

## 16. Fördermittel effizienter einsetzen: Ländliche Entwicklung auf Ziele konzentrieren

**Die Förderung der ländlichen Entwicklung muss räumlich und inhaltlich stärker auf ihre Ziele ausgerichtet werden. Dies ist effizienter und erfordert weniger Fördermittel. Mitnahmeeffekte in nicht bedürftigen Regionen und für nicht unbedingt notwendige Projekte werden reduziert.**

**Die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Regelungen werden bei der Förderung beachtet. Vereinzelt treten Probleme mit dem Vergaberecht und bei der Steuerung von Projekten auf. Daher müssen die Kommunen bei geförderten Bauvorhaben die Architekten intensiver überwachen. Die baufachliche Betreuung durch die Kreise sollte intensiviert werden.**

### 16.1 Europäische Union, Bund und Land fördern gemeinsam den ländlichen Raum

Die Europäische Union (EU) hat eine gemeinsame Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums als flankierendes Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik beschlossen<sup>1</sup> und die Voraussetzung für die finanzielle Förderung durch Beihilfen geschaffen<sup>2</sup>.

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes an den Kosten der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) und notifiziert die bundeseinheitlichen Fördergrundsätze sowie die nationale Programmplanung bei der EU-Kommission.

Das Land Schleswig-Holstein hat seine Maßnahmen im Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums (ZPLR) dargelegt. Das Förderverfahren ist in Richtlinien geregelt.<sup>3</sup>

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums soll die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) begleiten und ergänzen<sup>4</sup>. Sie soll dazu beitragen, deren Ziele zu verwirklichen. Die EU will eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft schaffen und u. a.

<sup>1</sup> Art. 36 und 37 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Amsterdam vom 02.10.1997.

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005 S. 1.

<sup>3</sup> Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13.12.2011, Amtsbl. Schl.-H. 2011 S. 985.

<sup>4</sup> Nr. 1 der Erwägungsgründe und Art. 3 der ELER-VO.

- Einkommen und Versorgung sichern,
- die Umwelt verbessern und
- die Lebensqualität und Vielfalt der Wirtschaft im ländlichen Raum steigern.

Ab 2009 wurden zusätzliche Ziele in den Bereichen Klimawandel, erneuerbare Energien, Wasserwirtschaft, biologische Vielfalt und Maßnahmen für den Milchsektor gesetzt.

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ist von seiner Zweckbestimmung her keine allgemeine Maßnahme zur Förderung der Wirtschaft, sondern zielt auf den ländlichen Raum ab. Hier sollen die wirtschaftlichen Aktivitäten gestärkt werden. Die thematische Bandbreite der tatsächlich geförderten Objekte legt nahe, dass die ausgewählten Maßnahmen nicht immer am Förderzweck ausgerichtet sind.

Die Förderung einer Jugendherberge oder einer öffentlichen Toilette belegen Mitnahmeeffekte. Bei beiden Maßnahmen stehen allgemeine Aspekte der Tourismusförderung im Vordergrund. Ein Zusammenhang mit der ländlichen Wirtschaft ist nur entfernt gegeben.

Nach Ansicht des **Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume** (Landwirtschaftsministerium) sind die Ziele der ELER-Verordnung gleichrangig. Die thematische Bandbreite der geförderten Objekte sei keine Schwäche, sondern eine Stärke des Förderprogramms. Die Jugendherberge stärke den ländlichen Tourismus und sei unter dem Aspekt des demografischen Wandels eine zukunftsweisende Investition.

Der **LRH** bleibt bei seiner Ansicht, dass die Fördermittel zielgerichteter eingesetzt werden müssen.

## 16.2 **Der ländliche Raum in Schleswig-Holstein wird jährlich mit 14,5 Mio. € gefördert**

2007 bis 2012 sind für die Integrierte ländliche Entwicklung jährlich 14,5 Mio. € im Haushalt eingeplant. Die Anteile der EU betragen 7 Mio. € (48 %), die des Bundes 4,3 Mio. € (30 %) und die des Landes 3,2 Mio. € (22 %).

Der LRH hat die Zuwendungen für Investitionen in 30 Projekten geprüft. Das Investitionsvolumen dieser Projekte belief sich auf 29 Mio. €. Hierauf wurden Zuschüsse der EU, des Bundes und des Landes von 7,3 Mio. € bewilligt. Der durchschnittliche Zuwendungssatz betrug 49 % der förderfähigen Kosten bzw. 25 % des Gesamtinvestitionsvolumens.

In allen 30 Projekten wurden die Zuwendungsbestimmungen der LHO und die Vorgaben der Förderrichtlinie grundsätzlich beachtet. Sie waren nach den Bestimmungen der ELER-Verordnung förderfähig.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise durch das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume dauert in Einzelfällen zu lange. Sie muss binnen Jahresfrist nach Vorlage der Verwendungsnachweise erfolgen, damit zu viel oder unberechtigt gezahlte Zuwendungen gegebenenfalls zurückgefordert werden können.

### 16.3 Mittel effizienter und zielorientierter einsetzen

In Anbetracht der Haushaltslage des Landes und der Kommunen muss auch die Förderung der ländlichen Räume einen Beitrag zu den notwendigen Sparmaßnahmen leisten. Das Land sollte daher die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums auf die von der EU vorgegebenen Indikatoren fokussieren. Der demografische Wandel und seine Folgen sollten dabei ein wesentliches Kriterium sein, um die Fördermaßnahmen zukunftsträchtig auszurichten.

