

Evaluierung

„Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum“

Endbericht

Dietmar Böhm

Inge Horn

Bernd Volkert

Inhalt

| | |
|---|------------|
| Abbildungsverzeichnis | III |
| Auf einen Blick | 1 |
| A Zusammenfassende Bewertungen | 3 |
| A.1 Aufgabenstellung und Methodik | 3 |
| A.2 Bewertung der Zielsystematik des ELR | 5 |
| A.2.1 Strukturelle Ausgangslage des ländlichen Raums | 5 |
| A.2.2 Risiken der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung für ländliche Räume | 9 |
| A.2.3 Die grundlegende Zielsystematik des ELR | 11 |
| A.2.4 Zielbezogene Effektivität und Begründung der Förderschwerpunkte | 14 |
| A.2.5 Die vier Förderschwerpunkte aus Sicht von ELR-Gemeinden | 17 |
| A.2.6 Weitere Förderschwerpunkte | 19 |
| A.3 Analyse des Fördercontrollings und der Zielerreichung der ELR-Gemeinden | 20 |
| A.3.1 ELR-Programmlogik und Indikatoren | 20 |
| A.3.2 Zielerreichung im ELR | 23 |
| A.3.3 Räumliche Ausgleichswirkungen der Fördermittelvergabe | 28 |
| A.3.4 Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Fördercontrollings | 30 |
| A.4 Bewertung der Auswahlverfahren im ELR | 33 |
| A.4.1 Ebenen der Auswahlverfahren | 33 |
| A.4.2 Projektgenerierung auf Ebene der Gemeinde | 34 |
| A.4.3 Einplanungsvorschlag der Landratsämter | 36 |
| A.4.4 Budgetierung, Verfahrensregeln und Programmentscheidungen auf Landesebene | 43 |
| A.4.5 Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Auswahlverfahren | 45 |
| A.5 Bewertung des Förderinstruments "Schwerpunktgemeinden" und des Auswahlverfahrens | 46 |
| A.5.1 Die Förderlinie der Schwerpunktgemeinde und ihre Begründung | 46 |
| A.5.2 Die bisherige Akzeptanz des Förderinstruments der Schwerpunktgemeinde | 48 |
| A.5.3 Bewertung des Auswahlverfahrens zu den Schwerpunktgemeinden | 49 |
| A.5.4 Ergebnisse der bisherigen Auswahlverfahren | 51 |
| A.6 Analyse des Fördercontrollings und der Zielerreichung in den Schwerpunktgemeinden | 56 |
| A.6.1 Die Verankerung der Zielvereinbarung im Regelwerk des ELR | 56 |
| A.6.2 Die geschlossenen Zielvereinbarungen | 57 |
| A.6.3 Zielerreichung anhand der geschlossenen Zielvereinbarungen | 58 |
| A.6.4 Zur Weiterentwicklung des Instruments der Zielvereinbarung | 59 |

| | |
|--|------------|
| A.6.5 Gesamtergebnisse zur Zielerreichung aus der Online-Befragung | 61 |
| A.7 Fazit | 65 |
| B Anhang: Empirische Analysen | 69 |
| B.1 Empirische Analysen zu Förderergebnissen | 69 |
| B.1.1 Beteiligung am ELR | 69 |
| B.1.2 Ausgleichswirkungen der Fördermittelvergabe | 78 |
| B.1.3 Förderergebnisse nach Förderschwerpunkten und Projektarten | 86 |
| B.2 Ergebnisse der Online-Befragung | 95 |
| B.2.1 Durchführung der Befragung | 95 |
| B.2.2 Beteiligung und Repräsentativität | 96 |
| B.2.3 Grundlegende Angaben der Kommunen | 97 |
| B.2.4 Vorgehen der Kommunen zum ELR | 101 |
| B.2.5 Zielerreichung und Förderwirkungen | 111 |
| B.2.6 Bewertungen zum ELR insgesamt | 120 |
| B.2.7 Thema Schwerpunktgemeinden | 124 |
| B.2.8 Vorschläge zur Weiterentwicklung des ELR | 128 |
| B.2.9 Fragebogen | 131 |
| Literaturverzeichnis | 141 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-----------------|--|----|
| Abbildung A-1: | Bevölkerungsentwicklung nach Raumkategorien (1999=100) | 6 |
| Abbildung A-2: | Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Raumkategorien (1999=100) | 7 |
| Abbildung A-3: | Variationskoeffizienten der BevölkerungsdichteSVF nach Raumkategorien 2011 bis 2018..... | 8 |
| Abbildung A-4: | Entwicklung der Variationskoeffizienten der BevölkerungsdichteSVF nach Raumkategorien (2011=100)..... | 9 |
| Abbildung A-5: | Zielsystematik und -hierarchie des ELR im Überblick..... | 14 |
| Abbildung A-6: | Die Bewertung der Relevanz der vier Förderschwerpunkte des ELR | 18 |
| Abbildung A-7: | ELR-Programmlogik..... | 20 |
| Abbildung A-8: | Wie bewerten Sie den Stand der Zielerreichung in den Förderschwerpunkten?..... | 24 |
| Abbildung A-9: | Wie bewerten Sie die Wirkungen der ELR-Projekte auf die Belegung Ihrer Kommune? | 26 |
| Abbildung A-10: | Welche weiteren Wirkungen der ELR-Förderung sehen Sie für Ihre Kommune? | 27 |
| Abbildung A-11: | Fördersummen 2015 bis 2019 je 100 Einwohner nach Bevölkerungsent- wicklung der Gemeinden (Klassen der Bevölkerungsentwicklung 2011 bis Anfang 2019)..... | 29 |
| Abbildung A-12: | Ansatzpunkte für Indikatoren in einer ELR-Gemeinde..... | 30 |
| Abbildung A-13: | Beispiel Wirkungskette „Wohnungsmodernisierung“ und mögliche Indikatoren..... | 31 |
| Abbildung A-14: | Ebenen der Auswahlverfahren im ELR | 33 |
| Abbildung A-15: | Sprechen Sie aktiv potenzielle Projektträger für eine Teilnahme am ELR an? | 35 |
| Abbildung A-16: | Werden Projekte für den kommunalen Aufnahmeantrag ausgewählt? | 35 |
| Abbildung A-17: | Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Auswahl der Projekte, die in die ELR-Förderung aufgenommen wurden?..... | 40 |
| Abbildung A-18: | Wie bewerten Sie einzelne Verfahrenselemente im ELR? | 40 |
| Abbildung A-19: | Antrags- und Förderquotienten nach Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen des ländlichen Raums..... | 42 |
| Abbildung A-20: | Wie beurteilen Sie das Instrument der Schwerpunktgemeinde? ... nur Kommunen mit Bewertungen (sortiert nach Nennungen SPG)..... | 49 |
| Abbildung A-21: | Zahl der Schwerpunktgemeinden nach Gemeindegrößenklassen..... | 52 |
| Abbildung A-22: | Förderrahmen in € je 100 Einwohner der SPG nach Gemeindegrößenklassen..... | 52 |
| Abbildung A-23: | Schwerpunkt und Nicht-Schwerpunktgemeinden nach Größenklassen bis Programmjahr 2019 (nur ländlicher Raum i.e.S.)..... | 53 |
| Abbildung A-24: | Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Auswahl der beantragten Projekte, die in die ELR-Förderung aufgenommen wurden? | 54 |

| | |
|--|----|
| Abbildung A-25: Die Struktur der genehmigten Projekte der Schwerpunktgemeinden der Anerkennungszeiträume 2015 bis 2019..... | 54 |
| Abbildung A-26: Wie bewerten Sie die Wirkungen der ELR-Projekte auf die Belegung Ihrer Kommune (in % der Gemeinden)? | 61 |
| Abbildung A-27: Wie bewerten Sie den Stand der Zielerreichung in den einzelnen ELR-Förderschwerpunkten in Ihrer Gemeinde?..... | 62 |
| Abbildung A-28: Ihre Kommune war bzw. ist Schwerpunktgemeinde: Konnten dadurch (bislang) besondere Wirkungen erzielt werden?..... | 63 |
| Abbildung B-1: Verteilung der Projekte und Fördermittel nach Raumkategorien 1995 bis 2019..... | 69 |
| Abbildung B-2: Zahl der über das ELR geförderte Gemeinden 1995 bis 2019..... | 70 |
| Abbildung B-3: Verteilung der Projekte und Fördermittel nach Raumkategorien 2015 bis 2019..... | 70 |
| Abbildung B-4: Zahl der über das ELR geförderte Gemeinden 2015 bis 2019 nach Raumkategorien..... | 71 |
| Abbildung B-5: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Größenklassen 2015 bis 2019 - ländlicher Raum insgesamt | 73 |
| Abbildung B-6: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Größenklassen 2015 bis 2019 - Randzonen und Verdichtungsräume insgesamt | 73 |
| Abbildung B-7: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2019 - ländlicher Raum insgesamt..... | 74 |
| Abbildung B-8: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2019 – Randzonen und Verdichtungsräume insgesamt..... | 74 |
| Abbildung B-9: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Steuerkraftklassen 2015 bis 2019 - ländlicher Raum insgesamt | 75 |
| Abbildung B-10: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Steuerkraftklassen 2015 bis 2019 – Randzonen und Verdichtungsräume insgesamt | 75 |
| Abbildung B-11: Schwerpunkt und Nicht-Schwerpunktgemeinden bis Programmjahr 2019 nach Größenklassen (nur ländlicher Raum) | 76 |
| Abbildung B-12: Schwerpunkt und Nicht-Schwerpunktgemeinden bis Programmjahr 2019 nach Wachstumsklassen (nur ländlicher Raum)..... | 76 |
| Abbildung B-13: Schwerpunkt und Nicht-Schwerpunktgemeinden bis Programmjahr 2019 nach Steuerkraftklassen (nur ländlicher Raum) | 77 |
| Abbildung B-14: Fördersummen je 100 Einwohner 2015 bis 2019 in geförderten Gemeinden nach Größenklassen..... | 78 |
| Abbildung B-15: Förder- und Antragsquotienten nach Gemeindegrößenklassen..... | 79 |
| Abbildung B-16: Fördersummen 2015 bis 2019 je 100 Einwohner nach Bevölkerungsentwicklung | 81 |
| Abbildung B-17: Förder- und Antragsquotienten nach Bevölkerungsentwicklung | 81 |
| Abbildung B-18: Fördersummen 2015 bis 2019 je 100 Einwohner nach Steuerkraft | 82 |
| Abbildung B-19 Förder- und Antragsquotienten nach Steuerkraft..... | 83 |
| Abbildung B-20: Projektanträge und Förderprojekte nach Förderschwerpunkten und Programmjahren | 87 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung B-21: Antrags- und Fördervolumen nach Förderschwerpunkten und Programmjahren | 87 |
| Abbildung B-22: Zahl der Projekte und Förderung nach Projektarten im Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ | 89 |
| Abbildung B-23: Zahl der Projekte und Förderung nach Projektarten im Förderschwerpunkt „Grundversorgung“ | 90 |
| Abbildung B-24: Zahl der Projekte und Förderung nach Projektarten im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ | 92 |
| Abbildung B-25: Zahl der Projekte und Förderung nach Projektarten im Förderschwerpunkt „Gemeinschaftseinrichtungen“ | 94 |
| Abbildung B-26: Wer hat ausgefüllt? | 97 |
| Abbildung B-27: Zahl der Ortsteile der antwortenden Kommunen nach Gemeindegrößenklassen..... | 98 |
| Abbildung B-28: Teilnahme an der Städtebauförderung im Zeitraum seit 2015 nach Gemeindegrößenklasse..... | 98 |
| Abbildung B-29: Anerkennung als Schwerpunktgemeinde aktuell oder in der Vergangenheit .. | 99 |
| Abbildung B-30: Vorliegen eines integrierten, strategischen Entwicklungskonzepts | 100 |
| Abbildung B-31: Wenn Vorliegen eines Entwicklungskonzepts, dann | 100 |
| Abbildung B-32: Wie häufig stellt Ihre Kommune einen Aufnahmeantrag für die Förderung im ELR?..... | 102 |
| Abbildung B-33: Stützt sich Ihre Kommune im ELR-Prozess auf externe Fachdienstleister? . | 102 |
| Abbildung B-34: Externe Fachdienstleister werden eingeschaltet für | 103 |
| Abbildung B-35: Wie wird das ELR, insbesondere die jährliche Ausschreibung, in ihrer Kommune bekannt gemacht?..... | 104 |
| Abbildung B-36: Sprechen Sie aktiv potenzielle Projektträger für eine Teilnahme am ELR an?..... | 104 |
| Abbildung B-37: Wenn keine direkte Ansprache - warum nicht?..... | 105 |
| Abbildung B-38: Werden Projekte für den kommunalen Aufnahmeantrag ausgewählt? | 106 |
| Abbildung B-39: Im kommunalen Aufnahmeantrag sollen die Projekte in eine Rangfolge nach der Bedeutung für die Kommune gebracht werden. Die Priorisierung der Projekte | 107 |
| Abbildung B-40: Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Auswahl der Projekte, die in die ELR-Förderung aufgenommen wurden?..... | 109 |
| Abbildung B-41: Zufriedenheit mit den geförderten Projekten nach Gemeindegröße | 109 |
| Abbildung B-42: Verfolgt die Kommune nach der Realisierung der Förderprojekte deren weitere Entwicklung bzw. Nutzung?..... | 110 |
| Abbildung B-43: Wie wichtig sind die einzelnen ELR-Förderschwerpunkte für Ihre Gemeinde? | 113 |
| Abbildung B-44: Wie bewerten Sie den Stand der Zielerreichung in den Förderschwerpunkten? | 113 |
| Abbildung B-45: Wie bewerten Sie die Wirkungen der ELR-Projekte auf die Belebung Ihrer Kommune? | 115 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung B-46: Welche weiteren Wirkungen der ELR-Förderung sehen Sie für Ihre Kommune? | 116 |
| Abbildung B-47: Welche weiteren Wirkungen der ELR-Förderung sehen Sie für Ihre Kommune?(umkodiert) | 117 |
| Abbildung B-48: Wie schätzen Sie die aktuellen Handlungsbedarfe für Ihre Kommune in den folgenden Themen ein? | 118 |
| Abbildung B-49: Wie bewerten Sie die grundsätzliche Bedeutung des ELR für die strukturelle Entwicklung der ländlich geprägten Gemeinden? | 121 |
| Abbildung B-50: Wie bewerten Sie den Aufwand im ELR insgesamt? | 122 |
| Abbildung B-51: Wie bewerten Sie einzelne Verfahrenselemente im ELR? | 123 |
| Abbildung B-52: Ihre Kommune war bzw. ist Schwerpunktgemeinde - konnten dadurch (bislang) besondere Wirkungen erzielt werden? | 125 |
| Abbildung B-53: Wie beurteilen Sie das Instrument der Schwerpunktgemeinde? | 125 |
| Abbildung B-54: Plant ihre Gemeinde, sich um eine Anerkennung als Schwerpunktgemeinde im ELR zu bewerben? | 127 |

Auf einen Blick

Insgesamt belegen sowohl die theoretischen Überlegungen als auch die empirischen Ergebnisse aus der Evaluation die Effektivität des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum (ELR). Das Programm greift zum einen relevante Themen für die Entwicklung ländlicher Gemeinden auf. Zum anderen werden durch die Förderung Investitionshemmnisse abgebaut und Entwicklungsimpulse gesetzt.

Aus der Programmlogik lässt sich die „Erhaltung der dezentralen Strukturen in Baden-Württemberg“ als Gesamtziel für das ELR ableiten. Angestrebt wird dieses Ziel durch Strukturverbesserungen in Gemeinden vor allem des ländlichen Raums. Für strukturverbessernde Investitionen können private und kommunale Projektträger Zuschüsse in den vier Schwerpunkten Wohnen, Grundversorgung, Arbeit und Gemeinschaftseinrichtungen erhalten. Damit werden zentrale soziale und ökonomische Themen aufgegriffen, die nachhaltig zur Belebung ländlicher Gemeinden beitragen können. Besonderes Gewicht hat dabei die Erhaltung und Belebung der Ortskerne. Insgesamt erweisen sich Förderzuschüsse als geeignetes Instrument, Investitionshürden aufgrund sogenannter „externer Effekte“ zu senken. Verschiedene empirische Analyseschritte auf der Basis amtlicher Statistiken, der Auswertung von Förderdatenbanken und einer breit angelegten Online-Befragung untermauern die Wirkungen des ELR auf die Zielerreichung der Förderkommunen. Gleichzeitig wirkt das ELR ausgleichend in Richtung strukturschwächerer Kommunen.

Neben der grundsätzlichen Frage nach den Wirkungen des ELR war eine Reihe spezifischer Evaluationsfragen zu Zielstrukturen und Förderschwerpunkten, zum Fördercontrolling, zu den Auswahlmechanismen und zur Förderlinie der Schwerpunktgemeinden zu beantworten. Dazu lassen sich die folgenden Kernaussagen treffen:

Das Zielsystem der ELR-Richtlinie bildet die Programmlogik grundsätzlich ab, ließe sich aber im Detail präzisieren. Zur klären war zudem, ob neue Themen eher im Rahmen der Fachförderung oder in einem regionalen Förderansatz mit wettbewerblichem Charakter - wie es das ELR darstellt - aufzugreifen sind. Für die Verbreiterung des Zielsystems durch die Einführung weiterer Förderschwerpunkte ergab sich im Rahmen der Evaluation keine Evidenz. So bieten die bestehenden Förderschwerpunkte ein breites Spektrum an Fördermöglichkeiten. Auch die Befragung der ELR-Kommunen ließ die klare Tendenz erkennen, die ELR-Förderung weiterhin auf die vier bestehenden Förderschwerpunkte zu konzentrieren.

Ein Fördercontrolling für das ELR, welches Effektivität und Effizienz laufend überprüft, steht vor erheblichen methodischen und datentechnischen Herausforderungen. Die Online-Befragung der Förderkommunen im Rahmen der Evaluation förderte grundlegende Aussagen zu Wirkungen und Aufwand der ELR-Förderung zu Tage, die eine Grundlinie für das Fördercontrolling ziehen können. Für eine Verstetigung eines Ansatzes zum Fördercontrolling sind aber am Ende der Aufwand zusätzlicher Datenerhebungen und dabei erzielbare Erkenntnisgewinne gegeneinander abzuwägen. Ein Mittelweg für das weitere Vorgehen kann in zusätzlichen Auswertungen der Förderdatenbanken in Verbindung mit kommunalen und regionalen Strukturdaten gesehen werden.

Zu diskutieren war auch das mehrstufige Auswahlverfahren im ELR mit der zentralen Position der Koordinierungsausschüsse auf Ebene der Landkreise. Herauszuheben ist das regionale Know-how, das in die Förderentscheidungen einfließt. Die Online-Befragung der ELR-Kommunen zeigt die grundsätzliche Zufriedenheit der Förderkommunen mit den Auswahlentscheidungen. Insgesamt lässt sich das Auswahlverfahren als passend und effektiv bewerten. Kontrovers fällt dabei die Sicht auf die 50%-Quote des Fördermitteleinsatzes für den Förderschwerpunkt Wohnen aus. Einerseits wird - angesichts der Engpässe auf den Wohnungsmärkten - ein zentrales landes- und kommunalpolitisches Thema besonders betont. Andererseits werden die Auswahlentscheidungen der kommunalen und regionalen Akteure eingeeengt.

Mit dem Programmjahr 2015 wurde die Förderlinie der Schwerpunktgemeinden eingeführt. Aus entwicklungsbezogener Sicht kann man das Konzept grundsätzlich positiv bewerten. Mit der mehrjährigen Förderung, einer höheren Planungssicherheit und der erforderlichen Bürgerbeteiligung lässt sich ein starker Förderimpuls erzeugen. Dies zeigt sich auch in der prinzipiell positiven Bewertung der Förderlinie insbesondere durch die Gemeinden, die den Prozess durchlaufen haben bzw. aktuell durchlaufen. Auch das Auswahlverfahren passt grundsätzlich. Der spezifische Ansatz zum Fördercontrolling anhand von Zielvereinbarungen kann in der konkreten Ausgestaltung vor allem als Ansatz zur Selbststeuerung der Schwerpunktgemeinden gesehen werden.

Weiterentwicklungsvorschläge zum ELR beziehen sich vor allem auf Verfahrensschritte zur Verringerung des Aufwandes für die Förderkommunen. Besonders herauszuheben ist dabei der Wunsch nach einer Digitalisierung des Antragsverfahrens.

A Zusammenfassende Bewertungen

A.1 Aufgabenstellung und Methodik

Die Aufgabenstellung zur Evaluierung des „Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum“ umfasste im Schwerpunkt die folgenden Themenstellungen.

- Bewertung der Zielsystematik des ELR: Unter Berücksichtigung der strukturellen Ausgangslage des Ländlichen Raums in Baden-Württemberg sind die gewählten Förderschwerpunkte der aktuellen Verwaltungsvorschrift zu bewerten und ggf. weitere Handlungsfelder aufzuzeigen.
- Analyse des Fördercontrollings und der Zielerreichung der ELR-Gemeinden: Auf Grundlage des Dokuments „Ziele und Kennzahlen des Fördercontrollings“ ist die Zielerreichung im ELR zu bewerten. Darüber hinaus sind das Zielsystem, die Kennzahlen sowie die Querschnittsziele zu diskutieren und ggf. Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen.
- Bewertung des Auswahlverfahrens im ELR: Im Rahmen der ELR-Evaluation sollen auf den unterschiedlichen Ebenen des ELR-Auswahlverfahrens die jeweiligen Stärken und Schwächen anhand geeigneter Methoden untersucht, diskutiert und bewertet sowie ggf. Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.
- Bewertung des Förderinstruments "Schwerpunktgemeinden" und des Auswahlverfahrens: Das Förderinstrument der Schwerpunktgemeinden und das Auswahlverfahren sollen anhand geeigneter Methoden untersucht, diskutiert und bewertet sowie ggf. Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.
- Analyse des Fördercontrollings und der Zielerreichung in den SPG: Die Zielerreichung der Schwerpunktgemeinden soll anhand der geschlossenen Zielvereinbarungen bewertet, diskutiert und ggf. weiterentwickelt werden.

Um den Evaluationsfragen angesichts der vielfältigen Programmdimensionen gerecht zu werden, wurde methodisch ein breiter Evaluationsansatz gewählt. Dieser umfasste theoriebasierte qualitative Analysen und einen Mix empirischer Methoden. Im Einzelnen handelte es sich dabei um Dokumentenanalysen (insbesondere Auswertungen von Projekt- und Aufnahmeanträgen, von integrierte Entwicklungsstrategien und Zielvereinbarungen der Schwerpunktgemeinden sowie von Ausschussprotokollen der Koordinierungsausschüsse), raumbezogene empirische Analysen auf der Basis amtlicher Statistiken, der Auswertung von Förderstatistiken und Förderdatenbanken, eigene Erhebungen in Form strukturierter persönlicher Interviews und einer breit angelegten repräsentativen Online-Befragung der ELR Kommunen. Die Auswertungen stützen sich auf verschiedenen Methoden der deskriptiven und analytischen Statistik.

Die Evaluation wurde von einer Arbeitsgruppe begleitet, in der das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, die vier Regierungspräsidien, die L-Bank sowie die baden-württembergischen kommunalen Spitzenverbände vertreten waren. In insgesamt vier Arbeitsgruppensitzungen wurden die jeweils erarbeiteten Evaluationsergebnisse präsentiert und mit den Teilnehmern diskutiert. Dabei fand die erste AG im April 2020 als virtuelle AG mit Hilfe einer Online-Plattform einschließlich eines Diskussionsforums statt. Die Arbeitsgruppensitzungen Anfang Juli 2020, Anfang Dezember 2020 und Mitte April 2021 wurden als Online-Videokonferenzen durchgeführt.

Vertragsgemäß war vom Auftragnehmer eine umfassende, geordnete Zusammenfassung über die Evaluation zu erstellen. Diese Zusammenfassung wurde von der Arbeitsgemeinschaft ISW Consult/Horn Projekt GmbH entlang der oben aufgeführten Fragestellungen gegliedert. Dazu wurden die Ergebnisse der verschiedenen Analyseschritte unter der jeweiligen Fragestellung zusammengeführt.

A.2 Bewertung der Zielsystematik des ELR

A.2.1 Strukturelle Ausgangslage des ländlichen Raums

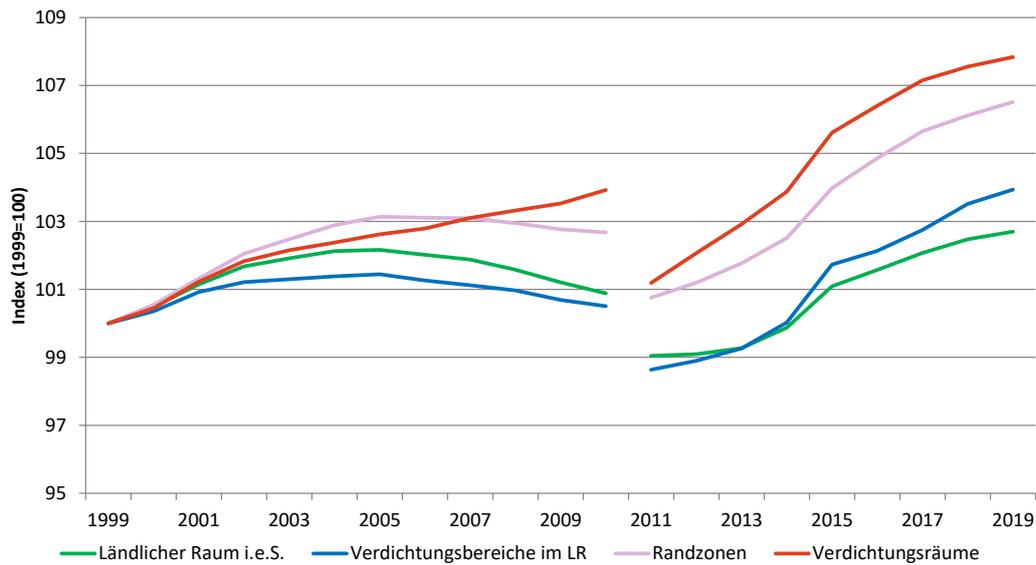
Insgesamt lässt sich die räumliche Entwicklung in Baden-Württemberg als sehr ausgewogen beschreiben. Dies zeigen sowohl die Ergebnisse der aktuellen IREUS-Studie zur „Entwicklung der ländlichen Räume in Baden-Württemberg“ als auch ergänzende empirische Analysen im Rahmen dieser Evaluation, die sich auf eine aktuellere Datenbasis stützen.¹ Beispielhaft betrachtet werden sollen hier die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung sowie die Entwicklung der Disparitäten zwischen den Gemeinden.

Bevölkerung

In der Bevölkerungsentwicklung zeigt sich eine zunehmende Spreizung zwischen den Trendlinien der Raumkategorien. Anfang der 2000er Jahre wachsen die Agglomerationen (Verdichtungsräume und Randzonen) bevölkerungsmäßig stärker als die ländlichen Räume insgesamt (ländlicher Raum im engeren Sinne und Verdichtungsgebiete im ländlichen Raum). In der zweiten Hälfte der Nullerjahre findet Bevölkerungswachstum nur noch in den Verdichtungsräumen statt, während Randzonen, Verdichtungsgebiete im ländlichen Raum und ländliche Räume im engeren Sinne Bevölkerungsverluste hinnehmen mussten. In den Zehnerjahren hingegen hat sich das Bild gewandelt. Die Bevölkerung ist in allen Raumkategorien merklich gewachsen. Die Gesamtentwicklung zur Bevölkerung, wie sie sich in den vier Raumkategorien darstellt, verdeutlicht die Abbildung A-1.

Analysiert man das Bevölkerungswachstum der vergangenen 10 Jahre in seiner Struktur, so zeigt sich, dass die Zunahme allein auf die Zuwanderung aus dem Ausland beruht. Die Zahl der Einwohner mit deutscher Staatsangehörigkeit sinkt in den ländlichen Gebieten bereits seit Anfang der 2000er Jahre. Starke Abwanderungsimpulse resultieren aus der Bildungswanderung der Altersjahrgänge zwischen 18 und 25 Jahren. In der internen Betrachtung auf kommunaler Ebene zeigt sich zudem, dass trotz hoher Zuwanderung in einer Reihe von Gemeinden im ländlichen Raum die Bevölkerung abnimmt. Zudem altert die Bevölkerung in den ländlichen Räumen „schneller“. Dieser Trend wird durch die Zuwanderung nicht kompensiert. Dieses schlägt sich auch darin nieder, dass der ländliche Raum im engeren Sinne mittlerweile höhere Geburtendefizite aufweist als die anderen Raumkategorien.

¹ Birkmann, J. et. al. (2019).

Abbildung A-1: Bevölkerungsentwicklung nach Raumkategorien (1999=100)¹

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

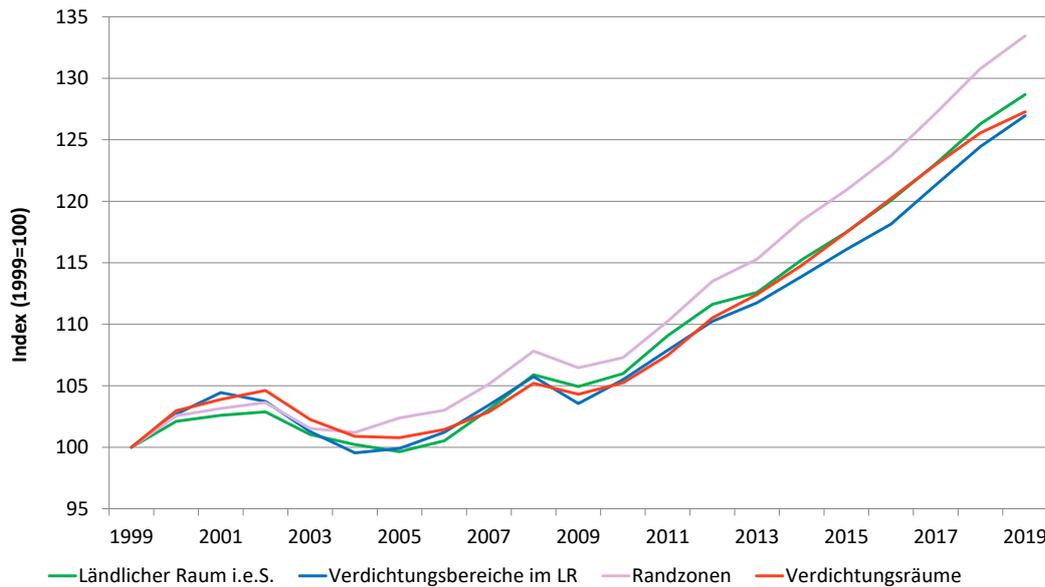
Beschäftigung

Aus den Ergebnissen der IREUS-Studie lässt sich auch festhalten, dass die Beschäftigungsentwicklung der jüngeren Vergangenheit in den ländlichen Räumen sehr gut war und die Fachkräftesituation sich zunehmend zum Engpassfaktor entwickelte. Ländliche Räume sind immer noch merklich stärker auf Produktionstätigkeiten orientiert. Dementsprechend bleibt die Akademikerquote weiterhin deutlich hinter der in den Zentren.²

Die nachstehende Abbildung zeigt die Beschäftigungsverläufe nach Raumkategorien in Baden-Württemberg über einen Zeitraum von 20 Jahren bis Mitte 2019. Bis auf eine Phase in der ersten Hälfte der Nullerjahre verlief das Beschäftigungswachstum im ländlichen Raum im engeren Sinne weitgehend parallel zu den Verdichtungsgebieten und zeigte zuletzt sogar eine etwas höhere Dynamik. Auch die Verdichtungsgebiete im ländlichen Raum halten in der Beschäftigungsentwicklung weiter Anschluss, während die Randzonen die eigentlichen Beschäftigungsgewinner der letzten 10 Jahre waren.

¹ Mit dem Zensus 2011 wurde die Bevölkerungsstatistik revidiert, wobei die Bevölkerungszahlen nach Raumkategorien nach unten korrigiert wurden. Folge davon ist der Bruch in der Zeitreihe 2011.

² vgl. Birkmann et. al. 2019, S. 21 ff.

Abbildung A-2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Raumkategorien (1999=100)

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Spiegelbild zur vergleichsweise hohen Produktionsorientierung und der Fachkräfteknappheit in den ländlichen Räumen ist das starke Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit, insbesondere aus der EU. Seit der Finanzkrise 2009 hat sich die Zahl der ausländischen Beschäftigten in den ländlichen Räumen Baden-Württembergs mehr als verdoppelt.

Räumliche Disparitäten und ihre Entwicklung

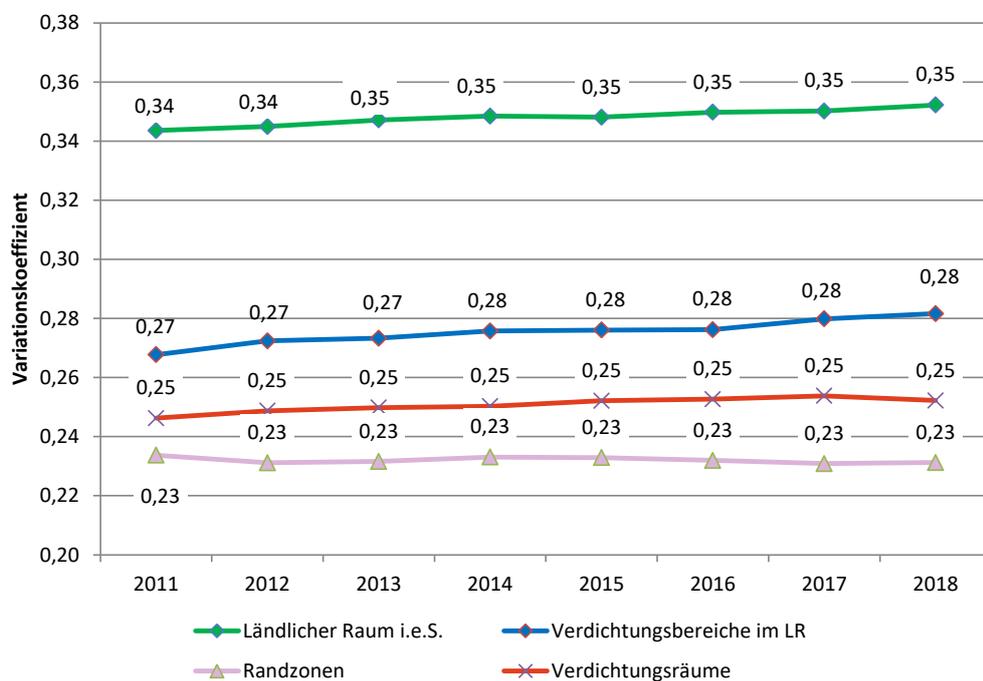
Vor dem Hintergrund des Ziels, die Lebensverhältnisse im Raum nicht zu sehr auseinanderdriften zu lassen, verfolgt das ELR als Gesamtziel die dezentrale Struktur des Landes, insbesondere die dezentrale Wirtschaftsstruktur, zu stärken. Für die Darlegung der strukturellen Ausgangslage ist es somit auch von Belang, wie sich die Disparitäten im Ländlichen Raum aktuell darstellen und wie diese sich in der jüngeren Vergangenheit entwickelt haben. Da im ELR die Gemeinde die zentrale Einheit darstellt, bilden die Disparitäten auf Gemeindeebene in den vier Raumkategorien die räumlichen Vergleichseinheiten. Für dieses Analyseziel wird als zentrales Maß für die Bestimmung der relativen räumlichen Konzentration bestimmter Merkmalsausprägungen der Variationskoeffizient V herangezogen.¹

¹ Die Formel für den Variationskoeffizienten lautet $V = \frac{\left(\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \right)}{\bar{x}}$. Dieses Streuungsmaß bietet über die enthaltene Standardabweichung hinaus durch den Bezug auf den Mittelwert \bar{x} den Vorteil, dass das Messergebnis nicht von der jeweiligen Größe der Werte abhängt und zudem dimensionslos ist. Das zusammen ermöglicht eine gute Vergleichbarkeit unterschiedlicher Verteilungen.

Zur Beurteilung der Disparitäten und ihrer Entwicklung bildet die Bevölkerungsdichte eine zentrale Bezugsgröße. Sie kann als Indikator für die Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten in den Teilräumen angesehen werden. Die Bevölkerungszahl wird dabei auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche bezogen (Kennzeichnung: Bevölkerungsdichte_{SVF}). Damit wird auf diejenige Fläche der Kommunen Bezug genommen, auf der die relevanten Aktivitäten stattfinden.

Bei der Bevölkerungsdichte_{SVF} verfügt der Ländliche Raum i.e.S. im Vergleich der vier Raumkategorien über eine erkennbar höhere Disparität mit einem Wert von 0,35 (Abbildung A-3). Die Streuung fällt damit zwar fühlbar, aber dennoch nicht sonderlich hoch aus. Für die anderen drei Raumkategorien streuen die Dichten weniger, und liegen zugleich relativ nah beieinander. Dieses ist nachvollziehbar, denn die Verdichtung der Aktivitäten in den Kommunen dieser Teilräume fällt durchgehend hoch aus und ist städtisch geprägt.

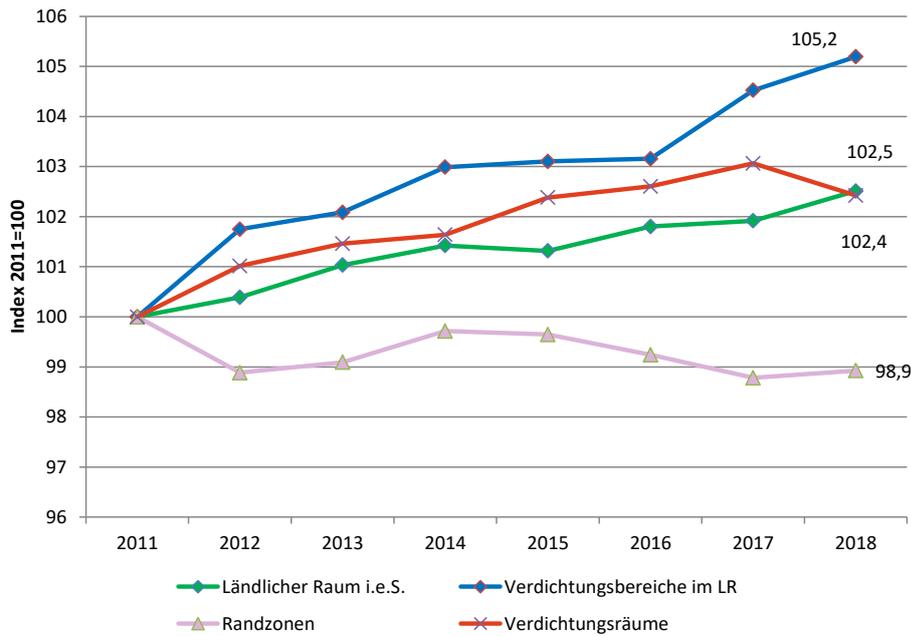
Abbildung A-3: Variationskoeffizienten der Bevölkerungsdichte_{SVF} nach Raumkategorien 2011 bis 2018



Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Der Entwicklungsindex der Disparität der Bevölkerungsdichte_{SVF} mit dem Basisjahr 2011 lässt Folgendes erkennen: Die Disparitäten im Betrachtungszeitraum haben sich vergleichsweise wenig verändert. Am stabilsten zeigen sich hier die Randzonen, die sogar eine leichte Abnahme des Variationskoeffizienten zu verzeichnen haben. Der Ländliche Raum i.e.S. verzeichnet zwar eine leichte Zunahme. Diese fällt im Betrachtungszeitraum mit rd. 2,4% aber sehr gering aus.

Abbildung A-4: Entwicklung der Variationskoeffizienten der Bevölkerungsdichte_{SVF} nach Raumkategorien (2011=100)



Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Auch für die ebenfalls berechneten Disparitäten zum Beschäftigtenbesatz und zur Steuerkraft je Einwohner zeigt sich kein grundsätzlich anderes Bild in der Entwicklung.

Fasst man die Ergebnisse zur strukturellen Ausgangslage zusammen, so ist festzuhalten, dass der Ländliche Raum in der wirtschaftlichen Entwicklung gut mithalten konnte. Dieses gilt namentlich für die demografische Entwicklung und diejenige auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere gibt es keine abgehängten ländlichen Räume.

Auch bei den Disparitäten resultiert keine auffällige Entwicklung. Diese sind zwischen den Kommunen des Ländlichen Raums in der jüngeren Vergangenheit zwar gestiegen, dieses aber nur unwesentlich. Die einschlägigen Ergebnisse erlauben es folglich nicht von einem merklichen Auseinanderdriften zu sprechen.

A.2.2 Risiken der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung für ländliche Räume

Die verzerrende Wirkung räumlich wirksamer, externer Effekte

Die Erhaltung dezentraler wirtschaftlicher Strukturen ist das Kernziel für eine auf Ausgleich bedachte Regionalpolitik, denn das zu starke Auseinanderdriften von Teilräumen bedingt Verwerfungen bis hin zur Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Es gibt aber grundlegende Entwicklungskräfte, die ein räumliches Auseinanderdriften befördern. Diese Tendenzen gehen auf raumwirksame externe Effekte (hier externe Kosten) zurück.

Wirtschaftliche Aktivitäten verteilen sich nicht gleichmäßig im Raum. Vielmehr führen Marktprozesse - z. B. im Wege der Minimierung von Transportkosten - zu einer Verdichtung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Dieses stellt solange kein Problem dar, wie sämtliche Kosten der wirtschaftlichen Aktivitäten intern von den Wirtschaftsakteuren einkalkuliert und auch getragen werden. In der Realität verursacht das Wirtschaften von Unternehmen und Haushalten aber auch externe Kosten (negative, externe Effekte¹), die über die von den Wirtschaftseinheiten intern getragenen Kosten hinausgehen und mithin nicht in ihre Kalkulation eingehen. Dieses führt sowohl bei Standortentscheidungen als auch bei Entscheidungen über Sachinvestitionen zu einem ‚Überziehen‘. Es besteht dann eine permanente Tendenz zur Überschreitung des „Ballungsoptimums“ bzw. im Gegenzug zu einer suboptimalen „Ausdünnung“ ländlicher Räume.

In dynamischer Sicht kommt mit Blick auf den langfristigen Strukturwandel hinzu, dass Entwicklungsprozesse, deren Ergebnisse weit in die Zukunft reichen und deren Ergebnisse noch unsicher sind, häufig zu gering gewichtet werden. Das gilt für positive Entwicklungen und deren Erträge, das gilt aber auch für Fehlentwicklungen und deren Kosten im oben genannten Sinn.

Mit dem Vorstehenden ist zugleich eine entwicklungsbezogene Begründung für die Existenz des ELR gegeben. Das ELR nimmt als raumbezogenes Förderprogramm bestimmte Räume, hier ländliche Räume, in den Förderfokus. Es geht folglich um die Korrektur räumlicher Allokationsergebnisse, die vor allem aus nicht einkalkulierten, externen Kosten resultieren.

Demografische Ungewissheiten

Bereits in der Vergangenheit zeigt sich für die interne Betrachtung auf kommunaler Ebene, dass trotz hoher Zuwanderung in einer Reihe von Gemeinden im ländlichen Raum die Bevölkerung abnimmt. Zudem altert die Bevölkerung in den ländlichen Räumen „schneller“. Dieser Trend wird durch die Zuwanderung nicht kompensiert. Dieses schlägt sich auch darin nieder, dass der ländliche Raum im engeren Sinne mittlerweile höhere Geburtendefizite aufweist als die anderen Raumkategorien. In der Folge sinkt das Erwerbspersonenpotenzial weiter und die Herausforderungen etwa mit Blick auf die Betreuung alter Menschen steigen.

Ob die insgesamt positive Bevölkerungsentwicklung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg anhält, hängt im Wesentlichen von der Zuwanderung aus dem Ausland ab. Zudem lag der Wanderungssaldo der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit aus den Alters-

¹ Beispiele sind emissionsbedingte Belastungen von Luft, Gewässern, aber auch Flächen, Emissionen von Lärm, Überlastung von Infrastrukturen (z. B. Verkehrsstaus), negativer Stress für die Menschen im Ballungsraum.

jahrgängen, die mit der Familienphase verbunden werden, zuletzt auch für die ländlichen Räume im engeren Sinne wieder deutlicher im Plus. Durchaus denkbar erscheint, dass sich durch die Corona-Pandemie zumindest in der näheren Zukunft die Wohnpräferenzen junger Familien auch wieder stärker auf ländliche Räume richten.

Risiken aus räumlich konzentrierten, sektoralen Herausforderungen

Auch unabhängig von aktuellen Verwerfungen durch die Corona-Pandemie ist der weitere Verlauf der Beschäftigungsentwicklung unsicher. Der ländliche Raum ist vergleichsweise stark fertigungsorientiert. Es dominiert die qualifizierte Facharbeit, aber auch der Anteil wenig qualifizierter Helfertätigkeiten ist relativ hoch. Merkliche Rationalisierungen im Zuge der digitalen Transformation sind zu erwarten. Zudem reicht der Automotive Cluster Baden-Württemberg weit in den ländlichen Raum hinein. In dieser Kernbranche des Landes ist die Wende zur Elektromobilität eingeleitet und Umstrukturierungen in den Zulieferketten werden auch die ländlichen Räume spürbar treffen. Höhere Unsicherheiten für die exportorientierten Unternehmen auch aus den ländlichen Räumen erwachsen aus zunehmenden internationalen Handelshemmnissen. Grundsätzlich bietet die Fertigungsorientierung aber auch neue Chancen, etwa in Verbindung mit den Innovationspotenzialen der „Industrie 4.0“. Ebenso ist grundsätzlich die Innovationskraft der Unternehmen, die auch im den ländlichen Räumen vielfach anspruchsvolle Systemgüter entwickeln und fertigen, nicht zu unterschätzen. Zahlreiche Beispiele aus dem Strukturwandel in der Vergangenheit belegen dieses. Zudem lehrt die Vergangenheit, dass neu entstehende Unternehmen helfen, Strukturbrüche abzufedern.

Als Fazit zur Ausgangslage lässt sich festhalten, dass die räumliche Entwicklung bis in die jüngste Vergangenheit relativ ausgeglichen war, und zwar sowohl in der Betrachtung nach Raumkategorien als auch auf kommunaler Ebene. Aus demografischen und ökonomischen Trends lassen sich aber auch Risiken für eine wieder zunehmende räumliche Divergenz ableiten.

A.2.3 Die grundlegende Zielsystematik des ELR

Grundlage der Zielsystematik des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum ist die einschlägige Verwaltungsvorschrift¹ (im Weiteren VwVELR). Systematisch lässt sich als Gesamtziel des ELR-Programms die Erhaltung und Stärkung der dezentralen Strukturen in Baden-Württemberg

¹ Vollständig: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zum Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) vom 9. Juli 2014, ergänzt am 19. April 2016.

ableiten. Hier soll das Programm einen wichtigen Beitrag leisten. Dabei soll es zur Verstärkung der Förderwirkungen mit Maßnahmen aus anderen Programmen zeitlich und räumlich koordiniert werden (VwVELR Nr. 2, Abs. 2).

Das Programm setzt zielsystematisch ebenfalls dezentral an: Entscheidungs- und Zieleinheit der Förderung ist ganz im Sinn der kommunalen Selbstverwaltung die einzelne Gemeinde, wobei die Vorschrift auch die interkommunale Zusammenarbeit bewusst einbezieht. Als Oberziel kann hier die Erhaltung und Stärkung entwicklungsfähiger, vitaler Gemeinden betrachtet werden, die in ihrer Gesamtheit die Grundlage lebensfähiger ländlicher Räume bilden. Die Förderung des ELR zielt hierzu auf nachhaltige strukturelle Verbesserungen in den Gemeinden.

Dieses geschieht durch die Förderung „strukturverbessernder Maßnahmen“, die im Kern Sachinvestitionen, und zwar primär Bauinvestitionen, umfassen. Demgemäß beziehen sich die Zuwendungen aus dem ELR auf Zuschüsse im Rahmen der Projektförderung. Die förderfähigen Investitionen konzentrieren sich auf vier Bereiche, die vier verschiedenen Wirkungsfeldern in einer Gemeinde entsprechen, und werden als Förderschwerpunkte bezeichnet. Diese Schwerpunkte sind in der Reihenfolge der VwVELR:

- **Wohnen:** Dieser Förderschwerpunkt wird in seiner Zielsetzung dahingehend konkretisiert, dass die Ortskerne erhalten und gestärkt werden sollen. Im Fokus stehen dabei die Umnutzung vorhandener Bausubstanz, Maßnahmen zur Erreichung zeitgemäßer Wohnverhältnisse (umfassende Modernisierung), ortsbildgerechte Neubauten in Baulücken, Verbesserung des Wohnumfelds, Entflechtung unverträglicher Gemengelagen und Neuordnung mit Baureifmachung von Grundstücken.
- **Grundversorgung:** Die Zuwendungen sollen dazu beitragen, eine wohnortnahe Grundversorgung mit Waren und Dienstleistungen zu sichern.
- **Arbeiten:** Der Erhalt der dezentralen Wirtschaftsstruktur sowie die Sicherung und Schaffung von zukunftsfähigen Arbeitsplätzen bilden die beiden Kernunterziele. Dabei gehören ausschließlich kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 100 Mitarbeitern zur Zielgruppe der Zuwendungen. Die Maßnahmen sollen v. a. mit der Entflechtung unverträglicher Gemengelagen und der Reaktivierung von Gewerbe- und Militärbrachen in Verbindung stehen. Gefördert werden dabei auch vorbereitende Maßnahmen wie Baureifmachung von Grundstücken und die dazu notwendige innere Erschließung von Gewerbegebieten.
- **Gemeinschaftseinrichtungen i.S.v. Gemeinbedarfseinrichtungen:** Konkretisiert wird in dieser Ziffer allein, dass sowohl die Schaffung als auch die Anpassung gefördert werden.

Die Entfaltung dieser vier Wirkungsfelder bildet den Kern der Förderzielsetzung. Darüber hinaus sollen im Rahmen der Förderung weitere Ziele verfolgt werden, die sehr allgemein gehalten sind und als rahmenbildende Ober- oder Querschnittsziele eingeordnet werden können.

Hier sind in der Reihenfolge der VwVELR zu nennen:

- Unterstützung der ökologischen und sozialen Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft,
- Weiterentwicklung der Lebens- und Arbeitsbedingungen,
- Begegnung demografischer Veränderungen,
- Entgegenwirken gegen Abwanderung,
- Begleitung des Strukturwandels,
- Sorgsamer Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen.

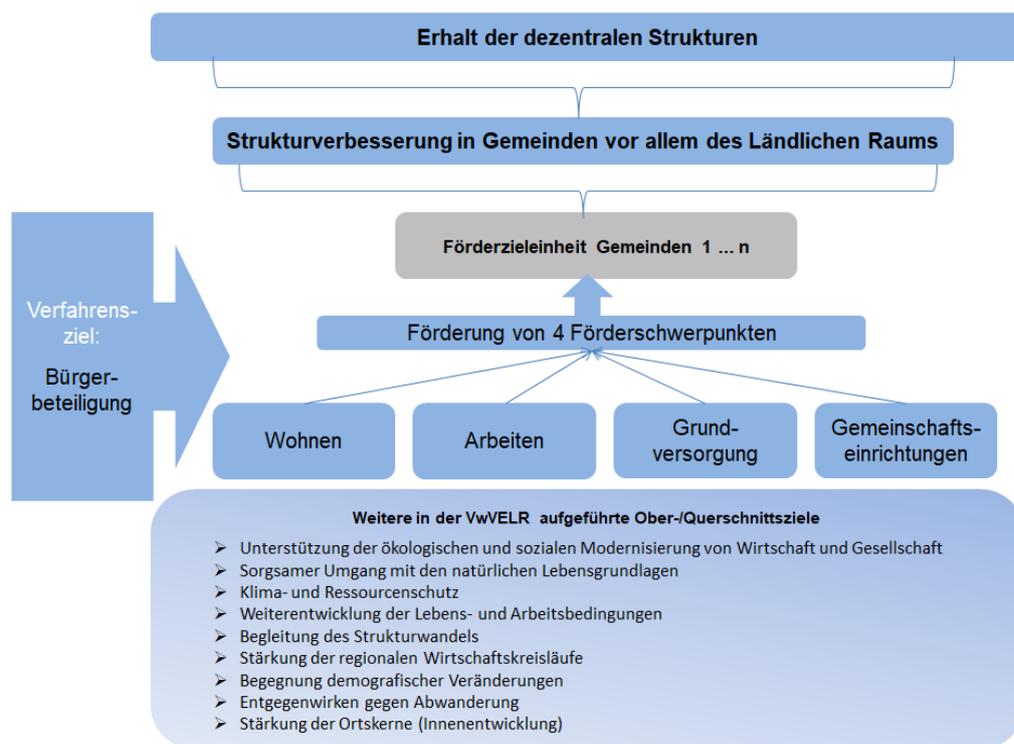
Diese Ober- bzw. Querschnittsziele sind nicht überschneidungsfrei, und die angesprochenen Tatbestände auch unterschiedlich konkret. Über diese Themen hinaus werden unter Nr. 2 der VwVELR des Weiteren zwei eher globale Ziele als von besonderer Bedeutung genannt:

- die Stärkung der regionalen Wirtschaftskreisläufe und
- der Klima- und Ressourcenschutz.

Gleichzeitig werden in derselben Aufzählung Konkretisierungen für die innere Entwicklung der Gemeinden betont, da ebenfalls von besonderer Bedeutung, nämlich Stärkung der Ortskerne (Innenentwicklung) und wohnortnahe Grundversorgung. Letzteres ist ein gewisser Vorgriff auf die spätere Festlegung der Förderschwerpunkte. Der erste Punkt zielt auf zwei Aspekte: die Fokussierung der Investitionsprojekte auf die vitalitätsrelevanten Teile einer Gemeinde bzw. eines Ortes sowie die Eingrenzung des Flächenverbrauchs.

Hinzu kommt an dieser Stelle - noch ohne nähere Konkretisierung - eine Zielsetzung, die kein inhaltliches, sondern eher ein Verfahrensziel verkörpert: die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Aus Nr. 5.2 der VwVELR lässt sich schließen, dass v. a. die Beteiligung der Bürger am Planungs- und Umsetzungsprozess der Entwicklungsmaßnahmen gemeint ist, womit eine aktive Bürgergesellschaft vorangebracht werden soll. Die nachstehende Abbildung bringt die in der VwVELR enthaltenen Kernziele in einen systematischen Zusammenhang und fasst die im weiteren enthaltenen Ober- bzw. Querschnittsziele zunächst zusammen.

Abbildung A-5: Zielsystematik und -hierarchie des ELR im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt erscheint die Zielhierarchie in der ELR-Vorschrift nicht hinreichend klar herausgearbeitet und zueinander in Beziehung gesetzt. Zudem entsteht der Eindruck der Überbestimmung mit sich überschneidenden Zielbenennungen. Auch stellt sich die Frage, ob das ELR in der gegenwärtigen Fassung nicht mit Zielen überfrachtet ist.

A.2.4 Zielbezogene Effektivität und Begründung der Förderschwerpunkte

Generelle Begründung für die Förderung des ländlichen Raums ist die suboptimale Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum, die im Kern aus nicht eingerechneten externen Kosten resultiert. Wie dagegen ein Förderkonzept konkret auszugestalten ist, um die beabsichtigten positiven Entwicklungswirkungen zu erzielen, ist damit noch nicht beantwortet. In der Realität bestehen nämlich auf der Mikroebene zusätzliche "Marktunvollkommenheiten", die Wirkungshemmnisse für private wie für kommunale Investitionen darstellen und die bei der Ausgestaltung eines Förderprogramms zu beachten sind. Vor diesem Hintergrund werden die vier zentralen Ansatzpunkte des ELR, die vier Förderschwerpunkte, auf ihre zielbezogene Effektivität mit Zielrichtung „strukturelle Verbesserung“ im Sinne der Vitalisierung der Kommunen des Ländlichen Raums und auf ihren jeweiligen Begründungszusammenhang näher analysiert.

