestimmungsgemäß nur KMU-Betrieben zugute kommt.

2.2 Fördergrund

Die Verteilung der in der Förderrichtlinie als bevorzugte Fördergründe (s. Pkt. 1.3: „vor allem in Verbindung mit ...“) genannten Punkte auf die einzelnen Maßnahmen wird in Übersicht 1 dargestellt.

Übersicht 1

Fördergründe und deren Verteilung auf die Einzelmaßnahmen

| Fördergrund | Anzahl | Anteil |
|---------------|--------|---------|
| Entflechtung | 190 | 38,2 % |
| Gewerbehof | 13 | 2,6 % |
| Reaktivierung | 9 | 1,8 % |
| Sonstige | 231 | 46,5 % |
| ohne Angabe | 54 | 10,9 % |
| Summe | 497 | 100,0 % |

Diese Auflistung zeigt, dass ein erheblicher Teil (46,5 %) der geförderten Gewerbegebiete-Erschließungen nicht (oder nicht mehr) den bevorzugten Fördergründen zuzuordnen ist, d. h., dass in der Praxis überwiegend die reine Erschließung neuen Gewerbegebietes gefördert wird; der Förderzweck hat sich somit offensichtlich vom ursprünglichen Förderansatz entfernt.

2.3 Förderziel/Fördercontrolling

Das übergeordnete Ziel des ELR besteht in der Förderung von Maßnahmen, welche zu einer „Strukturverbesserung des Ortes in seiner Gesamtheit führen“. Im Förderantrag muss die Gemeinde die strukturelle Ausgangslage und die Entwicklungsziele beschreiben, was allerdings in der Regel sehr pauschal und bezogen auf das Oberziel „Strukturverbesserung“ geschieht. Zielvorgaben für die einzelnen Förderschwerpunkte, welche von den meisten Gemeinden gebündelt zum ELR angemeldet werden, gibt es jedoch zumeist nicht.

Im Förderbereich „Gewerbegebiete-Erschließung“ vermisst der RH – wie in vielen Investitionsförderbereichen des ELR – die Vorgabe von mess- und bewertbaren Einzelzielen. Der Erfolg kann nicht daran gemessen werden, ob enormer Antragstau und stetiger Mittelfluss vorherrschen, also input-orientierte Ansätze erfüllt werden. Eine output-orientierte Förderung verlangt vielmehr, dass die Ziele möglichst genau definiert und auch quantifiziert angegeben werden. Im Kern geht es bei einer Erfolgskontrolle der Förderpolitik darum, wenigstens die für den beabsichtigten Erfolg maßgeblichen Hauptfaktoren zu analysieren, um ermitteln zu können, ob und welchen Einfluss staatliche Fördermittel dabei haben.

Es ist unverzichtbar, Ziele von Förderprogrammen möglichst konkret festzulegen und dabei anzugeben, woran sie gemessen werden sollen. Das MLR sollte Kriterien und Indikatoren zur Beurteilung des Erfolgs für diesen Förderschwerpunkt entwickeln und in die Förderrichtlinie bzw. den Bewilligungsbescheid aufnehmen. Es muss im Verwendungsnachweis abgefragt werden, ob die Ziele auch erreicht sind, und durch geeignete Vereinbarungen sichergestellt werden, dass diese innerhalb der Bindungsfrist – zumindest weitgehend – erhalten bleiben.

Im konkreten Fall kann es also nicht darum gehen, schon die Durchführung von Erschließungsmaßnahmen als Zielerreichung anzusehen, sondern kritisch die Frage zu prüfen, ob das angestrebte Ziel der Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen, vor allem in Verbindung mit der Entflechtung, der Reaktivierung von Gewerbebrachen oder der Errichtung von Gewerbehöfen erreicht wurde.

Der RH schlägt vor, entsprechende Zielvorgaben in die Förderrichtlinie aufzunehmen und das Erreichen dieser Zielvorgaben im Rahmen eines Fördercontrolling auch abzufragen. Nur auf Grund der somit erhaltenen Informationen können Politik und Verwaltung in die Lage versetzt werden, Förderprogramme ggf. zu modifizieren bzw. die finanziellen Mittel zu reduzieren oder bei entsprechendem Bedarf auch aufzustocken.

2.3.1 Arbeitsplätze

Bei der Förderung der Gewerbegebiete-Erschließungen ist zwar als wesentliches Ziel „Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen“ angegeben, doch werden von den Gemeinden Aussagen und Prognosen hierzu allenfalls nur vereinzelt verlangt. Auswertungen über tatsächlich geschaffene Arbeitsplätze existieren nicht; dementsprechend werden die Angaben im Förderantrag weder gewertet noch einer Erfolgskontrolle unterzogen.

