

Einzelplan 08: Ministerium Ländlicher Raum

Kapitel 0802 Allgemeine Bewilligungen

Kapitel 0803 Ländlicher Raum, Ernährung und Landwirtschaft

Förderung strukturverbessernder Baumaßnahmen im ländlichen Raum **14**

Das Bewilligungsverfahren des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum ist geprägt von einer Vielzahl von Beteiligten sowie von zahlreichen Bearbeitungsschritten. Es sollte gestrafft und optimiert werden. Außerdem sollte die Verwaltung die Erfüllung der Förderziele nachhaltiger kontrollieren.

1 Vorbemerkung

1.1 Die beiden Förderprogramme „Strukturprogramm Ländlicher Raum“ und „Dorfentwicklungsprogramm“ bildeten über Jahre hinweg das Rückgrat der Strukturförderung für den ländlichen Raum in Baden-Württemberg. Über das Dorfentwicklungsprogramm waren seit 1977 mehr als 3 300 Dörfer mit Landesmitteln in Höhe von über 1,5 Mrd. DM gefördert worden; mit dem Strukturprogramm Ländlicher Raum konnten über 5 000 kommunale und privat-gewerbliche Projekte in ungefähr 700 Gemeinden in eine Förderung aufgenommen werden (Fördermitteleinsatz 760 Mio. DM).

1.2 Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen hat der Ministerrat 1993 auf Vorschlag der Regierungskommission Verwaltungsreform beschlossen, diese beiden Förderprogramme zusammen zu führen und die Förderung auf wesentliche strukturpolitische Maßnahmen und den Wohnungsbau zu konzentrieren. In Umsetzung dieses Beschlusses hat das MLR das „Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum“ (ELR) konzipiert und von der Europäischen Kommission genehmigen lassen.

Mit dem flexibel gestalteten Programm sollen vor allem ländlich geprägte Orte in die Lage versetzt werden, strukturverbessernde Maßnahmen auf der Grundlage eigener Entwicklungsüberlegungen zu verwirklichen. Hierbei spielen Strukturbegriffe, wie z. B. Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung, Infrastruktur, Umweltschutz und Ortsbild eine Rolle. Die Förderung konzentriert sich auf vier Schwerpunkte mit folgenden Fördersätzen:

Wohnen	(bis 40 000/80 000 DM pro Wohnung/Grundstück)
Grundversorgung	(bis 20 % der zuwendungsfähigen Aufwendungen)
Arbeiten	(7,5 - 15 % der zuwendungsfähigen Aufwendungen)
Gemeinschaftseinrichtungen	(bis 50 % der zuwendungsfähigen Aufwendungen)

Das ELR wurde 1994 eingeführt. Im Förderzeitraum bis 1999 hat das MLR in 678 Gemeinden 5 700 Projekte mit einem Fördermitteleinsatz von 588 Mio. DM gefördert. Im StHpl. 2000 sind hierfür Landesmittel von rd. 120 Mio. DM veranschlagt.

Bei der Prüfung der Ausgaben 1995 bis 1999 der Bewilligungsstellen (Regierungspräsidien und L-Bank) durch den RH und die StRPÄ wurden zwar auch Überzahlungen in geringerem Umfang festgestellt und zurückgefordert (bislang 365 000 DM); vor allem ergaben sich jedoch grundsätzliche Kritikpunkte am Verfahren.

2 Kommunale und private nicht-gewerbliche Maßnahmen

In diesem Bereich werden Maßnahmen nach den Schwerpunkten „Wohnen, Grundversorgung, Arbeiten und Gemeinschaftseinrichtungen“ gefördert.

2.1 Verfahren

Schaubild 1 zeigt, dass in dem sog. Einplanungsverfahren eine Vielzahl von Behörden eingeschaltet ist.

Entsprechend der Richtlinie haben die Gemeinden die Förderanträge bei der Rechtsaufsichtsbehörde einzureichen. Anträge für private Maßnahmen werden über die Gemeinden, kommunale Maßnahmen direkt an die Landratsämter geleitet. Anträge Großer Kreisstädte sind an die Präsidien zu richten, welche den Koordinierungsausschuss hierüber in Kenntnis setzen.