Förderschwerpunkt „Wohnen“

Wohnen erfüllt eine elementare Funktion im Leben der Menschen. Es ist ein Grundbedürfnis. Wohnen in Gemeinschaften bildet zudem einen eigenen Wert und liefert die Basis für weitere Entwicklungsmöglichkeiten. Gute Wohnverhältnisse sind deshalb zentral für eine Gemeinde, für ihre Vitalität und ihre Anziehungskraft. Dieses gilt gerade auch für die Ortskerne von Gemeinden, deren Lebendigkeit von guten Wohnverhältnissen besonders positiv beeinflusst wird, zumal sie nicht nur von den dort Wohnenden, sondern auch von den Durchfahrenden wahrgenommen und bewertet werden.

Der Gebäude- und Wohnungsbestand in den Kernen ländlicher Orte weist vielfach sichtbare Mängel auf. Die Modernisierung und Neugestaltung von nicht mehr oder nur noch unter Wert genutzten Gebäuden oder auch von Neubauten strahlen dann positiv auf die bauliche Umgebung (Aufwertung), aber auch direkt auf die Nachbarn oder die Einwohner des Ortes insgesamt ab. In der Folge können Nachahmer zu Wohnbauinvestitionen motiviert werden. Diese positiven externen Effekte kommen aber nicht dem privaten Projektträger zugute und werden deshalb nicht in seine Ertragsrechnung einbezogen. Darüber hinaus wirken Faktoren, die die Wohninvestitionen in gewachsenen Ortskernen des ländlichen Raums im Vergleich zu Neubaugebieten erschweren (z. B. Grundstückzuschnitte, Baulasten, Wegerechte, Denkmalpflege, Brandschutzanforderungen, Baureifmachung). Folge dieser Konstellation ist, dass bauliche Investitionen in alten Ortskernen nicht im gesamtwirtschaftlich sinnvollen Umfang erfolgen. Die finanzielle Förderung von Modernisierung und Neugestaltung minderwertiger Immobilien erfolgt dann mit dem Ziel, Aufwertungsprozesse in Gang zu setzen, die im Idealfall über die Förderprojekte hinausreichen. Dieses kann als Grundlinie des Ansatzes im Förderschwerpunkt „Wohnen“ betrachtet werden.

Darüber hinaus wirken weitere externe Effekte, die in der privaten Investitionsrechnung im Rahmen innerörtlicher Aufwertungsprozesse keine ausreichende Berücksichtigung finden. Dazu zählen die die Senkung des Ressourcenverbrauchs durch Nutzung grauer Energie (Modernisierungen, Umbauten, Umnutzungen), die geringere Neuinanspruchnahme von Flächen für Neubauvorhaben und die aus kompakten Siedlungsstrukturen gewonnenen Einsparungen von Infrastrukturkosten. Grundsätzlich können auch diese Effekte eine finanzielle Förderung rechtfertigen.

Förderschwerpunkt „Grundversorgung“

Auch die Versorgung der Einwohner mit lebenswichtigen Waren und Dienstleistungen gehört zu den elementaren Funktionen in einer Kommune. Die Sicherung der wohnortnahen Grundver-

sorgung gehört in den Bereich der Daseinsvorsorge. Zudem spielen ähnlich wie Gemeinschaftseinrichtungen Einrichtungen der Grundversorgung eine besondere Rolle für die Belebung von Orten. Über den unmittelbaren Versorgungseffekt hinaus dienen sie als Treffpunkte, bieten Arbeitsplätze und sind häufig in regionale Kreisläufe eingebunden.

Eine Mindestausstattung mit Versorgungseinrichtungen wird deshalb für die ländlich geprägten Gemeinden angestrebt. Allerdings ist bei niedriger Bevölkerungsdichte häufig die ökonomische Tragfähigkeit nicht gewährleistet. Eine Investitionsförderung verbessert diese und bietet Anreize für vor allem private Investitionen. Gleichzeitig werden über den unmittelbaren Versorgungseffekt hinaus Treffpunkte des sozialen Lebens, das Arbeitsplatzangebot und häufig regionale Kreisläufe gestärkt.

Förderschwerpunkt „Arbeiten“

Arbeiten i. S. v. Bereitstellung von Arbeitsplätzen zählt ebenfalls zu den wichtigen Funktionen von Kommunen. Voraussetzung dafür sind entsprechende unternehmerische bzw. betriebliche Strukturen. Ein qualitativ hochwertiges Angebot an Arbeitsplätzen in den Gemeinden des ländlichen Raums ist eine elementare Komponente ihrer Anziehungskraft. Dieses gilt generell, aber wiederum auch für ihre Attraktivität als Wohnstandort.

Kleinere Unternehmen in ländlichen Räumen können sich vor dem Hintergrund eines vergleichsweise schmalen Arbeitskräfteangebots und vergleichsweise großer Distanzen zu Absatzmärkten besonders schwer tun, im permanenten Erneuerungsprozess Zukunftsthemen aufzugreifen, um ihre Existenz zu untermauern und so die Arbeitsplätze zu sichern bzw. neue Arbeitsplätze zu schaffen. Im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ des ELR ist deshalb die Förderung auf Unternehmen mit maximal 100 Beschäftigten begrenzt.

Neben der Förderlinie „Spitze auf dem Land“ für innovationsorientierte Unternehmen erscheint die normale ELR-Förderung weniger „anspruchsvoll“. Allerdings sind die Weiterentwicklungen etwa aus dem handwerklichen Bereich heraus oder aus Industriebetrieben mit eher niedrigerer Technologie-Orientierung für die Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume nicht zu unterschätzen. Zudem sind die Grenzen zwischen den Technologiestufen fließend und die entwicklungsökonomische Realität zeigt immer wieder, wie sich Unternehmen aus kleinen Anfängen heraus gewissermaßen am „Technologiebaum“ hocharbeiten.

Ein weiterer Begründungszusammenhang für eine finanzielle Förderung resultiert aus der Tatsache, dass in peripheren Lagen Investitionen zur Weiterentwicklung von kleinen Unternehmen mit vergleichsweise hohen Finanzierungsrisiken behaftet sein können. Ein Förderzuschuss stärkt die Eigenkapitalbasis der Unternehmen und verbessert ihre Kreditwürdigkeit.

Darüber hinaus sieht das ELR Entflechtungen von störenden Gemengelagen als förderwürdig an. Dieses ist in der Wirkung richtig, weil auf diesem Weg Unternehmen und Betrieben eine grundsätzliche Neuaufstellung für ihre Weiterentwicklung eröffnet wird. Ein weiterer positiver Effekt ergibt sich zudem für die Innenentwicklung, denn Entflechtungsmaßnahmen tragen zur Attraktivierung von Ortskernen sowie einer geringeren Neuinanspruchnahme von Flächen für Wohnzwecke bei.

Ebenfalls für eine Förderung aus dem ELR vorgesehen sind Revitalisierungen von gewerblichen (Brach-) Flächen und interkommunale Gewerbegebiete. Diese Maßnahmen dienen gleichfalls dem Ziel einer geringeren Neuinanspruchnahme von Flächen (Vermeidung negativer externer Effekte), wobei im Fall der interkommunal angelegten Gewerbegebiete zugleich das Potenzial zur Stärkung der lokalen Unternehmensbasis vergrößert wird.

Förderschwerpunkt „Gemeinschaftseinrichtungen“

Wohnen und Arbeiten sind wichtig im Leben der Menschen. Darüber hinaus ist aber das Erleben von Gemeinschaft namentlich in persönlichen Zusammenkünften ein ebenfalls wesentliches Moment. Die Bildung sozialer Netzwerke zu verschiedenen Anlässen zu ermöglichen, zählt ebenfalls zu den Grundfunktionen von Kommunen, deren Attraktivität auch auf diesen Möglichkeiten fußt. In baulicher Hinsicht sind Gemeinschaftseinrichtungen eine Grundvoraussetzung für ein gelungenes, soziales Leben. Für die Belebung von ländlich geprägten Orten haben sie mithin eine besondere Bedeutung.

Ökonomisch betrachtet haben Gemeinschaftseinrichtungen (Bürgerversammlungen, Vereinsleben, Kultur, Bildung, Freizeit, Feiern ...) die Eigenschaften von lokalen öffentlichen Gütern. Das heißt, dass die Einrichtungen in hohem Umfang positive externe Effekte ausstrahlen, die nicht in die Kalkulation privater Investoren eingehen. Die Folge ist, dass die Einrichtungen ganz überwiegend in kommunaler Trägerschaft betrieben und finanziert werden, zu einem kleineren Teil auch durch Vereine.

Aus alledem folgt, dass - dem Prinzip der Daseinsvorsorge entsprechend - eine Mindestausstattung mit solchen Einrichtungen in den Kommunen anzustreben ist und Gemeinschaftseinrichtungen dementsprechend im Rahmen des ELR auch landesseitig gefördert werden können.

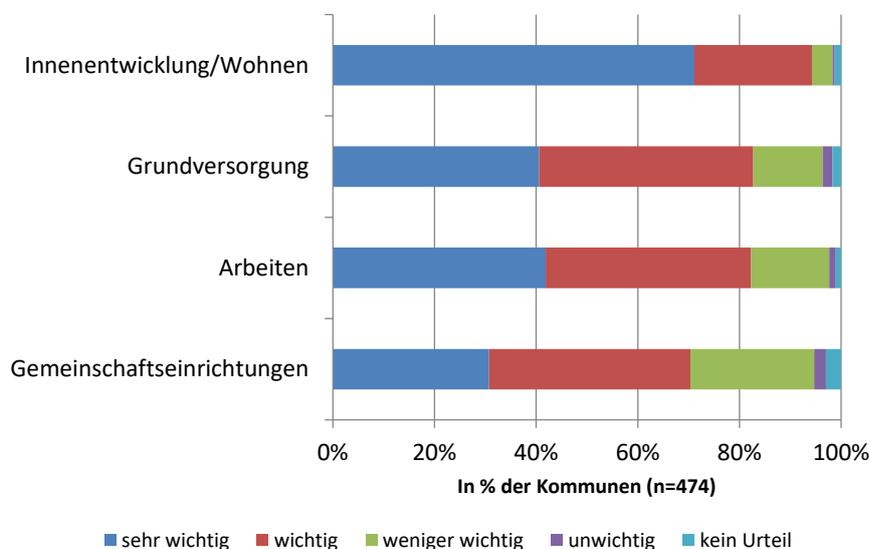
A.2.5 Die vier Förderschwerpunkte aus Sicht von ELR-Gemeinden

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf die Wirksamkeit der und den Begründungszusammenhang für die vier Förderschwerpunkte in eher grundsätzlicher Form. Eine andere Frage ist es, wie die betroffenen ELR-Kommunen die vier Förderschwerpunkte sehen. Hier liefert die

für die vorliegende Evaluation durchgeführte Online-Befragung von ELR-Kommunen wichtige Aufschlüsse.

Grundsätzlich werden die gewählten vier Förderschwerpunkte auch durch die Antworten aus den ELR-Gemeinden bestätigt. Einen besonders hohen Stellenwert erfährt dabei der Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“¹ durch die Befragten. Gut 71 % stufen diesen als sehr wichtig und immerhin weitere gut 23% als wichtig ein. Die Einschätzungen der Relevanz der anderen drei Förderschwerpunkte fallen zwar niedriger aus, doch unterschreitet die Bewertung „sehr wichtig“ und „wichtig“ in keinem Fall die 70%-Marke. Die schwächere Relevanzgewichtung bei den Gemeinschaftseinrichtungen etwa dürfte schlicht aus der Tatsache resultieren, dass Projekte in dieser Richtung nicht überall und zeitlich eher selten auf der Tagesordnung einer Kommune stehen.

Abbildung A-6: Die Bewertung der Relevanz der vier Förderschwerpunkte des ELR



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Die Online-Befragung der ELR-Gemeinden umfasste zum Thema auch ein Freitextfeld, in dem Vorschläge zur Weiterentwicklung der Förderschwerpunkte gemacht werden konnten. In den einschlägigen Antworten der Gemeinden bestätigt sich die weitgehende Zufriedenheit mit den vier Förderschwerpunkten. Aussagen bezogen sich vor allem auf Gewichtungen und Prioritäten innerhalb der bestehenden Förderschwerpunkte. Zusätzliche Förderschwerpunkte werden

¹ Zur Begrifflichkeit: Die VwVELR enthält den Förderschwerpunkt „Wohnen“, während sich in der in der Programmkommunikation und in den Ausschreibungen zum ELR die Bezeichnung „Innenentwicklung/Wohnen“ findet. Letztere wurde auch in der Online-Befragung der Förderkommunen verwendet. Mit der ausschließlichen Förderung von Wohninvestitionen in den Ortskernen und weiteren Fördermöglichkeiten zur Aufwertung der Ortskerne ist die Innentwicklung auch tatsächlich ein zentraler Gegenstand dieses Förderschwerpunkts.

kaum genannt. Dabei handelt es sich um nicht näher erläuterte Einzelstichworte, die auch nicht immer die bereits vorhandene Zielsystematik des ELR berücksichtigen.

Dieses Ergebnis ist nachvollziehbar, weil einerseits mit den vier Förderschwerpunkten zentrale Entwicklungsmomente der Gemeinden im Fokus der Förderung stehen, weil andererseits weitere wichtige Entwicklungsfelder wie schulische und berufliche Bildung oder unternehmerische Innovationen durch andere Programme der Fachförderung bedient werden.

A.2.6 Weitere Förderschwerpunkte

Im Gesamtergebnis bleibt festzuhalten, dass keine neuen Förderschwerpunkte angezeigt sind. Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund folgender Punkte zu sehen:

1. Mit den vier Förderschwerpunkten des ELR werden zentrale Entwicklungsfelder adressiert, deren Stärkung direkt die Vitalität einer Gemeinde, ihre Lebens-, ihre Versorgungs- und ihre soziale Erlebnisattraktivität bestimmen.
2. Die grundsätzlichen Funktionen, die eine Gemeinde zu erfüllen hat, sind über ihre Pflichtaufgaben bestimmt. Dazu gehören z. B. Abwasserbeseitigung, Aufstellung und Unterhaltung einer Feuerwehr, Einrichtung und Unterhaltung der allgemeinbildenden Schulen, die Bauleitplanung, Straßenbaulastträgerschaft für Gemeindestraßen, die Beleuchtung, die Reinigung, Winterdienst für die Fahrbahnen. Diese grundsätzlichen Aufgaben können kaum Gegenstand einer räumlich ausgleichenden Förderung sein und eignen sich schon gar nicht für einen Förderwettbewerb. Sie sind deshalb im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung über die eigenen Einnahmen einschließlich des Anteils an der Einkommensteuer und der ausgleichenden Zusatzeinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich vor allem in Form von Schlüsselzuweisungen zu stemmen. Diese Themenbereiche sind zudem nicht für einen Förderwettbewerb geeignet.
3. Nicht zuletzt existiert eine breite Förderlandschaft für weitere gemeindliche Aufgaben und Maßnahmen wie etwa eine Förderung innovativer Unternehmen im Ländlichen Raum durch das Programm „Spitze auf dem Land“. Andere Themen wie etwa die Verbesserung der Breitbandversorgung werden durch weitere Landes- und/oder Bundesförderprogramme abgedeckt.

Alles in allem ist das Gesamtergebnis, dass sich selbst aus Sicht der kommunalen Praxis keine Fenster für neue Förderschwerpunkte im ELR ergeben haben, somit nachvollziehbar.

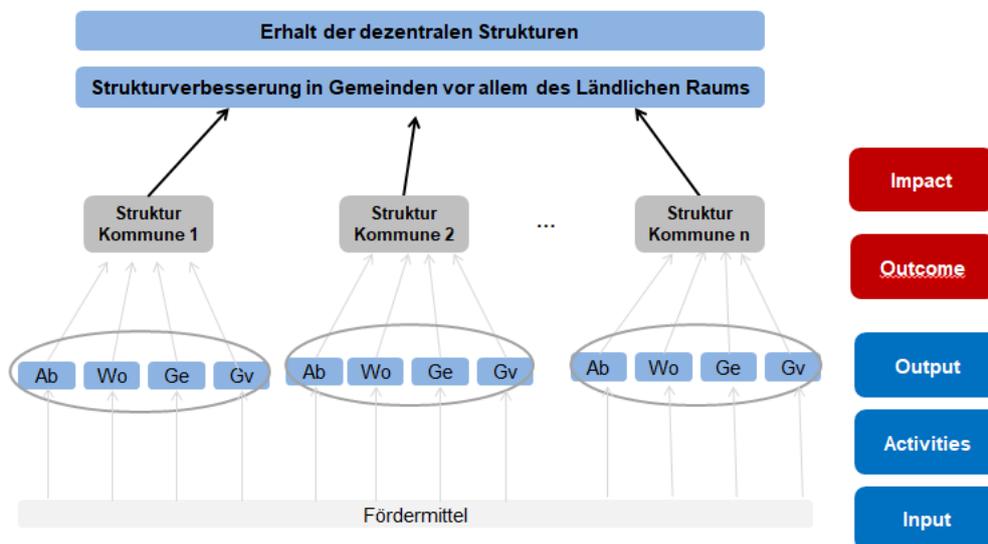
A.3 Analyse des Fördercontrollings und der Zielerreichung der ELR-Gemeinden

Im Rahmen dieser Evaluationsstudie sollte die Zielerreichung im ELR bewertet werden. Damit verbunden ist die Frage nach den Wirkungen des ELR auf die Zielerreichung. Die vorausgegangenen Analysen zum Zielsystem legen die Effektivität des ELR nahe. Durch die Förderung werden Investitionshemmnisse abgebaut und das Programm adressiert relevante Schwerpunktthemen der Kommunalentwicklung.

A.3.1 ELR-Programmlogik und Indikatoren

Voraussetzung für eine empirische Überprüfung der Zielerreichung und Wirkungen ist die Wahl aussagekräftiger Indikatoren und adäquater Messansätze. In Abbildung A-7 wird dazu der Zusammenhang zwischen der Wirkungskette der ELR-Förderung („Programmlogik“) und den verschiedenen Ebenen skizziert, auf denen sich Erfolgskennzahlen erheben lassen¹.

Abbildung A-7: ELR-Programmlogik



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkung des ELR entfaltet sich über verschiedene Stufen. Am Anfang der Wirkungskette steht der Input. Im Fall des ELR sind dies die bereitgestellten Fördermittel. Sie liefern die grundlegenden Anreize für die Förderzielgruppe, sich am Förderprogramm zu beteiligen. Zielgruppe sind die Kommunen. Sie sollen mit Hilfe der Förderung – überwiegend private, aber auch kommunale – Projekte auf den Weg bringen, die die kommunalen Strukturen nachhaltig verbessern.

¹ Siehe auch das Dokument „Ziele und Kennzahlen für das Fördercontrolling“, hier bezeichnet als Input, Aktivitäten, Leistungen, Auswirkungen, Einwirkungen

Dieses umschreibt den Output, also die Leistungen, die unter Einsatz der Fördermittel erbracht werden. Im ELR sind dies die ganz überwiegend materiellen Investitionen in den vier Förderschwerpunkten Arbeiten (Ab), Wohnen (Wo), Gemeinschaftseinrichtungen (Ge) und Grundversorgung (Gv). Elementar ist auch die integrierte Perspektive, die sich mit den Projekten auf kommunaler Ebene verbindet. Im besten Fall ergänzen sich die Projekte aus den verschiedenen Förderschwerpunkten und erzeugen so nachhaltige Entwicklungsimpulse für die Kommune. Zwischen Input und Output finden vielfältige Aktivitäten (Activities) statt: Generierung von Förderprojekten, Erstellung der kommunalen Aufnahmeanträge, Auswahl von Förderprojekten in einem mehrstufigen Verfahren, die materielle Umsetzung der Projekte, die Abrechnung der förderfähigen Kosten usw.

Der Output hat aber noch keinen Zielcharakter, sondern ist eher „Mittel zum Zweck“ für die Erreichung der eigentlichen demografischen, sozialen, ökonomischen, ökologischen und raumwirtschaftlichen Ziele der ELR-Förderung („strukturelle Verbesserung“). Die unmittelbaren Wirkungen auf diese eigentlichen Förderziele, die sich mit einem Projekt verbinden, werden als Outcome bezeichnet, etwa die Gewinnung von Einwohnern oder die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die geförderten Investitionen. Diese sind zum einen direkte Folge der Investitionen, zum anderen wirken aber auch Anstoß- und Mitzieheffekte (externe Effekte), die über die eigentlichen Förderprojekte hinausreichen.

Der Impact bezieht sich auf die langfristigen Wirkungen hinsichtlich der eigentlichen Förderziele, z. B. die nachhaltige Verjüngung der Bevölkerung oder die Zunahme der Bevölkerung in den Ortskernen oder die Entwicklung der Arbeitsplatzzahl. Beispielsweise wirken Investitionen in einem geförderten Unternehmen positiv auf die Beschäftigungsmöglichkeiten. Allerdings hängt etwa die Arbeitsmarktlage in einem Raum und in der Folge die Attraktivität für den Zuzug von Einwohnern von vielen Faktoren ab. Der tatsächliche Einfluss einer Förderung auf die Gesamtentwicklung einer Kommune ist empirisch kaum zu isolieren und zu messen. Im Fall des ELR gilt es auch zu betonen, dass die eigentlichen Wirkungen (Outcome und Impact) auf der Zielebene der einzelnen Förderkommune zu bewerten sind.

Den einzelnen Stufen der Wirkungskette lassen sich verschiedenen Indikatoren zuordnen¹. Sie bedienen jeweils unterschiedliche Erkenntnisinteressen. Für den Fall, dass für alle Ebenen hinreichend aussagekräftige Daten zu Verfügung stehen, lassen sich gesamtwirtschaftliche Kosten und Nutzen eines Förderprogramms berechnen.

¹ Siehe Dokument „Ziele und Kennzahlen für das Fördercontrolling“.

Im Einzelnen können zur Aussagekraft von Indikatoren und zur Datenverfügbarkeit im ELR folgende Aussagen getroffen werden:

- Die Inputs umfassen die im jeweiligen Programmjahr bereitgestellten Fördermittel. Daten zu den Inputs lassen sich den einschlägigen Positionen des Landeshaushalts entnehmen. Zudem fließen in das ELR Mittel aus dem EFRE und Bundesmittel aus der Gemeinschaftsaufgabe Agrar- und Küstenschutz (GAK) ein, die ebenfalls den jeweiligen Haushaltsplänen zu entnehmen sind. Insgesamt sind die bereitgestellten Haushaltsmittel auch Ausdruck der politischen Gewichtung der Förderziele.
- Indikatoren zu Aktivitäten erfassen in der Regel den Aufwand, der für die Durchführung eines Förderprogramms anfällt. Zusammen mit den Fördermitteln bilden sie die Kostenseite des Förderprogramms ab. Zudem lassen sich hier Leistungskennziffern erfassen, die etwa für die Personalplanung zur Verwaltung eines Förderprogramms relevant sind. Der Arbeitsaufwand, der in der Landesverwaltung anfällt, wird im Rahmen der Kostenrechnung erfasst. Nicht enthalten ist dabei der Aufwand, der mit der ELR-Förderung auf Ebene der Landkreise und Gemeinden verbunden ist. Allerdings ergeben sich auf kommunaler Ebene kaum lösbare Abgrenzungsprobleme, da die Aktivitäten für das ELR in die gesamte kommunale Strukturentwicklungspolitik eingebettet sind.
- Indikatoren zum Output geben Auskunft über die materielle Umsetzung des Förderprogramms, also beispielsweise darüber wo und in welchem Umfang nach Einsatz der Fördermittel investiert wurde. Sie dienen vor allem dem Monitoring des Programmverlaufs und geben Hinweise auf die konjunkturellen Impulse, die die Investitionen auslösen („Multiplikatoreffekte“). Auf der Ebene der Outputs verfügt man über einen umfangreichen Datenfundus aus den Antrags- und Förderdatenbanken sowohl zu finanziellen Kennzahlen als auch zu den konkreten Inhalten der Förderprojekte.
- Mit Indikatoren zum „Outcome“ gelangt man auf die „Wirkungsebene“. Die Outcome-Indikatoren erfassen die Wirkungen auf die Förderziele, die sich den Förderprojekten zu-rechnen lassen. Sie lassen erkennen, ob und wie stark ein Förderprogramm in die gewünschte Richtung wirkt. Auf der Outcome-Ebene stehen zur Messung der Zielerreichung im ELR kaum Daten zur Verfügung. Dem Grunde nach lässt sich die Zahl der Arbeitsplätze in diese Richtung interpretieren. Gemessen wird der Arbeitsplatzeffekt „neue zusätzliche Mitarbeiter im Unternehmen“ als Differenz zwischen der Mitarbeiterzahl im geförderten Unternehmen zum Zeitpunkt des Schlussverwendungsnachweises (also nach Durchführung der Investition) minus der Mitarbeiterzahl zum Einplanungszeitpunkt. Gemessen wird also der kurzfristige Beschäftigungseffekt im Unternehmen. Abgesehen davon, dass in die kurzfristige Beschäftigungsentwicklung auch noch eine ganze Reihe anderer Faktoren einfließen, blei-

ben die langfristigen Wirkungen etwa einer höheren Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens nach Durchführung der Investition außer Acht.

- Der Impact erfasst die gesamtwirtschaftliche Wirkung eines Förderprogramms. Dementsprechend bilden die Indikatoren vor allem gesamtwirtschaftliche Größen wie die Entwicklung der Bevölkerung oder der Beschäftigung ab, für die differenzierte Regionaldaten zur Verfügung stehen. Gemessen wird der Impact in der Regel als Differenz zwischen der Ist-Situation in einem Raum nach Einsatz der Fördermittel und einer hypothetischen Situation ohne Einsatz von Fördermitteln. Aussagen zur hypothetischen Entwicklung eines Raumes ohne Einsatz der Förderung lassen sich in der Regel nur auf Grundlage modellbasierter Schätzungen gewinnen. Dies beinhaltet allerdings im Fall des ELR kaum lösbare methodische Probleme. Der Förderlogik des ELR entsprechend benötigte man dafür modellbasierte Schätzungen auf der Ebene der Einzelkommunen.

Für die Programmdurchführung lassen sich grundsätzlich auf den verschiedenen Ebenen Programmziele quantifizieren und im Wege des Soll-Ist-Vergleichs kann auch die jeweilige Zielerreichung überprüft werden. Sollte es zu merklichen Soll-Ist-Abweichungen kommen, lässt sich in der Wirkungskette nachvollziehen, auf welcher Ebene Störungen aufgetreten sind und wie sie sich ggfs. beheben lassen. Im ELR stehen aber nur Daten auf der Input- und Outputebene zur Verfügung. Entsprechend lassen sich auch nur auf diesen Ebenen Soll-Ist-Vergleiche anstellen.

Im ELR erscheinen aber die Risiken insgesamt eher gering, dass die materiellen Programmziele verfehlt werden. Zum einen werden mit der Förderung langfristig relevante kommunale Entwicklungsthemen verfolgt, die auch immer wieder Investitionsbedarfe erzeugen. Zum anderen sind aufgrund der Vielzahl der Akteure (Kommunen und private Projektträger) systematische Störungen kaum zu erwarten. Zwar können immer wieder einzelne Projekte ausfallen, angesichts des hohen Antragsvolumens gibt es aber genügend „Nachrücker“, um am Ende die Planwerte auch zu realisieren.

A.3.2 Zielerreichung im ELR

Eine zentrale Aufgabe der Evaluation war, die Zielerreichung im ELR zu bewerten. Der Schwerpunkt der empirischen Arbeiten zur Zielerreichung wurde dann darauf gelegt, die Wirkungen auf die eigentlichen Förderziele – also den „Outcome“ und den „Impact“ auszuleuchten. Der Förderlogik des ELR entsprechend musste die Zielerreichung auf der Ebene der Förderkommunen Gegenstand der Bewertung sein.

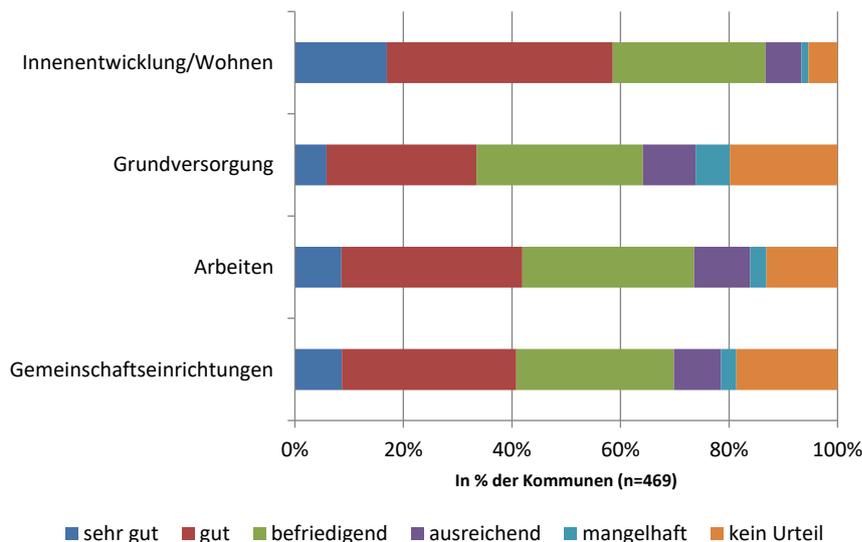
Grundsätzlich zu klären war dazu die Frage, ob man dazu quantitative Ergebnisse anstrebt oder einen qualitativen Ansatz wählt. Neben den dargelegten methodischen Herausforderungen auf

der Ebene des Impacts wirft aber auch schon eine quantitative Messung von Indikatoren auf der Ebene der Outcomes erhebliche methodische Probleme auf. Oben wurden externe Effekte von Förderprojekten, Synergien einer integrierten Vorgehensweise sowie die Dynamik aus der Kumulation von Projekten im Zeitablauf beschrieben. Sie spielen für die Wirkungen des ELR eine zentrale Rolle, sind aber nur sehr schwer quantitativ zu erfassen. Auch hätte eine Abfrage von Quantitäten im Rahmen der Befragung der ELR-Gemeinden zur Voraussetzung gehabt, dass bei den Förderprojekten und Gemeinden bereits entsprechende Daten vorlagen. Diese Voraussetzung war aber nicht erfüllt. Daher wurde vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten und der methodischen Herausforderungen im Rahmen der Evaluation ein qualitativer Befragungsansatz zu Zielerreichung im ELR und zu Wirkungen der ELR-Förderung gewählt.

Im Rahmen der Online-Befragung wurde der Themenkomplex Zielerreichung / Wirkungen in drei Schritten behandelt. Im ersten Schritt wurde ein grober Rahmen mit der globalen Betrachtung der vier Förderschwerpunkte gezogen. Anschließend wurden Outcomes und deren Einwirkungen auf den Impact untersucht.

Zunächst waren Einschätzungen zur Zielerreichung in den einzelnen Förderschwerpunkten gefordert. Der Stand der Zielerreichung sollte anhand einer Schulnotenskala bewertet werden (Abbildung A-8).

Abbildung A-8: Wie bewerten Sie den Stand der Zielerreichung in den Förderschwerpunkten?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Der Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ erhielt dabei die besten „Noten“. Annähernd 60 % der Kommunen sahen hier ihre Ziele als gut oder sehr gut erfüllt. Dieser Schwerpunkt setzt sich damit deutlich von den anderen ab, die mit der zusammengefassten Beurteilung „gut“ und „sehr gut“ um die 40 %-Marke schwanken.

Am niedrigsten werden die Fortschritte beim Thema „Grundversorgung“ eingeschätzt. Das dürfte auch nicht zuletzt Folge davon sein, dass die Zahl der Förderprojekte in diesem Themenbereich vergleichsweise niedrig ausfällt. Zudem stellen sich an die Projekte besondere Herausforderungen, insbesondere die Tragfähigkeit von Unternehmen der Grundversorgung auch langfristig sicherzustellen. Die Zielerreichung im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ wird etwas besser bewertet als im Thema „Gemeinschaftseinrichtungen“. Insgesamt sind die Anteile der Kommunen, die ihre Zielerreichung in den einzelnen Förderschwerpunkten eher schlecht bewerten (ausreichend und mangelhaft) nicht sehr groß. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass insbesondere in den Förderschwerpunkten Grundversorgung, Arbeiten und Gemeinschaftseinrichtungen relativ viele Kommunen kein Urteil abgeben konnten.

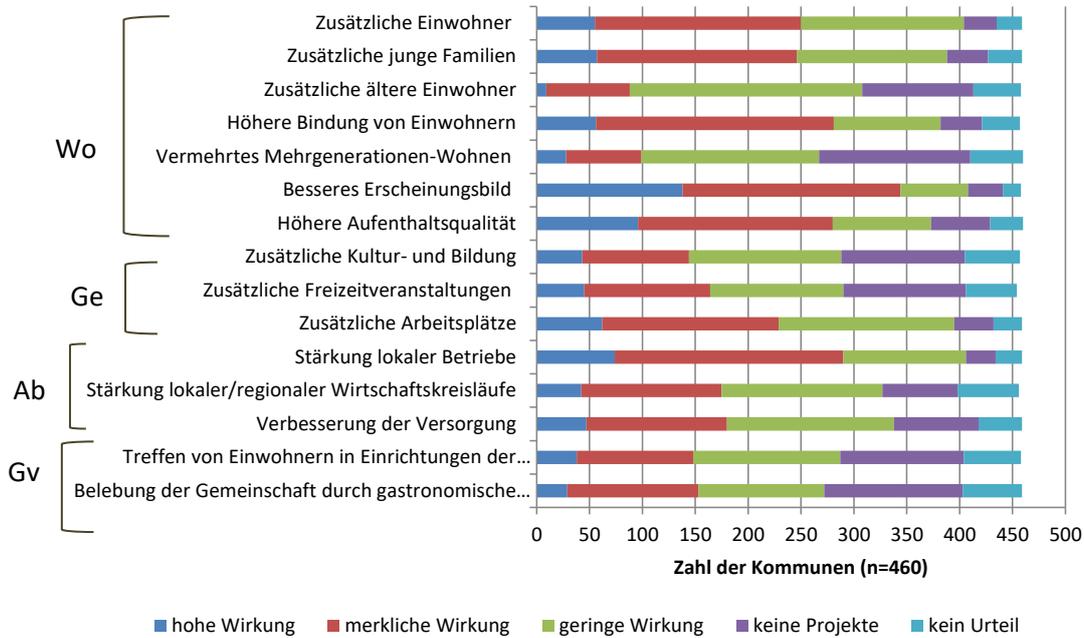
Nach diesen „globalen“ Bewertungen wurden in einem nächsten Schritt Projektwirkungen auf der Ebene der „Outcomes“ ermittelt. Wie oben skizziert geht es dabei um die Wirkungen auf die eigentlichen demografischen, sozialen oder ökonomischen Ziele. Bereits in der Formulierung der Frage wurde versucht, die eigentlichen Ziele unter einem anschaulichen Begriff zusammenzufassen. Am passendsten erschien dafür der Begriff der „Belebung der Kommune“. In den Antwortkategorien wurden dann die Ziele für die einzelnen Förderschwerpunkte aufgefächert.

Anhand Abbildung A-9 lässt sich die Zuordnung der „Outcome-Indikatoren“ zu den einzelnen Förderschwerpunkten ablesen. Für jeden Indikator sollten die Kommunen die Förderwirkungen auf der Grundlage einer vierstufigen Skala bewerten. Zusätzlich wurde noch die Option eingeräumt, auch explizit „kein Urteil“ abzugeben. Die Abbildung zeigt grundsätzlich, dass die Einschätzungen zu den Wirkungen auf der Ebene der „Outcomes“ eine hohe Bandbreite aufweisen. Um die Übersichtlichkeit zu verbessern, wurden im zweiten Teil die Themen nach der Bewertung „hohe Wirkung“ sortiert und nur die Antworten für „hoch“ und „merklich“ aufgeführt.

Entsprechend den Bewertungen der einzelnen Förderschwerpunkte finden sich hier die höchsten Wirkungszuschreibungen in Projektarten, die dem Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ zuzurechnen sind. Auch für die Wirkungen zu den weiteren „Outcomes“ lässt sich festhalten, dass sie konsistent mit den Bewertungen zur Zielerreichung in den Förderschwerpunkten ausfielen. Eher niedrige Wirkungszuschreibungen erhielten Impulse, die von Einrichtungen der Nahversorgung auf die Belebung der Kommunen ausgingen. Am Ende der Bewertungsskala stehen Wirkungszuschreibungen hinsichtlich des demografischen Wandels.

Abbildung A-9: Wie bewerten Sie die Wirkungen der ELR-Projekte auf die Belebung Ihrer Kommune?

Antworten gesamt



Reduziert und in der Sortierung nach „hoher Wirkung“



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Die optische Aufwertung und die Verbesserung der Aufenthaltsqualität erhielten die häufigsten Nennungen einer hohen Wirkung. Dies geht einher mit der Gewinnung bzw. stärkeren Bindung

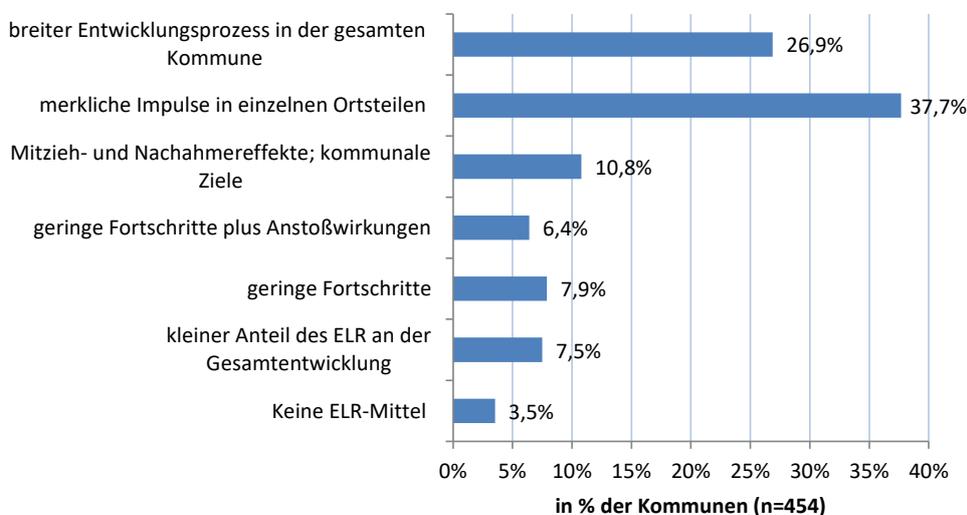
von Einwohnern in den Ortskernen. Dazwischen liegen noch Wirkungszuschreibungen zum Förderschwerpunkt „Arbeiten“ („Stärkung lokaler Betriebe“ und „zusätzliche Arbeitsplätze“).

In der unteren Hälfte angesiedelt wurden die Outcomes zu den Themen Grundversorgung und Gemeinschaftseinrichtungen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Zahl der Förderprojekte hier vergleichsweise niedrig ausfällt (auch erkennbar an den Segmenten „kein Projekt“). Die Wirkungen mit Blick auf den demografischen Wandel sind eher niedrig (Mehrgenerationen-Wohnen sowie ältere Einwohner im Ortskern).

Weitere Dimensionen der Zielerreichung sind die Stärke der Förderwirkungen und die Erfassung von Effekten, die über die eigentlichen geförderten Projekte hinausreichen (externe Effekte, Impulswirkungen usw.), und am Ende auch auf die Gesamtentwicklung der Förderkommunen, also letztlich auf die Einwirkungen bzw. den Impact.

Nach Abbildung A-10 sahen etwas mehr als ein Viertel der Kommunen durch die geförderten ELR-Projekte einen breiten Entwicklungsimpuls für die gesamte Kommune in Gang gesetzt. Für knapp 38 % konzentrierten sich merkliche Wirkungen auf einzelne Ortsteile. Ungefähr jede siebte Kommune gab an, dass die ELR-Förderung nur zu geringen Fortschritten in der Zielerreichung geführt hat. Etwa die Hälfte davon sah über die unmittelbaren Projektwirkungen zumindest noch weitere Anstoßwirkungen. Darüber hinaus wurden Mitzieh- und Nachahmereffekte von knapp 11 % als zentrale Wirkungen angegeben, während 7,5 % der Kommunen nur einen geringen Anteil der ELR-Förderung an der Gesamtentwicklung der Kommune sahen.

Abbildung A-10: Welche weiteren Wirkungen der ELR-Förderung sehen Sie für Ihre Kommune?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Insgesamt untermauern die Befragungsergebnisse die Effektivität der ELR-Förderung in dem Sinne, dass die Förderwirkungen in die gewünschte Richtung gehen und auch einen merklichen Einfluss auf die Zielerreichung der Förderkommunen nehmen.

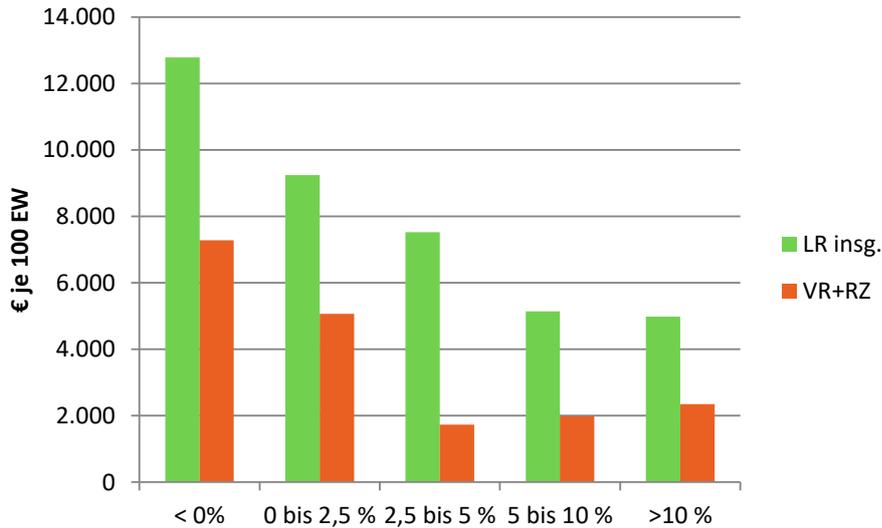
A.3.3 Räumliche Ausgleichswirkungen der Fördermittelvergabe

Regionalpolitik in der Praxis tariert immer das Spannungsfeld zwischen Wachstumsförderung und Ausgleichspolitik aus. Die ganze Bandbreite regionaler Förderansätze lässt sich mit den Begriffen „Starke Räume stärken“, „Stärken in den Räumen stärken“, „Schwache Räume nicht abhängen“ umreißen. Das ELR ist als Förderwettbewerb konzipiert und kann im Grundsatz das gesamte Spektrum abdecken. Die ELR-Richtlinie selbst enthält keine expliziten Aussagen dazu, ob und in welchem Umfang ausgleichende Wirkungen zugunsten strukturschwacher Kommunen innerhalb des ländlichen Raums erzielt werden sollen. Entsprechende Zielsetzungen enthalten die Jahresausschreibungen zum ELR. Hier finden sich Formulierungen, dass die Strukturschwäche von Kommunen in den Förderentscheidungen besonders zu würdigen sei.

Ein weiterer Aspekt der Zielerreichung im ELR betrifft daher die Frage, ob die Förderung ausgleichend wirkt oder die Disparitäten zwischen den Kommunen eher verstärkt. Zur empirischen Überprüfung wurden die ELR-Antrags- und Förderdaten mit kommunalen Strukturdaten verknüpft. Die Vergleiche wurden anhand der drei Indikatoren Gemeindegröße, Bevölkerungsentwicklung und Steuerkraft der Gemeinden vorgenommen.

Exemplarisch sollen die Ergebnisse zu den Ausgleichswirkungen anhand Abbildung A-11 dargestellt werden. Sie zeigt die Fördersummen je 100 Einwohner, die betrachtet über den Evaluationszeitraum 2015 bis 2019, aus dem ELR auf die verschiedenen Gemeindeklassen nach Bevölkerungsentwicklung entfielen. Differenziert wird dabei auch noch nach den Gemeinden des ländlichen Raums insgesamt (LR insg.: Ländlicher Raum i.e.S. und Verdichtungsgebiete im ländlichen Raum) und den Gemeinden aus den Verdichtungsräumen (VR) und Randzonen (RZ), die aufgrund der ländlichen Prägungen ebenfalls zur ELR-Förderkulisse zählen.

Abbildung A-11: Fördersummen 2015 bis 2019 je 100 Einwohner nach Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden (Klassen der Bevölkerungsentwicklung 2011 bis Anfang 2019)



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Berechnungen.

Gemeinden im ländlichen Raum mit negativer Bevölkerungsentwicklung erhielten demnach über die Jahre 2015 bis 2019 Fördermittel von rund 12.800 € je 100 Einwohner aus dem ELR. In Gemeinden mit schwach positiver Bevölkerungsentwicklung (0 bis 2,5 % Bevölkerungswachstum) erreichte der entsprechende Wert rund 9.250 €. Erkennbar ist insgesamt, dass Gemeinden mit hohem Bevölkerungswachstum geringere Fördersummen je Einwohner erhielten als Gemeinden mit niedrigem Bevölkerungswachstum. Zudem fällt die einwohnerbezogene Förderung in den Gemeinden des ländlichen Raums deutlich höher aus als in den Förderkommunen der Verdichtungsräume und Randzonen.

Diese Bild zeigt sich so ähnlich auch in den Analysen zu weiteren Indikatoren. Im Ergebnis lässt sich also zusammenfassen, dass das ELR Ausgleichswirkungen in verschiedene Richtungen entfaltet. In kommunaler Sicht fällt auf, dass kleine Gemeinden, Gemeinden mit schwacher Bevölkerungsentwicklung sowie finanzschwache Gemeinden überdurchschnittlich gefördert werden. Dabei sind auch differenzierte Abstufungen zwischen den verschiedenen Klassen zu Größe, Finanzkraft und Bevölkerungsentwicklung der Kommunen zu erkennen. Auch in regionaler Sicht wirkt das ELR ausgleichend, denn eher strukturschwache Gebiete erhalten in der Tendenz eine überdurchschnittliche Förderung.

Zur Bewertung der Stärke der Ausgleichswirkung gibt es keinen wissenschaftlich begründeten Maßstab. Aus Sicht der Evaluatoren erscheint aber das Verhältnis zwischen kommunaler und regionaler Umverteilung und den Förderanreizen, die auch in den dynamischen und finanzstarken Gemeinden mit ländlicher Prägung bzw. in den entwicklungsstarken ländlichen Teilräumen erwünscht sind, als durchaus ausgewogen.

A.3.4 Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Fördercontrollings

Grundsätzlich wird im Rahmen des Fördercontrollings systematisch und periodisch die Zielerreichung eines Förderprogramms geprüft. Mangelhafte Zielerreichung aufgrund nachlassender Nachfrage kann anzeigen, dass ein Förderprogramm unter Umständen nicht mehr erforderlich ist. Nachlassende Zielerreichung kann die Folge nicht mehr passender Förderprioritäten sein. Daraufhin ließe sich ein Förderprogramm entsprechend anpassen. Insgesamt ist ein funktionierendes Fördercontrolling Voraussetzung für die Steuerung von Förderprogrammen.

Im gegenwärtig praktizierten Ansatz zum Fördercontrolling im ELR werden vor allem Daten zu Outputs auf Landesebene aggregiert. Damit werden die eigentliche Zieleinheit „Gemeinde“ und die Wirkungsebene der „Outcomes“ gar nicht adressiert und es bleiben zentrale Wirkungen des ELR unberücksichtigt. Grundsätzlich muss gewährleistet sein, dass ein Fördercontrolling auf der jeweiligen Programmlogik eines Förderprogramms aufbaut. Nur so lassen sich auf jeder Wirkungsebene auch die relevanten Zielindikatoren ableiten und es wird sichergestellt, dass gemessen wird, was als Zielgröße auch erreicht werden soll. Mit dieser Feststellung ist dann zugleich die Empfehlung verbunden, das Fördercontrolling an der Programmlogik auszurichten.

Für die Befragung im Rahmen dieser Evaluation wurde ein qualitativer Ansatz zur Wirkungsanalyse gewählt. Für die Weiterentwicklung des Fördercontrolling können aber Überlegungen angestellt werden, ob sich mit der Einrichtung eines systematischen und periodischen Controllings auch Wege für zusätzliche quantitative Daten auf der Outcome- und Impact-Ebene finden lassen. Abbildung A-12 und Abbildung A-13 verdeutlichen, dass dabei ein hoher Aufwand entstehen kann.

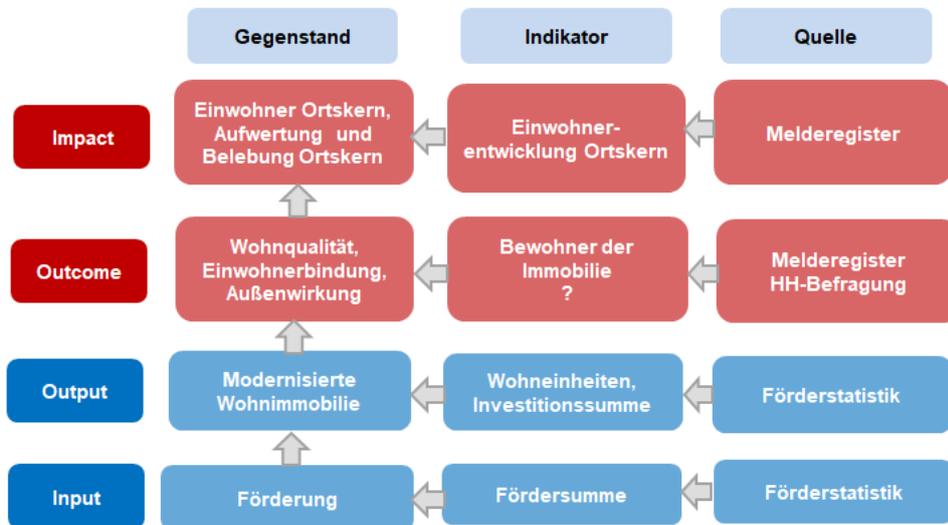
Abbildung A-12: Ansatzpunkte für Indikatoren in einer ELR-Gemeinde



Quelle: Eigene Darstellung.

Aufwändig einerseits, weil es im ELR viele Projektarten mit unterschiedlichen Wirkungsketten und dann auch unterschiedlichen Sets an möglichen Indikatoren gibt, andererseits weil die Datenerhebung selbst ihre Fallstricke hat.

Abbildung A-13: Beispiel Wirkungskette „Wohnungsmodernisierung“ und mögliche Indikatoren



Quelle: Eigene Darstellung.

Am Beispiel der Projektart „Wohnungsmodernisierung“ etwa lässt sich erkennen, dass sich bestimmte Indikatoren zu demografischen Indikatoren mit vertretbarem Aufwand etwa aus dem Melderegister einer Gemeinde gewinnen ließen, für die „Außenwirkung“ aber weder ein Indikator noch Daten zur Verfügung stehen. Letzteres ist methodisch nur schwer lösbar und würde in jedem Fall eigene Erhebungen durch die Gemeinden erforderlich machen.

Grundsätzlich wäre zu prüfen, ob sich verschiedene Informationen, die bei der Antragstellung anfallen, für die Weiterentwicklung des Fördercontrollings nutzen lassen. So finden sich in den Projektanträgen Ausführungen der Gemeinden zu strukturellen Aspekten, die das jeweilige Förderprojekt begründen. Darüber hinaus ist ein Sachstandsbericht zur bisherigen ELR-Förderung dem kommunalen Aufnahmeantrag beizufügen. Beide Komponenten ließen sich unter Umständen dahingehend weiterentwickeln, quasi laufend und eher beiläufig Indikatoren auf der Ebene der Outcomes und ansatzweise auch zu den Impacts zu erheben, etwa zur Einwohnerentwicklung in den Ortskernen. Für ein systematisches Fördercontrolling müssten die Informationen dv-technisch erfasst und auch so strukturiert werden, dass sie sich aggregieren lassen.

Weitergeführt werden könnte auf jeden Fall der im Rahmen der Befragung getestete qualitative Ansatz zu Zielerreichung und Förderwirkungen im ELR. Mit einer periodischen Wiederholung könnten so Veränderungen in den Wirkungen auch im Zeitablauf beobachtet werden.

Problemlos weiterführen lässt sich der Ansatz, Antrags- und Förderdaten kommunenbezogen auszuwerten. Mit den Auswertungen nach verschiedenen Gemeindeklassen sind differenzierte Aussagen möglich, welche Kommunen von der Fördermittelvergabe besonders profitieren.

Eingangs wurden die Risiken für Störungen im Programmverlauf als eher gering eingestuft. Daraus lässt sich folgern, dass auch der Steuerungsbedarf im Sinne von Eingriffen in den Programmverlauf eher niedrig einzuschätzen ist. Die für eine Beobachtung des Programmverlaufs erforderlichen Daten zu den Inputs und Outputs lassen sich grundsätzlich den Antrags- und Förderdatenbanken entnehmen.

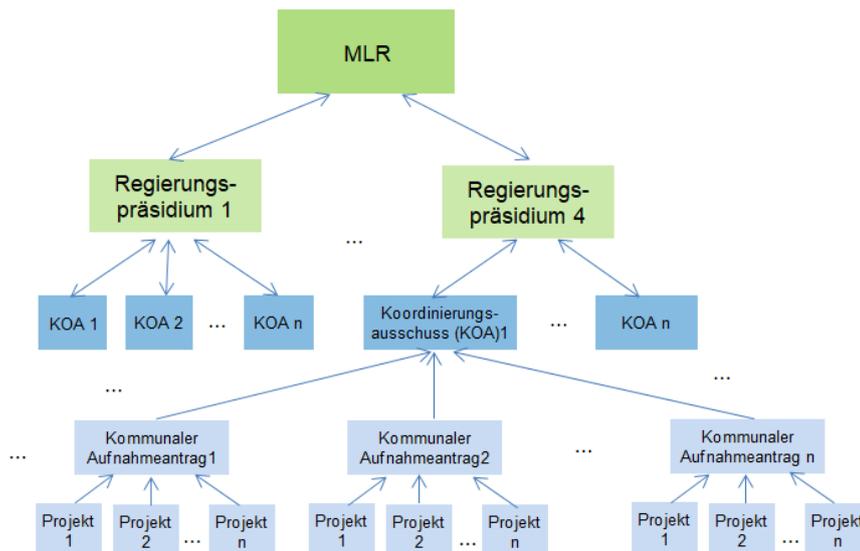
Der höchste Anspruch an eine Evaluation ist, gesamtwirtschaftliche Kosten und Nutzen eines Förderprogramms zu ermitteln und an ein darauf aufbauendes Fördercontrolling, die Effizienz laufend zu überprüfen. Eine Weiterentwicklung des Fördercontrollings in Richtung einer quantitativen, gesamtwirtschaftlichen Effizienzmessung erscheint aus unserer Sicht aufgrund hoher methodischer und datentechnischer Hürden aber nicht leistbar.

A.4 Bewertung der Auswahlverfahren im ELR

A.4.1 Ebenen der Auswahlverfahren

Die verschiedenen Ebenen der Auswahlverfahren im ELR zeigt Abbildung A-14. Auf der ersten Ebene werden Projekte durch private oder kommunale Träger initiiert. Diese werden in die kommunale Entwicklungsstrategie eingeordnet und im kommunalen Aufnahmeantrag gebündelt. Insgesamt wird mit dem kommunalen Aufnahmeantrag die materielle Substanz für die ELR-Förderung geschaffen.

Abbildung A-14: Ebenen der Auswahlverfahren im ELR



Quelle: Eigene Darstellung.

Die nächste Ebene bezieht sich auf die Landratsämter mit den Koordinierungsausschüssen als Gremium zur inhaltlichen Beurteilung der kommunalen Aufnahmeanträge. Hier werden die Aufnahmeanträge für jeden Landkreis priorisiert und in eine nach Prioritäten sortierte Projektliste überführt.

