

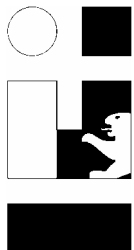
**Auszug aus**

# Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

**Beitrag Nr. 13**

**Förderung von Konversionsmaßnahmen**



**Rechnungshof Baden-Württemberg**

## **Einzelplan 07: Wirtschaftsministerium**

### **13 Förderung von Konversionsmaßnahmen (Kapitel 0705)**

**Von 61 in das Städtebauförderprogramm aufgenommenen Konversionsmaßnahmen mit einem Fördermittelvolumen von 165 Mio. € gestalteten sich bislang mindestens 13 als rentierlich; dieser Frage ist daher künftig mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Außerdem sollte beim Grunderwerb verstärkt vom Zinsausgleich Gebrauch gemacht werden.**

**Mittelrückflüsse sollten vorrangig der Verfügungsmasse der Städtebauförderung zugeleitet und neu verteilt werden.**

#### **1 Ausgangslage**

Das Bundesministerium der Verteidigung hat 2004 angekündigt, im Zuge der Umstrukturierung der Bundeswehr bis 2010 in Baden-Württemberg 17 Standorte aufzulösen. Vor diesem Hintergrund ist eine Rückbetrachtung des Erfolgs oder des Misserfolgs der früheren und der heute noch laufenden Konversionsmaßnahmen angezeigt. Ihre Analyse soll dazu beitragen, Erfahrungen aus der Vergangenheit bei der Bewältigung der anstehenden Fälle zu berücksichtigen.

Der RH hat zusammen mit den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern ein Drittel der 61 in der Städtebauförderung geführten Konversionsmaßnahmen geprüft. Darüber hinaus wurden bei den betroffenen Kommunen mit einer Fragebogenaktion alle relevanten Daten und ihre Einschätzungen abgefragt.

#### **2 Förderprogramme**

Zur Unterstützung der Umwandlung ehemals militärisch genutzter in zivil zu nutzende Flächen wurden bislang verschiedene Förderprogramme eingesetzt, vorrangig das Städtebauförderungsprogramm.

Nach Kenntnis der ersten Überlegungen zur Truppenreduzierung und zur Freigabe militärischer Liegenschaften erarbeitete die Landesregierung 1990 eine Konzeption, die darauf ausgerichtet war, die negativen Auswirkungen der Truppenreduzierung zu mindern und Chancen für das Land bzw. für die betroffenen Gemeinden zu nutzen.

Ende 1990 wurde das IM beauftragt, „die Fördermöglichkeiten der Stadterneuerung und des Wohnungsbaus vorrangig zur Umnutzung bisher militärisch genutzter Liegenschaften einzusetzen“.

Auf der Grundlage dieser Entscheidung hat das - ab 1992 zuständige - WM diesen Förderschwerpunkt in die Jahresausschreibungen der Landesprogramme 1993 für die städtebauliche Erneuerung aufgenommen.

Außerdem wurden - wenngleich in wesentlich geringerem Umfang - Mittel aus dem (Landes-) Konversions-Standortprogramm (KSP), aus dem Programm der Europäischen Gemeinschaft (KONVER) sowie vereinzelt aus dem Landeswohnungsbauförderprogramm, dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und dem Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum zur Verfügung gestellt.

Nachfolgend werden nur die im Rahmen der Städtebauförderung abgewickelten Maßnahmen behandelt, da für künftige Förderungen überwiegend nur dieses Programm zur Verfügung stehen wird.

### **3 Landesmittel für Konversionsmaßnahmen**

Das Land hat zusammen mit dem Bund in den Jahren 1979 bis 2003 insgesamt 165 Mio. € aus dem Kontingent „Förderung städtebaulicher Sanierung und Entwicklung“ (Kap. 0705 Tit.Gr. 91) für Konversionsmaßnahmen bereitgestellt, wobei die Mittel überwiegend in den Jahren 1993 bis 1995 durch Bewilligungen gebunden wurden.

#### **3.1 Fördergrundsatz**

Die Gemeinde erhält die Fördermittel im Wege einer Anteilsfinanzierung zunächst als zins- und tilgungsfreie Vorauszahlung. Erst nach Abschluss der Sanierungsmaßnahme wird auf der Basis der Abrechnung entschieden, ob die Fördermittel ganz oder teilweise als Zuschuss oder als Darlehen gewährt werden, durch andere Finanzierungsmittel zu ersetzen sind oder zurückgezahlt werden müssen. In der Abrechnung werden die förderfähigen Kosten der Gesamtmaßnahme mit den durch die Sanierung bedingten Einnahmen und Wertansätzen aufgerechnet. Sollte sich hierbei ein Überschuss ergeben, ist dieser an das Land bzw. an den Bund zurückzugeben.

