

7.5 Aufstellung, Beleg, Auswertung und Beurteilung der Wirkungsketten

7.5.1 Aufstellung der Wirkungsketten

7.5.1.1 Recherche zu Instrument und Wirkungsverlauf

Grundlage für die Aufstellung der Wirkungsketten und nachfolgenden Beleg, Auswertung und Beurteilung bildet eine Recherche. Hierzu dient das Gliederungsschema⁵³ in Abbildung 12.

Bei jeder Wirkungskette läuft das Erkenntnisinteresse auf bestimmte Fragestellungen hinaus. Diese deuten sich häufig schon bei der Recherche an. Sie erfolgt insbesondere durch Akteneinsicht und Gespräche mit Beteiligten.

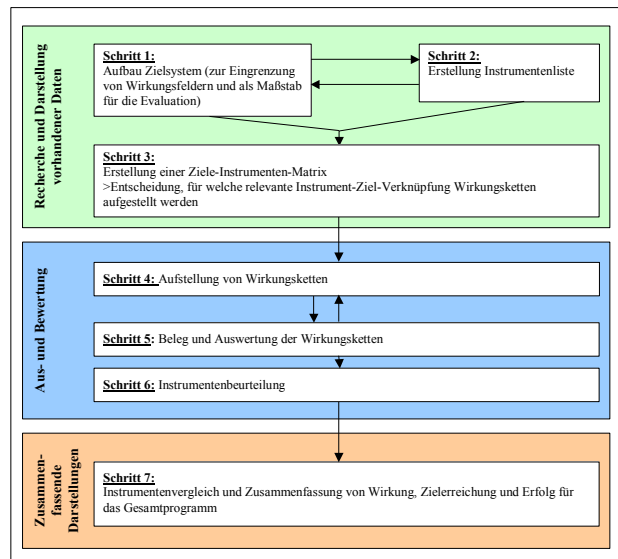


Abb. 12: Gliederungsschema für die Recherche zu Instrument und Wirkungsverlauf

- a) Allgemeine Beschreibung des Instruments**
 - Inhalt, Zweck
 - ggf. Rechtsgrundlage
- b) Akteure/Ablauf**
 - üblicher Handlungs- bzw. Verfahrensablauf, Vorgehensweise
 - Rolle der verschiedenen Akteure dabei
- c) Mögliche Rahmenbedingungen, Nebenwirkungen und Besonderheiten**
 - Rahmenbedingungen, ggf. Nebenwirkungen, die bereits bei dieser Recherche absehbar sind
 - auffallende Besonderheiten, die später von Bedeutung sein könnten
- d) Verknüpfung zu anderen Instrumenten**
- e) Möglichkeiten der Erfassung/Datenlage**
 - Aktenaufbau
 - Übersicht über die bei der Recherche erkennbare Datenlage
- f) Erkennbare besondere Fragestellungen**

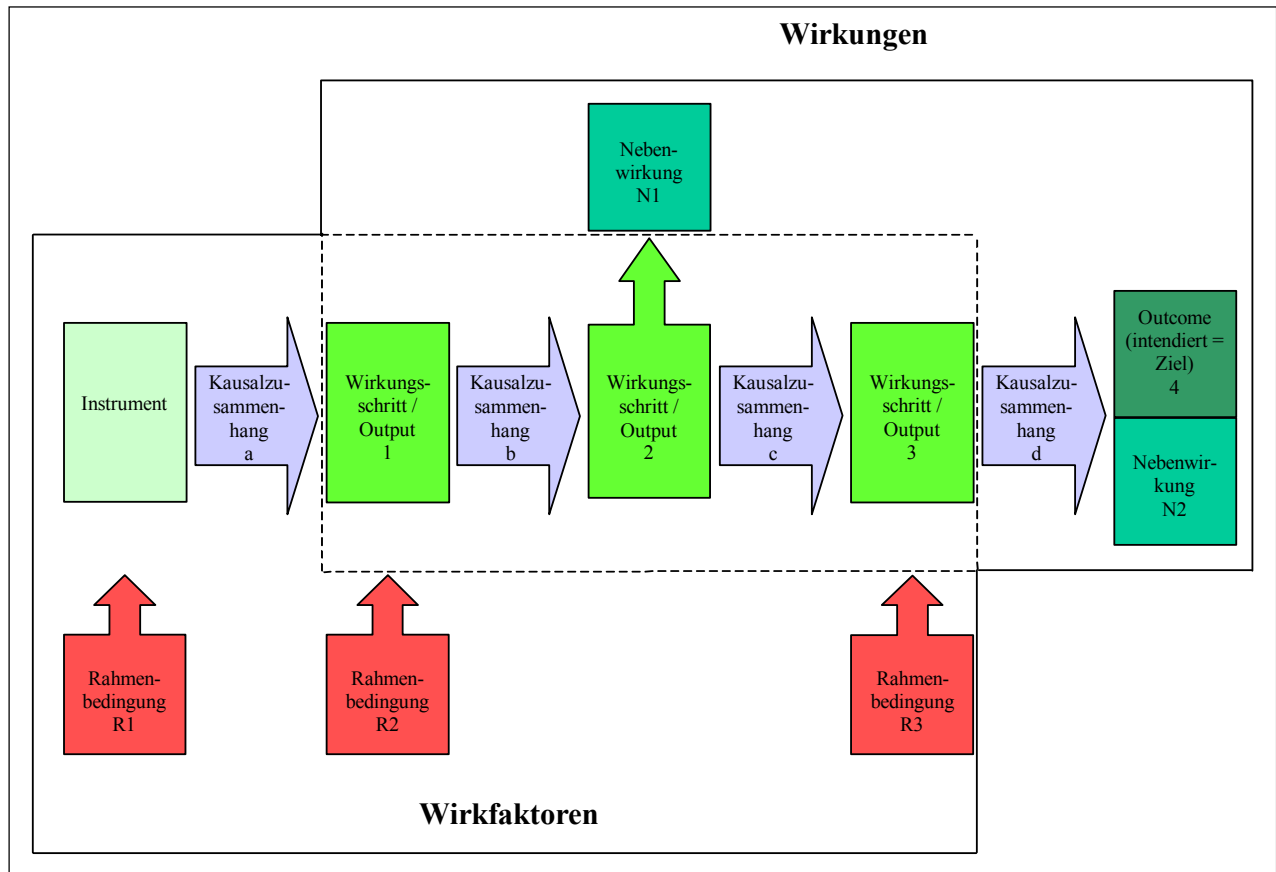
7.5.1.2 Definition und Erfassung der einzelnen Elemente der Wirkungskette: Wirkungsschritte, Rahmenbedingungen, Kausalverknüpfungen und Nebenwirkungen

Die Wirkungsketten werden auf der Grundlage der Ziele-Instrumenten-Matrix und der Recherche künstlich aus dem komplexen realen Wirkungsgefüge herausgelöst (vgl. Kap. 6.2) und stellen eine Strukturierung in die in Abbildung 13 (vgl. auch Abb. 6, 8) dargestellten Wirkfaktoren und Wirkungen dar: Das Instrument, die Kausalzusammenhänge, die Wirkungsschritte (Output), die Rahmenbedingungen, die Nebenwirkungen und das Outcome. Um die Zahl der Wirkungsketten zu begrenzen, kann sich eine Wirkungskette ggf. auf mehrere Ziele verzweigen.

⁵³ Wie diese Rechercheergebnisse später dokumentiert werden, ist im Einzelfall zu entscheiden. Die Recherche kann zusammenhängend dargestellt oder in die Ergebnisse eingearbeitet werden.

Zur Definition von Wirkungen und Wirkungsketten vgl. Kapitel 6.2. Die Definition sowie die Erfassungsmöglichkeit von Anfangs- und Endpunkt der Wirkungskette, also Instrument und intendiertem Outcome, wurden bereits in 7.3 (Instrumentenlisten) und Kapitel 7.2 (Ziele) behandelt.

Abb. 13: Wirkfaktoren und Wirkungen



Zu klären sind nun die Definition sowie die Erfassungsmöglichkeit

- der Wirkungsschritte,
- weiterer Wirkfaktoren in Form von Rahmenbedingungen,
- der Verknüpfung durch Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, also der Kausalzusammenhänge, sowie
- der nicht intendierten Wirkungen, der Nebenwirkungen.

Wirkungsschritte

Die Wirkungsschritte entsprechen dem Output (vgl. Abb. 13 und Abb. 8). Sie sind neben den Instrumenten und Rahmenbedingungen die den Verlauf relevant beeinflussenden Realhandlungen. Die Wirkungsschritte können durch unterschiedliche Akteure erfolgen, müssen also nicht wie bei den Instrumenten immer von der zu evaluierenden Verwaltung ausgehen (vgl. Kap. 7.3.1). Ein Wirkungsschritt ist wiederum Ursache für den nächsten Wirkungsschritt und am Ende für das Outcome. Man könnte sie auch als direkte Wirkfaktoren, als die direkten Zwischenschritte zwischen Instrument und Outcome, bezeichnen.

Die Wirkungsschritte werden aus dem realen Ablauf abgeleitet (auf der Grundlage der Recherche zum Wirkungsverlauf). Es werden hypothetisch diejenigen (in der Regel drei bis vier) Schritte herausgearbeitet, die inhaltlich Wirkung entfalten, indem sie den Ablauf in eine bestimmte Richtung lenken, und zwischen denen Kausalzusammenhänge bestehen. Dabei handelt es sich i.d.R.

- um eine Vorbereitungsphase,
- eine administrative Implementationsphase und
- um die praktische Durchführung.

Rahmenbedingungen

Rahmenbedingungen sind hingegen Wirkfaktoren, die nicht durch das Instrument auf den zu untersuchenden Wirkungsverlauf einwirken. Ohne sie ist die Wirkungskette nicht sinnvoll auszuwerten. Rahmenbedingungen werden in der Literatur unter unterschiedlichen Begriffen geführt bzw. unterschiedlich definiert⁵⁴.

Im Folgenden werden unter Rahmenbedingungen Wirkfaktoren verstanden, die nicht als eigener Wirkungsschritt⁵⁵ in einer Wirkungskette eingesetzt werden oder vorgesehen sind, sondern gewollt oder ungewollt, beeinflussbar oder unbeflussbar, bewusst oder unbewusst, intern oder extern auf die Wirkungskette oder die Kausalverknüpfung Einfluss nehmen.

Es ist zu unterscheiden zwischen positiven – also auf das Ziel hinwirkenden – Rahmenbedingungen und Hemmnissen (negativ wirkende Rahmenbedingungen). Rahmenbedingungen können für das Ergebnis – also für das Outcome – bedeutsamer sein als das eingesetzte Instrument selbst (vgl. auch JÄNICKE et al. 1999, S. 108).


Die Rahmenbedingungen werden nur zum Teil aus dem realen Ablauf offensichtlich. Daher wird auch hier wieder eine klassifikatorische Suchstrategie (vgl. Kap. 7.3.1; WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 23) angewandt, d.h. es werden Klassifikationen bzw. Kategorien vorgegeben, nach denen die Rahmenbedingungen systematisch gesammelt werden können. Als Grundlage für die folgenden Kategorien dienten insbesondere die Klassifikationen von EEKHOFF et al. (1977, S. 35), SCHIFFER & SCHIFFER (1999, S. 13 f.) und APPEL (2001, S. 20 ff.) sowie die Erfahrungen aus den Erprobungsbeispielen. Auf der Grundlage von Aktenrecherche und Gesprächen mit Bearbeitern und weiteren Akteuren kamen vor allem Aspekte hinzu, die besonders für Naturschutzprogramme typisch sind. Ein Überschneiden der Klassifikationen ist unvermeidlich, aber unerheblich, da es um eine möglichst vollständige Sammlung, nicht um eine Abgrenzung geht.

Dem Suchen nach Rahmenbedingungen kommt (so auch WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 37) die gewissermaßen paradoxe Aufgabe zu,

- einerseits alle möglichen Rahmenbedingungen aufzuspüren und möglichst erfindungsreich zu sein,
- andererseits die Zahl der relevanten Faktoren zu begrenzen, um die Bearbeitbarkeit der Fragestellung zu sichern.

Zur Begrenzung der Rahmenbedingungen werden folgende Wirkfaktoren nicht als Rahmenbedingung erfasst:

- diffuse Faktoren bzw. allgemein wirkende Rahmenbedingungen, die sich auf alle Schritte mehr oder weniger gleich auswirken, z.B. Gesetzgebung, gesellschaftliche Normen,
- die Qualität der Bearbeiter (da es sich hier nicht um eine institutionelle Analyse handelt, vgl. Kap. 4), es sei denn, es ist z.B. bei einem wichtigen Verhandlungsschritt konkret entscheidend.

Die Rahmenbedingungen werden dann den einzelnen Elementen der Wirkungskette zugeordnet. Die Untersuchung der Rahmenbedingungen beinhaltet auch die Kausalität der Rahmenbedingung zur Wirkungskette (daher als ein Kastenpfeil , vgl. Abb. 12).

⁵⁴ APPEL (2001, S. 18) benutzt hier den Begriff Wirkfaktoren. Vgl. auch SCHIFFER & SCHIFFER (1999, S. 13), die Rahmenbedingungen in erster Linie außerhalb des Projektes ansiedeln, ähnlich ARL (1984, S. 35).

⁵⁵ Also nicht bei jedem Vorgang neu, wenn die Verwaltung z.B. gute informelle Kontakte hat, so pflegt sie diese gezielt, jedoch meist wahrscheinlich nicht auf einen bestimmten Vorgang bezogen.

Tab.7: Systematisierungskriterien für Rahmenbedingungen

Klassifikationen	Beispiele
Verhalten von Akteuren (siehe auch Erläuterung unten) <ul style="list-style-type: none"> ▪ andere Behörden ▪ weitere Kooperationspartner ▪ indirekt Beteiligte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kompetenzprofile von Bearbeitern ▪ Engagement ▪ Kommunikation ▪ Kooperation ▪ Echo in der Öffentlichkeit
Rechtliche Regelungen, Standards	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entschädigungsregelungen ▪ Pflicht zur Gewässerberäumung aus § 78 ff. BbgWG
Informationssituation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Datenlage, z.B. GIS-gestützte Pflege- und Entwicklungsplanung ▪ Wissen/Erfahrung
Wirtschaftliche Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzmittel ▪ Sachmittel ▪ Wirtschaftliche Tragfähigkeit
Tatsächlich einwirkende Faktoren inklusive natürlicher Bedingungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bodenbeschaffenheit ▪ Wetterverhältnisse ▪ technische Hindernisse
Allg. Trends (soweit nicht diffus, s.u.)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wirtschaftliche Entwicklung ▪ politische Situation ▪ gesellschaftliche Trends
Andere Instrumente /Wirkungsketten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrument Pflege- und Entwicklungsplanung wirkt auf Umsetzung der Einvernehmensregelung ein

Kausalzusammenhang

Die Frage des Kausalzusammenhangs stellt den wesentlichen Problempunkt in der Wirkungsforschung dar. Kausalität wird in den verschiedenen Wissenschaftsrichtungen und z.T. dort dann auch von verschiedenen Autoren sehr unterschiedlich behandelt (vgl. hierzu auch HOTZ 1987, S. 18 f.).

Diese Arbeit geht von der Existenz verschiedener Formen von Kausalität aus. Es geht zwar auch in dieser Evaluation letztlich um die Mit-Ohne-Frage, also was genau wäre ohne die BR-Verwaltung passiert. Einen Nachweis dieser strengen Kausalität können die möglichen hier anwendbaren Methoden jedoch häufig nicht leisten. Denn wie bereits in Kapitel 5.1.3 dargestellt, lassen sich in einem komplexen sozialen Gefüge einzelne Wirkfaktoren und damit auch reine Kausalitätsformen/-beziehungen nicht isolieren. Häufig ist es aber auch sinnvoll, einen Einfluss der Großschutzgebietsverwaltung auf eine bestimmte Wirkung nachzuweisen.

Die Rechtswissenschaft bildet im Strafrecht Fallgruppen für Kausalität (vgl. z.B. WESSELS & BEULKE 2003, S. 52 ff.). Diese werden auf den vorliegenden Sachverhalt übertragen. Daraus ergeben sich Folgerungen für die zu erarbeitende Evaluationsmethode⁵⁶.

Diese Fallgruppen betreffen die Frage, welche materiellen Anforderungen an die Form von Kausalität zu stellen sind. Eine zweite Frage ist dann, welche Anforderungen an den jeweiligen Nachweis der Kausalität gestellt werden (hierzu vgl. Kap. 7.5.2.).

⁵⁶ Die Orientierung erfolgt aber nur an der Einteilung, nicht an der Erfolgszurechnung durch WESSELS & BEULKE 2003 (da diese besonders im Strafrecht unter einer anderen Fragestellung steht).

Tab. 8: Fallgruppen von Kausalität

	Erläuterung	Beispiel	Zurechnung Beitrag BR-Verwaltung
Atypischer Kausalverlauf	In den ursprünglichen Wirkungsverlauf treten Faktoren ein, die diesen verändern. Dabei bleibt entweder die ursprüngliche Bedingung für den Erfolg grundsätzlich wirksam (er wird ggf. verändert), oder es tritt eine völlig neue Wirkkette ein (Einwirkung von Rahmenbedingungen).		Hier geht es um die Untersuchung und Auswertung der Rahmenbedingungen.
Kumulative Kausalität	Zwei Ursachen bewirken zusammen den Erfolg. Keine der beiden Ursachen kann jedoch für den Erfolg hinweggedacht werden.	Ein ökologisch wirtschaftender Betrieb hat sich im BR angesiedelt; weil er sich dort bessere wirtschaftliche Möglichkeiten durch BR erhofft und weil dort gerade ein guter Freund wohnt.	Beitrag der Verwaltung wird zugerechnet.
Überholende Kausalität	Der bewirkte Erfolg wäre später ohnehin durch eine andere Ursache eingetreten.		
Abgebrochene Kausalität	Der voraussichtlich später eintretende Erfolg wird bereits zeitlich früher durch eine andere Ursache bewirkt.		
Mehrfachkausalität	Zwei Ursachen bewirken zeitgleich einen Erfolg, wobei die Zurechnung zu einer Ursache nicht möglich ist.	<p>3auherr entscheidet sich nach Katalogstudie für den Bau eines Holzhauses statt Beton. Als er den Briefkasten öffnet, findet er ein Schreiben des Bauamtes, dass für eine Variante aus Holz Genehmigungsfähig sei.</p>	
Hypothetische Kausalität	Der gleiche Erfolg wäre zum gleichen Zeitpunkt aufgrund einer – nicht wirksam gewordenen – Reserveursache eingetreten.	Landwirt erhält für Wiesenmahd Geld, die er sowieso durchgeführt hätte, weil er das Heu benötigt (sog. Mitnahmeeffekt).	Gleiche Wirkung ohne BR-Aktivität, es sei denn, die spätere Wirkung wäre eine schlechtere Wirkung, wovon aber grundsätzlich nicht auszugehen ist, denn dann wäre es ja eine andere Wirkung.
Grundstruktur von Kausalität	Ursache-Wirkungs-Zusammenhang ist unmittelbar vorhanden, Äquivalenztheorie: Ohne diese Ursache wäre diese Wirkung nicht vorhanden (Mit-Ohne-Zurechnung).	BR-Verwaltung pflanzt auf eigenem Grundstück einen Baum, der sonst nicht gepflanzt worden wäre.	Wirkung kann ohne Einschränkung der Verwaltung zugerechnet werden.

Nebenwirkungen

Nebenwirkungen sind Auswirkungen, die nicht den Zielen des Instruments entsprechen – also nicht intendierte Wirkungen (vgl. WOTTAWA & THIERAU 1998, S. 92). Es handelt sich entweder um positive Wirkungen, die nicht im Zielsystem erfasst sind⁵⁷, oder es handelt sich um negative Wirkungen. Nebenwirkungen können im Verlauf der Wirkungskette oder auch am Ende einer Wirkungskette auftreten.

Das Entdecken von Nebenwirkungen ist besonders schwierig (WOTTAWA & THIERAU 1998, S. 93). Da Nebenwirkungen sehr vielfältig sein können, ist es schwer, für eine klassifikatorische Suchstrategie (s.o.) eine Systematik vorzugeben. Die Zielbereiche können jedenfalls gerade nicht Grundlage dieser Systematik sein. Relevant dürften folgende Bereiche sein:

- gesellschaftliche Wirkungen, inklusive Stimmung in der Öffentlichkeit,
- wirtschaftliche Wirkungen,
- Wirkungen auf den Naturhaushalt.

Letztlich kommt es hier aber auf die Kreativität des Bearbeiters an, die relevanten Nebenbedingungen möglichst treffend zu erfassen, z.B. über

- eigene Schlüsse, Erkenntnisse aus dem Bearbeitungsprozess,
- Befragungen,
- praktische Erfahrungen, Erfassung von Vorhandenem.

Dabei spielen auch geänderte bzw. neue Ziele eine Rolle (vgl. Kap. 7.2.1).

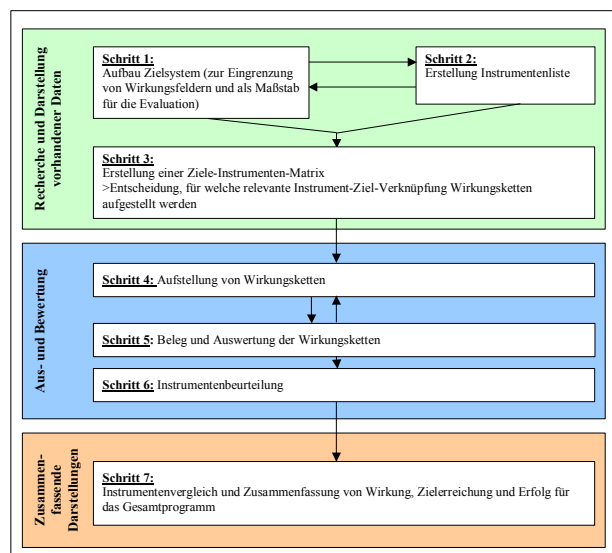
WOTTAWA & THIERAU (1998, S. 93) schlagen vor, anhand der Handlungsschritte zu überlegen, in welcher Weise sich diese abweichend vom Zielsystem auswirken könnten. Dabei steht der Bearbeiter im gleichen Dilemma wie bei der Erfassung der Rahmenbedingungen, nämlich einerseits möglichst umfassend die Nebenwirkungen zu erfassen und andererseits auf das relevante und praktikable Maß zu begrenzen.

Die Erprobungsbeispiele zur Aufstellung der Wirkungsketten sind zusammen mit deren Beleg und Auswertung sowie der Beurteilung nach Kriterien in den Kapiteln 7.5.4 – 7.5.7 dargestellt.

7.5.2 Beleg und Auswertung der Wirkungsketten

7.5.2.1 Die Bedeutung von qualitativen Methoden und Fallstudien zum Beleg und zur Auswertung der Wirkungsketten

Die als Hypothesen aufgestellten Wirkungsketten müssen belegt und ausgewertet, ggf. auch widerlegt und geändert werden. Bei den Wirkungsketten ist für die einzelnen Elemente von sehr unterschiedlichen Informations- bzw. Datenvoraussetzungen auszugehen. Häufig existieren am Anfang der Wirkungskette – also zu den unmittelbaren administrativen Implementationsschritten (Output) – mehr Daten als zum Ende der Wirkungskette hin, wo die Wirkung oft schwerer fassbar wird (vgl. Kap. 7.2.1). Aus diesem Grund ist auch das Output i.d.R. einfacher zu belegen als das Outcome (vgl. Kap. 7.2.1; Ausnahme vgl. Fßn.47).



⁵⁷ Es wird davon ausgegangen, dass die möglichen im Zielsystem erfassten Wirkungen bereits in der Ziele-Instrumente-Matrix erfasst wurden und somit intendierte Wirkungen darstellen.

Werden die Wirkungsketten empirisch bestätigt, gelten die hypothetisch formulierten Zusammenhänge so lange, wie sie nicht widerlegt bzw. durch bessere Hypothesen ersetzt werden.

Formen von Datenerhebung und -auswertung

Beleg und Auswertung der Wirkungsketten sind grundsätzlich methodisch offen, sowohl in sozial-⁵⁸ als auch in naturwissenschaftlicher Richtung. Zu prüfen ist jedoch, ob für Beleg und Auswertung der Wirkungsketten eine methodische Richtung vorgezeichnet ist.