Die Regierungspräsidien kürzen die Projektlisten entsprechend den für die Landkreise ermittelten Förderbudgets und erstellen damit einen Programmvorschlag zur Förderung der Gemeinden im jeweiligen Regierungsbezirk. Abschließend werden die Programmvorschläge der Regierungspräsidien auf Landesebene im Rahmen der Programmentscheidung zusammengeführt.

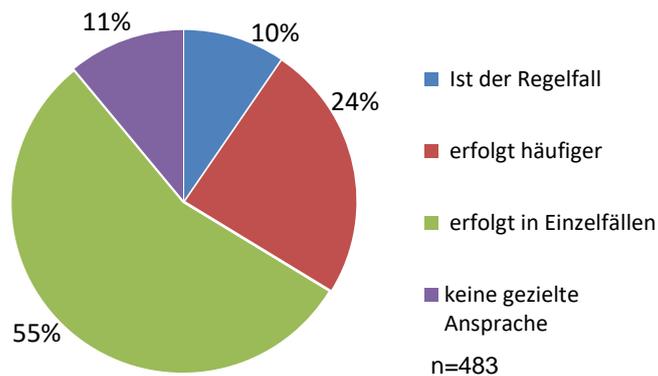
Darüber hinaus wirkt das Land rahmensetzend für die Auswahlprozesse, einerseits durch die Erstellung der Förderbudgets, andererseits durch gewisse Vorgaben zur Priorisierung von Förderschwerpunkten in den Auswahlentscheidungen.

A.4.2 Projektgenerierung auf Ebene der Gemeinde

Auswahlgegenstand im ELR ist grundsätzlich der kommunale Aufnahmeantrag. Um die Einbettung der Projekte in die kommunale Entwicklungsstrategie zu belegen, sind gewisse Rahmen- daten zur Ausgangslage der Kommune auszuwerten sowie die Entwicklungsziele und ihr Bezug zu den beantragten Projekten darzustellen. Zu den konkreten Projektanträgen der überwiegenden privaten Projektträger gibt die Kommune eine Stellungnahme ab (strukturelle Aspekte zur Begründung der Förderung). Die Einordnung der Projekte in den Entwicklungsprozess erfolgt über einen Sachstandsbericht zur bisherigen ELR-Förderung in der Kommune. Grundsätzlich kann der Aufnahmeantrag auf der Ebene von Ortsteilen, der jeweiligen Gemeinde oder auch für einen Verbund von Gemeinden gestellt werden.

Die grundsätzliche Stärke des breit gefächerten, integrierten Ansatzes im ELR ist, dass Kommunen Förderprojekte lancieren können, die ihren wirklichen Entwicklungsbedarfen entsprechen. Dies kommt der Vielfalt der Städte und Gemeinden entgegen. Der Gegenpol wäre dadurch beschrieben, dass Förderprojekte in erster Linie deshalb auf den Weg gebracht werden, weil es dafür eben Fördermittel gibt. Ein zentrales Thema der Online Befragung war, wie strategisch-zielgerichtet die Kommunen bei der Generierung von Förderprojekten für den Aufnahmeantrag vorgehen, so dass sich die grundsätzlichen Stärken des ELR auch entfalten können. In der Praxis zeigt sich hier ein sehr differenziertes Bild über die gesamte Prozesskette von Strategiekonzept über Kommunikation, Generierung und Auswahl, Priorisierung bis hin zur nachträglichen Beobachtung von Projektentwicklungen. Beispielhaft soll dies an dieser Stelle für die Generierung und die Auswahl von Förderprojekten durch die ELR-Gemeinden skizziert werden.

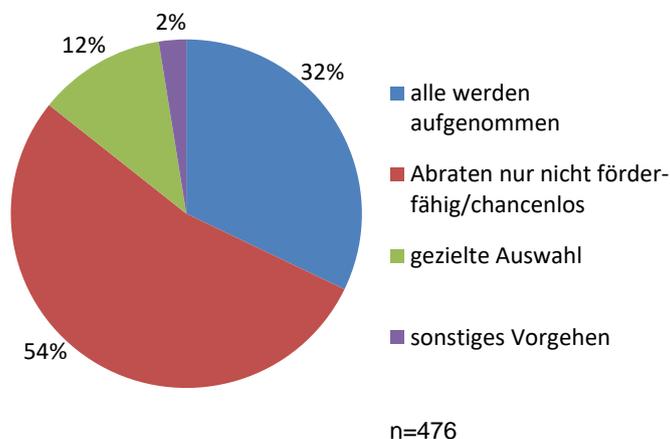
Als ein zentraler Indikator für zielgerichtetes Vorgehen im Rahmen der kommunalen Handlungskonzepte wurde die Frage nach der aktiven Ansprache von potenziellen Projektträgern durch die Kommune gestellt. Hier zeigt sich, dass etwa ein Drittel der Kommunen die aktive Ansprache potenzieller Projektträger als Regelfall bzw. häufiger praktiziert. Insgesamt ist aber zu erkennen, dass die überwiegende Mehrheit der Kommunen sich bei der Zusammenstellung der Projekte für den Aufnahmeantrag darauf verlässt, dass passende Projektträger auf die Gemeinde zukommen.

Abbildung A-15: Sprechen Sie aktiv potenzielle Projektträger für eine Teilnahme am ELR an?

Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Zudem wurde nach den Gründen gefragt, warum keine direkte Ansprache praktiziert wird. Ein Drittel der Kommunen sieht wenig Notwendigkeiten, weil ausreichend viele Interessenten für Förderprojekte bereit stünden. Eine vergleichbar große Gruppe will bei möglichen Interessenten keine falschen Erwartungen wecken, denn die Kommunen können ja nicht garantieren, dass ein Projekt tatsächlich in die Förderung aufgenommen wird. Etwa ein Viertel der Kommunen will durch den Verzicht erreichen, dass niemand mit Blick auf die Förderung bevorzugt wird.

Der folgende Prozessschritt betrifft die Zusammenstellung der Projekte für den kommunalen Aufnahmeantrag. Frage ist auch hier, wie zielgerichtet die jeweilige Kommune vorgeht: Werden alle Projekte, die an die Kommune herangetragen oder auch von der Kommune akquiriert wurden, am Ende auch in den Antrag aufgenommen oder findet eine gezielte Auswahl der Projekte statt, etwa mit Blick auf die strategischen Ziele der Kommune. Dazwischen ist die Antwort-Kategorie „Abraten von nicht förderfähigen / offensichtlich chancenlosen Projekten“ angesiedelt.

Abbildung A-16: Werden Projekte für den kommunalen Aufnahmeantrag ausgewählt?

Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Im Ergebnis zeigt sich, dass kaum eine gezielte Auswahl von Projekten von Seiten der Kommunen stattfindet. Nur rund 12 % der antwortenden Kommunen wählen gezielt aus. Mehr als die Hälfte rät den Antragsstellern von Projekten ab, die nicht förderfähig sind oder offensichtlich keine Chancen für die Aufnahme in die Förderung haben. Knapp ein Drittel der antwortenden Kommunen nimmt alle Projekte in den Förderantrag auf. Nur wenige Kommunen haben Einträge beim „sonstigen Vorgehen“ vorgenommen. Dabei wurde beispielsweise von den betreffenden Kommunen darauf hingewiesen, dass nur regelmäßig ein bis zwei Projekte angemeldet würden und damit eine Projektauswahl nicht erforderlich wäre, dass man sich vor Ratschlägen an die potenziellen Projektträger mit Landratsamt oder Regierungspräsidium abstimme oder dass man zu den Bewilligungschancen berate, die Entscheidung zur Aufnahme aber den Projektträgern überlasse.

Insgesamt zeigt sich also, dass die deutliche Mehrheit der Kommunen bei der Zusammenstellung der Projekte für den kommunalen Aufnahmeantrag nicht sehr zielgerichtet vorgeht. Dieses Vorgehen ist aber auch vielfach rational, weil „kommunalpolitische“ Anreize entsprechend wirken. Die strategische Sicht der ELR-Gemeinden spiegelt sich vor allem in der Priorisierung wider, die für die Projekte im Aufnahmeantrag vorgenommen wird. Nur für eine kleine Minderheit von Kommunen spielt dieser Prozessschritt keine große Rolle. Für knapp 60 % der ELR-Gemeinden ergibt sich die Priorisierung quasi „von selbst“ aus der unterschiedlichen Qualität der Projektanträge. Dies kam auch in den mündlichen Interviews zum Ausdruck. Die für die Strategie wichtigen Projekte werden im kommunalen Aufnahmeantrag dann entsprechend hoch priorisiert.

Relevanz erlangen diese Ergebnisse für die Frage, ob im Zuge der Priorisierung der ELR-Aufnahmeanträge durch die Koordinierungsausschüsse die Projekte eines Antrags die gleiche Priorität erhalten oder ob innerhalb eines Aufnahmeantrags auch unterschiedliche Prioritäten für den Einplanungsvorschlag vergeben werden.

A.4.3 Einplanungsvorschlag der Landratsämter

Die Koordinierungsausschüsse (KOA) auf Ebene der Landkreise haben die Aufgabe, die Aufnahmeanträge der Gemeinden aus ihrem Landkreis zu priorisieren, d. h. in eine Reihenfolge zu bringen. Die Koordinierungsausschüsse nehmen in diesem Zuge die eigentliche inhaltliche Beurteilung der Aufnahmeanträge vor. Im Ergebnis wird eine nach Prioritäten sortierte Projektliste auf Kreisebene erzeugt.

In der ELR-Richtlinie festgelegt sind der Vorsitz, den der jeweilige Landrat/die jeweilige Landrätin einnimmt, eine Vertretung der Kreisgemeinden und eine Vertretung aus den Reihen der

Großen Kreisstädte sowie die Vertretung des jeweiligen Regierungspräsidiums. Darüber hinaus sind in der Regel beteiligt eine ELR-Beauftragte/ein ELR-Beauftragter des Landkreises und zusätzliche relevanter Ämter, die in die Strukturentwicklung des jeweiligen Landkreises involviert sind.

Die große Stärke der Koordinierungsausschüsse kann insbesondere in ihrer Zusammensetzung gesehen werden, denn hier ist in hohem Maße regionales „nicht kodifiziertes“ Wissen über die Gemeinden des Landkreises versammelt. Das Erfahrungswissen der Mitglieder über die Gemeinden führt dazu, dass nicht nur nach „Aktenlage“ entschieden werden muss. Dies senkt die „Transaktionskosten“ der Priorisierungsentscheidung. Gleichzeitig bleibt aber eine ausreichende Distanz zu den Projektträgern gewahrt, sodass auch von einer hinreichenden Objektivität in den Entscheidungen ausgegangen werden kann. Zudem fließt über die Vertretung der Regierungspräsidien in die Entscheidung auch unmittelbar das förderfachliche Know-how ein. Neben dem regionalen Know-how ist also auch die notwendige fachliche Entscheidungskompetenz vorhanden. Die KOA-Sitzung findet einmal jährlich im Spätherbst statt. Insbesondere in den mündlichen Interviews kam die Beurteilung des Auswahlverfahrens als „schlankes“ Verfahren zum Ausdruck.

Die für eine Priorisierung relevanten Komponenten des Aufnahmeantrags sind vor allem die Darstellung der Ausgangslage und der Entwicklungsziele der Gemeinde mit Bezug auf die beantragten Projekte, die nach Prioritäten geordnete Projektliste und die ausführlichen Projektbeschreibungen einschließlich der jeweiligen Stellungnahme der Antragsgemeinde zur strukturellen Bedeutung der einzelnen Projekte. Um Projekte in ihrer strukturellen Bedeutung angemessen würdigen zu können, ist auch eine Einordnung in den längerfristigen kommunalen Entwicklungsprozess hilfreich. Weitere Dimensionen liegen in der Berücksichtigung der Kriterien für die Förderbedürftigkeit von Antragskommunen sowie von landespolitischen Vorgaben zur Priorisierung oder Auswahl von Projekten aus einzelnen Förderschwerpunkten. Im ELR insgesamt finden keine einheitlichen Regeln Anwendung, wie bestimmte Merkmale zu bewerten oder wie sie in der Priorisierungsentscheidung gegeneinander abzuwägen sind. Die Koordinierungsausschüsse verfügen hier über Entscheidungsspielräume und dem entsprechend gibt es Unterschiede in den Vorgehensweisen.

Die Entscheidungsaufgabe ist durchaus komplex und lässt sich in drei wesentlichen Komponenten zerlegen: die Bewertung der „Projektbündel“ aus den kommunalen Aufnahmeanträgen und ihre Einbettung in die jeweilige Strategie, die Abwägung mit der strukturellen Ausgangslage der Kommunen bzw. mit Bedürftigkeitskriterien und am Ende die Transformation der Aufnahmeanträge in ein kreisweites Projektranking.

1. Bewertung der Projektbündel und der strategischen Zielsetzungen

Abzuwägen sind die zu erwartenden „strukturellen Verbesserungen“, die sich mit den „Projektbündeln“ der verschiedenen kommunalen Aufnahmeanträge und deren strategischer Ausrichtung verbinden. Mit Projekten aus vier Förderschwerpunkten, die sich wiederum in eine Reihe von Projektarten mit unterschiedlichen Wirkungen untergliedern, ist das keine leichte Aufgabe. Hilfsweise werden daher im Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“, auf den im Programmjahr 2019 knapp 70 % der Projektanträge entfielen, häufiger Bewertungsregeln verwendet, die nach bestimmten Projektarten gewichten. Eine beispielhafte Bewertungsreihenfolge sieht die Umnutzung von Gebäuden vor der Modernisierung von Gebäuden vor Gebäudeabbruch und Neuordnung vor Neubauvorhaben. Dabei wird implizit davon ausgegangen, dass mit bestimmten Projektarten unterschiedlich hohe strukturelle Wirkungen verknüpft sind. Für Projekte aus anderen Schwerpunkten werden in der Regel Einzelfallentscheidungen getroffen. Die Projektzahlen sind hier deutlich niedriger als im Schwerpunkt Wohnen bei einer gleichzeitig hohen Bandbreite möglicher Wirkungsketten. Darüber hinaus sind die landespolitischen Vorgaben in den Priorisierungsentscheidungen zu berücksichtigen (derzeit: Priorität für alle förderfähigen Projekte im Bereich Grundversorgung, 50 % der Fördermittel für Projekte aus dem Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ sowie Priorität für Projekte der Schwerpunktgemeinden).

2. Abwägung mit Bedürftigkeit / Ausgangslage der Förderkommunen

Grundsätzlich muss also eine Entscheidung darüber gefällt werden, ob ein bestimmtes Projektbündel der Gemeinde A im Vergleich zu einem Projektbündel der Gemeinde B oder C den höheren strukturellen Mehrwert bringt. Dies ist gleichzeitig abzuwägen mit der Frage, wer die Förderung dringender benötigt (nach Bedürftigkeit). Häufig wird in den Koordinierungsausschüssen die Entscheidungsregel dahingehend aufgestellt, dass bei ähnlich hoher struktureller Bedeutung die Bedürftigkeit entscheidet. Die Entscheidungsregel kann aber auch dahingehend ausgelegt werden, dass strukturschwachen Gemeinden von vornherein Präferenzen bei der Bewertung eingeräumt werden.

3. Überführung in ein kreisweites Projektranking

Der Einplanungsvorschlag des Landratsamtes besteht am Ende aus einer nach Prioritäten sortierten Projektliste. Auch hier gibt es durchaus Unterschiede im Vorgehen der Koordinierungsausschüsse. Grundsätzlich können die Projekte eines Aufnahmeantrags alle ein gleich hohes Ranking erhalten und somit einzelne Aufnahmeanträge quasi vollständig für eine Einplanung vorgeschlagen werden. Daneben wird aber auch ein die Aufnahmeanträge übergreifendes Pro-

jektranking praktiziert, etwa in der Form, dass schwächer eingestufte Projekte eines hoch priorisierten Gemeindeantrags niedrigere Rangplätze im kreisweiten Projektranking erhalten. Letzteres korrespondiert eher mit der Vorgehensweise der Kommunen bei der Zusammenstellung der Projekte für den Aufnahmeantrag, da an dieser Stelle überwiegend keine strenge Qualitätsauswahl vorgenommen wird.

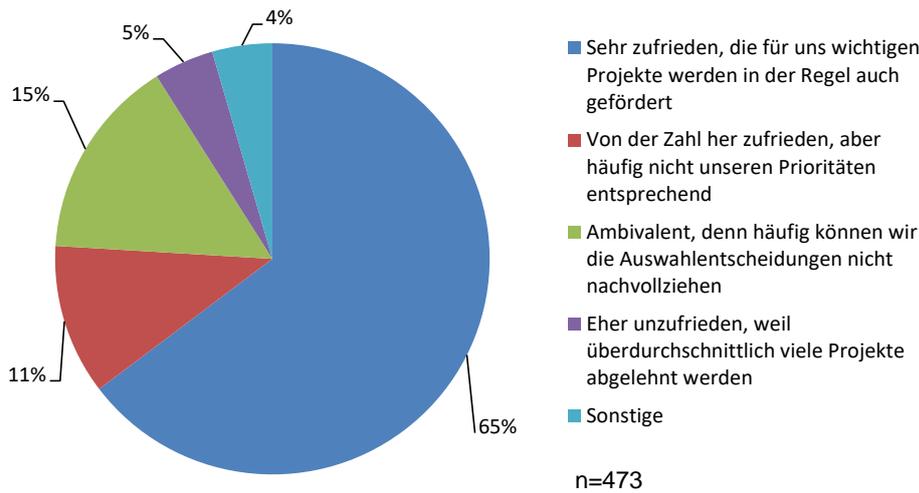
Durch Schwerpunktgemeinden und die Fördermittelquote im Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ zergliedert sich das ELR quasi in mehrere Teilbudgets. Dies hat zur Folge, dass sich mittlerweile auch die Projektliste für den Einplanungsvorschlag der Landratsämter in drei „Teil-Listen“ untergliedert, und zwar in eine Liste für alle Projekte aus dem Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ für die „normalen“ ELR-Gemeinden, eine Liste für alle Projekte der Schwerpunktgemeinden, die aus den Zielvereinbarungen abgeleitet wurden und eine Liste für die Projekte aus den drei anderen Förderschwerpunkten. Auch diese Untergliederung wirkt in Richtung einer zunehmend projektorientierten Priorisierung auf Landkreisebene.

Insgesamt werden zu den Auswahlverfahren nur wenige Vorgaben gemacht und somit bleibt für die Koordinierungsausschüsse ein relativ hoher Ermessensspielraum. Dies hat zur Folge, dass sich durchaus Unterschiede in den Vorgehensweise zeigen. In der Bewertung dazu lässt sich festhalten, dass es ein einziges Optimum im Vorgehen nicht gibt. So beruht die Abwägung zwischen Projektbewertung und Förderbedürftigkeit immer auf Wertentscheidungen. Auch in der Frage, ob die Projekte eines Aufnahmeantrags gleich oder unterschiedlich gerankt werden (können), finden sich Argumente für beide Richtungen.

Zwar ist die Projektauswahl mit dem Einplanungsvorschlag durch die Landratsämter noch keineswegs abgeschlossen, aber inhaltlich stellt dieser den „Hauptschritt“ bei der Projektauswahl dar. Daher sollen an dieser Stelle auch Ergebnisse aus der Online-Befragung zur Zufriedenheit der ELR-Gemeinden mit der Projektauswahl aufgegriffen werden.

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Eckpunkte in den Antwortvorgaben durch die folgenden Zuschreibungen markiert (Abbildung A-17): „Sehr zufrieden, die für uns wichtigen Projekte werden in der Regel auch gefördert“ und „eher unzufrieden, weil überdurchschnittlich viele Projekte abgelehnt werden“. Dazwischen liegen die Kategorien „von der Zahl her zufrieden, aber häufig nicht unseren Prioritäten entsprechend“ und „ambivalent, denn häufig können wir die Auswahlentscheidungen nicht nachvollziehen“. Darüber hinaus gab es noch die Möglichkeit, in einem Freitextfeld Bewertungen zur Zufriedenheit vorzunehmen, falls die Antwortvorgaben für die jeweilige Kommune nicht zutreffen.

Abbildung A-17: Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Auswahl der Projekte, die in die ELR-Förderung aufgenommen wurden?

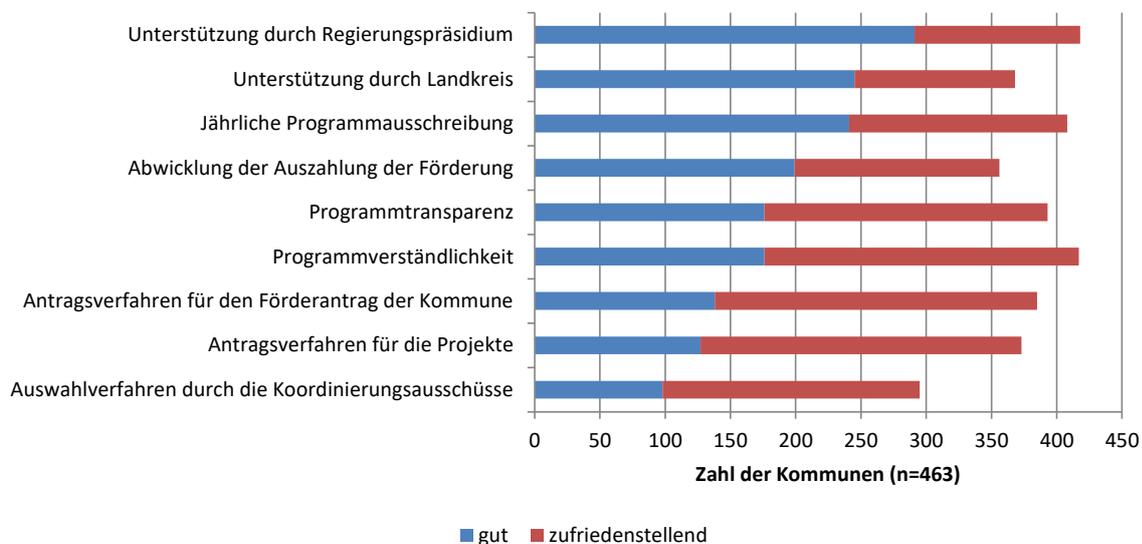


Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Insgesamt zeigen sich 2/3 der antwortenden Kommune sehr zufrieden mit der Auswahl der Projekte. Zusammengenommen ein Viertel der Kommunen sehen ihre Prioritäten häufig nicht berücksichtigt oder können die Förderentscheidungen nicht nachvollziehen. Eher unzufrieden äußert sich nur jede 20ste Kommune.

In der Online-Befragung sollten die ELR-Gemeinden einzelne Verfahrenselemente im ELR bewerten, u. a. die Koordinierungsausschüsse (Abbildung A-18).

Abbildung A-18: Wie bewerten Sie einzelne Verfahrenselemente im ELR?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

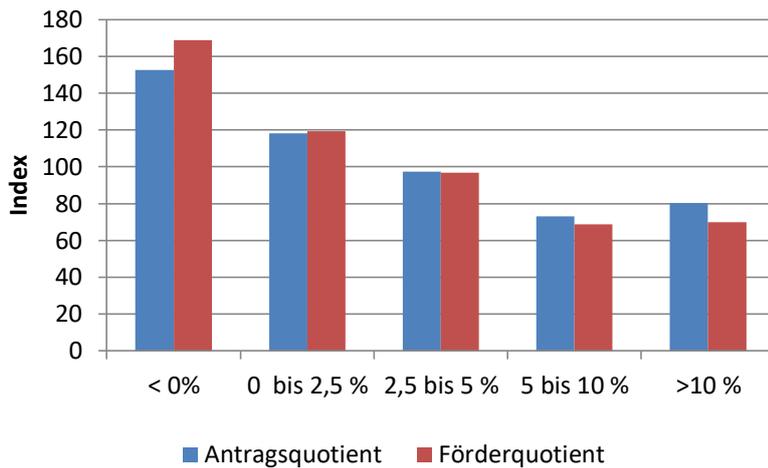
Sortiert man Antwortkategorien nach der Häufigkeit der Bewertung „gut“, stehen die Unterstützung durch Regierungspräsidien und die Landkreise in der Rangfolge ganz oben. Insgesamt erhält das Auswahlverfahren durch die Koordinierungsausschüsse die geringste Zahl an guten Bewertungen. Zusätzlich zu den vorgegebenen Antwortkategorien wurde auch die Möglichkeit gegeben, im Rahmen von freien Texteinträgen weitere Verfahrenselemente zu benennen und zu bewerten. Mit Blick auf die Koordinierungsausschüsse hatten einige Kommunen auch explizit auf die Nachvollziehbarkeit der Auswahlentscheidungen hingewiesen. Auch in mündlichen Interviews kam dies zum Ausdruck.

Als These zur Erklärung kann an dieser Stelle angeführt werden, dass die Stärke eines eher schlanken Entscheidungsprozesses gleichzeitig eine gewisse Schwäche mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit der Förderentscheidungen mit sich bringen kann. Zudem hängen die Förderentscheidungen in einem wettbewerblichen Verfahren auch immer von der Stärke der Konkurrenzanträge ab. Es kann von außen betrachtet als Inkonsistenz in den Förderentscheidungen erscheinen, wenn vergleichbare Projekte in einem Programmjahr in die Förderung gelangen und in einem anderen nicht.

Oben wurde die Ausgleichswirkung der Fördermittelvergabe im ELR thematisiert. Durch die „Zerlegung“ der Auswahlentscheidung in einzelne Komponenten lässt sich zeigen, dass im Zuge der Auswahlprozesse tatsächlich zugunsten strukturschwacher Gemeinden umverteilt wird. Hohe Fördersummen bezogen auf die Einwohnerzahl können einerseits auf hohe Antragssummen zurückgeführt werden. Zum anderen können aber auch überdurchschnittlich hohe Bewilligungsquoten im Zuge der Antragsauswahl ursächlich sein. Um diese Effekte in ihrer Größenordnung darzustellen, wurden differenziert nach Gemeindeklassen Antrags- und Förderquotienten berechnet (Abbildung A-19).

Der Antragsquotient ergibt sich als Anteil des Antragsvolumen einer Gemeindeklasse am Antragsvolumen der jeweiligen Raumkategorie insgesamt, dividiert durch den Einwohneranteil der Gemeindeklasse an allen Einwohnern der Antragskommunen aus der jeweiligen zusammengefassten Raumkategorie, multipliziert mit 100. Ein Wert von 100 bedeutet demnach, dass der Anteil am Antragsvolumen einer Gemeindeklasse ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Der Förderquotient berechnet sich analog aus den Anteilen am Fördervolumen und den Bevölkerungsanteilen.

Abbildung A-19: Antrags- und Förderquotienten nach Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen des ländlichen Raums¹



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

In der Abbildung A-19 bedeutet ein Antragsquotient von 150, dass der Anteil der Kommunen mit negativer Bevölkerungsentwicklung am Antragsvolumen um rund 50 % höher ausfällt als ihr Einwohneranteil ausmacht. Das heißt, strukturschwache Kommunen mit negativem Bevölkerungsverlauf beantragen in überdurchschnittlich hohem Umfang Fördermittel. Der Förderquotient von rund 170 bedeutet, dass der Anteil der Gemeinden mit negativer Bevölkerungsentwicklung am Fördervolumen um rund 70 % höher ausfällt als ihr Einwohneranteil. Das heißt, die strukturschwachen Gemeinden beantragen nicht nur in relativ höherem Umfang Fördermittel, sondern sie erhalten im Zuge des Auswahlverfahrens auch höhere Förderpräferenzen. Grafisch lässt sich der „Umverteilungseffekt“ am Längenverhältnis der roten und blauen Balken erkennen. In der zentralen Klasse ist der Effekt annähernd ausgeglichen und er verkehrt sich mit zunehmender Wachstumskraft ins Gegenteil.

Diese hier für die Gemeindeklassen nach Bevölkerungswachstum beispielhaft dargestellten Effekte zeigen sich so auch in der Analyse der Gemeinden nach Finanzkraft oder Gemeindegröße. D. h. kleine Gemeinden und finanzschwache Gemeinden beantragen überdurchschnittlich hohe Fördersummen und genießen im Zuge der Auswahlprozesse noch zusätzliche Förderpräferenzen.

¹ Die Doppelquotienten aus Antrags- bzw. Förderanteilen und Einwohneranteilen ergeben einen dimensionslosen Indexwert.

A.4.4 Budgetierung, Verfahrensregeln und Programmentscheidungen auf Landesebene

Die Regierungspräsidien wirken in den Koordinierungsausschüssen mit an der Erstellung der Einplanungsvorschläge, sind also direkt in die Auswahlprozesse involviert. Darüber hinaus erstellen die RPs die Förderbudgets für die Landkreise und setzen damit den finanziellen Rahmen für den Auswahlprozess. Zur Erstellung des Programmvorschlags werden die nach Prioritäten geordneten Listen zu den Einplanungsvorschlägen auf Ebene der Landkreise entsprechend den jeweils zur Verfügung stehenden (Teil-)Budgets projektscharf „abgeschnitten“. An den „Rändern“ kann es noch zu kleineren Umschichtungen zwischen den Landkreisen kommen. An den eigentlichen „Rankingergebnissen“ wird aber nicht mehr gerüttelt. Das Ministerium führt am Ende die Programmvorschlüsse der Regierungspräsidien zur Programmentscheidung zusammen.

Rahmensetzend für die Auswahlprozesse wirkt das MLR durch die Erstellung der Förderbudgets für die vier Regierungspräsidien. Der dazu gewählte Verteilungsschlüssel richtet sich zu gleichen Teilen nach dem Bevölkerungsanteil der jeweiligen Regierungspräsidien am ländlichen Raum im engeren Sinne und dem Antragsvolumen im jeweiligen Programmjahr. Beide Komponenten des Verteilungsschlüssels sind nachvollziehbar. Zum einen sind die Kommunen des ländlichen Raumes im engeren Sinne die Hauptzielgruppe der Förderung. Zum anderen kann man, wie oben gezeigt, davon ausgehen, dass strukturschwache Gemeinden überdurchschnittlich hohe Antragssummen beantragen. Damit lässt sich die These begründen, dass eine Verteilung der Fördermittel nach Antragsvolumen auch die Strukturschwäche angemessen berücksichtigt.

Neben der Festlegung der Förderbudgets für die Regierungsbezirke setzt das MLR weitere Eckpunkte für die Auswahlverfahren durch Priorisierungsregeln zu einzelnen Förderschwerpunkten. Zu nennen sind hier vor allem die Vorgaben, dass etwa alle förderfähigen Projekte aus dem Förderschwerpunkt „Grundversorgung“ hoch zu priorisieren sind und dass die Hälfte der Fördermittel auf den Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ entfällt (erstmalig mit dem Programmjahr 2017).

Die Folgen dieser Priorisierungsvorgaben lassen sich anhand der Tabelle A-1 nachvollziehen. Die Förder-Antrags-Quotienten werden gebildet aus den Anteilen des jeweiligen Förderschwerpunkts am Fördervolumen insgesamt dividiert durch den Anteil des jeweiligen Förderschwerpunkts am Antragsvolumen insgesamt multipliziert mit 100. Ein Wert von 100 heißt also, dass sich die Anteile am Fördervolumen und am Antragsvolumen eines Förderschwerpunkts entsprechen. Bei Werten über 100 wird im Rahmen der Auswahlprozesse zugunsten eines Förderschwerpunkts umgeschichtet, bei unter 100 entsprechend zu Lasten des jeweiligen Förderschwerpunkts (Effekt überdurchschnittlicher bzw. unterdurchschnittlicher Bewilligungsquoten).

Tabelle A-1: Förder-Antrags-Quotienten nach Förderschwerpunkten

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Insgesamt |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Innenentwicklung/Wohnen | 107,3 | 98,7 | 144,4 | 143,7 | 122,3 | 127,6 |
| Grundversorgung | 116,8 | 155,4 | 98,2 | 148,6 | 138,4 | 141,1 |
| Arbeiten | 91,2 | 88,5 | 65,5 | 54,7 | 70,7 | 72,2 |
| Gemeinschaftseinrichtungen | 116,0 | 117,1 | 94,8 | 97,2 | 95,9 | 101,5 |

Quelle: Förderdatenbank, eigene Berechnungen.

In den Programmjahren 2015 und 2016 entsprachen die Förderanteile im Schwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ in etwa den Antragsanteilen. Umgeschichtet wurde in Richtung Gemeinschaftseinrichtungen und Grundversorgung, mit jeweils allerdings nur wenigen Projekten. Im Förderschwerpunkt Arbeiten lagen die Förderanteile jeweils rund 10 % unter den Antragsanteilen. Ab dem Programmjahr 2017 kommt es dann mit der Einführung einer Quote zu erheblichen Umschichtungen zugunsten des Förderschwerpunkts „Innenentwicklung/Wohnen“, im Wesentlichen zulasten des Förderschwerpunkts „Arbeiten“ und in eher geringem Umfang zulasten der „Gemeinschaftseinrichtungen“. Im Bereich „Grundversorgung“ sinkt der Quotient in 2017 deutlich. Der Einsatz der „GAK-Mittel“¹ ab dem Programmjahr 2018 führt dann aber wieder zu einem deutlichen Anstieg des Förder-Antragsquotienten im Förderschwerpunkt „Grundversorgung“ (Zunahme des Mittelvolumens und breitere Definition der Grundversorgung in der GAK). Hinter den wieder enger beieinander liegenden Quotienten für das Programmjahr 2019 verbergen sich auch ein deutlicher Anstieg des Antragsvolumens im Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ auf der einen Seite und ein Rückgang des Antragsvolumens im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ bei gleichzeitig gestiegenen Fördervolumina. Geht man von unterschiedlichen Projektqualitäten in den Förderschwerpunkten aus, beispielsweise in Form einer Normalverteilung, dann können diese Umschichtungen bedeuten, dass man auf der einen Seite eher überdurchschnittliche Projekte „herauskürzt“ (Werte kleiner 100) und auf der anderen Seite mit eher unterdurchschnittlichen Projekten „verlängert“ (Werte größer 100). Dies kann sich dann in einer Verschlechterung des „Allokationsergebnisses“ aus der Verteilung der Fördermittel auf die verschiedenen Förderschwerpunkte und Projektarten niederschlagen.

Hintergrund der Fördermittelquote für den Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ ist, das ELR verstärkt zum Abbau der Wohnungsknappheit im Land einzusetzen. Die Wohnungsknappheit ist mittlerweile auch in einer Reihe von ländlichen Räumen spürbar. Es kann durchaus als ein Vorteil gesehen werden, den landespolitischen Anstrengungen in der Wohnungs-

¹ GAK = Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz.

litik durch eine Fördermittelquote im ELR eine höhere Durchschlagskraft zu verleihen. Nachteile können darin gesehen werden, dass vermutlich die Allokationseffizienz des Förderergebnisses sinkt. Diese Vor- und Nachteile müssen politisch abgewogen werden.

In den persönlichen Interviews und auch in der Online-Befragung wurde die Wohnquote aufgegriffen und dann überwiegend mit dem Tenor, diese aufzugeben und wieder mehr Unternehmensprojekte zu fördern.

A.4.5 Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Auswahlverfahren

Die grundsätzliche Struktur der Auswahlprozesse ist aus unserer Sicht passend. Dies gilt insbesondere auch für den Koordinierungsausschuss und seine zentrale Position. Insbesondere das regionale Know-how und auch die versammelte Entscheidungskompetenz „auf den Punkt“ sorgen für einen schlanken Auswahlprozess.

Möglichkeiten zur Weiterentwicklung erscheinen vor allem verfahrenstechnischer Natur. Dies betrifft zum einen die Einbettung der Auswahlverfahren in einen grundsätzlichen Ansatz zur Digitalisierung des gesamten Antragsverfahrens. Neben einer deutlichen Arbeitserleichterung für potenzielle Projektträger und die antragstellenden Kommunen würde sich damit auch eine leichtere Informationsvermittlung an die Koordinierungsausschüsse verbinden.

Zur Verbesserung der Transparenz der Priorisierungsentscheidungen durch die Koordinierungsausschüsse könnte der vermehrte Einsatz von Punktwertverfahren (Nutzwertanalyse, Scoring- Modelle) beitragen. In einigen Koordinierungsausschüssen finden solche Verfahren Anwendung. Der Mehrwert solcher Verfahren liegt darin, den Entscheidungsprozess klar zu strukturieren und auch Bewertungsmaßstäbe offen zu legen. Auch die Abwägung zwischen nur schwer vergleichbaren Alternativen wird so nachvollziehbar. Die Entscheidungsspielräume der Koordinierungsausschüsse würden dadurch nicht eingeengt. Neben der eigentlichen Bewertung von Aufnahmeanträgen und Projekten könnten die Ausschüsse auch bei der Einrichtung eines solchen Verfahrens über die Aufnahme und Gewichtung der Bewertungsindikatoren entscheiden.

A.5 Bewertung des Förderinstruments "Schwerpunktgemeinden" und des Auswahlverfahrens

A.5.1 Die Förderlinie der Schwerpunktgemeinde und ihre Begründung

Mit der VwVELR aus dem Jahr 2014 (ergänzt 2016) wurde das Instrument der Schwerpunktgemeinde als neue Förderlinie eingeführt. In Nr. 4.2.2 der Vorschrift werden zunächst allein die Anforderungen an die mehrjährige Aufnahme als Schwerpunktgemeinde aufgeführt, wozu gehören:

- eine umfassende Entwicklungskonzeption mit einem Bündel an Projekten für zukunftsfähige Lösungen,
- ein gemeinsamer Beteiligungsprozess von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Gemeinden bei der Erstellung der Entwicklungskonzeptionen sowie
- Aussagen zu den drei Zielfeldern „flächensparende Siedlungsentwicklung“, „Umgang mit der demografischen Entwicklung“ und „Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft“.

Nähere Ausführungen zu Hintergrund und Zielsetzung von Schwerpunktgemeinden enthält dann die „Verwaltungsinterne Konzeption zu Schwerpunktgemeinden (SPG)“ (nachfolgend VKSPG, Stand1/2017). Hier wird unter Nr. 1 auf die Erfahrungen aus MELAP und MELAP Plus Bezug genommen, denen zufolge die Aktivierung innerörtlicher Potenziale für eine flächensparende Siedlungspolitik einen längeren Prozess erfordert, bei dem eine intensive Beteiligung der Bürger notwendig ist. In diesem Sinn sollen Schwerpunktgemeinden zusätzliche Impulse für die gemeindliche Entwicklung bringen und helfen, die Herausforderungen in den Ortskernen zu bewältigen.

Dabei soll die Förderung in Gemeinden in Form der SPG intensiviert werden, die einen besonderen Beitrag zu den drei o.g. landespolitischen Zielen leisten. Hintergrund dieser drei Zielfelder ist, dass die Schwerpunktgemeinden ihre Strategien nicht primär an den Fördermöglichkeiten im ELR ausrichten sollen. Vielmehr sollen Strategien zur Verfolgung der drei Handlungsfelder weiter gefasst werden und aus den spezifischen Ausgangslagen bzw. besonderen Bedarfen und unter intensiver Beteiligung der Bürger abgeleitet werden. ELR-fähige Projekte werden dabei zwar immer einen zentralen Teil im Handlungsprogramm ausmachen, da insbesondere die flächensparende Siedlungsentwicklung und der Umgang mit der demografischen Entwicklung auch den eigentlichen Wirkungszielen der Förderschwerpunkte im ELR entsprechen. Darüber hinaus können aber auch Initiativen und Handlungsansätze die eher immateriellen Charakter

haben und daher im ELR nicht förderfähig sind, einen wichtigen Stellenwert zur Förderung der Handlungsfelder einnehmen. Darüber hinaus dient die ELR-Zielsetzung der Innenentwicklung zwar grundsätzlich auch dem Schutz von Natur und Landschaft. Letzteres ist aber kein expliziter Fördergegenstand im ELR, sodass Projekte außerhalb des ELR-Rahmens liegen können.

Im Falle der Anerkennung wird den Schwerpunktgemeinden ein Fördervorrang für einen Anerkennungszeitraum von fünf Jahren gewährt, der mit den SPG als fester Förderrahmen vereinbart wird. Hinzu kommt eine Erhöhung des Regelfördersatzes für gemeinwohlorientierte Projekte auf 50% (VwVELR Nr. 6.1 und 6.1.3).

Nimmt man die impliziten und expliziten Aussagen zur Zielsetzung von SPG zusammen, so kann man schließen, dass Schwerpunktgemeinden einen integrativ und längerfristig ansetzenden, in der Entwicklungskonzeption dargelegten Entwicklungsansatz verfolgen sollen, der vor allem auch die Entwicklung der Ortskerne in Verbindung mit den drei o.g. landespolitischen Zielen fokussiert.

Aus entwicklungsbezogener Sicht kann man das Konzept grundsätzlich positiv bewerten, denn eine konzentrierte Planung und Umsetzung passender Investitionsprojekte kann Gemeinden des ländlichen Raums in mehrfacher Hinsicht voranbringen.

- Zum einen kann man so einen echten Sprung bei der Verbesserung der inneren Struktur der Gemeinde, namentlich diejenige im Ortskern, erreichen. Zugleich ist nachvollziehbar, dass keiner der vier Förderschwerpunkte als Projektgrundlage ausgeschlossen wird. Im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ etwa können Projekte zur Entflechtung der Verbesserung der innerörtlichen Struktur dienen.
- Zum anderen wird durch eine aktive Bürgerbeteiligung nicht nur ein stärkeres Bewusstsein für die Entwicklungslage und -herausforderungen in der Gemeinde geschaffen, sondern durch Beteiligung an den Planungs- und Entscheidungsprozessen ein besseres Verständnis und eine höhere Akzeptanz für die in Angriff zu nehmenden Projekte.
- Darüber hinaus wird durch die höhere Förderwahrscheinlichkeit aufgrund des vereinbarten Förderrahmens die Mobilisierung von Projekten bei privaten Trägern erleichtert.
- Nicht zuletzt kann die gezielte Kommunikation, breite Beteiligung und Projektumsetzung, die sich mit der Anerkennung als SPG verbinden, Mitzieh- und Nachahmefeffekte auslösen, die die Förderwirkung verstärken.

Diese Bewertung ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich in Gemeinden des ländlichen Raums im Zeitverlauf ein Modernisierungs- und Sanierungsstau wie auch ein Bedarf an Nachverdichtung herausbilden kann. Dabei handelt es sich um langfristige Prozesse. Mit der

Zeit können sich so immer wieder neue Ansatzpunkte für eine schwerpunktmäßige Projektförderung ergeben. Die Hintergründe hierfür können vielfältig sein. Zu nennen sind etwa:

- die Entwicklung neuen Sanierungsbedarfs an bestehenden Gebäuden im Ortskern,
- die Entstehung neuer Baulücken,
- der Wegfall eigentümerrechtlicher Hindernisse,
- der Wegfall bewohnungsbedingter Hindernisse,
- die Weiterentwicklung der Strategien ansässiger Unternehmen im Ortskern,
- die Veränderung in den kommunalpolitischen Bedingungen mit Folgen für die entwicklungsstrategische Auffassung.

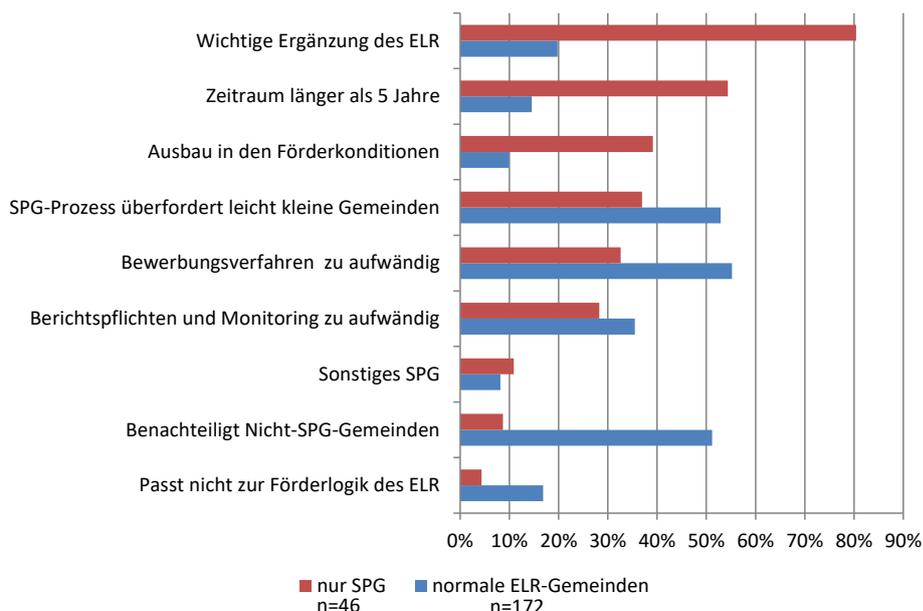
A.5.2 Die bisherige Akzeptanz des Förderinstruments der Schwerpunktgemeinde

Die prinzipielle Bewertung des Förderinstruments der Schwerpunktgemeinde ist das eine, es stellt sich aber auch die Frage, wie das Instrument mittlerweile in der Praxis bewertet wird. Deshalb war die Bewertung des Förderinstruments sowohl in den mündlichen Befragungen der normalen ELR-Gemeinden, der Schwerpunktgemeinden und der Koordinierungsausschüsse auf Landkreisebene wie auch in der sich anschließenden Online-Befragung ein Thema.

Bereits in allen mündlichen Befragungen zeichnete sich ab, dass das Förderinstrument überwiegend positiv bewertet wird. Dieses gilt vor allem auch für die befragten Schwerpunktgemeinden, die sämtlich dem ersten Jahrgang bzw. dem ersten Anerkennungszeitraum 2015 bis 2019 angehörten. Diese Gemeinden hatten folglich bereits den gesamten SPG-Prozess hinter sich und konnten also auf entsprechend vertiefte Erfahrungen zurückblicken.

Nimmt man die Ergebnisse der Online-Befragung hinzu, zeigt sich, dass die Gesamtbewertung zwar differenzierter ausfällt, sich aber nicht grundlegend anders darstellt. In Abbildung A-20 werden die Urteile von Schwerpunktgemeinden mit einschlägigen Erfahrungen und denen der normalen ELR-Gemeinden gegenübergestellt. Nur eine Minderheit sieht das Förderinstrument der Schwerpunktgemeinde mit der Förderlogik des ELR als nicht vereinbar. Ferner ist erkennbar, dass die Schwerpunktgemeinden, also die Gemeinden mit einschlägiger Erfahrung, das Instrument deutlich besser beurteilen als die normalen ELR-Gemeinden.

Abbildung A-20: Wie beurteilen Sie das Instrument der Schwerpunktgemeinde? ... nur Kommunen mit Bewertungen (sortiert nach Nennungen SPG)



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Dieses trifft sowohl auf die Aussagen zu, die das Instrument „Schwerpunktgemeinde“ in den Gesamtkontext des ELR stellen als auch auf diejenigen, die den SPG-spezifischen Aufwand zum Gegenstand haben. Anzumerken ist auch, dass die kleinen SPG-Gemeinden die Kategorie der „Überforderung kleiner Gemeinden“ nur unterdurchschnittlich häufig angekreuzt haben. Zudem ist über die Hälfte der Schwerpunktgemeinden der Ansicht, dass der Förderzeitraum von 5 Jahren zu kurzfristig ist und verlängert werden sollte. Einem Ausbau in den Förderkonditionen stimmen 40 % der antwortenden Schwerpunktgemeinden zu.

Zudem hatten die Kommunen die Möglichkeit, weitere Beurteilungspunkte in ein Freitextfeld einzutragen. Häufig wurden dabei einzelne Antwortvorgaben nochmals besonders betont. Zusätzliche thematische Aspekte zielten auf die Benachteiligung von Kommunen mit vielen Orts-teilen und der damit verbundenen Schwierigkeit, tatsächlich Schwerpunkte zu entwickeln, die Verhinderung weiterer Flächenentwicklungen während der Förderperiode oder der Zulassung von Gemeinden aus den Randzonen um die Verdichtungsräume zum Bewerbungsverfahren als SPG.

A.5.3 Bewertung des Auswahlverfahrens zu den Schwerpunktgemeinden

Im Folgenden werden die Aspekte, die identisch sind mit dem ‚normalen‘ Antrags- und Auswahlverfahren, nicht weiter behandelt. Vielmehr geht es um die Besonderheiten. So wird in der VwVELR zunächst unter 8.3.1. betont, dass Anträge auf Anerkennung als SPG beim Regie-

rungspräsidium eingereicht werden, und zwar über die Rechtsaufsichtsbehörde. Als nächstes ist aus der VKSPG Nr. 2. festzuhalten, dass die Anerkennung aufgrund erhöhter Qualitätsanforderungen außerhalb der Entscheidung über die Aufnahme in die Jahresprogramme erfolgt. Dieses ermöglicht auch, dass die Anträge laufend gestellt werden (VwVELR 8.3.1).

Dem Koordinierungsausschuss kommt bei den SPG die umfassendere Aufgabe zu, die strukturelle Bedeutung und Schlüssigkeit der Gesamtmaßnahme zu beurteilen. Insbesondere erstellt der Koordinierungsausschuss eine Stellungnahme zu den umfassenden Entwicklungskonzeptionen und übermittelt diese an das Regierungspräsidium. Dabei müssen die Entwicklungskonzeptionen mit anderen Planungen zur Strukturverbesserung abgestimmt sein oder abgestimmt werden können (VwVELR 8.3.1). Für die Antragstellung und die Erarbeitung der umfassenden Entwicklungskonzeption steht den Antragstellern ein kurz gefasster Leitfaden zur Verfügung (Anlage 1 der VKSPG).

Seit dem Programmjahr 2018 gibt das MLR auf Vorschlag der Regierungspräsidien die Anerkennung der Schwerpunktgemeinden bekannt, Davor erfolgte die Bekanntgabe der Schwerpunktgemeinden durch die Regierungspräsidien. Die Vorschläge werden dem Ministerium bis Ende Juli eines Jahres unterbreitet, um eine Antragstellung der SPG auf Basis der Entwicklungskonzeption für das nachfolgende Programmjahr zu ermöglichen. Grundlage für den Aufnahmevorschlag der Regierungspräsidien ist ein vorgegebenes Bewertungsschema, um für das landesweite Wettbewerbsverfahren einen einheitlichen Maßstab sicherzustellen (VKSPG Anlage 2). Dieses Schema in Form einer Tabelle teilt sich in einen Teil mit formalen Prüfkriterien mit Ja-/Nein-Einträgen i.S.v. gegeben/nicht gegeben und einen inhaltlich-qualitativen Bewertungsteil mit einer Punktbewertung, die zwölf Prüfkriterien umfasst. Den Kern der inhaltlichen Prüfung bilden dabei die drei landespolitischen Ziele bzw. Handlungsfelder. Anhand dieses Schemas können die vorliegenden Anerkennungsanträge in ein Ranking gebracht werden.

Für das so ausgestaltete Auswahlverfahren kann festgehalten werden: Das Auswahlverfahren zu den Schwerpunktgemeinden erscheint für sich genommen als geeignet, eine effektive und zielgerichtete Auswahl und Anerkennung von SPG zu erreichen. Die Beurteilung der umfassenden Entwicklungskonzeptionen auf der Ebene der Landkreise ist richtig, weil hier die fachlichen Kenntnisse zu den Entwicklungssituationen in einzelnen Gemeinden vorliegen. Die Entscheidung über die Anerkennung - auf Vorschlag der Regierungspräsidien - dem MLR zu übertragen, ist angesichts der Bedeutung der Schwerpunktförderung ebenfalls nachvollziehbar. Das einheitliche Bewertungsschema ist eine gute Handreichung, um bei den Anerkennungsanträgen alle relevanten Punkte zu beurteilen und ein umfassendes Bild von den Anträgen sowie am Ende eine nachvollziehbare Rangfolge zu erhalten.

Eine andere Frage ist, wie der Aufwand für das gesamte SPG-Verfahren und im Besonderen für das Bewerbungsverfahren aus Sicht der Gemeinden beurteilt wird. In der Online-Befragung wurden mit Blick auf Schwerpunktgemeinden und die Einschätzung des Aufwands drei Fragen gestellt. Hier ergab sich Folgendes (Abbildung A-20):

- Gut 53 % aller antwortenden Nicht-Schwerpunktgemeinden geben an, dass das Verfahren zu den Schwerpunktgemeinden die kleinen Gemeinden leicht überfordert. Nimmt man allein die anerkannten Schwerpunktgemeinden, so wird dieses noch von immerhin 37 % so gesehen.
- Rund 55 % der Nicht-SPG halten das Bewerbungsverfahren für zu aufwändig (anerkannte SPG: knapp 33 %).
- Deutlich weniger, aber doch ein merklicher Anteil hält die Berichtspflichten und das Monitoring für zu aufwändig (Nicht-SPG: 35 %; anerkannte SPG: 28 %).

Diese Bewertungen des Aufwands für das SPG-Verfahren sind nicht vernachlässigbar. Vielmehr zeigen sie an, dass es lohnt, das gesamte Verfahren bzw. die Schritte der zugehörigen Prozesskette auf Verkürzungen und Vereinfachungen genau zu prüfen.

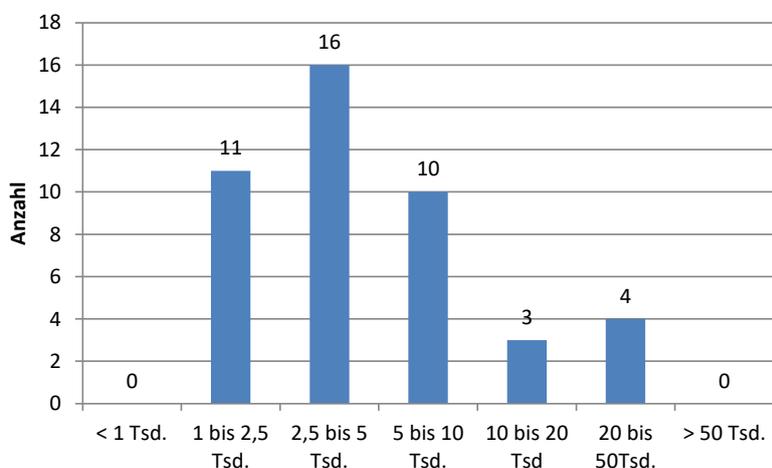
Dieses bestätigen auch die Antworten, die in der Online-Befragung zu der offenen Frage „Haben Sie Vorschläge zur Weiterentwicklung des Förderinstruments der Schwerpunktgemeinde?“ gegeben wurden. Wiederholt wurde vor allem auch der Vorschlag, die Hürden für kleine Gemeinden, insbesondere den selbst zu tragenden Aufwand (fehlende personelle Kapazitäten, Kosten der Einschaltung externer Fachdienstleister) zu senken. Auch wurde mehrfach vorgeschlagen, die Förderung von Schwerpunktgemeinden besser mit der Städtebauförderungsprogramm abzustimmen. Ebenso wurde vor allem von Schwerpunktgemeinden selbst eine Verlängerung des Anerkennungszeitraums über fünf Jahre hinaus vorgeschlagen, weil der Förderrahmen noch nicht ausgeschöpft werden konnte. Hintergrund ist hier etwa, dass die Anlaufzeit zu Anfang des Förderzeitraums beträchtlich sei, z. B. weil es seine Zeit dauert, bis das Förderinstrument bei den Bürgern wirklich angekommen ist. Ergänzend zu diesen Antworten konnte für die Schwerpunktgemeinden des ersten abgeschlossenen Anerkennungszeitraums 2015 bis 2019 ermittelt werden, wie häufig der Förderrahmen nicht ausgeschöpft werden konnte: Es sind fünf SPG von neun.

A.5.4 Ergebnisse der bisherigen Auswahlverfahren

Neben der grundsätzlichen Eignung des Auswahlverfahrens für die Schwerpunktgemeinden ist es für eine weitere Beurteilung auch von Interesse, wie sich bislang getroffenen Auswahlen zu den Schwerpunktgemeinden im Evaluationszeitraum 2015 - 2019 tatsächlich darstellen. Wie

aus der Abbildung A-21 hervorgeht, wurden im Wesentlichen kleine Gemeinden als Schwerpunktgemeinde anerkannt. Auffällig ist, dass sich bei den ganz kleinen Gemeinden keine Schwerpunktgemeinde findet. Dieses ist aber nachvollziehbar, denn eine Schwerpunktförderung basierend auf einer umfassenden Entwicklungskonzeption und „mit einem Bündel an Projekten“ (VwVELR 4.2.2) ist für diese Gemeinden kaum sinnvoll darstellbar.

