



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

19. Leader-Förderung: Zu hohe Verwaltungskosten und Mitnahmeeffekte beeinträchtigen Wirkung auf die ländlichen Räume

Das Leader-Programm der Europäischen Union fördert die Eigeninitiative der ländlichen Bevölkerung zur Entwicklung ihrer Region. Hierfür stellen die EU, das Land und die Kommunen 11,3 Mio. € pro Jahr zur Verfügung.

Die Auswahl der Projekte erfolgt nicht immer nach eindeutigen Kriterien. So leisten die geprüften Klimaschutz-Projekte trotz hoher Fördermittel nur einen geringen Beitrag zum Klimaschutz.

Die Verwaltungskosten des Leader-Programms betragen 40 % der Fördermittel. Davon entfällt über die Hälfte auf die Aktivregionen. Das ist deutlich zu viel.

Das Innenministerium sollte bei der Förderung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen stärker beachten. So werden Mitnahmeeffekte vermieden.

19.1 Aktivregionen legen ihre Entwicklungsziele selbst fest

Die Europäische Union (EU) fördert ländliche Räume nach dem sogenannten Leader¹-Prinzip. Das Leader-Prinzip gewährleistet die Beteiligung der lokalen Bevölkerung am Förderverfahren. In Schleswig-Holstein haben sich hierfür 22 Aktivregionen gegründet. Sie legen die Entwicklungsziele für ihre Region fest und wählen dazu passende Projekte für die Förderung aus. Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innenministerium) und das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Umweltministerium) mit dem nachgeordneten Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, kurz Landesamt, verwalten das Förderprogramm.

Insgesamt stehen 79 Mio. € für das Förderprogramm in der Förderperiode von 2014 bis 2020 bereit. Davon trägt die EU 63 Mio. € und das Land und die Kommunen zusammen 16 Mio. €. 53 Mio. € sind für die direkte Förderung von Projekten veranschlagt. Die übrigen Mittel werden für die Programmplanung, Verwaltung und Bewertung eingesetzt.

¹ Abkürzung für „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“.

Die Leader-Richtlinien¹ regeln das Förderverfahren im Einzelnen. Danach dient die Förderung 4 Förderschwerpunkten: „Klimawandel und Energie“, „Nachhaltige Daseinsvorsorge“, „Wachstum und Innovation“ und „Bildung“.

Die Aktivregionen haben zu Beginn der Förderperiode ihre spezifischen Ziele und den Mitteleinsatz für die Förderschwerpunkte in sogenannten Entwicklungsplänen festgelegt. Im Durchschnitt aller 22 Aktivregionen sollen die Fördermittel wie folgt eingesetzt werden: 20 % für „Klimawandel und Energie“, 41 % für „Nachhaltige Daseinsvorsorge“, 25 % für „Wachstum und Innovation“ und 14 % für „Bildung“. Bis zum Mai 2019 wurden jedoch nur 13 % für „Klimawandel und Energie“, für „Nachhaltige Daseinsvorsorge“ hingegen 48 % der Mittel aufgewendet. Die Mittel für „Wachstum und Innovation“ und „Bildung“ wurden wie geplant verausgabt.

Die Anmeldung von Projekten, die die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum unterstützten, ist um 7 %-Punkte höher als erwartet. Die Nachfrage nach Fördermitteln für klimawirksame Projekte bleibt hingegen um 7 %-Punkte hinter den Erwartungen zurück. Eine Ursache hierfür ist die Konkurrenz verschiedener Förderangebote des Bundes und des Landes zum Klimaschutz. Andere Förderprogramme sind zum Teil finanziell attraktiver ausgestaltet oder einfacher zu verwalten als das Leader-Programm.

Für eine ordnungsgemäße Auswahlentscheidung der Projekte müssen die Bewertungskriterien klar definiert und voneinander abgrenzbar sein. Diese Anforderungen werden nicht immer erfüllt. Das Umwelt- und das Innenministerium sollten darauf achten, dass die Auswahlentscheidungen der Aktivregionen nachvollziehbar sind.

Das **Innen- und das Umweltministerium** betonen, dass von den 79 Mio. € Gesamtkosten 66 Mio. € für die Projektförderung bereitstünden. 13 Mio. €, die für den Betrieb der Aktivregionen eingesetzt würden, seien keine Verwaltungskosten.

