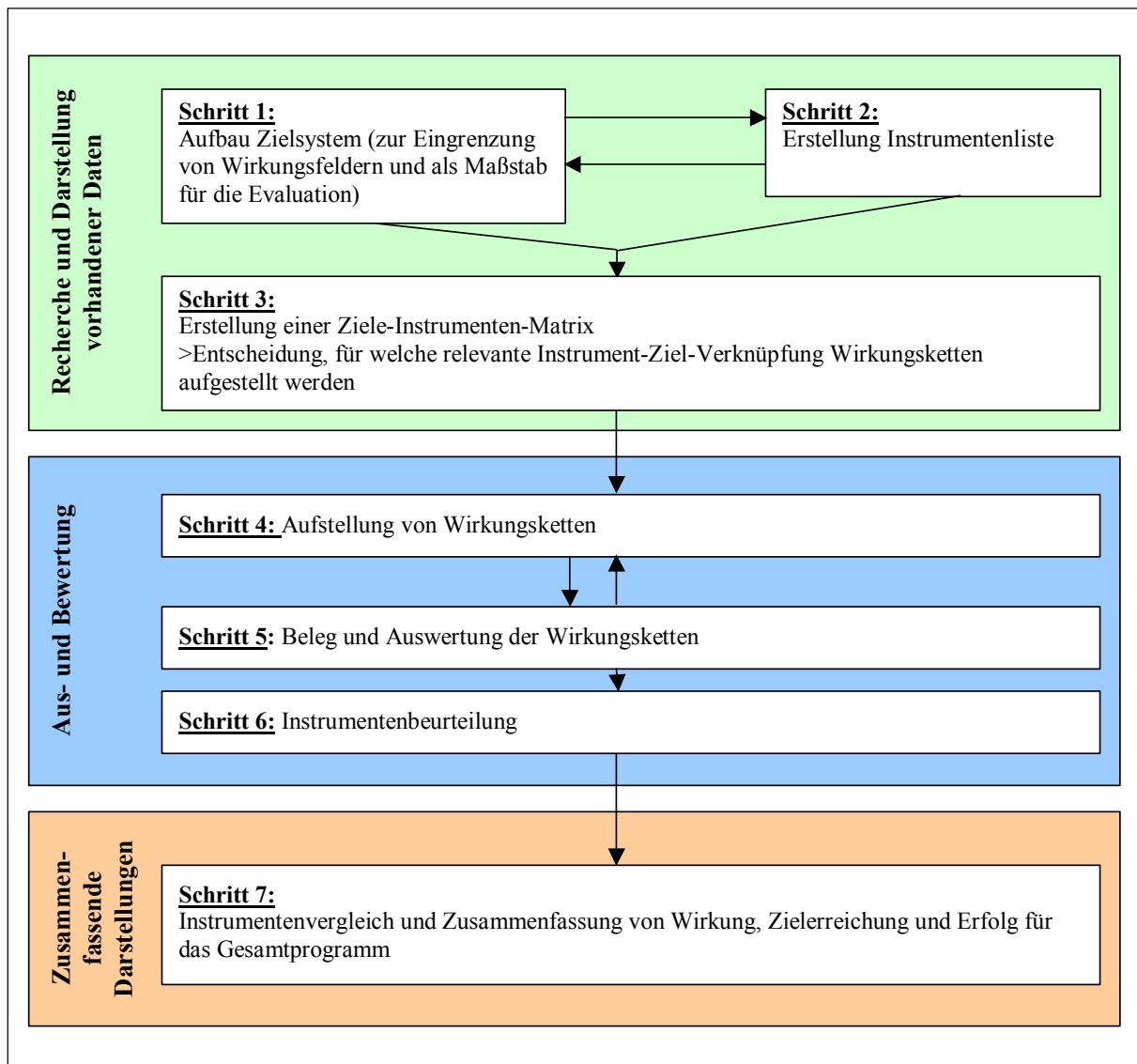


Abb. 7:

**Ablauf der Evaluation (Rahmenmethodik)**



## 7 Entwicklung der Feinmethodik an Erprobungsbeispielen (Ausfüllung der Rahmenmethodik)

### 7.1 Vorgehensweise zur Erarbeitung der Feinmethodik

Wie kann die in Kapitel 6 entwickelte Rahmenmethode feinmethodisch ausgefüllt werden?

So einleuchtend der in Kapitel 6 erstellte methodische Ansatz der Wirkungsketten modellhaft ist, so erheblich sind die Schwierigkeiten seiner forschungspraktischen Anwendung. Da bei solchen Fragestellungen im Zusammenhang mit Chancen und Grenzen sozialwissenschaftlicher Untersuchungsmethoden sozusagen der Teufel im Detail steckt, kann die Darstellung nicht darauf verzichten, in Einzelheiten des Untersuchungsgegenstandes einzudringen (so auch HELLSTERN & WOLLMANN 1978, S. 349 für einen ähnlichen Ansatz). Um dabei die Anforderungen an wissenschaftliche Methoden<sup>41</sup>,

<sup>41</sup> Vgl. STRAUSS & CORBIN (1996, S. 8 ff. und 214 ff.).

inklusive der Anwendbarkeit und Übertragbarkeit der Methode, zu erfüllen, ist eine große Menge von Detailfragen zu lösen.

Die Entwicklung der Feinmethodik erfolgt wie in Abbildung 7 dargestellt. Da diese gegenstandsbezogen erfolgt (vgl. Kap. 1.2), wird die Erprobung am Beispiel für die einzelnen Schritte jeweils unmittelbar nach der Theorieentwicklung dargestellt.

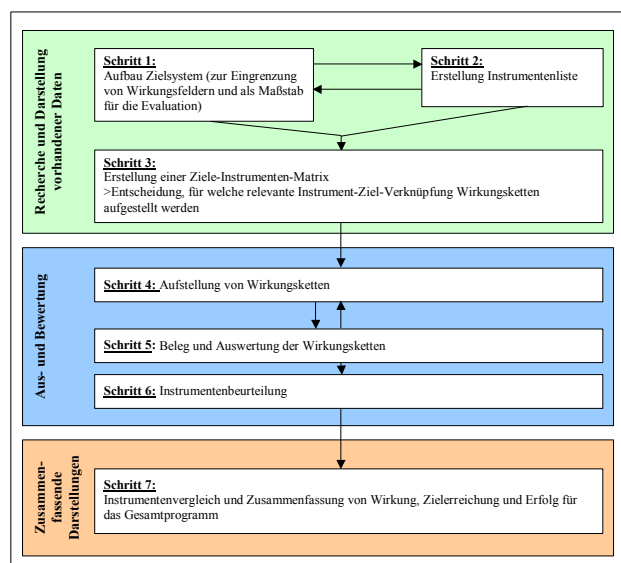
Für die Schritte 4 – 6 (blauer Kasten in Abb. 7) – nämlich die Aufstellung, Auswertung und Beurteilung der Wirkungsketten – erfolgt die Darstellung der Erprobung zusammenfassend (vgl. auch Abb. 1).

Die Vorgehensweise zum Instrumentenvergleich und zur zusammenfassenden Darstellung von Wirkung, Zielerreichung und Erfolg für das Gesamtprogramm (Kap. 7.6) kann nur in Ansätzen dargestellt werden, da die Erprobung für alle Instrumente des gesamten Programms Biosphärenreservat den Rahmen dieser Dissertation gesprengt hätte.

## 7.2 Zielsystem

### 7.2.1 Anforderungen an die Ziele und das Zielsystem

In der Evaluationsliteratur werden unter einem Ziel der angestrebte Zustand oder die erwünschten Handlungswirkungen eines Systems verstanden (vgl. EEKHOFF & ZAHL 1974, S. 208; MEISE & VOLWAHSEN 1980, S. 89; vgl. auch Abb. 8). Um beurteilbare ausdifferenzierte Ziele zu erhalten, ist ein Zielsystem als zusammenfassende systematische Ordnung von Zielelementen notwendig (vgl. WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 12; VOLZ 1980, S. 144). Derartige Ziele kommen durch eine Mischung aus wissenschaftlicher Ableitung, pragmatischer Verwendung und politischer Setzung zu Stande (vgl. FÜRST et al. 1992, S. 2). Sie können unterschiedlich konkret und verschieden ausgestaltet sein.



Vielfach werden die in der Praxis vorhandenen Ziele als inkonsistent, unklar bzw. inhaltsleer und uneinheitlich kritisiert<sup>42</sup>. Daraus wird gefolgert, dass sie der Bedingung empirischer Überprüfbarkeit nicht genügen und damit eine Evaluation anhand von wenig konkretisierten Zielen ohne messbaren Zeit- und Qualitätsniveau nicht möglich sei. Dies ist ein weitreichender Schluss, der das Ziel dieser Arbeit verfehlen würde.

Die Anforderungen an Zielsysteme hängen davon ab, was bei einer Evaluation beurteilt, wie sie ausgewertet, also am Ende auch der Erfolg bewertet werden soll.