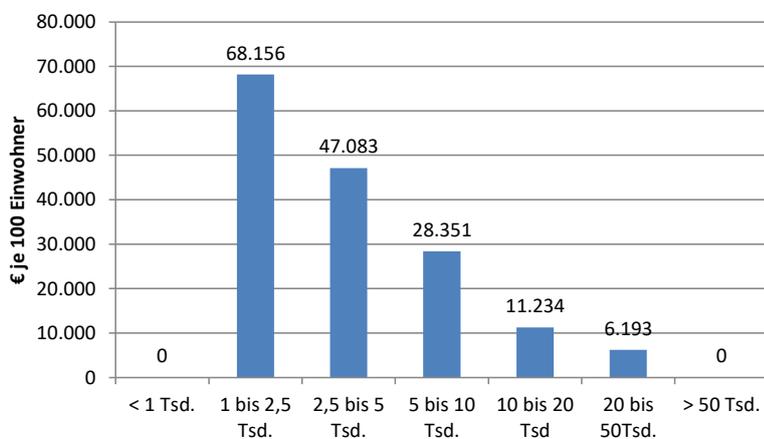
Abbildung A-21: Zahl der Schwerpunktgemeinden nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Noch deutlicher tritt die Konzentration auf kleine Gemeinden hervor, wenn man die über die Jahre gewährten Förderrahmen für die Anerkennungszeiträume je 100 Einwohner als Grundlage heranzieht. Hier ergibt sich eine klare Rangfolge ausgehend von den kleinen Gemeinden (Abbildung A-22)¹.

Abbildung A-22: Förderrahmen in € je 100 Einwohner der SPG nach Gemeindegrößenklassen

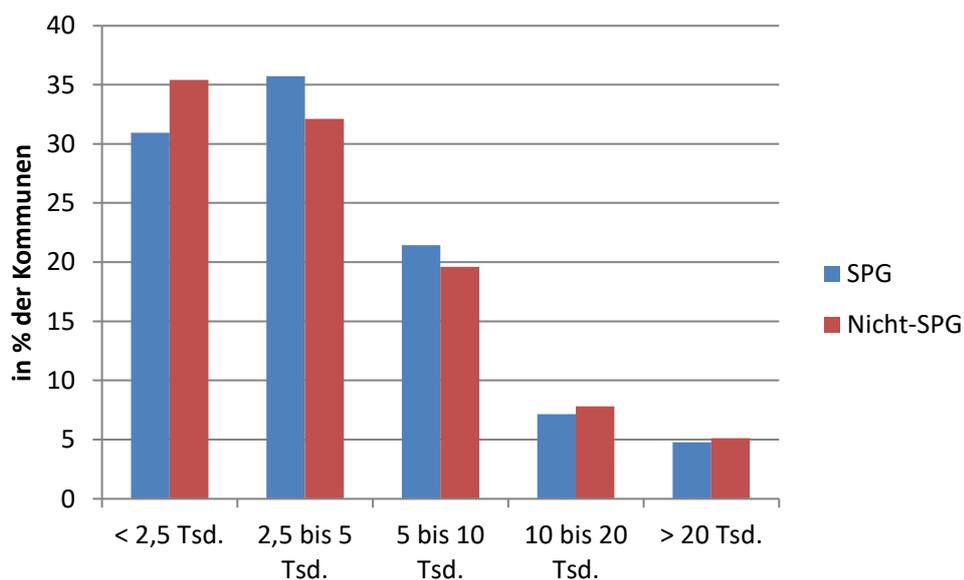


Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

¹ Zu beachten ist, dass sich in den PJ 2015 und 2016 die Anträge zur SPG auch auf einzelne Ortsteile beziehen konnten. Das war bei drei großen Gemeinden der Fall. Die Werte in der Abbildung beziehen sich auf die gesamten Gemeinden und zeigen nicht den Förderimpuls auf die Ortsteile.

Betrachtet man zusätzlich die Verteilung der ‚normalen‘ ELR-Gemeinden im Vergleich zu den SPG-Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen, so wird deutlich, dass die prozentuale Verteilung der beteiligten Gemeinden sehr ähnlich ausfällt. Es gibt also keine auffällige Verzerrung bei der Anerkennung gerade auch mit Blick auf kleine Gemeinden. Dieses ist aber kein Widerspruch zu dem Ergebnis, dass für manche kleine Gemeinde der zu treibende Aufwand für das SPG-Verfahren zu hoch ausfallen kann.

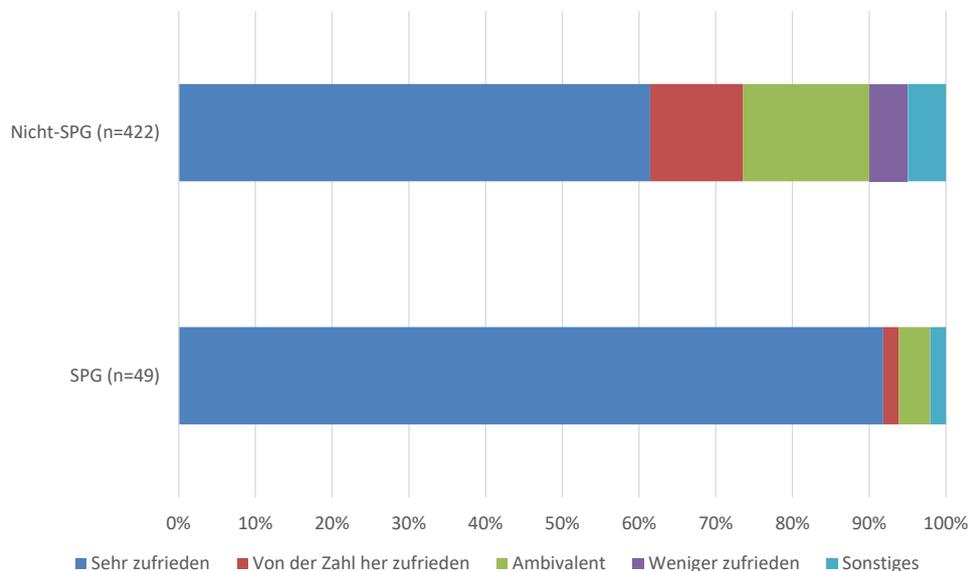
Abbildung A-23: Schwerpunkt und Nicht-Schwerpunktgemeinden nach Gemeindegrößenklassen bis Programmjahr 2019 (nur ländlicher Raum i.e.S.)



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Über die Verteilung der anerkannten Schwerpunktgemeinden und der zugehörigen Förderrahmen hinaus gehört zum Thema der Auswahlverfahren auch, wie sich die Auswahlverfahren zu den involvierten Förderprojekten darstellen. So wurde in der Online-Befragung auch nach der Zufriedenheit mit der Auswahl der Förderprojekte gefragt. Vergleicht man hier die Bewertungen der Schwerpunktgemeinden mit den anderen Gemeinden, fällt das Ergebnis eindeutig aus: Im Vergleich ist eine weitaus größere Mehrheit der SPG mit der Auswahl der Projekte sehr zufrieden. Dieses stützt die bisherigen Einschätzungen zum Auswahlverfahren.

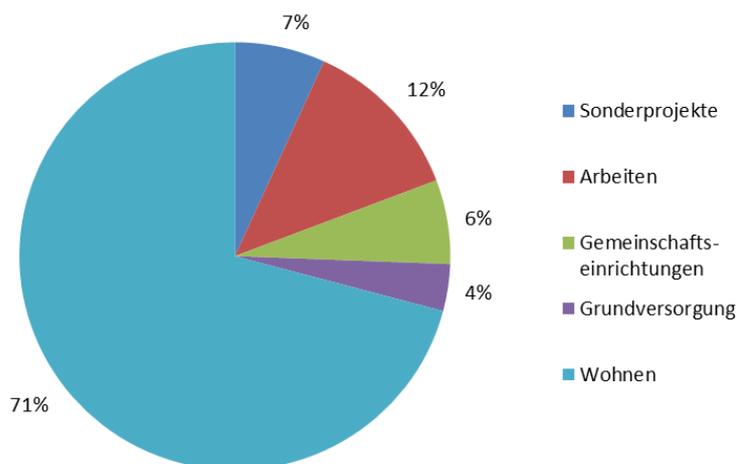
Abbildung A-24: Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Auswahl der beantragten Projekte, die in die ELR-Förderung aufgenommen wurden?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Neben der Zufriedenheit mit der Projektauswahl ist auch die tatsächliche Struktur der am Ende für alle bisherigen Schwerpunktgemeinden genehmigten Projekte von Interesse. Wie an der Abbildung A-25 abzulesen ist, machen Projekte im Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ bei weitem den Hauptanteil aus.

Abbildung A-25: Die Struktur der genehmigten Projekte der Schwerpunktgemeinden der Anerkennungszeiträume 2015 bis 2019¹



Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

¹ Unter „Sonderprojekte“ fallen vor allem Bürgerbeteiligungsprozesse sowie Maßnahmen zur Vorbereitung und Begleitung investiver Projekte. Dieser Bereich hat für Schwerpunktgemeinden eine deutlich größere Bedeutung als für normale ELR-Gemeinden.

Nimmt man die innerörtlich ausgerichteten Projekte zu den Förderschwerpunkten Gemeinschaftseinrichtungen und Grundversorgung hinzu, erhält man einen Anteil der Projekte von über 80%. Damit wird von der Seite der genehmigten Projekte her dem Hauptziel des Förderinstruments Schwerpunktgemeinde „die Bewältigung der Herausforderungen in den Ortskernen zu unterstützen“ (VKSPG, Nr. 1) entsprochen.

Zur positiven Bewertung des Auswahlverfahrens für Schwerpunktgemeinden in seiner konzeptionellen Anlage kommt am Ende hinzu, dass auch die empirischen Ergebnisse zur Anerkennung, aber auch die in diesem Zusammenhang genehmigten Förderprojekte den Zielen des ELR entsprechen. So zeigt sich erstens, dass die überwiegende Anerkennung von kleinen Gemeinden dem ELR-Gesamtziel zur Stärkung der dezentralen Strukturen entspricht, zumal die Beteiligungsstruktur bei den Schwerpunktgemeinden derjenigen bei den normalen ELR-Gemeinden weitgehend gleicht. Zweitens stützt die im Vergleich mit den anderen Gemeinden deutlich höhere Zufriedenheit der Schwerpunktgemeinden mit der Auswahl der Förderprojekte das gewählte Auswahlverfahren. Drittens entspricht die erreichte Aufteilung der genehmigten Förderprojekte auf die Förderschwerpunkte dem Ziel des Förderinstruments, im Besonderen die innerörtlichen Strukturen zu verbessern.

Dieses alles bedeutet nicht, dass es keine Verbesserungsvorschläge gibt. Diese beziehen sich im Kern auf den Aufwand, mit dem das Verfahren für die Gemeinden verbunden ist. Hier gilt es, die Prozesskette des SPG-Verfahrens im Detail genau zu analysieren und ggf. daraus konkrete Änderungsmöglichkeiten in Richtung Aufwandsparnis abzuleiten.

A.6 Analyse des Fördercontrollings und der Zielerreichung in den Schwerpunktgemeinden

A.6.1 Die Verankerung der Zielvereinbarung im Regelwerk des ELR

Die Verpflichtung des Abschlusses von Zielvereinbarungen für die Schwerpunktgemeinden bestand nicht bereits im Jahr 2014 mit Aufkommen des Förderinstrumentes. In der VwVELR ist das Instrument der Zielvereinbarungen für die SPG nicht verankert. Erst die „Verwaltungsinterne Konzeption zu Schwerpunktgemeinden (SPG)“ von 2017 (01/2017) enthält einen Passus zu den Zielvereinbarungen und ergänzend eine tabellarische Anlage als Ausfüllhilfe (Muster Zielvereinbarung). Darin heißt es unter „4. Verfahren zur Anerkennung“ (nach Bekanntgabe der Entscheidung über den SPG-Antrag durch das MLR):

„Danach stimmen die Regierungspräsidien die Ziele, deren Quantifizierung, sowie die daraus abgeleiteten Projekte und Maßnahmen im Rahmen einer Zielvereinbarung (Anlage 3) mit den neu anerkannten SPG ab. Dies beinhaltet auch die Festlegung des unter Nr. 2.2 erläuterten Förderrahmens für den Anerkennungszeitraum.“

Demnach sollte eine Zielvereinbarung enthalten:

- die Ziele,
- die Quantifizierung dieser Ziele,
- die daraus abgeleiteten Projekte und Maßnahmen sowie
- den Förderrahmen für den Anerkennungszeitraum.

Dabei stellt die verwaltungsinterne Konzeption nicht auf die vier Förderschwerpunkte des ELR ab, sondern auf die drei in VwVELR unter Nr. 4.2.2 gesondert für die SPG herausgestellten Themen, die hier unter Nr. 1 als „landespolitische Zielsetzungen“ bezeichnet werden und anschließend unter Nr. 3.3 mit dem Begriff „Handlungsfelder“ belegt werden.

Auf diesen Handlungsfeldern, nicht aber auf den vier Förderschwerpunkten fußt dementsprechend die Hauptgliederung der Mustertabelle für die Zielvereinbarung (Anlage 3 der VKSPG). Die Förderschwerpunkte kommen in den Regelungen zur Schwerpunktgemeinde überhaupt nicht vor. Damit ist die Beziehung zu den für das ELR so grundlegenden Förderschwerpunkten unklar.

Insgesamt sind die Anforderungen an eine Zielvereinbarung in der VKSPG sehr allgemein gehalten. Zwar wird mit der Mustertabelle eine inhaltliche Struktur für die Zielvereinbarung vorgegeben, dieses aber in einer sehr knappen, verkürzten Form, ohne dass konkrete Hinweise

zu ihrer Ausfüllung an die Hand gegeben werden, wie die Tabelle im Einzelnen auszufüllen ist. Es stellen sich dabei Fragen wie:

- Was genau meint das schlichte Tabellenkästchen „Ausgangssituation“ unter einem Handlungsfeld?
- Wie sind im nächsten Kästchen „Ziele“ zu verstehen, die - so die Anforderung - zudem quantifiziert werden sollen? Um welche Zielebene im jeweiligen Handlungsfeld handelt es sich dabei?
- In den darunterliegenden Tabellenfeldern sollen dann „Maßnahmen und Projekte“ eingetragen werden, die aber aus den Zielen abgeleitet sein müssen.
- Sodann sind zu den Maßnahmen und Projekten quantifizierte „Zielgrößen“ einzutragen, deren Charakter ebenfalls nicht klar ist. Zumindest sollten die Zielgrößen wohl eine Verbindung zum jeweiligen Handlungsfeld erkennen lassen.

Insgesamt wird auch die Verbindung zur umfassenden Entwicklungskonzeption nicht hinreichend deutlich. In den „Informationen zur Schwerpunktgemeinden“, die die Anlage 1 der VKSPG bilden und sich auf die Antragstellung beziehen, erfolgen keine weiteren Hinweise zu der im Anschluss an die Anerkennung zu schließende Zielvereinbarung.

A.6.2 Die geschlossenen Zielvereinbarungen

Zeitliche Einordnung

Vor diesem geschilderten zeitlichen Hintergrund zu den Zielvereinbarungen wird es nachvollziehbar, dass die ersten Zielvereinbarungen mit deutlicher zeitlicher Verzögerung abgeschlossen wurden. So datieren die Vereinbarungen für die Periode 2015 - 2019 mit Anerkennung von September 2014 auf Anfang bis Mitte 2018. Die Zielvereinbarungen für die Anerkennungszeiträume 2017ff. werden zeitnäher geschlossen.

Inhalte der geschlossenen Zielvereinbarungen

Die Zielvereinbarungen werden zwischen der fraglichen Gemeinde und dem jeweils zuständigen Regierungspräsidium geschlossen. Diese fallen je nach Regierungspräsidium in Inhalt und Umfang unterschiedlich aus. Grundsätzlich enthalten sie i.d.R. die Themen gemäß der verwaltungsinternen Konzeption, gehen aber zum Teil auch deutlich darüber hinaus. Durchgehend wird kein konkreter, inhaltlicher Bezug zur vorhandenen Entwicklungskonzeption mit der strategischen Entwicklungslinie, den darin formulierten Zielen und Umsetzungsphasen der jeweiligen Schwerpunktgemeinde hergestellt.

Angaben zu den Zielquantitäten finden häufig erst und eher knapp in den Tabellen zu den Zielvereinbarungen gemäß Mustertabelle aus der Anlage der verwaltungsinternen Konzeption. Jedoch werden auch diese Tabellen in den Unterpunkten sehr unterschiedlich aufgefasst und entsprechend unterschiedlich ausgefüllt. Die Spannweite ist dabei groß. Um die Heterogenität der Inhalte zu verdeutlichen, sind einige Beispiele für die Ausfüllung einzelner Felder aus der Mustertabelle hilfreich:

- Tabellenfeld „Ausgangssituation Handlungsfeld flächensparende Siedlungsentwicklung“: Hier reichen die Inhalte von vergleichsweise ausführlichen Beschreibung der Ausgangssituation in der Gemeinde (Problemlage) bis hin zur reinen Nennung z. B. der Zahl der Gebäude mit Sanierungsbedarf.
- Auch das Tabellenfeld zu „Ziel ggf. mit Teilzielen“ wird sehr unterschiedlich aufgefasst und entsprechend variabel ausgefüllt.
- Linke Tabellenspalte „Maßnahmen und Projekte“: Hier reichen die Angaben von der aufzählenden Benennung der Bauprojekte bis hin zu eher zielbezogenen Angaben wie „Verdichtung von Bebauung von der Mitte“ oder „Gebäudeeigentümer ermutigen zu sanieren.“
- Tabellenfeld „Zielgröße“: Die Ausführungen in der linken Spalte „Maßnahmen und Projekte“ werden in der rechten Spalte „Zielgröße“ folgendermaßen konkretisiert: von der Zahl und Quadratmetern von Bauplätzen oder Quadratmeter der Wohnbauflächen (z. B. „Wohnflächen mit insges. 4.800 m²“ oder „5 neue Wohnungen“) über die bloße Nennung der Baueinheiten (z. B. „Wohneinheiten/Wohnfläche“ oder „1 Maßnahme“) bis hin zur reinen Benennung der Zielgröße an sich (z. B. „Zahl der Wohneinheiten“ oder „Umgestaltete Fläche in qm“).

Diese Unklarheiten fallen vor allem in den Zielvereinbarungen der ersten beiden Anerkennungsjahre 2015 – 2019 und 2016 – 2020 auf. In den nachfolgenden Anerkennungszeiträumen finden sich in den ausgefüllten Tabellen mehr quantitative Angaben zu den Zielgrößen, dieses aber auch hier nicht durchgehend.

A.6.3 Zielerreichung anhand der geschlossenen Zielvereinbarungen

Eine Bewertung der Zielerreichung ist nur möglich, wenn die Ziele, das Soll, hinreichend präzise, d. h. quantifiziert sind, um diese mit dem Ist abzugleichen. Für einen solchen Abgleich müssen die Zielgrößen in den beigefügten Tabellen der Zielvereinbarungen herangezogen werden. Wie aus den vorausgehenden Ausführungen hervorgeht, sind die Tabellen und insbesondere auch die Felder zu den Zielgrößen sehr unterschiedlich, teilweise unzureichend ausgefüllt, in

der Weise, dass häufig die Zielquantitäten ungenau definiert sind oder ganz fehlen. Hinzu kommt für die jüngeren Anerkennungszeiträume, dass die Realisierung der Projekte noch im Fluss ist, da diese bei Bauprojekten von der Planung bis zur Fertigstellung einige Zeit in Anspruch nimmt.

Mit Blick auf das Fördercontrolling erlauben die Angaben zur Zielgröße im quantifizierten Fall lediglich eine Überprüfung dahingehend, ob die angegebene Zahl von Baueinheiten realisiert und auch ob weitere Projekte in Angriff genommen bzw. realisiert wurden. Das ist eine Realisierungskontrolle i.S.v. Stückzahlen. Zieht man die dem Fördercontrolling hier zugrundeliegende Systematik des Logik-Modells heran, bedeutet das, dass die Bewertung sich allenfalls auf die Outputebene, mithin auf die bloße Anzahl der realisierten Bauprojekte (Stückzahl, Flächenzahl), beziehen kann. Weitere Merkmale der Projekte, die für eine zielbezogene Einordnung des erzielten Outputs geeignet wären, fehlen i.d.R.

Dieses zusammen lässt deutlich werden, dass eine Bewertung der „Zielerreichung anhand der geschlossenen Zielvereinbarungen“ im Sinne der Realisierung von Outputs nicht hinreichend präzise möglich ist.

A.6.4 Zur Weiterentwicklung des Instruments der Zielvereinbarung

Das Instrument der Zielvereinbarung stammt ursprünglich aus der Managementlehre, und zwar von Peter F. Drucker aus dem Jahr 1955 unter dem Begriff „Management by Objectives“ (Führen durch Zielvereinbarung)¹. Angesprochen war damit eine Vereinbarung zwischen einem Vorgesetzten und einem Mitarbeiter in einem Unternehmen. Dem Mitarbeiter, aber auch dem Vorgesetzten soll mit der ZV eine überprüfbare Orientierung an die Hand gegeben werden. Zielvereinbarungen in diesem Sinn beziehen sich, um realistisch und regelmäßig überprüfbar zu sein, auf einen überschaubaren Zeitraum von 1 bis 2 zwei Jahren mit einer entsprechenden Terminierung für die Zielerreichung. Die Erreichung der Ziele hat dennoch keinen rechtsverbindlichen Charakter, aus dem eventuelle Folgen bei Nichterreicherung abzuleiten wären.

Die Zielvereinbarungen für die Schwerpunktgemeinden sind anders gelagert. In Orientierung an der Mustertabelle zählen im Besonderen folgende Punkte dazu:

- Die Zielvereinbarungen werden nicht zwischen Personen, sondern zwischen zwei öffentlich-rechtlichen Körperschaften geschlossen.
- Sie haben einen mittelfristigen Erreichungshorizont von fünf Jahren.

¹ Drucker, P (1954): The Practice of Management, New York 1954.

- Die zugrundeliegenden Ziele, die mit der Entwicklungsstrategie verbunden sind, haben per se einen eher allgemeinen Charakter und sind damit unscharf.
- Die darunterliegenden Zielgrößen - jeweils unter eines der drei Handlungsfelder subsumiert - beziehen sich dann auf konkrete Projekte. Diese sind relativ komplex, denn es handelt sich in der Mehrzahl der Fälle um Bauprojekte in Form von Neubauten in Baulücken, Umnutzungen bestehender Bauten, Umbauten, Modernisierungen deren Realisierung mannigfaltige Unwägbarkeiten aufweisen kann.

Damit sind die Zielvereinbarungen für Schwerpunktgemeinden noch weniger als verbindlich zu betrachten als die üblichen Zielvereinbarungen im Managementbereich.

Grundsätzliche Frage bleibt, was mit den Zielvereinbarungen erreicht werden kann bzw. soll. Ein Fördercontrolling, das über die Förderlinie der Schwerpunktgemeinden insgesamt Aussagen zu Zielerreichung und Wirkungen treffen soll, setzt voraus, dass Schwerpunktgemeinden in den Zielvereinbarungen auch die gleichen Zielgrößen verwenden und dann entsprechende Daten erheben. Dazu müssten Indikatoren und auch Erhebungswege für die Daten eindeutig definiert werden. Auf die unterschiedliche Handhabung durch die Schwerpunktgemeinden zu den Zielvereinbarungen wurde oben hingewiesen. Dabei treten auch grundsätzliche Zuordnungsprobleme auf. Beispielsweise lässt sich die Umnutzung eines ehemaligen landwirtschaftlichen Gebäudes, in das altengerechte, barrierefreie Wohnungen eingebaut werden, sowohl dem Handlungsfeld „Beitrag zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung“ als auch dem Handlungsfeld „Umgang mit dem demografischen Wandel“ zuordnen.

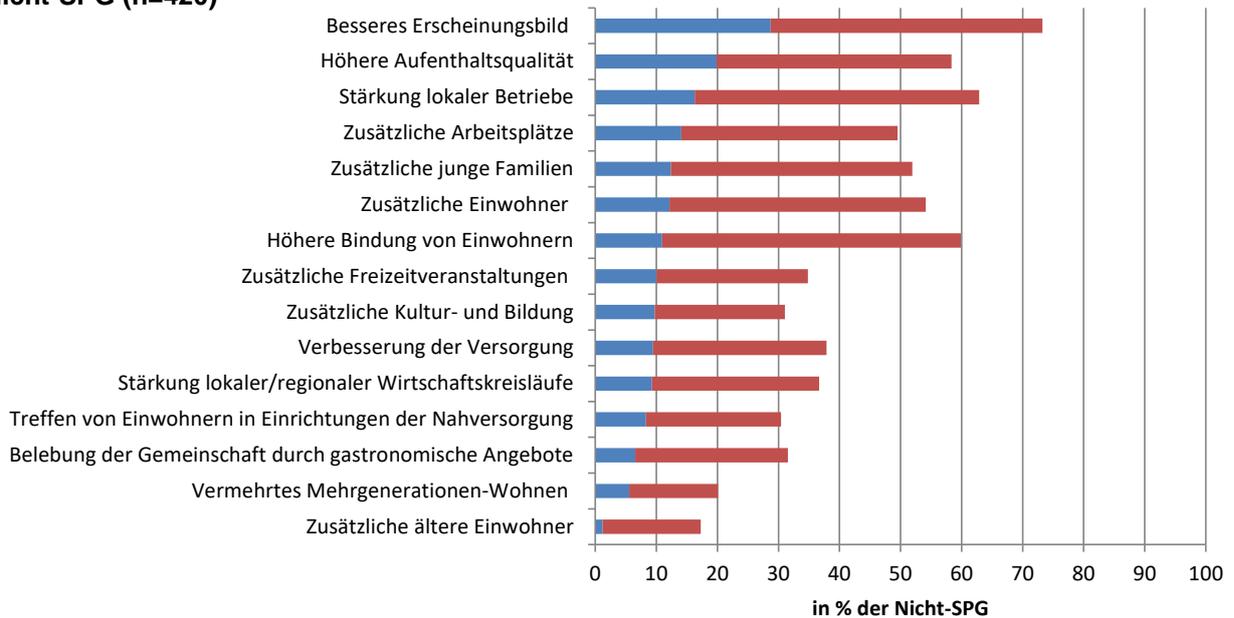
Weniger stringent müssen die Vorgaben ausfallen, wenn man die Zielvereinbarungen vorwiegend als Instrument zur Selbststeuerung der SPG betrachtet. Die Zielvereinbarung als „Kondensat“ der Entwicklungsstrategie ist dann in erster Linie als das auf den Punkt gebrachte Handlungskonzept über die Förderdauer als SPG zu verstehen, anhand dessen die jeweilige Kommune die Programmsteuerung ausrichtet. Dabei enthalten die Zielvereinbarungen auch Projekte, die nicht Fördergegenstand im ELR sind und ggfs. in Eigenregie der SPG umgesetzt werden. Zielvereinbarung, jährliche Umsetzungsberichte und eine Selbstevaluation ein Jahr nach Abschluss der SPG-Periode können Anreize verstärken, diese Projekte auch tatsächlich in Angriff zu nehmen. Der Soll-Ist-Vergleich ist dann vor allem Teil der Selbstevaluation und die Ursachenanalyse bei festgestellten Abweichungen Kern eines Lernprozesses für alle Beteiligten.

A.6.5 Gesamtergebnisse zur Zielerreichung aus der Online-Befragung

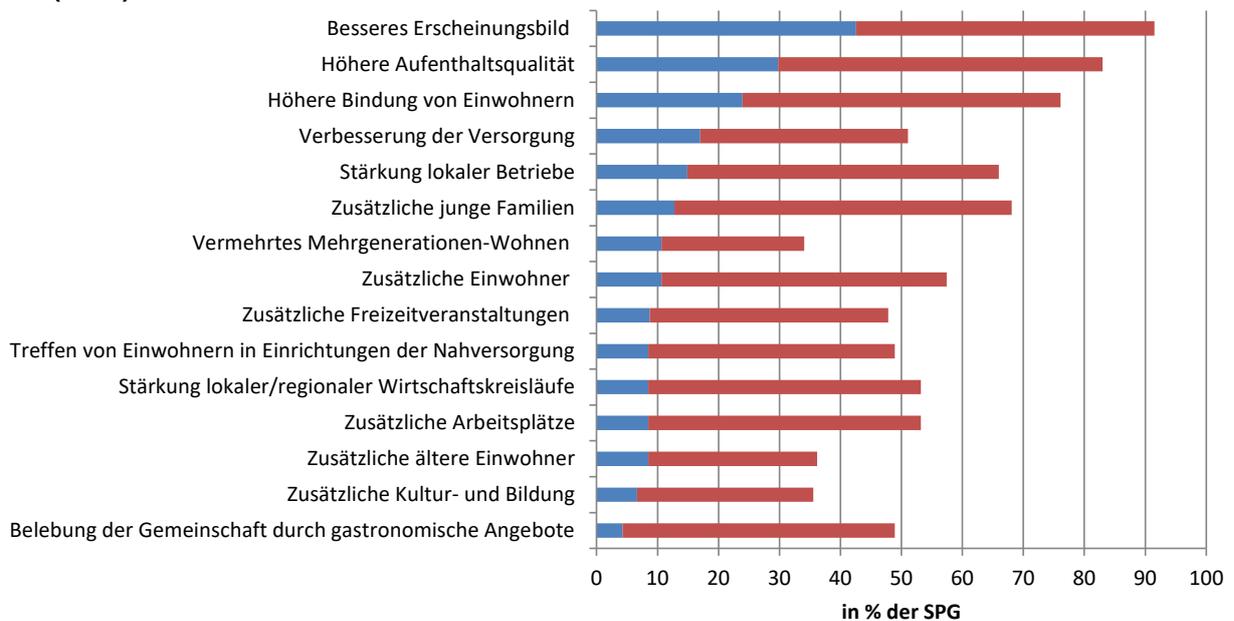
Grundlage für die nachfolgend vorgestellten Gesamtergebnisse sind wiederum die Ergebnisse aus der Online-Befragung, an der die Schwerpunktgemeinden teilgenommen haben. Die vorgestellten Ergebnisse reichen mit Blick auf die Wirkungskette des Logik-Modells über die reine Output-Ebene hinaus und beziehen sich auch auf die Ebene der Outcome.

Abbildung A-26: Wie bewerten Sie die Wirkungen der ELR-Projekte auf die Belebung Ihrer Kommune (in % der Gemeinden)?

Nicht-SPG (n=420)



SPG (n=47)



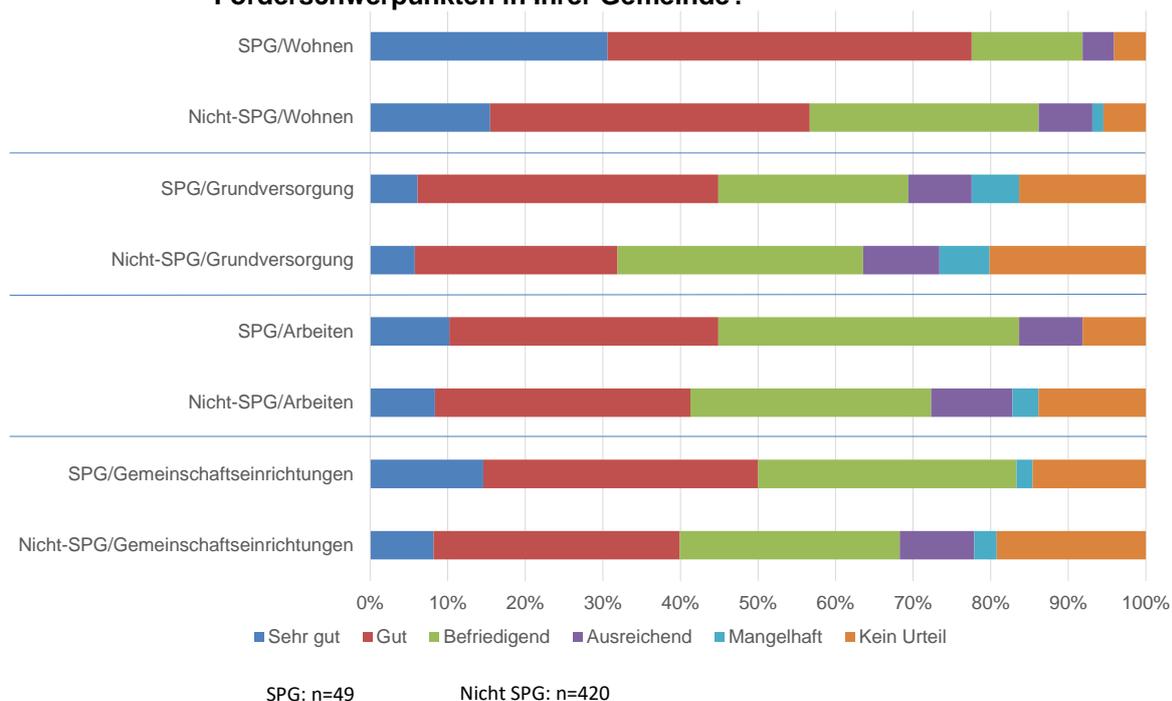
■ hohe Wirkung ■ merkliche Wirkung

Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

An erster Stelle steht dabei die Frage nach den Wirkungen der ELR-Förderung auf die Belebung der Gemeinde. Dabei interessieren primär die Bewertungen „hohe Wirkung“ und „merkliche Wirkung“. Nimmt man diese zusammen, so zeigt sich in Abbildung A-26 beim Vergleich der Einschätzungen der „normalen“ ELR-Kommunen (nicht-SPG) mit denen der Schwerpunktgemeinden, dass letztere diejenigen Entwicklungsergebnisse besser bewerten, die für eine Verbesserung der Vitalität einer Gemeinde stehen. Dieses sind im Besonderen die Bewertungen zum besseren Erscheinungsbild, zur höheren Aufenthaltsqualität, höheren Bindung von Einwohnern, Gewinnung zusätzlicher junger Familien oder zum vermehrten Mehr-Generationen-Wohnen. In der Online-Befragung wurde auch nach den erreichten Entwicklungswirkungen für die Gemeinde gefragt. Die Hauptfrage bezog sich auf den angestoßenen Entwicklungsprozess. Hier gaben im Vergleich zu den normalen ELR-Gemeinden deutlich mehr als doppelt so viele Schwerpunktgemeinden an, dass ein breiter Entwicklungsprozess in der gesamten Kommune in Gang gesetzt wurde. Dazu passt, dass es ebenfalls in deutlich mehr Schwerpunktgemeinden zu Mitzieheffekten in der unmittelbaren Nachbarschaft kam.

Vergleicht man darüber hinaus die Bewertungen zur Zielerreichung in den vier Förderschwerpunkten, so fallen diese bei den Schwerpunktgemeinden besser aus als bei den Nicht-Schwerpunktgemeinden (Abbildung A-27).

Abbildung A-27: Wie bewerten Sie den Stand der Zielerreichung in den einzelnen ELR-Förderschwerpunkten in Ihrer Gemeinde?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

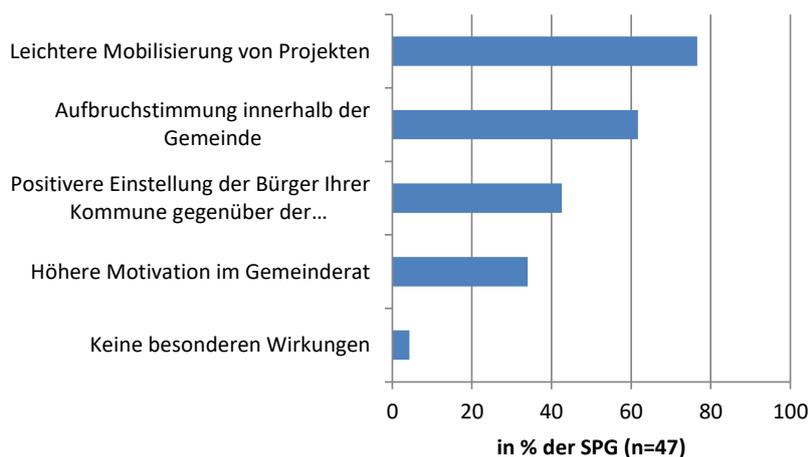
Dieses gilt im Besondern für den Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“, aber auch, wenn auch nicht so eindeutig für die Förderschwerpunkte „Gemeinschaftseinrichtungen“ und „Grundversorgung“. Im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ sind die Anteile der Urteile „Sehr gut“ und „Gut“ ziemlich vergleichbar. Die Bewertungen für die Schwerpunktgemeinden passen somit zur Zielsetzung des Förderinstrument, im Besonderen die Entwicklung in den Ortskernen zu unterstützen.

Von den Fragen, die nur an die ehemaligen und aktuellen Schwerpunktgemeinden gerichtet waren, betraf eine Frage zunächst die besonderen Wirkungen, die als Schwerpunktgemeinde erzielt werden (Abbildung A-28). Hier zeigte sich, dass

- die Förderpräferenzen zu einer leichteren Mobilisierung von Projekten führen, hinter der vermutlich auch Mitzieh- und Nachahmefekte stehen, und
- in der Gemeinde vielfach eine Aufbruchstimmung erzeugt wurde, die zu den signifikant besseren dynamischen Förderwirkungen für die SPG passt.

In nennenswerten Umfang wurde zudem eine positivere Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde erzielt. Nur in manchen Fällen war auch eine höhere Motivation im Gemeinderat, dem zentralen Entscheidungsgremium der Gemeinde, festzustellen.

Abbildung A-28: Ihre Kommune war bzw. ist Schwerpunktgemeinde: Konnten dadurch (bislang) besondere Wirkungen erzielt werden?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse zur Zielerreichung bei den Schwerpunktgemeinden Positives. So entfaltet die Förderung stärkere dynamische Wirkungen als bei den anderen ELR-Gemeinden. Dieses verbindet sich mit teilweise höheren Wirkungszuschreibungen mit Blick auf die „Vitalisierung“ der Kommune. Weitere besondere Wirkungen betreffen die leichtere Mobilisierung von Projekten und die Erzeugung einer Aufbruchstimmung in der Gemeinde. In der Gesamtbeurteilung des Förderinstrument ergibt sich, dass die Schwerpunktgemeinden das In-

strument deutlich besser beurteilen als die normalen ELR-Gemeinden. Auch unter Einbeziehung der Antworten aus dem Freitextfeld kann man zusammenfassend festhalten, dass das Förderinstrument der Schwerpunktgemeinde als Erfolg gewertet werden kann und somit auch in Zukunft eine Säule der ELR-Förderung darstellen sollte.

Ob künftig eine Gemeinde gute Voraussetzungen für die Bewerbung als Schwerpunktgemeinde hat, darf nicht statisch gesehen werden. Die Existenz oder Nichtexistenz baulicher und städtebaulicher Entwicklungspotenziale ist nicht einmal für immer gegeben, sondern die diesbezügliche Situation unterliegt dem permanenten Wandel. Aktuell haben in der Online-Befragung von den Gemeinden ohne bisherige Anerkennung als Schwerpunktgemeinde zwölf Gemeinden angegeben, dass eine Bewerbung als Schwerpunktgemeinde fest vorgesehen ist, und 95 Gemeinden, dass Überlegungen in dieser Richtung bestehen.

A.7 Fazit

Insgesamt belegen sowohl die theoretischen Überlegungen als auch die empirischen Ergebnisse aus der Evaluation die Effektivität des ELR. Das Programm greift zu einem relevanten Themen für die Entwicklung ländlicher Gemeinden auf. Zum anderen werden durch die Förderung Investitionshemmnisse abgebaut und Entwicklungsimpulse gesetzt.

Die Förderlogik des ELR beruht auf den folgenden Ursache-Wirkungsbeziehungen: Mit externen Effekten verbunden ist, dass Unternehmen und Haushalte die Kosten räumlicher Ballung nicht vollständig in ihren Standortentscheidungen berücksichtigen. Dies führt in der Tendenz zur Überschreitung des „Ballungsoptimums“ bzw. im Gegenzug zu einer suboptimalen „Ausdünnung“ ländlicher Räume. Um diese Marktverzerrungen zu korrigieren, kann man wirtschaftspolitisch mit einer Förderung der weniger verdichteten Räume reagieren („Förderung der dezentralen Strukturen“). Die ELR-Richtlinie adressiert die vier Förderschwerpunkte Wohnen, Arbeiten, Gemeinschaftseinrichtungen und Grundversorgung, um die Kommunen bei der Gestaltung des Wandels zu unterstützen. Damit werden relevante Themen sowohl für die demografische Entwicklung und die Arbeitsplatzversorgung als auch für die Daseinsvorsorge abgedeckt. Auch hier wirken „Marktunvollkommenheiten“ auf verschiedenen Ebenen, sodass sich entsprechende private, aber zum Teil auch kommunale Investitionen nicht im volkswirtschaftlich erwünschten Umfang „von alleine“ einstellen. Förderzuschüsse sind dann ein geeignetes Mittel, um Investitionen anzustoßen. Die Förderbegründungen reichen hier von den positiven externen Effekten von Modernisierungsmaßnahmen in den Ortskernen über marktmanente Fehlanreize in der Flächeninanspruchnahme, die Folgekosten einer großflächigen Siedlungsstruktur, das umweltpolitische Ziel einer Verringerung des Flächenverbrauchs bis hin zu den positiven externen Effekten von Gemeinschaftseinrichtungen und Einrichtungen der Grundversorgung. Im Förderschwerpunkt „Arbeit“ kommt insbesondere die langfristige Perspektive im Strukturwandel zum Tragen.

Die empirischen Ergebnisse insbesondere aus der Online-Befragung der ELR-Gemeinden zeigen, dass die Förderung auch tatsächlich in die zu erwartenden Richtungen wirkt und die Förderkommunen entsprechende Fortschritte in puncto Zielerreichung machen. Dabei sind auch erwünschte räumliche Verteilungswirkungen aus der Fördermittelvergabe festzustellen. Kleine Gemeinden sowie wachstums- und finanzschwache Gemeinden des ländlichen Raums profitieren überdurchschnittlich von der ELR-Förderung.

Vertieft zu analysieren waren insbesondere das Zielsystem des ELR, das Fördercontrolling, die Auswahlprozesse und das Instrument der Schwerpunktgemeinde und ggfs. waren Weiterent-

wicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Im Einzelnen lassen sich dazu die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

- Die in der ELR-Richtlinie enthaltene Zielsystematik bildet die grundsätzliche Förderlogik ab. In der Richtlinie sind die Ziele aber nicht immer überschneidungsfrei formuliert. Insgesamt kann die Zielhierarchie in der Richtlinie klarer herausgearbeitet und zueinander in Beziehung gesetzt werden. Des Weiteren kann die Einrichtung zusätzlicher Förderschwerpunkte nicht empfohlen werden. Insbesondere die Ergebnisse der Online-Befragung, aber auch förder-systematische Überlegungen, lassen keine Bedarfe für eine Verbreiterung des ELR durch weitere Förderschwerpunkte erkennen.
- Für die Weiterentwicklung des Fördercontrollings kann die durchgeführte Online-Befragung eine Basis darstellen. Der bislang praktizierte Ansatz, im Wesentlichen die materiellen Outputs der Förderung und die geförderten Investitionen auf Landesebene zu aggregieren, wird der Förderlogik des ELR nur ansatzweise gerecht. Ein systematisches und auf Dauer angelegtes Fördercontrolling muss Wirkungen auf der Ebene der ELR-Gemeinden ermitteln. Wieweit dazu auch quantifizierte Daten erhoben werden sollen, ist nicht zuletzt eine Frage des Erhebungsaufwandes und der genauen Ziele für das Controlling. Eine umfassende, auf quantifizierten Größen basierende gesamtwirtschaftliche Effizienzmessung der ELR-Förderung erscheint aufgrund hoher methodischer und datentechnischer Hürden allerdings nicht möglich.
- Die Wirkungen der ELR-Förderung hängen nicht zuletzt von der Qualität der Auswahlprozesse für Förderprojekte bzw. kommunale Aufnahmeanträge ab, die auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Der grundsätzliche Aufbau des Auswahlverfahrens - Generierung von Projekten im Rahmen des kommunalen Aufnahmeantrags auf Gemeindeebene, die inhaltliche Beurteilung durch die Koordinierungsausschüsse (KOA) auf Ebene der Landkreise und in der Folge der Einplanungsvorschlag durch die Landratsämter und am Ende die Erstellung des Programm-vorschlags durch die Regierungspräsidien bzw. der Programmentscheidung durch das MLR - kann als passend bewertet werden. Dies spiegelt sich auch in der Zufriedenheit der Gemeinden mit der Projektauswahl oder in den Umschichtungen zugunsten strukturschwacher Gemeinden. Durchaus kontrovers ist die Sicht auf die Fördermittelquote für Projekte aus dem Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“, die insgesamt die Auswahlentscheidung einengt und das Auswahlergebnis verschiebt.

Die KOA nehmen insgesamt eine Schlüsselstellung im Auswahlprozess ein und haben dabei relativ große Freiräume. In den konkreten Vorgehensweisen zeigen sich Unterschiede, wobei es das eine optimale Vorgehen zur Bewertung nicht gibt. Weiterentwicklungsmöglichkeiten können vor allem in verfahrenstechnischen Fragen wie etwa der verstärkten Anwendung

von Punktwertverfahren zur Steigerung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Projektbewertungen gesehen werden.

- Mit der Neuausrichtung des ELR zum Programmjahr 2015 wurde die Förderlinie der „Schwerpunktgemeinden“ eingeführt. Aus entwicklungsbezogener Sicht kann man das Konzept grundsätzlich positiv bewerten. Mit der mehrjährigen Förderung, einer höheren Planungssicherheit und der erforderlichen Bürgerbeteiligung lässt sich ein starker Förderimpuls erzeugen. Dies zeigt sich auch in der prinzipiell positiven Bewertung der Förderlinie sowohl in der mündlichen als auch schriftlichen Befragung insbesondere durch die Gemeinden, die den Prozess durchlaufen haben bzw. aktuell durchlaufen.

Die Auswahl zur Schwerpunktgemeinde erfolgt auf der Basis umfassender integrierter Entwicklungskonzeptionen, zu denen die KOA Stellung nehmen und die von den Regierungspräsidien mit Hilfe eines Punktwertverfahrens bewertet werden. Grundsätzlich erscheint das Auswahlverfahren geeignet, eine zielgerichtete Auswahl und Anerkennung von Schwerpunktgemeinden zu erreichen. Im Ergebnis führt die Auswahl dazu, dass die Größenstruktur der Gemeinden im ländlichen Raum und die der Schwerpunktgemeinden ähnlich ausfallen, es also keine auffälligen Verzerrungen bei der Anerkennung kleinerer Gemeinden gibt. Vorschläge zur Weiterentwicklung aus der Befragung richten sich vor allem auf Entlastungen von Aufwand, der mit dem gesamten Verfahren verbunden ist.

- Zur insgesamt positiven Bewertung der Förderlinie der Schwerpunktgemeinden lässt sich hinzufügen, dass die Schwerpunktgemeinden die Förderwirkungen merklich höher einschätzen als die normalen ELR-Gemeinden. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Wirkungen auf verschiedene Förderziele, die maßgeblich zur Belebung der Gemeinden beitragen als auch für die Stärke der Förderimpulse.

Als spezifischer Ansatz für das Fördercontrolling der Schwerpunktgemeinden wurden Zielvereinbarungen eingeführt, die zwischen dem jeweiligen Regierungspräsidium und der jeweiligen Gemeinde abgeschlossen werden. In der konkreten Realisierung zeigt sich ein breites Spektrum. Zur möglichen Weiterentwicklung stellt sich im Wesentlichen die Frage, was mit den Zielvereinbarungen erreicht werden soll. Für quantitative Aussagen zu den Schwerpunktgemeinden insgesamt müssen zu erhebende Daten und Erhebungswege stringenter definiert werden. Als Instrument der Selbststeuerung können die Zielvereinbarungen aber auch in einer weniger engen Auslegung ihren Zweck erfüllen.

Insgesamt zeigen auch die Ergebnisse der schriftlichen Online-Befragung, dass Struktur und Inhalte der ELR-Förderung den Bedarfen der Gemeinden im ländlichen Raum entsprechen. Annähernd 90 % der befragten Kommunen messen dem ELR eine sehr hohe (55 %) bzw. hohe (33 %) Bedeutung für die strukturelle Entwicklung ländlich geprägter Gemeinden zu. Verbesse-

rungsvorschläge von Seiten der befragten Gemeinden sind vor allem verfahrenstechnischer Natur zur Verringerung des mit der Förderung verbundenen Aufwandes. Herauszuheben ist dabei vor allem der Wunsch nach der Digitalisierung insbesondere des Antragsprozesses.

B Anhang: Empirische Analysen

B.1 Empirische Analysen zu Förderergebnissen

In diesem Teil finden sich verschiedene statistische Auswertungen auf der Basis der ELR-Förderdaten, teilweise in Kombination mit regionalen Strukturdaten. Nach der einleitenden Frage zur generellen Beteiligung und damit letztlich zur Reichweite der ELR-Förderung werden vor allem kommunale bzw. regionale Verteilungs- bzw. Ausgleichswirkungen des ELR behandelt. Darüber hinaus bezieht sich ein weiterer Analyseschritt auf die Allokation der Fördermittel auf die verschiedenen Förderschwerpunkte und Projektkategorien und damit auf den materiellen Output der ELR-Förderung.

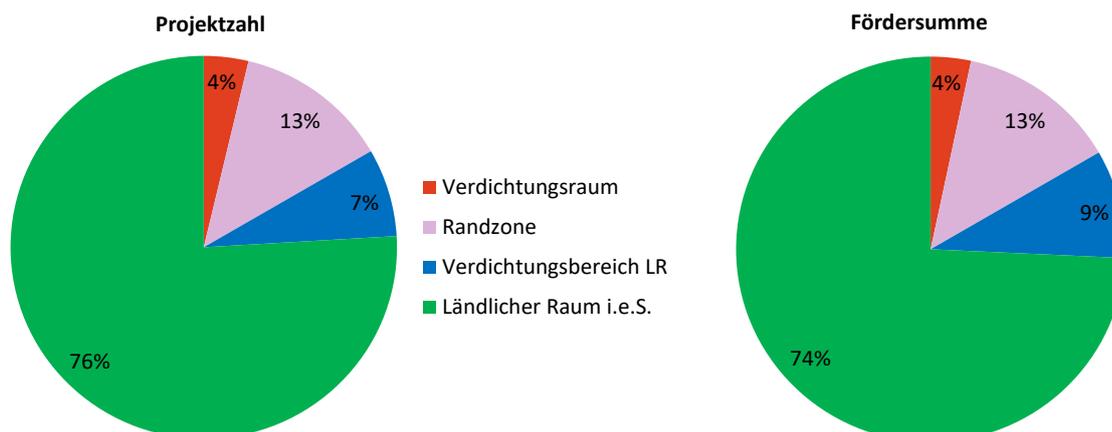
B.1.1 Beteiligung am ELR

B.1.1.1 ELR insgesamt

Das ELR sieht die Förderung von Kommunen vor allem des ländlichen Raums vor. Damit steht die Förderung auch grundsätzlich in den anderen Raumkategorien des Landes zur Verfügung. Entscheidend für die Möglichkeit von Kommunen aus Randzonen und Verdichtungsräumen sich am ELR zu beteiligen ist dann die „ländliche Prägung“ von Orten.

Insgesamt 83,4 % der Projekte und des Fördervolumens entfielen seit dem Start des ELR mit dem Programmjahr 1995 auf den gesamten ländlichen Raum (Ländlicher Raum im engeren Sinne und Verdichtungsgebiete im Ländlichen Raum; Abbildung B-1). Das Gros von rund drei Viertel der Projekte und der Förderung floss in den ländlichen Raum im engeren Sinne (ohne EU-Mittel).

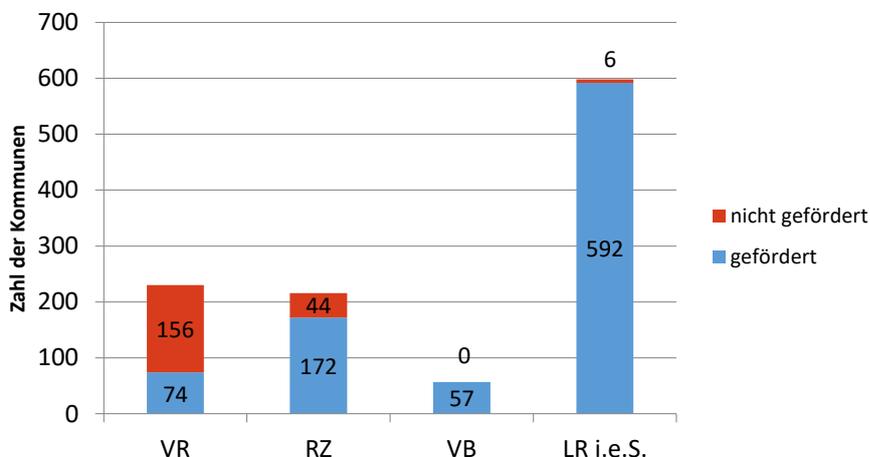
Abbildung B-1: Verteilung der Projekte und Fördermittel nach Raumkategorien 1995 bis 2019



Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Fast alle Gemeinden des Ländlichen Raums haben bislang mindestens einmal vom ELR partizipiert (VB und LR i.e.S.). Dies gilt auch für 80 % der Gemeinden in den Randzonen (RZ) und ein Drittel der Gemeinden in den Verdichtungsräumen (VR) (Abbildung B-2).

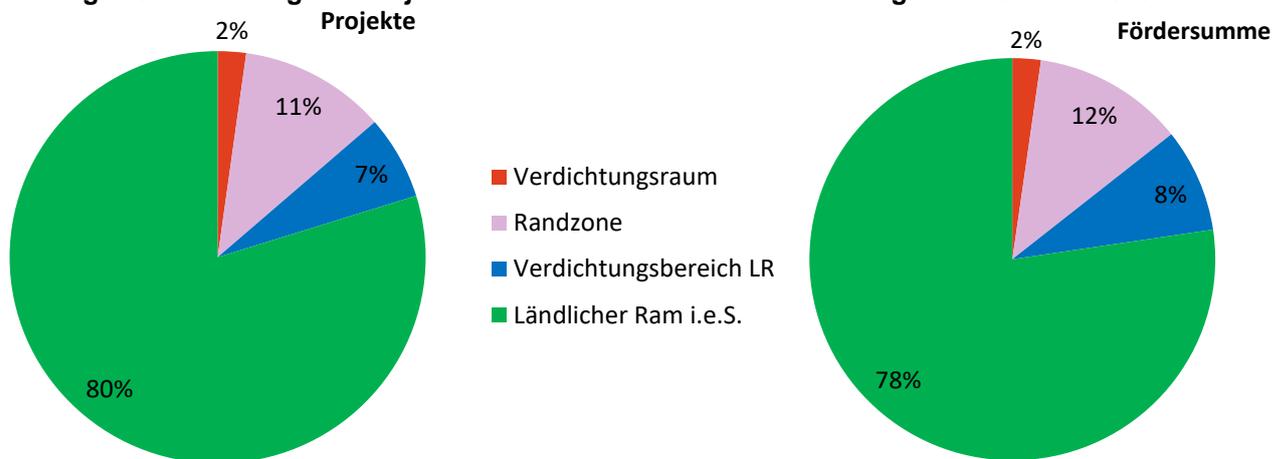
Abbildung B-2: Zahl der über das ELR geförderte Gemeinden 1995 bis 2019



Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Im Evaluationszeitraum 2015 bis 2019 hatte sich die Förderung, verglichen mit dem Gesamtförderzeitraum, insgesamt stärker auf den ländlichen Raum im engeren Sinn konzentriert (Abbildung B-3). Der bereits niedrige Anteil der Verdichtungsräume fiel nur noch halb so hoch wie im Gesamtzeitraum aus und auch die Anteile der beiden anderen Raumkategorien waren zurückgegangen.