- Experimente bzw. quasiexperimentelle Untersuchungsformen, die weitgehend auf Vergleichs-Kontrollgruppen bei der Analyse von Wirkungen aufbauen, fallen weg, wenn i.d.R. keine neuen Daten systematisch erhoben werden sollen (vgl. Kap. 4 und 6).
- Entsprechend umfangreiche und nutzbare Daten für statistische Verfahren dürften höchstens in Einzelfällen, eher als Ausnahme⁵⁹, vorhanden sein. In diesem Fall wären die Daten aber lediglich für einzelne Elemente der Wirkungskette vorhanden, vermutlich nie auf für die gesamte Wirkungskette.
- Die dritte der Grundformen, auf die sich die Formen von Datenerhebung und -auswertung nach HELLSTERN & WOLLMANN (1984, S. 22) in der Evaluationstheorie reduzieren lassen (vgl. auch KROES 2000, S. 16 ff.), sind qualitative Verfahren. Diese arbeiten mit weichen Vergleichen, Plausibilitätsargumenten und der Kombination von weichen und harten Daten. Diese kommen dann zum Tragen, wenn sich existierende Daten auf einzelne Faktoren beschränken, die komplexen Situationen nicht gerecht werden oder wenn sehr unterschiedliche Daten vorliegen.

Fallstudien

Im Rahmen dieser qualitativen Verfahren erlangen Fallstudien für Beleg und Auswertung der Wirkungsketten eine besondere Bedeutung. Fallstudien machen ein einzelnes Element bzw. eine Untersuchungseinheit zum Gegenstand der Untersuchung und analysieren diesen dann möglichst umfassend (vgl. WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 62 ff.; REINECKER 1995, S. 267; KROMREY 2002, S. 523⁶⁰). Fallstudien können unterschiedliche qualitative und quantitative Methoden kombinieren. Sie sind eher als andere Methoden fähig, auf ein ausgebautes Datensystem zu verzichten, unterschiedlichen Wirkungen gleichzeitig nachzugehen, unterschiedliche Rahmenbedingungen aufzuhellen und kurzfristig auf neugewonnene Erkenntnisse in der Untersuchung einzugehen. Ein Problem bei der Anwendung von Fallstudien ist die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse für das gesamte Programm bzw. hier das Gesamtgebiet.

Übertragbarkeit von Fallstudienresultaten auf das Gesamtgebiet

Zunächst haben Fallstudien eine problemorientierte Aussagekraft, d.h. in vielen Fällen liegt im Aufhellen und Aufzeigen von Zusammenhängen bereits ein Erkenntnisfortschritt. Da in dieser Arbeit jedoch Wirkungen, Zielerreichung und Erfolg auch für das Gesamtgebiet beurteilt werden sollen, geht es hier auch darum, von der Fallstudie auf das Gesamtgebiet zu schließen (vgl. hierzu auch WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 41).

Die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse hängt vor allem vom Vorgehen bei der Auswahl der Untersuchungseinheiten ab (vgl. WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 71 f.). WOLLMANN & HELLSTERN schlagen eine qualitative „bewusste Auswahl“ („purposeful selection“) vor⁶¹. Bei dieser Auswahl gibt es zwei Vorgehensweisen:

- Homogenisierung, d.h. die Untersuchungsfälle sollen anderen Fällen (Grundgesamtheit, s.u.) möglichst gleich sein. Dann werden die Ergebnisse auf diese anderen Fälle 1:1 übertragen⁶².

⁵⁸ Hier greifen die sozialwissenschaftlichen Methoden und Methodendiskussion, wobei auf diese sowie auf grundsätzliche Anforderungen an sozialwissenschaftliche Untersuchungsmethoden in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen wird. Hier sei auf die grundlegende Literatur zur empirischen Sozialforschung verwiesen (z.B. ROTH 1995; ATTESLANDER 2000; KROMREY 2002).

⁵⁹ Zu denken ist z.B. an die flächendeckende Biotoptypenkartierung.

⁶⁰ Hier auch weitere Diskussion zu Fallstudien, Verallgemeinerbarkeit und methodischen Schwächen.

⁶¹ Eine Zufallsauswahl wäre nur dann praktikabel, wenn eine hinreichend große Zahl von Fällen und eine hinreichend geringe Komplexität ihrer Merkmalskombinationen vorläge.

⁶² Dafür muss die Anzahl der anderen Fälle bekannt sein.

- Typologische Differenzierung, d.h. die Untersuchungsfälle enthalten möglichst viele verschiedene analysierbare Faktoren, die man aufgrund vorgängigen Problem- und Theoriewissens vermutet. Hier ist die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse von einer ausdifferenzierten Datenlage zur Grundgesamtheit abhängig.

Ist über die Grundgesamtheit zu wenig bekannt, können weitere Daten, ggf. in Verbindung mit Fallgruppenbildungen (s.u.), für die Übertragung auf die Grundgesamtheit genutzt werden (vgl. Kap. 7.5.4). Wichtig ist es, die Ergebnisse der Fallstudie immer entsprechend der Datenlage zu werten, vor allem nicht über zu bewerten. Ist eine Verallgemeinerung der Ergebnisse aufgrund der Datenlage nicht möglich, muss die Funktion der Fallstudie ggf. auf die problemorientierte Aussagekraft der Untersuchung beschränkt bleiben. Die Schlussfolgerungen und Untersuchungen zu jedem müssen Schritt transparent und nachvollziehbar sein.

7.5.2.2 Erstellung des Untersuchungsdesigns

Für jede Wirkungskette wird ein individuelles Untersuchungsdesign erstellt. Für bestimmte Instrumente bzw. Wirkungsketten können jedoch Gruppen gebildet werden, für die sich dann Untersuchungsdesigns wiederholen oder – zumindest teilweise – übertragbar sind. Dabei spitzen sich die einzelnen Wirkungsketten meist auf spezielle Fragestellungen zu (vgl. Erprobungsbeispiele Kap. 7.5.4 bis Kap. 7.5.7).

Bezüglich der Auswahl der Untersuchungsmethoden und der Anforderungen an die Aussagegenauigkeit ist Folgendes zu beachten:

- Der Anspruch an die Aussagegenauigkeit der Untersuchung einzelner Elemente hängt von der Relevanz des jeweiligen Wirkfaktors/Kausalzusammenhangs für die Wirkungskette ab. Da sich einzelne Wirkungsketten häufig auf spezifische Fragestellungen zuspitzen, besitzen einzelne Elemente der Wirkungskette in der Regel unterschiedliche Relevanz für die Gesamtuntersuchung (s.o.).
- Da der Datenerhebungsaufwand in einem günstigen Verhältnis zur Aussage stehen soll, hängt die Aussagegenauigkeit der Untersuchung eines Wirkfaktors auch von der vorzufindenden Datenlage bzw. Datenverfügbarkeit ab.

Durch die Bearbeitung der Erprobungsbeispiele hat sich gezeigt, dass zunächst jedes Element der Wirkungskette einzeln untersucht werden muss⁶³, um sicher die relevanten Einflussfaktoren herauszuarbeiten. Daher wird für die einzelnen Wirkungen, Wirkfaktoren und Kausalzusammenhänge nun in einer vorgegebenen Struktur (Tab. 9, vgl. auch Abb. 13) festgelegt,

- was genau,
- mit welchen Daten,
- mit welcher Methode,
- untersucht werden soll, um die Wirkungskette zu belegen und auszuwerten.

Zu Spalte 1: Fragestellung/Sachverhalt

In Spalte 1 erfolgt eine verbale Konkretisierung der Fragestellungen, die sich aus den einzelnen Elementen der Wirkungskette ergeben und untersucht werden sollen.

Zu Spalte 2: Datenauswahl

Der Auswahl der vorhandenen und nutzbaren⁶⁴ Daten für die einzelnen Untersuchungsschritte kommt eine entscheidende Bedeutung für die Methodenwahl und Durchführbarkeit, aber auch für die spätere Aussagefähigkeit der Untersuchung zu.

⁶³ Beispiel Abrisskataster: Wenn im Rahmen der Maßnahme Gebäude abgerissen werden (Umsetzungsschritt), ist es ein weiterer Schritt, beim Outcome zu prüfen, ob eine von Bebauung freigehaltene Landschaft vorhanden ist, und noch ein weiterer Schritt ist die Frage, ob diese auf die Durchführung des Abrisskatasters zurückzuführen ist (Kausalzusammenhang). Diese Schritte müssen einzeln geprüft werden, das Ergebnis lässt sich dann aber zusammenfassend darstellen.

⁶⁴ Vorhandene Daten sind nicht zwangsläufig nutzbar; vgl. Skizze Erprobungsbeispiel Förderprogramme Trockenrasenpflege.

Meist ist zu Anfang der Wirkungskette eine größere Datenmenge – ggf. sogar die Datenmenge der Grundgesamtheit (s.u.) – vorhanden. I.d.R. nimmt die Datenmenge mit dem weiteren Verlauf der Wirkungskette ab. Meist erfolgt die Untersuchung ab einem bestimmten Schritt als Fallstudie, die am Ende wieder auf die Grundgesamtheit übertragen werden muss, um eine Aussage über das Gesamtgebiet zu treffen.

Tab. 9: Struktur zum Beleg und zur Auswertung der Wirkungsketten

Spalte:	1	2	3
Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt	Datenauswahl	Methode(n)
1. Wirkungsschritt			
a. Kausalzusammenhang zum Instrument			
2. Wirkungsschritt			
b. Kausalzusammenhang zum ersten Wirkungsschritt			
3. Wirkungsschritt			
c. Kausalzusammenhang zum zweiten Wirkungsschritt			
...			
y. Nebenwirkungen			
x. Outcome			
Rahmenbedingungen mit Kausalzusammenhang zum Wirkungsschritt			

Von besondere Bedeutung ist daher die

Grundgesamtheit

Die aus dem Instrument resultierenden Einzelmaßnahmen stellen die Grundgesamtheit dar (vgl. hierzu auch WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 72).

Die Grundgesamtheit ist in dieser Arbeit die Menge der Einzelmaßnahmen aus dem Instrument, die durch das Ziel, auf das sie in der Wirkungskette bezogen sind, erfasst sind.

Was im konkreten Fall die Grundgesamtheit bildet, hängt von der Art des Instruments und seiner Wirkung sowie von der genauen inhaltlichen, zeitlichen und räumlichen Ausgestaltung des Ziels ab⁶⁵. Für die Festlegung der Grundgesamtheit spielt die Datenverfügbarkeit zunächst keine Rolle.

Deshalb ist zur Untersuchung der Wirkungskette festzulegen:

- Was ist im jeweiligen Fall eine Einzelmaßnahme aus dem Instrument?
- Was stellt im jeweiligen Fall die Grundgesamtheit dar?
- Welche Daten müssten für die Grundgesamtheit erfasst werden?
- Prüfung der Verfügbarkeit bzw. Erfassbarkeit der Daten. Ggf. ist hierfür eine Voruntersuchung notwendig (wie im Fall Einvernehmensregelung die Untersuchung der Gesamtfälle eines Jahres; vgl. Kap. 7.5.4).

Ausgangsuntersuchungsumfang

Idealerweise besteht der Ausgangsuntersuchungsumfang in der Grundgesamtheit, denn er dient

⁶⁵ Ziele können unterschiedliche räumliche und zeitliche Dimensionen beinhalten (vgl. auch Kap. 7.2). Räumlich beziehen sich die Ziele i.d.R. auf das ganze Großschutzgebiet, können aber räumlich differenziert von Bedeutung sein, z.B. sind von Einzelbauvorhaben i.d.R. Ortsbereiche betroffen, forstliche Maßnahmen finden auf Waldflächen statt, u.s.w.. Die zeitliche Dimension eines Ziels kann sehr differieren. So kann es z.B. um die Entwicklung des ökologischen Landbaus seit Bestehen des Schutzgebietes gehen, die Einvernehmensregelung seit Einführung dieses Instruments (1997) oder die derzeitigen Wirkungen eines Vertragsnaturschutzprogramms. Gleichzeitig können Instrumente bzw. die daraus erwachsenen Maßnahmen insbesondere zeitlich sehr unterschiedlich wirken. Ein Pflegemaßnahme kann z.B. nur einen begrenzten Zeitraum nach der Durchführung wirken, während eine bauliche Anlage i.d.R. dauerhaft vorhanden bleibt.

- der Erfassung der Dimension und Bedeutung des Instruments; ggf. dient er der Kategorisierung und dem Erkennen relevanter Besonderheiten,
- der Festlegung des weiteren Untersuchungsdesigns sowie
- der späteren Validierung der Fallstudie, der Übertragung der Ergebnisse auf das Gesamtgebiet.

Teilweise ist die Grundgesamtheit jedoch gar nicht oder nur unter hohem Aufwand erfassbar. Dann muss eine geringere Datenmenge als die Grundgesamtheit als Ausgangsuntersuchungsumfang dienen. Der Ausgangsuntersuchungsumfang ist also im Gegensatz zur Grundgesamtheit von der Datenlage und Datenverfügbarkeit abhängig.

Auswahl der Fallstudie

Ab einem bestimmten Punkt der Wirkungskette ist es meist zweckmäßig, mit Fallstudie(n) zu arbeiten, deren Auswahl und deren Verallgemeinerung durch die Ausgangsuntersuchungsmenge (bestenfalls die Grundgesamtheit) und ggf. weitere Daten validiert wird. Was ein Fall ist, wird aus der Festlegung zur Grundgesamtheit deutlich, z.B. ein Bauantrag, eine Abrissmaßnahme. Eine Fallstudie kann dann aus einem oder aus einer Summe von Fällen – z.B. einer räumlichen Einheit (Fallgruppenbildung) – bestehen. Dies scheint besonders sinnvoll, wenn die Fälle nicht gleichmäßig verteilt sind (z.B. Bauanträge bei Einvernehmensregelung verteilen sich im Umfeld von Orten)⁶⁶.

Übertragung des Fallstudienresultates auf das Gesamtgebiet

Wurde die Grundgesamtheit erfasst, so ist nun zu prüfen, wie die Ergebnisse der Fallstudie durch Übertragung auf die Grundgesamtheit auf das Gesamtgebiet übertragbar sind. Dabei sind die Auswahlkriterien für die Fallstudie (s.o.) zu beachten. Bei einer Homogenisierung erfolgt eine Übertragung der Fallstudienresultate auf die Menge der Grundgesamtheit (s.o.).

Bei einer typologischen Differenzierung oder einem geringeren Ausgangsuntersuchungsumfang stellen sich folgende Fragen:

- Existiert eine ausreichende Datengrundlage, die Fallstudie – ggf. auch durch Fallgruppenbildungen (vgl. hierzu Erprobungsbeispiel Einvernehmensregelung, Kap. 7.5.4) – auf das Gesamtgebiet zu beziehen, z.B. aus dem Pflege- und Entwicklungsplan (PEP), aus dem Landschaftsrahmenplan (LRP)?
- Muss die Funktion der Fallstudie eventuell eingeschränkt werden? Eine Verallgemeinerung kann in einigen Fällen nicht oder nur mit sehr groben Aussagen möglich sein; dann muss die Funktion der Fallstudie auf die möglichen Aussagen beschränkt werden.

Zu Spalte 3: Methode(n)

Spalte 3 stellt die anzuwendenden Untersuchungsmethoden dar. Dabei kann es sich um Plausibilitätsschlüsse aufgrund logischer Folgerungen bis hin zu (eher im Ausnahmefall) aufwendigen Datenrecherchen oder komplexen Methoden bei umfangreicher Datenlage für einzelne Elemente handeln. In der Anwendung müssen die Spalten 2 und 3 im Zusammenhang bearbeitet werden.

Zur Untersuchung der Kausalzusammenhänge

Im Fall der Grundform von Kausalität (vgl. Kap. 7.5.1.2) genügt ein Beleg, dass diese vorhanden ist. Eine weitere Auswertung der Mit-Ohne-Frage erübrigt sich, sie kann nicht stark oder schwach sein. Der Beleg, ob diese Grundform von Kausalität vorhanden oder nicht vorhanden ist, kann jedoch unterschiedlicher Qualität sein.

Dabei sind die Kausalitätsschritte häufig plausibel und bedürfen keiner weiteren Untersuchung, weil es eindeutig ist, dass ein Schritt von dem vorherigen Schritt so bedingt wird, also der frühere für den späteren Schritt nicht hinweggedacht werden kann. Beispiele:

- Einen Bauantrag stellt ein Bauherr nur dann, wenn dies vorgeschrieben ist.
- Ein Vertrag für Vertragsnaturschutz wird nur abgeschlossen, wenn ein entsprechendes Programm vorhanden ist.

⁶⁶ Die Fallstudie „Fallgruppe eines Ortes“ kann dann auf anderen Orte übertragen (Ort auf Ort) übertragen werden.

- Wird ein Bauantrag mit gestalterischen Veränderungen umgesetzt und sind dies genau die Ergebnisse aus einem Behördenvorschlag, dann ist nicht davon auszugehen, dass der Bauherr dies ohne den Behördenvorschlag so getan hätte.

Im Falle der kumulativen Kausalität könnte man die Stärke oder den Anteil des jeweiligen Faktors (neben anderen, deswegen kumulative Kausalität; vgl. Kap. 7.5.1.2) auswerten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dies in komplexen Wirkungsgefügen meist nicht möglich ist. Um die Transparenz bei diesem Schritt zu erhalten, schlagen KREUTER et al. (1976, S. 17) vor, die abgeleiteten Kausalzusammenhänge möglichst realistisch zu beschreiben.

Mögliche Kontrolluntersuchungen

Es können Kontrolluntersuchungen durchgeführt werden, die eine Verbesserung der Validität ermöglichen, also die Schwachpunkte von Fallstudien abmildern. So kann z.B. anhand von weiteren Fällen gezielt untersucht werden, ob sich die gewonnenen Erkenntnisse bestätigen. Hierfür gelten die oben dargelegten methodischen Ausführungen analog.

7.5.3 Beurteilung der Instrumente nach Kriterien

7.5.3.1 Anforderungen an die Instrumentenbeurteilung

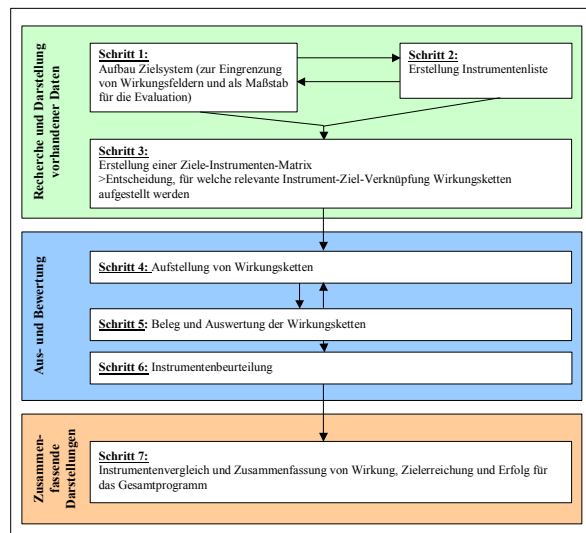
Der Erfolg umweltpolitischer Instrumente hängt nicht allein von der Zielerreichung ab. Daher stellt die vergleichende Instrumentenbeurteilung Entscheidungs- bzw. Beurteilungskriterien auf, anhand derer man die Instrumente untersuchen, beurteilen und vergleichen kann (vgl. SIEBERT 1976, S. 111). In der Vergangenheit wurden verschiedene derartiger Verfahren entwickelt (vgl. z.B. SIEBERT 1976; KNÜPPEL 1989; WICKE 1993; WEIDNER 1996⁶⁷).

JÄNICKE et al. (1999, S. 108) und KLEMMER et al. (1999, S. 21) stellen solche Beurteilungsverfahren jedoch unter der Bezeichnung „mechanistische Perspektive der Instrumentendebatte“ als Verkürzung der Diskussion um das Verwaltungshandeln dar.

Ihrer Ansicht nach folgt diese Art der Instrumentenbewertung einem Bild staatlicher Steuerung (nämlich der public policy, vgl. Kap. 2.2), welches die Anwendung von Instrumenten, nicht aber die Bedeutung und die Qualität von Zielbildungsprozessen sowie der Zielerfüllung in den Vordergrund stellt und zudem die Bedeutung einwirkender Rahmenbedingungen auf das Ergebnis (gemeint ist hier das Outcome) vernachlässigt.

Doch muss nicht gerade eine Verwaltung, die eher dem Ansatz des public management (vgl. Kap. 2.2) folgt wissen, wie ihre Handlungsweisen (Instrumente) zur Ausgestaltung der weiteren Umsetzungsstrategie (also der Instrumentenauswahl und -anwendung) zu beurteilen sind (so auch BUSSMANN et al. 1997, S. 23)? Entscheidend ist, dass ein weitgefasseter Instrumentenbegriff benutzt wird, der sich auf alle Handlungsweisen der Verwaltung bezieht (vgl. Kap. 2.2 und 7.3.1) und Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Die Anforderungen an die Kriterienfestlegung hängen stark von der vorgesehenen Weiterverarbeitung der Bewertungsergebnisse ab, also ob eine verbale Beurteilung erfolgen soll, ein Einordnung in ordi-



⁶⁷ Zu denken ist zunächst noch an die MAB-Kriterien (vgl. DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DAS UNESCO-PROGRAMM "DER MENSCH UND DIE BIOSPHÄRE 1996; Kap. 5.2.2.4). Diese stellen jedoch eher aufgeschlüsselte Zielkriterien für verschiedene Tätigkeitsbereiche dar, nicht eine Instrumentenbeurteilung, wie sie hier bezweckt wird.

nale Skalen oder eine Verrechnung der Ergebnisse. Die Auswahl der konkreten Kriterien hängt vom inhaltlichen Ziel der Kriterienbewertung ab⁶⁸.

Relevant ist für die hier zu entwickelnde Evaluationsmethode, dass

- für eine verbale Instrumentenbeurteilung und -vergleich relevante Kriterien herausgearbeitet werden und
- der Erfolg beurteilbar wird (vgl. Kap. 3, 6.1).

Zum Thema Erfolg sind zunächst grundsätzliche Fragen zu klären:

7.5.3.2 Erfolgsbeurteilung

Was konkret als Erfolg gilt, ist eine Frage der Definition. In Lexika wird das Wort Erfolg häufig gar nicht erklärt. In der Literatur zu Erfolgs- bzw. Effizienzkontrollen im Naturschutz wird das Wort Erfolg unterschiedlich – häufig ohne weitere Erklärung – genutzt. BLAB et al. (1991, S. 6) benutzen Erfolg z.B. in dem Sinne des Outcomes dieser Arbeit, oder Erfolg wird mit Zielerreichung gleichgesetzt (z.B. WEY et al. 1993, S. 16).

Die ohnehin schwierige Frage der Erfolgsbeurteilung setzt also zunächst einmal eine Definition des Erfolgsbegriffs voraus.

Zielerreichung und Erfolg

Erfolg geht inhaltlich über Zielerreichung hinaus

Gehört zum Erfolg nicht mehr als nur die reine Zielerreichung, z.B. die wichtige Frage, ob die Wirkungen dauerhaft sein werden (SPLETT 1999, S. 19)? Kann ein Instrument erfolgreich sein, welches neben der Zielerreichung negative Nebenwirkungen hat oder einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordert?

Erfolg ist die Zusammenführung mehrerer Kriterien und geht inhaltlich über Zielerreichung hinaus⁶⁹, wobei die Zielerreichung ein wesentlicher Bestandteil des Erfolges ist.

Zielerreichung muss im Rahmen der Erfolgsbeurteilung situationsbedingt beurteilt werden

Die pauschale Aussage, Ziele sind „erreicht“ oder „nicht erreicht“, „über- oder unterschritten“, ist häufig im Hinblick auf die Erfolgsbeurteilung nicht sehr hilfreich (vgl. auch MÖNNECKE 2000, S. 21 f.). In einem zeitlich offenen Programm ist die Erfolgsbeurteilung zeit- und situationsbedingt. Es ist einsichtig, dass ein Instrument nicht als erfolglos bezeichnet werden kann, wenn das Ziel zum Zeitpunkt der Erfolgsbeurteilung rein praktisch gar nicht erreicht sein könnte. Die Schaffung von möglichst potentiellen Waldgesellschaften kann z.B. mehrere Generationen dauern. EEKHOFF et al. (1977, S. 103) schlagen als Beurteilungsmaßstab „das Mögliche“ vor. Während dies im Fall der Waldentwicklung einen objektiven Maßstab darstellt, wird „das Mögliche“ bei gesellschaftlichen Prozessen schnell zu einer nachträglichen Zielbildung (vgl. Kap. 7.2.1). Hier muss eine individuelle verbale Beurteilung mit nachvollziehbarer Begründung stattfinden.

