

Die Implementierung von Naturschutzverträgen

Implementing conservation contracts

Marianne PENKER

Zusammenfassung

Mit „Natura 2000“ gewinnt der auf Anreiz und Freiwilligkeit beruhende Vertragsnaturschutz weiter an Bedeutung. Für die Erfüllung von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und regionalen Ansprüchen bedarf es ökologischer und ökonomisch-organisatorischer Informationen, welche ein Vertragsnaturschutz-Controlling bereitstellen könnte. Dieser Beitrag analysiert den Prozess der Vertragsnaturschutz-Implementierung und skizziert ein Controlling-Konzept für eine effektive Ressourcenallokation.

Schlagnorte: Vertragsnaturschutz, Implementierung, Controlling, Naturschutzmanagement.

Summary

Austrian conservation authorities emphasize the importance of conservation contracts, an instrument based on incentives and voluntarity. To fulfil both, EU-restrictions and regional demand, both, ecological and economic-organisational information is required. This paper gives insight into the implementation process and outlines a controlling concept for an effective resource allocation in contractual nature conservation.

Keywords: conservation contracts, implementation, controlling, conservation management.

1. Einleitung

Die landwirtschaftliche Nutzung ist von wesentlichen naturschutzrechtlichen Verboten, Anzeige- und Bewilligungspflichten ausgenommen. Um dennoch auf die Art der Bewirtschaftung Einfluss nehmen zu können, forciert die Naturschutzpolitik Kooperationen mit Landwirten. Der durch die drei Merkmale „Freiwilligkeit“, „Kompensation“ und „Handlungsorientierung“ charakterisierbare Vertragsnaturschutz (vgl. GELLERMANN und MIDDEKE, 1991, 460; EBERSBACH, 1991, 63) gewinnt durch das Agrarumweltprogramm ÖPUL, das EU-Naturschutzinstrument LIFE und das EU-Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ zunehmend an Bedeutung. Zugleich engen Berichts- und Monitoringpflichten, Rechtsanpassungspflichten (Vogelschutz-Richtlinie, Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie), EU-Schutzgebietsausweisungen sowie die Regelungen zu den EU-Finanzierungsinstrumenten den nationalen Handlungsspielraum ein.

Gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben stehen eine Reihe regionsspezifischer Ansprüche gegenüber, an denen naturschutzfachliche Entscheidungen ebenso zu orientieren sind. Die Abstimmung der Naturschutzaktivitäten auf regionstypische Landschaftsausprägungen, die Motivation der ansässigen Landwirte zur Kooperation, die Ausgestaltung transparenter, regionsspezifischer Ziele und regionaler Landschaftsleitbilder, die Unterstützung regionaler Kooperationen zwischen Naturschutz, Landwirtschaft, Tourismus und Gastronomie charakterisieren den regionalen Handlungsbedarf der Naturschutzverwaltung.

Für die erfolgreiche Erfüllung sowohl der EU-Vorgaben als auch der regionalen Ansprüche bedarf die Naturschutzbehörde umfassender ökologischer und ökonomisch-organisatorischer Informationen. Diese könnte ein Vertragsnaturschutz-Controlling bereitstellen und damit eine zielorientierte Kosten- und Leistungsplanung unterstützen.

Der vorliegende Beitrag basiert auf den Ergebnissen einer von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften finanzierten Dissertation (PENKER, 2003). Er gibt einen kurzen Einblick in die praktische Handhabung des Vertragsnaturschutzes in Österreich und skizziert ein Vertragsnaturschutz-Controlling, das Allokationsentscheidungen auf eine sachliche Grundlage stellen könne. Die Tauglichkeit des Controlling-Konzepts wurde von Verwaltungsexperten beurteilt.

2. Die Handhabung des Vertragsnaturschutzes in Österreich

Die zwischen Feber und November 1999 durchgeführte Bestandserhebung zum behördlichen Vertragsnaturschutz basierte auf Rechts- und Dokumentenanalysen sowie auf Interviews von Naturschutzexperten. Die Vorgehensweise orientierte sich an den allgemeinen Auslegungsregeln des § 6 ABGB bzw. an sozialwissenschaftlichen Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. LEGEWIE, 1994, 177ff; MAYRING, 1995). Eine ländervergleichende Darstellung gab Einblick in die Organisation des Vertragsnaturschutzes, in finanzielle und personelle Ressourcen sowie in die Anzahl abgeschlossener Verträge und das Ausmaß betroffener Biotopflächen und Landschaftselemente.