Abbildung B-3: Verteilung der Projekte und Fördermittel nach Raumkategorien 2015 bis 2019

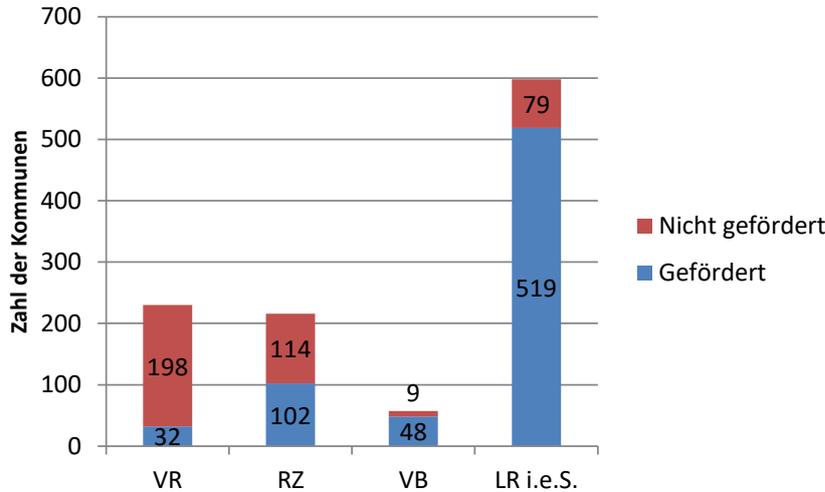


Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Knapp 87 % der Kommunen im ländlichen Raum insgesamt erhielten im Evaluationszeitraum eine Förderung im ELR. In den Randzonen traf dies auf knapp die Hälfte und in den Verdich-

tungsräumen auf knapp 14 % der Gemeinden zu. Grundsätzlich lässt sich somit eine sehr hohe Beteiligung der Kommunen des ländlichen Raums an der ELR-Förderung feststellen.

Abbildung B-4: Zahl der über das ELR geförderte Gemeinden 2015 bis 2019 nach Raumkategorien



Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Kommunen, die keine Förderung erhalten, haben entweder keinen Förderantrag gestellt oder keine Bewilligung erhalten. Eine Kommune, die keinen Antrag stellt, ist entweder nicht antragsberechtigt, konnte im betreffenden Zeitraum keine Förderprojekte mobilisieren oder sieht unter Abwägung von Kosten und erwarteten Nutzen der ELR-Förderung von einer Teilnahme ab. Darüber hinaus erhalten aber auch Kommunen keine Bewilligung, weil sie im „Förderwettbewerb“ nicht zum Zuge kommen.

B.1.1.2 Beteiligung von Kommunen nach verschiedenen Klassen

B.1.1.2.1 Indikatoren

Für die Frage nach den Ausgleichswirkungen in den differenzierteren Analysen werden im Folgenden drei Indikatoren herangezogen, und zwar die Größe der Gemeinden, gemessen an der Zahl der Einwohner, die Bevölkerungsentwicklung und die Steuerkraft der Gemeinden.

- Die Einwohnerzahl gibt zunächst Hinweise darauf, wie arbeitsteilig eine Kommune für eine strategische Herangehensweise an die kommunalen Entwicklungsprozesse und damit auch für entsprechende Aufnahmeanträge im ELR aufgestellt ist. Zudem lässt sie in Verbindung mit der jeweiligen Raumkategorie gewisse Rückschlüsse auf den Grad der „ländlichen Prägung“ zu.
- Die Bevölkerungsentwicklung kann als ein breit gefasster Indikator für Strukturstärke einer Kommune aufgefasst werden. In den Geburten- und Wanderungssalden, die die Einwohnerentwicklung bestimmen, spiegelt sich eine Reihe von Faktoren wider, die die Attraktivität ei-

ner Kommune ausmachen (beispielsweise Altersstruktur, Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt, Versorgung mit Dienstleistungen, Lage im Raum bzw. Anbindung an entsprechende Zentren),

- Die Steuerkraft lässt sich ebenfalls als Indikator für die Strukturstärke interpretieren, da insbesondere Gewerbesteuer, Einkommenssteuer, zum Teil auch die Grundsteuer von der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Einwohner in einer Kommune abhängen. Darüber hinaus ist die Steuerkraft ein Indikator für die Leistungsfähigkeit einer Kommunen, ihre Aufgaben aus eigener Finanzkraft zu erfüllen. Zugrunde gelegt wurde hier die Steuerkraftmesszahl.

Die Korrelationen zwischen den Indikatoren sind gering. Sie besitzen somit jeweils eine „eigene“ Aussagekraft¹.

B.1.1.2.2 Beteiligung nach Größenklassen

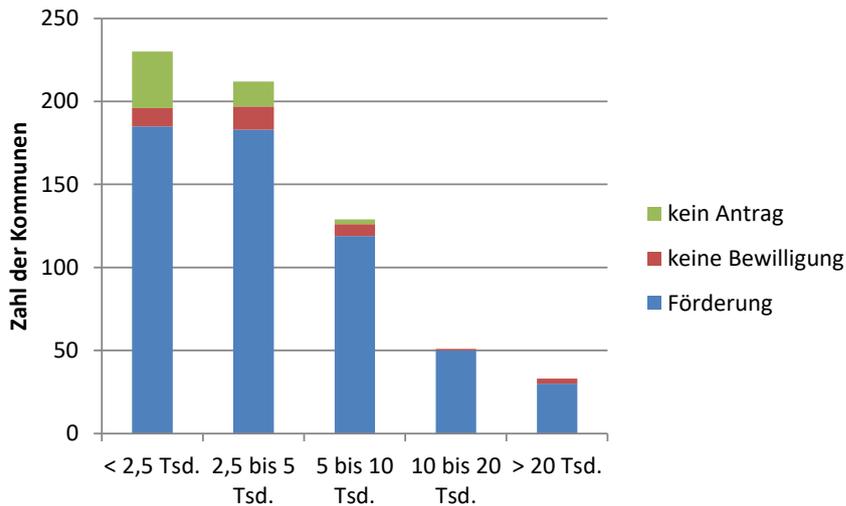
Die Wahl der Größenklassen folgt gewissen „Komplexitätsschwellen“, die sich für die Verwaltung von Kommunen mit zunehmender Größe einstellen. Der Medianwert der Einwohnerzahl der Kommunen in Baden-Württemberg Ende 2018 bei 4780, liegt also am oberen Rand der Größenklasse 2,5 bis 5 Tsd. Einwohner. Entsprechend der Größenverteilung der Kommunen im Land prägen die kleinen und kleineren Kommunen das Fördergeschehen im ELR.

Im ländlichen Raum waren im Evaluationszeitraum 2015 bis 2019 die kleineren Kommunen leicht unterdurchschnittlich vertreten. Die Förderanteile (Anteil der geförderten Kommunen an allen Kommunen einer Größenklasse) reichten hier von 80 % bei Kommunen mit weniger als 2,5 Tsd. Einwohnern bis zu 98 % bei den Städten zwischen 10 und 20 Tsd. Einwohnern (vergleiche Abbildung B-5. Der Förderanteil entspricht der Relation des blauen Segments zur Länge des gesamten Balkens). Es zeigt sich dabei, dass sich die niedrigeren Förderanteile der kleinen und kleineren Kommunen im ländlichen Raum im Wesentlichen darauf zurückführen lassen, dass sie überdurchschnittlich häufig keine Anträge gestellt hatten.

Ein wichtiger Grund für die Nicht-Beteiligung am ELR kann darin gesehen werden, dass Kommunen in der Städtebauförderungsprogramm des Landes vertreten sind. Insbesondere für kleinere Kommunen mit nur einem Ortsteil oder auch einem dominierenden Hauptort sind, um Doppelförderungen zu vermeiden, die Möglichkeiten einer gleichzeitigen ELR-Förderung eng begrenzt. Gut 70 % der Kommunen in der Befragung, die im Evaluationszeitraum kein ELR-Förderprojekt hatten, waren im Städtebauförderungsprogramm des Landes vertreten.

¹ Der Korrelationskoeffizient zwischen den Indikatoren Einwohnerzahl und Bevölkerungsentwicklung bei 0,14, der zwischen Einwohnerzahl und Steuerkraft bei 0,09 und der zwischen Steuerkraft und Bevölkerungsentwicklung bei 0,07

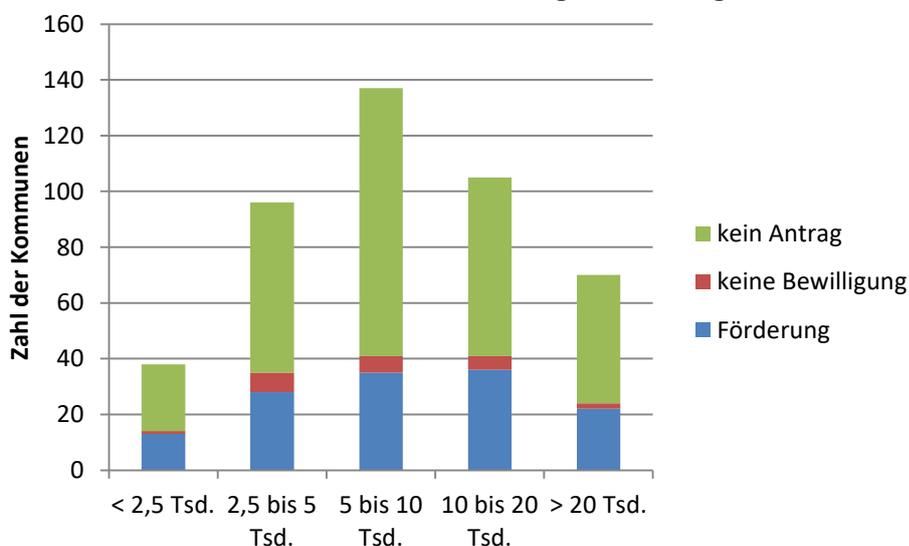
Abbildung B-5: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Größenklassen 2015 bis 2019 - ländlicher Raum insgesamt



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Die Größenverteilung der Kommunen in der zusammengefassten Raumkategorie der Verdichtungsräume und Randzonen (VR+RZ) zeigt ein ganz anderes Bild verglichen mit den ländlichen Räumen. Kleine und kleinere Gemeinden spielen anteilig eine deutlich geringere Rolle. Die Förderanteile fallen hier naturgemäß deutlich niedriger als in den ländlichen Räumen und bewegen sich über die Größenklassen zwischen einem Viertel und einem Drittel. Der überwiegende Teil der Kommunen stellt auch gar nicht erst einen Antrag, da die Fördervoraussetzungen „ländlich geprägter Orte“ nicht erfüllt sind (Abbildung B-6).

Abbildung B-6: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Größenklassen 2015 bis 2019 - Randzonen und Verdichtungsräume insgesamt

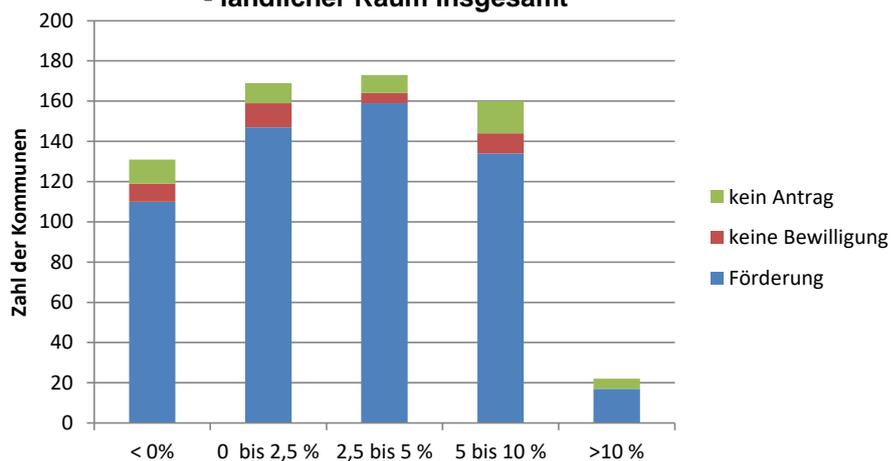


Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

B.1.1.2.3 Beteiligung nach Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerung Baden-Württembergs wuchs zwischen Ende 2011 und Ende 2018 um 5,3 %. Der Median der Wachstumsraten der Kommunen lag bei 3,6 % und damit auch in der Mitte der hier herangezogenen Wachstumsklassen. Die Höhe des Bevölkerungswachstums und die sich darin widerspiegelnden Strukturstärken bzw. Strukturschwächen von Kommunen scheinen einen eher geringen Einfluss auf das grundsätzliche Beteiligungsverhalten der Kommunen zu haben. Auch die Segmente zu „keine Bewilligung“ lassen keinen engeren Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung erkennen.

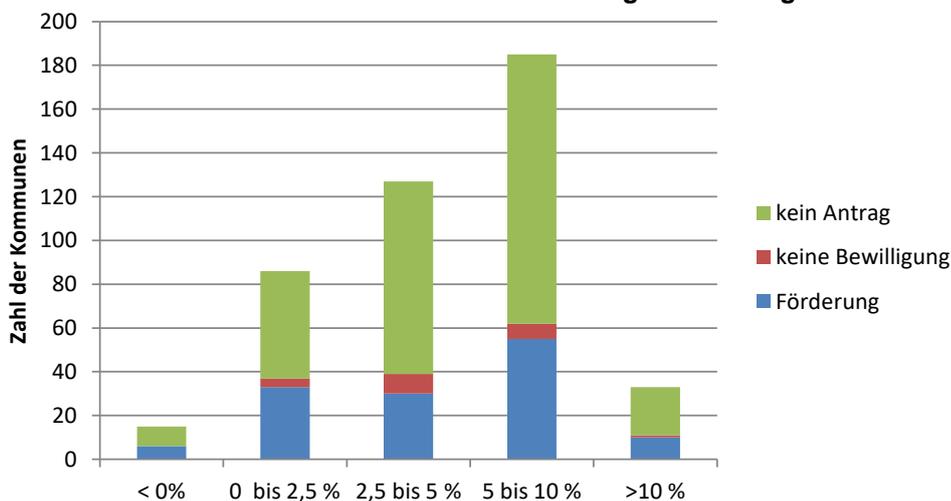
Abbildung B-7: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2019 - ländlicher Raum insgesamt



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Die Aussagen gelten gleichermaßen für die Kommunen in den ländlichen Räumen als auch in der zusammengefassten Raumkategorie der Verdichtungsräume und Randzonen.

Abbildung B-8: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2019 – Randzonen und Verdichtungsräume insgesamt

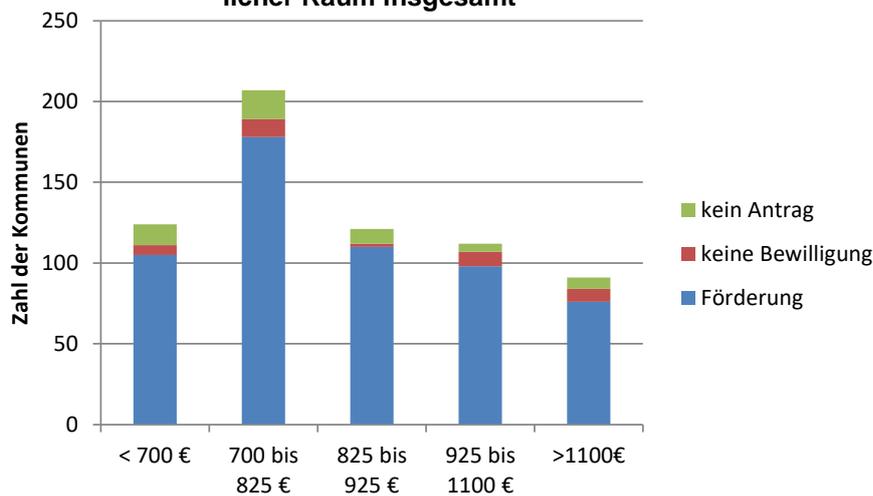


Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

B.1.1.2.4 Beteiligung nach Steuerkraft

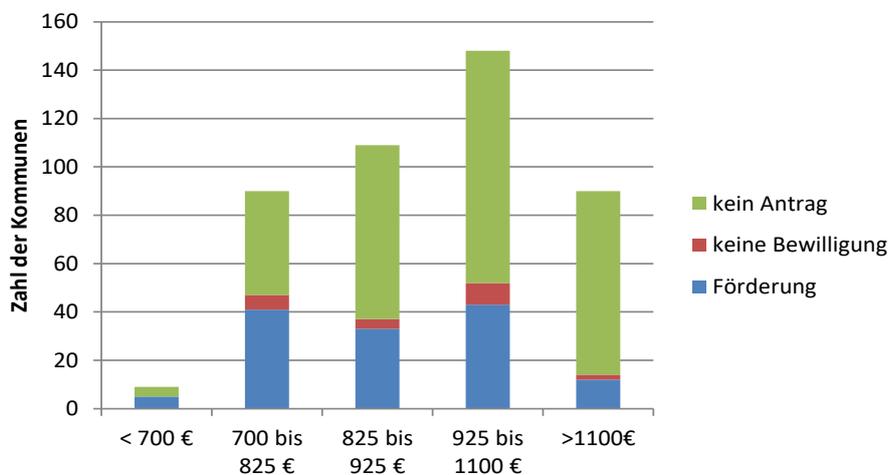
Der Median der Steuerkraftmesszahl je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 lag bei 875 € und damit auch in der Mitte der gebildeten Klassen. Ein engerer Zusammenhang zwischen Finanzkraft der Kommunen und der Beteiligung am ELR im Evaluationszeitraum ist nicht zu erkennen. Dies gilt sowohl für die Kommunen des ländlichen Raums als auch die Kommunen in den Randzonen und Verdichtungsräumen.

Abbildung B-9: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Steuerkraftklassen 2015 bis 2019 - ländlicher Raum insgesamt



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Abbildung B-10: Teilnahme der Kommunen am ELR nach Steuerkraftklassen 2015 bis 2019 – Randzonen und Verdichtungsräume insgesamt



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

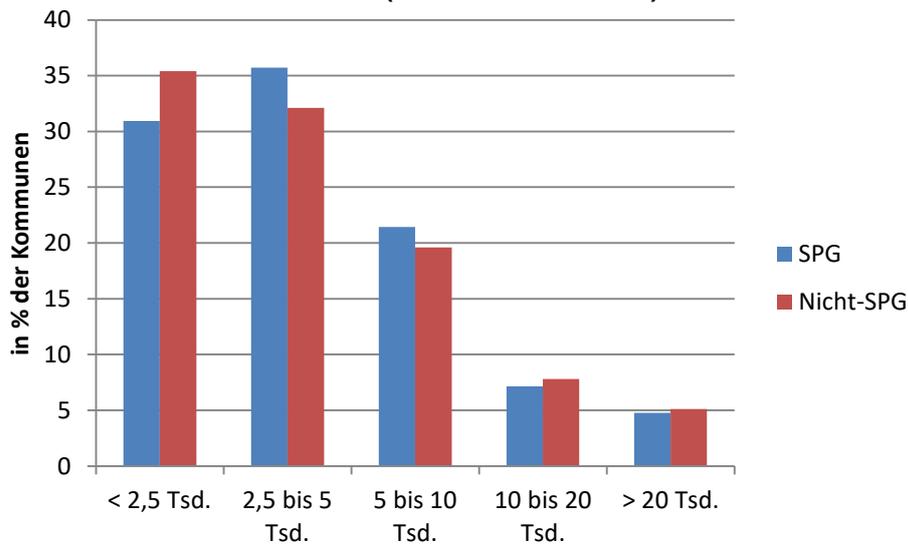
B.1.1.3 Schwerpunktgemeinden

An dieser Stelle wird der Frage nachgegangen, wie sich die Auswahl der Schwerpunktgemeinden in der Verteilung nach in den hier gewählten Gemeindeklassen niederschlägt. Mittlerweile

ist die Möglichkeit zur Bewerbung als Schwerpunktgemeinde auf Gemeinden des ländlichen Raums beschränkt. Der Vergleich der Strukturen zwischen Schwerpunktgemeinden und Nicht-Schwerpunktgemeinden wird daher auch nur für die jeweiligen Gemeinden aus dem ländlichen Raum vorgenommen.

Insgesamt bildet das Sample der Schwerpunktgemeinden differenziert nach Größenklassen die Grundgesamtheit der Gemeinden des ländlichen Raums recht gut ab. Die ganz kleinen Gemeinden mit weniger 2500 Einwohner sind in der Gruppe der Schwerpunktgemeinden leicht unterrepräsentiert. Dafür ist die folgende Klasse der Gemeinden zwischen 2,5 und 5 Tsd. Einwohner etwas überproportional vertreten (Abbildung B-11).

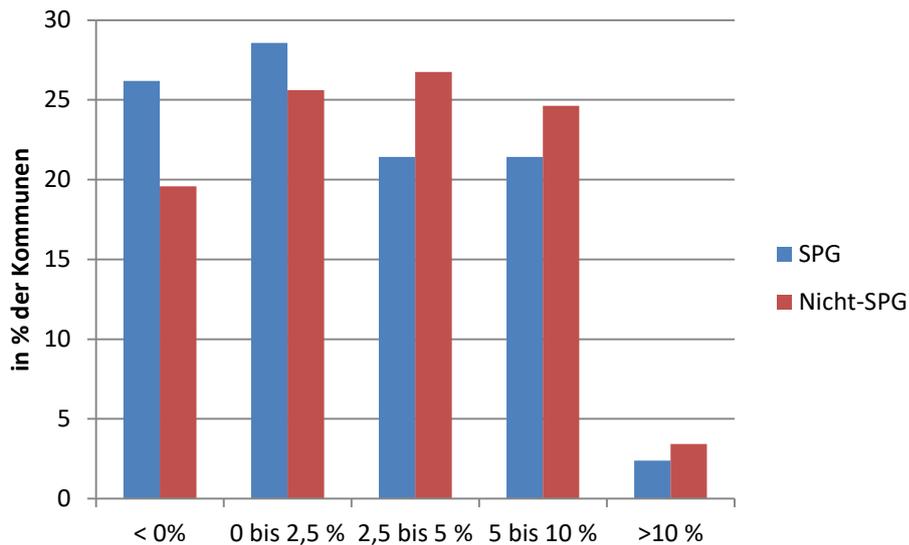
Abbildung B-11: Schwerpunkt und Nicht-Schwerpunktgemeinden bis Programmjahr 2019 nach Größenklassen (nur ländlicher Raum)



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

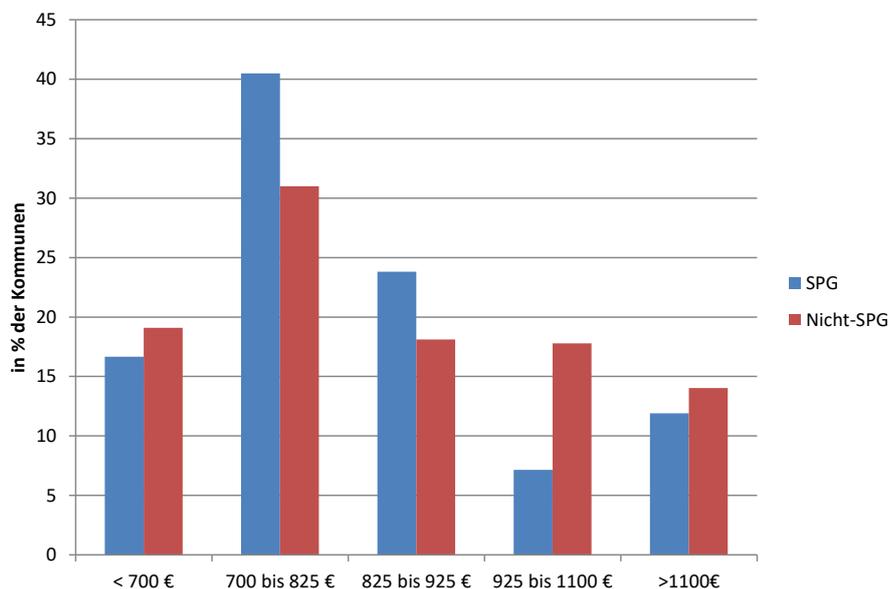
In der Betrachtung nach der Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden zeigt sich, dass die wachstumsschwachen Gemeinden im SPG-Sample leicht überdurchschnittlich vertreten sind (Abbildung B-12). In der Differenzierung nach Steuerkraft sind die Kommunen in der niedrigsten Klasse leicht unterrepräsentiert, während die beiden darauf folgenden Klassen überdurchschnittlich vertreten sind (Abbildung B-13).

Abbildung B-12: Schwerpunkt und Nicht-Schwerpunktgemeinden bis Programmjahr 2019 nach Klassen der Bevölkerungsentwicklung (nur ländlicher Raum)



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Abbildung B-13: Schwerpunkt und Nicht-Schwerpunktgemeinden bis Programmjahr 2019 nach Steuerkraftklassen (nur ländlicher Raum)



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Strukturen der SPG und der Nicht-SPG nicht sehr stark voneinander abweichen. In der Tendenz sind kleine Gemeinden, wachstumsschwache Gemeinden und die nicht-finanzkräftigen Gemeinden leicht überdurchschnittlich vertreten.

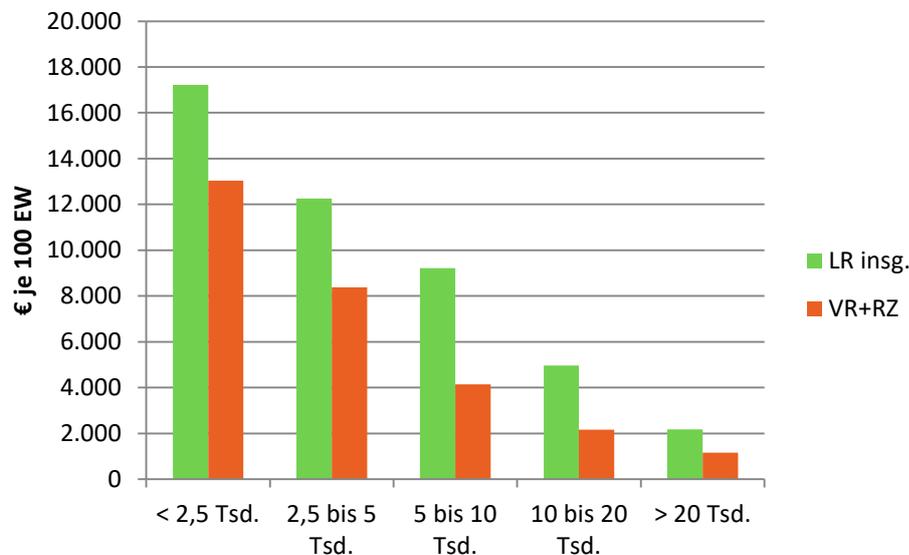
B.1.2 Ausgleichswirkungen der Fördermittelvergabe

Eine maßgebliche Frage ist die nach den Ausgleichs- bzw. Verteilungswirkungen des ELR. Im Folgenden werden dazu empirische Untersuchungen angestellt. Als Indikator für die Stärke der Förderung werden die Fördersummen aus dem ELR je 100 Einwohner herangezogen.

B.1.2.1 Nach Gemeindegröße

Der Abbildung B-14 sind die Förderbeträge je 100 Einwohner in geförderten Kommunen, differenziert nach Größenklassen, zu entnehmen. Danach werden kleine Gemeinden vergleichsweise stärker gefördert als größere. Und diejenigen im ländlichen Raum nochmals stärker als die ländlich geprägten Orte in den Randzonen und Verdichtungsräumen.

Abbildung B-14: Fördersummen je 100 Einwohner 2015 bis 2019 in geförderten Gemeinden nach Größenklassen

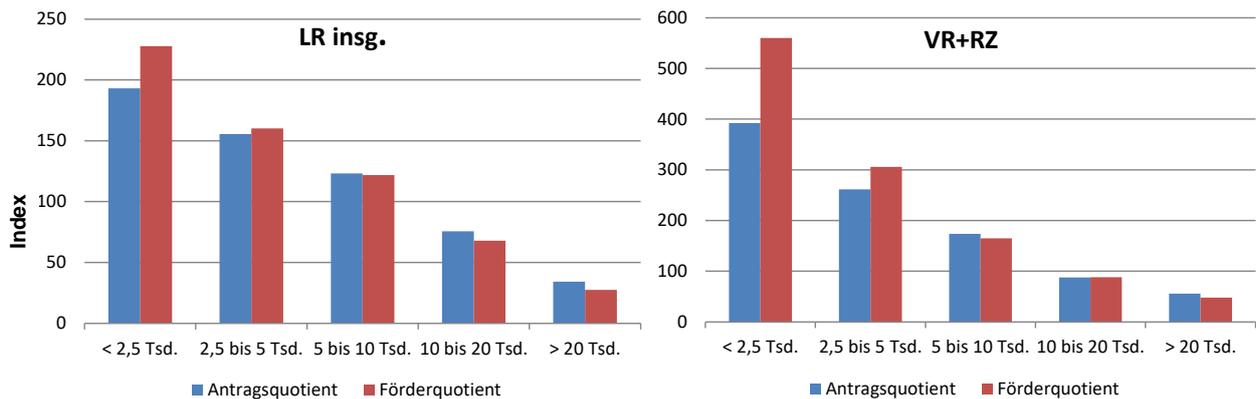


Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Die Analyse der Auswahlprozesse im ELR ist ein zentraler Gegenstand der Evaluationsstudie. Frage an dieser Stelle ist, in welcher Weise der mehrstufige Auswahlprozess die Verteilung der Fördermittel beeinflusst.

Hohe Fördersummen bezogen auf die Einwohnerzahl können einerseits auf hohe Antragssummen zurückgeführt werden. Zum anderen können aber auch überdurchschnittlich hohe Bewilligungsquoten im Zuge der Antragsauswahl ursächlich sein. Um diese Effekte in ihrer Größenordnung darzustellen, wurden differenziert nach Gemeindegrößenklassen Antrags- und Förderquotienten berechnet. Die Berechnungen wurden jeweils getrennt für die zusammengefassten Raumkategorien durchgeführt.

Abbildung B-15: Förder- und Antragsquotienten nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Der Antragsquotient ergibt sich als Anteil des beantragten Zuschussvolumens (Antragsvolumen) einer Gemeindegrößenklasse am Antragsvolumen der jeweiligen Raumkategorie insgesamt, dividiert durch den Einwohneranteil der Gemeindegrößenklasse an allen Einwohnern der Antragskommunen aus der jeweiligen zusammengefassten Raumkategorie, multipliziert mit 100. Ein Wert von 100 bedeutet demnach, dass der Anteil am beantragten Fördervolumen einer Gemeindegrößenklasse ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Ein Wert von 200 hieße, dass der Anteil am Antragsvolumen doppelt so hoch ausfällt wie der Bevölkerungsanteil.

Konkretes Beispiel für den ländlichen Raum: Der Anteil der Gemeindegrößenklasse kleiner 2,5 Tsd. Einwohner am gesamten Antragsvolumen der Kommunen des ländlichen Raums der Jahre 2015 bis 2019 lag bei 15,9 %, ihr Einwohneranteil erreichte 8,3 %. Der Antragsquotient ergibt dann einen Wert von 193 % (15,9 % dividiert durch 8,3 % und multipliziert mit 100). Der Wert lässt sich also so interpretieren, dass der Anteil des Antragsvolumens der kleinen Gemeinden mit weniger als 2500 Einwohner 93 % über dem Wert liegt, der aufgrund ihres Einwohneranteils zu erwarten gewesen wäre. Der Förderquotient ergibt sich analog aus dem Anteil der Gemeindegrößenklasse am gesamten Fördervolumen dividiert durch den Einwohneranteil, multipliziert mit 100.

Abbildung B-15 enthält Antrags- und Förderquotienten nach Gemeindegrößenklassen und Raumkategorien. Sichtbar wird zum einen, dass die kleinen Kommunen überdurchschnittlich hohe Fördersummen beantragen (Werte > 100). Zusätzlich fällt dort, wo der rote Balken den blauen Balken überragt, die Bewilligungsquote überdurchschnittlich hoch aus. In der Abbildung B-15 erkennt man für die Gemeindegrößenklasse kleiner 2,5 Tsd. Einwohner einen Förderquotienten von 228 gegenüber einem Antragsquotienten von 193. Das heißt, der Anteil des Förder-

volumens am Gesamtvolumen fällt nochmals höher aus, als aufgrund des Bevölkerungsanteils zu erwarten gewesen wäre.

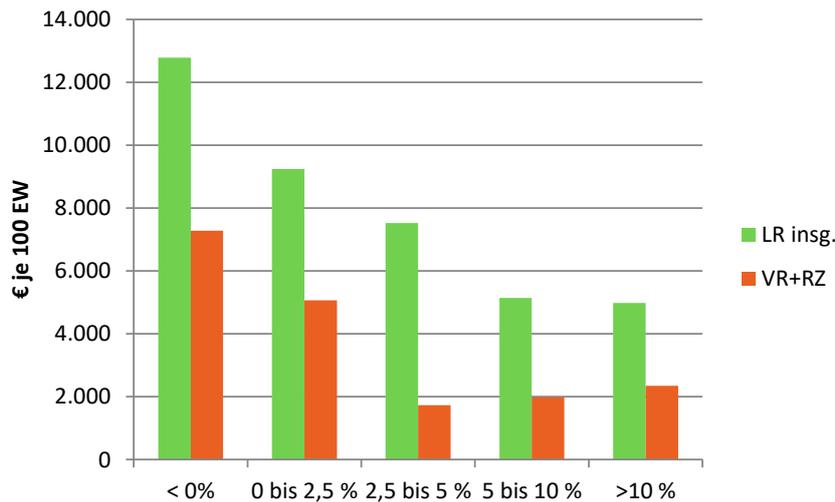
Die Erklärung zur überdurchschnittlichen Förderung kleiner Kommunen lässt sich somit in zwei Komponenten zerlegen. Einerseits beantragen kleine Gemeinden in Relation zum Einwohneranteil deutlich höhere Fördersummen. Zum anderen profitieren kleine Gemeinden nochmals davon, dass ihnen im Rahmen der Auswahlprozesse offensichtlich Förderpräferenzen eingeräumt werden. Grafisch lässt sich der „Umverteilungseffekt“ am Längenverhältnis der roten und blauen Balken erkennen. In der zentralen Größenklasse ist der Effekt annähernd ausgeglichen und er nimmt mit abnehmender Gemeindegröße zu bzw. verkehrt sich mit zunehmender Gemeindegröße ins Gegenteil. Dies gilt gleichermaßen für die beiden zusammengefassten Raumkategorien.¹

Grundsätzlich fallen die Quotienten der kleinen Kommunen aus den „Nicht-ländlichen-Räumen“ nochmals deutlich höher aus als derjenigen im ländlichen Raum insgesamt. Die Umschichtung zugunsten der niedrigsten Größenklassen in den VR und RZ darf nicht überinterpretiert werden aufgrund der nur vergleichsweise geringen Fallzahlen. Die vergleichsweise hohen Quotienten in den VR + RZ dürfen auch nicht so interpretiert werden, dass hier eine stärkere Förderung stattfindet. Vielmehr wird der insgesamt kleine Förderanteil der VR + RZ vergleichsweise stärker auf die kleinen Gemeinden konzentriert.

B.1.2.2 Nach Bevölkerungsentwicklung

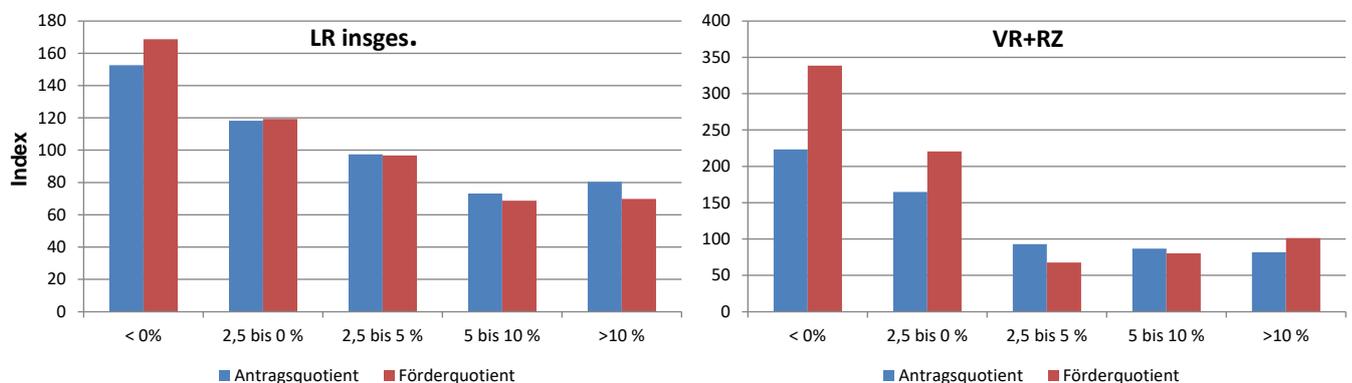
Anhand Abbildung B-16 können die Fördersummen je 100 Einwohner nach Klassen der Bevölkerungsentwicklung abgelesen werden. Grundsätzlich gilt der Zusammenhang: Je geringer das Bevölkerungswachstum, desto höher fällt einwohnerbezogen die Förderung im ELR aus. Für die ländlichen Räume lässt sich ein stetiger Zusammenhang feststellen, für die zusammengefasste Raumkategorie aus Verdichtungsräumen und Randzonen gilt das nur bis zur mittleren Klasse.

¹ In der zusammengefassten Raumkategorie VR+RZ sind die vergleichsweise niedrigen Fallzahlen in den höheren Gemeindegrößenklassen zu berücksichtigen.

Abbildung B-16: Fördersummen 2015 bis 2019 je 100 Einwohner nach Bevölkerungsentwicklung

Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

In analoger Weise zu oben wird die „Zerlegung“ der Einflussfaktoren für die Fördersummen vorgenommen (Abbildung B-17). Insgesamt bewegen sich die verschiedenen Effekte im „erwünschten“ Bereich. Gemeinden mit negativer oder nur schwach positiver Bevölkerungsentwicklung beantragen überproportional hohe Fördersummen. Gleichzeitig wird im Rahmen der Auswahlprozesse nochmals zugunsten dieser Bevölkerungswachstumsklassen umgeschichtet. In den ländlichen Räumen ist ein merklicher Umverteilungseffekt zugunsten von Gemeinden mit negativer Bevölkerungsentwicklung und in geringerem Umfang für Gemeinden mit schwach positiver Entwicklung festzustellen.

Abbildung B-17: Förder- und Antragsquotienten nach Bevölkerungsentwicklung

Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

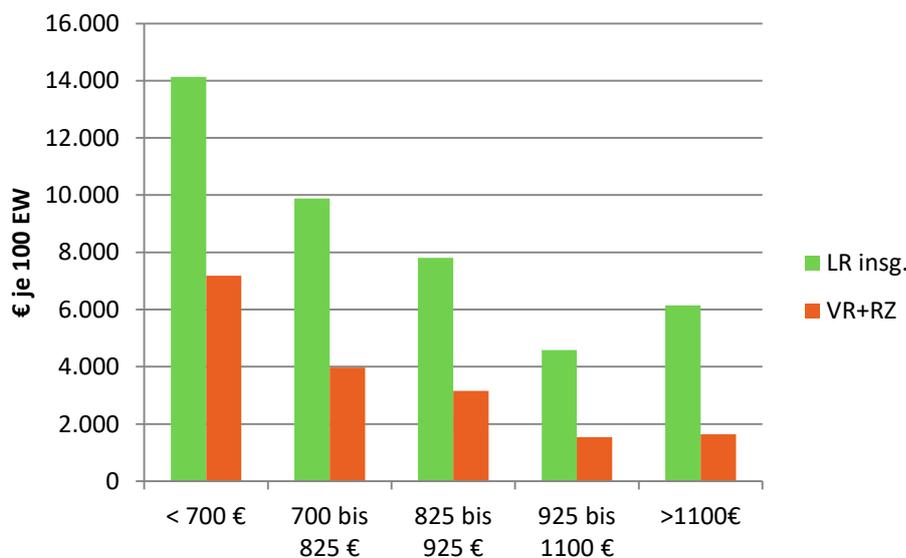
In der zusammengefassten Raumkategorie aus Verdichtungsräumen und Randzonen ist der Effekt deutlich stärker. Die Umschichtung zugunsten der höchsten Wachstumsklasse in den VR und RZ darf nicht überinterpretiert werden aufgrund der nur vergleichsweise geringen Fallzahlen. Die vergleichsweise hohen Quotienten in den VR + RZ dürfen auch nicht so interpretiert

werden, dass hier eine stärkere Förderung stattfindet. Vielmehr wird der insgesamt kleine Förderanteil der VR + RZ vergleichsweise stärker auf die wachstumsschwachen Gemeinden konzentriert.

B.1.2.3 Nach Steuerkraft

Auch hier zeigt sich: Mit abnehmender Steuerkraft steigt die einwohnerbezogene Förderung aus dem ELR, wobei hier kein streng linearer Zusammenhang gilt. Zur höchsten Steuerkraftklasse hin ist in beiden zusammengefassten Raumkategorien ein leichter Zuwachs gegenüber der vorhergehenden Klasse festzustellen.

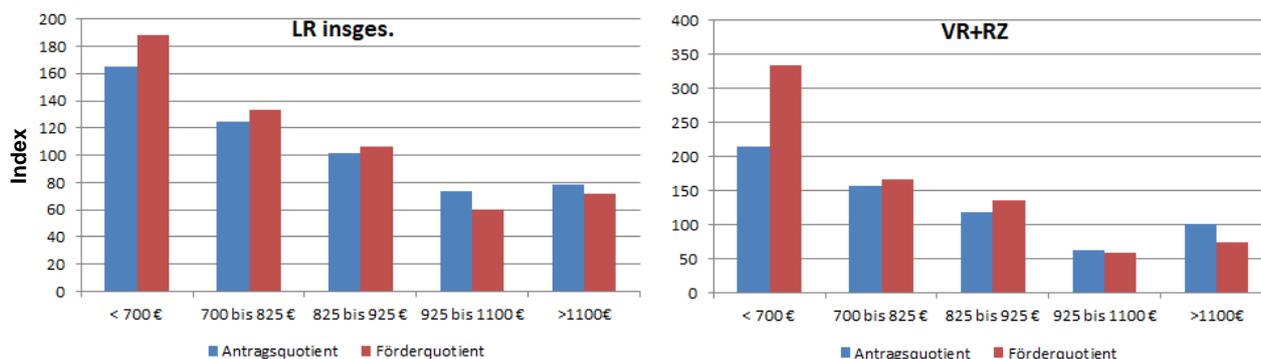
Abbildung B-18: Fördersummen 2015 bis 2019 je 100 Einwohner nach Steuerkraft



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Auch in der Betrachtung nach der Steuerkraft lässt die „Komponentenzerlegung“ die gewünschten Effekte erkennen. Kommunen mit geringer Steuerkraft beantragen überproportional hohe Förderbeträge und im Rahmen der Auswahlprozesse wird zugunsten dieser Gemeinden umgeschichtet.

Abbildung B-19: Förder- und Antragsquotienten nach Steuerkraft



Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Darstellung.

B.1.2.4 Nach Programmjahren

Grundsätzlich ist die Förderung im ELR als wettbewerbliches Verfahren angelegt. Die ELR-Richtlinie enthält keine Aussagen dazu, ob strukturschwachen Gemeinden Förderpräferenzen eingeräumt werden sollen. Hinweise in dieser Richtung finden sich in den Jahresausschreibungen zum ELR. So soll mit dem Programmjahr 2019 die „Bedürftigkeit“ der Gemeinden in den Auswahlprozessen an konkreten Indikatoren festgemacht werden. In den Ausschreibungen zu den Programmjahren 2015 bis 2018 finden sich dazu unterschiedliche die Formulierungen. In der etwas schwächeren Variante (2015, 2017, 2018) wird darauf hingewiesen, dass die Ausgangslage der Gemeinde beim Bilden der Rangfolge zu berücksichtigen ist. In der starken Variante (2016) heißt es explizit, dass Aufnahmeanträge finanz- und strukturschwacher Gemeinden vorrangig priorisiert werden sollen.

Oben wurde gezeigt, dass sich über den gesamten Evaluationszeitraum entsprechende Verteilungseffekte eingestellt haben. An dieser Stelle geht es darum, ob im Vergleich der Programmjahre merkliche Unterschiede festzustellen sind, insbesondere auch mit Blick auf das Programmjahr 2019.

Hier geht es nur um den Umverteilungseffekt. Daher werden an dieser Stelle nur Doppelquotienten aus Antragsanteilen (Anteil einer bestimmten Gemeindeklasse am Antragsvolumen des jeweiligen Jahres insgesamt) und Förderanteilen (Anteil einer bestimmten Gemeindeklasse am Fördervolumen nach Programmjahren) betrachtet. Der Quotient wird mit 100 multipliziert. Werte größer 100 bedeuten, dass der Förderanteil größer ausfällt als der Antragsanteil und ein entsprechender Umschichtungseffekt festzustellen ist.

Tabelle B-1: Verteilungseffekte nach Gemeindegrößenklassen

| Klasse | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2015 bis 2019 | |
|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|----------|
| | Projekte | Zuschuss | Projekte | Zuschuss |
| < 2,5 Tsd. | 129,7 | 127,3 | 109,1 | 124,6 | 116,4 | 133,3 | 106,7 | 111,2 | 102,7 | 108,3 | 112,0 | 120,3 |
| 2,5 bis 5 Tsd. | 97,3 | 103,0 | 112,3 | 112,3 | 104,9 | 104,9 | 101,9 | 105,5 | 99,7 | 100,8 | 102,1 | 104,8 |
| 5 bis 10 Tsd. | 102,8 | 107,1 | 96,2 | 91,2 | 99,5 | 98,0 | 95,9 | 94,8 | 101,9 | 100,6 | 99,7 | 98,3 |
| 10 bis 20 Tsd. | 86,5 | 80,5 | 92,6 | 87,6 | 89,7 | 94,9 | 99,1 | 98,9 | 94,5 | 95,5 | 93,2 | 91,3 |
| > 20 Tsd. | 77,6 | 73,3 | 74,8 | 79,5 | 81,9 | 69,6 | 95,6 | 88,0 | 99,0 | 90,6 | 87,5 | 81,1 |

Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Berechnungen.

Tabelle B-2: Verteilungseffekte nach Bevölkerungswachstumsklassen

| Klasse | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2015 bis 2019 | |
|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|----------|
| | Projekte | Zuschuss | Projekte | Zuschuss |
| < 0% | 103,0 | 123,5 | 107,5 | 123,7 | 109,7 | 104,8 | 101,3 | 111,5 | 108,6 | 110,0 | 106,1 | 112,9 |
| 0 bis 2,5 % | 108,7 | 103,8 | 105,8 | 110,0 | 104,5 | 115,1 | 95,9 | 98,4 | 104,1 | 100,7 | 102,8 | 105,0 |
| 2,5 bis 5 % | 95,4 | 94,8 | 102,0 | 91,7 | 95,0 | 93,6 | 102,4 | 99,7 | 101,5 | 100,5 | 99,7 | 96,6 |
| 5 bis 10 % | 90,5 | 88,1 | 84,9 | 85,6 | 95,4 | 89,2 | 101,3 | 97,3 | 90,7 | 96,8 | 93,4 | 92,6 |
| >10 % | 123,7 | 139,4 | 123,3 | 106,0 | 103,4 | 101,2 | 99,1 | 86,8 | 89,9 | 74,5 | 104,9 | 94,9 |

Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Berechnungen.

Tabelle B-3: Verteilungseffekte nach Steuerkraftklassen

| Klasse | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2015 bis 2019 | |
|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|----------|
| | Projekte | Zuschuss | Projekte | Zuschuss |
| < 700 € | 120,2 | 113,8 | 128,6 | 116,3 | 117,6 | 116,8 | 108,3 | 118,0 | 106,5 | 114,3 | 113,8 | 116,7 |
| 700 bis 825 € | 102,3 | 106,9 | 104,0 | 116,2 | 98,7 | 102,6 | 103,6 | 108,2 | 102,3 | 105,1 | 102,3 | 107,2 |
| 825 bis 925 € | 107,3 | 111,1 | 104,4 | 93,6 | 106,2 | 111,9 | 108,5 | 102,1 | 111,1 | 107,9 | 108,7 | 105,9 |
| 925 bis 1100 € | 88,3 | 93,3 | 75,5 | 82,6 | 83,6 | 76,6 | 87,2 | 81,7 | 89,4 | 87,2 | 85,1 | 83,7 |
| >1100€ | 86,4 | 76,9 | 88,0 | 84,3 | 106,8 | 102,2 | 87,7 | 92,7 | 86,4 | 83,4 | 91,1 | 88,1 |

Quelle: Statistisches Landesamt, Förderdatenbank, eigene Berechnungen.

Umverteilungseffekte wirken im Wesentlichen auch über die einzelnen Programmjahre betrachtet in die gewünschten Richtungen. Die unterschiedlichen Formulierungen in den Jahresausreibungen scheinen keinen deutlichen Einfluss zu haben.

B.1.2.5 Nach Mittelbereichen

Bislang wurden die Ausgleichswirkungen nur zwischen verschiedenen Gemeindeklassen betrachtet. Den Abschluss bildet eine Analyse nach Mittelbereichen (Karte B-1) und damit in räumlicher Sicht. Die Mittelbereiche werden im Landesentwicklungsplan abgegrenzt und um-

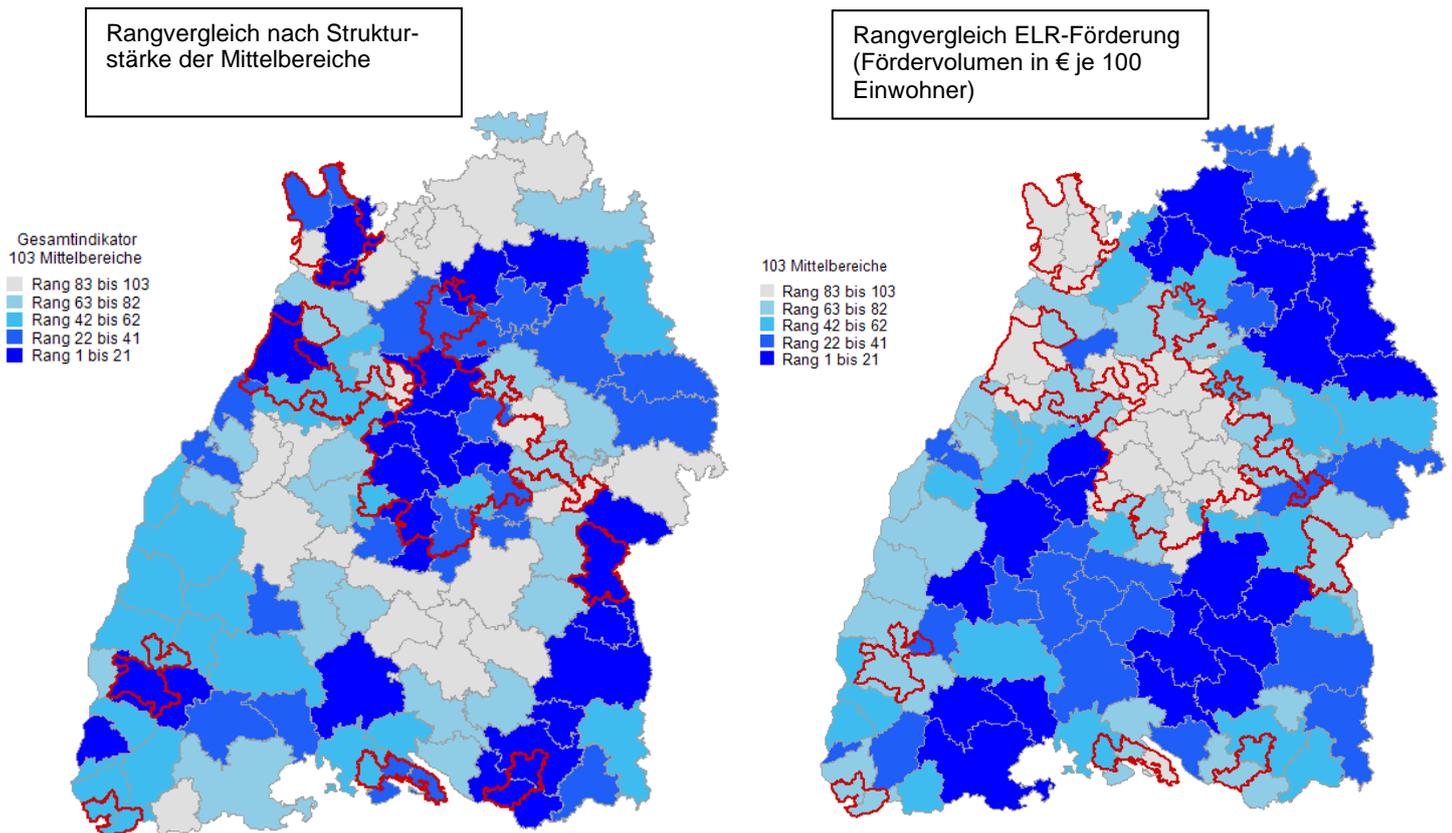
fassen die zentralen Städte und ihren jeweiligen Einzugsbereich. In den Karten unten sind die Verdichtungsräume rot umrandet, um damit auch die ländlichen Räume und weitere Räume mit ländlicher Prägung kenntlich zu machen.

Die Karte links bildet die Position der Mittelbereiche aus dem Vergleich der zentralen sozioökonomischen Indikatoren ab (strukturstarke tiefblau, -schwache grau). Die Karte rechts zeigt das Fördervolumen je Einwohner im ELR (hohes Fördervolumen tiefblau, niedriges Fördervolumen grau; Ranking nach der Höhe der Fördersumme je EW, annähernd gleiche Verteilung auf die Klassen).

Die Strukturstärke der Mittelbereiche wird auf der Basis von zwei Teilindikatoren bestimmt. Der Teilindikator Wirtschaftskraft bildet das erreichte Niveau der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Raumes ab. In ihn fließen zu gleichen Teilen die folgenden Einzelindikatoren ein: die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je 1000 Einwohner als Maß für die Versorgung mit Arbeitsplätzen, die Arbeitslosenquote als Indikator für Arbeitsmarktungleichgewichte, die Anteile von Beschäftigten nach verschiedenen Anforderungsniveaus als Merkmal für die Qualität der Wertschöpfung, die Entgelte je sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten als Indikator für die erwirtschafteten Einkommen und die damit verbundene Kaufkraft sowie die kommunalen Steuereinnahmen je Einwohner als breites Maß für kommunale Stärken. Der Teilindikator zur Wirtschaftsentwicklung umfasst die Bevölkerungsveränderung durch die natürliche Bevölkerungsbewegung und das Wanderungsgeschehen sowie den Beschäftigungsverlauf. Im Geburtensaldo als Differenz zwischen Geburten- und Sterbefällen spiegeln sich Altersstruktur, Sozialstruktur aber auch wirtschaftliche Perspektiven eines Raumes. Das regionale Wanderungsgeschehen ist vor allem durch ökonomische Chancen beeinflusst, die eng mit der Entwicklung und Qualität des Arbeitsplatzangebotes zusammenhängen. Dafür wiederum ist die Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein verlässlicher Indikator.

Im Falle einer starken Ausgleichswirkung müssten sich die Farbmuster quasi wie „Bild-Abzug“ und „Bild-Negativ“ zueinander verhalten. Ein gewisses Umkehrmuster und somit auch eine gewisse Ausgleichswirkung sind zu erkennen. Der Korrelationskoeffizient zwischen dem aggregierten Index für die Strukturstärke eines Mittelbereichs und der Förderung je 100 Einwohner liegt bei $-0,38$ (signifikant bei Niveau $0,01$). D. h. in der Tendenz werden damit strukturschwache Räume in höherem Maße aus dem ELR gefördert als strukturstarke.