Auch wenn zunächst die vorhandenen Ziele beurteilt werden sollen (vgl. Kap. 7.2.1), stellt sich an dieser Stelle u.U. die Frage, ob die Ziele zu hinterfragen sind (vgl. Kap. 7.2.1; vgl. auch v. HAAREN et al. 1997). Ein Instrument kann schließlich nicht als erfolglos beurteilt werden, weil es an einem offensichtlich nicht mehr gültigen Ziel gemessen wird⁷⁰.

Aufwand, Effizienzbeurteilung und Erfolg

Die Beurteilung des Aufwandes gehört zur Erfolgsbeurteilung. Bei begrenzenden personellen und finanziellen Mitteln und konkurrierenden Instrumenten ist für eine Auswahlentscheidung der Aufwand immer relevant, denn er entscheidet darüber, wie viele andere Instrumente noch eingesetzt werden

⁶⁸ Die Literatur zur Bewertung von umweltpolitischen Instrumenten (s.o.) ist - im Unterschied zu dieser Arbeit - fast vollständig ökonomischer Ausrichtung. Die Kriterienentwicklung erfolgt aber unter Beachtung der in der Literatur existierenden Kriterien.

⁶⁹ Wobei dies wiederum von der inhaltlichen Ausgestaltung der Ziele abhängt.

⁷⁰ Trotzdem wird zunächst festgestellt, dass das Ziel nicht erreicht ist (vgl. Kap. 7.2.1).

können. Kommt der Aufwand zur Beurteilung, stellt sich die Frage der Effizienz, also des Verhältnisses von Aufwand und Zielerreichung. Die Beurteilung der Effizienz wirft viele Fragen und Probleme auf, ist äußerst komplex und übersteigt die Ansprüche dieser Evaluationsmethode (vgl. Kap. 5.1.3).

Eine grobe Einschätzung, i.d.R. in Form einer verbalen Beurteilung von Zielerreichung und Aufwand, soll daher dem Nutzer der Evaluation eine Grundlage für die Erfolgsbeurteilung und den Instrumentenvergleich geben⁷¹.

7.5.3.3 Aufstellung der Beurteilungskriterien und Hinweise zur Durchführung

Wichtig für die Instrumentenbeurteilung sind nach den Voraussetzungen aus Kapitel 3 folgende Aspekte:

- Das Ziel soll möglichst weitgehend erreicht werden,
- und das möglichst dauerhaft,
- mit möglichst geringem Aufwand.
- Zudem müssen für die Nutzung der Ergebnisse die Rahmenbedingungen gesondert beurteilt werden, und eine Verknüpfung zwischen den verschiedenen Wirkungsketten muss hergestellt werden bzw. herstellbar sein.

Unter diese vier Punkte lassen sich auch alle übrigen wichtig erscheinenden Kriterien subsumieren.

Die Beurteilung nach den Kriterien erfolgt verbal-argumentativ, ggf. unter Hinzuziehung quantitativer Daten. Für eine Beurteilung in Skalen, Quantifizierung oder Verrechnung ist die Datenlage nicht geeignet (vgl. zu diesen Methoden SIEBERT 1976; KNÜPPEL 1989; WICKE 1993).

Folgende Kriterien wurden herausgearbeitet:

Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit

Kriterium: Grundsätzliche Geeignetheit zur Zielerreichung

Zunächst ist relevant, ob das gesetzte Ziel mit dem eingesetzten Instrument rein technisch überhaupt erreicht werden kann (vgl. auch WICKE 1993, S. 438). Dabei kann auch festgestellt werden, in welchem Zeitraum das Ziel und welcher Bereich des Ziels ggf. erreicht werden kann, z.B. nur der Erhaltungsaspekt, keine Weiterentwicklung; nur im Siedlungsbereich, nicht im baulichen Außenbereich u.s.w..

Kriterium: Grad der Zielerreichung und Anteil an dem Ziel

Weiterhin interessiert der reelle Grad der (möglichen) Zielerreichung. Auch hier ist ggf. eine Aussage zu dem Anteil dieses Instruments an der Zielerreichung notwendig.

Kriterium: Dauerhaftigkeit/Nachhaltigkeit der Wirkungen

Es gibt zudem allgemeine Anforderungen an die Zielerreichung, die nicht besonders genannt werden, i.d.R. auch nicht gesondert überprüft werden. Von besonderer Relevanz ist die Dauerhaftigkeit/Nachhaltigkeit der Wirkungen (vgl. auch APPEL 2001).

Aufwand

Kriterium: Aufwand

Der Aufwand ist im Rahmen der hier vorgesehenen Untersuchungsmethodik nicht exakt quantifizierbar. Zudem wäre fraglich, wie diese Daten dann verarbeitet und ausgewertet würden. Gleichzeitig ist der Aufwand aber ein wichtiger Faktor für die Beurteilung der Instrumente (s.o.). Daher wird der Aufwand anhand der vorhandenen Kenntnisse beschrieben. Relevant können folgende Aspekte sein:

- Personal (Zeit) und Finanzen,
- inhaltlich-praktischer Aufwand,

⁷¹ Siehe auch BWV (1989 S. 20,21) zur Kosten-Nutzen-Analyse: „Verbale Beschreibungen der Vor- und Nachteile der Maßnahme...“

- technischer Aufwand,
- rechtlich-administrativer Aufwand,
- Aufwand durch Rahmenbedingungen,
- Überwachungs- und Kontrolltätigkeit.

Möglich ist es bei einer Gesamtbeurteilung aller Instrumente eines Arbeitsschwerpunktes auch, dass die jeweiligen Mitarbeiter anhand der Instrumentenlisten ihrer Arbeitsgebiete eine anteilmäßige Einschätzung des Arbeitsaufwandes für die einzelnen Instrumente vornehmen.

Wechselwirkung mit anderen Wirkungsketten und Auswertung der Rahmenbedingungen

Kriterium: Einwirken auf andere Wirkungsketten

Neben der direkten Zielerreichung ist es auch relevant, ob und wie das Instrument auf andere Wirkungsverläufe Einfluss nimmt. Dazu gehört auch die Frage, welche nicht intendierten Wirkungen (Nebenwirkungen) das Instrument entfaltet.

Kriterium: Einwirken von Rahmenbedingungen

Um das Instrument zu beurteilen, ist es wichtig zu wissen, wie welche Rahmenbedingungen auf den Prozess einwirken.

Erfolgsbeurteilung

Kriterium: Erfolg (Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit, Aufwand, Wechselwirkung mit anderen Wirkungsketten und Auswertung der einwirkenden Rahmenbedingungen)

Die Frage nach dem Erfolg kann nicht mit "Ja" oder "Nein" beurteilt werden. Es gibt zwar zum Ende der Kriterienbewertung eine zusammenfassende Erfolgsbeurteilung, insgesamt jedoch keine Aggregation oder Wertsynthese. Der Nutzer der Evaluation soll aufgrund gut aufgearbeiteter und transparent dargestellter Informationen nach möglichst weitgehender Eingrenzung der Fragestellung in die Lage versetzt werden, das Evaluationsergebnis differenziert zu beurteilen.

7.5.4 Erprobungsbeispiel Einvernehmensregelung für Einzelbauvorhaben im baurechtlichen Außenbereich

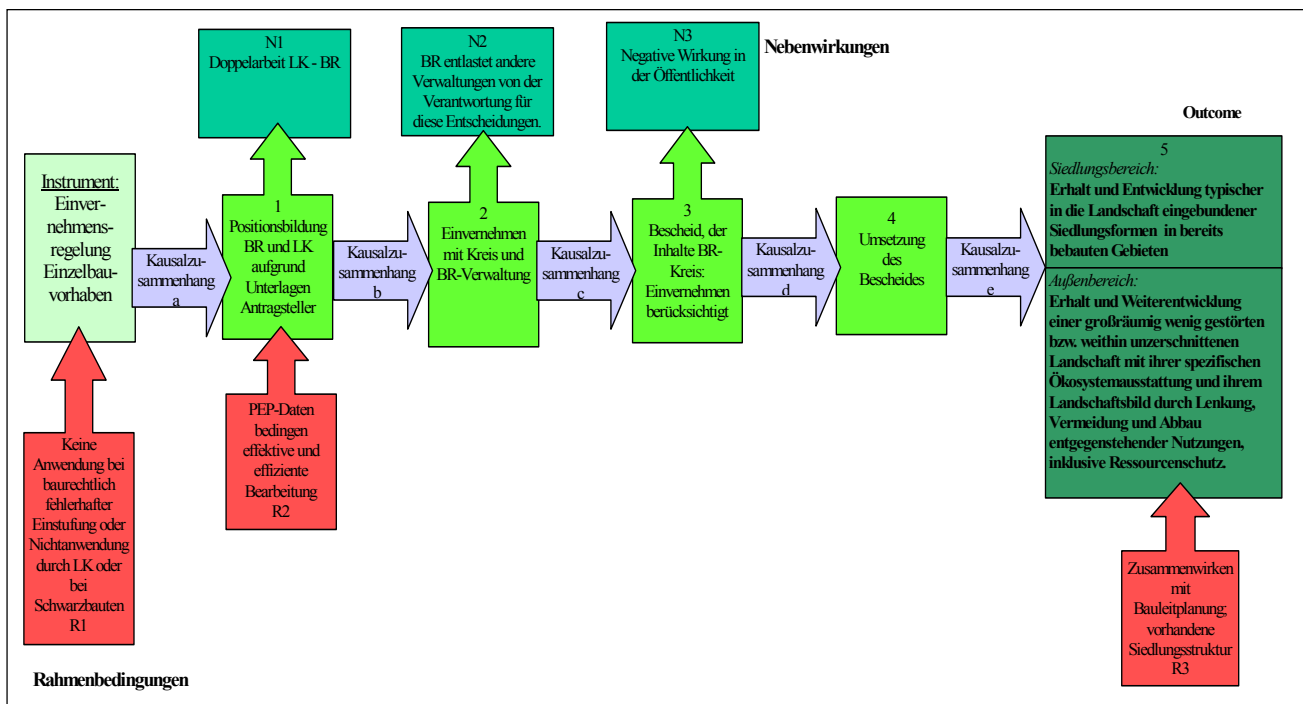
7.5.4.1 Aufstellung der Wirkungskette zur Einvernehmensregelung

Nach § 6 Abs. 1 der Verordnung des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin ist es verboten, bauliche Anlagen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder des Geltungsbereiches rechtskräftiger Bebauungspläne zu errichten oder zu erweitern (Vorhaben nach § 35 BauGB). Davon kann die untere Naturschutzbehörde beim Landkreis eine Befreiung⁷² erteilen. Dies musste bis zum 20.04.2004 im Einvernehmen mit der Biosphärenreservatsverwaltung (sog. Einvernehmensregelung nach § 72 Abs. 2 BbgNatSchG) erfolgen, seitdem gilt eine Benehmensregelung. Die BR-Verwaltung hat dabei die Ziele des Biosphärenreservates (BR-Verordnung, PEP) zu vertreten.

Unter diese Regelung fallen eine Menge kleinerer Einzelbauvorhaben, wie Einfamilien- und Wochenendhäuser, Anbauten, Garagen und Carports, Kleinkläranlagen u.s.w., von denen sich die BR-Verwaltung mit jedem einzelnen beschäftigen muss.

⁷² Dieses Erprobungsbeispiel bezieht sich auf Landschaftsschutzgebiete. Für Naturschutzgebiete gelten abweichende Regelungen.

Abb. 14: *Wirkungskette Einvernehmensregelung für Einzelbauvorhaben im baurechtlichen Außenbereich*



Ablauf

- Bauantrag und Antrag auf landschaftsschutzrechtliche Genehmigung des Bauherrn gehen beim Landkreis (LK) ein
- LK fordert Stellungnahme von BR-Verwaltung an, z.T. mit Hinweisen oder kurzer Stellungnahme des LK
- BR-Verwaltung bildet sich eine Meinung zum Vorhaben. Maßstab: BR-VO, PEP
- Alle 14 Tage Abstimmungstermin Landkreis – BR-Verwaltung zur Herstellung des Einvernehmens: Dort werden Kurzprotokolle zu jedem Antrag verfasst.
- Landkreis erteilt Bescheid, BR-Verwaltung erhält Kopie des Bescheides.

Die Zuordnung des intendiertem Outcome zum Instrument erfolgte bereits in Kap. 7.4 (Ziele-Instrumenten-Matrix).

7.5.4.2 Ergebnisse

Baudruck durch Einzelbauvorhaben im baulichen Außenbereich⁷³

Bisher wurden Anzahl, Art und räumliche Verteilung von Anträgen für Einzelbauvorhaben im baurechtlichen Außenbereich im Biosphärenreservat nicht systematisch erfasst und kategorisiert, so dass Aussagen über Art und Umfang des Baudrucks als Voraussetzung zur Beurteilung der Relevanz des Instruments nicht auf fundierter Datengrundlage getroffen werden konnten.

Als wesentliche Einzelbauvorhaben, durch die ein Druck auf die Landschaft besteht, stellten sich im Rahmen dieser Untersuchung heraus (vgl. Tab. 10 und 11):

- Einfamilienhäuser (EFH) im baurechtlichen Außenbereich,
- An- und Ausbauten sowie Nebengebäude von bestehenden Einfamilienhäusern im baurechtlichen Außenbereich,

⁷³ Betrifft im Untersuchungsdesign, Kap. 7.5.4.4, die Elemente: Instrument, Ausgangsuntersuchungsumfang, R1

- Bau und Ausbau von Wochenend- und Gartenhäusern (WEH), besonders in ökologisch sensiblen Gebieten im baurechtlichen Außenbereich.

Im untersuchten Jahr 2001 gab es im gesamten Biosphärenreservat insgesamt 61 Anträge für Einzelbauvorhaben im Außenbereich (vgl. Tab. 10). Dies ist eine geringere Zahl als in den Vorjahren mit z.T. über 100 Anträgen und mehr. Erkennbar ist aus der Sicht der Bearbeiter, dass durch die nun mehrjährige Erfahrung mit klaren und nachvollziehbaren Maßstäben aussichtslose Vorhaben häufig erst gar nicht mehr zur Antragstellung kommen.

In der Regel handelt es sich um Anträge im Umfeld von Siedlungsbereichen, also Ortsrandbereiche, und Splitter- bzw. Wochenendhaussiedlungen. Grundsätzlich besteht im gesamten BR im Umfeld von Siedlungsbereichen Baudruck, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Schwerpunkte mit Baudruck bestehen im Umfeld der Städte oder an Standorten mit guter Berlinanbindung sowie in landschaftlich besonders reizvollen Lagen.

Die räumliche Verteilung und die Anzahl der Bauanträge nach § 35 BauGB sind neben der Standortgunst zudem von der Existenz von Bebauungsplänen und Abrundungssatzungen sowie der tatsächlichen Bebauung abhängig. Je mehr Bebauungspläne und Abrundungssatzungen bestehen, desto mehr nehmen folglich die Außenbereichsbauanträge ab. Außerdem setzt die Behandlung als Einvernehmensfall voraus, dass überhaupt ein Bauantrag gestellt wird und dieser als Vorhaben nach § 35 BauGB eingestuft wird und nicht als Innenbereichsvorhaben nach § 34 BauGB.

Wie wird entschieden?⁷⁴

Entscheidungen und Einvernehmensherstellung

Die häufig im Zusammenhang mit der Einvernehmensregelung befürchtete Diskrepanz zwischen Landkreis und BR-Verwaltung ist nicht vorhanden. Die Nichtherstellung des Einvernehmens zwischen Landkreis und BR-Verwaltung bildet die seltene Ausnahme⁷⁵:

Im Jahr 2001 wurde einvernehmlich zwischen Landkreis und BR-Verwaltung weniger als 50 % der Anträge zugestimmt, davon über die Hälfte modifiziert und knapp die Hälfte abgelehnt (vgl. Tab. 10). Die Fallstudie bestätigt diese Tendenz bezüglich der Zustimmungen und Ablehnungen von Anträgen (vgl. Tab.11).

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es sich an den Ortsrändern – besonders auch in der Fallstudie – häufig um ökologisch wertvolle und sensible Flächen handelt. Es handelt sich um Anträge, die unter Realisierung von Einzelinteressen den Zielen und Vorschriften des Biosphärenreservates, des BauGB und des BbgNatSchG entgegenlaufen, während im baurechtlichen Innenbereich i.d.R. kein Mangel an Bauflächen besteht.

Einfluss der Biosphärenreservatsverwaltung

Die fast regelmäßige Herstellung des Einvernehmens bedeutet nicht, dass auch ohne Einvernehmensregelung so entschieden worden wäre. Aus den Akten war ein durchgängiger direkter und teilweise indirekter Einfluss der BR-Verwaltung bei der Entscheidungsfindung zu erkennen (siehe Tab. 10 und 11). Die Positionen der BR-Verwaltung wiesen hier eine klare, nachvollziehbare Linie auf.

Der Prozess der Einvernehmensherstellung ist dabei oft relevant für die Ausgestaltung der Entscheidungen. Dies betrifft besonders die Vorhaben, die in einem gemeinsamen Prozess der Akteure modifiziert werden (z.B. Wochenendhäuser, vgl. Tab. 11). Hier besteht ein wesentlicher Einfluss der BR-Verwaltung.

Bei den unter Einfluss der BR-Verwaltung versagten Vorhaben handelt es sich häufig um Bauvorhaben im baurechtlichen Außenbereich, also genau dem Bereich, der schon baurechtlich gerade nicht zur Bebauung vorgesehen ist. Zumindest in der untersuchten Fallstudie war nach Ansicht der Verfasserin kein Vorhaben dabei, welches eindeutig nach § 35 BauGB privilegiert war bzw. bei dem eindeutig aus sonstigen Gründen vom Bauverbot im Außenbereich Abstand zu nehmen gewesen wäre.

⁷⁴ Betrifft im Untersuchungsdesign, Kap. 7.5.4.4, die Elemente: 1, 2,3,a,b, c und R2

⁷⁵ Zwei Fälle in 2001, einmal hat MLUR pro BR entschieden, einmal hat LK positiven Bescheid erteilt, allerdings mit modifizierenden Auflagen.

Der besondere Schutz des Außenbereichs durch die BR-Verordnung kam hier also gar nicht zur Anwendung. Neben dem Beitrag von Spezialwissen und dem Vertreten der Ziele des BR besteht der Einfluss der BR-Verwaltung – zumindest in der Fallstudie – auch in einer Korrektivfunktion im Vollzug des § 35 BauGB.

Tab. 10: Entscheidungen aller Einzelbauvorhaben im Außenbereich, die 2001 im BR Schorfheide-Chorin beantragt wurden (Quelle: Daten der BR-Verwaltung)

Vorhaben Kategorien	Anzahl	Entscheidung/ Bescheid	Entscheidungskriterien der BR-Verwaltung	Zurechnung der Entscheidung	Einfluss/Wirkung BR-Verwaltung	Hinweise
Neubau EFH u. vergleichbare Gebäude im Außenbereich	9	Z=1 M=4 A=4	Es wird dann zugestimmt, wenn der Standort bereits durch Siedlung geprägt ist, bzw. es sich um eine bereits vorhandene Hofstelle handelt. Gebäude im unbebauten Außenbereich werden abgelehnt. Keine Zustimmung bei der Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung.	Bei Ablehnungen und Modifikationen ist durchgängig von einem vorhandenen Einfluss der BR-Verwaltung auf die Entscheidung auszugehen (kumulative Kausalität). Die BR-Verwaltung ist meist Auslöser für die Modifikation.	Ohne die Mitwirkung der BR-Verwaltung würden vermutlich deutlich mehr EFH im Außenbereich genehmigt, was wiederum eine weitere Vorbildfunktion hätte. Die genehmigten EFH werden besser den landschaftlichen und den Siedlungsgegebenheiten angepasst.	Die Gesamtzahl dieser Anträge hängt auch von der Bauleitplanung bzw. Innenbereichssatzungen ab.
Nebengebäude zu EFH bzw. Umbau EFH Sammelgruben/ Kleinkläranlagen	15	Z=12 M=3 A=0	Hier wird i.d.R. zugestimmt, d.h. die BR-Verwaltung verhindert keine Entwicklung an bestehenden Gebäuden. Ggf. findet eine Modifikation der Vorhaben statt.	Die BR-Verwaltung ist i.d.R. an der Gestaltung der Modifikationen beteiligt, oft ist sie Auslöser.	Die Bedeutung der BR-Verwaltung liegt in der inhaltlichen Mitgestaltung (Modifikation) und im zusätzlichen Sicherheitsfaktor, dass nicht Splittersiedlungen ausgebaut werden (siehe Kasten nebenan).	Es gibt Umbauvorhaben, die eine völlige Umnutzung und Neudimensionierung von Gebäuden im Außenbereich beinhalten.
Garten- und Wochenendhäuser (WEH) (Neu- und Umbau)	17	Z=3 M=4 A=10	Typisch für Garten- und Wochenendhäuser ist: Um- und Neubau sind oft kaum zu trennen. Sie werden häufig in ökologisch wertvollen und sensiblen Gebieten beantragt. Es sind zwischen BR und LK einige Gebiete abgestimmt, die weiter entwickelt werden. Kriterien sind Lage und Ausgestaltung der Siedlung.	Bei Ablehnungen und Modifikationen ist durchgängig von einem vorhandenen Einfluss der BR-Verwaltung auf die Entscheidung auszugehen (kumulative Kausalität). Die BR-Verwaltung ist meist Auslöser für die Modifikation.	Ohne die Mitwirkung der BR-Verwaltung wäre die ungeordnete Weiterentwicklung der Wochenendhausgebiete stärker, was wiederum die Erholungsfunktion beschränken würde.	
Freizeitinfrastruktur	11	Z=6 M=5 A=0	Wünschenswert, wenn Vereinbarkeit mit BR-Zielen gegeben ist. Die Vorhaben sind oft vorabgestimmt, daher dann zustimmungsfähig	Die BR-Verwaltung ist i.d.R. an der Gestaltung der Modifikationen beteiligt, oft ist sie Auslöser.	Beteiligung der BR-Verwaltung ist relevant, weil inhaltliche Mitgestaltung, Koordination und Information besonders wichtig.	Ist im Zusammenhang mit Freizeitprojekten zu sehen.

Vorhaben Kategorien	Anzahl	Entscheidung/ Bescheid	Entscheidungskriterien der BR-Verwaltung	Zurechnung der Entscheidung	Einfluss/Wirkung BR-Verwaltung	Hinweise
Wegebau	4	Z=2 M=2 A=0				Auswertbar nur im Zusammenhang mit Straßen- und Wegebau.
Sonstiges	5	Z=3 M=0 A=2	Nicht auswertbar, da zu unterschiedliche Vorhaben			
Gesamt	61	Z=27 M=18 A=16 A+M=34		0=27; +=26; ++=8 + und ++=34 Bei den Ablehnungen und Modifikationen ist größtenteils von einem Einfluss der BR-Verwaltung auszugehen (mind. kumulative Kausalität). Hinzu kommt die hier nicht erfassbare Signal- und Präventivwirkung.		

Legende siehe Seite 69

Tab. 11: *Entscheidungen aller Einzelbauvorhaben im Außenbereich, die für die Fläche der Fallstudie seit Bestehen der Einvernehmensregelung beantragt wurden (Zeitraum 1997 – 2002) (Quelle: Daten der BR-Verwaltung)*

Vorhaben Kategorien	Anzahl	Entscheidung/ Bescheid	Entscheidungskriterien der BR-Verwaltung	Zurechnung der Entscheidung	Einfluss/Wirkung BR-Verwaltung	Hinweise
Neubau EFH u. vergleichbare Gebäude im Außenbereich	12	Z=0 M=1 A=11	Die Anträge für Einzelbauvorhaben befinden sich außerhalb der schon recht großzügigen Innenbereichssatzung. Diese Vorhaben wurden durchgängig abgelehnt.	Es ist in allen Fällen von einem vorhandenen Einfluss der BR-Verwaltung auf die Entscheidung auszugehen.	siehe Abb. 15	In der Fallstudie findet man bereits folgende Siedlungsstruktur vor: Straßendorfähnliche Bebauung entlang der Hauptdurchgangsstraße, z.T. lückig, auch mit Außenbereichsflächen im Innenbereich. Entlang der vorhandenen Achsen Richtung Norden lückiges Entlangziehen der Bebauung aus dem Ort heraus. Es existiert eine relativ weitreichende Innenbereichssatzung (nur aufgrund dieser Siedlungsstruktur rechtlich möglich). Im Innenbereich greift das untersuchte Instrument nicht.