Alle neun Naturschutzbehörden haben im Bezugsjahr 1998 Vereinbarungen mit Grundeigentümern oder sonstigen Nutzungsberechtigten abgeschlossen. Die Kooperation zwischen Naturschutz und Landwirtschaft erfolgt prinzipiell im Rahmen von Programmen, welche eine begrenzte Zahl unterschiedlicher Vertragstypen definieren. Sie bestimmen, welche Leistungen der Biotoppflege, -entwicklung und -gestaltung bei Programmteilnahme zu erbringen sind und legen Höhe und Modalität der Abgeltung meist in Form fixer Prämiensätze oder über Punktbewertungen fest.

Die Verfügbarkeit umfangreicher EU- und Bundesmittel erschwert seit dem Beitritt Österreichs zur EU 1995 die politische Argumentation für eigene landesspezifische Vertragsnaturschutz-Programme. Die Landesprogramme dienten bereits 1998 tendenziell nur mehr als subsidiäre Finanzierungsmöglichkeit zu den folgenden von der Naturschutzbehörde (mit-)administrierten ÖPUL-Maßnahmen:

- „Wertvolle Flächen“ (WF),
- „20-jährige Stilllegung“ (K1),
- „Flächenbereitstellung für ökologische Ziele“ (K2) und
- „Flächenbereitstellung für ökologische Ziele auf GAP-Stilllegungsflächen“ (K3).

So verwundert es auch nicht, dass die 1998 österreichweit über Landesprogramme ausgeschütteten Entgelte für Naturschutzleistungen in Summe in etwa den allein in Oberösterreich ausbezahlten WF-Prämien (ca. 70 Mio. öS) entsprechen.

Wesentlicher Gestaltungsraum bleibt den Naturschutzbehörden – neben der Mitbestimmung bei der Programmformulierung bzw. im

Evaluierungsbeirat (vgl. BMLF, 1998, 3) – vor allem bei der Flächenbegutachtung und Ausstellung von Projektbestätigungen. Da die Landwirte keinen Rechtsanspruch auf Abgeltung ihrer Pflegeleistungen haben, bestimmt letztlich die Naturschutzbehörde darüber, welche Kooperationen zustande kommen und welche nicht. Bei der bisherigen Ressourcenausstattung und dem aktuellen Vertragstypen-Katalog war es – außer in der Steiermark und teilweise in Niederösterreich – bis dato jedoch nicht nötig, regions- bzw. flächenbezogene Prioritäten zu setzen.

Geringe personelle Ressourcen (welche eine effektive Vertragsnaturschutz-Implementierung offensichtlich eher limitieren als knappe Finanzmittel) bedingen einen reaktiven Ansatz der Naturschutzbehörden. Dass Mitarbeiter der Naturschutzbehörden auf Eigentümer ökologisch wertvoller Flächen zugehen, bleibt daher die Ausnahme. Eher trachten sie durch Informations- und PR-Veranstaltungen die allgemeine Bereitschaft zur Programmteilnahme zu erhöhen.

Durch den hohen Determinierungs- und Standardisierungsgrad der Verträge fehlen diesen Charakteristika „echter“ privatrechtlicher Verträge, wie etwa: inhaltliche Gestaltungsfreiheit, Übereinkunft zwischen gleichberechtigten Partnern, Verhandlungsspielräume über Leistungsinhalt und -abgeltung oder Formfreiheit. Sie sind folglich als verwaltungsrechtliche Verträge der Sphäre des öffentlichen Rechts zuzuordnen (vgl. DI FABIO, 1990, 338ff). Der inhaltlichen und formalen Ausgestaltung der Naturschutzverträge sind in Programmrichtlinien genau definierte Grenzen gesetzt. Die Richtlinien orientieren sich ihrerseits an naturschutzrechtlichen Vorgaben.

3. Erfolgreiche Vertragsnaturschutzimplementierung

Der Implementationsprozess erfolgt stufenweise beginnend bei den Vorgaben des Vertragsnaturschutzprogramms, über das Verwaltungshandeln und die Verhaltenssteuerung der Landschaftsakteure bis schließlich zu den Effekten in der Landschaft. Jede einzelne Stufe entscheidet über Erfolg oder Misserfolg der Implementierung, wobei sich folgende Erfolgsmaße definieren lassen:

- Ausmaß der Teilnahmebereitschaft,
- Ausmaß erfüllter Vertragspflichten und
- Ausmaß intendierter Landschaftseffekte (vgl. Abb. 1).