In Anbetracht des Fördervolumens und nachdem das Thema Arbeitsplätze in diesem Förderschwerpunkt eine der wenigen messbaren Programm-Zielvorgaben darstellt, sollte die Zahl der zu sichernden bzw. neu zu schaffenden Arbeitsplätze im Zuwendungsbescheid als Auflage aufgenommen und deren Erbringung auch überwacht und im Verwendungsnachweis dokumentiert werden.

2.3.2 Finanzielle Entlastung der Gewerbebetriebe durch Erschließungsförderung

Gegenstand der Förderung ist bei diesem Förderschwerpunkt die Erschließung von neuem Gewerbegebiete. Nach dem Wortlaut eines weiteren Textbausteines des Zuwendungsbescheids soll der an die Kommune zu leistende Zuschuss aber bewirken, dass die im Erschließungsgebiet ansiedelnden KMU mit entsprechend verminderten Erschließungskosten belastet, d. h. „die Landeszuschüsse an die Unternehmen so weitgehend weiter geleitet werden“.

Nutznieser der Erschließungsförderung ist demnach nicht die Gemeinde als der unmittelbare Zuwendungsempfänger, sondern sind – entsprechend des Förderschwerpunktes – letztendlich Dritte (hier KMU), die infolge des Zuschusses mit verminderten Erschließungskosten belastet werden sollen. Erschwert wird das Ziel der Förderabwicklung durch das gewählte „Dreiecksverfahren“, wonach die Kommune als Zuwendungsempfänger verpflichtet wird, die Zuwendung – in welcher Form und mit welchen Auflagen auch immer – an die sich ansiedelnden Betriebe weiterzugeben. Diese Betriebe sind somit nicht „Vertragspartner“ des Zuwendungsgebers und infolgedessen auch nicht zur Einhaltung von Auflagen aus dem Bewilligungsbescheid (Zielvorgaben) an die Gemeinde verpflichtet.

In dem gewählten Verfahren ist nicht festgelegt, ob und inwieweit die KMU zur Einhaltung der mit den Kommunen vereinbarten Bindungsfristen (15 Jahre) verpflichtet sind.

2.4 Umfang der Erschließungsmaßnahmen

Bei der Erhebung der Kosten der Erschließungsmaßnahmen sowie der Relation des Flächenverbrauchs bezüglich der öffentlichen und der reinen Gewerbe-Flächen zeigten sich erhebliche Unterschiede. So betrug z. B. der Erschließungsaufwand bei den untersuchten Maßnahmen zwischen rd. 3 €/m² und rd. 55 €/m². Das Verhältnis öffentliche Fläche zu Gewerbegebietsfläche reichte von 2 % bis 64 %, wobei im letzteren Fall der im Förderprogramm verankerte Grundsatz des schonenden Umgangs mit den natürlichen Lebensgrundlagen offensichtlich nicht genügend beachtet wurde. Bei beiden Relationen handelt es sich um Verknüpfungswerte, die zwar förderteknisch zunächst nicht relevant erscheinen, die aber zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Erschließungsmaßnahme wichtig sind.

Der RH schlägt deshalb vor, zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit geeignete Verknüpfungswerte im Förderantrag abzufragen, in der Antragsprüfung zu werten und unwirtschaftliche Vorhaben – wenn sie nicht eindeutig zu begründen sind – von der Förderung auszuschließen oder die beantragte Förderung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu deckeln.

2.5 Prüfung des Verwendungsnachweises

2.5.1 Nachweis der Fördermittel-Weitergabe

Die Gemeinden erhalten als Zuwendungsempfänger anteilig Fördermittel in dem Maße, wie sie Erschließungsausgaben (bis zum bewilligten Höchstbetrag) nachweisen. Nach Vorlage des (Schluss-) Verwendungsnachweises und der Zusicherung der Gemeinden, dass die Mittel an die angesiedelten Betriebe im Wege der Erschließungsbeitragsreduzierung weiter gereicht wurden oder erst werden, wird das Zuwendungsverfahren durch die L-Bank abgeschlossen.

Die StRPÄ haben bei den Gemeinden nachgefragt, ob und in welchem Umfang die Fördermittel tatsächlich den KMU zugute kamen, und dies z.T. durch örtliche Erhebungen vertieft. Die Antworten waren nur bei einem RP verwertbar und führten bei abgefragten 35 Maßnahmen zu dem in Übersicht 2 dargestellten Ergebnis.