Vorhaben Kategorien	Anzahl	Entscheidung/Bescheid	Entscheidungskriterien der BR-Verwaltung	Zurechnung der Entscheidung	Einfluss/Wirkung BR-Verwaltung	Hinweise
Nebengebäude zu EFH bzw. Umbau EFH Sammelgruben/ Kleinkläranlagen	3	Z=3 M=0 A=0	Hier wird i.d.R. zugestimmt, d.h. die BR-Verwaltung verhindert keine Entwicklung an bestehenden Gebäuden.	-	-	-
Garten- und Wochenendhäuser (WEH) (Neu- und Umbau)	40	Z=7 M=6 A=27	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bei vorhandenen WEH-Siedlungen, die nicht in ökologisch außerordentlich sensiblen Gebieten liegen, wird im Rahmen von Einzelgenehmigungen einem weiteren Ausbau auf der vorhandenen Fläche zugestimmt. Häufig kommt es zu Modifikationen, um durch sinnvollen Ausbau im Bestand auch Sanierungsziele dieser Siedlungen mit abzudecken. ▪ Bei WEH-Siedlungen in ökologisch wertvollen und sensiblen Gebieten wird Neubaufvorhaben nicht zugestimmt, es erfolgt eine Nutzung des vorhandenen Bestandes (z.B. 50m-Zone Oder-Havel-Kanal). ▪ Außerdem wird im Rahmen von Einzelgenehmigungen einer Neuschaffung von WEH-Siedlungen nicht zugestimmt. 	Es ist etwa bei der Hälfte der Vorhaben von einem direkten Einfluss der BR-Verwaltung auszugehen. Bei den übrigen Vorhaben ist der unmittelbare Einfluss nicht mehr klar nachvollziehbar. Für die WEH-Siedlungen bestehen klare Grundsatzabsprachen zwischen den Behörden, daher ist auch von einem indirekten Einfluss auszugehen (und auch vielfach aus den Akten ableitbar).	siehe Abb. 15	Neue Siedlungen werden nicht grundsätzlich verhindert, müssten aber das vorgesehene bauleitplanerische Verfahren durchlaufen.
Freizeitinfrastruktur	3	Z=1 M=0 A=2	In einem Fall war Vereinbarkeit mit nachhaltigem Tourismus bzw. BR-Zielen gegeben, in zweien nicht.	In einem von der BR-Verwaltung abgelehnten Vorhaben hat das MLUR genehmigt.	siehe Abb. 15	
Sonstiges	3	Z=1 M=1 A=1	Nicht auswertbar, da zu unterschiedliche Vorhaben			
Gesamt	61	Z=12 M=8 A=41		0=24 +=31 ++=6		

Vorhaben Kategorien	Anzahl	Entscheidung/Bescheid	Entscheidungskriterien der BR-Verwaltung	Zurechnung der Entscheidung	Einfluss/Wirkung BR-Verwaltung	Hinweise
		A+M=49		+ und ++=37 Bei den Ablehnungen und Modifikationen ist größtenteils von einem Einfluss des BR-Verwaltung auszugehen (mind. kumulative Kausalität). Hinzu kommt die nicht erfassbare Signal- und Präventivwirkung.		

Z = Zustimmung

M = Modifikation

A = Ablehnung

0= kein Einfluss durch BR-Verwaltung bzw. Frage irrelevant (i.d.R. bei einvernehmlicher Zustimmung. Es gab in keinem Fall Hinweise, dass LK ablehnen und BR zustimmen wollte).

+ = mindestens kumulative Kausalität muss angenommen werden (s.o.)

++ = Einfluss Position BR-Verwaltung – Bescheid, kann nicht hinweggedacht werden (Grundstruktur)

Übernahme in den Bescheid

Ist das Einvernehmen zwischen Landkreis und BR-Verwaltung hergestellt, werden die Inhalte der Einvernehmensherstellung auch regelmäßig in die Bescheide des Landkreises übernommen, und zwar zum allergrößten Teil ohne Mängel aus der Sicht der BR-Verwaltung.

Die Bescheidinhalte aus der Fallstudie wurden in einer Karte verortet⁷⁶. Abbildung 15 macht deutlich, dass

- hier bestimmte räumliche Schwerpunkte für den Baudruck bestehen,
- einheitlich entschieden wird,
- über die Jahre das Orts- und Landschaftsbild von diesen Entscheidungen erheblich beeinflusst wird.

Umsetzung und Outcome⁷⁷

Die Inhalte der Bescheide des Landkreises werden in ihren wesentlichen Inhalten im Gelände auch umgesetzt; Probleme bestehen z.T. bei den Nebenbestimmungen (z.B. Pflanzungen). Ausnahmen hingegen bilden die Rückgängigmachung nachträglich versagter Vorhaben.

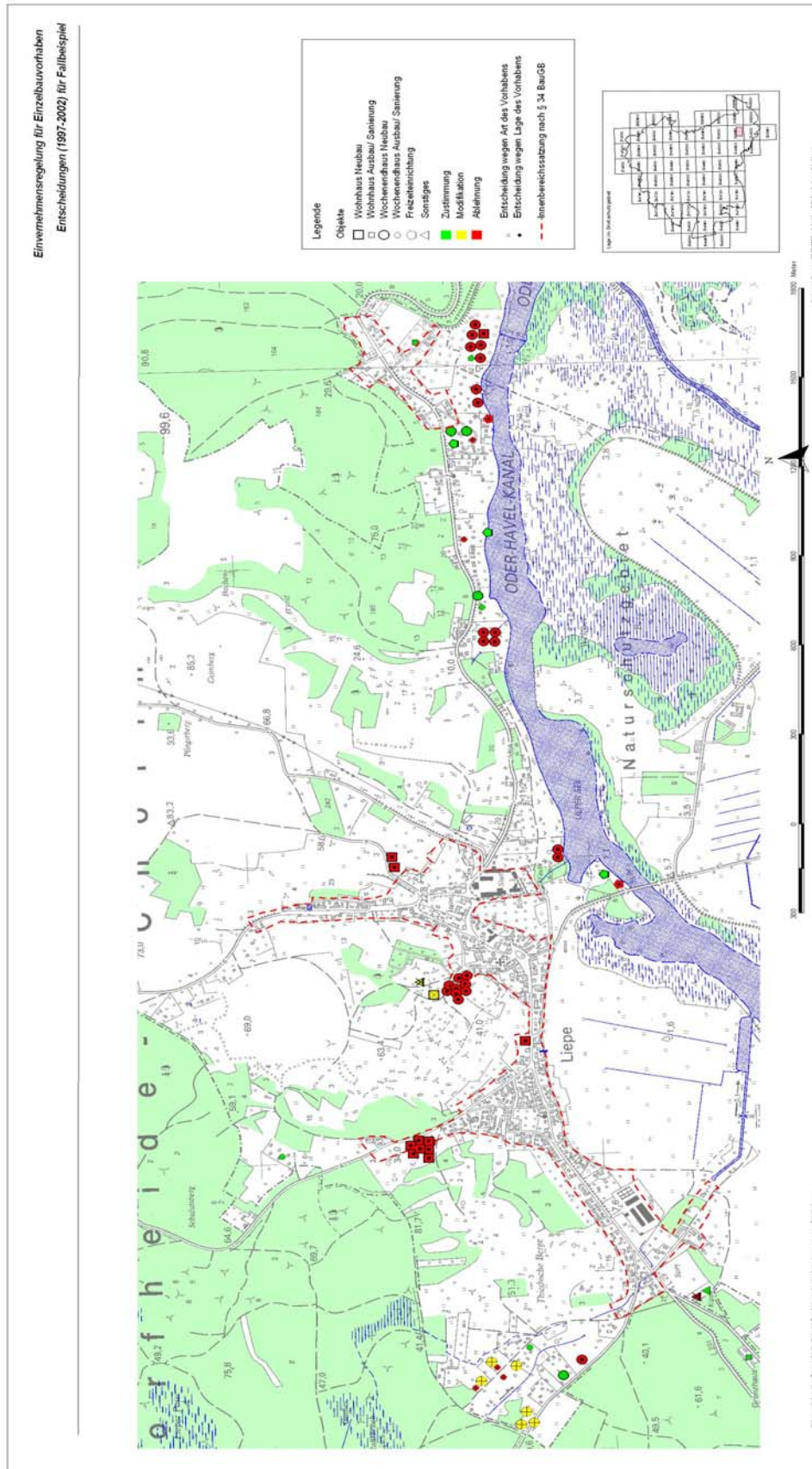
- Weil daher die Realität im Wesentlichen den Bescheiden entspricht, bildet Abbildung 15 auch im Wesentlichen die Umsetzung ab.
- Weil zudem der Kausalzusammenhang der in Abbildung 15 dargestellten Ergebnisse zum Einfluss der BR-Verwaltung im Rahmen der Einvernehmensregelung begründet wurde, verdeutlicht Abbildung 15 auch die Tendenz der Siedlungsentwicklung dieses Gebietes ohne Einvernehmensregelung seit 1997.

Anhand der untersuchten Fallstudie kann das Outcome bezüglich der Einzelvorhaben – also die Wirkung beim Schutzgut unter Einfluss des untersuchten Instruments – gruppenweise aggregiert werden.

⁷⁶ Anonymisiert und vergrößert, so dass Karteninhalte nicht mehr einzelnen Flurstücken oder Vorhaben zuzuordnen sind.

⁷⁷ Betrifft im Untersuchungsdesign, Kap. 7.5.4.4, die Elemente: 4,d, 5, e und R3

Abb. 15: Anträge und Entscheidungen 1997 – 2002 für die Fallstudie



Folgende drei Gruppen von Outcome existieren durch das Instrument Einvernehmensregelung:

- Die häufig noch unzersiedelte ökologisch wertvolle kleinräumig strukturierte Landschaft mit ihrer spezifischen Ökosystemausstattung, ihrem Landschaftsbild sowie ihrem Erholungswert wird im direkten Anschluss an den Ort erhalten. Es erfolgt am Ortsrand im baurechtlichen Außenbereich auf den Flächen, die bisher nicht durch Bebauung geprägt sind, keine weitere Zersiedlung der Landschaft durch Einzelbauvorhaben (insbesondere Wohn- und Wochenendhäuser). Nicht verhindert wird durch die Einvernehmensregelung allerdings, dass die Siedlungsentwicklung weitgehend unbeeinflussbar entlang der vorhandenen Achsen durch Verdichtung erfolgt (im baurechtlichen Innenbereich, z.T. auch durch sehr großzügige Innenbereichssatzungen ermöglicht), was in solchen Fällen die Ausbildung harmonischer Dorfränder zum großen Teil verhindert.

Abb. 15:



- In weiterhin zu gestaltenden und zu nutzenden WEH-Gebieten, also denjenigen, die nicht in ökologisch außerordentlich sensiblen Gebieten liegen, erfolgt durch die Einvernehmensregelung eine aktive Steuerung der Siedlungsentwicklung auf der vorhandenen Fläche und eine Verfolgung von Sanierungszielen. Abb. 15:



- Der Ausbau von WEH-Gebieten in ökologisch wertvollen und sensiblen Bereichen (z.B. 50 m-Zone Oder-Havel-Kanal) wird verhindert und damit diese Landschaft und ihr Erholungswert erhalten. Abb. 15:



Aussagen zur Relevanz der Wirkung der Einvernehmensregelung für das Biosphärenreservat

Bei einem Vergleich von Abbildung 15 mit dem Landschaftsrahmenplan (LRP, Abb. 16) zeigt sich, dass die in der Fallstudie herausgearbeiteten Outcome-Gruppen mit den inhaltlich verwandten Darstellungen des LRP räumlich weitgehend übereinstimmen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass der LRP und die Fallstudie gleiche Aussagen treffen oder die Fallstudie etwa den LRP einfach nur bestätigen würde. Der LRP stellt die Gefährdungen und erwünschte Handlungsstrategien dar. Die Fallstudie in Abbildung 15 trifft Aussagen zum Baudruck, stellt den Instrumentenbezug her und den Vollzug sowie die Wirkung der Einvernehmensregelung dar.

Aus der Fallstudie sowie in der Jahresuntersuchung 2001 wird deutlich, dass grundsätzlich Baudruck (mehr oder weniger stark) an den Punkten besteht, an denen der LRP Aussagen zur Grenze der Siedlungsentwicklung an Ortsrandbereichen, zu Splittersiedlungen und Wochenendhausgebieten trifft. Die Fallstudie zeigt damit, welche Abläufe und Instrumentenwirkungen schwerpunktmäßig hinter den Darstellungen des LRP stehen. Was dies im einzelnen für die jeweiligen Signaturen des LRP heißt, ist in Spalte 2 und 3 der Tabelle 12 dargestellt.

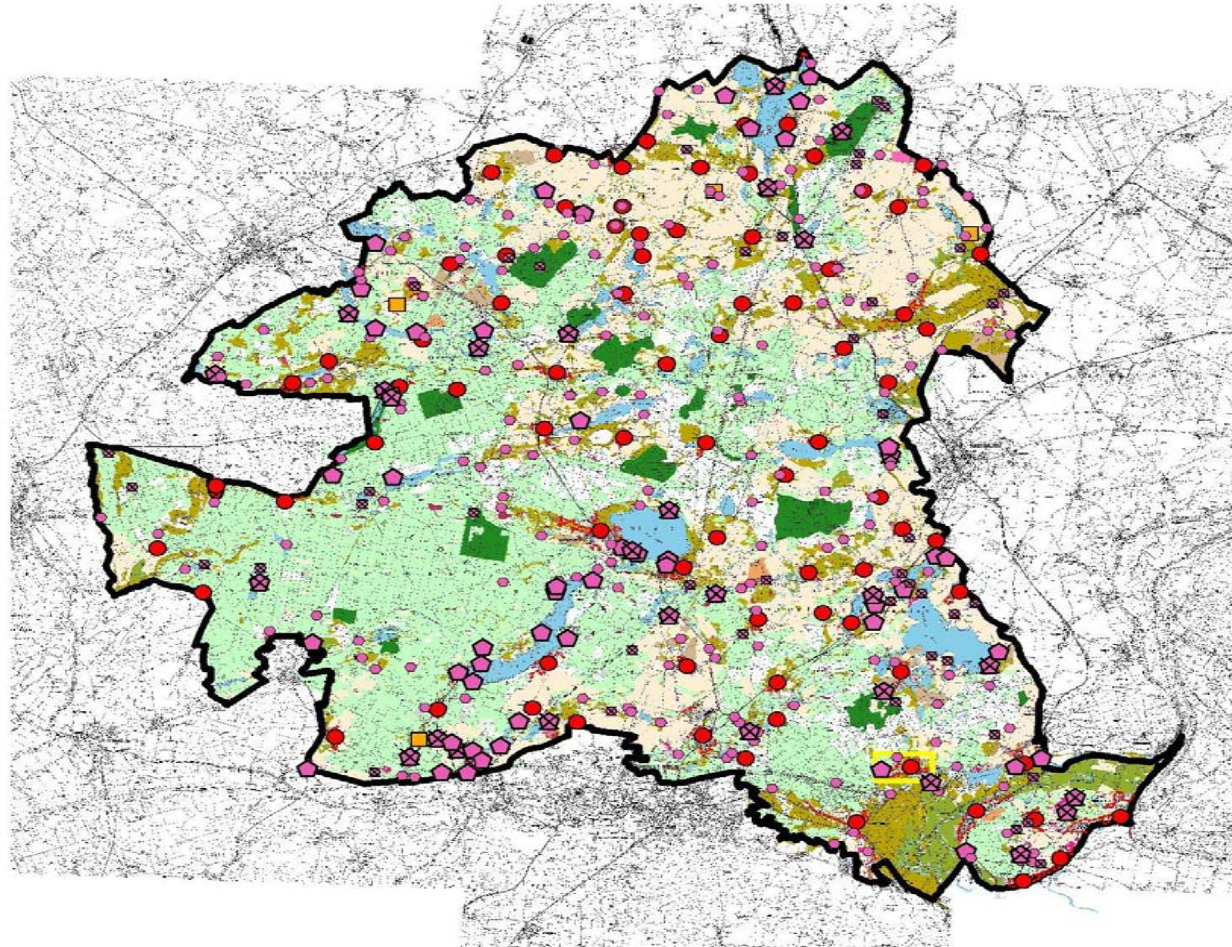
Abbildung 17 stellt die aufgeführten Signaturen des LRP für das gesamte Biosphärenreservat dar.

Spalte 4 der Tabelle 12 (grüne Spalte) enthält eine textliche Erläuterung zur Übertragbarkeit der Fallstudienergebnisse auf die Aussagen des LRP. Diese Aussagen stellen eine Interpretationshilfe zu Einschätzung der Gesamtwirkung der Einvernehmensregelung dar⁷⁸.

⁷⁸ Für eine Verortung bzw. Übertragung der Fallstudienergebnisse auf das Gesamtgebiet, also Erstellung einer neuen BR-weiten Karte zur Wirkung der Einvernehmensregelung, wird die Datengrundlage als nicht ausreichend angesehen.

Abb. 17: Entwicklungskonzept des LRP (verändert); Siedlungen: Dauer- und Freizeitwohnen

Entwicklungskonzept des LRP
Siedlungen: Dauer- und Freizeitwohnen



-  Ausschnitt Liepe
-  BR Grenze
-  Ortschaft mit Grenze der Siedlungsentwicklung zur Vermeidung von Konflikten mit sensiblen Ortsrandbereichen
-  Ortschaft
-  Umweltverträgliche Gestaltung und Nutzung von Splittersiedlungen
-  Rückbau von Splittersiedlungen nach Nutzungsaufgabe
-  Umweltverträgliche Gestaltung und Nutzung Wochenendhausgebieten und ehem. Ferienheimen
-  Rückbau von Wochenendhausgebieten und Ferienheimen nach Nutzungsaufgabe












4 0 4 8 Kilometer





Hintergrundinformation: Topographische Karte mit Genehmigung des Landesvermessungsamtes Brandenburg

Kartenherstellung am 22.10.2002 mit ArcView 3.2; Bearbeitung: K. Lehmann

Tab.12: Zusammenbringen von Signaturen des LRP (MLUR 2004) mit Untersuchungsergebnissen der Fallstudie und Übertragung auf das Gesamtgebiet

1	2	3	4
Thema	Abb. 16, LRP	Abb. 15, Fallstudie	Interpretation von Abb. 17 in Bezug auf Relevanz und Wirkung der Einvernehmensregelung
1. Siedlungsentwicklung im baulichen Außenbereich	 (trifft für Fallstudie zu): Grenze der Siedlungsentwicklung zur Vermeidung von Konflikten mit sensiblen Ortsrandbereichen.	 Ablehnung von Einzelbauvorhaben im baulichen Außenbereich, verstreut an verschiedenen Stellen am Ortsrand unter Einfluss der BR-Verwaltung	 (82 x im BR; Gelbes Quadrat 4 x im BR): Siedlungen, bei denen am Ortsrand ein Konflikt von Siedlungsentwicklung und Landschaft existiert. Es ist von einem unterschiedlich intensiven, aber grundsätzlich vorhandenen Baudruck bei den Orten auszugehen. Die Einvernehmensregelung trägt hier wesentlich dazu bei, unkontrolliertes Bauen im Außenbereich zu verhindern.
2. Splittersiedlungen Wohnen	 (4x in Fallstudie): Umweltverträgliche Gestaltung und Nutzung von Splittersiedlungen, Einzelgehöften und Bauwerken.	 In Splittersiedlungen – aktive Steuerung der Siedlungsentwicklung (gelenkter Ausbau) auf vorhandener Fläche, wenn aus Naturschutzsicht vertretbar – in ökologisch sensiblen Gebieten keine Neubauten, nur Sanierung	 ^{a)} (98x im BR): Auch bei diesen Splittersiedlungen besteht potenziell Baudruck, der im Einzelfall jedoch sehr unterschiedlich stark sein kann. Die Wirkung der Einvernehmensregelung ist hier standortabhängig, d.h. die Einvernehmensregelung wirkt hier differenzierter als es der LRP plant: – evtl. Entwicklung im Bestand an ökologisch unbedenklichen Standorten. – Beschränkung auf Sanierungsmaßnahmen.
3. Rückbau von Splittersiedlungen	 (0 in Fallstudie): Rückbau von Splittersiedlungen und weiteren baulichen Anlagen nach Nutzungsaufgabe.	In Fallstudie nicht behandelt. Aus der Gesamtsituation lässt sich folgendes schließen: ->	 ^{a)} (26 x im BR): Auch bei diesen Splittersiedlungen ist von einem potenziellen Baudruck auszugehen, der im Einzelfall jedoch sehr unterschiedlich stark sein kann. Es ist von folgender nutzungsabhängigen Wirkung der Einvernehmensregelung auszugehen: – zungsausdehnung, reine Bestandserhaltung. – Wiederaufnahme der Nutzung.
4. Wochenendhäuser, Freizeitwohnen	 (1x in Fallstudie): Umweltverträgliche Gestaltung und Nutzung von Wochenendhausgebieten, ehemaligen Ferienheimen und Campingplätzen.	 In umweltverträglich zu nutzenden WEH-Gebieten aktive Steuerung der Siedlungsentwicklung – (gelenkter Ausbau) auf vorhandener Fläche, wenn aus Naturschutzsicht vertretbar – In ökologisch sensiblen Gebieten keine Neubauten, nur Sanierung	 (42 x im BR): Auch bei diesen Wochenendhaus- und Feriengebieten ^{b)} ist von einem potenziellen Baudruck auszugehen, der im Einzelfall jedoch sehr unterschiedlich stark sein kann; besonderer Schwerpunkt in landschaftlich attraktiven Lagen und hier an Gewässern. Die Wirkung der Einvernehmensregelung ist hier standortabhängig, d.h. die Einvernehmensregelung wirkt hier differenzierter als es der LRP plant: – evtl. Entwicklung im Bestand an ökologisch unbedenklichen Standorten.

1	2	3	4
Thema	Abb. 16, LRP	Abb. 15, Fallstudie	Interpretation von Abb. 17 in Bezug auf Relevanz und Wirkung der Einvernehmensregelung
			Beschränkung auf Sanierungsmaßnahmen.
5. Rückbau von Wochenendhausgebieten und ehemaligen Ferienhausgebieten	 (1x in Fallstudie): Rückbau von Wochenendhausgebieten und ehemaligen Ferienhausgebieten nach Nutzungsaufgabe	In Fallstudie nicht behandelt. Aus der Gesamtsituation lässt sich folgendes schließen: ->	 Auch bei diesen Wochenendhaus- und Feriengebieten besteht potenziell Baudruck, der im Einzelfall jedoch sehr unterschiedlich stark sein kann, besonderer Schwerpunkt in landschaftlich attraktiven Lagen und hier an Gewässern. Es ist von folgender nutzungsabhängigen Wirkung der Einvernehmensregelung auszugehen: - zungsausdehnung, reine Bestandserhaltung. - Wiederaufnahme der Nutzung.
a) Aus dem Anhang zu Kap. 2.3.1 des LRP (MLUR 2004) wurden Splittersiedlungen zum Dauer- und Freizeitwohnen selektiert.			
b) Absoluter Neubau von WEH-Gebieten in der freien Landschaft hier nicht erfasst, aber auch eher unwahrscheinlich.			

Bei fast allen der etwa 50 Ortschaften im Biosphärenreservat (82 Siedlungspunkte) besteht nach MLUR (2004) am Ortsrandbereich ein Konflikt zwischen Siedlungsentwicklung und Naturschutz, insbesondere mit dem Schutz des Landschaftsbildes. Nach dieser Untersuchung zur Einvernehmensregelung ist der Baudruck in den einzelnen Ortschaften zwar unterschiedlich stark, aber er ist grundsätzlich im BR im Umfeld von Siedlungsbereichen vorhanden. Nach den vorliegenden Ergebnissen muss davon ausgegangen werden, dass die BR-Verwaltung im Umfeld der Orte, bei Splittersiedlungen und WEH-Gebieten mit dem Instrument der Einvernehmensregelung wesentlich dazu beiträgt, dass der Außenbereich im BR bisher relativ wenig zersiedelt wird, bzw. in bestimmten WEH-Gebieten eine aktive Steuerung der Siedlungsentwicklung auf der vorhandenen Fläche und z.T. eine Verfolgung von Sanierungszielen stattfindet.

