

## **„Zwischenevaluierung der deutschen Nationalparks inklusive Analyse zum Artenmanagement in den Kernzonen (insbesondere Neobiota)“**



**Abschlussbericht über das Teilprojekt Zwischenevaluierung des F+E-Vorhabens des Bundesamtes für Naturschutz, gefördert unter dem FKZ 3515 85 0600**

EUROPARC Deutschland e.V.  
Pfalzburger Straße 43/44  
10717 Berlin

Berlin, März 2019

# **Abschlussbericht über das Teilprojekt Zwischenevaluierung des F+E-Vorhabens des Bundesamtes für Naturschutz, gefördert unter dem FKZ 3515 85 0600**

Berlin, März 2019

## **Förderung**

Dieses F+E-Vorhaben wird gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit

## **Auftragnehmer**

EUROPARC Deutschland e. V.  
Pfalzburger Straße 43/44  
10717 Berlin

## **Projektleitung**

Gesamtprojektleitung: Dr. Elke Baranek (EUROPARC Deutschland e. V.)  
Teilprojektleitung: Karl Friedrich Sinner † (EUROPARC Deutschland e. V.) (bis März 2017)  
Teilprojektleitung: Anja May (EUROPARC Deutschland e. V.) (ab Juni 2017)

## **Projektbearbeitung**

M. Sc. Katharina Sabry (EUROPARC Deutschland e. V.) (bis Mai 2017)  
Dipl.-Ing. Anja May (EUROPARC Deutschland e. V.) (ab April 2017)

## **Gutachterliche Begleitung und Beratung**

Prof. Dr. Stefan Heiland  
Geyst. 34N  
01217 Dresden

## **Titelbild**

Müritz-Nationalpark. Stephanie Schubert (EUROPARC Deutschland e. V.)

# Inhalt

<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>4</b>
1.1 Hintergrund.....	4
1.2 Zielsetzung.....	5
<b>2 Dokumentation der Vorgehensweise</b> .....	<b>6</b>
2.1 Ablauf des Teilprojekts.....	6
2.2 Entwicklung der Fragebögen (Modul 1) .....	10
2.2.1 Zwischenevaluierung.....	10
2.2.2 Basisevaluierung.....	12
2.3 Veranstaltungen .....	13
2.3.1 Erste PAG-Sitzung (10.11.2015, Berlin) .....	13
2.3.2 Workshops in den Nationalparks (Modul 2) .....	13
2.3.3 Sitzung AG Nationalparke (17.10.2017, Binz) .....	15
2.3.4 Zweite PAG-Sitzung (26.06.2018, Berlin).....	16
2.4 Berichtserstellung (Modul 3).....	16
2.4.1 Zwischenevaluierung.....	16
2.4.2 Basisevaluierung.....	18
<b>3 Ergebnisse</b> .....	<b>19</b>
3.1 Zwischenevaluierung.....	19
3.2 Basisevaluierung.....	23
<b>4 Reflexion der Evaluation</b> .....	<b>24</b>
4.1 Erfolgsfaktoren.....	24
4.2 Optimierungsbedarf .....	26
4.2.1 Qualitätskriterien und -standards.....	26
4.2.2 Bewertung.....	27
4.2.3 Evaluierungsverfahren .....	29
<b>5 Ausblick</b> .....	<b>30</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>32</b>
<b>Anlagen</b> .....	<b>33</b>
<b>Anlage I – Einzelberichte</b> .....	<b>34</b>
<b>Anlage II – Fragebögen</b> .....	<b>799</b>
<b>Anlage III – Sitzungen der projektbegleitenden Arbeitsgruppe</b> .....	<b>877</b>

# Vorbemerkung

Das hier dargestellte Teilprojekt zur Zwischenevaluierung der deutschen Nationalparks fand im Rahmen des F+E-Vorhabens „Zwischenevaluierung deutscher Nationalparks inkl. Analyse zum Artenmanagement in den Kernzonen (insbes. Neobiota)“ statt. Die Laufzeit des F+E-Vorhabens umfasste den Zeitraum 01.09.2015 bis 31.05.2018. Der vorliegende Abschlussbericht betrachtet ausschließlich das Teilprojekt zur Zwischenevaluierung.

Das zweite Teilprojekt zu den Themen Artenmanagement und Neobiota wurde von der TU Dresden, Professur für Biodiversität und Naturschutz realisiert. Der dazugehörige Abschlussbericht wurde am 31.05.2018 vorgelegt. Er umfasst 61 Seiten (Teil 1) und enthält als Anlagen 12 Einzelberichte über das Management von Zielarten und Neobiota in den Entwicklungs- und Naturdynamikzonen des jeweiligen Nationalparks, einen übergreifenden Bericht der drei Wattenmeer-Nationalparks sowie den Fragebogen zum „Artenmanagement und zur Behandlung von Neobiota in den Kernzonen und zukünftigen Kernzonen der Nationalparks (Teil 2, 373 Seiten).

## 1 Einleitung

### 1.1 Hintergrund

In den Jahren 2009 bis 2012 wurden die damals bestehenden 14 deutschen Nationalparks in einem vom BfN und BMU geförderten Vorhaben unter der Leitung von EUROPARC Deutschland e. V. durch ein von der LANA ins Leben gerufenes Komitee evaluiert. Vorgegangen war der Evaluierung die Entwicklung von Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparks (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2008 a, b). Bereits während des Evaluierungsprozesses kam es innerhalb der Nationalparkverwaltungen zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit Themen, die vorher nicht im Fokus des Managements standen sowie zu nationalparkübergreifenden Initiativen, z. B. zum Wildtiermanagement. Die 14 Berichte zur Evaluierung der einzelnen Nationalparks sowie die 2013 veröffentlichte Querschnittsauswertung „Managementqualität deutscher Nationalparks – Ergebnisse der ersten Evaluierung der deutschen Nationalparks“ (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 a) zeigen, dass die deutschen Nationalparks einerseits bereits viel erreicht haben und über wichtige Stärken verfügen, dass sie aber andererseits zum Zeitpunkt der Evaluierung auch Schwächen aufwiesen, die sich je nach Nationalpark in unterschiedlichen Handlungsfeldern finden. Deshalb war es eine Aufgabe der Evaluierung, Handlungsempfehlungen zu formulieren, die der Sicherung der Stärken und der Verringerung der Schwächen dienen sollten.

Mit der Entwicklung der Qualitätskriterien und -standards sowie der anschließenden Evaluierung der deutschen Nationalparks konnte auch die Erfüllung der internationalen Vorgaben des „Arbeitsprogramms Schutzgebiete“ der Konvention über die biologische Vielfalt (Convention on Bio-

logical Diversity, CBD) vorangebracht werden, denen zufolge bis 2015 die Managementeffektivität für mindestens 60 % der Schutzgebietsfläche eines Landes zu evaluieren ist. Nicht zuletzt deshalb fand die Evaluierung national wie international große Beachtung und wurde u. a. in einem von EUROPARC Deutschland e. V. geleiteten Side Event der COP 11 der CBD im Jahr 2012 als ein mögliches Modell für die Überprüfung der Managementeffektivität von Schutzgebieten vorgestellt.

Bereits bei Abschluss der Evaluierung 2012/2013 wurde von den Beteiligten dringend empfohlen, zur Sicherung der Potenziale, die durch die Evaluierung geschaffen wurden und zur Gewährleistung einer langfristigen Wirkung nach zehn Jahren eine erneute Vollevaluierung und bereits nach fünf Jahren eine Zwischenevaluierung durchzuführen (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 a, b; HEILAND & HOFFMANN 2013).

In den Folgejahren wurden zwei weitere Nationalparks gegründet, 2014 der Nationalpark Schwarzwald und 2015 der Nationalpark Hunsrück-Hochwald. Mit den beiden neuen Schutzgebieten leisten die Länder einen Beitrag zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie (BMU 2007). Die Handlungsziele des Aktionsfelds „Biotopverbund und Schutzgebietsnetz“ fordern u. a. die Ausweisung neuer Nationalparks sowie „die Festschreibung von Flächenanteilen von Wildnisgebieten in Nationalparks nach IUCN-Standard von mindestens 75 %“ (BMUB 2007, 64). In diesem Zusammenhang ist es auch für die beiden neuen Nationalparks von großer Bedeutung, ihr Management an den Vorgaben der IUCN (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2008 a) und den „Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke“ (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2008 b) auszurichten.