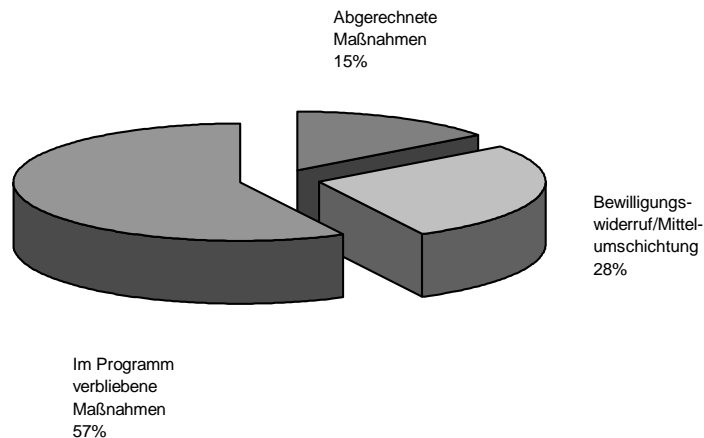
Insgesamt gilt für die Städtebauförderung der Grundsatz, dass Mittel grundsätzlich nur gewährt werden, wenn die Kosten nicht anderweitig gedeckt werden können. Wenn jedoch alle sanierungsbedingten Einnahmen (ohne Einrechnung der Städtebauförderungsmittel) die zuwendungsfähigen Kosten decken oder übersteigen, spricht man von der Rentierlichkeit einer Maßnahme. Ist eine solche Rentierlichkeit bereits im Vorplanungsstadium erkennbar oder kann sie prognostiziert werden, besteht kein Förderanspruch. Ergibt sich die Rentierlichkeit erst während der Ausführung, sind die Fördermittel zurückzuzahlen.

#### **3.2 Rückgabe/Umschichtung**

Nach Angaben der Kommunen wurden bis zum Prüfungszeitpunkt neun Konversionsmaßnahmen abgerechnet; das entspricht 15 % aller Maßnahmen (s. Schaubild). 17 Bewilligungen wurden - im Wesentlichen wegen zu erwartender Rentierlichkeit - widerrufen; das sind 28 %. Die hierbei frei gewordenen Mittel wurden größtenteils umgeschichtet, und zwar zugunsten anderer, allgemeiner Sanierungsmaßnahmen in der betroffenen Gemeinde.

Schaubild

Programmentwicklung „Konversion“



#### 4 Prüfungsergebnis

##### 4.1 Wahl des Förderprogramms

Wie unter Pkt. 2 aufgeführt, hatte die Landesregierung das IM beauftragt, „die Fördermöglichkeit der Stadterneuerung und des Wohnungsbaus vorrangig zur Umnutzung bisher militärisch genutzter Liegenschaften einzusetzen“. Dabei hat die Landesregierung offensichtlich übersehen, dass der Fördertatbestand „Umnutzung“ nach den Städtebauförderungsrichtlinien (StBauFR), zumindest bei der Förderung von Modernisierungsmaßnahmen an Gebäuden, ausgeschlossen ist. Weder das Ministerium noch die Bewilligungsbehörden haben in diesem Punkt Klarheit geschaffen. Handlungsbedarf besteht jedenfalls bei den laufenden Maßnahmen insoweit, als die Bewilligungsbehörden Umnutzungs-Modernisierungsmaßnahmen einerseits gefördert, andererseits aber auch abgelehnt haben.

##### 4.2 Bewilligung

Die Aufnahme der Konversionsmaßnahmen ab 1993 als neuen Förderschwerpunkt der Städtebauförderung bewirkte, dass über 40 % der bisher angemeldeten 61 Fördermaßnahmen bereits in den Jahren 1993 bis 1995 beantragt und auch größtenteils (91 %) innerhalb eines Jahres bewilligt wurden. Im Nachhinein zeigt sich, dass eine Vielzahl dieser Anträge übereilt gestellt und offensichtlich nicht ausreichend kritisch geprüft wurde, da sich wegen der Rentierlichkeit heute bei vielen Maßnahmen grundsätzlich die Frage des Förderbedarfs nach § 23 LHO stellt.

Gefordert sind hier künftig die Regierungspräsidien, durch kritische Antragsberatung und -prüfung unzutreffende Anträge rechtzeitig auszusondern, um spätere Rückabwicklungen zu vermeiden.