### Vorhandene Ziele versus Neuentwicklung von Zielen und Zielsystem

Ein objektiver Maßstab zur Beurteilung der Zielerreichung eines bereits über zehn Jahre andauernden politischen Programms können allein die ursprünglichen und von einer dazu legitimierten Institution geäußerten und jedermann zugänglichen Ziele sein (vgl. auch HELLSTERN et al. 1984, S. 273). Hingegen gibt es keinen Grund, nach dem die Ziele Rechtsstatus haben müssten. Eine objektive Neu- oder Weiterentwicklung von Zielen ist nachträglich nicht möglich und birgt die Gefahr, dass Ziele beliebig der derzeitigen Situation angepasst würden (vgl. auch ARL 1984, S. 40; BWV 1989, S. 27; WEY 1994, S. 195 für Naturschutzgroßprojekte des Bundes).

<sup>42</sup> vgl. z.B. VOLZ (1980, S. 141); FISCHER (1984, S. 293); HELLSTERN et al. (1984, S. 272); KITTELMANN & HÜBLER (1984, S. 64f.); WOLLMANN & HELLSTERN (1978, S. 12); für den Naturschutz vgl. BLAB & VÖLKL (1994, S. 292); für den sozialen Bereich vgl. WHOLEY et al. (1975, S. 28f.); kritisch HOTZ (1987, S. 16).

Naturschutzziele unterliegen jedoch wie alle normativen Setzungen einem Wandel der Zeit (vgl. WEISS 1996, S. 12), der nicht unberücksichtigt bleiben kann. Dabei spielen veränderte Werthaltungen und geänderte gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen eine Rolle (vgl. HELLSTERN et al. 1984, S. 273). Von Bedeutung sind hier die politische Sondersituation, in der das brandenburgische Großschutzgebietssystem geschaffen wurde, und der Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den letzten zehn Jahren in Ostdeutschland. Dadurch können z.B. Ziele verfolgt, wahrgenommen oder verworfen werden (mit oder ohne Konsens, bewusst oder unbewusst), obwohl dies nirgendwo niedergelegt ist oder geäußert wird. Wichtig ist es aber für eine transparente Beurteilung, verschiedene Stände der Zieldiskussion voneinander zu trennen. Die Weiterentwicklung des Zielsystems – auch als Ergebnis der Evaluation (vgl. hierzu VOLZ 1980, S. 20; 54) – wäre ein zweiter Schritt. Ggf. können solche Ziele aber heute schon der Identifikation möglicher Wirkungsfelder (Nebenwirkungen, vgl. Kap. 7.5.1.2) dienen.

### **Struktur des Zielsystems**

Von der Vielzahl möglicher Zielsystemstrukturen stellt die Zielhierarchie das gebräuchlichste Strukturmodell zur Sammlung, Ordnung, Gliederung und ggf. Priorisierung von Zielen dar (vgl. MEISE & VOLWAHSEN 1980, S. 90). Die Zielhierarchie kann als Zielbaum oder als Halbverband ausgebildet sein. Während beim Zielbaum ein Unterziel nur einem Oberziel zugeordnet ist (vgl. WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 12; WOTTAWA & THIERAU 1989, S. 18), kann bei Halbverbänden eine Untermenge mehreren Obermengen gleichzeitig zugeordnet werden (vgl. MEISE & VOLWAHSEN 1980, S. 90).

Um die graphische Darstellung des Zielsystems übersichtlich zu gestalten, wird hier das einfachere Modell des Zielbaumes gewählt, allerdings ohne den Anspruch, die Verknüpfungen vollständig abzubilden, und ohne die Absicht, ihn rechnerisch zu verarbeiten.

### **Anforderungen an Zeithorizont und Messbarkeit des Qualitätsniveaus der Ziele**

#### **Zeithorizont**

Bei zeitlich offenen Programmen können i.d.R. keine absoluten zeitlichen Ziele angegeben werden<sup>43</sup>. So stellen WOTTAWA & THIERAU (1998, S. 18) zutreffend für derartige Systeme dar, dass die endgültige Bewertung von Zielen logischerweise erst dann möglich ist, wenn das jeweilige System nicht mehr existiert. Man kann also lediglich den Grad der Zielerreichung zu einem bestimmten Zeitpunkt beurteilen.

Bei den brandenburgischen Großschutzgebieten handelt es sich um ein solches zeitlich offenes System (vgl. Kap. 2.4). Zeitscheiben oder Zwischenziele existieren i.d.R. nicht. Sie sind auch nicht aus den vorhandenen Informationen eindeutig ableitbar und würden daher einer – nicht erwünschten – nachträglichen Zielbildung entsprechen. Zeitscheiben wären ggf. ein hilfreicher, sind aber kein notwendiger Maßstab.

#### **Qualitätsniveau**

Die Anforderung an messbare Ziele (vgl. Fßn. 42) setzt zum einen meist einen rechnerischen Soll-Ist-Vergleich als Evaluationsmethode voraus. Zum anderen verkennen sie – zumindest in dieser Absolutheit – den Stand der planungstheoretischen Diskussion (so auch HOTZ 1987, S. 16). Seit über 20 Jahren existiert eine Entwicklung zu Leitbildern, flexiblen und vernetzten Zielen sowie zu „Planung als Prozess“. Es ist aufwendig, unflexibel und nicht zielführend, solche ausdifferenzierten und konsistenten Zielsysteme staatlicher Politikbereiche aufzustellen und das Handlungsfeld von Behörden zeitlich und quantitativ genau festzulegen (vgl. auch MEISE & VOLWAHSEN 1980, S. 89).

Das trifft auch für großflächige integrative Schutzgebiete zu. Viele Sachverhalte sind gar nicht oder nicht zweckmäßig mit quantitativ messbaren Qualitätsniveaus zu versehen, z.B. das Landschaftsbild. Häufig sind operationalisierte Ziele einfach nicht vorhanden, es soll aber eine Evaluation anhand der ursprünglich aufgestellten Ziele durchgeführt werden. Eine nachträgliche Operationalisierung ist meist nicht eindeutig möglich, auch weil im Naturschutz bei der Operationalisierung Zielalternativen und

---

<sup>43</sup> Ausnahmen stellen statische Ziele dar, die das Zeitniveau nicht benötigen, z.B. die Erhaltung von etwas.

auch Zielkonflikte innerhalb des Zielsystems auftreten können (vgl. z.B. v. HAAREN 1988, S. 99; v. HAAREN 1991, S. 29 ff. DIERSSEN 1994, S. 12)<sup>44</sup>.

Dies soll keine mangelnde Zielbildung aufgrund von mangelnder Planung oder Konfliktvermeidung rechtfertigen. Auch sind im Bereich der ökologischen Planung bei bestimmten konkreten Bewertungen oder bei gesetzlichen Festlegungen genaue Standards nicht grundsätzlich unangemessen. So gewannen in den 90er Jahren im Rahmen der Diskussion über effektivere Formen der ökologischen Planung und Projektprüfung Umweltqualitätsziele (UQZ) verstärkte Beachtung (vgl. FÜRST et al. 1992). Die Forderung nach Umweltqualitätszielen beinhaltet eine Forderung nach möglichst konkretisierter Zieldefinition und nach Standardisierung – soweit möglich und sinnvoll (vgl. FÜRST et al. 1992). Der entscheidende Punkt besteht genau darin, nicht die Notwendigkeit für alle Bereiche in Umweltpolitik, -planung und -verwaltung pauschal vorauszusetzen.

Nicht vollkommen operationalisierte Ziele müssen keine Evaluation verhindern (vgl. auch KRAHL & SPLETT 1999, S. 124 f.).

### **Inhaltlich-sachliche Anforderungen an Ziele**

#### **Handlungs- und Qualitätsziele**

Unabhängig vom Ausdifferenzierungsgrad eines Ziels kann es sich qualitativ auf eine Handlung (Handlungsziel) oder auf einen Zustand (Qualitätsziel) beziehen<sup>45</sup>. Dabei ist es auch eine Frage der Formulierung, ob es sich um Qualitäts- oder Handlungsziele handelt. Das Qualitätsziel „Niedermoor“ lässt sich auch als Handlungsziel „Erhaltung und Wiederherstellung von Niedermooren“ formulieren. Bezüglich der inhaltlich-sachlichen Anforderungen an die Ziele stellt sich vielmehr die Frage nach dem Zweck der Arbeit: Was soll am Ende genau beurteilt werden? Und das führt zu der Diskussion um Output und Outcome:

#### **Output und Outcome**

Bei den Wirkungsschritten vom Instrument bis zur Zielerreichung ist zwischen dem Output und dem Outcome zu unterscheiden. Das Output stellen verabschiedete Programme sowie Implementierungsmaßnahmen dar, also administrative Maßnahmen, die i.d.R. gut erfassbar und nachweisbar sind, etwa ein Betrag von verausgabten Mitteln oder Schutzgebietsausweisungen (vgl. HELLSTERN & WOLLMANN 1984C, S. 494; GÖRLITZ 1995, S. 50; BUSSMANN et al. 1997, S. 72 f.; KROES 2000, S. 14). Das Outcome hingegen meint die intendierten – also Ziele (vgl. BUSSMANN et al. 1997, S. 73 und Abb. 8) – und nicht intendierten Auswirkungen der implementierten Politik auf die Politikadressaten bzw. auf die Konstitution des Problems, das sich die Politik zu lösen vorgenommen hat (vgl. GÖRLITZ 1995, S. 50; BUSSMANN et al. 1997, S. 73)<sup>46</sup>.