Geografisch sollten Zuschüsse auf wirklich bedürftige ländliche Regionen beschränkt werden. Ein Förderbedarf sollte erst anerkannt werden, wenn mehrere Indikatoren deutlich auf Schwächen der betreffenden Region hinweisen. Umlandgemeinden der großen Städte oder Verdichtungsräume am Hamburger Rand profitieren hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft regelmäßig von den jeweiligen Zentren. Sie könnten notwendige Investitionen aus eigener Kraft tätigen. Strukturschwächen, die infolge des Strukturwandels in der Landwirtschaft auftreten, sind dort in der Regel nicht gegeben. Infrastruktureinrichtungen sind vorhanden bzw. können und sollen aus eigenen Mitteln finanziert werden. Für diese Vorhaben gibt es oftmals spezifische Förderprogramme wie die Städtebauförderung oder die kommunale Investitionsförderung.

So ist es z. B. bedenklich, wenn die Neugestaltung eines zentralen Platzes in einer Gemeinde mit 16.000 Einwohnern gefördert wird, die landesplanerisch als Stadtrandkern II. Ordnung eingestuft ist. Die Gemeinde liegt im direkten Umland eines Oberzentrums. Ein weiteres Beispiel für einen Mitnahmeeffekt in einer nicht bedürftigen Region ist die Förderung der Straßenbeleuchtung in einer Gemeinde am Hamburger Rand. Es handelt sich um eine Maßnahme zur Energieeinsparung, für die es eine EU-rechtliche Umsetzungsverpflichtung bis 2015 gibt. Der Einsatz von Fördermitteln ist nicht notwendig, um das Ziel zu erreichen. Die Investition in energiesparende Straßenbeleuchtung trägt sich unter Umständen wirtschaftlich selbst.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist darauf hin, dass die Förderung von Infrastrukturen wie ein Rad- und Wanderwegenetz einschließlich zentraler „Einstiegsorte“ nicht auf einzelne Gemeinden beschränkt werden könne, sondern Regionen betrachtet werden müssten.

Der **LRH** teilt die Auffassung, dass in Anbetracht der kleinteiligen Gliederung Schleswig-Holsteins der Bedarf für bestimmte Infrastrukturen gemeindeübergreifend betrachtet werden muss. Dabei sollte allerdings die Bedürftigkeit der Nutznießer und der Region wesentlicher Maßstab für die Förderentscheidung sein.

Inhaltlich sollten Zuschüsse auf den eigentlichen Förderzweck beschränkt werden. Dies verringert ebenfalls Mitnahmeeffekte. Diese Konzentration kann ggf. die Erweiterung der förderbaren Maßnahmen auf Infrastrukturen im ländlichen Raum wie Bildungs- oder Gesundheitsinfrastrukturen bedeuten. Wettbewerbsfähige Unternehmen der ländlichen Wirtschaft sind auf eine gute Infrastruktur im ländlichen Raum angewiesen.

Die Förderung wird effizienter, wenn sie geografisch und inhaltlich konzentriert wird. Damit können die Ziele ebenfalls erreicht werden und es werden weniger Fördergelder erforderlich. Wenn hierdurch die von der EU bereitgestellten Mittel nicht vollständig gebunden werden, ist dies hinnehmbar.

Für die Kommunen besteht bei Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Gefahr eines Teufelskreises: Die Gemeinden erhalten durch die Förderung einen Investitionsanreiz. Die Investition steigert zwar zeitlich befristet die wirtschaftlichen Aktivitäten. Mittel- bis langfristig steigern jedoch der Eigenanteil der Gemeinde an der Investition und laufende Objektkosten die kommunale Verschuldung. Dies belastet die Handlungsfähigkeit der Gemeinde in der Zukunft.

#### 16.4 **Verbesserte Projektsteuerung durch Kommunen erforderlich**

Der LRH hat 10 fertiggestellte Projekte baufachlich geprüft. Bei 2 Projekten haben sich die Kosten von der ersten Planung bis zur Fertigstellung stark erhöht. In einem Fall stiegen die Kosten wegen fehlender Kostenkontrolle, nicht vorhandenen Nachtragsmanagements und Mängeln in der Ausführungsplanung seitens des Architekten von bisher 1,5 auf 2,2 Mio. €. Das zuständige Amt bezahlte die Rechnungen ohne eigene Kontrollen, bis das Baukonto erschöpft war.

Beim einem anderen Projekt waren sich Bauherr und Architekt lange Zeit nicht wirklich einig, was eigentlich und in welcher Qualität gebaut werden

sollte. Der Bauherr wollte ein ökologisches Vorzeigeprojekt erstellen. Viel Holz, LED-Beleuchtung und eine CO<sup>2</sup>-neutrale Holzpellettheizung sollten den hohen ökologischen Standard dokumentieren. Dies schlug sich nicht ausreichend in der Planung und Kostenberechnung des Architekten nieder. Im Laufe der Maßnahme mussten aus Kostengründen bei der ökologischen Qualität erhebliche Abstriche gemacht werden. Hinzu kam eine teilweise qualitativ schlechte Ausführung der Arbeiten.

Der LRH hat bei kommunalen Trägern von Maßnahmen Probleme in der Handhabung des Vergaberechts und bei der Beschäftigung von Architekten festgestellt. Die Kommunen sind aufgefordert, die von ihnen eingeschalteten Architekten intensiver anzuleiten und zu überwachen. Deshalb regt der LRH dringend an, die fachliche Betreuung insbesondere in den kleineren kreisangehörigen Verwaltungen durch die Kreise zu intensivieren und diese nicht mit den von ihnen eingeschalteten Architekten allein zu lassen.