7.5.4.3 Instrumentenbeurteilung nach Kriterien

Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit

Siedlungsbereich:

Erhalt und Entwicklung typischer in die Landschaft eingebundener Siedlungsformen in bereits bebauten Gebieten.

Außenbereich:

Erhalt und Weiterentwicklung einer großräumig wenig gestörten bzw. weithin unzerschnittenen, kleinräumig strukturierten Landschaft mit ihrer spezifischen Ökosystemausstattung und ihrem Landschaftsbild durch Lenkung, Vermeidung und Abbau entgegenstehender Nutzungen, inklusive Ressourcenschutz.

Kriterium: Grundsätzliche Geeignetheit zur Zielerreichung

Zur Zielerreichung ist es zunächst notwendig, ihr entgegenstehende weitere Vorhaben zu verhindern. Indem das Instrument konkrete Einzelbauvorhaben, die den BR-Zielen zuwiderlaufen, verhindert bzw. zu entsprechender Modifikation beiträgt, ist es geeignet, den Erhaltungsaspekt des genannten Ziels abzudecken, aber auch nur diesen. Vorhandene Bauleitplanung oder eine Innenbereichssatzung bzw. die bereits vorhandene Bebauung können die Zielerreichung verhindern. Erreicht werden kann das Ziel der Einvernehmensregelung, wenn im Anschluss an eine klar abgeschlossene Bebauung direkt der Außenbereich nach § 35 BauGB beginnt.

Das Instrument kann nicht aktiv zu einer geordneten städtebaulichen Entwicklung oder zu einer Weiterentwicklung der Freihaltung des Außenbereichs beitragen.

Kriterium: Grad der Zielerreichung und Anteil an dem Ziel

Es handelt sich zur Zeit um das wesentliche Instrument, welches der Zersiedlung des Außenbereichs durch Einzelbauvorhaben entgegenwirkt. Im baurechtlichen Außenbereich wird das Ziel in Bezug auf Einzelbauvorhaben und auf den Erhaltungsaspekt weitgehend erreicht.

Beim Freizeitwohnen erfolgt an ökologisch unbedenklichen Standorten eine umweltverträgliche Gestaltung und evtl. Entwicklung im Bestand, an ökologisch sensiblen Standorten erfolgt eine Beschränkung auf Sanierungsmaßnahmen. Damit wird eine weitere Schädigung des Außenbereichs durch Freizeitwohnen verhindert.

Kriterium: Dauerhaftigkeit/Nachhaltigkeit der Wirkungen

Die Wirkung der Einzelentscheidung ist im Normalfall langfristig gesichert, weil das jeweilige Vorhaben eben nicht realisiert wird. Aber die eigendynamische Entwicklungsmöglichkeit des gesamten Instruments ist nur sehr gering, weil es nicht auf das Verständnis der Betroffenen setzt.

Aufwand

Jedes Vorhaben muss einzeln bearbeitet werden. Alle 14 Tage findet ein Abstimmungstermin mit dem Landkreis statt. Insgesamt wird aber der Verwaltungsaufwand durch gute Organisation und gute Datenlage (PEP) minimiert.

Wechselwirkung mit anderen Wirkungsketten und Auswertung der Rahmenbedingungen**Kriterium: Einwirken auf andere Wirkungsketten**

Das Problem des Instrumentes ist, dass es sich im Wesentlichen um ein Verhinderungsinstrument gegen Fehlentwicklungen handelt, nicht auf Verständnis der Betroffenen setzt und die Gefahr birgt, das Image des BR und die Einstellung, das Verständnis und die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung negativ zu beeinflussen, auch durch negative Pressedarstellung. Bei entsprechender Anwendung handelt es sich jedoch nicht um ein entwicklungshemmendes, sondern um ein räumlich steuerndes Instrument. Relevant ist der Umgang des Bearbeiters mit dem Instrument und den Betroffenen.

Kriterium: Einwirken von Rahmenbedingungen

Das Instrument ist nur deshalb so wirkungsvoll, weil andere Verwaltungen nicht die rechtlichen und inhaltlichen Regelungen des Biosphärenreservates und des BauGB so stringent wie die BR-Verwaltung vollziehen.

Erfolgsbeurteilung**Kriterium: Erfolg (Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit, Aufwand, Wechselwirkung mit anderen Wirkungsketten und Auswertung der einwirkenden Rahmenbedingungen)**

Es besteht ein Druck von Einzelbauvorhaben im Außenbereich. Das BR sähe heute ohne BR-Verwaltung und ohne Einvernehmensregelung anders aus. Eine stärkere Zersiedlung des Außenbereichs durch Einzelbauvorhaben wird durch das Instrument Einvernehmensregelung verhindert.

Im überwiegenden Teil der Fälle entfaltet jedoch die (auch für den Landkreis gültige) BR-Verordnung keine über das BauGB hinausgehenden materiellrechtlichen Anforderungen, weil schon nach dem BauGB Versagungsgründe existieren. Die Verfahren werden doppelt bearbeitet und die BR-Verwaltung wird häufig in der Öffentlichkeit als Ursache für die Versagung von Vorhaben angesehen. Gleich-

zeitig ist dadurch wiederum auch die Wirkung des BR relevant. Grundsatzabsprachen wären wünschenswert, haben sich aber bisher als nicht zielführend erwiesen.

Solange dies der Fall ist, trägt das Instrument wesentlich zur Zielerreichung bei. Eine positive Beurteilung setzt voraus, dass ein Imageschaden für das BR und damit ein negatives Einwirken auf andere Wirkungsverläufe sowie Doppelarbeit verhindert werden.

7.5.4.4 Darstellung des Untersuchungsdesigns

Tab.13: Untersuchungsdesign für Wirkungsschritte, Kausalverknüpfungen, Rahmenbedingungen (Einvernehmensregelung)

Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt	Daten-/Informationsgrundlage(n)	Methode/Vorgehensweise
<u>Kasten 1:</u> <i>Position BR-Verwaltung und LK</i>	Zunächst interessiert die getrennte Positionsbildung der BR-Verwaltung und des Landkreises.	Daten Jahresuntersuchung 2001 und Fallstudie als Ausgangsuntersuchungsumfang; Vorhandenes Empiriewissen	Die Position der BR-Verwaltung kann nicht aus den Akten nachvollzogen werden und ist damit nicht mehr systematisch zu erheben. Von Kasten 2 kann jedoch später rückwirkend auf Kasten 1 geschlossen werden Die Position des LK ist zum Teil aus den Akten nachvollziehbar. Teilweise äußert der LK bei seiner Aufforderung zur Stellungnahme eine Meinung bzw. gibt inhaltliche Hinweise. Das hauptsächliche Vorgehen des Kreises besteht aber darin, dass er zunächst die Position der BR-Verwaltung abwartet.
<u>Kausalität a:</u> <i>Instrument – Position BR</i>	Ohne das Instrument käme es allein zu einer Positionsbildung des LK; die BR-Verwaltung würde sich i.d.R. keine Position bilden. Wahrscheinlich würde sie von den meisten Vorhaben gar nicht erfahren.	Vorhandenes Empiriewissen	Die Kausalität Instrument – Position LK und BR ergibt sich plausibel.
<u>Kasten 2:</u> <i>Einvernehmen Kreis – BR-Verwaltung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausgestaltung des Einvernehmens (Ja/Nein) ▪ Welche Entscheidungen werden getroffen? 	Daten Jahresuntersuchung 2001 und Fallstudie → Für Fallstudie Verortung, kartographische Darstellung	Aktenauswertung: Einteilung in vier Fallgruppen, die aus den Akten erkennbar sind und für die spätere Beurteilung relevant sind. <ul style="list-style-type: none"> -kein Einvernehmen (Einzelfälle, individuelle Weiterbehandlung) -Einvernehmen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Z = Einvernehmliche Zustimmung zum Vorhaben ohne weitere Bestimmungen ▪ M = Einvernehmliche Zustimmung unter deutlicher Modifizierung des Vorhabens (z.B. Standort auf dem Grundstück, Verkleinerung in Form der Einhaltung von 40 m² Grundfläche bei Wochenendhäusern) A = Einvernehmliche Ablehnung des Vorhabens
<u>Kausalität b:</u> <i>Position BR/LK – (Ausgestaltung des) Einvernehmens Kreis und BR</i>	Sind bzw. inwieweit sind Ablehnung oder Modifikation eines Vorhabens bei der Einvernehmensherstellung auf die Position der BR-Verwaltung zurückzuführen?	Daten Jahresuntersuchung 2001 und Fallstudie → Untermauerung durch Gespräche mit Bearbeitern	Wenn bei der Einvernehmensherstellung (Kurzprotokoll) neue inhaltliche Aspekte in dem Vorgang auftreten, wird ein Einfluss der Position der BR-Verwaltung in Form von zumindest kumulativer Kausalität angenommen. Dabei sind auch die über ein konkretes Einzelvorhaben hinausgehenden indirekten Einflüsse des BR zu berücksichtigen.

Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt	Daten-/Informationsgrundlage(n)	Methode/Vorgehensweise
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ O = kein Einfluss durch BR-Verwaltung, bzw. Frage irrelevant (i.d.R. bei einvernehmlicher Zustimmung. Es gab in keinem Fall Hinweise, dass LK ablehnen und BR zustimmen wollte) ▪ + = mindestens kumulative Kausalität muss angenommen werden (s.o.) ▪ ++ = Einfluss Position BR-Verwaltung – Bescheid, kann nicht hinweggedacht werden (Grundstruktur Kausalität).
<i>Kasten 3: Bescheid, der Inhalte BR-Einvernehmen berücksichtigt</i>	Beinhaltet der Bescheid des LK den Inhalt der Einvernehmensherstellung?	Daten Jahresuntersuchung 2001 und Fallstudie	Einteilung in drei Gruppen, die aus den Akten erkennbar sind und für die spätere Beurteilung relevant sind: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Übernahme ▪ teilweise Übernahme ▪ Keine Übernahme
<i>Kausalität c: Einvernehmen LK-BR - Bescheid des LK</i>	Die Inhalte des Einvernehmens (gleich, von wem welche Argumente kommen) sind gerade die Grundlage für den Bescheid.	Vorhandenes Empiriewissen	Kausalität ist ohne weitere Nachweise plausibel.
<i>Kasten 4: Umsetzung des Bescheides</i>	Werden die Bescheide in die Realität umgesetzt?	Fallstudie; reelle Situation	Geländekontrolle
<i>Kausalität d: Bescheid des LK - Umsetzung des Bescheides</i>	Wenn der Bescheid korrekt umgesetzt wird, (besonders wenn der Antrag anders formuliert war), dann kann man davon ausgehen, dass dies durch den Bescheid bedingt wird.	Vorhandenes Empiriewissen	Kausalität ist ohne weitere Nachweise plausibel.
<i>Kasten 5: Outcome</i>	Stimmt die Realität mit dem gewünschten Zielzustand überein?	Fallstudie; reelle Situation	Geländekontrolle
<i>Kausalität e: Umsetzung des Bescheides – Outcome</i>	Wird dieser Zielzustand gerade durch das Umsetzen der Bescheide erreicht?	Vorhandenes Empiriewissen	Plausibilitätsschlüsse aus bisherigen Erkenntnissen.
<i>Rahmenbedingungen</i>		Vorhandenes Empiriewissen	Gespräche mit Bearbeitern, Aktenauswertung

Grundgesamtheit

Einzelmaßnahme aus dem Instrument

Antrag auf landschaftsschutzrechtliche Genehmigung für Einzelbauvorhaben im baurechtlichen Außenbereich im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, der in die Einvernehmensabstimmung nach § 72 Abs. 2 BbgNatSchG zwischen Landkreis und Biosphärenreservat geht.

Grundgesamtheit

Alle Anträge auf landschaftsschutzrechtliche Genehmigung für Vorhaben im baurechtlichen Außenbereich im BR seit Bestehen der Einvernehmensregelung (1997) bis zur Untersuchung (Stand 2002), die in die Einvernehmensabstimmung nach § 72 Abs. 2 BbgNatSchG zwischen Landkreis und Biosphärenreservat gehen.

Es befindet sich kein Zeitbezug im Ziel. Dieser wird allein durch das Instrument vorgegeben, dieses wurde erst 1997 eingeführt. Das Instrument wirkt dauerhaft, deshalb wirken sich alle Vorhaben ab 1997 auch heute auf die Zielerreichung aus. Wird ein Bauvorhaben entgegen den Ziele des BR realisiert, werden die Ziele des BR an dieser Stelle dauerhaft beeinträchtigt. Ein abgelehnter Antrag wird in der Regel nicht erneut gestellt und führt daher im Regelfall dauerhaft zu einer Einhaltung der Ziele.

Erfassbarkeit der Grundgesamtheit

Die Daten zur Grundgesamtheit sind aus Akten zu entnehmen, sind aber bisher nicht aufgearbeitet. D.h. für jeden Fall ist die entsprechende Akte einzusehen, und die Daten sind einzeln zu entnehmen. Folgende Daten werden zur Auswertung der Wirkungskette benötigt:

- Insgesamt Erfassung der Anzahl der Vorhaben, ggf. Kategorisierung.

Je Vorhaben:

- Benennung des Vorhabens, Einordnung in Kategorien,
- Verortung, Lage (z.B. Benennung Flurstück oder Verortung auf Karte),
- Auswertung des Einvernehmensvorgangs,
- Auswertung der Kausalbeziehung zwischen Position Biosphärenreservatsverwaltung und Bescheid,
- Übernahme der Einvernehmensinhalte in den Bescheid,
- ggf. Besonderheiten, Hinweise (z.B. auf Rahmenbedingungen, Nebenwirkungen).

Um

- einen Einblick in die Datenverfügbarkeit zu erhalten und den Datenerfassungsaufwand richtig einzuschätzen,
- den Gesamtumfang zu überschauen, sich einen Überblick über das Gebiet zu verschaffen und eine Kategorisierung sowie die Relevanz des Instruments und der Kategorien einzuschätzen,
- dabei jahreszeitliche Schwankungen und lokale Besonderheiten auszuschließen,
- und um die weitere Untersuchung festzulegen, insbesondere also eine Fallstudie auszuwählen,

wurde als erster Untersuchungsschritt eine flächendeckende Erfassung von einem Jahr durchgeführt. Dabei wird deutlich: Es sind nicht nur die konkreten Anträge relevant (die Entscheidung kann z.B. schon in einer Bauvoranfrage liegen), und es müssen bei jedem Fall auch die Rahmenbedingungen angesehen werden (z.B. Stand und Ausgestaltung der Bauleitplanung). Die vollständige Erfassung der Grundgesamtheit wäre ein hoher Aufwand.

Ausgangsuntersuchungsumfang

Da es sich um dauerhaft wirksame Vorhaben handelt, ist für die Ermittlung des Outcome die Gesamtmenge seit Existieren der Einvernehmensregelung relevant, ggf. für einen begrenzten räumlichen Bereich als Fallstudie. Als Ausgangsuntersuchungsumfang dient daher neben der flächendeckenden Erfassung der Fälle eines Jahres (s.o.) eine Fallstudie über den gesamten Zeitraum seit Existieren der Einvernehmensregelung 1997 bis zur Untersuchung 2002, deren Auswahl und Auswertung durch die erste Einjahresuntersuchung validiert wird.

Da Bauvorhaben im Außenbereich zum größten Teil mit Siedlungsbereichen im Zusammenhang stehen, ist es zweckmäßig, eine Fallstudie aus einer Fallgruppenbildung eines Ortes als räumlich zusammenhängender Bereich zu bilden.

Auswahl der Fallstudie

Bei der Fallstudie Liepe (plus eine Oderberger Flur, da sich hier ein mit Liepe zusammenhängendes WEH-Gebiet befindet) sind verschiedene Aspekte relevant, die analysiert werden sollten. Dazu gehört das Vorhandensein eines sensiblen Ortsrandbereiches sowie das Vorhandensein von Splittersiedlungen und WEH-Gebieten. Wichtig ist auch, dass die Außenbereichsfälle nicht großenteils durch eine „großzügige Bauleitplanung abgefangen“ werden (dies ergab sich bei einem ebenfalls in engere Auswahl gezogenen anderen Ort).

Übertragung der Ergebnisse der Fallstudie Liepe auf das Gesamtgebiet

Die Grundgesamtheit wurde nicht erfasst. Aussagen zur Relevanz der Ergebnisse aus der Fallstudie für das Gesamtgebiet erfolgen auf der Grundlage der Jahresuntersuchung 2001 und des LRP (MLUR 2004).

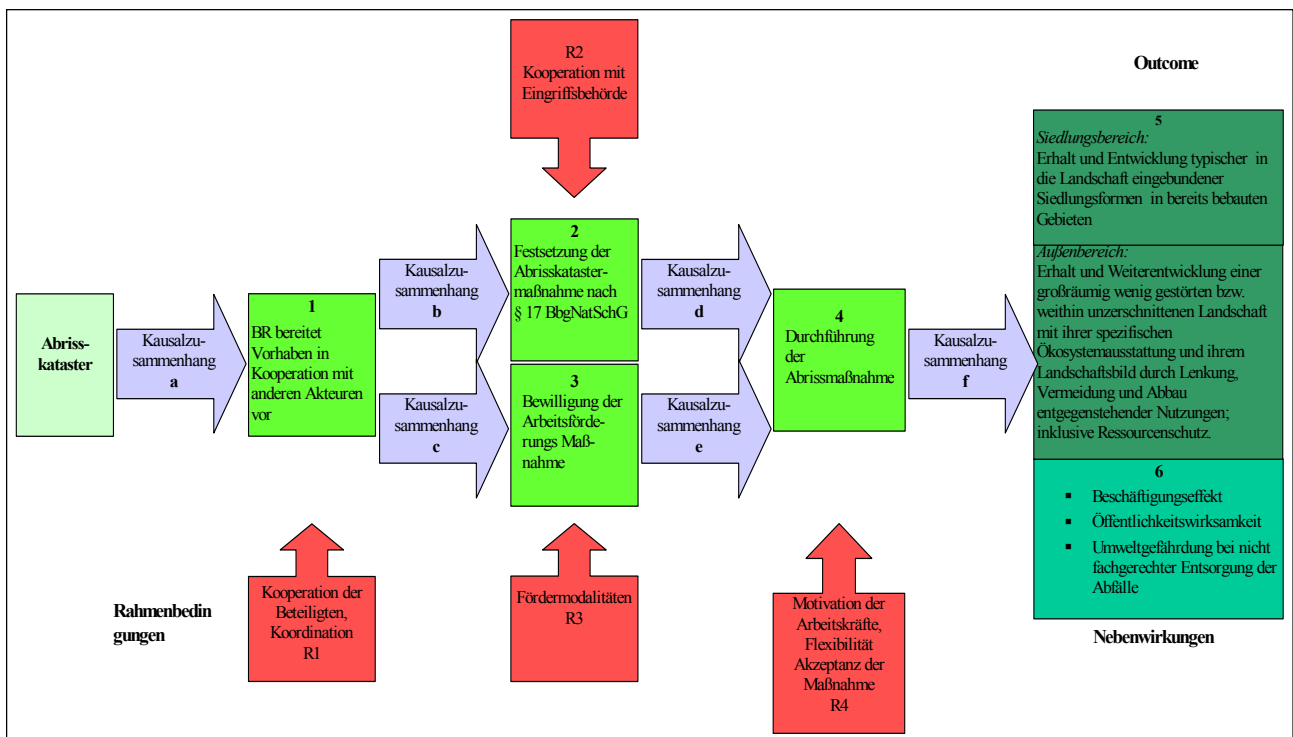
7.5.5 Erprobungsbeispiel Abrisskataster

7.5.5.1 Aufstellung der Wirkungskette zum Abrisskataster

Im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin befindet sich eine große Anzahl ungenutzter, meist in der DDR errichteter baulicher Anlagen im Außenbereich, teilweise auch im Ortsrandbereich. Viele dieser Anlagen schädigen das in weiten Bereichen ansonsten wenig gestörte Landschaftsbild massiv. Häufig sind sie in keiner Weise der Geländesituation angepasst, liegen in Gewässernähe. Die Bauten befinden sich oft in marodem Zustand, eine weitere Nutzung ist nicht vorgesehen. Für ihre Beseitigung besteht keine Zuständigkeit.

Beim Abrisskataster handelt es sich zunächst um eine Planung, die 1997/98 von drei ABM-Kräften erstellt wurde. Nach festgelegten Kriterien ermittelte sog. Abrissobjekte (187 ungenutzte Objekte, 280.000m² versiegelte Fläche) wurden mit bestimmten Informationen tabellarisch und kartographisch erfasst (die Grundidee entspricht der eines Kompensationsflächenpools, vgl. MÜLLER-PFANNENSTIEL 1999, 89 f.). Der Umsetzungsweg zum Rückbau bzw. Abriss ist zunächst nicht festgelegt. Durch Verbreitung bei den zuständigen Verwaltungen soll das Kataster möglichst umfassend auch durch Dritte genutzt werden. Das Kataster ist im Internet veröffentlicht.

Abb. 18: *Wirkungskette Abrisskataster*



Von der BR-Verwaltung wird derzeit massiv die Umsetzung über Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Zusammenwirken mit Maßnahmen der Arbeitsförderung vorangetrieben. Im Folgenden wird also das Instrument Abrisskataster im Zusammenspiel mit der Steuerung von Kompensationsmaßnahmen und Arbeitsfördermaßnahmen untersucht.

Fraglich ist insbesondere, wie der hohe Aufwand der BR-Verwaltung für wenige Einzelprojekte zu beurteilen ist. Was ist der Vorteil gegenüber klassischen Kompensationsmaßnahmen? Wie ist der Beitrag zur Gesamtzieleerreichung des BR zu beurteilen?

Bei der Recherche zum Wirkungsverlauf zeichneten sich im Wesentlichen zwei Umsetzungswege ab, nämlich über die Eingriffsregelung in Kooperation mit einer Arbeitsförderungsmaßnahme oder direkt über die Eingriffsregelung. Beim zweiten Weg würde Kasten 3 mit den Kausalzusammenhängen c und e wegfallen.

Ablauf

- Der geschilderte Ablauf kann in den Einzelfällen stark variieren, da es sich nicht um ein formales Verfahren handelt:
- Die BR-Verwaltung bereitet die Maßnahme organisatorisch vor.
- Die praktische Durchführung erfolgt über eine Beschäftigungsgesellschaft. Der finanzielle Eigenanteil wird durch Kompensationsmaßnahmen aus der Eingriffsregelung erbracht.
- Die organisatorische Durchführung und Bauleitung erfolgen durch die BR-Verwaltung, dazu gehört
 - Die Verfügbarkeit des Objekts prüfen (Zusammenarbeit mit Eigentümer),
 - Finanzierung zusammenstellen, Partner organisieren (Bundesagentur für Arbeit, Landkreis, LASA, Geschäftsbesorger, BVVG, TLG, u.s.w.),
 - Genehmigungen einholen (z.B. Abrissgenehmigung nach BbgBO, Koordination mit Eingriffsregelung),
 - Auftrag auslösen oder Einstellungsgespräche begleiten,
 - Baustellenbegleitung,
 - Abnahme mit Behörden und Partnern,
 - Öffentlichkeitsarbeit.

Die Zuordnung des intendiertem Outcome zum Instrument erfolgte bereits in Kapitel 7.4 (Ziele-Instrumenten-Matrix).

