



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2018

Nr. 15 LEADER-Maßnahmen - Mängel im Förderverfahren, zweckwidrig verwendete Fördermittel -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 15

**LEADER-Maßnahmen
- Mängel im Förderverfahren, zweckwidrig verwendete Fördermittel -**

Zuwendungen von 261.000 € aus Mitteln der EU und des Landes für LEADER-Maßnahmen wurden nicht zweckentsprechend eingesetzt. Bei weiteren Maßnahmen, für die Fördermittel von 448.000 € bewilligt worden waren, wurden die Förderziele nicht erreicht.

Die Förderfähigkeit von Vorhaben war nicht immer hinreichend belegt. Folgekosten blieben in Förderanträgen und bei deren Prüfung unberücksichtigt. Nachweise über Erfolgskontrollen lagen nicht vor.

1 Allgemeines

Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union sieht unter anderem die Förderung des ländlichen Raums vor. Einen Schwerpunkt hierbei bildet die Förderung von Maßnahmen nach dem sogenannten LEADER-Konzept¹. Sie erfolgt nach dem „Bottom-up-Prinzip“. Ziel ist es, die örtliche Bevölkerung zu mobilisieren und zu unterstützen, Bedürfnisse und Potenziale ihrer Region zu erkennen und für lokale Entwicklungen zu nutzen.

Zunächst entscheiden Akteure aus der Region, die lokalen Aktionsgruppen², über die Förderwürdigkeit eines Vorhabens. Diese richtet sich nach dem von ihnen für das jeweilige Gebiet ausgearbeiteten Entwicklungskonzept. Den lokalen Aktionsgruppen kommt bis zur Antragstellung für ein Fördervorhaben eine zentrale Bedeutung zu.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion entscheidet anschließend über die Förderfähigkeit eines Vorhabens und die Bewilligung von Fördermitteln der Europäischen Union sowie des Landes. Zu ihren Aufgaben gehören auch die Kontrolle der Mittelverwendung sowie die Durchführung abschließender Erfolgskontrollen.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden rund 620 Vorhaben mit insgesamt 44 Mio. € gefördert. Davon entfielen 24 Mio. € auf EU-Mittel³ und fast 20 Mio. € auf Mittel des Landes und von Kommunen.

Der Rechnungshof hat die Förderung von LEADER-Maßnahmen geprüft. Den Schwerpunkt bildeten dabei Vorhaben, bei denen die Gesamtzusammenfassung mindestens 200.000 € betrug. Damit waren 17 % der im Land für LEADER-Maßnahmen bewilligten EU-Mittel von der Prüfung umfasst.

¹ LEADER ist die Abkürzung für „Liaison entre actions de développement de l'économie rural“. Die Förderung von LEADER-Maßnahmen ist geregelt im Abschnitt 4 Art. 61 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Amtsblatt der Europäischen Union L 277, S. 1 ff. (ELER-VO).

² Das sind lokale öffentlich-private Partnerschaften. Neben Vertretern aus dem öffentlichen Bereich müssen die lokalen Aktionsgruppen mindestens zur Hälfte aus privaten Wirtschafts- und Sozialpartnern - wie z. B. örtlichen Vereinen - aus dem jeweiligen lokal abgegrenzten Gebiet bestehen.

³ In der Förderperiode 2007 bis 2013 betrug der EU-Anteil maximal 55 % der „zuschussfähigen“ öffentlichen Ausgaben, vgl. Art. 70 Abs. 3 Buchstabe b) der ELER-VO.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Nicht zweckentsprechende Mittelverwendung, ungeeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, nicht erreichte Ziele, Wettbewerb nicht genutzt

In einigen Fällen wurden Fördermittel nicht zweckentsprechend eingesetzt oder die Förderziele nicht erreicht:

