

Operationalisierung von Zielen im BayernNetzNatur – zielführend oder sinnlos?

1. Problemstellung

Der Erfolg von BayernNetzNatur – die Realisierung eines landesweiten Biotopverbunds und die Umsetzung des Bayerischen ABSP im Rahmen größerer Projekte – wird seit Jahren an der Anzahl von Projekten gemessen, die die Planungsphase verlassen und erste Maßnahmen umgesetzt haben. Das Ergebnis ist zwar eindrucksvoll (seit 1986 wurden inzwischen mehr als 350 Projekte begonnen), jedoch als Indikator für den Erfolg der Naturschutzarbeit bzw. von BayernNetzNatur nur bedingt geeignet, da die Anzahl der begonnenen Projekte nichts darüber aussagt, wie erfolgreich einzelne Projekte wirklich sind und ob die angestrebten Ziele tatsächlich realisiert wurden. Deshalb wird über das interne Controlling im Rahmen von BayernNetzNatur häufig noch eine zweite Maßzahl verwendet: Die Anzahl der Projekte in den jeweiligen Umsetzungsphasen (bis 10 % umgesetzt, 10-50 % umgesetzt, 50-75 % umgesetzt, über 75 % umgesetzt). Hierbei liegt das Problem allerdings darin, dass die entsprechende Einstufung nahezu ausschließlich auf der Selbsteinschätzung der Projektbetreuer bzw. -träger beruht und damit zwangsläufig subjektiv ist. Kritiker der Naturschutzarbeit im Allgemeinen und von BayernNetzNatur im Besonderen können sich nicht zu Unrecht auf den Standpunkt stellen, dass diese Einstufungen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar und damit willkürlich sind.

Zwar liegen den meisten Projekten konkrete und raumbezogene naturschutzfachliche Pläne zugrunde, in vielen Fällen stellen diese jedoch „Maximalforderungen“ des Naturschutzes dar, welche in aller Regel nur unter Idealbedingungen und allenfalls langfristig zu realisieren sind. Eine Orientierung ausschließlich nach diesen Zielvorstellungen muss für die Beteiligten daher zwangsläufig frustrierend sein, da das Gesamtziel unerreichbar erscheint. Außerdem ist eine zwanghafte Orientierung an diesem Idealzustand nicht zwangsläufig nötig, da die Projektakteure in vielen Fällen auch die Erreichung von Teilzielen als Projekterfolge interpretieren.

Auch auf der Ebene einzelner Projekte kann die fehlende Operationalisierung von Zielen zu Problemen führen: Insbesondere Projektmanager, die das erste Mal ein Projekt begleiten, haben eine gewisse Neigung, sich in der Vielzahl der Projektziele zu „verzetteln“ und bei der Umsetzung eher persönlichen Neigungen nachzugeben. So wird z. B. die Zeit – statt in aufreibenden und teilweise frustrierenden, wenn nicht sogar konfliktbeladenen Gesprächen mit Grundeigentümern zum Abschluss von Verträgen oder zum Flächenankauf – in Umweltbildungsaktionen investiert, die aufgrund der fast immer positiven Rückkopplung für das Selbstwertgefühl sicherlich besser geeignet sind, obwohl die meisten der Projektakteure möglicherweise die erstgenannten Maßnahmen als wesentlich wichtiger ansehen würden. Das kann im Extremfall dazu führen, dass sich ein Projektmanager zu Ende eines Projekts mit Fragen wie „Was hast Du die ganze Zeit gemacht?“ konfrontieren lassen muss.

