

Praxis Kultur- und Sozialgeographie | PKS 33

**Evaluation in der Praxis: Aktuelle Beispiele aus der
Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung**

herausgegeben von
Manfred Rolfes und Thomas Weith

Universitätsverlag Potsdam 2005

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.



Praxis Kultur- und Sozialgeographie I PKS

Herausgegeben vom Institut für Geographie der Universität Potsdam
ISSN 0934-716X

Band 33

© Universitätsverlag Potsdam, 2005
ISBN 3-937786-50-3

Herausgeber: Wilfried Heller (Potsdam)
Hartmut Asche (Potsdam)
Hans-Joachim Bürkner (Erkner/Potsdam)
Manfred Rolfes (Potsdam)

Federführender Herausgeber: Wilfried Heller

Schriftleitung: Waltraud Lindner

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
e-mail: ubpub@rz.uni-potsdam.de
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt. Es darf ohne vorherige Genehmigung des Autors nicht vervielfältigt werden.

Inhalt

Manfred Rolfes / Thomas Weith

Ein Schreckgespenst verblasst 7

Reinhard Aehnelt

Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" 15

Karsten Schreiber, Heiko Schultz und Manfred Werth

Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg 27

Uwe Neumann

Segregationsforschung als Evaluationsinstrument in der Stadt- und Regionalentwicklung 47

Jan Lorenz Wilhelm

Potenzielle formativer Evaluationen für das Quartiermanagement am Beispiel der Gemeinde Belm (Landkreis Osnabrück) 61

Beate Jessel

Nachkontrollen von Naturschutzmaßnahmen 83

Alfred Herberg

Landschaftsrahmenplanung in Brandenburg 97

Johann Kaether

Anwendungsbedingungen für regionale Nachhaltigkeitsindikatoren 117

Sabine Zillmer

Räumliche Wirkungsanalysen europäischer Vorbeitrittshilfen 143

Thorsten Wiechmann

Politisch prekär und methodisch limitiert? – Zur Evaluierung von Regionalen Entwicklungskonzepten 163

Autorenverzeichnis 177

Ein Schreckgespenst verblasst¹

Zur Praxis der Evaluation in der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung

1 Evaluationen: „boom or bubble“?

Seit den 1980er Jahren bis heute lässt sich in der wissenschaftlichen Literatur die Forderung nach verstärkten Evaluationsbemühungen im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung finden. Ist somit seit Jahren keine Veränderung zu konstatieren? Haben die umfassenden Diskussionen um neue Steuerungsinstrumente (New Public Management, Governance-Debatte) zu keinem Wandel geführt? Insbesondere in Zeiten knapper werdender öffentlicher Mittel müssten Instrumente zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung im Mittelpunkt des politisch-administrativen Interesses stehen.

In der Tat lassen sich in der Evaluationspraxis in den letzten Jahren, auch im Feld der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung, sichtbare Fortschritte erkennen, wenngleich die Ergebnisse keine Euphorie rechtfertigen (vgl. z.B. SEDLACEK 2004). Zu konstatieren ist zudem eine wesentlich intensivere Auseinandersetzung mit den theoretischen wie methodologischen Grundlagen. Als allgemeine Einführung kann inzwischen nicht mehr nur der amerikanische „Klassiker“ von ROSSI, FREEMAN und LIPSEY 1999 gelten. Beispielsweise bietet die Publikation von STOCKMANN 2004 Überblicksartikel zu Europa (LEEUEW 2004) und den USA (MERTENS 2004). Im Rahmen der European Evaluation Society und der DeGEval (Deutsche Gesellschaft für Evaluation) haben sich inzwischen auch Fachgesellschaften zur Intensivierung, Formalisierung und Qualitätssicherung etabliert, die eigenständig Kongresse und Weiterbildungsangebote organisieren sowie über spezialisierte Zeitschriften verfügen. Die Institutionalisierung hat inzwischen den Aufbau von Regelwerken wie *Evaluationsstandards*, *Standards zur Selbstevaluation* und *Empfehlungen zur Aus- und Weiterbildung in der Evaluation* ermöglicht (siehe www.degeval.de).

Auch im spezifischen Feld der Stadt- und Regionalentwicklung und dem damit verbundenen umweltplanerischen Handlungsfeld sind sowohl aus englisch- wie deutschsprachigen Publikationen vielfältige aktuelle Arbeiten benennbar (aktuell z.B. BENNETT / FULLER / RAMSDEN 2004, STEUDLER / RAJABIFERD / WILLIAMSON 2004, FERR 2004, SEDLACEK 2004). Inzwischen lassen sich auch in ersten Ansätzen Evaluierungsaspekte in Lehrbüchern wiederfinden (vgl. FÜRST / SCHOLLES 2001, AUHAGEN / ERMER / MOHRMANN 2002). Im Rahmen der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) werden die fachlichen Diskussionen schwerpunktartig in den Arbeitskreisen *Stadt- und Regionalentwicklung*, *Strukturpolitik*, *Umwelt* sowie *Entwicklungspolitik* geführt.

¹ Der Artikel greift in einem Teil auf einen bereits veröffentlichten Artikel in der Zeitschrift für Evaluation zurück (Weith/Sedlacek/Rolfes 2004).

Im Bereich der Regionalentwicklung beschäftigte sich der DeGEval-Arbeitskreis Stadt- und Regionalentwicklung bislang mit den Wirkungsweisen regionalplanerischer Ansätze und Regionaler Entwicklungskonzepte, der Umsetzung spezifischer raumordnerischer Konzeptionen (Zusammenarbeit funktionsteiliger zentraler Orte, Städtenetze) sowie der Rolle einzelner, regional bedeutsamer Akteure (z.B. intermediärer Organisationen). Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Auseinandersetzung mit der EU-Regionalpolitik (INTERREG, Standortmanagement). Im Bereich der Stadtentwicklung wurden Programme und Projekte der integrierten Stadtentwicklung näher betrachtet. Im Mittelpunkt stand hierbei das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ und im Speziellen das Quartiermanagement. Dies wird ein Schwerpunkt des vorliegenden Bandes sein. Im Querschnittsbereich von Raum-, Siedlungs- und Umweltentwicklung eröffnete sich ein weiteres breites Bearbeitungsfeld. Das Spektrum der behandelten Themen reichte von der Analyse der allgemeinen Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Instrumenten der Raumentwicklung über die Bewertung von strategischen Ansätzen der Siedlungsflächenentwicklung bis hin zur Evaluierung grenzüberschreitender Naturschutzmaßnahmen sowie von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen. Evaluationen im Umweltbereich stellen den zweiten Schwerpunkt dieser Publikation dar.

In methodischer Hinsicht schenkte der Arbeitskreis Fragen der Erkenntnisgewinnung und der wissenschaftlichen und zugleich pragmatisch-anwendbaren Vorgehensweise bei Evaluationen eine besondere Aufmerksamkeit. Von grundsätzlicher Bedeutung war einerseits die Auseinandersetzung über evaluierbare „Realität“ und das Wirklichkeitsbild des Evaluators („Konstruktivismus-Debatte“) sowie andererseits die Abbildbarkeit von Mensch-Mensch- sowie von Mensch-Umwelt-Beziehungen. Fragen nach der Abbildung von „Realität“ spielten insbesondere bei der Diskussion um die Beschreibung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen sowie dem Einsatz von Indikatorensystemen zu deren Erfassung (v.a. bei Wirkungsanalysen) eine besondere Rolle. Behandelt wurden die Probleme bei der Wahl von Bewertungsindikatoren für Ex-ante-, Ex-post- und prozessuale Evaluationen.

Mit Blick auf die Auswahl geeigneter Methoden bei Evaluationen wurden insbesondere die Methoden-Triangulation sowie Transdisziplinarität als Ansatz für die Prozess- und Projektevaluation vorgestellt und diskutiert. Besonders hervorgehoben wurden die Potenziale qualitativer Evaluationen. Wissenschaft und Praxis betonen immer wieder die Notwendigkeit, die Sichtweisen, Theorien, Modelle und Herangehensweisen aus unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen wie Politikwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Sozialwissenschaften, Planungs- und Ingenieurwissenschaften stärker miteinander zu verknüpfen. Vorgestellt und diskutiert wurden zudem das Verhältnis von Fremdevaluation zu Selbstevaluationen, die Möglichkeiten der freiwilligen Selbstevaluation sowie die Akzeptanz beeinflussender Steuerung, vor allem mit Blick auf Prozessevaluationen (Nutzbarkeit bestehender Steuerungs- und Organisationsstrukturen in Evaluationsprozessen).

Bei den bisher im Arbeitskreis behandelten Evaluationsvorhaben dominieren im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung gegenwärtig die auftragsbezogenen Arbeiten. Sie werden durch wissenschaftlich-erkenntnisbezogene Studien mit begrenztem Budget ergänzt. Der Arbeitskreis sieht so die von ihm angestrebte Schnittstellenfunktion als überwiegend erfüllt, in dem praxeologische Herange-

hensweisen mit theoretisch-methodisch orientierten Arbeiten, teilweise im gleichen Projekt, verknüpft werden. Ungeachtet dessen sollten auch zukünftig verstärkt von wissenschaftlicher Seite Projekte zu grundlegend theoretisch-methodologischen Fragestellungen durchgeführt werden. Die im Arbeitskreis vorgestellten und auch in diesem Band dokumentierten Beispiele zeigen, dass auch für komplexe Evaluationsgegenstände (z.B. das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“) umfassende Zielanalysen und z. T. auch Wirkungsanalysen möglich sind. Die dabei gewonnenen wertenden Aussagen finden jedoch nicht immer politische Akzeptanz (s.u.).

2 Das „Schreckgespenst“ Evaluation

Angesichts der weiterhin angespannten Haushaltsslage von Bund, Ländern und Gemeinden besteht nach wie vor die Gefahr, dass Evaluationen bei den Beteiligten in Misskredit geraten, weil die Evaluationsergebnisse Fehlentwicklungen und Veränderungsnotwendigkeiten aufzeigen und oftmals zugleich Einsparpotenziale bei finanziellen Mitteln oder beim Personal offenbaren. In vielen Fällen folgen auf Evaluationen zumindest Umstrukturierungen des Personal- und Mitteleinsatzes in der öffentlichen Verwaltung. Diese haben in der Regel mehr oder weniger umfassende Neuzuschneidungen von Zuständigkeits- oder Aufgabenbereichen und damit auch partiell deren Wegfall zur Folge. Werden solche Rationalisierungsaspekte bei Evaluationen in den Vordergrund gestellt, sehen sich Akteure der zu evaluierenden Programme, Prozesse und Projekte einer persönlichen Bedrohung ausgesetzt. Evaluationen werden aus dieser Perspektive im besten Falle noch als kaum beeinflussbare, externe Leistungsüberprüfung, im schlechtesten Fall als Existenzgefährdung verstanden. Die Evaluierten begeben sich deshalb vielfach in unterschiedlich gut ausgebaute Verteidigungs- oder sogar Abschottungspositionen.

Diese skeptischen oder sogar ablehnenden Haltungen sind in der überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Stadt- und Regionalentwicklung mit ihren derzeit immer wieder artikulierten Einsparungs- und Rationalisierungserfordernissen durchaus nachvollziehbar. Auf allen räumlichen Maßstabs- und Handlungsebenen, von der Stadtteil- bis zur EU-Ebene, existiert inzwischen ein intensiver Wettbewerb um die in der Regel knapper werdenden Ressourcen. Forderungen nach einem sparsamen Umgang mit staatlichen Geldern sind in den öffentlichen Diskursen allgegenwärtig. Auf kommunaler, regionaler, landespolitischer wie gesamtstaatlicher Ebene werden nahezu alle Ausgaben vor dem Hintergrund von Einsparpotenzialen durchleuchtet. In diesem Bedeutungskontext haben Evaluationen für die Betroffenen eher revisionistischen Charakter. Sie wirken in erster Linie verunsichernd.

Parallel dazu werden etwa seit Mitte der 90er Jahre im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells erhebliche Reform- und Modernisierungsanforderungen vor allem an die kommunale Verwaltung gestellt. Schlagworte wie strategische oder produktorientierte Steuerung, Personalentwicklung, Kontraktmanagement oder Marktorientierung halten Einzug in die öffentliche Verwaltung. Damit soll eine stärkere Effizienz- und Kundenorientierung beim Einsatz kommunaler Ressourcen durchgesetzt werden. Um diese Zielvorstellungen umzusetzen, haben in den Kommunalverwaltungen teilweise sehr grundlegende Aufgaben- und Kompetenzverlagerun-

gen stattgefunden. Kommunale Dienstleistungsbereiche wurden entweder zusammengelegt oder neu zugeordnet. Teilweise wurden ehemals kommunale Aufgaben auch ausgegliedert oder privatisiert. In Kontext des Neuen Steuerungsmodells haben häufig Evaluationen oder Effizienzkontrollen dazu beigetragen, diese Reformmaßnahmen einzuleiten oder zu legitimieren. Dies hat zur Folge, dass Evaluationen von Seiten der zu Evaluierenden mit einer gewissen Skepsis begegnet wird.

Es ist also kaum verwunderlich, dass Evaluationen gerade in der kommunalen und regionalen Verwaltung sowie in der Stadt- und Regionalentwicklung zunächst einmal Unruhe auslösen und vor diesem Hintergrund als ein „Schreckgespenst“ gesehen werden.

Darüber hinaus sind Evaluationen in der Stadt- und Regionalentwicklung eine weitere, oftmals immer noch neue Anforderung für die öffentliche Verwaltung und alle weiteren an der Mittelverwendung und Projektumsetzung Beteiligten. Diese wird als zusätzliche, extern induzierte Aufgabe angesehen, die das Kerngeschäft oder die routinemäßigen Arbeitsabläufe behindert und zusätzlichen Aufwand bedeutet. Dies gilt umso mehr, wenn frühere Evaluationen ohne sichtbare Ergebnisse, insbesondere ohne Eigennutzen, geblieben sind. Bei den Akteuren in der Stadt- und Regionalentwicklung ist dann kaum Motivation, Eigeninitiative oder Engagement vorhanden, sich an einem Evaluationsprozess zu beteiligen oder sich mit den Ergebnissen auseinanderzusetzen.

Neben der Unterstützung der Motivation von Prozessbeteiligten gilt es insbesondere in diesem Zusammenhang immer wieder zu betonen, dass konstruktiv eingesetzte Evaluationen einerseits sehr hilfreiche Beiträge zur erfolgreichen Steuerung und zum Monitoring komplexer Programme, Prozesse und Projekte leisten können, andererseits die Rationalität von Entscheidungsprozessen erhöhen können und dabei – professionell angewandt – zumindest objektiviert Optimierungspotenziale aufzeigen.

Die immer wieder gegen Evaluationen vorgebrachten Bedenken methodischer Art können inzwischen als überwiegend widerlegt gelten. Zwar sind angesichts der Komplexität der Evaluationsgegenstände, des begrenzt verfügbaren theoretisch-methodologischen Grundlagenwissens sowie einer im Vergleich zu anderen Politik- und Wissenschaftsfeldern relativ geringen Anzahl bislang durchgeführter Praxisanwendungen Evaluationen in der Stadt- und Regionalentwicklung immer noch mit Probleme behaftet. Wie auch die in diesem Tagungsband dargestellten Beispiele zeigen, dient jedoch eine unspezifische und allgemein vorgebrachte Skepsis nur der Vermeidung der Überprüfung eigenen Handelns.

3 Veränderungen in der Evaluationspraxis

Solange Evaluationen in der Stadt- und Regionalentwicklung oder in der öffentlichen Verwaltung vorwiegend vor dem Hintergrund der eben geschilderten Rahmenbedingungen als Problem verstanden werden, können sie ihre spezifischen Stärken und Potenziale kaum entfalten. Dies gilt umso mehr, wenn vorwiegend summative Evaluierungsverfahren insbesondere zur ausschließlichen Überprüfung

der bloßen Zielerreichung nach Abschluss einer Projekt- oder Programmphase zur Anwendung gelangen. Mit dieser Form von Evaluation kann nur ein begrenzter Ausschnitt der vermuteten Wirkungen und Effekte der Programme und Projekte erfasst werden. Die komplexen Ursache-Wirkungs-Beziehungen und die tatsächlich stattfindenden Veränderungsprozesse der kommunalen oder regionalen Entwicklung werden dadurch nicht komplett sichtbar gemacht.

Die Möglichkeit zu einer differenzierten Betrachtung eröffnen Prozess begleitende Verfahren. Diese kommen in den letzten Jahren auch verstärkt zur Anwendung und werden damit immer stärker zu einem (möglichen) Monitoringinstrument politischen und planerischen Handelns. Gerade in der Stadt- und Regionalentwicklung können Evaluationen ausgesprochen gut dazu dienen, die Steuerung und das Management der Planungs- und Entwicklungsprozesse zu verbessern. So genannte formative Evaluationen haben zum Ziel, die Planungs-, Entscheidungs- und Durchführungsebene eines Programms oder Projektes einer objektiven Analyse zu unterziehen. Die dabei erzielten Ergebnisse und Verbesserungsmöglichkeiten sollen im laufenden Prozess konstruktiv eingesetzt werden und dazu beitragen, die Programm- und Prozessabläufe auf allen oben genannten Ebenen zu optimieren. Einsparungen, Rationalisierungen oder Umstrukturierungen können dabei durchaus die Folge eines Evaluationsprozesses sein. Sie sind aber nicht primäres Ziel der formativen Evaluation.

In der Zusammenschau der bisherigen Evaluationspraxis und der daraus gewonnenen Ergebnisse lässt sich inzwischen erkennen, dass sich in den letzten Jahren die oftmals erheblichen Vorbehalte gegenüber Evaluationen zum Teil abgebaut oder zumindest abgeschwächt haben. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene. Verbesserte Planungsprozesse und Projektergebnisse können als erste Erfolge von Evaluationsaktivitäten in der Stadt- und Regionalentwicklung gelten. Für die nächste Zeit wird zu beobachten sein, ob sich diese Entwicklungen weiter fortsetzen.

4 Zu den Beiträgen dieses Bandes

Die skizzierten Veränderungen in der Evaluationspraxis spiegeln sich auch in den Beiträgen dieses Bandes wider. Diese aktuelle Praxiszusammenschau beinhaltet die ausgearbeiteten Vorträge des Frühjahrsworkshops des Arbeitskreises Stadt- und Regionalentwicklung in der DeGEval im April 2004 in Potsdam. Im Rahmen der Aktivitäten dieses Arbeitskreises sind bereits mehrere Publikationen entstanden (SEDLACEK 2003, SEDLACEK 2004). Sie beinhalten im Wesentlichen die auf den Tagungen und Workshops vorgestellten Inhalte. Einige Beiträge wurden inzwischen in der ZEval (Zeitschrift für Evaluation Heft 1/2003 und 2/2003) abgedruckt.

Die Beiträge dieses Bandes gehen der Frage nach dem Stellenwert und dem Potenzial von Evaluationen in der Stadt- und Regionalentwicklung in zwei unterschiedlichen Politikfeldern nach: zum einen bei der Evaluation von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen (insb. des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“), zum anderen im Bereich der Umweltplanung und Regionalentwicklung. Dabei wird jeweils kritisch geprüft, inwieweit die Evaluationsverfahren den wissenschaftlichen Anforderungen an Eva-

luationen entsprechen und in welcher Weise sich eine praktische Realisierung gestaltet.

Im ersten Beitrag gibt *Reinhard Aehnelt* vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik in Berlin einen Einblick in die wesentlichen methodischen und inhaltlichen Aspekte sowie Ergebnisse bei der bundesweiten Zwischenevaluation des Programms „Die soziale Stadt“. Die komplexen Zielstrukturen des Programms, die nicht immer konvenierenden Zielerwartungen der Akteure auf den verschiedenen Maßstabsebenen (Bund, Länder, Kommunen) sowie die länderspezifischen Umsetzungen des Programms stellen danach bei der Evaluation eine besondere Herausforderung dar. Im Anschluss daran stellen *Karsten Schreiber*, *Heiko Schultz* und *Manfred Werth* von den Gutachterbüros isoplan (Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH) und FIRU (Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH) aus Saarbrücken und Berlin die zentralen Ergebnisse ihres Gutachtens zur Zwischenevaluation des Programms „Die soziale Stadt“ im Land Brandenburg vor. Auf der Basis ihrer Untersuchungen in Brandenburg zeigen sie, welchen Stand die Programmumsetzung in den beteiligten Kommunen mittlerweile erreicht hat. Aus den Analyseergebnissen haben sie Empfehlungen sowohl für die Landesebene als auch für die einzelnen Programmgebiete abgeleitet. *Uwe Neumann* vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in Essen zeigt, in welchem Ausmaß die quantitativ orientierte Segregationsforschung für eine Evaluation von Stadtteilentwicklungsprogrammen herangezogen werden könnte. Der letzte Beitrag zum Komplex der Integrierten Stadtentwicklungsprogramme befasst sich mit der Evaluation bzw. den Evaluationspotenzialen im Bereich des Quartiermanagements. *Jan Lorenz Wilhelm* vom Institut für Geographie der Universität Potsdam verdeutlicht am Fallbeispiel des „Soziale Stadt“ Sanierungsgebietes in der Gemeinde Belm-Powe (Landkreis Osnabrück), wie die bestehenden Steuerungs- und Organisationsstrukturen im Sinne eines formativen Evaluations- und Monitoringprozesses genutzt werden können. Er kann zeigen, dass auf Quartier- und Gemeindeebene durchaus funktionsfähige und geeignete Steuerungsinstrumente und -gremien bestehen, um in einem zeitlich vertretbaren Rahmen insbesondere den sozialen Sanierungsprozess evaluativ zu begleiten. Gleichwohl wurden auch hier Grenzen der Evaluierbarkeit aufgezeigt.

Evaluationskonzepte aus der Umweltplanung und Regionalentwicklung bilden den Schwerpunkt des zweiten Blocks. *Beate Jessel* vom Institut für Geoökologie der Universität Potsdam zeigt, inwieweit bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen (z.B. bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) Defizite auftreten. Als Gründe werden neben unklaren Zielformulierungen insbesondere die mehrdimensionalen Ursache-Wirkungsbezüge bei Naturschutzmaßnahmen thematisiert. Abschließend werden auch Potenziale für eine gezielte Unterstützung der Naturschutzbehörden bei der Umsetzung und Nachkontrolle von Naturschutzmaßnahmen herausgestellt. Im Beitrag von *Alfred Herberg* aus dem Institut für Landschaftsarchitektur und Umweltplanung der TU Berlin wird der Frage nachgegangen, inwieweit die in der Landschaftsrahmenplanung Brandenburgs formulierten Vorstellungen implementiert werden. Einer überwiegend erfolgreichen internen Implementation steht im Ergebnis das Problem der Integration von Zielvorstellungen in andere raumbezogene Planungen, insbesondere Fachplanungen, gegenüber. Das Evaluationsergebnis zeigt damit deutlich das Handlungsfeld für zu verstärkende Implementati-

ons- und Integrationsbemühungen auf. Im Mittelpunkt des Beitrages von *Johann Kaether* von der Fachhochschule Neubrandenburg steht die freiwillige Selbstevaluation nachhaltiger Entwicklungsprozesse in der Region Mecklenburgische Seenplatte. In einem breit angelegten Bottom-up-Ansatz, bei dem eine Vielzahl von Akteuren aus der Region beteiligt war, sind zunächst Entwicklungsziele aufgestellt worden. Gleichzeitig wurden Indikatoren erarbeitet bzw. festgelegt, um die Erreichung dieser (Nachhaltigkeits-)Ziele zu dokumentieren und zu prüfen. Als Probleme werden die sehr unspezifische Zielorientierung auf Grund der Vielzahl der Projekte und Akteure identifiziert. *Sabine Zillmer* vom IRS Erkner befasst sich in ihrem Beitrag mit der Evaluation bzw. Wirkungsanalyse unterschiedlicher (Vor-) Beitritts-hilfen und Förderprogramme für die EU-Beitrittsstaaten im Rahmen der EU-Raumentwicklungspolitik. Ausgehend von einer quantitativen wie qualitativen Potenzialanalyse wird dargestellt, in welchen Feldern die EU-Beitritts-hilfen vorwiegend eingesetzt werden und wirksam wurden. Darauf aufbauend werden Politikempfehlungen für die regionale, nationale und europäische Ebene gegeben. Im letzten Tagungsbeitrag erläutert *Thorsten Wiechmann* vom Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation von regionalen Entwicklungskonzepten. Er verweist dabei auf die bundesweiten Erfahrungen mit der Evaluation von Regionalen Entwicklungskonzepten, geht auf methodische Schwierigkeiten ein und stellt den in Bundesland Sachsen gewählten Evaluationsansatz vor. Im Resultat zeigt sich in Sachsen eine hohe Akzeptanz der Evaluationsergebnisse bei den lokalen Akteuren. Gleichwohl bewegen sich die Evaluationen immer noch in einem breiten Spektrum von Rechtfertigung bzw. Handlungskontrolle auf der einen und Steuerungsmöglichkeiten sowie Monitoringpotenzial auf der anderen Seite.

5 Fazit und Ausblick

Nicht nur die in diesem Tagungsband zusammengestellten Fallbeispiele zeigen, dass inzwischen auch im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung vielfältige Evaluationserfahrungen vorliegen. Damit wird erneut das Argument der *Nicht-Machbarkeit* von Evaluationen im Politik- und Handlungsfeld der Stadt- und Regionalentwicklung sowie der Umweltplanung klar widerlegt.

Gleichwohl sind mit Blick auf die theoretischen und methodischen Grundlagen ebenso Forschungsnotwendigkeiten zu konstatieren wie hinsichtlich eines ausreichend großen empirischen Erfahrungsschatzes. Zu den bislang existierenden Ansätzen wurden in den Kapiteln 1 und 3 dieses Artikels ausführliche Aussagen getroffen. Auch finden sich einzelne weiterführende Hinweise in den einzelnen Artikeln. Ableiten lässt sich die Konsequenz, sich in Zukunft in wesentlich umfassenderem Maße den Fragen der Evaluationstheorie, -methodologie und -praxis zu stellen. Dabei würde insbesondere eine verstärkte Evaluierungstätigkeit öffentlicher kommunal- wie regionalpolitisch Verantwortlicher einen bedeutenden Schritt vorwärts darstellen. Es sei angemerkt, dass die aktuellen Diskussionen um die generelle Notwendigkeit von Regionalplanung in manchen Bundesländern nicht zuletzt auf die jahrelange Verweigerung von Evaluationen in diesem Bereich zurückzuführen ist. Letzten Endes zeigt sich:

Wer nicht evaluiert (oder evaluieren lässt), verspielt Verbesserungsmöglichkeiten und hat damit schlechte Karten bei der Instrumentendiskussion sowie der Auseinandersetzung um öffentliche Mittel!

Literatur

AUHAGEN, A. / ERMER, K. / MOHRMANN, R. (2002): Landschaftsplanung in der Praxis. Stuttgart.

BENNETT, R.J. / FULLER, C. / RAMSDEN, M. (2004): Local government and local economic development in Britain: an evaluation of developments under labour. In: Progress in Planning 62 (2004), S. 209 – 274.

FERRI, J. (2004): Evaluating the impact of a new road on tourism. In: Regional Studies 38.4, S. 409 – 418.

FÜRST, D. / SCHOLLES, F. (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.

LEEUW, F.L. (2004): Evaluation in Europe. In: Stockmann, R.: Evaluationsforschung. Opladen, S. 61 – 82.

MERTENS, D. (2004): Institutionalizing Evaluation in the United States of America. In: Stockmann, R.: Evaluationsforschung. Opladen, S. 45 – 60.

ROSSI, P. / FREEMAN, H., LIPSEY, M. (1999): Evaluation: A systematic approach. Thousand Oaks / London / New Dehli.

SEDLACEK, P. (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden.

SEDLACEK, P. (2003): Programmevaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Jenaer Geographische Manuskripte Bd. 29. Jena

STEUDLER, D. / RAJABIFARD, A. / WILLIAMSON, I. (2004): Evaluation of land administration systems. In: Land use policy 21 (2004), S. 371 – 380.

STOCKMANN, R. (2004): Evaluationsforschung. Opladen.

WEITH, TH. / SEDLACEK, P. / ROLFES, M. (2004): Theorie und Praxis der Evaluation für Städte und Regionen – Der DeGEval - Arbeitskreis Stadt- und Regionalentwicklung. In: Zeitschrift für Evaluation, Heft 2 / 2004, S. 335 – 339.

Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"

1 Beauftragung und Ziel der Zwischenevaluierung

Im Jahr 1999 wurde das Bund-Länder-Programm "Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" ins Leben gerufen. Das Programm stellt einen neuen Ansatz in der Städtebauförderung dar. Es zielt darauf, die Situation benachteiligter Stadtteile und ihrer Bewohner durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik zu verbessern. Hierzu sollen die verschiedenen Politikfelder (Bau-/Infrastrukturpolitik, Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik, Jugendpolitik, Bildungspolitik etc.) räumlich verknüpft und öffentliche und private Finanzierungen gebündelt werden.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, erstellt das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik in den Jahren 2003 und 2004 eine Zwischenevaluierung des Programms. Diese wird fachlich begleitet von einer Experten-/Steuerungsgruppe, die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen berufen wurde. Da sich zum Zeitpunkt der Tagung die Evaluierung noch in der Bearbeitung befindet, können nur Zwischenergebnisse präsentiert werden.

2 Methodische Instrumente

Das Programm strebt Verbesserungen in den Stadtteilen an. Insofern hatte die Evaluation auf der Gebietsebene zu untersuchen, inwieweit dort Veränderungen bewirkt wurden oder zu erwarten sind. Da mit dem Programm zugleich ein Wandel in der Stadt(entwicklungs)politik unterstützt werden soll, ist die politisch-administrative Ebene ebenfalls Untersuchungsgegenstand. Neben der kommunalen Ebene ist auch die Umsetzung des Programms durch die Länder und auf der Ebene des Bundes zu untersuchen. Die Evaluierung ist als Kombination aus Strategieanalyse, Prozessanalyse und Ergebnis-/Wirkungsanalyse angelegt worden.

Der Komplexität des Förderansatzes entspricht es, die Zwischenbewertung als Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden zu realisieren. Die Bewertungsarbeiten können sich zunächst auf eine Fülle vorliegender Materialien stützen. Eine Besonderheit des Programms Soziale Stadt besteht in der bundesweiten Programmbegleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), die im Zuge ihrer rund dreieinhalbjährigen Tätigkeit wertvolle Vorarbeiten und Erkenntnisse geliefert hat, auf denen die Zwischenevaluierung aufbauen kann. Hervorzuheben sind insbesondere

- Berichte in der Reihe "Soziale Stadt *info*",

- Arbeitspapiere zum Programm (Dokumentation von Kongressen und Programmgrundlagen sowie zwei Good-Practice-Analysen),
- Ergebnisse der Programmbegleitung vor Ort (PvO) in 16 Modellgebieten,
- zwei Vollerhebungen zu den geförderten Quartieren,
- Internet-Forum mit Projektdatenbank und weiteren Informationen,
- Abschlussbericht der Programmbegleitung.

Eine weitere wichtige Informationsquelle bilden die in den Ländern erarbeiteten Evaluierungsstudien. Zurückgegriffen werden kann auf Berichte aus sieben Ländern:

Länderevaluierungen

Bayern hat schon früh einen Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms (vgl. ROMAUS u. a. 2002) vorgelegt. Die Forschungsgruppe verfolgt einen qualitativen Ansatz, gibt einen Überblick über die Situation in den Programmgemeinden bis Ende 2001, stellt einen Vergleich der Strukturen und Strategien an und ermittelt durch eine Wirkungskontrolle Handlungs- und Korrekturbedarf für das Programm. Bemängelt wird unter anderem die defizitäre Datenlage auf Gemeindeebene.

Ebenfalls auf die Startphase konzentriert sich die Evaluation des Verfahrens in **Berlin**, deren Ansatz mit Ziel-, Verfahrens- und Wirkungsanalyse nach eigenen Angaben "bundesweit einmalig" ist. Sie wurde 2003 fertig und gut ein Jahr später der Öffentlichkeit vorgestellt (EMPIRICA 2004). Sie bezieht sich auf den Zeitraum 1999 bis 2002 und hat bereits einige Modifikationen bei der Programmsteuerung bewirkt. Sie enthält Vorschläge zur Entwicklung eines Zielsystems und zur Verbesserung des Monitorings und setzt sich mit der inhaltlichen Schwerpunktsetzung kritisch auseinander.

Wie das entsprechende Landesprogramm heißt die Zwischenevaluierung im **Saarland** aus dem Jahr 2003 "Stadt-Vision Saar". Sie untersucht unter anderem elf mit dem Programm Soziale Stadt verknüpfte Programmgebiete und stellt im Wesentlichen auf eine Bewertung der Umsetzung und erster Ergebnisse des Programms ab (ISOPLAN 2003). Sie ist qualitativer Art, versucht jedoch gleichzeitig durch Standardisierung von Bewertungskriterien eine Vergleichbarkeit zu erreichen.

Die "jüngste" fertig gestellte Zwischenevaluierung kommt aus **Hamburg** und befasst sich mit dem Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramm. Sie untersucht dies anhand der acht mit Beschluss des Programms in die Förderung aufgenommenen Gebiete, von denen ein Teil auch aus dem Bund-Länder-Programm gefördert wird. Ihr Fokus ist aber nicht das einzelne Gebiet, sondern das Programm. Es handelt sich um eine ausschließlich qualitative Untersuchung, die sich auf Sekundäranalysen, Begehungen und Experteninterviews stützt (CARL VON OSSIETZKY UNIVERSITÄT OLDENBURG 2004). Sie stellt die einzelnen Themenbereiche ausführlich vor und gibt Empfehlungen auf der Grundlage der

vorgenommenen Bewertung.

In **Hessen** ist die HEGISS-Servicestelle mit Begleitforschung und Fachberatung beauftragt und führt Fallstudien und Erhebungen zu vier Themenfeldern im Zusammenhang mit dem Bund-Länder-Programm durch: Beitrag des kommunalen Bildungssystems, Beitrag der kommunalen Beschäftigungspolitik, Zusammensetzung und Struktur der lokalen Politiknetzwerke, Bürgerbeteiligung. Außerdem gibt sie Hinweise zur Sozialraumbewertung und Selbst- bzw. Peer-Evaluation der Programmgebiete.

In **NRW** hat das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits im Jahr 2000 eine Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms des Landes vorgelegt (ILS 1999). Diese umfasst neben einer vergleichend-systematischen Betrachtung der Gebietstypen, Problemlagen, Ziele und Umsetzungsstrukturen die Vorstellung von 28 Stadtteilprofilen.

Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt wurde zusammen mit dem Programm „Wohnen in Nachbarschaften WiN“ vom IfS zusammen mit ForStaR, Forschungsinstitut Stadt und Region für die Stadt **Bremen** evaluiert. Hierbei standen die Bestimmung und Bewertung von Kontextindikatoren für die Gebietsauswahl und für ein geplantes Monitoringverfahren sowie die Bewertung der Programmsteuerung im Vordergrund. Für die einzelnen Gebiete wurden Empfehlungen zur weiteren Förderung beziehungsweise zum Phasing Out erarbeitet.

Einen zentralen Baustein der Untersuchung bilden schließlich die im Rahmen der Zwischenevaluierung durchgeführten Fallstudien in 13 Städten¹. Mit den Fallstudien werden Gebiete untersucht, die zusammengenommen als ein typischer Querschnitt des Programms gelten können, wenn auch nicht als repräsentativ im statistischen Sinne.

Um zu einer ausgewogenen und fundierten Bewertung gelangen zu können, sind neben den Einschätzungen der in den Städten und Gebieten unmittelbar mit der Umsetzung der Sozialen Stadt betrauten Akteure und der Programmverantwortlichen auf Bundes- und Länderebene auch die Einschätzungen von "programmexternen" Akteuren erhoben worden. An einer bundesweiten schriftlichen Befragung beteiligten sich 762 von 1.800 angeschriebenen Vertretern relevanter Institutionen (Wohnungsunternehmen, Kommunalpolitik, Schulen, Kirchen, Organisationen im Jugend- und Sozialbereich, Kammern, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, Medien etc.). Die Befragung bezog sich auf 140 Programmgebiete in 112 Städten.

Wichtige Zwischenergebnisse sowie methodische Fragen werden im Verlauf der Arbeiten mit der begleitenden Expertenrunde diskutiert. Die Runde umfasst Vertreter der für das Programm zuständigen Bundes- und Länderressorts, des deutschen Städtetags, der Programmbegleitung sowie Experten aus Wissenschaft und kommunaler Praxis. Im Rahmen eines fachpolitischen Dialogs werden die Ergeb-

¹ Untersucht wurden die Gebiete Achim-Nord, Völklingen-Unteres Wehrden, Ludwigsburg-Eglosheim, Mainz-Neustadt, Hof-Bahnhofsviertel, Neumünster-Vicelinviertel, Köln-Chorweiler, Hamburg-Heimfeld Nord, Wiesbaden-Biebrich (Süd-Ost), Berlin-Wrangelkiez, Schwedt-Obere Talsandterrasse, Jena-Lobeda, Chemnitz-Limbacher Straße.

nisse zudem mit einer breiteren Fachöffentlichkeit und Verbänden diskutiert, die eine wesentliche Rolle bei der konkreten Umsetzung des Programms spielen.

Zum Zeitpunkt des Frühjahrsworkshops sind die vorliegenden Materialien weitgehend analysiert und die Strategie- und Prozessanalyse auf Bundes- und Länderebene durchgeführt worden. Die Befragung der externen Akteure ist gerade abgeschlossen worden. Da sich die Fallstudien noch in der Bearbeitung befinden, kann noch nicht über Ergebnisse auf der kommunalen und Gebietsebene berichtet werden.

3 Programmumsetzung auf Bundesebene

Dem Programm liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass man den komplexen Problemlagen in den Stadtteilen nicht allein mit baulichen und städtebaulichen Maßnahmen begegnen kann, sondern dass es hierzu umfassenderer Strategien bedarf, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte einschließen. Das Programm stellt sich die Aufgabe, "alle relevanten politischen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen zu bündeln und in die stadtentwicklungspolitische Aufgabe einzubringen". Es wird damit zum Leitprogramm mit einem ausgesprochenen Appellcharakter, das eine Kooperation anderer Fachressorts, externer Akteure und nicht zuletzt der Gebietsbevölkerung anstrebt. Diesen Anspruch einzulösen, ist die zentrale Aufgabe auf allen Ebenen, also auch beim Bund.

Da dem Bundesbauministerium verfassungsrechtliche Grenzen hinsichtlich der Förderung kommunaler Maßnahmen auferlegt sind, ist es einerseits auf die Mitwirkung der Länder, zusätzlich bei einem integrativen Ansatz auf die Herstellung der Kooperationsbereitschaft anderer Ressorts angewiesen. Ein zentraler Anspruch des Programms bestand in einer stärkeren Vernetzung der Förder- und Rechtsinstrumentarien mehrerer Ministerien, wie sie auch schon von der ARGEBAU² Mitte der 90er Jahre eingefordert worden war. Mitwirkungs- und Bündelungsansprüche richteten sich vor allem an die Arbeits-, Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Eine verbindliche Verknüpfung des Programms ist gleich zu Beginn mit der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aufgelegten Programmplattform "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" (E&C) zustande gekommen. In folgenden zeitlich eng begrenzten Unterprogrammen wurden zusätzliche Fördermittel bereitgestellt:

- Freiwilliges soziales Trainingsjahr (FSTJ) - 1999/2000,
- lokale Aktionspläne für Toleranz und Demokratie - 2001,
- Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen (KuQ) - 2002,
- lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS) - 2003/2004,

² Die ARGEBAU ist die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland.

- die Bildungsinitiative "Schlaumäuse"³ (2003/2004).

Die Evaluation hat gezeigt, dass diese Programme für die Stadtteile einen hohen Stellenwert hatten und sie trotz erheblichem personellen Aufwand bei der Beantragung, niedriger Mittelausstattung und nur kurzen Laufzeiten für die bewilligten Maßnahmen fast überall in Anspruch genommen worden sind. Man kann dies als Hinweis auf die Richtigkeit der Strategie werten, durch die Bildung von „Programmfamilien“ investive und nicht-investive Maßnahmen in den Gebieten zu bündeln.

Die Kooperation mit den anderen Ressorts ist allerdings über bescheidene Ansätze nicht hinausgekommen. So wurden die Programme zur Aussiedlerintegration des Bundesministeriums des Innern (BMI) nur kurzzeitig auf Gebiete der Sozialen Stadt konzentriert und die Bundesanstalt für Arbeit wies die Arbeitsämter lediglich in einem Runderlass auf den besonderen Förderbedarf in den Gebieten der Sozialen Stadt hin. Auf den wichtigen Feldern Arbeitsmarkt und lokale Wirtschaft, Integration und Bildung ist es zu keinen weiteren Kräftebündelungen auf Bundesebene gekommen.

Es hat sich gezeigt, dass weder ein Gebietsbezug bei der Förderung noch das Ziel, benachteiligten Quartieren vorrangig Förderung zuteil werden zu lassen, bei allen relevanten Ressorts ohne weiteres vorausgesetzt werden kann. Um seinem Bündelungsanspruch Nachdruck zu verleihen, hätte das BMVBW die anderen Ressorts vom Sinn des Gebietsbezugs überzeugen müssen. Die relativ kurze Zeitspanne, die bei der Programmauflage zur Verfügung stand, ließ jedoch intensive interministerielle Abstimmungen im Vorfeld nicht zu. Dass es daher unmöglich war, gemeinsam ein Programmpaket aus der Taufe zu heben, machte es nachträglich ungleich schwerer, die anderen Ressorts zur Kooperation zu bewegen. Um Ressortegoismen zu neutralisieren, ist es erforderlich, einen Appell zur Zusammenarbeit stets auch mit entsprechenden Anreizen zu verbinden. Hierzu hat es bisher an Ideen gemangelt.

4 Umsetzung des Programms auf Länderebene

Aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern und der restriktiven Regeln zur Mischfinanzierung werden die Länder zum entscheidenden Akteur der Förderpolitik und stehen im Zentrum bei den Bemühungen um Mittelbündelung. Zudem war das Programm durch die Initiative einiger Länder zustande gekommen, die bereits in den frühen 90er Jahren eigene Landesprogramme mit vergleichbaren Zielsetzungen aufgelegt hatten⁴. Die ARGEBAU hatte die Abstimmung der Ressortprogramme mit dem Ziel angestrebt, eine Konzentration der Fördermittel auf die Programmgebiete zu erreichen. Zu diesem Zweck sind während der Anfangsphase des Bund-Länder-Programms in zwölf Ländern Interministerielle Arbeitsgruppen gebildet worden. In vier Ländern ist ein solches Gremium aller-

³ Public Private Partnership-Projekt in jährlich insgesamt 100 Kindergärten, darunter 90 in Soziale-Stadt-Gebieten. Ziel ist die Verbesserung der Sprachkompetenz der Kitakinder und die spielerische Heranführung an den Computer.

⁴ Am bekanntesten das sogenannte Armutsbekämpfungsprogramm in Hamburg und das Programm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf in NRW

dings nicht zustande gekommen, in fünf Ländern tritt es mittlerweile kaum noch zusammen und in den übrigen hat sich seine Tätigkeit inzwischen hauptsächlich auf das operative Geschäft verlagert oder man beschränkt sich auf jährliche Treffen zur Neuaufnahme von Gebieten ins Programm.

Die Abstimmungsbemühungen sind hauptsächlich deshalb versiegt oder gar nicht erst zustande gekommen, weil man rasch erkannte, dass die Spielräume oder die Bereitschaft anderer Ressorts zur Koordination von Programmen zu gering waren, um häufige Abstimmungen auf höherer hierarchischer Ebene zu rechtfertigen. An die Stelle strategischer Arbeitsgruppen sind daher fast überall operative Treffen auf Sachbearbeiterebene getreten, die sich meist auf die von bestimmten Projekten betroffenen Ressorts beschränken. Mittelbündelung bleibt somit hauptsächlich eine kommunale und projektbezogene Aufgabe. Einige Länder haben zwar versucht, den hohem Aufwand und die technischen Schwierigkeiten, die dabei auftreten, durch die Herausgabe von Leitfäden etwas zu mildern, doch werden diese aufgrund zu wenig praxisorientierter Aufmachung oder wegen fehlender Aktualisierung von den Akteuren vielfach als wenig hilfreich angesehen.

In einigen Ländern sind parallele Landesprogramme aufgelegt worden oder waren bereits vor dem Start des Bund-Länder-Programms in Kraft. In wenigen Fällen sind auf die Gebietskulisse der Sozialen Stadt Bezug nehmende Programme anderer Ressorts zustande gekommen. Nur in einem Fall ist es zur Bildung eines ressortübergreifenden Haushaltstitels zur Finanzierung eines parallelen Programms gekommen. In mehreren Ländern gelang allerdings die Kombination des Programms mit dem Einsatz von Mitteln aus den Strukturfonds (EFRE oder ESF). Je nachdem, ob das Programmgebiet in einem Ziel-1- oder in einem Ziel-2-Gebiet liegt, sind die finanziellen Spielräume größer. In jedem Fall aber erleichtert die Einbeziehung der Strukturfondsmittel die Finanzierung nicht-investiver Maßnahmen.

Die Umsetzung des Bund-Länder-Programms wird in den Ländern unterschiedlich gehandhabt. So setzen es einige Länder wie andere Programme der Städtebauförderung ausschließlich oder ganz überwiegend für investive Zwecke ein. Andere Länder wiederum eröffnen einen weiteren Spielraum für nicht-investive Maßnahmen, wenn sie in einem nachweislichen Zusammenhang mit baulichen oder städtebaulichen Investitionen stehen. So werden Handlungskonzepte und Vor-Ort-Büros einschließlich der Quartiersmanagements häufig aus dem Programm finanziert. In den neuen Bundesländern spielt die Soziale Stadt aufgrund der besseren Ausstattung mit Fördermitteln in den übrigen Programmteilen bei der Städtebauförderung nur eine untergeordnete Rolle. Häufig wird es ergänzend zum Programm Stadtumbau Ost eingesetzt.

Die Umsetzung des Programms auf Länderebene ergibt also ein differenziertes Bild: Die Bereitschaft, das Programm entsprechend seiner „Philosophie“ anzunehmen, war in jenen Ländern, die bereits vor seiner Verabschiedung über ähnliche Länderprogramme verfügten, groß. Teilweise wird dies dort jedoch inzwischen durch veränderte politische Mehrheitsverhältnisse in Frage gestellt. In einigen Ländern war sie von vornherein nicht oder nur teilweise gegeben. In anderen wiederum ist den Programmverantwortlichen der anfängliche Schwung nicht zuletzt aufgrund der schwindenden finanziellen Spielräume der relevanten Ressorts abhanden gekommen.

5 Gebietsauswahl auf kommunaler Ebene

Im Leitfaden der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vom Februar 2000 werden die Gebiete, auf die das Programm abzielt, folgendermaßen charakterisiert: „Es handelt sich dabei meist um hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die in Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadteilkultureller Infrastruktur, sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen. Im wesentlichen geht es dabei um zwei im Folgenden kurz umrissene Gebietstypen:

- a) innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität
- b) Große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur⁵.

Die weiteren Ausführungen zeichnen ein Bild von Stadtteilen von extrem hoher Problemdichte. Angesichts der Tatsache, dass nach anfänglicher Zurückhaltung einiger Bundesländer und vieler Gemeinden inzwischen über 300 Gebiete für das Programm angemeldet worden sind, stellt sich die Frage, ob sie diesem, vielleicht bewusst dramatisierenden, Typus wirklich alle entsprechen.

Die Städte, die Fördermittel aus dem Programm Soziale Stadt bekommen, sind hinsichtlich der Größe sehr heterogen, nicht einmal die Hälfte sind Großstädte. Damit ist das Programm weit davon entfernt, ein „Großstadtprogramm“ zu sein. Auch die Größe der ausgewiesenen Gebiete weist eine erhebliche Bandbreite auf: Im Saarland und in Rheinland-Pfalz liegt sie nur bei durchschnittlich etwa 35 ha, in Nordrhein-Westfalen dagegen zehnmal höher. Die Zahl der Einwohner in den Gebieten reicht von unter 100 bis weit über 100.000.

Die ins Programm Soziale Stadt aufgenommenen Gebiete sind auch nach Lage, Baualter, Nutzungen und Bewohnerschaft außerordentlich vielschichtig. Es lassen sich mehr als die zwei Gebietstypen unterscheiden, die idealtypisch im Leitfaden der ARGEBAU⁶ beschrieben werden. Die Durchsicht der Difu-Materialien, der Darstellungen in den Länderevaluierungen sowie der Good-practice-Beispiele lässt folgende Typisierung zu:

1. Altbaugelände, teilweise Gründerzeitgebiete, meist mit Gewerbeanteil, teilweise bereits vor Programmaufnahme als Sanierungsgebiete förmlich festgelegt;
2. ältere Gebiete mit nach Baualter gemischter Wohnbebauung, teilweise mit Gewerbe, vornehmlich traditionelle zentrumsnahe Arbeitersiedlungen;

⁵ Argebau, Leitfaden 2000, in Difu: Arbeitspapiere zum Programm „Soziale Stadt“ Programmgrundlagen, Abschnitt 3, S.2

⁶ ARGEBAU 2000: Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, zweite Fassung vom 01.03.2000.

3. kleine Neubauensembles vornehmlich aus den 60er- und 70er-Jahren, die meist in aufgelockert bebauter Umgebung einen baulichen und sozialen Fremdkörper bilden und eigentlich keine Gebiete darstellen;
4. Quartiere, die sich aus ehemaligen Wohnanlagen für Obdachlose oder Siedlungen mit Schlichthäusern entwickelt haben und seit Jahrzehnten eine einseitige soziale Struktur und ein negatives Image aufweisen;
5. in den alten Ländern: Neubaugebiete aus den 60er- und 70er-Jahren mit fast ausschließlich Sozialwohnungen, einer einseitigen Mieterstruktur, teilweise unzeitgemäßem Wohnungsstandard und meist defizitärer Wohnumfeldsituation;
6. in den neuen Ländern: große Neubaugebiete vornehmlich der 70er- und 80er-Jahre mit Tendenzen der sozialen Entmischung, Leerstand und städtebaulichen Defiziten;
7. Konversionsgebiete aus den 90er-Jahren, die durch einseitige Belegung in eine soziale Randlage geraten sind.

6 Integrierte Handlungskonzepte

Zur Zielbestimmung für das Programm finden sich nur wenige Aussagen. So heißt es im Leitfaden: „Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ erhebt den Anspruch, Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu selbständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen sollen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssen die Länder mit Unterstützung des Bundes die Förderung für diese Quartiere auf vielen Gebieten wirksam verstärken, um schnell die angestrebte Trendwende für die vom Abstieg bedrohten Stadtteile und Gebiete herbeizuführen.“

Bei der Interpretation dieser Zielformulierung stellt sich zunächst die Frage, was mit einem „selbständig lebensfähigen Stadtteil“ gemeint ist. In den als Problemgebiete definierten innerstädtischen Altbauquartieren und großen Wohnsiedlungen der Nachkriegszeit leben meist überdurchschnittlich viele Bezieher staatlicher Transferleistungen (Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung und Wohngeld). Hilfen in verschiedensten Lebenslagen (Spracherziehung, Weiterbildung, Rehabilitation) stellen strukturelle Erfordernisse dar. Bescheidener im Anspruch ist die zweite Zielstellung, durch vielfältige Maßnahmen eine „Trendwende“ herbeizuführen. Was genau damit gemeint ist, wird aber nicht erläutert: Soll der Abstieg nur aufgehalten oder soll er umgekehrt werden in eine positive Entwicklung? Größere Klarheit bringt die Formulierung „positive Zukunftsperspektive“ auch nicht. Auf Optimismus in der Zieldefinition lässt die Formulierung schließen, die angestrebte Trendwende solle „schnell“ herbeigeführt werden.

Die Unschärfe mag gewollt sein, um einen breiten Spielraum für Lösungsansätze zu eröffnen, die jeweils den lokalen Problemstellungen angemessen sind. Umso wichtiger ist es dann zu fragen, was auf Landes- und vor allem auf Gemeinde- und Gebietsebene daraus gemacht worden ist, welche Problemdiagnosen vorgenommen worden sind und welche Ziele daraus entwickelt wurden. Eine ganz wichtige Rolle hierbei schrieb vor allem das Difu den Integrierten Handlungskonzepten zu,

die den Gemeinden die Aufgabe stellen, nach Lösungsansätzen zu suchen, mittels derer die Gebietsprobleme unter Beachtung übergeordneter gesamtstädtischer Ziele gelöst werden können. Außerdem sollen sie dem zweiten wesentlichen Ziel des Programms "Soziale Stadt" genügen, nämlich für eine Überwindung der Ressortgrenzen einzutreten, eine gemeinsame Gebietsorientierung herzustellen, Ressourcen zu bündeln und dabei nicht-staatliche Akteure und die Gebietsbewohner aktivierend einzubeziehen.

In den vorliegenden Konzepten ist die Kohärenz von Problemdiagnose, Zieldefinition und Auswahl der entsprechenden Handlungsfelder nicht immer gegeben. Oft fehlt der "rote Faden" zwischen den verschiedenen Arbeitsschwerpunkten, und das Konzept lässt übergeordnete Zielsetzungen vermissen. Auch wird der unverzichtbare Bezug zu gesamtstädtischen Zielen mitunter nicht deutlich. Dies spricht dafür, die in einigen Ländern bereits betriebene Entwicklung von Qualitätsstandards für die Integrierten Handlungskonzepte zusammen mit den Kommunen weiter zu forcieren und Anreize zu schaffen, diese auch tatsächlich zu erreichen. Es hat sich gezeigt, dass hierfür interkommunaler Erfahrungsaustausch bzw. die Bildung von Städtenetzwerken hilfreich sind.

7 Innovatives Leitprogramm oder Spezialprogramm für Problemgebiete?

Segregationstendenzen sind in einer zunehmenden Zahl von Städten zu beobachten. Die Auswirkungen von Dauerarbeitslosigkeit und Probleme einer "neuen Armut" haben in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Die gesellschaftliche Relevanz des Programms ist insofern nach wie vor gegeben und es zeigt sich, dass das Programm von Bund und Ländern zum richtigen Zeitpunkt beschlossen worden ist. Es macht deutlich, dass sich auch der Bund den Problemen in den Städten widmet und den Kommunen gemeinsam mit den Ländern bei der Lösung dieser drängenden Probleme zur Seite steht. Das Programm will hierfür in erster Linie Anstöße geben und den Rahmen für weiter gehende Initiativen bilden.

Allerdings sind inzwischen Zweifel angebracht, ob das ursprüngliche Ziel, in den Stadtteilen eine Trendumkehr herbeizuführen, wirklich einzulösen ist. An den zentralen Problemen, die in der Regel bei der Auswahl der Gebiete eine Rolle spielen und die auch als Indikatoren für die Zuteilung der Fördermittel fungieren, nämlich Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeempfänger- und Migrantanteil, kann das Programm so gut wie nichts ändern. Das gilt umso mehr, als gerade das Handlungsfeld Beschäftigung und lokale Ökonomie in der Praxis der Sozialen Stadt eher das Schlusslicht bildet. Einerseits hatte man bei der Auflage des Programms sicher nicht damit gerechnet, dass sich die Wirtschaftsentwicklung derart nachhaltig zu Ungunsten der Arbeitsplätze entwickeln würde. Andererseits wurden die Möglichkeiten, hierbei auf Gebietsebene gegenzusteuern, teilweise überschätzt, teilweise aber auch zu wenig genutzt.

Aber auch die Aufgabe, über verbesserte Bildungsangebote die Zukunftschancen der nachwachsenden Generation zu verbessern und dadurch "Abwärtsspiralen" zu durchbrechen, wird nur in wenigen Fällen eingelöst. Dabei wird gerade an diesem Punkt sichtbar, dass ein gebietsbezogener Ansatz Verbesserungen für die dort

lebenden Menschen befördern kann. In welchem Verhältnis die Aufgaben stehen, etwas "für die Gebiete" oder etwas "für die Menschen" zu tun, wird im übrigen oftmals strategisch nicht ausreichend durchdacht. So pendelt das Programm bisweilen zwischen beiden Ansprüchen und konzentriert sich zu wenig auf Vorhaben, die mittels einer Verbesserung des räumlichen Kontextes positive Effekte für die Bewohner erwarten lassen. Noch zu stark bleibt man der "alten" Sichtweise verhaftet, durch bauliche Investitionen, also eine Verbesserung des materiellen Umfeldes allein, würden sich die sozialen Verhältnisse verbessern lassen.

Das Programm "Soziale Stadt" will bewusst mit einem relativ geringen Mitteleinsatz Anstöße geben, die dann weitaus größere Wirkung erlangen. Es will hierfür eine Veränderung des Verwaltungshandelns anstoßen, insofern hat das Programm „Appellcharakter“. An dieser Ausrichtung, die bereits von der ARGEBAU Ende der 90er Jahre formuliert worden ist, hat der Bund bis heute festgehalten: Achim Großmann beispielsweise unterstrich dies angesichts zweifellos bestehender Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Ziels noch im März 2004 noch einmal ausdrücklich: „Integrative Ansätze in der Stadtteilpolitik, insbesondere die Bündelung investiver und nicht-investiver Maßnahmen sind wesentliche Ansätze der neuen Förderpolitik, um einer Abwärtsentwicklung in schwierigen Stadtteilen entgegenzusteuern... Unterstützt werden mit dem Programm Maßnahmen verschiedener Politikfelder, wie z. B. der Wohnungs-, Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik, die in integrierten mehrjährigen Programmen zu einer aktiven und integrativ wirkenden Stadtentwicklungspolitik zusammengeführt werden.... Das Ziel für die nächsten Jahre ist klar: Das Programm „Soziale Stadt“ ist ressortübergreifend und vor allem mit arbeitspolitischen Maßnahmen besser zu vernetzen - so ist auch die Aussage der Koalitionsvereinbarung“.

Der Zuschnitt des Programms als "Anreizprogramm", das eine umfassende Kooperation und Vernetzung unterschiedlicher Akteure auf allen Ebenen des politischen Systems und den Einbezug nicht-öffentlicher Akteure vorsieht, entspricht den Reformvorstellungen der Bundesregierung für einen "ermöglichenden" und "aktivierenden" Staat und stellt insofern auch eine politische Pionierleistung dar. Das Bund-Länder-Programm will einen Anstoß für die Entwicklung neuer Ansätze und neuer Formen der Stadtpolitik geben. Bis sich aus diesem Anstoß ein nachhaltiger Wandel der Stadtteilpolitik entwickelt hat, müssen allerdings noch viele Erfahrungen gemacht und weitere Impulse gegeben werden. Die öffentliche Thematisierung der problematischen Entwicklung von Stadtteilen und die Unterstützung des integrierten Handelns zur Verbesserung der Lage in den Quartieren sollte daher konsequent fortgesetzt werden.

Literatur

ARGEBAU (1998): Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band1/1_leitfaden.shtml.

ARGEBAU (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, zweite Fassung vom 01.03.2000,

http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_ergebaut.html.

- BROCKE, H. (2003): Weiterentwicklung der BMFSFJ Programmplattform "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" (E&C) Programmperiode 2003-2006.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2000): Runderlass vom 27. März 2000 zum Förderprogramm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt" an die Arbeitsämter, Landesarbeitsämter und die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV), Betreff: Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM); Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.
- CARL VON OSSIETZKY UNIVERSITÄT OLDENBURG (2004): Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm - Zwischenevaluation, Gutachten der Arbeitsgruppe Stadtforschung, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr, Hamburg.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (Hrsg.) (1999): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt", Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (Hrsg.) (2000): Dokumentation der Starterkonferenz, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 4, Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (Hrsg.) (2001): Impulskongress Quartiersmanagement. Dokumentation der Veranstaltung am 26. und 27. Oktober 2000 in Leipzig, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 5, Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (Hrsg.) (2002a): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt", Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (Hrsg.) (2002b): Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7, Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (Hrsg.) (2002c): Kongress "Die Soziale Stadt - Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft", Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 8, Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (2003a): Strategien für die Soziale Stadt, Bericht der Programmbegleitung, Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (2003b): Good Practice in Altbau- und gemischten Quartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt", Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 10, Berlin.

- EMPIRICA (2004): Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999 bis 2002, Berlin.
- GROßMANN, A. (2003): Soziale Stadt im Aufbruch - Herausforderungen für die nächsten Jahre, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2 (April/Mai).
- HÄUßERMANN, H.; JAEDICKE, W.; WOLLMANN, H. (1999): Evaluierung des Programms "Quartiersmanagement". Expertise des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin.
- HÄUßERMANN, H.; KAPPHAN, A. (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin StadtEntwicklung, Bd. 18, Berlin.
- IFS INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK GMBH (2002): Modifizierung des Monitorings "Soziale Stadtentwicklung Berlin", Berlin.
- IFS INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK GMBH (2004): Evaluation der Programme "WiN - Wohnen in Nachbarschaften" und "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt", unveröffentlichtes Manuskript.
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (Hrsg.) (2000): Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, ILS Schriften, Bd. 166, Dortmund.
- ISOPLAN INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSFORSCHUNG, WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPLANUNG GMBH (2003): Landesprogramm "Stadt-Vision Saar". Zwischen-evaluierung 2003 im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, des Ministeriums für Wirtschaft und des Ministeriums für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlands, Saarbrücken.
- LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (1996): Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Manuskript, Düsseldorf.
- REGIESTELLE LOS (2003): Handbuch zum Programm Lokales Kapital in der Sozialen Stadt (1. Auflage), Berlin.
- ROMAUS, R. U. A. (2002): Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Bericht der Begleitforschung in der Anfangsphase des Programms, Städtebauförderung in Bayern, Materialien 1, München.
- SERVICESTELLE HEGISS (2003): Vier Jahre Soziale Stadt in Hessen - Zwischenbilanz, HEGISS-Materialien Begleitforschung 2, Frankfurt am Main.
- Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999, 2000, 2001, 2002, 2003).

Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg

1 Hintergrund und Aufgabenstellung

Das Land Brandenburg fördert im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ derzeit 13 Programmgebiete in 12 Städten. Programmphilosophie und Fördervoraussetzungen sind im „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ (ARGEBAU 2000) dargelegt. Das Land Brandenburg hat die Umsetzung in einer Förderrichtlinie und einem Ergänzungserlass geregelt (MSWV 1999; MSWV 2001). Für jedes Programmgebiet wurde (mit einer Ausnahme) ein auf die Problemlagen und Potenziale abgestimmtes integriertes Handlungskonzept entwickelt¹.

Vor dem Hintergrund der spezifisch brandenburgischen Aspekte hat das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR, vormals MSWV) eine qualitative Evaluierungsstudie zur Bewertung des Programms auf Landesebene erarbeiten lassen (ISOPLAN/ FIRU 2005). Ziel der Zwischenevaluierung ist zum einen, einen Überblick über den Umsetzungsstand in den Programmkommunen zu schaffen und zum anderen, fundierte Aussagen für die Korrektur und Optimierung des Programms zu treffen. Bewertet werden erste Ergebnisse und die voraussichtliche Wirksamkeit des Programms aus der Sicht des Landes als Fördermittelgeber. Die Evaluierung untersucht vier inhaltliche Ebenen der Programmimplementierung in Brandenburg:

Im Rahmen der *Zielanalyse* wurde neben einer Analyse und Bewertung der Strategie des Landes untersucht, in wie weit die in den Integrierten Handlungskonzepten formulierten Strategien und Zielstellungen den Vorgaben des Bund-Länder-Programms entsprechen (Kohärenz), ob sie zur Lösung der festgestellten besonderen Problemlagen geeignet sind (Relevanz) und welche Prioritäten die Kommunen bei der Umsetzung gewählt haben. Die *Verfahrensanalyse* untersucht die von den Kommunen gewählten administrativen Wege der Programmorganisation und -umsetzung. Grundlage der Bewertung waren qualitative Aussagen der involvierten Vertreter der Kommunen. Die Bewertung von *Ergebnissen und Wirkungen* auf der Gebietsebene („Gebietseffekte“) basiert auf qualitativen Aussagen von Experten aus dem Gebiet (Träger von Maßnahmen, Quartiersmanagement). Bewertungsmaßstäbe wurden dabei aus den o.g. Programmdokumenten der ARGEBAU und des Landes Brandenburg hergeleitet. Da praktisch kein Handlungskonzept quantifizierte Ziele vorgibt, wurden qualitative Bewertungen auf dieser Grundlage vorgenommen. Weiterhin wurden als *übergeordnete Fragestellungen* die Berücksichti-

¹ Wittenberge hat bisher kein Integriertes Handlungskonzept erstellt, da die Programmumsetzung derzeit ruht. Die Programmgebiete und die dort durchgeführten bzw. geplanten Maßnahmen sind zusammenfassend auf der Web-Seite des „Netzwerks integrierter Programme und Projekte“ (NiPP) Brandenburg dokumentiert.

gung der EU-Querschnittsziele², die spezifische Situation Ostdeutschlands³ sowie die Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen auf die Programmumsetzung untersucht.

2 Zielanalyse: Förderstrategie des Landes Brandenburg

2.1 Gebietsauswahl und -Abgrenzung

Das Land wählte 1999 sieben Neubaugebiete⁴ aus, die meist im Zusammenhang mit einer größeren Industrieansiedlung errichtet worden sind und sowohl baulich als auch funktional monostrukturiert sind, sowie ein innenstadtnahes Gebiet⁵. Später wurden fünf weitere Gebiete in das Programm aufgenommen⁶.

Sieben Gebiete sind in der Mehrzahl der Indikatoren so stark benachteiligt, dass ein Durchbrechen der Abwärtsspirale aus Deindustrialisierung, Arbeitslosigkeit, Entleerung und sozialer Segregation aus eigener Kraft kaum noch möglich erscheint. Hier ist die Aufnahme in das Programm „Soziale Stadt“ auf jeden Fall gerechtfertigt. Wenig besser schneiden vier Gebiete sowie etwas günstiger ein weiteres Gebiet ab. Das Gebiet Potsdam-Innenstadt wurde nicht in erster Linie aufgrund einer Benachteiligung in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen, sondern wegen der vorhandenen Potenziale und der gesamtstädtischen Bedeutung der geförderten Maßnahmen im Gebiet.

Aufgrund der nachweislichen Benachteiligung der ausgewählten Stadtteile ist vor dem Hintergrund der Gesamtsituation des Landes eine im Sinne der Programmintention überwiegend richtige und zielführende Auswahl von Programmgebieten getroffen worden. Positiv hervorzuheben ist, dass auch der äußere Entwicklungsraum gut vertreten ist. Die Strategie, die begrenzten Mittel nicht zu weit zu streuen, sondern auf eine geringe Zahl von Gebieten zu konzentrieren, in denen im Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen tatsächlich eine positive Quartiersentwicklung initiiert werden kann, erscheint aus gutachterlicher Sicht zielführender als eine noch weitere Zersplitterung der Fördermittel.