7.5.5.2 Ergebnisse

Die Rolle von Biosphärenreservatsverwaltung und Abrisskataster beim Zustandekommen und qualitative Beurteilung der Projekte⁷⁹

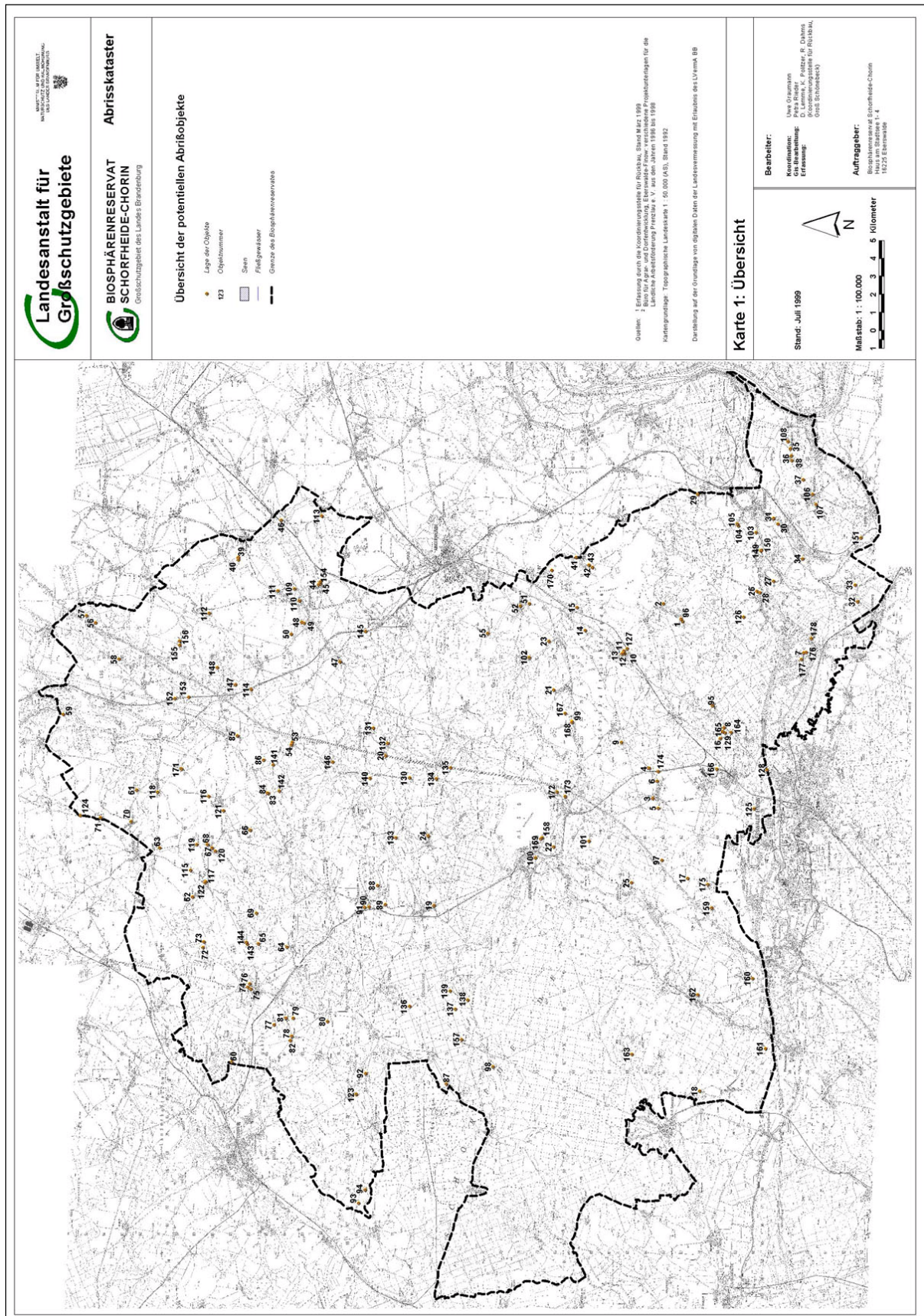
Das Abrisskataster und die damit zusammenhängende Arbeit der BR-Verwaltung bewirken zunächst auf der Ebene der administrativen Implementation, dass Projekte zum Abriss in Gang gesetzt werden, die das Landschaftsbild sowie die Funktionen von Boden und Wasserhaushalt beeinträchtigen und für deren Beseitigung ansonsten keine direkte Zuständigkeit besteht.

Bis August 2003 wurden BR-weit elf Abrissprojekte mit 23.526 m² Entsiegelungsfläche umgesetzt, fünf davon als Kombination von Arbeitsförderungs- und Kompensationsmaßnahme. Bei diesen handelt es sich um besonders umfangreiche Projekte, sie betreffen über 70 % der Fläche (16.727 m²) von den elf genannten Projekten. Die Auswahl der durchzuführenden Projekte richtet sich neben fachlichen Prioritäten sehr stark nach pragmatischen Aspekten.

Alle (potentiellen) Objekte des Abrisskatasters sind in einer Excel-Tabelle sowie in einer Fotodokumentation erfasst und im GIS geographisch verortet. Kostenschätzungen wurden in diesem Rahmen jedoch noch nicht erstellt. Es besteht zudem eine Tabelle zu den umgesetzten Projekten. Nicht erfasst ist dort jedoch die Art der Umsetzung und eine (zusammenfassende) Auswertung der Umsetzung.

79 Betrifft im Untersuchungsdesign, Kap. 7.5.5.4, die Elemente 1, 2, 3, a, b, c, R 1, R 2 und R 3

Abb. 19: Abrisskataster (Übersichtskarte)



Tab. 14: *Durchgeführte Abrissobjekte (Quellen: Daten der BR-Verwaltung; GRÜNSCHLOSS mdl.)*

Name und Nr. (Kataster)	Entsiegelungsfläche in m ²	Art der Umsetzung	Ökologische Situation (Alle Objekte befanden sich im Außenbereich)	Nachnutzungsempfehlung	Anmerkungen
Ferienlager Serwestsee (14)	2.346	ER, Kompensation Straßenbau, Vergabe an Firma	- starke Beeinträchtigung Landschaftsbild, Hanglage - Objekt in Gewässernähe - PEP 52, geschützte Biotope in der Umgebung	Forstliche Nutzung, Sukzession	Aufwand für BR-Verwaltung relativ gering
Ferienlager am kleinen Krebssee (38)	474	ER, Kompensation Mobilfunkurm, Vergabe an Firma	- Objekt in Gewässernähe - PEP 172, geschützte Biotope in der Umgebung	Forstliche Nutzung	Aufwand für BR-Verwaltung relativ gering
Dünger-schuppen Friedrichs-felde (53)	538	Auflage durch das Ordnungsamt	- PEP 274, geschützte Biotope in der Umgebung	Landwirtschaftliche Nutzung, Obstanbau	Anstoß durch BR-Verwaltung
Ferienlager am großen Borgsee (56)	570	AF-Maßnahme, 8 AN über 6 Monate; Eigenanteil ER, Kompensation Mobilfunkurm	- starke Beeinträchtigung Landschaftsbild - Schutzzone II - PEP 109, geschützte Biotope in der Umgebung	Artenschutz, forstliche Nutzung, Sukzession	AN aus umliegenden Kommunen, hoher Aufwand BR-Verwaltung
Jagdhütte am Mittelsee (58)	78	AF-Maßnahme, 8 AN über 6 Monate; Eigenanteil ER, Kompensation Mobilfunkurm	- Hanglage - Objekt in Gewässernähe - Schutzzone I - PEP 332, geschützte Biotope in der Umgebung	Sukzession	Gleiche Personen wie bei Nr. 56, wurden von Arbeitslosenhilfe in -geld überführt; Haus steht heute in Öko-Station Prenzlau.
Melkstand östlich Potzlow (59)	665	ER, Kompensation Windkraftanlagen außerhalb BR, Vergabe an Firma	- Schutzzone II - PEP 9, geschützte Biotope in der Umgebung	Neuanlage von Feldgehölzen	Aufwand für BR-Verwaltung relativ gering
Ferienlager Baßdorf (94)	1.939	ER, Kompensation Windkraftanlage, Vergabe an Firma	- PEP 123	Obstbau, Sukzession	Aufwand für BR-Verwaltung relativ gering
Fundament Stallanlage südl. Güntherberg (109)	837	ER, Kompensation Radwegebau Vergabe an Firma	- PEP 113	Landwirtschaftliche Nutzung, Obstbau	Aufwand für BR-Verwaltung relativ gering
Schweineanlage Flieeth (118)	5.415	AF-Maßnahme, 4 AN über 6 Monate; Eigenanteil ER, Kompensation Mobilfunkurm	- starke Beeinträchtigung Landschaftsbild - PEP 43	Landwirtschaftliche Nutzung, Obstbau Restflächenbehandlung	AN aus umliegenden Kommunen, hoher Aufwand BR-Verwaltung
Rinderstallanlage südl.	6.664	AF-Maßnahme, 8 AN über 12	- starke Beeinträchtigung Landschaftsbild	Landwirtschaftliche Nutzung	Kooperation mit Straßenbauamt,

Name und Nr. (Kataster)	Entsiegelungsfläche in m ²	Art der Umsetzung	Ökologische Situation (Alle Objekte befanden sich im Außenbereich)	Nachnutzungsempfehlung	Anmerkungen
Stegelitz (180)		Monate; Eigenanteil ER, Kompensation Mobilfunkurm und Autobahnabfahrt Pfingstberg	- Objekt in Gewässernähe - PEP 36		BVVG, Träger Landwirtschaftsbetrieb
Schweinemaschanlage Leopoldsthal (184)	4.000	AF-Maßnahme, 14 AN über 4 Monate; Eigenanteil durch Flächeneigentümer	k.A.	k.A.	AN aus umliegenden Kommunen, hoher Aufwand BR-Verwaltung

AF – Arbeitsfördermaßnahmen
AN – Arbeitnehmer
ER – Eingriffsregelung
PEP Nr. xx – Nr. PEP-Biotoptypenschlüssel xx

Bei diesen Vorhaben werden für Flächenversiegelungsmaßnahmen im Biosphärenreservat Flächenentsiegelungsmaßnahmen bzw. für die Realisierung landschaftsbildbeeinträchtigender Vorhaben der Abriss von anderen landschaftsbildbeeinträchtigenden Objekten als Kompensation festgesetzt. Damit ist es am ehesten möglich, die durch Versiegelung und Bauwerke beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes zu kompensieren.

Diese Verpflichtung der Eingriffsregelung aus den §§ 10 ff. BbgNatSchG besteht auch unabhängig von Biosphärenreservat und Abrisskataster. Aus Untersuchungen zum Vollzug der Eingriffsregelung ist jedoch bekannt, dass bei funktionsbezogener Kompensation i.d.R. zu wenig Fläche entsiegelt und häufig die Landschaftsbildbeeinträchtigungen nicht funktionsgerecht kompensiert werden. Damit nehmen die Nettoversiegelung der Landschaft sowie die Störung des Landschaftsbildes insgesamt zu bzw. die Häufigkeit großer ungestörter Räume ab⁸⁰. Alternativ angewandte Kompensationsmaßnahmen, insbesondere Pflanzungen, tragen nicht nur weniger zur funktionsgerechten Kompensation bei, sondern auch kaum zur Zielerreichung im BR. Auch wenn es im Einzelfall durchaus sinnvolle Pflanzmaßnahmen gibt, so besteht im BR kein grundsätzliches Defizit an solchen Anpflanzungen. Erhalt und Weiterentwicklung des wenig gestörten Landschaftsbildes sowie die Wiederherstellung gestörter Funktionen des Naturhaushalts in sensiblen Bereichen sind hingegen relevante Zielsetzungen im BR Schorfheide-Chorin (vgl. Abb. 11).

Es kommt also durch das Abrisskataster und die Arbeit der BR-Verwaltung zu einer qualitativen Verbesserung der Festsetzungen zum Vollzug der Eingriffsregelung gegenüber der gängigen Praxis – was gleichzeitig eine Ausrichtung auf die Ziele des BR bedingt – zunächst aber lediglich im Rahmen der ohnehin bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen. Somit wird im BR modellhaft gezeigt, wie die organisatorisch aufwendigen Abriss- und Entsiegelungsmaßnahmen, die in der Praxis häufig schwer realisierbar sind, auf den Weg gebracht und systematisch vorangetrieben werden können.

Einen Entwicklungsaspekt hingegen beinhalten die Maßnahmen des Abrisskatasters bei dem hier in der Wirkungskette aufgezeigten Weg dann in der Kombination mit Arbeitsfördermaßnahmen. Diese gehen über die Eingriffskompensation hinaus. Zudem zeigt die bisherige Erfahrung, dass über diesen Weg auch flächenmäßig umfangreiche Vorhaben organisiert werden können. Entscheidend für das Zustandekommen dieser kombinierten Maßnahmen ist die Koordination, die allerdings mit einem sehr hohen Zeitaufwand verbunden ist, der jedoch von Vorhaben zu Vorhaben schwankt. Es besteht dabei auch eine Abhängigkeit von den Fördermodalitäten der Arbeitsverwaltung.

⁸⁰ Rückbaumaßnahmen nehmen nur einen geringen Anteil bei Kompensationsmaßnahmen ein (vgl. z.B. STEFFEN 2000, S. 11; JESSEL et al. 2003), während allgemein Versiegelungsmaßnahmen auf der Eingriffsseite einen flächenmäßig und auch in Bezug auf den Funktionsverlust relevanten Eingriffsfaktor darstellen.

Ohne aktives Betreiben der BR-Verwaltung käme es wohl wesentlich seltener bis nie zur Festsetzung von Maßnahmen aus dem Abrisskataster, vor allem nicht zu einer Bündelung der Maßnahmen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass allein die Veröffentlichung des Katasters nicht zu seiner Umsetzung führt. Es ist auch davon auszugehen, dass die Arbeitsverwaltung von sich aus derartige Maßnahmen nicht durchführen würde, da hier spezielle Fachkenntnisse der Naturschutzverwaltung Voraussetzung sind.

Das Abrisskataster ist ein wichtiges Hilfsmittel für eine möglichst systematische Vorgehensweise und die Bereitstellung der Maßnahmen im notwendigen Moment (ähnlich auch die Erfahrungen mit Kompensationsflächenpools, vgl. MÜLLER-PFANNENSTIEL 1999, 96 f.). Ohne das Kataster würden die Abrissmaßnahmen nicht so systematisch und zielstrebig vorangetrieben.

Umsetzung⁸¹ und Outcome⁸²

Wird eine Abrissmaßnahme als Kompensation festgesetzt und eine entsprechende Arbeitsfördermaßnahme bewilligt, so führt dies auch zur Durchführung der Maßnahme. Gleichzeitig wäre die Maßnahme ohne diese Voraussetzungen nicht durchgeführt worden. Dabei spielt die Motivation der Arbeitskräfte, die Flexibilität der Akteure und die Akzeptanz der Maßnahme bei Beteiligten und Betroffenen eine wichtige Rolle.

Nach erfolgtem Abriss sind die Störung des Landschaftsbildes (ggf. auch des Ortsbildes) sowie die Beeinträchtigung der Ressourcen Boden und Wasser durch die Versiegelung beseitigt. Ohne Durchführung der Maßnahme hätte diese Wirkung nicht erreicht werden können.

Eine positive Nebenwirkung ist der Beschäftigungseffekt, allerdings nicht langfristig und nicht aus sich heraus tragfähig. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass viele Arbeitsplätze in dieser Region förderabhängig und befristet sind. Diese Beschäftigungsverhältnisse tragen zu einer sozialen Aufwertung der Arbeitnehmer bei und ermöglichen der BR-Verwaltung einen besonderen Bevölkerungszugang. GRÜNSCHLOß mdl.: „In einer halben Stunde im Bauwagen kann man viel vermitteln, Missverständnisse aus dem Weg räumen, und die Beschäftigten fungieren als Multiplikatoren für ihre Familien und Dörfer.“

Die Abrissmaßnahmen haben eine hohe Öffentlichkeitswirksamkeit. Entscheidend ist es, diese in die richtige Richtung zu lenken.

Aussagen zur Relevanz der Wirkung des Abrisskatasters für das Biosphärenreservat

Beim Abrisskataster handelt es sich lediglich um ungenutzte Objekte. Die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes im gesamten BR hängt aber nicht von der Nutzung oder Nichtnutzung der Objekte ab.

Der Abgleich mit dem LRP, der nutzungsunabhängig Objekte aufgenommen hat, die nach Nutzungsaufgabe zurückgebaut werden sollen, zeigt aber: Das Abrisskataster hat durch seine Beschränkung auf ungenutzte Objekte nicht alle landschaftsbildstörenden Objekte erfasst, es handelt sich aber um den wesentlichen Teil bzw. die überwiegend relevanten Objekte⁸³.

Das Abrisskataster stellt zudem keinen statischen Plan dar, denn es gibt einen Wechsel zwischen Nutzung und Nicht-Nutzung. Bei einigen Objekten, die im Abrisskataster als ungenutzt verzeichnet sind, wurde die Nutzung inzwischen wieder aufgenommen. Dafür sind andere Objekte aus der Nutzung gegangen. Es gibt dabei auch Beispiele von landschaftsbildbeeinträchtigenden Stallanlagen, die zwar noch genutzt, aber nicht saniert werden, also auch über kurz oder lang aus der Nutzung fallen werden. Das Abrisskataster müsste also evtl. in Zeitabständen aktualisiert werden.

Bezogen auf das gesamte Biosphärenreservat handelt es sich derzeit um elf Abrissmaßnahmen mit 23.526 ha, die in drei Jahren vollzogen wurden, davon

- sechs reine Kompensationsmaßnahmen mit 6.799m² und

⁸¹ Betrifft im Untersuchungsdesign, Kap. 7.5.5.4, die Elemente 4,d,e und R 4

⁸² Betrifft im Untersuchungsdesign, Kap. 7.5.5.4, die Elemente Outcome, Nebenwirkungen und f

⁸³ Einige im LRP erfasste Objekte sind längst abgerissen.

- fünf Maßnahmen als Kombination von Arbeitsförderungs- und Kompensationsmaßnahmen (16.727 m², 70 % der Fläche von den elf genannten Projekten).

Das sind knapp 6 % der im Abrisskataster verzeichneten Gesamtmaßnahmen und etwa 8,5 % der in das Abrisskataster aufgenommenen Fläche. Hier zeigt sich das Problem der langsamen und aufwendigen Umsetzung. Die bisherige Erfahrung und die derzeit in Vorbereitung befindlichen Abrissprojekte zeigen aber auch, dass mit zunehmender guter Erfahrung eine Vereinfachung und Beschleunigung einsetzt.

Insgesamt handelt es sich zwar um Einzelobjekte, diese haben aber keine punktuelle, sondern häufig durch ihre (ehemalige oft weiträumige optische Wirkung) eine flächenhafte Wirkung. Außerdem sind die Objekte unterschiedlich relevant. GRÜNSCHLOß mdl.: „Wenn man durch das Biosphärenreservat fährt, dann fällt mir auf, dass die Objekte, die am meisten das Landschaftsbild gestört haben, weg sind.“ – eine subjektive aber relevante Aussage, die zudem viele Befürworter findet.

7.5.5.3 Instrumentenbeurteilung nach Kriterien

Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit

Siedlungsbereich:

Erhalt und Entwicklung typischer in die Landschaft eingebundener Siedlungsformen in bereits bebauten Gebieten.

Außenbereich:

Erhalt und Weiterentwicklung einer großräumig wenig gestörten bzw. weithin unzerschnittenen, kleinräumig strukturierten Landschaft mit ihrer spezifischen Ökosystemausstattung und ihrem Landschaftsbild durch Lenkung, Vermeidung und Abbau entgegenstehender Nutzungen, inklusive Ressourcenschutz.

Kriterium: Grundsätzliche Geeignetheit zur Zielerreichung

Beim Erreichen der Ziele ist besonders im Außenbereich der Entwicklungsaspekt nur über Rückbau (Abriss) bestimmter Objekte möglich. Bei reinen Kompensationsmaßnahmen nach den §§ 10 ff. BbgNatSchG handelt es sich jedoch nicht um eine Entwicklungsmaßnahme, da an anderer Stelle ein mindestens gleichwertiger Eingriff stattfindet. In diesem Fall wird lediglich eine weitere Verschlechterung verhindert (Erhaltungsaspekt). Zur Weiterentwicklung einer großräumig wenig gestörten bzw. weithin unzerschnittenen Landschaft müssen die Kompensationsmaßnahmen mit anderen Instrumenten – hier Arbeitsfördermaßnahmen – kombiniert werden.

Eine vollständige Zielerreichung ist auch deshalb nicht möglich, weil das Abrisskataster allein die ungenutzten Objekte erfasst. Es hat sich aber gezeigt, dass dies der überwiegende Teil und die relevanten Objekte sind, die eine Störung des Landschaftsbildes (teilweise auch des Ortsbildes und der Ortsrandbereiche) darstellen.

Kriterium: Grad der Zielerreichung und Anteil an dem Ziel

Es handelt sich derzeit um das einzige Instrument, welches den Entwicklungsaspekt der oben aufgeführten Ziele abdeckt. Der Rückbau geht sehr langsam vorwärts („Wirkung langsam, aber eindrucksvoll“). Bis die Maßnahmen zustande kommen, vergeht viel Zeit, es tritt aber in diesem Zeitraum i.d.R. keine Verschlechterung des Zustandes ein. In drei Jahren wurden elf von 187 möglichen Maßnahmen (etwa 8,5 % der zu entsiegelnden Fläche) umgesetzt. Die Geschwindigkeit der Umsetzung nimmt aber zu.

Das Kataster ist dabei ein wichtiges Hilfsmittel für eine möglichst systematische Vorgehensweise und die Bereitstellung und Auswahl der Maßnahmen im notwendigen Moment.

Kriterium: Dauerhaftigkeit/Nachhaltigkeit der Wirkungen

Durch die Eintragung einer Grunddienstbarkeit im Grundbuch (keine Wiederbebauung) soll die Dauerhaftigkeit der Maßnahme gesichert werden.

Aufwand

Der Personalaufwand ist bei Kombinationsmaßnahmen aus Eingriffskompensation und Arbeitsförderung sehr hoch, jedoch nicht höher als bei anderen Entwicklungsmaßnahmen. Bei den hier vorgestellten Wegen zur Umsetzung des Abrisskatasters ist zudem kein weiterer eigener Finanzeinsatz notwendig, kommen Drittmittel zum Einsatz (anders als z.B. beim Vertragnaturschutz). Die Durchführung der Abrissmaßnahme verlangt einen hohen organisatorischen Aufwand, der zum großen Teil durch die BR-Verwaltung geleistet wird. Der Aufwand ist nicht pauschal quantifizierbar, weil er bisher von Maßnahme zu Maßnahme deutlich schwankt.

Wechselwirkung mit anderen Wirkungsketten und Auswertung der Rahmenbedingungen

Kriterium: Einwirken auf andere Wirkungsketten

- Die Umsetzung der Eingriffsregelung wird qualitativ verbessert.
- Hohe Öffentlichkeitswirksamkeit, die es in die richtige Richtung zu lenken gilt.
- Bevölkerungszugang über Arbeitnehmer, die Multiplikatoren darstellen.
- Beschäftigungseffekt ist vorhanden, allerdings nicht selbstständig wirtschaftlich tragfähig und nicht dauerhaft, was allerdings für viele Arbeitsverhältnisse in dieser Region zutrifft.

Kriterium: Einwirken von Rahmenbedingungen

- Das Abrisskataster bietet die Chance einer Interessenskoalition mit anderen Akteuren, z.B. Ämtern/Gemeinden. Wesentlich ist die Kooperation der Beteiligten untereinander. Die Akzeptanz hängt vom Verständnis für die Maßnahme ab und ob örtliche Arbeitskräfte herangezogen werden können (Wirkung auch unklar, wenn Menschen ihre ehemaligen Arbeitsplätze „abreißen“).
- Zudem sind die Projekte abhängig von durch die Akteure nicht beeinflussbaren Fördermodalitäten der Arbeitsverwaltung.

Kriterium: Erfolgsbeurteilung (Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit, Aufwand, Auswertung der einwirkenden Rahmenbedingungen)

Das Abrisskataster bildet eine wesentliche Voraussetzung, das Ziel der Weiterentwicklung eines wenig gestörten Außenbereichs und Landschaftsbildes (teilweise auch Ortsbilder und Ortsrandbereiche) systematisch und effizient zu erreichen, zwar nicht vollständig, aber weitgehend und pragmatisch, da lediglich ungenutzte Objekte erfasst werden. Es handelt sich dabei um das derzeit einzige Instrument, welches diesen Entwicklungsaspekt beinhaltet, jedoch nur dann, wenn es sich um Kombinationsmaßnahmen aus der Eingriffsregelung und der Arbeitsförderung (denkbar wären auch andere Finanzierungsinstrumente) handelt. Bei reinen Kompensationsmaßnahmen aus den §§ 10 ff. BbgNatSchG handelt es sich lediglich um eine Verhinderung weiterer Verschlechterung.

Entscheidend sind das Management und die Koordinationsfunktion der BR-Verwaltung. Für diese ist der Aufwand enorm hoch, und es fragt sich, ob die BR-Verwaltung für derartige Aufgaben ausreichend ausgestattet ist. Derzeit besteht allerdings keine Alternative für diese Zuständigkeit, möchte man das Ziel erreichen.

Positiv sind der Beschäftigungseffekt, allerdings nicht langfristig, und die Interessenskoalitionen mit anderen Akteuren sowie der Bevölkerungszugang. Die Abrissmaßnahmen haben eine hohe Öffentlichkeitswirksamkeit. Entscheidend ist es, diese in eine positive Richtung zu lenken.