Die Erörterung erfolgsbestimmender Faktoren der Vertragsnaturschutz-Implementierung folgt einem utilitaristischen Handlungsmodell, das sich allgemein an individuenbezogenen Kosten und Nutzen bzw. an Vor- und Nachteilen rational auszuwählender Handlungsalternativen orientiert. Dieses Modell gibt Anlass zur Annahme, dass das Ausmaß der Programmteilnahme vor allem bestimmt ist

- durch die Programmkennntnis,
- durch möglichst geringe formale Erfordernisse der Teilnahme,
- durch die gesellschaftliche und individuelle Programmakzeptanz
- und das individuelle Kosten-Nutzen-Kalkül.

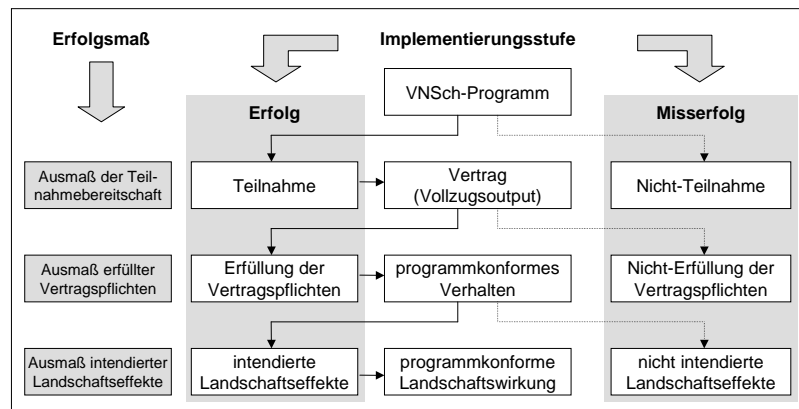


Abb. 1: Erfolge- und Misserfolgsanalyse der Vertragsnaturschutz-Implementierung

Eine hohe Teilnahmebereitschaft allein garantiert noch keine erfolgreiche Vertragsnaturschutz-Implementierung. Wesentlich ist zudem, dass die Eigentümer bzw. Bewirtschafter die vereinbarten Naturschutzleistungen auch tatsächlich erbringen. Das Ausmaß vertragskonformen Verhaltens wird durch diverse Faktoren bestimmt, wie u.a.

- durch die Kenntnis der Vertragspflichten,
- durch die Akzeptanz der Vertragspflichten und
- durch das subjektiv erwartete Sanktionsrisiko.

Aber auch vertragskonformes Verhalten muss nicht zwingend zu den programmintendierten Landschaftseffekten führen. Das Ausmaß intendierter Landschaftseffekte hängt insbesondere ab

- von einer zielorientierten Leistungsplanung,
- einer zielorientierten Objektauswahl und

- von der Persistenz der Vertragseffekte in der Landschaft.

4. Konzept eines Vertragsnaturschutz-Controllings

Während Naturgüter (wie Luft, Artenvielfalt oder Schönheit der Landschaft) in vielen Fällen kostenlos zur Verfügung stehen, kann ihnen im Falle des Vertragsnaturschutzes ein konkreter Aufwand für Verwaltungs- und Naturschutzleistungen gegenübergestellt werden (input). Gerade im Vertragsnaturschutz mag es deshalb für eine ökologisch effektive und ökonomisch effiziente Mittelallokation sinnvoll sein, die Eignung diverser Verwaltungs- und Naturschutzleistungen für die Realisierung naturschutzpolitischer Ziele durch Kosten-Nutzen-Relationen zu beurteilen (vgl. Abb. 2).

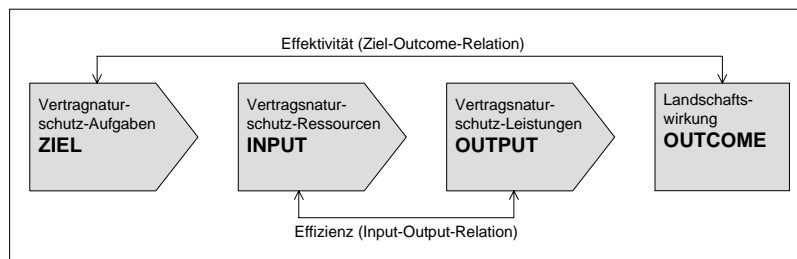


Abb. 2: Effektive und effiziente Mittelallokation

Bewährte Methoden und Verfahren der Effizienz- und Effektivitätsbeobachtung aus anderen Verwaltungsbereichen, des betriebswirtschaftlichen Controlling und der Erfolgskontrolle im Naturschutz wurden an die Anforderungen des behördlichen Vertragsnaturschutzes Österreichs adaptiert. Die formulierten Controlling-Ansätze zeigen primär Möglichkeiten und Chancen einer Effizienz- und Effektivitätsbeobachtung für den Vertragsnaturschutz auf und sind keinesfalls ein fertiges, sogleich implementierbares Controllingsystem.