Die Abgrenzung der Programmgebiete wurde in der Regel von den Kommunen in Abstimmung mit den zuständigen Landesbehörden anhand baustruktureller Kriterien vorgenommen. In der Mehrzahl der Fälle wurde die Gebietsabgrenzung der Förderung von Neubaugebieten übernommen oder nur leicht angepasst. Die Abgrenzung der großen zusammenhängenden Neubaugebiete hat sich bewährt. Die im Rahmen der Evaluierung befragten Programmverantwortlichen kleinerer Städte (v.a. Prenzlau, Senftenberg, Neuruppin, Wittenberge) hielten die enge Gebietsab-

² Gender Mainstreaming, Beitrag zum Umweltschutz, Beitrag zur Informationsgesellschaft

³ v.a. wenig Migranten, hoher Wohnungsleerstand, Deindustrialisierung, Betroffenheit ganzer Städte

⁴ Cottbus (Sachsendorf-Madlow), Eberswalde (Brandenburgisches Viertel), Fürstenwalde (Nord), Lübbenau (Neustadt), Neuruppin (Wohnkomplex I -III), Potsdam (Stern -Drewitz), Schwedt (Obere Talsandterrasse)

⁵ Wittenberge (Jahnschulviertel)

⁶ Brandenburg (Hohenstücken), Potsdam (Innenstadt), Prenzlau (Neubaugebiet Igelpfuhl), Senftenberg (westliche Innenstadt), Velten (Velten Süd).

grenzung nicht für sinnvoll. Es wurde in der Regel für eine Ausweitung des Programmgebiets, ggf. auch auf das gesamte Stadtgebiet plädiert.

2.2 Förderstrategie des Landes

Das Bund – Länder - Programm „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg wurde zunächst weniger unter dem Gesichtspunkt der Einleitung neuer Strategien gesehen als vielmehr als Ergänzung und ggf. später als Ersatz des 2006 auslaufenden Städtebauförderungsprogramms auf der Basis der Verwaltungsvereinbarung für Neubaugebiete (VV-N). Zielrichtung bei der erstmaligen Programmaufstellung war es, aufgrund des geringen Programmvolumens nicht vorrangig neue Fördergebietskulissen zu schaffen, sondern bestehende Fördergebiete im Hinblick auf die besonderen Ziele der sozialen Stadt zusätzlich zu unterstützen (BUßMANN 1999, 40ff).

Inhaltlich wurden zunächst vorrangig bauliche Schlüsselprojekte der sozialen Infrastruktur sowie der Aufbau von Beteiligungsstrukturen gefördert⁷. Diese Strategie war in den vergangenen Jahren sicher sinnvoll. Der Stellenwert des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ hat sich zwischenzeitlich jedoch tendenziell geändert. Eingebettet in ein Gesamtpaket von 5 Städtebauförderungsprogrammen und die Programme der Wohnungsbauförderung gehen von dem vergleichsweise kleinen Programm „Soziale Stadt“ mittlerweile wesentliche Impulse für die größeren Programme aus, ohne die deren Wirksamkeit sicherlich eingeschränkt wäre. Eine wichtige Ergänzung bildet das Programm Soziale Stadt mit seinen Möglichkeiten der Durchführung flankierender Maßnahmen z. Zt. insbesondere für das Programm „Stadtumbau Ost“.

Die Situation in den randstädtischen Gebieten ist durchweg durch massive Abwanderungen, extrem hohe Arbeitslosigkeit und demografische Verwerfungen gekennzeichnet. In der Folge wuchs der Wohnungsleerstand, die Kriminalität jüngerer Menschen stieg zum Teil an und der Vandalismus nahm zu. Die brandenburgischen Programmgebiete sind hingegen bislang noch weniger von Problemen wie sozialer Segregation, interkultureller Konflikte etc. betroffen als Programmgebiete in Westdeutschland. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Plattenbaugebiete meist in Verbindung mit großen Industrieanlagen oder auch dem Aufbau von Verwaltungsstrukturen entstanden sind und mit der Wende diese ökonomische Basis für die dort Wohnenden weitgehend weggebrochen ist - ein Tatbestand, der sich den Instrumenten des Förderprogramms „Soziale Stadt“ weitgehend entzieht und nachhaltig nur durch Neuansiedlungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen verbessert werden kann.

Die Verknüpfung des Kriteriums der „Benachteiligung“ mit einem gebietsspezifischen Ansatz als strategischem Grundsatz zeigt sich für die neuen Bundesländer als wenig brauchbar, da das eigentliche Schlüsselproblem der Arbeitslosigkeit kein gebietsspezifisches Problem darstellt. Die Städte sind als Ganzes betroffen. Ein Ansatz, der freilich (bezogen auf die neuen Länder) einem Paradigmenwechsel

⁷ In dieser Phase ist das Programm der baulastigen „Containerstrategie“ zuzurechnen (vgl. IfS 2004, 38).

gleichkäme, liegt in der von KEIM formulierten Empfehlung, gegenüber den bisherigen „defizitorientierten Perspektiven“ den „Suchscheinwerfer der Forschung und Politik“ stärker auf die in den Städten vorhandenen Ressourcen zu lenken (KEIM 2004, 129ff).

Folgt man diesen Überlegungen zu einem stärker ressourcenorientierten Ansatz, so sollten zukünftig inhaltliche Schwerpunkte noch mehr auf innovativen Ansätzen zur Stärkung der lokalen Ökonomie, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Förderung des schulischen Bereichs liegen. Die (ohne Änderung der Definition zuwendungsfähiger Kosten) einzige Möglichkeit, flankierende „nicht investive Maßnahmen“ durch die Aktivierung und ressortübergreifende Bündelung von Fördermitteln zu ermöglichen, hat sich bislang in Brandenburg wie auch in anderen Bundesländern jedoch bislang als äußerst schwierig und aufwändig erwiesen. Kombiförderungen einzelner Projekte sind ausgesprochen selten. Ergänzende Maßnahmen aus anderen Programmen (E&C / LOS und FSTJ, ABM, Programm „Zukunft Bildung“ usw.) bestehen zwar, sind jedoch mit weitaus geringeren Mittelansätzen ausgestattet, haben oft nur geringe Laufzeiten und sind teilweise in den integrierten Handlungskonzepten zu wenig mit den Maßnahmen des Programms Soziale Stadt verknüpft.

2.3 Integrierte Handlungskonzepte

Alle Programmstädte im Land Brandenburg mit Ausnahme von Wittenberge, wo die Umsetzung derzeit ruht, haben ein Integriertes Handlungskonzept im Sinne des Leitfadens der ARGEBAU erarbeitet, in dem die kommunalen Strategien und Ziele für das Programmgebiet dargelegt werden. Damit wird dem Anspruch an ein integriertes Vorgehen entsprochen. Die Qualität der Integrierten Handlungskonzepte ist überwiegend gut.

Die in den Konzepten erarbeiteten Ziele stimmen mit denen der Bund-Länder-Vereinbarung weitgehend überein. Die Frage nach der Relevanz der kommunalen Strategien sollte jedoch im Zusammenwirken des Programms „Soziale Stadt“ mit anderen Interventionen relativiert werden. Durch die Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“ allein werden die zentralen Probleme der Städte in Brandenburg, nämlich die hohe Arbeitslosigkeit aufgrund der De-Industrialisierung nach der Wende und die damit einhergehende Abwanderung einerseits und soziale Degradierung breiter Bevölkerungsschichten andererseits, nicht oder nur marginal gelöst werden können.

Alle kommunalen Strategien setzen Prioritäten in den Handlungsfeldern Soziale Infrastruktur sowie Bürgerbeteiligung und -aktivierung, Felder, die aufgrund der Verwaltungsvereinbarung für Neubaugebiete bislang nicht gefördert werden konnten. Mit dem Programm „Soziale Stadt“ wurde hier also eine bedeutende Lücke geschlossen. Bei der anfangs in fast allen Programmgebieten gewählten Schwerpunktsetzung auf Gemeinweseneinrichtungen stellt sich allerdings die Frage, ob die Überbetonung dieser baulichen Hüllen zielführend ist. Auch (oder gerade) dort, wo kleine Lösungen mit geringem Kosteneinsatz durch Mithilfe der Bewohner entstanden sind, ist ein aktives Stadtleben entstanden.

Schwachpunkte der kommunalen Strategien bestehen in der Formulierung von Zielen, die über den baulichen Bereich und die genannten Schwerpunkte hinausgehen. Insbesondere die Förderung der lokalen Ökonomie und des Arbeitsmarktes, aber auch die Bereiche Bildung und Gesundheit sind bisher viel zu wenig in die Strategien integriert, obwohl gerade hier große Defizite in den Programmgebieten bestehen. Kein Integriertes Handlungskonzept des Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg hat bislang für nicht bauliche Maßnahmen quantifizierte, nachprüfbarere Ziele formuliert. Aussagen zu erwünschten Ergebnissen und Wirkungen sind - wenn überhaupt thematisiert - höchstens qualitativ formuliert.

Eine baldige Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte ist wichtig, weil viele Konzepte entstanden sind, als von Rückbau von Wohngebäuden erst in Ansätzen gesprochen wurde. Durch den Abriss ganzer Blöcke stellt sich die Frage nach einer Neubewertung des Bedarfs öffentlicher Grün- und Freiflächen und sozialer Infrastruktur sowie nach deren sinnvollen Standorten. Bei den anstehenden Fortschreibungen sollte stärker als bisher auf ein konzeptionelles Ineinandergreifen der Integrierten Handlungskonzepte der Sozialen Stadt und der teilräumlichen Konzepte des Stadtumbaus geachtet werden.

3 Verfahrensanalyse und Programmumsetzung

3.1 Umfang der Förderung

Zum Stand 4. August 2004 sind Einzelbewilligungen für Maßnahmen im Programm „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg in einem Gesamtvolumen der Förderung⁸ von 31,3 Mio. Euro ausgesprochen worden. Mehr als 40 % des im Rahmen der Integrierten Handlungskonzepte geschätzten Finanzbedarfs in Bezug auf das Programm „Soziale Stadt“ sind damit bereits bewilligt worden. Von den bislang etwa 170 bestätigten Einzelmaßnahmen wurden bis August 2004 17 Einzelmaßnahmen per Schlussrechnung abgerechnet⁹.

Das Jahresvolumen des Programms „Soziale Stadt“ in Höhe von 7 bis 8 Mio. € (pro Programmgebiet durchschnittlich eine halbe Million € jährlich) belegt dessen begrenzten Stellenwert¹⁰. Im Vergleich mit den anderen aktuellen Programmen der Städtebauförderung wird deutlich, dass das Programm „Soziale Stadt“ im Hinblick auf sein Finanzvolumen benachteiligt ist. Trotz seiner geringeren Finanzausstattung entfaltet es jedoch sinnvolle Wirkungen gerade im nicht investiven Bereich. Das Förderprogramm „Soziale Stadt“ versteht sich als Leitprogramm zur Bündelung von Ressourcen für die Stabilisierung und Erneuerung benachteiligter Stadt-

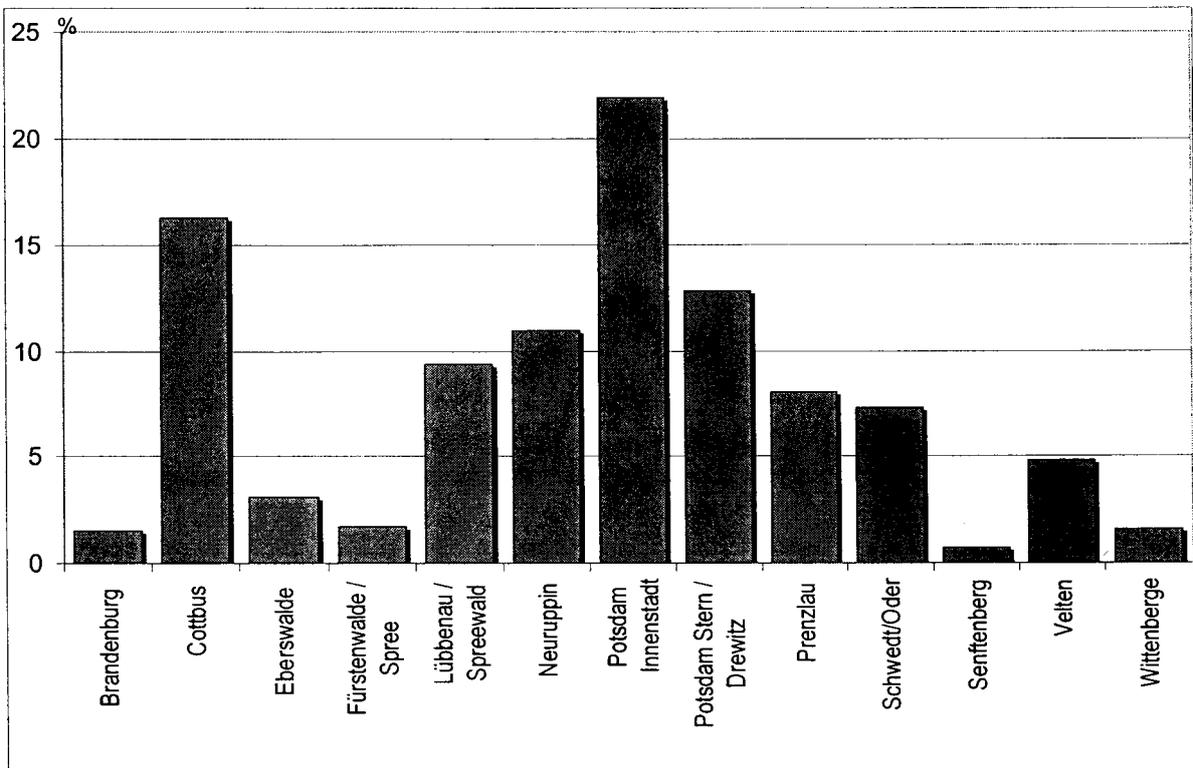
⁸ Das Förderprogramm „Soziale Stadt“ wird jeweils zu einem Drittel von Bund, Land und Kommune finanziert. Die genannten Summen beziehen sich auf die förderfähigen Gesamtkosten.

⁹ Nach Abrechnung der Maßnahmen ergab sich in der Regel ein etwas geringerer Finanzbedarf als bei Beantragung angenommen. Wenn man statt der beantragten Finanzhöhen die tatsächlich in Anspruch genommenen Werte einsetzt, erhält man ein Gesamtvolumen von rund 30,8 Mio. €.

¹⁰ zum Vergleich: durchschnittliche Finanzausstattung pro Jahr und Gebiet im Programm ZIS: 1,1 Mio. €. Durch das Bund-Länder-Programm zur Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen wurden in den vergangenen 5 Jahren in den Gebietskulissen der Programmgebiete „Soziale Stadt“ 62,7 Mio. € für über 3.800 Wohneinheiten in 7 von 13 Programmgebieten zur Verfügung gestellt.

teile. Insofern kann das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand nicht allein auf das Programm „Soziale Stadt“ reduziert betrachtet werden. Die an anderer Stelle festgestellte Ausrichtung des Programms „Soziale Stadt“ auf investive Projekte relativiert sich durch das Zusammenwirken mit den Programmen anderer Fachressorts (s.o.); hier kommt die integrierende und koordinierende Funktion des Programms „Soziale Stadt“ besonders zur Geltung.

Abb. 1: Fördermittelverteilung zwischen den Programmgebieten - Mittelabruf in den Jahren 2000-2004 (Stand: 4.8.2004, Summe: 27 Mio. €)

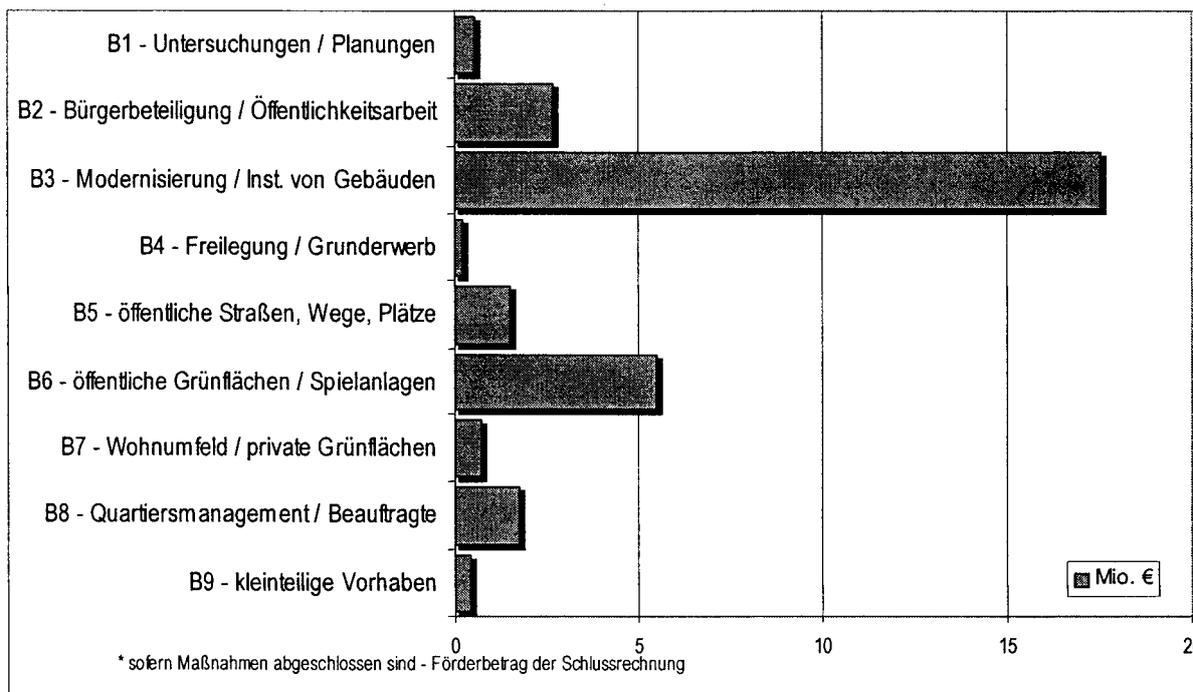


Quelle: eigene Darstellung

3.2 Typisierung der Projekte

Nach der Förderrichtlinie zur Stadterneuerung des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 12.2.1999 werden neun Förderbereiche unterschieden (vgl. Abb.2). Die Finanzmittel mit einem Gesamtvolumen von rund 30,8 Mio. € verteilen sich sehr ungleich auf die neun Förderbereiche der Förderrichtlinie des Landes. Erwartungsgemäß haben die besonders kostenintensiven baulichen Maßnahmen des Förderbereichs B.3 „Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden“ mit 17,5 Mio. € (= 58%) den weitaus größten Anteil am Gesamtfinanzrahmen. In der Regel handelt es sich um die bauliche Instandsetzung und vor allem Neugestaltung von ehemaligen Kita-Gebäuden zu Bürgerzentren oder anderer Einrichtungen für Jugend- und Freizeitangebote. Mit dieser Schwerpunktsetzung reagiert das Programm auf eine naheliegende Verbesserung der physischen Voraussetzungen der sozialen, kulturellen, bildungs- und freizeitbezogenen Infrastruktur. Über das Programm „Soziale Stadt“ bietet sich den Städten ein Fördertatbestand, der bislang im VV N-Programm nicht zur Verfügung stand.

Abb. 2: Fördermitteleinsatz nach Förderbereichen - Basis: Einzelbestätigungen* zum 4.8.2004



Quelle: eigene Darstellung

Der Förderbereich mit dem zweitgrößten Anteil in Höhe von 5,5 Mio. € (= 18%) ist die Anlage und Gestaltung von öffentlichen Grünflächen und Anlagen zum Spielen für Kinder und Jugendliche“ (B.6). Bemerkenswerte Anteile in Höhe von 5-10 % am finanziellen Gesamtrahmen weisen die Schwerpunkte „Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit“ (B.2), „Durchführungsaufgaben im Auftrag der Gemeinde“ (B.8) und „Anlage und Gestaltung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen“ (B.5) auf.

Die Fördermittelverteilung zeigt ein deutliches Übergewicht der investiven Maßnahmen. Die nicht investiven Maßnahmen (Bereiche B.1, B.2, B.8 und B.9) erreichen einen Anteil von 17,5 %¹¹. In der weiteren Programmlaufzeit wird es darauf ankommen, deutlich mehr nicht investive Maßnahmen umzusetzen, um die geschaffenen baulichen Hüllen langfristig mit Leben zu erfüllen, sei es mit Mitteln der Sozialen Stadt oder sei es mit Mitteln anderer, mit der Sozialen Stadt inhaltlich verknüpfter Programme (z.B. E&C; Mittel der Bundesagentur für Arbeit).

Ein besonders geeignetes Instrument für die aktive Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sind kleinteilige Maßnahmen des Förderbereichs B.9. Die bislang erteilten Einzelbestätigungen beziehen sich auf ein Gesamtvolumen von 0,4 Mio. €, was etwa 1,5 % des Gesamtrahmens entspricht. Da es deutliche Unterschiede zwischen den Programmgebieten hinsichtlich des Einsatzes dieses Instruments gibt (siehe unten), sollte dieses Potenzial weiter ausgeschöpft werden und die zu

¹¹ Hierbei muss berücksichtigt werden, dass der Förderung nicht investiver Maßnahmen durch Art. 104a Grundgesetz Grenzen gesetzt sind. Das Land Brandenburg nutzt die gegebenen Auslegungsspielräume im Vergleich zu anderen Bundesländern zugunsten der Förderfähigkeit nicht investiver Maßnahmen relativ gut aus.

Grunde liegenden kommunalen Richtlinien zur Verwendung eher breite Spielräume der Auslegung bieten.

3.3 Durchführungsmodalitäten

Die Organisation der Programmumsetzung vor Ort liegt in den Händen der beteiligten Kommunen. Die Einrichtung ressortübergreifender Strukturen ist ein wesentliches Standbein des interdisziplinär angelegten Programms Soziale Stadt. In einigen Städten hat sich die Gründung einer ressortübergreifenden regelmäßig tagenden Arbeitsgruppe bewährt. Nach einer gewissen Einübungszeit funktioniert in den meisten Städten das ressortübergreifende Handeln recht gut.

Anfangs hatten fast ausschließlich die Bauämter die Federführung, da die ersten Schlüsselprojekte in der Regel Hochbaumaßnahmen waren. In jüngster Zeit ist in einigen Kommunen der Stabwechsel vom Bauressort zum Ressort Soziales erfolgt. Größere Städte haben teilweise eigene Stellen für die Betreuung integrierter Programme geschaffen.

In der Anfangsphase nach der Aufnahme in das Programm ist die Gewichtung zwischen Aufbau der Kommunikations- und Managementstrukturen und konkreter Projektumsetzung in den Städten unterschiedlich gesetzt worden. Während manche Städte schwerpunktmäßig mit der Umsetzung ihres Schlüsselprojekts begannen und parallel Management- und Beteiligungsstrukturen aufbauten, haben andere zunächst große Energie auf die Schaffung von Kommunikations- und Managementstrukturen verwendet.

Die ressortübergreifende Zusammenarbeit wird von den befragten Programmakteuren selbst sehr unterschiedlich bewertet. Von der Stadtspitze verhängte Sparmaßnahmen (Budgetierung) und Ressortdenken (Verbot, „amtsfremde“ Aufgaben zu übernehmen), haben insbesondere in großen Programmstädten zu Problemen bei der Einbeziehung anderer Fachämter geführt. Diese Vorgehensweise steht dem integrierten Handlungsansatz entgegen.

Positiv ist hingegen zu bewerten, wenn die Führungsebene der Verwaltung ([Ober]-Bürgermeister, Beigeordnete, Dezernenten) das Programm verinnerlicht hat und die Programmphilosophie offensiv in die Verwaltung und die Bevölkerung trägt, wie es in einigen kleineren Kommunen geschehen ist. Ohne Rückhalt bei der Stadtspitze ist die Verwirklichung des integrierten Ansatzes ungleich schwerer durchzusetzen.

3.4 Quartiersmanagement

Es gibt gute Beispiele eines bürgernahen Quartiersmanagements. In Cottbus, Neuruppin, Potsdam Am Stern/Drewitz und Lübbenau wurde der Aufwand nicht gescheut, externe Büros mit der Aufgabe des Quartiersmanagements zu beauftragen. Die Stadtteilbüros liegen zentral im Programmgebiet und werden gut frequentiert. Mit einer städtischen Angestellten erzielt Eberswalde gute Ergebnisse; Schwedt hat ein erfolgreiches Quartiersmanagement mit ABM/SAM-finanzierten

Kräften aufgebaut. Hier ergibt sich mittlerweile das Problem der personellen Verstärkung.

Eine Nachhaltigkeit im Sinne eines selbst tragenden Quartiersmanagements ist realistisch nicht zu erreichen. Die Idee, bei einem Fortfall der Förderung (durch „Soziale Stadt“ bei Mitarbeitern externer Büros, durch die Arbeitsagentur bei ABM/SAM-Kräften) auf ehrenamtliche Quartiersmanager zu setzen, erscheint aus gutachterlicher Sicht unrealistisch. Ein professionelles Quartiersmanagement erfordert qualifiziertes Personal und wegen des hohen Anteils kommunikativer Aufgaben personelle Kontinuität. Daher ist die Beschäftigung geeigneten Personals externer Büros oder der Verwaltung trotz der höheren Kosten die bessere Lösung gegenüber einer Finanzierung über ABM/SAM.

3.5 Kooperation zwischen Institutionen des Landes und den Kommunen

Im Land Brandenburg ist das Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen (LBVS) die zuständige Bewilligungsbehörde für Förderprogramme der Stadterneuerung und damit auch für das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Die Bewilligungspraxis bezieht sich zum einen auf die jährlichen gebietsbezogenen Verpflichtungsrahmen mit einem Auszahlungsmodus über 5 Jahre und zum anderen auf die bei investiven Maßnahmen vorgeschriebenen Einzelbewilligungsbescheide.

Bei der Befragung der städtischen Akteure mittels Fragebogen schätzten diese die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und dem LBVS auf einer 5-Noten-Skala im Durchschnitt mit „Zwei minus“ ein¹². Damit ist eine positive Einschätzung der Arbeit der für die Fördermittelbewilligung zuständigen Stelle gegeben, die auch von gutachterlicher Seite geteilt wird. Allerdings gibt es vereinzelt auch Schwächen - in den Interviews kristallisierten sich vor allem zwei Kritikpunkte heraus:

- Lange Dauer des Bewilligungsverfahrens,
- in Einzelfällen unterschiedliche Sichtweisen zur Auslegung von Fördertatbeständen zwischen Ministerium und Landesamt.

Alles in allem wird von den Kommunen die Praxis der Fördermittelbewilligung im Rahmen von „Soziale Stadt“ jedoch als wohltuend einfach und zügig bezeichnet; gerade auch in Vergleich mit dem höheren bürokratischen Aufwand und den Abstimmungserfordernissen des Programms „Zukunft im Stadtteil“.

Bislang sind im Rahmen von „Soziale Stadt“ nur wenige Maßnahmen tatsächlich bündelfinanzierte Projekte. Eine ressortübergreifende Abstimmung und Fördermittelkombination findet bisher kaum statt. Es muss sich erst noch zeigen, ob die bestehenden Verfahren und Arbeitsstrukturen der Fördermittelbewilligung auch für komplexere Maßnahmen geeignet sind. Auf Landesebene sollten die Bemühungen einer ressortübergreifenden Mittelbündelung in den Programmstädten verstärkt werden. Aus gutachterlicher Sicht wäre hierzu die Einrichtung einer ressortübergreifenden interministeriellen Arbeitsgruppe zu begrüßen, in der gebietsbezo-

¹² Von 33 Befragten haben 23 diese Frage beantwortet: 5 mit „sehr intensiv“ (1), 9 mit „gut“ und 9 mit „mittel“.

gene Programme auf Landesebene abgestimmt werden sollten. Die interministerielle Zusammenarbeit sollte freilich nicht zu einer Bürokratisierung der Projektbewilligungen auf kommunaler Ebene führen, wie sie von den Kommunen am Beispiel des interministeriellen Lenkungsausschusses des ZiS-Programms kritisiert wird.

3.6 Partnerschaftlicher Ansatz, Beteiligung, Öffentlichkeitsarbeit

Der partnerschaftliche Ansatz und die Mitwirkung und Aktivierung der Bevölkerung der Programmgebiete stellt ein zentrales strategisches Element des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ dar. Rechtlich basiert die Beteiligung auf den Regelungen des Baugesetzbuches (BauGB) zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen: „Die Aktivierung der Bürger gemäß 137 BauGB ist zielführender Bestandteil der städtebaulichen Erneuerung. Das gilt in verstärktem Maße für die soziale Stadterneuerung.“ (ARGEBAU 2000)

In Brandenburg wird dieser Forderung von Kommune zu Kommune in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung Rechnung getragen. Bemerkenswerte Anteile in Höhe von 5 % - 10 % des finanziellen Gesamtvolumens fließen in das Handlungsumfeld B2 „Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit“ (s.o.).

Die Palette der Aktivitäten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit reicht dabei von der konventionellen Pressearbeit über die Herausgabe von Stadtteilzeitungen, Broschüren und Informationsblättern bis hin zu Bürgerversammlungen und Stadtteilfesten. Die Qualität der Öffentlichkeitsarbeit wird durch die befragten Akteure entsprechend positiv beurteilt. Bemängelt wurde in einer Reihe von Kommunen das Fehlen von Informationen über eine eigene Internetseite des Stadtteils.

Grundsätzlich positiv bewertet wird auch die Umsetzung eines partnerschaftlichen Ansatzes des Programms mit durchweg guten bis sehr guten Bewertungen der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren. Insbesondere die Rolle der Quartiersmanager wird dabei in praktisch allen Programmgebieten als ausschlaggebender Erfolgsfaktor bei der Aktivierung der Bevölkerung gesehen - dies allerdings auch mit dem Hinweis darauf verbunden, dass der ständige Wechsel der Quartiersmanager, meist befristet angestellt auf ABM/SAM-Basis, die sachlich notwendige Kontinuität vertrauensbildender Maßnahmen verhindert.

Gegenüber der durchweg positiven Bewertung der Öffentlichkeitsarbeit und Kooperation der professionellen Akteure wird die Einbindung der Quartiersbevölkerung, d. h. die Beteiligung und Mitwirkung der Bewohner der Programmgebiete durch die befragten Experten wesentlich zurückhaltender bewertet.

Sowohl Bürgerzentren als Kristallisationskerne für Stadtteileben als auch konkrete, *kleinteilige Maßnahmen* (B9-Projekte, LOS) sind gute Instrumente für stärkere Bürgerbeteiligung. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass auch niedrighschwellige Angebote erfolgversprechend sind. In den Gebieten wird der Personenkreis mit Schwellenängsten voraussichtlich zunehmen. In Zukunft sollten diese Belange stärker berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf eine stärkere Bürgerbeteiligung und Akzeptanz des Programms erfolgversprechend sind nach den in anderen Bundesländern vorliegenden Erfahrungen insbesondere auch neue Formen der Bürgerbeteiligung, bei denen tatsächlich über Haushaltsmittel entschieden werden konnte (vgl. Häußermann 2004, 282). So genannte Verfügungsfonds, aus denen in begrenztem Umfang nicht nur bauliche Kleinprojekte finanziert werden können, wurden bislang in der Regel effizient eingesetzt und bilden ein hervorragendes Instrument der Aktivierung, das in Brandenburg verstärkt - auch und gerade für nicht investive Zwecke - eingesetzt werden sollte.

In einigen Programmgebieten wurden Entscheidungsgremien (Bürgerbeiräte) eingerichtet, die in einem gewissen Umfang über den Einsatz von Fördermitteln bzw. die Ausgestaltung von Projekten mitentscheiden können. Diese teilweise Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Quartiere ist zu begrüßen.

Gegenüber der leicht formulierten Forderung nach einer möglichst „breiten Beteiligung der Bevölkerung“ setzt sich zwischenzeitlich unter Fachleuten eine differenziertere Auffassung durch, die vor einer Überforderung der Bevölkerung und den für die Organisation der Aktivierung und Mitwirkung verantwortlichen Quartiersmanagern warnt. Im Hinblick auf die in den Programmgebieten in Brandenburg gegebene Ausgangslage gilt diese Warnung im erhöhten Maß.

3.7 Begleitung und Evaluierung

Gegenüber der umfangreichen wissenschaftlichen Begleitforschung und Evaluation des Programms „Soziale Stadt“ auf Bundesebene (difu, empirica, IfS) bewegt sich die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation auf der Landesebene und in den in Brandenburg einbezogenen Kommunen in einem eher bescheidenen Rahmen. In den größeren Städten existiert zwar ein Sozialraummonitoring im Zusammenhang mit der Sanierung des Wohnraums. Die Erhebungsgebiete decken sich jedoch nicht immer mit den Programmgebieten der Sozialen Stadt und das Instrument wird bislang wenig genutzt.

Wichtiger als ein aufwändiges Sozialmonitoring erscheint aus gutachterlicher Sicht im Hinblick auf zukünftige Evaluationen zunächst dafür Sorge zu tragen, dass eine Evaluation methodologisch überhaupt möglich gemacht wird durch die Formulierung eindeutiger und messbarer Ziele bzw. Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommunen, die sich nicht allein auf bauliche Maßnahmen, sondern auch auf weitere sozio-ökonomische Indikatoren beziehen (vgl. z.B. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999). Erst damit wäre die Beurteilung des Erfolgs oder Misserfolgs des Programms im Sinne der Messung eines „Zielerreichungsgrades“ möglich.

Im Gegensatz zu den bislang nur rudimentären Ansätzen einer begleitenden Evaluierung des Programms auf kommunaler Ebene kann die begleitende Umsetzungsberatung des Programms durch das NiPP (Netzwerk integrierte Projekte der LBVS) als problemadäquat und erfolgreich angesehen werden. Auf die Frage „Wie bewerten Sie die Begleitung des Programms durch das Land/NiPP?“ wurden durch die in den Programmstädten befragten Akteure das Informationsangebot des NiPP über das Programm am positivsten beurteilt. Weniger gut, aber noch

positiv wurde der Erfahrungsaustausch zwischen den Städten und die Hilfestellung des NiPP bei Problemen bewertet. Insbesondere die Netzwerktreffen werden durch die Befragten als sinnvolle Maßnahmen des Erfahrungsaustauschs bezeichnet.

Das Angebot eines landesweiten Erfahrungsaustauschs in Brandenburg wird aus gutachterlicher Sicht als vorbildlich bewertet, insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass einige Bundesländer vergleichbare Hilfestellungen für die lokalen Verantwortlichen in den Programmgebieten überhaupt nicht anbieten.

4 Bewertungen von Ergebnissen und Wirkungen

4.1 Städtebauliche Effekte

Die über das Programm „Soziale Stadt“ bewirkten baulichen Verbesserungen in elf von dreizehn Gebieten konzentrieren sich auf Einrichtungen für Gemeinwesenarbeit und auf Angebote für Jugendliche und Kinder. In mehreren Städten wurden als „Leuchtturmprojekte“ Bürgerhäuser oder Nachbarschaftstreffs geschaffen, die als Kristallisationskerne für Stadtteileben und Bürgerengagement ihre Wirkung entfalten. Durch diese gebäudebezogenen Einzelmaßnahmen wurden gleichzeitig städtebauliche Missstände beseitigt. Kindertagesstätten oder Schulen standen mitunter schon einige Jahre leer. Da die Einrichtungen räumlich gut integriert in den Stadtteilen liegen, bot sich eine Umnutzung mit öffentlichem Charakter an. So bleiben die Gebäude Orte der Begegnung der Bürgerinnen und Bürger, dient das städtebauliche Umfeld der Kommunikation und dem Austausch.

Diese für die Bewohnerschaft direkt erkennbaren baulichen Maßnahmen erfüllen eine wichtige Signalfunktion nach innen: trotz aller Diskussionen um bevorstehende oder bereits erfolgte Gebäudeabrisse hat der Stadtteil weiterhin eine Perspektive. Der Stadtteil ist nicht vergessen und steht nach wie vor im Fokus städtischer Politik. Die Strategie der gezielten und höheren Ansprüchen verpflichteten Aufwertung von Teilgebieten der Quartiere kann zum Ergebnis haben, dass Lebensstilgruppen, die bislang den Plattenbauquartieren den Rücken gekehrt haben, dorthin zurückkehren, weil in diesem Teilquartier höhere Qualitäten und eine Wohnlage mit gehobenem Image geschaffen wird. Die kostenintensiven Projekte sind vermutlich unumgänglich, um das beherrschende Negativ-Image der Stadtteile aufzubrechen und den sozialen Entmischungsprozess zu stoppen. Wenn diese besonderen Wohnungsbauprojekte durch Aufwertungen im öffentlichen Bereich begleitet werden, sind die Chancen einer nachhaltigen Aufwertung sehr viel erfolgversprechender.

4.2 Soziale Effekte

Durch den Wegfall einer großen Zahl von Industriearbeitsplätzen verließen eine große Zahl der ehemaligen Bewohner im arbeitsfähigen Alter vor allem die städtebaulich wenig attraktiven Neubaugebiete des komplexen Wohnungsbaus. Zurück blieb eine überalternde Bevölkerung, die tendenziell bevorzugt in den älteren, mitt-

lerweile renovierten Plattenbauten lebt. Die neueren Mehrgeschosser (aus den 80er und 90er Jahren) wurden von den Wohnungsgesellschaften meist noch nicht renoviert und stellen nun preiswerten Wohnraum für sozial Schwache dar. Zwar ist der Ausländeranteil im Vergleich zu westdeutschen Städten nach wie vor gering, doch die sozialen Konflikte zwischen der (alternden) angestammten Bevölkerung und den neu zuziehenden, meist jüngeren, sozial schwachen, kinderreicheren Familien, oftmals auch Aussiedler, nehmen zu.

Im Rahmen der Evaluierung konnten punktuell Erfolge bei der Bekämpfung sozialer Probleme sichtbar gemacht werden. So berichtete ein Quartiersmanager, dass die Zahl rechtsradikaler Übergriffe, die vor einigen Jahren bedrohliche Ausmaße angenommen hatte, mittlerweile rückläufig sei. Diese Wirkung ist freilich auf ein Bündel von Maßnahmen zurückzuführen, die nicht alle dem Programm „Soziale Stadt“ zuzuschreiben sind. Sicherlich hat jedoch die durch das Programm finanzierte Bürgerarbeit und die ressortübergreifende Planung für das Quartier zu einer Entspannung der Situation beigetragen.

Ansonsten dürften die bedeutendsten sozialen Wirkungen des Programms in der Aktivierung der Bürger für ihr Quartier zu sehen sein. In mehreren Städten berichteten die Verantwortlichen, dass die Stimmung unter den Bewohnern spürbar besser geworden sei, seit man im Quartier Fortschritte sieht und sich nicht mehr allein gelassen fühlt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Wohnqualität spürbar besser geworden ist und in einigen Programmgebieten das Leerstandsproblem (durch alle Programme zusammen) eingedämmt werden konnte.

4.3 Ökonomische Effekte

Die „Soziale Stadt“ ist ein Programm der Städtebauförderung, das aufgrund des integrierten Ansatzes auch Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarkteffekte erzielen soll. Durch die in der Anfangszeit vorrangig geförderten baulichen Maßnahmen hat das Programm kurzfristig indirekte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, indem lokale Handwerksbetriebe und Baufirmen beschäftigt werden. In sieben Programmgebieten wurden bereits parallel zu den durch die „Soziale Stadt“ finanzierten Projekten (z.B. im Rahmen von Beschäftigung schaffenden Investitionen (BSI), Förderung einer Freiwilligenagentur, Nutzung des Instruments „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr“ oder LOS-Projekten) temporär gewisse Arbeitsplatzeffekte erzielt. Insgesamt bleibt die durch das Programm induzierte Arbeitsmarktförderung in ihrer Wirkung jedoch marginal, vergleicht man sie mit den Arbeitsplatzverlusten der vergangenen 14 Jahre.

Wirkungen hinsichtlich der Förderung der lokalen Ökonomie wären zwar wünschenswert, bleiben aber derzeit noch gering und sind auch kaum zu erwarten. Das Programm „Soziale Stadt“ wurde praktisch nicht genutzt, um die lokale Ökonomie zu fördern. Neben den genannten überörtlichen Gründen ist ein weiterer Grund für den geringen Stellenwert wirtschaftsfördernder Projekte in der ganz überwiegend auf die Wohnnutzung ausgerichteten Monostruktur der Neubaugebiete zu sehen.

Die Abgrenzung der Programmgebiete sollte im Hinblick auf Potenziale und Chancen für die Förderung der lokalen Ökonomie überprüft werden. Mit der Ausweitung der Programmgebiete auf die Gesamtstadt (bei kleineren Kommunen) oder durch eine Erweiterung der Gebietskulisse um gemischtgenutzte Quartiere in der Nachbarschaft können sich baustrukturelle Möglichkeiten für Beschäftigungen/ Existenzgründungen oder andere Andockmöglichkeiten an bestehende KMU ergeben.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Programm „Soziale Stadt“ hat in Brandenburg das Ziel, einen Anstoß für die Entwicklung neuer Ansätze und neuer Formen der Stadtpolitik zu geben, bereits jetzt erreicht. Der integrative Ansatz, insbesondere die Beteiligung der Bürger als Hebel, Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, hat sich bewährt und stößt im Allgemeinen bei den Kommunen auf große Zustimmung. Auch die bisherigen Erfahrungen mit dem Schlüsselinstrument Quartiersmanagement sind durchweg positiv, wenn auch diesbezüglich ein höheres Maß an Kontinuität wünschenswert wäre.

Auf die Frage, ob und inwieweit es bislang gelungen ist oder überhaupt gelingen kann, durch das Programm Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu selbständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen, und die „Abwärtsspirale“ zu durchbrechen, kann eine eindeutige Antwort zur Zeit noch nicht gegeben werden.

Zumindest in den aus mehreren Förderprogrammen geförderten Neubausiedlungen und den Programmgebieten mit wirtschaftlich vergleichsweise guten Rahmenbedingungen konnten positive Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt werden. Soweit überschaubar, bleiben die sozialen und ökonomischen Effekte bzw. Arbeitsmarkteffekte bislang zwar gering. Spürbare Verbesserungen konnten jedoch durch bauliche Maßnahmen und die Behebung städtebaulicher Missstände erzielt werden.

Das Programm „Soziale Stadt“ kann zwar nicht oder nur marginal die eigentlichen, in Ostdeutschland anders als in Westdeutschland geprägten Ursachen der Abwärtsentwicklung, dem Mangel an Arbeitsplätzen, Arbeitslosigkeit und Abwanderungen beeinflussen. Es kann jedoch im Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen helfen, Symptome des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruchs in den Städten Brandenburgs abzumildern. Dabei sind vor allem das Städtebauförderungsprogramm für Neubaugebiete (VV-N) und das Wohnungsbauförderungsprogramm zur Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen wichtige Pfeiler der Aufwertungsstrategien.

Perspektivisch besteht der Mehrwert des Programms „Soziale Stadt“ bei einem Einsatz zusammen mit dem Programm Stadtumbau Ost

- in einer höheren Transparenz durch eine intensive Information der Bürger,
- in einem höheren Grad der Partizipation durch die Beteiligung der Bürger im Rahmen der Projektierung und Umsetzung von Projekten,

- in der Eröffnung von „Bleibeperspektiven“ für die Bewohner der Neubaugebiete sowie
- in dem Aufbau von Netzwerken in den Quartieren, die den Zusammenhalt der Bürger stärken und letztlich Hilfe zur Selbsthilfe geben.

Es kann bei geschicktem Einsatz ein wertvolles Instrument zur Begleitung der notwendigen Stadtumbauprozesse (Abbruch und Aufwertung) sein, indem es die Menschen in diesen Prozess mitnimmt.

5.1 Empfehlungen an das Land Brandenburg

Im Abschlussbericht der bundesweiten Zwischenevaluierung des Programms durch das IfS werden eine Reihe von Empfehlungen formuliert, die im Prinzip auch für das Land Brandenburg gelten. Diese sind, stichwortartig zusammengefasst:

- Fortführung des Programms mit eigenem Budget,
- Weiterentwicklung in Richtung „deutsches URBAN“ (Ausdehnung der förderfähigen Projektarten),
- Verstärkung der ressortübergreifenden Koordination auf Landesebene,
- weite Auslegung der Förderfähigkeit nicht investiver Maßnahmen,
- Präzisierung der Zielbestimmungen,
- Formulierung verbindlicherer Anforderungen und Qualitätsstandards für die Aufnahme von Gebieten,
- weitere Verstetigung des Erfahrungsaustauschs zwischen den Kommunen.

Bezogen auf die konkrete Situation in Brandenburg sollten im Licht der vorliegenden Zwischenevaluierung folgende weitere Empfehlungen aufgegriffen werden:

Paradigmenwechsel: Ressourcenorientierung statt Defizitperspektive

In stärkerem Umfang als bisher sollten bei der Fortschreibung und Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte die Untersuchung und Mobilisierung von in den Programmgebieten vorhandenen Ressourcen und Potenzialen stehen. Damit sollten vorrangig Gebiete gefördert werden, in denen langfristige Perspektiven dargestellt werden können.

Integrierte Handlungskonzepte und Zielvereinbarungen

Aufbauend auf einer Fortschreibung der integrierten Handlungskonzepte sollten als Maßstab späterer Evaluierungen Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommune geschlossen werden, die auch sozio-ökonomische Indikatoren einschließen. Die dem Programm „Stadtumbau Ost“ zugrundeliegenden Konzepte und die integrierten Handlungskonzepte der Sozialen Stadt sollten in einer gemeinsamen Fortschreibung integriert werden.

Ausdehnung der Programmgebiete

Der gebietsspezifische Ansatz sollte unter Berücksichtigung der „flächendeckenden“ Probleme überdacht werden. Kleinere Kommunen sollten als Ganzes zum Programmgebiet erklärt werden können, damit gemischt genutzte Programmgebiete mit mehr Chancen und Potenzialen für Beschäftigungseffekte entstehen.

Verlagerung der Handlungsschwerpunkte

Gegenüber der derzeitigen Schwerpunktsetzung auf Schlüsselprojekte im Handlungsfeld B3 (Gebäude) sollten zukünftig stärker kleinteilige Maßnahmen gefördert werden (B9), darunter auch nicht-investive Maßnahmen. Schwerpunkte sollten gesetzt werden im Bereich der Förderung der lokalen Ökonomie und Maßnahmen in Schulen.

Bürgerbeteiligung verstärken

Die in einigen Kommunen nur schwach ausgeprägte Bürgerbeteiligung sollte deutlich verstärkt werden, dies insbesondere in der Phase der Projektfindung.

Neue Instrumente zulassen und erproben

Instrumente wie die Einrichtung von „Verfügungsfonds“, die sich als gutes Mittel zur Aktivierung der Bevölkerung bewährt haben, sollten verstärkt - und insbesondere für kleinere nicht investive Projekte - eingesetzt werden.

Kontinuität und Qualität des Quartiersmanagements verbessern

Der häufige (finanztechnisch bedingte) Wechsel der Quartiersmanager, denen eine Schlüsselrolle im Programm zukommt, sollte durch eine längerfristige Sicherstellung der Stellenfinanzierung unterbunden werden. Die Heranziehung externer Büros hat sich bewährt.

Mit professioneller Hilfe Mittelbündelung verstärken

Die Bündelung der Mittel für Entwicklungen in den Stadtteilen ist entscheidend für eine erfolgreiche Programmumsetzung. In der Praxis wird diesbezüglich jedoch ohne die Einschaltung professioneller Berater auf kommunaler Ebene keine Besserung eintreten, da zumindest in den kleineren Städten die Verwaltung und das Quartiersmanagement angesichts des Dschungels an Programmen und Richtlinien absolut überfordert wäre. Auf Landesebene sollten die Bemühungen einer ressortübergreifenden Mittelbündelung in den Programmstädten verstärkt werden.

EU-Ziele beachten und Programme verschmelzen

Nach reiflicher Abwägung der Pro - und Contra - Argumente sollten (trotz Bedenken vieler Kommunen und der Furcht vor einer weiteren Bürokratisierung) das EFRE-kofinanzierte Programm ZiS und das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ zu einem einheitlichen Landesprogramm verschmolzen werden. Durch die Bündelung und regionale Konzentration der Mittel beider Programme könnte ein höherer Wirkungsgrad erzielt und der Finanzierungsanteil der Kommunen gesenkt werden. Darüber hinaus würden dadurch Parallelstrukturen abgebaut. Schließlich würde hierdurch eine ressortübergreifende Abstimmung auf Landesebene zwingend.

Überforderung vermeiden

Das Programm „Soziale Stadt“ erhebt einen hohen Anspruch und ist wie kein anderes Programm der Städtebauförderung begleitet von einer breiten theoretischen Diskussion. Beides beinhaltet die Gefahr, dass die für die Umsetzung des Programm Verantwortlichen und die Einwohner der Programmgebiete überfordert werden, zu hoch gesetzte Erwartungen in Enttäuschung umschlagen und zu akademisch geführte Debatten in Verärgerung. Programme wie die „Soziale Stadt“, deren Erfolg nicht daran gemessen werden kann, wie viele Kubikmeter umbauter Raum saniert oder wie viele Quadratmeter Rasen gesät werden, brauchen Geduld und vor allem viel Zeit.

5.2 Empfehlungen an die beteiligten Kommunen

Der Fokus der Evaluation liegt auf der Landesebene und der Kommunikation zwischen Land und den Programmgebieten. Dennoch lassen sich einige generelle Empfehlungen an die Kommunen aussprechen:

Quartiersbezogene Strategien stärker integrieren und gemeinsam umsetzen

In den Programmgebieten entfalten eine Vielzahl von Strategien und Konzepten ihre Wirkung. Die Konzepte zur Sozialen Stadt, zum Stadtumbau (Abriss und Aufwertung), zur Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen, zur Jugendarbeit, zur Entwicklung des Sozialraums, zur Seniorenarbeit, zur Wirtschaftsförderung, die Schulentwicklungsplanung, etc. müssen noch viel stärker als bislang integriert und stärker vernetzt umgesetzt werden. Quartiersbezogene Arbeitsgruppen in den Stadtverwaltungen haben sich bewährt und sollten ihre Arbeit fortsetzen.

Mehr Kraft in das Kreieren „pfiffiger“ Projektideen investieren

Das Programm „Soziale Stadt“ sollte nicht als einfache Fortführung des Verwaltungshandelns im VVN-Programm verstanden werden. In Zusammenarbeit mit den Bewohnern und mit Blick auf die Erfordernisse in den Gebieten sollten noch mehr Projekte mit Mehrfachnutzen entwickelt werden. Qualifizierung und Beschäftigungsförderung müssen viel stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit rücken.

Mittelbündelung ausprobieren

Mittelbündelung wird zu wenig praktiziert, vor allem weil es zu wenig ausprobiert wird. Vielfach wird bei einer ersten Negativantwort übergeordneter Stellen resigniert. In den Stadtverwaltungen sollten Spezialisten für Fördermittelmanagement „herangezüchtet“ werden und in ihrer Wirkung nicht auf das einzelne Dezernat beschränkt bleiben.

Kleine Maßnahmen nicht verachten

In manchen Städten wird die Wirkung kleinteiliger Maßnahmen unterschätzt. Erfolg bemisst sich nicht nach dem Umfang des Fördermitteleinsatzes. Gerade bei den Bürgern vor Ort – den eigentlichen Zielpersonen – erreicht ein Kleinstprojekt mit 500 € Mitteleinsatz oft eine höhere Wirkung als das 2 Mio. € teure Bürgerzent-

rum. Die formellen Anforderungen für solche Projekte sollten so niedrig wie möglich gehalten werden.

Mit konkreten Projektideen selbstbewusster gegenüber dem Land auftreten

Die Städte sollten mit noch mehr Engagement und ggf. mit externer Unterstützung Projekte konzipieren und vorbereiten und damit die Landesebene im positiven Sinne unter Druck setzen. Damit ist nicht das plumpe Einfordern von mehr Fördergeldern gemeint. Vielmehr sollte nach Entwickeln konkreter und sinnträchtiger Projektideen seitens der Städte der legitime Anspruch beharrlich verfolgt werden, gemeinsam Möglichkeiten der fördertechnischen Umsetzung zu finden. Die Einbeziehung privaten Kapitals im Rahmen von PPP-Projekten oder die Nutzung von Sponsorengeldern sind weitere Ansätze zur Verbreiterung der Akteurs- und Finanzbasis.

Entscheidungsgewalt in die Stadtteile delegieren

Die städtischen Parlamente sollten nicht davor zurückschrecken, Entscheidungskompetenzen für bestimmte Themen in Gremien der Stadtteile zu delegieren. In einzelnen Städten haben sich Beiräte o.ä. gebildet, die z.B. die Vergabe von LOS-Projekten oder kleinteiliger Maßnahmen eigenständig entscheiden können. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und stimuliert die Mitwirkungsbereitschaft von Personen aus dem Quartier.

Erfolge bewusst generieren und inszenieren

Die benachteiligten Stadtteile werden allzu oft durch immer wiederkehrende Negativmeldungen in der Tagespresse stigmatisiert. Hier sollte bewusst gegengesteuert werden und positive Ergebnisse gezielt der Öffentlichkeit dargestellt werden. Dabei ist die Kommunikation von positiven Resultaten in die Quartiersbevölkerung hinein durchaus wichtig; fast noch wichtiger ist aber die Information in die anderen Stadtteile. „Stolzprojekte“ aus dem Gebiet sollten offensiv in die Gesamtstadt kommuniziert werden.

Noch stärker auf die Bürger zugehen

Die bislang verfolgten Ansätze von verstärkter Präsenz in den Stadtteilen durch die Arbeit von Stadtteilbüros und Quartiermanagern ist unbedingt beizubehalten und deren Wirksamkeit auszubauen. Wenn erfolgreiche Mitarbeiter bereits ein verzweigtes Netzwerk im Gebiet aufbauen konnten, ist personelle Kontinuität eine zwingende Voraussetzung für „Empowerment“ der Bewohner. Neue Methoden mit der Hinwendung zu niedrighschwelligem Angeboten sollten eingeführt werden, um die bislang eher unbefriedigenden Ergebnisse der Einbindung breiter Kreise der Quartiersbewohnerschaft zu erreichen. Hier sollte auch besser mit Streetworkern und Sozialarbeitern zusammengewirkt werden.

Prozesse beobachten und Vorgehen ggf. anpassen

In den Programmgebieten wird bislang nur sporadisch eine Erfolgskontrolle durchgeführt. Die Datenbasis muss zum Teil erst aufgebaut oder aber erweitert werden. Es geht nicht um den Aufbau eines Datenfriedhofs. Die Daten sollten systematisch – z.B. im Abstand von zwei Jahren - analysiert und diskutiert werden.

Die Zielrichtung der Interventionen ist nach Abstimmung mit den Bürgern vor Ort und den städtischen Gremien entsprechend anzupassen.

Auf Transparenz und Information setzen

Die schwierigen Anforderungen des Stadtumbaus sind dann am besten zu bewältigen, wenn die betroffenen Bürgerinnen und Bürger gut informiert sind und weitgehende Klarheit über die nächsten Schritte besteht. Das Beispiel Schwedt mit einem weit fortgeschrittenen Stadtumbauprozess belegt, dass Transparenz und Information, aber auch Verlässlichkeit der Schlüssel für Akzeptanz bei den Bewohnern sind. Die Stadtteilbüros wirken nicht nur als Informationsgeber in die Bewohnerschaft, sondern sind auch „Seismograph“ der Stadtverwaltung für die Stimmung im Quartier.

6 Fazit: Bewertung der Förderstrategie des Landes

Insgesamt hat sich in Brandenburg der integrative und partizipatorische Ansatz der Stadtteilentwicklung bewährt und als notwendiger und richtiger Weg für die Entwicklung in den benachteiligten Stadtgebieten erwiesen (vgl. DIFU 2003, 243). Bei der Bewertung der Programmstrategie sollten drei wesentliche Aspekte berücksichtigt werden:

1. Der Erwartungshorizont an das Programm sollte nicht zu hoch gesetzt werden. Das Programm kann zwar einen Beitrag zur Verbesserungen der Wohn- und Lebensverhältnisse in den Quartieren leisten, eine nachhaltige Verbesserung der Lebenslagen und –perspektiven kann mit dem gebietsbezogenen Ansatz dagegen kaum erreicht werden (vgl. DIFU 2003, 244).
2. Zwischen Theorie und Praxis besteht in der Regel ein großer Unterschied. Die Qualität integrierter Handlungskonzepte sagt noch wenig aus über die tatsächliche Umsetzung der Strategie in der täglichen Arbeit. Erst wenn alle Akteure von der Sinnhaftigkeit integrierter, partizipativer Konzepte überzeugt sind, haben diese eine Chance, zum gewünschten Erfolg zu führen. Dem permanenten Erfahrungsaustausch kommt hierbei eine zentrale Rolle zu.
3. Nicht zuletzt sind Programme wie das Programm „Soziale Stadt“ nur dann zielführend, wenn sie langfristig angelegt werden und wenn sie sich laufend an sich ändernde Rahmenbedingungen anpassen.

In der Konsequenz sollten künftig jene Gemeinden vorrangig gefördert werden, die sich mit der Strategie identifizieren. Gute Ideen, Innovationen und kreative Konzepte sollten Auswahlkriterien sein, nicht die Konkurrenz um die größten Probleme. Konsequenz wäre ein doppelter Paradigmen-Wechsel (vgl. DIFU 2003, 239): 1) Weg von der „Container-Strategie“ hin zur „Strategie der Verbesserung der Soziallagen“ und 2) weg von der Defizitperspektive hin zur Ressourcen-Perspektive. Auch dies wird freilich nur dann nachhaltige Wirkungen zeigen, wenn zumindest zwei Bedingungen erfüllt sind, nämlich (a) die weitere Öffnung des Programms für nicht-investive Maßnahmen und (b) eine signifikante Aufstockung der verfügbaren Fördermittel.

Literatur

- ARGEBAU (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (zweite Fassung). O.O.
- BUßMANN, H. (1999): Bund – Länder – Programm zur Förderung von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“, in MSWV Aktuell 4/99, S. 40 ff.
- DIFU DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2003): Strategien für die soziale Stadt. Berlin.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, GD XVI (1999): Arbeitspapier 3, Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode. Brüssel.
- HÄÜBERMANN, H. (2004): Zwischenevaluation des Bund – Länder - Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, in : WALTHER, U.J., MENSCH, K. (Hg.), Armut und Ausgrenzung in der „sozialen Stadt“. Darmstadt.
- IFS INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK GMBH (2004): Die Soziale Stadt, Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin.
- ISOPLAN INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSFORSCHUNG, WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPLANUNG GMBH / FIRU FORSCHUNGS- UND INFORMATIONSGESELLSCHAFT FÜR FACH- UND RECHTSFRAGEN DER RAUM- UND UMWELTPLANUNG MBH (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg, Abschlussbericht. Saarbrücken/Berlin.
- KEIM, R. (2004): Armut und Zusammenleben im Stadtviertel, analytisches Potenzial und praktische Grenzen einer Ressourcenperspektive, in: WALTHER, U.J. UND MENSCH, K. (Hrsg), Armut und Ausgrenzung in der „sozialen Stadt“. Darmstadt.
- MSWV MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU, WOHNEN UND VERKEHR DES LANDES BRANDENBURG (2001): Ergänzungserlass zur Förderrichtlinie '99 zur Stadterneuerung. Potsdam.
- MSWV MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU, WOHNEN UND VERKEHR DES LANDES BRANDENBURG (1999): Förderrichtlinie '99 zur Stadterneuerung. Potsdam.

Segregationsforschung als Evaluationsinstrument in der Stadt- und Regionalentwicklung

1 Problemstellung und Forschungsfragen

In Politik und Raumforschung wird seit einiger Zeit über die Hypothese diskutiert, die regionalen Auswirkungen der Arbeitsmarktentwicklung könnten in absehbarer Zukunft zu einer dauerhaften Verstärkung und Verfestigung der sozioökonomischen und räumlichen Ungleichheiten in städtischen Gebieten führen. Grund dieser Annahme ist, dass die in großen Städten konzentrierte Dienstleistungswirtschaft stärker als die Industrie durch eine Spaltung zwischen sehr hoch qualifizierten Tätigkeiten einerseits und vielen niedrig bis unqualifizierten Jobs andererseits geprägt ist (FRIEDMANN 1986, SASSEN 1991). Ob es dadurch voraussichtlich zu einer dauerhaft divergierenden sozialstrukturellen Entwicklung kommen wird, die sich über Segregationsprozesse als sozialräumliche Polarisierung auf die Stadtstruktur auswirken könnte, ist umstritten (HAMNETT 1994, SAMERS 2002). Ungeklärt ist vor allem, welche politischen Konsequenzen aus den z.T. nur angenommenen kleinräumigen Auswirkungen des städtischen Wandels zu ziehen sind. Zu den Aufgaben der Segregationsforschung gehört es, den Wissensstand über die Politikimplikationen stadträumlicher Entwicklungen entscheidend zu verbessern. Der folgende Beitrag stellt dar,

- welche Rolle die Segregationsforschung als Beratungsgrundlage in der Stadt- und Regionalpolitik spielen kann und sollte,
- welche Forschungsergebnisse in Bezug auf die Bedingungsfaktoren und Auswirkungen regionaler Segregationsprozesse bereits vorliegen und
- welche methodischen Fortschritte erforderlich sind, um die politikbezogene Aussagekraft der Segregationsforschung zu erhöhen und ihre Anwendung als Evaluationsinstrument stärker zu etablieren.

Zum Ausgleich der als problematisch angesehenen kleinräumigen Disparitäten werden auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene neue Förderkonzepte zur Revitalisierung städtischer Teilgebiete umgesetzt (z.B. das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ und die Gemeinschaftsinitiative URBAN), die neben arbeitsmarktpolitischen auch sozial-, städtebau- und umweltpolitische Ziele verfolgen. Diese Programme gehen in ihrer Interventionslogik – ohne auf empirische Evidenz zurückgreifen zu können – davon aus, dass das Auftreten räumlicher Ungleichheiten als Entwicklungshemmnis zu interpretieren und deshalb ihre Minderung ein stadtpolitisches Ziel ist. So begründet die Europäische Kommission die Gemeinschaftsinitiative URBAN damit, dass die Disparitäten innerhalb städtischer Gebiete aus ihrer Sicht ein Hemmnis der Regionalentwicklung darstellen: „Die Unterschiede zwischen verschiedenen Teilen ein und derselben Stadt sind indes in der Regel viel bedeutender als diejenigen zwischen Städten und anderen Gebieten. Diese Unterschiede zwischen Stadtvierteln stellen

an sich schon ein ernsthaftes Problem dar, aber sie können darüber hinaus die Rolle der Stadt als Wachstumsmotor beeinträchtigen. Neben der Verringerung der allgemeinen Arbeitslosigkeit gehört der Abbau der beträchtlichen Ungleichgewichte zwischen Stadtteilen zu den Zielen der europäischen Kohäsionspolitik“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003).

Dabei ist die strukturelle „Entmischung“, wie z.B. die Ballung von Dienstleistungsfunktionen in den Zentren der Städte, ein charakteristisches Merkmal des Agglomerationsprozesses. Offenbar führt die regionale Agglomeration von Bevölkerung und Unternehmen erst im Zusammenhang mit einem gewissen Grad an interner Segmentation zur Schaffung vorteilhafter externer Bedingungen. Man kann deshalb davon ausgehen, dass es im Zuge der regionalen Agglomeration immer auch zur Segregation kommen wird. Um die Politikimplikationen der Segregation besser beurteilen zu können gilt es zu untersuchen,

- welche Segregationsdynamik Agglomerationsräume aufweisen,
- ob interne Heterogenität bzw. der wirtschaftliche Niedergang von Teilräumen ein Kennzeichen regionaler „Wettbewerbsschwäche“ ist,
- ob ein Ausgleich interner Disparitäten möglich ist und zur Steigerung der regionalen „Wettbewerbsfähigkeit“ führt und
- bis zu welchem Grad Ungleichheiten zwischen Teilräumen tolerierbar bzw. sogar wünschenswert sind.

Diese Forschungen sind vor allem als Voruntersuchungen im Rahmen der Ex-Ante-Evaluation kommender regional- und stadtpolitischer Programme von Bedeutung. Sie können allerdings auch als Instrument zur Ex-Post-Evaluierung bereits durchgeführter Maßnahmen genutzt werden, u.a. zur Bestimmung geeigneter nicht geförderter Referenzgebiete für Vergleiche mit den geförderten Gebieten. Wirkungskontrollen werden in der Regionalpolitik in der Regel über solche Referenzverfahren durchgeführt, d.h. die Regionalentwicklung mit Förderung wird verglichen mit der eines Referenzgebiets ohne Förderung bzw. – besser, mit der hypothetischen Entwicklung des geförderten Gebiets ohne Förderung. Auf Grund der raumbezogenen Zielsetzung regionalpolitischer Maßnahmen liegt es nahe, ihre Effekte auf der Basis räumlicher Strukturindikatoren zu bewerten. Diese Analysen allein liefern jedoch keine unmittelbaren Erkenntnisse über die Politikwirkungen auf die raumprägenden Akteure, wie z.B. die Wohnbevölkerung, ansässige Unternehmen und Unternehmensgründer. Fortschritte bei der Bestimmung von Politikeffekten konnten durch Anwendung moderner ökonomischer Methoden erzielt werden. Bei Berücksichtigung regionaler Differenzierungen (*spatial econometrics*, vgl. FERTIG, SCHMIDT AND SCHNEIDER 2002; HAIKEN-DENEW UND SCHWARZE 1997) sind diese Verfahren zur Evaluierung von Regionalpolitik einsetzbar. Allein auf Grund der hohen Anforderungen an die empirische Basis (regionalisierbare Individualdaten) ist die Anwendung dieser Verfahren im Rahmen von Evaluierungsvorhaben in der Regional- und Stadtentwicklung bisher noch eine Ausnahme.

Erste Beurteilungen der Wirksamkeit der neuen kleinräumig fokussierten Programme liegen vor (AUSTERMANN UND ZIMMER-HEGMANN 2000, DIFU 2003, EU-

KOMMISSION 2002, NEUMANN UND SCHATZ-BERGFELD (BEARB.) 1999, TOEPEL ET AL. (BEARB.) 1999). Sie hinterfragen ihrem Auftrag entsprechend nicht die grundsätzliche Interventionslogik sondern untersuchen, ob zielgemäß zum Disparitätenabbau beigetragen wurde. Die Ergebnisse zeigen erzielte Wirkungen auf, können aber keine Belege dafür liefern, dass die mit diesen Maßnahmen verbundene räumliche Ressourcenbündelung die wirksamste Lösung zur Zielerreichung war. Schließlich kann eine zu starke Quartiersorientierung bei bestimmten Maßnahmen, z.B. zur Reintegration von Erwerbstätigen in den ersten Arbeitsmarkt, sogar kontraproduktiv wirken (KLAGGE 2002).

Vor allem zwei Aspekte der Regional- und Stadtentwicklung wurden bisher in der Diskussion über stadtpolitische Handlungsbedarfe zu wenig berücksichtigt:

- a) Welche Rückwirkungen haben Veränderungen im gesamtwirtschaftlichen und regionalen Gefüge auf die Segregationsprozesse innerhalb von Regionen?
- b) Wie wirken sich demographische Entwicklungen auf die regionale Dynamik aus?

Durch die Verlagerung von Betriebs- und Wohnstandorten in das Stadtumland expandieren Städte zu Stadtregionen. Zur Erklärung der Entstehung kleinräumiger Strukturdifferenzierungen bedarf es daher Analysen ihrer Zusammenhänge mit regionalen Migrations- und Segregationsprozessen. Bislang wurde zumeist nur die Segregation innerhalb der Kernstädte genauer untersucht, nicht aber den regionalen Wanderungen nachgegangen, die zur Bildung innerstädtischer Ungleichgewichte führen. Die Debatte über die soziale Polarisierung mag dazu beigetragen haben, dass die in der Segregationsforschung lange bekannten demographischen Segregationsprozesse im Gespräch über stadtpolitische Handlungsbedarfe fast keine Rolle spielten. Erst in jüngster Zeit wird im Zusammenhang mit der Analyse der Auswirkungen demographischen Wandels auch die regionale und kleinräumige Selektivität demographischer Entwicklungen stärker beachtet (vgl. KLEMMER 2001).