Eindeutig ist dabei lediglich, dass das Outcome ein späterer Schritt in der Wirkungskette ist. Fraglich ist, ob das physische Ergebnis das Outcome darstellt (z.B. die Fertigstellung eines Touristeninformationszentrums) oder erst das dahinterstehende gesellschaftlich-ökonomische Ziel (z.B. Steigerung der Touristenzahlen). Oder ist das Outcome gar das schon fast metaphysische, gesellschaftliche Oberziel – das letztlich nie wirklich erreicht wird – die Lebensqualität der Bevölkerung nachhaltig so zu steigern, dass alle zufrieden sind (vgl. KROES 2000, S. 14)?

Bei Schutz-, Erhaltungs- und Entwicklungszielen im Naturschutz ist die Wirkung in der Landschaft das Outcome und damit das Ziel, nicht z.B. eine Schutzgebietsausweisung.

Das Beispiel des Touristeninformationszentrums zeigt, dass es noch nicht das physische Ergebnis sein muss, denn hier wird ein Bildungsanspruch der Menschen bezweckt.

---

<sup>44</sup> Diese können aber in einem so großflächigen und vielfältig strukturierten Gebiet wie dem Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin in der räumlichen Konkretisierung häufig aufgelöst werden. Nicht alles muss überall realisiert werden. Anders könnte es allerdings z.B. beim Nationalpark Unteres Odertal aussehen, mit dem dominanten großräumigen Ziel „Sukzession in der Auenlandschaft“.

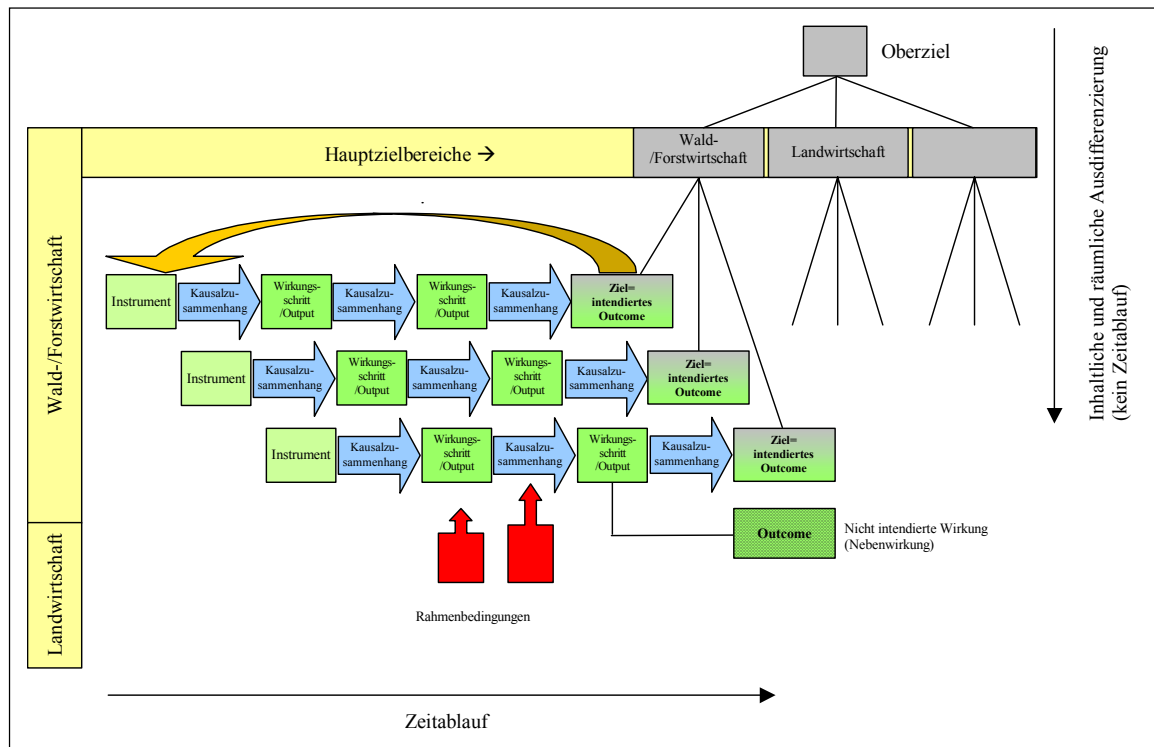
<sup>45</sup> Geht man von den existierenden Vorgaben im Bereich der Ziele und in der Literatur aus, dann mischen sich Qualitäts- und Handlungsziele (vgl. §25 BbgNatSchG; LAGS 1996, 1996a, 1996b; KIEMSTEDT et al. 1993, S. 6; für die Diskussion um die Umweltqualitätsziele vgl. FÜRST et al. 1992, S. 11; SCHWECKENDIEK et al. 1992, S. 7).

<sup>46</sup> KETTIGER (2000, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung) unterscheidet die Leistung als unmittelbares Ergebnis (z.B. ausgestellte Personalausweise) und die Wirkung als Ergebnis, mit dem staatliches Handeln in der Gesellschaft oder bei den einzelnen Bürgern erreicht werden soll (z.B. höhere Mobilität).

Das Outcome ist aber auch nicht zwangsläufig der letzte denkbare Schritt der Wirkungskette. Bildung ist kein Selbstzweck, doch bei der Untersuchung des Gelernten (z.B. Senkung des Energieverbrauchs) kommt man zu nicht mehr erfassbaren Wirkungen und Kausalitäten.

HELLSTERN & WOLLMANN (1984C, S. 494) beschreiben das „Analysedilemma“: Die Wirkungsschritte werden mit fortschreitender Entfernung von den unmittelbaren Outputs zwar aussagekräftiger und relevanter, indem die Auswirkungen auf die Adressaten und Nutzer („Outcomes“) und die weiteren (sozialen) Ausstrahlungseffekte angeleuchtet werden, die Erfassung wird aber auch schwieriger<sup>47</sup>.

**Abb. 8:** Zielsystem und Wirkungsketten (vereinfacht, Verknüpfungen der Wirkungsketten untereinander sind nicht dargestellt)



## Ergebnis

Folgende Anforderungen bestehen an die Aufstellung des Zielsystems für die zu entwickelnde Evaluationsmethode:

- Nutzbare Ziele für die Evaluation der brandenburgischen Großschutzgebiete müssen durch die Landesregierung als legitimierte Institution für politische Landesprogramme oder einer ihr nachgeordneten Einrichtung veröffentlicht und damit jedermann zugänglich sein. Weitere Quellen (Verwaltungspapiere, Parlamentsprotokolle) können ggf. zur Auslegung einbezogen werden. Die inhaltliche Überarbeitung und Anpassung von Zielen ist ein zweiter und getrennt zu behandelnder Schritt.
- Das Zielsystem wird in Form einer hierarchischen Struktur als Zielbaum aufgebaut. Dabei wird zugunsten eines handhabbaren Systems hingenommen, dass nicht alle in der Realität vorhandenen Verknüpfungen abgebildet werden.
- In Zeithorizont und Messbarkeit des Qualitätsniveaus genaue und begründete Ziele erleichtern zwar die Evaluation, sind aber keine zwingende Voraussetzung. Der Genauigkeitsgrad der

<sup>47</sup> Wobei Ausnahmen existieren (vgl. z.B. SCHERFOSE 1994, S. 201): So können z.B. Extensivierungsmaßnahmen und Ackerrandstreifenprojekte über die Vegetationszusammensetzung (Outcome) einfacher kontrolliert werden als durch die Überwachung der Einhaltung von Ver- und Geboten (Output).

Evaluation (sowie z.B. die Einbeziehung von Flächen- oder Zeitbezogenheit) hängen damit u.a. von den vorhandenen Zielvorgaben ab.

- Ziele können als Handlungs- und Qualitätsziele formuliert sein. Relevant für die inhaltliche Ausgestaltung des Ziels ist aber die Frage von Output und Outcome. Das intendierte Outcome wird jeweils definiert und entspricht dem Ziel.

## 7.2.2 Vorgehensweise bei der Aufstellung des Zielsystems

Bei der Neuaufstellung eines Zielsystems erfolgt meist eine deduktive Ableitung von Einzelzielen aus übergeordneten Leitvorstellungen und Grundsätzen. Dagegen eignet sich für den Aufbau von Zielsystemen aus vorhandenen Zielen allein eine induktive Vorgehensweise: Aus einer Bestandsaufnahme der vorhandenen Ziele und Informationen wird ein Zielsystem aufgebaut (vgl. WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 13). Dafür sind folgende Arbeitsschritte (weiterentwickelt aus VOLZ 1980, S. 146 ff.) notwendig:

**Arbeitsschritt 1:** Zielesammlung, Sichtung und Beurteilung

**Arbeitsschritt 2:** Bildung einer Grundstruktur (Hierarchisierung, Zielbaum)

**Arbeitsschritt 3:** Schließen von Lücken in der Grundstruktur sowie Aus- und Überformulierung nach vorgegebenen Regeln

### **Arbeitsschritt 1: Zielesammlung, Sichtung und Beurteilung**

Aus der Aufbauphase des brandenburgischen Großschutzgebietssystems und des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin existiert kein umfassendes schriftlich niedergelegtes und veröffentlichtes Großschutzgebietskonzept mit einem Zielsystem, welches den oben formulierten Anforderungen entspricht<sup>48</sup>. Es existieren verschiedene Quellen mit Zielen, Grundsätzen etc., aus denen Ziele unterschiedlichen Konkretisierungsgrades entnommen werden können (vgl. Abb. 9).