2. Zieldefinitionen

Zur Frage der Definition von Zielen und entsprechenden Umsetzungsstrategien gibt es eine Fülle von Literatur insbesondere im Managementbereich. Eine kurze prägnante Zusammenfassung ist unter <http://www.olev.de/xyz/ziele.htm> zu finden. An dieser Stelle werden daher nur die wesentlichen, für die Umsetzung von BayernNetzNatur relevanten Punkte aufgeführt:

Wichtig ist zunächst die Unterscheidung zwischen Zielen und Maßnahmen. Während erstere beschreiben, was erreicht werden soll, wird in den Maßnahmen das „wie“ festgelegt. Diese Unterscheidung ist zwar an sich banal, wird in vielen Planwerken jedoch nicht konsequent durchgehalten. Je nach Zeithorizont und Funktion der Ziele unterscheiden sich Ziele hinsichtlich ihres Detaillierungsgrades: In der Naturschutzplanung wird dabei häufig zwischen Leitbildern bzw. übergeordneten Zielen, die in erster Linie einen normativen Charakter haben, und konkreten Einzelzielen unterschieden. Erstere sind häufig visionär und dienen verstärkt dem Zielabgleich zwischen den einzelnen Akteuren, während letztere in vielen Fällen hinreichend konkret sind, um tatsächlich auch überprüft werden zu können.

Das Akronym „SMART“ erleichtert die Formulierung von konkreten realistischen Zielen:

- S = spezifisch: Ziele sollten unmissverständlich und eindeutig und für den jeweiligen Themenbereich spezifisch sein.
- M = messbar: Ziele sollten messbar, d. h. operationalisiert und damit überprüfbar sein.
- A = anspruchsvoll: Ziele sollten so formuliert werden, dass ihre Umsetzung tatsächlich eine gewisse Herausforderung darstellt und nicht selbstverständlich ist.
- R = realistisch: Ziele sollten innerhalb des gewählten Zeitraums aber dennoch grundsätzlich realisierbar sein.
- T = terminiert: Jedes Ziel sollte mit einem konkreten Zeithorizont versehen werden.

3. Zielsetzung und Operationalisierung von Zielen im BayernNetzNatur – eine Standortbestimmung

Im Vorfeld des Projektbetreuer-Seminar 2007 führte die Projektgruppe BayernNetzNatur über den elektronischen Rundbrief, in den etwa 200 Projektbeteiligte verzeichnet sind, eine Umfrage zu Zielen bzw. operationalisierten Zielen im BayernNetzNatur durch. 34 Beteiligte äußerten sich zu 42 BayernNetzNatur-Projekten. Die wesentlichen Ergebnisse waren:

- Grundsätzlich existieren in allen Projekten Zielkataloge, von denen jedoch nicht alle unterschiedliche Zielhierarchien bzw. unterschiedliche Prioritäten aufweisen (Abb. 1). In nicht einmal der Hälfte der Projekte gibt es operationalisierte, d. h. in irgendeiner Form überprüfbare Ziele.
- In der überwiegenden Zahl der Projekte stammen die Zielaussagen aus dem ABSP und/oder Pflege- und Entwicklungsplänen oder ähnlichen Planwerken. In relativ vielen Projekten sind entsprechende Zielaussagen auch in Förderanträgen zu finden (Abb.2).

Abb. 1: Ergebnis einer Umfrage bei Projektbeteiligten im BayernNetzNatur: Anteil der Projekte mit Zielformulierungen