Das Problem an der Erfolgsbeurteilung des Abrisskatasters sind der hohe Aufwand und der langsame Fortgang. Fraglich ist daher, ob nicht auch ein Teil der Managementfunktion der BR-Verwaltung an Dritte abgegeben werden kann, ohne dass die BR-Verwaltung den direkten Bezug zur Maßnahme verliert⁸⁴.

⁸⁴ Die halbe Stunde im Bauwagen (s.o.) kann die BR-Verwaltung auch haben, wenn jemand anders die organisatorische Arbeit macht.

7.5.5.4 Darstellung des Untersuchungsdesigns

Tab. 15: Untersuchungsdesign für Wirkungsschritte, Kausalverknüpfungen und Rahmenbedingungen (Abrisskataster)

Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt	Daten-/Informationsgrundlage	Methode(n)
<u>Kasten 1:</u> <i>Vorbereitung durch die BR-Verwaltung</i>	Muss dieser Schritt der Vorbereitung durch die Biosphärenreservatsverwaltung grundsätzlich stattfinden? Wie relevant ist er?	Fallstudien, vorhandenes Empiriewissen, Akten	Durch Aktenrecherche und Interview soll hier die Bedeutung des Schrittes analysiert werden.
<u>Kausalität a:</u> <i>Abrisskataster – Vorbereitung durch die BR-Verwaltung</i>	Führt das Vorhandensein des Katasters dazu, dass die BR-Verwaltung die Abrissmaßnahmen systematisch in diesem Umfang so vorbereitet?	Fallstudien, vorhandenes Empiriewissen, Akten	Klärung durch Aktenrecherche und Befragung von Bearbeitern zur Funktion und zum Erkenntnisgewinn durch das Kataster. Ggf. ist ein Vergleich mit der Situation vor dem Vorhandensein des Katasters sinnvoll.
<u>Kasten 2:</u> <i>Festsetzung der Abrisskatastermaßnahme nach § 17 BbgNatSchG</i>	Werden nach § 17 BbgNatSchG Abrisskatastermaßnahmen in ausreichendem Umfang festgesetzt?	Fallstudien, vorhandenes Empiriewissen, Akten	Aktenrecherche und Gespräch mit Bearbeitern.
<u>Kausalität b:</u> <i>Vorbereitung durch die BR-Verwaltung - Festsetzung der Abrissmaßnahme als Kompensationsmaßnahme</i>	Ist die Festsetzung der Abrissmaßnahme als Kompensation auf die Vorbereitung und Arbeit der BR-Verwaltung (auf der Grundlage des Abrisskatasters) zurückzuführen?	Fallstudien, vorhandenes Empiriewissen, Akten, allg. Untersuchungen zur Eingriffsregelung	Gespräch mit Bearbeitern, Einschätzung Vergleich mit Vorher-Situation, Vergleich mit Außerhalb oder anderen GSG. Literaturrecherche zur Anwendung der Eingriffregelung.
<u>Kasten 3:</u> <i>Bewilligung der Arbeitsfördermaßnahme</i>	Anteil der Maßnahmen mit Arbeitsfördermaßnahme an den Abrissmaßnahmen. Rolle der BR-Verwaltung hierbei.	Fallstudien, Daten zum Abrisskataster, Akten, vorhandenes Empiriewissen	Auswertung vorhandener Daten. Durch Aktenrecherche und Interview soll hier an den Fallstudien die Rolle der BR-Verwaltung analysiert werden.
<u>Kausalität c:</u> <i>Vorbereitung durch die BR-Verwaltung – Bewilligung der Arbeitsfördermaßnahme</i>	Wären auch ohne ein solches Kataster diese AF-Maßnahmen systematisch in diesem Umfang so vorbereitet worden? Inwieweit trägt das Abrisskataster dazu bei?	Fallstudien, Vorhandenes Empiriewissen	Befragung und Vergleich vor dem Vorhandensein des Katasters und ein Vergleich außerhalb des Biosphärenreservates können Hinweise geben.
<u>Kasten 4:</u> <i>Durchführung Abrissmaßnahme</i>	Werden die Maßnahmen durchgeführt? Zufriedenstellend? Welche Rolle hat die BR-Verwaltung?	Fallstudien, vorhandenes Empiriewissen, Akten, Vorhandene Geländekontrollen	Aktenrecherche und Gespräch mit Bearbeitern.
<u>Kausalität d+e:</u> <i>Festsetzung als Kompensationsmaßnahme/ Bewilligung der Arbeitsfördermaßnahme –</i>	Wenn die Abrissmaßnahme entsprechend den amtlichen Bescheiden umgesetzt wird, kann auch davon ausgegangen werden, dass	Vorhandenes Empiriewissen	Plausibilitätsschluss

Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt	Daten-/Informationsgrundlage	Methode(n)
<i>Durchführung Abrissmaßnahme</i>	dies durch diese bedingt ist. Gibt es sonst noch jemanden, der diese Aufgabe wahrnehmen würde?		
Kasten 5: <i>Outcome</i>	In der einzelnen Fallstudie ist eine wenig gestörte Landschaft wiederhergestellt, die Wirkung ist also bezogen auf den Einzelfall plausibel. Im Bezug auf das Outcome stellt sich hier insbesondere die Frage nach der Übertragung auf die Grundgesamtheit und nach der Erfassung der Wirkung für das Gesamtgebiet (s.u.).	Fallstudien, Akten, reelle Situation	Geländekontrolle; Aktenauswertung
Kasten 6: <i>Nebenwirkungen</i>	Auswertung des Beschäftigungseffekts und der Öffentlichkeitswirkung. Prüfung, ob die Gefahr einer Umweltgefährdung durch nicht fachgerechte Entsorgung von Abfällen reell ist.	Fallstudien, vorhandenes Empiriewissen, Akten	Durch Aktenrecherche und Gespräche werden die Nebenwirkungen belegt, analysiert und ggf. für das Gesamtgebiet gewertet.
<u>Kausalität f:</u> <i>Durchführung Abrissmaßnahme - Outcome</i>	Die Wiederherstellung des Landschaftsbildes und die Bodenentsiegelung sind eindeutig auf die Abrissmaßnahme zurückzuführen.	Daten zum Abrisskataster, vorhandenes Empiriewissen	Plausibilitätsschluss
<i>Rahmenbedingungen</i>	Siehe Kästen R1-R4	Fallstudien, vorhandenes Empiriewissen, Akten	Befragung, Aktenrecherche

Grundgesamtheit

Einzelmaßnahme aus dem Instrument

- Maßnahme aus dem Abrisskataster -

Grundgesamtheit

- alle elf durchgeführten Abrissprojekte (Stand August 2003) -

Die Grundgesamtheit können nur die realisierten Abrissprojekte bilden, denn nur diese tragen bisher zur Zielerreichung bei, dies jedoch dauerhaft. Die geplanten Projekte stellen lediglich ein Potenzial zur Zielerreichung dar.

Erfassbarkeit der Grundgesamtheit

Über die Grundgesamtheit liegen systematisch erfasste Daten sowie eine Fotodokumentation vor. Nicht systematisch erfasst ist bisher die Art der Umsetzung. Für die Untersuchung der Wirkungskette, die Auswahl und spätere Übertragbarkeit einer Fallstudie ist es zweckmäßig und möglich, folgende Daten zu erfassen:

- beschreibender Name,
- Ausmaß der Maßnahme: Entsiegelungsfläche,

- Art der Umsetzung (durch Interview),
- ökologische Beurteilung.

Auswahl Fallstudie

Als Fallstudien wurden zwei Fälle mit möglichst vielen Einflussfaktoren ausgesucht, „Stallanlage Stegelitz“ und „Ferienlager Borgsee“. Diese bilden die Grundlage für eine systematische Recherche, wobei durch das umfangreiche Erfahrungswissen bei den Bearbeitern auf der Grundlage von Gesprächen relativ gut auf die Grundgesamtheit geschlossen werden kann.

Übertragung der Ergebnisse der Fallstudien auf das Gesamtgebiet

Während im Einzelfall eine wenig gestörte Landschaft wiederhergestellt ist und dies Ergebnis auch auf die Grundgesamtheit übertragbar ist, muss die Bedeutung des Instruments – hier der Grundgesamtheit – für die Wirkung im Gesamtgebiet erst erarbeitet werden. Maßstäbe bilden folgende Faktoren:

- das Potenzial der 187 Abrissobjekte (Anzahl, Fläche),
- (räumliche) Wirkung der einzelnen Objekte
- das Landschaftsbild insgesamt störende Objekte (LRP-Daten)
 - o Rückbau von Splittersiedlungen und weiteren baulichen Anlagen nach Nutzungsaufgabe und
 - o Rückbau von Wochenendhausgebieten und ehemaligen Ferienhausgebieten nach Nutzungsaufgabe,
- der Zeitfaktor der Umsetzung.

7.5.6 Skizze zum Erprobungsbeispiel Förderprogramme Trockenrasenpflege

7.5.6.1 Aufstellung der Wirkungskette Förderprogramme Trockenrasenpflege

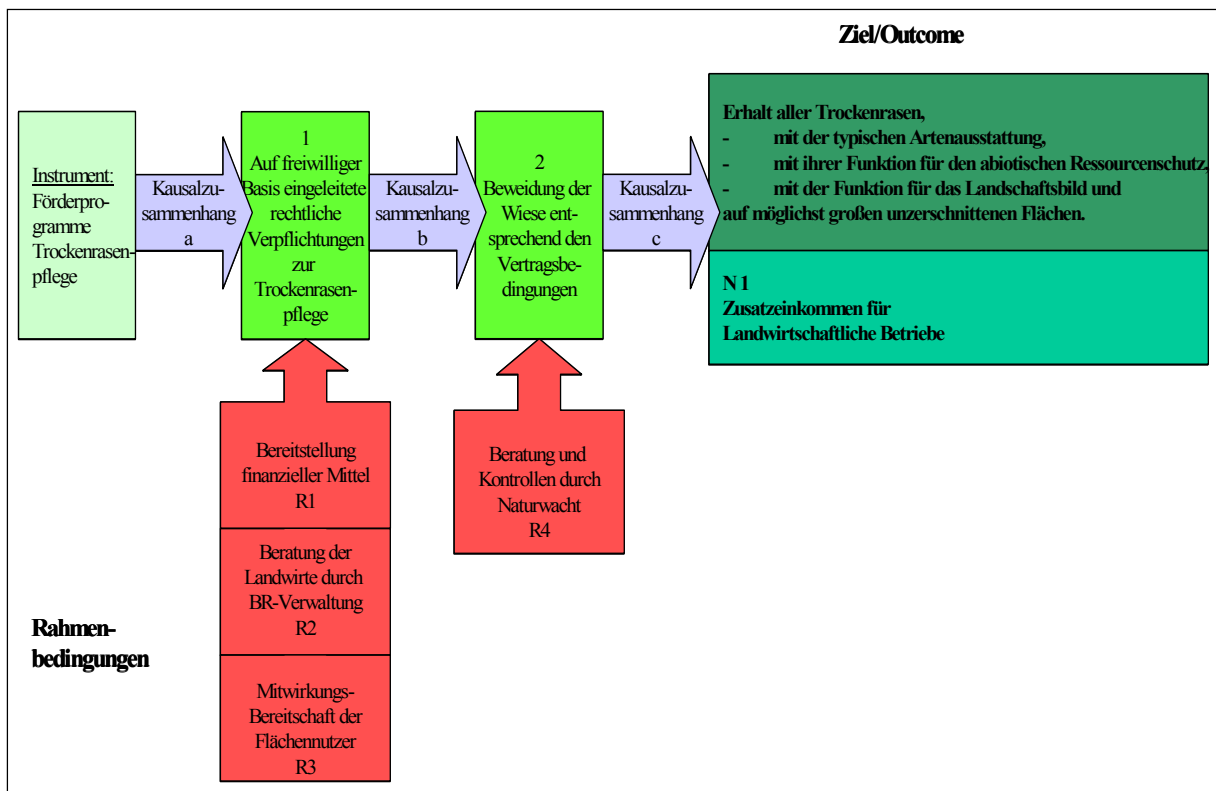
Landnutzern werden ökologische Leistungen durch Vertragsnaturschutz oder Mittelzuwendung im Rahmen von Förderprogrammen vom Land vergütet⁸⁵ (ausführlich vgl. BRAUNS 2003). Es handelt sich bei diesen Programmen um vorwiegend wiederkehrende Pflegemaßnahmen, wie auch die Pflege von Trockenrasen.

Trockenrasen bilden (nicht nur) im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin einen Schwerpunkt des Vorkommens gefährdeter subkontinentaler bis kontinentaler Arten (vgl. LAGS 1997, S. 34, 68). Sie unterliegen jedoch starken Veränderungen durch die Nutzungsaufgabe auf diesen ertragsschwachen und schwer zu bewirtschaftenden Flächen (vgl. LAGS 1997, S. 34).

Was bewirkt die Vergütung der Maßnahmen zur Trockenrasenpflege im Biosphärenreservat und wird das Ziel „Erhalt und Pflege aller Trockenrasen (...)“ im Biosphärenreservat erreicht?

⁸⁵ Unterschiedliche Zuständigkeiten bei verschiedenen Programmen und die unterschiedlichen Wege der Verwaltungsumsetzung werden im Folgenden außer Acht gelassen, da es sich um eine Untersuchungsskizze handelt und lediglich das Grundprinzip verdeutlicht werden soll. Bei einer vollständigen Untersuchung dieses Instruments müsste eine stärkere Differenzierung bezüglich verschiedener Faktoren vorgenommen werden, was die Untersuchung zwar verkomplizieren, aber nicht behindern würde.

Abb. 20: Wirkungskette Förderprogramme Trockenrasenpflege



7.5.6.2 Ergebnisskizze

Besonderheit der Wirkungskette Förderprogramme Trockenrasenpflege

Die folgende Skizze zum Erprobungsbeispiel Wirkungskette Trockenrasenpflege verdeutlicht, welche Ergebnisse hier auf der Grundlage der Wirkungskettenmethode zu erzielen wären.

Das Besondere an der Wirkungskette Trockenrasenpflege besteht – wie nachfolgend dargelegt – in der klaren Belegbarkeit ihrer einzelnen Elemente, also der Wirkungsschritte, des Outcomes sowie der Mit-Ohne-Kausalzusammenhänge. Gerade durch das Vorhandensein der Grundform vom Kausalität (Mit-Ohne, vgl. Kap. 7.5.1.2) wird das Prinzip der Wirkungsketten sehr gut deutlich: Könnte man Kasten 1 (Abb. 20) mit Daten zum Flächenumfang der Verträge und zu ihrer Verortung füllen, so wäre die gesamte Kette bis hin zum Outcome für das Gesamtgebiet auszuwerten, und unter zusätzlicher Hinzuziehung der vorhandenen Daten des Pflege- und Entwicklungsplans (PEP-Daten) wäre die Zielerreichung für das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin umfassend und differenziert zu beurteilen.

Die Daten zu Pflegemaßnahmen im Grünland werden aus technischen Gründen jedoch erst in jüngerer Zeit durch die BR-Verwaltung nach Grünlandtypen (Feuchtgrünland, Trockenrasen etc.) differenziert im GIS verortet. Diese Daten sind bisher nicht nutzungsfähig verfügbar. Daher kann hier zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Skizze der Untersuchung und ihrer zu erwartenden Ergebnisse dargestellt werden. Die Aussagen dieses Erprobungsbeispiels für die Methodenentwicklung sind jedoch auch so ersichtlich.

Die Diskussion des Ziels zur Trockenrasenpflege (Pflege versus Sukzession) wäre ein gesonderter Schritt (vgl. Kap. 7.2.1).

Vertragsabschlüsse, Mittelbewilligungen (Elemente Wirkungskette: Instrument, 1, a, R1, R2, R3)

Das Förderprogramm Trockenrasenpflege ist ursächlich für das Bestehen von rechtlichen Verpflichtungen zur Durchführung der Trockenrasenpflege. Menge und räumliche Verteilung⁸⁶ sind abhängig von der Beratung durch die BR-Verwaltung und von der Mitwirkungsbereitschaft der Landnutzer, konkret von ihrer Antragstellung.

Umsetzung (Elemente Wirkungskette: 2, b, R4)

Vollständige Umsetzungs- bzw. Maßnahmenkontrollen durch die Naturwacht sichern ab, dass die vom Land finanzierten Trockenrasenpfleßmaßnahmen sachgerecht umgesetzt werden.

Trockenrasenbewirtschaftung würde unter den heute gültigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht förderunabhängig von Landnutzern durchgeführt⁸⁷. Das Förderprogramm und die daraus entstehenden rechtlichen Pflichten der Pflege sind damit ursächlich für die Pflege der Trockenrasen.

Outcome (Elemente Wirkungskette: Outcome, c)

Geländeuntersuchungen an Einzelflächen (siehe z.B. RIEGER et al. 1997; DENGLER 1998) belegen, dass die jeweiligen Trockenrasen mit ihrem typischen Arteninventar nur bei bestimmten Formen von Beweidung – und diese sind Inhalt der Förderprogramme – erhalten werden.

Aussagen zur Relevanz der Wirkung des Vertragsnaturschutz zur Trockenrasenpflege für das Biosphärenreservat

Durch Quantifizierung und Verortung der Daten aus Kasten 1 (Abb. 20) könnten nun Aussagen für das Outcome im Gesamtgebiet getroffen werden. D.h., die Ergebnisse der Fallstudie (Geländeuntersuchung) werden auf die Grundgesamtheit der Vertragsabschlüsse übertragen, ggf. durch Verschneidung mit der Biotoptypenkartierung nach Trockenrasentypen differenziert.

Das Ergebnis – also die Flächen, auf denen durch finanzielle Förderung die noch vorhandenen Trockenrasen mit ihren überwiegend subkontinentalen bis kontinentalen Arten erhalten würden – wäre bei der Nutzbarkeit der Daten kartographisch für das Biosphärenreservat darstellbar.

7.5.6.3 Instrumentenbeurteilung nach Kriterien

Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit

Ziel Trockenrasen:

Erhalt aller Trockenrasen

- mit der typischen Artenausstattung,
 - mit ihrer Funktion für den abiotischen Ressourcenschutz,
 - mit der Funktion für das Landschaftsbild
- auf möglichst großen unzerschnittenen Flächen.

Kriterium: Grundsätzliche Geeignetheit zur Zielerreichung

Das Instrument ist in der Lage, das gesetzte Ziel dort zu realisieren, wo eine Mitwirkungsbereitschaft des Flächennutzers besteht.

Kriterium: Grad der Zielerreichung und Anteil an dem Ziel

Es handelt sich derzeit um das einzige Instrument, welches zu dem genannten Ziel beiträgt.

⁸⁶ Genau diese Daten fehlen, wie oben dargestellt, zur Zeit im GIS.

⁸⁷ Wenn doch, so handelt es sich um nicht ins Gesamtgewicht fallende Ausnahmen, z.B. Beweidung einer Trockenrasenfläche, die zufällig auf dem Zugweg eines Schäfers liegt.

Die Ermittlung des Grades der Zielerreichung ist wie dargestellt von den Daten zur Flächenquantifizierung und Verortung im GIS abhängig. Die Zielerreichung wäre dann folgendermaßen darstellbar:

- Quantitative Auswertung: Fläche der Vertragsabschlüsse (Ist) zur Durchführung eines Soll-Ist-Vergleichs. Die Soll-Menge ist aus der Biotoptypenkartierung bzw. der Pflege- und Entwicklungsplanung (PEP) abzuleiten.
- Qualitative Auswertung: Verschneidung der Vertragsdaten mit den PEP-Daten zur Ermittlung, ob diejenigen Trockenrasen gepflegt werden, für die aus ökologischen und/oder ökonomischen Gründen eine Priorität besteht (→ kartographische Darstellung).

Kriterium: Dauerhaftigkeit/Nachhaltigkeit der Wirkungen

Die Mittelzuwendungen erfolgen jahresweise, mit Verlängerungsoptionen. Dies führt nicht zwangsläufig zu einer dauerhaften Wirkung. Eine dauerhafte Wirkung verlangt eine ständige Weiterführung der Pflege.

Aufwand

Kriterium: Aufwand

Zu berücksichtigen sind

- der Personalaufwand für den Abstimmungsprozess,
- Personal-, finanz- und technischer Aufwand für die Vertragsabschlüsse und Kontrolle sowie Beratung,
- die hohen regelmäßig wieder anfallenden Kosten für die Finanzierung der Pflege.

Wechselwirkung mit anderen Wirkungsketten und Auswertung der Rahmenbedingungen

Kriterium: Einwirken auf andere Wirkungsketten

- Zusatzeinkommen für landwirtschaftliche Betriebe

Kriterium: Einwirken von Rahmenbedingungen

- Abhängigkeit von der Bereitstellung finanzieller Mittel und der Mitwirkung der Landnutzer.

Erfolgsbeurteilung

Kriterium: Erfolgsbeurteilung (Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit, Aufwand, Auswertung der einwirkenden Rahmenbedingungen)

Wichtig ist hier zum einen der Grad der Zielerreichung (Problem der derzeit fehlenden Datenverfügbarkeit s.o.) und dass es sich um das derzeit einzige Instrument handelt, welches überhaupt zum Erreichen des aufgeführten Ziels beiträgt.

Bei der Erfolgsbeurteilung spielen aber auch die jährlich wiederkehrenden hohen Kosten und die Gefahr der fehlenden Dauerhaftigkeit eine wichtige Rolle.

7.5.6.4 Skizze Untersuchungsdesign

Tab. 16: Skizze Untersuchungsdesign (Förderprogramme Trockenrasenpflege)

Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt; Methode(n); Daten-/Informationsgrundlage(n)
<u>Kasten 1:</u> <i>Auf freiwilliger Basis eingeleitete rechtliche Verpflichtungen zur Trockenrasenpflege</i>	Akten, Vertragsdaten; Quantifizierung und Verortung der Flächen im GIS.
<u>Kausalität a:</u> <i>Instrument – rechtliche Verpflichtungen zur Trockenrasenpflege</i>	Plausibel: Ohne das Förderprogramm entstünde die rechtliche Verpflichtung nicht.
<u>Kasten 2:</u> <i>Beweidung der Wiese entsprechend den Vertragsbedingungen</i>	Aktenauswertung der Durchführungskontrolle Naturwacht.

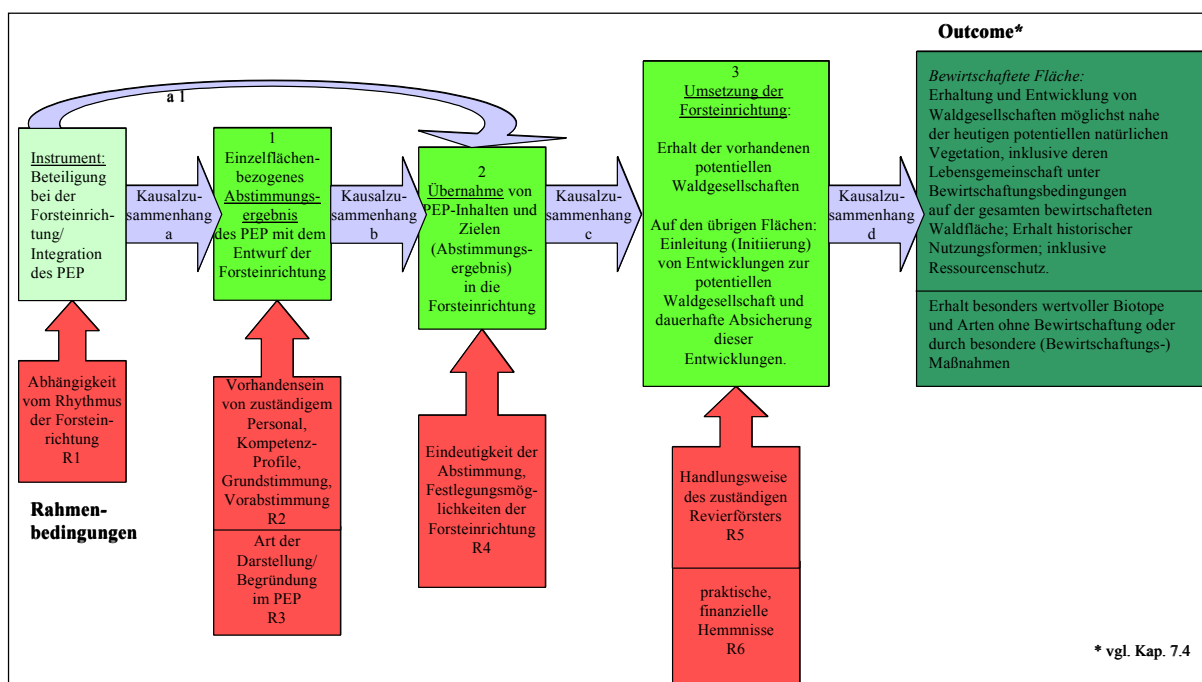
Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt; Methode(n); Daten-/Informationsgrundlage(n)
<u>Kausalität b:</u> <i>rechtliche Verpflichtungen zur Trockenrasenpflege - Durchführung der Beweidung</i>	Aus Literatur und Erfahrungswissen ist darzulegen, dass eine solche Bewirtschaftung ohne Förderung gar nicht durchgeführt würde, nicht wirtschaftlich tragfähig ist.
<u>Kasten 3:</u> <i>Outcome</i>	Untersuchungen zur Trockenrasenpflege dienen als Fallstudie sowohl für das Ergebnis (3), als auch für den Kausalzusammenhang (c). Die Übertragung auf das Gesamtgebiet erfolgt auf der Grundlage der PEP-Biotop-typenkartierung.
<u>Kausalität c:</u> <i>Durchführung der Beweidung - Outcome</i>	
<u>Rahmenbedingungen mit Kausalzusammenhang zum Wirkungsschritt</u>	Gespräche mit Bearbeitern, Aktenauswertung, vorhandenes Empiriewissen.