Als Kalkulationsgrundlage und Mengenkomponekte für die Kosten-Ermittlung sowie als Bezugsgröße für die Beurteilung der Zielerreichung dienen die Programmergebnisse. Diese lassen sich unterteilen in

- **Programm-Output:** seitens der Behörde erbrachte bzw. an private Büros ausgelagerte Verwaltungsleistungen (z.B. Kontrollen, Vertrags-

abschlüsse, Flächenbegutachtungen) sowie die von den Landwirten erbrachten Pflege-, Entwicklungs- und Gestaltungsleistungen

- Programm-Outcome (m², Laufmeter, Stück neu angelegter, gepflegter oder entwickelter Lebensraum, neu angesiedelte Arten, Erhöhung der Populationsgröße, Verbesserung des Mikroklimas usw.).

Der Programm-Output ist zwar Ergebnis des Implementationsprozesses, stellt jedoch lediglich das Mittel zur Erreichung der eigentlichen Vertragsnaturschutzziele dar. Der Outcome bezeichnet die faktischen Programmergebnisse in der Landschaft (vgl. KNOEPFEL et al., 2000, 15ff).

Eine kostenorientierte Abwägungsentscheidung zwischen zwei zumindest teilweise substituierbaren Programm-Outcomes lässt sich in der Theorie mit einem Indifferenzkurvenschema veranschaulichen (Abb. 3; siehe dazu auch SCHWEPPE-KRAFT, 1998, 153ff). Das Ziel Z_F bildet beispielsweise die Pflege von Feuchtwiesen ab, das Ziel Z_T die Pflege von Trockenrasen. Der Punkt A stellt die derzeitige Kombination zwischen vertraglich geschützten Trockenrasen- und Feuchtwiesenflächen dar. Der gesellschaftliche Nutzen dieser Situation wird durch die Indifferenzkurve I_A wiedergegeben. I_A zeigt alle Kombinationen zwischen den Zielen Z_F und Z_T , die den gleichen gesellschaftlichen Nutzen wie die Ausgangssituation A besitzen. Die sogenannte Produktionsmöglichkeitenkurve (P) zeigt alle möglichen Kombinationen der Vertragsnaturschutz-Outcomes „Feuchtwiese“ und „Trockenrasen“, die durch alternative Verwendungen der Ressourcen (für Informationsveranstaltungen, Kontrollen, an Landwirte ausbezahlte Entgelte, Beratungsleistungen) gepflegt werden können. Möglich sind folgende Situationen, in denen:

- Verbesserungen des Feuchtwiesen-Outcome mit einer Verringerung der Trockenrasenfläche verbunden sind (Quadrant II),
- Verbesserungen sowohl beim Trockenrasen- als auch beim Feuchtwiesen-Outcome vorliegen (Quadrant I),
- Verbesserungen des Trockenrasenbestands zu einer Verringerung der Feuchtwiesenausstattung führen (Quadrant IV) und
- es infolge völliger Fehlallokation zu Verlusten bei Feuchtwiesen- und Trockenrasenflächen kommt (Quadrant III).

Eine wertmäßige Verbesserung für die Gesellschaft bringt der Einsatz der Vertragsnaturschutz-Ressourcen dann, wenn Verwaltungs- und Naturschutzleistungen finanziert werden, die zu Outcome-Kombina-

tionen führen, welche mit einem höheren gesellschaftlichen Gesamtnutzen verbunden sind. Optimal wären Allokationsentscheidungen, die zum Punkt O („pareto-optimale Allokation“; vgl. WARD und DUFFIELD, 1992, 212ff; HAMPICKE, 1991, 71) führen, welcher auf der höchsten mit den Vertragsnaturschutz-Ressourcen erreichbaren Indifferenzkurve (I_B) liegt. Kennzeichnet die Linie S eine seitens der Programmleitung festgelegte Substitutionsgrenze für Feuchtflächen, so wären Allokationsentscheidungen zu vermeiden, die zu einer Outcome-Kombination unterhalb von S führen (grau unterlegte Fläche F_S).