## **1.2 Zielsetzung**

Die Zwischenerhebung und -bewertung des Umsetzungsstandes der Handlungsempfehlungen sowie der Fortschritte bei der Erfüllung der Qualitätsstandards wird als Fortsetzung der im Zeitraum 2009 bis 2012 anhand der „Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke“ durchgeführten Nationalparkevaluierung verstanden. Wesentliche Ziele waren daher, die Erfolge der vorangegangenen Nationalparkevaluierung zu erfassen und zu sichern sowie Vorschläge zur Umsetzung der bis zur nächsten Vollevaluierung verbleibenden Handlungsempfehlungen und damit zu einer weiteren Optimierung des Managements zu geben. Die Zwischenerhebung wurde in den Jahren 2015 bis 2018 durchgeführt. Sämtliche Aussagen beziehen sich auf den Stand Ende Januar 2016.

Das Ziel der Basiserhebung in den beiden neuen Nationalparks bestand darin, bereits zu einem frühen Zeitpunkt bestimmte Qualitätskriterien und -standards zu erfassen und zu bewerten. Dafür sollten die grundlegenden Rahmenbedingungen erhoben und zusammenfassende Handlungs-

empfehlungen zur weiteren Ausrichtung an die Qualitätsstandards in den beiden neuen Nationalparks formuliert werden.

Darüber hinaus wurden mit dem Vorhaben wichtige positive Nebeneffekte im Hinblick auf folgende Punkte erwartet:

- Förderung der Kommunikation und Vernetzung sowie des fachlichen Austauschs,
- Intensivierung der Selbstreflektion der Nationalparks.

## 2 Dokumentation der Vorgehensweise

### 2.1 Ablauf des Teilprojekts

Das Arbeitsprogramm gliederte sich in drei zeitlich aufeinander abgestimmte Module (vgl. Abb. 1):

**Modul 1:** Datenerhebung durch schriftliche und telefonische Befragung der Nationalparkverwaltungen, Verschriftlichung (erster Berichtsentwurf)

**Modul 2:** Durchführung von Kurzworkshops vor Ort

**Modul 3:** Bewertung der Fortschritte (zweiter Berichtsentwurf)

Die Bearbeitung der drei Module sollte gemäß Zuwendungsbescheid vom 05.08.2015 im Zeitraum 01.09.2015 bis 28.02.2018 erfolgen.

**Modul 1:** In einem ersten Schritt wurden für die Zwischenerhebung Fragebögen entwickelt (vgl. Anlagen A II.1 – A II.3) und gemäß Zeitplan fristgerecht Anfang Dezember 2015 an die 14 Nationalparkverwaltungen versandt. Aus der Hälfte der Nationalparks erfolgte der Rücklauf der ausgefüllten Fragebögen spätestens bis Ende der ersten Februarwoche 2016. Bei sieben Nationalparks verzögerte sich die Zusendung der Antworten im Schnitt um einen bis zwei Monate, in Einzelfällen vier bis fünf Monate. Die Verzögerung war auf den Personalmangel innerhalb der betroffenen Nationalparkverwaltung oder auf ggf. erforderliche Abstimmungen der Inhalte zurückzuführen und wurde seitens der Nationalparks teilweise angekündigt. Da zwei Nationalparks zu einer Reihe von Handlungsempfehlungen keine bzw. kaum auswertungsfähige Angaben gemacht hatten, wurden auf Nachfrage die entsprechenden Ergänzungen bis August bzw. September 2016 nachgereicht. Die insgesamt sehr heterogenen Angaben in Bezug auf Umfang und Detailschärfe machte z. T. umfangreiche Nachfragen und Recherchen erforderlich. Zusätzlich erschwerte wurde die Auswertung dadurch, dass mehrere Nationalparkverwaltungen z. T. die Angaben zu mehreren Handlungsempfehlungen in einem Fragebogen bündelten, was aus ihrer Sicht durchaus nachvollziehbar ist, wodurch jedoch für das Evaluierungsteam die Angaben nicht mehr eindeutig zugeordnet werden konnten. Der Auswertungsaufwand fiel deshalb wesentlich höher aus als im Zeitplan ursprünglich angesetzt. Ein Grund für den erheblich verspäteten Rücklauf der beantworteten Fragebögen als auch deren längere Auswertung liegt auch in der umfassenden Methodik.

Beim BfN wurde deshalb am 23.09.2016 ein Aufstockungsantrag eingereicht. Dieser wurde per Änderungsbescheid vom 17.10.2016 bewilligt.

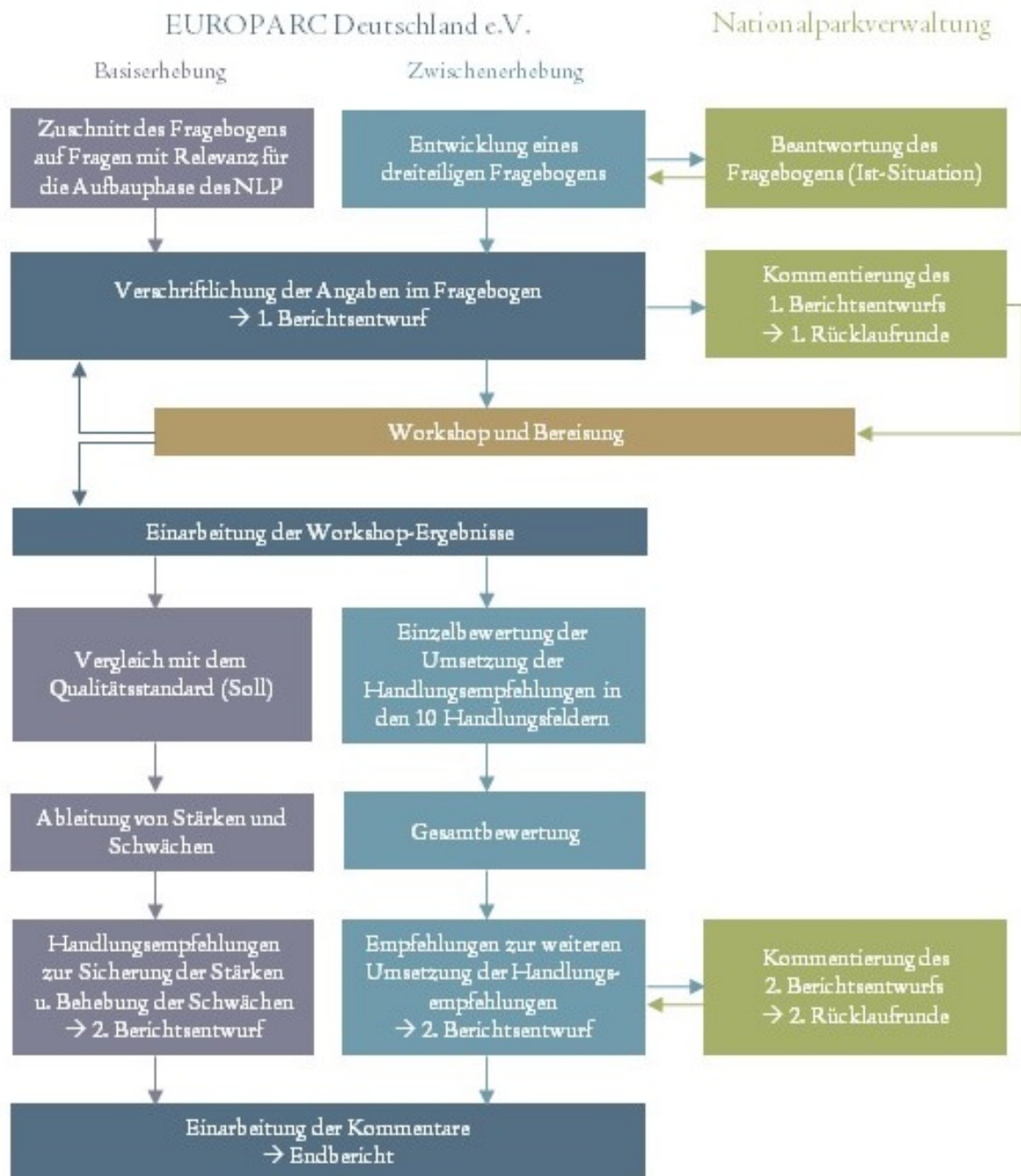


Abb. 1: Ablauf des Teilprojekts

Die Fragebögen zur Basiserhebung wurden gemäß Zeitplan fristgerecht Ende Januar 2017 an die beiden neuen Nationalparks versandt. Der Rücklauf erfolgte Ende Februar bzw. Anfang April 2017.