### 4.3 Förderung trotz Rentierlichkeits-Erwartung

Nachdem bislang mehr als 20 % der Bewilligungen (rd. 30 Mio. € Finanzhilfe) wegen Rentierlichkeit von den Kommunen zurückgegeben und/oder durch die Bewilligungsbehörden widerrufen wurden - und voraussichtlich weitere solcher Fälle folgen werden -, stellt sich die Frage, ob eine mögliche Rentierlichkeit bereits vor der Bewilligung erkannt werden kann.

Konversionsanträge entstanden häufig unter kommunalpolitischem Zeitdruck und wurden daher oft nicht ausreichend vorbereitet. So entsprachen z. B. die im Antrag geschätzten zuwendungsfähigen Kosten sowie vor allem die angenommenen sanierungsbedingten Einnahmen häufig in keiner Weise den späteren Entwicklungen. Viele Anträge wurden auf unzureichender Grundlage bewilligt, wodurch Fördermittel ungerechtfertigt gebunden wurden; gleichzeitig mussten entscheidungsreife Vorhaben zurückstehen.

Die Grundstückspreise haben sich bei einer Reihe von Konversionsmaßnahmen überaus positiv entwickelt. So sind bis 2004 bei 12 nicht abgerechneten Maßnahmen die Grundstückspreise seit Beginn der Sanierung um 100 % bis 2.500 % gestiegen.

Die Regierungspräsidien müssten aufgrund ausreichender Fach- und Ortskenntnis einschätzen können, ob sich eine Maßnahme rentierlich entwickeln kann. So kann bei entsprechender Kenntnis das Verhältnis des Erwerbs- zum (vergleichbaren) Bodenrichtwert bereits zum Antragszeitpunkt ein Indiz für eine Rentierlichkeit sein.

Die Bewilligungsstellen müssen die Anträge künftig noch konsequenter und sorgfältiger prüfen. Die Fördervoraussetzung ist nicht bereits dadurch gegeben, dass eine Gemeinde konversionsbetroffen ist. Vielmehr muss die Fördernotwendigkeit in jedem Einzelfall unter Beachtung der §§ 23 und 44 LHO auf der Grundlage plausibler Planungen und Kostenansätze untersucht werden. Solange keine aussagekräftige Planung vorliegt, kann auch keine Bewilligung erfolgen. Vor allem der Zuwendungsgrundsatz des § 23 LHO, wonach Zuwendungen nur bewilligt werden dürfen, wenn der Zweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden kann, muss der Antragsprüfung konsequent zugrunde gelegt werden.

### 4.4 Einbringung der Bodenwertsteigerungen in die Finanzierung

Bei Konversionsmaßnahmen ist zumeist davon auszugehen, dass es aufgrund der Sanierung zu nicht unerheblichen Bodenwertsteigerungen im Sanierungsgebiet kommt. Dies hat auch die Umfrage bei den Konversionsgemeinden, mit Bodenwertsteigerungen von durchschnittlich mehr als 600 %, bestätigt.

Nach einem Grundgedanken des Sanierungsrechts sollen, soweit sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen in nennenswerter Höhe auftreten, diese zur Mitfinanzierung der Maßnahme herangezogen werden, um den Einsatz der öffentlichen Mittel entsprechend zu vermindern. Dieser Refinanzierungsgedanke wird allerdings dann umgangen, wenn die Gemeinden den Grunderwerb außerhalb der Förderung abwickeln, was bei einigen Maßnahmen festgestellt wurde. Dies sollte künftig durch geeignete Vorgaben des WM (ggf. mithilfe der Experimentierklausel) unterbunden werden.

#### 4.5 Überschussbehandlung

Bei der Abrechnung der Konversionsmaßnahmen kam und kommt es z. T. zu erheblichen Überschüssen. Diese sind nach den in den StBauFR verankerten landesrechtlichen Regelungen bei der förderrechtlichen Abrechnung zu ermitteln und zurückzuzahlen.

Eine Besonderheit ergibt sich bei Konversionsmaßnahmen in den Fällen, bei welchen das umfassende Verfahren gewählt wurde und der Grunderwerb zeitlich erst nach der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets erfolgte, was bei 14 Maßnahmen der Fall war. Hierbei ist der Überschuss entsprechend dem Baugesetzbuch auf den früheren Eigentümer und den/die neuen Eigentümer hälftig aufzuteilen. Gegebenenfalls müssen die neuen Eigentümer den von der Gemeinde festzulegenden Ausgleichsbetrag zahlen. Zugrunde zu legen ist in diesen Fällen nicht die förderrechtliche Abrechnung, sondern die Gesamt-abrechnung der Sanierungsmaßnahme unter Einrechnung aller Zuschüsse.