#### **Abb. 9: Quellen für Ziele der brandenburgischen Grosschutzgebiete**

<p><i>Allgemeine Ziele und Strategien</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- BbgNatSchG</li><li>- Broschürenveröffentlichungen</li><li>- MAB-Kriterien und MAB-Veröffentlichungen für die Biosphärenreservate</li></ul> <p><i>Fachlich sektorale Ziele für alle Gebiete, z.T. nach Zonierungen differenziert</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- LAGS-Positionspapiere (LAGS 1996, 1996a, 1996b)</li></ul> <p><i>Spezielle Ziele für die einzelnen Gebiete</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Schutzgebietsverordnungen, Nationalparkgesetz</li><li>- Naturparkerklärungen</li><li>- Pflege- und Entwicklungspläne (PEP), Kurzfassungen hierzu (z.B. LAGS 1997)</li><li>- Landschaftsrahmenpläne (LRP, z.B. MLUR 2004)</li><li>- weitere Gutachten</li></ul>
--

Damit existiert eine umfangreiche Sammlung von Zielen, nach denen die Verwaltung arbeitet. Es fehlt grundsätzlich ein Zeithorizont, zumeist auch ein vorgegebenes quantifizierbares Qualitätsniveau. Auch wenn die Ziele nicht in einem strukturierten Zielsystem aufeinander aufbauen, so heißt das nicht, dass sie sich widersprechen.

Gliedernde Oberbegriffe wie Ziele, Grundsätze, Erläuterungen etc. sind nicht einheitlich definiert, und dementsprechend erfolgt keine logische und einheitliche Zuordnung der Inhalte zu diesen Begriffen. Gleichzeitig werden gleiche Inhalte häufig unterschiedlich beschrieben, strukturiert oder ausformuliert.

<sup>48</sup> Die fehlende Aufarbeitung ist wohl auf die Entstehungsgeschichte zurückzuführen (vgl. Kap. 2.2). Bei den neueren Großschutzgebieten ergibt sich teilweise ein differenzierteres Bild. Aber auch hier existieren nicht die klassischen Zielbäume.

## **Arbeitsschritt 2: Bildung einer Grundstruktur**

Auf der Grundlage des in Arbeitsschritt 1 gewonnenen Überblicks über die Ziele erfolgt eine Einteilung der Ziele in die in Abbildung 10 dargestellte Struktur. Da es sich um eine induktive Vorgehensweise handelt (s.o.), genügt auf den Zwischenebenen der Haupt- und Teilzielbereiche eine Strukturierung. Es muss nicht auf jeder Ebene eine inhaltliche Ausformulierung der Ziele stattfinden.

Um bei einzelnen Zielen weitergehende Informationen vollständig zu nutzen, das Zielsystem jedoch einheitlich und übersichtlich zu halten, können Ziele noch genauer untersetzt werden (Sie können z.B. mit Fußnoten an die Ziele angehängt werden, nicht obligatorisch).

### **Abb. 10: Grundstruktur des Zielsystems**

#### **Oberziel**

Das Oberziel für Biosphärenreservate ist durch die existierenden MAB-Festlegungen (vgl. DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DAS UNESCO-PROGRAMM "DER MENSCH UND DIE BIOSPHÄRE" 1996) und den daraus resultierenden gesetzlichen Regeln des § 25 BbgNatSchG grundsätzlich vorgegeben. Auf der Grundlage der BR-Verordnung und des PEP kann es inhaltlich auf das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin zugespielt werden.

#### **Hauptzielbereiche**

Zwecks Übersichtlichkeit und Praktikabilität orientieren sich die Hauptzielbereiche an den Arbeitsschwerpunkten der Verwaltung. Diese grundsätzliche Aufteilung setzt sich in der Praxis immer wieder durch (vgl. z.B. PEP für Brandenburgs GSG, BIOSPHÄRENRESERVAT RHÖN 1995, ähnlich auch OTT & GERLINGER 1992 für Entwicklungsszenarien für das BR Rhön).

#### **Teilzielbereiche**

Die Teilzielbereiche (nicht obligatorisch) differenzieren die Hauptzielbereiche.

#### **Einzelziele (= intendiertes Outcome)**

Die Einzelziele sind die wesentliche inhaltliche Zielebene für die Evaluation. Sie stellen das intendierte Outcome dar, welches jeweils festgelegt und begründet wird.

#### **Konkretisierung der Einzelziele**

Um bei einzelnen Zielen weitergehende Informationen vollständig zu nutzen, das Zielsystem jedoch einheitlich und übersichtlich zu halten, können Ziele noch genauer untersetzt werden (Sie können z.B. mit Fußnoten an die Ziele angehängt werden, nicht obligatorisch).

## **Arbeitsschritt 3: Schließen von Lücken in der Grundstruktur sowie Aus- und Überformulierung nach vorgegebenen Regeln**

Diese gebildete Grundstruktur muss nun mit den vorhandenen Inhalten gefüllt werden. Soweit die vorhandenen Informationen den formulierten Anforderungen und der vorgegebenen Struktur nicht entsprechen, müssen diese entsprechend überarbeitet werden. Dabei darf ausschließlich nach vorgegebenen Regeln auf vorhandene Informationen zurückgegriffen werden.

Sofern diese Regeln eingehalten werden, handelt es sich nicht um einen willkürlichen, subjektiven Prozess, wie ihn einige Autoren für die nachträgliche Aufstellung von Zielsystemen beschreiben (z.B. HELLSTERN et al. 1984, S. 272). Dafür werden aber die Probleme beibehalten, die bei dem ursprünglichen Zielfindungsprozess bereits vorhanden waren (vgl. WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 13).

### **Folgende Regeln ermöglichen die Ausfüllung der gebildeten Zielsystemstruktur aus vorhandenen Informationen:**

#### **Hinzufügungen von Zwischenschritten**

Die Ziele müssen in den vorgegebenen Quellen mindestens so eindeutig vorhanden sein, dass nur Zwischenschritte zum Aufbau der vorgegebenen Struktur hinzugefügt werden müssen. Systematisierungen, Bündelungen und Gliederungen auf den Ebenen der Hauptzielbereiche und Teilzielbereiche können also eingefügt werden.

### Ausformulierung des Einzelziels durch Festlegung des Outcomes

Zur Festlegung der Einzelziele ist zunächst zu klären, was jeweils das intendierte Outcome darstellt. Es muss gefragt werden, wann die beabsichtigten Auswirkungen der implementierten Politik auf die Adressaten, das Politikfeld oder das Schutzgut erreicht sind:

- Was ist der sachliche Zweck, und was ist lediglich Mittel zum Zweck, Output, Nebenwirkung und Rahmenbedingung?
- Welches sind die eigentlichen Zielvorgaben, das Problem, welches die Politik sich zu lösen vorgenommen hat?
- Welchen Adressaten, welchem Politikfeld oder Schutzgut gilt das Ziel?
- Die Frage „Welche Art von Ergebnis wird erwartet?“ kann als Hinweis dienen.

Dazu ist die Festlegung des intendierten Outcomes für die einzelnen inhaltlich homogenen Arbeitsschwerpunkte bzw. Hauptzielbereiche notwendig. Dies erfolgt nach folgendem Schema:

### 7.2.3 Intendiertes Outcome und Zielsystem für das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin (Auszug)

**Tab.1: Intendiertes Outcome für das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin (Auszug)**  
*(zusammengestellt auf der Grundlage von LAGS 1996, 1996a, 1996b, 1997, 1999; DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DAS UNESCO-PROGRAMM "DER MENSCH UND DIE BIOSPHÄRE" 1996; BbgNatSchG, BR-VO, MLUR 2004, siehe auch Liste der geführten Gespräche)*

Der hellgrau unterlegte Bereich wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter bearbeitet, die Aussagen in Kursivdruck enthalten aber erste Vorschläge, die sich bereits aus dem allgemeinen Erarbeitungsprozess ergaben. Der grün unterlegte Bereich betrifft die Erprobungsbeispiele der Kapitel 7.5.4 bis 7.5.7.

Arbeitsschwerpunkt / Hauptzielbereich bzw. Teilzielbereich	Zweck, Schutzgut, Kurzzusammenfassung	Festlegung intendiertes Outcome = Zielformulierung	Erläuterungen, Hinweise
Schutz von Ökosystemen	Schutz von Ökosystemen:  Reeller Zustand der Landschaft.	Erhalt <u>aller</u> und Entwicklung von Ökosystemen, die durch natürliche Dynamik entstanden sind, <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mit der typischen Artenausstattung,</li> <li>▪ mit ihrer Funktion für den abiotischen Ressourcenschutz,</li> <li>▪ mit der Funktion für das Landschaftsbild auf möglichst großen, unzerschnittenen Flächen.</li> </ul>	Auch wenn es um das reelle Vorhandensein von bestimmten Biotopen bzw. Arten geht, werden diese nicht im Zielsystem einzeln aufgeführt, da dies gebietsweit an dieser Stelle nicht möglich ist.  Eine Untersetzung des Zielsystems durch Fußnoten ist möglich.
		Erhalt und Entwicklung von im Rahmen menschlicher Nutzung entstandenen gebietstypischen wertvollen Ökosystemen, <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mit der typischen Artenausstattung,</li> <li>▪ mit ihrer Funktion für den abiotischen Ressourcenschutz,</li> <li>▪ mit der Funktion für das Landschaftsbild auf möglichst großen unzerschnittenen Flächen.</li> </ul>	Die Kompatibilität mit PEP-Zielbiotopen ist dabei herstellbar.