Im Vorfeld der Workshops (Modul 2) war für jeden Nationalpark jeweils ein erster Berichtsentwurf zu erstellen, in dem die Angaben der Nationalparkverwaltungen zum Umsetzungsstand der

Handlungsempfehlungen (Zwischenerhebung) bzw. zur Erfüllung der Qualitätskriterien in der Aufbauphase der beiden neuen Nationalparks (Basiserhebung) verschriftlicht werden sollten. Für 11 Nationalparks wurden die ersten Berichtsentwürfe den Nationalparkverwaltungen fristgerecht vorgelegt. Beim Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer wurde aufgrund des Aufarbeitungstaus auf die Erstellung eines ersten Berichtsentwurfs verzichtet und der Workshop stattdessen auf Basis der Erstauswertung in Form einer Excel-Tabelle gestaltet. Bei den Nationalparks Unteres Odertal und Sächsische Schweiz wurden aus demselben Grund jeweils nur die zentralen Handlungsfelder 1 – 5 verschriftlicht und auf den Workshops diskutiert.

**Modul 2:** Gemäß Zuwendungsantrag vom 11.06.2015 war geplant, die Workshops im Zeitraum April bis Oktober 2016 durchzuführen bzw. bei Bedarf in das Frühjahr 2017 zu verschieben, insbesondere in den beiden neuen Nationalparks. Die Workshops zur Zwischenbewertung wurden in 10 Nationalparks fristgerecht durchgeführt (vgl. Tab. 1 in Kap. 2.3.2). In den restlichen vier Nationalparks mussten die Workshops auf Anfang 2017 verschoben werden (ebd.). Grund dafür waren zum einen terminliche Überschneidungen und zum anderen der Aufarbeitungstau, der durch den verspäteten Rücklauf der Fragebögen aus mehreren Nationalparks entstanden war. In der Folge kam es auch bei der Einarbeitung der Workshopergebnisse in die Berichtsentwürfe zu Verzögerungen um zwei bis drei Monate. Die Workshops zur Basiserhebung waren laut Zeitplan für März-April 2017 geplant. Aufgrund des Anfang April 2017 erfolgten Personalwechsels wurde beschlossen, die Basisbewertung komplett der neuen Projektbearbeiterin zu übergeben. Da für die Erstellung des ersten Berichtsentwurfs und die Organisation der beiden Workshops ein gewisser zeitlicher Vorlauf erforderlich war, wurde die Durchführung der Workshops um zwei Monate nach hinten verschoben (vgl. Tab. 2 in Kap. 2.3.2). Die Auswertung der Workshops und Einarbeitung der Änderungen in den Berichtsentwurf erfolgte in den Monaten Juni bis August 2017.

**Modul 3:** Die Bewertung des Umsetzungsstandes zur Zwischenerhebung sollte laut Zeitplan in den Monaten Januar bis September 2017 durchgeführt werden, die Bewertung der Ist-Situation bei der Basiserhebung von September bis November 2017. Aufgrund der bereits geschilderten Verzögerungen in der Projektbearbeitung wurde dieser Arbeitsschritt für beide Erhebungen auf die Monate März 2017 bis Januar 2018 verschoben.

Bei den Workshops wurde zunehmend deutlich, dass nach Einarbeitung der Workshopergebnisse und Erstellung der Bewertung eine zweite Rücklaufrunde der Berichtsentwürfe zwingend erforderlich ist. Zum einen können nur so Ungenauigkeiten bzw. Fehlinterpretationen bei der Darstellung der Ist-Situation ausgeschlossen werden. Zum anderen hatte bereits die erste Vollevaluierung in den Jahren 2009 bis 2012 gezeigt, dass die Akzeptanz einer externen Bewertung umso höher ist, desto mehr den Nationalparkverwaltungen und ggf. den Landesministerien im Vorfeld der Übersendung des finalen Berichts die Möglichkeit einer Kommentierung eingeräumt wird. Im ursprünglich beantragten Vorhaben war eine zweite Rücklaufrunde der Berichtsentwürfe nicht vorgesehen. Auch die AG Nationalparke sprach sich auf ihrer Sitzung im Juni 2016 für eine weite-



re Rückkopplungsmöglichkeit aus. Der dadurch entstehende Mehraufwand für Rücklauf, Einarbeitung von Änderungen und evtl. erforderliche Rücksprache mit den Nationalparkverwaltungen wurde in dem bereits erwähnten Aufstockungsantrag vom 23.09.2016 ebenfalls berücksichtigt und die Monate Juni bis September 2017 für die zweite Rücklaufrunde veranschlagt.

Der unerwartete Tod des Projektberaters und Teilprojektleiters Karl Friedrich Sinner im März 2017 sowie die vorfristige Beendigung der Projektbetreuung durch Katharina Sabry zum 31.05.2017 erzwangen einen Personalwechsel. Aufgrund der Dringlichkeit der anstehenden Aufgaben sowie der Übernahme auch der Teilprojektleitung erfolgte die Einstellung von Anja May bereits zum 10.04.2017. Durch das parallele Arbeiten beider Projektbetreuerinnen im April und Mai 2017 konnte eine optimale Projektübergabe gewährleistet werden. Der Personalwechsel und der damit einhergehende zeitliche Mehrbedarf sowie die im Vorfeld bereits entstandenen Verzögerungen des Arbeits- und Zeitplans bedingten die Einreichung eines weiteren Änderungsantrags am 19.04.2017. Beantragt wurde sowohl die Umverteilung der Personalmittel als auch eine Verlängerung der Projektlaufzeit und ein damit einhergehender Übertrag von Mitteln aus 2017 nach 2018. Der Antrag wurde per Änderungsbescheid vom 11.05./06.06.2017 bewilligt. Die Laufzeit des Vorhabens wurde um zwei Monate bis zum 30.04.2018 verlängert. Damit verschob sich auch die Erstellung der finalen Einzelberichte nach hinten. Mit dem Aufstockungs- und Verlängerungsantrag vom 15.03.2018 wurde die Verlängerung der Laufzeit um einen weiteren Monat bis 31.05.2018 beantragt. Die Verzögerungen in der Bearbeitung konnten zwar ein Stück weit aufgeholt werden. Nichtsdestotrotz nahm die Fertigstellung der 16 Einzelberichte mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich geplant. Dies ist insbesondere dem Fakt geschuldet, dass in den jeweils 10 Handlungsfeldern ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Umsetzungsstand und Bewertung angestrebt wurde. Hinzu kam, dass die Zeitspanne für den Rücklauf und die finale Abstimmung der Berichte sehr unterschiedlich ausfiel. Sie reichte von zwei Wochen bis fünf Monate. Die Laufzeit des Projekts wurde deshalb per Änderungsbescheid vom 21.03.2018 um einen weiteren Monat bis zum 31.05.2018 verlängert.

**Projektbegleitende Arbeitsgruppe (PAG):** Um einen erfolgreichen Projektverlauf zu garantieren, wurde zu Projektbeginn eine projektbegleitende Arbeitsgruppe eingerichtet. Ihr gehörten die Projektdurchführenden EUROPARC Deutschland e. V. und TU Dresden, die Zuwendungsgeber BMUB und BfN, Vertreter der AG Nationalparke, als Experten Karl Friedrich Sinner, Prof. Dr. Stefan Heiland und Dr. Norman Stier an.

Die erste gemeinsame PAG-Sitzung beider Teilprojekte des Verbundvorhabens fand gemäß Zeitplan fristgerecht im November 2015 statt (vgl. Kap. 2.3.1). Zentrales Anliegen waren die Vorstellung und Diskussion der Ziele und des Verlaufs beider Teilprojekte. In Bezug auf das Teilprojekt zur Zwischenevaluierung stand das Modul 1 im Fokus und hier insbesondere die Entwürfe der Fragebögen zur Zwischen- bzw. Basiserhebung.

Die zweite PAG-Sitzung war gemäß Zeitplan für September 2017 vorgesehen. Im Teilprojekt „Zwischenevaluierung der Nationalparks“ sollte das Modul 3 behandelt werden, insbesondere der Teilschritt zur Bewertung. Da in beiden Teilprojekten bis dahin die fachlichen Entscheidungen bereits getroffen sein mussten, verständigten sich im Vorfeld der PAG-Sitzung die Projektdurchführenden und das BfN auf eine Verschiebung des Termins bis zum Projektende. Gegenstand der abschließenden PAG-Sitzung sollte dann die Präsentation der Ergebnisse aus beiden Teilprojekten sein sowie in Bezug auf das Teilprojekt „Zwischenevaluierung der Nationalparks“ die Diskussion der bis zur nächsten Vollevaluierung anstehenden Schritte. Aufgrund von Terminschwierigkeiten fand die PAG-Sitzung erst nach Ende der Projektlaufzeit Ende Juni 2018 statt (vgl. Kap. 2.3.4).

**Berichtspflichten:** Die Auflagen des Zuwendungsbescheids vom 05.08.2015 wurden fristgerecht erfüllt. Die Zwischenberichte wurden zum 30.3.2016 und 31.03.2017 vorgelegt. Der Abschlussbericht wird hiermit vorgelegt. Er enthält als Anlagen die Einzelberichte für die 16 Nationalparks (vgl. Anlagen A I.1 – A I.16), die Protokolle der PAG-Sitzungen inkl. der Powerpointpräsentationen. (vgl. Anlagen A III.1 – A III.4) Alle vorgesehenen Arbeitsschritte wurden erfolgreich abgeschlossen.