Aus Schaubild 1 ist zu erkennen, dass es hier - abweichend von anderen Verfahrensabläufen - zwei unterschiedliche Bewilligungsstellen gibt:

- die Regierungspräsidien und
- das Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung (LFL).

Dabei ist das LFL nur für die Gemeinden zuständig, bei denen eine Flurneuordnung oder eine innerörtliche Bodenordnung durchgeführt wird.

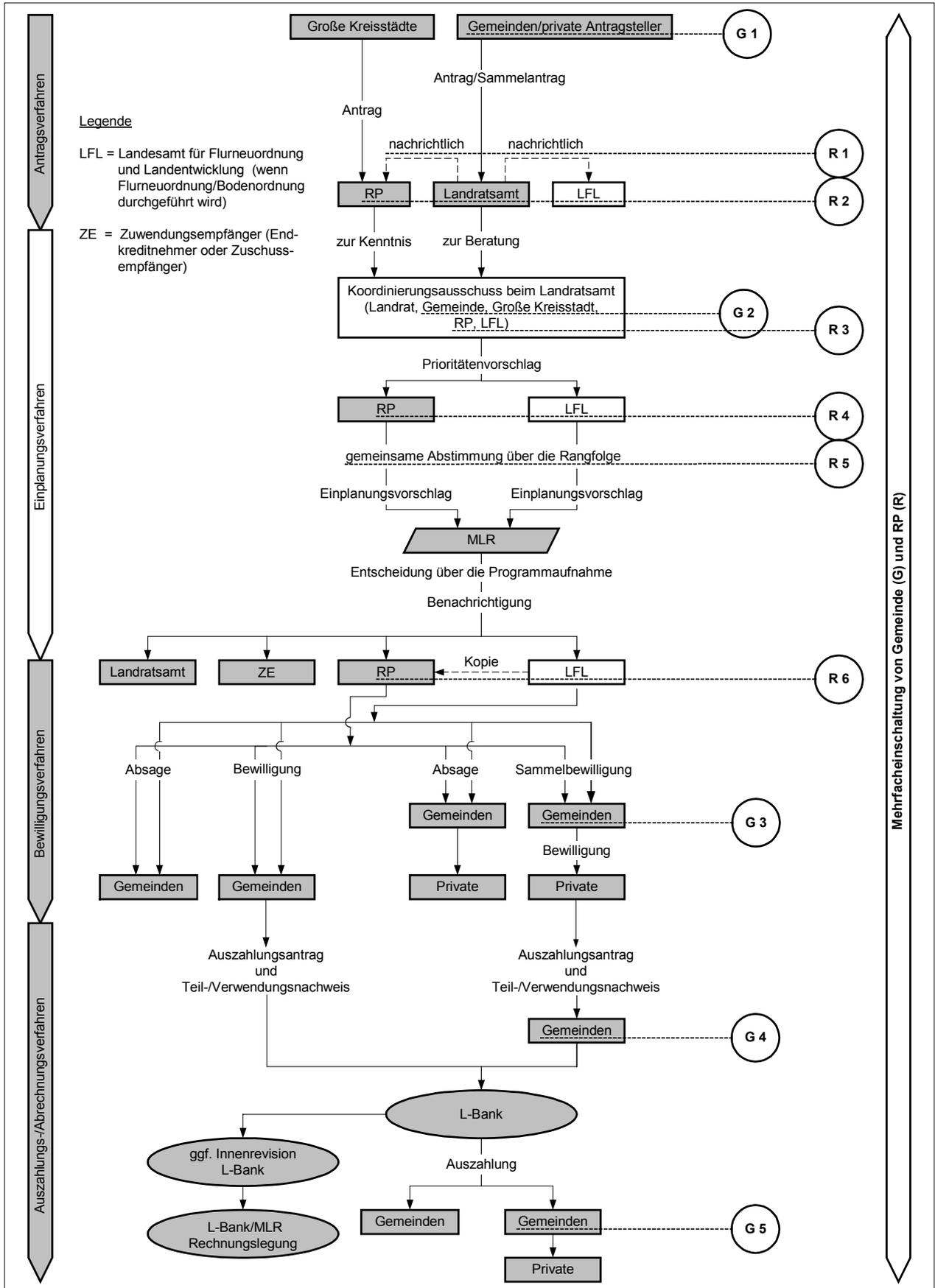
Als weitere Besonderheit besteht beim jeweiligen Landratsamt ein Koordinierungsausschuss, der die Aufgabe hat, eine größtmögliche Abstimmung mit anderen Maßnahmen zur Strukturverbesserung zu erreichen und die Dringlichkeit der eingereichten Anträge zu beurteilen.