Außerdem legen Innen- und Umweltministerium Wert auf die Feststellung, dass die 4 Leader-Förderschwerpunkte nicht von der Landesregierung vorgegeben sind, sondern mit den Aktivregionen abgestimmt und vom Aktivregionen-Beirat beschlossen worden seien.

Weiterhin seien die von den Aktivregionen ausgewählten Projekte vom zuständigen Landesamt zu genehmigen, sofern die rechtlichen und formalen Anforderungen eingehalten und die Auswahlverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden seien. Das Landesamt habe in diesen Fällen insbe-

¹ Richtlinie zur Förderung der Umsetzung von Leader in Schleswig-Holstein (Leader-Richtlinie), Amtsbl. Schl.-H. 2015 S. 1175.

sondere keine Verwerfungskompetenz aufgrund qualitativer, wirtschaftlicher oder vergleichbarer Aspekte.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Aktivregionen eine Leader-spezifische Verwaltungsebene darstellen und ihre Kosten somit zu den Verwaltungskosten gehören.

Im Ergebnis des Abstimmungsprozesses zwischen dem Umweltministerium und den Aktivregionen hat das Ministerium die 4 Förderschwerpunkte in der Leader-Richtlinie festgelegt. Die Leader-Richtlinie ist eine rechtliche Grundlage für die Förderung.

Über die grundsätzliche Aufgabe des Landesamts, die Ordnungsmäßigkeit der Auswahlentscheidungen der Aktivregionen zu prüfen, besteht Einigkeit zwischen dem LRH und dem Innen- und Umweltministerium. Ergebnis der Prüfung durch den LRH ist jedoch, dass das Landesamt seine Aufgabe in einem Teil der 20 geprüften Fälle nur unzureichend wahrgenommen hat. Hier besteht weiterhin Verbesserungsbedarf.

19.2 **Unwirtschaftliche Projekte vermeiden**

Zum Teil werden Fördermittel in Projekten eingesetzt, bei denen frühzeitig abzusehen ist, dass die angestrebten Ziele nur schwer erreicht werden können. Die vom Antragsteller gelieferten Informationen über die Projekte werden im Auswahlverfahren der Aktivregionen nur unzureichend geprüft. Belastbare Belege werden nur selten eingefordert. Auch das für die Antragsbewilligung zuständige Landesamt prüft die Projekte zum Teil nicht tiefgreifend genug. So kommt es zur Förderung unwirtschaftlicher Projekte. Folgende Beispiele veranschaulichen dies:

Ein Kreis hat ein Konzept für die Planung von Ausgleichsflächen erstellen lassen. Hierfür hat er 39 Tausend € Zuwendungen erhalten.

Bei Baumaßnahmen ist der Verursacher gesetzlich verpflichtet, den Eingriff in die Natur durch Ausgleichsflächen zu minimieren. Dabei ist die Landschaftsplanung zu berücksichtigen.¹ Land und Kommunen haben die gesetzliche Aufgabe der Landschaftsplanung.² Die Förderung war damit unzulässig.

¹ § 15 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.07.2009, BGBl. I 2009 S. 2542, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.05.2019 BGBl. I S. 706 i. V. m. § 9 Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG) vom 24.02.2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.11.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 425.

² § 8 ff. BNatSchG i. V. m. § 5 ff. LNatSchG.

Ein anderer Kreis hat 60.000 € Fördermittel für die Anlage eines Gründaches auf dem Kreisgebäude erhalten. Ziel war der Klimaschutz: 3 Tonnen CO₂ sollten in der Grünmasse gespeichert werden.

Die Einsparung von 3 Tonnen CO₂ kostet nach dem Preis für MoorFutures der Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein GmbH¹ 192 €. Tatsächlich wurden 60 Tausend € öffentliche Mittel aufgewendet, um 3 Tonnen CO₂ zu binden.

In einem anderen Klimaschutzprojekt wurden Geräte zur Gülleausbringung mit 180 Tausend € gefördert. Damit sollten laut Förderantrag insgesamt 140 Tonnen CO₂ während der 5jährigen Projektdauer eingespart werden. Die Einsparung von 140 Tonnen CO₂ kosten nach dem Preis für MoorFutures 8.960 €. Tatsächlich wurden 20mal so viel öffentliche Mittel aufgewendet.