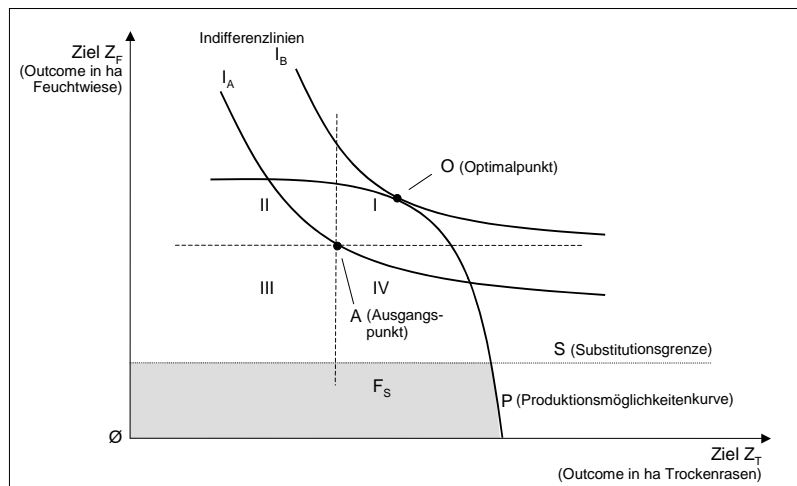


Abb. 3: Allokationsentscheidung zwischen zwei Outcomes

In der Verwaltungspraxis erfolgen Allokationsentscheidungen einzel-fallbezogen durch Vorort-Begutachtungen und teilweise unter Berücksichtigung von Biotopkartierungen. Formale Entscheidungshilfen für Kosten-Nutzen-Abwägungen finden in den Naturschutzbehörden keine Anwendung. Das im Folgenden skizzierte Controlling-Konzept kann eine Darlegung der Gründe und Kriterien für Kosten-Nutzen-Abwägungen nicht ersetzen, Allokationsentscheidungen aber nachvollziehbarer und leichter argumentierbar machen.

Der planungs- und kontrolldeterminierte Prozess der Vertragsnaturschutz-Implementierung ließe sich durch folgende allokationssteuernde Mechanismen des Verwaltungscontrollings unterstützen:

- ergebnisorientierte Zielformulierung,
- ergebnisorientierte Leistungsplanung,
- ergebnisorientierte Kostenplanung,
- programmbegleitende Kosten-Leistungsrechnung und
- Evaluierung der Mittelallokation und Zielerreichung (vgl. Abb.4).

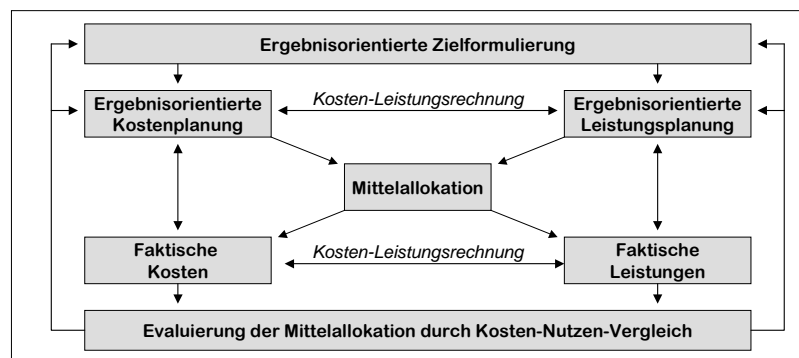


Abb. 4: Mechanismen des Vertragsnaturschutz-Controllings

Eine ergebnisorientierte Zielformulierung (vgl. SCHICK, 1990, 26ff) beschreibt die intendierten Programm-Outcomes (etwa x ha gepflegte Streuobstwiese, x Laufmeter neu angelegte Hecken, x ha wiedervernässte Feuchtwiesen). Die Leistungsplanung setzt sich mit den zur Realisierung der Programmziele bestgeeigneten Handlungsalternativen auseinander: Soll mehr in Informations- und Beratungsleistungen investiert werden oder bedarf es vermehrter Pflege- und Gestaltungseingriffe in der Landschaft? Sie legt aber nicht nur die Quantität der Verwaltungs- und Naturschutzleistungen fest, sondern auch ihre Qualität.

Mit der Formulierung eines detaillierten Leistungskatalogs und der Aufgabenteilung zwischen Behörde, privaten Planungs- und Ökologiebüros sowie Eigentümern bzw. Bewirtschaftern lassen sich die Kosten jener Leistungsbündel schätzen, die für die Realisierung bestimmter Outcomes nötig sind. Die Kostenplanung hat zudem die Limits und Restriktionen unterschiedlicher Budgettöpfe zu berücksichtigen (behördeninterne Ressourcen, Ressourcen für Aufträge an private Büros, diverse Budgettöpfe für Entgelte an Eigentümer bzw. Bewirtschafter).