Im Folgenden werden ausgewählte Befunde aus verschiedenen Analysen der regionalen und kleinräumigen Differenzierung in der Region Rhein-Ruhr vorgestellt, die erste Anhaltspunkte in Bezug auf die eingangs gestellten Fragen über die Zusammenhänge zwischen Agglomeration und Segregation liefern. Freilich können diese Untersuchungen keineswegs abschließende Antworten auf diese Forschungsfragen geben. Sie verfolgen vor allem das Ziel, anstehende Forschungsbedarfe genauer zu skizzieren und die Fachdiskussion zu diesem Thema anzuregen. Auf die Notwendigkeit, in der empirischen Raumforschung Informationen über die ökonomisch relevanten Akteure, z.B. Privathaushalte und Unternehmen, stärker zu berücksichtigen, wurde bereits hingewiesen. Räumlich aggregierte Daten aus der administrativen Statistik bilden schließlich nur die Folgen individueller Standortentscheidungen ab und können bestenfalls Anhaltspunkte über die zu Grunde liegenden Prozesse liefern (SCHMIDT 2002). Neben Analysen auf der räumlichen Aggregatsebene werden im Folgenden erste regionalisierte Ergebnisse kleinräumig fokussierter Bevölkerungs- und Unternehmensbefragungen vorgestellt.

2 Segregationsprozesse: Empirische Befunde am Beispiel Rhein-Ruhr

Um Licht auf die innerstädtische Dimension der Stadt- und Regionalentwicklung zu werfen, wurden am Beispiel der Rhein-Ruhr-Region (Abb. 1) in mehreren Arbeitsschritten Analysen des Segregationsprozesses auf der Basis räumlich aggregierter Daten auf der Gemeinde-, Stadtbezirks- und Baublockebene und eigener Bevölkerungs- und Unternehmensbefragungen durchgeführt. Diese Erhebungen fanden zunächst im Rahmen eines Evaluationsvorhabens statt, das den Auftrag hatte, begleitend zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN in Duisburg ein umfassendes „Monitoring kleinräumiger Entwicklungsprozesse“ durchzuführen und damit die

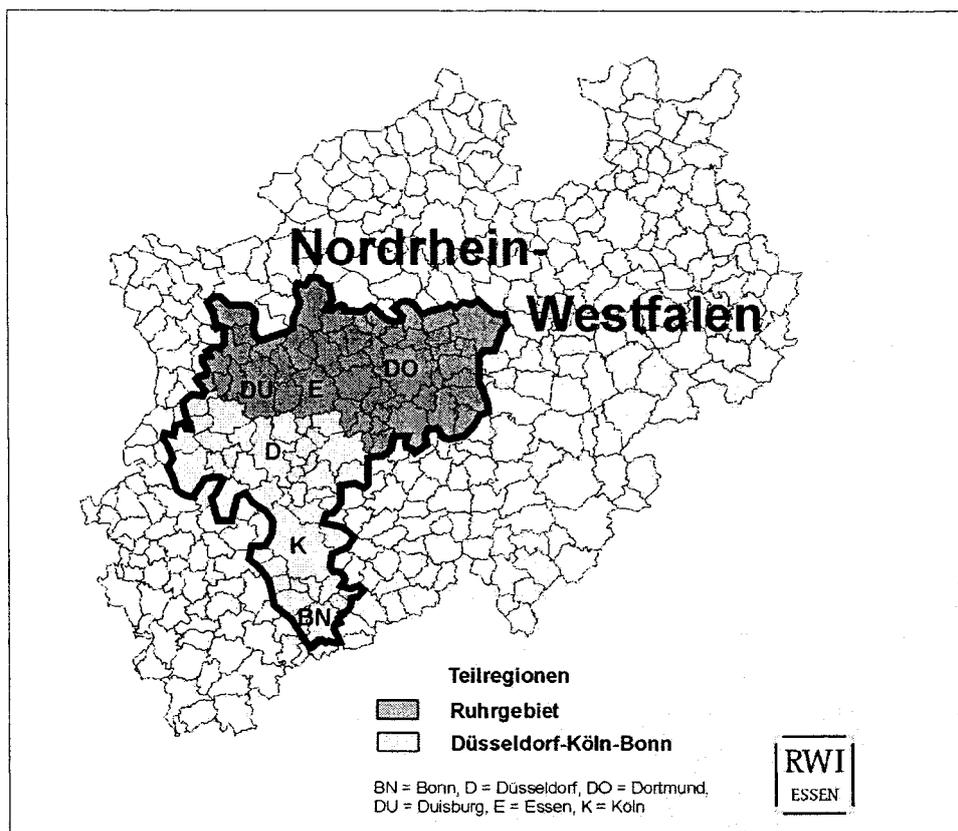
- Stadtteilentwicklung im Förderzeitraum auf der Basis aussagekräftiger sozioökonomisch-demographischer Indikatoren abzubilden,
- die örtlichen Entscheidungsträger auf der Basis dieser Forschungen zu beraten und
- die bis zum Ende des Förderzeitraums erzielten Wirkungen zu beurteilen.

Aufbauend auf diese Vorarbeiten wurde in nachfolgenden Arbeitsschritten die Verknüpfung zwischen Regional-, Stadt- und Stadtteilentwicklung in der Gesamtregion Rhein-Ruhr untersucht. Dabei wurde hinterfragt,

- welche sozioökonomischen und demographischen Strukturmerkmale die regionale Segregation abbilden, welche Segregationsmuster sich abzeichnen und welcher Grad an Ungleichheit zwischen den Teilräumen feststellbar ist und
- ob und inwieweit ein Zusammenhang zwischen den Veränderungen im regionalen Gefüge und den Segregationsprozessen innerhalb der Region nachweisbar ist.

Die RWI-Forschungsarbeiten verfolgen das Ziel, den Betrachtungsschwerpunkt der Segregationsforschung stärker von der Beschreibung zur Erklärung räumlicher Trennungsmechanismen zu verlagern. In den 1980er und 1990er Jahren gewannen in der Raumforschung entscheidungs- und handlungstheoretische Ansätze stärker an Bedeutung, die die raumprägenden Akteure in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen. Durch die starke Fokussierung auf einzelne Akteure und Sachverhalte entsteht jedoch das Problem der mangelnden Repräsentativität dieser auf qualitativen Erhebungen basierenden Forschungen. Zu den kommenden Aufgaben der Raumforschung wird es deshalb gehören, auch das Instrumentarium moderner ökonomischer Methoden zu nutzen bzw. eine empirische Basis für die Anwendung dieser Verfahren aufzubauen.

Abb. 1: Metropolregion Rhein-Ruhr



Quelle: eigene Darstellung

In den bisher durchgeführten Arbeitsschritten des Forschungsvorhabens „regionale Agglomerations- und Segregationsprozesse“ musste zunächst auf räumlich aggregierte Daten aus der administrativen Statistik zurückgegriffen werden, die freilich nur die Folgen individueller Standortentscheidungen abbilden und lediglich Anhaltspunkte über die zu Grunde liegenden Prozesse liefern (SCHMIDT 2002). Wie erläutert wurden im Rahmen der Voruntersuchungen im URBAN-Fördergebiet Duisburg allerdings zusätzliche Befragungen durchgeführt, die zumindest repräsentative Aussagen über individuelle Determinanten der Segregation in Stadterneuerungsgebieten des nördlichen Ruhrgebiets zulassen. Im Rahmen von Analysen der regionalen Segregationsprozesse sollte der gewählte Forschungsansatz zunächst dazu führen, die auf der räumlichen Aggregatebene vorhandenen Informationen umfassender als bisher zu nutzen und schon dadurch Licht auf bislang unbeantwortete Fragen der Raumforschung zu werfen.

Obwohl es zur Beantwortung wichtiger Kernfragen der Raumentwicklungspolitik einer Synthese von Ansätzen der Regional- und Stadtforschung bedarf, fehlt es neben den bereits angesprochenen erforderlichen methodischen Fortschritten zumindest im deutschen Sprachraum auch noch weitgehend an regional-kleinräumigen Analysen auf der Aggregatebene. Dies liegt u.a. daran, dass in Deutschland selbst räumlich aggregierte Daten der administrativen Statistik in innerstädtischer Gliederung nur sehr begrenzt zu Forschungszwecken zur Verfügung stehen. Die vorliegenden Untersuchungen basieren auf kommunalen Daten nordrhein-westfälischer Städte, die von der „Arbeitsgemeinschaft Kommunalstatistik“ vertrieben werden (AG KOSTAT) sowie auf Regionaldaten des LDS NRW. Da-

bei handelt es sich um aggregierte Daten auf der Ebene der statistischen Bezirke und Gemeinden.

Die Untersuchung stützt sich in Indikatorenauswahl und methodischem Vorgehen zunächst auf den in der Segregationsforschung gängigen faktorökologischen Ansatz. Dabei wird untersucht, ob es zur Bildung homogener, voneinander deutlich verschiedener Teilräume kommt und welcher Grad an Differenzierung zwischen diesen Teilraumclustern ausgeprägt ist. Wie erläutert geben diese Daten keinen Aufschluss über die Wanderungsmotive. Allerdings liegen erste Analysen der Auslösemechanismen regionsinterner Migrationsprozesse vor, auf deren Ergebnisse Bezug genommen werden kann.

Zur Bestimmung der wichtigsten Segregationsdeterminanten wurde eine Auswahl kommunalstatistischer Ausgangsvariablen¹ zu unabhängigen Raumdimensionen reduziert. Die auf diesem Weg abgeleiteten Segregationsmerkmale entsprechen - mit regionalspezifischer Ausprägung - den aus der Segregationsforschung bekannten Raumdimensionen. Üblicherweise gibt man diesen Dimensionen aus Gründen der Verständlichkeit - zweifellos subjektiv geprägte - Bezeichnungen, die die Aussagen der Faktorladungsmatrix zusammenfassen sollen. Die am Beispiel Rhein-Ruhr abgeleiteten Dimensionen kann man (in absteigender Bedeutungsreihenfolge, vgl. NEUMANN 2002) als

- „demographische Segregation“,
- „sozioökonomische Segregation“ und
- „Lebensstil-Differenzierung der jüngeren Erwerbstätigen“ bezeichnen.

Zur Analyse der Teilraumstrukturen wurden die Segregationsdimensionen in einem zweiten Arbeitsschritt als Indexwerte einer mehrstufigen Clusteranalyse² herangezogen, die zur Klassifizierung von Gebietstypen führt. Den Ergebnissen dieser mehrstufigen Gebietskategorisierung folgend sind in der Rhein-Ruhr-Region aktuell fünf Stadtteiltypen voneinander zu unterscheiden, die sich in ihrer sozioökonomischen und demographischen Struktur sehr deutlich voneinander unterscheiden (Tab. 1 u. 2):

- I. Citynahe Gebiete, in denen Kleinsthaushalte überwiegen und junge Erwerbstätige einen hohen Anteil an der Gesamtbevölkerung stellen
- II. Gebiete der Ballungskerne und Ballungsrandzonen mit heterogener Bevölkerungs-, Sozial- und Raumnutzungsstruktur

¹ Der Datensatz umfasst folgende Merkmale (wobei nicht für alle Städte der komplette Variablen-satz vorliegt): Einwohner am Ort der Hauptwohnung, weibliche Einwohner, Ausländer, Altersgruppen (unter 18, 18-29, Zehnerschritte bis 59, 60 und älter), wohnberechtigte Bevölkerung (Haupt- und Nebenwohnsitz), Zahl der Haushalte. Die Anzahl der statistischen Bezirke im Ballungskernraum der Rhein-Ruhr-Region beträgt knapp 1900. Datenstand ist der 31.12.2001.

² Hierarchische Clusteranalyse nach dem Ward-Verfahren, nachgeschaltete Clusterzentren- und Diskriminanzanalyse, zum methodischen Vorgehen vgl. Neumann 2002

III. Innerstädtische Wohngebiete mit schwach besetzten jungen und mittleren Altersgruppen, sehr stark besetzten Altersgruppen ab 60 und hohem Wohnstandard

IV. Wohngebiete einkommensstarker deutscher Familien

V. Innerstädtische Wohngebiete ausländischer und deutscher Familien mit relativ niedrigem Einkommen

Die Analyse legt nahe, dass die regionalen Segregationsprozesse zur Bildung „typischer“ Binnendifferenzierungen führen. Allerdings zeigt sich im Vergleich der Ballungkerne der beiden Teilregionen auch eine regionalspezifische Ausprägung dieser Grundmuster: Bei getrennter Betrachtung des Ruhrgebiet-Kernraums tritt ein weiterer Stadtteiltyp VI auf, der durch soziale Belastungen, d.h. die räumliche Kumulation von einkommensschwachen Haushalten, Migranten und sozialen Rundgruppen geprägt ist. Folgt man der eingangs erwähnten „Polarisierungshypothese“, ist zu erwarten, dass sich diese sozialen Ungleichheiten und die Segregation in Agglomerationsräumen im Zuge des sektoralen Wandels verstärken werden. Wie erläutert, mangelt es diesen Überlegungen an empirischer Fundierung. So ist in Europa seit Mitte der 90er Jahre insgesamt ein leichter Rückgang der Unterschiede zwischen den unteren und oberen Einkommensquintilen zu verzeichnen (EUROSTAT 2003).

Tab. 1: Stadtteilcluster des Ruhrgebiets

	Stadtteilcluster						insgesamt
	I	II	III	IV	V	VI	
Bevölkerung	436.643	1.337.886	182.513	300.803	342.537	827.764	3.428.146
davon (v.H.)							
Ausländer	12,4	7,5	14,5	5,0	4,9	22,4	11,6
Unter 18	13,8	16,9	24,0	18,6	14,8	20,2	17,6
18-30	15,7	12,2	14,0	10,2	10,2	15,9	13,3
30-40	18,6	16,1	15,7	18,1	13,5	15,9	16,2
40-60	25,7	27,5	27,1	29,1	27,0	25,0	26,7
ab 60	26,2	27,3	19,2	24,0	34,5	23,0	26,2
Einwohner pro Haushalt	1,8	2,0	2,5	2,2	2,1	2,1	2,0
*Dreistufiges Klassifizierungsverfahren (Ward-Clustering, Clusterzentren- und Diskriminanzanalyse)							
I = citynahe Stadtteile, II = heterogene städtische Gebiete der Ballungkerne und –randzonen, III = „alterndes“ Wohngebiet, IV = Wohngebiet deutscher Familien, V = Wohngebiet einkommensschwacher Familien, VI = sozialstrukturell belastetes Gebiet							

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 2: Stadtteilcluster der Region Düsseldorf-Köln-Bonn

	Stadtteilcluster*					insgesamt
	I	II	III	IV	V	
Bevölkerung	609.188	960.253	349.931	711.416	599.370	3.230.158
davon (v.H.)						
Ausländer	22,8	16,9	22,1	10,4	8,0	15,5
unter 18	13,0	16,5	22,9	19,7	16,0	17,1
18-30	18,4	14,2	15,2	12,4	11,0	14,1
30-40	22,4	18,1	17,1	16,6	15,7	18,0
40-60	25,1	26,2	26,4	27,3	27,6	26,6
ab 60	21,1	25,0	18,4	24,0	29,7	24,2
Einwohner pro Haushalt	1,6	1,9	2,4	2,2	2,0	1,9
*Dreistufiges Klassifizierungsverfahren (Ward-Clustering, Clusterzentren- und Diskriminanzanalyse)						
I = citynahe Stadtteile, II = heterogene städtische Gebiete der Ballungskerne und -randzonen, III = „alterndes“ Wohngebiet, IV = Wohngebiet deutscher Familien, V = Wohngebiet einkommensschwacher Familien						

Quelle: eigene Darstellung

In einem weiteren Arbeitsschritt wurde mit Hilfe von Regressionsanalysen der Erklärungsgehalt regionaler Arbeitsmarktveränderungen für die Heterogenität der innerstädtischen Teilraumstruktur untersucht. Messgrößen der innerstädtischen Heterogenität waren dabei die abgeleiteten faktorenanalytischen Segregationsdimensionen (demographische-, sozioökonomische- und Erwerbstätigen-Segregation), die die Teilraumstrukturen plausibel abbilden. Die Heterogenität wurde über Variation der Faktorenwerte innerhalb des jeweiligen Stadtgebiets bzw. der Ballungsrandzone gemessen. Als Kontrollvariablen wurden die sozioökonomisch-demographischen Strukturmerkmale „Arbeitslosenquote“, „Ausländeranteil“ und „Anteil der unter 18-Jährigen“ ausgewählt, die mit den Tertiärisierungsvariablen und untereinander nicht oder nur sehr schwach korrelieren. Mit dem Anteil der Beschäftigten im Kredit- und Versicherungswesen wurde außerdem die örtliche Arbeitsmarktrolle des Finanzsektors berücksichtigt, der eine besonders wichtige treibende Kraft bei der Herausbildung internationaler Wirtschaftsverflechtungen ist. Die Regressionsergebnisse bestätigen insoweit eine der Annahmen der Polarisierungshypothese, als sie einen Polarisierungseffekt der regionalen Arbeitsmarktdifferenzierung anzeigen³. Zu beobachten ist in erster Linie eine demographische „Entmischung“ der Wohnbevölkerung bei zunehmendem Tertiärisierungsgrad. So nimmt die Heterogenität der Familien- und Altersstruktur, insbesondere auch die Verteilung der Erwerbspersonen zwischen den Stadtteilen mit dem Anteil der aktuell im Dienstleistungssektor Beschäftigten zu.

KLAGGE (1998) stellt ebenfalls einen begrenzten Einfluss der Tertiärisierung auf die Armutsraten in westdeutschen Städten fest. Dennoch müssen die „Polarisierungsbefürchtungen“ mit Blick auf die Rhein-Ruhr-Region stark relativiert werden. So spielen in Städten mit stärker tertiärisierten und insgesamt weniger durch Arbeitslosigkeit belasteten lokalen Arbeitsmärkten individuelle und frei gewählte Beweg-

³ Eine ausführliche Erläuterung folgt in Neumann (2004)

gründe – Familienstatus und Lebensstil – eine wichtigere Rolle bei der Wohnstandortentscheidung als Einkommensknappheiten. Vieles spricht dafür, dass die Agglomeration wirtschaftlicher Aktivitäten mit Migrations- und Segregationsprozessen innerhalb der Ballungsgebiete verbunden ist. „Tertiärisierte“ Stadtgebiete scheinen momentan in Bezug auf ihre sozioökonomische und demographische Struktur stärker „entmischt“ zu sein als solche mit weniger tertiärisierten lokalen Arbeitsmärkten.

Die vorliegenden Ergebnisse legen nahe, dass die innerstädtische Standortwahl zwar sicher nicht ausschließlich mit ökonomischen Rahmenbedingungen zusammenhängt, die Struktur des örtlichen Arbeitsmarktes aber Rückschlüsse auf die räumliche Verteilung verschiedener Gruppen der Wohnbevölkerung zulässt. Die tertiärisierungsbedingten Segregationseffekte innerhalb der Rhein-Ruhr-Region geben aber keinen Hinweis darauf, dass hier mit fortschreitender Tertiärisierung neue räumliche Ungleichgewichte aufgetreten sind. So zeigt sich eher ein ausgleichender Effekt der Tertiärisierungsdynamik: Ein Anstieg des Anteils an Dienstleistungsbeschäftigten hat vor Ort zum Disparitätenabbau geführt. Generell zeigt sich, dass der Dienstleistungssektor als wesentlicher Motor der wirtschaftlichen Entwicklung in seinem Standortverhalten sehr stark für die Bildung räumlicher Differenzierungen verantwortlich ist, die auch zu Verschiebungen der Bevölkerungsstruktur führen.

In den deutschen Städten ist die vergleichsweise moderate Teilraumdifferenzierung bislang wohl eher den Merkmalen räumlicher Dynamik als den Belastungsindikatoren zuzuordnen. Freilich zeigen diese Untersuchungen nur die Auswirkungen vergangener und jüngster Veränderungen im räumlichen Strukturgefüge auf. Prognosen der kommenden Entwicklung gestalten sich schwierig, da sich gerade in der Rhein-Ruhr-Region angesichts der absehbaren Bevölkerungsrückgänge und Altersstrukturverschiebungen wesentliche Parameter der ökonomisch-demographischen Rahmenbedingungen verändern werden. Den regionalen Bevölkerungsprognosen zu Folge werden sich die Ausgangsbedingungen zur wirtschaftlichen Anpassung und zum Abbau örtlicher Problemkumulationen in Teilen des Ruhrgebiets eher verschlechtern. Gelingt es allerdings, bedeutende Hemmnisfaktoren der Regionalentwicklung, z.B. die auch innerhalb des Dienstleistungssektors ausgeprägte Innovationsschwäche (KVR 2002, 51) zu überwinden, können sich neue Perspektiven für weniger dramatische Auswirkungen des demographischen Wandels ergeben.

Wie die Analyse der Segregationsmuster in der Rhein-Ruhr-Agglomeration zeigt, ordnen sich die Gemeinden der Ballungsrandzone in ein regionales Gliederungsschema ein, das vergleichbar auch dann in Erscheinung tritt, wenn man als Referenzgebiet nur die Kernstädte in die Untersuchung einbezieht. Dabei stellt sich heraus, dass die Ballungsrandzone bei weitem nicht nur die Funktion eines suburbanen Wohngebiets einnimmt. Vielmehr sind Teile des äußeren Bereichs der Stadtregion „städtischer“, d.h. dichter bebaut und durch eine stärkere Funktionsmischung gekennzeichnet als viele Nachbarschaften der Kernstädte. In der vorliegenden Untersuchung wurde ein Ansatz zur Typisierung der stadtreionalen Gebietseinheiten vorgestellt, der die Trennung Kernstadt-Randzone überwindet und als Grundlage einer aussagekräftigeren Raumbenutzung genutzt werden kann. Versucht man, ähnliche Gebietstypen auch für andere Regionen zu bestimmen,

könnte man ein solches Regionalisierungsschema für Erhebungen wie das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) nutzen (s.u.). Damit kann man dem Ziel, evidenzbasierten Aussagen über die Segregationswirkung individuellen Handelns zu treffen, ein gutes Stück näher kommen.

Durch Forschungen auf der Grundlage einer derart erweiterten empirischen Basis lassen sich vor allem auch Erkenntnisfortschritte bei der Bewertung von Politikmaßnahmen bzw. bei der Beurteilung des Bedarfs nach politischen Interventionen erzielen. Diese Segregationsforschungen können Aufschluss darüber geben, ob es aussichtsreich erscheint, durch räumlich fokussierte Programme wie URBAN oder „soziale Stadt“ zur Überwindung von räumlichen Ungleichheiten zu kommen bzw. ob dieses Ziel überhaupt erstrebenswert ist. Wie erläutert bedarf es vor allem auch verbesserter Kenntnisse über die Segregationseffekte individueller Standortentscheidungen. BLOTEVOGEL und JESCHKE (2003: 90, 125, 131) stellen in einer Befragung von Personen, die in den Jahren 2000 und 2001 aus den Kernstädten in andere Teile des Ruhrgebiets (d.h. in eine andere Kernstadt, die Ballungsrandzone oder das weitere Umland) umgezogen sind fest, dass die abwandernden Personen in ihrer Standortwahl neben wohnungsstandard- und -preisbezogenen Aspekten auch der Umweltqualität und dem sozialen Umfeld eine große Bedeutung beimessen.

NEUMANN und SCHATZ-BERGFELD (Bearb.) (1999) haben im Rahmen eines Monitoring-Vorhabens im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN Duisburg durch eigene Erhebungen (Unternehmens- und repräsentative Bevölkerungsbefragungen) und Auswertungen aggregierter Kommunalstatistiken eine empirische Basis aufgebaut, die Aufschluss über ökonomisch-demographische Segregationsprozesse in sozialstrukturell belasteten Stadtteilen des Ruhrgebiets (Stadtteilcluster VI, s.o.) liefert. Um entsprechende Analysen auch für andere Teile großstädtischer Agglomerationen durchführen und damit die Determinanten und Auswirkungen der Segregation umfassender beurteilen zu können, wird es erforderlich sein, auf laufende Erhebungen wie das SOEP zurückzugreifen. Im Ergebnis der Duisburger Untersuchung ist festzustellen, dass innerhalb des Stadtteils Marxloh, der insgesamt dem sozialstrukturell belasteten Stadtteil-Cluster zugeordnet wird, zwischen

- einem „zentralen Bereich“ (entsprechend dem heterogenen Stadtteiltyp II, s.o.)
- einem „alternden“, überwiegend „deutschen“ Wohngebiet (entspricht Typ III) und
- dem eigentlichen sozial belasteten Teilraum zu differenzieren ist.

Durch repräsentative Bevölkerungsbefragungen (1997 und 1999) wurde festgestellt, dass der Anteil der Marxloher, die nach eigener Aussage „lieber woanders wohnen“ würden, im heterogenen zentralen Bereich (noch) höher ist als in den homogeneren Wohngebieten (1999: 52% gegenüber 47% im sozial belasteten und 46% im „alternden“ Wohngebiet). Entsprechend nannten auf die Frage nach individuellen Plänen und Perspektiven 1999 im zentralen Bereich 40% der Befragten den Wunsch, den Wohnort zu wechseln, im „alternden“ Wohngebiet nur 27%, im sozialstrukturell belasteten Bereich 32%. Diese und andere Befragungsergeb-

nisse legen nahe, dass das Wohnumfeld zu den wichtigen Einflüssen auf die Wohnzufriedenheit und das Migrationsverhalten gehört. Dabei ist die Zufriedenheit innerhalb des – in seiner Außenwirkung - negativ stigmatisierten Wohngebiets höher als im heterogeneren zentralen Bereich. Ist sozioökonomische Homogenität somit ein Merkmal städtischer Nachbarschaften, das sich besonders positiv auf die Zufriedenheit mit dem Wohnumfeld auswirkt?

3 Schlussfolgerungen und Forschungsbedarfe

Den vorliegenden Ergebnissen zu Folge zeichnen sich durch Segregationsprozesse zumindest keine akuten Gefährdungen der sozialen und wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit städtischer Gebiete ab. Nichtsdestotrotz können gesellschaftliche Entwicklungen wie z.B. die demographische Alterung und die gerade in mittleren und höheren Einkommensgruppen verbreitete Kinderarmut durch Segregationsvorgänge verstärkt zu Problemen werden, zu deren Überwindung u.a. auch raumorientierte Lösungsstrategien geeignet scheinen. Weitere Forschungen und methodische Fortschritte in der Segregationsforschung sind erforderlich, um den Bedarf nach gebietsbezogenen Fördermaßnahmen in städtischen Agglomerationsräumen besser beurteilen zu können.

Die Befunde aus der Rhein-Ruhr-Region belegen, dass eine „Furcht vor dem Erfolg“ regionalwirtschaftlicher Entwicklungen bzw. vor dem Bedeutungszuwachs des Dienstleistungssektors aus der Sicht der kommunalen Entwicklungsplanung alles andere als angebracht ist. Zwar wird es auch in erfolgreichen Wirtschaftsregionen für bestimmte Gruppen immer schwierig sein, an der regionalen Prosperität teilzuhaben. So belegen DÜSING, LABES und SCHULZ (Bearb.) (2004) durch kleinräumige Auswertungen der Lohn- und Einkommenssteuerstatistik in NRW, dass in Städten mit geringem Durchschnittseinkommen die Einkommensverteilung relativ geringe-, in Städten mit einkommensstarker Bevölkerung dagegen höhere Ungleichheiten aufweist. Sozioökonomische Differenzierungen sind offensichtlich Teil der Agglomerationsentwicklung. Nahe liegt, dass auch räumliche Segregationsprozesse bis zu einem gewissen Grad an sich kein Prosperitätshemmnis darstellen. Für genauere Aussagen über die Politikimplikationen der regionalen und kleinräumigen Segregation sind Erweiterungen der empirischen Basis durch

- Vergrößerung des Untersuchungsgebiets bzw. interregionale (auch internationale) Vergleiche,
- Ausweitung des Indikatorensets und Bildung von Zeitreihen und
- verstärkte interdisziplinäre Forschungsk Kooperation erforderlich.

Zusätzlich zum Ausbau der räumlich-statistischen Informationsbasis ist es wie erläutert notwendig, raumbezogene Forschungen enger mit Analysen der Verhaltensmuster raumwirksamer Akteure, z.B. der Unternehmen und Haushalte zu verbinden. Um raumwirksame Prozesse in großstädtischen Agglomerationen genauer beurteilen und u.U. Handlungsbedarfe ableiten zu können wird es darauf ankommen, die empirische Basis für Segregationsforschungen zu erweitern bzw. vorhandene Informationsquellen auf der Aggregats- und Individualdatenebene besser

zu nutzen. Insbesondere gilt es, bei der Bestimmung von Politikeffekten das Instrumentarium moderner ökonomischer Methoden anzuwenden, wie z.B. bei der Evaluierung von Arbeitsmarktprogrammen bereits üblich (KLUVE AND SCHMIDT 2002, FERTIG AND KLUVE 2004). Zu den kommenden Aufgaben der Agglomerations- und Segregationsforschung gehört es, neue Evaluierungsinstrumente zu entwickeln, bei der diese methodischen Fortschritte zur Anwendung kommen.

Literatur

- AUSTERMANN, K. UND R. ZIMMER-HEGMANN, (2000): Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. ILS: Dortmund.
- BLOTEVOGEL, H.H. UND M. JESCHKE (2003): Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet. Abschlussbericht zu dem Forschungsbericht, gefördert durch den Kommunalverband Ruhrgebiet. Duisburg: Inst. f. Geographie.
- DIFU (2003): Strategien für die soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin.
- DÜSING, W., G. LABES UND A. SCHULZ (BEARB.) (2004): Einkommensstrukturen. Kleinräumig und im Städtevergleich. Neuss: Amt für Wirtschaftsförderung.
- EU-KOMMISSION (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Programmplanung der Strukturfonds für den Zeitraum 2000-2006: eine erste Bewertung der Gemeinschaftsinitiative URBAN. Brüssel.
- EU-KOMMISSION (2003): Partnerschaft mit Städten. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN. Luxemburg: EU.
- FERTIG, M. AND KLUVE, J. (2004): A conceptual framework for the evaluation of comprehensive labor market policy reforms in Germany. RWI: Discussion Papers 13. Essen.
- FERTIG, M., CH.M. SCHMIDT AND H. SCHNEIDER (2002): Active labor market policy in Germany – Is there a successful policy strategy? IZA Discussion Papers 576. Bonn: IZA.
- FRIEDMANN, J. (1986): The world city hypothesis. *Development and Change* 17: 69-83.
- HAIKEN-DENEW, J.P. UND J. SCHWARZE (1997): Regionale Disparitäten – zwischen Normalität und Handlungsbedarf. Informationen zur Raumentwicklung 1/2 1997: 51-61. Bonn: BfLR.
- HAMNETT, C. (1994): Social polarisation in global cities: theory and evidence. *Urban Studies* 31: 401-425.

- KLASSE, B. (1998): Armut in westdeutschen Großstädten. Ursachen und Hintergründe für die Disparitäten städtischer Armutsraten. *Geographische Rundschau* 50 (3): 139-145.
- KLEMMER, P. (2001): Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausforderung? *Schriften und Materialien zur Regionalforschung* 7. Essen: RWI.
- KLUVE, J. AND CH.M. SCHMIDT (2001): Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment? *Economic Policy* 35: 410-448.
- KVR KOMMUNALVERBAND RUHRGEBIET (2002): Strukturbericht Ruhrgebiet 2002. Essen: KVR.
- NEUMANN, U. (2002): Differenzierungsmuster – eine kleinräumige Bestandsaufnahme am Beispiel des Ruhrgebiets. *RWI-Mitteilungen* 53 (1-4): 235-254.
- NEUMANN, U. (2004): Ökonomisch-demographische Determinanten der Segregation – aktuelle Befunde aus der Rhein-Ruhr-Region (in Vorbereitung).
- NEUMANN, U. UND M. SCHATZ-BERGFELD (BEARB.) (1999): Meinungsbilder und Verhaltensmuster in Duisburg-Marxloh. Entwicklung 1997 bis 1999 und Zusammenhang mit der Strukturentwicklung des Stadtteils. *Monitoring kleinräumiger Entwicklungsprozesse* 6. Duisburg: N.U.R.E.C.
- SAMERS, M. (2002): Immigration and the global city hypothesis: towards an alternative research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (2): 389-402.
- SASSEN, S. (1991): *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: UP.
- SCHMIDT, CH.M. (2002): Sozialstaat und Migration – Empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Implikationen für Deutschland (2002). *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 71: 173-186.
- TOEPEL, K. ET AL. (BEARB.) (1999): Zwischenbilanz des Einsatzes der EU-Strukturfonds im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN in den deutschen Ziel-1-Gebieten. Berlin: DIW & Difu.

Potenziale formativer Evaluationen für das Quartiermanagement am Beispiel der Gemeinde Belm (Landkreis Osnabrück)

1 Hintergrund, Ziel und Aufbau des Beitrags

Abb. 1: Hintergrund, Ziel und Aufbau des Beitrags

<p>Hintergrund: Forderung: Formative (prozessbegleitende) Evaluation <i>so</i>ll die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ auf kommunaler Ebene unterstützen.</p> <p>Ziel des Beitrags: Analyse: Inwieweit <i>kann</i> ein System formativer Evaluation ein Quartiermanagement auf kommunaler Ebene unterstützen?</p> <p>Aufbau des Beitrags: 1 Konzept eines formativen Evaluationssystems. 2 Analyse der Steuerungsprozesse eines ausgewählten Quartiermanagements. 3 Potenziale und Grenzen eines formativen Evaluationssystems.</p>
--

Quelle: eigene Darstellung

Seit 1999 gibt es in Deutschland mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“¹ ein Städtebauförderungsprogramm, welches neben den städtebaulichen auch soziale Aspekte in der Entwicklung von Stadtteilen berücksichtigt. Mittlerweile² werden mit diesem Programm bundesweit mehr als 300 Stadtteile/Quartiere³ gefördert. Die Methode der Evaluation gewinnt diesbezüglich in den letzten Jahren sowohl in Diskussionen als auch bei der Programmumsetzung ein stärkeres Gewicht. Während auf der Bundes- und Länderebene bereits Zwischenevaluationen durchgeführt wurden bzw. werden, befinden sich Evaluationskonzepte für die kommunale Ebene (Stadtteilebene) gegenwärtig in der Konzeptions- bzw. Diskussionsphase. Eine zunehmend vertretende Position fordert, Evaluation auf der kommunalen Ebene als fortlaufendes programmbegleitendes Instrumentarium einzusetzen. Begründet wird diese Position u.a. mit dem Argument, dass eine formative Evaluation dem Handlungsbedarf sozialer Programme mit offenem, experimentellem Charakter gerecht würde, zu denen auch das Programm „Soziale Stadt“ zählt. Präzise Zielformulierungen seien zu Programmbeginn nicht möglich und würden folglich ständige Rückkopplungen, Lerneffekte und Neuausrichtungen der Programmumsetzung notwendig machen. Formative Evaluation kann die Rückkopplungs- und Lernprozesse der an der Programmumsetzung beteiligten Akteure unterstützen und somit die Qualität des Programms verbessern. (vgl. ROMMELSPACHER 2001, S. 7; BECKER 2003, S. 212)

¹ Im folgenden als Programm „Soziale Stadt“ bezeichnet.

² Stand: Juli 2004, vgl. BECKER et al. 2003, S. 9.

³ Als Quartier wird das im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ förderungsberechtigte Sanierungsgebiet bezeichnet. Das Quartier stellt somit den (Teil des) Stadtteil(s) mit besonderem Entwicklungsbedarf dar.

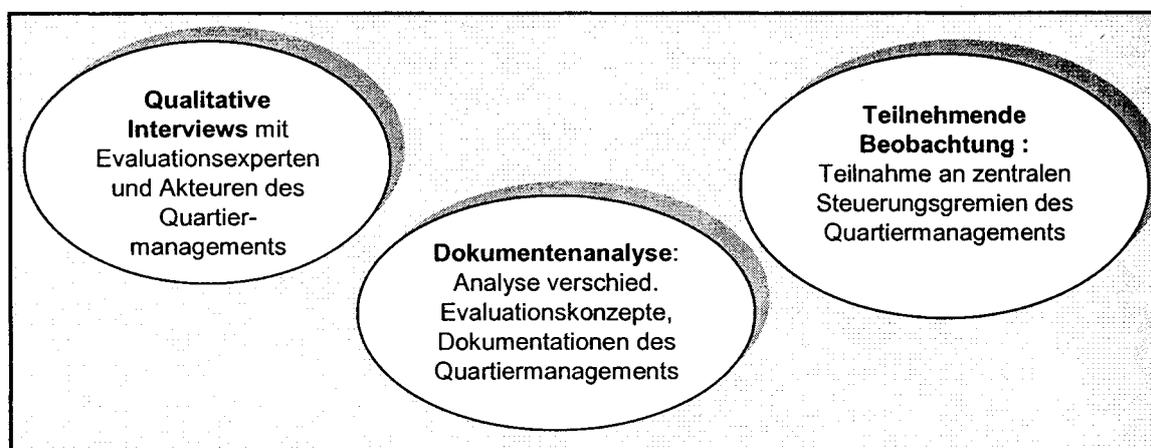
³ vgl. den Beitrag von Dr. Aehnelt in diesem Band.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es aufzuzeigen, inwieweit ein System formativer Evaluation dazu beitragen kann, die Umsetzung des Programms zu verbessern. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit dem Quartiermanagement als planende, koordinierende und umsetzende Instanz des Programms auf kommunaler Ebene interne Evaluation (selbst durchgeführte Evaluation(en)) als Hilfsinstrument dienen kann.

Im Anschluss an die Skizzierung der Funktionsweise eines formativen Evaluationssystems geht dieser Beitrag auf die Strukturen und Mechanismen des Quartiermanagements des ausgewählten Fallbeispiels in Belm im Landkreis Osnabrück ein. Es gilt die Steuerungsmechanismen des Quartiermanagements zu identifizieren und abzuleiten, in welcher Form und welchen Schritten die Methode der Evaluation zur Optimierung des implementierten Quartiermanagements genutzt werden kann. Wie bereits erwähnt, wird formative Evaluation in diesem Zusammenhang nicht als einmalige Aufgabe, wie zum Beispiel eine Zwischenevaluation nach der Hälfte einer Laufzeit, sondern vielmehr als kontinuierliches Begleitsystem verstanden, das eine ständige Bewertung der Programmumsetzung ermöglicht.

2 Methodische Vorgehensweise

Abb. 2: Die drei Erkenntnisquellen



Quelle: eigene Darstellung

Qualitative Interviews mit Experten: Zur Ergründung und Vertiefung der Ausgestaltung, der Funktionsweise und des Potenzials eines Evaluationssystems wurden Interviews mit Experten geführt, die über Erfahrung mit der Implementierung von Evaluationssystemen im Rahmen integrativer Stadterneuerungsansätze⁴ verfügen⁵. Während der Analyse des Quartiermanagements Belm-Powe fanden Interviews mit Personen des Quartiermanagements und verschiedenen Kooperationspartnern statt.

Teilnehmende Beobachtung: Mit dem Ziel, die Funktionsweise des Quartiermanagements in Belm-Powe vertiefend zu analysieren, nahm der Verfasser an sämtli-

⁴ Das Programm „Soziale Stadt“ zählt zu den integrativen Stadterneuerungsansätzen.

⁵ Am 11.03.2004 wurde Herr David R. Froessler, Geschäftsführer von URBANO und am 19.03.2004 Herr Andreas Kämper, Geschäftsführer der GOE, interviewt.

chen Gremien zur Programmsteuerung des Quartiermanagements Belm-Powe teil.

Dokumentenanalyse: Neben den Experteninterviews und der teilnehmenden Beobachtung dienten Dokumente der Programmumsetzung als wichtige Analysegrundlage. Es wurden u.a. Protokolle, Projektskizzen, Handlungskonzepte, Pläne und Abschlussberichte untersucht.

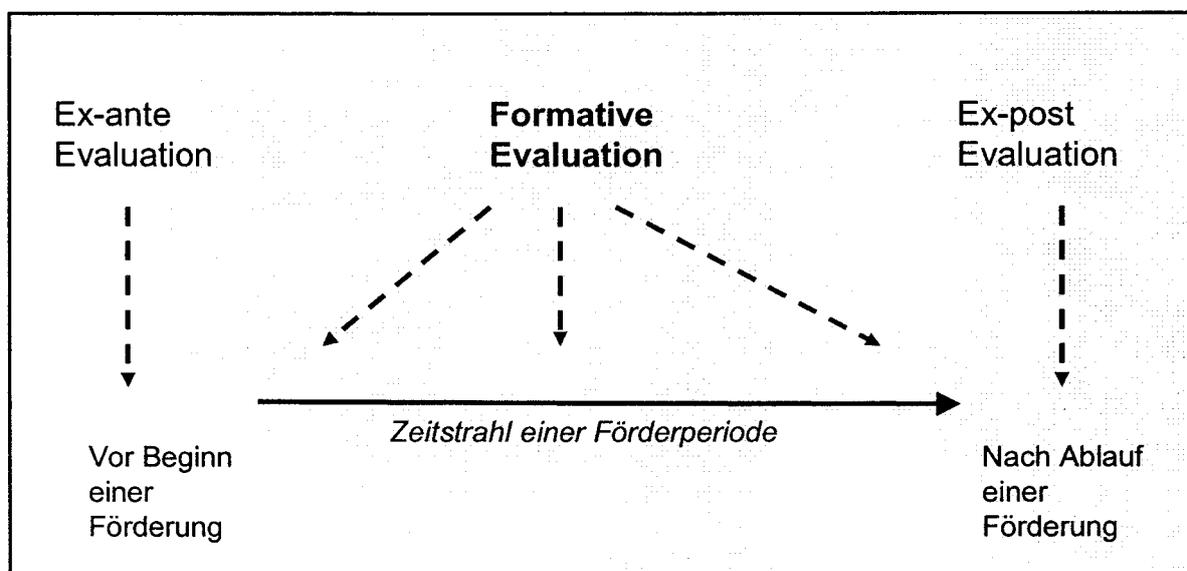
3 Leitkonzept eines formativen Evaluationssystems im Programm Soziale Stadt

Der Aufbau des nachfolgend skizzierten Evaluationssystems stützt sich auf Erfahrungen und Konzepte des ILS (vgl. ZIMMER-HEGMANN 2002) der URBAN II-Programmumsetzung in Dortmund (vgl. URBANO 2003) und der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ in Hamm (vgl. KÄMPER 2002). Bei dem Evaluationssystem handelt es sich um ein Leitkonzept, dessen Details sich in jedem Einzelfall interaktiv und maßgeschneidert entwickeln lassen. Es soll also ein Handlungsrahmen und keine Standardlösung aufgezeigt werden.

3.1 Formative Evaluation als ein bestimmter Evaluationstyp

Grundsätzlich können in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Evaluation drei Evaluationstypen unterschieden werden. Die Ex-ante Evaluation findet in der Planungsphase statt, die formative oder prozessbegleitende Evaluation wird während der Durchführungsphase und die Ex-post Evaluation nach Abschluss eines Programms oder eines Projektes umgesetzt (vgl. Abbildung 3). (Vgl. STOCKMANN 2002b, S. 222)

Abb. 3: Zeitpunkt verschiedener Evaluationstypen



Quelle: eigene Darstellung

Evaluationen können verschiedene Absichten verfolgen. Formative Evaluationen haben zum Ziel, auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Umsetzung des Programms, der Maßnahme oder eines Projektes hinzuweisen. Bei der formativen Evaluation steht die helfende und beratende Funktion an erster Stelle. Als Lernmedium dient sie der Initiierung von Lernprozessen. Sie hilft, Erkenntnisse aus der bisherigen Programm- bzw. Projektpraxis zu ermitteln. Dadurch, dass Evaluationen Prozesse transparenter machen, Wirkungen dokumentieren und Zusammenhänge aufzeigen sollen, können sie wichtige Erkenntnisse über Stärken und Schwächen der bisherigen Programm- und Projektumsetzung liefern. Diese Erkenntnisse oder Lerneffekte können dazu dienen, den weiteren Verlauf der Programme und Projekte zu beeinflussen bzw. zu *formen*. Formative Evaluationen stellen somit einen Beitrag dar, die Qualität einer Maßnahme, eines Projektes oder eines Programms während der Umsetzung zu fördern (vgl. STOCKMANN 2002b, S. 219). Insbesondere bei Programmen und Projekten mit einem sehr offenen bzw. experimentellen Charakter bietet es sich an, diesen Evaluationstyp in die gesamte Programm- bzw. Projektumsetzung einzubinden, so dass sie einen wesentlichen Bestandteil des Entwicklungsprozesses ausmachen (vgl. KROMREY 2001, S. 128; vgl. WOLLMANN 2000, S. 198).

Damit die Struktur und die Systematik eines formativen Evaluationssystems erläutert werden kann, bedarf es einer Einführung in das Management eines Quartiers und der Vorgehensweise einer Evaluation.

3.2 Management eines Quartiers (Quartiermanagement)

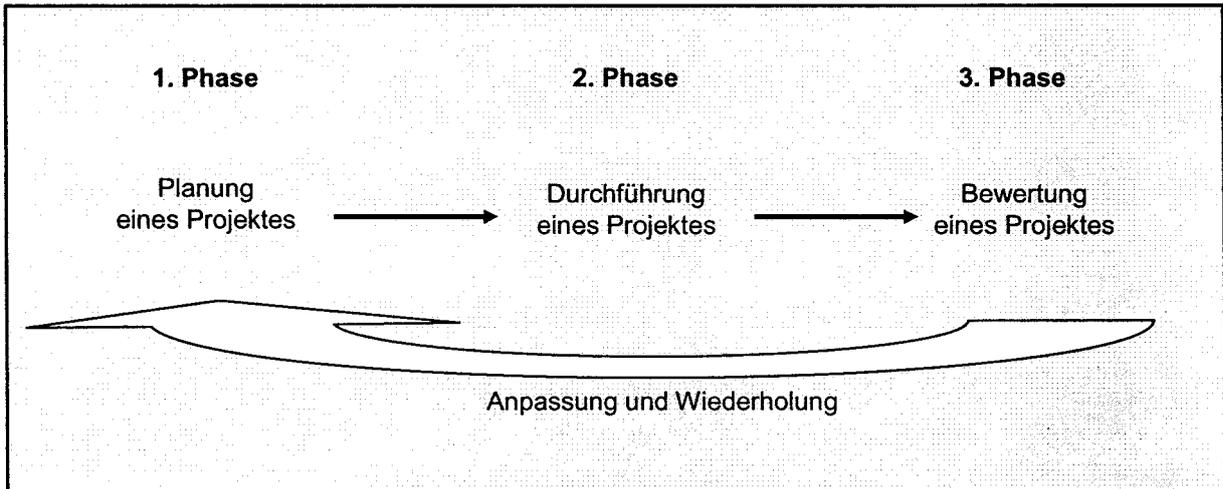
Zur Umsetzung und Steuerung der integrierten Förderprogramme in den Kommunen werden in der Regel Lenkungsgruppen, Arbeitsgruppen und Stadtteil- bzw. Quartiermanagements implementiert⁶. Der Autor spricht explizit vom *Management eines Quartiers* und nicht vom Quartiermanagement, da die vielerorts eingesetzten Quartiermanager nur einen Teilbereich der Steuerungsfunktionen ausfüllen.

Steuerungs- bzw. Managementprozesse im Bereich der Umsetzung von Förderprogrammen können als Project - Cycle - Management (PCM) bezeichnet werden (vgl. i.w.S. MÜLLER - REIMANN 2002, S. 11). Das PCM gliedert sich in drei wiederkehrende Bereiche bzw. Phasen (vgl. Abbildung 4): 1a. Planung – 2a. Umsetzung – 3a. Bewertung – 1b. Anpassung (korrigierte Planung) – 2b. Umsetzung – 3b. Bewertung usw.

Wichtiges Kennzeichen des PCM ist die systematische Implementierung von Lernprozessen. Aus der laufenden Projektumsetzung sollen Erkenntnisse zur verbesserten zukünftigen Projektumsetzung gesammelt werden. Um die Projektarbeit in regelmäßigen Abständen bewerten zu können, sind die Projektplanung sowie die Projektumsetzung zu dokumentieren bzw. zu erfassen.

⁶ Der Spielraum zur Ausgestaltung der Steuerungsstrukturen in den Kommunen hängt von den Richtlinien der Förderprogramme und des jeweiligen Bundeslandes ab.

Abb. 4: Managementabläufe



Quelle: eigene Darstellung

Im Bereich des Managements des Quartiers kann zwischen der Quartiers- und der Projektebene als zwei unterschiedliche Managementebenen differenziert werden. Auf der *Quartiersebene* steht das Quartier als Gesamtheit im Fokus. Die Potenziale und Problemlagen des Quartiers sind zu analysieren, Entwicklungen zu beobachten und zu bewerten sowie Handlungsbedarf und Entwicklungsziele zu erarbeiten. Der Blickwinkel auf die Projekte ist von der Quartiersebene ein anderer, als von der Projektebene. Auf der Quartiersebene ist entscheidend, welche Leitziele die einzelnen Projekte für das Quartier verfolgen und welche Wirkungen (Outputs) sie erzielen. Daraus lässt sich der Bedarf an diesen und weiteren Projekten im Quartier ermitteln. Die alltägliche Projektarbeit ist auf der Quartiersebene nicht von Relevanz.

Auf der *Projektebene* steht der Ablauf eines einzelnen Projektes im Fokus der Betrachtung. Wie kann die Ausgestaltung des alltäglichen Projektablaufs erfolgen, damit eine Erreichung der Projektziele wahrscheinlicher wird? Neben der Erstellung von Konzepten und der Ableitung von Handlungszielen ist auf der Projektebene insbesondere die kurzfristige Anpassung der Projektumsetzung an die „alltäglichen“ Herausforderungen von besonderer Relevanz.

3.3 Vorgehensweise bei einer Evaluation

Nachdem in den vorangegangenen Absätzen die Anforderungen an das Management eines Quartiers dargestellt wurden, soll nun die Vorgehensweise (die Systematik) einer Evaluation erläutert werden. Jede formative Evaluation – sowohl eines Projektes als auch eines Programms – vollzieht sich nach folgenden vier Schritten (Teilabschnitte):

1. Schritt: *Herausstellung der Ziele:* Bei einer Evaluation muss zunächst herausgestellt werden, welche Ziele (Verbesserungen/Veränderungen) ausgehend von der Ausgangssituation (Nullpunktanalyse) erreicht werden soll(t)en.

2. Schritt: Diskussion und Bestimmung von Indikatoren: Indikatoren müssen festgelegt werden, anhand derer eine Zielerreichung ermittelt bzw. abgeschätzt werden kann.
3. Schritt: *Datenerfassung* (sowohl quantitative, als auch qualitative): Mit Hilfe verschiedenster Datenerhebungsmethoden und -quellen müssen die festgelegten Indikatoren ermittelt werden.
4. Schritt: *Bewertung*: Analyse der Daten im Hinblick auf eine Zielerreichung.

3.4 Konkretisierung des Evaluationssystems

Wird nun die Vorgehensweise bei einer formativen Evaluation (Kapitel 3.3) mit den Managementprozessen zur Programmumsetzung (Kapitel 3.2) gegenübergestellt, so werden zwei Aspekte deutlich:

1. *Ähnlichkeit*:

Die Managementprozesse und die Vorgehensweise einer formativen Evaluation weisen eine gewisse Ähnlichkeit auf. Der erste und zweite Schritt einer Evaluation lässt sich inhaltlich dem Managementbereich Planung, der dritte Schritt dem Bereich Dokumentation der Durchführung und der der vierte Schritt dem Managementbereich Bewertung zuordnen.

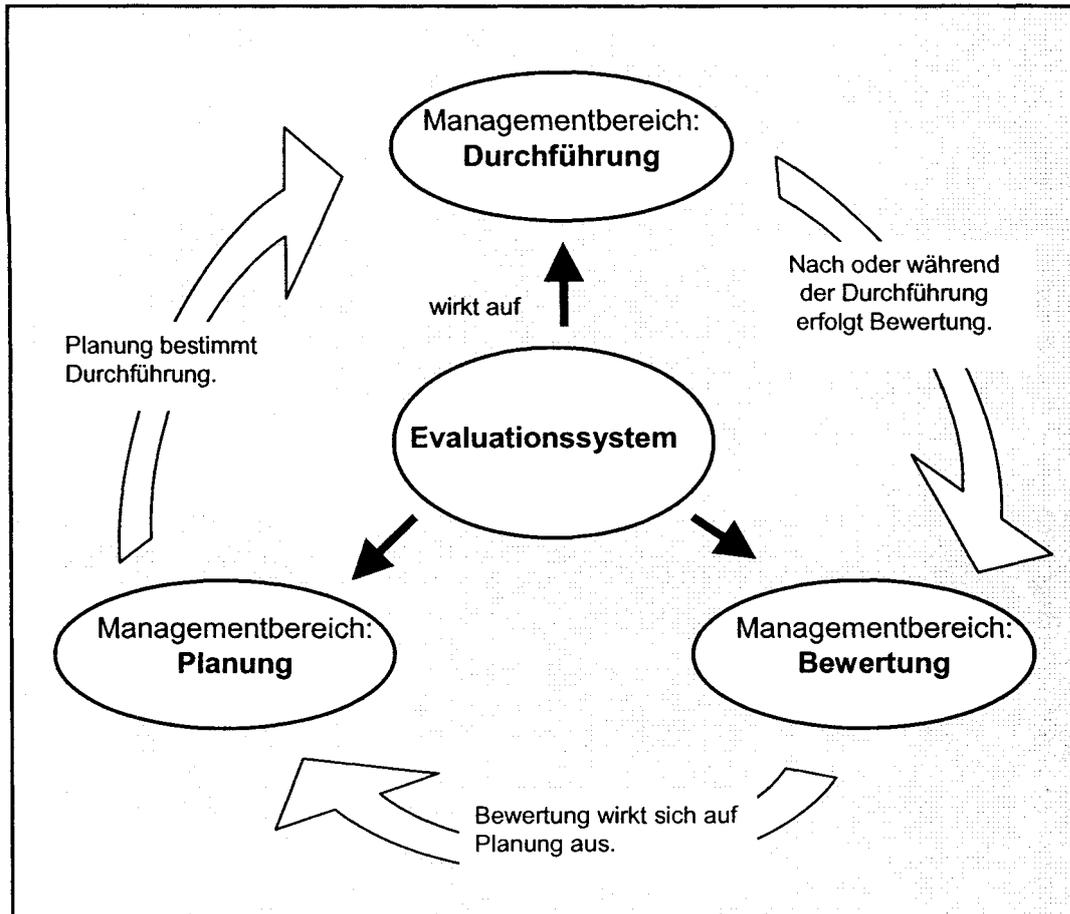
2. *Optimierungspotenzial*:

Auch wenn die Umsetzung der Evaluationsschritte im Gegensatz zu den Managementbereichen in der Regel ohne zeitlichen Verzug erfolgt, so kann die Vorgehensweise einer Evaluation (Evaluationssystematik) genutzt werden, um die Managementbereiche evaluatorischen Kriterien anzupassen und somit zu optimieren.

Wenn Evaluation als kontinuierliches Hilfsinstrument des Quartiermanagements konzipiert wird, dann bedeutet dies folglich, dass die drei Managementbereiche Planung, Durchführung und Bewertung den evaluatorischen Gesichtspunkten angepasst werden müssen (vgl. Abbildung 5). D.h. die Ausgestaltung der Managementbereiche sollte so erfolgen, dass jederzeit eine Evaluation durchgeführt werden kann.

Für die Planung einer Programmumsetzung oder einer Maßnahme sind demnach die intendierten Ziele festzuhalten. Es ist ratsam die Ziele in ein Zielsystem einzuordnen. Darauf aufbauend sind Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen. Vor der Umsetzung eines Programms oder einer Maßnahme ist eine Nullpunktanalyse notwendig, die den Ausgangszustand des zu verändernden Sachverhaltes festhält.

Abb. 5: Bereiche des Evaluationsystems



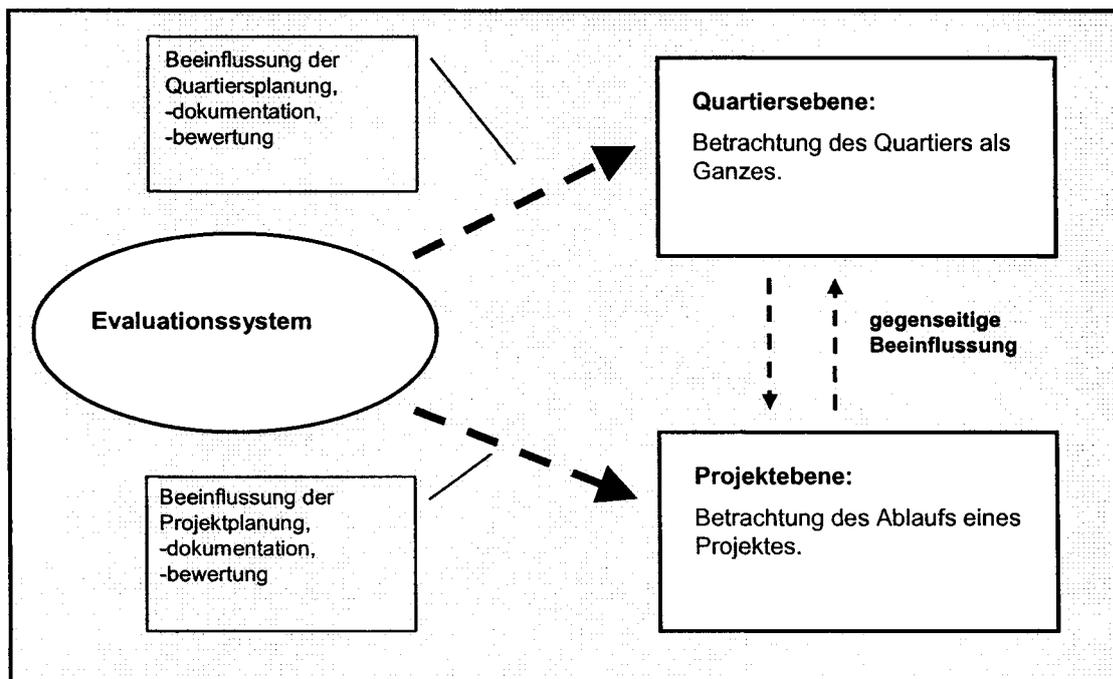
Quelle: eigene Darstellung

Während der Durchführung konkretisiert sich das Evaluationsystem darin, dass anhand von Datenerfassungen – z.B. in Form von Interviews, Statistiken und oder Bürgerbefragungen – die Aktivitäten, Entwicklungen und Veränderungen dokumentiert und damit in Erfahrung gebracht werden.

Im Bereich der Bewertung muss auf Grundlage der vereinbarten Ziele und der dokumentierten Aktivitäten und Entwicklungen eine Zielerreichungsanalyse stattfinden.

Die unterschiedlichen Charakteristika der Maßstabsebenen führen zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung der Managementbereiche auf jeder Ebene. Der Managementzyklus z.B. muss auf der Projektebene in der Regel deutlich schneller verlaufen, als auf der Quartiersebene. Die Unterscheidung der verschiedenen Maßstabsebenen zieht nach sich, dass bei der Konkretisierung des Evaluationsystems zwischen der Beeinflussung der Quartiersebene (Quartiersplanung, -dokumentation, -bewertung) und der Beeinflussung der Projektebene (Projektplanung, -dokumentation, -bewertung) unterschieden werden muss (vgl. Abbildung 6).

Abb. 6: Zwei Wirkungsebenen des Evaluationssystems



Quelle: eigene Darstellung

4 Potenziale eines Evaluationssystems für das Management eines Quartiers

Das Evaluationssystem zielt darauf ab, die Planungs-, Begleitungs- und Bewertungsprozesse des Quartiermanagements zu unterstützen. Jegliche Managementaufgaben des Quartiermanagements – sowohl auf der Quartiers- als auch auf der Projektebene – werden folglich gestärkt. Die stärkere Thematisierung des Bereichs Bewertung bei der Programmumsetzung hat Folgen für die Arbeitsstrukturierung des Quartiermanagements. Wenn bereits in der Planungsphase eines Projektes eine zukünftige Bewertung der Projektumsetzung in Betracht gezogen wird, dann wirkt sich dies auf die Ziele des Projektes sowie die daraus resultierenden Handlungsschritte aus. Die Zielfestlegungen im Rahmen der systematischen Planung führen zu einer Hinterfragung der bisher festgelegten Ziele. Welches Ziel wird verfolgt und in welchen Schritten soll es erreicht werden? Erfahrungen in Hamm und Dortmund haben gezeigt, dass das Quartiermanagement und die anderen sozialen Akteure in der Regel vor der Implementierung des Evaluationssystems keine ausreichend konkreten Handlungsziele und keine daraus konkret abgeleiteten Handlungsschritte vor Augen hatten. Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt für verschiedene Aufgabenfelder Verbesserungspotenziale auf.

Tab. 1: Verbesserungspotenzial für das Management eines Quartiers

Aufgabenfeld	Verbesserungspotenziale
Managementprozesse	<ul style="list-style-type: none"> - Management des Quartiers: Die Planung, Begleitung / Beobachtung und Bewertung der Quartiersentwicklung wird verbessert. - Management von Projekten: Das Evaluationssystem unterstützt eine Systematisierung des Projektmanagements.
Austausch mit politischen Gremien	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserte Berichterstattung. - Systematische Bewertungen bilden „schlagkräftige“ Argumente in den Diskussionen mit den Politikern.
Finanzmittelakquisition	<ul style="list-style-type: none"> - Fördermittelgebern können Erfolge besser vermittelt und Schwierigkeiten besser dargelegt werden. - Erfolge der Programmumsetzung können verstärkt zur Fördermittelakquisition genutzt werden.
Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> - Die Öffentlichkeit kann besser über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel informiert werden.
Coaching von Sozialen Akteuren	<ul style="list-style-type: none"> - Die Managementabläufe der Projekte und die Fördergeldakquisition profitieren von einem Evaluationssystem. - Die Sozialen Akteure fühlen sich in ihrer „inhaltlichen“ Arbeit stärker unterstützt. - Verbesserte Positionierung in den Handlungsfeldern und Abstimmung mit anderen Akteuren.
Netzwerkarbeit	<ul style="list-style-type: none"> - Zieldifferenzen zwischen den an der Stadteilerneuerung beteiligten Akteure werden aufgedeckt.

Quelle: eigene Darstellung

5 Fallbeispiel: Untersuchung des Quartiermanagements der „Sozialen Stadt“ Belm

Wie kann nun ein implementiertes Quartiermanagement von einem formativen Evaluationssystem profitieren bzw. welche Prozesse und Instrumente müssen analysiert werden, um einen Optimierungsbedarf zu ermitteln?

Wie oben dargestellt hat ein Evaluationssystem zum Ziel, die Managementbereiche in einem Quartier zu systematisieren und in einen Zusammenhang zu stellen. Für die Analyse bedeutet dies, dass die Management- und Steuerungsprozesse des Fallbeispiels untersucht werden müssen. Nach einer Einführung in das Quartier Belm-Powe folgt eine Analyse der Steuerungs- bzw. Managementprozesse des Quartiermanagements.

Abb. 7: Quartiersbewohner: Bereit, Veränderungen im Quartier voranzutreiben



Quelle: Quartiermanagement Belm-Powe (2004)

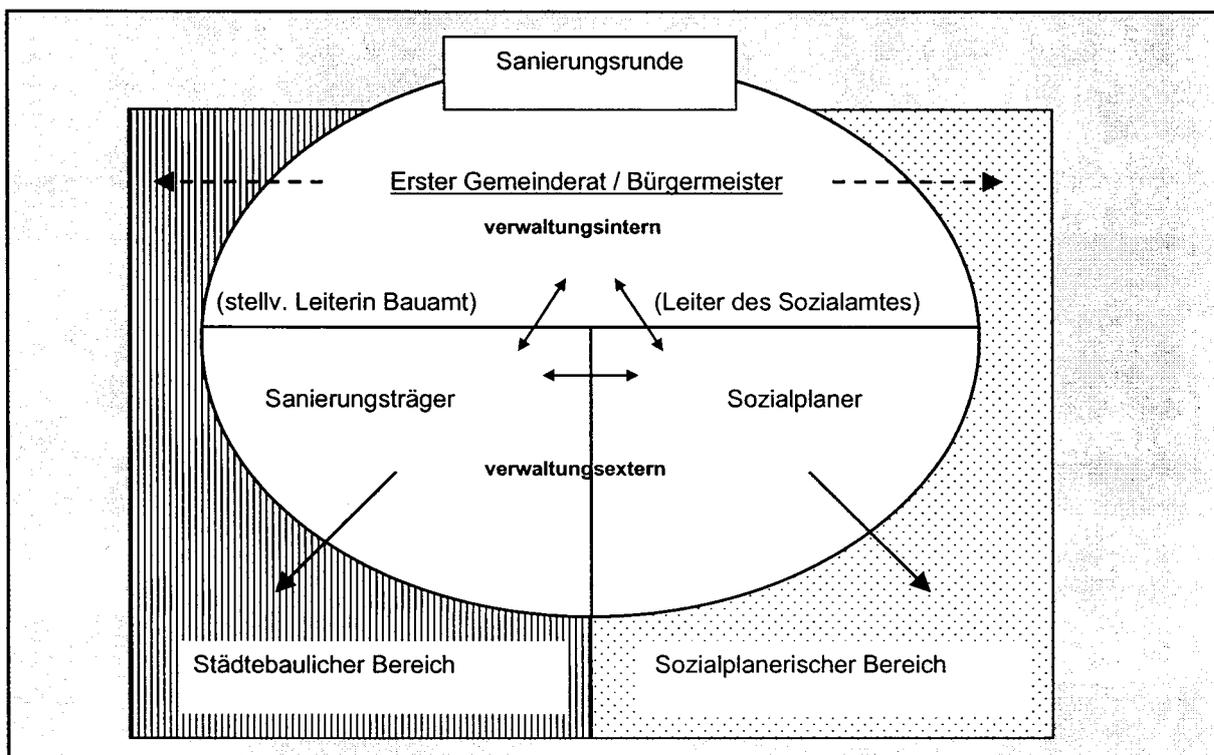
5.1 Einführung in das Quartier Belm-Powe

Das Sanierungsgebiet Belm-Powe liegt in Belm, einer Gemeinde mit ca. 14.000 Einwohnern im niedersächsischen Landkreis Osnabrück. Im Jahr 2000 erfolgte die Aufnahme des Quartiers in das Programm „Soziale Stadt“, „um den räumlichen Polarisierungstendenzen in der Gemeinde entgegenzuwirken und die Lebensbedingungen der im Quartier lebenden Menschen zu verbessern“ (NIEBUHR 2004, S. 58). Das Quartier umfasst eine Größe von 17 ha und schließt unmittelbar an das Zentrum der Gemeinde Belm an. Es handelt sich um eine ehemalige NATO-Wohnsiedlung der britischen Streitkräfte, welche in den 1960er Jahren errichtet wurde. Nach dem Abzug der britischen Streitkräfte Ende der 1980er Jahre zogen überwiegend Aussiedler in die Siedlung. Ende 2003 besaßen 71% der 1732 Quartiersbewohner einen Migrationshintergrund. Der Gebäudebestand befindet sich im Besitz von Wohnungseigentümergeinschaften und weist einen dringenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarf auf. Die daraus resultierenden niedrigen Mietpreise führen dazu, dass Bewohner in finanziellen Notlagen in das Quartier ziehen. Die Betrachtung der kommunalen Transferleistungen verdeutlicht die ökonomische Situation vieler Quartiersbewohner. Im Jahr 2003 lebten 515 Personen im Quartier von der Sozialhilfe. Dies entspricht knapp einem Drittel aller Quartiersbewohner. 60 % aller Sozialhilfeempfänger sind jünger als 26 Jahre (vgl. NIEBUHR 2004, S. 58 ff.; HERMELER 2002, S. 21 ff. und GEMEINDE BELM 2004a).