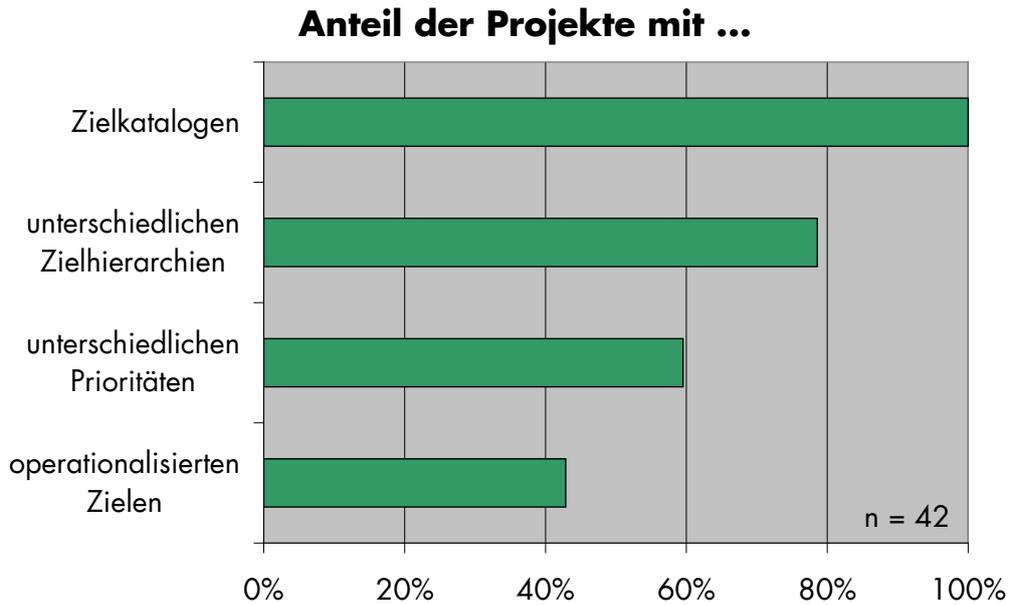
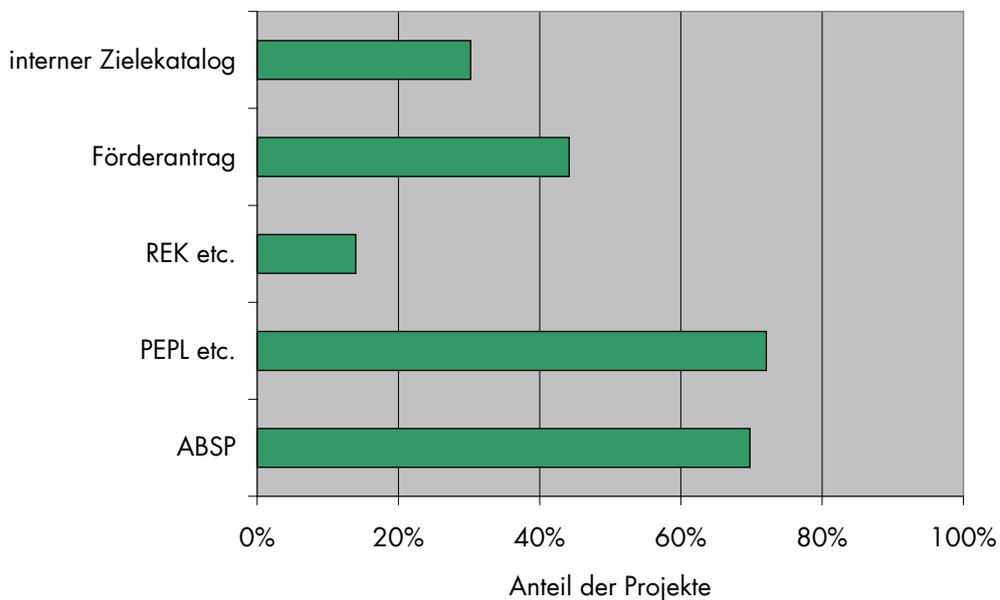
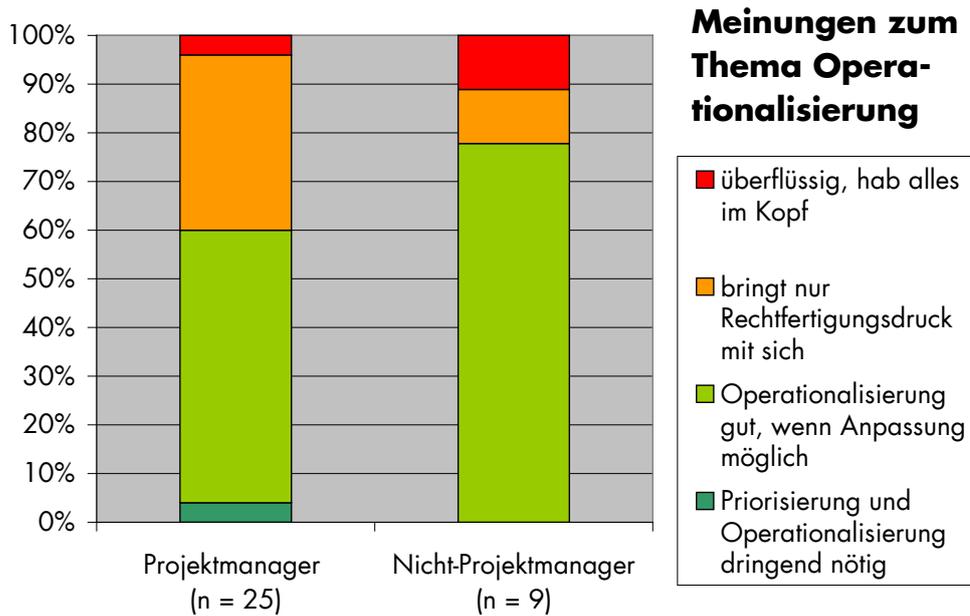