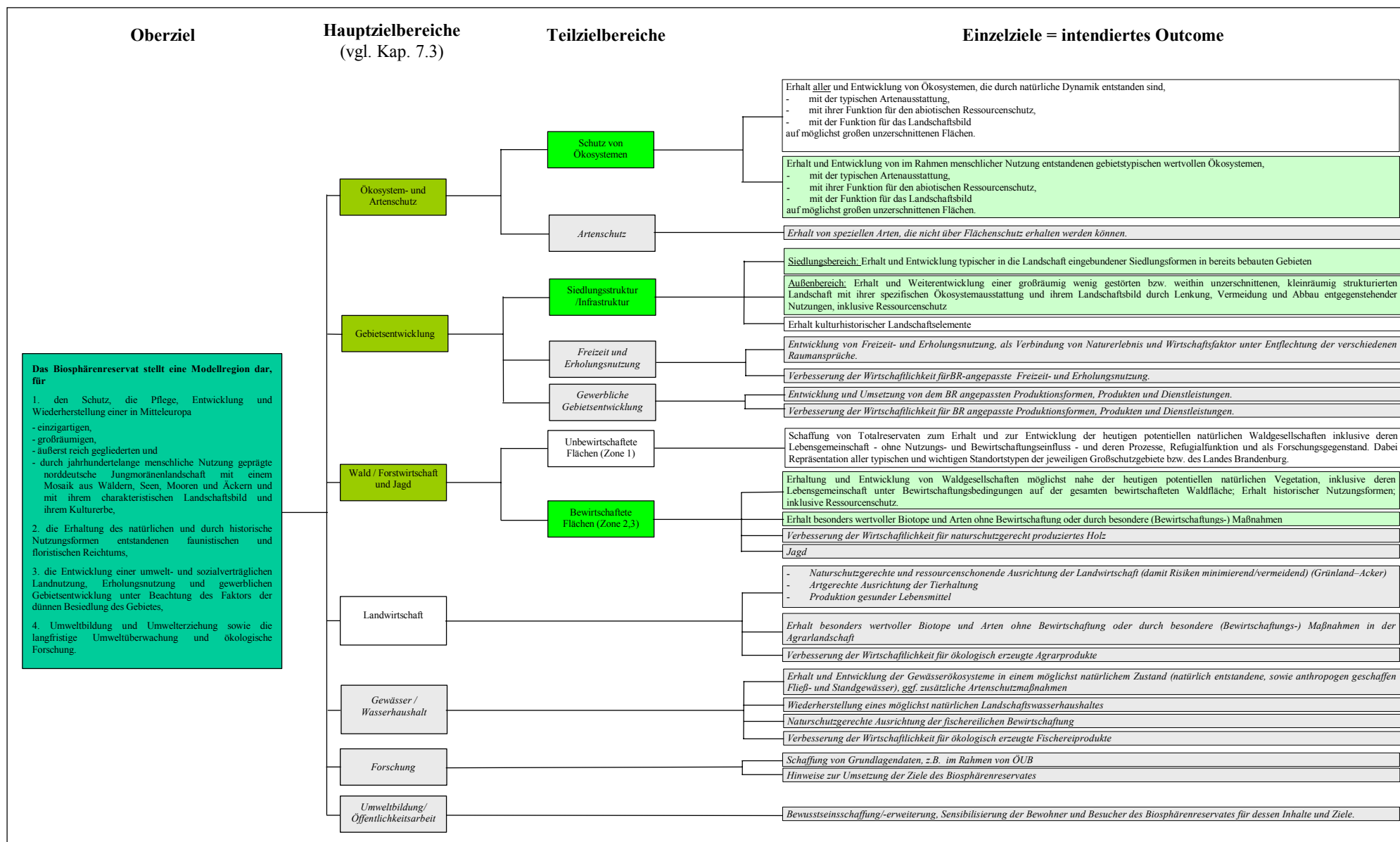
Arbeitsschwerpunkt / Hauptzielbereich bzw. Teilzielbereich	Zweck, Schutzgut, Kurzzusammenfassung	Festlegung intendiertes Outcome = Zielformulierung	Erläuterungen, Hinweise
Artenschutz	Vorhandensein der Arten in der Realität.	Erhalt von speziellen Arten, die nicht über Flächenschutz erhalten werden können.	
Siedlungsstruktur /Infrastruktur	<p>Freihaltung der Landschaft von landschaftsbildbeeinträchtigender und naturhaushaltsbelastender Bebauung (Erhalt und Entwicklung). Zulassen einer angepassten Siedlungsentwicklung. Dies betrifft besonders die Ortsränder und ortsnahen Bereiche.</p> <p>Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente.</p>	<p><i>Siedlungsbereich:</i> Erhalt und Entwicklung typischer in die Landschaft eingebundener Siedlungsformen in bereits bebauten Gebieten.</p> <p><i>Außenbereich:</i> Erhalt und Weiterentwicklung einer großräumig wenig gestörten bzw. weithin unzerschnittenen, kleinräumig strukturierten Landschaft mit ihrer spezifischen Ökosystemausstattung und ihrem Landschaftsbild durch Lenkung, Vermeidung und Abbau entgegenstehender Nutzungen, inklusive Ressourcenschutz.</p> <p>Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente</p>	Nutzung des Begriffs "Siedlungsbereich", weil es hier zunächst nicht um die rechtliche Einordnung (Innenbereich nach § 34 BauGB) geht. Auch beim Außenbereich ist hier nicht zwangsläufig der rechtlich festgesetzte Außenbereich nach § 35 BauGB gemeint.
Freizeit und Erholungsnutzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minimierung der ökologischen Risiken durch entsprechende Ausrichtung der Nutzung.</li> <li>▪ Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.</li> </ul>	<p><i>Entwicklung von Freizeit- und Erholungsnutzung, als Verbindung von Naturerlebnis und Wirtschaftsfaktor unter Entflechtung der verschiedenen Raumansprüche.</i></p> <p><i>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit für BR-angepasste Freizeit und Erholungsnutzung.</i></p>	
Gewerbliche Gebietsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minimierung der ökologischen Risiken durch entsprechende Ausrichtung der Nutzung.</li> <li>▪ Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.</li> </ul>	<p><i>Entwicklung und Umsetzung von dem BR angepassten Produktionsformen, Produkten und Dienstleistungen.</i></p> <p><i>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit für BR-angepasste Produktionsformen, Produkte und Dienstleistungen.</i></p>	

Arbeitsschwerpunkt / Hauptzielbereich bzw. Teilzielbereich	Zweck, Schutzgut, Kurzzusammenfassung	Festlegung intendiertes Outcome = Zielformulierung	Erläuterungen, Hinweise
Wald/Forstwirtschaft und Jagd	<p><i>Unbewirtschaftete Flächen (Zone 1):</i> Schon die Unterbindung von Einflüssen stellt hier das Outcome dar, da Prozessschutz und Refugialfunktion bereits damit gewährleistet sind. Ein weiteres Outcome stellen die potentiellen Waldgesellschaften (ohne Nutzungs- und Bewirtschaftungseinfluss) dar. Dieses kann erst langfristig erreicht werden.</p>	<p><i>Unbewirtschaftete Flächen (Zone 1):</i> Schaffung von Totalreservaten zum Erhalt und zur Entwicklung der heutigen potentiellen natürlichen Waldgesellschaften inklusive deren Lebensgemeinschaft - ohne Nutzungs- und Bewirtschaftungseinfluss und deren Prozesse, Refugialfunktion und als Forschungsgegenstand. Dabei Repräsentation aller typischen und wichtigen Standortstypen der jeweiligen Großschutzgebiete bzw. des Landes Brandenburg.</p>	Hier greift das Totalreservatskonzept der LAGS.
	<p><i>Bewirtschaftete Flächen (Zone 2,3):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minimierung der ökologischen Risiken durch entsprechende Ausrichtung der Nutzung.</li> <li>▪ Ökologisch-fachliches Ziel.</li> <li>▪ Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.</li> </ul>	<p><i>Bewirtschaftete Flächen (Zone 2,3):</i> Erhaltung und Entwicklung von Waldgesellschaften möglichst nahe der heutigen potentiellen natürlichen Vegetation; inklusive deren Lebensgemeinschaft unter Bewirtschaftungsbedingungen auf der gesamten bewirtschafteten Waldfläche; Erhalt historischer Nutzungsformen; inklusive Ressourcenschutz.</p>	Auch wenn der wesentliche Schritt die Initiierung der neuen Waldgesellschaft ist, so kann das Outcome doch nur die entwickelte Waldgesellschaft sein. Der verfolgte Zweck dieser Maßnahmen hängt immer mit dem entwickelten Ökosystem zusammen. Nichtsdestotrotz kann die Initiierung der Waldgesellschaft zum heutigen Zeitpunkt bereits als Erfolg bewertet werden. Das Erreichen des Outcomes dauert über eine Generation.
		Erhalt besonders wertvoller Biotop und Arten ohne Bewirtschaftung oder durch besondere Maßnahmen.	
		<i>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (für naturschutzgerecht produziertes Holz)</i>	
		<i>Jagd</i>	
Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minimierung der ökologischen Risiken durch entsprechende Ausrichtung der Nutzung.</li> <li>▪ Ökologisch-fachliches Ziel.</li> <li>▪ Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Naturschutzgerechte und ressourcenschonende Ausrichtung der Landwirtschaft (damit Risiken minimierend/vermeidend) (Grünland – Acker).</li> <li>▪ Artgerechte Ausrichtung der Tierhaltung.</li> <li>▪ Produktion gesunder Lebensmittel.</li> </ul>	Ziel ist nicht die Bewirtschaftung an sich, sondern die vorhandene Bewirtschaftung auf die Ziele des BR auszurichten. Ziel ist auch nicht der Ressourcenschutz an sich, denn ohne Bewirtschaftung durch die Landwirtschaft wären die Ressourcen nicht durch diese gefährdet.