## **2.2 Entwicklung der Fragebögen (Modul 1)**

Für beide Erhebungen wurden spezifische Fragebögen entwickelt, in denen die Nationalparkverwaltungen um eine Selbsteinschätzung ihrer Arbeit gebeten wurden.

### **2.2.1 Zwischenevaluierung**

Im Fokus der Zwischenevaluierung stand die Erfassung und anschließende Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen und der Erfüllung der Qualitätskriterien. Für die schriftliche Befragung der Nationalparkverwaltungen im Rahmen der Zwischenevaluierung wurde ein dreiteiliger Fragebogen entwickelt.

- Teil A - Umsetzung der Handlungsempfehlungen (vgl. Anlage A II.1):  
In diesem sehr umfassenden Teil wurde abgefragt, „ob“, „wann“ und „wie“ die Handlungsempfehlungen umgesetzt wurden. Dazu mussten zu jeder einzelnen Handlungsempfehlung mehrere Fragen beantwortet werden:

A.0      *Wurde die Handlungsempfehlung umgesetzt?*

A.1      *Dieser Fragenteil betrifft die Handlungsempfehlungen, die vollständig oder teilweise umgesetzt wurden.*

A.1.1     Zeitpunkt der Umsetzung

A.1.1.1                      Wann wurde mit der Umsetzung der Handlungsempfehlung begonnen?

A.1.1.2		Wurde die Umsetzung der Handlungsempfehlung abgeschlossen?
A.1.2	Art der Umsetzung	
A.1.2.1		Erfolgte die Umsetzung vollständig oder teilweise?
A.1.2.2		Wenn die Umsetzung teilweise erfolgte, welche Teile der Handlungsempfehlung wurden umgesetzt, welche nicht?
A.1.2.3		Welche Partner/Behörden/Gremien etc. waren für die Umsetzung besonders wichtig?
A.1.2.4		Bitte beschreiben Sie die wichtigsten förderlichen bzw. hinderlichen Aspekte bei der Umsetzung und wie mit diesen ggf. umgegangen wurde.
A.1.3	Effekte der Umsetzung	
A.1.3.1		Hat die Umsetzung der Handlungsempfehlung zur Erfüllung oder zumindest teilweisen Erfüllung des jeweiligen Qualitätskriteriums geführt?
A.1.3.2		Bitte beschreiben Sie, inwiefern die Umsetzung dazu bei- bzw. nicht beigetragen hat.
A.1.3.3		Hatte die Umsetzung andere positive oder auch negative Effekte von grundsätzlicher Bedeutung?
A.1.3.4		Falls es weitere wichtige Effekte gab, bitte beschreiben Sie diese.
A.2	<i>Dieser Fragenteil betrifft die Handlungsempfehlungen, die nicht umgesetzt wurden.</i>	
A.2.1	Gründe für die Nicht- Umsetzung	
A.2.1.1		Aus welchen Gründen konnte die Handlungsempfehlung bisher nicht umgesetzt werden?
A.2.1.2		Bitte beschreiben Sie die wichtigsten Gründe.
A.2.2	Zeitplan für die weitere Umsetzung	
A.2.2.1		Ist es beabsichtigt, die Handlungsempfehlung in den kommenden fünf Jahren noch umzusetzen?
A.2.2.2		Wenn nein, bitte benennen Sie die wichtigsten Gründe, warum die Handlungsempfehlung nicht umgesetzt werden soll oder kann.
A.2.2.3		Wenn ja, hat die Handlungsempfehlung bereits in Management- oder Planungsdokumente Eingang gefunden?
A.2.2.4		Wenn nein, bitte benennen Sie die Gründe.

- Teil B – Durchführung weiterer Maßnahmen zur Erfüllung der Qualitätsstandards (vgl. Anlage A II.2):  
Dazu musste die Frage beantwortet werden, ob andere oder weitere wesentliche Maßnahmen durchgeführt wurden, die zur Erfüllung der Qualitätsstandards für deutsche Nationalparks beigetragen haben?
- Teil C – Verwendung des Evaluierungsberichts (vgl. Anlage A II.3):  
In diesem Teil sollte angegeben werden, wie mit dem Evaluierungsbericht innerhalb der Nationalparkverwaltung und des zuständigen Bundeslandes (bzw. Bundesländer) umge-

gangen wurde.

Der von den Nationalparkverwaltungen ausgefüllte Fragebogen diente als Grundlage für die Erstellung des jeweiligen Einzelberichts.

### **2.2.2 Basisevaluierung**

Ziel der Basisevaluierung war die Erfassung und Überprüfung der Ist-Situation in den beiden neuen Nationalparks Schwarzwald und Hunsrück-Hochwald und der anschließende Abgleich mit den Sollwerten der Qualitätskriterien und -standards. Bei diesen Qualitätskriterien handelt es sich um ein vierstufiges Qualitätsset. Am Anfang steht eine Vision (Stufe 1), d. h. ein gemeinsames Leitbild. Die Themen- und Aufgabenbereiche, in denen zur Umsetzung der Vision Qualitätsstandards erfüllt werden müssen, sind als Handlungsfelder (Stufe 2) formuliert, und zwar

- Handlungsfeld 1: Rahmenbedingungen
- Handlungsfeld 2: Schutz der natürlichen biologischen Vielfalt und Dynamik
- Handlungsfeld 3: Organisation
- Handlungsfeld 4: Management
- Handlungsfeld 5: Kooperation und Partner
- Handlungsfeld 6: Kommunikation
- Handlungsfeld 7: Bildung
- Handlungsfeld 8: Naturerlebnis und Erholung
- Handlungsfeld 9: Monitoring und Forschung
- Handlungsfeld 10: Regionalentwicklung

Jedes Handlungsfeld wird durch verschiedene Kriterien (Stufe 3) näher beschrieben. Jedem Kriterium ist ein Qualitätsstandard (Stufe 4) zugeordnet, der den idealtypischen Soll-Zustand beschreibt, den ein Nationalpark bzw. seine Verwaltung erreichen soll. Da die beiden neuen Nationalparks im Erhebungszeitraum erst am Anfang ihrer Aufbauphase waren, erschien eine Evaluierung anhand des vollständigen Sets von Qualitätskriterien und -standards noch nicht sinnvoll. Aus dem für die Evaluierung der deutschen Nationalparks in den Jahren 2009-2013 entwickelten Erhebungsbogen wurden deshalb nur diejenigen Fragen ausgewählt, die bereits in der Aufbauphase des Nationalparks Aufschluss über die potenzielle zukünftige Erfüllung der Qualitätsstandards geben können. Diese Fragen wurden teilweise überarbeitet und ergänzt.

Die Nationalparkverwaltungen der beiden neuen Nationalparks wurden zu Beginn des Projekts gebeten, eine Selbsteinschätzung ihres Managements abzugeben. Die Antworten bildeten die Grundlage für die Erstellung der beiden Einzelberichte.

## **2.3 Veranstaltungen**

### **2.3.1 Erste PAG-Sitzung (10.11.2015, Berlin)**

Die erste projektbegleitende Arbeitsgruppensitzung fand fristgerecht am 10.11.2015 in der Geschäftsstelle von EUROPARC Deutschland e. V. statt. Neben den Teams beider Teilprojekte nahmen von Seiten des Zuwendungsgebers die Vertreter des BMUB und BfN sowie als Vertreter der AG Nationalparke fünf Nationalparkleiter teil. Ziel im Teilprojekt „Zwischenevaluierung der Nationalparks“ war die Vorstellung und Diskussion der Entwürfe für die Fragebögen (vgl. Kap. 2.2).

Der Inhalt der Fragebögen sowie evtl. erforderliche Änderungsbedarfe wurden detailliert besprochen. Von der AG Nationalparke wurde die Herangehensweise in den Fragebögen für sehr gut befunden. „Der durchaus hohe Arbeitsaufwand sei hier gerechtfertigt, weil es in der Phase fünf Jahre nach der Erhebung gut sei, sich wieder mit den Handlungsempfehlungen auseinanderzusetzen und nachzugehen, wo der Nationalpark mittlerweile stehe“ (vgl. Anlage A III.1, 2). Beschlossen wurde eine kombinierte Befragung der Nationalparkverwaltungen zu beiden Teilprojekten. Ebenfalls berücksichtigt wurden die Bedenken der AG Nationalparke in Bezug auf den Aufwand für das Ausfüllen der Fragebögen, so dass für den Rücklauf ein Monat mehr eingeräumt wurde. Des Weiteren wurde auf Wunsch des Nationalparkamts Vorpommern beschlossen, dass die Nationalparks Jasmund und Vorpommersche Boddenlandschaft die Fragebögen zur Zwischenbewertung zeitversetzt zugeschickt bekommen, da in die Beantwortung der Fragebögen zum Teil dasselbe Personal eingebunden werden musste und nur so ein zeitnaher Rücklauf garantiert werden konnte.