7.5.7 Skizze zum Erprobungsbeispiel Beteiligung bei der Forsteinrichtung/Integration des PEP (Pflege- und Entwicklungsplan)

7.5.7.1 Aufstellung der Wirkungskette Beteiligung bei der Forsteinrichtung/Integration des PEP

Bei der Forsteinrichtung handelt es sich um das wesentliche Instrument, die Ziele der Großschutzgebiete im Staatswald umzusetzen. Die Forsteinrichtung findet allerdings auf forstlicher Bestandesebene statt und erfüllt nicht Ziel und Zweck einer ökologischen Gesamtplanung. Auch geht sie fachlich nicht über die engeren Inhalte von Forstwirtschaft und Naturschutz hinaus, wasserwirtschaftliche Maßnahmen oder touristische Aktivitäten müssen z.B. über andere Instrumente umgesetzt werden.

Abb. 21: *Wirkungskette Beteiligung bei der Forsteinrichtung/Integration des PEP*



Das Besondere an der Forsteinrichtungsplanung besteht darin, dass es sich um eine staatliche Planung handelt, die durch staatliches Personal auf staatseigenen Flächen umgesetzt wird. Dies sollte zu einer weitgehenden Umsetzung der Forsteinrichtungsplanung führen.

Wie wirkt nun die Großschutzgebietsverwaltung mit, wie fließen ihre speziellen Ziele und Interessen in die Forsteinrichtung und damit auch in die Umsetzung und letztlich das Outcome ein? Grundlage hierfür ist die Pflege- und Entwicklungsplanung (PEP) – insbesondere der Fachbeitrag Wald. Im

Fachbeitrag Wald des PEP werden z.B. Aussagen zu Haupt- und Mischbaumarten des Oberstandes mit natürlichen Wuchsklassen, geschützten Biotopen und ökologisch wertvollen Strukturen im Wald sowie zum Entwicklungspotential in Zwischenstand, Unterstand und Krautschicht getroffen (vgl. LAGS 1998, S. 22 ff.). Die Inhalte des Fachbeitrages Wald des PEP sollen über die Verhandlungen zur Forsteinrichtung in diese integriert werden⁸⁸.

7.5.7.2 Ergebnisskizze

Besonderheiten der Wirkungskette Forsteinrichtung /Integration des PEP

Die Wirkungskette Forsteinrichtung/ Integration des PEP weist drei Besonderheiten auf, weshalb sie im Folgenden behandelt wird:

- Untersuchung von Planwirkungen/Planintegration, hier PEP - Forsteinrichtung,
- Umsetzung einer staatlichen Planung mit eigenem Personal, d.h. für diesen Teil der Wirkungskette sind die Daten bereits durchgängig und für das Gesamtgebiet vorhanden,
- Auseinanderfallen von Zielerreichung und Erfolg.

Die folgende Darstellung verdeutlicht die Realisierbarkeit und Auswertbarkeit der Untersuchung, was dem Ziel dieser Arbeit – der Methodenentwicklung und -erprobung – genügt.

Von der eigentlichen Durchführung der Untersuchung wurde im Rahmen der Dissertation Abstand genommen, da das notwendige Fachpersonal und die notwendigen Daten zwar vorhanden sind, jedoch nicht zeitnah zur Verfügung standen.

Integration von PEP-Inhalten in die Forsteinrichtung, Untersuchung von Planwirkungen (Wirkungskette Elemente: 1, a, 2, b, a 1, R1-4)

Die Integration von Inhalten des PEP in die Forsteinrichtung wird anhand von Fallstudien (räumliche Ausschnitte aus dem Biosphärenreservat als Fallgruppe mit vielen Einzelflächen) einzelflächenbezogen ausgewertet (2, a, a1). Wie eine solche Auswertungskarte aussehen und über welche Aussagekraft sie entsprechend verfügen könnte, verdeutlicht Abbildung 22. Eine solche Karte kann zeigen, in welchem Ausmaß und wie inhaltlich-gestaltend die Pflege- und Entwicklungsplanung in die Forsteinrichtung eingeflossen ist. Sie kann dann quantitativ zu Flächenanteilen oder zu Fallanteilen der einzelnen Kategorien ausgewertet werden.

Neben dieser inhaltlichen Flächenauswertung sollte auch – z.B. durch Interviews – ermittelt werden, wie die Abstimmungen durch Personalmenge (Zeit), Kompetenzprofile, gute Vorabstimmungen (R 2) sowie durch die Art der Darstellung und Begründung im PEP (R 3) beeinflusst wurden.

In diesem Rahmen ist auch zu überprüfen, ob die Abstimmungsergebnisse (1)1:1 in die Forsteinrichtung (Datenspeicher Wald als Forsteinrichtungswerk) übernommen wurden (2). Hierbei dürfte es eine Rolle spielen, wie klar und verbindlich die Absprachen getroffen wurden und inwieweit die Forsteinrichtung überhaupt über entsprechende inhaltliche Festlegungsmöglichkeiten verfügt (R 4).

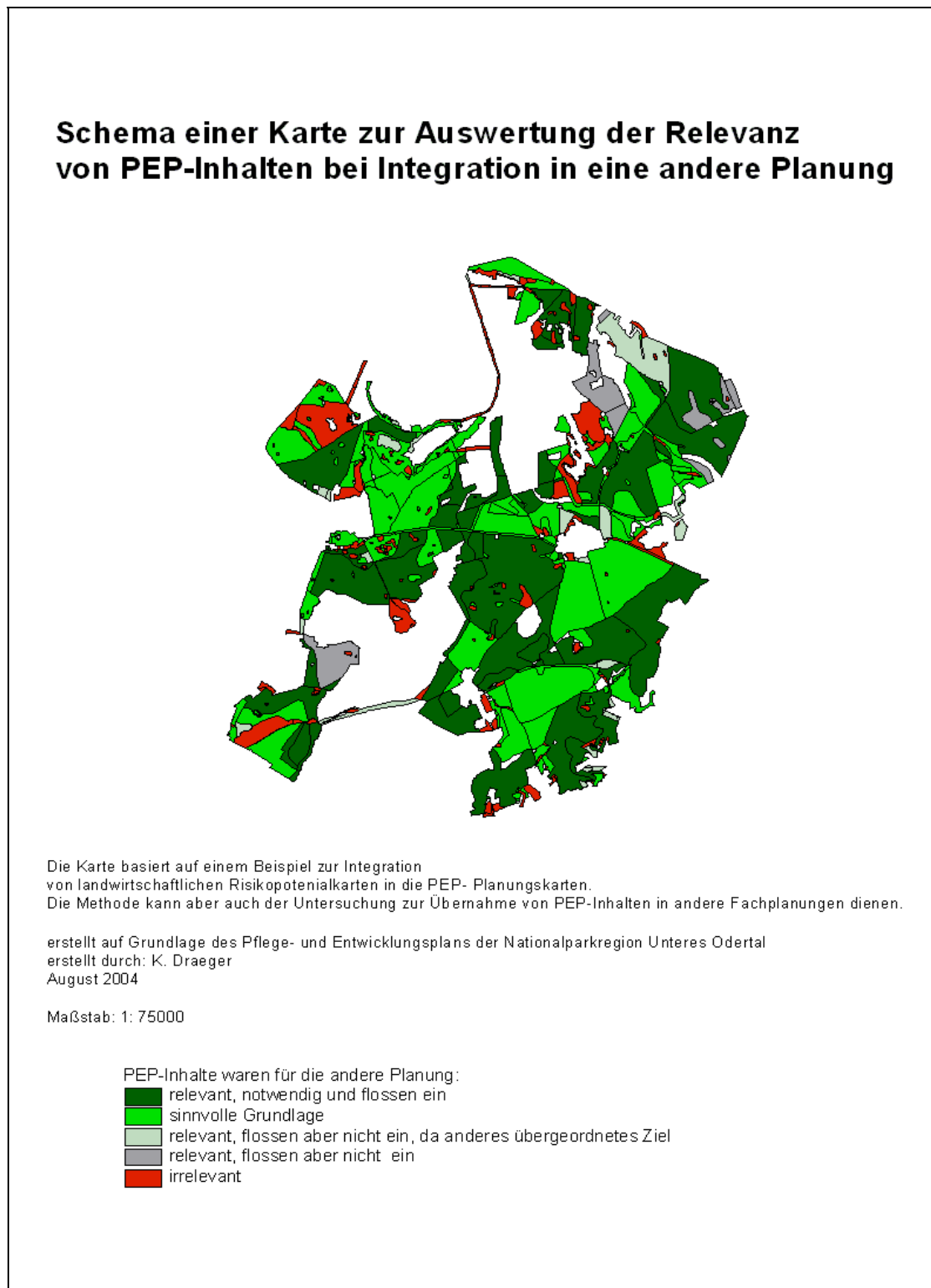
Zusätzlich ist noch an geeigneten Fallstudien vergleichbar dem oben dargestellten Vorgehen zu untersuchen, ob eine Integration von Inhalten der PEP in die Forsteinrichtung auch ohne die einzelflächenbezogene Abstimmung stattfinden würde (Kausalzusammenhang a 1, 1).

Bei der Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse aus der Fallstudie auf das Gesamtgebiet spielen dann folgende Faktoren und Daten eine Rolle:

- Die Wirkung im Gesamtgebiet ist davon abhängig, wo seit Bestehen des PEP eine Forsteinrichtung stattgefunden hat (R 1), also: Wo hat überhaupt eine Abstimmung PEP – Forsteinrichtung stattgefunden?
- Nach welchen Kriterien wurde die Fallstudie ausgewählt? Auf der Datengrundlage des PEP und des Datenspeichers Wald (Forsteinrichtungswerk) können dann Ergebnisse der Fallstudie erst differenziert und danach auf das Gesamtgebiet übertragen werden.

⁸⁸ Vgl. Gemeinsamer Runderlass zur Zusammenarbeit von Naturschutz- und Forstverwaltung

Abb. 22: *Schema einer Karte zur Untersuchung der Übernahme von PEP-Inhalten in andere Planungen*



Umsetzung der Forsteinrichtung (Wirkungskette Elemente: 3, c, R 5 und 6)

Für die Umsetzung der Forsteinrichtungsplanung sind in der Forstverwaltung vollständige Daten für das Gesamtgebiet zu Beleg und Auswertung vorhanden. R 5 (Spielraum der einzelnen Revierförster) und R 6 (praktische und finanzielle Hemmnisse) sind durch Interviews oder – falls vorhanden – durch entsprechende Untersuchungen auszuwerten.

Outcome (Wirkungskette Elemente: Outcome, d)

Zur Ausbildung von Waldgesellschaften möglichst nahe der heutigen potentiellen natürlichen Vegetation, inklusive deren Lebensgemeinschaft unter Bewirtschaftungsbedingungen, existieren im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin Untersuchungen für einzelne Flächen, bezogen auf bestimmte Waldgesellschaften (vgl. WINTER et al. 2003). Indem diese Erkenntnisse⁸⁹ auf das Gesamtgebiet bezogen ausgewertet werden (PEP-Daten, Datenspeicher Wald), können Aussagen zum Outcome für das Gesamtgebiet und zur Bewirtschaftung als Ursache getroffen werden.

Das Besondere im Wald besteht darin, dass u.U. eine große Zeitspanne zwischen Umsetzung und Outcome liegt. Dies ist auch ein Beispiel dafür, dass fehlende endgültige Zielerreichung nicht zwangsläufig mit Erfolglosigkeit gleichgesetzt werden kann.

7.5.7.3 Instrumentenbeurteilung nach Kriterien

Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit

Ziele auf der bewirtschafteten Fläche:

- Erhaltung und Entwicklung von Waldgesellschaften möglichst nahe der heutigen potentiellen natürlichen Vegetation,
- inklusive deren Lebensgemeinschaft unter Bewirtschaftungsbedingungen
- auf der gesamten bewirtschafteten Waldfläche;
- Erhalt historischer Nutzungsformen;
- inklusive Ressourcenschutz.
- Erhalt besonders wertvoller Biotope und Arten ohne Bewirtschaftung oder durch besondere (Bewirtschaftungs-) Maßnahmen

Kriterium: Grundsätzliche Geeignetheit zur Zielerreichung

- Beschränkung auf Staatswald
- an Forsteinrichtung gebunden (alle 10 Jahre)

Kriterium: Grad der Zielerreichung und Anteil an dem Ziel

- Relevant für diese Aussage ist die Auswertung der Integration des PEP in die Forsteinrichtung und die Auswertung für das Gesamtgebiet, s.o.

Kriterium: Dauerhaftigkeit/Nachhaltigkeit der Wirkungen

- Die Dauerhaftigkeit der Wirkungen im Wald ist aufgrund der Kontinuität der Forstverwaltung und dem allgemeinen rechtlichen Schutz des Waldes gegeben (Problem evtl. Waldverkäufe).

Aufwand

Kriterium: Aufwand

- Personalaufwand für den Abstimmungsprozess
- Personal-, finanz- und technischer Aufwand für die Planerstellung PEP

Wechselwirkung mit anderen Wirkungsketten und Auswertung der Rahmenbedingungen

Kriterium: Einwirken auf andere Wirkungsketten

-

Kriterium: Einwirken von Rahmenbedingungen

- Auswertung von R1-R6

Erfolgsbeurteilung

Kriterium: Erfolgsbeurteilung (Zielerreichung/ökologische Wirksamkeit, Aufwand, Auswertung der einwirkenden Rahmenbedingungen)

- Beurteilung des Ergebnisses zur Zielerreichung
- Im Wald/Forstwirtschaft typisch und möglich: Auseinanderfallen von Erfolg und Zielerreichung

⁸⁹ quasi als Fallstudie

- Geht es nicht mit weniger Aufwand, sind die zwei „getrennten“ Planwerke und der Abstimmungsprozess notwendig, um dieses Ergebnis zu erzielen?

7.5.7.4 Skizze Untersuchungsdesign

Tab. 17: Skizze Untersuchungsdesign für Wirkungsschritte, Kausalverknüpfungen, Rahmenbedingungen (Forsteinrichtung)

Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt; Methode(n); Daten-/Informationsgrundlage(n)
<p><u>Kasten 1:</u> Einzelflächenbezogenes Abstimmungsergebnis des PEP mit dem Entwurf der Forsteinrichtung</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Auswahl einer Fallstudie/mehrerer Fallstudien (eine bestimmte Fläche, z.B. Forstrevier x, als Fallgruppe mit vielen Einzelflächen), Begründung der Auswahl (Homogenisierung vs. typologische Differenzierung) für die Beurteilung der späteren Übertragbarkeit auf die Ausgangsuntersuchungsmenge/Grundgesamtheit.
<p><u>Kausalität a:</u> Instrument – Einzelflächenbezogenes Abstimmungsergebnis des PEP mit dem Entwurf der Forsteinrichtung</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Anhand dieser Fallstudien wird räumlich differenziert in Karten herausgearbeitet (vgl. DRAEGER 2004), in welchen Flächen, in welchem Ausmaß und wie inhaltlich-gestaltend die Ziele/Aussagen der Pflege- und Entwicklungsplanung in die Forsteinrichtung (Datenspeicher Wald als Forsteinrichtungswerk) eingeflossen sind (Kasten 2) und ob der PEP dazu Voraussetzung war (Kausalität a). D.h. es werden auf der Grundlage der Biotopgeometrien oder der Planungsgeometrien Karten mit folgenden Aussagen (Legende) für jede einzelne Geometrie gefertigt: <ul style="list-style-type: none"> o PEP-Aussage war relevant und notwendig für FE und floss ein o PEP war sinnvolle Grundlage für FE o PEP irrelevant für Aussagen der Forsteinrichtung (FE) o PEP-Aussage war relevant und notwendig für FE, floss aber nicht ein - Die Datengrundlage, diese Aussagen zu treffen, kann unterschiedlich sein: <ul style="list-style-type: none"> o Gibt es Protokolle über die Abstimmung zu jeder einzelnen Fläche, so kann man hieraus eine Einordnung in die Legendenkategorien vornehmen und gleichzeitig den Abstimmungsprozess auswerten. o Existieren lediglich die Karten/Daten (z.B. verschiedene PEP-Karten und der Datenspeicher Wald), dann muss zunächst ein Schlüssel der vorhandenen Möglichkeiten erstellt werden, z.B. bei welchen PEP-Festsetzungen die PEP-Aussage grundsätzlich für die FE relevant ist. - Über die kartographische Darstellung hinaus können folgende Auswertungen der Ergebnisdarstellung dienen: <ul style="list-style-type: none"> o Qualitative Beschreibung o quantitative Auswertung zu Flächenanteilen der einzelnen Kategorien o quantitative Auswertung zu Fallanteilen der einzelnen Kategorien - Für die Übertragung der Ergebnisse der Fallstudie auf das Gesamtgebiet ist es nun relevant, nach welchen Kriterien die Fallstudie ausgewählt wurde. Zuvorderst ist hier als Datengrundlage an den PEP und an den Datenspeicher Wald zu denken. - Untersuchung an Fallstudie(n), ob die Abstimmungsergebnisse (Kasten 1) in die Forsteinrichtung übernommen werden (Kasten 2).
<p><u>Kasten 2:</u> Übernahme von PEP-Inhalten in die Forsteinrichtung</p>	
<p><u>Kausalität b:</u> Einzelflächenbezogenes Abstimmungsergebnis des PEP mit dem Entwurf der Forsteinrichtung – Übernahme von PEP-Inhalten in die Forsteinrichtung</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plausibel: Wenn ein bestimmter (neuer) Inhalt in Verhandlungen abgestimmt wird, so ist davon auszugehen, dass diese Abstimmung die Ursache für die Übernahme des Inhalts in die Forsteinrichtung ist.
<p><u>Kausalität a 1:</u> Instrument PEP - Übernahme von PEP-Inhalten in die Forsteinrichtung</p>	<ul style="list-style-type: none"> - An geeigneten Fallstudien vergleichbar dem oben dargestellten Vorgehen ist zu untersuchen, ob eine Integration von Inhalten der PEP in die Forsteinrichtung auch ohne die einzelflächenbezogene Abstimmung stattfindet/stattfinden würde.

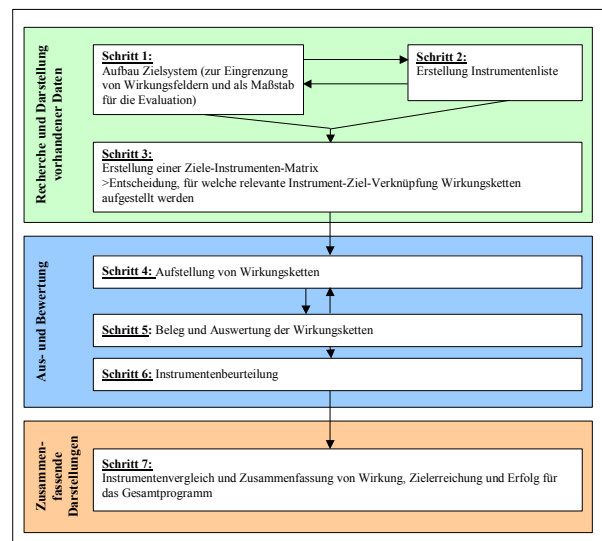
Bezeichnung Element der Wirkungskette	Fragestellung/Sachverhalt; Methode(n); Daten-/Informationsgrundlage(n)
<u>Kasten 3:</u> <i>Umsetzung der Forsteinrichtung mit entsprechenden Inhalten</i>	- Daten der Forstverwaltung
<u>Kausalität c:</u> <i>Übernahme von PEP-Inhalten in die Forsteinrichtung – Umsetzung entsprechender Maßnahmen durch die Forsteinrichtung</i>	- Plausibel: Forstverwaltung würde die Maßnahmen nicht umsetzen, wenn sie nicht in der Forsteinrichtung stünden.
<u>Kasten 4:</u> <i>Outcome</i>	Als Fallstudie(n) dienen vorhandene Untersuchungen zur Ausbildung von Waldgesellschaften möglichst nahe der heutigen potentiellen natürlichen Vegetation unter Bewirtschaftungsbedingungen im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin (vgl. WINTER et al. 2003). Indem diese Erkenntnisse auf das Gesamtgebiet (PEP-Daten, Datenspeicher Wald) bezogen ausgewertet werden, können Aussagen zum Outcome (4) und zur Bewirtschaftung als Ursache (c) getroffen werden.
<u>Kausalität c:</u> <i>Umsetzung der Forsteinrichtung mit entsprechenden Inhalten - Outcome</i>	
<u>Rahmenbedingungen mit Kausalzusammenhang zum Wirkungsschritt</u>	- Gespräche/Interviews mit Bearbeitern, Aktenauswertung, vorhandenes Empiriewissen

7.6 Vorgehensweise zum Instrumentenvergleich und zur zusammenfassenden Darstellung von Wirkung, Zielerreichung und Erfolg für das Gesamtprogramm

7.6.1 Zweck

Die Großschutzgebietsverwaltungen müssen entscheiden, wie sie die zur Verfügung stehenden Instrumente zur Verwirklichung der Ziele einsetzen (vgl. Kap. 2). Zur Beurteilung und Weiterentwicklung dieser Umsetzungsstrategie genügt es nicht, das einzelne Instrument zu beurteilen (vgl. Kap. 7.5.3). Es ist ein Vergleich der Instrumente untereinander notwendig. Weiterhin soll die Evaluationsmethode die zusammenfassende Darstellung von Wirkung, Zielerreichung und Erfolg für das Gesamtprogramm ermöglichen. Die zusammenfassende Darstellung der Evaluationsergebnisse erfolgt somit

- zum einen instrumentenbezogen (Instrumentenvergleich),
- zum anderen wirkungs- bzw. zielbezogen (Darstellung von Wirkung, Zielerreichung und Erfolg für Gesamtprogramm).



7.6.2 Instrumentenvergleich

In Kapitel 7.5.3 wurde eine verbale Bewertung der Instrumente anhand verschiedener Bewertungskriterien vorgenommen. Auf dieser Grundlage erfolgt nun eine tabellarische Zusammenstellung der Instrumentenbewertung (zu dieser Methode vgl. BADER & KIEL 1993; vgl. auch SIEBERT 1976; KNÜPPEL 1989; WICKE 1993). Somit ist ein Vergleich der unterschiedlichen Instrumente (die unterschiedliche Ziele verfolgen) nach gleichen Kriterien möglich⁹⁰. Es können die einzelnen Instrumente nach dem Erfolg insgesamt verglichen werden, oder es kann ein nach den Kriterien – Zielerreichung, Aufwand, Nebenwirkungen und Rahmenbedingungen – differenzierter Vergleich stattfinden. Hierbei wird auch deutlich, wodurch Erfolge bewirkt werden und worin positiv und negativ wirkende Faktoren liegen (Tab. 18 rechte Spalte)⁹¹.

⁹⁰ Ein Vergleich, wie mit unterschiedlichen Instrumenten das gleiche Ziel erreicht wird, also ein Vergleich von Alternativen bezogen auf ein bestimmtes Ziel, ist i.d.R. nicht möglich, da die Praxis dies nicht vorgibt.

⁹¹ Ausführlich zur Ermittlung von Erfolgsfaktoren BRENDLE (1999).