Anschließend erstellen Präsidien und das LFL nach gemeinsamer Abstimmung über die Rangfolge eine Prioritätenliste und getrennte Einplanungsvorschläge, die das MLR zusammenführen muss.

Das komplizierte Einplanungsverfahren fordert erheblichen personellen Einsatz; die Folge ist außerdem ein langer Abstimmungsprozess. Dieses Verfahren sollte gestrafft werden. Ziel muss es sein, Antragswege - auch im Interesse des Antragsstellers - zu verkürzen und dabei die Mehrfacheinschaltung der Behörden (s. Schaubild 1, z. B. Gemeinde fünfmal, LFL dreimal und RP sechsmal) auf ein vertretbares Maß zu minimieren.

Schaubild 1

Kommunale und private nicht-gewerbliche Maßnahmen



2.1.1 Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung

Die Beteiligung des LFL mag im Interesse eines ganzheitlichen, strukturellen Entwicklungskonzeptes sinnvoll sein. Da wegen evtl. weiterer Zuwendungen (wie z. B. der Sportförderung, Tourismusförderung, Stadtsanierung, einzelbetrieblicher Landwirtschaftsförderung und Schlachthofstrukturförderung) allerdings auch hier parallel das RP ohnehin beteiligt werden muss, sollte zur Optimierung der Verfahrensabläufe die Bewilligung bei den Präsidien konzentriert werden. Der Sachverstand des LFL sowie seine Ortskenntnis könnten auch in anderer Form, z. B. im Rahmen einer gutachtlichen Stellungnahme oder Anhörung, in das Antragsverfahren eingebracht werden.

2.1.2 Koordinierungsausschuss

Abweichend vom vorgeschriebenen Antragsverfahren werden die Anträge der Gemeinden vom Landratsamt auch den Präsidien und dem LFL zugeleitet, bevor diese im Koordinierungsausschuss beraten werden.

Der Koordinierungsausschuss tagt regelmäßig einmal pro Jahr und Landratsamt (35 Landkreise, d. h. bis zu 35 Sitzungen). Er setzt sich zusammen aus dem Landrat als Vorsitzendem, je einem Vertreter der Gemeinden des Landkreises und dessen ständigem Vertreter sowie je einem Vertreter des RP und des LFL. Entsprechend der Richtlinie kann der Vorsitzende weitere Behörden oder Organisationen (vor allem Vertreter von Fachämtern) beteiligen, was regelmäßig zu über 10 Teilnehmern führt.

Auch wegen des damit verbundenen nicht zu unterschätzenden Zeit- und Kostenaufwandes sollte angestrebt werden, Koordinierungsausschüsse nur in wirklich unverzichtbaren Fällen (z. B. bei problematischer Abwägung von Prioritäten) einzuschalten.