### **2.3.2 Workshops in den Nationalparks (Modul 2)**

Im Anschluss an die in Modul 1 durchgeführte schriftliche Befragung fand in jedem Nationalpark ein Kurzworkshop statt. Als Vorbereitung auf den jeweiligen Vor-Ort-Termin wurden die Angaben der Nationalparkverwaltungen zur Ist-Situation in einem ersten Berichtsentwurf verschriftlicht.

Ziele der Workshops waren:

- Diskussion und Schärfung der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung sowie in den beiden neuen Nationalparks zusätzlich
- Vorstellung der Qualitätskriterien und des Evaluierungsverfahrens sowie
- Geländebegehung mit Schwerpunkt auf charakteristischen Merkmalen sowie laufenden bzw. realisierten Renaturierungs-, Waldumbau- und Pflegemaßnahmen

Um den Aufwand für alle beteiligten Seiten zu minimieren, wurden die Workshops beider Teilprojekte des Verbundvorhabens gebündelt. Sie richteten sich somit in erster Linie an die Mitarbeiter\*innen der Nationalparkverwaltungen sowie die Projektbeteiligten von EUROPARC

Deutschland e. V. und der TU Dresden. In der Regel nahm von Zuwendungsgeberseite ein Vertreter des BMUB bzw. BfN teil. Darüber hinaus war es den Nationalparkverwaltungen freigestellt, weitere Institutionen, vorrangig die Landesumweltministerien, aber auch Nichtregierungsorganisationen und Vertreter anderer Behörden einzuladen. An den Workshops in den beiden neuen Nationalparks nahmen zusätzlich als externer Berater Prof. Dr. Stefan Heiland von der TU Berlin sowie ein Vertreter der AG Nationalparke teil. Letzterer sollte die durch den Tod von Karl Friedrich Sinner entstandene fachliche Lücke ein Stück weit schließen. Das Angebot der AG Nationalparke wurde sehr dankbar angenommen.

Die Workshops in den 14 in den Jahren 2009 bis 2012 evaluierten Nationalparks waren mit einer Dauer von einem Tag angesetzt und wurden wie folgt durchgeführt (Tab. 1):

Tab. 1: Zeitpunkt und Teilnehmende an den im Rahmen der Zwischenerhebung durchgeführten Vor-Ort-Terminen in den 14 Nationalparks

Termin Workshop	Nationalpark	Teilnehmende							
		Nationalparkverwaltung	EUROPAC Deutschland	TU Dresden	BMUB	BfN	Landesumweltministerium	Sonstige Behörden	NGO
09.05.2016	Harz	x	x	x					
11.05.2016	Hainich	x	x	x					
12.05.2016	Kellerwald-Edersee	x	x	x	x				
05.07.2016	Unteres Odertal	x	x	x		x			
12.07.2016	Sächsische Schweiz	x	x	x	x		x	x	
18.07.2016	Bayerischer Wald	x	x	x		x			
19.07.2016	Berchtesgaden	x	x	x					
06.09.2016	Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer	x	x		x				
07.09.2016	Niedersächsisches Wattenmeer	x	x		x				
21.11.2016	Hamburgisches Wattenmeer	x	x						
26.01.2017	Müritz-Nationalpark	x	x		x		x		
08.02.2017	Eifel	x	x		x		x	x	x
22.02.2017	Vorpommersche Boddenlandschaft	x	x			x	x		
23.02.2017	Jasmund	x	x			x	x		

In den beiden neuen Nationalparks sollten die Workshops eine Dauer von 1,5 Tagen haben, da hier zusätzlich die Qualitätskriterien und der Evaluierungsprozess vorgestellt wurden sowie eine kurze Gebietsbesichtigung erfolgte. Die Workshops zur Basiserhebung wurden wie folgt durchgeführt (Tab. 2):

Tab. 2: Zeitpunkt und Teilnehmende an den im Rahmen der Basiserhebung durchgeführten Vor-Ort-Terminen in den beiden neuen Nationalparks

Termin Workshop	Nationalpark	Teilnehmende							
		Nationalparkverwaltung	EUROPARC Deutschland	Externer Berater	BMUB	BfN	AG Nationalparke	Landesumweltministerium	Sonstige Behörden
29./30.05.2017	Schwarzwald	x	x	x	x		x	x	
23./24.08.2017	Hunsrück-Hochwald	x	x	x		x	x	x	x

Die Ergebnisse der Workshops wurden anschließend ausgewertet und vervollständigen die Analyseergebnisse der schriftlichen Befragung.

### 2.3.3 Sitzung AG Nationalparke (17.10.2017, Binz)

Bedingt durch den Tod von Karl Friedrich Sinner boten die Nationalparkleiter an, die dadurch entstandene fachliche Lücke ein Stück weit zu kompensieren und eine Sitzung der AG Nationalparke der Zwischenerhebung zu widmen. Im Fokus sollte die Bewertung des Umsetzungsstandes der Handlungsempfehlungen aus Sicht der Nationalparkleiter stehen. Um bei der inhaltlichen Diskussion stärker ins Detail gehen zu können, gab es vier Gruppen, in denen die Nationalparks thematisch zusammengefasst waren: die Wattenmeer-Nationalparks (3), die Weltnaturerbe-Buchenwald-Nationalparks (4), die Hoch- und Mittelgebirgs-Nationalparks (4) sowie die übrigen Wasser- und Wald-Nationalparks (3). Die Leiter der 14 an der Zwischenerhebung beteiligten Nationalparks bekamen ca. zwei Wochen vorher jeweils den Berichtsentwurf eines anderen Nationalparks zugeordnet, um vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungen den dort erreichten Zwischenstand in den 10 Handlungsfeldern einzuschätzen. Dabei sollte sich an den folgenden Leitfragen orientiert werden:

- Wurde im Erhebungszeitraum viel oder eher wenig erreicht?
- In welchen Handlungsfeldern und Kriterien wurden größere Fortschritte gemacht, in welchen eher geringe oder gar keine?
- Welche Handlungsempfehlungen können und sollen bis nächsten Vollevaluierung vorrangig umgesetzt werden?

In den Gruppen wurden dann die vorbereiteten Einschätzungen zu drei bzw. vier Nationalparks diskutiert und ergänzt. Die Diskussion in den Gruppen moderierten jeweils die beiden aktuellen Sprecher der AG Nationalparke sowie die Projektdurchführenden von EUROPARC Deutschland e. V. Fachliche Unterstützung kam darüber hinaus von den Leitern der beiden neuen Nationalparks. In der gemeinsamen Schlussrunde wurden die drei Leitfragen übergreifend betrachtet sowie insbesondere bewertungsmethodische Fragen erörtert.

Für die weitere Bearbeitung des Bewertungsschrittes lieferte der Beitrag der AG Nationalparke wichtige Impulse. Auch bei den Nationalparkleitern stieß sowohl die Diskussion in den Gruppen als auch die Gesamtschau auf eine positive Resonanz. Insbesondere für die beiden neuen Nationalparks war es interessant zu erfahren, vor welchen Herausforderungen die „gestandenen“ Nationalparks stehen und welche Lösungswege sie beschreiten.

### **2.3.4 Zweite PAG-Sitzung (26.06.2018, Berlin)**

Die zweite projektbegleitende Arbeitsgruppensitzung wurde in Abstimmung mit dem BfN an das Ende der Projektlaufzeit geschoben und fand am 26.06.2018 in der Geschäftsstelle von EUROPARC Deutschland e. V. statt (zu den Gründen der Verschiebung vgl. Einleitung zu Kap. 2). Der Kreis der Teilnehmenden bestand wieder aus den Teams beider Teilprojekte, den Vertretern des BMU und BfN sowie seitens der AG Nationalparke aus zwei Nationalparkleitern. Im Fokus stand die Reflexion beider Teilprojekte aus Sicht der Nationalparks, der Auftragnehmer und -geber. Diskutiert wurden darüber hinaus die weiteren Schritte in Bezug auf die Überarbeitung der Qualitätsstandards und -kriterien, der Bewertungsmethoden und des Ablaufs des Evaluierungsverfahrens.