Der Klimaschutz hat eine große Bedeutung. Klimaschutz-Projekte werden gefördert, auch wenn die Effekte für das Klima nur gering sind. Die Pflicht, Fördermittel wirtschaftlich einzusetzen, wird zu wenig beachtet. Dabei werden wirksame Klimaschutzmaßnahmen immer dringender und der Bedarf an - begrenzt vorhandenen - finanziellen Mitteln dafür steigt. Umso notwendiger ist ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz.

Das Innenministerium sollte dafür sorgen, dass die Wirtschaftlichkeit insbesondere von Projekten, die dem Klimaschutz dienen, zukünftig nachgewiesen wird.

Innen- und Umweltministerium können die Kritik nicht nachvollziehen:

An der Förderfähigkeit des Konzeptes für die Planung von Ausgleichsflächen bestehe kein Zweifel. Die Eignungsflächen aus den Landschaftsplänen hätten Eingang in das Konzept gefunden.

Bei den Projekten mit der Zielsetzung „Klimaschutz“ sei die Einsparung einer bestimmten Menge CO₂ nicht explizit Gegenstand des Zweckes gewesen. Die Projekte seien in ihrer Zielsetzung und Wirkung komplexer. Das Gründach der Kreisverwaltung trage gleichzeitig zu einer höheren Haltbarkeit des Daches bei.

Auch das Projekt „System zur Verschlauchung von Gülle“ habe weitere wesentliche Wirkungen auf den Tourismus und den Bodenschutz. Nach Berechnung des Innenministeriums liege der Wert der CO₂-Einsparung

¹ www.moorfutures.de

durch das Projekt über 10 Jahre bei bis zu 287 Tausend €. Zudem unterliege die Berechnung des finanziellen Wertes einer eingesparten CO₂-Menge nicht der Prüfkompetenz der Bewilligungsbehörde.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

Die Förderung von Doppelstrukturen wie im Fall des Ausgleichsflächenkonzepts ist entbehrlich.

Projekte mit dem Förderschwerpunkt Klimaschutz sollten dieses Ziel im Wesentlichen auch erreichen. Die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zum Klimaschutz hängt von der Menge und dem Wert¹ des eingesparten CO₂ ab. Der Umfang der Fördermittel für Klimaschutzprojekte muss in einem angemessenen Verhältnis zur eingesparten Menge an CO₂ stehen.

Eine verbesserte Wirtschaftlichkeit von Projekten hat auch der Europäische Rechnungshof bei seiner Leader-Prüfung angemahnt: Die Aktivregionen sollten gewährleisten, „dass die Zuschüsse die wirtschaftlichste Verwendung der öffentlichen Fördermittel darstellen.“²

Sowohl die Aktivregionen als auch das Landesamt stehen in der Pflicht, die Fördermittel wirtschaftlich einzusetzen und dies auch zu prüfen.

19.3 **Rechtliche Vorgaben einhalten**

Das Landesamt sollte bei der Prüfung, Bewilligung und Abwicklung von Projekten stärker darauf achten, dass die rechtlichen Vorgaben für die Förderung eingehalten werden. Folgende Beispiele zeigen Probleme exemplarisch auf:

Eine Gemeinde plante, einen Bauhof zu errichten. Hierfür erhielt sie 100 Tausend € Fördermittel. Das Vergabeverfahren für den Neubau der Fahrzeughalle ist lückenhaft dokumentiert und weist erhebliche Unstimmigkeiten auf. Das Landesamt will den Verstoß gegen das Vergaberecht sanktionieren.

Zuwendungsempfänger können nur natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts sein. Ein angemeldetes Gewerbe zählt nicht dazu. Es hat aber 50 Tausend € für Management, Training und Coaching erhalten. Dies war unzulässig.

¹ Am 21.02.2020 kostete ein europäisches CO₂-Zertifikat durchschnittlich 25,55 €. Siehe <https://advantag.de/de/emissionshandel-co2-marktbericht-vom-24.02.2020>

² Ziff. 47 Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums, Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 5 2010.

In einem Fall erhielt eine Amtsverwaltung eine Zuwendung von 46 Tausend € für die Beschaffung eines neuen Strandreinigungsgerätes, weil das alte verschlissen war.