Abb. 2: Ergebnis einer Umfrage bei Projektbeteiligten im BayernNetzNatur: Art der Zielformulierungen in BayernNetzNatur-Projekten



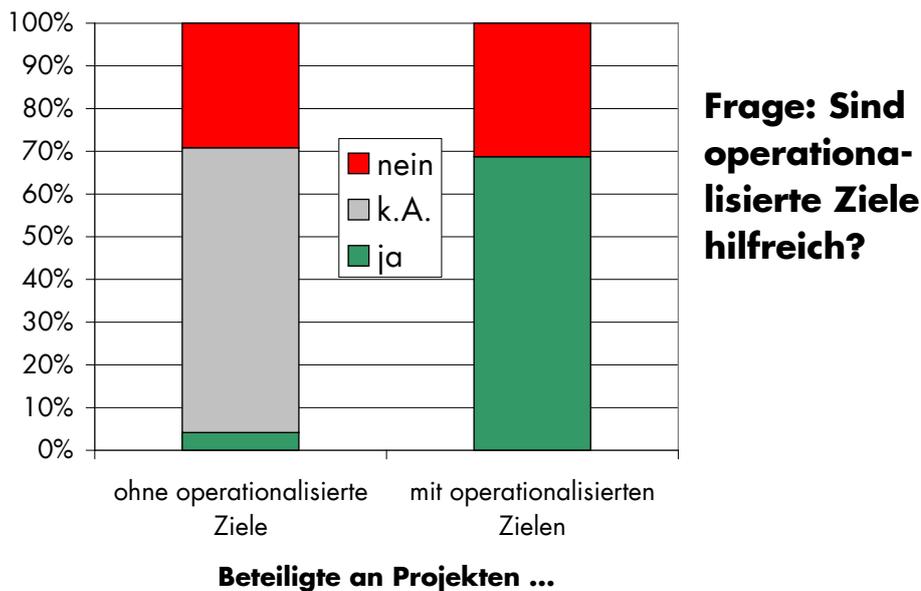
- Die Mehrheit der Befragten befürwortete eine Operationalisierung, allerdings nur dann, wenn die formulierten Ziele nicht starr sind, sondern an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden können (Abb. 3). Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen Projektmanagern und sonstigen Projektbeteiligten: Unter den Projektbetreuern lehnen ein gutes Drittel eine Operationalisierung ab, da diese nur einen Rechtfertigungsdruck nach sich ziehe.

Abb. 3: Ergebnis einer Umfrage unter Beteiligten im BayernNetzNatur: Meinungen zum Thema Operationalisierung