Das BfN und die AG Nationalparke bewerteten die Zwischenevaluierung als zu aufwendig. Aus ihrer Sicht hätte diese lediglich einen Überblick über die in den einzelnen Nationalparks erreichten Fortschritte bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen geben sollen. EUROPARC Deutschland e. V. begründete sein Vorgehen damit, dass die Systematik und der Umfang der Zwischenbewertung durch das Qualitätskriterienset vorgegeben sei. Der Evaluierungsprozess wird jedoch von allen grundsätzlich für gut befunden. „Der unbefangene Blick von außen sei prinzipiell gut und könne bei konstruktiv formulierter Kritik nur hilfreich sein, sowohl im Innenverhältnis als auch in der Außendarstellung eines Nationalparks“, so die AG Nationalparke (vgl. Anlage A III.3). Alle teilnehmenden Seiten halten eine Standardüberarbeitung für dringend erforderlich (vgl. Kap. 2.4). In den Ressortforschungsplan 2019 (bis 2014 Umweltforschungsplan/UFOPLAN) wurde bereits ein entsprechendes Vorhaben eingestellt (vgl. Kap. 5).

## **2.4 Berichtserstellung (Modul 3)**

### **2.4.1 Zwischenevaluierung**

Die Einzelberichte für die 14 Nationalparks sind einheitlich aufgebaut. Nach einer kurzen Einleitung und Angaben zur Verwendung des Evaluierungsberichts folgt jeweils der zentrale Teil mit der Darstellung und Bewertung des Umsetzungsstandes in den zehn Handlungsfeldern sowie einer abschließenden Gesamtbewertung.



Die Erstellung der Einzelberichte lässt sich grob in zwei Blöcke unterteilen. Der erste Block umfasste die Verschriftlichung der Angaben der Nationalparkverwaltungen aus den Fragebögen in einem ersten Berichtsentwurf, eine erste Rücklaufrunde des Entwurfs, die Klärung offener Fragen und strittiger Punkte auf den Workshops in den 14 Nationalparks sowie die Überarbeitung und Ergänzung der Aussagen im Anschluss an diese. Der dargestellte Umsetzungsstand der Handlungsempfehlungen diente als Grundlage für die anschließende Bewertung des Erreichten bzw. Nichterreichten.

Der zweite Block umfasste die Erarbeitung eines zweiten Berichtsentwurfs für jeden Nationalpark, eine zweite Rücklaufrunde (vgl. Kap. 2.1 Modul 3) sowie die Finalisierung der 14 Einzelberichte. Zunächst wurde separat für jedes der zehn Handlungsfelder der Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen zum Erhebungszeitpunkt Ende Januar 2016 bewertet. Die Bewertung orientierte sich dabei an den in Kap. 2.3.3 genannten Leitfragen. Im Falle der Nichtumsetzung einer Handlungsempfehlung wurde die jeweilige Begründung der Nationalparkverwaltung herangezogen und kritisch kommentiert. Abschließend wurde innerhalb der Handlungsfelder für jedes Kriterium eingeschätzt, inwieweit die Umsetzung der Handlungsempfehlungen zur Erfüllung des jeweiligen Qualitätsstandards beigetragen hat. In die Einschätzung floss mit ein, ob innerhalb der nächsten fünf Jahre bis zur nächsten Vollevaluierung eine Aktivität geplant bzw. beendet wird. In der Gesamtbewertung wurde einleitend jeweils ein zahlenmäßiger und prozentualer Überblick über die Umsetzung der im Durchschnitt 77 Handlungsempfehlungen pro Nationalpark gegeben. Aufgezeigt wurde ebenfalls, ob die Zuständigkeit für die Maßnahmen Einfluss auf deren Umsetzung hatte. Die Auflistung und kurze Wertung der größten Fortschritte, aber auch ggf. der kritischen Punkte zeigt die Quintessenz des Erreichten in den 14 Nationalparks. Abschließend wurden die Themen und Maßnahmen hervorgehoben, die dringend angegangen werden sollten.

Der Zuwendungsantrag sah ursprünglich vor, dass Karl Friedrich Sinner als Fachexperte für Schutzgebietsmanagement und Nationalparks das Evaluierungsteam während der gesamten Zwischenerhebung begleiten und beraten sollte. Sein unerwarteter Tod im März 2017 hinterließ fachlich eine große Lücke, die in der Kürze der Zeit nicht so schnell geschlossen werden konnte. Die AG Nationalparke beschloss deshalb, ihre fachliche Kompetenz zur Verfügung zu stellen und eine ihrer Sitzungen ausschließlich dem Vorhaben zu widmen. Das Angebot wurde vom Evaluierungsteam dankend angenommen (vgl. Kap. 2.3.3). Der Input der Nationalparkleiter stellte einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Interpretation der erreichten Zwischenergebnisse dar und gab dem Evaluierungsteam zusätzliche Sicherheit bei der Formulierung der nationalparkspezifischen Bewertungen.

Entsprechend der Staffelung bei Versand und Rückversand der Fragebögen, Durchführung der Workshops sowie nach Einarbeitung der Ergebnisse der AG-Sitzung wurden auch die zweiten Berichtsentwürfe gestaffelt an die einzelnen NLP-Verwaltungen versandt mit der Bitte um Rück-

sendung der Kommentare innerhalb von vier Wochen nach Erhalt des Berichtsentwurfs. Anschließend erfolgte ggf. eine mündliche Abstimmung einiger weniger offener Punkte und eine letzte Überarbeitung der Berichtsentwürfe. Die Zeitspanne für den Rücklauf und die finale Abstimmung der Berichte fiel sehr unterschiedlich aus und reichte von zwei Wochen bis fünf Monate.

### **2.4.2 Basisevaluierung**

Die Einzelberichte zur Basisevaluierung in den beiden neuen Nationalparks Schwarzwald und Hunsrück-Hochwald besitzen ebenfalls einen einheitlichen Aufbau. Die Einleitung beinhaltet eine kurze Erläuterung des Evaluierungsverfahrens sowie Hintergrundinformationen zum jeweiligen Nationalpark. Im zentralen Teil erfolgt für jedes einzelne Kriterium der zehn Handlungsfelder zunächst die Beschreibung der Ist-Situation und anschließend die Bewertung der Stärken und Schwächen. Kriterienbezogene Handlungsempfehlungen zur Abmilderung der Schwächen und eine zusammenfassende Einschätzung runden den Bericht ab.

Analog zur Zwischenevaluierung lässt sich auch bei der Basisevaluierung die Erstellung der Einzelberichte grob in zwei Blöcke unterteilen. Der erste Block umfasste die Verschriftlichung der Angaben der Nationalparkverwaltungen aus den Fragebögen in einem ersten Berichtsentwurf, eine erste Rücklaufrunde des Entwurfs, die Klärung offener Fragen und strittiger Punkte auf den Workshops sowie die Überarbeitung und Ergänzung der Aussagen im Anschluss an diese.

Der zweite Block umfasste die Erarbeitung eines zweiten Berichtsentwurfs für jeden Nationalpark, eine zweite Rücklaufrunde (vgl. Kap. 2.1 Modul 3) sowie die Finalisierung der beiden Einzelberichte. Zunächst wurde für jedes Kriterium einzeln der dazugehörige Qualitätsstandard mit der Ist-Situation verglichen. Die daraus abgeleiteten Stärken weisen dabei auf das Erreichen des Standards, Schwächen auf Abweichungen vom Standard hin. Da zum Zeitpunkt der Basiserhebung die neu gegründeten Nationalparks bzw. deren Verwaltungen noch nicht alle Qualitätsstandards erfüllen können, zeigen die Ist-Situation und die Stärken-Schwächen-Profile nur diejenigen Aspekte auf, die bereits jetzt bzw. für die weitere Weichenstellung relevant sind. Anschließend wurden für jedes Handlungsfeld erste Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der konstatierten Schwächen formuliert. Das zusammenfassende Fazit listet die wesentlichen Schwächen und die dazugehörigen Handlungsempfehlungen noch einmal kriterienübergreifend auf.

Bei der Basiserhebung war neben Karl Friedrich Sinner als weiterer Fachexperte Prof. Dr. Stefan Heiland vorgesehen, so dass eine kontinuierliche fachliche Begleitung und Beratung des Evaluierungsteams bis zum Schluss gewährleistet war. Hervorzuheben ist hier insbesondere der Input von Prof. Dr. Stefan Heiland zu den Handlungsempfehlungen und zum Fazit.

Die Einzelberichte (Zwischen- und Basiserhebung) umfassen im Durchschnitt ca. 50 Seiten, die Spanne reicht von 33 Seiten bis 67 Seiten. Insgesamt umfassen die Einzelberichte 756 Seiten, sie sind als Anlage 1 Bestandteil des Abschlussberichts. Die Entscheidung über die Freigabe der Einzelberichte obliegt den zuständigen Landesministerien.