Die Sanierungsbeteiligten sind, nachdem dies zumindest bei einer bereits abgerechneten Maßnahme nicht beachtet wurde, auf diese besonders gelagerte Fallgestaltung hinzuweisen.

#### 4.6 Nebenkostenanteile

Die Nebenkostenanteile belaufen sich bei den bisherigen Konversionsmaßnahmen durchschnittlich auf 6 % des Förderrahmens. Es gibt allerdings Maßnahmen mit Nebenkostenanteilen von über 10 %; eine Maßnahme weist sogar einen Nebenkostenanteil von 26 % auf. Die Bewilligungsstellen sollten angehalten werden, die Förderung dieser Kosten auf einen vertretbaren Kostenanteil zu begrenzen.

#### 4.7 Umschichtungen

Von den 13 infolge Rentierlichkeit aufgehobenen Bewilligungen wurden bei zehn Maßnahmen die Mittel ganz oder teilweise „umgeschichtet“, d. h., sie verblieben bei der betroffenen Gemeinde und wurden für andere Fördergebiete in der Gemeinde eingesetzt. Lediglich bei zwei Gemeinden wurden die Mittel „zurückgegeben“.

Dem aus dem Jahre 1994 stammenden Grundsatz, dass einmal bewilligte, aber für die beantragte Maßnahme entbehrlich gewordene, Mittel der Gemeinde verbleiben, wenn sie bei Ersatzmaßnahmen einen entsprechenden Bedarf vorweisen kann, sollte künftig, zumindest bei den Konversionsmaßnahmen, nicht mehr im bisherigen Umfang entsprochen werden. Die damals, auch vom RH mitgetragene Regelung sollte in erster Linie eine raschere Abrechnung solcher städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen bewirken, deren Abwicklung sich über einen auffällig langen Zeitraum erstreckte. Das scheint heute entbehrlich.

Bei Konversionsmaßnahmen stehen andere Gesichtspunkte im Vordergrund. Infolge der oben genannten Regelung wurden mögliche Rückgabe- oder Aufhebungsfälle über Jahre hinweg verzögert. Ersatzmaßnahmen, für die im Übrigen oft kein unmittelbarer Sanierungsdruck (außer einer möglichen Bewilligungswartezeit) besteht, liegen bei den Gemeinden normalerweise nicht antragsreif bereit. Nicht selten werden mit den frei werdenden Mitteln auch andere in der Gemeinde laufende Sanierungsmaßnahmen „aufgestockt“. Durch kritische Prüfung der jährlich vorzulegenden Sachberichte sowie der Kosten- und Finanzierungspläne, auf die auch bei ausfinanzierten Maßnahmen nicht verzichtet werden kann, muss sichergestellt werden, dass frei werdende Mittel frühzeitig erkannt, unverzüglich zurückgefordert und zurückgegeben werden,

damit sie zweckentsprechend (und insbesondere unter Beachtung der nach Nr. 14.3 StBauFR zu erstellenden Dringlichkeitsliste) eingesetzt werden können.

## **5 Weitere objektbezogene Prüfungsergebnisse**

Der RH und die staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben neben den grundsätzlichen Verfahrensfragen insbesondere die Förderpraxis bei den Einzelobjekten untersucht.

Beanstandungen gab es vor allem infolge Rentierlichkeit, wegen unzulässiger Wirtschaftsförderung, überhöht anerkannter Fördersätze, unbegründeter Neubauförderung, nicht akzeptabler Kompensationsvereinbarungen und unzutreffender Förderung von Stundungszinsen. Entsprechende Widerrufverfahren und Rückforderungen wurden angeregt, z. T. bereits in die Wege geleitet und vollzogen.

## **6 Resümee und Empfehlung für zukünftige Konversionsförderungen**

Im Ergebnis dieser Prüfung kommt der RH zu dem Schluss, dass sich Konversionsgebiete in Groß- oder Universitätsstädten bzw. wirtschaftsstarken Regionen erfahrungsgemäß rentierlich gestalten.

In jedem Fall sollten Förderanträge daher intensiv, auch im Hinblick auf eine mögliche Rentierlichkeit der Maßnahme, geprüft werden.

Da ein wesentliches Problem der betroffenen Gemeinden häufig im Grunderwerb liegt, sollte das Land in diesen Fällen seine Förderung vermehrt auf den Zwischenerwerb der Grundstücke konzentrieren; dies könnte weiter im Rahmen der Städtebauförderung erfolgen, sollte aber auf einen Zinsausgleich für den Grundstückserwerb beschränkt werden.