Bei Kosten-Nutzen-Abwägungen unterschiedlicher Verwaltungs- und Naturschutzleistungen hilft eine programmbegleitende Kosten-Leistungsrechnung, welche auf Abrechnungsbögen den für die einzelnen Kostenstellen (ein Outcome wie z.B. ha gepflegter Feuchtwiesen) erbrachten kostenbegründenden Leistungen (Kostenträger) die unterschiedlichen Kostenarten formularmäßig zuordnet (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Abrechnungsbogen am Beispiel einer Feuchtwiesenförderung

Abrechnung 2000 für die Kostenstelle: <i>gepflegte Feuchtwiese</i>					Gesamtfläche: <i>60 ha</i> Gesamtkosten: <i>468.780,- öS</i>		
Kostenart ¹ Kostenträger	Personal- kosten	Sach- kosten	Raum- kosten	Gemein- kosten	Fremd- leistung- en	NSch- Leistungen	Summe (öS)
Pflegeleistung	-	-	-	-	-	240.000	240.000
Nutzenentgang	-	-	-	-	-	120.000	120.000
Aufschlag für NSch-Wert	-	-	-	-	-	60.000	60.000
Erstbegut- achtungen	1.200	144	68	240	18.000	-	19.652
Vertrags- abschlüsse	6.000	720	340	1.200	-	-	8.260
Kontrollen	5.000	600	283	1.000	-	-	6.883
Monitoring	4.000	480	227	800	6.000	-	11.507
Beratungs- gespräche	1.800	216	102	360	-	-	2.478
Summe	18.000	2.160	1.020	3.600	24.000	420.000	468.780
Spezifische ha-Kosten (Gesamtkosten/Gesamtfläche):					7.813,- öS		

¹ Die Personalkosten errechnen sich aus dem geschätzten Zeitaufwand je Bediensteten-gruppe und den durchschnittlichen Personalkosten (inkl. kalkulatorischer Versorgungs- und Abfertigungsbezüge). Die Sachkosten sind pauschal mit 12% der Personalkosten bewertet. Pro Arbeitsplatz wurden 14m² Bürofläche zu ortsüblichen Mieten verrechnet. Die Verwaltungsgemeinkosten sind pauschal mit 20% der Personalkosten bewertet (vgl. BKA 1992).

Evaluierungen dienen schließlich dazu, die tatsächlichen Kosten und die Zielerreichung (d.h. den faktischen Nutzen) z.B. anhand von vorher definierten Kennzahlensystemen, Gütekriterien und Leistungs-niveaus zu beobachten und miteinander zu vergleichen (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Qualitative Beurteilungen der Aufgabenerfüllung anhand nominal skaliertes Leistungsniveaus (LN)

Vorgaben aus Zielformulierung und Leistungsplanung		Qualitative Beurteilung der Aufgabenerfüllung				
		LN 5	LN 4	LN 3	LN 2	LN 1
Output-Vorgaben	jeder 10. Vertrag ist zu kontrollieren	Kontroll-dichte >10 %	Kontroll-dichte 10 %	Kontroll-dichte 5-10 %	Kontroll-dichte 2-5 %	Kontroll-dichte <2 %
	Verlängerung von 60 % der auslaufenden Verträge	>60 %	60 %	50-60 %	30-50 %	<30 %
	verstärkte Medienpräsenz	weit mehr als die Normalleistung	mehr als die Normalleistung	Normalleistung*	weniger als die Normalleistung	weit weniger als die Normalleistung
Outcome-Vorgaben	30 ha Feuchtfläche unter Vertrag nehmen	>30 ha	30 ha	20-30 ha	10-20 ha	<10 ha
	signifikante Verdichtung von Vernetzungsstrukturen	weit mehr als die Normalleistung	mehr als die Normalleistung	Normalleistung**	weniger als die Normalleistung	weit weniger als die Normalleistung
	40 % der Vertragsfläche in Natura 2000, Natur-, Landschaftsschutzgebieten	>40 % in Schutzgebieten	40 % in Schutzgebieten	30-40 % in Schutzgebieten	20-30 % in Schutzgebieten	<20 % in Schutzgebieten

* Normalleistung = durchschnittliche Anzahl der jährlich in Printmedien, im Fernsehen oder Radio publizierten Beiträge der letzten drei Jahre

** Normalleistung = durchschnittliche Laufmeterzahl an jährlich neu angelegten linearen Landschaftselementen (Hecken, Ackerrandstreifen) der letzten drei Jahre

Je nach Ursache der allfällig festgestellten Diskrepanzen zwischen Soll- und Ist-Werten unterscheidet die Evaluierung zwischen kontrollierbaren, nicht kontrollierbaren und vermeintlichen Abweichungen (vgl. Tab. 3).