5.2 Zusammensetzung des Quartiermanagements

Seit dem Jahr 2001 ist ein *Quartiermanagement* mit der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ beauftragt. Das Quartiermanagement setzt sich aus dem Bürgermeister, dem ersten Gemeinderat, zwei Fachdienstleitern sowie einem Vertreter der BauBeCon GmbH als Sanierungsträger und zwei Sozialplanern der Universität Osnabrück zusammen. In regelmäßigen Abständen⁷ trifft sich das Quartiermanagement im Rahmen einer Sanierungsrunde, um Erfahrungen mit der Programmumsetzung auszutauschen, sich abzustimmen, Handlungsbedarf zu ergründen und Problemlösungsmöglichkeiten zu besprechen.

Abb. 8: Zusammensetzung des Quartiermanagements in Belm-Powe



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 8 verdeutlicht die Aufgabenverteilung innerhalb der Sanierungsrunde im Hinblick auf den städtebaulichen und den sozialplanerischen Bereich der Programmumsetzung. Während der Sanierungsträger und die Leiterin des Fachbereiches Bau und Planung primär für den städtebaulichen Bereich zuständig sind, sind die Sozialplaner und der Leiter des Fachbereichs Ordnung und Soziales in erster Linie für die sozialen Maßnahmen der Programmumsetzung verantwortlich⁸. Der erste Gemeinderat sowie der Bürgermeister sind sowohl in den sozialplanerischen als auch den städtebaulichen Bereich involviert, bei ihnen laufen gewissermaßen alle „Fäden“ zusammen. HERMELER hebt hervor, dass „die Steuerung des Pro-

⁷ Circa ein Mal im Monat findet eine Sitzung der Sanierungsrunde statt.

⁸ An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ der ganzheitliche Betrachtungsansatz verfolgt wird. Dies bedeutet, dass innerhalb des Quartiermanagements die Zusammenhänge zwischen den städtebaulichen und dem sozialplanerischen Bereich und deren gegenseitige Beeinflussung beachtet wird.

gramms „Soziale Stadt“ [...] auf Verwaltungs- und kommunalpolitischer Ebene [erfolgt]“. Dort werde die „Grob- und die Feinabstimmung“ vorgenommen (ebenda).

5.3 Analyse der Steuerungsprozesse

Für die Umsetzung des Quartiermanagements sind die drei Managementbereiche Planung, Dokumentation der Durchführung und Bewertung von zentraler Bedeutung (vgl. Kapitel 3.2). In diesem Abschnitt erfolgt eine Analyse der Quartiermanagementbereiche in Belm-Powe. Die Analyse basierte auf folgender Vorgehensweise: In einem ersten Schritt wurde die Anwendung jedes eingesetzten Managementinstrumentes oder -verfahrens identifiziert und in einem zweiten Schritt unter evaluatorischen Gesichtspunkten analysiert. Es wurde untersucht, inwieweit sich die bisherige Umsetzung von der idealtypischen Vorgehensweise des Leitkonzeptes des formativen Evaluationssystems unterscheidet. Die Funktionsweise der Managementinstrumente und -verfahren wurde exemplarisch für ausgewählte Themen des sozialplanerischen Bereichs analysiert. Dahinter steht die Intention, einen „roten Faden“ zu gewährleisten und den Bezug zwischen den Managementbereichen zu verdeutlichen. In der folgenden Tabelle 2 werden die analysierten Managementinstrumente und -verfahren sowie die exemplarisch untersuchten Themen aufgeführt.

Tab. 2: Managementinstrumente in Belm und untersuchte Themen

Managementbereich	Managementinstrument und -verfahren	Exemplarisch untersuchtes Thema
Planung	a) Sozialer Rahmenplan	Image
	a) Integriertes Handlungskonzept	Quartiersmarketing und Imagebildung
	b) Projektskizzen	Müllprojekt
	c) mündliche ergänzende Planungen	Sauberkeit der Grünflächen
Dokumentation	a) statistische Datenerfassung	
	b) Beobachtung und Austausch mit Gremien	
Bewertung	a) Zwischenberichte	Quartiersmarketing und Imagebildung
	b) Fortschreibung des Integrierten Handlungskonzeptes, Ratsworkshop	Quartiersmarketing und Imagebildung
	c) Projektberichte	Müllprojekt
	d) Evaluationsberichte	
	e) Bewertung „aus dem Bauch heraus“	

Quelle: eigene Darstellung

Abb. 9: Planungsprozesse: Entwicklung und Diskussion von Plänen



Quelle: Quartiermanagement Belm-Powe (2004)

Abb. 10: Durchführung einer Bepflanzungsaktion



Quelle: Quartiermanagement Belm-Powe (2004)

Das Quartiermanagement bedient sich zur Unterstützung der Planung, der Dokumentation und der Bewertung der Programmdurchführung verschiedener Managementinstrumente und -verfahren. Zur Planung setzt es den Sozialen Rahmenplan, das Integrierte Handlungskonzept, Projektskizzen und mündliche Ergänzungen ein. Die Erfassung der Programmumsetzung erfolgt anhand statistischer Daten, Informationsaustausch und Beobachtungen. Die Bewertung konkretisiert sich in Zwischenberichten, Projektabschlussberichten sowie „aus dem Bauch heraus“.

Die Analyse der Steuerungsprozesse des Quartiermanagements Belm-Powe führt zu folgenden zentralen Ergebnissen:

1. In den Managementbereichen Planung, Dokumentation und Bewertung können eine Vielzahl von Managementverfahren und -instrumente identifiziert werden.
2. Obwohl verschiedenste Gremien, Arbeitsgruppen, Foren und Ratsworkshops in die Programmumsetzung eingebunden sind, laufen die „Fäden“ der Programmsteuerung bei den Mitgliedern der Sanierungsrunde zusammen.
3. Der hohe Zeitdruck bei der Programmumsetzung und die begrenzten personellen Ressourcen setzen schnelle Entscheidungsfindungsprozesse voraus. Detaillierte Planungen, Dokumentationen und Bewertungen sind nur in begrenztem Umfang möglich.
4. Innerhalb des Quartiermanagements besteht Unklarheit über die Strukturierung und das Gewicht der Managementbereiche. Wie und mit welchen Ressourcen soll gemanagt werden?
5. Das Quartiermanagement könnte bei der Programmumsetzung stärker Zielerreichungsanalysekriterien berücksichtigen. Dies bedeutet, dass zurzeit die Planungs- sowie Dokumentationsschritte und -prozesse nicht ausreichend im Hinblick auf zukünftige Bewertungsmöglichkeiten umgesetzt werden.

5.4 Optimierungsmöglichkeiten der Steuerungsprozesse

Eine Optimierung des Quartiermanagements Belm-Powe kann nur in kleinen Schritten erfolgen, da die Mitarbeiter des Quartiermanagements eine sehr hohe Arbeitsbelastung erfahren und jede Optimierung und Umstrukturierung zunächst zusätzliche Arbeitszeit in Anspruch nimmt.

Ansatzpunkte für die Verbesserung des Quartiermanagements im Sinne eines formativen Evaluationssystems bestehen in den identifizierten vorhandenen Managementinstrumenten und -verfahren, der ermittelten Offenheit hinsichtlich einer Optimierung der Managementbereiche sowie in positiven Erfahrungen mit Ziel- und Indikatorenfestlegungen bei einzelnen Projektumsetzungen. Die Handlungsempfehlungen für die Verbesserung des Quartiermanagements Belm-Powe wurden in Empfehlungen zur sofortigen Optimierung bereits bestehender Arbeitsschritte und in ergänzende langfristige Maßnahmen unterteilt.

5.4.1 Empfehlungen zur sofortigen Optimierung der Steuerungsprozesse

Empfehlung 1: Optimierung der drei Quartiermanagementbereiche

Die Analyse des Quartiermanagements Belm-Powe hat zu dem Ergebnis geführt, dass die drei Managementbereiche nicht bewusst im Hinblick auf eine mögliche Zielerreichungsanalyse umgesetzt werden. Während der Planung eines Projektes wird nicht ausreichend auf dessen Dokumentation und Bewertung eingegangen. Dies spiegelt sich in der Dokumentations- und Bewertungsphase wider. Es ist wichtig, dass das Quartiermanagement diese drei Managementbereiche in einem Zusammenhang betrachtet. Während der Planung muss das Quartiermanagement folglich bereits Grundlagen für eine mögliche Bewertung schaffen.

Merksatz: Die drei Managementbereiche müssen vom Quartiermanagement ganzheitlich betrachtet werden. Ihre Umsetzung sollte mit dem Bewusstsein erfolgen, regelmäßig die Programmumsetzung systematisch bewerten zu wollen.

Empfehlung 2: Diskussion der Arbeitszuteilung und -gewichtung innerhalb des Quartiermanagements

Die Mitarbeiter des Quartiermanagements sollten thematisieren bzw. diskutieren, welche Aufgaben hinsichtlich der Lenkungsfunktion unabdingbar sind und wer welche Aufgaben bei Planung, Dokumentation und Bewertung übernehmen soll.

Merksatz: Das Quartiermanagement sollte in Form regelmäßiger Gruppenreflexion – vielleicht ein oder zweimal im Jahr – die eigene Arbeit und Arbeitszuteilung thematisieren.

Empfehlung 3: Geschwindigkeit des Sanierungsprozesses thematisieren

In einer Diskussion mit Vertretern der Politik sollte das Quartiermanagement die Geschwindigkeit des Sanierungsprozesses ansprechen. Auch wenn es schwierig ist, die richtige Geschwindigkeit im Sanierungsprozess Belm-Powe zu ermitteln, so ist es hilfreich, in einer offenen Diskussion die Vor- und Nachteile einer hohen Geschwindigkeit gegenüberzustellen. Das Quartiermanagement kann darauf aufmerksam machen, dass eine höhere Geschwindigkeit des Sanierungsprozesses aufgrund geringerer Projektbetreuungszeit und der schwierigeren Wirkungsmessung tendenziell zu einer geringeren Qualität der durchgeführten Maßnahmen und Projekte führt (vgl. Kapitel 6.3.3).

Merksatz: Je schneller der Sanierungsprozess verläuft, desto geringer ist die Qualität und die Bewertungsmöglichkeit der Maßnahmen.

5.4.2 Langfristige ergänzende Maßnahmen

Ergänzende Maßnahme 1: Zieldiskussionen mit Akteuren

In regelmäßigen Abständen kann das Quartiermanagement gemeinsam mit den sozialen Akteuren in Belm diskursive Zielanalysen durchführen⁹. Eine gemeinschaftliche Zieldiskussion beinhaltet, dass die Vorstellungen hinsichtlich der Entwicklung des Quartiers Belm-Powe, die Motivationen und die Problemlösungsvorschläge zwischen den sozialen Akteuren und dem Quartiermanagement ausgetauscht werden. Die Zieldiskussion hilft, Optimierungsbedarf und Konfliktpotenzial innerhalb des Angebotes an sozialen Dienstleistungen in Belm zu ermitteln und das Angebot besser aufeinander abzustimmen.

Ergänzende Maßnahme 2: Projektdokumentationssystem auf Quartiersebene

Ein Projektdokumentationssystem verhilft dem Quartiermanagement zu einer verbesserten Übersicht der Projektarbeit der sozialen Akteure in Belm. In periodischen Abständen könnten die Mitarbeiter des Quartiermanagements mit den sozialen Akteuren teilstandardisierte qualitative Interviews führen¹⁰. In den Interviews sollten aktuelle Entwicklungen in den Projekten, Unterstützungsbedarf der Akteure, Einschätzungen über die Entwicklungen des Quartiers und Perspektiven thematisiert werden. Die Abfrage gleicher Aspekte während der verschiedenen Interviews ermöglicht eine Vergleichbarkeit unterschiedlicher Projekte und die Entwicklung von Zeitreihen.

Ergänzend zu den projektbezogenen Fragen bieten die Interviews die Möglichkeit, Einschätzungen der sozialen Akteure zu den Entwicklungen des Quartiers, der Programmumsetzung und zum Handlungsbedarf im Quartier bzw. in der Gemeinde zu ermitteln.

Ergänzende Maßnahme 3: Beratung von Akteuren im Hinblick auf Projektbewertung

Das Quartiermanagement könnte die Erfahrungen eines Akteurs in Belm mit der Einführung eines internen Dokumentations- und Bewertungssystems aufgreifen und auch andere soziale Akteure dabei beraten, interne Abläufe zu optimieren. Voraussetzung für diese beratende und qualifizierende Tätigkeit des Quartiermanagements ist das Interesse der sozialen Akteure an einer Optimierung interner Bewertungsvorgänge und eine geringe Mitarbeiterfluktuation.

⁹ In Abhängigkeit von den Zeit- und Arbeitsressourcen des Quartiermanagements könnten Zieldiskussionen alle 12 bis 18 Monate durchgeführt werden.

¹⁰ Die Arbeitsressourcen des Quartiermanagements und der Handlungsbedarf bestimmen die Länge der Perioden.

Ergänzende Maßnahme 4: Fallanalysen

In ähnlichem Umfang wie die bisher in Belm durchgeführten Evaluationen könnten in so genannten Fallanalysen nicht nur Projekte und Maßnahmen anderer sozialer Akteure, sondern auch Aufgabenfelder des Quartiermanagements – wie z.B. die Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit – einer detaillierten Bewertung unterzogen werden. Systematisch könnte das Quartiermanagement eine Erreichung der im Sozialen Rahmenplan bzw. im Integrierten Handlungskonzept formulierten Ziele überprüfen. In den Fallanalysen könnte nicht nur bewertet werden, inwieweit der vorgegebene „Kurs“ umgesetzt wurde, sondern auch die Plausibilität des ausgewählten „Kurses“ überprüft werden.

Diese Arbeitsoptimierungen und -ergänzungen des Quartiermanagements Belm-Powe hätten eine Zusammenführung der bisherigen Managementbereiche zu einem formativen Evaluationssystem zur Folge. Damit ließen sich die Voraussetzungen verbessern, um die in Kapitel 4 herausgestellten Potenziale eines Evaluationssystems für Belm erschließen zu können. Tabelle 3 stellt die Ratschläge und Maßnahmen zusammenfassend dar.

Tab. 3: Mögliche Ratschläge und Maßnahmen für das Quartiermanagement Belm-Powe

Bezeichnung	Erläuterung
1. Empfehlung: Optimierung der drei Quartiermanagementbereiche	Die Quartiermanagementbereiche sollten in dem Bewusstsein umgesetzt werden, jederzeit die Programmumsetzung bewerten zu wollen.
2. Empfehlung: Diskussion der Arbeitszuteilung und -gewichtung innerhalb des Quartiermanagements	Die Mitarbeiter sollten untereinander diskutieren, welche Aufgaben der Managementfunktion unabdingbar sind und in welcher Weise die Aufgabenzuständigkeiten geregelt werden können.
3. Empfehlung: Geschwindigkeit des Sanierungsprozesses thematisieren	In einer offenen Diskussion mit Politikern sollten die Mitarbeiter des Quartiermanagements die Geschwindigkeit des Sanierungsprozesses diskutieren.
Ergänzende Maßnahme 1: Zieldiskussionen mit Akteuren	Eine gemeinschaftliche Zieldiskussion beinhaltet, dass die Vorstellungen hinsichtlich der Entwicklung des Quartiers Belm-Powe, die Motivationen und die Problemlösungsvorschläge zwischen den sozialen Akteuren und dem Quartiermanagement ausgetauscht werden.
Ergänzende Maßnahme 2: Projektdokumentationssystem auf Quartiersebene	In Form einer halbstandardisierten Projektdokumentation könnten Mitarbeiter des Quartiermanagements in regelmäßigen Abständen die Situation der sozialen Akteure ermitteln.
Ergänzende Maßnahme 3: Beratung von Akteuren	Beratung von sozialen Akteuren im Hinblick auf Projektbewertungsmöglichkeiten..
Ergänzende Maßnahme 4: Fallanalysen	So genannte Fallanalysen bieten die Möglichkeit verschiedene Aspekte der Programmumsetzung vertiefend zu bewerten.

Quelle: eigene Darstellung

6 Resümee

Die Analyse der Steuerungsprozesse in Belm-Powe legt dar, dass formative Evaluation Potenziale zur Unterstützung eines Quartiermanagements der Programmumsetzung „Soziale Stadt“ bietet: Für ein erfolgreiches Quartiermanagement ist es notwendig, die Programmumsetzung fortlaufend anhand gewonnener Erfahrungen zu optimieren. Formative Evaluation – eine Methode zur Unterstützung der Generierung von Erfahrungswissen – ermöglicht dem Quartiermanagement eine Systematisierung der Arbeitsabläufe. Evaluationskenntnisse versetzen die Mitarbeiter des Quartiermanagements in die Lage, die Managementbereiche aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten: Planungs-, Dokumentations- und Bewertungsschritte des Quartiermanagements können mit Hilfe der Evaluation im Hinblick auf Bewertungsmöglichkeiten optimiert und gezielt in einen Zusammenhang gestellt werden. Dies bedeutet, dass in der Planungsphase einer Programmumsetzung oder eines Projektes die Festschreibung von Zielen und Indikatoren sowie der Ausgangssituation an Bedeutung gewinnt. Während der Dokumentation der Durchführungsphase ist es wichtig, die in der Planung festgehaltenen bewertungsrelevanten Daten zu erheben: Im Rahmen einer Bewertung sollte dann eine Erreichung der Ziele und die Veränderung der Ausgangssituation anhand der dokumentierten Daten überprüft werden.

Die Analyse des Quartiermanagements Belm-Powe hat gezeigt, dass genau in diesem Bereich der Systematisierung der Managementabläufe noch Optimierungsbedarf besteht. Die nicht ausreichend aufeinander abgestimmten Planungen, Dokumentationen und Bewertungen der Programmumsetzung in Belm erschweren die Umsetzung von Zielerreichungsanalysen.

Die Forderung nach einem stärkeren Einsatz formativer Evaluation in der Programmumsetzung ist folglich gut begründbar. Schwieriger zu ermitteln ist jedoch, in welchem Ausmaß und in welcher Ausgestaltung ein Evaluationssystem die Abläufe des Quartiermanagements verbessern sollte.

Die Fallanalyse des Quartiermanagements Belm-Powe verdeutlicht diese Schwierigkeit und zeigt weiteren Forschungsbedarf auf: Die Managementinstrumente und -verfahren des Quartiermanagements Belm-Powe lassen sich in zwei Bereiche unterteilen. Zum einen werden schriftlich festgehaltene Pläne, Projektskizzen, Datenerhebungen sowie Abschlussberichte umgesetzt. Zum anderen konkretisiert sich das Management in Form von mündlich ergänzenden Planungen, Beobachtungen, Erfahrungsaustausch und Bewertungen „aus dem Bauch heraus“. Insbesondere diese schnell einsetzbaren mündlichen Managementverfahren haben in Belm einen hohen Stellenwert. Hoher Zeitdruck während der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen bei gleichzeitig begrenzten Zeit- und Personalressourcen erfordern schnelle Entscheidungsfindungsprozesse.

Mit dem Ziel, unnötigen Bürokratismus vorzubeugen, müssen die Vorschläge zur Verbesserung eines Quartiermanagements an den vorhandenen Managementabläufen und -strukturen ansetzen. Die Anforderung an formative Evaluation besteht folglich darin, neben der Optimierung der bestehenden schriftlichen Managementinstrumente (Pläne, Skizzen, Berichte) insbesondere zu einer Systematisierung

der schnellen sowie unbürokratischen Entscheidungsfindungsprozesse beizutragen. Die Entwicklung von Handlungsempfehlungen zur Optimierung dieser „intuitiven“ Managementvorgänge stellt sich als besonders schwierig dar: Zum einen sind diese Vorgänge sehr komplex und schwer beeinflussbar. Zum anderen fand die Unterstützung und Systematisierung „intuitiver“ Managementvorgänge bisher in den Evaluationskonzepten im Programm „Soziale Stadt“ noch keine ausreichende Berücksichtigung, so dass noch Forschungsbedarf besteht.

Literatur

AUSTERMANN, K. (2001): Monitoring und Controllingansätze in den NRW-Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf – Ein Überblick des aktuellen Entwicklungsstands. – In: INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (Hrsg.): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm. Dortmund. S. 16-19.

AUSTERMANN, K. (2003): Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“ – aktueller Stand. – In: INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (HRSG.) (2003): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 13. Februar 2003 in Köln. Dortmund. S. 3-12.

AUSTERMANN, K.; ZIMMER-HEGMANN, R. (2001): Empfehlungen für ein kontinuierliches Berichtswesen. – In: INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (Hrsg.) (2001b): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm. Dortmund. S. 12-15.

ARGEBAU – AUSSCHUSS FÜR BAUWESEN UND STÄDTEBAU UND AUSSCHUSS FÜR WOHNUNGSWESEN (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, zweite Fassung, Stand 01.03.2000. – In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Difu) (Hrsg.); BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (Auftraggeber): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin. S. 297-309.

BECKER, H. (2003): Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring. – In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Difu) (Hrsg.); BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (Auftraggeber): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin. S. 208-223.

BECKER, H.; BÖHME, C.; MEYER, U. (2003): Integrierte Handlungskonzepte – Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung. – In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Difu) (Hrsg.); BUNDESMINISTERIUM FÜR

VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (Auftraggeber): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin. S. 74-97.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (Hrsg.); BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (Auftraggeber) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin.

ESER, T. W. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. – In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. S. 327-339.

FROESSLER, D. R. (2002): Evaluierung als Beitrag zur Qualitätsentwicklung bei quartiersbezogenen Erneuerungs- und Entwicklungsansätzen. - In: Forum Wohneigentum. Nr. 3. Bonn. S. 152-157.

GEISS, S. (2002): Erfahrungen mit der Bewertung von Aufwertungsstrategien in Stadtteilen. Evaluation des Programms "Quartiersmanagement" in Berlin. - In: Forum Wohneigentum. Nr. 2. Bonn. S. 89-92.

GRIMM, G. (2004): Stadtentwicklung und Quartiermanagement. Entwicklung und Aufbau lokalspezifischer Organisations- und Steuerungsstrukturen. Verlag Klartext. Essen.

HAUBRICH, K.; LÜDERS, C. (2001): Evaluation - hohe Erwartungen und ungeklärte Fragen. - In: Diskurs. DJI Verlag. Nr. 3. München. S. 69-73.

INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (HRSG.) (2001B): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm. Dortmund.

INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (Hrsg.) (2002): Ziele und Indikatoren in der integrierten Stadteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 15. Juli 2002 in Dortmund. Dortmund.

INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (Hrsg.) (2003): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 13. Februar 2003 in Köln. Dortmund.

INSTITUT FÜR STADTENTWICKLUNG UND WOHNEN (ISW) (Hrsg.) (2002): Netzwerk integrierter Programme und Projekte (NIPP). Dokumentation des 3. Netzwerktreffens 4. April 2002. Frankfurt (Oder).

KÄMPER, A. (2002): Die Evaluierung und ihre Anschubwirkung auf die Maßnahmen. – In: INSTITUT FÜR STADTENTWICKLUNG UND WOHNEN (ISW) (Hrsg.) (2002): Netz-

- werk integrierter Programme und Projekte (NIPP). Dokumentation des 3. Netzwerktreffens 4. April 2002. Frankfurt (Oder). S. 18-30.
- KROMREY, H. (2001): Evaluation - ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. - In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, H. 2 (2001), S. 105 -131.
- KROMREY, H. (1995): Evaluation. Empirische Konzepte zur Bewertung von Handlungsprogrammen und die Schwierigkeiten ihrer Realisierung. – In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie (ZSE). 15.Jg 1995, H. 4. Juventus Verlag, Weinheim, S. 313 – 335.
- MÜLLER-REIMANN, K. (2002): Externe Evaluation in der Programm- und Projektarbeit von terre des hommes. Unveröffentlicht.
- RUIZ, M. (2002): Diskursive Zielanalyse und Indikatorenbildung im Rahmen stadtteilbezogener Controllingsysteme. – In: INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (Hrsg.) (2002): Ziele und Indikatoren in der integrierten Stadtteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 15. Juli 2002 in Dortmund. Dortmund.
- ROMMELSPACHER, TH. (2001): Ansprüche an Evaluation aus Sicht von Politik und Wissenschaft. – In: INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (Hrsg.) (2001): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm. Dortmund. S. 6-8.
- STAUDENMEYER, R. (2003): Der Evaluationsansatz des integrierten Stadtteilprogramms Köln-Chorweiler. – In: INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (Hrsg.) (2003): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadtteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 13. Februar 2003 in Köln. Dortmund. S. 3-12.
- STOCKMANN, R. (Hrsg.) (2000a): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. leske+budrich. Opladen.
- STOCKMANN, R. (2000b): Evaluation in Deutschland. – In: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. leske+budrich. Opladen. S. 11-39.
- STOCKMANN, R. (2002): Qualitätsmanagement und Evaluation – Konkurrierende oder sich ergänzende Konzepte? – In: Zeitschrift für Evaluation. Heft 2/2002. S. 209-243.
- URBANO (2003): URBAN II in der Dortmunder Nordstadt. Monitoring & prozessbegleitende Evaluierung. Angebot 6/2003. Düsseldorf. Unveröffentlicht.
- VV-Städtebauförderung (2002): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen. – In: DEUTSCHES

INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (Hrsg.); BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (Auftraggeber): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin. S. 310-315.

WOLLMANN, H. (2000): Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung. - In: STOCKMANN, R. (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. leske+budrich. Opladen. S. 195-232.

ZIMMER-HEGMANN, R. (2001): Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze – Probleme und Anforderungen. – In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.) (2001b): Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Reader zum Workshop in Hamm. Dortmund.

ZIMMER-HEGMANN, R. (2002): Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze, - In: Forum Wohneigentum. vhw Verlag. Nr. 2. Bonn. S. 84-88.

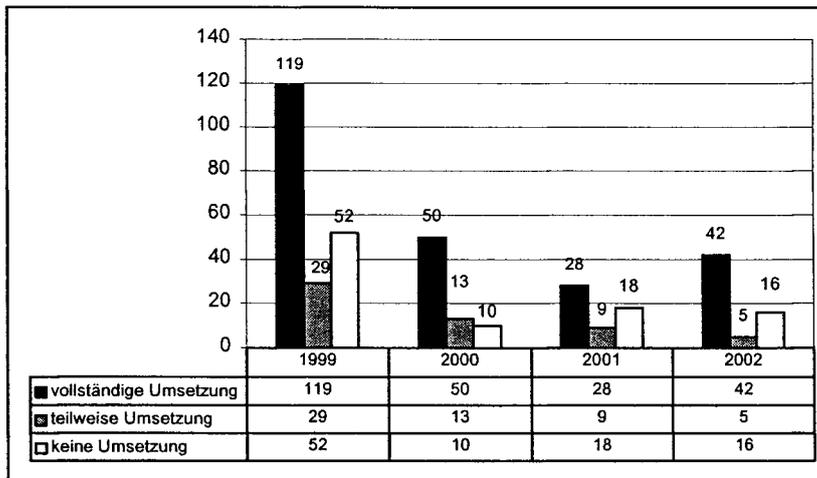
Nachkontrollen von Naturschutzmaßnahmen

1 Problemaufriss

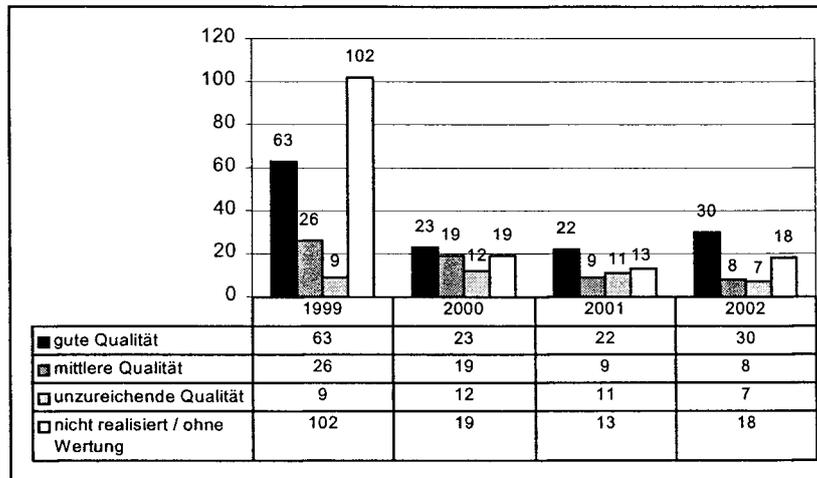
Umsetzungsdefizite von Naturschutzmaßnahmen, etwa der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung als Kompensation für auftretende Beeinträchtigungen zu leisten sind, sind mittlerweile vielfältig belegt (vgl. exemplarisch JESSEL ET AL. 2003, SCHMIDT ET AL. 2004, SCHWOON 1996, TISCHEW ET AL. 2004). Beispielsweise vermitteln über vier Jahre hinweg von 1999 bis 2002 im Auftrag des brandenburgischen Umweltministeriums durchgeführte stichprobenhafte Nachkontrollen von zusammen 391 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen das folgende, in Abbildung 1 wiedergegebene Bild.

Von den 391 kontrollierten Maßnahmen waren lediglich 239 Maßnahmen und damit 69 % vollständig umgesetzt sowie 56 Maßnahmen (14 %) teilweise; 96 Maßnahmen (25 %) waren nicht realisiert. Betrachtet man nun als Nächstes die Qualität, in der die Umsetzung erfolgte, konnte über die Jahre hinweg nur noch 48 % der Maßnahmen eine gute und 21 % eine mittlere Qualität attestiert werden; 13 % mussten als unzureichend eingestuft werden; der Rest war nicht realisiert oder musste ohne Wertung bleiben. Gängige Mängel waren etwa gegenüber den Genehmigungsunterlagen zu geringe Flächengröße und Anzahl der Pflanzen, mangelnde Pflanzqualitäten oder falsche Ausführung einer Maßnahme (z. B. un gelenkte Sukzession statt Extensivierung, d. h. eine Fläche wurde einfach sich selbst überlassen, anstatt sie wie vorgegeben mit bestimmten Auflagen weiter zu pflegen). Was drittens langfristige Pflege und Unterhaltung betrifft, konnte nur noch 18 % der Maßnahmen eine gute Qualität attestiert werden; in vielen Fällen war es allerdings auch nicht möglich, diesen Parameter zu bewerten, sei es, weil in den Unterlagen kontrollfähige Angaben fehlten, sei es weil sich die Überprüfbarkeit durchgeführter Pflegegänge vor Ort als schwierig erwies, so dass keine Wertung vorgenommen werden konnte (vgl. die Kategorie „nicht realisiert / ohne Wertung“ in Abb. 1).

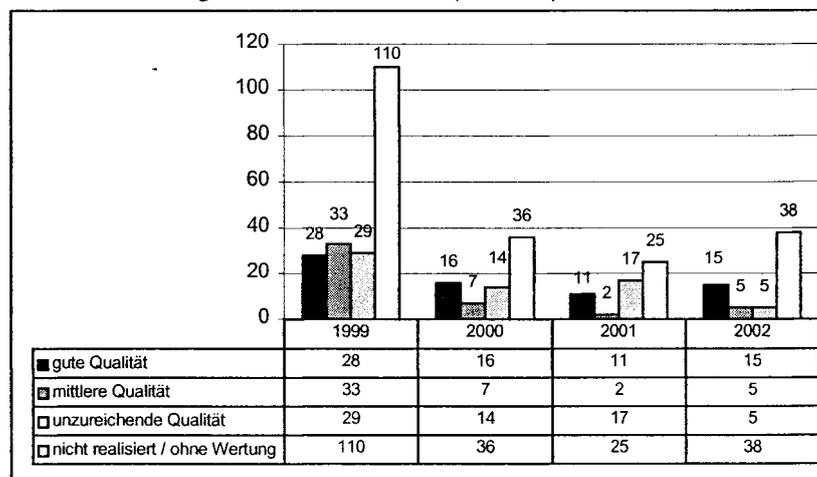
Abb. 1: Ergebnisse von zwischen 1999 und 2002 für das brandenburgische Umweltministerium durchgeführten Nachkontrollen, untergliedert nach der Vollständigkeit der Herstellung der 391 erfassten Maßnahmen, der Qualität ihrer Herstellung sowie der Qualität der Pflege Vollständigkeit der Herstellung aller Maßnahmen (n = 391).



Qualität der Herstellung aller Maßnahmen (n = 391).



Qualität der Pflege aller Maßnahmen (n = 391).



Quelle: JESSEL ET AL. 2003

Diese Ergebnisse vermitteln - zwar nicht statistisch abgesichert, aber aufgrund des Umfangs und der räumlichen Verteilung der erhobenen Stichprobe durchaus in der Tendenz – einen Eindruck über die Praxis der Eingriffsregelung in Brandenburg, aus dem insbesondere folgende Punkte festzuhalten sind:

- Die festgestellte Realisierung der Kompensationsmaßnahmen entspricht nicht den Anforderungen der Eingriffsregelung, da man prinzipiell von einer vollständigen Umsetzung aller Maßnahmen auszugehen hat (die festgesetzten Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind Bestandteile der Projektgenehmigungen und damit ist ihre Umsetzung rechtlich gesehen mit Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Vorhabens). Zudem waren überwiegend solche Vorhaben in diese Untersuchung einbezogen, bei denen nach Angaben der Naturschutzbehörden von einem guten Realisierungsgrad auszugehen war, d. h. das ermittelte Gesamtbild dürfte eher eine zu positive als eine zu negative Tendenz der Umsetzung der Eingriffsregelung widerspiegeln.
- Über die vier untersuchten Jahre zeigte sich jeweils derselbe Trend: Maßnahmen werden zwar qualitativ hochwertig realisiert, jedoch ist dann längerfristig ihr Zustand aufgrund schlechter oder unterbleibender Pflege nur noch als unzureichend einzustufen. Dies zeigt, dass es nicht ausreicht, Naturschutzmaßnahmen korrekt umzusetzen, sondern dass es auch darüber hinaus gewährleistet sein muss, dass ihre Pflege und Betreuung langfristig gesichert sind.
- Betrachtet man sich weiterhin die verschiedenen Maßnahmentypen im Vergleich, so fällt auf, dass bei Gehölzpflanzungen (die sonst eigentlich als relativ unproblematisch zu gelten haben) die Ausfälle besonders hoch sind. Eine mögliche Ursache können regionale Besonderheiten sein, etwa die vielen Sandböden in Brandenburg, die – verbunden mit einem trockenen Frühjahr – den Anwuchserfolg von Gehölzen, die einen beträchtlichen Anteil der kontrollierten Maßnahmen ausmachen, gering ausfallen lassen.

Bereits 1991 hat die Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) in ihren „Lübecker Grundsätzen des Naturschutzes“ zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung treffend festgehalten: „Auch wenn die Kompensationsmaßnahmen planerisch festgesetzt werden, ist nicht sicher, ob sie auch ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch nachhaltig gesichert wird.“ Dieses Zitat nimmt bereits auf verschiedene Punkte eines Umsetzungsprozesses der Kompensationsmaßnahmen Bezug, den es auch im Rahmen einer Nachkontrolle zu begleiten gilt.

Der mittlerweile gängig erhobenen Forderung nach systematischen Nachkontrollen bzw. „Erfolgskontrollen“ steht allerdings die Frage gegenüber, wie sich Erfolg im Naturschutz denn definiert: Der Zuschreibung von „Erfolg“ liegt eine Wertentscheidung zugrunde, die u. U. je nach Perspektive einzelner Akteure unterschiedlich ausfallen kann. Sie kann dabei nicht nur beinhalten, dass etwas „getan“, sondern auch, dass ggf. (Unerwünschtes) unterlassen, also erst gar nicht realisiert wird, und sich darüber hinaus auch auf neue Formen der Zusammenarbeit sowie das Anstoßen von Prozessen in den Köpfen erstrecken, indem etwa die Motivation der Beteiligten steigt, sich für Umweltbelange einzusetzen (vgl. Abb. 2). Gerade im

Akteursgeflecht der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, für deren Vollzug ja im Rahmen des sog. „Huckepackverfahrens“ die jeweiligen Genehmigungsbehörden zuständig sind und die Naturschutzbehörden lediglich im Zuge der Herstellung eines Be- oder je nach Ausgestaltung des Landesrechts auch des Einvernehmens zu beteiligen sind, spielen solche Kooperationsformen eine wesentliche Rolle, um die Umsetzung der Maßnahmen zu verbessern.

Abb. 2: Was ist „Erfolg“ im Naturschutz?

- **Es wird etwas getan**, etwa neue Schutzgebiete ausgewiesen, Hecken gepflanzt, Gewässer renaturiert.
- **Es wird etwas unterlassen**, beispielsweise auf die Ausweisung eines Bau- oder Gewerbegebietes oder auf das Umbrechen von Grünland zu Acker verzichtet.
- **Naturschutzziele, werden bei Planungen von Dritten berücksichtigt**, etwa bei der Anfertigung von Stellungnahmen oder der Ausweisung von Gewerbegebieten.
- **Es wird etwas initiiert**, z. B. ein kommunales Extensivierungsprogramm für Grünland angestoßen.
- **Die innere Motivation der Beteiligten für „umweltgerechtes“ Handeln ist gestiegen**, es werden – ggf. erst mit zeitlicher Verzögerung – Verhaltensänderungen angestoßen.
- **Neue Formen der Zusammenarbeit entstehen**, z. B. finden durch die Diskussionen im Rahmen der Planaufstellung angestoßen nunmehr regelmäßige Treffen zwischen der Verwaltung und den Landwirten oder zwischen Vertretern verschiedener Fachbehörden statt.
- **Prozesse werden angestoßen, die über den eigentlichen Plan bzw. das eigentliche Projekt hinaus Bestand haben** („Nachhaltigkeit“ im Sinne der Planung).

Quelle: nach KIEMSTEDT et al. 1999, ergänzt und verändert nach JESSEL & TOBIAS 2002, 436.

2 Kontrollansätze

Am Beispiel der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung lassen sich verschiedene Kontrollansätze von Naturschutzmaßnahmen verdeutlichen, die zugleich den Planungs- und Umsetzungsprozess von Kompensationsmaßnahmen fortlaufend begleiten sollten (vgl. hierzu näher JESSEL 2002). Ein Problem für die Verständigung stellt die z. T. sehr uneinheitliche Terminologie dar; so stehen in der Fachliteratur die Begriffe Funktions- und Wirkungskontrollen weitgehend synonym und werden die Ausdrücke Durchführungs- Umsetzungs- und Herstellungskontrolle parallel gebraucht. Tabelle 1 vermittelt einen Überblick, wobei im Folgenden die auf rechtliche Grundlagen zurückführbaren bzw. auch von der LANA (2002) verwendeten Begriffe weiter gebraucht werden. Wesentlich sind allerdings weniger definitorische Auseinandersetzungen, sondern die jedem

sche Auseinandersetzungen, sondern die jedem Kontrollschritt zugrunde liegenden spezifischen Problemstellungen und daraus abgeleiteten Untersuchungsfragen (vgl. Tabelle 1).

2.1 Plankontrolle

Plankontrollen sollen zunächst sicherstellen, dass die Planungsunterlagen kontrollfähige Aussagen u.a. hinsichtlich angestrebter Ziele, Art, Umfang, Ausgangszustand und Lage enthalten (vgl. Abb. 3). Diese Angaben sind Voraussetzung, um zu dokumentieren und sicherzustellen, dass die mit einer Maßnahme angestrebten Ziele erreicht werden. So traten etwa in den oben zitierten Kontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Brandenburg in den zugrunde liegenden Planunterlagen häufig folgende Mängel auf, die zu Umsetzungsdefiziten führten bzw. eine spätere Vor-Ort-Kontrolle erschwerten oder unmöglich machen (vgl. auch RUDOLF + BACHER ET AL. 2000a):

- Unkonkret formulierte Zielangaben (Beispiele: „Schaffung neuer Lebensräume“; „Erhöhung der Strukturvielfalt“), die keine Handhabe für eine spätere Kontrolle geben;
- unzureichend recherchierte bzw. nicht hinreichend dokumentierte Ausgangsbedingungen und eine Fehleinschätzung von Entwicklungspotenzialen, die zur Folge hatten, dass ausgeführte Maßnahmen die Kompensationsziele nicht erreichen konnten (Beispiele: Angestrebte Entwicklung von Sandmagerrasen auf einem ehemaligen, entsprechend aufgedüngten Ackerstandort; die beabsichtigte Entwicklung einer „Hecke mit Landschaftsrasen“ auf einem ehemaligen Ablagerungsstandort, auf dem die Gehölze nicht anwachsen konnten);
- naturschutzfachlich fragwürdige und von der Zielstellung her fachlich nicht nachvollziehbare Maßnahmen (Beispiele: Die Pflanzung von Gehölzen in bestehende Gehölzgruppen hinein oder die Anlage einer - im Übrigen in bester Qualität ausgeführten - Streuobstwiese in unmittelbarer Anbindung an einen Kiefernwald als hier untypisches Landschaftselement).

Tab. 1: Nachkontrollen in der Eingriffsregelung – Begriffliche Terminologie und in den einzelnen Schritten zu bearbeitende Fragestellungen

Oberbegriff	Fragestellungen	Bezeichnungen für Teilschritte, Synonyme
1 Plankontrolle	<ul style="list-style-type: none"> - Entsprechen Begleitplanung (LBP) und Ausführungsplanung (LAP) definierten Anforderungen, die eine spätere Kontrolle ermöglichen? 	Verfahrenskontrolle
2 Durchführungskontrolle	<ul style="list-style-type: none"> - Wurde eine Maßnahme nach Art, Umfang und Qualität, ggf. auch gemäß der verbindlichen Regelwerke fachgerecht und vollständig ausgeführt (z.B. sachgerechte Anlage eines Feldgehölzes; Oberbodenabtrag, Samenauswahl und Ansaat zur Anlage eines Magerrasens)? - Werden die zur Herstellung des Maßnahmenzieles notwendigen Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt (z.B. Wässerung der Gehölze, extensive Grünlandnutzung)? 	Umsetzungskontrolle Herstellungskontrolle
3 Funktionskontrolle	<ul style="list-style-type: none"> - Sind die ausgewählten Flächen von ihren Potenzialen/Voraussetzungen her für die angestrebten Ziele von Vermeidung, Ausgleich und Ersatz sinnvoll gewählt (-> Überprüfung der potenziellen Funktionserfüllung; z.B. eignet sich eine Fläche bezüglich Bodenart, Grundwasserstand, latentem Nährstoffeintrag zur Anlage eines Magerrasens)? - Sind bei der Auswahl der Flächen funktionsräumliche Beziehungen beachtet worden (z.B. Barriereeffekte, Zerschneidung, Lage von Teilflächen)? - Werden die Ausgleichs- und Ersatzflächen noch von anlagebedingten Wirkungen des Eingriffs beeinflusst (z.B. aufgrund räumlicher Nähe)? 	Kontrolle der potenziellen Funktionserfüllung: Plausibilitätskontrolle Potenzialkontrolle
	<ul style="list-style-type: none"> - Nehmen die durchgeführten Maßnahmen Entwicklung auf das in der Planung definierte Ziel? Treten die in der Planung prognostizierten Wirkungen ein, evtl. auch im Sinne eines sich abzeichnenden Trends (z.B.: Wie gestalten sich bei einer angelegten Hecke Aufwuchs, Vitalität, Artendynamik; findet auf einer vorgeesehenen Sukzessionsfläche tatsächlich Sukzession statt)? - Erreichen die Maßnahmen die beabsichtigte Wirkung? Wurde das Ziel eines funktionsgleichen Ausgleichs oder wertgleichen Ersatzes erreicht (-> Überprüfung der aktuellen Funktionserfüllung; z.B. Überprüfung eines angelegten Lebensraumes hinsichtlich biozoonotischer Ausstattung und gesamtträumlichem Zusammenhang)? 	Kontrolle der aktuellen Funktionserfüllung: Wirkungskontrolle Entwicklungskontrolle Tendenzkontrolle Zielerreichungskontrolle
4 Effizienzkontrolle	<ul style="list-style-type: none"> - Wie stellt sich der Mitteleinsatz im Vergleich zum erzielten Nutzen/Erfolg der Maßnahmen dar (Kosten-/Nutzen bzw. Aufwands-/Ertrags-Verhältnis)? - Ist dasselbe Ziel oder eine in ihrer Wirkung vergleichbare Maßnahme mit geringerem Aufwand zu erreichen? - Wie gestaltet sich die Effizienz der Nachkontrolle bzw. wie kann der Aufwand für spätere Nachkontrollen minimiert werden? (z.B. Minimierung des Aufwands durch gezielte Auswahl von Flächen für Nachuntersuchungen)? 	Effizienzkontrolle der Planung Effizienzkontrolle der Nachuntersuchung
	Oberziel: Umfassende Qualitätssicherung in der Eingriffsregelung	

Quelle: JESSEL 2002

Abb. 3: Wesentliche bei der Plankontrolle zu erhebende Aspekte

Elemente einer „Plankontrolle“:
<ul style="list-style-type: none">- Enthalten die Unterlagen alle Angaben, die später eine sinnvolle Nachkontrolle erlauben?- Art und Bezeichnung der Maßnahmen (ggf. in Abstimmung mit den Bezeichnungen landesspezifischer Kompensationsflächenkataster);- Angestrebter Zielzustand;- Lage der Maßnahmen (sowohl Übersichtsplan M 1 : 10.000 bis 1 : 25.000 zur Erleichterung der Auffindung im Gelände als auch exakte räumliche Verortung im Detailplan M 1 : 5.000 oder großmaßstäbiger);- Umfang und Ausgestaltung der Maßnahmen (z.B. Flächengröße, Anzahl zu pflanzender Exemplare und Pflanzgrößen, Breite und Länge linearer Strukturen);- Zeitpunkte der Maßnahmendurchführung sowie voraussichtliche Dauer bis zum Abschluss der Maßnahmenrealisierung;- Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sowie deren Zeitpunkte;- Ausgangszustand der Maßnahmenfläche;- Funktionaler Bezug zu den Eingriffsfolgen;- Aussagen zu Art, Häufigkeit, Zeitpunkten und Zielen von Kontrollen.

Quelle: nach RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN 2000b

2.2 Durchführungskontrolle

Im Rahmen von Durchführungskontrollen wird überprüft, ob die Maßnahmen ordnungsgemäß, d.h. vollständig am richtigen Ort und zum richtigen Zeitpunkt ausgeführt wurden. Die Bezeichnung „Durchführungskontrolle“ bietet sich für die Eingriffsregelung in Anlehnung an § 18 Abs. 5 des 2002 novellierten Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) an, der nunmehr vorgibt, dass die Länder weitere Vorschriften zur „Sicherung der Durchführung“ von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu treffen haben.

Aspekte, die in der Eingriffsregelung im Rahmen von Durchführungskontrollen erfasst werden sollten, sind in Abb. 4 zusammengestellt. Entscheidend ist dabei, dass es sich bei den meisten Kontrollen, die im Naturschutz bislang durchgeführt werden, um derartige Durchführungskontrollen handelt, die zwar oft unter dem Etikett einer „Erfolgskontrolle“ laufen, dabei aber noch keine echten Erfolgs-, d. h. Wirkungsnachweise liefern! Jedoch stellt die korrekte Durchführung von Maßnahmen eine wichtige Grundlage für ihren späteren Erfolg dar.

Abb. 4: Wesentliche bei der Durchführungskontrolle zu erhebende Aspekte

Elemente einer „Durchführungskontrolle“
<ul style="list-style-type: none">- Sind die Maßnahmen ordnungsgemäß ausgeführt hinsichtlich- Lage der Fläche bzw. Maßnahme (Verortung gemäß Plandarstellung);- Flächengröße bzw. Umfang (ha, lfm, Stck.);- Zeitpunkt der Maßnahmendurchführung (Dauer bzw. zeitlicher Bezug zum Bauvorhaben);- Landschaftsbaulicher Arbeiten (z.B. Ufergestaltung, Bau von Sohlschwellen u.a.);- Pflanzarbeiten (Arten, Qualitäten, Pflanzschemata);- Fertigstellungspflege (z.B. Mähen, Wässern);- der Berücksichtigung sonstiger Aspekte (z.B. ordnungsgemäße Befestigung der Bäume);- Maßnahmen zur Dauerpflege.

Quelle: nach RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN 2000b

2.3 Funktionskontrolle

Funktionskontrollen prüfen die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen, d. h. mit ihnen wird untersucht, ob die angestrebten Maßnahmenziele erreicht werden können, bereits erreicht sind bzw. weiter erfüllt werden. Für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist der Begriff der Funktionskontrolle insoweit zielführend, als auch das Bundesnaturschutzgesetz (§ 19 Abs. 2 BNatSchG) von den zu kompensierenden „Funktionen“ spricht: Sind diese wieder hergestellt oder in gleichwertiger Weise ersetzt, sind die Anforderungen an einen naturschutzrechtlichen Ausgleich bzw. Ersatz erfüllt bzw. kann von einem Erfolg der Maßnahmen gesprochen werden.

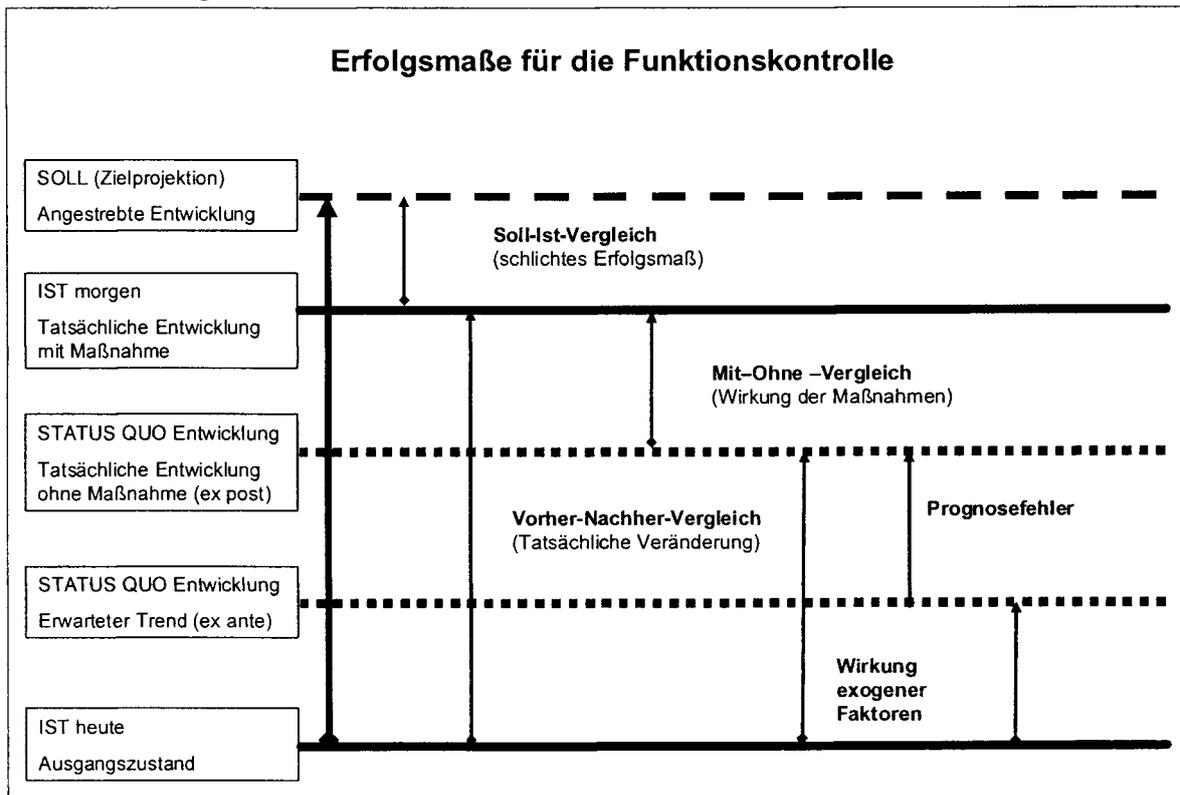
Für Nachkontrollen, die über eine reine Durchführungskontrolle hinausreichen, gibt es unterschiedliche prinzipielle Herangehensweisen (Abb. 5; vgl. auch WEY 1984):

- Vorher-Nachher-Vergleich: Beschreibung des Unterschiedes zwischen dem eingetretenen Ergebnis und den Zustand vor Durchführung einer Maßnahme; eine detaillierte, vorab zu treffende Zielvorgabe ist dabei nicht erforderlich;
- Mit-Ohne-Vergleich: Mit gleichen Methoden wird der Zustand nach durchgeführter Maßnahme mit dem Zustand der Fläche ohne Maßnahme verglichen. Dazu benötigt man Referenzflächen, auf denen die Maßnahme oder Auflage nicht durchgeführt worden ist und die von ihren Voraussetzungen der Maßnahmenfläche möglichst ähnlich sind.
- Soll-Ist-Vergleich: Vergleich des jeweils erfassten Ist-Zustandes einer Maß-

nahmenfläche mit vorab definierten Zielen.

Mit Blick auf Funktionskontrollen in der Eingriffsregelung sind Aussagekraft und Einsatzmöglichkeiten dieser Herangehensweisen dabei differenziert zu sehen (vgl. auch JESSEL 2002, 233): Beim Soll-Ist-Vergleich müssen bereits zu Projektbeginn konkrete und möglichst eindeutig messbare (d.h. am besten quantifizierbare) Ziele festgelegt sein. Dies hat den Vorteil, dass eine klare Beurteilungsgrundlage vorhanden ist und dadurch unterschiedliche Bewertungen des eingetretenen Ergebnisses verhindert werden. Ein Nachteil eines reinen Soll-Ist-Vergleiches ist es jedoch, dass einzelne Wirkungsbeziehungen ausgeblendet bleiben: Mit ihm wird lediglich bestimmt, ob und wie weit ein normativ vorgegebenes Ziel erreicht wird, ohne zu differenzieren, was dabei auf die Leistungen der Maßnahme und was auf andere, gleichzeitig wirkende Einflüsse zurückzuführen ist. Beispielsweise kann eine beabsichtigte Erhöhung der Populationen wiesenbrütender Vogelarten u.U. gar nicht auf die Wirkungen der betreffenden Extensivierungsmaßnahme zurückzuführen sein, sondern darauf, dass in der Umgebung die entsprechenden Lebensräume stark abgenommen haben und so eine verstärkte Besiedelung noch geeigneter Flächen erfolgt. Auch beim Vorher-Nachher-Vergleich lässt sich kein eindeutiger Wirkungsbezug herstellen; allerdings wird hier der Ausgangszustand der Maßnahmenflächen umfassend dokumentiert und lässt sich die Veränderung einzelner Parameter differenziert nachvollziehen. Als Bestandteil von Funktionskontrollen eignet sich daher besonders der Mit-Ohne-Vergleich: Über die hier anzulegenden Referenzflächen kann am ehesten der systematische Nachweis geführt werden, welche Auswirkungen auf die durchgeführte Maßnahme und welche auf andere Einflüsse zurückgehen. Was hier allerdings fehlt, ist der Zielabgleich.

Abb. 5: Erfolgsmaße für die Funktionskontrolle



Quelle: eigene Darstellung

Im Regelfall bietet sich daher eine Kombination verschiedener Ansätze an. Deutlich wird so aber auch, dass ein simpler Vergleich des Zustandes vor und nach erfolgter Kompensationsmaßnahme für anspruchsvollere Funktionskontrollen nicht ausreicht, sondern dass hier rechtzeitig im Vorlauf geeignete Referenzflächen bzw. -standorte bestimmt und dokumentiert werden müssen. Ggf. muss bei Funktionskontrollen dabei zwischen Zielerreichung und Wirkungsbezug differenziert werden, d. h. ob ein Nachweis der Zielerreichung als ausreichend erachtet wird oder ob es darüber hinaus noch angesagt ist, einen konkreten Wirkungsbezug herzustellen, d. h. nachzuweisen, dass es tatsächlich die eingeleiteten Maßnahmen waren, denen dies ursächlich zu verdanken ist.

Eine weitergehende Funktionskontrolle, die nachweist, ob die umgesetzten Maßnahmen auch tatsächlich die beeinträchtigten Funktionen kompensieren und damit die ihnen zugedachte Wirkung für den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild erreichen, ist zudem wegen der oft jahrzehntelangen Entwicklungszeiten vieler Naturschutzmaßnahmen (wie etwa strukturreichen Wäldern oder Magerrasen) zum heutigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Vielfach kann nur eine erste prognostische Abschätzung getroffen werden, ob eine Fläche bzw. Maßnahme sich von ihren Voraussetzungen her eignet, bestimmte Funktionen zu erfüllen (Kontrolle der potenziellen Funktionserfüllung, auch: Plausibilitätskontrolle, Potenzialkontrolle, vgl. Abb. 5) bzw. ob die eingeleitete Entwicklung tatsächlich Richtung auf das beabsichtigte Ziel nimmt (Entwicklungskontrolle, Tendenzkontrolle, vgl. Abb. 5). Im offenen System Landschaft ist aufgrund der vielen Interdependenzen die ohnehin unsichere Extrapolation von Trends dabei nicht ohne weiteres möglich. Auch stehen im Regelfall keine kontinuierlichen Zeitreihen, sondern nur Bestandserfassungen einzelner Zeitschnitte zur Verfügung. Funktionskontrollen erweisen sich daher häufig als zu bewältigendes Prognoseproblem: Im Rahmen einer Wirkungsanalyse sind zunächst die Faktoren zu beschreiben, von denen eine erhebliche Beeinflussung des künftigen Zustandes erwartet werden kann (JESSEL 2002, 234). Neben der prinzipiellen Eignung des Maßnahmentyps für das angestrebte Ziel sind solche Einflussgrößen die planerischen und die standörtlichen Voraussetzungen (wie Nährstoffpotenzial, Wasserverfügbarkeit und Azidität), der Einfluss der Umgebung (der etwa bezüglich Arteninventar und Lieferbiotopen, aber auch evtl. gegebener Beeinträchtigungen eine Rolle spielt) und die Standortgerechtigkeit der Artenwahl. Aufgrund der ermittelten Wirkungszusammenhänge sind dann prüffähige Hypothesen zu formulieren, und auf dieser Grundlage, etwa in Form von Szenarien, Entwicklungsprognosen für die einzelnen Maßnahmenflächen zu erstellen. Einzubinden ist auch das Ergebnis der Durchführungskontrolle: Es kann erste Aufschlüsse geben, ob die Grundlage für eine später dann mögliche Funktionserfüllung gelegt ist (beispielsweise ist das Erreichen des Entwicklungsziels beeinträchtigt wenn nicht gar ausgeschlossen, sollten bereits zu Beginn hohe Pflanzausfälle auftreten, ohne dass nachgepflanzt wird).

2.4 Effizienzkontrolle

Effizienzkontrollen betrachten, wie sich die eingesetzten (personellen, finanziellen, materiellen) Mittel im Vergleich zum erzielten Nutzen bzw. Erfolg einer Maßnahme darstellen (Kosten-Nutzen- bzw. Aufwands-Ertrags-Verhältnis). Im Hintergrund steht die Frage, ob dasselbe Ziel oder eine in ihrer Wirkung vergleichbare Maßnahme auch mit geringerem Aufwand zu erreichen ist. Da neben naturwissenschaftlichen hier auch ökonomische Kriterien zu integrieren sind, ist ein eigener methodischer Ansatz nötig.

Hervorzuheben ist, dass dabei neben der Planung auch die Nachkontrollen selbst einer Effizienzbetrachtung unterliegen können. Dies gilt gerade auch für die Eingriffsregelung, da hier nicht in jedem Fall das ganze Spektrum an Nachuntersuchungen zum Einsatz kommen wird, sondern u. a. dem rechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend sowie gemäß der in der Verwaltung vorhandenen Arbeitskapazitäten eine begründete Auswahl und Prioritätensetzung zu treffen ist.

3 Konsequenzen

In der Zusammenschau wird so ein weit gespannter Ansatz und Anspruch von Nachkontrollen deutlich, die in der Eingriffsregelung als *prozessbegleitendes Steuerungsinstrument* eingesetzt werden können, mit dem letztlich eine umfassende Qualitätssicherung bezweckt wird (vgl. Tabelle 1).

Dessen eingedenk, dass Erfolg sich auch an den Denk- und Handlungsprozessen bemisst, die in den Köpfen angestoßen werden, ist es wichtig, dabei auch den *Akteursbezug* herzustellen. So war es wesentliches Anliegen der in Brandenburg durchgeführten Nachkontrollen, aus dem kontrollierten Maßnahmenrepertoire aussagekräftige Beispiele und Diskussionspunkte auszuwählen, die dann auf so genannten „Landschaftsschauen“ gemeinsam mit den Beteiligten (insbes. Naturschutz- und Genehmigungsbehörden, Vorhabensträgern, beteiligten Planern) möglichst vor Ort erörtert wurden. Die Zielsetzung dieser Landschaftsschauen bestand darin,

- beispielhafte Positiv- und Negativaspekte realisierter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen öffentlichkeitswirksam anhand von Fallbeispielen darzustellen,
- daran geknüpfte Fragestellungen gemeinsam mit den am Verfahren Beteiligten zu erörtern, um den wechselseitigen Informationsaustausch zu fördern und Abhilfe bei festgestellten Defiziten zu schaffen,
- und so letztlich den ordnungsrechtlichen Ansatz der Eingriffsregelung um kooperative Elemente zu ergänzen.

Die Resultate der Landschaftsschauen flossen mit in eine Handlungsanleitung ein, die Hinweise zur Durchführung von Nachkontrollen, zu dabei erforderlichen Prioritätensetzungen sowie über Vorgehensweisen und Zuständigkeiten bei der Behe-

bung von Mängeln gibt, dabei aufgrund der aktuellen Ergebnisse jährlich fortgeschrieben wurde und über das brandenburgische Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR) im Internet abrufbar ist (Internetzugang über: <http://www.mlur.brandenburg.de/n/umsetzun.htm>). Da infolge des sog. „Huckepack-Verfahrens“ der Eingriffsregelung die Behörde, die für die Genehmigung des Eingriffs zuständig ist, auch für die Vollzugsüberwachung und die vorhabensbezogenen Kontrollen verantwortlich ist, waren eine wichtige Zielgruppe auf diesen Veranstaltungen die Genehmigungsbehörden: Eine wesentliche Aufgabe lag darin, ihnen plausibel zu machen, die Festsetzung derartiger Kontrollen als Teil der ihnen obliegenden Vollzugsüberwachung zu akzeptieren, die für die Ausgestaltung der Genehmigungsbescheide diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten stärker auszuschöpfen und sich dabei des Sachverständs der Naturschutzbehörden zu bedienen. Letzten Endes war aber auch der psychologische Aspekt nicht zu vernachlässigen, der vor allem bei der Akteursgruppe der Vorhabensträger dadurch erreicht wurde, dass Nachkontrollen und Landschaftsschau jedes Jahr in einem anderen regionalen Schwerpunkt bzw. Landkreis in Brandenburg durchgeführt wurden.

Vor dem Hintergrund, dass auch die Nachkontrolle selbst unter Effizienzgesichtspunkten zu erfolgen hat, wurden aus dem angesammelten Fundus an kontrollierten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen des weiteren Hinweise abgeleitet, bei welchen Maßnahmentypen in der Kontrolle unter Berücksichtigung der regionalen Spezifika in Brandenburg künftig Schwerpunkte gesetzt werden sollten (hierzu näher JESSEL ET AL. 2003, 149; RUDOLF + BACHER ET AL. 2002). Denn es zeigte sich, dass die aus der Literatur sowie allgemeinen Rahmenbedingungen (z. B. der zeitlichen Dauer der Maßnahmenentwicklung) theoretisch ableitbaren Risiken nicht unbedingt mit den konkreten Erfahrungswerten übereinstimmten.

Beispielsweise müsste man bei dem Maßnahmentyp „Anlage von Laubwäldern“ aufgrund der sehr langen Entwicklungszeiten theoretisch ein sehr hohes Entwicklungsrisiko unterstellen. Nach einer Auswertung der Kontrollergebnisse lag es jedoch nur im mittleren Bereich, wahrscheinlich weil hier noch andere, außerhalb einer naturwissenschaftlichen Kennzeichnung liegende Faktoren zum Tragen kamen. Dies betrifft insbesondere die Trägerschaft, da derartige Maßnahmen oft von der Forstverwaltung selbst durchgeführt werden bzw. sich diese dann häufig ihrer weiteren Entwicklung und Pflege annimmt. Anders hingegen sah es bei Gehölzpflanzungen in der freien Landschaft aus: Eine Literatúrauswertung unter Einbeziehung der theoretisch gegebenen Unsicherheiten würde hier nur ein mittleres Risiko ausweisen. Tatsächlich jedoch waren Hecken und Gebüsche (wahrscheinlich aufgrund der speziellen klimatischen Bedingungen Brandenburgs mit geringen Niederschlägen, hoher sommerlicher Verdunstung und einem hohen Anteil an Sandböden) in Anwuchs und Entwicklung besonders hohen Risiken ausgesetzt, so dass hier besonders hoher Kontrollbedarf gegeben ist.

4 Folgerungen

Zur Nachkontrolle von Naturschutzmaßnahmen, speziell in der Eingriffsregelung, lassen sich abschließend folgende Aussagen zusammenfassen:

- Mit Nachkontrollen naturschutzrechtlicher Instrumente und Maßnahmen werden verschiedene Fragestellungen verfolgt, die die einzelnen Schritte des Planungs- und Umsetzungsprozesses begleiten sollten. Damit sollte über solche Kontrollen letztlich ein umfassendes Qualitätsmanagement angestrebt werden.
- Der Nachweis eines echten Wirkungsbezugs von Naturschutzmaßnahmen gestaltet sich bereits von den erkenntnistheoretischen Voraussetzungen her schwierig, da Landschaften offene Systeme mit vielen darin wirksamen Einflussgrößen sind (Wirkungskontrolle als Prognoseproblem). Hinzu kommt, dass oft von sehr langen Entwicklungszeiten auszugehen ist, bis der angestrebte Zielzustand erreicht ist.
- Bei vielen der für Naturschutzmaßnahmen durchgeführten Nachkontrollen handelt es sich daher bislang nicht um echte Erfolgsnachweise, sondern um Durchführungskontrollen (die lediglich die korrekte Durchführung einer Maßnahme überprüfen) und Tendenzkontrollen (die aufzeigen, ob die Entwicklungstendenz in die richtige Richtung weist). Für einen echten Wirkungsnachweis müssen verschiedene Kontrollansätze miteinander kombiniert werden; auf jeden Fall bedarf es dazu eines „Mit-Ohne-Vergleichs“ auf Referenzflächen.
- Wesentlich ist bei Nachkontrollen eine Rückkopplung zu den Akteuren (da „Erfolg“ im Naturschutz auch das widerspiegelt, was sich in den Köpfen abspielt bzw. über die eigentliche Maßnahme hinaus an Umsetzungs- und Kooperationsprozessen angestoßen wird). Möglichkeiten sind die (öffentlichkeitswirksame) Vorstellung und gemeinsame Erörterung von Positiv- und Negativbeispielen sowie die gezielte Unterstützung der Genehmigungs- und Naturschutzbehörden bei Prioritätensetzungen.