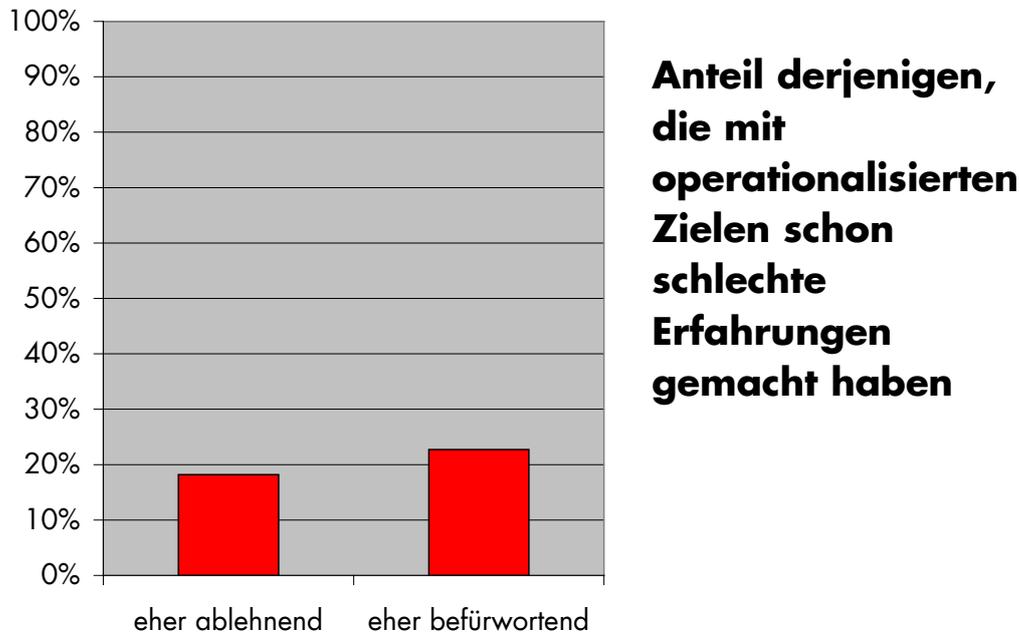
- Erhebliche Unterschiede bestehen zwischen Beteiligten, die schon Erfahrungen mit operationalisierten Zielen gemacht haben und solchen, die keine Erfahrungen damit gemacht haben. Solche, die operationalisierte Ziele schon kennen, befürworten sie deutlich, während Personen ohne entsprechende Erfahrung mehrheitlich keine Meinung dazu haben (Abb.4).

Abb. 4: Ergebnis einer Umfrage unter Projektbeteiligten im BayernNetzNatur: Zu operationalisierten Zielen



- Erstaunlich ist, dass relativ wenige Personen – unabhängig davon ob sie operationalisierte Ziele eher ablehnen oder eher befürworten – negative Erfahrungen mit operationalisierten Zielen gemacht haben (Abb. 5).

Abb. 5: Ergebnisse einer Umfrage unter Beteiligten im BayernNetzNatur: Zu Erfahrungen mit operationalisierten Zielen



Aus den Ergebnissen dieser Befragung lässt sich folgendes Fazit ziehen:

- Nicht alle Zielkataloge, die eine Basis für BayernNetzNatur sind, erlauben eine Priorisierung.
- Gerade ProjektbetreuerInnen sind hinsichtlich operationalisierter Ziele skeptisch. Bei den übrigen Projektbeteiligten besteht überwiegend der Wunsch nach größerer Transparenz.
- Die Skepsis lässt sich in der Regel nicht durch konkrete Erfahrungen belegen.
- Operationalisierte Ziele sind nur dann sinnvoll, wenn sie revidierbar sind.

4. Argumente für eine stärkere Operationalisierung von Zielen im BayernNetzNatur

Bei der Diskussion um eine mögliche Operationalisierung von naturschutzfachlichen Zielen im Rahmen von BayernNetzNatur-Projekten sind seitens der Projektträger mitunter Widerstände zu spüren, die im Wesentlichen von der Angst herrühren, durch die Konkretisierung dieser Ziele überprüfbar zu sein bzw. einen Teil der Autonomie zu verlieren. Dabei liegen die Vorteile einer stärkeren Operationalisierung auf der Hand:

- Sie bieten den Projektakteuren, insbesondere dem Projektmanager und –träger eine gute Orientierung und eine wesentliche Grundlage für die Prioritätensetzung bei der eigentlichen Umsetzung.
- Sie machen Erfolg messbar und sind damit einerseits die Grundlage für „Erfolgsereignisse“ bei den Akteuren, erleichtern auf der anderen Seite eine objektivere Darstellung der Leistungen des Naturschutzes in der Öffentlichkeit.
- Sie erleichtern – zumindest dann, wenn sie zwischen allen wesentlichen Akteuren abgestimmt sind – die Identifikation und Beseitigung von Zielkonflikten, da diese konkreter werden. Auf die-

se Art führen sie auch zur Effizienzsteigerung, da die Umsetzung miteinander konkurrierender Ziele und Maßnahmen, die sich in ihrer Wirkung aufheben, vermieden wird.