Arbeitsschwerpunkt / Hauptzielbereich bzw. Teilzielbereich	Zweck, Schutzgut, Kurzzuschreibung	Festlegung intendiertes Outcome = Zielformulierung	Erläuterungen, Hinweise
		<i>Erhalt besonders wertvoller Biotope und Arten ohne Bewirtschaftung oder durch besondere (Bewirtschaftungs-) Maßnahmen in der Agrarlandschaft.</i>	
		<i>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit für ökologisch erzeugte Agrarprodukte.</i>	
<i>Gewässer/ Wasserwirtschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Minimierung der ökologischen Risiken durch entsprechende Ausrichtung der Nutzung.</li> <li>▪ Ökologisch-fachliches Ziel.</li> <li>▪ Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.</li> </ul>	<i>Erhalt und Entwicklung der Gewässerökosysteme in einem möglichst natürlichen Zustand (natürlich entstandene sowie anthropogen geschaffene Fließ- und Standgewässer), ggf. zusätzliche Artenschutzmaßnahmen.</i>	
		<i>Wiederherstellung eines möglichst ursprünglichen Zustandes des Landschaftswasserhaushaltes.</i>	
		<i>Naturschutzgerechte Ausrichtung der fischereilichen Bewirtschaftung.</i>	
		<i>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit für ökologisch erzeugte Fischereiprodukte.</i>	
<i>Forschung</i>		<i>Schaffung von Grundlagendaten, z.B. im Rahmen von ÖUB.</i>	
		<i>Hinweise zur Umsetzung der Ziele des Biosphärenreservates.</i>	
<i>Umweltbildung/ Öffentlichkeitsarbeit</i>		<i>Bewusstseinsschaffung/-erweiterung, Sensibilisierung der Bewohner und Besucher des Biosphärenreservates für dessen Inhalte und Ziele.</i>	

Die Abbildung 11 „Zielsystem für das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin (Auszug)“ wurde zusammengestellt auf der Grundlage von LAGS 1996, 1996a, 1996b, 1997, 1999; DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DAS UNESCO-PROGRAMM "DER MENSCH UND DIE BIOSPHÄRE" (1996); siehe auch Liste der geführten Gespräche; BbgNatSchG, BR-VO, LRP (MLUR 2004). Der hellgrau unterlegte Bereich (vgl. auch Tab. 1) wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter bearbeitet, die Aussagen in Kursivdruck enthalten aber erste Vorschläge, die sich bereits aus dem allgemeinen Erarbeitungsprozess ergaben. Der grün unterlegte Bereich betrifft die Fallstudien. Wie bereits oben dargestellt, sind die Ziele untereinander vernetzt. Bei sich überschneidenden Zielen (z.B. Freizeit und Umweltbildung) wird jeweils auf das primär relevante Ziel abgestellt, es sei denn, es sollten wirklich beide Ziele gleichberechtigt erreicht werden.

**Abb. 11: Zielsystem für das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin (Auszug)**

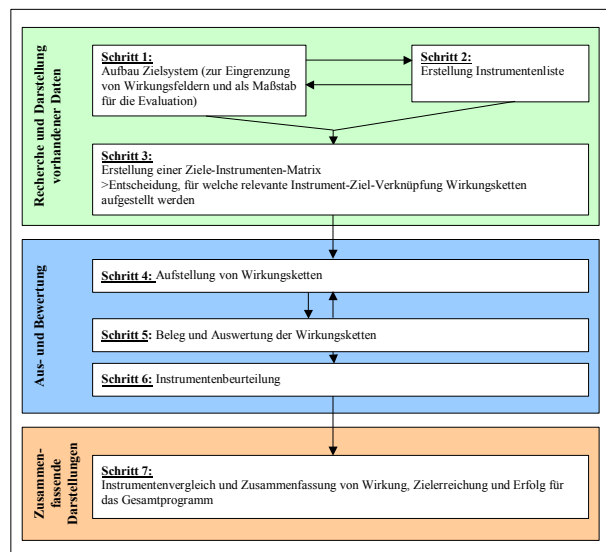


## 7.3 Instrumentenlisten

### 7.3.1 Zur Sammlung und Strukturierung der Instrumente

Der Instrumentenbegriff wird kontrovers diskutiert (vgl. KNÜPPEL 1989, S. 32; WICKE 1993, S. 193; JÄNICKE et al. 1999, S. 99). Der von WICKE (1993, S. 193) verwendete und bereits in Kapitel 2.2 eingeführte Instrumentenbegriff im Sinne von

„Handlungsweisen der Verwaltung zur Durchsetzung und Erreichung der gesetzten Ziele“ dient dabei am ehesten dem Zweck dieser Arbeit, weil gerade das Handeln der Verwaltung untersucht werden soll, und zwar alle Handlungsmöglichkeiten, nicht nur hoheitliche. Die Abgrenzung und Festlegung der einzelnen Instrumente und damit auch ihre Anzahl sind also nicht durch den Instrumentenbegriff eindeutig gegeben, sondern es handelt sich um eine Frage der definitorischen Abgrenzung.



Das reale Handeln der Verwaltung muss daher so systematisiert werden, dass

- die Instrumente möglichst vollständig erfasst werden,
- die Strukturierung und Sammlung der Instrumente die Verwaltungstätigkeit möglichst weitgehend abbildet und
- das Ausdifferenzierungsniveau und die inhaltliche Gliederung der Instrumentenliste der anzuwendenden Evaluationsmethodik dienen.

Daher wird hier eine klassifikatorische Suchstrategie (vgl. WOLLMANN & HELLSTERN 1978, S. 23) angewandt, d.h. es werden Klassifikationen bzw. Kategorien vorgegeben, nach denen die Instrumente systematisch gesammelt werden.

Eine solche Systematisierung ist von der Fachrichtung und dem Zweck der jeweiligen Arbeit abhängig. Es geht nicht darum, die einzig richtige Systematisierung zu finden, sondern ein ergebnisorientiertes, nachvollziehbares Vorgehen zu wählen, welches geeignet ist, die genannten Anforderungen zu erfüllen. Dazu bietet es sich an, Instrumente nach einem festzulegenden Prinzip in Gruppen einzuteilen und ggf. schrittweise weiter auszudifferenzieren (vgl. auch WICKE 1993, S. 193 ff.; KNÜPPEL 1989, S. 33; MAURER 1994, S. 7 ff., mit unterschiedlichen fachlichen Ausrichtungen).

In Anlehnung an die von MAURER (1994, S. 7 ff.) vorgeschlagene Gliederung aus verwaltungs-organisatorischer Sicht<sup>49</sup> ist eine Strukturierung zweckmäßig, die von den unterschiedlichen strategischen Ansätzen der Instrumente ausgeht, wie hoheitliche Verwaltung, partnerschaftliche oder ökonomische Instrumente.

Die Instrumente werden im Folgenden ausgehend von den Handlungsweisen der Großschutzgebietsverwaltung definiert, da diese Ausgangspunkt der Wirkungsketten sind und beurteilt werden sollen. Die Strukturierung hingegen richtet sich nach dem Mittel, durch welches die Wirkung ausgelöst werden soll. Diese Struktur ist sinnvoll, da die GSG-Verwaltung häufig mitwirkender Akteur ist, die Instrumente sich aber von ihrer Ausrichtung her unterscheiden.

#### Beispiel

*Wenn die Großschutzgebietsverwaltung in einem Planfeststellungsverfahren beteiligt ist, dann ist die in der Evaluation zu beurteilende Handlungsweise (Instrument) der Großschutzgebietsverwaltung „Mitwirkung im Planfeststellungsverfahren“. Auch wenn die GSG-Verwaltung selbst nicht hoheitlich handelt, so ist die Wirkung des Instruments, die der Adressat zu spüren bekommt, eine hoheitliche.*

<sup>49</sup> MAURER (1994, S. 7 ff.) schlägt eine Gliederung nach Aufgaben oder Zwecksetzungen der Verwaltung vor.