Literatur

JESSEL, B. (2002): Nachkontrollen in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Anforderungen und methodischer Rahmen. Naturschutz und Landschaftsplanung 34. Jg., H. 8, S. 229-236.

JESSEL, B. & TOBIAS, K. (2002): Ökologisch orientierte Planung. Eine Einführung in Theorien, Daten und Methoden. UTB Nr. 2280, Ulmer, Stuttgart.

JESSEL, B.; RUDOLF, R.; FEICKERT, U. & WELLHÖFER, U. (2003): Nachkontrollen in der Eingriffsregelung – Erfahrungen aus 4 Jahren Kontrollpraxis in Brandenburg. In: Naturschutz und Landschaftspflege in Brandenburg, 12. Jg., H. 4, S. 144-149.

- KIEMSTEDT, H.; MÖNNECKE, M. & OTT, S. (1999): Erfolgskontrolle örtlicher Landschaftsplanung. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), BfN-Skripten 4, Bonn-Bad Godesberg.
- LANA (LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG 1991): Lübecker Grundsätze des Naturschutzes. Grundsatzpapier, verabschiedet von der 57. LANA-Vollversammlung am 06.12.1991 in Lübeck.
- LANA (LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG 2002): Grundsatzpapier zur Eingriffsregelung nach den §§ 18-21 BNatSchG. Entwurf, Dez. 2002.
- RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN (2000a): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung - Handlungsanleitung zur Sicherung des Maßnahmenerfolgs. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, November 2000. Im Internet veröffentlicht unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/hand_anl.pdf
- RUDOLF + BACHER JESSEL & U-PLAN (2000b): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung. – Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, November 2000, 25 Seiten; im Internet veröffentlicht unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/er_2000.pdf.
- RUDOLF + BACHER, JESSEL. & U-PLAN (2002): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung 2002 – Handlungsanleitung Biotopschutz nach § 32 BbgNatSchG und Eingriffsregelung. Schnittstellen, Anknüpfungspunkte, Spezifika. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 22 S. Im Internet veröffentlicht unter: <http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/erfolgsk2.pdf>
- SCHMIDT, M.; REXMANN, B.; TISCHEW, S. & TEUBERT, H. (2004): Kompensationsdefizite bei Straßenbauvorhaben und Schlussfolgerungen für die Eingriffsregelung. Naturschutz und Landschaftsplanung, 36. Jg., H. 1, S. 5-13.
- SCHWOON, G. (1996): Sicherung, Pflege und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen am Beispiel von Straßenbauvorhaben des Bundes und des Landes Niedersachsen. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.
- TISCHEW, S.; REXMANN, B.; SCHMIDT, M.; TEUBERT, H. & KRUG, B. (2004): Erfolgskontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an der Bundesautobahn A 14 zwischen Halle und Magdeburg. Berichte des Landesamtes für Umweltschutz Sachsen-Anhalt, Sonderheft 1/2004.
- WEY, H. (1994): Effizienzkontrollen bei Naturschutzgroßprojekten des Bundes. Schr.-R. f. Landschaftspflege und Naturschutz, H. 40, S. 187-197.

Landschaftsrahmenplanung in Brandenburg

Evaluation ihrer Erst-Implementation in den 90er Jahren

1 Einführung

Mit dem 1992 verabschiedeten ersten brandenburgischen Naturschutzgesetz wurden umfangreiche Anforderungen an die Effektivierung aus der Fach- und Fachrechtsdiskussion der 80er Jahre zur damals erhofften Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes aufgegriffen und in Vorgaben, u. a. für die Landschaftsplanung, umgesetzt.

Etwa zeitgleich wurde in Brandenburg mit der flächendeckenden Erarbeitung und Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen begonnen. Neben den präzisen gesetzlichen Vorgaben für die Landschaftsrahmenplanung wurden vergleichsweise einheitliche und detaillierte fachliche Vorgaben zur Struktur, zum Inhalt sowie zur Integration in die Regionalplanung erarbeitet. Die Implementation politischer Programme und Verwaltungsentscheidungen ist bekanntermaßen stets problembehaftet, wobei nur die Problemintensität unterschiedlich ist. Man durfte davon ausgehen, dass auch die brandenburgische Landschaftsrahmenplanung hier keine Ausnahme bilden würde. Viele Implementationsvorhaben erkennen die damit verbundenen Probleme nicht oder beachten sie zu wenig. Die Gründe für auftretende Probleme können in einem schlechten Start, unzutreffenden Diagnosen, verborgenen Absichten, fehlerhafter Planung, übermäßig restriktiven Techniken und Instrumenten sowie dem Fehlen von Feedbacks liegen. Die Folgen sind Mängel oder gar ein Scheitern der Implementation.

Von wissenschaftlicher Seite stellte sich die Frage, ob es bei diesen günstigen Rahmenbedingungen gelungen war, bisherige Probleme der Implementation der Landschaftsrahmenplanung zu lösen, wie das die Fachvorschläge zur Effektivierung der Landschaftsplanung erwarten ließen.

Mit der vollständigen Erarbeitung der meisten brandenburgischen Landschaftsrahmenpläne in einem engen Zeitfenster von etwa vier bis sieben Jahren nach Einführung des Naturschutzgesetzes bestand eine historisch bisher einmalige Chance, das Ergebnis eines intensiv begleiteten Implementationsvorgangs durch eine systematisch vergleichende Auswertung zu evaluieren. Das waren günstige Voraussetzungen für ein Feedback zur Implementation und die Überprüfung bisheriger Diagnosen zur Effektivierung der Landschaftsplanung im Allgemeinen sowie der Landschaftsrahmenplanung im Speziellen.

Die nachfolgende Darstellung vermittelt eine Übersicht über den Evaluationsansatz und einige wichtige Ergebnisse.

2 Der Evaluationsansatz

Die Ansatzpunkte für die Untersuchungen bildeten die drei gesetzlich vorgesehenen Implementationsbereiche. Der erste Adressat ist die Naturschutzverwaltung selbst (interne Implementation). Die beiden anderen Bereiche zielen auf unterschiedlich genau fassbare externe Adressaten (externe Implementation). Dies sind die Regionalplanung und der breit gefächerte, schwerer fassbare Akteursbereich aller übrigen Fachplanungen und Nutzungen.

Die Ausgangsthesen und die Untersuchungsansätze für die Evaluation wurden aus der Exploration von Fachliteratur, der Auswertung der Landschaftsrahmenpläne sowie eigenen Erfahrungen im Umgang mit dem Instrument gewonnen. Zur Beurteilung der naturschutzinternen Implementation wurden alle brandenburgischen Landschaftsrahmenpläne ausgewertet und Interviews mit Vertretern verschiedener Aufgabenbereiche der planaufstellenden Naturschutzbehörden (Landschaftsplanung, Eingriffsregelung, Artenschutz, Vertragsnaturschutz etc.) geführt. Von Interesse waren dabei u. a. Fragen nach der Wirkungstiefe der Planung in den planaufstellenden Behörden.

Der erforderliche externe Beitrag zur Umsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist sehr umfangreich. Im Rahmen der Interviews wurden die planaufstellenden Naturschutzbehörden deshalb auch zu ihrer Kooperation mit den Fachplanungen/Nutzungen und der Regionalplanung befragt. Ergänzend wurde eine Befragung betroffener externer Akteure vorgenommen (zur Auswahl vergleiche Kap. 5.2.2).

Die Landschaftsplanung ist eine staatliche Planung. Die brandenburgischen Landschaftsrahmenpläne werden von Naturschutzbehörden, staatlichen Planungsträgern, aufgestellt. Es war deshalb zu erwarten, dass verwaltungstechnische Rahmenbedingungen, die Struktur und Organisationsform der Planungsbeteiligten und ihre Kompetenzen, eine erhebliche Rolle für die Beurteilung des Implementationsvorgangs spielten. Diese Rahmenbedingungen entscheiden beispielsweise darüber, welche Möglichkeiten dem Implementeur oder Träger der Landschaftsrahmenplanung zur Durchsetzung seiner Ziele zur Verfügung stehen, wo er Einfluss nehmen kann, wo dieser endet oder beschränkt ist.

Dies hat Konsequenzen für die Aufgabenwahrnehmung. So erweist sich die sektorale Zuständigkeitsstruktur und Organisationsform der Verwaltung für die Wahrnehmung querschnittsorientierter Aufgaben in vielen Tätigkeitsfeldern als Hemmnis. In sozialwissenschaftlichen Disziplinen wie der Soziologie, der Politikwissenschaft und den Verwaltungswissenschaften haben sich eine Reihe von Arbeiten mit der Bedeutung und Struktur von Organisationen im Allgemeinen und der Verwaltung im Speziellen, beschäftigt. Weil diese Erkenntnisse für die Beurteilung möglicher Implementationsprobleme große Bedeutung haben können, wurden solche in den verwaltungswissenschaftlichen Bereich hineinreichenden Überlegungen in die Betrachtung einbezogen.

3 Die Implementationsziele

Für die die Evaluation war zunächst die Frage nach den beabsichtigten Zielen der Implementation zu beantworten. Die Abgrenzung und Darstellung dieser Ziele bildete die Grundvoraussetzung für die hier vorgestellte Untersuchung. Der Erfolg einer Implementation kann letztlich nur an ihren Zielen gemessen werden. Dabei wurden explizit gesetzlich formulierte Ziele von impliziten, durch den Implementeur verfolgten Zielen unterschieden.

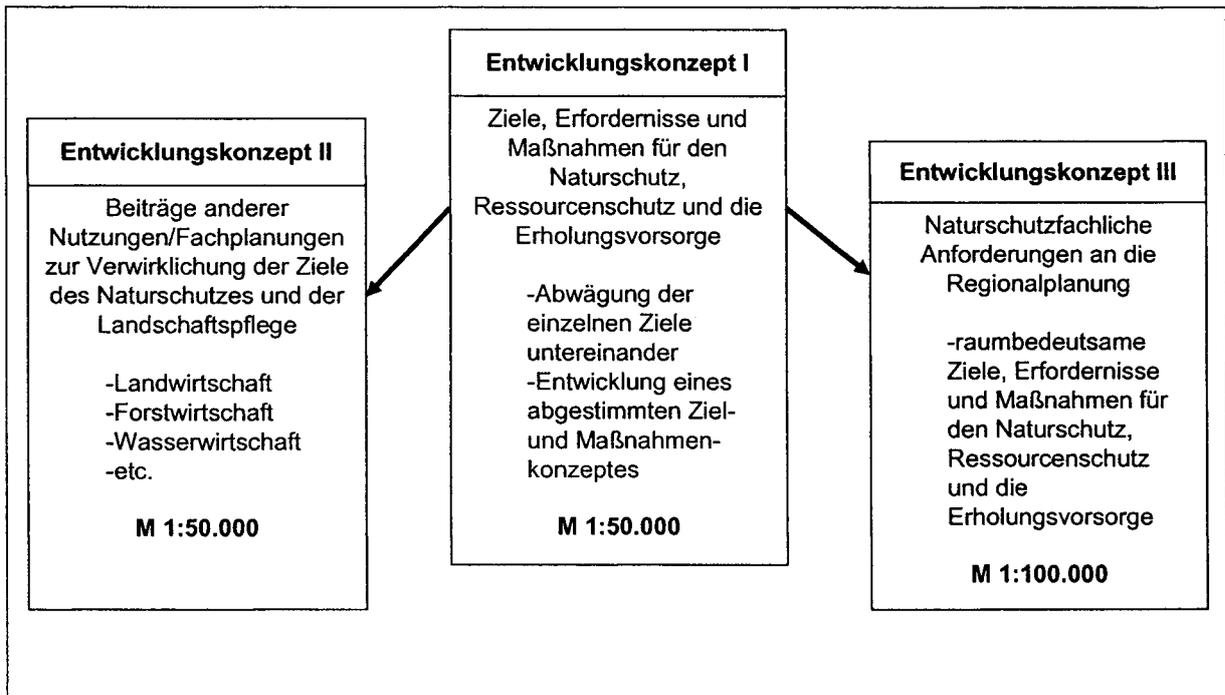
3.1 Explizit gesetzlich formulierte Ziele

Damit sind Ziele gemeint, die im Implementationsprogramm, dem brandenburgischen Naturschutzgesetz, direkt zum Ausdruck kommen und damit unmittelbarer Ausdruck des gesetzgeberischen Willens sind. Dazu gehören:

- die flächendeckende Darstellung und Begründung der Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes
- die Aufgabe der Beitrag zur Verwirklichung der Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes zu sein
- die Bearbeitung von gesetzlich festgelegten Mindestinhalten,
- das Übertragen der Zuständigkeit für die Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne an die Fachverwaltung (Naturschutzbehörde), um die fachliche Qualität der Pläne zu sichern
- die Bereitstellung von Interventionsmöglichkeiten für die oberste Naturschutzbehörde, um Aufstellung und Qualität der Pläne ggf. durchzusetzen (Genehmigungserfordernis, Übernahme von Aufgaben etc.)
- die Adressatenorientierung durch eine dreifache Ausrichtung der Landschaftsrahmenplanung als
 - a) Fachplan des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
 - b) Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege zur Raumordnung
 - c) Formulieren fachlicher Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege an Dritte

(Vgl. §§ 4 – 6 BbgNatSchG)

Abb. 1: Die dreifache Ausrichtung der Landschaftsrahmenplanung im Kartenkonzept der brandenburgischen Landschaftsrahmenplanung



Quelle: verändert nach SCHARPF, REIN 1995

3.2 Implizit durch den Implementeur verfolgte Ziele

Diese vorwiegend fachlich begründeten Ziele, ergeben sich nicht unmittelbar aus den gesetzlichen Vorgaben, dem Implementationsprogramm. Sie sind aus der Fachdiskussion heraus entstanden und mit der Einführung der Landschaftsrahmenplanung in Brandenburg vom Implementeur, der obersten Naturschutzbehörde, zur Effektivierung der Landschaftsrahmenplanung in den Implementationsprozess eingebracht wurden. Dazu gehören u. a.

- die Verkürzung der Bearbeitungszeiten,
- die Sicherung der fachlichen Qualität bei engen Zeitvorgaben,
- die Stärkung der planerischen Aussagen,
- die bessere Adressatenorientierung der planerischen Aussagen,
- das Formulieren von Umweltqualitätszielen,
- das Vereinheitlichen der Legenden,
- das Verbessern der Integrationsfähigkeit in die Regionalplanung sowie
- die besondere Berücksichtigung der Situation in Großschutzgebieten und Braunkohletagebauen.

Zur Durchsetzung der explizit gesetzlichen sowie der impliziten Ziele standen dem Implementeur Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung, die es in dieser Form für die fachliche Erarbeitung von Landschaftsrahmenplänen bisher nicht gegeben hatte.

- a) Genehmigung der Planentwürfe durch das zuständige Ministerium (Implementeur) (Vgl. § 6 Abs. 2 BbgNatschG).

Um nachvollziehbare Kriterien für die Genehmigung zu erhalten, hat der Implementeur ausführliche fachliche Vorgaben erarbeitet, die zur Prüfung der eingereichten Landschaftsrahmenpläne vor ihrer Genehmigung herangezogen wurden.

- b) Durchsetzbarkeit der Planaufstellung (vgl. § 6 Abs. 4 BbgNatSchG).

Wird trotz Erfordernis kein Landschaftsrahmenplan durch die zuständige untere Naturschutzbehörde aufgestellt, kann die oberste Naturschutzbehörde eine Frist zur Aufstellung setzen und bei Nichteinhaltung die Aufstellung des Landschaftsrahmenplans an sich ziehen.

- c) Fachaufsicht, Weisungsmöglichkeiten innerhalb des Behördenstrangs

Da die Träger der Landschaftsrahmenplanung nachgeordnete Behörden sind, konnte der Implementeur als oberste Naturschutzbehörde von seinen behördlichen Möglichkeiten der Durchsetzung der fachlichen Vorgaben Gebrauch machen. Das hat er u. a. in Form mehrerer Erlasse getan.

- d) Finanzielle Förderung und Förderbedingungen

Die Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne wurde in erheblichem Umfang vom Land gefördert. Die dabei erfolgte Bindung der Förderung an die Einhaltung der fachlichen Vorgaben des Implementeurs, war ein weiteres Mittel, zur Durchsetzung der fachlichen Vorgaben.

4 Rahmenbedingungen für die Ableitung von Thesen zu den Implementationszielen

Die Implementation der Landschaftsrahmenplanung in Brandenburg ist eine vorwiegend verwaltungsinterne Angelegenheit. Damit spielten die mit der Produktion von Verwaltungsleistungen verbundenen verwaltungstechnischen Fragen eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Implementation.

Für die Diskussion und die Ableitung von Thesen wurden deshalb die nachfolgenden drei Sachverhalte mitdiskutiert:

- a) Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung,
- b) die normgerechte Ableitung der Implementationsziele durch den Implementeur in Vorgaben für die planerische Umsetzung sowie

c) die vorgabengerechte Umsetzung durch die planaufstellenden Naturschutzbehörden.

zu a) Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung

In Anlehnung an MAYNTZ (1997, 213) wurden hier drei für die Abschätzung von Handlungsspielräumen der Vollzugsbehörden entscheidende Faktoren in die Diskussion einbezogen. Das sind

- die Intensität der Steuerung durch die vorgesetzte Behörde,
- der Programmierungsgrad der zentralen Behördenaufgabe (wie klar und umfassend sind die Vorgaben, Freiheitsgrade etc.) sowie
- die Ressourcenverfügung (Geld, Personal, technische Hilfsmittel, Freiheit im Umgang mit den Ressourcen etc.).

Als weiterer Produktionsfaktor waren die Koordinationsregelungen zu beachten, d.h. die Frage nach dem Abstimmungsbedarf für die Erarbeitung der fachlichen Inhalte sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten bei ihrer Übernahme durch andere Verwaltungen.

zu b) Die normgerechte Ableitung der Implementationsvorgaben durch den Implementeur in Vorgaben für die planerische Umsetzung

Gegenstand dieser Frage war, ob der Implementeur die jeweils zu erledigende Teilaufgabe den gesetzlichen Vorgaben entsprechend umgesetzt hat. Dass dies nicht selbstverständlich ist, zeigen Erfahrungen aus anderen Implementationsvorgängen, wo bereits die Formulierung der Vorgaben für die nachgeordneten Behörden Mängel zeigt, die eine Umsetzung der Implementationsziele von vornherein in Frage stellen.

zu c) Die vorgabengerechte Umsetzung durch die planaufstellenden Naturschutzbehörden

Überprüft wurde mit dieser Frage, ob die planaufstellenden Naturschutzbehörden die Implementationsvorgaben sachgerecht umgesetzt haben.

Bei den denkbaren Vollzugsdefiziten wurde unterschieden in

- ungewollte Selektivitäten (einseitige Aufgabenwahrnehmung, Wahrnehmung von Teilaufgaben),
- Zielverschiebungen (andere Ziele rücken gegenüber den Implementationszielen in den Vordergrund) und
- Vollzugsdefizite i. E. Sinne (Nichtumsetzung von Vorgaben).

5 Untersuchungsdesign

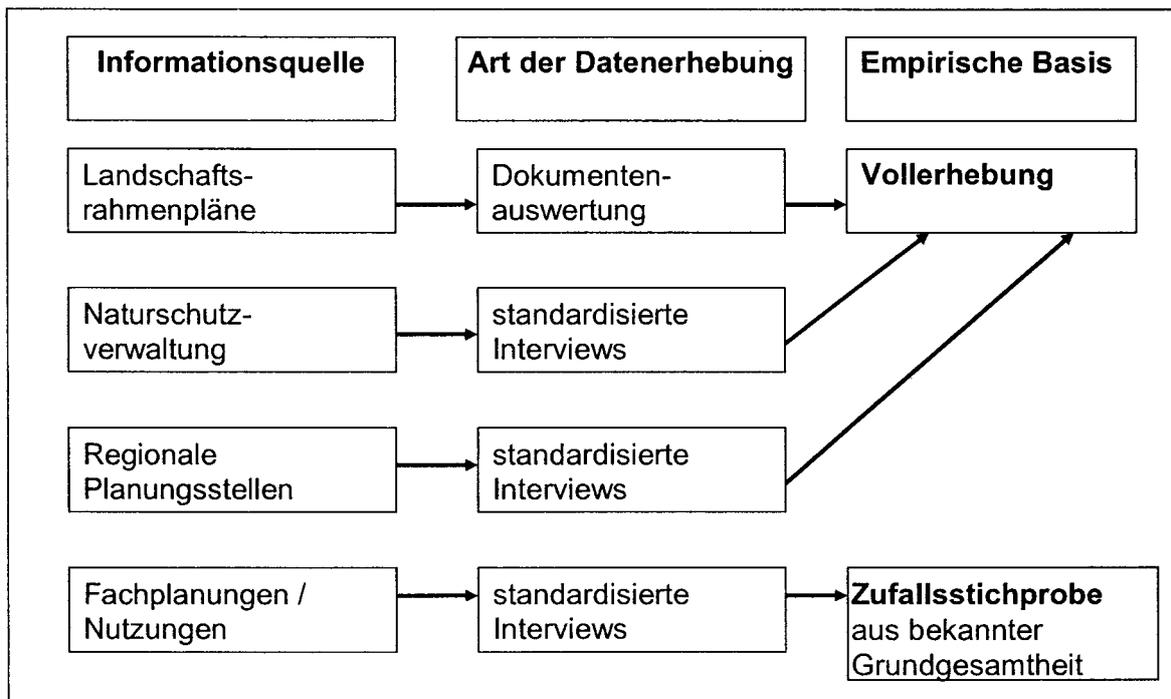
Das Grundmuster der Evaluierung ergibt sich aus der Gliederung in einen internen und zwei externe Implementationsbereiche. Dies gilt für die Auswertung der Landschaftsrahmenpläne, die Konzeption der Befragung, die Diskussion der Implementationsziele sowie die Auswertung und Darstellung der Ergebnisse. Die Art der Informationsgewinnung sowie die Vorgehensweise bei der Abgrenzung und Festlegung des Untersuchungsumfangs ist in den nachfolgenden Kapiteln kurz skizziert.

5.1 Art der Informationsgewinnung

Zur Informationsgewinnung wurden die Landschaftsrahmenpläne sowie weitere vorliegende Dokumente wie die Erlasse des Implementeurs sowie die Förderbedingungen in den Förderbescheiden zu den Landschaftsrahmenplänen ausgewertet (Dokumentenauswertung).

Da feststand, dass ein erheblicher Teil der erforderlichen Informationen nur über direkte Gespräche mit den planaufstellenden Behörden zu erhalten sein würden, wurden Interviews als weitere Erhebungsmethode genutzt. Um eine vergleichende Auswertung zu ermöglichen, wurden stark strukturierte Interviewfragebögen eingesetzt (vgl. Kap. 5.2.2). Nachfolgende Abbildung zeigt die Vorgehensweisen im Überblick.

Abb. 2: Methodische Ansätze zur Evaluation der Implementationsergebnisse der Landschaftsrahmenplanung in Brandenburg

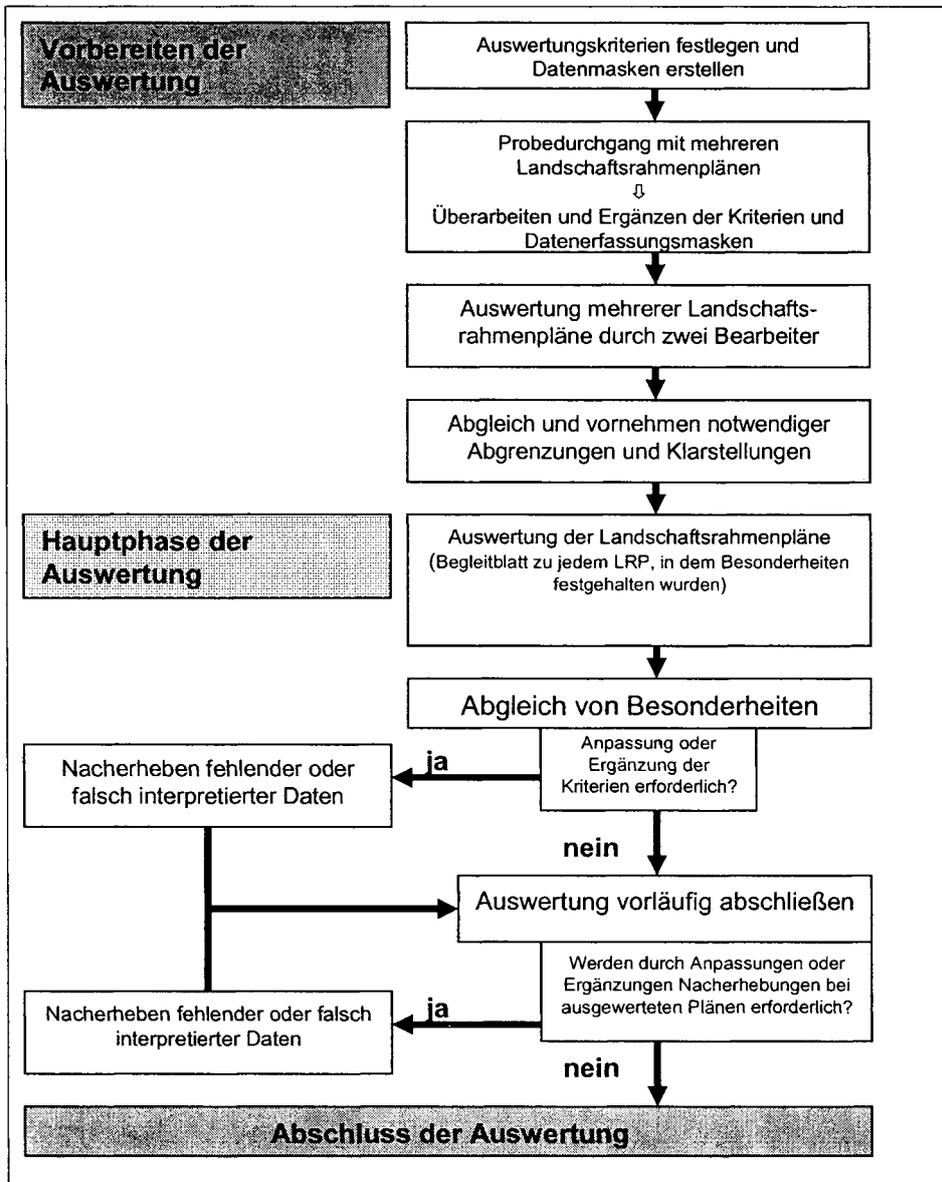


Quelle: eigene Darstellung

5.2 Umfang der Informationsgewinnung

Die Art der Erhebung hängt sehr stark von der zu untersuchenden Population bzw. Grundgesamtheit ab. Wie Abbildung 2 zeigt wurden für die zahlenmäßig überschaubaren Grundgesamtheiten alle Merkmalsträger in die Untersuchung einbezogen (Vollerhebung). Nur im Fall der Fachplanungen / Nutzungen wurde aufgrund einer ermittelten Grundgesamtheit von $n = 645$ Merkmalsträgern eine Zufallsstichprobe gezogen.

Abb. 3: Vorgehensweise bei der Auswertung der Landschaftsrahmenpläne



Quelle: eigene Darstellung

5.2.1 Die Auswertung der Landschaftsrahmenpläne

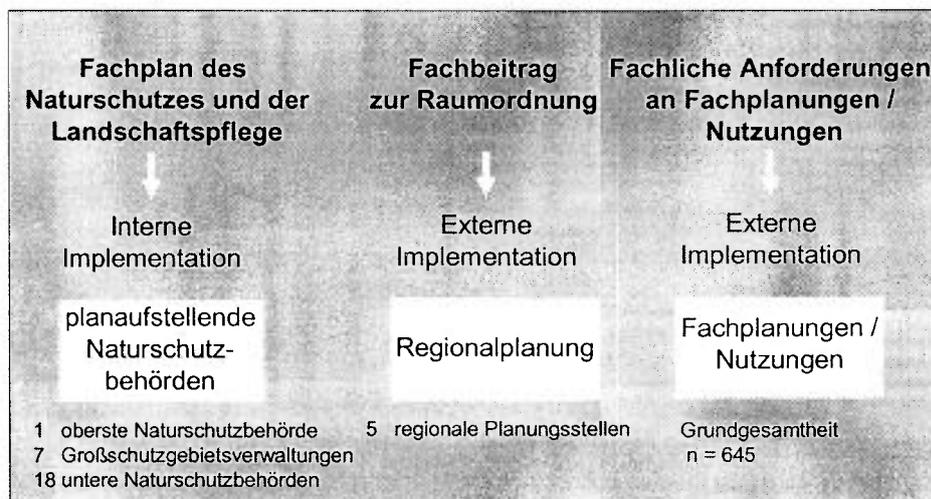
In die Untersuchung wurden bis auf eine Ausnahme alle brandenburgischen Landschaftsrahmenpläne einbezogen (n = 41). Die Auswertung der Landschaftsrahmenpläne erfolgte vor dem Hintergrund eines festgelegten Kriteriensets. Sofern sich im Rahmen der Planauswertung weitere relevante Kriterien ergaben, wurden diese mit in die Untersuchung aufgenommen. Die dazu gewählte Vorgehensweise zeigt Abbildung 3.

Die eingeführten Feedback-Schleifen waren wichtig, weil aufgrund der Vielzahl der Planunterlagen zu erwarten war, dass die vorbereiteten Kriterien nicht alle relevanten Aspekte bereits berücksichtigen. Damit musste es im Verlauf der Auswertung möglich sein, einzelne weitere Kriterien in die Untersuchung aufzunehmen. Diese wurden für alle bereits ausgewerteten Landschaftsrahmenpläne bei Bedarf nach-erhoben.

5.2.2 Die Interviews

Die Interviewergebnisse sollten vergleichende Auswertungen ermöglichen. Aus diesem Grund wurden stark strukturierte Interviewfragebögen entworfen. Die Betroffenheit und Einbindung der einzelnen Befragungsgruppen (Naturschutzverwaltung, Regionale Planungsstellen, Fachplanungen/Nutzungen) in den Aufstellungsprozess war allerdings sehr unterschiedlich (vgl. Abb.4). Dies erforderte für jede Gruppe ein eigenes Fragenbogendesign, das die spezifische Betroffenheit der Gruppe ausreichend berücksichtigte. Selbst bei den Naturschutzverwaltungen wurden spezifische Unterschiede zwischen den planaufstellenden Behörden (untere und oberste Naturschutzbehörde) sowie den beteiligten Großschutzgebietsverwaltungen in den Fragebögen berücksichtigt.

Abb.4: Die drei Adressatenbereiche als Grundlage für die Auswahl der Grundgesamtheiten der Interviewpartner

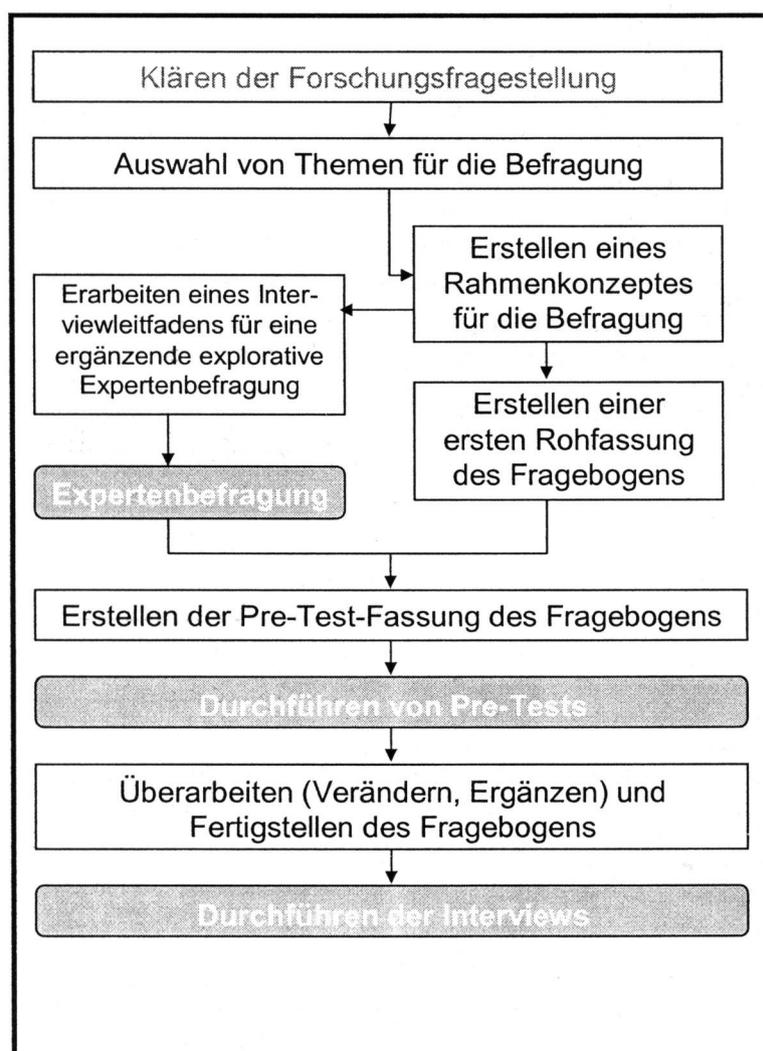


Quelle: eigene Darstellung

Die Fragebögen für die planaufstellenden Naturschutzverwaltungen sind wegen der vielen Detailfragen mit rund 12 Seiten sehr umfangreich. Dem gegenüber sind insbesondere die Fragebögen für die Fachplanungen / Nutzungen kurz. Hier ging es um allgemeinere Fragen wie Berührungspunkte mit dem Naturschutz und der Landschaftsrahmenplanung oder Koordinationsfragen. Den Umfang der relevanten Merkmalsträger zeigt Abbildung 9.

Die Konzeption der Fragebögen erfolgte aus der Verknüpfung der theoriegeleiteten Entwicklung eigener Fragestellungen mit den Ergebnissen der parallel geführten explorativen Experteninterviews. Daraus wurde die Pre-Test-Fassung des jeweiligen Fragebogens erstellt (ausführlich dazu Herberg 2002, 131 ff). Abbildung 5 fasst diese Vorgehensweise zusammen.

Abb. 5: Entwicklung der Fragebögen für die Interviews



Quelle: eigene Darstellung

a) Naturschutzverwaltungen

Planaufstellende Behörden waren die oberste Naturschutzbehörde (gleichzeitig Implementeur!) für die Großschutzgebiete und die Braunkohletagebaue sowie die 18 unteren Naturschutzbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte für ihr Gebiet. Eine eigene Gruppe bilden in diesem Zusammenhang die Großschutzgebietsverwaltungen, die die Landschaftsrahmenpläne zwar nicht aufstellten, sie aber im Auftrag der obersten Naturschutzbehörde mitbetreuten. Die Planungsträger und ihre Beauftragten wurden zu allen drei Bereichen der Implementation befragt. Die inhaltlichen Schwerpunkte sind in Tabelle 1 dargestellt.

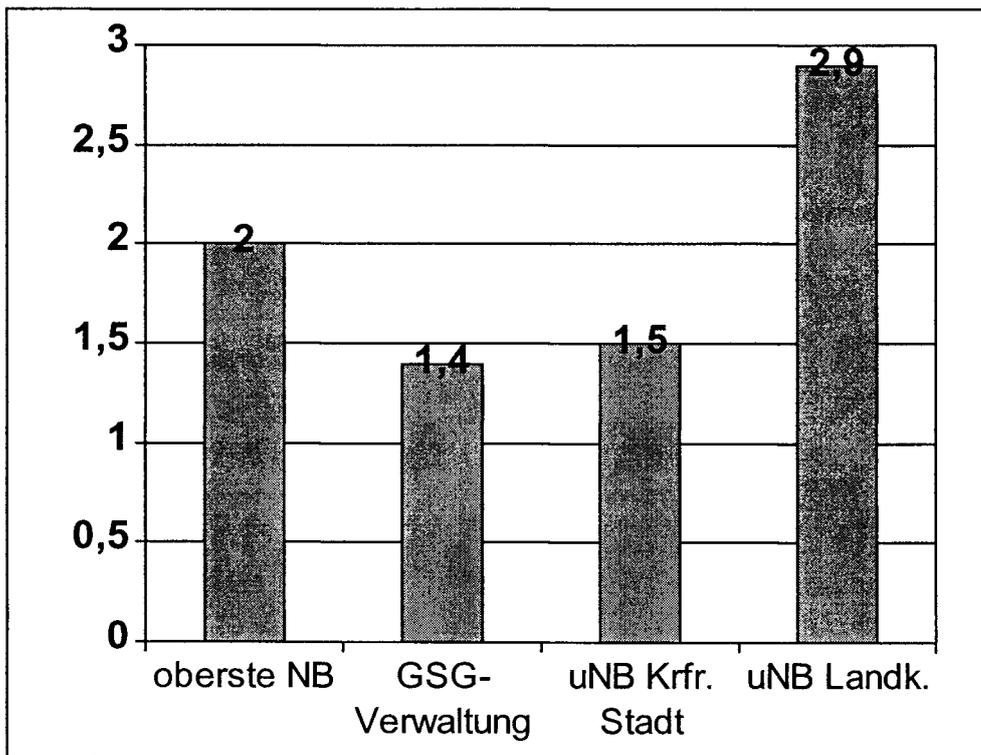
Tab. 1: Inhaltliche Schwerpunkte der Interviews mit den Naturschutzverwaltungen

Hauptpunkte	Inhaltliche Schwerpunkte
Allgemeine Informationen	<ul style="list-style-type: none"> - Zusammensetzung der Naturschutzverwaltung - Aufgabenbereiche - Dauer des Planaufstellungsverfahrens - berufliche Qualifikation der Mitarbeiter - Verwaltungsausbildung der Mitarbeiter
Interne Implementation	<ul style="list-style-type: none"> - Art und Intensität der Mitwirkung der zuständigen Naturschutzverwaltung bei der Aufstellung - Nutzung des Landschaftsrahmenplans in der planaufstellenden Fachverwaltung - Finanzielle Handlungsspielräume der Naturschutzverwaltungen zur Umsetzung von Zielen des Landschaftsrahmenplanes
Externe Implementation	<p>a) Beitrag zu anderen Fachverwaltungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Information anderer Fachverwaltung über den Landschaftsrahmenplan - Berücksichtigung des Landschaftsrahmenplans durch andere Fachverwaltungen - Berührungspunkte mit andern Fachverwaltungen - Einschätzen der Kooperationsbereitschaft anderer Fachverwaltungen
	<p>b) Integration in die räumliche Gesamtplanung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art der Aufbereitung der Inhalte des Landschaftsrahmenplans für die Regionalplanung - Einschätzung der Berücksichtigung fachlicher Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die Regionalplanung - Zusammenarbeit mit den Bearbeitern des Regionalplans
Kartenwerk des Landschaftsrahmenplans	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzung der einzelnen Teile des Kartenwerks - Beurteilung der Kartenstruktur des Entwicklungskonzepts
Abschlussbewertung	<ul style="list-style-type: none"> - Angaben zur Nutzung des Landschaftsrahmenplans durch Dritte - Einschätzung der Bedeutung der einzelnen Zielbereiche der Implementation - Einschätzung des Verhältnisses zur kommunalen Landschaftsplanung - Einschätzen der Bedeutung verschiedener Statements zur Landschaftsrahmenplanung

Quelle: eigene Darstellung

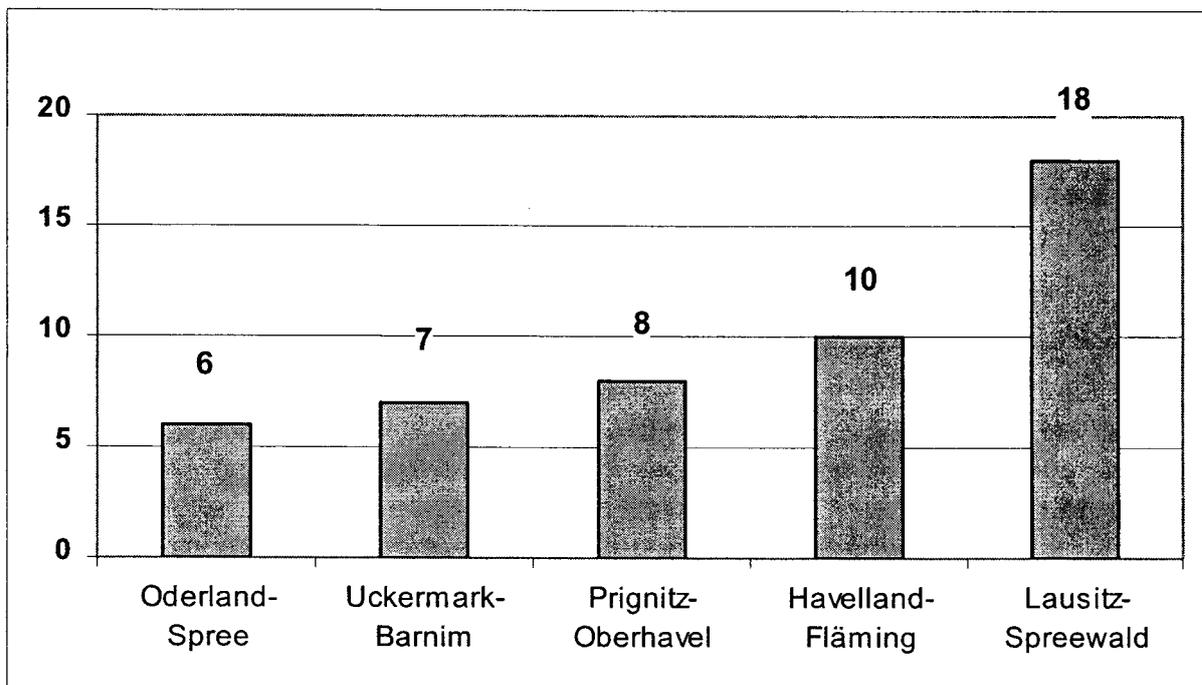
Um sicherzustellen, dass nicht nur die Meinung des für die Landschaftsrahmenplanung zuständigen Mitarbeiters erfasst wurde, war die Befragung so angelegt, dass jeweils möglichst mehrere Mitarbeiter pro Naturschutzverwaltung befragt wurden. Für die Beurteilung der Wirkungstiefe der Landschaftsrahmenplanung als Fachplanung war es ohnehin notwendig, Mitarbeiter aus anderen Tätigkeitsfeldern der Naturschutzverwaltung in die Befragung einzubeziehen. Dies waren insbesondere der Arten- und Biotopschutz, die Ausweisung und Betreuung von Schutzgebieten oder auch die Eingriffsregelung. Abbildung 6 zeigt die durchschnittliche Anzahl der befragten Mitarbeiter.

Abb. 6: Durchschnittliche Anzahl der Interviews pro Naturschutzverwaltung



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 7: Die Anzahl der Landschaftsrahmenpläne in den fünf brandenburgischen Planungsregionen



Quelle: eigene Darstellung

b) Die regionalen Planungsstellen

Ansprechpartner in den regionalen Planungsstellen waren die für die Freiraumplanung zuständigen Mitarbeiter. Sie bereiteten die Übernahme und Integration der Inhalte der Landschaftsrahmenpläne in die Regionalplanung vor. Abbildung 7 zeigt, dass dabei von den einzelnen Planungsstellen eine unterschiedlich große Anzahl von Landschaftsrahmenplänen zu berücksichtigen war.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Fragebögen zielen auf die Art und den Umfang der Integration der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Tabelle 2 zeigt eine Übersicht der erhobenen inhaltlichen Schwerpunkte.

Tab. 2: Inhaltliche Schwerpunkte der Interviews mit den regionalen Planungsstellen

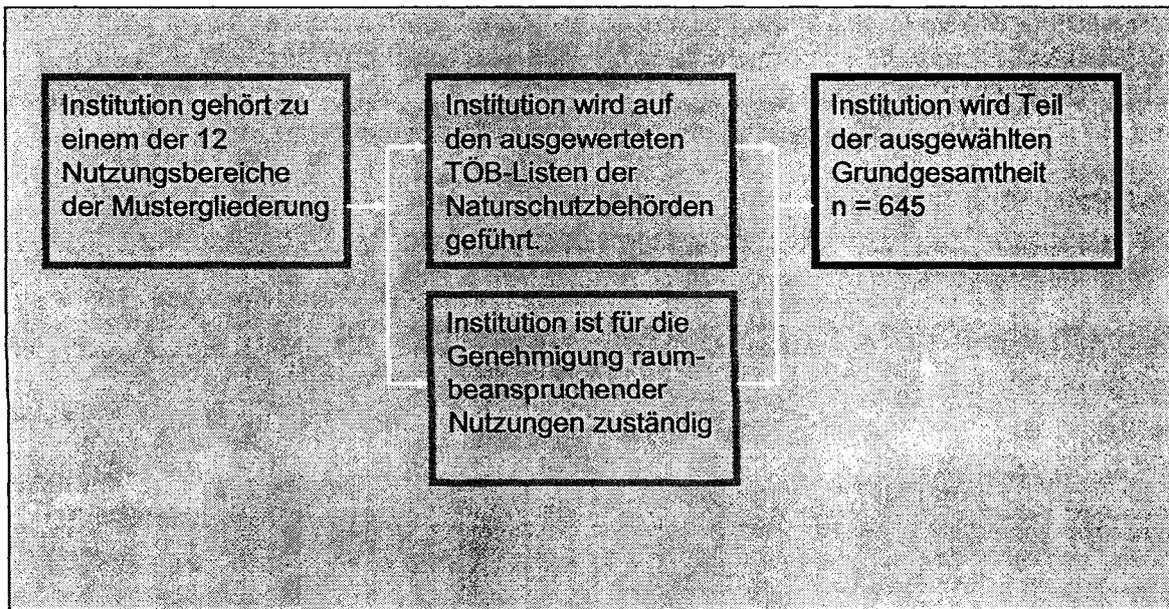
Hauptpunkte	Inhaltliche Schwerpunkte
Allgemeine Informationen	<ul style="list-style-type: none"> - Zusammensetzung der regionalen Planungsstelle - Aufgabenbereiche des/der befragten Mitarbeiters/in
Aufbereitung der Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die Regionalplanung	<ul style="list-style-type: none"> - Beschaffung der erforderlichen Informationen - Art und Umfang der Integration fachlicher Ziele des Naturschutzes in die Regionalplanung - Nutzung der verschiedenen Teile des Landschaftsrahmenplans: - Berücksichtigung in den Darstellungskategorien gem. Darstellungsrichtlinie der Raumplanung - Auswahl und Berücksichtigung raumbedeutsamer Belange des Naturschutzes im Vergleich zu anderen Fachplanungen - Einschätzung der Zusammenarbeit mit den Naturschutzbehörden
Vorstellungen zum künftigen Verfahren der Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen und der Zusammenarbeit mit den Naturschutzbehörden	<ul style="list-style-type: none"> - Vier Vorschläge zur Auswahl über die künftige Form der Verknüpfung von Landschaftsrahmenplan und Regionalplan - Möglich war auch, einen eigenen, völlig anders gearteten Vorschlag einzubringen

Quelle: eigene Darstellung

c) Die Fachplanungen / Nutzungen

Mit $n = 645$ Merkmalsträgern bildeten die Fachplanungen / Nutzungen die größte Befragungsgruppe. Bei der Zusammenstellung der Grundgesamtheit handelt es sich um eine bewusste Auswahl von Merkmalsträgern aus der Grundgesamtheit aller öffentlichen und privaten Institutionen und Stellen. Die Auswahl erfolgte nach dem in Abbildung 8 dargestellten Muster. Grundlage für die Auswahl waren die beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik vorliegenden Daten zu den Behörden und öffentlichen Stellen in Brandenburg. Damit konnten öffentlich-rechtliche Verbände, Kommunen, Kreisverwaltungen und andere untere sowie obere und oberste Landesbehörden und auch für Brandenburg relevante Bundesbehörden ermittelt werden.

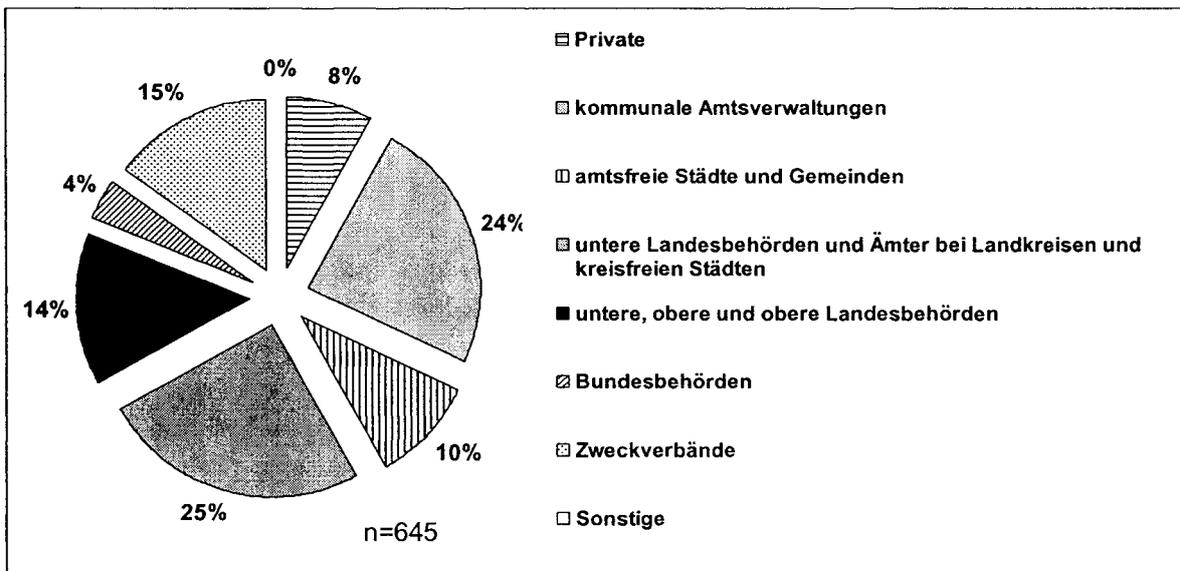
Abb. 8: Vorgehensweise zur Ermittlung der Grundgesamtheit der relevanten Fachplanungen / Nutzungen



Quelle: eigene Darstellung

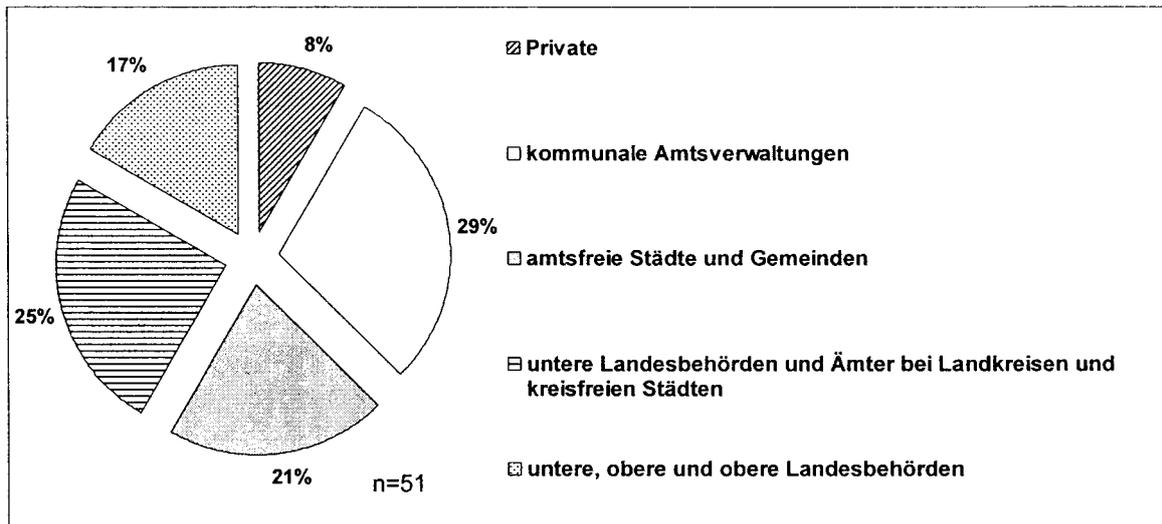
Die ausgewerteten Listen der über die Ergebnisse der Landschaftsrahmenplanung informierten Träger öffentlicher Belange, wies zudem privater Vereinigungen auf, die gesondert nachrecherchiert und zusammengestellt werden mussten. Dazu gehörten u. a. die Kreisbauernverbände, die Jagd- und Fischereiverbände aber auch private Ver- und Entsorger. Die daraus ermittelte Grundgesamtheit setzt sich nach Gruppen geordnet wie nachfolgend dargestellt zusammen.

Abb. 9 Zusammensetzung der ermittelten Grundgesamtheit



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 10: Zusammensetzung der befragten Stichprobe



Quelle: eigene Darstellung

Während die gezogene Zufallsstichprobe (n = 60) noch exakt der Grundgesamtheit entsprach, zeigt Abbildung 10, dass im Ergebnis nicht alle befragt werden konnten (n = 51) und sich so eine Verschiebung in den Anteilen einzelner Gruppen ergab.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Fragenbögen sind in Tabelle 3 zusammengestellt. Die Fragen konzentrieren sich stärker auf funktionale Aspekte wie die Aufgaben der befragten Institution, ihre Berührungspunkte zum Naturschutz und die Art der Informationsgewinnung und -verarbeitung zum Landschaftsrahmenplan. Im Kern geht es um das Erfordernis zur Koordination mit Fragen des Naturschutzes sowie die Koordinationsbedingungen, um das Beziehungsschema zu verdeutlichen, vor dessen Hintergrund die Integration der fachlichen Zielstellungen der Landschaftsrahmenpläne in die jeweiligen Bereiche beurteilt werden muss.

Tab. 3: Inhaltliche Schwerpunkte der Interviews mit den Fachplanungen / Nutzungen

Hauptpunkte	Inhaltliche Schwerpunkte
Allgemeine Informationen	<ul style="list-style-type: none"> - Bezeichnung der befragten Stellen - Zuständigkeit der befragten Stellen - Aufgabenbereiche des/der befragten Mitarbeiters/in aufgabenbedingte Berührungspunkte mit dem Naturschutz
Kenntnis und Nutzung des Landschaftsrahmenplans	<ul style="list-style-type: none"> - Art der Information über den Landschaftsrahmenplan - Erarbeiten von Stellungnahmen zum Landschaftsrahmenplan - Vorhandensein eines Landschaftsrahmenplans - Ggf. welche Teile des Landschaftsrahmenplans (Bewertungs- und/oder Planungsband) - Nutzungszwecke in der Verwaltung - Gründe für Nicht-Nutzung

Quelle: eigene Darstellung

6 Schlussbetrachtung

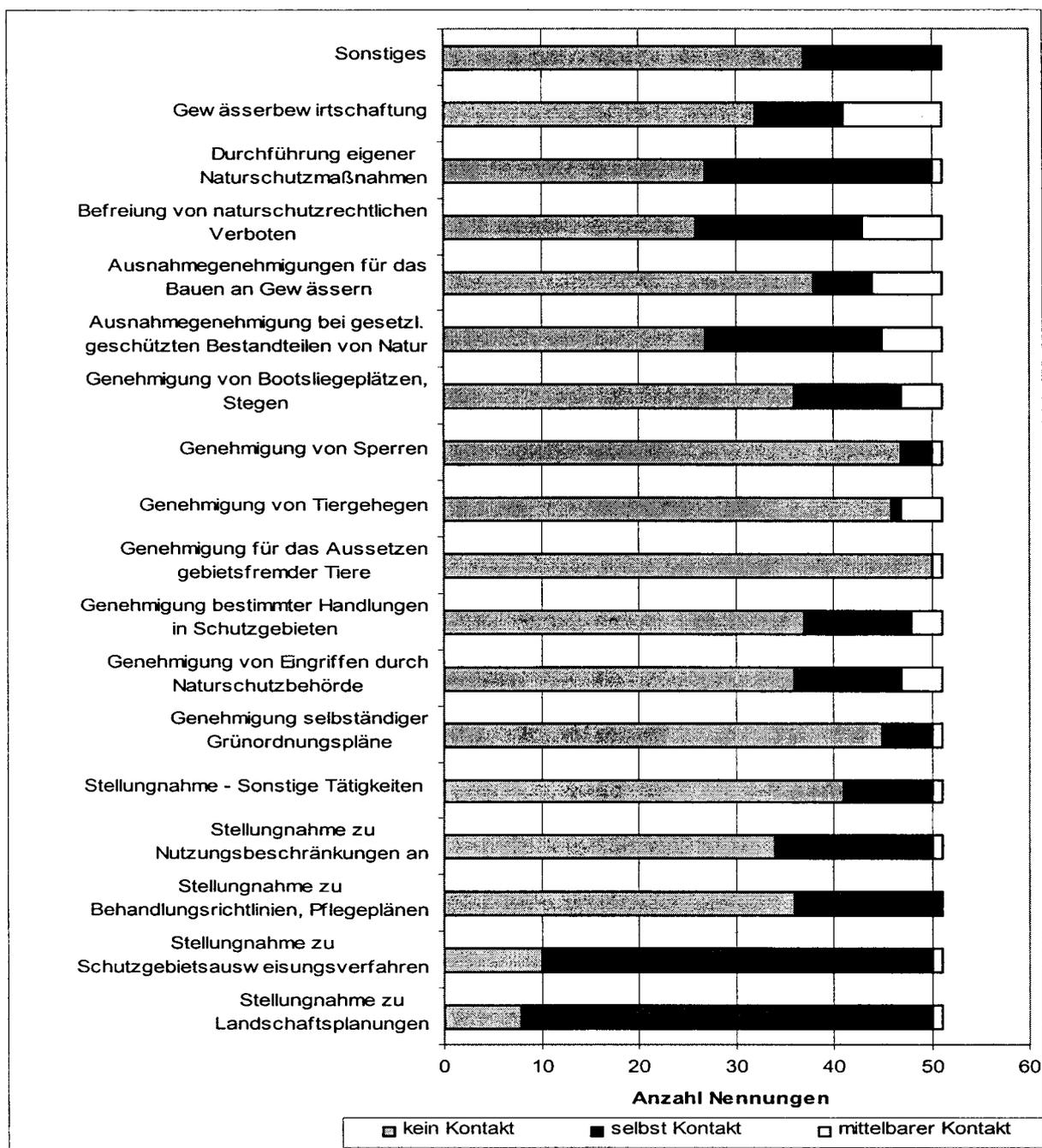
Der Untersuchungsansatz ist sehr detailliert und gleichzeitig streng in die drei gesetzlich vorgesehenen Implementationsbereiche gegliedert. Um die vielen mit der Implementation verbundenen Einzelfragen beantworten zu können, war dieser Detaillierungsgrad jedoch erforderlich. Das gewählte Untersuchungsdesign mit Vollerhebungen und Zufallsstichproben erlaubt eine stabile und differenzierte Beurteilung des Erreichens der Implementationsziele. Stärken und Schwächen der Implementation konnten klar herausgearbeitet werden. Fallstudienanalysen hätten für diesen Zweck sicherlich keine ausreichend belastbaren Ergebnisse geliefert. Bewährt hat sich gegenüber bisherigen Fallstudienuntersuchungen zu diesem Themenfeld die stärkere Berücksichtigung sozial- insbesondere verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse zu den Interaktionsbedingungen der beteiligten Akteure.

Die Untersuchung zeigt, dass die Implementation in Teilen durchaus erfolgreich verlaufen ist. Dies gilt z. B. für explizite, gesetzlich formulierte Ziele wie die flächendeckende Darstellung und Begründung der Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder die Bearbeitung der gesetzlich festgelegten Mindestinhalte (vgl. Kap. 3). Es sind allerdings deutliche Unterschiede in den drei Implementationsbereichen festzustellen. Bei der internen Implementation konnte der Implementeur aufgrund seiner Durchsetzungsstärke erwartungsgemäß viele implizite fachliche Ziele, beispielsweise die Stärkung der planerischen Aussagen oder eine gleichmäßigere Aufgabenwahrnehmung, durchsetzen. Dem gegenüber steht eine deutlich geringere Wirkungstiefe bei den beiden externen Implementationsbereichen.

Insbesondere die Beschäftigung der Fachplanungen / Nutzungen mit den Landschaftsrahmenplänen findet – von Ausnahmen abgesehen - vorwiegend auf dem Routineweg (behördliche Koordination) statt. Die Koordinationsregeln und die dem Implementeur zur Verfügung stehenden Mittel reichen i. d. R. nicht aus, um die Implementationsziele gegen gleichgültige oder unwillige, z. T. mächtige Normadressaten durchzusetzen. Hier handelt es sich um eine programmierte Durchsetzungsschwäche, die auch durch eine noch so gute Adressatenorientierung der Planunterlagen nicht überwunden werden kann. Wie aus anderen Fällen bekannt (vgl. Mayntz 1997, 103), prüften die Adressaten die Landschaftsrahmenpläne im Wesentlichen nur im Hinblick auf störende Auswirkungen für den eigenen Bereich. Sie waren zudem überwiegend der Auffassung, dass sie hier nicht selbst zur Integration der Naturschutzbelange verpflichtet seien, sondern die Naturschutzverwaltung ihre Belange (gefälligst!) im Rahmen der üblichen Behördenbeteiligung – im klassischen Koordinationssinn – bei Bedarf einbringen soll.

Etwas vereinfachend könnte man feststellen: Mit abnehmendem Einfluss des Implementeurs auf die Adressaten nimmt die Zielerreichung ab bzw. das Vollzugsdefizit zu.

Abb. 11: Kontakte zwischen Fachplanungen / Nutzer zu den Naturschutzverwaltungen



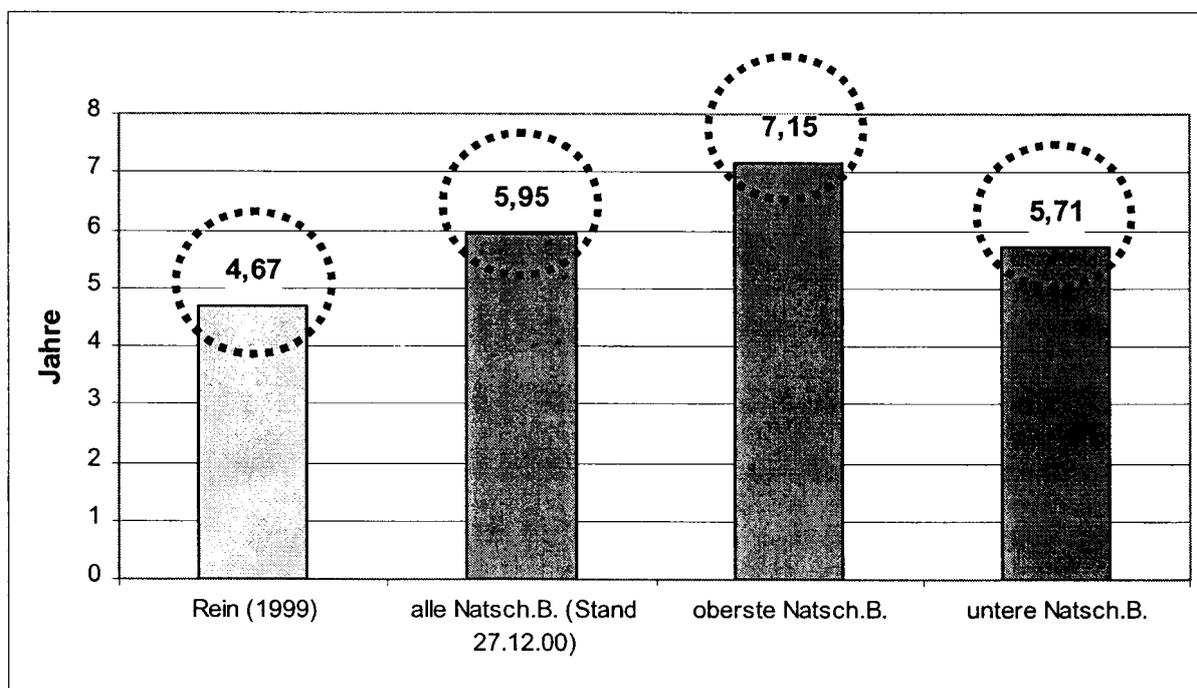
Quelle: eigene Darstellung

Ein anderes Beispiel für die Durchsetzungsschwäche bei der externen Implementation ist die Integration der Landschaftsrahmenpläne in die Regionalplanung. Die Untersuchung ergibt eine eingeschränkte Nutzbarkeit der Landschaftsrahmenpläne für diesen Zweck, obwohl der Implementeur ein besonderes Augenmerk darauf geworfen hatte. Nach Abstimmungen mit der Landesplanung waren detaillierte Darstellungsvorgaben für die raumbedeutsamen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im internen Implementationsbereich erarbeitet und durchgesetzt worden.

Probleme gab es einmal mit der termingerechten Bereitstellung der Unterlagen für die Regionalplanung. Ein weiteres Problem war die spätere Änderung der ursprünglichen Darstellungskategorien der Regionalpläne durch die Landesplanung. Darauf konnte der Implementeur nicht mehr reagieren. Folge war die nur noch eingeschränkte Nutzbarkeit der für diesen Zweck konzipierten Karte der Landschaftsrahmenpläne.

Ein weiteres implizites Implementationsziel war die schnellere Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne als in den anderen Bundesländern (vgl. Kap. 3). Mit Ende der damaligen wissenschaftlichen Begleitung zur Landschaftsrahmenplanung kam man 1998 nach Auswertung der vorliegenden Pläne zu dem Ergebnis, dass dieses Ziel erreicht worden sei (vgl. Rein, Schaepe 1998, Rein 2000). Erst die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte Vollerhebung zeigte, dass diese Schlussfolgerung nur für einen Teil der untersuchten Pläne zutraf. Die folgende Abbildung zeigt, dass die durchschnittliche Aufstellungsdauer aller Landschaftsrahmenpläne erheblich über den Angaben bei Rein (1999) liegt.

Abb. 12: Ergebnisse zur Aufstellungsdauer der Landschaftsrahmenpläne



Quelle: eigene Darstellung

Im Ergebnis weicht die durchschnittliche Aufstellungsdauer in Brandenburg nicht von der in anderen Bundesländern üblichen Dauer ab. Solche Aufgaben sind flächendeckend offensichtlich nur beschränkt zu beschleunigen. Dem steht nicht entgegen, dass es in einer Reihe von Fällen durchaus gelungen ist, die Pläne sehr zügig aufzustellen. Dieses Ergebnis verdeutlicht stellvertretend für andere, wie Teilbetrachtungen bzw. Fallstudienanalysen zu einem unzutreffenden Feedback und damit zu einer falschen Diagnose (siehe Kapitel 1) für künftige Prozesse führen können.

Trotz des erheblichen Aufwands, der mit dieser Untersuchung verbunden war, hätte eine alternativ denkbare Fallstudienanalyse den falschen Eindruck möglicher-

weise verfestigt. Zudem wären die Ergebnisse nicht für ganz Brandenburg aussagefähig gewesen, sondern in ihrer Gültigkeit auf die Beispiele beschränkt geblieben.

Eine weitergehende inferenzstatistische Auswertung der Zufallsstichprobe aus den Fachplanungen / Nutzungen war im Rahmen dieser Untersuchung nicht vorgesehen. Für die Falsifizierung einzelner Hypothesen könnte das Untersuchungsdesign allerdings um inferenzstatistische Methoden erweitert werden.

Literatur

HERBERG, A. (2002): Landschaftsrahmenplanung in Deutschland. Ihre Implementation in Brandenburg vor dem Hintergrund ihrer Entstehung und Entwicklung in Deutschland, Berlin.