Für die verwaltungspraktische Umsetzung eines Vertragsnaturschutz-Controllings wurden mehrere Einzelmaßnahmen vorgeschlagen:

- Berücksichtigung gesellschaftlicher Präferenzen der Landschaftsentwicklung bei der Zielformulierung;
- Formulierung ergebnisorientierter Vertragsnaturschutzziele;
- Ergebnisorientierte Honorierung und dezentrale Strategien zur Zielerreichung;

- Gezielte Beratungs- und Bildungsleistungen zur Vertrauensbildung;
- Knappheit signalisierende Vertragsnaturschutz-Entgelte;
- Mobilisierung privater Zahlungsbereitschaft;
- Programmbegleitende Kosten-Leistungsrechnung;
- Kontinuierliche Ergebnisbeobachtung durch Evaluierung;
- Kennzahlen zur Kostenbeobachtung im Vertragsnaturschutz;
- Beurteilung der Aufgabenerfüllung anhand zuvor definierter Leistungsniveaus.

Tab. 3: Ursachen für Abweichungen von den Programmzielen

kontrollierbare Abweichungsursachen		nicht kontrollierbare Abweichungsursachen	vermeintliche Abweichungen
Planungsfehler	Ausführungsfehler		
mangelhafte Problembeurteilung (Fehler Problemanalyse)	mangelhafte Leistungserbringung als vorsätzlicher Vertragsbruch	Externalitäten anderer Nutzungen (Immissionen usw.)	fehlerhafte Ableitung von Soll-Werten aus den Programmzielen
unrealistische Zielformulierung (Fehler Zielplanung)	mangelhafte Leistungserbringung als fahrlässiger Vertragsbruch	Zerstörung von Zulieferbiotopen bei Artenschutzmaßnahmen	ungeeignete Indikatoren zur Messung der Zielerreichung
mangelndes Kausalitätenwissen (Fehler Leistungsplanung)	ungünstiger Zeitpunkt der Ausführungshandlung	Wetter (Niederschlag, Temperatur)	fehlerhafte Ist-Wert-Ermittlung
Fehleinschätzung der Anreizwirkung (Fehler Kostenplanung)	fehlerhafte Arbeitsmittel (Pflanzgut, Geräte usw.)	Katastrophen (Feuer, Murre, Lawine usw.)	fehlerhafte Abweichungsermittlung

Verwaltungspraktiker Niederösterreichs und Salzburgs wurden zu Realisierungschancen und Tauglichkeit der Maßnahmenvorschläge befragt. Obwohl die im April 2000 durchgeführten Gespräche weitgehend deckungsgleiche Ergebnisse lieferten, schätzten die Interviewpartner einzelne Maßnahmen sehr unterschiedlich ein (z.B. "Mobilisierung privater Zahlungsbereitschaft"). Die Umsetzung anderer Maßnahmenvorschläge ist bereits in Arbeit oder in Planung:

- Berücksichtigung gesellschaftlicher Präferenzen bei der Zielformulierung (niederösterreichisches Kulturlandschaftsprogramm);
- Knappheit signalisierende Vertragsnaturschutz-Entgelte (Salzburger Prämienaufschläge für Schutzgebietsflächen);
- Evaluierungsansätze (ÖPUL, niederösterreichische Evaluierung);
- gezielte Beratungs- und Bildungsleistungen zur Vertrauensbildung

(geplante Bildungsveranstaltungen und betriebsbezogene Managementpläne in Salzburg und Niederösterreich);

- Formulierung handlungsorientierter, regionsspezifischer Ziele (niederösterreichisches Naturschutzkonzept, geplante regionale Leitbilder Salzburgs).