**Tab.2: Systematisierungskriterien für Instrumentenlisten**

Mittel, durch welches die Wirkung ausgelöst werden soll	Instrumente, ausgehend von den Handlungsweisen der GSG-Verwaltung (Beispiele)
Hoheitliche Verwaltung	Hoheitlich wirkende Instrumente, auch wenn die Großschutzgebietsverwaltung selbst nicht hoheitlich handelt, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mitwirkung bei der Änderung von Rechtsnormen</li> <li>▪ Umsetzung rechtlicher Bestimmungen/Beteiligung in Verwaltungsverfahren</li> <li>▪ Umsetzung internationaler Verpflichtungen bzw. Beteiligung an solchen Verfahren</li> </ul>
Subventionen/ Förderungen/ Finanzierungen	Instrumente, deren wesentlicher Kern in einer finanziellen Zuwendung besteht, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vertragsnaturschutz</li> <li>▪ Ausgleichszahlungen/Entschädigungen</li> <li>▪ Anwerben/Vermitteln von Geldern (Sponsoring, Fördergelder)</li> </ul>
Initiierung und Unterstützung wirtschaftlicher Entwicklung	Instrumente, die auf eine eigenständige wirtschaftliche Tragfähigkeit abzielen, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schaffung von Vermarktungsstrukturen</li> <li>▪ Förderung touristischer Infrastruktur</li> <li>▪ Förderung von Kooperationen</li> </ul>
Information/Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>▪ Umweltbildung</li> </ul>
Moderation/Kommunikation	Kooperationslösungen/Verhandlungen (z.B. sinnvolle Integration in andere Nutzungen, sog. win-win-Koalitionen) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aushandlungsverfahren/Mediation</li> <li>▪ Allg. Beratung/Bürgerkontakte</li> <li>▪ Informelle Kontakte mit anderen Behörden, Stellen, Vereinen</li> </ul>
Praktische Maßnahmen im Gelände	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pflanzmaßnahmen</li> <li>▪ Pflegemaßnahmen</li> </ul>
Flächenkauf/-management	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kauf Totalreservat</li> </ul>
Planung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eigene Fachplanung</li> <li>▪ Raumordnung</li> <li>▪ Andere Fachplanungen</li> </ul>
Forschung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eigene Projekte organisieren</li> <li>▪ Einbringen in Projekte Dritter</li> </ul>

Bei einer solchen Verwaltungssystematisierung ist davon auszugehen, dass sich aufgrund der Mannigfaltigkeit und der Komplexität sowie der vielfältigen Bezüge der Tätigkeiten untereinander die Systematisierungskriterien überschneiden (vgl. auch MAURER 1994, S. 6). Dies ist jedoch unerheblich, da es um die vollständige Sammlung, nicht um die Abgrenzung der Instrumente untereinander geht.

Die Erstellung der Instrumentenlisten erfolgt dann in Tabellen nach den Arbeitsschwerpunkten der Großschutzgebietsverwaltung, korrespondiert also mit den Hauptzielbereichen des Zielsystems. Gleiche Instrumente aus verschiedenen Arbeitsbereichen können später zusammengefasst werden. Nach den Systematisierungskriterien werden die Instrumente nun aus den rechtlichen Vorgaben, der Verwaltungspraxis<sup>50</sup> und der Literatur gesammelt und zugeordnet. Die Beschreibung der einzelnen Instrumente nach vorgegebenen Gliederungspunkten erfolgt bei der Aufstellung der Wirkungsketten (vgl. Kap. 7.5.1.1, Recherche zu Instrument und Wirkungsverlauf).

Die herausgearbeiteten Instrumente stehen in der Realität nicht immer parallel nebeneinander. Eine Hierarchisierung ist jedoch nicht zweckmäßig, weil ein Instrument auch unterschiedlich wirken kann. Die Änderung einer Rechtsnorm (z.B. Schutzgebietsverordnung) kann aus sich heraus eine Wirkung entfalten (z.B. über ein Verbot) oder über ein gesondertes Verwaltungsverfahren (z.B. wasserrechtliches Verfahren bei Wiedervernässung) umgesetzt werden. Planungen wie die Pflege- und Entwicklungspläne oder das Abrisskataster können über andere Instrumente umgesetzt werden, die aus sich heraus wiederum auch eine eigene Wirkung entfalten könnten.

<sup>50</sup> z.B. durch Brainstorming mit Verwaltungsmitarbeitern

### 7.3.2 Instrumentenlisten für die Arbeitsschwerpunkte Landschaftsplanung/ Gebietsentwicklung und ökologische Waldwirtschaft

**Tab. 3: Angewandte Instrumente für den Arbeitsschwerpunkt Landschaftsplanung/ Gebietsentwicklung**

Mittel, durch welches die Wirkung ausgelöst werden soll	Instrumente, ausgehend von den Handlungsweisen der Biosphärenreservatsverwaltung
Hoheitliche Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beitrag zur Schutzgebietsausweisung</li> <li>▪ Beitrag zur Sicherung von FFH-Gebieten</li> <li>▪ Vollzug von § 9 BR-VO (Einvernehmen für Gewässer-, Straßen-, Deichunterhaltung)</li> <li>▪ Einvernehmensregelung nach § 72 Abs. 2 BbgNatSchG (alte Fassung)</li> <li>▪ Beteiligung als TÖB in Verwaltungsverfahren; Steuerung von Kompensationsmaßnahmen</li> <li>▪ Beitrag zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach der BR-VO</li> </ul>
Subventionen/Förderungen/Finanzierungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung im Rahmen der Arbeitsförderung</li> <li>▪ Ausgleichszahlungen/Entschädigungen</li> <li>▪ Projektträger EU-Projekte z.B. LIFE</li> <li>▪ Beitrag zur Beantragung von Fördermitteln</li> </ul>
Initiierung und Unterstützung wirtschaftlicher Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beratung von Investoren</li> <li>▪ Gewerbeflächenvermarktung in Zusammenarbeit mit den Ämtern, Gemeinden, der regionalen Planungsgemeinschaft und der Wirtschaftsförderung</li> </ul>
Information/Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presse- und Öffentlichkeitsarbeit</li> </ul>
Moderation/Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regelmäßiger Austausch auf regionalen Plattformen: Amtsdirektorenrunden, Bürgermeisterrunden, Beratungsrunden mit Akteuren der Region zu bestimmten Gebieten oder Regionen</li> <li>▪ Arbeitskreise: Siedlungsentwicklung, Seenkonzept, regenerative Energien</li> <li>▪ Allg. Bürgerkontakte/-beratung</li> <li>▪ Informelle Kommunikation mit anderen Behörden</li> </ul>
Praktische Maßnahmen im Gelände	<p>Direkte PEP-Umsetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Landschaftspflegeprojekte über Landschaftspflegeverband</li> <li>▪ Projekte durch Naturwacht</li> <li>▪ Zusammenarbeit mit Bundesagentur für Arbeit</li> </ul>
Flächenkauf/-management	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flächenkauf zum Abriss</li> <li>▪ Prüfung Vorkaufsrecht nach § 69 BbgNatSchG</li> </ul>
Planung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beitrag zum Landschaftsrahmenplan (LRP)</li> <li>▪ Pflege- und Entwicklungsplan (PEP)</li> <li>▪ Fachkonzepte wie Abrisskataster, Seenkonzepte, Konzept zu Antennenträgern Mobilfunk</li> <li>▪ Beiträge zu anderen Fachplanungen insb. Bauleitplanung</li> </ul>
Forschung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beitrag zu Forschungsprojekten aus Drittmitteln (z.B. Buchenwaldprojekt, ÖUB)</li> <li>▪ Betreuung wissenschaftlicher Arbeiten</li> </ul>

**Tab. 4: Angewandte Instrumente für den Arbeitsschwerpunkt ökologische Waldwirtschaft**

Mittel, durch welches die Wirkung ausgelöst werden soll	Instrumente, ausgehend von den Handlungsweisen der GSG-Verwaltung
Hoheitliche Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausweisung von Totalreservaten</li> <li>▪ Beteiligung als TÖB in Verwaltungsverfahren</li> <li>▪ Beitrag zur Sicherung von FFH-Gebieten</li> </ul>

Mittel, durch welches die Wirkung ausgelöst werden soll	Instrumente, ausgehend von den Handlungsweisen der GSG-Verwaltung
Subventionen / Förderungen / Finanzierungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programm Totholzerhalt</li> </ul>
Initiierung und Unterstützung wirtschaftlicher Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regionalmarke</li> <li>▪ Förderung der FSC-Zertifizierung</li> </ul>
Information/Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ spezielle Naturwachtführungen, Wanderungen durch Totalreservate für Anwohner mit geselligem Beisammensein</li> <li>▪ Vortragsveranstaltungen/Weiterbildungsmaßnahmen</li> </ul>
Moderation/Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beratung Privatwaldbesitzer</li> <li>▪ Allg. Bürgerkontakte/-beratung</li> <li>▪ Informelle Kommunikation Forstbehörden</li> </ul>
Praktische Maßnahmen im Gelände	Direkte PEP-Umsetzung: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Landschaftspflegeprojekte über Landschaftspflegeverband</li> <li>▪ Projekte zum Wasserhaushalt durch Naturwacht, Förster</li> </ul>
Flächenkauf/-management	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mitwirkung bei Flächenkäufen von BVVG/Land/Stiftung Schorfheide-Chorin</li> <li>▪ Prüfung Vorkaufsrecht nach § 69 BbgNatSchG</li> </ul>
Planung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pflege- und Entwicklungsplanung, Wälder und Forsten</li> <li>▪ Beteiligung bei der Forsteinrichtung</li> </ul>
Forschung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beitrag zu Forschungsprojekten aus Drittmitteln (LIFE, Buchenwaldprojekt, ÖUB)</li> <li>▪ Betreuung wissenschaftlicher Arbeiten</li> </ul>

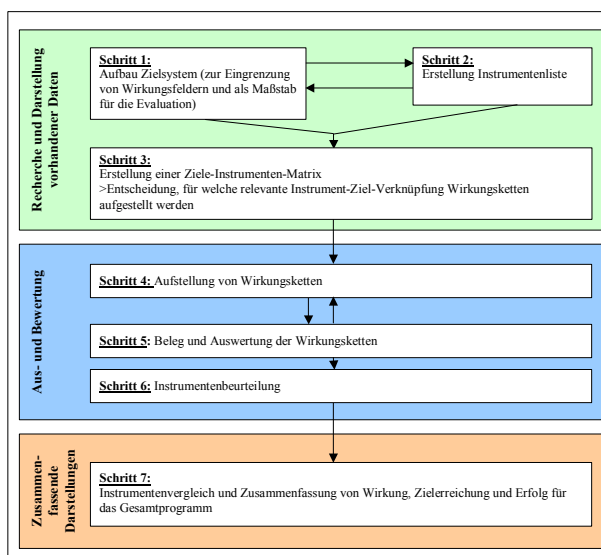
## 7.4 Ziele-Instrumenten-Matrix und Auswahl der relevanten Instrumenten-Ziel-Verknüpfungen

### 7.4.1 Anforderungen an die Identifizierung und Auswahl der relevanten Instrumenten-Ziel-Verknüpfungen

Es ist nicht möglich, das Wirkungsgefüge der Realität vollständig zu untersuchen (vgl. Kap. 6.2). Der Entscheidung, für welche relevanten Instrumenten-Ziel-Verknüpfungen Wirkungsketten aufgestellt werden, dient eine Ziele-Instrumenten-Matrix.