MAYNTZ, R (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg.

REIN, H. u. SCHAEPE, A. (1998): Landschaftsrahmenplanung in Brandenburg. Natur und Landschaft, H. 9: 375 – 380, Köln.

REIN, H. (1999): Ansatzpunkte zur Effektivierung der Landschaftsrahmenplanung im Erstellungs- und Umsetzungsprozess am Beispiel des Aufbaus und der Inhalte der Landschaftsrahmenplanung in Brandenburg. Dissertation, TU Berlin.

REIN, H. (2000): Ansatzpunkte zur Effektivierung der Landschaftsplanung am Beispiel der Landschaftsrahmenplanung. Dissertation. Berlin

SCHARPF, H u. REIN, H. (1995): Wissenschaftliche Begleitung der Modellplanungen zur Landschaftsrahmenplanung in Brandenburg. Endbericht zum gleichnamigen FuE-Vorhaben im Auftrag des MNUR des Landes Brandenburg. Unveröffentlicht. Berlin

Anwendungsbedingungen für regionale Nachhaltigkeitsindikatoren

Erfahrungen aus der Mecklenburgischen Seenplatte

1 Einleitung

Nachfolgend soll berichtet werden von Erfahrungen, die im Rahmen der forschungsseitigen Begleitung der regionalen Entwicklungsprozesse in der Region Mecklenburgische Seenplatte insbesondere im F+E-Vorhaben „Freiwillige Selbstkontrolle Nachhaltigkeit (FSK-N) in Region und Stadt - Akteursorientierte Entwicklung und Erprobung eines regionalen Berichtssystems für eine nachhaltige Regionalentwicklung am Beispiel der Region Mecklenburgische Seenplatte“¹ gesammelt wurden. Das Vorhaben wird im Rahmen des BMBF – Förderschwerpunktes „Problemorientierte Regionale Berichtssysteme“² unterstützt.

Ziel des anwendungsbezogenen F+E-Vorhabens ist die Entwicklung und Erprobung von Grundlagen und Methoden für ein regionales Nachhaltigkeitsberichtssystem in der Region Mecklenburgische Seenplatte und ihren Teilräumen. Dies beinhaltet auch die akteursorientierte Klärung der Anwendungsbedingungen von Nachhaltigkeitsindikatoren.

Vorab sei angemerkt, dass das hier beschriebene Vorgehen keine Evaluierung im methodisch validen Sinne darstellt. Dies war und ist auch nicht der Anspruch des Vorhabens. Vielmehr sollen die regionalen und kommunalen Akteure angeregt und unterstützt werden, ihre Entwicklungsbemühungen im Sinne einer „Freiwilligen Selbstkontrolle Nachhaltigkeit (FSK-N)“ zu bilanzieren und zu kontrollieren. Diese ist Prozess begleitend und soll im günstigen Fall zu Lerneffekten hinsichtlich der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung führen. Sie ist - in der Terminologie der Evaluation - vielleicht am ehesten vergleichbar mit einer formativen Evaluierung (vgl. WIECHMANN und BEIER 2004).

„Weiche“ qualitative und prozessbezogene Aspekte wie Kooperation spielen eine bedeutende Rolle in der Optimierung von nachhaltiger Regionalentwicklung. Diese Aspekte und entsprechende Erfolgsbedingungen und -faktoren werden an anderer Stelle gebührend beschrieben (BEHRENS, DEHNE ET AL. 2002; SCHMIDT, KAETHER ET AL. 2002, LINDLOFF und SCHNEIDER 2001). Im vorliegenden Beitrag soll daher auf die Anwendungsbedingungen indikatorengestützter Erfolgskontrolle fokussiert werden. Die in dem eher quantitativ orientierten, auf Indikatoren basierenden Ansatz hierzu gewonnenen Erfahrungen können möglicherweise Hinweise für Bewer-

¹ Das Forschungsvorhaben wird an der Fachhochschule Neubrandenburg, Fachbereich Agrarwirtschaft und Landschaftsarchitektur in der Zeit von Juli 2002 bis Juli 2005 durchgeführt. Projektleiter: Prof. Dr. Hermann Behrens, Bearbeiter: Dipl.-Ing. Johann Kaether, Dipl.Ing. (FH) Maik Stöckmann. Informationen unter: www.fh-nb.de/LU/fsk-n

² Weitere Informationen im Internet unter <http://www.rbs-news.de/>

tungskriterien geben, die bei der Evaluierung von (nachhaltiger) Regionalentwicklung herangezogen werden sollten (vgl. WEITH 2003).

2 Fragestellungen

Eine im Zusammenhang mit der Beteiligung der Region Mecklenburgische Seenplatte am Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ durchgeführte Studie (BEHRENS 1999) kam seinerzeit zu der Erkenntnis, dass eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem theoretischen Anspruch an Indikatoren für eine nachhaltige Regionalentwicklung, wie er aus wissenschaftlicher Sicht formuliert wird und ihrer praktischen Bedeutung im „Alltagsgeschäft“ besteht. Es zeigte sich, dass eine wissenschaftlich möglicherweise „richtig“ abgeleitete Indikatorenliste vor Ort nur auf geringe Akzeptanz stößt und ihre Umsetzungs- bzw. Anwendungsbedingungen nicht oder nur unzureichend geklärt sind. Dies gilt in besonderer Weise für Nachhaltigkeitsindikatorensysteme mit regionalem Bezug. Es gibt hierzu - auch heute noch - wenig empirische Erkenntnisse und Erfahrungen. Obwohl auf der lokalen Ebene mittlerweile eine Menge an Erfahrungen mit Nachhaltigkeitsindikatoren gesammelt wurde, bestehen auch hier Defizite bei der praxisorientierten, akteursbezogenen Diskussion. Jüngere Untersuchungen zeigen dies anhand von kommunalen Nachhaltigkeitsindikatorensystemen und den daraus resultierenden Defiziten beim Einsatz derselben (GEHRLEIN 2002; HEILAND, TISCHER ET AL. 2003).

In der Region Mecklenburgische Seenplatte bestanden und bestehen eigene Vorstellungen von regional sinnvollen und anwendbaren Nachhaltigkeitsindikatoren, deren Kompatibilität mit den wissenschaftlich abgeleiteten Indikatorensystemen nicht geprüft war. Dieses Problemverständnis führte dazu, dass in dem Vorhaben für die Beantwortung der Frage nach der Messung des Erfolges von regionalen und lokalen Entwicklungsbemühungen handhabbare „regionale Nachhaltigkeitsindikatoren von unten“ als notwendig erachtet werden, die vor Ort akzeptiert, problemadäquat und von den Akteuren ,d.h. Nutzern, anwendbar sind und die in einem Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Diskussion über Nachhaltigkeitsindikatoren stehen oder in einen solchen gebracht werden können. Es besteht folglich ein Such- und Auswahlproblem.

Ein weiteres Problem liegt in der Frage, welche Informationen für eine solch indikatorengestützte Erfolgskontrolle benötigt werden und ob, wo und wie entsprechende Daten für die Akteure verfügbar sind. In den Regionen gibt es zwar an den verschiedensten Stellen eine Menge an Daten, die für eine Nachhaltigkeitsberichterstattung herangezogen werden könnten. Kein Akteur bzw. keine Institution hat jedoch den Gesamtüberblick, nur wenige haben den Überblick in ihrer eigenen Institution. Es fehlen die Informationen über die Information. Zudem sind die Daten in den seltensten Fällen nach Nachhaltigkeitskriterien systematisiert bzw. aufgearbeitet. In diesem Zusammenhang bestehen also erhebliche Informationsdefizite wie etwa Probleme des „Nichtwissens“ oder Verfügbarkeitsdefizite. Dazu kommen Probleme, dass Informationen (Daten) nicht vorhanden, nicht in der inhaltlichen³

³ Ein bedeutendes Problem - insbesondere beim Versuch komplexere Sachverhalte abzubilden - ist bspw. die mangelnde „thematische Tiefe“ der vorhandenen verfügbaren Datenbestände bezogen auf die vor Ort relevanten Handlungsfelder nachhaltiger Entwicklung wie Tourismus, Landwirtschaft oder Wirtschaft.

und technischen Form oder räumlichen Aggregation vorhanden oder nicht zugänglich sind. Es besteht dementsprechend ein erhebliches Informations- und Verfügbarkeitsproblem (vgl. ausführlicher KAETHER und STÖCKMANN 2004).

Im Mittelpunkt des Vorhabens stehen daher folgende Fragestellungen:

- Wie lässt sich der Erfolg von regionalen Entwicklungsbemühungen messen, insbesondere vor dem Hintergrund des Leitbildes der Nachhaltigkeit?
- Wann sind Projekte und Maßnahmen erfolgreich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und im Sinne der beteiligten Akteure vor Ort? Welche Maßstäbe (Kriterien und Indikatoren) sind dafür geeignet?
- Welche Informationen werden für eine solche „Erfolgskontrolle“ benötigt und sind entsprechende Daten für die Praxis verfügbar?
- Wie kann eine Qualifizierung der Entscheidungen und Projekte im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung angeregt und unterstützt werden?

3 Fallbeispiel Region Mecklenburgische Seenplatte

3.1 Ausgangslage

Die Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte setzt sich aus den Landkreisen Demmin, Mecklenburg-Strelitz und Müritz sowie der kreisfreien Stadt Neubrandenburg zusammen. Im Raumordnungsbericht 2000 ist sie als strukturschwacher ländlicher Raum mit sehr starken Entwicklungsproblemen klassifiziert (BBR 2000). Durch ihre ländlichen Strukturmerkmale und ihre periphere Lage treten die spezifischen Entwicklungsprobleme in Ostdeutschland hier besonders deutlich zu Tage (Abwanderung qualifizierter und junger Arbeitskräfte, hohe Arbeitslosigkeit, Strukturschwäche, geringe Kaufkraft, Schrumpfung etc.).

Auf einer Fläche von 5.810 km² wohnen derzeit 313.320 Einwohner (STATISTISCHES LANDESAMT MECKLENBURG-VORPOMMERN 2004). Dies entspricht einer durchschnittlichen Einwohnerdichte von 54 EW pro km². In Teilräumen der Region ist die Einwohnerdichte noch weit geringer. Die Bevölkerungszahl der Region ging von 1990 bis 2000 um 7,8 % zurück. Bis zum Jahr 2020 soll sie um weitere 9% zurückgehen. (IFS 2003). Neben Wanderungsverlusten ist zunehmend die natürliche Bevölkerungsentwicklung für den massiven Bevölkerungsrückgang verantwortlich. (THRUN 2003) Die Arbeitslosenquote in der Region liegt derzeit bei über 25%⁴.

Die wirtschaftliche Situation ist, wie insgesamt in den ostdeutschen Bundesländern, durch eine tiefgreifende Strukturanpassung an das neue marktwirtschaftliche System geprägt. Neben dem Baugewerbe erreicht das Nahrungs- und Genussmittelgewerbe eine begrenzte überregionale Bedeutung. Während in den nordöstli-

⁴ Im Juli 2004 variiert die Arbeitslosenquote zwischen 22,9% im Müritzkreis und 30% im Landkreis Demmin. (Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern 2004)

chen Teilen die Landwirtschaft weiterhin die Wirtschaftsstruktur bestimmt, gewinnt im naturräumlich und landschaftlich attraktiven südlichen Teilraum der Tourismus an Bedeutung. Ökonomische Bedeutung haben daneben die oberflächennahen Steine- und Erden-Rohstoffe in der Region (Kiessand, Sand, Ton). Im jüngsten Regionsranking der prognos AG⁵ liegt die Region d.h. die Landkreise und die kreisfreie Stadt Neubrandenburg beim so genannten Zukunftsindex im Bereich der Regionen mit – im bundesdeutschen Vergleich - hohen bzw. sehr hohen Zukunftsrisiken⁶.

Die Region verfügt allerdings über eine besondere Naturraumausstattung. Diese naturräumlichen Potenziale spiegeln sich insbesondere in Form von 3 Naturparks und des Müritz-Nationalparks wieder, die als Entwicklungsmotoren angesehen werden (REGIONALER PLANUNGSVERBAND MECKLENBURGISCHE SEENPLATTE 2003).

Die Region Mecklenburgische Seenplatte ist gekennzeichnet durch einen modellhaften Ansatz kooperativer Regionalentwicklung. Dieser zeichnet sich durch die direkte Verbindung und gegenseitige Ergänzung der institutionellen, formalen Regionalplanung mit informellen, prozessorientierten Ansätzen aus. Der Ansatz ist ein moderierter Entwicklungsprozess, der als offener, kooperativer Prozess konkrete Projekte anstoßen soll, die dem Leitbild der Nachhaltigkeit verpflichtet sind. Im Idealfall sollen so eine Vielzahl von sich selbst tragenden und organisierenden Aktivitäten in der Region miteinander verbunden werden, die in ihrer Summe eine neue Qualität der Regionalentwicklung ergeben. Unter den Akteuren die raum- und handlungsfeldbezogen zusammenarbeiten, finden sich Landkreise, Städte, Kommunen, Verbände, Vereine, Projekte und Initiativen sowie Großschutzgebiete der Region. Koordinator dieses Prozesses und des damit verbundenen Netzwerkes ist der Regionale Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (KAETHER 2000; REGIONALER PLANUNGSVERBAND MECKLENBURGISCHE SEENPLATTE 2000).

Dieser Prozess führte dazu, dass die Region erfolgreich an verschiedenen Modellvorhaben und Wettbewerben teilnahm und teilnimmt⁷. Gleichzeitig halfen diese Vorhaben bei der inhaltlichen Verbreiterung und Vertiefung des Prozesses.

3.2 Nachhaltige Regionalentwicklung in der Mecklenburgischen Seenplatte

Die Akteure in diesem Prozess sind bereits sensibilisiert für Fragen und Probleme der Nachhaltigkeitsdebatte, viele Akteure handeln „unbewusst nachhaltig“. Dies lässt eine erhöhte Akzeptanz regionaler Nachhaltigkeitsindikatoren erwarten. Auf den verschiedenen Ebenen (Region, Teilräume, Städte, Projekte) liegen Pläne,

⁵ "Zukunftsatlas 2004 - Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb", im Internet unter: <http://www.prognos.ch/zukunftsatlas/>. Hierbei wurde ein Gesamtindex („Zukunftsindex“) aus den Teilindizes „Stärke“ (Soziale Lage/Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit) und „Dynamik“ (Demografie, Arbeitsmarkt) gebildet.

⁶ Die Landkreise Mecklenburg-Strelitz und Demmin finden sich dabei unter den letzten 10 Regionen Deutschlands wieder.

⁷ Dies waren beispielsweise: Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): „Regionale Entwicklungskonzepte / Regionalkonferenzen“; MORO „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“; Wettbewerb „Regionen der Zukunft“; Wettbewerb „Regionen aktiv“; Interreg IIIb „High Quality Tourism“;

Programme und Konzepte mit starkem Bezug zu nachhaltiger Entwicklung vor, die als Grundlage für die Definition von entsprechenden Indikatoren dienen können.

Der Erfolg der regionalen Entwicklungsbemühungen in der Mecklenburgischen Seenplatte wurde anhand von qualitativen Kriterien mehrfach untersucht und überprüft. Hierbei wurde insbesondere auf Elemente des Prozessmanagements fokussiert (vgl. zusammenfassend KAETHER 2004). Mit der Anwendung von Indikatoren, speziell Nachhaltigkeitsindikatoren, zur Unterstützung des eigenen Handelns und Entscheidens, bestehen in der Region allerdings kaum Erfahrungen. Meist werden Kriterien dort angewandt, wo Fördermittel verteilt werden, Indikatoren sind demgegenüber eher selten. Eine systematische Erfolgsmessung mit Nachhaltigkeitsindikatoren und ein entsprechendes regionales Berichtssystem gibt es dementsprechend in der Region bisher nicht. Es wird allerdings von den regionalen Schlüsselakteuren allgemein großes Interesse am Einsatz von Indikatoren, speziell von Nachhaltigkeitsindikatoren, bekundet.

4 Das F+E-Vorhaben „Freiwillige Selbstkontrolle Nachhaltigkeit“

4.1 Ablauf des Vorhabens

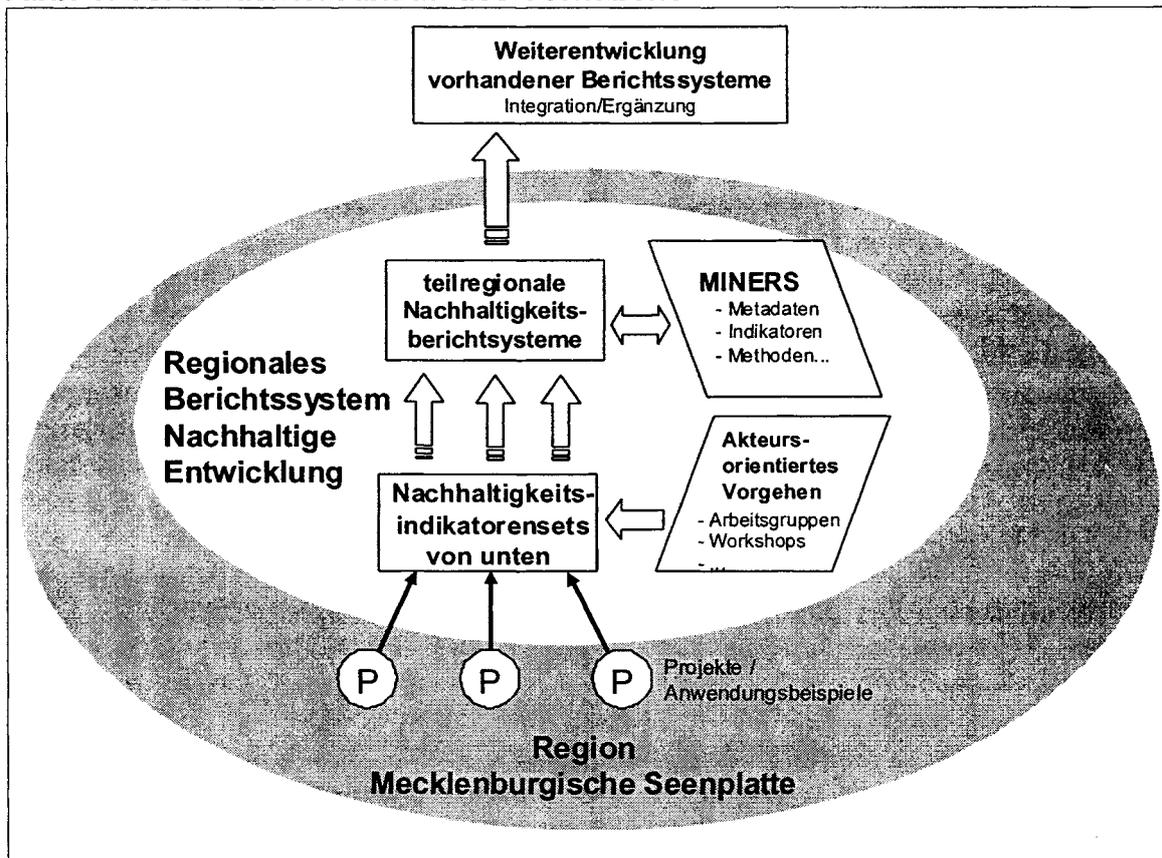
Da Berichtssysteme einer nachhaltigen Entwicklung und damit verbundene Nachhaltigkeitsbilanzen, die sich auf eine gesamte Region beziehen, unter den derzeitigen Ausgangsbedingungen⁸ kaum realistisch erschienen, wurde im Vorhaben ein teilraumbezogenes Vorgehen mittels so genannter Anwendungsbeispiele eingeschlagen. Die in den Anwendungsbeispielen gewonnenen Erfahrungen werden für die gesamtregionale Ebene nutzbar gemacht und sollen zur Weiterentwicklung vorhandener Berichtssysteme genutzt werden (vgl. Abb. 1). Als Anwendungsbeispiele wurden ausgewählt: der Naturpark Feldberger Seenlandschaft (Nachhaltige Regionalentwicklung einer Naturparkregion), die Stadt Neustrelitz (Zukunftsbeständige Stadtentwicklung) und das Amt Wesenberg (Nachhaltiger Wassersporttourismus). Die in den Beispielen bearbeiteten Problemlagen können als weitgehend typisch für die Region Mecklenburgische Seenplatte aber auch für andere ländlich geprägte, strukturschwache Regionen gelten.

Ausgehend von den o.g. Fragestellungen und den sich daraus ergebenden verschiedenen grundsätzlichen Problemstellungen wurden im Vorhaben verschiedene Lösungsbausteine entwickelt, die derzeit erprobt werden:

- Kooperatives Vorgehen der Indikatorenentwicklung und der Erarbeitung des Nachhaltigkeitsberichtssystems,
- Unterstützende Instrumente / Werkzeuge (z.B. MINERS),
- Praxisnahe forschungsseitige Begleitung.

⁸ Derzeit fehlende angepasste Indikatorensets, mangelnde Datenlage, geringe Anwendungsorientierung, mangelnde Kapazitäten bzw. Wille bzw. Fähigkeit der Akteure

Abb. 1: Vereinfachter Ablauf des Vorhabens



Quelle: eigene Darstellung

4.2 Baustein „Kooperatives Vorgehen“

Zur Lösung des Such- und Auswahlproblems bezüglich der „Nachhaltigkeitsindikatoren von unten“ wurde eine schrittweise kooperative Vorgehensweise entwickelt und erprobt, die bestimmten Anforderungen, die sich aus den Problemstellungen ergeben, Rechnung trägt.

4.2.1 Charakteristika

Charakteristika der Vorgehensweise sind Akteursorientierung, Problemorientierung und Nachhaltigkeitsorientierung.

Akteursorientierung

Die Auswahl der Indikatoren, nach denen der Grad der Nachhaltigkeit vor Ort gemessen werden soll, beruht immer auch auf subjektiven Präferenzen und nicht alleine auf wissenschaftlichen Argumenten (HOPPE 2002). Die Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren-systemen ist daher kein rein wissenschaftliches, sondern auch ein politisches Problem so dass „ein mehr oder weniger partizipativer Ansatz für die Entwicklung eines regionalen NI-Systems [Nachhaltigkeitsindikatoren-Systems, jk] unverzichtbar“ erscheint (FEINDT, HOPPE ET AL. 2002). Beteiligung und Gestaltungskompetenz sind zudem in der Agenda-21 Schlüsselbegriffe. Partizipation stellt ein konstitutives Element der Nachhaltigkeit dar. Erweiterte Beteili-

gung, Kooperation und Transparenz sind dementsprechend strategische Prinzipien nachhaltiger Entwicklung (HÜBLER, KAETHER ET AL. 2000). Die mangelnde Einbindung relevanter gesellschaftlicher Gruppen bei der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsindikatorensysteme, der fehlende Bezug zu den gesellschaftlichen Akteuren und den in der Lokalen Agenda 21 aktiven Gruppen sowie die unzureichende Rückbindung zur Kommunalpolitik sind u.a. Gründe dafür, dass Indikatorensysteme in der lokalen Praxis vor Ort⁹ nicht eingesetzt werden (GEHRLEIN 2002).

Regionale und kommunale Akteure sind die Nutzer der Nachhaltigkeitsindikatorensysteme. Beteiligung ist dementsprechend eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz und Anwendung der Nachhaltigkeitsindikatoren durch dieselben. Regionale und lokale Akteure sind prozessbezogen auf verschiedene Weise eingebunden und bestimmen und gestalten den Prozess weitgehend selbst. Es handelt sich um eine sehr stark „bottom up“-geprägte Vorgehensweise.

Problemorientierung

Um Akzeptanz und Anwendung zu finden, müssen sich Indikatoren auf die spezifischen vor Ort vorhandenen und relevanten Probleme und Handlungsfelder beziehen. Dabei bietet sich vor allem eine leitlinienorientierte Entwicklung der Indikatoren an. Die Indikatoren werden daher aus den in der Region, Teilregion oder Kommune vorhandenen Leitlinien und Zielen, die meist in regionalen Entwicklungskonzepten enthalten sind, operationalisiert. Diese Leitlinien und Ziele sollten kooperativ entwickelt werden, da damit ein weitgehender regionaler Konsens über die Zielsetzungen der regionalen Entwicklung und die Problemnähe gewährleistet wird.

Nachhaltigkeitsorientierung

Für die Operationalisierung der regionalen und kommunalen Ziele werden, soweit möglich, Indikatoren aus andernorts entwickelten und teilweise in der Praxis (Wettbewerbe u.ä.) erprobten Nachhaltigkeitssystemen herangezogen (Indikatorenpool) oder Indikatoren selbst entwickelt, die es ermöglichen, dimensionsübergreifend oder handlungsfeldübergreifend Sachverhalte abzubilden. Eine Nachhaltigkeitsorientierung ist zudem dadurch gegeben, dass die vor Ort vorhandenen Leitlinien und Ziele eine relativ hohe Kompatibilität mit „gängigen“ Nachhaltigkeitszielsetzungen aufweisen.

4.2.2 Idealtypische Schritte

Das kooperative Vorgehen zur Erarbeitung eines indikatorengestützten Nachhaltigkeitsberichtssystems kann idealtypisch in verschiedene Schritte zerlegt werden, bei denen sich jeweils die Form der Beteiligung und der Kreis Beteiligten unterscheiden:

- Kooperative Leitbilderarbeitung / Zielfestlegung

⁹ Es ist zu vermuten, auch wenn es hier keine breiten empirischen Erfahrungen - mangels Anwendungsfällen - gibt, dass dies auch für den Einsatz in regional orientierten Zusammenhängen gilt.

- Indikatorenentwicklung, -bewertung, und -auswahl
- Datenerhebung / -aufbereitung
- Interpretation / mehrstufige Bewertung
- Zusammenstellung Nachhaltigkeitsbericht
- Auswertung Erfahrungen / Modifizierung
- Aufbau Nachhaltigkeitsberichtssystem / Weiterentwicklung vorhandener Berichtssysteme

Erster Schritt ist es, aus den spezifischen vor Ort relevanten Problemfeldern bzw. vorhandenen Leitbildern, Leitlinien und Zielen im Sinne eines leitbild- bzw. leitlinienorientierten Vorgehens ein Zielsystem zu verdichten. In der Region Mecklenburgische Seenplatte und den Teilräumen können bspw. das Regionale Leitbild, das Regionale Entwicklungskonzept Mecklenburgische Seenplatte, der Naturparkplan Feldberger Seenlandschaft, die Leitlinien für ein zukunftsbeständiges Neustrelitz oder die Konzepte der Lokalen Aktionsgruppen im Rahmen des EU-Programmes LEADER+ als Grundlage der Operationalisierung herangezogen werden.

Sollten keine oder keine kooperativ erarbeiteten Leitlinien und Ziele vorliegen, auf die Bezug genommen werden kann, sollten in einem vorangehenden Schritt entsprechende Leitlinien und Ziele für einen räumlichen Bezugsraum bzw. relevante Problem- bzw. Handlungsfelder durch die Akteure erarbeitet und festgelegt werden.

Das Zielsystem wird in einem zweiten Schritt mittels Indikatoren operationalisiert. Das bedeutet, dass den verschiedenen Zielen Indikatoren zugeordnet werden:

- aus verschiedenen andernorts angewendeten bzw. diskutierten Nachhaltigkeitsindikatorensystemen für die kommunale oder regionale Ebene,
- aus vorhandenen handlungsfeldbezogenen Nachhaltigkeitsindikatorensystemen (z.B. Tourismus, Landwirtschaft),
- aus vor Ort vorhandenen Berichtssystemen bzw. Konzepten,
- wo keine Indikatoren gefunden werden konnten, wird versucht, Indikatoren direkt aus den Zielen abzuleiten.

Eine Vorschlagliste an Indikatoren wird zusammengestellt, die mit den regionalen Schlüsselakteuren in Arbeitsgruppen und Workshops diskutiert wird. Die vorgeschlagenen Indikatoren werden von den Akteuren anhand von Kriterien, die ebenfalls mit den Akteuren zusammen entwickelt werden, bewertet und ggf. ergänzt bzw. reduziert. Das multikriterielle Bewertungsraster im Anwendungsbeispiel Neustrelitz enthält bspw. folgende Kriterien: Bezug zu Neustrelitz, Bezug zu Nachhaltigkeit, kommunale Beeinflussbarkeit, Relevanz für die Zielüberprüfung, Verfüg-

barkeit und Aufwand für die Datenerhebung, Periodizität der Daten, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit mit anderen, wünschenswerter Indikator.

Daraufhin wird gemeinsam mit den Akteuren eine Liste an Nachhaltigkeitsindikatoren ausgewählt. Für diesen Nachhaltigkeitsindikatorensatz werden dann von den Akteuren die entsprechenden Daten gesammelt, zusammengestellt und analysiert. Um Entwicklungstendenzen und –fortschritte adäquat abbilden zu können, sollten die Daten in Zeitreihen erhoben werden. Auf Grundlage der Datenausprägung kann die regionale Entwicklung bewertet und ein indikatorengestützter Nachhaltigkeitsbericht erstellt werden. Dieser wird Grundlage für den Aufbau eines Nachhaltigkeitsberichtssystems.

4.2.3 Prozessbeteiligung

Von besonderer Bedeutung ist die Beteiligung und Zusammenarbeit verschiedener Akteure während des gesamten Prozesses. In den Anwendungsbeispielen wurden eine Reihe unterschiedlicher Beteiligungsformen bzw. -gremien mit einem jeweils unterschiedlich breiten Kreis an beteiligten Akteuren genutzt. Dies waren beispielsweise:

- Bi- und multilaterale Arbeitsgespräche mit Unterstützung durch die wissenschaftliche Begleitung
- Steuerungsgruppe der Lokale Aktionsgruppe im Rahmen von Leader +
- Fachübergreifende Kerngruppe in Stadtverwaltung (Lokale Agenda 21-Koordinatorin, stellvertr. Leiter Stadtplanungsamt, Leiter Referat Wirtschaftsförderung/Umwelt/Tourismus) in enger Abstimmung mit dem Bürgermeister.
- Arbeitskreise und Arbeitsgruppen der Lokalen Agenda 21 Neustrelitz (Arbeitskreise im Stadtmarketing: AK Seenlandschaft, AK Kultur/Freizeit, AK Wirtschaft/Bildung, AK Residenzstadt) und Arbeitsgruppen im Netzwerk „Anstoß- Soziale Nachhaltigkeit“: AG Werte, AG Schule, AG Familie, AG Begegnung)
- Arbeitsgruppen mit Projektbeteiligten und mit Verwaltungsdezernenten und Mitarbeitern
- Öffentliches Stadtentwicklungsforum „Zukunft Neustrelitz“ (Vorträge, Gesprächsrunden)
- Naturparkbeirat Feldberger Seenlandschaft (Vertreter des Landkreises Mecklenburg-Strelitz, des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Mecklenburgische Seenplatte, der betroffenen Amtsverwaltungen, des Fremdenverkehrsverbandes, des Fördervereins Naturpark Feldberg-Uckermärkische Seenlandschaft, des Kreisjagdverbandes, der Anglervereine, des Verbandes der Binnenfischer, des Amtes für Landwirtschaft, des Naturschutzbundes sowie des Bauernverbandes)
- Landschaftstag Feldberger Seenlandschaft als regionales Diskussions- und Fachforum

- Regionalkonferenz Mecklenburgische Seenplatte
- AG Vorstand des Regionalen Planungsverbandes Mecklenburgische Seenplatte

Zudem wurden ausgewählte Schlüsselakteure im Rahmen einer leitfadengestützten Befragung einbezogen.

4.3 Baustein „Unterstützende Instrumente / Werkzeuge“

Neben den in kooperativen Verfahren erarbeiteten Nachhaltigkeitsindikatorensets und Nachhaltigkeitsberichten wurden im Rahmen des Vorhabens eine Reihe von Instrumenten entwickelt und erprobt, die Teil des regionalen Nachhaltigkeitsberichtssystems werden und die Akteure bei der indikatoren-gestützten Erfolgskontrolle unterstützen sollen.

4.3.1 Metainformationssystem Nachhaltige Entwicklung in Region und Stadt (MINERS)

Zur Unterstützung bei dem Informationsproblem wird prozessbegleitend ein internetgestütztes „Metainformationssystem Nachhaltige Entwicklung in Region und Stadt (MINERS)“ als Teil des regionalen Nachhaltigkeitsberichtssystems aufgebaut. Technisch ist eine Umsetzung als internetgestützte Datenbank vorgesehen, die von den Akteuren selbst ohne größeren Einarbeitungsaufwand bedient werden kann. Einer der Hauptbestandteile des MINERS ist ein Katalog der für die nachhaltige Entwicklung der Region und deren Teilräume relevanten Datenquellen (Metadaten). Er umfasst dabei mehr als die Informationen über die Daten der amtlichen Statistik, sondern enthält zusätzlich Informationen über die verstreuten Datenquellen der Akteure und Institutionen der Region. Die Metadaten beinhalten Informationen über die datenvorhaltenden Einrichtungen sowie über die jeweilige Verfügbarkeit in technischer, inhaltlicher und räumlicher Hinsicht.

MINERS soll weiterhin methodische Unterstützung bei der Entwicklung und Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren-systemen gewähren. Dies wird insbesondere durch einen Katalog erprobter Nachhaltigkeitsindikatoren und -systeme (Indikatorenpool) möglich. Damit soll dem Wunsch vieler Akteure entsprochen werden, Bewertungs- und Interpretationshilfen zu erhalten, um selbst Rückschlüsse für Handlungsempfehlungen ziehen zu können. Der Indikatorenpool stellt somit eine Such- und Auswahlhilfe dar. Durch die Darstellung von verschiedenen andernorts entwickelten und teilweise erprobten Indikatoren-systemen gibt er Orientierungshilfen, wie ein Nachhaltigkeitsindikatoren-system aufgebaut und inhaltlich strukturiert sein könnte. Bedeutender noch ist die Darstellung der einzelnen Nachhaltigkeits-indikatoren, die nach gängigen Problem- und Handlungsfeldern nachhaltiger Entwicklung verschlagwortet sind und für die darüber hinaus im Sinne eines Methodenblattes i.d.R. methodische Angaben enthalten sind (z.B. Definition, Berechnungsformel der Indikatoren, Bewertungs- und Interpretationshilfen in Form von Orientierungswerten). Der internetgestützte Pool wird es den Akteuren ermögli-

chen, eigenständig und gezielt nach passenden Indikatoren für die Problemlagen vor Ort zu suchen.

Die Potenziale des MINERS liegen in der Unterstützung regionaler und lokaler Akteure bei der Erarbeitung und Fortschreibung von spezifischen Nachhaltigkeitsberichtssystemen durch gezielte Vermittlung von Wissen und Metainformationen. Der Wunsch vieler Akteure nach einem technisch einfachen sowie kostengünstigen bzw. kostenlosen Zugriff auf bestehende Datenquellen kann durch das MINERS zunächst nicht realisiert werden. Die wenigsten datenvorhaltenden Akteure und Institutionen sind dazu bereit, die von ihnen erstellten und vorgehaltenen Daten direkt über das Internet frei zu geben.

4.3.2 Informations- und Datenmanagement

Als weiteres Instrument der Verbreiterung und Vertiefung der Datenbasis für ein regionales Nachhaltigkeitsberichtssystem dient ein Informations- und Datenmanagement, das Methoden der Generierung bzw. Erschließung von Informationen und Daten beinhaltet. „Neue“ Daten und Informationen können generiert werden indem z.B. durch räumliche Aggregation, durch thematische Aggregation oder durch die Anwendung neuer Mess- und Erhebungsmethoden vorhandene Informationen und Rohdaten besser und vor allem problemorientierter erschlossen und aufbereitet werden. Im Rahmen des F+E-Vorhabens wurde bspw. eine vorhandene CO₂-Emissions- Messmethode des Klimabündnisses für die Akteure vor Ort angepasst und einfacher nutzbar gemacht (Kaether und Stöckmann 2004). Eine weitere Möglichkeit, die Datenbasis für ein Nachhaltigkeitsberichtssystem zu verbreitern, liegt in einem optimierten Austausch von Informationen. Dieser kann verbessert werden über organisatorische Maßnahmen betreffend den vertikalen und horizontalen Informationsaustausch (innerhalb der Institutionen, Ämter und Behörden, zwischen ihnen, zwischen den räumlichen Ebenen).

4.3.3 Projektdatenbank

Die internetgestützte „Projektdatenbank Mecklenburgische Seenplatte“ schafft einen systematischen Überblick über die vielfältigen Projekte einer nachhaltigen Entwicklung der verschiedenen Träger in der Region Mecklenburgische Seenplatte und hilft, den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung der Nachhaltigkeitsaktivitäten zu befördern. Auch sie enthält Recherchefunktionen und ist so angelegt, dass die regionalen Akteure sie selbst bedienen und auch aktualisieren können.

Weitere unterstützende Instrumente, die im Rahmen des Vorhabens angewendet werden, sind: Checklisten (Soll-Ist-Vergleiche), Gemeinsame Bilanzierungen (Strategie, Maßnahmen), Gemeinsame Ortsbegehungen, leitfadengestützte Befragungen, Fachliche Vermittlung in Arbeitsgruppen / Beratungen.

4.4 „Baustein“ Praxisnahe forschungsseitige Begleitung

Das Grundinteresse im Rahmen des hier beschriebenen anwendungsorientierten Vorhabens ist es, die Eigenaktivität der Akteure vor Ort und damit auch die Effektivität in Bezug auf deren Entwicklungsbemühungen und eine Freiwillige Selbstkontrolle Nachhaltigkeit zu erhöhen. Die Situation und Ausgangslage in den Anwendungsbeispielen ist unterschiedlich, was den Umfang des jeweiligen Projektes, das Spektrum der beteiligten Akteure und deren Handlungsmöglichkeiten und -fähigkeiten oder die normativen Grundlagen angeht. So ist auch der Grad der Eigentätigkeit der Akteure und somit die Rolle der forschungsseitigen Begleitung unterschiedlich, d.h. die Art der fachlichen Beratung und der Input bzw. die Bereitstellung an Wissen ist jeweils unterschiedlich intensiv ausgeprägt.

4.4.1 Unterstützung

Durch die forschungsseitige Begleitung wurden neben der Konzeption und Entwicklung von methodischen und technischen Hilfsmitteln vor allem wissenschaftliche, methodische und fachliche Inputs zu Nachhaltiger Entwicklung und zu Nachhaltigkeitsindikatoren sowie prozessuale Unterstützung gegeben. Unterstützung fand bspw. statt bei der Strukturierung der Probleme und des Prozesses, bei der Begleitung / Moderation des Prozesses, bei der Aufarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren, bei der Operationalisierung der Ziele durch Indikatoren, bei der Indikatorenauswahl, bei der Datenrecherche bzw. Prüfung der Datenverfügbarkeit (Plausibilitätsprüfung), bei Datengenerierung bzw. -management, bei der Bewertung der Indikatoren und der Gesamtentwicklung sowie bei der Vernetzung der teilregionalen Projekte.

4.4.2 Rolle des Forschungsteams

Im Sinne eines dialogisch-partizipativen Wissenschaftsmodells und einer problem- und lösungsorientierten Forschung nimmt das Forschungsteam der FH im Rahmen des Vorhabens die Rolle als beobachtender Teilnehmer ein (vgl. ADOMBENT 2003). Die Rolle ist dabei als ein Mischtyp zwischen Experte, professionellem Berater und solidarischem Dialogpartner gestaltet. Das Forschungsteam ist in unterschiedlicher Intensität und je nach den spezifischen Voraussetzungen in den Anwendungsbeispielen dabei Scharnier zwischen Wissenschaft und Praxis, Inputgeber, Anschieber, Verstärker, Unterstützer, Berater, Moderator, Begleiter oder Vernetzender.

Die Vorteile einer solchen praxisnahen Forschung liegen in der Verankerung vor Ort und der damit verbundenen Kontextvertrautheit, dem möglichen Rückgriff auf in der Praxis bestehende Strukturen sowie der Möglichkeit der Anpassung an die Bedarfe der Praxispartner auch im Projektverlauf.

4.5 Wirkungen

Die indikatorengestützte Erfolgskontrolle wie sie in den Anwendungsbeispielen entwickelt und erprobt wird, führt für die beteiligten Akteure zum erstmaligen Bilanzieren der Entwicklung vor Ort und insbesondere des eigenen Handelns. Dass dieses - zugegebenermaßen auf den ersten Blick magere - Ergebnis dennoch von Bedeutung ist, mögen die nachfolgenden Sachverhalte verdeutlichen.

In Mecklenburg-Vorpommern und damit auch in der Mecklenburgischen Seenplatte existieren, gefördert von verschiedenen Fachressorts des Landes und des Bundes, eine große Zahl an Entwicklungskonzepten und vergleichbaren Studien für die regionale, teilregionale, kommunale Ebene sowie für verschiedene Handlungsfelder wie ländliche Entwicklung, Stadtentwicklung oder auch Tourismus (siehe auch ausführlich IUGR 2002). Über die Jahre haben sich hier in mancher örtlichen Verwaltung entsprechende „Regalmeter“ angesammelt. In allen diesen Konzepten werden jeweils eine Reihe von Projekten und Maßnahmen formuliert und den Akteuren zur Umsetzung empfohlen. Eine Bilanzierung dessen, was davon umgesetzt wurde, welche, auch längerfristigen Wirkungen, damit verbunden waren, geschweige denn eine Bilanzierung hinsichtlich der Erreichung der angestrebten Entwicklungsziele oder hinsichtlich des Beitrages zu einer nachhaltigen Entwicklung findet in der Regel nicht statt. Vielmehr werden mit neuen Förderperioden bzw.

-strategien, mit Wettbewerben oder Modellvorhaben usw. wiederum neue Entwicklungskonzepte in Auftrag gegeben, die dann wiederum eine Menge an neuen Projekten und Maßnahmen enthalten. Wenn überhaupt, haben nur noch wenige Akteure vor Ort den Überblick welche Strategien und Konzepte gültig sind (bzw. sein sollten), welche Ideen, Maßnahmen und Projekte bereits vorgeschlagen wurden und welche von diesen mit welcher Wirkung umgesetzt wurden.

Dennoch kann angenommen werden, dass es regional und lokal eine große Zahl an Akteuren und Aktivitäten gibt, die in ihrem Handlungsumfeld mit Projekten oder Einzelinitiativen sektorale Entwicklungsaspekte aufgreifen und häufig „unbewusst nachhaltig wirken“, denen es an Vernetzung und Einbindung in überörtliche und überregionale Handlungsziele (hier: Nachhaltigkeitsziele) fehlt. Durch das beispielhafte Erarbeiten und die praxisnahe Unterstützung bei der indikatorengestützten Erfolgskontrolle, die über die reine Erarbeitung von Indikatoren hinausgeht, wird das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Bilanzierung und der Integration einer Erfolgskontrolle in das eigene Handeln geschaffen. Durch die Förderung eines spezifischen Informationsaustausches können zusätzliche Nachhaltigkeitsimpulse entstehen.

Durch das akteursorientierte Vorgehen zur Erarbeitung der Nachhaltigkeitsberichte in den Anwendungsbeispielen wurde die Vernetzung innerhalb der Verwaltung, d.h. von Mitarbeitern unterschiedlicher Fachressorts verbessert. Insgesamt lässt sich eine Stärkung der integrativen Problemwahrnehmung und -bearbeitung feststellen. Die Diskussion über die Nachhaltigkeitsindikatoren führte bspw. in Neustrelitz dazu, dass Überlegungen angestrengt werden, bei der nächsten Haushaltsaufstellung verstärkt fachübergreifende Aspekte gegenüber den bisherigen Einzelressortinteressen heranzuziehen und dabei konkret ein multikriterielles Bewertungsverfahren basierend auf den Nachhaltigkeitsindikatoren durchzuführen.

Weitere Wirkungen, die mit der beispielhaften Erarbeitung und Erprobung der Nachhaltigkeitsberichtssysteme verbunden sind, sind

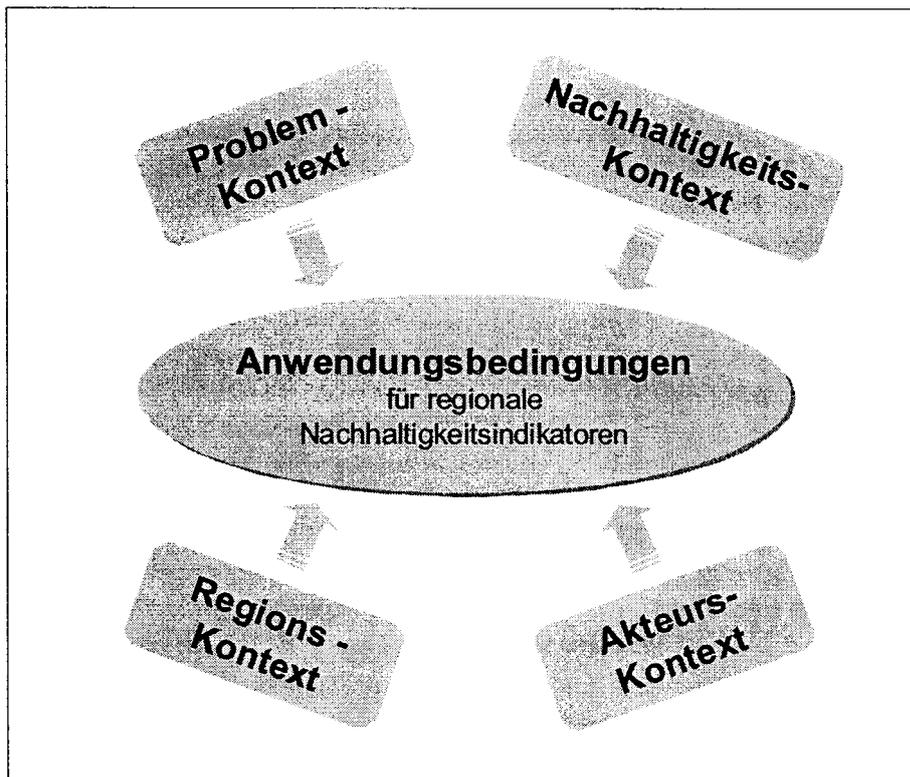
- die Qualifizierung der Grundlagen für das Handeln der Schlüsselakteure
- die Adaption der Erfolgskontrolle durch weitere regionale Akteurszusammenhänge
- die Problemerkennung und das „Hochzoomen“ lokaler Problemstellungen auf die regionale Ebene (z.B. im Handlungsfeld Verwendung regionaler landwirtschaftlicher Produkte in der regionalen Gastronomie)
- die Sensibilisierung für Nachhaltigkeitsgedanken, -zielsetzungen bei einem breiteren Kreis an Beteiligten
- die Erweiterung und Vertiefung der Informations- und Datengrundlagen
- die Stärkung des strategischen und ressortübergreifenden Denkens (und Handelns) der beteiligten Akteure.

5 Anwendungsbedingungen für regionale Nachhaltigkeitsindikatoren

Aus den bisher gesammelten eigenen Erfahrungen in der Region Mecklenburgische Seenplatte im Rahmen des Aufbaus von regionalen Nachhaltigkeitsberichtssystemen und aus der Auswertung andernorts getätigter empirischer Erfahrungen (z.B. GEHRLEIN UND KRUG 2001; HEILAND, TISCHER ET AL. 2003; FRINGS, SCHÜLE ET AL. 2002) lassen sich Anwendungsbedingungen von regionalen und lokalen Nachhaltigkeitsindikatoren(-systemen) skizzieren. Zur Optimierung lassen sich eine Reihe von Erfolgsfaktoren und Gestaltungskriterien benennen, die wiederum inhaltlich-konzeptionelle und prozessual(praktische) Aspekte beinhalten (vgl. auch GEHRLEIN 2002).

Eine entscheidende Rolle für die Ausgestaltung, die Etablierung und die praktische Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren bzw. -indikatorensystemen auf regionaler Ebene kommt dem spezifischen Kontext zu (vgl. auch PASTILLE 2002, 13ff). Dieser kann bezogen auf die Anwendungsbedingungen von Nachhaltigkeitsindikatoren in verschiedene Aspekte differenziert werden, die sich teilweise gegenseitig überschneiden: Nachhaltigkeitskontext, Problemkontext, Regionskontext und Akteurskontext. Die inhaltlich-konzeptionellen Aspekte sind eher vom Nachhaltigkeits- und vom Problemkontext beeinflusst. Die konkrete praktische Anwendung der Nachhaltigkeitsindikatorensysteme ist demgegenüber stärker vom Regions- und Akteurskontext abhängig.

Abb. 2: Kontextaspekte und Anwendungsbedingungen regionaler Nachhaltigkeitsindikatoren



Quelle: eigene Darstellung

5.1 Kontext

5.1.1 Nachhaltigkeitskontext

Damit der Begriff der nachhaltigen Entwicklung nicht auf das Niveau eines reinen Schlagwortes herabsinkt, bedarf es einer nachvollziehbaren Operationalisierung. Es besteht jedoch keine allgemeingültige Definition des Begriffes Nachhaltigkeit und er ist auch nur teilweise gesetzlich normiert¹⁰. Gleichfalls gibt es auch keine Theorie oder eine Definition dessen, was unter nachhaltiger Regionalentwicklung zu verstehen ist, es fehlt „ein anerkanntes normatives Grundgerüst“ (WEITH 2003). Auf den verschiedenen Betrachtungs- und Handlungsebenen (global, national, regional, lokal) und in verschiedenen Handlungsfeldern existieren dennoch eine Reihe von Anforderungen in Form von Leitbildern, Leitlinien, Entwicklungszielen (Qualitätszielen) und (Qualitäts-)standards sowie Indikatoren. Für die regionale Ebene¹¹ liegen allerdings im Gegensatz zur kommunalen Ebene nur relativ wenig Nachhaltigkeitsindikatorensysteme vor. Idealerweise müssen Operationalisierung-

¹⁰ z.B. im Bundesraumordnungsgesetz (ROG). Dort wird in § 1 (2) als Leitvorstellung eine nachhaltige Raumentwicklung genannt, „die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt ...“. Diese Leitvorstellung wird mit weiteren Grundsätzen der Raumordnung operationalisiert, ohne dass jedoch konkretere Ziele formuliert wären.

¹¹ Als Region gilt hier ein Raum größer als eine Kommune und kleiner als ein Bundesland. Im Sinne der Raumordnung und Landesplanung wäre dies bspw. eine Planungsregion.

sansätze den konstitutiven Elemente nachhaltiger Entwicklung Rechnung tragen. Diese sind zwar nicht allgemeingültig operationalisiert, dennoch kommen verschiedene Operationalisierungsversuche zu ähnlichen Ergebnissen¹². Als konstitutive Elemente können gelten (KAETHER 1999):

- Integration
der ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Belange,
- Dauerhaftigkeit
der ökonomischen, sozialen und kulturellen Lebensbedingungen sowie der natürlichen Lebensgrundlagen
- Verteilungsgerechtigkeit
erfordert einerseits, dass zukünftige Generationen ebenso einen Anspruch auf die Nutzung der Ressourcen haben wie die heutigen Generationen und andererseits die Möglichkeiten der Nutzung innerhalb der heutigen Generation gleichberechtigter als bisher verteilt sein sollten.
- Partizipation
verdeutlicht, dass die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung eine verstärkte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bedeutet.

5.1.2 Problemkontext

Die regionale wie die lokale Ebene sind durch jeweils spezifische Entwicklungsprobleme bzw. eine spezifische Problemwahrnehmung gekennzeichnet. Diese differieren je nach Struktur und Lage der Region. So sind die ländlich geprägten, peripher gelegenen nordostdeutschen Regionen vor dem Hintergrund der Zielsetzungen nachhaltiger Entwicklung mit anderen Problemlagen konfrontiert als z.B. Regionen in westdeutschen Agglomerationsräumen oder verstärkten Räumen. So erweisen sich die üblicherweise genannten Zielsetzungen nachhaltiger Siedlungsentwicklung regional als interpretationsbedürftig: die auf Wachstum ausgerichteten Strategien zum sparsamen Umgang mit Ressourcen sind in Regionen mit Schrumpfungprozessen anders zu bewerten (FUHRICH 2002).

Nachhaltigkeitsindikatoren und -systeme finden nur Akzeptanz, besitzen Praxisnähe und bringen den Akteuren Nutzen, wenn sie an den spezifischen Problemen, die oft in den regionalen Konzepten aufgeführt sind, ansetzen. Auch bestehen dadurch bessere Anknüpfungsmöglichkeiten an regionale und kommunale Politik oder Steuerungsinstrumente.

5.1.3 Regionskontext

Hierbei ist zu beachten, dass es durchaus Unterschiede zwischen regionaler d.h. auch interkommunaler Ebene und kommunaler Ebene gibt, die Einfluss auf die Anwendungs- und Steuerungsbedingungen haben. Unter dem Regionskontext können verstanden werden:

¹² Behrens und Kaether 1999; Hübler, Kaether et al. 2000; Kopfmüller, Brandl et al. 2001

- die regionalen und lokalen Ausgangs- bzw. Rahmenbedingungen der Entwicklung,
- die Potenziale der Region (wie z.B. Natur und Landschaft, Landwirtschaft, Tourismus, Kultur)
- die Management und Organisationsstruktur und -kultur (Regeln und Verfahren) der Regionalen Entwicklungsprozesse inklusive deren Tradition und Geschichte. Im Falle der Mecklenburgischen Seenplatte ist dies bspw. der kooperative, projektorientierte Regionalentwicklungsansatz mit seinen Prinzipien: Umsetzungs- und Projektorientierung, kooperative Verfahren, Bottom-up Orientierung, offener Prozess (vgl. KAETHER 2000).

5.1.4 Akteurskontext

Eng verknüpft mit dem Regionskontext ist der Akteurskontext. Die Akteure können auch als stakeholder (Beteiligte und Betroffene) (PASTILLE 2002) des regionalen Entwicklungsprozesses bezeichnet werden. Der Akteurskontext könnte auch als institutioneller Kontext bezeichnet werden. Aspekte, die in diesem Kontext von Bedeutung sind:

- die vorhandenen (Schlüssel-)Akteure in den verschiedenen regional bzw. lokal bedeutsamen Institutionen
- die vorhandenen Akteursnetzwerke und deren Struktur, Organisation und Arbeitsweise (z.B. auch auf interkommunaler Ebene)
- die Handlungsmöglichkeiten der Akteure
- die Kapazitäten, Ressourcen (personell und finanziell) der Akteure sowie deren Fähigkeiten / Kompetenzen
- der Nutzen für die Akteure/Institutionen
- die persönliche Dimension der Beteiligten¹³.

5.2 Erfolgsfaktoren und Gestaltungskriterien

5.2.1 Konzeptionelle Aspekte

Konzeptionell-inhaltliche Aspekte betreffen primär die Struktur und den Aufbau der Indikatorensysteme sowie die Problemorientierung und die Nachhaltigkeitsorientierung. Dabei kommt es insbesondere auf das geeignete Design hinsichtlich Ziel-

¹³ Darunter sind die persönlichen Präferenzen wie bspw. Werthaltungen oder Interessen der beteiligten Mitarbeiter / Akteure zu verstehen. Diese können sich z.B. in der Zusammensetzung des Indikatorensystems widerspiegeln. Aber auch die Anwendung oder der Nutzen, den die jeweiligen Personen oder Institutionen haben sind davon beeinflusst. Gleichzeitig sind persönliche Präferenzen auch ein Grund für Nichtbeteiligung von Mitarbeitern, Akteuren oder Politikern.

gruppe und angestrebter Funktion, d.h. die „einsatzfeldspezifischen Nutzung“ (HEILAND, TISCHER ET AL. 2003) an. Um die Nachhaltigkeitsindikatoren „passgerecht“ für die angestrebten Funktionen und verschiedene Zielgruppen zu machen, bietet sich ein modularer Aufbau der Nachhaltigkeitsindikatorensysteme an. Dabei kann zwischen (wenigen) Kern- oder Schlüsselindikatoren sowie einer größeren Anzahl Basis-, Ergänzungs- oder Vertiefungsindikatoren unterschieden werden (vgl. GEHRLEIN 2002; Heiland, TISCHER ET AL. 2003). Zudem sollte sich die Gliederung des Indikatorensystems an den regional relevanten Problemfeldern orientieren.

Eine hohe Problemorientierung der Indikatorensysteme ist eine unabdingbare Voraussetzung für ihre Akzeptanz und Anwendung. Die Indikatoren und das Indikatorensystem insgesamt müssen daher eng verknüpft sein mit regional kooperativ vereinbarten Leitlinien und Zielen d.h. diese operationalisieren.

5.2.2 Kooperativer Prozess / Beteiligung

Die Einbettung bzw. Akzeptanz innerhalb der Verwaltung, in den politischen Gremien bzw. in der Öffentlichkeit ist notwendig für die Wirkung der Nachhaltigkeitsindikatoren. Eine gut durchgeführte Beteiligung an allen Phasen des Prozesses ist daher unabdingbar. Durch einen gut angelegten und durchgeführten Beteiligungsprozess eröffnen sich Chancen (WITTEK 2002),

- dass durch die Einbeziehung subjektiver Einschätzungen und Problemwahrnehmungen ein vielfältigeres Bild der jeweiligen Thematik, „eine objektivere Erfassung des Ist-Zustandes und eine genauere Lokalisierung des Problemfeldes“ entsteht,
- dass „die Beteiligten die Wechselwirkungen zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen besser verstehen, weil sie das komplexe Geflecht von Bezügen gemeinsam aus verschiedenen individuellen Perspektiven betrachten“,
- dass die Akteure eher bereit [sind], „Konsequenzen aus den Daten zu ziehen, die das Nachhaltigkeitsindikatorensystem liefert, und gegebenenfalls ihr Handeln verändern“,
- dass die Akzeptanz gegenüber gegensteuernden Maßnahmen von Politik und Verwaltung zunimmt,
- dass kooperative Arbeitsstrukturen erzeugt oder gestärkt werden, „die die Bedingungen einer Operationalisierung nachhaltiger Entwicklung wesentlich verbessern“.

Bei der Beteiligung ist auf eine Reihe von Faktoren zu achten, damit sie effizient verläuft. Vielfach ist zu beobachten, dass es von Politik und Verwaltung Vorbehalte gegenüber solcherart entwickelten Nachhaltigkeitsindikatorensystemen gibt. Diesen wird eine mangelnde demokratische und politische Legitimation zugesprochen, wenn sie von nicht gewählten Bürgern erarbeitet werden. Dadurch kann eine unzureichende kommunalpolitische Relevanz bedingt sein. Es sollte dementsprechend einen klaren politischen Auftrag für die Beteiligung geben. Außerdem

sollten natürlich Politik und Verwaltung in gebührender Tiefe und Breite beteiligt sein.

Bei den verschiedenen Phasen des Aufbaus eines Nachhaltigkeitsberichtssystems ist es bedeutend, dass engagierte und an der Sache interessierte Personen mit ausreichender funktionaler und persönlicher Kompetenz beteiligt sind. Nachteilig wirkt es sich aus, wenn mit den Projekten Personen befasst sind, die keinen Bezug zur Sache haben, sei es weil es sie generell nicht interessiert, sie fachfremd sind oder ihnen bestimmte Aufgaben z.B. die Datenbereitstellung delegiert wurde, ohne über die Hintergründe und die inhaltliche Einbindung der Tätigkeiten informiert zu sein.

Bei Einbeziehung von verschiedenen Akteuren in ein kooperatives Verfahren der Indikatorenenerarbeitung besteht immer die Gefahr, dass nicht alle relevanten Akteure einbezogen werden (wollen) und dadurch mit den solcherart ausgewählten Indikatoren nur eine ausgewählte Realität und nur Ausschnitte einer nachhaltigen Entwicklung der Region dargestellt werden. Es könnte außerdem je nach Kreis der Beteiligten sein, dass ein eher begrenztes Nachhaltigkeitsverständnis bzw. nur bestimmte Aspekte der Nachhaltigkeit abgebildet werden (KOITKA 2001). „Statt einer breiten und kritischen Debatte über die Nachhaltigkeit der Region kann das Verfahren dazu führen, dass einige Akteure das „Agenda-Setting“ bestimmen und den öffentlichen Diskurs mit ihren Themen dominieren“ (WILHELMY 2001). Im Märkischen Kreis waren z.B. „weder Gewerkschaften noch Eine-Welt-Gruppen oder Frauenverbände“ (KOITKA 2001) beteiligt, was dazu führte, dass der gesamte soziale Bereich nicht durch das entwickelte Indikatorensystem abgedeckt wurde. Auf eine sorgfältige Auswahl der Beteiligten ist daher zu achten.

Der Kreis der Beteiligten sollte in Anzahl und Breite je nach Anwendungsfall differenziert werden. Leitbilder und Ziele als wichtige Grundlage der Indikatorenentwicklung sollten unter breiter Beteiligung (Öffentlichkeit, Politik, Verwaltung) erarbeitet werden, die regionalen und lokalen Schlüsselakteuren, insbesondere Sach- und Machtpromotoren und Vertreter der verschiedenen betroffenen Interessen sollten eingebunden sein. Die Indikatorenauswahl sollte demgegenüber aus pragmatischen Gründen einem kleineren Kreis an Schlüsselakteuren vorbehalten sein. Der Nachhaltigkeitsbericht und die darin enthaltenen Bewertungen der regionalen Entwicklung und in den verschiedenen Handlungsfeldern sollten wiederum in einem breiteren Kreis diskutiert werden. Es bietet sich an, für die Steuerung des Prozesses auf der operativen Ebene einen kleinen Kreis an Beteiligten in Form einer Kerngruppe zu etablieren. Zudem „sollten von Beginn an Vertreter von Institutionen eingebunden sein, bei denen die Datenerhebung und -auswertung auf Dauer angebunden werden kann.“ (FEINDT 2002) Also z.B. Vertreter der Ämter für Statistik oder querschnittsorientierte Abteilungen wie die der Stadt- oder Regionalentwicklung.

Kommunikation und Transparenz über das Verfahren und über die Inhalte innerhalb der Verwaltung und der Politik sowie gegenüber der interessierten Öffentlichkeit sind von großer Bedeutung für die Akzeptanz. Man sollte hierbei auch bei offensichtlich wahltaktisch motivierten „Querschüssen“ bei einer Linie bleiben, die konsequent auf Transparenz, Kommunikation und die Möglichkeit der Beteiligung setzt.

Grundsätzlich besteht bei Selbstevaluationsansätzen die Gefahr der unkritischen Selbstbewertung, der „Selbstbeweihräucherung“, wenn Verwaltung und Politik dies selbst tun. Dieser Gefahr kann entgegen gewirkt werden, indem in den Prozess der Bewertung im Sinne einer mehrstufigen diskursiv-partizipativen Bewertung ein breites Spektrum an Akteuren einbezogen wird wie z.B. Lokale Agenda Arbeitsgruppen und -kreise, Vereine und Verbände, interessierte Fachöffentlichkeit, politische Vertreter z.B. über Rat, Ausschüsse, Fraktionen. Um der Gefahr der Betriebsblindheit entgegenzuwirken und damit die Erfolgsmessungen glaubhaft bleiben, sollten zudem externe bzw. (verwaltungs-) unabhängige, neutrale Einrichtungen wie z.B. Hochschulen insbesondere bei der Überprüfung der Zielformulierung und der Indikatoren sowie der Bewertung einbezogen werden (vgl. auch LAG NATURPARKREGION UCKERMÄRKISCHE SEEN 2002).

5.2.3 Prozessmanagement

Ein aktives und umfassendes Prozessmanagement hat eine hohe Bedeutung für die kooperative Erstellung und Anwendung von Indikatorensystemen bzw. den Aufbau eines Nachhaltigkeitsberichtssystems. Von Vorteil ist, wenn in den entsprechenden Regionen bereits Erfahrungen mit kooperativen Regionalentwicklungsprozessen und mit gemeinschaftlich bearbeiteten Projekten, wie in der Region Mecklenburgische Seenplatte, bestehen. Dies umfasst auch die kooperative Erarbeitung und Vereinbarung von Leitbild, Leitlinien und Zielen. Bestehen diese Erfahrungen nicht, könnte der Prozess des Aufbaus eines Nachhaltigkeitsberichtssystems mit seinen verschiedenen Elementen als Initialzündung für einen umfassenderen kooperativen Regionalentwicklungsprozess genutzt werden.

Um den Prozess erfolgreich durchzuführen, sind Personen notwendig, die das „Projekt Nachhaltigkeitsindikatorensystem“ begleiten, den Prozess koordinieren und vorantreiben, die die Datenrecherche, die Bewertung, die Beteiligung in den verschiedenen Phasen des Prozesses organisieren und koordinieren, die die Kommunikation der Ergebnisse organisieren und die die Aktivitäten mit anderen Projekten in der Region koordinieren. Grundvoraussetzung für ein solches effizientes Prozess- und Projektmanagement ist die Bereitstellung von personellen Ressourcen in Form von Projekt-Koordinatoren („Kümmerer“). Sie sollten über entsprechende Fähigkeiten, Kapazitäten, Kompetenzen verfügen, dies schließt auch die Fähigkeit zu integralem Denken und Handeln ein. Sie müssen die Unterstützung von politischer Seite haben und allgemein akzeptiert sein. Zu den Möglichkeiten einer effektiven Arbeit gehören ausreichende Ressourcen, vor allem zeitliche aber auch finanzielle Mittel für prozessbezogene Aufgaben.

Zur Natur kooperativer Prozesse gehört, dass die meisten Aufgaben arbeitsteilig erledigt werden. Die Aufgaben der Projekt-Koordinatoren liegt hauptsächlich im Prozess- bzw. Projektmanagement. Für die eigentlichen Aufgaben müssen längerfristig Arbeitskapazitäten in den Verwaltungen bereitgestellt und Zuständigkeiten für die Fortführung benannt werden. Ansonsten besteht Gefahr, „dass der hohe Aufwand für die Entwicklung der Indikatorensets und die erstmalige Datenerhebung umsonst investiert wurde“ (FRINGS, SCHÜLE ET AL. 2002). Temporär können Teilaufgaben auch von Externen z.B. im Rahmen der Begleitforschung übernom-

men werden, um den Prozess voranzubringen bzw. Grundlagen zu schaffen, die die Fortführung erleichtern.

Eine wichtige Voraussetzung sind abgesicherte Strukturen, also eine gewisse Kontinuität der für den Prozess bzw. die Projekte verantwortlichen Personen. Im Anwendungsbeispiel Wesenberg bspw. brach der Prozess kurzzeitig ab, nach dem die projektbezogene Stelle des verantwortlichen Mitarbeiters auslief und erst verzögert eine Anschlussfinanzierung gesichert werden konnte. Zusätzlicher Nachteil bei zeitlich befristeten Stellen ist, dass die betreffenden Personen vor Auslaufen ihres Vertrages damit beschäftigt sind, Möglichkeiten zu sondieren ihre Stelle weiter zu sichern, so dass die eigentliche Projektarbeit darunter leidet.

Insgesamt hilfreich und notwendig ist das Vorhandensein von Schlüsselakteuren. Als Schlüsselakteure werden hier Personen verstanden, die vor Ort eine Multiplikatorfunktion hinsichtlich Nachhaltigkeits-Ideen und –Praxisbeispielen einnehmen oder einnehmen könnten. Sie können aus Politik, Verwaltung oder aus der weiteren Öffentlichkeit stammen und sollten über ein integrales Entwicklungsverständnis verfügen. Sie beteiligen sich aktiv am Prozess, unterstützen ihn als Fach- oder Machtpromotoren und werben für die Akzeptanz des Nachhaltigkeitsanliegens.