Karte B-1: Rangvergleich der Mittelbereiche nach Strukturstärke und ELR Förderung



Quelle: BW-Ranking, Förderdatenbank, eigene Berechnungen.

B.1.2.6 Fazit

Insgesamt gehen die Ausgleichswirkungen der Fördermittelvergabe in die gewünschten Richtungen. Kleine Gemeinden, wachstumsschwache Gemeinden und finanzschwache Gemeinden erhalten überdurchschnittlich Förderbeträge bezogen auf die Zahl der Einwohner. Insgesamt erhalten auch strukturschwache Gebiete in der Tendenz einen überdurchschnittlich starken Förderimpuls aus dem ELR.

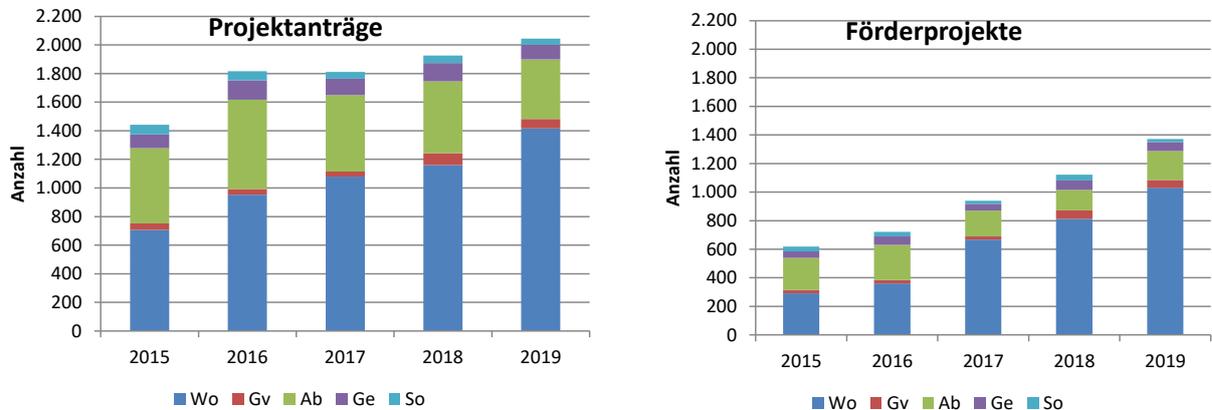
B.1.3 Förderergebnisse nach Förderschwerpunkten und Projektarten

B.1.3.1 Förderschwerpunkte insgesamt

In diesem Abschnitt finden sich verschiedene Analysen und Auswertungen nach Förderschwerpunkten und Projektarten. Abbildung B-20 und Abbildung B-21 zeigen jeweils Projektanträge und Förderprojekte bzw. das beantragte Zuschussvolumen (Antragsvolumen) und das eingelebte Zuschussvolumen (Fördervolumen) nach Programmjahren im Evaluationszeitraum 2015

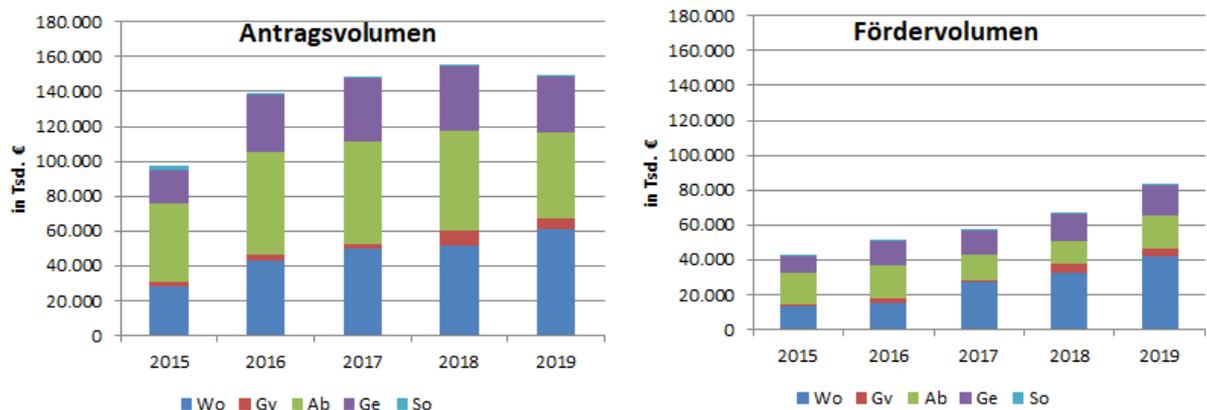
bis 2019. Das Zuschussvolumen hat sich im Evaluationszeitraum von 42,5 Mio. € auf 83,3 Mio. € nahezu verdoppelt. Die Zahl der Förderprojekte hat sich sogar mehr als verdoppelt. Der Zuwachs bei den Projektanträgen und auch beim Antragsvolumen fiel deutlich geringer aus.

Abbildung B-20: Projektanträge und Förderprojekte nach Förderschwerpunkten und Programmjahren



Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Abbildung B-21: Antrags- und Fördervolumen nach Förderschwerpunkten und Programmjahren



Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Insbesondere mit der Einführung einer Fördermittelquote für den Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ kam es im Evaluationszeitraum zu merklichen Verschiebungen in den Förderstrukturen.

Wie sich diese Verschiebungen in Relation zu den beantragten Fördermitteln nach Förderschwerpunkten darstellen, lässt sich wiederum anhand von Doppelquotienten veranschaulichen.

Tabelle B-4 enthält die Anteile der Förderschwerpunkte am Fördervolumen des jeweiligen Programmjahres in Relation zu den Anteilen der Förderschwerpunkte am Antragsvolumen des jeweiligen Programmjahres, multipliziert mit 100. Ein Wert von 100 sagt demnach aus, dass die Anteile des Förderschwerpunkts am Antrags- und Fördervolumen gleich hoch sind. Ein Wert von 120 bedeutet, dass der Förderanteil 20 % über dem Anteil am Antragsvolumen liegt. Bei einem Wert von 70 beträgt der Förderanteil 70 % des Antragsanteils. D. h. bei Werten über 100 wird im Rahmen der Auswahlprozesse zugunsten eines Förderschwerpunkts umgeschichtet, bei unter 100 entsprechend zu Lasten des jeweiligen Förderschwerpunkts (Effekt überdurchschnittlicher bzw. unterdurchschnittlicher Bewilligungsquoten).

Tabelle B-4: Förder- Antragsquotienten nach Förderschwerpunkten

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Insgesamt |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Innenentwicklung/Wohnen | 107,3 | 98,7 | 144,4 | 143,7 | 122,3 | 127,6 |
| Grundversorgung | 116,8 | 155,4 | 98,2 | 148,6 | 138,4 | 141,1 |
| Arbeiten | 91,2 | 88,5 | 65,5 | 54,7 | 70,7 | 72,2 |
| Gemeinschaftseinrichtungen | 116,0 | 117,1 | 94,8 | 97,2 | 95,9 | 101,5 |
| Sonstiges | 35,6 | 81,4 | 138,7 | 165,5 | 120,2 | 73,2 |

Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

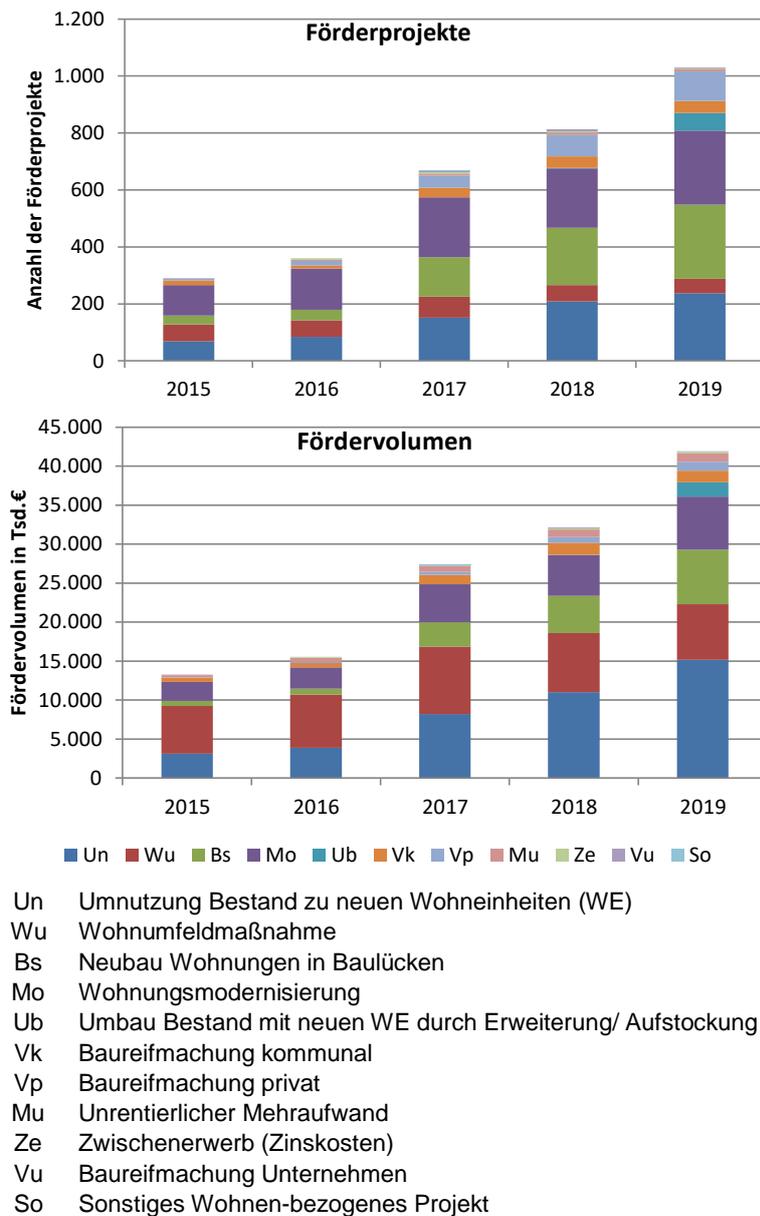
In den Programmjahren 2015 und 2016 entsprachen die Förderanteile im Schwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ in etwa den Antragsanteilen. Umverteilt wurde in Richtung Gemeinschaftseinrichtungen und Grundversorgung. Im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ lagen die Förderanteile jeweils rund 10 % unter den Antragsanteilen. Die Kategorie „Sonstiges“ – im Wesentlichen vorbereitende Studien oder auch Bürgerbeteiligungsprozesse - fällt volumenmäßig kaum ins Gewicht und schon wenige Projekte können zu großen Veränderungen bei den Quotienten führen.

Ab dem Programmjahr 2017 kommt es dann mit der Einführung einer Quote zu erheblichen Umschichtungen zugunsten des Förderschwerpunkts „Innenentwicklung/Wohnen“, im Wesentlichen zulasten des Förderschwerpunkts Arbeiten und in eher geringem Umfang zulasten der Gemeinschaftseinrichtungen. Im Bereich Grundversorgung sinkt der Förder-Antragsquotient im Programmjahr 2017 zunächst deutlich. Ab dem Programmjahr 2018 schlägt sich dann der Einsatz der „GAK-Mittel“ wiederum in einem deutlichen Anstieg des Quotienten im Förderschwerpunkt Grundversorgung nieder. Hinter den wieder enger beieinander liegenden Quotienten für das Programmjahr 2019 verbergen sich auch ein deutlicher Anstieg des Antragsvolumens im Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ auf der einen Seite und ein Rückgang des Antragsvolumens im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ bei gleichzeitig gestiegenen Fördervolumina auf der anderen Seite.

B.1.3.2 Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“

Abbildung B-22 verdeutlicht nochmals den starken Bedeutungszuwachs des Schwerpunkts Innenentwicklung/Wohnen im Evaluationszeitraum. Die Zahl der Förderprojekte stieg im Evaluationszeitraum um den Faktor 3,5, die Fördersumme um den Faktor 3. Hintergrund ist die Quote von 50 % der Fördermittel ab dem Programmjahr 2017 und eine annähernde Verdoppelung der Fördermittel zwischen 2015 und 2019.

Abbildung B-22: Zahl der Projekte und Förderung nach Projektarten im Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“



Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Dabei entfielen zuletzt knapp 80 % der Förderprojekte und 86 % der Fördermittel auf die vier Projektarten Umnutzungen (häufig von ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden), Maß-

nahmen zur Aufwertung des Wohnumfeldes, Neubauten von Wohnungen in Baulücken sowie Modernisierungen. Ein besonders starkes Wachstum der Projektzahl und des Fördervolumens verzeichneten die Kategorien Umnutzungen und Neubauten in Baulücken.

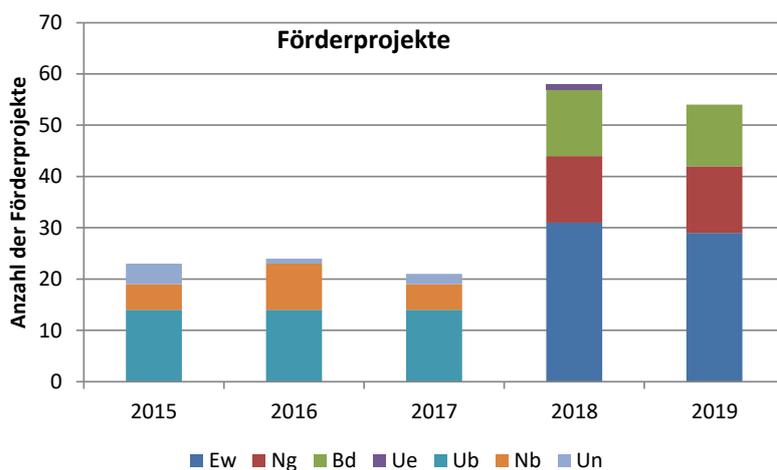
Projekte und Förderung 2015 bis 2019 nach Empfängertypen

| | Projekte | | Fördervolumen | | Förderung je Projekt |
|--------------------------------|----------|------|---------------|------|----------------------|
| | absolut | in % | in Tsd. € | in % | in Tsd. € |
| Kommunal-beihilferelevant | 14 | 0,4 | 395,3 | 0,3 | 28,2 |
| Kommunal-nichtbeihilferelevant | 490 | 15,5 | 45.727,1 | 35,1 | 93,3 |
| Privat-beihilferelevant | 243 | 7,7 | 11.633,2 | 8,9 | 47,9 |
| Privat-nichtbeihilferelevant | 2415 | 76,4 | 72.509,1 | 55,7 | 30,0 |
| Insgesamt | 3162 | 100 | 130.264,7 | 100 | 41,2 |

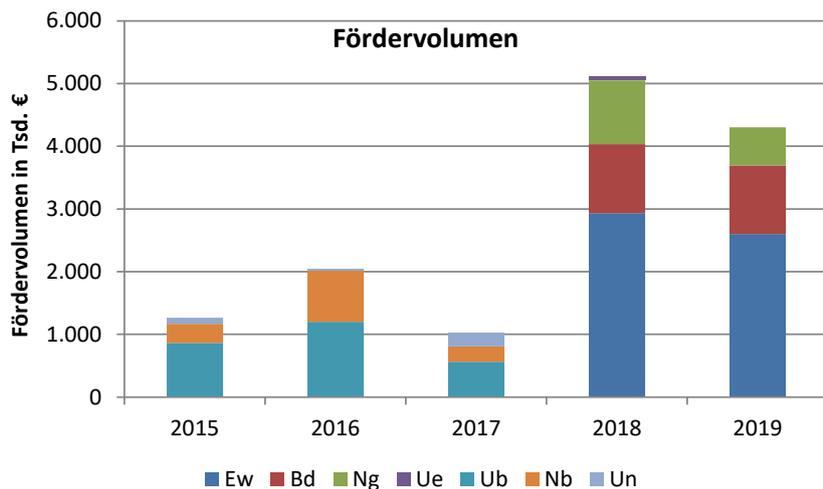
B.1.3.3 Förderschwerpunkt „Grundversorgung“

Mit 3,8 % der Förderprojekte und 4,5 % der Fördersumme hat das Thema Grundversorgung unter den vier Förderschwerpunkten den kleinsten Anteil am Förderprogramm. Mit dem Einsatz der GAK-Mittel ab dem Programmjahr 2018 hat das Thema Grundversorgung aber eine merkliche Aufwertung erfahren. Gleichzeitig wurden die Förderkategorien neu gefasst.

Abbildung B-23: Zahl der Projekte und Förderung nach Projektarten im Förderschwerpunkt „Grundversorgung“



noch Abbildung B-23



- EW Erweiterung eines bestehenden Unternehmens
 Bd Unternehmen für Basisdienstleistungen
 NG Neugründung eines Unternehmens
 Ue Übernahme eines bestehenden Unternehmens
 Nb Neubau
 Ub Umbau/Sanierung
 Un Umnutzung

Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Unter Basisdienstleistungen (Bd) fallen vor allem bauliche Investitionen in Praxisräume für Gesundheitsdienstleistungen und Räumlichkeiten für die Versorgung mit Lebensmitteln einschließlich Lebensmittelhandwerk. In den übrigen Kategorien finden sich neben weiteren Förderprojekten für „Basisdienstleistungen“ Zuschüsse für Gastronomiebetriebe sowie für Handels- und Handwerksbetriebe im „Non-Food-Bereich“. Das Gros der Fälle entfällt hier auf Erweiterungsinvestitionen.

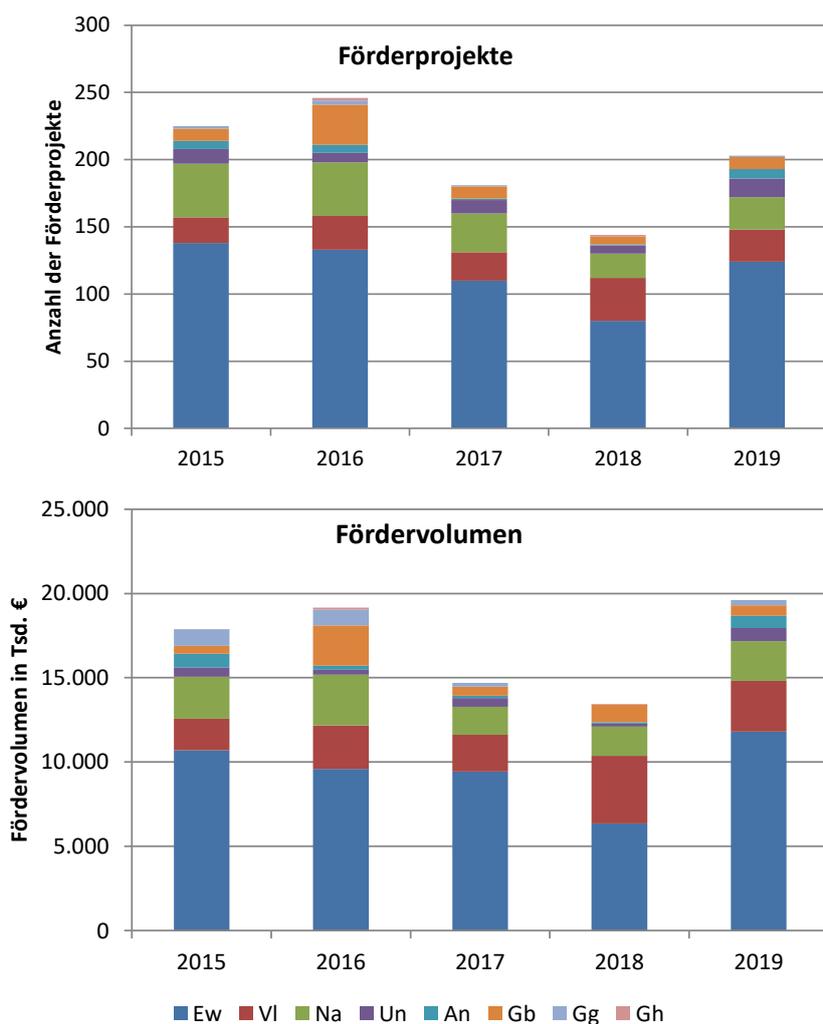
Projekte und Förderung 2015 bis 2019 nach Empfängertypen

| | Projekte | | Fördervolumen | | Förderung je Projekt |
|-----------|----------|------|---------------|------|----------------------|
| | absolut | in % | in Tsd. € | in % | in Tsd. € |
| Kommunal | 260 | 92,5 | 67.533,4 | 96,3 | 259,7 |
| Privat | 21 | 7,5 | 2.604,2 | 3,7 | 124,0 |
| Insgesamt | 281 | 100 | 70.137,6 | 100 | 249,6 |

B.1.3.4 Förderschwerpunkt „Arbeiten“

Mit der Einführung der Förderquote für den Schwerpunkt Innenentwicklung/Wohnen im Programmjahr 2017 sind die Zahl der Projekte und auch die gesamte Fördersumme im Schwerpunkt Arbeiten zunächst merklich gesunken. Mit der Ausweitung der für die Förderung zur Verfügung stehenden Mittel hat das Zuschussvolumen im Programmjahr 2019 aber wieder das des Programmjahres 2016 erreicht. Die Zahl der Förderprojekte lag 2019 hingegen bei etwas mehr als 80 % des 2016er Wertes.

Abbildung B-24: Zahl der Projekte und Förderung nach Projektarten im Förderschwerpunkt „Arbeiten“



- Ew Betriebsweiterung
- VI Verlagerung aus Gemengelage
- Na Neuansiedlung
- Un Umnutzung
- An Anderes Projekt
- Gb Reaktivierung Gewerbefläche/-brache
- Gg Erschließung Gewerbegebiet
- Gh Gewerbehof

Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Etwa 60 % der Fördermittel und -projekte entfallen auf Betriebserweiterungen. Deutlich dahinter rangiert die Kategorie „Verlagerung aus Gemengelage“, die auch enge Verbindungen zum Thema „Innenentwicklung“ aufweist. Die Neuansiedlungen erreichen ein ähnliches Gewicht wie die Verlagerungen aus Gemengelagen, während die anderen Kategorien deutlich zurückbleiben.

Die geförderten Unternehmen decken nahezu das gesamte Branchenspektrum ab, das für ländliche Räume als durchaus typisch angesehen werden kann. Neben der Bauwirtschaft und darüber hinausreichendes Handwerk in seiner ganzen Bandbreite, kleineren Industriebetrieben insbesondere der Metallverarbeitung, des Maschinenbaus oder der Medizintechnik auch eine Reihe von Dienstleistern, insbesondere aus Tourismus und Gastronomie, aus dem Bereich Transport und Verkehr und vereinzelt mit unternehmensorientierter Ausrichtung, etwa aus der IT.

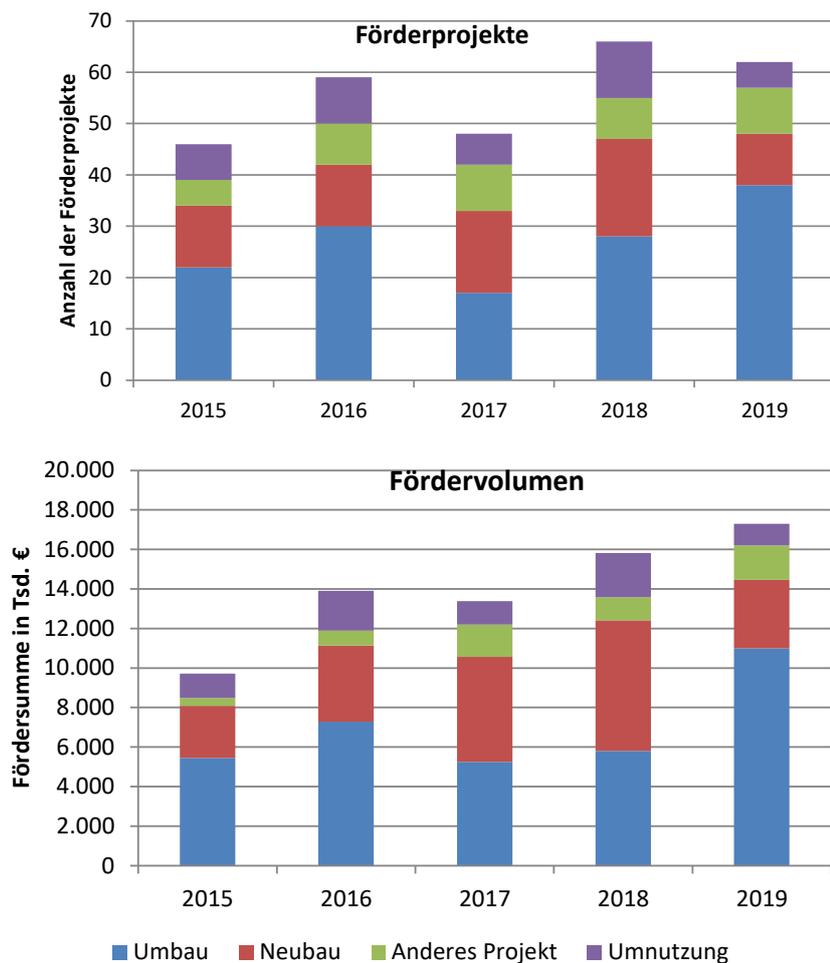
Projekte und Förderung 2015 bis 2019 nach Empfängertypen

| | Projekte | | Zuschuss | | Zuschuss je Projekt |
|--------------------------------|----------|------|-----------|------|---------------------|
| | absolut | in % | in Tsd. € | in % | in Tsd. € |
| Kommunal-beihilferelevant | 14 | 1,4 | 1.136,5 | 1,3 | 81,2 |
| Kommunal-nichtbeihilferelevant | 18 | 1,8 | 3.972,5 | 4,7 | 220,7 |
| Privat-beihilferelevant | 967 | 96,8 | 79.689,6 | 94,0 | 82,4 |
| Insgesamt | 999 | 100 | 84.798,6 | 100 | 84,9 |

B.1.3.5 Förderschwerpunkt „Gemeinschaftseinrichtungen“

Projektgegenstand sind beispielsweise Bürgerhäuser, Mehrzweckhallen, Gemeindehallen, Dorfgemeinschaftshäuser, Schwimmbäder, Kinderspielplätze, Kindergärten, Vereinsgebäude usw. Der Förderschwerpunkt „Gemeinschaftseinrichtungen“ macht im Evaluationszeitraum nicht ganz 6 % der Förderfälle, aber annähernd ein Viertel des Fördervolumens aus. Im Gegensatz zu den anderen Förderschwerpunkten sind hier die Zuwendungsempfänger ganz überwiegend Kommunen und die Zuschüsse je Projekt liegen weit über dem Durchschnitt.

Abbildung B-25: Zahl der Projekte und Förderung nach Projektarten im Förderschwerpunkt „Gemeinschaftseinrichtungen“



Quelle: Förderdatenbank, eigene Darstellung.

Merklich gewachsen war zuletzt die Bedeutung der Umbauten, die auch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen umfassen.

Projekte und Förderung 2015 bis 2019 nach Empfängertypen

| | Projekte | | Zuschuss | | Zuschuss je Projekt |
|-----------|----------|------|-----------|------|---------------------|
| | absolut | in % | in Tsd. € | in % | in Tsd. € |
| Kommunal | 260 | 92,5 | 67.533,4 | 96,3 | 259,7 |
| Privat | 21 | 7,5 | 2.604,2 | 3,7 | 124,0 |
| Insgesamt | 281 | 100 | 70.137,6 | 100 | 249,6 |

B.2 Ergebnisse der Online-Befragung

Nachfolgend werden die Ergebnisse der schriftlichen Online-Befragung der Förderkommunen ausführlicher dargestellt.

B.2.1 Durchführung der Befragung

Zentrale Punkte der Evaluation sind Zielerreichung der Förderkommunen und Wirkungen der ELR-Förderung. Entscheidend dafür sind die Auswahlprozesse für Förderprojekte, die folglich einen maßgeblichen Stellenwert im Rahmen der Evaluation erhalten. Darüber hinaus sind Weiterentwicklungsmöglichkeiten in den verschiedensten Themenbereichen für das ELR aufzuzeigen. Für tiefere empirische Ergebnisse dazu wurde, angesichts des breiten Förderansatzes im ELR, eine schriftliche Befragung der Gemeinden in der ELR-Förderung als methodischer Ansatz gewählt. Die Befragung wurde als Online-Befragung von Ende September bis Ende Oktober 2020 durchgeführt.

Thematisch gliedert sich die Befragung in fünf Abschnitte:

- Grundlegende Angaben zu den Gemeinden
- Konkretes Vorgehen der Kommunen zum ELR-Programm
- Handlungsbedarfe, Zielerreichung und Förderwirkungen
- Gesamtbewertungen zu den Zielen und Prozessen im ELR
- Vorschläge zur Weiterentwicklung

Einbezogen in die Befragung wurden insgesamt 766 Kommunen. Das Sample setzt sich zusammen aus allen Kommunen des ländlichen Raums sowie denjenigen Kommunen aus den Verdichtungsräumen und Randzonen mit ländlich geprägten Orten, die in den Jahren 2015 bis 2019 mindestens fünf Bewilligungen für ELR-Projekte erhielten.¹

Eine erste Information zur Evaluation insgesamt und zur anstehenden Befragung wurde Mitte Juli 2020 über die Kommunalverbände geschickt. Kurz vor Start der Befragung ging noch ein Schreiben des MLR an die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen der ausgewählten Kommunen, das weitere Informationen zur Befragung enthielt und um die Unterstützung der Evaluation durch die Kommunen warb. Ende September wurde dann an die Bürgermeister und Bürger-

¹ Ländlicher Raum im engeren Sinne, Verdichtungsgebiete im ländlichen Raum, Verdichtungsräume und Randzonen um die Verdichtungsgebiete als Raumkategorien des Landesentwicklungsplans.

meisterinnen eine Mail mit einem persönlichen Zugangslink verschickt. Während der Befragung wurde zwei Mal per Mail an die Beantwortung erinnert.

B.2.2 Beteiligung und Repräsentativität

Von den angeschriebenen 766 Kommunen hatten sich insgesamt 513 an der Befragung beteiligt. Somit wurde eine sehr gute Rücklaufquote von 67 % mit hoher Repräsentativität auch für differenzierte Auswertungen erzielt (siehe Übersicht B-1). Zwischen den Regierungspräsidien ist die Spannweite in der Rücklaufquote mit 7 Prozentpunkten vergleichsweise gering. Der Abstand innerhalb der Raumkategorien ist mit 12 Prozentpunkten etwas höher. Die unterschiedlichen Rückläufe nach Regierungspräsidien und Raumkategorien lassen sich auch aus der Größenstruktur der Kommunen erklären. Die Antwortbereitschaft kleiner Kommunen fiel unterdurchschnittlich aus und die RPs Tübingen und Freiburg und der ländliche Raum im engeren Sinne sind stärker durch kleine Kommunen geprägt.

Übersicht B-1: Rücklaufquoten nach verschiedenen Merkmalen (in % der befragten Gemeinden)

| | | | | | | |
|----------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------------------|----------------------|---------------------|
| Regierungspräsidium | Stuttgart | Karlsruhe | Freiburg | Tübingen | | |
| | 71,8 | 72,2 | 63,5 | 64,7 | | |
| Raumkategorie | Verdichtungsraum | Randzone | Verdichtungsgebiete | Ländlicher Raum i.e.S. | | |
| | 77,8 | 73,5 | 66,7 | 65,7 | | |
| Größenklasse | > 20 Tsd. | 10 bis 20 Tsd. | 5 bis 10 Tsd. | 2,5 bis 5 Tsd. | < 2,5 Tsd. | |
| | 78,7 | 78,5 | 72,5 | 66,0 | 57,0 | |
| Zahl der Projekte | 25 und mehr | 10 bis 24 | 5 bis 9 | 2 bis 4 | 1 Projekt | Kein Projekt |
| | 90,5 | 77,3 | 75,8 | 66,7 | 51,8 | 45,5 |

Mit Blick auf die Beteiligung der kleinen Kommunen dürften sich zwei Effekte überlagern. Kleine Kommunen sind weniger arbeitsteilig aufgestellt und die Beantwortung einer Befragung „stört“ im Tagesgeschäft. Zudem besteht ein Zusammenhang zwischen der Zahl der Förderprojekte im Evaluationszeitraum und der Antwortbereitschaft, d. h. je mehr Projekte in der jüngeren Vergangenheit gefördert wurden, desto höher fällt in der Tendenz auch die Rücklaufquote aus. Da-

bei ist das Potenzial für geeignete Projekte in kleinen Kommunen naturgemäß geringer als in größeren.¹

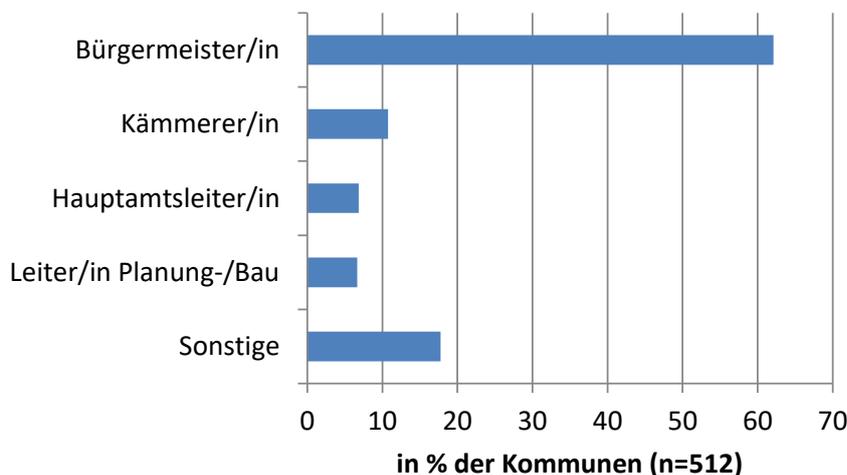
B.2.3 Grundlegende Angaben der Kommunen

In einem ersten Fragenblock wurden verschiedene grundlegende Angaben zu den Gemeinden abgefragt. Im Einzelnen bezogen sich die Fragen auf die folgenden Themen:

- Wer hat ausgefüllt
- Einwohnerzahl
- Ortsteile, Hauptort
- Raumkategorie
- Schwerpunktgemeinde
- Teilnahme an der Städtebauförderung
- Integriertes Entwicklungskonzept

Dieser Teil wurde insgesamt recht schlank gehalten, da die Antwortdatensätze noch um zusätzliche, bereits vorliegende Daten aus amtlichen Statistiken und Förderstatistiken ergänzt wurden.

Abbildung B-26: Wer hat ausgefüllt?



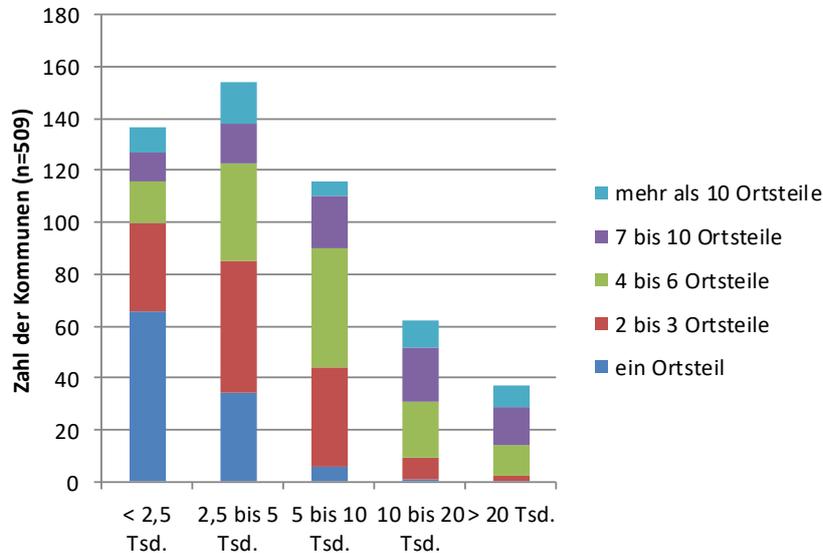
Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

In mehr als 60 % der Fälle wurde die Beantwortung von der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister übernommen. In weiteren 20 % zeichneten die Leiter/Leiterinnen von Kämmerei, Hauptamt sowie Planungs-/Bauamt verantwortlich. Unter den „Sonstigen“ spielt die Wirtschaftsförderung eine nennenswerte Rolle. Darüber hinaus waren stellvertretende Amtsleiter bis hin zu ELR-Verantwortlichen bzw. Sachbearbeitern eingeschaltet.

¹ Der Korrelation zwischen Einwohnerzahl und der Zahl der Projekte zwischen 2015 und 2019 ist signifikant, fällt mit einem Koeffizienten von 0,186 aber nicht besonders eng aus.

Das Thema Innenentwicklung hat im ELR einen zentralen Stellenwert. Die Komplexität der Aufgabe steigt für die Gemeinden mit der Zahl der Ortsteile. Abbildung B-27 zeigt die gesamte Bandbreite der Gemeindestrukturen. Von den Gemeinden mit mehr als einem Ortsteil haben gut 85 % einen „Hauptort“.

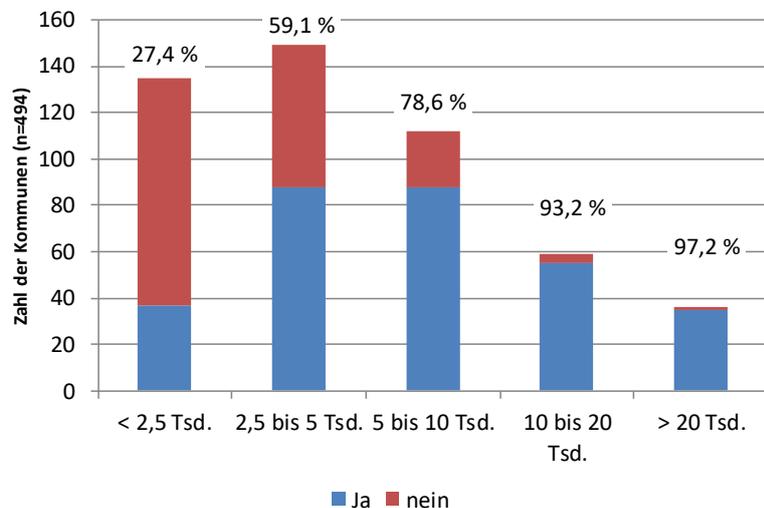
Abbildung B-27: Zahl der Ortsteile der antwortenden Kommunen nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Insgesamt mehr als 60 % der befragten ELR-Kommunen waren im Evaluationszeitraum auch in der Städtebauförderung vertreten. Die Teilnahmequoten steigen mit der Gemeindegröße stark an (Abbildung B-28). Insbesondere für Gemeinden mit nur einem Ortsteil ist die Teilnahmemöglichkeit am ELR während der Städtebauförderungsphase eng begrenzt.

Abbildung B-28: Teilnahme an der Städtebauförderung im Zeitraum seit 2015 nach Gemeindegrößenklasse

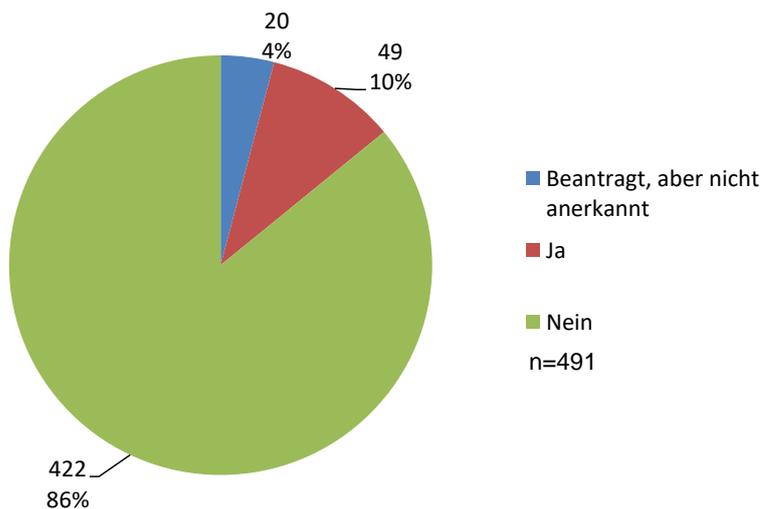


Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Mit der Neuausrichtung des ELR zum Programmjahr 2015 wurde die Förderlinie der „Schwerpunktgemeinde“ eingeführt. Schwerpunktgemeinden genießen einen Fördervorrang insbesondere für Projekte zur Innenentwicklung und erhalten höhere Fördersätze für gemeinwohlorientierte Projekte.

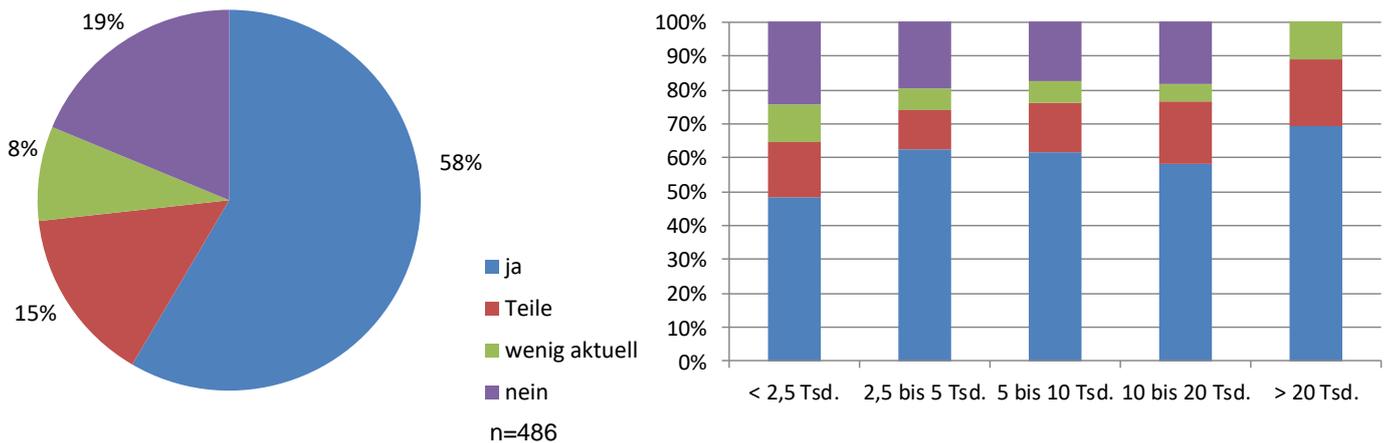
Mit 49 antwortenden Schwerpunktgemeinden konnte eine sehr hohe Beteiligung unter den Schwerpunktgemeinden erreicht werden. Gut 4 % der befragten Gemeinden hatten sich als Schwerpunktgemeinde beworben, erhielten aber keine Anerkennung.

Abbildung B-29: Anerkennung als Schwerpunktgemeinde aktuell oder in der Vergangenheit



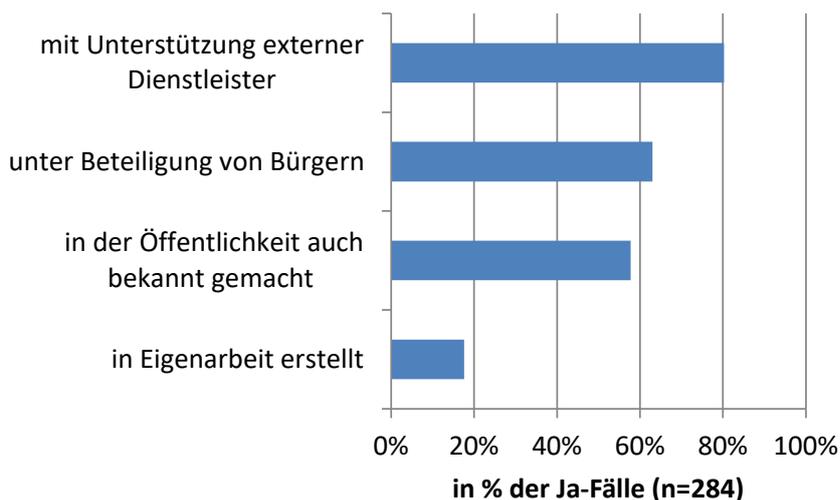
Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Der erste Befragungsteil zu den grundlegenden Angaben der Gemeinden wurde abgeschlossen mit der Frage nach dem Vorliegen eines integrierten strategischen Entwicklungskonzepts. Die Frage leitete über in den anschließenden Befragungsteil zum konkreten Vorgehen der jeweiligen Gemeinde zum ELR. Das Entwicklungskonzept kann quasi als Basis für ein strategisch zielgerichtetes Vorgehen der Gemeinden im ELR-Prozess gesehen werden. Abbildung B-30 ist zu entnehmen, dass die Mehrzahl der Kommunen über ein integriertes strategisches Entwicklungskonzept als Grundlage verfügt.

Abbildung B-30: Vorliegen eines integrierten, strategischen Entwicklungskonzepts

Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Bei knapp einem Viertel der befragten Gemeinden liegen aber nur Teile eines Konzepts vor oder es ist nur wenig aktuell. Knapp jede fünfte Kommune verfügt über kein Konzept. Erwartungsgemäß besteht dabei ein gewisser Zusammenhang zur Größe der Gemeinden.

Abbildung B-31: Wenn Vorliegen eines Entwicklungskonzepts, dann ...

Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Gut 80 % der strategischen, integrierten Entwicklungskonzepte wurden mit Unterstützung externer Dienstleister erstellt. In der Mehrzahl der Fälle wurden Bürger bei der Erstellung beteiligt und die Ergebnisse am Ende auch in der Öffentlichkeitsarbeit bekannt gemacht.

B.2.4 Vorgehen der Kommunen zum ELR

B.2.4.1 Befragungsansatz

Die Erstellung der kommunalen Aufnahmeanträge bildet die erste Stufe des Auswahlprozesses im Rahmen der ELR-Förderung. Insbesondere der Befragungsteil zum „konkreten Vorgehen der Kommunen zum ELR-Programm“ soll dazu tiefere empirische Ergebnisse liefern. Die Fragen zielen auf die einzelnen Verfahrensschritte entlang der Prozesskette, die zur Erstellung des Aufnahmeantrags durchlaufen werden. Hintergrund ist auch, wie zielorientiert die Generierung von Projekten auf der kommunalen Ebene erfolgt und wieweit sich die Projektauswahl durch die Kommunen steuern lässt.

Im Einzelnen beziehen sich die Fragen auf die

- Häufigkeit der Antragstellung
- Bewerbung als Schwerpunktgemeinde
- Einschaltung externer Fachdienstleister
- Bekanntmachung des ELR in der Kommune
- aktive Ansprache potenzieller Projektträger
- Auswahl von Projekten
- Priorisierung von Projekten
- Zufriedenheit mit der Projektauswahl
- Beobachtung der Projektentwicklungen

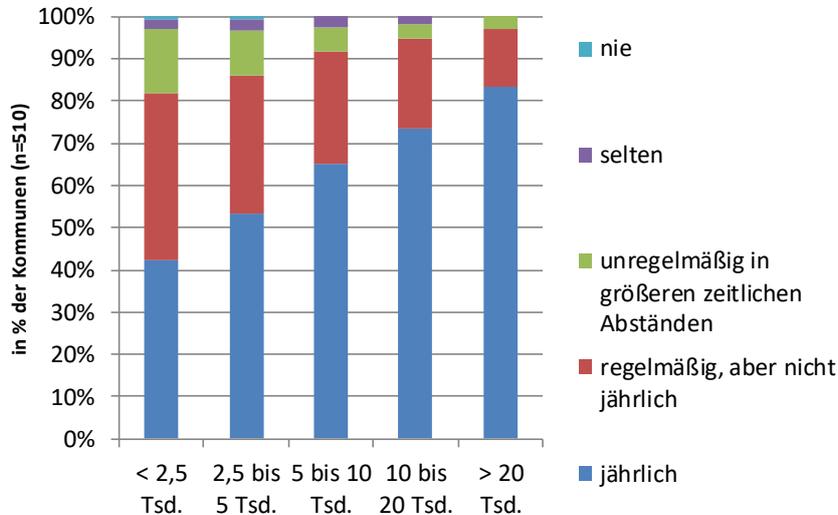
B.2.4.2 Befragungsergebnisse zum konkreten Vorgehen

Zunächst wurden zwei eher grundlegende Fragen zur Häufigkeit eines Aufnahmeantrags und der Einschaltung externer Dienstleister gestellt, bevor der eigentliche Prozess zum kommunalen Aufnahmeantrag in den Blick genommen wurde.

Die Häufigkeit der Beteiligung am ELR ist eng mit der Größe der Kommune verknüpft. Wie bereits oben dargelegt wurde, verfügen größere Kommunen grundsätzlich auch über Potenziale für eine höhere Zahl von Projekten für den jährlichen Aufnahmeantrag bzw. ein ausreichendes Potenzial, um überhaupt einen jährlichen Aufnahmeantrag zu stellen. Zudem ist eine Verbindung zur Raumkategorie zu erkennen. Kommunen aus dem ländlichen Raum bewerben sich überdurchschnittlich häufig jährlich bzw. regelmäßig verglichen mit den Kommunen mit ländlich geprägten Orten aus den Verdichtungsräumen bzw. den Randzonen um die Verdichtungsräume. Dies gilt auch im Vergleich über die Größenklassen der Kommunen. Darin dürfte sich auch

widerspiegeln, dass der eigentliche ländliche Raum Förderpräferenzen genießt bzw. die ländliche Prägung für die in Frage kommenden Kommunen aus den Verdichtungsräumen und Randzonen nicht alle Teilorte gleichermaßen zutrifft.

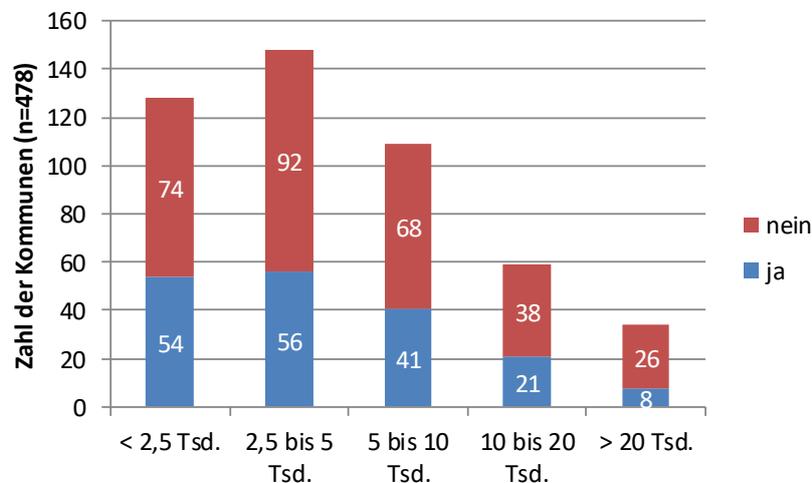
Abbildung B-32: Wie häufig stellt Ihre Kommune einen Aufnahmeantrag für die Förderung im ELR?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Zuwendungsfähig sind auch Maßnahmen zur Vorbereitung und Begleitung investiver Projekte durch die Gemeinden und dabei insbesondere auch Prozesse der Bürgerbeteiligung durch Moderation im Planungs- und Umsetzungsprozess. Dies führte zur Frage, in welchem Umfang Kommunen externe Fachdienstleister im ELR-Prozess einschalten.

Abbildung B-33: Stützt sich Ihre Kommune im ELR-Prozess auf externe Fachdienstleister?



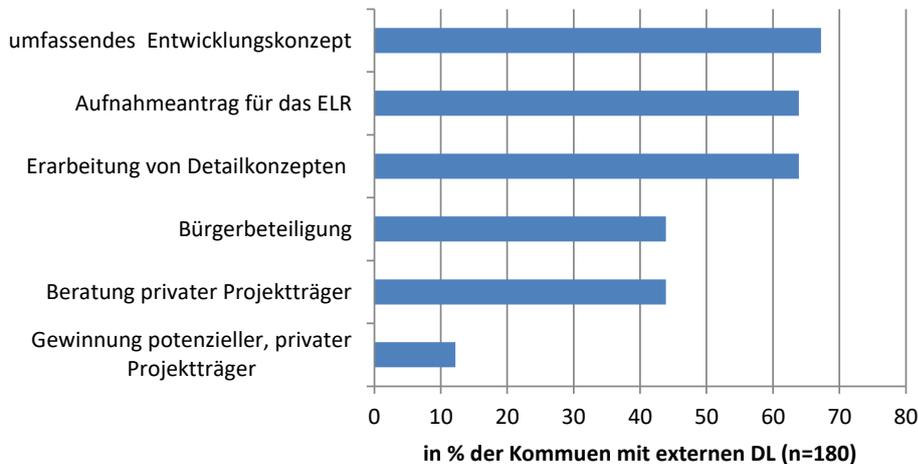
Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Insgesamt 38 % der Kommunen nutzen externe Expertise im ELR-Prozess. Dabei schalten die großen Kommunen mit über 20 Tsd. Einwohner vergleichsweise selten externe Dienstleister ein. Die Anteile der Kommunen aus den übrigen Größenklassen liegen relativ eng beieinander.

Insgesamt zeigt sich aber eine gewisse Tendenz: Je kleiner die Kommune, desto eher werden externe Dienstleister in Anspruch genommen (Abbildung B-33).

In der Mehrzahl der Fälle stehen konzeptionelle Grundlagen oder die Erstellung des Aufnahmeantrags im Vordergrund. Nur selten werden externe Dienstleister eingeschaltet, um potenzielle, private Projektträger für eine Beteiligung im ELR zu gewinnen (Abbildung B-34).

Abbildung B-34: Externe Fachdienstleister werden eingeschaltet für ...

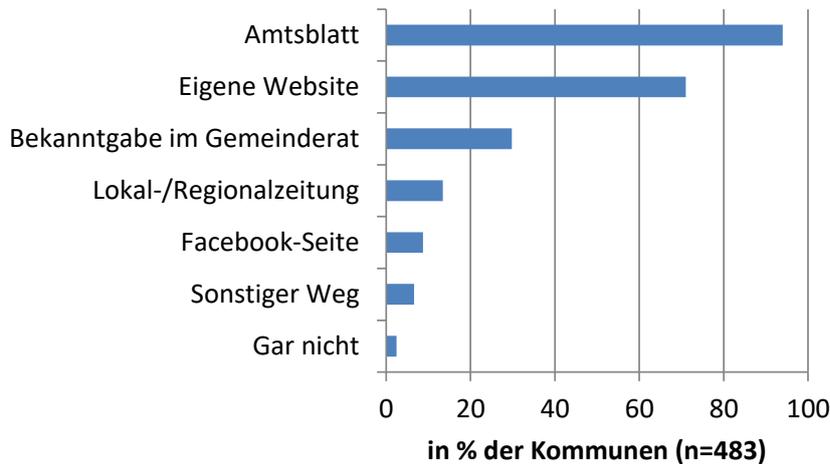


Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Der eigentliche Startpunkt zur Generierung von Projekten für den kommunalen Aufnahmeantrag kann in der jährlichen Programmausschreibung durch das MLR gesehen werden. Hier werden – neben den Terminen zur Antragstellung – auch spezifische Förderthemen benannt, die im jeweiligen Programmjahr besonders zu berücksichtigen sind. Da die Förderprojekte in der ganz überwiegenden Mehrzahl von privaten Projektträgern auf den Weg gebracht werden, stellte sich die Frage, wie die Kommunen das ELR und dabei insbesondere die jährliche Ausschreibung in ihrer Kommune bekannt machen.

In den Ergebnissen zeigt sich, dass die Kommunikation durch die Kommunen nur vergleichsweise selten über die Veröffentlichung auf den „Standardwegen“ Amtsblatt und kommunale Website hinausreicht. In der direkten Kommunikation spielt die Bekanntgabe im Gemeinderat bei etwa 30 % der Kommunen eine Rolle. In gewisser Weise lässt sich dazu auch die Veröffentlichung auf der Facebook-Seite zählen, die rund 10 % der Gemeinden als Instrument einsetzen. Im kleineren einstelligen Prozentbereich (in der Abbildung B-35 unter der Kategorie „Sonstiger Weg“ zusammengefasst) wird auf Bürgerversammlungen informiert bzw. erfolgt die persönliche Werbung auf Ortsteilebene.