Da in Salzburg vor allem knappe personelle Ressourcen den Erfolg des Vertragsnaturschutzes limitieren und bis dato alle richtlinienkonformen Anträge finanziert werden können, hat sich die Salzburger Programmleistung weniger mit regions- oder biototypbezogenen Prioritätensetzungen auseinanderzusetzen als mit einer effizienzorientierten Optimierung der Verwaltungsleistungen (quantitative und qualitative Verbesserung des Outputs an Begutachtungs-, Beratungs-, Motivations-, Evaluierungs-, Bildungs- oder Kontrollleistungen bei gleich bleibenden personellen und finanziellen Ressourcen). Der niederösterreichische Vertragsnaturschutz erfreut sich einer besseren personellen Ausstattung bzw. kann umfangreiche Aufgaben an private Büros und Ökologen auslagern. Ihn limitieren die für die Abgeltung von Pflege- und Gestaltungsleistungen der Landwirte reservierten Budgettöpfe. Die Auswahl zwischen zahlreichen richtlinienkonformen Anträgen erfordert flächen- und regionsbezogene Prioritätensetzungen.

Bei der Bewältigung beider Herausforderungen, bei der effizienzorientierten Optimierung der Verwaltungsleistungen sowie bei regions- und flächenbezogenen Allokationsentscheidungen, könnten folgende Controlling-Aktivitäten wichtige Dienste leisten:

- Programmbegleitende Kosten-Leistungsrechnung;
- Kennzahlen zur Kostenbeobachtung im Vertragsnaturschutz und
- Beurteilung der Aufgabenerfüllung anhand zuvor definierter Leistungsniveaus.

Die Gespräche mit den Verwaltungspraktikern bestätigten grundsätzlich die Chancen eines programmbegleitenden Vertragsnaturschutz-Controllings: Es könnte sachlich fundierte Grundlagen für transparente, zielorientierte und auf die regionalen Charakteristika abgestimmte Allokationsentscheidungen bereitstellen und nach außen hin (gegenüber der EU, vor allem aber auch gegenüber der regionalen Bevölkerung) nicht nur als Leistungsnachweis des Verwaltungshandelns dienen, sondern auch die ökologische Funktion der Landwirtschaft belegen.

Literatur

- BKA (1992): Was kostet ein Gesetz? Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen. Wien: Bundeskanzleramt (BKA).
- BMLF (1998): Evaluierung des ÖPUL 95. Bericht 1998. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (BMLF).
- DI FABIO, U. (1990): Vertrag statt Gesetz? Deutsches Verwaltungsblatt, 5, 340.
- EBERSBACH, H. (1991): Möglichkeiten und Grenzen des Vertragsnaturschutzes unter besonderer Berücksichtigung des Waldes. Agrarrecht, 3, 63-64.
- GELLERMANN, M. und A. MIDDEKE (1991): Der Vertragsnaturschutz: Tatsächliche Gestaltung und rechtliche Grenzen. Natur und Recht, 10, 457-465.
- HAMPICKE, U. (1991): Naturschutzökonomie. Stuttgart: Ulmer.
- HILL, H. und H. KLAGES (Hrsg.) (1999): Die moderne Verwaltung - Gestaltung durch Information. Stuttgart et al.: Raabe.
- KNOEPFEL, P., C. BÄCHTIGER, C. BÄTTIG, K. PETER und F. TEUSCHER (2000): Politikbeobachtung im Naturschutz: Ein Führungsinstrument für nachhaltige Politik. Schwerpunktprogramm Umwelt des Nationalfonds. Chavannes/Lausanne: Institut de hautes études en administration publique.
- LEGEWIE, H. (1994): Globalauswertung von Dokumenten. In: Boehm, A., A. Mengel und T. Muhr (Hrsg.): Texte verstehen. Konzepte, Methoden, Werkzeuge Schriften zur Informationswissenschaft; 14. Konstanz: Universitätsverlag. 177-182.
- MAYRING, P. (1995): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 5. Aufl. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag.
- PENKER, M. (2001): Vertragsnaturschutz in Österreich: Bestandsaufnahme seiner praktischen Handhabung sowie Maßnahmen des Verwaltungscontrollings für eine ökonomisch effiziente und ökologisch effektive Mittelallokation. Wien: Österreichischer Kunst- und Kulturverlag.
- SCHICK, A. (1990): Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries. Public Administration Review. 50/1, 26-34.
- SCHWEPPE-KRAFT, B. (1998): Monetäre Bewertung von Biotopen. Angewandte Landschaftsökologie; H. 24. Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz.
- WARD, K. M. und J. W. DUFFIELD (1992): Natural resource damages: law and economics. New York: Wiley.

Anschrift der Verfasserin

*DI Dr. Marianne Penker
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
1180 Wien, Feistmantelstr. 4
Tel.: +43 1 47654 3580
eMail: marianne.penker@boku.ac.at*