Übersicht 2

Weitergabe der Fördermittel an Dritte (KMU)

| Weitergabe | Anzahl | Prozent |
|-----------------|--------|---------|
| Ja, vollständig | 3 | 9 |
| Ja, teilweise | 19 | 54 |
| Nein | 2 | 6 |
| Nicht prüfbar | 11 | 31 |

Das Ergebnis der Umfrage zeigt, dass nur 9 % der Gemeinden die Fördermittel vollständig, rund die Hälfte diese nur teilweise weitergeleitet und 6 % die Fördermittel bis zum Prüfungszeitpunkt gar nicht weitergegeben haben, wobei unterstellt wird, dass sich der letzte Prozentsatz durch die nicht prüfbaren 31 % der Fälle noch erhöhen kann.

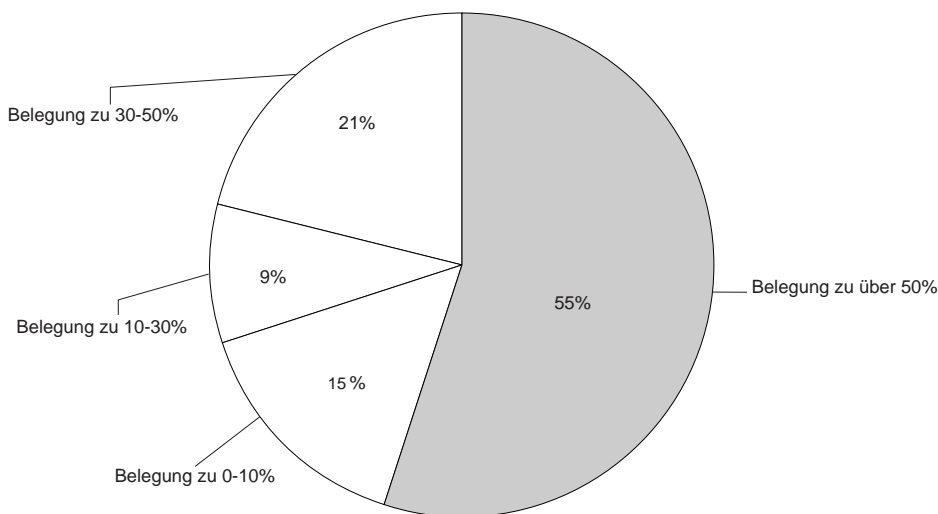
Der Zuwendungsgeber sollte die Verfahrensvorschriften für die Förderung mit dem Ziel überarbeiten, dass mit dem Verwendungsnachweis das Weiterleiten der Fördermittel an die KMU nachgewiesen wird und ggf. die Arbeitsplatznachweise bestätigt werden.

2.5.2 Belegung der Gewerbeflächen

Bei den ausgewerteten 114 Maßnahmen waren nach Angaben der Gemeinden zum Zeitpunkt der Erhebung lediglich etwas mehr als die Hälfte der reinen Gewerbeflächen belegt. Darunter befinden sich selbst Maßnahmen, die 1995 bzw. 1996 bereits gefördert wurden und bis heute noch nicht belegt sind. Wie sich die Belegung auf die einzelnen Gewerbegebiete verteilt, zeigt das Schaubild.

Schaubild

Belegungsgrad erschlossener Gewerbegelande



Einige Kommunen begründen die Nichtbelegung oder nur Teilbelegung der Gewerbegelandeflächen damit, dass sie z. B. für die angesiedelten oder noch anzusiedelnden Betriebe Erweiterungsflächen vorhalten wollen oder müssen. Die Kommunen haben jedoch – vor allem auf Grund ihrer Planungshoheit – die Möglichkeit, solche Fälle durch den Flächennutzungsplan oder durch eine vorausschauende Bereithaltung von Bauerwartungsgelände zu steuern. Eine, wie sich gezeigt hat, zumeist unrealistische Vorhaltung sollte nicht durch Landesmittel gefördert werden. Hier böte sich zu gegebener Zeit eine direkte Förderung sich ansiedelnder oder erweiternder KMU-Betriebe an.

Die gänzliche oder teilweise Nichtbelegung der Gewerbegrundstücke bewirkt, dass die Fördergelder für diese Grundstücke nicht, wie in der Auflage zum Bewilligungsbescheid vereinbart, den ansiedelnden Betrieben zugute kommen, sondern den Kommunen – zumindest auf unbestimmte Zeit – verbleiben.

Es werden also erheblich mehr Erschließungsmaßnahmen gefördert, als auf der eigentlichen „Abnehmerseite“ der KMU erforderlich wären. Dem eigentlichen Förderzweck – Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen – wird demzufolge nicht mehr in vollem Umfang entsprochen.