5.2.4 Ausreichende Datenbasis

Damit regionale Erfolgskontrollen im Sinne der Freiwillige Selbstkontrolle Nachhaltigkeit überhaupt durchgeführt werden können, muss eine ausreichende Datenbasis für entsprechende Indikatoren vorhanden sein. Dabei reicht das reine Vorhandensein der Informationen und Daten nicht aus, sie müssen auch für die Zwecke der Nachhaltigkeitsberichterstattung und Erfolgskontrolle verfügbar und nutzbar sein. Probleme bestehen oft bei der Verfügbarkeit der relevanten Informationen und Daten. Die Verfügbarkeitsprobleme liegen z.B. darin, dass bestimmte Informationen entweder gar nicht bzw. nicht für die gewünschte räumliche Ebene, nicht in der notwendigen inhaltlichen Tiefe und Breite, nicht mit dem wünschenswerten Zeitbezug und Aktualitätsgrad vorhanden sind oder schwer zugänglich sind. Der erschwerte Zugang äußert sich z.B. in einer begrenzten Freigabe oder Nichtveröffentlichung der Daten sowie in schlecht nutzbaren (technischen) Formaten. Gründe für den erschwerten Zugang liegen z.B. im Datenschutz, in objektiven und subjektiven institutionellen Vorbehalten sowie in technischen, organisatorischen oder methodischen Restriktionen. Eine Lösungsmöglichkeit besteht darin, bessere Informationen über Ort und Nutzungsbedingungen der relevanten Daten einfach handhabbar zur Verfügung zu stellen. Als unterstützendes Werkzeug bietet sich der Aufbau eines entsprechenden Metainformationssystems an.

Eine weitere Möglichkeit die Datenerhebung und -verfügbarkeit zu erhöhen, sind sog. Indikatorenpaten. Ein Akteur bzw. seine Institution ist für die Aufbereitung eines Indikators verantwortlich, das umfasst die Datenerhebung sowie die inhaltliche Darstellung im Indikatorenbericht. „Mit der Idee der Indikatorenpaten wird einerseits dem Aspekt Rechnung getragen, dass die Akteure selbst die Experten sind, die über das notwendige Wissen und teilweise bereits über interessante Daten verfügen.“ Andererseits trägt dies zur „Verankerung der Indikatoren im Prozess selbst“ bei (KOITKA 2001, 61).

5.2.5 Externer wissenschaftlicher Input, Begleitung und Beratung

Die gemeinsame Entwicklung, Erprobung und Verfeinerung der Methoden durch Wissenschaft und Praktiker hat sich bewährt. Wissenschaftliche Begleitung und Beratung sind in diesem Sinne ein erfolgunterstützender Faktor. Die externen Experten sind v.a. zu Beginn und beim Aufbau einer Nachhaltigkeitsberichterstattung also bei der Entwicklung der Grundlagen für die Freiwillige Selbstkontrolle hilfreich. Später ist eine punktuelle Beratung und Unterstützung z.B. im Rahmen der Bewertung der durch die Nachhaltigkeitsindikatoren aufgezeigten Entwicklungen ausreichend.

6 Fazit

In dem hier beschriebenen anwendungs- und praxisorientierten Vorhaben konnten weitere empirische Erkenntnisse bezüglich der Anwendungsbedingungen von Nachhaltigkeitsindikatoren und Nachhaltigkeitsindikatorensystemen in ländlich geprägten Regionen gesammelt werden. Die hierbei im Rahmen der begleitenden Forschung vor Ort in der Region Mecklenburgischen Seenplatte auf regionaler und teilregionaler Ebene festgestellten Probleme und Hindernisse ähneln dabei den in bundesweiten Querschnittsvergleichen ermittelten Defiziten bezüglich des Einsatzes kommunaler Nachhaltigkeitsindikatorensysteme (GEHRLEIN, KRUG 2001; HEILAND, TISCHER ET AL. 2003). Die Probleme sind zudem vergleichbar mit den typischen Problemen kooperativer Regional- und Projektentwicklungsprozesse, die Erfolgsvoraussetzungen sind daher ähnliche. Sie liegen vielfach im Bereich der (qualitativen) Prozessgestaltung.

Zwar ist der Ansatz der Nachhaltigkeitsindikatorensysteme nicht neu, eine Reihe von Erfahrungen mit deren Aufstellung und Anwendung liegt vor. Dennoch hat das Vorhaben einen innovativen Charakter. Im Sinne einer adaptiven Innovation (EUROPÄISCHE BEOBACHTUNGSSTELLE LEADER 1999) werden die andernorts gemachten Erkenntnisse an den regionalen und lokalen Kenntnis- und Qualifikationsstand angepasst und zusätzlich unterstützende Instrumente entwickelt und erprobt, die zu einer neuen Qualität der Entwicklung in der Beispielregion führen. Die Anwendungsbedingungen für Formen der Selbstevaluation im Sinne einer Freiwilligen Selbstkontrolle Nachhaltigkeit werden dadurch verbessert.

Literatur

ADOMBENT, M. (2003): Zur Notwendigkeit transdisziplinärer Ansätze für Evaluationsvorhaben in der Stadt- und Regionalentwicklung. in: Zeitschrift für Evaluation Heft 1/2003. 5-17.

BBR (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG) (2000): Raumordnungsbericht 2000. Berichte Band 7. Bonn.

BEHRENS, H. (1999): Sachbericht (Endbericht) zum fachhochschulinternen Forschungsprojekt Nr. 136332 / AZ 0643 „Regionen der Zukunft“: Indikatoren für

eine nachhaltige Regionalentwicklung in der Region Mecklenburgische Seenplatte, unveröffentlicht. Neubrandenburg.

- BEHRENS, H. ; DEHNE, P.; KAETHER, J. und SCHMIDT, E. (2002): Auswertung neuer Vorgehensweisen für die regionale Umsetzung ökologischer Ziele am Beispiel der Mecklenburgischen Seenplatte. F+E-Vorhaben 298 82 203 im Auftrag des Umweltbundesamtes. Endbericht. Umweltbundesamt. UBA-Texte 27/02. Berlin.
- BEHRENS, H. und KAETHER, J. (1999): Aspekte der Steuerung nachhaltiger Raumentwicklung. in: WEILAND, U.: Perspektiven der Raum- und Umweltplanung: angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und Nachhaltiger Entwicklung. Festschrift für Karl-Hermann Hübler. Berlin. 81-118.
- BRENDLE, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz - Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. Bundesamt für Naturschutz. Bonn.
- EUROPÄISCHE BEOBACHTUNGSSTELLE LEADER (1999): Der Mehrwert des LEADER - Ansatzes - ein Leitfaden für die Bewertung der besonderen Merkmale von LEADER. "Innovation im ländlichen Raum" Heft Nr. 4. Brüssel.
- FEINDT, P. H. (2002): Partizipative Entwicklung regionaler Nachhaltigkeitsindikatoren - Anforderungen, Modell und Arbeitsprogramm. in: WITTEK, S.; FEINDT, P.H. ET AL: Nachhaltigkeitsindikatoren und Partizipation. Hamburg. 91-113.
- FEINDT, PETER H.; HOPPE, JUTTA; SEIFERT, EBERHARD K. und WITTEK, SUSANNE (2002): Einleitung. in: WITTEK, SUSANNE; FEINDT, PETER H. ET AL: Nachhaltigkeitsindikatoren und Partizipation, Hamburg. 9-20.
- FRINGS, E.; SCHÜLE, R.; FIEDLER, H.; HINZEN, A.; BAYER, M. und FRERICHS, S. (2002): Lokale Agenda 21 im Kontext der kommunalen Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene. Umweltbundesamt. Texte 34/02. Berlin.
- FUHRICH, M. (2002): Sachstandsbericht zum Forschungsfeld "Städte der Zukunft". <http://www.staedte-der-zukunft.de/Dokumente/Sachstand%2012-2002.htm>
Zugriff am 05.02.03.
- GEHRLEIN, U. (2002): Nachhaltigkeitsindikatoren auf kommunaler und regionaler Ebene: bisherige Erfahrungen und Entwicklungsbedarf. in: Raumforschung und Raumordnung 3-4/2002. S. 239-247.
- GEHRLEIN, U. und KRUG, K. (2001): Stand und Erfahrungen bei der Erarbeitung und Verwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren in Städten, Gemeinden und Landkreisen. Zentrum für interdisziplinäre Technikforschung und Technische Universität Darmstadt. ZiT-Publik 17/2001. Darmstadt.
- HEILAND, S.; TISCHER, M.; DÖRING, T.; PAHL, T. und JESSEL, B. (2003): Indikatoren zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Förderkennzeichen 200 16 107, Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin.

- HOPPE, J. (2002): Partizipative Entwicklung regionaler Nachhaltigkeitsindikatoren - eine kritische Bestandsaufnahme. in: WITTEK, S.; FEINDT, P.H. et al: Nachhaltigkeitsindikatoren und Partizipation. Hamburg. 21-34.
- HÜBLER, K.-H.; KAETHER, J.; SELWIG, L. und WEILAND, U. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Forschungsbericht 296 16 139 (alt 101 09 139). Umweltbundesamt. UBA Texte 59/00. Berlin.
- IFS INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK (2003): Anpassungsstrategien für ländlich/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern - Modellvorhaben der Raumordnung. 2. Zwischenbericht. Bearbeitung: Thomas Thrun, Bärbel Winkler-Kühlken, Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler. im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Berlin.
- IUGR (INSTITUT FÜR UMWELTGESCHICHTE UND REGIONALENTWICKLUNG E.V.) (Hg.)(2002): Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern. Standpunkte 1 Dezember 2002. Bearbeitung: Jens Hoffmann. Neubrandenburg.
- KAETHER, J. (1999): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. in: HÜBLER, K.-H. und KAETHER, J.: Nachhaltige Raum- und Regionalentwicklung - wo bleibt sie? Befunde, Perspektiven und Vorschläge. Berlin. 93-107.
- KAETHER, J. (2000): Auswertung neuer Vorgehensweisen für die regionale Umsetzung ökologischer Ziele am Beispiel der "Mecklenburgischen Seenplatte" - ein Statusbericht. in: BEHRENS, H.: Landschaftsentwicklung und Landschaftsplanung in der Region "Mecklenburgische Seenplatte". Schriftenreihe der Fachhochschule Neubrandenburg Reihe A Fachbereich Agrarwirtschaft und Landschaftspflege. Neubrandenburg. 169-192.
- KAETHER, J. (2004): Freiwillige Selbstkontrolle Nachhaltigkeit (FSK-N). Ansätze für ein Nachhaltigkeitsberichtssystem in der Region Mecklenburgische Seenplatte. in: INSTITUT FÜR UMWELTGESCHICHTE UND REGIONALENTWICKLUNG (IUGR) E.V.: Perspektiven der Regionalentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin. 101-125.
- KAETHER, J. und STÖCKMANN, M. (2004): Grundlagen für regionale und lokale Nachhaltigkeitsberichtssysteme in der Region Mecklenburgische Seenplatte. in: Mitteilungen Nr. 2, Problemorientierte Regionale Berichtssysteme (RBS).
- KOITKA, H. (2001): Kooperative Indikatorenentwicklung im Märkischen Kreis. in: KOITKA, H.; KREFT, H. und SZERENYI, T.: Nordrhein-Westfalen im Dickicht der Nachhaltigkeitsindikatoren - Tagungsdokumentation -. Dortmund, Hattingen, Köln. 59-64.
- KOPFMÜLLER, J.; BRANDL, V.; JÖRISSSEN, J.; PAETAU, M.; BANSE, G.; COENEN, R. UND GRUNWALD, A. (Hg.)(2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Kon-

- stitutive Elemente, Regeln, Indikatoren. Global zukunftsfähige Entwicklung - Perspektiven für Deutschland 1. Berlin.
- LAG NATURPARKREGION UCKERMÄRKISCHE SEEN (2002): Regionales Entwicklungskonzept für die Naturparkregion Uckermärkische Seen. Lychen.
- LINDLOFF, K. und SCHNEIDER, L. (2001): Handbuch nachhaltige regionale Entwicklung. Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde. Handbücher zum Umweltschutz Bd. 3. Dortmund.
- PASTILLE (2002): Indikatoren in Aktion. Ein Praxisleitfaden. download unter: http://www.wien.gv.at/ma22/pdf/pastille_deutsch.pdf. London.
- PROGNOS AG (2004): Zukunftsatlas 2004. Basel. Im Internet unter: <http://www.prognos.ch/zukunftsatlas/>.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND MECKLENBURGISCHE SEENPLATTE (2000): Regional-konferenz Mecklenburgische Seenplatte. Ein Modellvorhaben der Raumordnung. Abschlußbericht, unveröffentlicht. Bearbeiter: Jens Hoffmann. Neubrandenburg.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND MECKLENBURGISCHE SEENPLATTE (2003): natürlich! Mecklenburgische Seenplatte. Leitbild der Region Mecklenburgische Seenplatte. Neubrandenburg.
- SCHMIDT, E.; KAETHER, J.; BEHRENS, H. UND DEHNE, P. (2002): Managementleitfaden für regionale Kooperation. Umweltbundesamt. Berlin.
- STATISTISCHES LANDESAMT MECKLENBURG-VORPOMMERN (2004): Zahlenspiegel Mecklenburg-Vorpommern Juli 2004. Schwerin.
- THRUN, TH. (2003): Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 12.2003. S. 709-717.
- VERBAND DEUTSCHER NATURPARKE E.V. (2001): Die deutschen Naturparke - Aufgaben und Ziele, 2. Fortschreibung 2001. Bispingen.
- WEITH, TH. (2003): Vom Himmel hoch da komm ich her? Zur theoriebasierten Herleitung von Evaluierungskriterien für Steuerungsansätze der Siedlungsflächenentwicklung. in: SEDLACEK, PETER: Programmevaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Jena. 17-24.
- WIECHMANN, T. und BEIER, M. (2004): Kriterien und Indikatoren zur Evaluierung Regionaler Entwicklungskonzepte in Sachsen. Endbericht, unveröffentlicht. Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung. Dresden.
- WILHELMY, S. (2001): Kommentar zur "kooperativen Indikatorenentwicklung im Märkischen Kreis". in: Koitka, Heike; Kreft, Holger und Szerenyi, Timea: Nordrhein-Westfalen im Dickicht der Nachhaltigkeitsindikatoren - Tagungsdokumentation -. Dortmund, Hattingen, Köln. 65-69.

WITTEK, S. (2002): Zur prozessualen und inhaltlichen Funktion von NI-Systemen - Probleme und Beispiele. in: WITTEK, S.; FEINDT, P.H. et al: Nachhaltigkeitsindikatoren und Partizipation. Hamburg. 47-60.

Räumliche Wirkungsanalysen europäischer Vorbeitrittshilfen

1 Einleitung

Evaluierungen von Politikmaßnahmen erfolgen je nach Zielsetzung der Maßnahmen unter verschiedenen Gesichtspunkten. Dementsprechend untersuchen die auf die Politikanalyse ausgerichteten Projekte innerhalb des europäischen Raumbeobachtungsnetzwerkes (ESPON¹) unterschiedliche raumrelevante Politiken der Europäischen Kommission hinsichtlich ihrer räumlichen Wirkung. Der vorliegende Beitrag basiert auf den entsprechenden methodischen Arbeitsschritten, welche in dem ESPON Projekt zur Analyse der räumlichen Auswirkungen der 'Aquis Communautaire', PHARE und den Vorbeitrittshilfen² zur Anwendung kommen. Mit Hilfe eines Methodenmixes, der auf die unterschiedlichen Zielsetzungen dieser Politiken eingeht, wird im Rahmen dieses Projekts eine umfassende Evaluierung dieser Politiken bezüglich ihrer räumlichen Wirkungen angestrebt.

Im Unterschied zu anderen üblichen Evaluierungen handelt es sich bei dem hier vorgestellten Ansatz weder um eine Projektevaluation noch um eine originäre Programmevaluation. Vielmehr beziehen sich die Längsschnittuntersuchungen auf die neuen Mitgliedsländer der EU 25, welche 2004 in die EU aufgenommen wurden, sowie die verbleibenden Kandidatenländer. Da jedem dieser Länder pro Jahr mehrere separate Programme im Rahmen von Phare, u.a. zur Umsetzung der 'Aquis Communautaire' und den Vorbeitrittshilfen zur Verfügung stehen bzw. standen, bewertet die Analyse des oben genannten ESPON-Projekts somit einen Politikbereich, der sich aus einer Vielzahl von Programmen zusammensetzt. Um der Vielzahl verschiedenartiger Maßnahmen, die zum Teil sehr unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, gerecht zu werden, kann eine entsprechende raumorientierte Evaluierung nur erfolgen, indem sowohl *qualitative* als auch *quantitative* Aspekte der räumlichen Wirkung Berücksichtigung finden.

Die primäre Zielsetzung der in diesem Zusammenhang untersuchten Maßnahmen dient der Vorbereitung der Kandidatenländer auf die Mitgliedschaft in der EU. Diese Vorbereitung berücksichtigt territoriale Ziele nur mittelbar durch die regionale Mittelverteilung, sie stehen jedoch nicht im Mittelpunkt der Maßnahmen. Die räumlichen Analysen stehen vor dem Hintergrund ausgewählter Ziele des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) (EUROPEAN COMMISSION 1999, 10f), insbesondere der räumlichen Kohäsion, des räumlich ausgewogenen Wettbewerbs sowie der räumlichen Integration³.

Um die angewandten Analyseschritte zu verdeutlichen, wird deshalb im folgenden zunächst ein Überblick über die verwendeten Methoden gegeben. Die zentralen

¹ European Spatial Planning Observation Network

² Weitere Informationen zum ESPON Programm sind im Internet verfügbar unter www.espon.lu. Darüber hinaus gibt ESPON (2004) einen umfassenden Überblick über die Zwischenergebnisse des gesamten Programms.

³ Für eine Erläuterung dieser Zielsetzungen siehe z.B. Kunkel, McMaster und Zillmer (2004: 2f).

methodischen Elemente aus der Gesamtheit des Überblicks werden im weiteren vertieft, wobei anhand beispielhafter Ergebnisse die Vorgehensweise veranschaulicht werden soll. Neben den rein methodischen Ansätzen wird für das Verständnis der Vorgehensweise auch eine Darstellung der unterschiedlichen räumlichen Ebenen, für welche Politikempfehlungen aus den Evaluierungsergebnissen abgeleitet werden, notwendig sein. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen insbesondere mit Blick auf Probleme, die im Zusammenhang mit einer derartigen Evaluierung auftreten, sowie deren Lösungsansätze gezogen. Damit wird die Wertigkeit und Interpretierbarkeit der Ergebnisse verdeutlicht.

2 Methoden der räumlichen Wirkungsanalyse

Zu Beginn der Analyse standen neben der Formulierung von Hypothesen zur räumlichen Wirkungsweise der Vorbeitrittshilfen vor allem umfangreiche Datensammlungen im Vordergrund. Dabei basiert das Projekt auf einer doppelten Datenstruktur. Diese umfasst neben den Daten der zu analysierenden Politiken auch Daten zu den regionalen Potenzialen. Die Politikdaten geben vor allem Aufschluss über die Allokation der EU-Funds für PHARE Programme und Vorbeitrittshilfen hinsichtlich ihrer inhaltlichen und räumlichen Verwendung und werden nach unterschiedlichen Potenzialen, die sie primär ansprechen, unterschieden. Die regionalen Potenziale werden mittels entsprechender Sekundärdaten, die zumeist über nationale statistische Ämter bzw. EUROSTAT verfügbar sind, ermittelt. Für die Wirkungsanalyse bzw. Evaluierung werden die beiden Datengruppen zusammengeführt, um vor allem das Verhältnis zwischen regionalem Politikeinsatz und Potenzialausstattung zu verdeutlichen. Ausgehend von diesem Verhältnis wird die räumliche Wirkungsanalyse durchgeführt. Diese Betrachtung wird ergänzt um eine qualitative Analyse der nationalen Regionalpolitiken, da die zu evaluierenden EU-Maßnahmen, aufgrund bestehender Wechselbeziehungen und -wirkungen, nicht losgelöst vom entsprechenden nationalen Kontext untersucht werden können.

Die zentrale räumliche ex-post Wirkungsanalyse dieses Projekts basiert zum einen auf umfangreichen quantitativen Datenanalysen, welche die Politikdaten in Beziehung zur Veränderung der Potenzialdaten setzen, zum anderen auf qualitativen Analysen. Letztere ergänzen die quantitative Analyse insbesondere in Bezug auf jene Politiken und Potenziale, welche sich quantitativ nicht hinreichend analysieren lassen, wie beispielsweise Umweltschutzmaßnahmen und institutionelle Projekte. Darüber hinaus können sie auch zur Bewertung und Interpretation der quantitativen Ergebnisse, also zu deren Verifizierung bzw. Relativierung herangezogen werden, indem sie beispielsweise auf Regionen mit besonderen Entwicklungspotenzialen oder -hemmnissen Bezug nehmen.

Ein weiteres Element der Analysen stellt die Entwicklung politikbezogener Typologien für den Raum der neuen Mitgliedsländer der EU sowie Bulgariens und Rumäniens dar. Diese stellen die räumlich spezifizierten Maßnahmen der Vorbeitrittshilfen in Relation zu der regionalen wirtschaftlichen Leistung bzw. deren Veränderung dar und ergänzen somit die Betrachtungen der quantitativen Wirkungs-

analyse. Um diese Veränderung zu messen, wird eine Rangfolge der Regionen auf der Grundlage der Veränderung der regionalen BIPs vorgenommen⁴.

Aufgrund seiner herausragenden Bedeutung für die Wirkungsanalysen wird im folgenden zunächst der potenzialanalytische Ansatz vertieft, da dieser für die Differenzierung der Wirkungsanalyse von zentraler Bedeutung ist und den gesamten Analyseablauf prägt. Im weiteren wird zwischen den Ansätzen der qualitativen und quantitativen Wirkungsanalyse unterschieden, da sie sich zwar hinsichtlich ihrer Aussagen bzw. Ergebnisse ergänzen, jedoch auf unterschiedlichen Daten und methodischen Grundlagen beruhen. Komplettiert wird diese Auswahl der Methodendarstellung um eine Illustration der verschiedenen räumlichen Analyseebenen, wie sie im entsprechenden Kapitel in Tabelle 2 dargestellt ist. Mittels dieser Illustration wird die Evaluierung der Vorbeitrittshilfen in Bezug auf die EUREK-Ziele zusätzlich verdeutlicht, da sie die Komplexität der räumlichen Zielsetzungen und damit der Analysen hervorhebt.

2.1 Potenzialanalytischer Ansatz

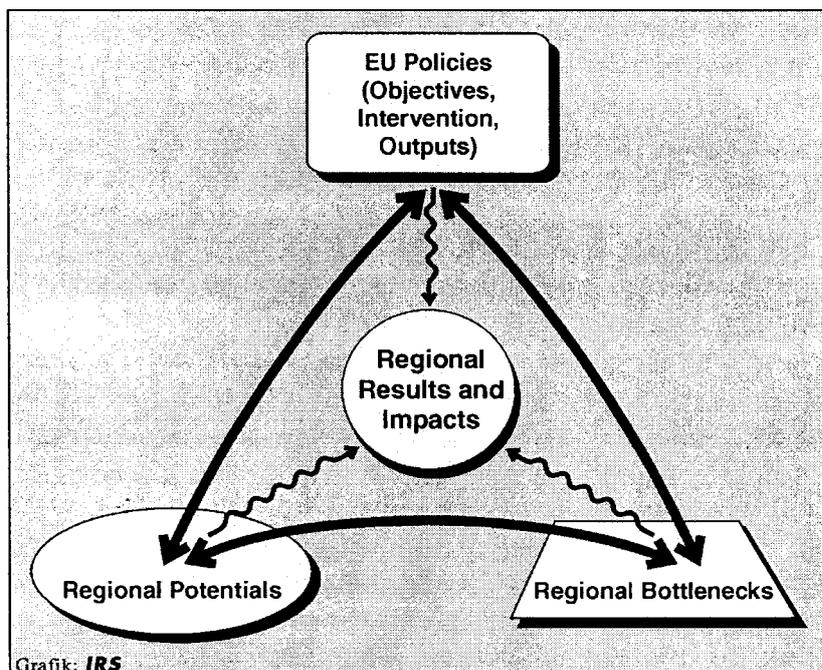
Der potenzialanalytische Ansatz ist für den gesamten Projektablauf von zentraler Bedeutung. So hat er bereits die Erhebung der Politikdaten beeinflusst und strukturiert die gesamte Wirkungsanalyse, sowohl die quantitative als auch die qualitative. Dieser Ansatz wird hier in Anlehnung beispielsweise an THOSS und HAHNE (THOSS 1984; HAHNE 1987) vorgestellt. Hier stellen die Potenzialfaktoren die Ausstattung einer Region zu einem gegebenen Zeitpunkt mit verschiedenen Faktoren (z.B. an Humankapital, Infrastruktur, Institutionen) dar, die für die Hervorbringung von regionaler Wohlfahrt genutzt werden können. Ein Mangel an einzelnen oder mehreren Potenzialfaktoren stellt dementsprechend einen Engpass für die regionale Entwicklung dar (THOSS 1984, 21). Somit bestimmen die in einer Region existierenden Potenzialfaktoren "Art und Umfang der 'Nutzungsarten' oder 'Aktivitäten', die in einer Region durchgeführt werden können und damit zugleich auch die Höhe der Wohlfahrt, die in dieser Region maximal geschaffen werden kann" (THOSS 1984, 22).

Insbesondere aufgrund dieses Zusammenhangs zwischen Potenzialausstattung und regionaler Wohlfahrt scheint dieser Ansatz für die angestrebte Analyse angemessen zu sein. Mittels einer möglichst umfangreichen Nutzung der regionsindividuellen Charakteristika sollen vergleichbare Lebensbedingungen in verschiedenen Raumtypen geschaffen werden, wodurch zur räumlichen Kohäsion beigetragen wird (THOSS 1984, 21). Diese ist in den EUREK-Zielsetzungen der Europäischen Kommission zentral. Somit kann mittels eines gezielten Politikeinsatzes Einfluss auf die regionale Potenzialausstattung genommen werden, um auf diese Weise die Entwicklungschancen einer Region zu verbessern und damit die räumliche Kohäsion zwischen vorteilhaft ausgestatteten und benachteiligten Regionen zu unterstützen. Dementsprechend ermöglicht der potenzialanalytische Ansatz den Zusammenhang zwischen Politikeinsatz, regionalen Charakteristika und Wohlfahrtentwicklung herzustellen. Dies wird zusammenfassend in Abbildung 1 dargestellt, wobei insbesondere der potenzialanalytische Ansatz in Beziehung zu der

⁴ Für eine detailliertere Darstellung der Typologieentwicklung vgl. IRS et al. (2004: 122ff)

Wirkungsanalyse bzw. der Evaluierung der PHARE-Programme und Vorbeitrittshilfen gesetzt wird. Damit wird eine territoriale Politikanalyse ermöglicht.

Abb. 1: Interaktionsmodell der Faktoren zur Beeinflussung territorialer Wirkungen



Quelle: KUJATH, KUNKEL, ZILLMER et al. (2003: 16)

Darüber hinaus zeigt dieser Ansatz Möglichkeiten für eine unabhängige regionale Entwicklung auf, um insbesondere ungewollten Entwicklungen in ländlichen peripheren Regionen entgegenzuwirken (HAHNE 1987, 465ff). Denn gerade in den neuen EU-Mitgliedsländern sowie verbleibenden Kandidatenländern gibt es viele Regionen, in denen für die Bewertung politischer Maßnahmen zur Entwicklung von Politikempfehlungen auch die endogenen Potenziale entscheidend sein können. Letztlich bestimmen diese, inwieweit sich die Wirkungen politischer Interventionen überhaupt entfalten können und für die jeweilige Region adäquat sind⁵. Schließlich haben die Analysen von ALECKE und UNTIEDT (2001, 43) gezeigt, dass die Betrachtung der regionalen Potenzialausstattung auch für die Untersuchung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit für die Wirkungsanalyse entsprechender Politiken trägt. Somit ist der potenzialanalytische Ansatz auch in Bezug auf das Ziel der Erreichung eines ausgewogenen räumlichen Wettbewerbs adäquat⁶.

In Anlehnung an THOSS u.a. werden insgesamt acht Gruppen von Potenzialfaktoren unterschieden. Dabei werden auch die spezifischen Charakteristika der zu analysierenden Länder berücksichtigt, in denen, nicht zuletzt aufgrund der ökonomischen und politischen Transformation seit Beginn der 1990er Jahre, beispielsweise institutionelle Bedingungen von besonderer Bedeutung sind. Neben

⁵ Beispielsweise ist in einer ländlich peripheren Region Ungarns aufgrund von umfangreichen Modernisierungen die leistungsfähigste Telekommunikationsinfrastruktur des Landes verfügbar, sie wird jedoch wegen des Mangels an entsprechenden Nachfragern im Unternehmensbereich nicht genutzt (IRS et al. 2004: 140ff).

⁶ Zur kritischen Würdigung des potenzialanalytischen Ansatzes und damit zu deren Grenzen der Anwendbarkeit siehe beispielsweise Brugger (1984), Peschel (1984) und Scharff (1993).

diesen wird außerdem zwischen dem Arbeitsmarktpotenzial, der Kapitalverfügbarkeit, dem Innovationspotenzial, dem regionalen Marktpotenzial, der geographischen Lage, ausgedrückt im Erreichbarkeitspotenzial auf Basis der Infrastrukturausstattung, sowie dem Potenzial in Relation zur Umweltqualität unterschieden. Darüber hinaus werden in Ergänzung zu THOSS (1984, 22), ebenfalls aufgrund der besonderen Situation der untersuchten mittel- und osteuropäischen Länder, zusätzlich Agglomerations- und Lokalisationsvorteile in Form der Sektorstruktur als Potenzialfaktor berücksichtigt. Dies wird damit begründet, dass die Wirkungsanalyse für Politiken in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf einer gegebenen Sektorstruktur basiert, die auch die Einsatzmöglichkeiten der Arbeitskräfte beschreibt und damit das Arbeitsmarktpotenzial ergänzt. Darüber hinaus gibt es verschiedene Maßnahmen innerhalb der PHARE-Programme und Vorbeitrittshilfen, die gerade auf die Anpassung bzw. Modernisierung der regionalen Wirtschaftsstruktur abzielen⁷.

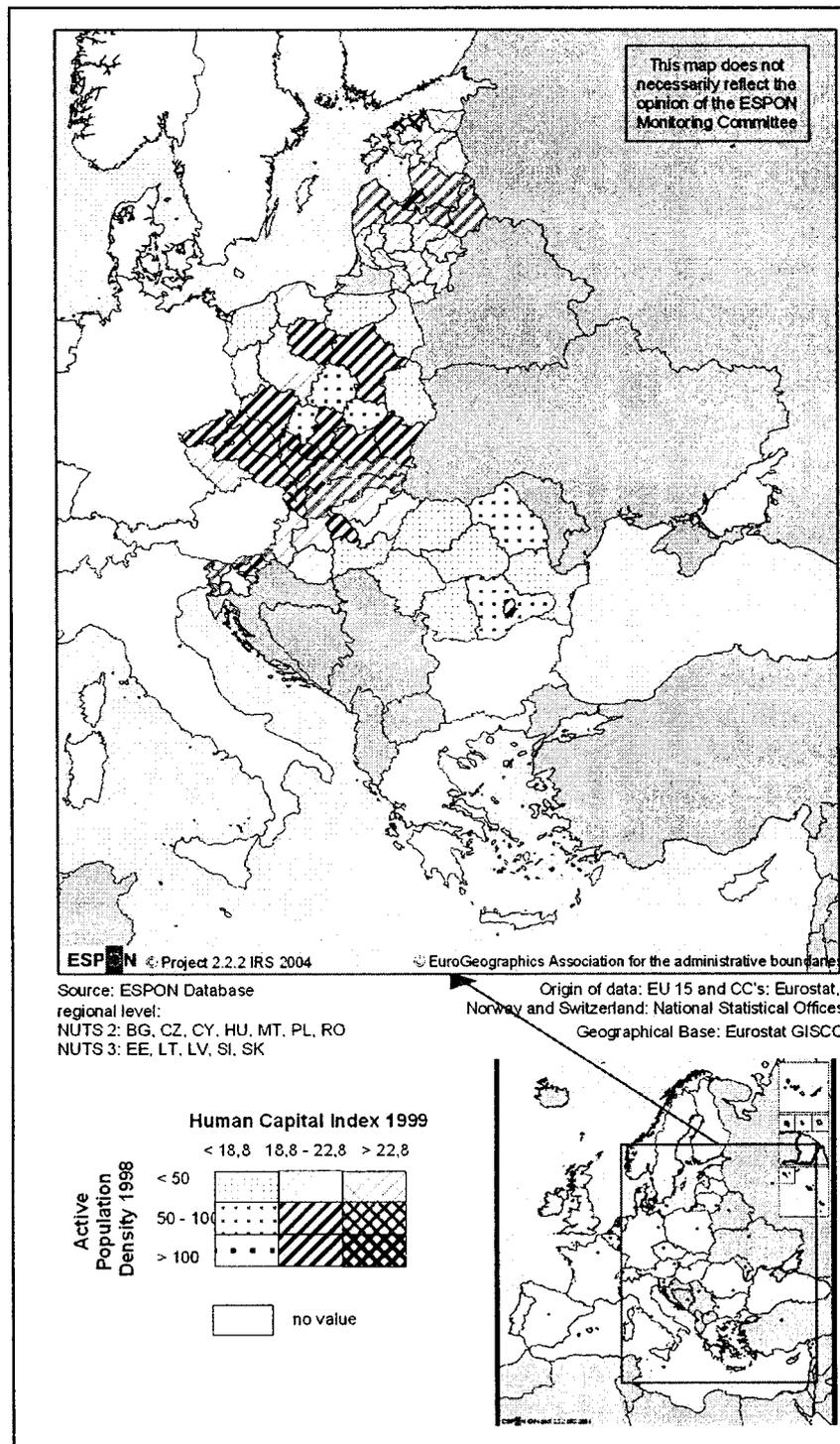
Innerhalb dieser Potenziale differenziert die Analyse soweit als möglich jeweils zwischen mehreren Indikatoren, um das jeweilige Potenzial nicht nur anhand eines Faktors darzustellen, der unter Umständen verzerrende bzw. einseitige Analysen zur Folge haben kann. Zu den meisten Potenzialen können quantitative Indikatoren identifiziert werden. Dies gilt jedoch nicht für Indikatoren der institutionellen Bedingungen. Auch andere Potenziale, wie beispielsweise die Umweltqualität, lassen sich zumindest im europäischen Maßstab kaum oder gar nicht quantifizieren bzw. sind nicht in vergleichbarer Weise verfügbar. Dementsprechend werden insbesondere diese beiden Potenziale explizit in den nicht quantitativen Analyseschritten berücksichtigt, so auch in den Fallstudien. Dies erscheint umso notwendiger, als gerade die institutionellen Unterschiede zwischen den zu analysierenden Regionen, durch unterschiedliche nationale Rahmenbedingungen, für deren ökonomische Entwicklung in Bezug auf die EUREK Zielsetzungen von wesentlicher Bedeutung sein können.

Auf der Basis des potenzialanalytischen Ansatzes ergeben sich Ergebnisse entlang zweier Stränge. Zum einen werden die Potenzialindikatoren einzeln oder kombiniert betrachtet, um Regionstypen bzgl. ihrer unterschiedlichen Potenzialausstattung zu identifizieren. Karte 1 stellt diese Potenzialdarstellung beispielhaft anhand zweier Indikatoren für das Arbeitsmarktpotenzial dar. Aus der umfassenden Betrachtung aller Potenziale ergibt sich hierdurch für jede Region ein potenzialanalytisches Gesamtbild.

Soweit die entsprechenden Daten verfügbar sind, können derartige Gegenüberstellungen der Potenzialausstattungen für den Beginn als auch das Ende des Untersuchungszeitraums bzw. als Veränderung während dieses Zeitraums dargestellt werden. Damit ist der zeitliche Bezugsrahmen für die Wirkungsanalyse und damit für die Evaluation der EU Politiken geschaffen.

⁷ Beispielsweise machen auch die Analysen von Herz und Vogel (2003) die Bedeutung des sektoralen Arbeitskräfteeinsatzes für die Entwicklung ausgewählter mittel- und osteuropäischer Länder deutlich.

Karte 1: Dichte der aktiven Bevölkerung pro km2 kombiniert mit der regionalen Humankapitalausstattung im Jahr 1999 für NUTS 2 Regionen



Quelle: IRS Grafik

Darüber hinaus ist die Zuordnung der Politikmaßnahmen zu den entsprechenden Potenzialgruppen notwendig, um die Wirkung der Politiken nicht nur auf gesamtwirtschaftliche Indikatoren, sondern auch auf die jeweilige regionale Potenzialausstattung im Rahmen der Wirkungsanalyse untersuchen zu können. Dazu wurde für jede Maßnahme die primäre Zielsetzung auf Basis der Informationen von Projektfiles identifiziert und dem jeweiligen Potenzial zugeordnet. Für einen Vergleich auf Länderebene gibt Tabelle 1 die entsprechende Verteilung der Vorbeitrittshilfen wider.

Tabelle 1: Verteilung der Vorbeitrittshilfen 1998 bis 2000 nach Potenzialgruppen in % des jeweiligen Landesanteils

Poten- zialfaktor	Kapital- angebot	Umwelt	Geogra- phische Position	Inno- vation	Institu- tionen	Arbeits- markt	Regio- nales Markt- poten- zial	Ur bani- sierung / Lokali- sierung
Land								
BG	4.3	14.3	46.4	0.4	30.0	3.0	1.2	0.3
CZ	7.6	29.6	24.2	1.1	21.9	3.4	12.2	0.0
CY [*]	3.5	6.6	1.9	0.0	69.3	0.0	18.7	0.0
EE	0.0	37.9	16.9	0.9	30.4	12.7	0.3	0.9
HU	0.9	19.1	29.1	0.0	40.4	5.1	0.8	4.6
LT	2.5	23.2	27.8	0.0	30.3	3.9	12.3	0.0
LV	3.5	31.0	24.2	0.0	26.3	3.4	4.5	7.2
MT [*]	0.0	0.0	4.5	0.0	80.7	14.8	0.0	0.0
PL	5.8	19.7	37.4	0.8	12.5	10.2	3.7	9.8
RO	1.9	20.4	30.4	0.0	38.6	3.3	0.0	5.4
SI	3.8	28.6	10.5	0.3	38.7	4.1	1.1	13.0
SK	12.7	23.5	20.8	0.0	31.9	3.9	5.4	1.9
Total	4.4	21.0	31.9	0.4	27.0	6.2	3.4	5.6

Die Daten für Malta und Zypern beziehen sich auf die Jahre 2000 bis 2002, da entsprechende Daten für den Zeitraum 1998 bis 2000 nicht verfügbar waren.

Quelle: Berechnungen des IRS

2.2 Qualitative Wirkungsanalyse – Fallstudien

Im Gesamtkontext der Evaluierung der Vorbeitrittshilfen bzgl. ihrer räumlichen Wirkungen dienen die Fallstudien der Realisierung von vier Zielen:

1. Zum einen können mittels der räumlichen Auswahl der Fallstudien spezifische regionale Probleme vertieft analysiert werden. Nicht alle regionalen Engpässe werden aufgrund von quantitativen Daten unmittelbar sichtbar. So würden beispielsweise die Probleme einer dicht bevölkerten ländlichen Region⁸ nur dann sichtbar, wenn explizit die Bevölkerungsdichte mit der Sektorstruktur in Kartendarstellungen kombiniert betrachtet würde. Korrelations- oder Regressionsanalysen bzw. andere vergleichbare quantitative Ansätze würden solche vereinzelt auftretenden Phänomene nicht identifizieren und insbesondere nicht der jeweiligen Region zuordnen können. Damit kann eine sorgfältige Auswahl von Regi-

⁸ Solch eine Region gibt es beispielsweise im Osten Ungarns, nämlich Szabolcs-Szatmár-Bereg.

machen und damit die Entwicklung von adäquaten Politikempfehlungen besonders unterstützen. Somit ist für eine entsprechende Auswahl von Fallstudien länderspezifisches Expertenwissen notwendig, welches durch die Einbeziehung eines internationalen Forschungsteams mit Beteiligten aus dem Untersuchungsraum gesichert ist.

2. Zum anderen dienen die Fallstudien der Beachtung von Potenzialen, welche sich nicht quantitativ messen lassen oder für die keine angemessenen quantitativen Daten vorliegen. Dies gilt vor allem für institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Umweltqualität. Zwar gibt es gerade in diesen Bereichen umfangreiche Maßnahmen (siehe Tabelle 1), aber deren Einflüsse auf die entsprechenden regionalen Charakteristika sind statistisch nicht erfasst bzw. nicht vergleichbar. Deshalb zielen die Fallstudien darauf ab, die entsprechenden Effekte durch Interviews mit betroffenen Experten in den Fallstudienregionen zu identifizieren. Da sich insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität bzw. der institutionellen Bedingungen jedoch oftmals erst langfristig in vermehrten Potenzialen niederschlagen, kann eine solche qualitative Analyse nicht nur ex-post ermittelte Wirkungen sondern auch ex-ante antizipierte Effekte erfragen, die sich u. U. bereits andeuten, aber noch nicht in erwartetem Umfang realisiert haben.
3. Des Weiteren können mittels Fallstudien nicht nur direkte sondern auch indirekte Wirkungen der Vorbeitrittshilfen ermittelt werden. Ganz allgemein dienen bzw. dienen die Vorbeitrittshilfen der Vorbereitung der Kandidatenländer auf ihre EU-Mitgliedschaft. Verwaltung und Experten können sich mit Regelungen und Politiken in der EU vertraut machen und Erfahrungen hinsichtlich ihrer Umsetzung sammeln. Dies involviert neben der Schaffung der notwendigen institutionellen Voraussetzungen vor allem den Aufbau spezifischen Wissens. Darüber hinaus können viele EU-unterstützte Projekte zusätzliche regionale oder nationale Finanzmittel aktivieren⁹, die angesichts bedeutender Staatsdefizite in vielen der Beitrittsländer bzw. defizitärer regionaler und lokaler Haushalte (EUROPEAN COMMISSION 2003, 79) sonst vermutlich nicht eingesetzt worden wären. Dadurch werden zusätzliche, indirekte Impulse für die Verbesserung der entsprechenden regionalen Potenziale gegeben, die jedoch aus einer rein quantitativen Wirkungsanalyse, welche die EU-Maßnahmen in Beziehung zu den regionalen Charakteristika bzw. ihrer Entwicklung setzt, nicht beurteilt werden können.
4. Schließlich unterstützen die Fallstudien insgesamt die territoriale Wirkungsanalyse. Die Ergebnisse für spezifische Regionen und bzgl. ausgewählter Politikmaßnahmen und ihrer Wirkungen können die quantitativen Ergebnisse verifizieren, ergänzen oder auch relativieren bzw. gar falsifizieren. Um auch innerhalb der Fallstudien, trotz berücksichtigter Sonderfälle, wie beispielsweise der oben genannten ungarischen Region, Einseitigkeit und damit falsche Einschätzungen im Vergleich der Fallstudien zu vermeiden, müssen unterschiedliche Typen von Regionen in der Auswahl der Fallstudien Berücksichtigung finden. Dementsprechend berücksichtigen die Fallstudien zur Analyse von räumlichen

⁹ z.B. laut Interview mit Frau Schwanke vom Landkreis Uckermark, Leiterin des Hoch- und Tiefbauamtes, Prenzlau am 30.07.2003.

Kohäsions- und Wettbewerbszielen u.a. Regionen, die durch traditionelle Industrien geprägt sind, Hauptstadtregionen im Verhältnis zu ihrem Hinterland, sowie die Spezifika von Inselstaaten. Ergänzend dazu berücksichtigen weitere Fallstudien, welche auf die Wirkungen von räumlichen Integrationsmaßnahmen abzielen, die unterschiedlichen Typen von Grenzräumen im Untersuchungsraum¹⁰, sowie unterschiedliche transnationale Makroregionen.

Die vergleichenden Fallstudien können im wesentlichen in zwei Arbeitsschritte unterteilt werden: den theoretisch-empirischen Teil ('desk research') und die empirischen Arbeitsschritte, in denen u.a. Experteninterviews geführt wurden und die Fallstudienberichte erstellt werden. Beide Teile basieren auf einer Fallstudiengrundlage, welche für alle Fallstudien gemeinsam erarbeitet wurde und auf deren Basis die Literaturrecherche sowie die Interviews zu führen waren. Entsprechend dieser Grundlage müssen in allen Fallstudien einige wesentliche Fragen auf Basis der Literaturrecherche und Experteninterviews beantwortet werden, wie beispielsweise:

- Wie hat sich die Untersuchungsregion hinsichtlich ihrer regionalen Potenziale und Engpässe entwickelt?
- Welche Prioritäten wurden bei den Projekten der Vorbeitrittshilfen gesetzt?
- Inwieweit orientieren sich die Vorbeitrittshilfen an der spezifischen regionalen Situation hinsichtlich der Potenziale bzw. Engpässe?
- Lassen sich Wirkungen der Vorbeitrittshilfen auf die regionalen Potenziale bzw. Engpässe beobachten?
- Waren die Projekte der Vorbeitrittshilfen in regionale bzw. nationale Entwicklungsstrukturen und -strategien eingebunden?

Über diese und weitere grundsätzlichen Fragestellungen hinaus ergeben sich je nach Fallregion und konkretem zu analysierendem Programm bzw. Projekt unterschiedliche vertiefende Fragestellungen, die über den komparativen Ansatz hinausgehen. Die qualitative Wirkungsanalyse schließt nach Durchführung der Fallstudien mit einem vergleichenden Bericht hinsichtlich der allgemeinen Fragestellungen ab.

2.3 Quantitative Wirkungsanalyse

Die quantitative Wirkungsanalyse setzt sich wiederum aus mehreren Analyseschritten zusammen, an deren Anfang eher deskriptiv-statistische Analysen stehen, welche die Grundlage für die darauf aufbauenden analytisch-statistischen Auswertungen darstellen. Die deskriptiv-statistischen Auswertungen zielen vor allem darauf ab, die Politiken in den Zusammenhang mit der Potenzialanalyse zu

¹⁰ Entsprechend der Unterschiede hinsichtlich der Gestaltung der EU-Programme zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation berücksichtigen die Fallstudien Grenzregionen zwischen der EU 15 und neuen Mitgliedsländern, zwischen verschiedenen neuen Mitgliedsländern sowie entlang der neuen EU 25 Außengrenze.

lem darauf ab, die Politiken in den Zusammenhang mit der Potenzialanalyse zu bringen und dadurch erste Voreinschätzungen für die Wirkungsanalyse zu ermöglichen. Die nachfolgenden Schritte der Wirkungsanalyse stellen darüber hinaus auf den Zusammenhang zwischen den Politiken und den globalen Indikatoren der EUREK-Ziele (EUROPEAN COMMISSION 1999) ab.

2.3.1 Regionalkoeffizienten und Doppelindikatoren

Die Regionalkoeffizienten machen deutlich, welche relative Bedeutung die einzelnen inhaltlichen Förderschwerpunkte in den verschiedenen Regionen eines Landes haben. Dabei wird zu deren Berechnung die regionale Allokation politischer Maßnahmen in Bezug auf ein einzelnes Potenzial in Relation zu deren nationaler Bedeutung gesetzt, wie die folgende Gleichung zeigt:

$$\text{REGIONALKOEFFIZIENT} = \frac{R_i / R}{RR_i / RR}$$

mit R_i für die regionale Allokation der Vorbeitrittshilfen für das Potenzial i ; R für die gesamte regionale Allokation von Vorbeitrittshilfen; RR_i für die nationale Allokation der Vorbeitrittshilfen für das Potenzial i und RR die gesamte nationale Allokation an Vorbeitrittshilfen.

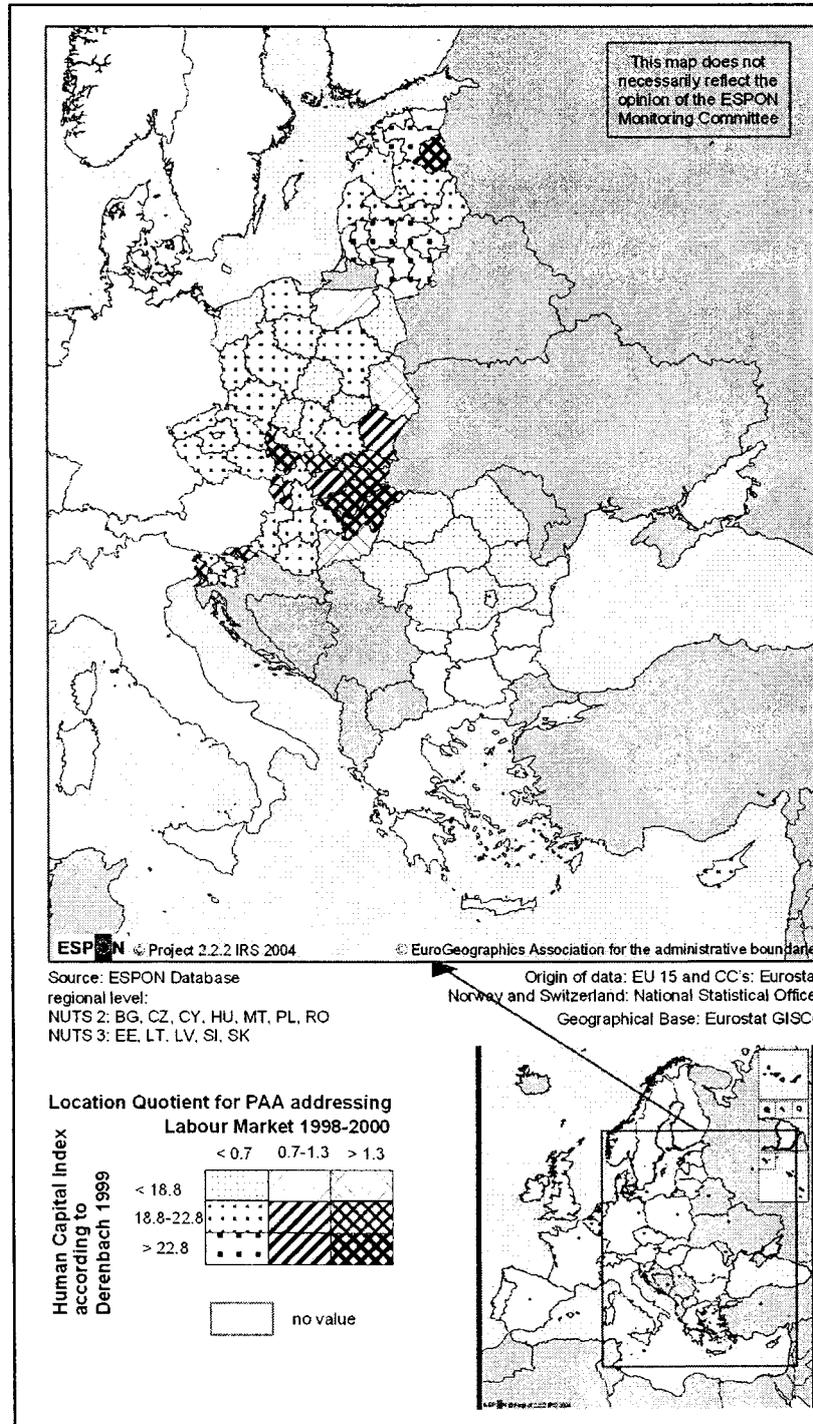
Ein Quotient kleiner als eins bedeutet dementsprechend, dass in der jeweiligen Region das i -te Potenzial im Vergleich zum nationalen Durchschnitt unterdurchschnittlich durch die Vorbeitrittshilfen gefördert wurde. Ein Quotient von eins indiziert dementsprechend eine durchschnittliche und ein Quotient über eins eine überdurchschnittliche Förderpriorität.

Mit Hilfe dieser Regionalkoeffizienten der Allokation von Politikmaßnahmen und den jeweiligen Potenzialindikatoren kann dargestellt werden, inwieweit bestimmte Politiken in Regionen mit einem entsprechenden Potenzial oder eher mit einem entsprechenden Engpass durchgeführt wurden, wie das Beispiel in Karte 2 zeigt. Dabei wird Bezug genommen auf die jeweilige Potenzialausstattung zu Beginn der Beobachtungsperiode. So zeigt Karte 2 beispielsweise, dass die überwiegende Mehrzahl der Regionen wenig bzw. keine derartigen Vorbeitrittshilfen während des Beobachtungszeitraums erhalten hat. Nicht wenige der Regionen, welche Vorbeitrittshilfen zur Förderung des Arbeitsmarktpotenzials erhalten haben, weisen einen für die neuen Mitgliedsländer und Kandidatenländer der EU, vergleichsweise hohen Humankapitalindex auf. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Ausrichtung dieser Politikmaßnahmen auf die Nutzung bzw. weitere Unterstützung der existierenden Humankapitalpotenziale ausgerichtet ist. Denn in den meisten dieser Länder variiert der Humankapitalindex relativ wenig zwischen den Regionen¹¹, während die Unterschiede zwischen den Ländern deutlich größer

¹¹ Diese Daten des Humankapitalindexes konnten nur für die NUTS 2 Ebene berechnet werden. Deshalb lassen sich keine Unterschiede in den Ländern beobachten, die jeweils eine NUTS 2 Region konstituieren (Slovenien sowie die Baltischen Länder) und in der Karte auf NUTS 3 Ebene dargestellt sind.

sind¹². Die detaillierte Analyse dieser Karte verdeutlicht bereits anhand des Arbeitsmarktpotenzials die unterschiedliche räumliche Konzentration von Vorbeitrittshilfen in den einzelnen Ländern.

Karte 2: Regionalkoeffizienten für auf das Arbeitsmarktpotenzial abzielende Vorbeitrittshilfen in Relation zum regionalen Arbeitsmarktpotenzial gemessen anhand des jeweiligen Humankapitalindexes nach Derenbach¹³



Quelle: IRS Grafik

¹² Zu den methodischen Problemen der Messung des Humankapitalindexes in verschiedenen Ländern siehe beispielsweise Kujath, Kunkel, Zillmer et al. (2003: 145).

¹³ Zur Berechnung des Humankapitalindexes siehe Derenbach (2002).

Diese statische Darstellung kann durch eine dynamische Komponente ergänzt werden, indem zusätzlich die Veränderung des jeweiligen Potenzialindikators innerhalb des Beobachtungszeitraums berücksichtigt wird. Da die Veränderung der Potenzialindikatoren je nach Potenzialausstattung und Politikeinsatz unterschiedlich zu bewerten ist, wird nicht die absolute oder relative Veränderung der Potenzialindikatoren dargestellt sondern deren Veränderung in Relation zum jeweiligen Politikindikator, gemessen anhand der entsprechenden finanziellen Allokation:

$$\Delta \text{Doppelindikator}_i^r = \frac{\text{Politikindikator}_i^r}{\text{Potenzialindikator}_i^{t_1}} - \frac{\text{Politikindikator}_i^r}{\text{Potenzialindikator}_i^{t_0}}$$

mit i für das jeweilige Potenzial; r für die r -te Region und t_0 und t_1 für den Anfangs- bzw. Endzeitpunkt der Beobachtungsperiode.

Diese Darstellung basiert auf der Annahme, dass es einen Zusammenhang zwischen einzelnen Förderprioritäten der Vorbeitrittshilfen und der jeweiligen Potenzialentwicklung gibt. Somit kann dieser Doppelindikator, *ceteris paribus*, die jeweilige Wirkungsrichtung der Politik auf das Potenzial andeuten¹⁴. Ist die Veränderung des Doppelindikators negativ so ist der Wert des entsprechenden Potenzialindikators im Beobachtungszeitraum gestiegen, was einer Verbesserung der Potenzialausstattung der jeweiligen Region und damit ihrer Wachstumschancen entspricht.

2.3.2 Korrelations- und Regressionsanalysen

Der eigentliche Kern der quantitativen Wirkungsanalysen stellt die Politikallokation sowie andere potenzielle Einflüsse in Beziehung zur Veränderung sozio-ökonomischer Indikatoren, anhand derer die Erreichung der Zielsetzungen des EUREK gemessen werden kann. So können bilaterale Korrelationen – insbesondere auch Regressionsanalysen – die Beziehung verschiedener Politikvariablen und anderer Einflüsse untereinander und vor allem in Bezug auf globale Ziele messende Indikatoren abbilden. Ein ähnlicher, wie der hier verwendete, Ansatz ist auch von ALECKE und UNTIEDT (2001) für Untersuchungen in Ostdeutschland erfolgreich angewendet worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das ostdeutsche Interventionsniveau um ein Vielfaches höher war als jenes der Vorbeitrittshilfen in den neuen Mitgliedsländern und Kandidatenländern der EU.

In Abhängigkeit von der zu analysierenden Zielsetzung eignen sich unterschiedliche globale sozio-ökonomische Indikatoren, wie beispielsweise das BIP pro Kopf oder die Produktivität. Wesentliche Indikatoren für die Messung sozialer und ökonomischer Kohäsion sind – neben weiteren Indikatoren – die Veränderung des regionalen BIPs pro Kopf sowie die Entwicklung der regionalen Arbeitslosenquote¹⁵. Während die Potenzialbetrachtungen bzw. die deskriptiv-statistischen Analysen Aussagen darüber zulassen, inwieweit die Indikatorentwicklungen konvergieren oder divergieren, ermöglichen sie jedoch keine Aussagen über die Wirkung der Politiken oder anderer Einflüsse auf die Veränderung dieser Indikatoren und damit in Bezug auf die räumliche Zielsetzung. Die nachfolgend vorgestellte Reg-

¹⁴ Auf die Einschränkungen hinsichtlich der Interpretationsfähigkeit der Wirkungsanalyse wird in den Schlussfolgerungen noch eingegangen.

¹⁵ Siehe beispielsweise die Indikatorenverwendung in Barry (2003).

ressionsgleichung beschreibt die Veränderung des Pro-Kopf-Einkommens in Abhängigkeit von der Ausgangssituation zu Beginn der Beobachtungsperiode. Hierbei werden allgemeine Indikatoren und Potenziale in Abhängigkeit von der finanziellen Allokation der Vorbeitrittshilfen gemessen:

$$\Delta(BIP / pro\ Kopf)^r = One + \alpha \cdot BIP_{t_0}^r + \beta \cdot UE_{t_0}^r + \chi_{1-N} \cdot POT_{1-N,t_0}^r + \delta \cdot \sum_t PAA^r + \varepsilon \cdot D_c$$

mit One als Konstante; UE für die Arbeitslosenquote; POT für die Potenzialausstattung; PAA für die Vorbeitrittshilfen und D als Länderdummy.

Diese Regression untersucht insbesondere, ob sich signifikante Einflüsse der Vorbeitrittshilfen in Bezug auf die Veränderung des regionalen BIPs pro Kopf identifizieren lassen bzw. welche weiteren Einflüsse signifikante Wirkungen auf die regionale Pro-Kopf-Einkommensentwicklung aufweisen. Mit Hilfe der „Länderdummies“, welche die Regionen den jeweiligen Ländern zuordnen, lassen sich landesspezifische Einflüsse, wie beispielsweise nationale Politiken bzw. institutionelle Besonderheiten, berücksichtigen. Eine analoge Regression lässt sich beispielsweise auch für die entsprechende Analyse hinsichtlich der Entwicklung der regionalen Arbeitslosenquoten aufstellen.

Die Zielerreichung einer ausgewogenen räumlichen Wettbewerbsfähigkeit lässt sich anhand der Veränderung der regionalen Produktivität messen. Die analoge Gleichung zu obigem Kohäsionsziel lässt sich dementsprechend schreiben als:

$$\Delta produktivität^r = \Delta \left(\frac{BIP^r}{Beschäftigte^r} \right) = One + \alpha \cdot BIP_{t_0}^r + \beta \cdot UE_{t_0}^r + \chi_{1-N} \cdot POT_{1-N,t_0}^r + \delta \cdot \sum_t PAA^r + \varepsilon \cdot \left(\frac{BIP_{t_0}^r}{Emp_{t_0}^r} \right) + \phi_{1,2,3} \cdot Sektorbeschäft.^r_{1,2,3,t_0} + \varepsilon \cdot D_c$$

Auch wenn beispielsweise aufgrund des niedrigen Interventionsniveaus in den Untersuchungsregionen¹⁶ der Politikeinsatz keine signifikante Wirkung auf die globalen Indikatoren aufweist, aber signifikante Zusammenhänge zu verschiedenen Potenzialindikatoren nachgewiesen werden können¹⁷, ist es möglich die Bedeutung des Politikeinsatzes indirekt zu verdeutlichen. So ermöglichen die anderen Untersuchungsschritte (einschließlich der Fallstudien) die Zusammenhänge zwischen Politiken und Potenzialen aufzuzeigen und damit indirekt den Bezug von den Politiken zu den globalen sozio-ökonomischen Indikatoren herzustellen.

2.4 Räumliche Analyseebenen

Eine derartige Evaluierung zielt auf die Entwicklung von Politikempfehlungen dahingehend ab, dass aus den Erfahrungen der Vergangenheit, aber auch den Erwartungen der Politikgestaltung innerhalb vorgegebener Rahmenbedingungen, Lehren für die zukünftige Umsetzung entsprechender Politikmaßnahmen gezogen

¹⁶ Für einen Vergleich des Interventionsniveaus durch Strukturpolitiken der EU siehe beispielsweise Nordregio (2003).

¹⁷ Zu den entsprechenden vorläufigen Ergebnissen vgl. IRS et al. (2004: 131ff).

werden können. Um den politischen Zielsetzungen, in diesem Falle auf Grundlage des EUREKs, gerecht zu werden, sind die verschiedenen räumlichen Ebenen, auf denen sich durch politische Interventionen Wirkungen ergeben können, zu berücksichtigen. So zielen die Maßnahmen der Europäischen Kommission, beispielsweise in Bezug auf die Erreichung sozialer und ökonomischer Kohäsion, nicht nur auf den europäischen Raum als Ganzes (Makroebene), sondern auch auf die jeweilige nationale Ebene (Mesoebene) sowie die regionale bzw. lokale Entwicklung innerhalb von NUTS-2- bzw. NUTS-3-Regionen (Mikroebene) ab. Dies bedeutet, dass z.B. die Relationen der quantitativen Daten anhand unterschiedlicher räumlicher Referenzsysteme gemessen werden. Dementsprechend sind diese verschiedenen Ebenen zum einen bei der Durchführung der Analysen als auch für die Entwicklung von Politikempfehlungen zu berücksichtigen, wie anhand von Tabelle 2 deutlich wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich je nach Erhebungsraum quantitative und qualitative Daten nicht gleichermaßen für alle drei räumlichen Analyseebenen eignen.

Tab. 2: Beispiele für die Rolle der unterschiedlichen räumlichen Ebenen in verschiedenen Analysekomponenten der Evaluation von Vorbeitrittshilfen in den neuen Mitgliedsländern und Kandidatenländern der EU

	Makroebene (international)	Mesoebene (national)	Mikroebene (regional/lokal)
Fallstudien	Makroregionen hinsichtlich räumlicher Integration	NUTS 2 Regionen in ihrer Position im Vergleich zu anderen Regionen im Land	Wirkungen von Maßnahmen innerhalb Region
Politikdatenanalyse	z.B. Allokation für nationale Institutionen im Vergleich	z.B. Allokation für nationales System des Transportnetzwerks	z.B. Allokation für lokale Infrastrukturen
Politikempfehlungen	z.B. räumliche Kohäsion zwischen EU 15 und Beitrittsländer	z.B. räumlich ausgewogener Wettbewerb der Region innerhalb eines Landes	z.B. Stadt-Land Disparitäten innerhalb einer Region

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt sind somit bei der Analyse und Entwicklung der Politikempfehlungen neben den zu Beginn differenzierten räumlichen Zielsetzungen auch die unterschiedlichen räumlichen Bezugsebenen zu berücksichtigen. Damit ermöglicht die räumliche Differenzierung von Mikro-, Meso- und Makroebene eine zusätzliche Strukturierung zur Verarbeitung der verschiedenen räumlichen Informationen, so dass differenzierte Politikempfehlungen entwickelt werden können.

Dabei werden keine verallgemeinernden Politikempfehlungen für die verschiedenen räumlichen Ebenen, sondern vielmehr individuelle Empfehlungen für verschiedene Regionstypen, welche auf der Basis der durchgeführten Potenzialanalysen sowie der regionalen Entwicklung in Zusammenhang mit den realisierten Vorbeitrittshilfen abgegrenzt werden, angestrebt. Um dies zu erreichen, müssen die oben dargestellten Analysen um politikorientierte Typologien ergänzt werden, aus welchen unterschiedliche Erreichbarkeitsniveaus der Zielsetzungen hervorgehen (siehe z.B. Karte 3 für die Veränderung des regionalen Pro-Kopf-

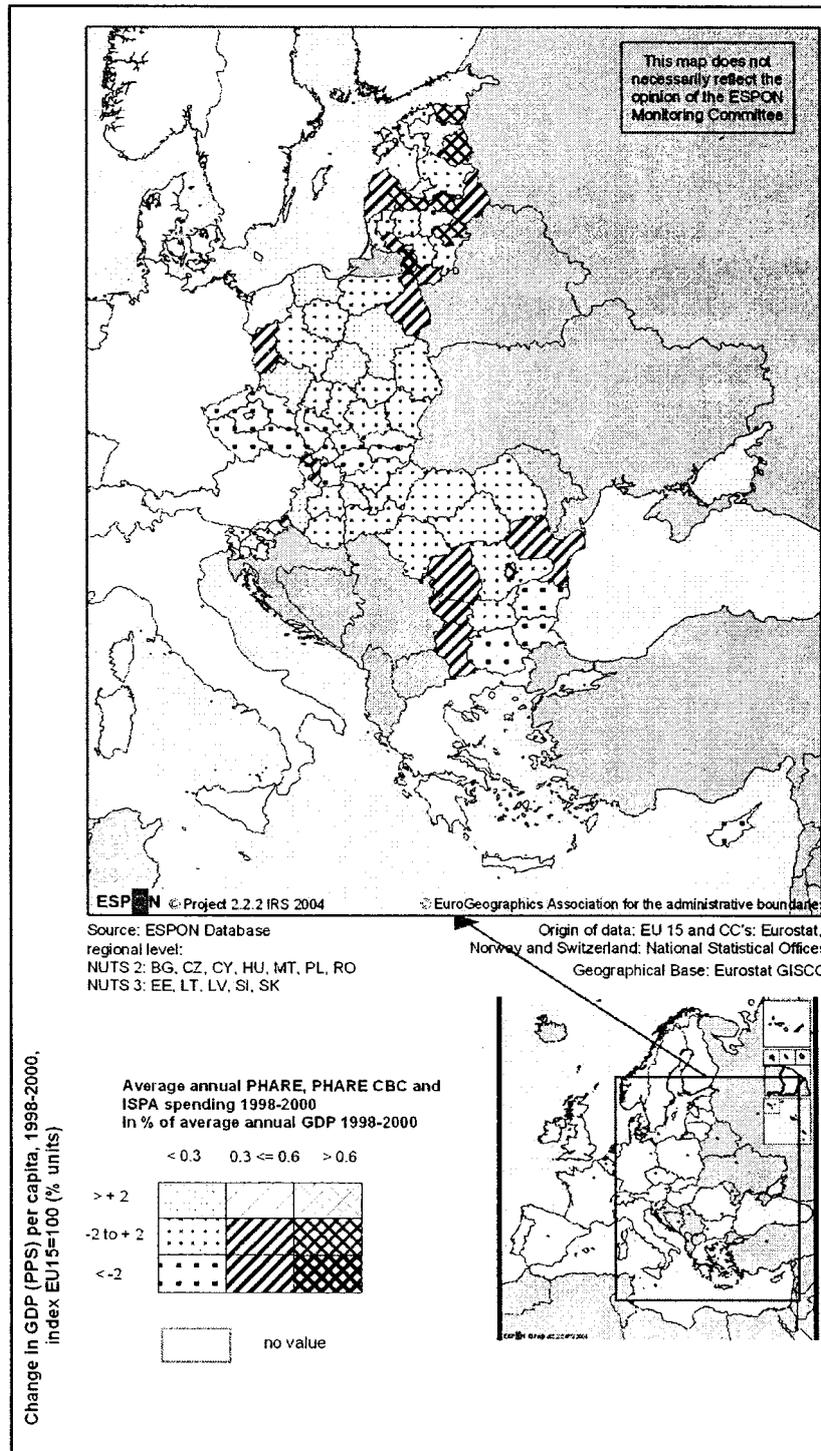
Einkommens). So verdeutlicht Karte 3 beispielsweise 'best case'- bzw. 'worst case'-Regionen im Zusammenspiel von allgemeinen sozio-ökonomischen Indikatoren und Politikmaßnahmen. So können 'best case' Regionen selbst bei geringem Politikeinsatz überdurchschnittliche Einkommenszuwächse verzeichnen, während in 'worst case'-Regionen trotz Allokation von EU Fonds das Einkommen zurückgeblieben ist.