5. Vorschlag für eine Operationalisierung von Zielen im BayernNetzNatur

Unter den unter „SMART“ zusammengefassten Kriterien für operationalisierte Ziele gehen drei Punkte über die im Naturschutz und damit auch in BayernNetzNatur verbreitete Art der Zielfindung hinaus: Die Messbarkeit, die Festlegung von konkreten Terminen und die grundsätzliche Realisierbarkeit innerhalb des genannten Zeitraums. Diese Kriterien sollten bei der Zielformulierung also verstärkt berücksichtigt werden.

Allerdings ist die Umsetzung naturschutzfachlicher Ziele häufig mit dem Problem verbunden, dass sie nur in einem gewissen Umfang von den Projektakteuren steuerbar sind. So kann z. B. das Ziel der positiven Bestandsentwicklung einer ausgewählten Tier- oder Pflanzenart trotz zahlreicher Maßnahmen durch negative Einflüsse konterkariert werden, die sich durch jährliche Witterungsschwankungen ergeben. Naturschutzmaßnahmen sind außerdem in hohem Maße von externen Entwicklungen (z. B. in der Landwirtschaft) abhängig, die immer wieder zu neuen Rahmenbedingungen führen, die bei der ursprünglichen Projektplanung nicht berücksichtigt wurden. Daraus folgt, dass zum einen die Ziele zwar hinreichend konkret, aber an die jeweiligen Rahmenbedingungen anzupassen sein sollten und dass sie in regelmäßigen Zeitabständen überprüft und ggf. neu justiert werden müssen.

Ein weiteres Problem im Naturschutz im Allgemeinen und in BayernNetzNatur-Projekten im Besonderen liegt darin, dass in vielen Fällen die Wirkung entsprechender Maßnahmen erst nach einigen Jahren z. B. durch die Bestandsentwicklung relevanter Zielarten erkennbar ist.

Um diesem Dilemma zu entgehen schlagen wir zwei Zielebenen vor:

- Zum einen sollten bei den Zielen die eigentlichen Handlungsobjekte, also Arten und Lebensräume im Vordergrund stehen. Das bedeutet, dass es in jedem BayernNetzNatur-Projekt mindestens ein Ziel geben sollte, welches konkret die angestrebte Entwicklung einzelner Arten oder Lebensraumtypen zum Inhalt hat.
- Sinnvoll sind darüber hinaus handlungsbezogene Ziele. Dazu zählen z. B. Formulierungen wie „auf x ha Fläche Initiierung von Magerrasen eingeleitet“ oder „x Tümpel neu angelegt“. Entscheidend ist es hier, dass sich diese Ziele nicht nur auf der Maßnahmenebene bewegen: Ein Ziel wie „x ha angekauft“ ist zwar grundsätzlich positiv und sagt etwas über die Aktivität des Projektbetreuers, nichts jedoch über die dahinterliegenden naturschutzfachlichen Ziele aus.

Bei der Zieldefinition bieten sich drei Szenarien an, für die jeweils spezifische Ziele formuliert werden sollten:

- Ziele, die die Projektakteure unter den gegebenen externen Bedingungen verwirklichen wollen
- Minimalziele, die auch dann realisiert werden sollen, wenn sich die externen Faktoren negativ verändern
- Optimalziele, die unter günstigen Rahmenbedingungen erreicht werden sollen

6. Beispiele

Sempt-/Schwillachtal

Das BayernNetzNatur-Projekt „Sempt-/Schwillachtal“ wurde 2002 begonnen. Es umfasst Südausläufer des Erdinger Moores mit Resten von Streuwiesen und Magerrasenvegetation sowie einen relativ hohen Grünlandanteil. Die dargestellten Ziele sind in ähnlicher Form im Zielkonzept formuliert.