2.2 Regierungspräsidien

2.2.1 Unzulässige Erhöhung der Fördersätze bei Eigenleistung

Nach Nr. 7.10 der ELR-Richtlinie zählen unbare Eigenleistungen Dritter nicht zu den förderfähigen Kosten. Die Präsidien haben diese Bestimmung jedoch dadurch umgangen, dass sie die in der Jahresausschreibung vorgegebenen Fördersätze teilweise „wegen Eigenleistung“ erhöht haben. Sofern bei Förderungen auch künftig großes Bürgerengagement angemessen berücksichtigt werden soll, muss eine mit der Richtlinie und der LHO in Einklang stehende Regelung erarbeitet werden.

2.2.2 Abgrenzungsprobleme bei Gemeinschaftseinrichtungen

Für die Kostenabgrenzung bei Mehrzweckeinrichtungen von kultureller und sportlicher oder anderweitiger Nutzung werden unterschiedliche Berechnungsmethoden angewandt, was z. T. erhebliche Auswirkung auf die Förderhöhe hat.

Früher wurden die förderfähigen Kosten als Differenz zwischen Gesamtbaukosten und fiktiven Fachförderungszuschüssen (z. B. der Sportförderung) ermittelt. Seit 1996 erfolgten diese Ermittlungen an Hand fiktiver Nutzungsanteilsberechnungen, wobei flächen- bzw. raumbezogene Anteile gebildet wurden; hierfür mussten die Gemeinden die voraussichtlichen jeweiligen Nutzungsanteile angeben. Eine Überprüfung der tatsächlichen Belegungsanteile wie im Zuwendungsbescheid gefordert, fand jedoch nicht statt. Ein ggf. sich hieraus ergebender Widerruf der Förderung würde allerdings auch die Planungssicherheit der Gemeinde empfindlich beeinträchtigen.

Da die anteilige Förderung gemeinsam genutzter Räume im ELR-Programm nach wie vor nicht eindeutig geregelt ist, sollte zur Ermittlung der förderfähigen Kosten in der Richtlinie ein fester Prozentsatz zur anteiligen Förderung mischgenutzter Räume vorgegeben werden.

2.2.3 Abzug für unterlassene Bauinstandhaltungsaufwendungen

Ein Großteil der Förderung betraf Maßnahmen an bestehenden Gebäuden, welche regelmäßig gravierende Mängel an der Bausubstanz aufwiesen und deshalb saniert, modernisiert, instandgesetzt oder umgebaut werden sollten. Die förderfähigen Aufwendungen werden dabei auf der Grundlage der erstellten Kostenschätzungen anerkannt, wobei die Richtlinie keine Abzüge für unterlassene Instandhaltung vorsieht.

In anderen Zuwendungsbereichen (z. B. Städtebauförderung, Tourismusförderung), aber auch bei Investitionshilfen nach dem Ausgleichstock, werden diese dem Eigentümer obliegenden Unterhaltungsaufwendungen durch einen Pauschalabzug oder nur anteilige Anerkennung der anrechenbaren Kosten von der Förderung ausgeschlossen. Auch bei dem ELR sollte eine vergleichbare Regelung - z. B. durch einen pauschalen Abzug - eingeführt werden.

2.2.4 Unangemessene Förderung von Straßenraumgestaltungsmaßnahmen

In zwei (noch nicht abschließend behandelten) Fällen war der Aufwand für Straßen- und Platzgestaltung mit nahezu 400 DM/m² unverhältnismäßig hoch. Das Land gibt vergleichsweise in den Städtebauförderrichtlinien (also für den städtischen Bereich) seit 1993 eine entsprechende Förderobergrenze von 200 DM/m² vor. Auch für den ländlichen Bereich sollte beim ELR eine Förderobergrenze eingeführt werden.

2.2.5 Probleme mit dem Förderschwerpunkt „Wohnen“

Nach dem Förderschwerpunkt „Wohnen“, der einen erheblichen Anteil des Fördervolumens bindet, sind Maßnahmen „zur Schaffung von Wohnraum innerhalb der Ortslage“ wie folgt unterschieden:

1. Umnutzung vorhandener Gebäude und
2. maßstäbliche Neubauten in Baulücken sowie
3. Maßnahmen zur Erreichung zeitgemäßer Wohnverhältnisse.