## **3 Ergebnisse**

Neben den 16 nationalparkspezifischen Einzelberichten liegt als Ergebnis auch eine zusammenfassende Darstellung der Gesamtsituation zur Zwischenerhebung in den 14 Nationalparks sowie Basiserhebung in den beiden neuen Nationalparks vor. Die beiden folgenden Kapitel entstanden unter der maßgeblichen Federführung von Prof. Dr. Heiland.

### **3.1 Zwischenevaluierung**

Die erste Vollevaluierung der Nationalparks hatte zum Ziel, gleichermaßen bestehende Stärken der Nationalparks wie auch Schwächen zu ermitteln. Die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen sollten in erster Linie der Behebung der Schwächen dienen. Aufgabe der Zwischenevaluierung war es, den Umsetzungsgrad dieser Handlungsempfehlungen zu prüfen, so dass sie sich naturgemäß vor allem mit den festgestellten Schwächen befasste. Alle Nationalparkverwaltungen sind äußerst engagiert und fachlich qualifiziert, so dass weitere Verbesserungen erzielt werden konnten. Bei der überwiegenden Mehrzahl der Handlungsempfehlungen wurde mit der Umsetzung begonnen bzw. wurde die Umsetzung erfolgreich abgeschlossen.

Während der ersten Evaluierung sprach das Evaluierungskomitee für die 14 Nationalparks insgesamt 1.076 Handlungsempfehlungen aus. Die Zahl je Nationalpark lag dabei zwischen 57 und 95, der Durchschnitt bei 77. Art und Umfang der einzelnen Empfehlungen waren dabei sehr unterschiedlich.

#### **Zahl, Anteil und Art umgesetzter Empfehlungen**

Von den 1.076<sup>1</sup> Handlungsempfehlungen wurden bis zum Stichtag der Zwischenevaluierung (Ende Januar 2016)

- vollständig umgesetzt: 249, ca. 23 %
- teilweise umgesetzt: 464, ca. 43 %
- nicht umgesetzt: 357, ca. 33 %.

Dies bedeutet, dass bei 2/3 aller Empfehlungen Umsetzungsschritte begonnen wurden. Bei den teilweise umgesetzten Empfehlungen ist zudem zu beachten, dass darunter in fast allen National-

---

<sup>1</sup> Eine leichte Differenz ergibt sich dadurch, dass zu sechs Handlungsempfehlungen von den Nationalparkverwaltungen keine Angaben zum Umsetzungsstand gemacht wurden.

parks auch regelmäßig anfallende und daher dauerhaft zu bearbeitende Maßnahmen fallen, so dass die tatsächliche Situation positiver ist als es in den reinen Zahlen zum Ausdruck kommt. Diese Zahlen sind jedoch mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, da zum einen die Bewertungsstufen sehr grob sind und zum anderen die Handlungsempfehlungen sehr unterschiedlich ausfielen.

Für die einzelnen Nationalparks ergibt sich folgendes Bild:

- Zahl und Anteil (%) vollständig umgesetzter Empfehlungen: 6 – 35 (Durchschnitt 18); die Prozenspanne liegt bei 11% – 38%; die Nationalparks verteilen sich relativ gleichmäßig über diese Prozenspanne, mit einem leichten Schwerpunkt zwischen 11 % und 21 % (7 der 14 Nationalparks)
- Zahl und Anteil (%) teilweise umgesetzter Empfehlungen: 6 – 57 (Durchschnitt 33); die Prozenspanne reicht von 11 % bis 62 %, wobei bis auf eine Ausnahme alle Nationalparks einen Umsetzungsgrad von mindestens 35 % aufweisen, 5 liegen bei oder über 50 %
- Zahl und Anteil (%) nicht umgesetzter Empfehlungen: 6 – 45 (Durchschnitt 26); die Prozenspanne reicht von 7 % bis 79 %; 11 Nationalparks haben zwischen 20 % und 40 % der Empfehlungen bisher nicht umgesetzt.

Ob eine Handlungsempfehlung umgesetzt wurde, könnte davon abhängen, ob diese in alleiniger Zuständigkeit und Befugnis der Nationalparkverwaltung liegt oder ob weitere Akteure beteiligt werden müssen oder gar ausschließlich dafür zuständig sind (z. B. der Bund, die jeweils zuständigen Landesministerien, die Träger der Bildungseinrichtungen, Kommunen und Landkreise im Nationalparkumfeld). Ein solcher Zusammenhang lässt sich nicht über alle Nationalparks hinweg belegen: Bei 3 Nationalparks ist der Anteil vollständig umgesetzter Empfehlungen unabhängig von dieser Unterscheidung. In 6 Nationalparks liegt der Anteil der umgesetzten Empfehlungen in alleiniger Zuständigkeit der Nationalparkverwaltung deutlich höher als der Durchschnitt des jeweiligen Nationalparks (um 5 bis 18 Prozentpunkte), in 5 Nationalparks aber auch deutlich niedriger (um 9 bis 18 Prozentpunkte).

Vornehmlich umgesetzt werden sollten solche Handlungsempfehlungen, denen in der Erstevaluierung eine hohe (zeitliche) Priorität beigemessen wurde. In lediglich 4 Nationalparks liegt jedoch der prozentuale Anteil vollständig umgesetzter prioritärer Empfehlungen über dem Durchschnitt aller Empfehlungen (5 bis 17 Prozentpunkte), in 6 Nationalparks lässt sich kaum ein Unterschied feststellen, 4 Nationalparks weisen hier unterdurchschnittliche Werte auf, d. h. der Anteil umgesetzter Empfehlungen mit mittlerer und geringer zeitlicher Priorität ist dort höher als jener mit hoher Priorität. Einen Überblick über den Anteil umgesetzter Empfehlungen nach Prioritäten gibt Abb. 2.

Inhaltlich legten fast alle Nationalparks mit wenigen Ausnahmen einen Schwerpunkt auf das Handlungsfeld 2 „Schutz der natürlichen biologischen Vielfalt und Dynamik“, in dem sie überdurchschnittliche viele Handlungsempfehlungen umsetzten und entsprechende Erfolge erreichen konnten. Dies betraf insbesondere die Erhöhung des Anteils der Naturdynamikzone<sup>2</sup> in 6 Nationalparks, die Reduzierung des Wildtiermanagements in 4 Nationalparks sowie Erfolge bzw. Reduzierung von Waldumbaumaßnahmen ebenfalls in 4 Nationalparks.

### Umsetzungsstand der Handlungsempfehlungen in den 14 Nationalparks

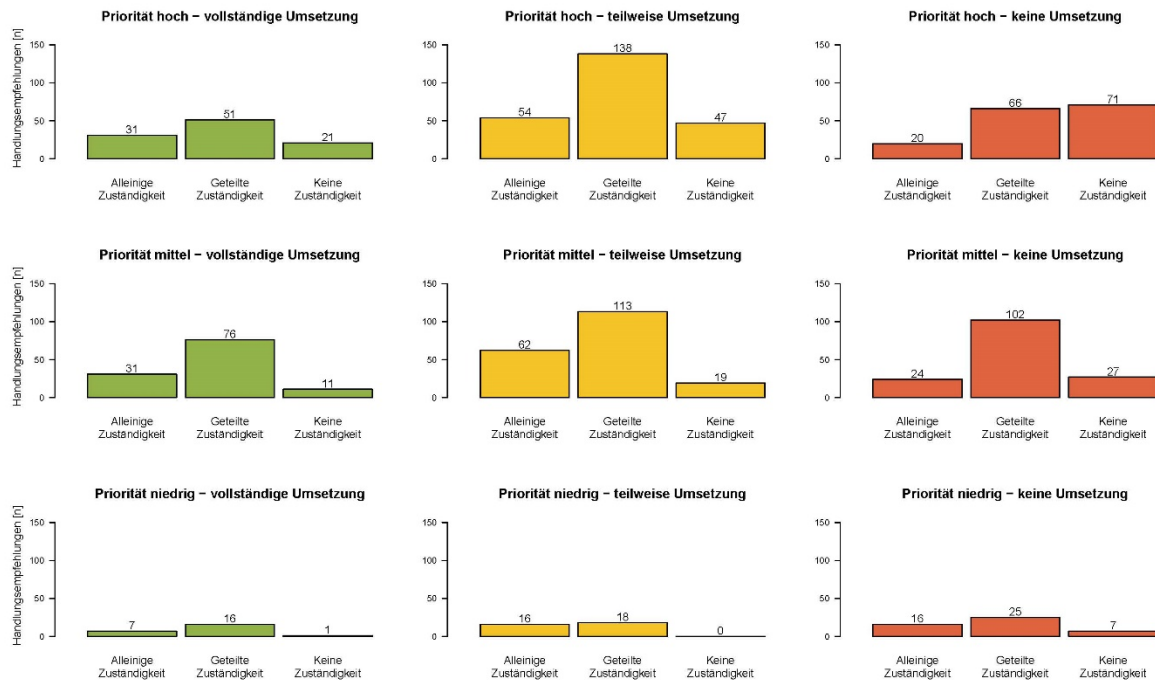


Abb. 2: Umsetzung der Handlungsempfehlungen in den 14 Nationalparks bis zum Erhebungszeitpunkt Ende Januar 2016.