- Einer Verbandsgemeinde wurden für die Renaturierung eines Bachs, den Grunderwerb für Retentionsraum und Gewässer sowie einen Mehrgenerationenplatz bei einer Schule eine Zuwendung von insgesamt 545.000 € bewilligt. Davon entfielen mehr als 112.000 € auf Landesmittel für den Mehrgenerationenplatz. Diese Mittel hätten nach der Zweckbestimmung im Haushaltsplan des Landes und den Erläuterungen hierzu nur für wasser- bzw. abwasserwirtschaftliche Maßnahmen gewährt werden dürfen.
- Eine andere Verbandsgemeinde stellte privaten Bauherren seit 2004 durch drei zeitlich aufeinanderfolgende eigene Förderprogramme für den Kauf, die Renovierung, den Abriss und den Neubau von Wohngebäuden in zentralen Ortslagen Mittel zur Verfügung. Zur Mitfinanzierung von Maßnahmen nach dem ersten Programm hatte die Verbandsgemeinde keine LEADER-Förderung beantragt. Gleichwohl nahm sie dafür LEADER-Mittel von über 130.000 € in Anspruch, die für Maßnahmen der beiden folgenden Förderprogramme gewährt worden waren.
- Eine weitere Gemeinde erhielt eine Zuwendung von über 332.000 € für die Revitalisierung einer Quelle. Davon setzte sie mehr als 19.000 € für die Lieferung und Montage von Spielgeräten ein. Dies war weder Gegenstand des Förderantrags noch der Bewilligung.
- Für ein „multifunktionales Dorfzentrum mit einer Pilgerherberge“ einer Ortsgemeinde bewilligte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eine Zuwendung von 247.000 €⁴. Zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung⁵ war die dem Förderantrag beigefügte Wirtschaftlichkeitsanalyse nicht geeignet. Sie ging u. a. davon aus, dass die Auslastung der Pilgerherberge „in der Spitze“ die Bettenauslastung in Jugendherbergen von durchschnittlich 39 % (2006) erreichen könnte. Nach Auskunft der Ortsgemeinde betrug die Auslastung der Pilgerherberge mit 35 Betten im Jahr 2013 nur 10 % und in den Jahren 2014 und 2015 sogar weniger als 9 %.
- Für das Vorhaben „Mitte(n) im Garten“ einer anderen Ortsgemeinde wurden EU-Mittel von fast 201.000 € ausgezahlt. Nach dem der Bewilligung zugrunde liegenden Antrag basierte das Gesamtkonzept auf sechs zusammenwirkenden Einzelprojekten. Dessen Ziele waren im Wesentlichen die Schaffung von Treffpunkten und Kommunikationsstellen, die „Inwertsetzung“ charakteristischer Architektur sowie eine langfristige und nachhaltige Innenentwicklung des Dorfes. Von dem Konzept umgesetzt wurden jedoch lediglich drei Vorhaben zur Anlage von Gärten. Diese waren mit EU-Mitteln gefördert worden. Sie können jahreszeit- und witterungsabhängig aber nur temporär genutzt werden. Die ebenfalls geplante - aber nicht geförderte - Instandsetzung und Umgestaltung von Gebäuden wurde nicht bzw. nur teilweise realisiert. Allein mit den geförderten Einzelvorhaben konnte die Gemeinde ihre Ziele nicht erreichen. Dies war bereits bei der Antragstellung erkennbar.

Außerdem wurden vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet und die Vorteile des Wettbewerbs nicht immer genutzt. In den Bewilligungsbescheiden für LEADER-Maßnahmen war festgelegt, dass die Zuwendungsempfänger das Vergaberecht zu beachten hatten. Dennoch vergaben drei Verbandsgemeinden Leistungen von bis

⁴ Die Zuwendung bezog sich auf die „Errichtung von Pilgerzimmern in der Ortsgemeinde ...“. Das Vorhaben wurde zusätzlich mit 1,3 Mio. € nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes gefördert.

⁵ Nr. 3.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

zu 125.000 €freihändig ohne vorherige Einholung von Vergleichsangeboten. In allen Fällen lagen die vergaberechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vor.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt⁶, sie habe mit den vom Rechnungshof geforderten Einzelfallprüfungen begonnen. Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, eine Schulung der Regionalmanager der lokalen Aktionsgruppen im Zuwendungsrecht sei geplant. Auch die Mitarbeiter in den an der Umsetzung des Entwicklungsprogramms EULLE⁷ beteiligten Stellen würden in Fragen des Vergabe- und Zuwendungsrechts geschult.

2.2 Mängel im Förderverfahren

2.2.1 Antragsprüfung und Dokumentation

Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel setzt eine sorgfältige Prüfung der Förderanträge voraus. Das Ergebnis der Antragsprüfung ist zu vermerken. Hierbei ist insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung einzugehen⁸. Mit dem Vermerk über die Antragsprüfung werden Förderwürdigkeit und Förderfähigkeit festgestellt sowie Bedingungen und Auflagen für die Förderung des Vorhabens festgelegt, die in den Bewilligungsbescheid aufzunehmen sind. Die Antragsprüfvermerke müssen deshalb neben der Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben des Landes insbesondere die Prüfung der einschlägigen EU-Bestimmungen dokumentieren. Die Antragsprüfung ist Teil der nach EU-Recht notwendigen Verwaltungsprüfung.