Während die sonstigen Zuwendungsbestimmungen für die Vorhaben nach 1. und 2. die Einhaltung der Einkommensgrenze nach § 25 II. WoBauG (z. T. mit Zuschlägen) sowie der Mietpreisbindungen verlangen, wurde für die Modernisierung vorhandenen Wohnraums nach 3. in der Richtlinie keine Regelung getroffen. Um Missbrauch von Fördermitteln vorzubeugen, sollten im Falle der Neuvermietung auch hier Einkommensgrenzen und Mietpreisbindungen gelten.

Im Übrigen empfiehlt der RH angesichts der festgestellten Fehlbelegungen und Leerstände sowie entsprechend der derzeitigen Situation am Wohnungsmarkt, den Förderschwerpunkt „Wohnen“ grundsätzlich nur noch bedarfsgerecht zu fördern.

2.2.6 Mangelnde Erfolgskontrolle

Die Aufgabenteilung zwischen Bewilligung (RP bzw. LFL) und Vollzug (L-Bank, Abt. Staatsschuldenverwaltung -SSV-) hat zur Folge, dass die Bewilligungsstellen keine Kenntnis über den Erfolg oder Misserfolg abgeschlossener Zuwendungsmaßnahmen erhalten, obwohl sie für Neubewilligungen darauf angewiesen wären. Die Übersendung einer Mehrfertigung der Liste über geleistete Zahlungen oder der Einblick in DV-Fördertabellen erscheint hierfür nicht ausreichend. Im Zuge der Einführung eines För-

dercontrolling sollten geeignete Indikatoren zur Beurteilung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einzelner Förderschwerpunkte erarbeitet werden.

2.3 L-Bank, Abteilung Staatsschuldenverwaltung

Bis zum Abschluss des Zuwendungsbescheids zeichnet das RP verantwortlich; anschließend - bis einschließlich der Prüfung des Verwendungsnachweises - geht die Weiterbearbeitung an die L-Bank, Abteilung SSV, über.

Bei der Prüfung des Schlussverwendungsnachweises wird der Vorlage und Prüfung eines verbindlichen Finanzierungsplans zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Außerdem besteht nach wie vor keine klare Vorgabe über die Höhe des nach der Richtlinie geforderten „angemessenen Finanzierungsanteils“ des Zuwendungsempfängers.

Das MLR, die Präsidien und die L-Bank sollten die Defizite rasch aufarbeiten und ein auch in der Durchführungsphase effizientes und abgestimmtes Verfahren entwickeln. Hierbei müsste die SSV dem zuständigen RP/LFL nach Abschluss eines Förderverfahrens einen kurzen Erfahrungsbericht zuleiten. Die Erkenntnisse hieraus wären bei künftigen Bewilligungen zu berücksichtigen.

3 Privat-gewerbliche Maßnahmen

In diesem Bereich werden Maßnahmen nach den Schwerpunkten „Arbeiten“ und „Grundversorgung“ gefördert. Der Anteil der Fördermittel für privat-gewerbliche Maßnahmen im ELR beträgt z. B. im Hj. 2000 rd. 34 Mio. DM, d. h. rd. 26 % des ELR-Haushaltsansatzes. Bewilligungsstelle ist hierbei die L-Bank.

3.1 Verfahren

Die privat-gewerblichen Maßnahmen werden jeweils im Rahmen der ELR-Jahresausschreibungen Mitte eines Jahres veröffentlicht. Anträge auf Aufnahme in das Förderprogramm können auch hier ausschließlich von der Gemeinde gestellt werden; für das Folgejahr müssen diese bis zum 15.09. (vor 1999 bis zum 15.10.) bei der Rechtsaufsichtsbehörde eingegangen sein.

Das langwierige und aufwändige Verfahren sollte aus verwaltungsökonomischen Gründen und im Interesse der Zuwendungsempfänger verschlankt und verkürzt werden.

Auch die Hausbanken beklagen die langen Vorlaufzeiten von mindestens einem halben Jahr.