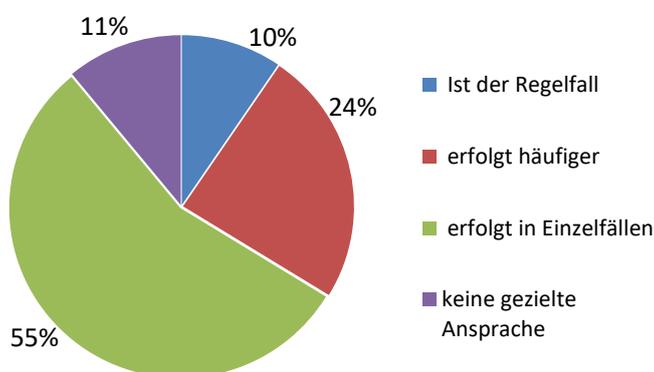
Abbildung B-35: Wie wird das ELR, insbesondere die jährliche Ausschreibung, in ihrer Kommune bekannt gemacht?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

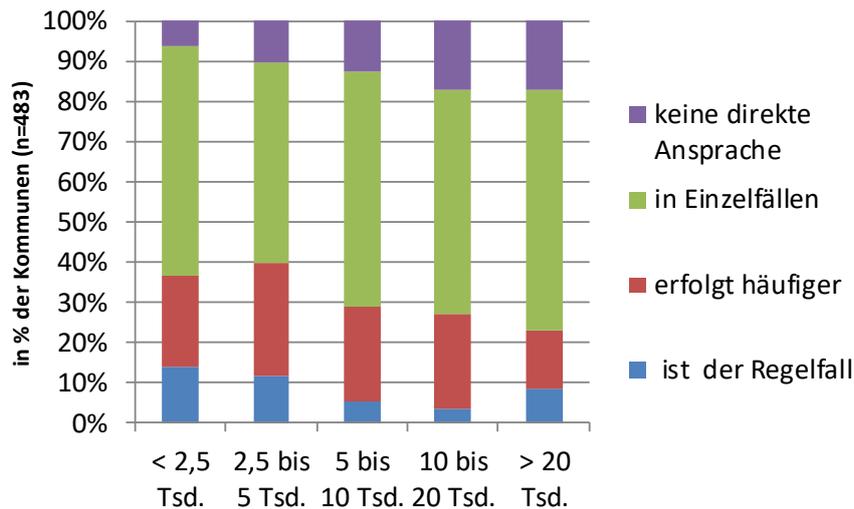
Als Indikator für zielgerichtetes Vorgehen im Rahmen der kommunalen Handlungskonzepte wurde die Frage nach der aktiven Ansprache von potenziellen Projektträgern durch die Kommune gestellt. Hier zeigt sich, dass etwa ein Drittel der Kommunen die aktive Ansprache potenzieller Projektträger als Regelfall bzw. häufiger praktiziert. Dabei zeigt sich auch, dass die aktive regelmäßige bzw. häufige Ansprache eher überdurchschnittlich in den kleineren Gemeinden stattfindet. Auch war ein gewisser Zusammenhang dahingehend zu erkennen, dass wachstumschwache und finanzschwache Gemeinden überdurchschnittlich aktiv waren.

Abbildung B-36: Sprechen Sie aktiv potenzielle Projektträger für eine Teilnahme am ELR an?



n=483

noch Abbildung B-36: Aktive Ansprache nach Gemeindegrößenklasse

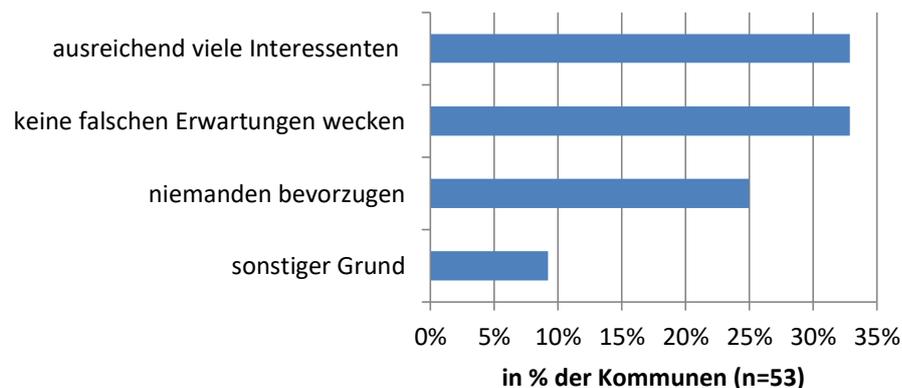


Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Zudem wurde nach den Gründen gefragt, warum keine direkte Ansprache praktiziert wird. Der Anteil der entsprechenden Unternehmen ist nicht sehr groß. Es erscheint aber plausibel, dass die Argumente im Wesentlichen auf die Kommunen zutreffen, die nur in Einzelfällen gezielt ansprechen.

Ein Drittel der Kommunen sieht wenig Notwendigkeiten, weil ausreichend viele Interessenten für Förderprojekte bereit stünden (Abbildung B-37). Eine vergleichbar große Gruppe will bei möglichen Interessenten keine falschen Erwartungen wecken, denn die Kommunen können ja nicht garantieren, dass ein Projekt tatsächlich in die Förderung aufgenommen wird. Etwa ein Viertel der Kommunen will durch den Verzicht erreichen, dass niemand mit Blick auf die Förderung bevorzugt wird.

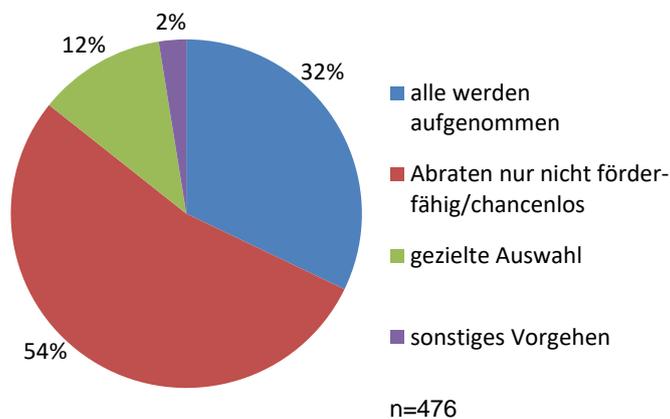
Abbildung B-37: Wenn keine direkte Ansprache - warum nicht?



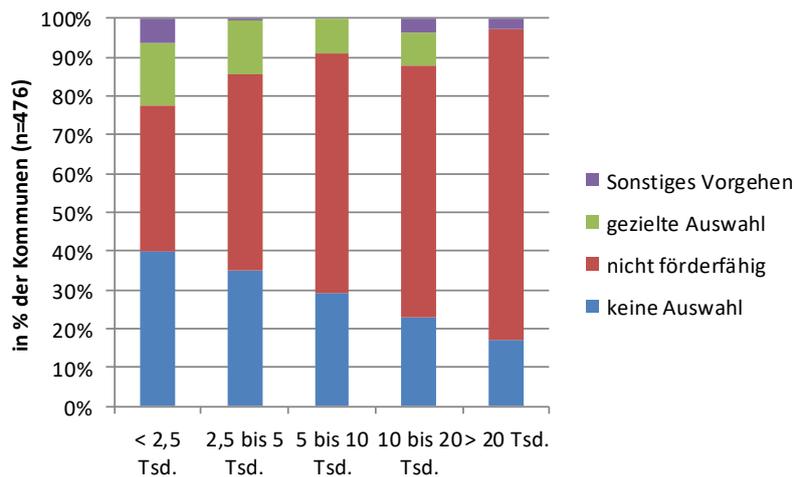
Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Der folgende Prozessschritt betrifft die Zusammenstellung der Projekte für den kommunalen Aufnahmeantrag. Frage ist auch hier, wie zielgerichtet die jeweilige Kommune vorgeht: Werden alle Projekte, die an die Kommune herangetragen oder auch von der Kommune akquiriert wurden, am Ende auch in den Antrag aufgenommen oder findet eine gezielte Auswahl der Projekte statt, etwa mit Blick auf die strategischen Ziele der Kommune. Dazwischen ist die Antwort-Kategorie „Abraten von nicht förderfähigen / offensichtlich chancenlosen Projekten angesiedelt.

Abbildung B-38: Werden Projekte für den kommunalen Aufnahmeantrag ausgewählt?



Auswahl von Projekten nach Gemeindegrößenklasse



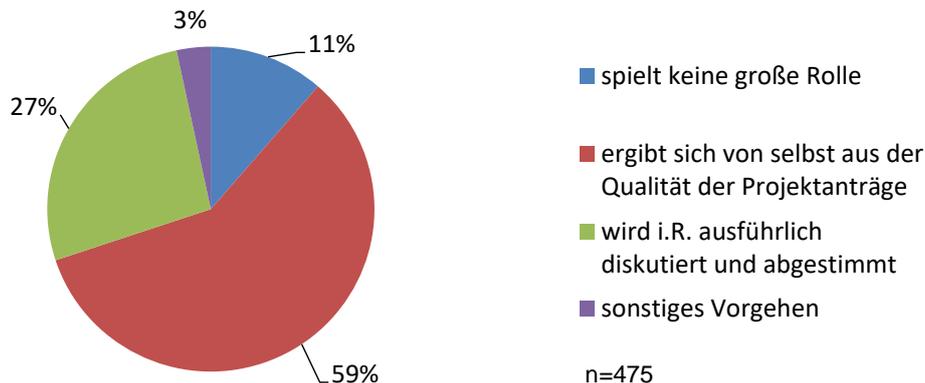
Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Im Ergebnis zeigt sich, dass kaum eine gezielte Auswahl von Projekten von Seiten der Kommunen stattfindet. Nur rund 12 % der antwortenden Kommunen wählen gezielt aus. Mehr als die Hälfte rät den Antragsstellern von Projekten ab, die nicht förderfähig sind oder offensichtlich keine Chancen für die Aufnahme in die Förderung haben. Knapp ein Drittel der antwortenden Kommunen nimmt alle Projekte in den Förderantrag auf. Nur wenige Kommunen haben Einträge beim „sonstigen Vorgehen“ vorgenommen. Dabei wurde beispielsweise von den betreffen-

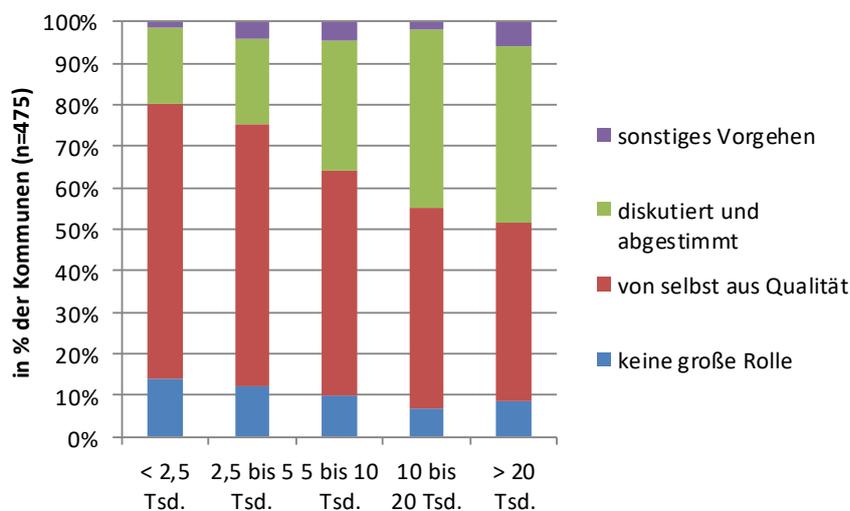
den Kommunen darauf hingewiesen, dass nur regelmäßig ein bis zwei Projekte angemeldet würden und damit eine Projektauswahl nicht erforderlich wäre, dass man sich vor Ratschlägen an die potenziellen Projektträger mit Landratsamt oder Regierungspräsidium abstimme oder dass man zu den Chancen berate, die Entscheidung zur Aufnahme aber bei den Projektträgern bliebe.

Unterteilt nach Größenklassen zeigt sich, dass mit abnehmender Größe auch der Anteil der Kommunen steigt, die alle Projekte in den kommunalen Antrag aufnehmen. Auf der anderen Seite steigt mit abnehmender Größe aber in geringen Umfang auch der Anteil der Kommunen, die gezielt auswählen.

Abbildung B-39: Im kommunalen Aufnahmeantrag sollen die Projekte in eine Rangfolge nach der Bedeutung für die Kommune gebracht werden. Die Priorisierung der Projekte ...



noch Abbildung B-39: Nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

In einem weiteren Schritt der Erstellung des kommunalen Aufnahmeantrags sind die Projektanträge durch die Kommunen zu priorisieren. D. h. die Projekte sind der Bedeutung für die Kommune entsprechend im Aufnahmeantrag in eine Rangfolge zu bringen. Mit den Antwortkategorien „die Priorisierung der Projekte spielt keine große Rolle“ und „die Priorisierung der Projekte

wird ausführlich diskutiert und abgestimmt“ werden die gegensätzlichen Vorgehensweisen abgesteckt. Dazwischen liegt die Position, dass sich die Priorisierung aus den qualitativen Unterschieden der angemeldeten Projekte quasi „von selbst“ ergebe (Abbildung B-39). Für etwas mehr als ein Viertel der Kommunen ist die Priorisierung der Projekte ein Arbeitsschritt, der ausführlich diskutiert und abgestimmt wird. Für die große Mehrheit von 60 % der Kommunen fällt kein großer Abstimmungsbedarf an, weil die Reihenfolge bei unterschiedlicher Qualität der Projektanträge nicht schwierig zu bestimmen ist. Für gut jede zehnte Kommune spielt die Priorisierung der Projekte in der Aufstellung des Aufnahmeantrags keine große Rolle. Die Unterteilung nach Größenklassen lässt einen deutlichen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Vorgehen in der Priorisierung erkennen. Ausführlich diskutiert und abgestimmt wird vor allem in größeren Kommunen, die in der Regel auch eine höhere Zahl an Projekten jährlich beantragen. In kleineren Kommunen ist die Priorisierungsentscheidung weniger komplex, wenn das Ranking nur für zwei oder drei Projekte vorgenommen werden muss. Oder sie entfällt völlig bei nur einem Projekt.

Zusätzlich wurde in der Frage die Möglichkeit eingeräumt, in einem Freitextfeld sonstige Vorgehensweisen zu skizzieren, die durch die Antwortvorgaben nicht abgedeckt waren. Hier hatten einige Kommunen darauf hingewiesen, dass ihr kommunaler Aufnahmeantrag häufig nur ein Projekt enthalte. Andere Aussagen betrafen spezifische Priorisierungsregeln, etwa derart, dass kommunale Projekte oder Unternehmensprojekte generell Vorrang eingeräumt würden oder dass private Projekte Priorität nach zeitlichem Eingang bei der Verwaltung erhielten.

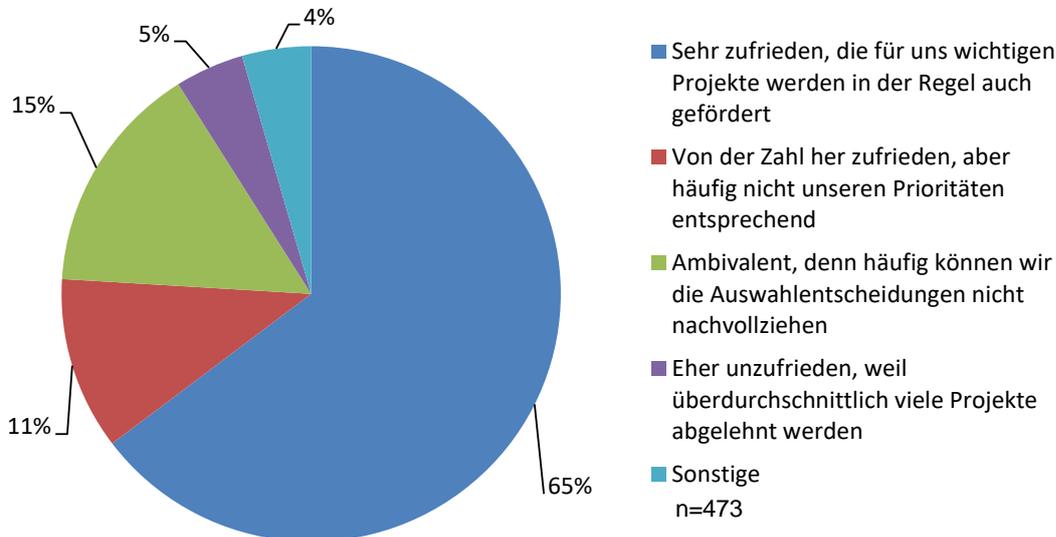
Nach fristgerechter Einreichung der Aufnahmeanträge durchlaufen sie ein mehrstufiges Auswahlverfahren, an dessen Ende ggfs. die Bewilligung der beantragten Förderprojekte steht.

In der Abfolge der Prozessschritte folgt der Bewilligung der Projekte - explizit oder implizit - eine Bewertung durch die Kommunen. Im Rahmen der Befragung wurde die Frage nach der Zufriedenheit der Kommunen mit der Projektauswahl in diesen „zeitlichen“ Kontext gestellt. Grundsätzlich wäre es aber auch denkbar gewesen, die Frage in den Themenkomplex zur Zielerreichung und zu Förderwirkungen einzuordnen.

Die Eckpunkte in den Antwortvorgaben werden durch die folgenden Zuschreibungen markiert: „Sehr zufrieden, die für uns wichtigen Projekte werden in der Regel auch gefördert“ und „eher unzufrieden, weil überdurchschnittlich viele Projekte abgelehnt werden“. Dazwischen liegen die Kategorien „von der Zahl her zufrieden, aber häufig nicht unseren Prioritäten entsprechend“ und „ambivalent, denn häufig können wir die Auswahlentscheidungen nicht nachvollziehen“. Darüber hinaus gab es die Möglichkeit, in einem Freitextfeld Bewertungen zur Zufriedenheit vorzunehmen, falls die Antwortvorgaben für die jeweilige Kommune nicht zutrafen.

Insgesamt zeigen sich 2/3 der antwortenden Kommune sehr zufrieden mit der Auswahl der Projekte. Zusammengenommen ein Viertel der Kommunen sehen ihre Prioritäten häufig nicht berücksichtigt oder können die Förderentscheidungen nicht nachvollziehen. Eher unzufrieden äußert sich nur jede 20ste Kommune.

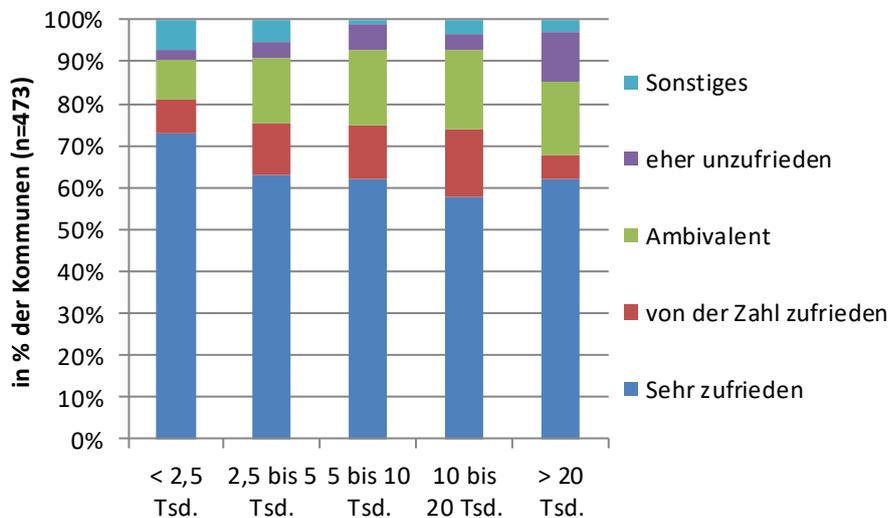
Abbildung B-40: Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Auswahl der Projekte, die in die ELR-Förderung aufgenommen wurden?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Zwischen Größe der Gemeinde und Zufriedenheit mit der Projektauswahl zeichnet sich ebenfalls ein Zusammenhang ab. Die kleineren Gemeinden äußern in der Tendenz eine höhere Zufriedenheit mit der Projektauswahl als die größeren.

Abbildung B-41: Zufriedenheit mit den geförderten Projekten nach Gemeindegrößenklassen



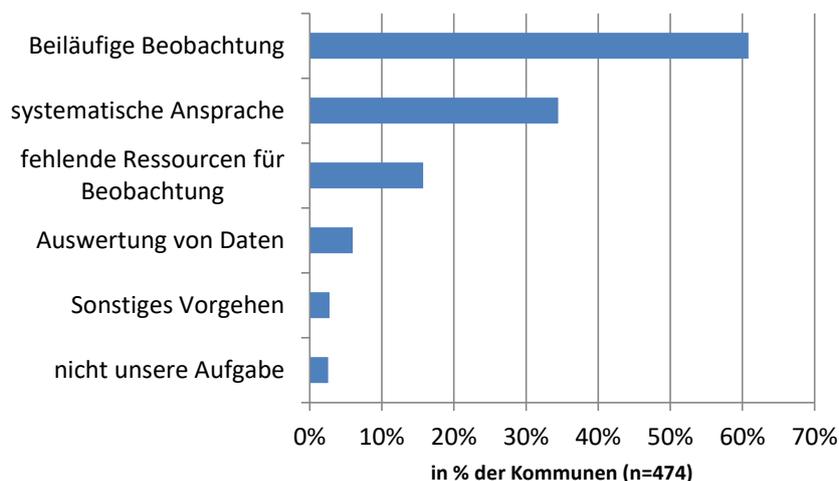
Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Ähnliche Muster zeigen sich in den Klassifizierungen nach Steuerkraft und Bevölkerungswachstum: Finanzschwächere und wachstumsschwächere Kommunen äußern in der Tendenz vergleichsweise höhere Zufriedenheitswerte. Dies passt auch zu den Ergebnissen der Analysen auf Basis der Förderstatistiken, wonach kleinere Gemeinden, Gemeinden mit geringer Steuerkraft und wachstumsschwache Kommunen vergleichsweise stärker über das ELR gefördert werden.

Insgesamt 21 Kommunen hatten ihre Antwort unter der Rubrik „Sonstiges“ vermerkt und zusätzliche Texteinträge vorgenommen. Von den 21 Antwortenden waren 10 ohne Förderprojekt im Evaluationszeitraum. Überwiegend haben diese Kommunen fehlende Erfahrungswerte für eine Bewertung angeführt. Weitere Antworten enthielten Kritik an der Ablehnung vieler Projekte bzw. an der hohen Gewichtung des Förderschwerpunkts Wohnen, an der Definition der Finanzstärke von Kommunen, an der fehlenden Nachvollziehbarkeit des häufigen Wechsels der Auswahlkriterien oder den aus Sicht des Antwortenden zu eng gefassten Förderkriterien für kommunale Projekte.

Formal wird die Prozesskette, die ein Aufnahmeantrag durchläuft, mit der Realisierung und Abrechnung der Förderprojekte abgeschlossen. Wie bereits ausführlich dargelegt, ist aber eine kommunale Entwicklungsstrategie, in die sich die ELR-Projekte einfügen, in aller Regel langfristig angelegt. Für Anstoß- und Nachzieheffekte und sich kumulierende Förderwirkungen in einem Ort ist ein langer Atem erforderlich. Für die laufende Überprüfung sowie ggfs. Anpassung oder Weiterentwicklung der kommunalen Entwicklungsstrategie erscheint es daher angezeigt, die Förderprojekte auch nach dem fördertechnischen Abschluss weiter zu beobachten. Damit würden auch Grundlagen für die Ermittlung von Förderwirkungen geschaffen.

Abbildung B-42: Verfolgt die Kommune nach der Realisierung der Förderprojekte deren weitere Entwicklung bzw. Nutzung?



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Ein Drittel der antwortenden Kommunen agiert in diese Richtung und spricht die Träger von Förderprojekten systematisch an. Für die Mehrheit der Kommunen ergibt sich die Beobachtung eher beiläufig. Etwa jede fünfte Kommune hat angegeben, nicht über die notwendigen Ressourcen für die Beobachtung der Projekte zu verfügen bzw. es nicht als Aufgabe zu sehen. Darüber hinaus wertet in diesem Zusammenhang nur ein kleiner Teil der Kommunen Daten aus.

B.2.4.3 Fazit zum konkreten Vorgehen

Insgesamt zeigt sich im Vorgehen der Kommunen eine große Vielfalt. Dabei erscheinen die Vorgehensweisen der Gemeinden zum ELR insgesamt als rational, weil im Wesentlichen den kommunalpolitischen Anreizen folgend. Eine eher verhaltene Programmkommunikation geht einher mit überwiegend seltener aktiver Ansprache von potenziellen Projektträger und gezielter Auswahl von Projekten. Insgesamt hat die Steuerbarkeit der Projektgenerierung ihre Grenzen. Die strategische Perspektive der Gemeinden spiegelt sich dann vor allem in der Priorisierung der Projekte im kommunalen Aufnahmeantrag. Am Ende zeigt sich eine recht hohe Zufriedenheit der Förderkommunen mit der Projektauswahl.

B.2.5 Zielerreichung und Förderwirkungen

B.2.5.1 Befragungsansatz

Zentraler Gegenstand von Evaluationen ist die Ermittlung von Förderwirkungen. In den Analysen zur Förderlogik und darauf aufbauend zu den Grundzügen eines Fördercontrolling wurden die verschiedenen Zielebenen und mögliche Indikatoren dargelegt. Als besondere Herausforderungen wurden externe Effekte von Förderprojekten, Synergien einer integrierten Vorgehensweise sowie die Dynamik aus der Kumulation von Projekten im Zeitablauf benannt. Quantitative Abfragen auf Ebene der Förderprojekte erfassen dann immer nur einen Teil der Förderwirkungen. Ein empirischer Messansatz für die über die Einzelprojekte hinausreichenden Effekte wäre allerdings extrem aufwändig. Vorausgesetzt, man löst die damit verbundenen methodischen Herausforderungen, hätte eine tatsächliche quantitative Messung zur Voraussetzung, dass auch kontinuierlich entsprechende Daten erhoben werden. Wie oben gezeigt, findet das auf Projektebene in den Kommunen kaum statt.

Empirisch fundierte Aussagen zur Gesamtwirkung der ELR-Förderung lassen sich im Rahmen dieser Befragung letztlich nur aus der Summe der Bewertungen der Kommunen zur Zielerreichung und Wirkungen gewinnen. Ohne ausreichende quantitative Basis muss sie sich darüber hinaus vor allem auf qualitative Zusammenfassungen und Bewertungen zu „Outcomes“ und

„Impacts“ stützen. Zudem ist die ELR-Förderung in langfristige Entwicklungsprozesse der jeweiligen Kommunen eingebettet, die keinen definierten Beginn und Abschlusszeitpunkt beinhalten. Folglich wurden vor allem Ziel-Themen und die Entwicklungsrichtungen in Folge der ELR-Förderung abgefragt.

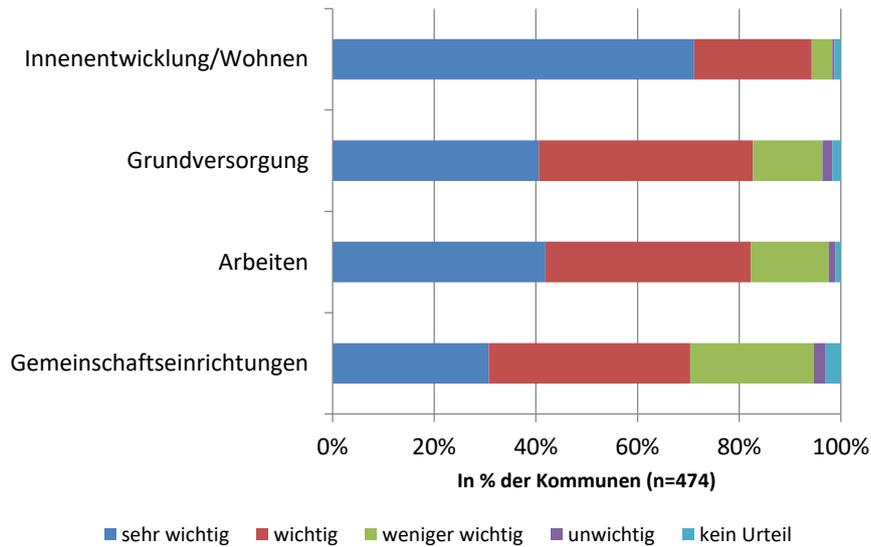
Die Fragen im Einzelnen beleuchten Ziele und Wirkungen aus verschiedenen Richtungen:

- Bedeutung der Förderschwerpunkte für die jeweilige Kommune
- Bewertung der Zielerreichung in den einzelnen Förderschwerpunkten
- Bewertung von Projektwirkungen auf die Vitalität der Kommune
- Weitere Wirkungen auf den Entwicklungsprozess der Kommune
- Besondere Wirkungen in Schwerpunktgemeinden
- Aktuelle Handlungsbedarfe

B.2.5.2 Befragungsergebnisse zur Zielerreichung und zu den Förderwirkungen

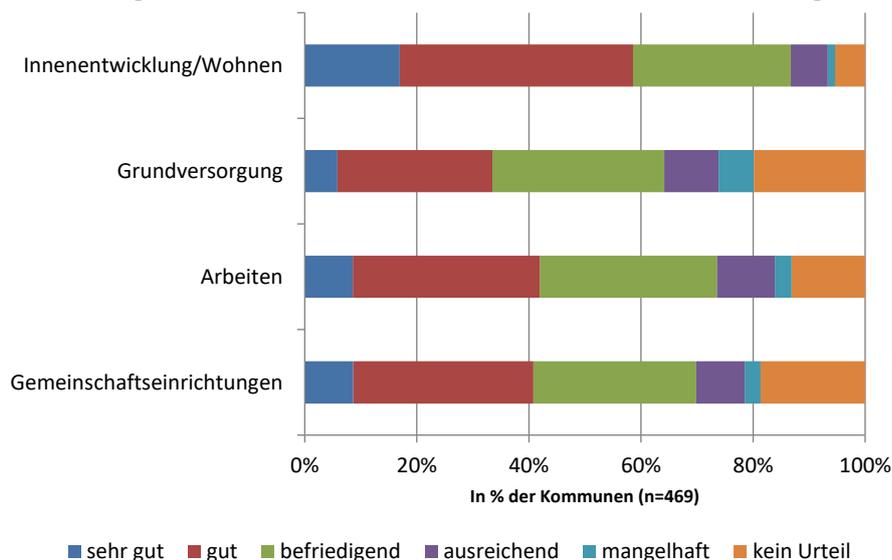
In den Antworten zur der Frage „wie wichtig sind die einzelnen Förderschwerpunkte für Ihre Gemeinde“ können sich die Prägungen der jeweiligen Kommune (reine Wohngemeinde, Arbeitsplatzangebot und gewisse Zentralitäten für die Versorgung), aktuelle Herausforderungen sowie Entwicklungsziele der Kommunen widerspiegeln. Auf hohem Aggregationsniveau ergeben sich daraus erste Hinweise auf die Gewichtung der Schwerpunkte im Förderprogramm.

Nach den Befragungsergebnissen zeigt sich eine deutliche Priorität für den Förderschwerpunkt „Innenentwicklung/Wohnen“ (Abbildung B-43). Mehr als 70 % der Kommunen betrachten dieses Schwerpunktthema als sehr wichtig. Damit rangiert es deutlich vor den Förderschwerpunkten Arbeiten und Grundversorgung, die von jeweils gut 40 % der antwortenden Kommunen als „sehr wichtig“ bewertet werden. Die Bewertungen zur Bedeutung des Förderschwerpunkts Gemeinschaftseinrichtungen bleiben deutlicher hinter den anderen Themen zurück. Dabei zeigen sich keine signifikanten Unterschiede nach Gemeindegröße, Bevölkerungswachstum oder Finanzkraft der Gemeinde. Die Rangfolge zwischen den Förderschwerpunkten bleibt auch erhalten, wenn man in der Abbildung die Segmente „sehr wichtig“ und „wichtig“ zusammen betrachtet.

Abbildung B-43: Wie wichtig sind die einzelnen ELR-Förderschwerpunkte für Ihre Gemeinde?

Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Die anschließende Frage hatte den Stand der Zielerreichung zum Gegenstand. Abgefragt wurden hier auf hohem Aggregationsniveau Einschätzungen zum Grad der Zielerreichung in den einzelnen Schwerpunktthemen, oder anders ausgedrückt, wie werden die Fortschritte eingeschätzt, die in Richtung einer als erwünscht betrachteten Struktur erzielt wurden.

Abbildung B-44: Wie bewerten Sie den Stand der Zielerreichung in den Förderschwerpunkten?

Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Das Thema „Innenentwicklung/Wohnen“ hat aus Sicht der antwortenden Kommunen nicht nur die höchste Bedeutung, sondern erhält auch die besten „Noten“ mit Blick auf die Zielerreichung

(Abbildung B-44). Darin dürfte sich auch widerspiegeln, dass die Zahl der Förderprojekte in diesem Förderschwerpunkt während des Evaluationszeitraums stark gewachsen ist.

Am niedrigsten werden die Fortschritte beim Thema „Grundversorgung“ eingeschätzt. Das dürfte auch nicht zuletzt Folge davon sein, dass die Zahl der Förderprojekte in diesem Themenbereich vergleichsweise niedrig ausfällt. Zudem stellen sich an die Projekte besondere Herausforderungen, insbesondere die Tragfähigkeit von Unternehmen der Grundversorgung auch langfristig sicherzustellen. Die Zielerreichung im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ wird insgesamt etwas besser bewertet als im Thema „Gemeinschaftseinrichtungen“.

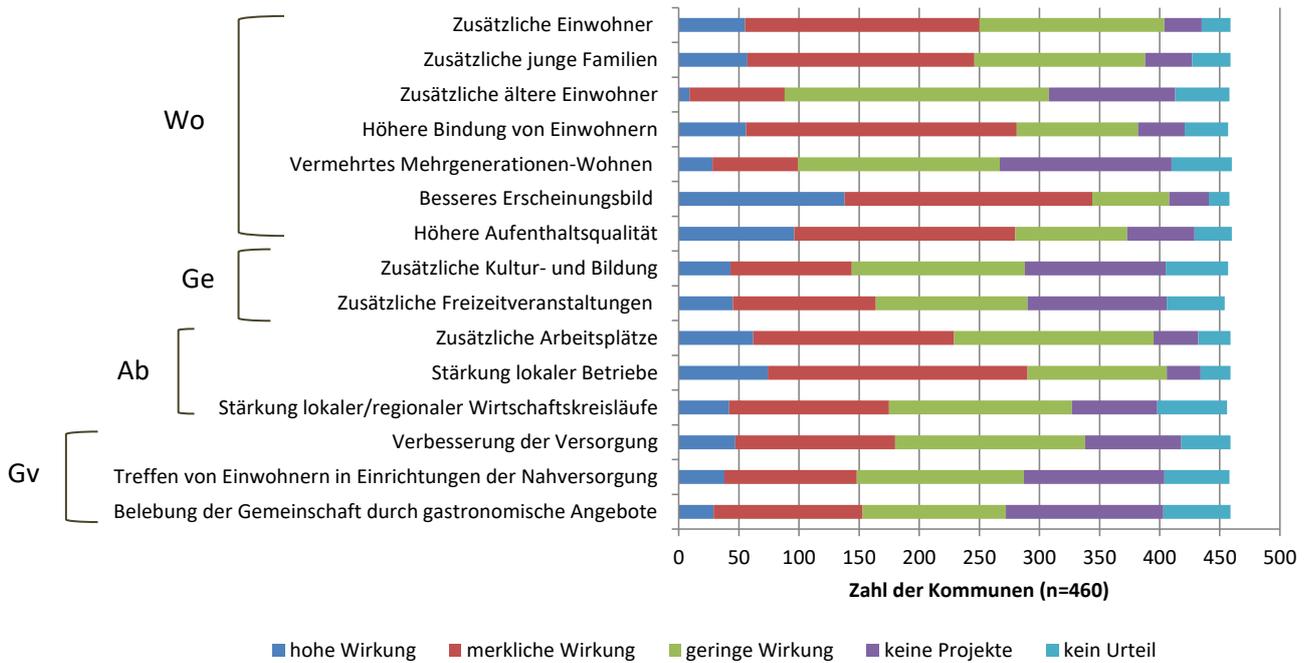
Nach den grundlegenden Einschätzungen zur Bedeutung der Förderschwerpunkte und den generellen Einschätzungen zur Zielerreichung wurden im folgenden Befragungsschritt die in der Diskussion des Fördercontrollings entwickelten „Outcome-Indikatoren“ aufgegriffen. Dabei geht es vor allem um die Effekte auf die gesellschaftlichen und ökonomischen Förderziele. Bereits in der Formulierung der Frage wurde versucht, die eigentlichen Ziele unter einem anschaulichen Begriff zusammenzufassen. Am passendsten erschien dafür der Begriff der „Belebung der Kommune“. In den Antwortkategorien wurden dann die Ziele für die einzelnen Förderschwerpunkte aufgefächert.

An Abbildung B-45 lässt sich die Zuordnung der „Outcome-Indikatoren“ zu den einzelnen Förderschwerpunkten ablesen. Für jeden Indikator sollten die Kommunen die Förderwirkungen auf der Grundlage einer vierstufigen Skala bewerten. Zusätzlich wurde noch die Option eingeräumt, auch explizit „kein Urteil“ abzugeben.

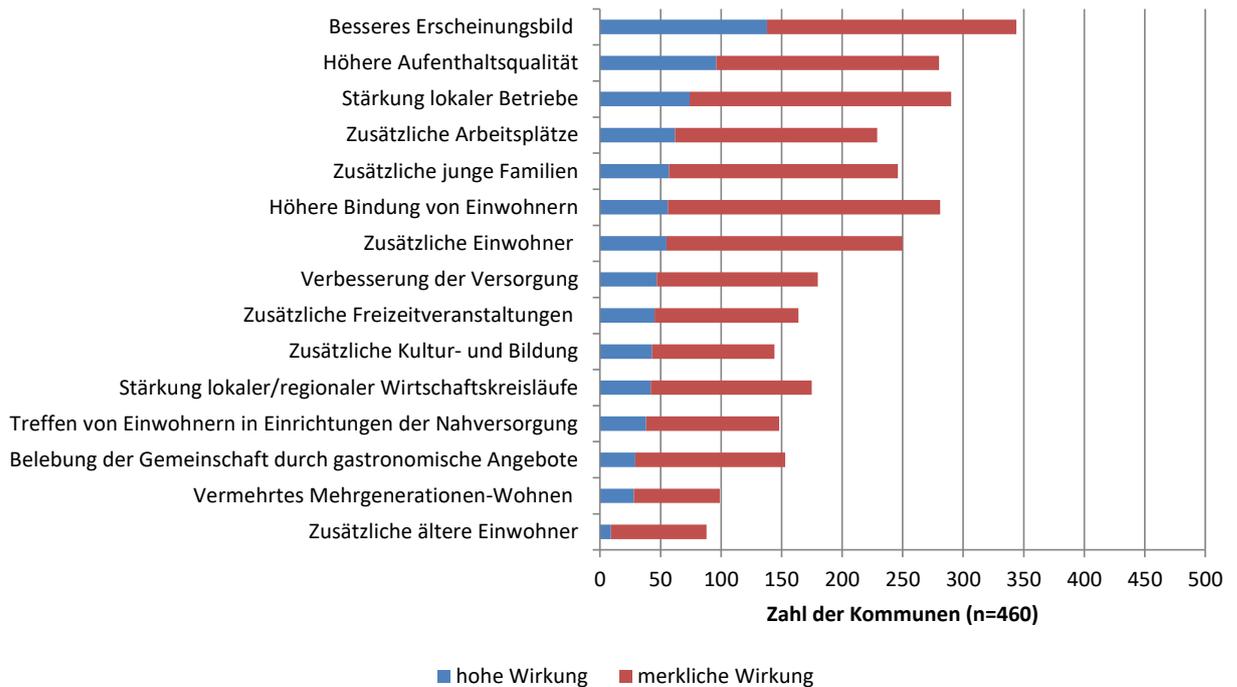
Die Abbildung zeigt grundsätzlich, dass die Einschätzungen zu den Wirkungen auf der Ebene der „Outcomes“ eine hohe Bandbreite aufweisen. Um die Übersichtlichkeit zu verbessern, wurden im zweiten Teil der Abbildung die Themen nach der Bewertung „hohe Wirkung“ sortiert und nur die Antworten für „hoch“ und „merklich“ aufgeführt.

Abbildung B-45: Wie bewerten Sie die Wirkungen der ELR-Projekte auf die Belebung Ihrer Kommune?

Antworten gesamt



Reduziert und in der Sortierung nach „hoher Wirkung“



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Das bessere Erscheinungsbild und die höhere Aufenthaltsqualität erhielten die häufigsten Nennungen einer hohen Wirkung. Dies geht einher mit der Gewinnung bzw. stärkeren Bindung von

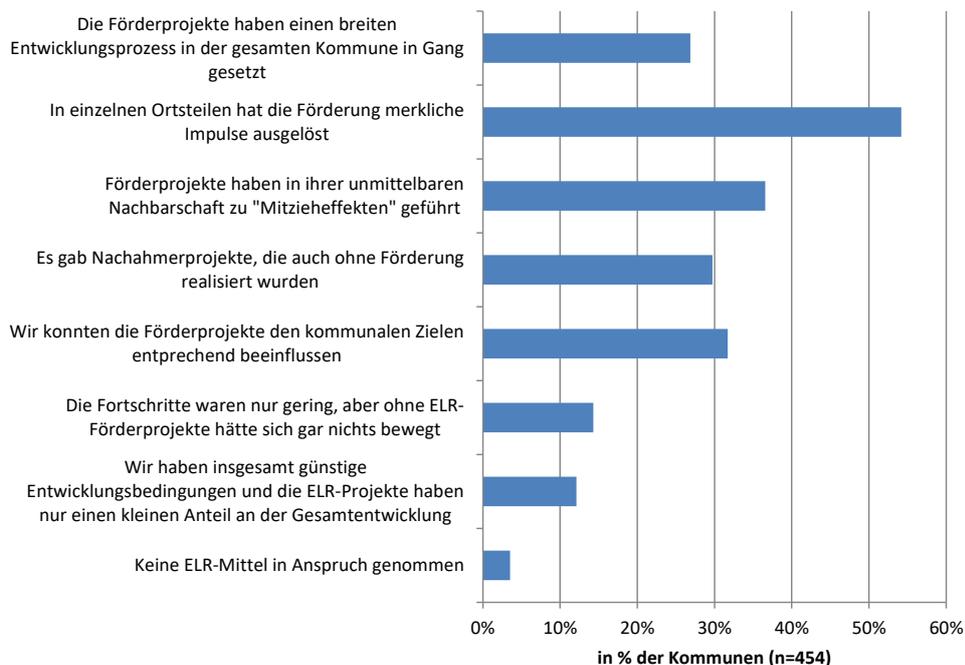
Einwohnern in den Ortskernen. Dazwischen liegen noch Wirkungszuschreibungen zum Förderschwerpunkt „Arbeiten“ („Stärkung lokaler Betriebe“ und „zusätzliche Arbeitsplätze“).

In der unteren Hälfte angesiedelt wurden die Outcomes zu den Themen Grundversorgung und Gemeinschaftseinrichtungen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Zahl der Förderprojekte hier vergleichsweise niedrig ausfällt (auch erkennbar an den Segmenten „keine Projekte“). Die Wirkungen mit Blick auf den demografischen Wandel fallen eher schwach aus. Vermehrtes Mehrgenerationen-Wohnen oder auch zusätzliche ältere Einwohner in den Ortskernen erhielten die niedrigsten Wirkungszuschreibungen. Insgesamt sind diese Ergebnisse konsistent mit den Antworten zur generellen Frage nach der Zielerreichung in den Förderschwerpunkten.

Eine weitere Dimension der Zielerreichung betraf die Stärke der Förderwirkungen und die Erfassung von Effekten, die über die eigentlichen geförderten Projekte hinausreichen. Mehrfachantworten waren möglich. Zudem bestand auch wieder die Möglichkeit, in einem Freitextfeld spezifische Wirkungen in der Kommune zu beschreiben, die durch die Antwortkategorien nicht abgedeckt waren.

Abbildung B-46 zeigt alle Antworten in % der teilnehmenden Kommunen. Die Balken addieren sich aufgrund der Mehrfachantworten auf über 200 %, d. h. jede antwortende Kommune hat im Durchschnitt etwas mehr als 2 Antwortvorgaben angekreuzt.

Abbildung B-46: Welche weiteren Wirkungen der ELR-Förderung sehen Sie für Ihre Kommune?

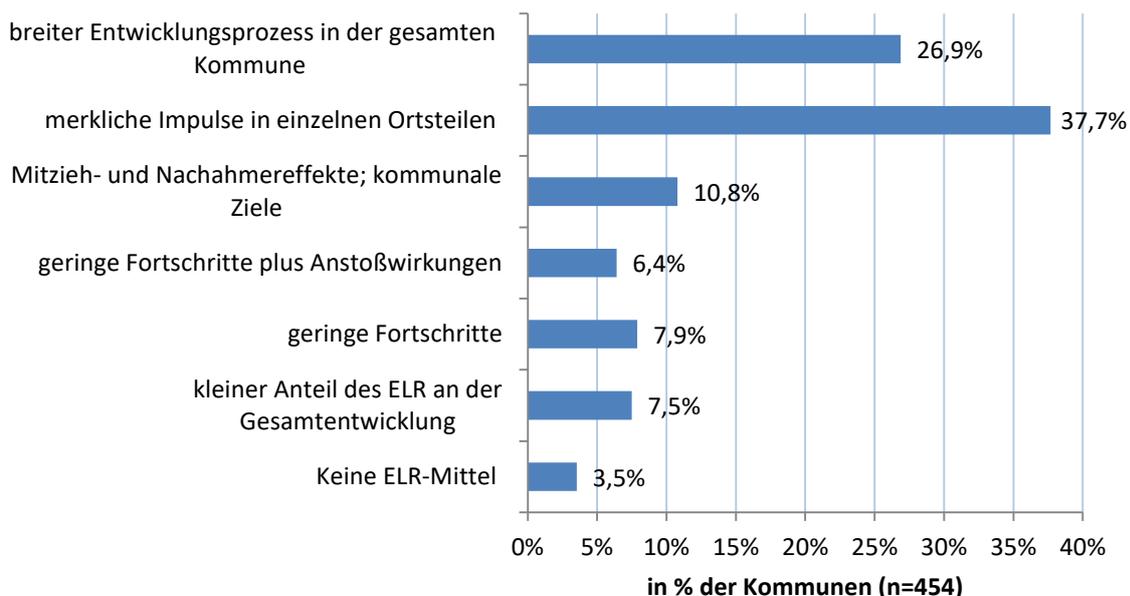


Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Insgesamt 17 Kommunen nutzten die Möglichkeit, Texteinträge vorzunehmen. Zum Teil wurden dadurch die in den Antwortvorgaben enthaltenen Aussagen nochmal verstärkt. Zusätzliche Aspekte waren Mitnahmeeffekte durch private Investoren, die merkliche Reduzierung von Druck auf die Außenbereichsflächen durch geförderte Wohnprojekte im Ortskern und die Wertschätzung der Unternehmen vor Ort durch die Förderung.

Die Antwortvorgaben zu dieser Frage beinhalten eine Hierarchie etwa in der Art, dass ein breiter Entwicklungsprozess in der gesamten Kommune auch merkliche Impulse in einzelnen Ortsteilen umfasst und beide Kategorien auch immer Mitzieh- oder Nachahmereffekte beinhalten. Für eine prägnantere Zuordnung von Wirkungen wurden die Antworten in der Weise umcodiert, dass immer nur die „höchste“ Antwort gezählt wurde. Zudem wurden die Antworten zu Mitzieheffekten, Nachahmerprojekten und zur Beeinflussung von Projekten entsprechend kommunalen Zielen unter dem Begriff der Anstoßwirkungen zusammengefasst. Geringe Fortschritte heißt: Über die unmittelbare Realisierung der Förderprojekte hinaus haben sich kaum Effekte eingestellt. Zudem gab es noch Kommunen, die eher geringe Fortschritte sahen, darüber hinaus aber auch noch weitere Effekte angegeben haben. Diese wurden in der Kategorie der Kommunen mit geringen Fortschritten plus Anstoßwirkungen zusammengefasst (Abbildung B-47).

Abbildung B-47: Welche weiteren Wirkungen der ELR-Förderung sehen Sie für Ihre Kommune?(umcodiert)



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

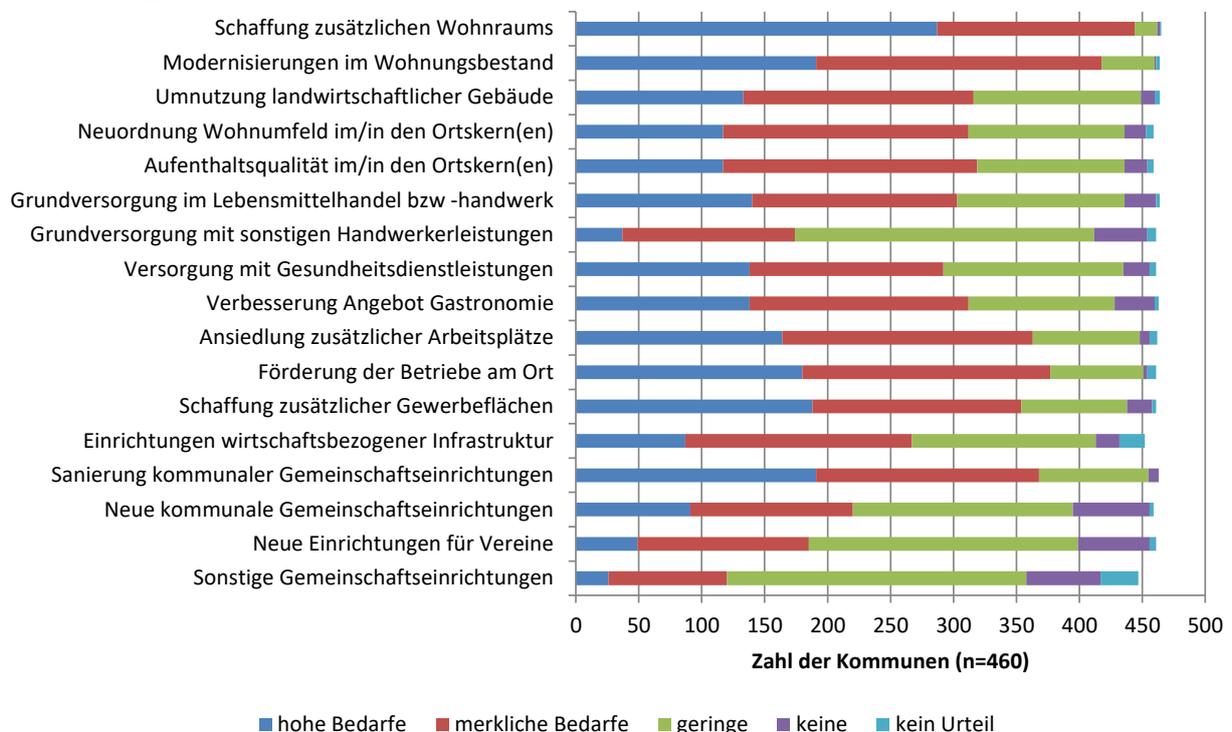
Danach sahen etwas mehr als ein Viertel der Kommunen durch die geförderten ELR-Projekte einen breiten Entwicklungsimpuls für die gesamte Kommune in Gang gesetzt. Für knapp 38 %

konzentrierten sich merkliche Wirkungen auf einzelne Ortsteile. Ungefähr jede siebte Kommune gab an, dass die ELR-Förderung nur zu geringen Fortschritten in der Zielerreichung geführt hat. Etwa die Hälfte davon sah über die unmittelbaren Projektwirkungen zumindest noch weitere Anstoßwirkungen. Darüber hinaus wurden Mitzieh- und Nachahmereffekte von knapp 11 % als zentrale Wirkungen angegeben, während 7,5 % der Kommunen nur einen geringen Anteil der ELR-Förderung an der Gesamtentwicklung der Kommune sahen. Dabei wurde ein „breiter Entwicklungsprozess in der Kommune“ überdurchschnittlich häufig von kleineren Kommunen benannt, während „einzelne Ortsteile“ eher von größeren Kommunen als umfassendste Kategorie angekreuzt wurden.

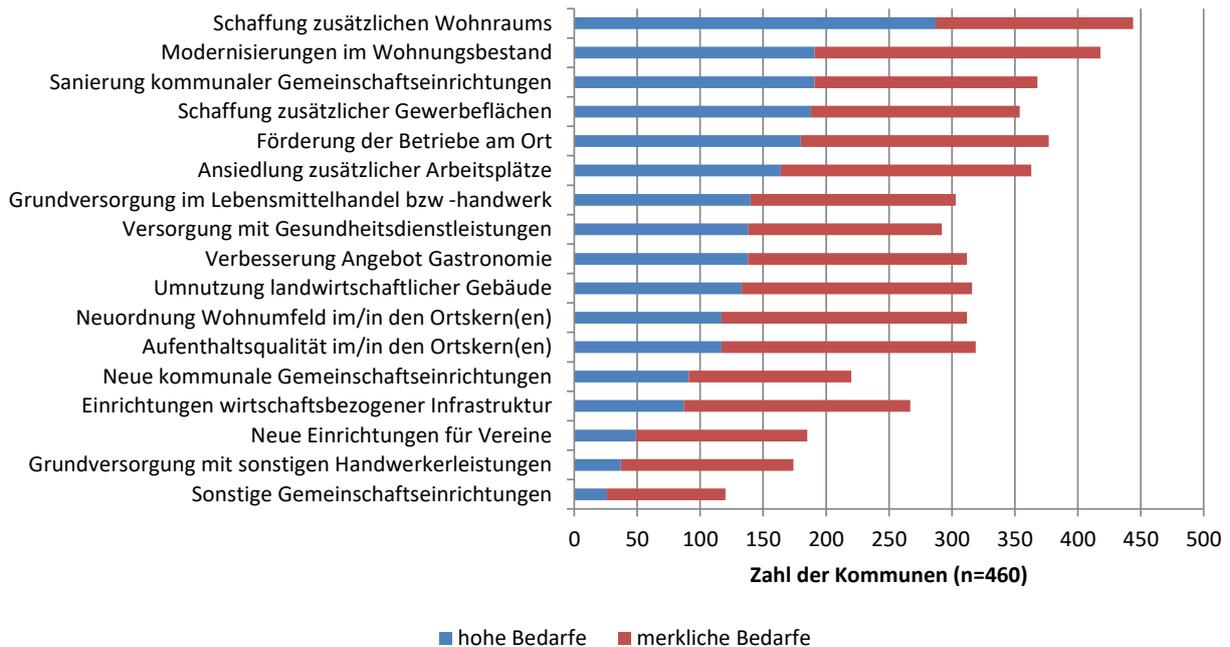
Die Fragen nach der Zielerreichung bezogen sich auf die zurückliegenden Entwicklungen. Mit der Frage nach den aktuellen Handlungsbedarfen der Kommunen wurde der Fokus auf die Dringlichkeit von Themen in der näheren Zukunft gerichtet.

Abbildung B-48: Wie schätzen Sie die aktuellen Handlungsbedarfe für Ihre Kommune in den folgenden Themen ein?

Antworten gesamt



Noch Abbildung B-48: Reduziert und in der Sortierung nach „hohen Bedarfen“



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Der zweite Teil der Abbildung B-48 zeigt die Themen sortiert in der Reihenfolge nach „hohen Bedarfen“. Mit sichtbarem Abstand steht die Schaffung zusätzlichen Wohnraums an der Spitze, gefolgt von Modernisierungen im Wohnungsbestand, Themen des Förderschwerpunkts Arbeiten sowie die Sanierung von Gemeinschaftseinrichtungen bilden quasi das „Verfolgerfeld“.