In einem anderen Fall erhielt eine Stadt eine Zuwendung von 18 Tausend € für die Weihnachtsbeleuchtung der Innenstadt. Die bisherige Beleuchtung war veraltet und störanfällig. Nach der Förderrichtlinie sind reine Ersatzbeschaffungen von der Förderung ausgeschlossen. Die Förderungen hätten nicht bewilligt werden dürfen. Im Ergebnis sind die Fördermittel zurückzahlen.

Innen- und Umweltministerium bestätigen, dass im Förderfall „Bauhof“ eine Verwendungsnachweiskorrektur mit Sanktionierung des Gewerkes Hallenbau wegen nicht vergaberechtskonformer Zuschlagserteilung erfolgen muss.

Im Förderfall „Management, Training und Coaching“ sei der Zuwendungsbescheid versehentlich an einen Gewerbebetrieb gerichtet worden, der keine eigene Rechtspersönlichkeit besitze. Richtig wäre es gewesen, die natürliche Person des Antragstellers als Zuwendungsempfänger im Bescheid zu benennen. Weder dem Land noch der EU sei ein finanzieller Schaden entstanden. Der Fall werde aufgrund der fehlenden Buchführungsunterlagen als Risikofall für eine Ex-post-Kontrolle in 2020 ausgewählt. Über das Ergebnis werde dem LRH Bericht erstattet.

Bei den Förderfällen „Strandreinigungsgerät“ und „Weihnachtsbeleuchtung“ handele es sich aufgrund der verbesserten Technik und einer geänderten Einsatzorganisation nicht um Ersatzbeschaffungen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Bewertung.

Ersatzbeschaffungen sind im Zeitablauf regelmäßig durch technische Änderungen gekennzeichnet. Die Aufgaben der alten und der neuen Geräte bleiben in der Hauptsache jedoch gleich. Die enge Auslegung des Begriffs „Ersatzbeschaffung“ durch die Ministerien hat zur Folge, dass das in der Leader-Richtlinie verankerte Förderverbot für Ersatzbeschaffungen in der Praxis nicht zum Tragen kommt.

19.4 **Fördermittel auf bedürftige Regionen und Projektträger konzentrieren**

Das Umweltministerium hat jeder der 22 Aktivregionen 2,86 Mio. € für Projekt-Förderungen bereitgestellt. Die maximale Förderquote für ein Projekt beträgt 80 % der Projektausgaben. 68 % der Projekte werden von öffentlichen Trägern wie z. B. Ämtern oder Gemeinden durchgeführt.

Die Hälfte aller Projekte weisen Mitnahmeeffekte auf. Das heißt, ein Großteil dieser Projekte wäre auch ohne Fördermittel durchgeführt worden. In diesen Fällen fehlt somit der Zweck für die Zuwendungen. Die Projekte hätten nicht gefördert werden dürfen.¹

Das Umweltministerium hat die Fördermittel unabhängig von der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Regionen verteilt. Projektträger in leistungsfähigeren Regionen, z. B. am Hamburger Rand, könnten einen höheren Eigenanteil tragen. Weniger leistungsfähige Regionen haben häufig Schwierigkeiten, ihre Eigenanteile zu erbringen. Dabei haben gerade diese Regionen erfahrungsgemäß einen erhöhten Entwicklungsbedarf.

Konkretes Beispiel für Projektträger, die keine Förderung brauchten, weil sie über ausreichend Eigenmittel verfügten, sind die Betreiber zweier Klärwerke. Sie wollten prüfen lassen, ob eine gemeinsame neue Kläranlage technisch machbar und wirtschaftlich ist. Die Aktivregion hat die Machbarkeitsstudie mit 46 Tausend € gefördert, obwohl die für die Machbarkeitsstudie erforderlichen Mittel bei den Klärwerksbetreibern in voller Höhe vorhanden waren. Die Klärwerke hätten die Machbarkeitsstudie auch ohne den Einsatz von Fördermitteln erstellt. Die einzige Wirkung der Förderung war ein Mitnahmeeffekt. Gebaut wurde das Klärwerk im Übrigen auch nicht.