Für die Prüfung der Antragsunterlagen hatte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Muster mit einer Checkliste vorgegeben. Allerdings war allein anhand der ausgefüllten Checklisten die Förderfähigkeit eines Vorhabens nicht immer nachvollziehbar. Ergänzende Unterlagen enthielten die vorgelegten Akten in der Regel nicht. Häufig war nicht hinreichend dokumentiert, ob eine den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügende ordnungsgemäße, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel geprüft war.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt⁶, die Erfordernisse für die Antragsprüfung sollten im Rahmen der Lenkungsausschusssitzungen mit den lokalen Aktionsgruppen und Projektträgern konkretisiert werden. Auch hier seien bereits Abhilfemaßnahmen eingeleitet und umgesetzt worden. Die im Sachgebiet eingesetzten Mitarbeiter würden auf die besondere Bedeutung der nachvollziehbaren und sorgfältigen Dokumentation der Antragsprüfung hingewiesen.

2.2.2 Sicherung der Gesamtfinanzierung einschließlich der Folgekosten

Zuwendungen dürfen für Vorhaben nur bewilligt werden, wenn deren Gesamtfinanzierung einschließlich der Folgekosten gesichert ist⁹. Ohne die Einbeziehung der Folgekosten ist eine verlässliche Beurteilung der Sicherung der Gesamtfinanzierung und der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben nicht möglich. In den geprüften Fällen waren in den Förderanträgen und bei deren Prüfung die Folgekosten zum Teil nicht betrachtet worden.

⁶ Mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau abgestimmte Stellungnahme.

⁷ EULLE steht für „Entwicklungsprogramm Umweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung“.

⁸ Nr. 3.4, Teil I, und Nr. 3.7, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

⁹ Nr. 1.1.2, Teil I, und Nr. 1.1.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie und das Ministerium würden die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Darstellung der etwaigen Folgekosten im Förderantrag und bei der Prüfung der Förderfähigkeit des Vorhabens aufgreifen.

2.2.3 Förderziele und Erfolgskontrollen

Im Anschluss an die Durchführung einer Maßnahme ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Hierbei ist ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich war¹⁰.

Grundlage für eine sachgerechte Erfolgskontrolle sind die für das jeweilige Fördervorhaben konkretisierten Ziele und ein dokumentierter Ausgangszustand. Daher müssen die spezifischen Ziele eines Vorhabens möglichst vollständig, vorhabenbezogen, präzise und verständlich sowie umsetzbar formuliert sein¹¹.

Bei allen geprüften Vorhaben waren Ziele sehr allgemein und so formuliert, dass sie für beliebige Vorhaben gelten konnten. Beispiele sind Zielformulierungen wie „lokale Identität stärken“ und „Begeisterung für den Lebens- und Erlebensraum Dorf schaffen“. Es wurde weder der angestrebte Zustand konkret beschrieben, noch waren messbare Zielwerte definiert.

Es war ferner nicht dokumentiert, ob Erfolgskontrollen durchgeführt worden waren.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie werde gemeinsam mit dem Ministerium die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Festlegung von konkreten und überprüfbaren Zielen mit den am Verfahren Beteiligten ansprechen und darauf hinwirken, dass die Darstellung der Ziele der einzelnen Vorhaben durch die lokalen Aktionsgruppen oder den Antragsteller geschärft werde. Auch würden im Formular zum Prüfbericht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion entsprechende Anpassungen im Bereich der Dokumentation der Ziele des Vorhabens vorgenommen. Bei größeren Vorhaben seien bereits in der Förderperiode angemessene Erfolgskontrollen durchgeführt worden.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass die vorgelegten Akten selbst zu den von ihm untersuchten größeren Vorhaben keine Nachweise über durchgeführte Erfolgskontrollen enthielten. Für einen zielorientierten und wirksamen Einsatz öffentlicher Mittel sind angemessene Erfolgskontrollen notwendig.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) zuwendungsrechtliche Folgerungen im Falle nicht zweckentsprechend verwendeter Fördermittel, nicht erreichter Förderziele und einer zur Begründung der Angemessenheit der Förderung nicht geeigneten Wirtschaftlichkeitsanalyse sowie aufgrund von Verstößen gegen das Vergaberecht zu ziehen,
- b) die Erfordernisse für eine ordnungsgemäße Antragstellung und Antragsprüfung zu konkretisieren und verbindliche Hinweise hierzu zu erarbeiten,

¹⁰ Nr. 2.3 zu § 7 VV-LHO sowie Nr. 3 der Anlage zur Nr. 3.1.4 zu § 7 VV-LHO. Siehe auch Band 10 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Verlag W. Kohlhammer, 2. Aufl. 2016, S. 138 und S. 139.

¹¹ Vgl. „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Bundesministeriums der Finanzen, Rundschreiben des Bundesministeriums vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 20. Dezember 2013, II A 3 - H 1012 - 10/08/10004.

- c) darauf hinzuwirken, dass jeweils konkrete und überprüfbare Ziele für die Fördervorhaben festgelegt und dokumentiert werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) darauf hinzuwirken, dass nach Abschluss einer LEADER-Maßnahme eine angemessene Erfolgskontrolle durchgeführt wird.