B.2.5.3 Fazit zu Zielerreichung und Förderwirkungen

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse die Effektivität der ELR-Förderung: Die Wirkungen gehen in die gewünschten Richtungen und der überwiegenden Mehrzahl der Kommunen und Förderthemen sind in den beiden Förderschwerpunkten Wohnen und Arbeiten auch hohe bzw. merkliche Wirkungen festzustellen. In den Förderschwerpunkten Grundversorgung und Gemeinschaftseinrichtungen wurden wesentlich weniger Projekte gefördert. Dem entsprechend waren die Förderwirkungen in den Kommunen auch geringer.

Zur Stärke der Wirkungen lässt sich festhalten, dass fast 2/3 der Gemeinden merkliche Impulse der ELR-Förderung auf die gesamte Kommune bzw. einzelne Ortsteile sehen. In rund 14 % der Fälle waren die erzielten Fortschritte eher gering.

Die Verbesserung des Erscheinungsbildes und die Erhöhung der Aufenthaltsqualität in den Ortskernen erhalten die höchsten Wirkungszuschreibungen. Verbesserte Erscheinungsbilder,

höhere Aufenthaltsqualitäten sowie die Umsetzung von Wohnprojekten gehen einher mit zusätzlichen Einwohnern und höheren Bindungen von Einwohnern in den Ortskernen. In der Folge sinkt der Druck auf die Neuinanspruchnahme von Flächen.

Ebenfalls sieht der überwiegende Teil der befragten Gemeinden hohe und merkbare Wirkungen der ELR-Förderung auf die Stärkung lokaler Betriebe. Die Wirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen liegen in der Bewertung etwas niedriger. In der Zusammenfassung nach Förderungsschwerpunkten zeigt sich die höchste Bewertung für Innenentwicklung/Wohnen, gefolgt von den Schwerpunkten Arbeiten, Grundversorgung und Gemeinschaftseinrichtungen. Dies spiegelt sich auch in den formulierten Handlungsbedarfen nach Einzelthemen.

B.2.6 Bewertungen zum ELR insgesamt

B.2.6.1 Befragungsansatz

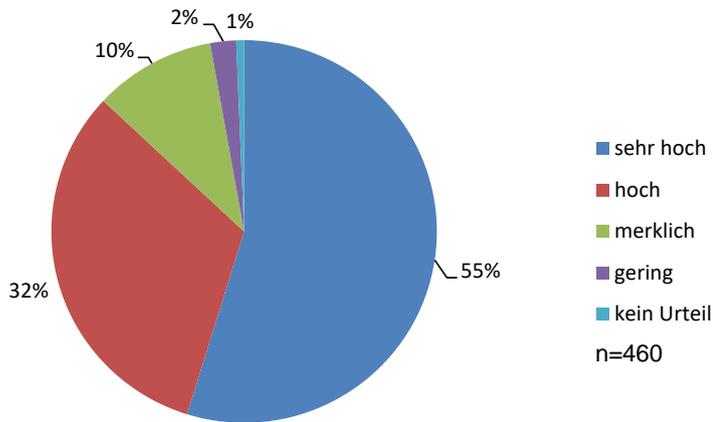
Im Anschluss an die Wirkungsfragen wurden Bewertungen zum ELR insgesamt abgefragt. Neben einer eher globalen Gesamtbewertung waren Beurteilungen des Aufwands im ELR insgesamt und die Bewertung verschiedener Verfahrenselemente gefordert.

B.2.6.2 Befragungsergebnisse zu den Bewertungen

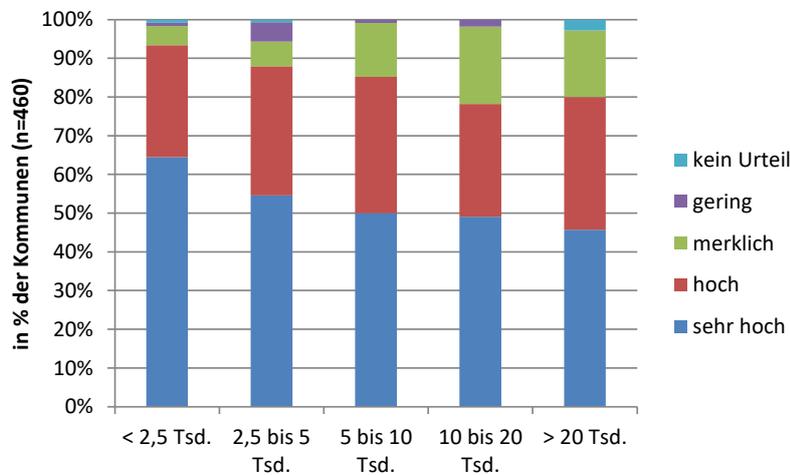
Zum Abschluss der Online-Befragung sollten die Gemeinden noch eine Bewertung zur generellen Bedeutung des ELR für die strukturelle Entwicklung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg insgesamt abgeben. Diese allgemeine Bewertung sollte also über die Bedeutung des ELR für die eigene Kommune hinausreichen und aus einer übergeordneten Perspektive erfolgen. Fast 90 % der befragten Kommunen schätzen die Bedeutung des ELR für die Entwicklung ländlich geprägter Kommunen und in der Summe für den ländlichen Raum insgesamt als sehr hoch bzw. hoch ein. Nur sehr wenige Kommunen sehen eine geringe Bedeutung. Dabei lassen sich auch wieder gewisse Differenzierungen nach Gemeindegröße erkennen: Kleinere Kommunen schätzen die Bedeutung in der Tendenz höher ein als größere Kommunen (Abbildung B-49).

Abbildung B-49: Wie bewerten Sie die grundsätzliche Bedeutung des ELR für die strukturelle Entwicklung der ländlich geprägten Gemeinden?

Insgesamt

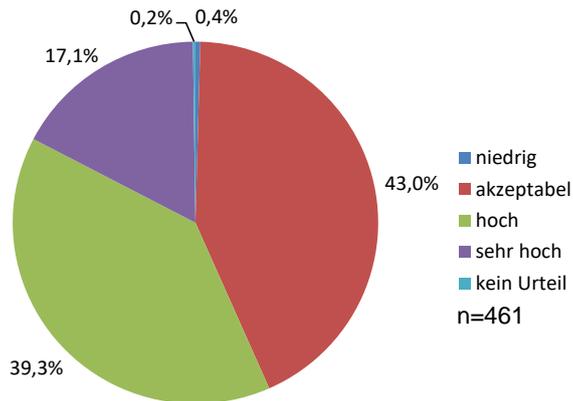
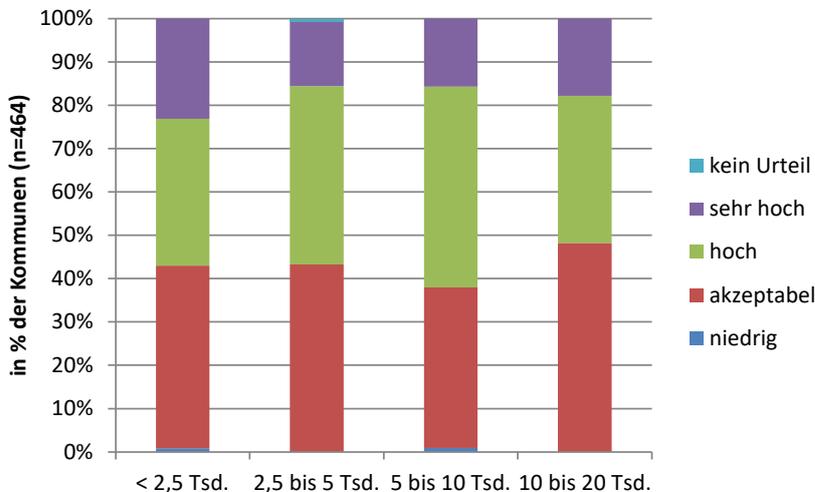


Nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Zur Gesamtbewertung des ELR gehören auch Aussagen zum mit der ELR-Förderung verbundenen Aufwand. Angesichts des insgesamt recht komplexen Aufbaus des Förderverfahrens sollten die Kommunen zunächst eine Gesamteinschätzung abgeben. Einen niedrigen Aufwand sehen nur sehr wenige Kommunen. Die mit 43 % der Antworten am häufigsten gewählte Kategorie bezeichnet den Aufwand als akzeptabel. Etwas mehr als die Hälfte der Kommunen sehen einen hohen bis sehr hohen Aufwand. Dabei zeigt sich eine leichte Tendenz, dass kleinere Gemeinden die Belastung vergleichsweise höher einschätzen (Abbildung B-50).

Abbildung B-50: Wie bewerten Sie den Aufwand im ELR insgesamt?**Insgesamt****Nach Gemeindegrößenklassen**

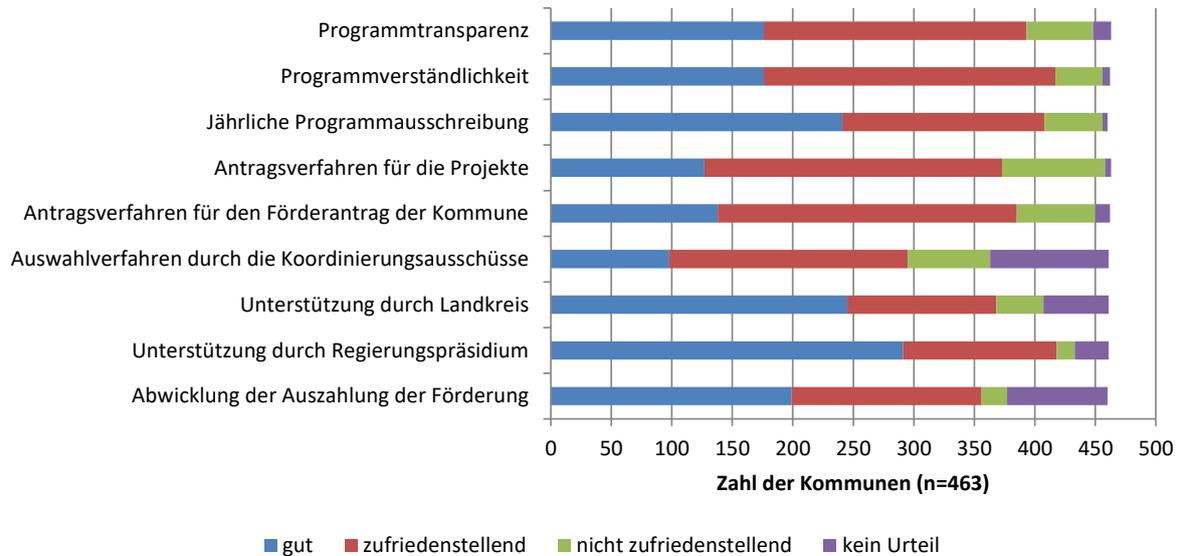
Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Die anschließende Frage differenziert die Bewertung nach einzelnen Verfahrenselementen. Generell lässt sich festhalten, dass die einzelnen Verfahrenselemente fast durchgängig von jeweils mindestens 80 % der antwortenden Kommunen mit gut bzw. zufriedenstellend eingeschätzt wurden. Ausnahme ist hier das Auswahlverfahren durch die Koordinierungsausschüsse, welches 64 % der Kommunen mit mindestens „zufriedenstellend“ bewerten. Hier ist der Anteil der Gemeinden mit mehr als 20 % vergleichsweise hoch, die kein Urteil abgaben (Abbildung B-51).

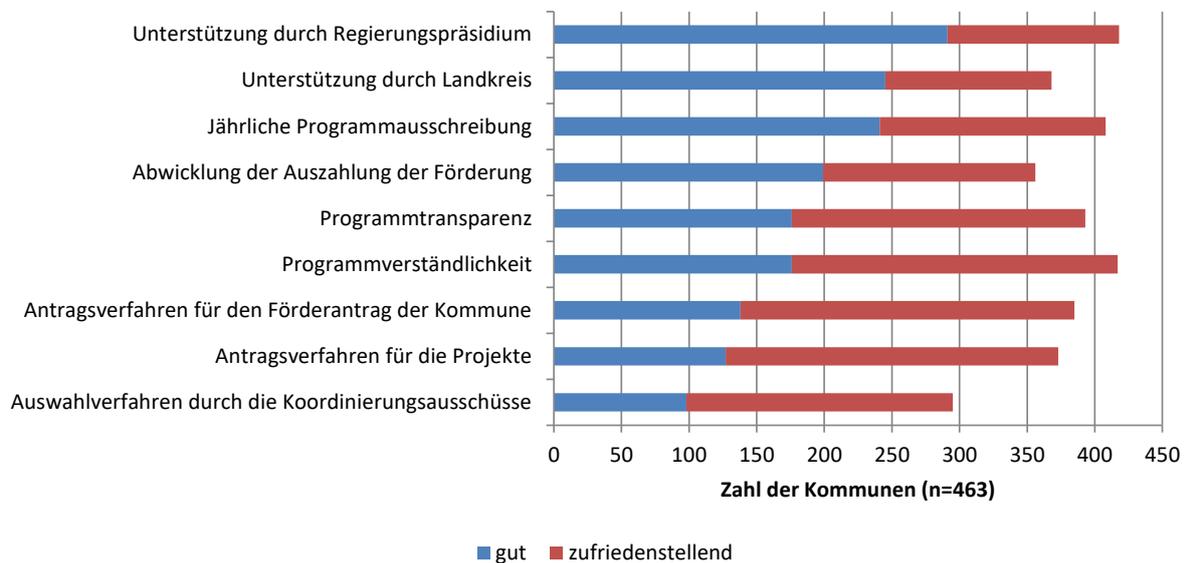
In die Bewertung der Antragsverfahren für die Projekte und die Kommunen dürfte auch der damit verbundene Aufwand eingeflossen sein. Die Werte von mehr als 80 % der Kommunen mit mindestens zufriedenstellend können dann auch in Richtung eines akzeptablen Aufwands für diese spezifischen Verfahrenskomponenten interpretiert werden.

Abbildung B-51: Wie bewerten Sie einzelne Verfahrenselemente im ELR?

Antworten gesamt



Reduziert und in der Sortierung nach „gut“



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung..

Sortiert man Antwortkategorien nach der Häufigkeit der Bewertung „gut“, stehen die Unterstützung durch Regierungspräsidien und die Landkreise in der Rangfolge ganz oben. Insgesamt erhält das Auswahlverfahren durch die Koordinierungsausschüsse die geringste Zahl an guten Bewertungen. Zusätzlich zu den vorgegebenen Antwortkategorien wurde auch die Möglichkeit gegeben, im Rahmen von freien Texteinträgen weitere Verfahrenselemente zu benennen und zu bewerten. Genutzt wurde das von 17 Kommunen. Hier wurden zum Teil nochmals Aufwandspositionen wiederholt oder auch die zeitliche Taktung des ELR-Verfahrens thematisiert.

Mit Blick auf die Koordinierungsausschüsse hatten einige Kommunen noch explizit auf die Nachvollziehbarkeit der Auswahlentscheidungen hingewiesen.

B.2.6.3 Fazit der Bewertungen zum ELR insgesamt

Die grundsätzliche Bedeutung der ELR-Förderung für die strukturelle Entwicklung der ländlichen Räume in Baden-Württemberg wird als überwiegend sehr hoch bis hoch bewertet. Der Aufwand im ELR wird als akzeptabel bis hoch eingestuft. Im Vergleich dazu erhalten die verschiedenen Verfahrenselemente insgesamt positive Bewertungen.

B.2.7 Thema Schwerpunktgemeinden

B.2.7.1 Befragungsansatz zu den Schwerpunktgemeinden

Für das Thema der Schwerpunktgemeinden wurden zwei Ansätze verfolgt. Zum einen wurden den Schwerpunktgemeinden spezifische Fragen gestellt, zum anderen wurden Fragen, die allen Gemeinden gestellt wurden, nochmals spezifisch für Schwerpunktgemeinden ausgewertet.

B.2.7.2 Empirische Ergebnisse zu Schwerpunktgemeinden

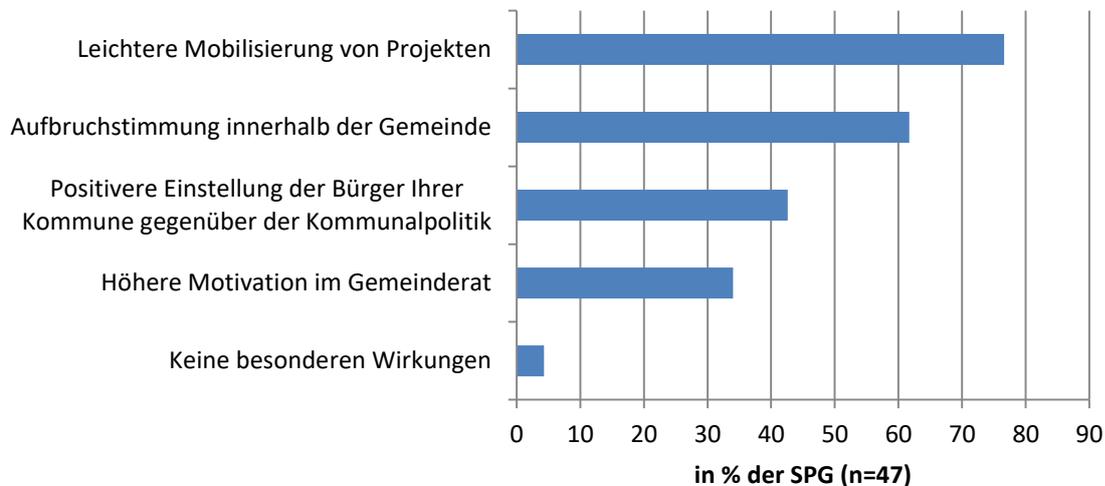
Zusammenfassend sollen zu Beginn ausgewählte empirische Ergebnisse von Fragen „an alle“ skizziert werden, die nochmals spezifisch für die Schwerpunktgemeinden ausgewertet wurden. Im Einzelnen können genannt werden:

- eine deutlich höhere Einschaltung externer Dienstleister auf allen Ebenen des ELR-Prozesses,
- eine mäßig höhere direkte Ansprache potenzieller Projektträger durch Schwerpunktgemeinden verglichen mit normalen ELR-Gemeinden,
- eine signifikant bessere Bewertungen der dynamischen Förderwirkungen durch die Schwerpunktgemeinden verglichen mit den normalen ELR-Gemeinden,
- teilweise merklich höhere Wirkungszuschreibungen mit Blick auf Outcome-Indikatoren, die die „Vitalisierung“ der Kommune betreffen,
- eine noch höhere Zufriedenheit mit der Projektauswahl.

Unter den Antworten zur Frage nach besonderen Wirkungen durch den Status als Schwerpunktgemeinde wird die „leichtere Mobilisierung von Förderprojekten“ von nahezu 80 % der Schwerpunktgemeinden bejaht. Darin dürfte sich zum einen widerspiegeln, dass die Förderpräferenzen insbesondere bei Projekten der Innenentwicklung potenzielle Projektträger motivieren. Zum anderen dürfte der konzentrierte Förderimpuls auch entsprechende Mitzieh- und Nachah-

mereffekte auf den Weg rufen. Dies schlägt sich für die Mehrheit der Schwerpunktgemeinden auch in einer Aufbruchstimmung innerhalb der Gemeinde nieder (Abbildung B-52).

Abbildung B-52: Ihre Kommune war bzw. ist Schwerpunktgemeinde - konnten dadurch (bislang) besondere Wirkungen erzielt werden?

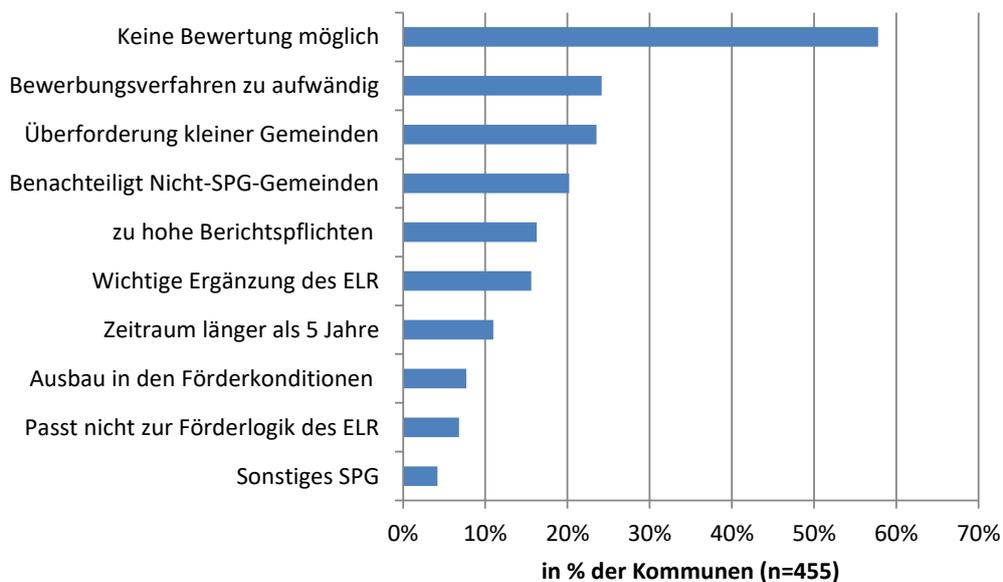


Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Im Rahmen der Gesamtbewertungen wurde auch Urteile über das Instrument der Schwerpunktgemeinde abgefragt. Abbildung B-53 ist zu entnehmen, dass der überwiegende Teil der Kommunen keine Bewertung abgab, da keine hinreichenden Kenntnisse zum Thema SPG vorhanden waren.

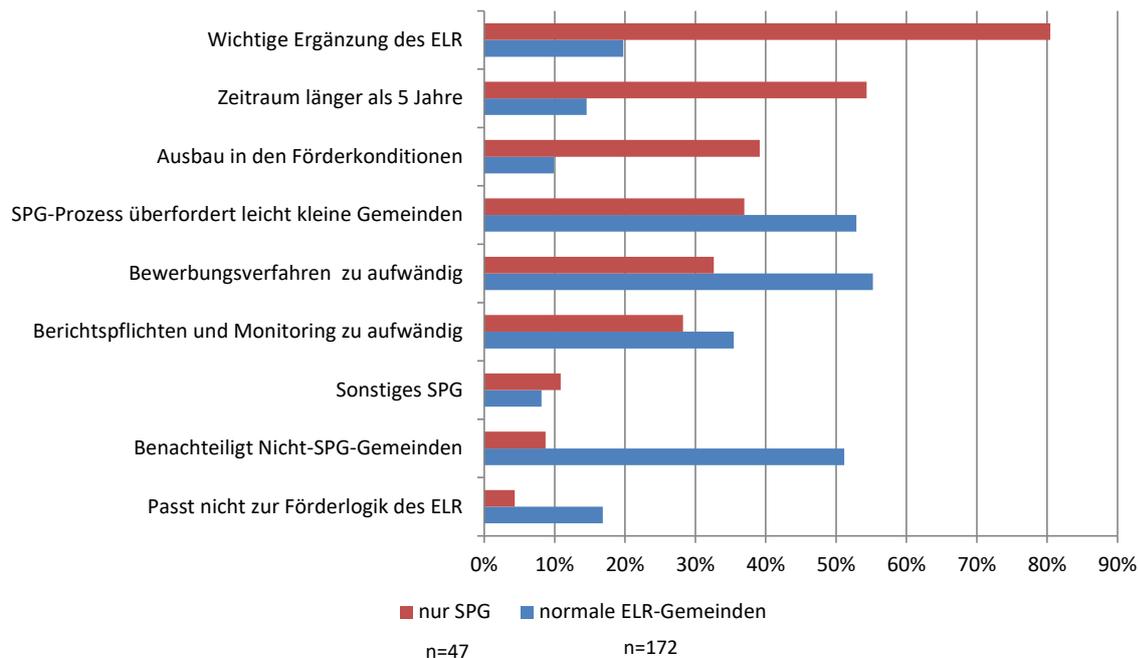
Abbildung B-53: Wie beurteilen Sie das Instrument der Schwerpunktgemeinde?

Alle Antworten



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Noch Abbildung B-53: Fälle mit Bewertungen (sortiert nach Nennungen SPG)



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Von besonderem Interesse ist, die Urteile von Schwerpunktgemeinden mit einschlägigen Erfahrungen und den normalen ELR-Gemeinden zu vergleichen. Dazu wurden im zweiten Teil der Abbildung nur die Fälle aufgenommen, die Bewertungen vorgenommen hatten. Das waren alle antwortenden Schwerpunktgemeinden und 172 normale ELR-Gemeinden.

Erkennbar ist, dass die Schwerpunktgemeinden das Instrument deutlich besser beurteilen als die normalen ELR-Gemeinden. Dies trifft sowohl auf die Aussagen zu, die das Instrument „Schwerpunktgemeinde“ in den Gesamtkontext des ELR stellen als auch auf diejenigen, die den SPG-spezifischen Aufwand zum Gegenstand haben. Anzumerken ist auch, dass die kleinen SPG-Gemeinden die Kategorie der „Überforderung kleiner Gemeinden“ nur unterdurchschnittlich häufig angekreuzt haben. Zudem ist über die Hälfte der Schwerpunktgemeinden der Ansicht, dass der Förderzeitraum von 5 Jahren zu kurzfristig ist und verlängert werden sollte. Einem Ausbau in den Förderkonditionen stimmen 40 % der antwortenden Schwerpunktgemeinden zu.

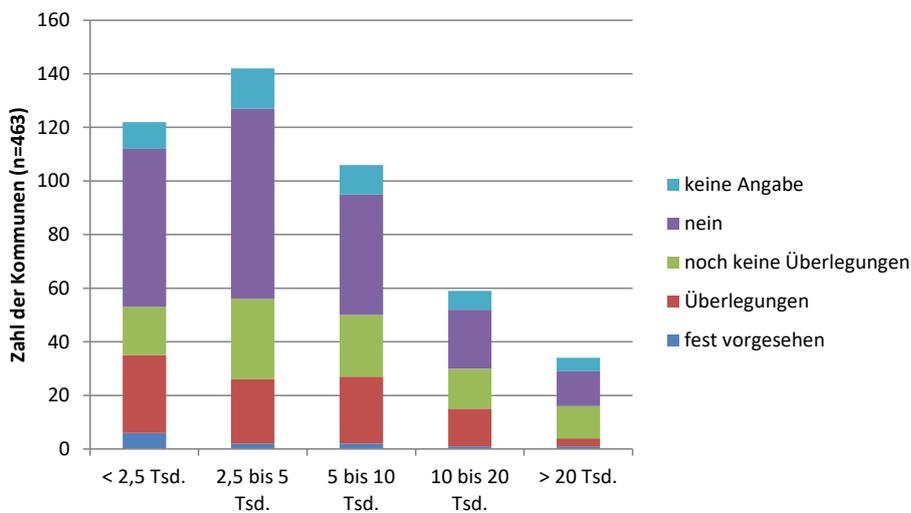
Zudem hatten die Kommunen die Möglichkeit, weitere Beurteilungspunkte in ein Freitextfeld einzutragen. Häufig wurden dabei einzelne Antwortvorgaben nochmals besonders betont. Zusätzliche thematische Aspekte zielten auf die Benachteiligung von Kommunen mit vielen Orts-teilen und der damit verbundenen Schwierigkeit, tatsächlich Schwerpunkte zu entwickeln, die Verhinderung weiterer Flächenentwicklungen während der Förderperiode oder der Zulassung

von Gemeinden aus den Randzonen um die Verdichtungsräume zum Bewerbungsverfahren als SPG.

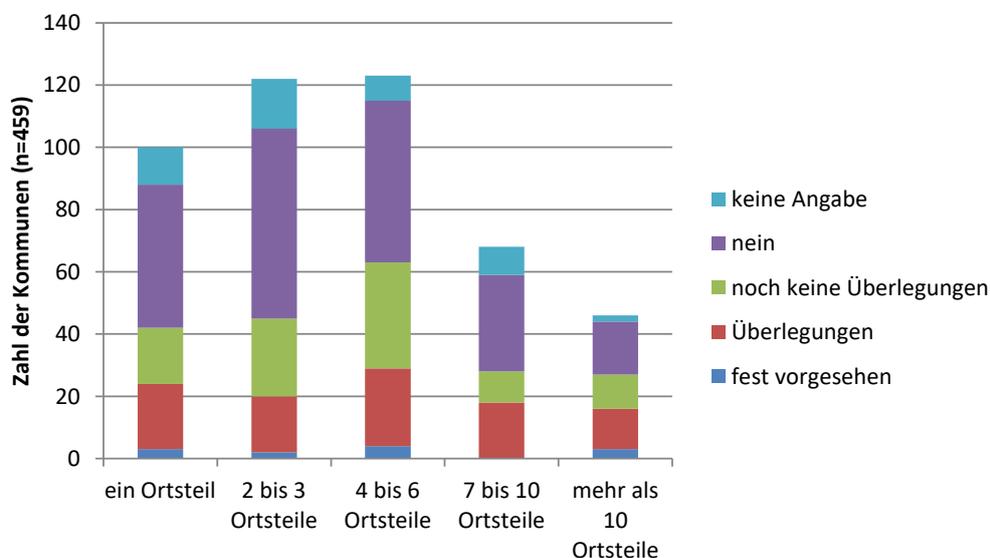
Abschließend wird hier noch die Frage diskutiert, ob die jeweilige Kommune plant, sich als Schwerpunktgemeinde zu bewerben (Abbildung B-54). Beantwortet wurde die Frage nur von Kommunen, die bislang keine Anerkennung als Schwerpunktgemeinde erlangt haben. Insgesamt zwölf Kommunen haben hier bereits feste Pläne gefasst. Rund ein Fünftel der befragten Kommunen stellt zumindest Überlegungen in diese Richtung an. Gut 45 % der Kommunen verneinen die Frage.

Abbildung B-54: Plant ihre Gemeinde, sich um eine Anerkennung als Schwerpunktgemeinde im ELR zu bewerben?

Nach Gemeindegrößenklassen



Nach Zahl der Ortsteile



Quelle: Online-Befragung der ELR-Kommunen, eigene Darstellung.

Dabei fällt der Zusammenhang mit der Gemeindegröße relativ schwach aus. Und auch die Zahl der Ortsteile scheint bei den Planungen für eine Bewerbung keinen großen Einfluss zu haben. Hintergrund dieser Frage war, dass stellenweise geäußert wurde, Gemeinden mit vielen Ortsteilen seien durch die Förderlinie der SPG benachteiligt, weil die Fördereffekte zu stark streuten.

B.2.7.3 Fazit zu Schwerpunktgemeinden

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Förderlinie SPG von Schwerpunktgemeinden deutlich positiver bewertet wird als von den übrigen Gemeinden. Dies gilt sowohl für den Aufwand einer Bewerbung als auch die Zufriedenheit mit der Projektauswahl oder die Zuschreibung von Förderwirkungen. Wenn also die „Bewerbungshürde“ überwunden wurde, waren die Erfahrungen offensichtlich überwiegend positiv. Die weniger positiven Bewertungen durch die normalen ELR-Gemeinden schlagen sich auch in einer eher verhaltenen perspektivischen Nachfrage nach einer Bewerbung zur Schwerpunktgemeinde nieder.

B.2.8 Vorschläge zur Weiterentwicklung des ELR

Vorschläge zur Weiterentwicklung des ELR wurden als offene Fragen gestellt. Die Antworten konnten in Textfeldern frei formuliert werden. Konkrete Vorschläge wurden im Einzelnen erfragt

1. zu Verbesserungen für den Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsprozess im ELR,
2. zur Weiterentwicklung der Ziele und Förderschwerpunkte im ELR und
3. zur Weiterentwicklung des Förderinstruments der Schwerpunktgemeinde.

Zu 1. „Haben Sie konkrete Verbesserungsvorschläge für den Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsprozess im ELR?“

Insgesamt 209 und damit knapp 40 % der antwortenden Kommunen hatten zu dieser Frage einen Texteintrag vorgenommen. Dabei standen der Antrags- und Bewilligungsprozess klar im Fokus. Das Thema „Auszahlungen“ spielte kaum eine Rolle.

Ein großer Teil der Vorschläge richtete sich auf die Vereinfachung des gesamten ELR-Verfahrens und damit auch auf die Reduzierung des Aufwands vor allem für das Antragsverfahren. Eine zentrale Rolle spielt dabei die weitgehende Digitalisierung des ELR-Verfahrens. Bislang werden nur die Formulare online bereitgestellt. Ansonsten ist der gesamte Prozess einschließlich der Aktenführung „papierbasiert“. Dabei wird auch mehr Transparenz und Klarheit in den Antragsformularen sowie bei der Abgrenzung der Förderkategorien angemahnt.

Daneben wurden noch verschiedene Vorschläge zur Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens und der Projektumsetzung unterbreitet. Neben einer generellen Verkürzung der Bewilligungsdauer bezogen sich die Vorschläge auf die Ermöglichung unterjähriger Antragsfristen oder auch die Ermöglichung einer vorzeitigen Baufreigabe - bei Unbedenklichkeit - vor einer Aufnahme in die Förderung.

Einige weitere Vorschläge betrafen die Struktur der Fördersätze. Beispielsweise wurden höhere Fördersätze insbesondere bei Umnutzungen oder umfassenden Modernisierungsmaßnahmen als sinnvoll erachtet.

Zu 2.: Haben Sie Vorschläge zur Weiterentwicklung der Ziele und der Förderschwerpunkte des ELR?

Insgesamt 133 Gemeinden oder knapp ein Viertel der antwortenden ELR-Kommunen hatten Vorschläge formuliert. Häufig kam darin die grundsätzliche Zufriedenheit mit den Zielen und den Förderschwerpunkten des ELR zum Ausdruck. Vorschläge betrafen auch vorwiegend bestimmte Projektarten innerhalb der Förderschwerpunkte, denen eine höhere Priorität eingeräumt werden sollte. Beispielsweise bekomme das Thema „Erhalt der Gastronomie“ aufgrund der - Demografie bedingt - zunehmenden Nachfolgethematik eine höhere Dringlichkeit. Darüber hinaus wurden nur verschiedene Stichworte benannt wie Klimaschutz, Breitbandversorgung, Mobilität oder Wegebau.

Thematisiert wurde in einigen Antworten die 50 %-Quote im Wohnungsbau. Anstelle einer strengen Quotierung wurde hier wieder für mehr Projekte im Förderschwerpunkt „Arbeiten“ plädiert.

Zu 3.: Haben Sie Vorschläge zur Weiterentwicklung des Förderinstruments der Schwerpunktgemeinde?

Zu Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Förderinstruments „Schwerpunktgemeinde“ hatten sich rund 12 % der insgesamt antwortenden Gemeinden geäußert. Häufig wurden in den Antworten lediglich nochmals die Bewertungen zur Schwerpunktgemeinden wiederholt (vergleiche Abbildung B-53). In Einzelfällen wurde empfohlen, das Förderinstrument wieder abzuschaffen.

Daneben bezogen sich Antworten vor allem auf

- das Senken der Hürden und des selbst zu tragenden Aufwands im SPG-Verfahren namentlich mit Blick auf kleine Gemeinden (fehlende personelle Kapazitäten, Kosten der Einschaltung externer Dienstleister),

- die bessere Abstimmung mit dem Städtebauförderungsprogramm (reicht von Ausweitung der ELR-Förderung bis hin zu Anpassung der Förderperiode an den Förderzeitraum in der Städtebauförderung) und
- die Verlängerung des Förderzeitraums von 5 Jahren (z. B. falls Förderrahmen noch nicht ausgeschöpft werden konnte).

Als Fazit aus den Antworten lässt sich insgesamt eine Zufriedenheit mit der grundsätzlichen Architektur des ELR ableiten. Verbesserungsvorschläge gehen insbesondere in Richtung Verringerung des Antragsaufwandes einschließlich der Digitalisierung des Prozesses sowie einer höheren Flexibilität des Bewilligungsprozesses.

B.2.9 Fragebogen

I) Grundlegende Angaben

Beantworten Sie zunächst bitte einige grundlegende Fragen

1. Online-Fragebogen ausgefüllt von:

Mehrfachantworten möglich

- Bürgermeister/in
- Kämmerer/in
- Planungs-/Bauordnungsamtsleiter/in
- andere Person(en) (bitte Funktion eintragen)

2. Wieviele Einwohner hat Ihre Kommune?

3. Wieviele Ortsteile hat Ihre Kommune?

- Einen Ortsteil
- Mehrere Ortsteile und zwar (bitte Zahl der Ortsteile eintragen)

4. Hat Ihre Kommune einen Hauptort?

- Nein, die Kommune hat keinen Hauptort
- Die Kommune hat einen Hauptort (bitte Zahl der Einwohner des Hauptortes eintragen)

5. Zugehörige Raumkategorie Ihrer Kommune:

Jede Stadt bzw. Gemeinde im Land Baden-Württemberg ist einer der 4 nachstehenden Raumkategorien des Landesentwicklungsplans zugeordnet.

- Ländlicher Raum (im engeren Sinn)
- Verdichtungsbereich im ländlichen Raum
- Randzone um einen Verdichtungsraum
- Verdichtungsraum

6. Anerkennung als ELR-Schwerpunktgemeinde aktuell oder in der Vergangenheit:

Schwerpunktgemeinden erhalten über einen Zeitraum von 5 Jahren einen Fördervorrang im ELR und höhere Fördersätze für gemeinwohlorientierte Projekte (z. B. Gemeinschaftseinrichtungen).

- Ja
- Nein
- Beantragt, aber nicht anerkannt

7. War Ihre Gemeinde im Zeitraum 2015 und folgende Jahre im Städtebauförderungsprogramm des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg vertreten?

Es kommt auf die Teilnahme am Städtebauförderungsprogramm in diesem Zeitraum an. Antragstellung und Bewilligung können auch vor 2015 liegen.

- Ja
- Nein

9. Verfügt Ihre Kommune über ein eigenes integriertes, strategisches Entwicklungskonzept?

Ein integriertes Entwicklungskonzept analysiert die zentralen Herausforderungen für eine Kommune, leitet darauf aufbauend Entwicklungsziele ab, entwirft eine Strategie, ein Handlungsprogramm zur Erreichung der Ziele und zeigt dabei auch die wechselseitigen Verflechtungen zwischen den verschiedenen Themenbereichen auf.

Mehrfachantworten möglich

- Ja, in Eigenarbeit erstellt
- Ja, erstellt mit Unterstützung externer Dienstleister
- Ja, erstellt unter Beteiligung von Bürgern
- Ja und in der Öffentlichkeit auch bekannt gemacht
- Ja, aber wenig aktuell
- Nur einzelne Komponenten erstellt
- Nein

II) Konkretes Vorgehen Ihrer Kommune zum ELR-Programm

10. Wie häufig stellt ihre Kommune einen Aufnahmeantrag für die Förderung im ELR?

Nur eine Antwort

- Kontinuierlich, also jährlich
- Regelmäßig, aber nicht jährlich
- Unregelmäßig und in größeren zeitlichen Abständen
- Selten
- Nie

11. Plant Ihre Gemeinde, sich um eine Anerkennung als Schwerpunktgemeinde im ELR zu bewerben?

Mehrfachantworten möglich

- Ist fest vorgesehen
- Es bestehen Überlegungen in dieser Richtung
- Es wurden noch keine Überlegungen angestellt
- Nein, da es sich für unsere Gemeinde nicht wirklich lohnt
- Nein, da das von der Kommune nicht zu bewältigen ist
- Nein, da im 5-Jahres-Zeitraum voraussichtlich nicht genügend ELR-fähige Projekte aktiviert werden können

Andere Gründe für eine Nichtbewerbung

12. Stützt sich Ihre Kommune im ELR-Prozess auf externe Fachdienstleister?

Es geht hier vor allem um die strategischen Grundlagen und die kommunalen Aufnahmeanträge. Nicht gemeint sind konkrete Projektplanungen, für die in aller Regel Architekten bzw. Fachplaner eingeschaltet werden.

Mehrfachantworten möglich

- Nein, das erledigt die Gemeinde allein
- Ja, bei der Erstellung des Aufnahmeantrags für das ELR
- Ja, bei der Erarbeitung von Detailkonzepten beispielsweise zur Innenentwicklung
- Ja, bei der Erstellung eines umfassenden gemeindlichen Entwicklungskonzepts
- Ja, bei Planung und Durchführung von Bürgerbeteiligung
- Ja, bei der Beratung privater Projektträger
- Ja, bei der Gewinnung potenzieller, privater Projektträger
- Nutzung weiterer Unterstützungsleistungen durch Fachdienstleister

13. Wie wird das ELR, insbesondere die jährliche Ausschreibung, durch Ihre Kommune bekannt gemacht?

Mehrfachantworten möglich.

- Auf der eigenen Website
- Auf der eigenen Facebook-Seite
- Über das Amtsblatt
- In der Lokal-/Regionalzeitung
- Durch Bekanntgabe im Gemeinderat
- Gar nicht
- Weitere Wege der Bekanntmachung (z. B. Bürgerversammlungen)

14. Sprechen Sie aktiv potenzielle, private Projektträger für eine Teilnahme am ELR an?

Nur eine Antwort

- Wir sprechen keine potenziellen, privaten Projektträger gezielt an
- Eine gezielte Ansprache erfolgt in Einzelfällen
- Eine gezielte Ansprache erfolgt häufiger
- Die direkte Ansprache ist bei uns der Regelfall

15. Falls Sie keine potenziellen privaten Projektträger direkt ansprechen: Warum nicht?

Mehrfachantworten möglich

- Es kommen ausreichend viele Interessenten auf die Kommune zu
- Wir wollen niemanden bevorzugen
- Wir wollen keine falschen Erwartungen wecken, denn wir entscheiden nicht über die Förderung
- Sonstiger Grund, und zwar

16. Werden Projekte für den kommunalen Aufnahmeantrag ausgewählt?

Nur eine Antwort

- Nein, es werden grundsätzlich alle Projekte in den Aufnahmeantrag aufgenommen
- Wir raten nur von nicht förderfähigen/offensichtlich chancenlosen Projekten ab
- Ja, wir wählen die Projekte für den Aufnahmeantrag gezielt aus
- Sonstiges Vorgehen, und zwar

17. Im kommunalen Aufnahmeantrag sollen die Projekte in eine Rangfolge nach der Bedeutung für die Kommune gebracht werden. Die Priorisierung der Projekte ...

Nur eine Antwort

- spielt bei der Erstellung des Aufnahmeantrags keine große Rolle
- ergibt sich in der Regel "von selbst" aus der unterschiedlichen Qualität der Projektanträge
- wird in der Regel ausführlich diskutiert und abgestimmt
- Sonstiges, und zwar

18. Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Auswahl der beantragten Projekte, die in die ELR-Förderung aufgenommen wurden?

Nur eine Antwort

- Sehr zufrieden, die für uns wichtigen Projekte werden in der Regel auch gefördert
- Von der Zahl her zufrieden, aber häufig nicht unseren Prioritäten entsprechend
- Ambivalent, denn häufig können wir die Auswahlentscheidungen nicht nachvollziehen
- Eher unzufrieden, weil überdurchschnittlich viele Projekte abgelehnt werden
- Sonstige Aussagen zur Zufriedenheit

19. Verfolgt die Kommune nach der Realisierung der Förderprojekte deren weitere Entwicklung bzw. Nutzung?

Mehrfachantworten möglich

- Wir sprechen systematisch die Träger geförderter Projekte an und erkundigen uns nach den Entwicklungen
- Wir werten entsprechende Daten aus, die in der Kommune vorliegen (bspw. Melderegister bei Wohnprojekten)
- Nicht bewusst, aber in der Gemeinde bekommt man die Entwicklung beiläufig mit
- Nein, dafür fehlen uns die personellen Ressourcen
- Nein, das ist nicht unsere Aufgabe
- Sonstiges Vorgehen, und zwar

III) Handlungsbedarfe, Zielerreichung und Förderwirkungen

20. Wie schätzen Sie die aktuellen Handlungsbedarfe für Ihre Kommune in den folgenden Themen ein?

| | hohe Bedarfe | merkliche | geringe | keine Bedarfe | Weiß nicht |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Schaffung zusätzlichen Wohnraums | <input type="radio"/> |
| Modernisierungen im Wohnungsbestand | <input type="radio"/> |
| Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude | <input type="radio"/> |
| Neuordnung Wohnumfeld im/in den Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Verbesserung Aufenthaltsqualität im/in den Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Verbesserung der Grundversorgung im Lebensmittelhandel bzw -handwerk | <input type="radio"/> |
| Verbesserung der Grundversorgung mit sonstigen Handwerkerleistungen | <input type="radio"/> |
| Verbesserung der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen | <input type="radio"/> |
| Verbesserung der Versorgung mit gastronomischen Betrieben | <input type="radio"/> |
| Ansiedlung zusätzlicher Arbeitsplätze | <input type="radio"/> |
| Förderung der Betriebe am Ort | <input type="radio"/> |
| Schaffung zusätzlicher Gewerbeflächen | <input type="radio"/> |
| Einrichtungen wirtschaftsbezogener Infrastruktur | <input type="radio"/> |
| Sanierung kommunaler Gemeinschaftseinrichtungen | <input type="radio"/> |
| Neue kommunale Gemeinschaftseinrichtungen | <input type="radio"/> |
| Neue Einrichtungen für Vereine | <input type="radio"/> |
| Sonstige Gemeinschaftseinrichtungen | <input type="radio"/> |
| Weiteres Thema, und zwar <input type="text"/> | <input type="radio"/> |

III) Handlungsbedarfe, Zielerreichung und Förderwirkungen

21. Wie wichtig sind die einzelnen ELR-Förderschwerpunkte für Ihre Gemeinde?

| | sehr wichtig | wichtig | weniger wichtig | unwichtig | kein Urteil |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Förderschwerpunkt Innenentwicklung/Wohnen | <input type="radio"/> |
| Förderschwerpunkt Grundversorgung | <input type="radio"/> |
| Förderschwerpunkt Arbeiten | <input type="radio"/> |
| Förderschwerpunkt Gemeinschaftseinrichtungen | <input type="radio"/> |

22. Wie bewerten Sie den Stand der Zielerreichung in den einzelnen ELR-Förderschwerpunkten in Ihrer Gemeinde?

Zielerreichung - Wie waren die insgesamt erzielten strukturellen Fortschritte in den Förderschwerpunkten: Schulnoten 1 bis 5 bzw. kein Urteil

| | sehr gut | gut | befriedigend | ausreichend | mangelhaft | kein Urteil |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Förderschwerpunkt Innenentwicklung/Wohnen | <input type="radio"/> |
| Förderschwerpunkt Grundversorgung | <input type="radio"/> |
| Förderschwerpunkt Arbeiten | <input type="radio"/> |
| Förderschwerpunkt Gemeinschaftseinrichtungen | <input type="radio"/> |

23. Wie bewerten Sie die Wirkungen der ELR-Projekte auf die Belebung Ihrer Kommune?

| | hohe Wirkung | merkliche Wirkung | geringe Wirkung | keine Projekte | kein Urteil |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Zusätzliche Einwohner im (in den) Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Zusätzliche junge Familien im (in den) Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Zusätzliche ältere Einwohner im (in den) Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Höhere Bindung von Einwohnern im (in den) Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Vermehrtes Mehrgenerationen-Wohnen im (in den) Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Besseres Erscheinungsbild im (in den) Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Höhere Aufenthaltsqualität im (in den) Ortskern(en) | <input type="radio"/> |
| Zusätzliche Kultur- und Bildungsveranstaltungen in Gemeinschaftseinrichtungen | <input type="radio"/> |
| Zusätzliche Freizeitveranstaltungen und Feierlichkeiten in Gemeinschaftseinrichtungen | <input type="radio"/> |
| Zusätzliche Arbeitsplätze | <input type="radio"/> |
| Stärkung lokaler Betriebe | <input type="radio"/> |

27. Wie bewerten Sie den Aufwand im ELR insgesamt?

| | niedrig | akzeptabel | hoch | sehr hoch | kein Urteil |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Aufwand ELR insgesamt | <input type="radio"/> |

28. Wie bewerten Sie einzelne Verfahrenselemente im ELR?

| | Gut | Zufriedenstellend | Nicht zufriedenstellend | kein Urteil |
|---|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
| Programmtransparenz | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Programmverständlichkeit | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jährliche Programmausschreibung | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Antragsverfahren für die Projekte | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Antragsverfahren für den Förderantrag der Kommune | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Auswahlverfahren durch die Koordinierungsausschüsse | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Unterstützung durch Landkreis | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Unterstützung durch Regierungspräsidium | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Abwicklung der Auszahlung der Förderung | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sonstiges, und zwar <input type="text"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

↓ +1

29. Wie beurteilen Sie das erstmals 2015 eingeführte Förderinstrument der Schwerpunktgemeinde (SPG)?

Mehrfachantworten möglich

- Keine Bewertung möglich, da keine hinreichenden Kenntnisse vorhanden sind
- Stellt eine wichtige Ergänzung des ELR dar
- Sollte in den Förderkonditionen ausgebaut werden
- SPG-Prozess überfordert leicht kleine Gemeinden
- Zu kurzfristig, sollte einen Zeitraum von mehr als 5 Jahren umfassen
- Passt nicht zur Förderlogik des ELR
- Benachteiligt Nicht-SPG-Gemeinden
- Das Bewerbungsverfahren zur SPG ist zu aufwändig
- Berichtspflichten und Monitoring bei einer Anerkennung zu aufwändig

Weitere Beurteilungspunkte zum SPG-Ansatz:

31. Haben Sie konkrete Verbesserungsvorschläge für den Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsprozess im ELR?

Falls ja, tragen Sie bitte Ihren Vorschlag / Ihre Vorschläge stichpunktartig ein.

32. Haben Sie Vorschläge zur Weiterentwicklung der Ziele und der Förderschwerpunkte des ELR?

Sollten beispielsweise zusätzliche Förderschwerpunkte aufgenommen werden oder die bestehenden neu ausgerichtet werden. Bitte antworten Sie stichwortartig.

33. Haben Sie Vorschläge zur Weiterentwicklung des Förderinstruments der Schwerpunktgemeinde?

Bitte in Stichworten antworten.

Literaturverzeichnis

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Positionspapier aus der ARL, 108).
- Bade, Franz-Josef; Alm, Bastian (2010): Endbericht zum Gutachten Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. Berlin.
- Baum, Sabine; Weingarten, Peter (2005): Interregionale Disparitäten und Entwicklung ländlicher Räume als regionalpolitische Herausforderung für die neuen EU-Mitgliedstaaten, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle (Saale).
- Bertold, Norbert; Müller, Andreas (2010): Regionale Disparitäten in Deutschland – Auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen? In: *Wirtschaftsdienst* 90, H. 9, S. 591–597. DOI: 10.1007/s10273-010-1121-6.
- Birkmann, Jörn; Siedentop, Stefan; Junesch, Richard; Fina, Stefan u. a. (2019): Entwicklung der Ländlichen Räume in Baden-Württemberg. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg. Stuttgart, Dortmund.
- Blotevogel, Hans Heinrich; Döring, Thomas; Grotefels, Susan (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); Deutsches Zentrum für Altersfragen (2016). Regionale Disparitäten in Deutschland auf der Ebene von Gemeinden und Kreisen: Expertise zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Braml, Martin; Felbermayr, Gabriel (2018): Regionale Ungleichheit in Deutschland und der EU: Was sagen die Daten? In: *ifo Schnelldienst* 71. Jahrgang (7 / 2018 12. April 2018), S. 36 bis 49.
- Caspari, A. u. Barbu, R. (2008): Wirkungsevaluierungen. Zum Stand der internationalen Diskussion und dessen Relevanz für die Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hg. v. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Bonn.
- Chilla, Tobias; Kühne, Olaf; Neufeld, Markus (2016): Regionalentwicklung. Stuttgart.
- Dehne, Peter (2019): Perspektivwechsel in der Regionalpolitik: Daseinsvorsorge als gesellschaftliche Aufgabe. In: *Wirtschaftsdienst* 99 (S1), S. 56–64. DOI: 10.1007/s10273-019-2433-9.
- Drucker, Peter F. (1954): *The Practice of Management*, New York (deutsche Erstausgabe: *Die Praxis des Managements*, Düsseldorf 1956).
- econcept AG, Robert Bosch Stiftung, IDHEAP der Uni Lausanne: Jahrestagung der DeGEval: «Wirkungsorientierung und Evaluation», Dresden, 14.09.2018.
- Ecoplan (2013): Positive und negative Effekte von Ballungsräumen. Qualitative Überblicksstudie. Bern.
- F+B Beratung (2019): Baden-Württemberg mit angespannten Wohnungsmärkten. Endbericht Teil 1 zur Mietbegrenzungsverordnung nach § 556d Abs. 2 BGB. im Auftrag der L-Bank Baden-Württemberg. Hamburg.
- Fina, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Rusche, Karsten; Siedentop, Stefan; Zimmer-Hegmann, Ralf; Danielzyk, Rainer (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Hintergründe zu Trends, Indikatoren, Analysen. Für ein besseres Morgen, Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018 – 2020. Bonn.

Henger, Ralph M.; Schier, Michael; Voigtländer, Michael (2014): Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung. Köln: Inst. der dt. Wirtschaft (IW-Positionen, 62).

Jackson, Edward T. (2013): Interrogating the theory of change: evaluating impact investing where it matters most. In: *Journal of Sustainable Finance & Investment* 3 (2), S. 95–110. DOI: 10.1080/20430795.2013.776257.

Junkernheinrich, Martin (2019): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunalfinanzen. In: *Wirtschaftsdienst* 99 (S1), S. 36–43. DOI: 10.1007/s10273-019-2430-z.

Klaus, Joachim; Schleicher, Hans (1983): Räumliche Wirtschaftspolitik. Grundlagen und strukturpolitische Konzepte. München.

Küpper, Patrick; Peters, Jan Cornelius (2019): Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen. Braunschweig, Germany: Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen Report, 66).

L'Hoest, Raphael; Mauch, Steffen (2019): Regelgebundene Regionalpolitik unverzichtbar. In: *Wirtschaftsdienst* 99 (S1), S. 71–79. DOI: 10.1007/s10273-019-2435-7.

Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2014): Den Herausforderungen in den Ländlichen Räumen begegnen - die Neuausrichtung des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum (ELR). Drucksache 15/5540 vom 23.7.2014. Hg. v. Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart.

Pfeiffer, Ulrich (2011): Tragfähige Argumente für Maßnahmen der Städtebauförderung. Berlin (empirica paper Nr. 211).

Rogers, Patricia (2014): Theory of Change. Unicef. Florenz (Methodological Briefs Impact Evaluation Vol. 2).

Rosenfeld, Martin T. W. (2019): Neue Regionalpolitik durch Stärkung dezentraler Entwicklungsimpulse. In: *Wirtschaftsdienst* 99 (S1), S. 80–84. DOI: 10.1007/s10273-019-2436-6.

Rosenfeld, Martin T. W.: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung 2018, S. 837-851.

Rosenfeld, Martin T. W.; Alecke, Björn; Franz, Peter; Heimpold, Gerhard (2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland. Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von "gleichwertigen Lebensverhältnissen". Halle, Saale, Halle (Saale): Universitäts- und Landesbibliothek Sachsen-Anhalt; Inst. für Wirtschaftsforschung (Sonderheft / Institut für Wirtschaftsforschung, 2007,2). Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/140911>.

Schiller, Georg; Gutsche, Jens-M.; Siedentop, Stefan u. a. (2009): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. Hg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.

Schöfl, Günther; Speidel, Steffen (2009): Modellprojekt Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials. MELAP 2003 bis 2008. Hg. v. Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg. Stuttgart.

Siedentop, Stefan; Junesch, Richard; Uphues, Norbert (2011): Der Beitrag der ländlichen Räume Baden-Württembergs zu wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Kohäsion - Positionsbestimmung und Zukunftsszenarien. Stuttgart.

Terfrüchte, Thomas (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Raumordnung und Regionalpolitik. In: *Wirtschaftsdienst* 99 (S1), S. 24–30. DOI: 10.1007/s10273-019-2428-6.

Terfrüchte, Thomas; Greiving, Stefan; Flex, Florian (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: *Raumforschung und Raumordnung* 75 (5), S. 471–485. DOI: 10.1007/s13147-017-0505-0.

W.K. Kellogg Foundation (Hg.) (2004): Logic Model Development Guide. Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action.