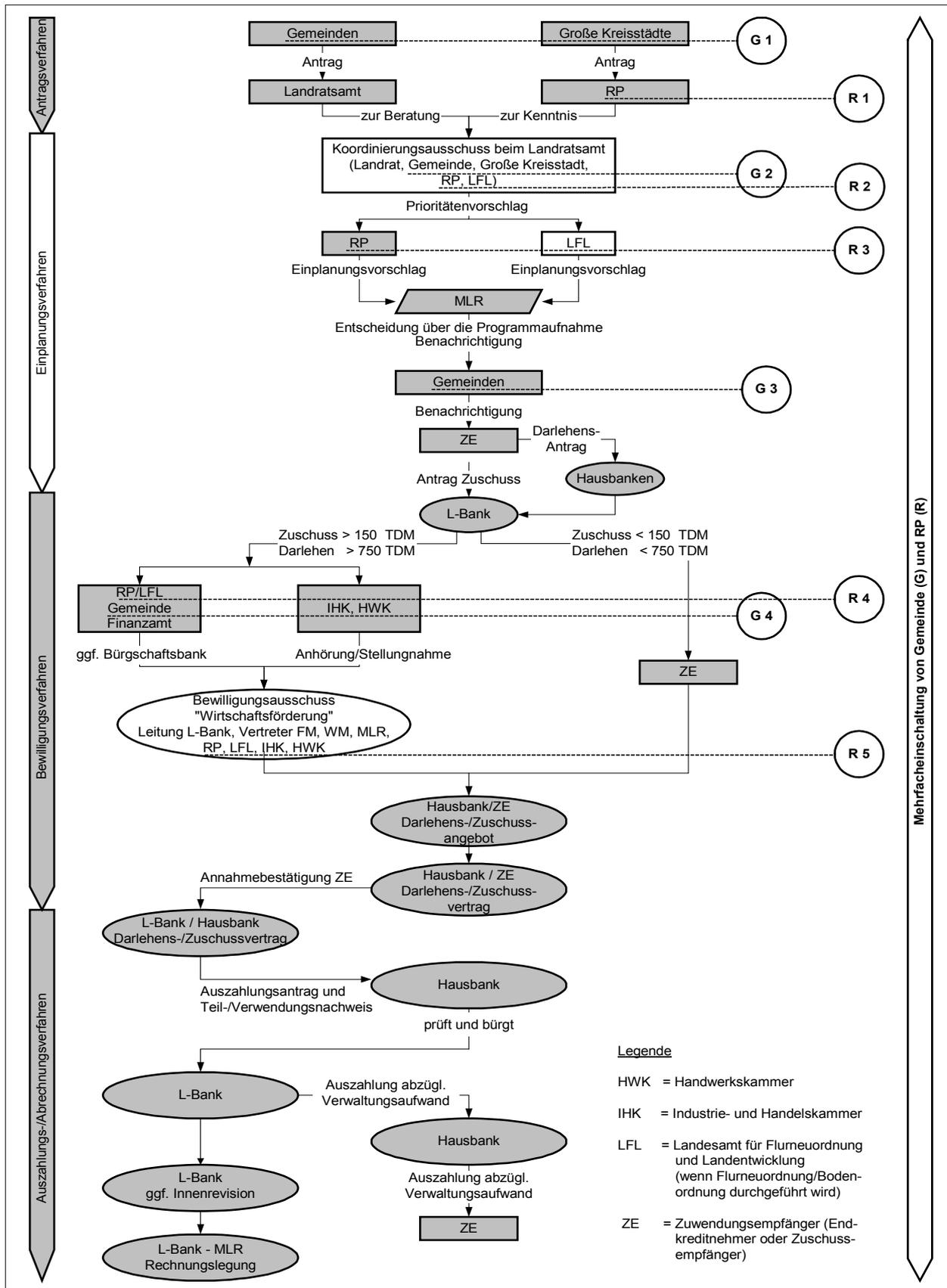
Ansatzpunkte zur Straffung des Verfahrens sieht der RH bei den Verfahren im privatgewerblichen Bereich vor allem in der Mehrfacheinschaltung der einzelnen Instanzen im Vorfeld der eigentlichen Bewilligung (s. Schaubild 2; Gemeinden viermal, Präsidien fünfmal). Außerdem erscheint hier ein vorgezogenes Einplanungsverfahren nicht erforderlich.