2.5.3 Rückforderungsmodus

Aus dieser Prüfung stehen mehrere Rückforderungsfälle infolge Nicht-, Falsch- bzw. Fehlbelegung und „Nichtweitergabe der Fördermittel“ an die KMU zur Erledigung an, da eine wesentliche Auflage des Zuwendungsbescheids, nämlich das „Weiterleiten von Zuschüssen“, mangels Betriebsansiedlung nicht erfüllt war. Die Verwaltung vertritt hingegen den Standpunkt, dass mit der Durchführung der Erschließungsmaßnahme der eigentliche Förderzweck erreicht sei und somit der geforderten Aufhebung des Zuwendungsbescheids die rechtliche Grundlage fehle. Da jedoch eindeutige Auflagen der Zuwendungsbescheide nicht erfüllt wurden, muss das MLR entscheiden, wie diese Beanstandungsfälle abgeschlossen werden können.

Künftig bedarf es dringend einer Festlegung in der Förderrichtlinie oder im Bewilligungsbescheid, wonach geregelt wird, nach welchem Modus in derartigen Fällen zu verfahren ist.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MLR verweist bezüglich des Förderzwecks auf die bewusst gewählte Flexibilität des ELR, die in Eigenverantwortung der Kommunen stehende Prioritätensetzung und die entscheidende Intention des Förderprogramms, wonach die Gemeinden in die Lage versetzt werden sollen, erschlossene Gewerbeflächen ansiedlungswilligen Betrieben zu einem günstigen Preis anbieten zu können, damit diese Arbeitsplätze schaffen und erhalten. Es hält die Förderung der Erschließung von Gewerbegebieten im Rahmen des ELR für unverzichtbar, da diese gerade in strukturschwachen Gemeinden des ländlichen Raums eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und damit für die Strukturverbesserung insgesamt darstellt.

Zum Problem der Erfolgskontrolle teilt das Ministerium mit, dass auf eine Detaillierung und Quantifizierung der Förderziele bewusst verzichtet werde. Zur Begründung verweist es auf das gewählte Verfahren, wonach die Zielerreichung durch die Gemeinde nicht beeinflusst werden könne, da die erforderlichen Aktivitäten außerhalb des Weisungsbereichs der Gemeinden lägen. Auch stelle bezüglich des mit der Erschließung verbundenen finanziellen Aufwands jede Maßnahme einen Einzelfall dar, da mitunter schwierige topografische Verhältnisse im ländlichen Raum zu berücksichtigen seien. Erhoben würden lediglich statistische Werte, wie Flächenbedarf, beabsichtigte Anzahl der zu sichernden bzw. neu zu schaffenden Arbeitsplätze sowie Art und Anzahl der ansiedlungswilligen Betriebe vor der Förderzusage, wobei nur Wert darauf gelegt werde, dass für mindestens die Hälfte des Gewerbegebiets Interessenten benannt würden. Das RP nehme hierauf ansonsten keinen Einfluss; eine Nachbetrachtung finde auch nicht statt.

Das Ministerium anerkennt die aufgezeigten Ungereimtheiten bei der Weitergabe von Fördermitteln durch die Kommunen an die KMU. Es weist darauf hin, dass dies insbesondere durch die „Besonderheiten der Globalberechnung für den KAG-Beitrag“ begründet sei. Mehrere im Prüfverfahren vorgeschlagene erfolgsbezogene Auszahlungsvarianten (mit Belegungs- oder Arbeitsplatzbezug) lehnt das Ministerium als praxisfremd und zu aufwändig ab. Als Konsequenz hieraus schlägt es vor, auf die „Weitergabeklausel“ zu verzichten, d. h. es künftig den Gemeinden zu überlassen, ob und wie sie die Mittel an die KMU weitergeben.

4 Schlussbemerkung

Die nur hälftige Belegung der geförderten Gewerbegebiete deutet auf ein geringes Interesse der KMU oder fehlendes Kapital zur Ansiedlung hin. Um öffentliche Mittel nicht unnötig zu binden, sollen zunächst nur 50 % der Fördermittel als Abschlag an die Gemeinden gezahlt werden. Die Auszahlung der weiteren Mittel sollte erst dann erfolgen, wenn die Kommune eine Belegung des Gewerbegebietes von über 75 % nachweist.

Außerdem wäre eine grundsätzliche Überarbeitung der Förderrichtlinie und der Vollzugsanweisungen erforderlich. Künftig vermieden werden müssen jedenfalls ein zu freizügiger Landschaftsverbrauch, Nicht-, Minder- und Fehlbelegungen sowie die Nichtweitergabe der Fördermittel an die KMU.

Angestrebt werden sollten hingegen die Definition erfolgsbezogener Fördertatbestände, möglichst pauschalisierte Förderungen sowie Erfolgskontrollen.