Nicht mit den StBauFR oder dem Baugesetzbuch in Einklang stehende Konversionsmaßnahmen, Modellvorhaben von überörtlicher Bedeutung oder neue Fördermodelle könnten künftig aufgrund der ab 2006 vorgesehenen „Experimentierklausel“ gefördert oder erprobt werden. Dabei könnten z. B. abweichende Fördersätze, Vorgaben zur Verfahrenswahl, Einbeziehung von rentierlichen Bereichen usw. geregelt werden. Auch könnte die Förderung für diese Fälle mit Zustimmung des WM vereinfacht, z. T. weiter gehend pauschaliert, gedeckelt oder mit Förderobergrenzen versehen werden.

Ziel der Förderung muss es sein, den konversionsbetroffenen Kommunen eine sinnvolle Anschubfinanzierung zu gewähren, den vermeidbaren Verwaltungsaufwand für Bewilligung/Widerruf bei rentierlichen Konversionsvorhaben zu minimieren und frei werdende Mittel so schnell wie möglich revolving einzusetzen.

## 7 Stellungnahme des Ministeriums

Das WM verweist auf die nach der überraschenden Freigabe der militärischen Liegenschaften entstandene schwierige Ausgangssituation der Gemeinden. Es bezeichnet die kurzfristig angebotene finanzielle Unterstützung aus dem Städtebauförderprogramm als einzig verbliebene Hilfe für die Gemeinden, sich an die immensen städtebaulichen Aufgaben zu wagen. Auch habe es keine Klagen vonseiten der Gemeinden gegeben, die im Übrigen die vom RH vorgeschlagene Beschränkung auf Zinsförderung des Grunderwerbs ablehnten.

Das Ministerium räumt ein, dass es wegen der nach diesem Programm nicht förderfähigen Umnutzungsfälle Probleme gegeben habe. Die als Hilfskonstruktion fungierende Beschränkung auf so genannte nutzungsunabhängige Instandsetzungsmaßnahmen solle einer neuen Regelung weichen, wonach auch Umnutzungen künftig förderfähig seien.

Das WM hat zugesagt, die Förderanträge (weiterhin) sorgfältig und gewissenhaft zu prüfen und verstärkt vom Zinsausgleich beim Grunderwerb Gebrauch zu machen. Es weist jedoch auf die Risiken für die Gemeinden im Einzelfall hin, die mithilfe der Förderung minimiert werden sollen.

Zur Umschichtungspraxis teile das WM nicht die Meinung des RH und wolle an dem Verfahren festhalten. Die aufgeworfene Frage zur Überschussbehandlung rechne das WM einer ganz besonders gelagerten Fallgestaltung zu.

Wegen der z. T. überhöht anerkannten Nebenkosten habe das WM veranlasst, dass die Regierungspräsidien künftig die Förderung dieser Kosten auf ein vertretbares Maß begrenzen werden. Die Überprüfung der aufgezeigten Einzelfallprobleme habe es an die Regierungspräsidien delegiert.

## 8 Schlussbemerkung

Maßnahmen im Zusammenhang mit der Konversion ehemaliger militärischer Liegenschaften stellen in den meisten Fällen für die davon betroffenen Gemeinden eine große Herausforderung im Hinblick auf Struktur und Finanzierung dar. Eine mögliche finanzielle Unterstützung durch das Land darf jedoch nicht allein durch diese Herausforderung bestimmt werden.

Da sich bei zahlreichen Konversionen schon frühzeitig eine Rentierlichkeit der Maßnahmen gezeigt hat, sind die Bewilligungsbehörden gefordert, die Anträge auf Zuwendung künftig noch kritischer als bisher auf eine mögliche Rentierlichkeit der Maßnahme hin zu prüfen. Es sollte vermieden werden, dass nur unrentierliche Bereiche in die Förderung einbezogen, rentierliche Bereiche, wie z. B. der Grunderwerb, hingegen außerhalb der Sanierungsrechnung abgewickelt werden. Das Land sollte verstärkt von der Möglichkeit des Zinsausgleichs beim Grunderwerb Gebrauch machen.

Dem Grundsatz, wonach niemand aus der geförderten Sanierung ungerechtfertigt Gewinn erzielen sollte, ist verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken. Außerdem sollten die infolge der sich ergebenden Rentierlichkeit einer Maßnahme zurückzugebenden Mittel nicht in jedem Fall der betroffenen Gemeinde verbleiben, sondern vorrangig in die allgemeine Verfügungsmasse der Städtebauförderung zurückfließen.