Zudem ist die Beteiligung des Bewilligungsausschusses für diesen Teil des Förderprogramms in Frage zu stellen. Nachdem der größte Teil der Beteiligten bereits vorher in das Verfahren integriert war, (z. B. MLR, RP, LFL, IHK und HWK), könnte auf eine nochmalige und abschließende Anhörung in diesem Gremium verzichtet werden.

Das „Outsourcing“ der Bewilligung und der weiteren Abwicklung in einem Förderverfahren - wie im vorliegenden Fall - sollte eine messbare Entlastung der originär beteiligten Stellen sowie eine Beschleunigung des Verfahrens bewirken.

Schaubild 2

Privat-gewerbliche Maßnahmen



3.2 L-Bank - Förderbank -

3.2.1 Nicht nachvollziehbare Rechnungslegung

Für die lt. StHpl. von der L-Bank zu verwaltenden Titel hat diese Rechnung zu legen. Die L-Bank hat dem RH eine Auflistung der Bewilligungen 1995 bis 1999 übersandt. Darin sind jedoch nur die als Darlehen ausgereichten Beträge aufgeführt, nicht aber die tatsächlich vom Land aufzubringenden Finanzhilfen (Zinsverbilligungen). Außerdem sind viele Maßnahmen nicht den entsprechenden Programmjahren zugeordnet. Ein Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwaltung war daher schwierig.

3.2.2 Unzureichende Verwendungsnachweise

Der Verwendungsnachweis muss gemäß Nr. 6.2 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung - ANBest-P Anlage 2 / (§ 44 LHO) - aus einem zahlenmäßigen Nachweis und dem Sachbericht bestehen. Die L-Bank hat hierzu Formblätter entwickelt, in welche - ebenso wie im Antragsformular - u. a. die Investitionskosten einzutragen sind, allerdings nur mit einer Kostensumme.

Dieser pauschale Nachweis ist weder LHO-konform, noch erfüllt er die Anforderungen nach der Richtlinie; vielmehr ist ein Nachweis in Form von Rechnungen vorgeschrieben, aus denen der Ausführungs- und Zahlungszeitpunkt sowie die Art der Tätigkeit ersichtlich sind.

Warum bei Maßnahmen privat-gewerblicher Zuwendungsempfänger geringere Anforderungen an den Verwendungsnachweis gelten als bei kommunalen und sonstigen privaten Maßnahmen, ist nicht nachvollziehbar. Auch wenn die Prüfung des Verwendungsnachweises von der L-Bank an die Hausbank delegiert ist, müssen in den Nachweisen die geforderten Angaben in kontrollierbarer Form enthalten sein.

3.2.3 Nichtüberwachung des Förderziels „Arbeitsplätze“

Im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ ist als oberstes Ziel die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen vorgegeben. Im Antragsstadium erhebt die L-Bank regelmäßig die entsprechenden Daten und lässt sie sich im Verwendungsnachweis bestätigen. Auch in der Bewilligungsphase wird dieser Vorgabe offensichtlich ein hoher Stellenwert beigemessen, denn üblicherweise wird hier die Auflage „Zweck der Zuwendung ist die Schaffung von x Arbeitsplätzen“ in den Darlehens-/Bewilligungsbescheid aufgenommen.

Häufig jedoch werden diese Sollvorgaben zum Abschluss der Maßnahme nicht erfüllt und deren Einhaltung nicht konsequent verlangt. In den Fällen, in denen das angestrebte Förderziel wegen der allgemeinen Situation am Arbeitsmarkt kurzfristig nicht erreichbar ist, sollte es jedoch nicht aus den Augen verloren werden; ggf. ist die im Darlehens-/Bewilligungsbescheid vereinbarte Widerrufsklausel anzuwenden.