Diese Matrix bringt (zunächst hypothetisch) die Instrumente und die intendierten Zielen zusammen<sup>51</sup>. Auf dieser Grundlage können die relevanten Wirkungsketten herausgearbeitet werden.

Es existiert keine formale Festlegung, welche Ziele mit welchen Instrumenten erreicht werden sollen. Dadurch könnte die Verknüpfung von Zielen und Instrumenten zunächst als willkürlicher Prozess erscheinen. In der Anwendung zeigt sich dann allerdings, dass bei diesen Zuordnungen



<sup>51</sup> Dabei erscheint die Diskussion müßig, ob die Ziele den Instrumenten oder die Instrumente den Zielen zugeordnet werden. Da es grundsätzlich darum geht, mit einem flexiblen und auch offenen Instrumentarium die gesetzten Ziele zu erreichen, wurde in diesem Kap. 7 das Zielsystem an erster Stelle behandelt. Andererseits wird in dieser Arbeit das derzeit eingesetzte Instrumentarium in Hinblick auf seine Zielerreichung untersucht. Aus dieser Sichtweise werden eher die Ziele den Instrumenten zugeordnet. Es handelt sich jedoch um theoretische Diskussion. In der Praxis existiert ein wechselseitiger Prozess, auch abhängig von der jeweiligen Fragestellung (vgl. auch Abb. 8 Zielsystem und Wirkungsketten).






kaum Gestaltungsspielraum besteht. D.h., die intendierten Wirkungen – also die Ziele, das gewünschte Outcome – sind den Instrumenten zweifelsfrei zuzuordnen<sup>52</sup>.

Bei der Entscheidung, für welche Instrumenten-Ziel-Verknüpfungen Wirkungsketten aufgestellt werden, ist allerdings eine Gewichtung von Zielen und Instrumenten als subjektiver Prozess unumgänglich (s.u.).

#### 7.4.2 Hinweise zur Durchführung

Ziele und Instrumente werden über eine Matrix in Tabellenform in Beziehung gesetzt. Dies geschieht wiederum nach Arbeitsschwerpunkten der Verwaltung, d.h. die Einzelziele eines Hauptzielbereichs (vgl. Kap. 7.2.2) werden zunächst mit den Instrumenten eines Arbeitsschwerpunktes (vgl. Kap. 7.3.1) in einer Matrix zusammengestellt. Dann werden die vorhandenen Beziehungen gekennzeichnet. Hier interessieren die direkt und vordergründig zu erreichenden Ziele. Ist ein Ziel nur indirekt relevant, z.B. die forstliche Folgenutzung beim Abrisskataster, dann erfolgt in der Matrix lediglich ein Hinweis. Auch kann ein Instrument zu Zielen anderer Arbeitsbereiche beitragen. Ggf. muss dieses Instrument dann mit dem anderen Arbeitsbereich verknüpft oder diesem in der Untersuchung zugeordnet werden. Für diese Fälle ist eine individuelle verbale Lösung in der Matrix möglich, da andernfalls das System der Gliederung nach Arbeitsschwerpunkten aufgegeben werden müsste.

Für die Entscheidung, welches die relevanten Instrumenten-Ziel-Kombinationen sind, für die Wirkungsketten aufgestellt werden, ist eine Gewichtung notwendig. Relevant dabei sind:

- die Bedeutung des Einzelziels
  - o besondere Bedeutung für die Gesamtzielerreichung im Großschutzgebiet (dunkelgrau) 
  - o mittlere Bedeutung für die Gesamtzielerreichung im Großschutzgebiet (mittelgrau) 
  - o eher untergeordnete Bedeutung für die Gesamtzielerreichung im Großschutzgebiet (hellgrau) 
- die (zunächst hypothetische) Bedeutung des Instruments für die Erreichung des Ziels, hoch X  
vorhanden (x)
- die Bedeutung des Instruments im Verwaltungsablauf (Zeit- und Finanzaufwand). Dieses Auswahlkriterium ist eher bei einer späteren Gesamtbeurteilung des Großschutzgebietes nutzbar. Die Instrumente können dann nach Zeit- bzw. Finanzaufwand eingeteilt und verglichen werden.

Eine solche Gewichtung in verschiedenen Kategorien kann durch eigene Einschätzung mit entsprechender Begründung, Verwaltungsbefragung oder auch aufwendigeren sozialwissenschaftlichen Verfahren (z.B. Delphi-Methode, vgl. hierzu z.B. WOTTAWA & THIERAU 1998, S. 108) erfolgen.

Die Auswahl der zu untersuchenden Wirkungszusammenhänge und -ketten hängt grundsätzlich auch strategisch von der jeweiligen Evaluierungsfragestellung ab (so auch HELLSTERN & WOLLMANN 1984c, S. 494).

#### 7.4.3 Ziele-Instrumenten-Matrix für die Arbeitsschwerpunkte Landschaftsplanung/ Gebietsentwicklung und ökologische Waldwirtschaft (Auszüge)

Insgesamt dient die Ziele-Instrumenten-Matrix der Hilfe bei einer nachvollziehbaren Auswahl der Instrumenten-Ziel-Verknüpfungen zur Bildung von Wirkungsketten. Es handelt sich dabei um eine subjektive, jedoch nachvollziehbare Entscheidung.

---

<sup>52</sup>Fraglich ist eher, wie weit man bei dieser (hypothetischen) Zuordnung geht, denn es existieren Ziele, die unmittelbar zuzuordnen sind, und Ziele, die eher tangiert werden.

**Tab.5: Beispiel einer Ziele-Instrumenten-Matrix, hier: Auszug aus dem Arbeitsschwerpunkt Landschaftsplanung/ Gebietsentwicklung**

Ziele / Instrumente	Siedlungsbereich: Erhalt und Entwicklung typischer in die Landschaft eingebundene Siedlungsformen in bereits bebauten Gebieten	Außenbereich: Erhalt und Weiterentwicklung einer großräumig wenig gestörten bzw. weithin unzerschnittenen, kleinräumig strukturierten Landschaft mit ihrer spezifischen Ökosystemausstattung und ihrem Landschaftsbild durch Lenkung, Vermeidung und Abbau entgegenstehender Nutzungen, inklusive Ressourcenschutz	Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente	Anmerkungen / tangierte Bereiche
Einvernehmensregelung bei Einzelbauvorhaben	(x)	X		Freizeitnutzung, Naturschutz
Umsetzung Abrisskataster	(x)	X		Freizeitnutzung, Landwirtschaft, Naturschutz, Forstwirtschaft
...				
...				

**Tab. 6: Beispiel einer Ziele-Instrumenten-Matrix, hier: Auszug aus dem Arbeitsschwerpunkt ökologische Waldwirtschaft**

Ziele / Instrumente	Schaffung von Totalreservaten zum Erhalt und zur Entwicklung der heutigen potentiellen natürlichen Waldgesellschaften inklusive deren Lebensgemeinschaft - ohne Nutzungs- und Bewirtschaftungseinfluss - und deren Prozesse, Refugiafunktion und als Forschungsgegenstand. Dabei Repräsentation aller typischen und wichtigen Standortstypen der jeweiligen Großschutzgebiete bzw. des Landes Brandenburg	Mögl. potentielle Waldgesellschaften unter Bewirtschaftungsbedingungen	Spezieller Biotop- und/oder Artenschutz	Unterstützung der Vermarktungsbedingungen/ Wirtschaft	Anmerkungen/ tangierte Bereiche
Ausweisung von Totalreservaten	X				
Programm Totholzerhalt		X	(x)	(x)	
Förderung der FSC-Zertifizierung		X		X	
Beratung Privatwaldbesitzer		X		(x)	
Allg. Bürgerkontakte/-beratung					wirkt allgemein, auch bei anderen Arbeitsschwerpunkten
Informelle Kommunikation Forstbehörden					wirkt allgemein
Landschaftspflege über Landschaftspflegeverband			X		
PEP, Wälder und Forsten	(x)	X	X		
Beteiligung bei der Forsteinrichtung		X	(x)		
...					