Zeithorizont: 10 Jahre

Objektbezogene Ziele:

Lebensraum	Zielart	derzeitige Situation	Minimalziel	Ziel	Optimalziel
Extensivgrünland	Kiebitz	ca. 30 Brutpaare mit geringem Bruterfolg	Sicherung der Population (26 Brutpaare)	26 Brutpaare mit ausreichendem Bruterfolg	40 Brutpaare mit ausreichendem Bruterfolg
	Weißstorch	1 Brutpaar	1 Brutpaar	2 Brutpaare	2 Brutpaare
	Schwarzblauer Wiesenknopf-Ameisenbläuling, Heller Wiesenknopf-Ameisenbläuling	Gesamtpopulation weit unter 500 Individuen	Sicherung der bekannten Vorkommen (12 Fundorte)	Neuansiedlung an 3 Fundorten	Gesamtpopulation 530 Individuen
Streu- und Nasswiesen	Bekassine	ausgestorben	--	--	Wiederansiedlung
Streu- und Nasswiesen	Braunkehlchen	ausgestorben	--	--	Wiederansiedlung
	Warzenbeißer	1 kleine Population	Erhalt der Population	Ausdehnung der Population auf mindestens eine angrenzende Fläche	Ausdehnung der Population auf mindestens eine angrenzende Fläche
	Sumpfröhrling	5 Fundorte	Ausdehnung mind. einer Population	10 Fundorte	Populationsverbund im gesamten Projektgebiet (25 Fundorte)
Kalkmagerrasen	Himmelblauer Bläuling	1 kleine Population	Erhalt der Population	Ausdehnung der Population auf mindestens eine angrenzende Fläche	Ausdehnung der Population auf mindestens die doppelte Fläche
Stillgewässer	Laubfrosch	4 Fundorte	1 zusätzlicher Fundort	10 Fundorte	Populationsverbund im gesamten Projektgebiet (15 Fundorte)

Handlungsbezogene Ziele:

- 1,5 ha Fläche Kalkmagerrasen gesichert und auf 3 ha Fläche die Entwicklung zu Magerrasen eingeleitet
- 9 neue Flachgewässer angelegt (Minimalziel: 6, Maximalziel: 16)
- 1,3 ha Fläche Streuwiesen gesichert und auf 2,5 ha Fläche die Entwicklung zu Streuwiesen eingeleitet
- auf 23 ha Fläche die Entwicklung zu Extensiv- oder Feuchtgrünland eingeleitet

Projekt „Ortolan im Landkreis Kitzingen“

Einfacher, aber dennoch den Zielkriterien entsprechend war die Zielformulierung für das folgende Projekt, welches die Optimierung von Lebensräumen des Ortolans im Landkreis Bad Kissingen zum Inhalt hat:

Zeithorizont: 5 Jahre

Bewertung	Objektbezogene Ziele	Handlungsbezogene Ziele
Mindestanspruch des Projektes	Trotz eines weiteren Rückgangs des Ortolans in Bayern entwickelt sich der Ortolanbestand in den Schwerpunkträumen des Projektes besser als in „unbehandelten“ Vergleichsräumen	Mind. 25 ha Fläche werden im Sinne des Ortolanschutzes bewirtschaftet bzw. behandelt
Projekt ist erfolgreich	Der Ortolanbestand im Projektgebiet wird gesichert (160 – 190 Reviere)	Mind. 50 ha Fläche werden im Sinne des Ortolanschutzes bewirtschaftet bzw. behandelt
Projekt ist sehr erfolgreich	Der Ortolanbestand im Projektgebiet steigt (> 190 Reviere)	Mind. 100 ha Fläche werden im Sinne des Ortolanschutzes bewirtschaftet bzw. behandelt