In diesem Sinne könnten, unabhängig von den weiteren Analyseergebnissen, auf der Makroebene die litauische Region Marijampoles als 'worst case' und einige Hauptstadt- und westliche Grenzregionen als 'best case' interpretiert werden. In ersterer Region war das regionale prozentuale Wachstum deutlich unter dem EU-15-Durchschnitt, obwohl die Region überdurchschnittlich viele Vorbeitrittshilfen erhalten hat. In den Fällen des 'best case' waren die Vorbeitrittshilfen vergleichsweise gering und trotzdem konnten diese Regionen ein Einkommenswachstum verzeichnen, welches über dem EU-15-Durchschnitt in diesem Zeitraum lag. Alle übrigen Regionen haben entweder ein überdurchschnittliches Wachstum bei einem größeren Umfang an Vorbeitrittshilfen realisiert oder ihr Einkommenswachstum war durchschnittlich bis unterdurchschnittlich bei entsprechender Verteilung der Vorbeitrittshilfen.

Für eine Betrachtung auf Mesoebene kann ergänzend eine analoge Typologie auf der Basis des durchschnittlichen nationalen BIP-Wachstums gebildet werden¹⁸. Dabei erscheinen einzelne Regionen, welche im EU-Durchschnitt beispielsweise nur durchschnittlich waren, mit einem, auf ihr Land bezogen, überdurchschnittlichem Wachstum, woraus sich auf Mesoebene andere Politikempfehlungen und Beobachtungen hinsichtlich nationaler Konvergenz ableiten lassen als auf Makroebene.

¹⁸ Siehe dazu die entsprechende Typologie in IRS et al. (2004: 125).

Karte 3: Durchschnittliche prozentuale jährliche Ausgaben an Vorbeitrittshilfen als Anteil des durchschnittlichen jährlichen BIPs in Relation zur Veränderung der wirtschaftlichen Leistung gemessen anhand des BIPs pro Kopf (in PPS) (EU-15 index = 100) zwischen 1998 und 2000¹⁹



Quelle: IRS Grafik

¹⁹ Für die Bewertung sind mögliche Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Inflationsraten und Wechselkursänderungen, die nicht ausreichend im Index berücksichtigt wurden, zu bedenken.

3 Schlussfolgerungen

Während diese Analysen die territorialen Wirkungen in Bezug auf ausgewählte EUREK-Ziele in den Vordergrund stellen, dürfen dabei die Vielzahl indirekter Effekte, die mit der Realisierung von Vorbeitrittshilfen ebenfalls erreicht, und zumindest teilweise auch antizipiert, werden, bei einer umfassenden Evaluierung nicht außer Acht gelassen werden. Diese Effekte beziehen sich beispielsweise auf die Aktivierung zusätzlicher nationaler oder regionaler Mittel, die ohne die Durchführung von Vorbeitrittshilfen entweder gar nicht oder in geringerem Umfang eingesetzt worden wären. Weitere solche Effekte stellen die Harmonisierungsbestrebungen zur Erleichterung der räumlichen Integration oder des Wissenstransfers dar, die ebenfalls in der Evaluierung – auch in räumlicher Hinsicht – zu berücksichtigen sind. Im Rahmen der vorliegenden Wirkungsanalyse wird die Berücksichtigung dieser Effekte durch die verschiedenen qualitativen Komponenten unter Einschluss von Literaturrecherchen und Experteninterviews erreicht.

Darüber hinaus sind für die Interpretation der Ergebnisse weitere Probleme im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse zu berücksichtigen. Diese lassen sich neben verschiedenen methodischen Problemen auch einzelnen Datenproblematiken zuordnen. Ein wesentliches methodisches Problem stellt die angemessene Auswahl an Indikatoren im Rahmen der Potenzialanalyse dar. Dieser Ansatz wurde ausgewählt, da andere Ansätze aufgrund der Vielfältigkeit der Vorbeitrittshilfen keine angemessene Alternative darstellen und auf diese Weise die Vorbeitrittshilfen einer Strukturierung unterzogen werden können. Des Weiteren zeigen die Analysen, dass andere Ansätze, welche von konvergierenden Entwicklungen ausgehen, für den Beobachtungszeitraum in den neuen Mitgliedsländern und Kandidatenländern der EU nicht adäquat erscheinen²⁰. Trotzdem stellt sich das Problem, diese Potenziale adäquat zu messen. Diesem Problem wird durch einen laufenden Suchprozess und der Aktualisierung und Ausweitung entsprechender Datengrundlagen begegnet, wodurch diese permanenten Verbesserungen unterliegen. Dabei wird in Abhängigkeit von der jeweiligen Datenverfügbarkeit die Indikatorenverwendung laufend optimiert und u.a. auf der Grundlage der Verwendung in anderen Analysen überprüft.

Für eine territoriale Wirkungsanalyse bedarf es eines kritischen Interventionsniveaus, um messbare Wirkungen bei sozio-ökonomischen Indikatoren zu erreichen. Während die Ergebnisse von ALECKE und UNTIEDT (2001) auf der Basis von umfangreichen politischen Maßnahmen durchgeführt wurden, weisen die Vorbeitrittshilfen im allgemeinen ein deutlich niedrigeres Niveau in den Regionen der neuen Mitgliedsländer und Kandidatenländer der EU auf. Dadurch können territoriale Wirkungen dieser Maßnahmen leicht durch andere Entwicklungen bzw. regionale oder nationale Interventionen überlagert werden, so dass sich erstere nicht identifizieren lassen. Deshalb greift die vorliegende Wirkungsanalyse auf eine Vielzahl verschiedener – auch unterschiedlicher quantitativer – Analyseschritte zurück. Durch die Darstellung der Verhältnisse von Politiken zu Potenzialveränderungen sowie durch die Untersuchung der Bedeutung von Potenzialen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden Zwischenschritte für die eigentliche Wir-

²⁰ Vgl. zu diesen verschiedenen Ansätzen beispielsweise Herz und Vogel (2003: 2ff)

kungsanalyse durchgeführt. Auf diese Weise können auf indirektem Weg zusätzliche Einblicke in die territorialen Wirkungen der Vorbeitrittshilfen gewonnen werden.

Darüber hinaus ergeben sich in Bezug auf die globalen Kohäsions- und andere Zielindikatoren zumeist deutliche Zeitverzögerungen, welche in die bisher verfügbaren Daten noch nicht eingegangen sind. Andererseits lassen sich frühere Vorbeitrittshilfen aus der Mitte der 90er Jahre, für die entsprechend spätere globale Indikatoren verfügbar wären, räumlich weniger gut abgrenzen, so dass für diese Maßnahmen die räumliche Zuordnung von Wirkungen noch weniger möglich ist. Durch die Untersuchung der Veränderung von Einkommens- und Arbeitslosigkeitsindikatoren in Abhängigkeit von der Potenzialausstattung Ende der 90er Jahre und nicht nur des Politikeinsatzes lassen sich zumindest in der Tendenz solche Zeitverzögerungen berücksichtigen.

Die letztgenannte Problematik ist eng verbunden mit verschiedenen Datenproblemen, denen eine solche territoriale Wirkungsanalyse ausgesetzt ist. So sind für viele Potenziale entweder keine aktuellen oder oftmals über die Länder hinweg nicht vergleichbare Daten verfügbar. Die Vergleichbarkeit ist zudem in den Zeitreihen, die für die Wirkungsanalyse zumindest Anfangs- und Endzustand vergleichen können müssen, aufgrund von unterschiedlichen Erhebungsgrundlagen oftmals problematisch. Schließlich ergeben sich teilweise auch Probleme bei der räumlichen Zuordnung von Politikmaßnahmen, da vielfach die Datengrundlagen der Politikmaßnahmen bei deren Veränderungen nicht aktualisiert wurden²¹. Diese Datenbeschränkungen sind bei der Beurteilung der Analyseergebnisse insofern zu berücksichtigen, als sie Ergebnisse, die durch solche Datenbeschränkungen betroffen sind, beeinflussen können. Solange jedoch keine systematischen Datenbeschränkungen auftreten, ist von keiner grundsätzlichen Beeinflussung der Ergebnisse auszugehen, welche zu Fehlinterpretationen führen könnte.

Damit ist zusammenfassend festzustellen, dass aufgrund der vielfältigen Problematiken die Analysen wie dargestellt umfangreicher und vielfältiger Art sein müssen, um den Ansprüchen dieser Wirkungsanalyse bzw. Evaluierung gerecht zu werden. Darüber hinaus sind die Ergebnisse insbesondere aufgrund der Datenproblematiken vorsichtig zu interpretieren, dabei aber hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Validität nicht zu unterschätzen.

Literatur

ALECKE, B.; UNTIEDT, G. (2001): Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung – Untersuchung zu Deutschland: Teilprojekt D-3 – Regionale und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Preparity Report.

BARRY, F. (2003): Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries. In: JCMS, Vol.41, Nr.5, S.897-921.

²¹ Für eine detailliertere Darstellung der Datenverfügbarkeit und -problematiken vgl. IRS et al. (2004:XXXII ff.).

- BRUGGER, E. A. (1984): "Endogene Entwicklung": Ein Konzept zwischen Utopie und Realität. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft1/2.1984, S.1-19.
- DERENBACH, R. (2002): The European Human Capital and the Regions. An empirical contribution for the debate on human capital and regional development in the EU Member states and accession countries.
- ESPON (2004): ESPON in progress – Preliminary results by autumn 2003. Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): ESDP – European Spatial Development Perspective. Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2003): EUROSTAT – Statistical yearbook on candidate countries.
- HAHNE, U. (1987): Das Regionstypische als Entwicklungschance? In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7/8.1987, S.465-473.
- HERZ, B.; VOGEL, L. (2003): Regional convergence in Central and Eastern Europe: Evidence from a Decade of Transition. In: Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere, Nr. 13-03, Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.
- IRS ET AL. (2004): Pre-accession Aid Impact Analysis – 3rd Interim Report to ESPON Project 2.2.2. <http://www.espon.lu>
- KUJATH, H.J.; KUNKEL, K.; ZILLMER, S. et al. (2004): Pre-accession Aid Impact Analysis. 2nd Interim Report to ESPON Project 2.2.2. http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/697/2.ir-2.2.2.pdf
- KUNKEL, K. ; MCMASTER, I.; ZILLMER, S. (2004): Regional Conditions in the Candidate Countries in Relation to ESDP Objectives. Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (<http://www.irs-net.de/download/ESDP.pdf>).
- NORDREGIO ET AL. (2003): ESPON 2.2.1 – Territorial Effects of Structural Funds. Second Interim Report. http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/697/2.ir-2.2.1.pdf
- PESCHEL, K. (1984): Über die Unmöglichkeit endogener regionaler Entwicklung in hochindustrialisierten Volkswirtschaften. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, S.29-47.
- SCHARFF, R. (1993): Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale: eine kritische Analyse. Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 18. Frankfurt/Main.
- THOSS, R. (1984): Potentialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung der Regionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1/2.1984, S.21-27.

Politisch prekär und methodisch limitiert? – Zur Evaluierung von Regionalen Entwicklungskonzepten

Regionale Entwicklungskonzepte (REK) haben sich in unterschiedlichen Varianten in den vergangenen 15 Jahren als informelle Instrumente der Raumplanung in allen Flächenländern Deutschlands etabliert, in der Regel allerdings ohne eine systematische Erfolgskontrolle ihrer Wirksamkeit. Der nachfolgende Beitrag befasst sich mit den bisher auf diesem Gebiet gemachten Erfahrungen (Kapitel 1) und beleuchtet dabei insbesondere die methodischen Probleme bei der Evaluation von REK (Kapitel 2). Das Kapitel 3 zeigt Ansätze auf, wie die methodischen Schwierigkeiten bei der Evaluation informeller Instrumente der Regionalentwicklung durch eine sorgfältige Wahl der Methodik und den Einsatz von vergleichenden Analysen entscheidend verringert werden können. Im abschließenden Kapitel 4 werden Perspektiven für den Umgang mit dieser Thematik aufgezeigt.

1 Evaluierung von REK in Deutschland

1.1 Regionale Entwicklungskonzepte (REK)

Regionale Entwicklungskonzepte (REK) sind ein informelles Instrument der Regionalentwicklung, das in verschiedenen Politikbereichen (Raumplanung, regionale Strukturpolitik, Agrarstrukturpolitik) zur Anwendung kommt. In der Raumordnung dienen REK nach § 13 Raumordnungsgesetz (ROG) der Verwirklichung und Umsetzung raumordnerischer Ziele. Sie sollen die Umsetzung formeller Instrumente der Raumordnung (z.B. Landes- und Regionalpläne) unterstützen, indem sie einen regionalen Konsens über die angestrebte Regionalentwicklung und die hierzu vorrangig erforderlichen Projekte dokumentieren.

In der Regel besteht ein REK aus folgenden Elementen:

- Problemorientierte Bestandsaufnahme
- Stärken-Schwächen-Analyse
- Leitbild und Entwicklungsziele
- Maßnahmenkatalog.

REK werden einerseits über die Selbstbindung der Beteiligten wirksam. Andererseits beruht ihre Wirkung auf der Überzeugungskraft ihrer Inhalte. Geeignet sind REK insbesondere für Handlungsräume, die über gemeinsame Problemlagen sowie Interessenpositionen verfügen.

Ein Vorteil von REK liegt in der Möglichkeit, sie flexibel und problemorientiert ohne verbindliche rechtliche Anforderungen einzusetzen. REK haben sich daher im

Rahmen der kontinuierlichen Bedeutungszunahme informeller Instrumente und in Ergänzung zu formalen Instrumenten in den letzten 15 Jahren in allen Ländern Deutschlands etabliert, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung.

1.2 Evaluationsarten

Unter Evaluierung wird im politischen Kontext allgemein die Anwendung systematischer, wissenschaftlicher Verfahren zur Analyse und Bewertung von Programmen oder Projekten verstanden. Der Zweck einer Evaluierung kann dabei variieren: Er kann von der reinen Informationsgewinnung über die Vorbereitung und Legitimation von Entscheidungen bis zur Optimierung und Qualifizierung von Programmen und Maßnahmen reichen. Die Anfänge der Evaluationsforschung liegen in den USA und reichen bis in die 1930er Jahre zurück. In Zusammenhang mit großen Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturprogrammen erfuhr sie in den 1960er und 1970er Jahren einen spürbaren Aufschwung.

Hinsichtlich des Zeitpunktes lässt sich zwischen summativen (Ex-Post-Evaluationen), formativen (parallelen) und Ex-Ante-Evaluationen unterscheiden. Summative Evaluationen sind die ‚klassische‘ Variante der Evaluation und dienen der zusammenfassenden Beurteilung der Ergebnisse bzw. Wirkungen eines Programms oder einer Maßnahme. Sie werden somit erst nach deren Abschluss durchgeführt. Formative Evaluationen sind dagegen Prozess begleitend. Sie haben das Ziel, während der Umsetzung eines Programms bzw. einer Maßnahme die Zwischenergebnisse und Wirkungsverläufe zu analysieren, zu interpretieren und zu beurteilen sowie ggf. Korrekturen vorzunehmen. Mit Hilfe von Ex-ante-Evaluationen wird im Vorfeld eines Programms bzw. einer Maßnahme versucht abzuschätzen, welche Wirkungen und Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zu erwarten sind.

In Bezug auf die Reichweite der Betrachtung lassen sich grundsätzlich vier Evaluationsarten unterscheiden (vgl. GORNIG / TOEPEL 1998, WIECHMANN / BEIER 2004a). Im Rahmen der *Vollzugskontrolle* wird überprüft, inwieweit die geplanten Maßnahmen umgesetzt, d.h. vollzogen wurden. Dies lässt sich sowohl auf die Implementation eines Programms als auch einzelner Maßnahmen beziehen.

Nachdem der Vollzug eines Programms bzw. einer Maßnahme festgestellt wurde, sind die Wirkungen zu analysieren. Während die Bestimmung des Vollzugs noch vergleichsweise unproblematisch ist, gestaltet sich die *Wirkungskontrolle* erheblich schwieriger. Eine rein deskriptive Beschreibung der Wirkungsverläufe mag dabei noch relativ einfach gelingen. Die eigentliche Schwierigkeit stellt die Herstellung kausaler Wirkungszusammenhänge dar: Lassen sich die beobachteten Wirkungen ursächlich auf das Programm oder die Maßnahme zurückführen? Was wäre eingetreten ohne das Programm oder die Maßnahme?

Als nächster logischer Schritt folgt die *Zielerreichungskontrolle*. Diese beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit die angestrebten Ziele eines Programms bzw. einer Maßnahme tatsächlich erreicht wurden. Die Beantwortung dieser Frage ist i. d. R. in der Regionalentwicklung ebenfalls nur bedingt leistbar. Zwar sind grundsätzliche Aussagen zur Stringenz und Plausibilität der Ziel-Mittel-Wahl (Ziel-Mittel-Stringenz)

möglich, eine Zielerreichungskontrolle im engeren Sinn, also eine belastbare Aussage darüber, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht wurden, ist aber schwierig angesichts der methodischen Schwierigkeiten bei der Wirkungsanalyse und der zumeist nicht ausreichend operationalisierten Ziele in Plänen und Konzepten.

Die Aufgabe der *Effizienzkontrolle* besteht schließlich darin, Aussagen über das Verhältnis der eingesetzten Ressourcen (insb. finanzieller Art) zu den erreichten Zielen und Wirkungen eines Programms bzw. einer Maßnahme zu erhalten. Es geht primär um Aussagen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis.

1.3 Stand der Evaluierung von REK in Deutschland

Die Erstellung und Umsetzung von REK wird in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre in mehreren Programmen von der EU (z.B. LEADER+), dem Bund (z.B. Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)) und von einzelnen Ländern (z.B. das sächsische Landesförderprogramm ‚Regio‘ und das Thüringer Landesförderprogramm ‚Regionalentwicklung‘) gefördert. In der Regel sind 75% bis 90% der Kosten förderfähig. Bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern gilt zudem ein Förderhöchstbetrag von 50.000 Euro je Konzept. Trotz dieser öffentlichen Förderung findet eine systematische Erfolgskontrolle der Wirksamkeit von REK bisher nur selten statt.

Hinsichtlich des Stands der Evaluierung von REK in Deutschland sind grundsätzlich drei REK-Varianten zu unterscheiden: REK im Rahmen von EU-Programmen, REK im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik und REK im Rahmen der Raumordnung (WIECHMANN / BEIER 2004b).

Die wichtigsten Impulse zur Evaluation in der Regionalentwicklung stammten in den vergangenen 15 Jahren aus den Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen der EU, denen jedoch im Wesentlichen ein traditionelles Evaluationsverständnis zugrunde lag. Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge standen im Mittelpunkt, weshalb überwiegend quantitativ-statistische Analysen zum Einsatz kamen. Die Schwächen dieses Ansatzes wurden bei komplexen Sachverhalten deutlich, weshalb die Evaluationen häufig nicht die gewünschte Qualität aufwiesen. Bei der methodischen Weiterentwicklung wurden daher Elemente einer formativen Evaluierung integriert, die verstärkt auf Selbstevaluation und Lerneffekte bei den beteiligten Akteuren setzte (BOUGAS 2001, 311). Evaluationen werden stärker als ‚Lernwerkzeug‘ und weniger als Kontrollinstrument verstanden.

Die Strukturpolitik in Deutschland setzt seit 1994 auf eine Förderung regionaler Entwicklungskonzepte im Rahmen der GRW. In Nordrhein-Westfalen, das bereits ab 1987 eine Regionalisierung seiner Strukturpolitik betrieben hat, wurde im Jahr 1992 eine erste Evaluation durchgeführt, welche den Charakter einer Zwischenbilanzierung hatte und Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung der Strukturpolitik machte. Im Rahmen weiterer Studien wurde die Regionalisierung in NRW ausführlich dokumentiert bzw. evaluiert. Andere Bundesländer sind in den 1990er Jahren ebenfalls dazu übergegangen, ihre Strukturpolitik zu regionalisieren. In einigen

Fällen wurde die Regionalisierung von einer Evaluation begleitet, so z.B. in Sachsen-Anhalt.

Es wurde bereits ausgeführt, dass REK in der Raumordnung nach § 13 Raumordnungsgesetz (ROG) der Verwirklichung und Umsetzung raumordnerischer Ziele dienen. Trotz des verbreiteten Einsatzes von REK sind im Rahmen der Raumordnung bisher nur wenige Evaluationsansätze bekannt. Hierzu zählen die Evaluationen

- des Teilraumgutachtens bzw. Regionalmanagements Landkreis Rottal / Inn in Bayern (1999 veranlasst durch das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen);
- des REK Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau in Sachsen (2000 veranlasst durch die Region selber);
- der REK Südlicher Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, Technologieregion Ilmenau, Schwarzatal und Städtedreieck am Saalebogen in Thüringen (2001 veranlasst durch die Thüringer Staatskanzlei) sowie
- der Leitprojekte des Regionalen Entwicklungskonzepts der Metropolregion Hamburg (2002 veranlasst durch die Region selbst, vgl. DILLER 2004).

Hinzu kommen weitere Evaluierungsansätze u. a. in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern (REK Insel Rügen, REK Mecklenburgische Seenplatte).

Vergleichende Evaluationen mehrerer REK gab es in der Vergangenheit nur in Bayern (vgl. MAIER / OBERMAIER 2000 und STMLU 2003) und Thüringen (SEDLACEK ET AL. 2001, vgl. BARTSCH 2004). Bezeichnend ist, dass die Evaluationsstudien von dem jeweiligen Auftraggeber nicht oder nur eingeschränkt zur Veröffentlichung freigegeben wurden aufgrund von verschiedenen Schwierigkeiten, v.a. methodischer Art, auf die im Folgenden noch näher eingegangen wird.

2 Methodische Probleme bei der REK-Evaluierung

2.1 REK-spezifische Merkmale

In Bezug auf eine Evaluation weist ein REK eine Reihe besonderer Merkmale auf. Ein REK ist ein informelles ‚weiches‘ Instrument, praktisch ohne normierte Vorgaben. So sollen beispielsweise nach dem 32. Rahmenplan der GRW durch REK die „besonders wichtigen Maßnahmen ... entsprechend den jeweiligen regionsspezifischen Anforderungen gewichtet und aufeinander abgestimmt werden.“ Wie das geschehen soll, ist aber nicht geregelt. Es wird lediglich neben einer Stärken- / Schwächenanalyse der regionalen Ausgangslage die Festlegung von Entwicklungszielen, Handlungsprioritäten, Entwicklungsmaßnahmen und vorrangigen Entwicklungsprojekten gefordert.

Ein REK ist zugleich ein komplexes Instrument, das nicht themenspezifisch, sondern querschnittsorientiert zumindest in der Analysephase die ganze Breite regio-

naler Entwicklung abdecken soll. Dieser inklusive Charakter zeigt sich auch an Projektlisten, die bis zu mehrere Hundert Maßnahmen umfassen können.

Ein REK ist relativ kleinräumig orientiert und bezieht sich auf eine mittlere Maßstabsebene. Die untere Grenze bilden i.d.R. Verbände von mehreren Gemeinden. REK können allerdings in Ausnahmefällen auch Ländergrenzen überschreiten und bis zu 14 Landkreise (Metropolregion Hamburg) umfassen. Dabei sind REK als informelle Instrumente nicht prinzipiell an administrative Grenzen gebunden, sie können auch landschaftlich oder problembezogen abgegrenzt sein.

REK weisen zumeist ein recht heterogenes Akteursspektrum auf, auch wenn öffentliche Akteure oftmals dominieren. Dabei treten die divergierenden Interessen nicht immer offen zu Tage. Sie verbergen sich oftmals hinter einem Scheinkonsens.

Schließlich handelt es sich bei REK oft um eine temporäre Initiative, allerdings mit unbestimmter Laufzeit. In der Anfangsphase sind REK meist gebunden an Fördermittel mit einer Laufzeit von ein bis drei Jahren. Der Eventcharakter eines Aktionsraums auf Zeit soll Impulse setzen. Zugleich gelten meistens sich langfristig selbst tragende Strukturen als erklärtes Ziel der Regionalinitiative.

2.2 REK-spezifische Evaluationsprobleme

Diese spezifischen Merkmale von REK führen bei ihrer Evaluation zu einer Reihe von besonderen Problemen. Die für eine Evaluation zur Verfügung stehende Datenbasis für die REK-Gebiete ist überwiegend schwach, da die Regionen in aller Regel kein Monitoring betreiben und selbst nur einen relativ geringen Informationsstand haben. Aufgrund der begrenzten Ressourcen und des meist engen Zeitrahmens können bei Evaluationen nur die bereits zur Verfügung stehenden oder kurzfristig erfassbaren Daten verwendet werden. Bei der amtlichen Statistik kann wiederum – sofern die Abgrenzung des REK-Gebiets nicht mit Kreisgrenzen identisch ist – nur auf gemeindestatistische Daten zurückgegriffen werden, die aber eine geringe Relevanz besitzen. Die mangelhafte Datenbasis schließt überwiegend quantitative Evaluationsansätze, wie z.B. ökonometrische Wirkungsanalysen, regelmäßig aus. Bei der Evaluation von REK in Thüringen führte die schwache Datenbasis zu einer gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen Forschungsdesign (statistische Vergleichsanalyse auf Ebene der REK-Gebiete) grundlegend veränderten Herangehensweise (statistische Vergleichsanalyse auf Kreisebene) (BARTSCH 2004, 80). Quantifizierte REK-Effekte basieren oft auf groben Schätzungen und nicht auf nachgewiesenen Wirkungen. Beispielweise werden projektbezogene Arbeitsplatzeffekte auf Basis von geschätzten Investitionssummen mittels eines allgemeinen branchenbezogenen Schlüssels ‚Umsatz pro Arbeitsplatz‘ hochgerechnet, ohne dass tatsächlich kontrolliert wurde, wie viele Arbeitsplätze entstanden sind (STMLU 1999:43). Bei der ‚Vermarktung‘ der Evaluationsergebnisse durch den Auftraggeber wurde dann nur noch darauf abgestellt, dass sich unter „ökonomischen Aspekten ... ein Gesamtarbeitsplatzeffekt in der Größenordnung von rd. 300 (gesicherten bzw. geschaffenen) Arbeitsplätzen nachweisen“ lässt (STMWVT 2004). Eine Relativierung dieser Aussage aufgrund der methodi-

schen Schwierigkeiten unterbleibt jedoch. In solchen Fällen besteht zweifellos die Gefahr, statt valider Ergebnisse Scheinwahrheiten zu produzieren.

Quantitative Parameter sind in der Raumplanung selten zu finden. Auch an REK werden große, aber i.d.R. diffuse, d.h. nicht operationalisierte Erwartungen geknüpft. Planerische Zielaussagen sind oft interpretationsbedürftig und wenig konkret. Dies schließt Zielerreichungs- und Effizienzkontrollen im strengen Sinn aus. Entweder müssen operationalisierte Zielvorgaben nachträglich – also nach Vorliegen der Ergebnisse – von den Evaluatoren gemeinsam mit den regionalen Akteuren entwickelt werden. Dieses Verfahren ist tatsächlich gängige Praxis, die Aussagekraft einer derartigen ‚Kontrolle‘ ist aber entsprechend gering. Eine zweite Möglichkeit ist, dass die Evaluation sich auf Vollzugsanalysen, Beschreibungen von Wirkungsverläufen, die Prüfung der Ziel-Mittel-Stringenz sowie subjektive Einschätzungen der Zielerreichung und Effizienz durch die regionalen Schlüsselakteure beschränkt.

Ein weiteres Problem setzt an der Tatsache an, dass die Erfolgskontrolle komplexer Sachverhalte methodisch generell schwierig ist. Bei REK kommt hinzu, dass einerseits eine unabhängige Kontrollgruppe, also eine zweite in allen wichtigen Parametern vergleichbare Region, in der aber kein REK durchgeführt wurde, so gut wie nie vorhanden ist. Außerdem ergeben sich Zuordnungsschwierigkeiten, wenn REK sehr viele Projekte und Maßnahmen aufführen, die in der Region ohnehin durchgeführt worden wären oder deren Umfang weit über das Leistungsvermögen einer REK-Initiative hinausgehen. Beispielsweise wird ein geplanter 33 km langer Elektron-Positron-Linearbeschleuniger mit einem Investitionsvolumen von 3,9 Mrd. Euro (!) als Projekt des REK der Metropolregion Hamburg geführt. Generell ist eine Differenzierung der Bruttowirkungen von REK-Projekten von den Nettowirkungen des REK in den Projekten extrem aufwändig und i.d.R. nicht leistbar. Viele Evaluatoren behelfen sich damit, dass sie ausdrücklich nur die Bruttowirkungen betrachten (vgl. z.B. STMLU 1999, 32f.). Damit sind aber kausal-analytische Aussagen über die Leistungsfähigkeit des Instruments REK ausgeschlossen.

Ein REK-spezifisches Evaluationsproblem ist auch die allgemein geringe Validität von Evaluationsstudien in diesem Bereich. Neben den besonderen methodologischen Schwierigkeiten ist dies auch der Tatsache geschuldet, dass aufgrund der geringen Anzahl an bisher durchgeführten Evaluationen nur wenig Evaluationserfahrungen vorliegen. Auch an den unterschiedlichen Herangehensweisen der durchgeführten Untersuchungen wird deutlich, dass Erfahrungswerte zur Evaluation von regionalen Kooperationen weitgehend fehlen. Es konnten sich bislang keine Standards über Bewertungsmethoden und Kriterien für den effizienten Einsatz von REK entwickeln.

Problemverschärfend wirkt auch der Umstand, dass REK nicht von vornherein mit Blick auf eine spätere (summative) oder parallele (formative) Evaluation aufgestellt werden. Eine, wenn auch wichtige, Ausnahme stellen nur die REK im Rahmen von EU-Programmen dar. Die übliche Praxis, eine Evaluation eines REK – wenn überhaupt – erst im Nachhinein vorzusehen, schließt aufgrund der dann gegebenen Rahmenbedingungen Zielerreichungs- und Effizienzkontrollen im strengen Sinn meist aus.

Unterschiedliche Erfahrungen wurden mit der erforderlichen Mitwirkungsbereitschaft der regionalen Akteure gemacht. So musste aufgrund der bestehenden Unsicherheiten und Vorurteile der Betroffenen gegenüber dem Evaluationsprozess bei der Untersuchung von vier Thüringer REK auf die ursprünglich geplante Gruppendiskussion verzichtet werden (BARTSCH 2004, 79). In Sachsen zeigte sich dagegen ein sehr hohes Eigeninteresse der regionalen Akteure an einer Evaluation (WIECHMANN / Beier 2004a, 35). Generell ist davon auszugehen, dass die neueren Evaluationsansätze in der Regionalentwicklung, die zunehmend Lerneffekte der beteiligten Akteure in den Mittelpunkt stellen, die Akzeptanz bei den Betroffenen erhöht haben. Bei problematisch wahrgenommenen REK dürfte aber die Befürchtung unbequemer Ergebnisse ein Evaluationshindernis darstellen. Dies gilt nicht nur für die regionalen Akteure, sondern auch für die Fördermittelgeber, die zugleich potenzielle Auftraggeber einer Evaluation sind.

Schließlich lassen knappe Zeithorizonte, eine dünne Personaldecke und geringe Budgets in Planungsbehörden den Verantwortlichen kaum Spielraum für die Evaluation der selbstverfassten Pläne und Konzepte. Auch die von Externen durchgeführten Evaluationen leiden regelmäßig unter einer zu knappen Bearbeitungszeit. So standen für die Evaluation des Regionalmanagements im Landkreis Rottal-Inn nur 4 Monate zur Verfügung (STMLU 1999, 30), für die vergleichende Evaluation von vier REK in Thüringen nur 9 Monate, wobei allein die Phase der Dokumentenbeschaffung hier 5 Monate in Anspruch nahm (BARTSCH 2004, 82).

2.3 Woran macht sich REK-Erfolg fest?

Es wurde bereits dargelegt, dass an REK i.d.R. große, aber diffuse, nicht operationalisierte Erwartungen geknüpft werden. Die mit REK verfolgten Ziele sind oft interpretationsbedürftig und wenig konkret. Damit steht jede Evaluation von REK vor dem Problem, den Erfolg von REK zu definieren. Woran macht sich REK-Erfolg fest?

... an der Qualität des regionalen Konzepts?

Die Bewertung von REK-Dokumenten basiert auf der Annahme, dass eine erfolgreiche regionale Kooperation u. a. von der Qualität des Konzepts selbst abhängig ist. Da dies eher eine begründete Vermutung ist als eine gesicherte Erkenntnis, sind Schlussfolgerungen zum Erfolg des REK auf Basis des REK-Dokuments nur sehr bedingt möglich und bedürfen der Rückkopplung mit den anderen Dimensionen der Evaluation.

... an einem selbsttragendem Kooperationsprozess?

Die Annahme, dass der Weg das Ziel sei und letztlich die ‚weichen Faktoren‘, also der Kooperationsprozess, das eigentlich Entscheidende bei einem REK sei, ist weit verbreitet. Leider fehlt bis heute der Beweis, dass ein guter Prozess zu einem guten Ergebnis führt. Es gibt auch kein ‚Patentrezept‘, was einen ‚guten‘ Prozess auszeichnet. Dennoch lassen sich Annahmen über konsensfähige generelle Anforderungen, etwa im Hinblick auf die Organisationsstrukturen, formulieren.

... an realisierten Projektergebnissen?

Regionale Kooperationen sind kein Selbstzweck, sie sollen zu konkreten Ergebnissen im Sinne der angestrebten Regionalentwicklung führen. Das Vorhandensein konkreter Ergebnisse kann somit zur Beurteilung des Erfolgs einer regionalen Kooperation herangezogen werden. Als Messstab hierfür bieten sich sowohl die verwirklichten als auch die gescheiterten Projekte an. Regionalentwicklung ist demnach dann als erfolgreich anzusehen, wenn die verwirklichten Projekte dem Erreichen der definierten Ziele dienen.

... an nachfolgenden Entscheidungen in der Region?

Traditionell wird der Erfolg von Plänen daran gemessen, ob die darin vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt wurden: Erfolg = Umsetzung, d.h. SOLL = IST. Der Plan wurde als Blaupause oder Projektplan verstanden. In der Realität der Raumplanung hat dieses Modell bei strategischen Plänen nie funktioniert und maßgeblich zu einer kritischen Einschätzung ihrer Leistungsfähigkeit beigetragen. Eine Alternative bieten Ansätze, die danach fragen, was die Beteiligten im Rahmen des Planungsprozesses gelernt haben und welchen Einfluss der Plan (resp. das REK) auf nachfolgende Entscheidungen hatte. In diesem Sinne kann eine regionale Kooperation dann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn es gelingt, den Kooperationsgedanken über den eigentlichen REK-Prozess hinaus in der Region zu verankern. Inwieweit dies gelungen ist, lässt sich unter anderem daran ablesen, ob in zeitlich nachfolgenden regional bedeutsamen Entscheidungen auf das REK Bezug genommen wird. Wichtig ist aber zunächst einmal überhaupt die Wahrnehmung des REK-Prozesses durch Akteure sowohl innerhalb als auch außerhalb der Region.

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, wie vielschichtig die Frage nach dem Erfolg von REK sein kann. Die Antwort muss jeweils situationsspezifisch gegeben werden. Dabei dürfte die Aussagekraft von Evaluationen steigen, je mehr Facetten des REK-Erfolges von der Evaluation erfasst werden.

3 Lösungsansätze

3.1 Hintergrund: Evaluation der REK in Sachsen

Die Landesentwicklung des Freistaates Sachsen unterstützt seit mehreren Jahren die freiwillige Zusammenarbeit von Kommunen im Rahmen so genannter „Aktionsräume für Maßnahmen der Regionalentwicklung“. Die Erstellung von REK sowie ausgewählte Umsetzungsmaßnahmen werden im Freistaat seit 1997 mittels eines speziellen Fachförderprogramms (FR Regio) gefördert. Insgesamt wurden bisher für 22 Aktionsräume regionale Entwicklungs- und Handlungskonzepte bzw. vergleichbare informelle Planungs- und Handlungsgrundlagen erstellt. Der sächsische Ansatz berücksichtigt dabei sowohl strukturschwache Regionen als auch die Wachstumspole der Entwicklung und Städtevernetzungen. Nachdem mit den REK in Sachsen viele Erfahrungen gesammelt werden konnten, beabsichtigt das für die Landesentwicklung zuständige Sächsische Staatsministerium des Innern in den Jahren 2004-2005 eine Evaluation dieses Instruments und seiner Umsetzung. Ziel

ist es, die Effizienz des Instruments und die Wirkungen des Fachförderprogramms einzuschätzen und Schlussfolgerungen für seine künftige Anwendung in den Regionen abzuleiten.

Zur Vorbereitung der Evaluation wurde das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden, mit der Erarbeitung einer Evaluationsmethodik beauftragt (WIECHMANN / BEIER 2004a). Im Kern ging es um folgende Fragen:

- Wann ist ein REK erfolgreich?
- Welche Ziele werden damit verfolgt? Was soll es bewirken?
- Welchem Zweck soll die geplante Evaluation dienen?
- Über welche Informationen verfügen die Regionen?
- Wie denken die Regionen über ihren eigenen Erfolg?

Zur Beantwortung der Fragen wurden einerseits die Erfahrungen mit der Evaluation von REK oder vergleichbaren informellen Instrumenten der Regionalentwicklung nach § 13 ROG ausgewertet. Andererseits wurde die REK-Praxis anhand von vier sächsischen Fallstudien (Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau, Grüner Ring Leipzig, Oberlausitzer Heide- und Teichgebiet, Städteverbund ‚Nordöstliches Vogtland‘) erfasst. Schließlich wurden in einer schriftlichen Befragung alle REK-Regionen in Sachsen einbezogen. Im Ergebnis wurde eine Methode zur Evaluation von REK in Sachsen vorgeschlagen, die im Folgenden in Auszügen dargestellt wird.

3.2 Grundsätze

Die dargestellten methodischen Schwierigkeiten bei der Evaluation informeller Instrumente der Regionalentwicklung können durch eine sorgfältige Wahl der Methodik und den Einsatz von vergleichenden Analysen mehrerer Fallstudien entscheidend verringert werden.

Die erarbeitete Evaluationsmethodik basiert auf folgenden Grundüberlegungen:

1. Der Erfolg eines REK kann letztlich nur gemeinsam mit den regionalen Akteuren eingeschätzt werden. Neben dem Einsatz externer ‚objektiver‘ Evaluatoren sollten auch Elemente einer Selbstevaluation zum Einsatz kommen.
2. Die Evaluationsmethodik sollte einfach und mit möglichst wenig Erhebungsaufwand verbunden sein.
3. Vollzugsanalysen, Beschreibungen von Wirkungsverläufen, die Prüfung der Ziel-Mittel-Stringenz sowie subjektive Einschätzungen der Zielerreichung und Effizienz durch die regionalen Schlüsselakteure sollten im Mittelpunkt stehen.
4. Bei der Bewertung des REK-Erfolges sollten vier Dimensionen beachtet werden:

- REK-Dokument (Konzeptqualität als Ziel)
 - Prozess (Regionale Kooperation als Ziel)
 - Projektergebnisse (Regionalentwicklung als Ziel)
 - Nachfolgende Entscheidungen (Entscheidungsvorbereitung als Ziel)
5. Für die Interpretation und Bewertung der gewonnenen Informationen bedarf es eines ‚Wertmaßstabes‘. Bei der Evaluation von REK gibt es dafür zwei Grundlagen:
- Einerseits können allgemeine, der Evaluation zugrunde liegenden Hypothesen, die den ‚common sense‘ in der Regionalentwicklung widerspiegeln, in Verbindung mit grundsätzlichen politisch-programmatischen Zielaussagen (z.B. im LEP und in den Regionalplänen) herangezogen werden. Diese Hypothesen bedürfen der kontinuierlichen kritischen Überprüfung.
 - Andererseits geht es im Sinne eines ‚Benchmarking‘ auch darum, die Regionen vergleichend zu bewerten und aus der Gesamtevaluation ‚Best Practice‘-Beispiele zu gewinnen.

Gerade die Kombination der verschiedenen Evaluanden und ‚Wertmaßstäbe‘ ist dazu geeignet, praxisrelevante Empfehlungen zu generieren, in dem bei den verschiedenen Aufgaben- und Themenbereichen vorbildliche Ansätze herausgestellt werden.

3.3 Kriterien- und Indikatorenkatalog

Methodischer Kern des o. g. Forschungsvorhabens war die Entwicklung eines Kataloges von insgesamt 92 Kriterien und 28 Indikatoren zur Evaluation von REK, der in seiner Gesamtheit eine valide Bewertung regionaler Entwicklungskonzepte ermöglichen soll (vgl. die umfassende Darstellung des Kriterien- und Indikatorenkataloges in WIECHMANN / BEIER 2004a, 37ff.). Er ist als Orientierung gedacht, wobei es aus arbeitstechnischen wie auch methodischen Gründen nicht gelingen wird, in allen Fällen den kompletten Satz zu ermitteln.

Um eine Vergleichbarkeit der Evaluationen sicher zu stellen, ist es daher wichtig, aus der Gesamtheit der Kriterien und Indikatoren ausgewählte Schlüsselgrößen zu identifizieren, die in allen Regionen erhoben werden und die eine hohe Aussagekraft und damit einen hohen Erklärungswert besitzen. Dies führte zu zehn Schlüsselkriterien und -indikatoren, die als alleinige Evaluationsgrundlage zwar nicht hinreichend aussagekräftig sind, aber eine solide Basis für eine interregional vergleichende Evaluation bieten. Ihre Auswahl erfolgte in dem Forschungsvorhaben in einem diskursiven Prozess nach ausführlicher Diskussion mit zahlreichen Akteuren der Landes- und Regionalentwicklung (WIECHMANN / BEIER 2004a, 54f.).

Zehn Schlüsselkriterien und -indikatoren zur Evaluation von REK

Evaluandum REK-Dokument

- Inwieweit bauen die einzelnen Bestandteile des REK stringent aufeinander auf?
- Sind im Maßnahmenkatalog Projektinformationen enthalten zu: Machbarkeit, Zielvorgaben, Arbeitsschritten, Kosten und Finanzierung, Verantwortliche, Beitrag zu den REK-Zielen und Dauer?
- Erfolgt im REK eine Priorisierung von vorrangigen Projekten?

Evaluandum REK-Prozess

- Wie hoch ist der Grad der Selbstbindung der regionalen Akteure? (formal: z.B. rechtliche Verfassung der regionalen Kooperation)
- Tagen die Lenkungsgruppe und die Arbeits- bzw. Projektgruppen regelmäßig?
- Eigenanteil der Gebietskörperschaften am (Geschäftsstellen-) Budget / Jahr

Evaluandum REK-Projektergebnisse

- Welche Projektergebnisse wurden erzielt? („Top 10-Abfrage“)¹
- Werden Projekt- und Maßnahmenkataloge (einschließlich Priorisierungen) aktualisiert bzw. fortgeschrieben?

Evaluandum Wahrnehmung und Anwendung

- Wie ist die Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit? (Internetzugriffe, Wettbewerbsbeiträge, Anzahl der Zeitungsartikel, Lokalfernsehen etc.)
- Wurde das REK bei nachfolgenden wichtigen Entscheidungen berücksichtigt²? Inwieweit wurde das REK z.B. bei zeitlich nachfolgenden Planungsgrundlagen (B-Pläne, FNP, INSEK) beachtet?

Natürlich vermögen weder die zehn Schlüsselkriterien und –indikatoren noch der Gesamtkatalog, die beschriebenen methodischen Schwierigkeiten bei der Evaluation von REK auf einen Schlag zu überwinden. Die Stärke des Kriterien- und Indi-

¹ Da der Beantwortung dieser Frage eine Schlüsselstellung zukommt, sie insgesamt aber schwierig erscheint, wurde vorgeschlagen, die regionalen Akteure zehn Highlights aus den REK-Projektergebnissen nennen zu lassen („Top-10-Abfrage“). Auf diesem Wege würde eine kaum leistbare und unangemessen aufwändige Totalerhebung der Ergebnisse von bis zu 300 Projekten in einer einzigen Region vermieden und doch die zumindest aus Sicht der Region wichtigsten Ergebnisse erfasst, welche in der Folge weiter hinterfragt werden könnten, etwa in Bezug auf die Frage, inwieweit die genannten Ergebnisse kausale Folge des REK-Prozesses sind oder eher auf Mitnahmeeffekten beruhen.

² Das Kriterium der Berücksichtigung erfordert nicht unbedingt eine Übereinstimmung. Im Falle abweichender Entscheidungen sollte das REK jedoch nachvollziehbar in die Abwägung einbezogen worden sein.

katorenkataloges liegt jedoch darin, dass er erstens hilft, die Informationen, die realistischerweise verfü- oder erhebbar sind, systematisch und interregional vergleichbar zusammenzutragen. Zweitens vermeidet der Ansatz eine einseitige Orientierung, etwa auf das Dokument, den Prozess oder die Projektergebnisse, indem die vier definierten Evaluanden gleichwertig Berücksichtigung finden. Drittens ist es gelungen, basierend auf empirische Erfahrungen, Schlüsselgrößen zu identifizieren, die wie der Eigenanteil der Gebietskörperschaften am Budget pro Jahr relativ einfach zu erheben sind und dennoch eine hohe Aussagekraft besitzen. Schließlich setzt der Ansatz viertens anders als die meisten Evaluationsansätze keine (bei REK in der Regel fehlenden) operationalisierten Zielvorgaben voraus.

4 Ausblick

Projekt- und Programmevaluationen gewinnen seit einigen Jahren wieder erheblich an Bedeutung (SEDLACEK 2004). Es ist zu erwarten, dass dieser Trend unter den Bedingungen eines sich verschärfenden internationalen Wettbewerbes und der Krise der öffentlichen Haushalte weiter zunimmt.

Damit steigt der Druck, die geschilderten methodischen Probleme bei der Evaluation von REK zu lösen. Wichtigste Voraussetzung hierfür ist, dass mehr Erfahrungen gesammelt werden. Nur durch eine verstärkte Evaluation von informellen Instrumenten der Regionalentwicklung können die Schwächen schrittweise verringert und methodische Standards etabliert werden. Und nur wenn auf die methodischen Probleme überzeugende Antworten gefunden wurden, finden die Evaluationsergebnisse eine bessere Akzeptanz in Politik und Verwaltung.

Die Zurückhaltung des Staates bei der Vergabe von Evaluationsaufträgen ist nämlich keineswegs nur auf die Furcht vor möglicherweise politisch prekären Erkenntnissen zurückzuführen, sondern in mindestens gleichem Maße auch auf die unbefriedigenden Ergebnisse vergangener Evaluationsstudien aufgrund methodischer Schwächen.

Damit freilich stehen Evaluationsbemühungen in der Regionalentwicklung vor einem Dilemma: um bessere Ergebnisse zu erzielen, müssten mehr belastbare Evaluationsmethoden entwickelt und getestet werden. Um mehr Evaluationsstudien durchführen zu können, müssten leistungsfähigere Methoden zur Verfügung stehen. Diesem Dilemma können Evaluierer nur entgehen, wenn sie dem Auftraggeber bereits im Vorfeld einer Studie die Stärken und Schwächen einer Evaluation deutlich machen und damit einer falschen Erwartungshaltung vorbeugen. Evaluierer sind gut beraten, selbstkritischer als in der Vergangenheit an die Aufgabe heranzugehen und auch die Unzulänglichkeiten und Probleme ihrer Methoden transparent zu machen³.

Dazu gehört auch, dass Vorgehensweise und Ergebnisse der durchgeführten Evaluationen veröffentlicht werden und das Instrument der Metaevaluation, also eine Evaluation der vorliegenden Evaluationsstudien, eingesetzt wird. Dies ist bisher in

³ Die in diesem Beitrag mehrfach zitierte Studie zur Evaluation von vier Thüringer REK (Sedlacek et al. 2001, vgl. Bartsch 2004) ist eines der wenigen Beispiele, in denen dies in vorbildlicher Form geschehen ist.

Deutschland zu wenig der Fall. Damit werden wertvolle Lernpotenziale aus den bisherigen Erfahrungen verschenkt.

Über die Notwendigkeit der Evaluierung von REK besteht heute weithin Konsens. Wesentlich wird es sein, in den kommenden Jahren den eingeschlagenen Weg fortzusetzen weg von den traditionellen, auf Kontrolle ausgelegten Evaluationen im Sinne des ‚logical framework planning‘ und hin zu systemischen Evaluationen, die Lerneffekte der beteiligten Akteure in den Mittelpunkt stellen. Hierbei sind auch die einschlägigen raumwissenschaftlichen Disziplinen aufgefordert, sich wieder stärker der Evaluationsthematik zu widmen. Die zu beobachtende Renaissance von Evaluationen in der Regionalentwicklung bietet die Chance, die seit zwanzig Jahren weitgehend stagnierende akademische Debatte zu beleben und das Evaluationsinstrumentarium zu einem leistungsfähigen Lern- und Managementinstrumentarium auszubauen.

Literatur

- BARTSCH, R. (2004): Validität durch Triangulation? Erfahrungen aus der Evaluation Regionaler Entwicklungskonzepte (REK) in Thüringen, in: SEDLACEK, P. (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, Stadtforschung aktuell Bd. 90, Wiesbaden, S. 73 – 92 (im Erscheinen)
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (STMLU) (Hg.) (1999): Bilanz Regionalmanagement. Das Beispiel TWiSt im Landkreis Rottal-Inn. München
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (STMLU) (Hg.) (2003): Handbuch erfolgreiches Regionalmanagement. München.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE (STMWVT) (2004): Regionalmanagement: Effizienz, in: <http://www.stmwvt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/instrumente/management/effizienz.htm> (Link zuletzt geprüft am 28.07.2004)
- BOUGAS, A. (2001): Progress and challenges in the evaluation of European structural policies. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 311-314
- DILLER, C. (2004): Bewertung als Prozess. Funktionen von Projektevaluierungen für Regional Governances. In: RaumPlanung, Nr. 112, 02/2004, S. 5-10
- GORNIG, M. / TOEPEL, K. (1998): Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle – Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein. Berlin.
- MAIER, J. / OBERMAIER, F. (2000): Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa. Chancen für Bayern. München.
- SEDLACEK, P. (Hg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, Stadtforschung aktuell Bd. 90. Wiesbaden.

SEDLACEK, P. / BARTSCH, R. / MUNSEL, K. / SCHWÄMMLEIN, I. (2001): Evaluation Regionaler Entwicklungskonzepte (REK) in Thüringen. Gesamtbericht. Jena (unveröffentlicht).

WIECHMANN, TH. / BEIER, M. (2004a): Kriterien und Indikatoren zur Evaluierung regionaler Entwicklungskonzepte in Sachsen. Unveröffentlichter Endbericht zum gleichnamigen Forschungsvorhaben im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Dresden.

WIECHMANN, TH. / BEIER, M. (2004b): Evaluationen in der Regionalentwicklung – Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung, in: Raumforschung und Raumordnung (im Erscheinen).

Autorenverzeichnis

Dr. Reinhard Aehnelt

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
Lützowstraße 93, 10785 Berlin
Tel. 030 / 2500070
Fax 030 / 2629002
Email aehnelt@ifsberlin.de

Prof. Dr. Beate Jessel

Universität Potsdam
Institut für Geoökologie
Lehrstuhl für Landschaftsplanung
Karl-Liebknecht-Strasse 24 - 25, 14476 Golm
Tel. 0331 / 9772116
Fax 0331 / 9772068
Email jessel@rz.uni-potsdam.de

Dr. Alfred Herberg

TU Berlin
Institut für Landschaftsarchitektur und Umweltplanung
Fachgebiet Landschaftsplanung, insbes. Landschaftspflegerische Begleitplanung und
Umweltverträglichkeitsprüfung
Franklinstr. 28/29, 10587 Berlin
Tel. 030 / 31472741
Fax 030 / 31423507
Email: herberg@ile.tu-berlin.de

Dipl.-Ing. Johann Kaether

Fachhochschule Neubrandenburg
Fachbereich AL
Brodaer Str. 2, 17033 Neubrandenburg
Tel. 0395 / 5693220
Fax 0395 / 5693-299
Email kaether@fh-nb.de

Dr. Uwe Neumann

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen
Hohenzollernstr. 1-3, 45128 Essen
Tel. 0201 / 8149212
Fax: 0201 / 8149200
Email neumann@rwi-essen.de

Prof. Dr. Manfred Rolfes

Universität Potsdam
Institut für Geographie
Professur für Angewandte Humangeographie / Regionalwissenschaften
Karl-Liebknecht-Strasse 24 - 25, 14476 Golm
Tel. 0331 / 9772305
Fax 0331 / 9772717
Email mrolfes@rz.uni-potsdam.de

Dr. Karsten Schreiber

Geschäftsführender Gesellschafter
isoplan Marktforschung Dr. Schreiber und Kollegen GbR;
Mitglied in der Expertengruppe Zwischenevaluierung Soziale Stadt des BMVBW
Martin-Luther-Str. 20, 66111 Saarbrücken
Tel. 0681 / 9364610
Fax 0681 / 9364633
Email schreiber@isoplan.de

Dipl.-Geogr. Heiko Schultz

Büroleiter Niederlassung Berlin
FIRU - Forschungs- und Informations-Gesellschaft für
Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH
Reinhardstr. 27C, 10117 Berlin
Tel. 030 / 2887750
Fax 030 / 28877529
Email h.schultz@FIRU-mbh.de

Prof. Dr. Thomas Weith

Universität Potsdam
Institut für Geographie
Juniorprofessur für Angewandte Regional- und Umweltforschung
Karl-Liebknecht-Strasse 24 - 25, 14476 Golm
Tel. 0331 / 9772138
Fax 0331 / 9772717
Email weith@rz.uni-potsdam.de

Dr. Manfred Werth

isoplan Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH
Geschäftsführer
Martin-Luther-Str. 20, 66111 Saarbrücken
Tel. 0681 / 9364610
Fax 0681 / 9364633
Email werth@isoplan.de

Dr. Thorsten Wiechmann,

Leiter des Forschungsschwerpunktes ‚Strategien des ökologischen Umbaus in Städten und Regionen‘

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel. 0351 / 4679261

Fax 0351 / 4679212

E-Mail T.Wiechmann@ioer.de

Dipl. Geogr. Jan Lorenz Wilhelm

Universität Potsdam

Institut für Geographie

Karl-Liebnecht-Str. 24/25, 14476 Potsdam

Tel. 0331 / 9772283

Fax 0331 / 9772717

Email jwilhelm@uni-potsdam.de

Dr. Sabine Zillmer

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung

Abteilung Regionalisierung und Wirtschaftsräume

Flakenstrasse 28 - 31, 15537 Erkner

Tel. 03362 / 793186

Fax 03362 / 793111

Email ZillmerS@irs-net.de

Praxis Kultur- und Sozialgeographie

Herausgegeben von Prof. Dr. Wilfried Heller (Potsdam) und Prof. Dr. Hartmut Asche (Potsdam), Prof. Dr. Manfred Rolfes
in Verbindung mit Prof. Dr. Hans-Joachim Bürkner (Erkner/Potsdam)

Federführender Herausgeber: Prof. Dr. Wilfried Heller

Schriftleitung: Dr. Waltraud Lindner

Zielsetzung:

Die Reihe "Praxis Kultur- und Sozialgeographie" soll ein Forum vor allem für Beiträge folgender Art sein:

- methodisch und thematisch besonders interessante Diplomarbeiten und andere wissenschaftliche Hausarbeiten von Hochschulabsolventen
- Arbeitsberichte über Lehrveranstaltungen (z.B. Geländepraktika und Exkursionen)
- Diskussionspapiere und Forschungsmitteilungen in Form von Berichten aus der "Forschungswerkstatt".

Bisher erschienen sind:

- Heft 1 **SÖHL, Ilse: Zur Stadterneuerung in der Bundesrepublik Deutschland.** Bauliche und sozialstrukturelle Änderungen in Altbauvierteln am Beispiel der Göttinger Südstadt. 1988. 97 S. 6,00 €
- Heft 2 **Alternative Ökonomie – Modelle und Regionalbeispiele.**
Inhalt:
SPERSCHNEIDER, Werner: Alternative Ökonomie und selbstverwaltete Betriebe - eine Strukturanalyse im südlichen Niedersachsen;
UHLENWINKEL, Anke: Alternativökonomie in der Region Bremen – zwischen endogenem Potential und neuen regionalen Wirtschaftsstrukturen. 1988. 162 S. 9,00 €
- Heft 3 **FELGENTREFF, Carsten: Egerländer in Neuseeland.** Zur Entwicklung einer Einwandererkolonie (1863-1989). 1989. 48 S. 4,00 €
- Heft 4 **KOBERNUSS, Jan-F.: Reiseführer als raum- und zielgruppenorientiertes Informationsangebot.** Konzeption und Realisierung am Beispiel Kulturlandschaftsführer Lüneburger Heide. 1989. 123 S.
Beilage: Lüneburger Heide – Begleiter durch Kultur & Landschaft. 8,50 €
- Heft 5 **STAMM, Andreas: Agrarkooperativen und Agroindustrie in Nicaragua.** Entwicklung zwischen Weltmarkt und bäuerlicher Selbsthilfe. 1990. 98 S. 12,00 €
- Heft 6 **HELLER, Wilfried (Hrsg.): Albanien 1990.** Protokolle und thematische Zusammenfassungen zu einem Geländekurs des Geographischen Instituts der Universität Göttingen. 1991. 87 S. 7,00 €

- Heft 7 **SCHROEDER, Friederike: Neue Länder braucht das Land!** Ablauf und Umsetzung der Länderbildung in der DDR 1990. 1991. 90 S. 7,50 €
- Heft 8 **EBERHARDT, Winfried: Die Sonderabfallentsorgung in Niedersachsen.** Fakten, Probleme und Lösungsansätze. 1992. 194 S. 15,00 €
- Heft 9 **HOFMANN, Hans-Jürgen / BÜRKNER, Hans Joachim / HELLER, Wilfried: Aussiedler – eine neue Minorität.** Forschungsergebnisse zum räumlichen Verhalten sowie zur ökonomischen und sozialen Integration. 1992. 83 S. 7,50 €
- Heft 10 **SCHLIEBEN, C. v.: Touristische Messen und Ausstellungen – ihre Nutzung als Marketinginstrumente durch Fremdenverkehrsorganisationen.** 1993. 121 S. 18,00 €
- Heft 11 **FRIELING, Hans-Dieter v. / GÜSSEFELDT, Jörg / KOOPMANN, Jörg: Digitale Karten in GIS.** 1993. 74 S. 7,50 €
- Heft 12 **OHMANN, Michael: Der Einsatz von Solaranlagen in öffentlichen Freibädern in der Bundesrepublik Deutschland.** Realisierbarkeit und Wirtschaftlichkeit am Beispiel des Wellen- und Sportbades Nordhorn. 1995. 152 S. 10,00 €
- Heft 13 **HELLER, Wilfried (Hrsg.): Identität – Regionalbewußtsein – Ethnizität.** Mit Beiträgen von Wolfgang Aschauer, Stefan Buchholt, Gerhard Hard, Frank Hering, Ulrich Mai und Waltraud Lindner.
 Teil 1:
ASCHAUER, Wolfgang: Identität als Begriff und Realität.
HARD, Gerhard: „Regionalbewußtsein als Thema der Sozialgeographie.“ Bemerkungen zu einer Untersuchung von Jürgen Pohl.
 Teil 2:
BUCHHOLT, Stefan: Transformation und Gemeinschaft: Auswirkungen der „Wende“ auf soziale Beziehungen in einem Dorf der katholischen Oberlausitz.
HERING, Frank: Ländliche Netzwerke in einem deutsch-sorbischen Dorf. Eine sozialgeographische Untersuchung.
MAI, Ulrich: Persönliche Netzwerke nach der Wende und die Rolle von Ethnizität: Die Sorben in der ländlichen Lausitz.
LINDNER, Waltraud: Ethnizität und ländliche Netzwerke in einem niedersorbischen Dorf der brandenburgischen Niederlausitz nach der Wiedervereinigung beider deutscher Staaten.
 1996. 152 S. € 9,00
- Heft 14 **PAPE, Martina: Obdachlosigkeit in Ost- und Westdeutschland im Vergleich.** Dargestellt am Beispiel der Städte Nordhausen und Northeim. 1996. 105 S. € 7,50
- Heft 15 **BÜRKNER, Hans-Joachim / KOWALKE, Hartmut (Hrsg.): Geographische Grenzraumforschung im Wandel.**
 Inhalt:
BÜRKNER, Hans-Joachim: Geographische Grenzraumforschung vor neuen Herausforderungen - Forschungskonzeptionen vor und nach der politischen Wende in Ostmitteleuropa.
MAIER, Jörg / WEBER, Werner: Grenzüberschreitende aktivitäts- und aktionsräumliche Verhaltensmuster im oberfränkischen Grenzraum vor und nach der Wiedervereinigung.
JURCZEK, Peter: Möglichkeiten und Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Entwicklung sowie Formen der grenzübergreifenden Kooperation im sächsisch-bayerisch-tschechischen Dreiländereck.

- STRYJAKIEWICZ, Tadeusz: Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze und Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.**
- ASCHAUER, Wolfgang: Systemwandel und Grenzöffnung als Faktoren der Regionalentwicklung - das Beispiel der ungarisch-österreichischen Grenzregion.**
- KOWALKE, Hartmut: Themen und Perspektiven der „neuen“ Grenzraumforschung.**
1996. 82 S. 9,00 €
- Heft 16 **OBST, Andreas: Bürgerbeteiligung im Planungsprozess. Qualitative Untersuchungen zu Problemen der Dorferneuerung.** 1996. 116 S. 9,00 €
- Heft 17 **KUHR, Jens: Konzeption eines Geographischen Reiseführers als zielgruppenorientiertes Bildungsangebot.** 1997. 204 S. 13,50 €
- Heft 18 **MOTZENBÄCKER, Sabine: Regionale und globale Verflechtungen der biotechnologischen Industrie Niedersachsens.** 1997. 158 S. 11,00 €
- Heft 19 **TÖDTER, Sven: Car-Sharing als Möglichkeit zur Reduzierung der städtischen Verkehrsbelastung. Eine vergleichende Untersuchung des Nutzer- und Anforderungsprofils des „stadt-teil-autos“ in Göttingen.** 1998. 71 S. 8,00 €
- Heft 20 **ASCHAUER, Wolfgang / BECKER, Jörg / FELGENTREFF, Carsten (Hrsg.): Strukturwandel und Regionalbewußtsein. Das Ruhrgebiet als Exkursionsziel.** 1999. 108 S. 10,00 €
- Heft 21 **FELGENTREFF, Carsten / HELLER, Wilfried (Hrsg.): Neuseeland 1998. Reader zur Exkursion des Instituts für Geographie der Universität Potsdam mit den Schwerpunkten Migration und Restrukturierung / Deregulierung. Mit Beiträgen von Monika Bock, Lars Eggert, Anja Farke, Tanja Gärtig, Matthias Günther, Thomas Hahmann, Christian Heilers, Anke Heuer, Annekathrin Jakobs, Heinrich Kanstein, Katrin Kobus, Michael Ksinsik, Carmen Liesicke, Tilly Müller, Jörg Pasch, Antje Schmallowsky, Olaf Schröder, Alexander Spieß, Bettina Wedde, Markus Wolff.** 1999. 238 S. 15,00 €
- Heft 22 **KRUSE, Jörg / LERNER, Markus: Jüdische Emigration aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland. Aspekte eines neuen Migrationssystems.** 2000. 150 S. 13,00 €
- Heft 23 **HELMS, Gesa: Glasgow – the friendly city. The safe city. An agency-orientated enquiry into the practices of place-marketing, safety and social inclusion.** 2001. 126 S. 13,00 €, ISBN 3-935024-21-5
- Heft 24 **BEST, Ulrich / GEBHARDT, Dirk: Ghetto-Diskurse. Geographien der Stigmatisierung in Marseille und Berlin.** 2001. 177 S. 14,00 €, ISBN 3-935024-24-X
- Heft 25 **KNIPPSCHILD, Robert: Die EU-Strukturpolitik an Oder und Neiße. Chancen einer nachhaltigen Regionalentwicklung in der Grenzregion mit dem EU-Beitrittskandidaten Polen.** 2001. 107 S. 10,00 €, ISBN 3-935024-32-0
- Heft 26 **ZIENER, Karen: Das Bild des Touristen in Nationalparks und Biosphärenreservaten im Spiegel von Befragungen.** 2001. 169 S. 14,00 €, ISBN 3-935024-38-X
- Heft 27 **HELLER, Wilfried (Hrsg.): Abwanderungsraum Albanien – Zuwanderungsziel Tirana.** 2003. 108 S. 10,00 €, ISBN 3-935024-68-1
- Heft 28 **HELLER, Wilfried / FELGENTREFF, Carsten / LINDNER, Waltraud (eds.): The socio-economic transformation of rural areas in Russia and Moldova.** 2003. 163 S. 10 €, ISBN 3-935024-79-7

- Heft 29 **FELGENTREFF, Carsten / GLADE, Thomas (Hrsg.): Raumplanung in der Naturgefahren- und Risikoforschung.** 2003.
89 S. 7,50 €, ISBN 3-935024-80-0
- Heft 30 **CARSTENSEN, Ines: Der deutsche Ferienhaustourist – schwarzes Schaf oder Goldesel? Ergebnisse empirischer Feldforschung zu deutschen Ferienhausgästen in Dänemark.** 2003.
176 S. 11,00 €, ISBN 3-935024-86-X
- Heft 31 **CARSTENSEN, Ines: Land in Sicht? Berliner Einstellungen zu Freizeitwohnsitzen und Ferienhausaufhalten im Umland.** Ergebnisse empirischer Feldforschung. 2004. 135 S. 10 €, ISBN 3-937786-20-1
- Heft 32 **FELGENTREFF, Carsten / GLADE, Thomas (Hrsg.): Von der Analyse natürlicher Prozesse zur gesellschaftlichen Praxis.** 2004.
174 S. 14 €, ISBN 3-937786-24-4
- Heft 33 **ROLFES, Manfred / WEITH, Thomas (Hrsg.): Evaluation in der Praxis: Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung.** 2005. 183 S. 13 €, ISBN 3-937786-50-3