3.2.4 Grunderwerbsförderung ohne Gutachten

Nach der Richtlinie ist der „Grunderwerb für eine Maßnahme ... nur auf der Grundlage einer Wertermittlung durch den Gutachterausschuss zuwendungsfähig“.

Da bei mehreren Einzelmaßnahmen eine Förderung des Grunderwerbs offensichtlich ohne Vorlage einer Wertermittlung des Gutachterausschusses erfolgte, sollte - um unangemessene Förderungen zu vermeiden (s. Denkschrift 1996 Nr. 17) - künftig die Vorlage von Wertermittlungen konsequent verlangt und auch geprüft werden.

3.2.5 Förderung trotz vorzeitigen Baubeginns

Gemäß § 44 LHO darf mit einer Maßnahme nicht vor deren Bewilligung begonnen werden. Die L-Bank hat im ELR-Antragsformular jedoch aufgeführt, dass der Eingang des Förderantrags bei der L-Bank für den Baubeginn maßgeblich sein soll. Als Bewilligungszeitpunkt kann - auch bei diesem Programm - erst der Darlehens- oder Zuschussbescheid der L-Bank gelten und nicht die Einplanungszusage des RP, der Zeitpunkt des Eingangs des Förderantrags bei der L-Bank oder gar bei der Hausbank.

Um einerseits die nachvollziehbaren Interessen der Kunden und Banken auf Verkürzung des Einplanungsverfahrens aufzugreifen und um andererseits das bislang angewandte Verfahren auf eine rechtliche Grundlage zu stellen, könnte das MLR - falls eine abweichende Regelung auch von dort angestrebt wird - eine entsprechende Ausnahmeregelung, wie z. B. im Bereich der Wirtschaftsförderung, vorbereiten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MLR sieht keine Veranlassung, das Einplanungsverfahren sowie die Einschaltung des LFL, des Koordinierungsausschusses und des Bewilligungsausschusses aufzugeben oder zu minimieren. Es verweist auf die strukturelle Bedeutung und die Flexibilität

der ELR-Förderung sowie auf die zu nutzenden Ressourcen der vielen beteiligten Gremien, wie Sachverstand, Ortskenntnis und -nähe. Vor allem habe sich bewährt, dass demokratisch legitimierte Vertreter beteiligt werden. Auch zu den aufgezeigten Problemen in den Bereichen Wohnen und vorzeitiger Baubeginn verteidigt das Ministerium die bisherige Handhabung.

Hingegen anerkennt das MLR die Erfordernis von Korrekturen bei den beanstandeten Fördersatzerhöhungen, den Gemeinschaftseinrichtungen, den Straßenraumgestaltungsmaßnahmen, der Erfolgskontrolle, den Arbeitsplatznachweisen, der Gutachtereinschaltung und den unterlassenen Bauinstandhaltungen; es habe entsprechende Änderungen in die Wege geleitet bzw. sei dazu bereit. Auch habe es die Vorschläge des RH in den Arbeitsbereichen der L-Bank bereits weitgehend umgesetzt.

5 Schlussbemerkung

Obwohl das MLR im laufenden Prüfungsverfahren den Vorschlägen in vielen Punkten gefolgt ist, hält der RH an der Auffassung fest, dass das Förderverfahren immer noch zu aufwändig ist und weiter optimiert werden sollte.

Vor dem Hintergrund einer sinnvollen Verfahrensvereinfachung stellt der RH die Einschaltung des LFL als dritte Bewilligungsstelle im ELR-Verfahren sowie die Notwendigkeit eines Bewilligungsausschusses bei der L-Bank nach wie vor in Frage. Zur grundsätzlichen Vereinfachung des gesamten Verfahrens wäre zu überlegen, ob und welche Fördertatbestände durch eine Pauschalförderung ersetzt werden könnten.