Das Innenministerium sollte den Einsatz der Fördermittel auf weniger leistungsfähige Regionen und Projektträger konzentrieren.

Nach Auffassung des **Innen- und des Umweltministeriums** gehe es bei den Projekten der Kommunen selten um Mitnahmeeffekte. Die Kommunen könnten mit den durch die Förderung gesparten Geldern andere Investitionen tätigen bzw. die Projekte qualitativ besser und/oder früher umsetzen. Es finde eine Substitution von kommunalen Mitteln durch Mittel der EU und des Landes statt.

Der Zuwendungszweck sei gegeben bei der Förderung der Machbarkeitsstudie „Klärwerk“. Der Zuwendungsempfänger müsse das Projekt vorfinanzieren. Insofern sei es nicht verwunderlich, dass im Vermögensplan der Stadtwerke 50 Tausend € als Deckungsmittel für die Machbarkeitsstudie ausgewiesen seien.

¹ § 23 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 381, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. 2018 S. 58.

Der **LRH** betont, dass Fördermittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen sind unabhängig davon, ob es sich um Mittel der EU, des Bundes oder des Landes handelt.

Die Machbarkeitsstudie für das Klärwerk hätte nicht gefördert werden dürfen, weil sich die Klärwerksbetreiber vollständig über die kostendeckenden Abwassergebühren refinanzieren können. Der Steuerzahler ist somit doppelt zur Kasse gebeten worden: Einmal über die Abwassergebühren und einmal über die Finanzierung der Leader-Fördermittel.

19.5 **Verwaltungskosten senken**

Die Verwaltungskosten der Leader-Förderung liegen bei 31,5 Mio. €. Das sind 40 % der Mittel, die für die Förderung insgesamt zur Verfügung stehen. 18 Mio. € entfallen auf die Geschäftsstellen der Aktivregionen und 13,5 Mio. € auf das Innen- und das Umweltministerium mit seinem nachgeordneten Bereich.

Die Geschäftsstellen der Aktivregionen sind mit bis zu 1,5 Arbeitskräften ausgestattet. Sie kosten durchschnittlich 117 Tausend € pro Jahr. Die Kosten sind zum Teil eine Folge der umfangreichen Beteiligung der regionalen Bevölkerung am Förderprogramm und daher dem Leader-Ansatz geschuldet. Die Geschäftsstellen der Aktivregionen organisieren diese Prozesse und beraten die Antragsteller.

Die Verwaltungskosten der Leader-Förderung sind mit 40 % deutlich zu hoch. Auch der BRH hat kürzlich die Durchführungskosten bei Förderprogrammen des Bundes geprüft und die Höhe von 20 % bereits als zu hoch kritisiert¹.

Gemäß **Innen- und Umweltministerium** gehören die Kosten der Geschäftsstellen nur teilweise zu den Verwaltungskosten. Die Aufwendungen für Prozesssteuerung und Vernetzung der lokalen Akteure seien Kosten für ein flächendeckendes Regionalmanagement. Diese Aufwendungen erzeugten einen eigenständigen Mehrwert, indem sie entscheidend dazu beitrügen, die Regionen zu entwickeln.

Zudem habe die Evaluierung des Landesprogramms Ländlicher Raum durch das Johann Heinrich von Thünen-Institut ergeben, dass die inhaltliche und administrative Projektbegleitung 40% der Arbeitskapazitäten des Regionalmanagements beanspruche. Damit reduzierten sich die Personal- und Sachkosten der Aktivregionen von 18 Mio. € auf 7,2 Mio. € und die

¹ Vgl. Bundesrechnungshof Bemerkungen 2019, Ergänzungsband Nr. 03 „Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW.“

Verwaltungskosten auf 20,7 Mio. €. Dies entspreche 26 % bezogen auf die Gesamtförderung.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. 40 % der Fördermittel kommen dem eigentlichen Zweck der Förderung nicht zugute.

Die Tätigkeit der Aktivregionen ist kein eigenständiger Mehrwert, sondern hat letztlich den Zweck, regional besser angepasste und damit wirksamere Projekte zu entwickeln als bei einem herkömmlichen Top-down-Förderprogramm. Die hohen Verwaltungskosten könnten durch effizientere und effektivere Projekte gerechtfertigt sein. Dies ist jedoch nicht immer der Fall.