Jeweils mehrere Nationalparks konnten überdurchschnittlich viele Handlungsempfehlungen in den Handlungsfeldern 4 „Management“, 6 „Kommunikation“, 7 „Bildung“, 8 „Naturerlebnis und Erholung“ sowie 9 „Monitoring und Forschung“ umsetzen. In Handlungsfeld 4 „Management“ betraf dies vor allem Abbau und Einschränkungen von Nutzungsrechten, was wiederum zu Erfolgen in Handlungsfeld 2 „Schutz der natürlichen biologischen Vielfalt und Dynamik“ beiträgt. Bemühungen im Handlungsfeld 6 „Kommunikation“ führten zur Verbesserung der zielgruppenspezifischen Botschaften der Nationalparks und zu ihrer besseren Außenwahrnehmung. In den Handlungsfeldern 7 „Bildung“ und 8 „Naturerlebnis und Erholung“ wurden v. a. entsprechende Angebote, darunter auch barrierefreie, ausgebaut, was teils ebenfalls zu einer besseren Außenwirkung und Akzeptanz der Nationalparks beitrug.

<sup>2</sup> In den Nationalparks unterschiedlich auch als Natur-/Prozessschutz- oder Kernzone bezeichnet.

Eine geringere Umsetzungsquote findet sich in den Handlungsfeldern 1 „Rahmenbedingungen“ und 3 „Organisation“. Diese sind für die Arbeit der Nationalparkverwaltungen von zentraler Bedeutung, da sie maßgeblich die Handlungsmöglichkeiten auch in anderen Handlungsfeldern beeinflussen. Allerdings sind Verbesserungen für die Nationalparkverwaltungen in diesen Handlungsfeldern oft nur schwer zu erreichen, da hier vielfach andere Akteure über die erforderlichen Entscheidungsbefugnisse verfügen oder rechtliche, politische und finanzielle Grenzen gesetzt sind. Durch den Ankauf von Flächen, organisatorische Verbesserungen und Neuordnungen oder eine verbesserte Personalausstattung konnten einzelne Nationalparks jedoch auch hier Erfolge verzeichnen. Erfolge in den Handlungsfeldern 5 „Kooperation und Partner“, 9 „Monitoring und Forschung“ sowie 10 „Regionalentwicklung“ sind je nach Nationalpark in unterschiedlichem Maße ebenfalls zu verzeichnen.

Die im Zeitraum 2015 bis 2018 durchgeführte Zwischenevaluierung zeigte, dass die Erstevaluierung der deutschen Nationalparks (2009 – 2012) wichtige Veränderungen anstieß und förderte. Die Evaluierung hat somit einen großen Impuls für die Verbesserung der Nationalparkqualität in Deutschland geleistet. Dass innerhalb einer kurzen Zeit von 5 – 7 Jahren alle Handlungsempfehlungen vollständig umgesetzt werden (können), war realistischer Weise nicht zu erwarten. Zudem kann festgehalten werden, dass die Evaluierung ihr weiteres Ziel erreichte, den Nationalparkverwaltungen Stärken und Schwächen aus externer Sicht aufzuzeigen, ihnen Hinweise zu geben sowie sie in ihrer weiteren Arbeit zu unterstützen.

### **Weiterer Handlungsbedarf**

Entsprechend den noch nicht oder nur teilweise umgesetzten Handlungsempfehlungen bleiben in allen Nationalparks unterschiedlich zahlreiche und unterschiedlich gravierende Defizite bestehen, die sich über alle Handlungsfelder erstrecken. Als besonders bedeutsam können verbleibende Schwächen in den Handlungsfeldern 1 – 4 betrachtet werden, da sie sich entweder entscheidend auf andere Handlungsfelder auswirken können (HF 1 – 3) oder den zentralen Schutzzweck des Nationalparks betreffen (HF 2).

Hinsichtlich Handlungsfeld 1 „Rahmenbedingungen“ ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass 6 Nationalparkverwaltungen nach wie vor nicht über erforderliche Zuständigkeiten verfügen, etwa als Untere Fischerei-, Jagd, Wasser-, Forst- oder Naturschutzbehörde. 4 Nationalparks weisen nicht die laut IUCN erforderliche Mindestgröße von 10.000 ha auf, einer davon ist zusätzlich in zwei Teilgebiete zerschnitten.

In Handlungsfeld 2 „Schutz der natürlichen biologischen Vielfalt und Dynamik“ ist trotz der erzielten Erfolge in einigen Nationalparks nicht absehbar, wie der spätestens nach 30 Jahren zu erreichende 75 %-Anteil der Naturdynamikzone an der Gesamtfläche des Nationalparks erreicht werden soll. Ein Problem stellt dabei in mehreren Nationalparks das Wildtiermanagement dar, vereinzelt auch der zu stark forstlich geprägte Waldumbau.

Auf Naturnähe, Großräumigkeit und ökosystemare Vernetzung als wesentliche Kriterien in Handlungsfeld 2 wirken sich die in Handlungsfeld 4 thematisierten Nutzungen aus. Solche existieren in allen Nationalparks nach wie vor, in einigen in sehr gravierender Form, z. B. in Form eines Trainingszentrums der Bundespolizei, durch Freizeitverkehr, ein übermäßig dichtes Wegenetz, Fischerei, Erdölförderung oder Überflugrechte. Die Einflussmöglichkeiten der Nationalparkverwaltungen sind bei einigen der genannten Nutzungen allerdings z. T. äußerst gering. In einigen wenigen Nationalparks beeinträchtigen zudem ein nicht existierender Nationalparkplan bzw. eine nicht rechtzeitig erfolgte Fortschreibung die Arbeit der Nationalparkverwaltungen.

Eines der grundlegenden, bereits in der Evaluierung ab 2009 sichtbar gewordenen Probleme besteht weiterhin in der unzureichenden Personalausstattung von Nationalparkverwaltungen, die teilweise auch die Ranger mit einschließt. Dies trifft auf viele Nationalparks – jedoch in unterschiedlicher Intensität – zu, liegt die Zahl der Mitarbeiter\*innen doch zwischen knapp 20 und ca. 200. Auch in besser ausgestatteten Nationalparkverwaltungen kommt es jedoch vor, dass einzelne Stellen nicht oder nicht mit Personen mit der erforderlichen Qualifikation besetzt werden können. Es muss daher abschließend darauf hingewiesen werden, dass neben der Organisationsstruktur die Personalausstattung die entscheidende Stellschraube ist, wenn man die in allen Handlungsfeldern einmal erreichten Erfolge verstetigen und Defizite beheben will.

### **3.2 Basisevaluierung**

Für die 2014 bzw. 2015 eingerichteten Nationalparks Schwarzwald und Hunsrück-Hochwald wurde eine Basisevaluierung durchgeführt, für die die Anzahl der Fragen und Kriterien einer Vollevaluierung reduziert wurde. Es wurden v. a. solche Kriterien und Fragen ausgewählt, für die sich nach kurzer Zeit bereits Aussagen treffen lassen oder die von besonderer Bedeutung für die künftige Entwicklung des Nationalparks sind.

In beiden Fällen zeigte sich, dass beide Nationalparkverwaltungen aufgrund ihrer engagierten, systematischen und zielorientierten Arbeitsweise in der kurzen Zeit seit Gründung der Nationalparks bereits erhebliche Erfolge erzielen konnten, wenngleich – wie nicht anders zu erwarten – auch Schwächen und Defizite verbleiben.

Der Nationalpark Schwarzwald ist aufgrund der starken finanziellen und personellen Ausstattung durch das Land insbesondere in jenen Handlungsfeldern hervorragend aufgestellt, die die Organisation der Nationalparkverwaltung sowie die sich daraus ergebenden Handlungsmöglichkeiten betreffen. Um die bisher sehr gute Arbeit fortsetzen und die erreichten Fortschritte langfristig sichern zu können, bedarf es der dauerhaften Erhaltung dieser Ausstattung des Nationalparks. Weiterer Verbesserungsbedarf besteht insbesondere in den Handlungsfeldern 1 und 2 und dort, wo Zustand oder Gefährdung der Schutzgüter des Nationalparks unmittelbar angesprochen sind.

Die Verwaltung des Nationalparks Hunsrück-Hochwald ist finanziell und personell schwächer aufgestellt als jene im Schwarzwald, was zwangsläufig Konsequenzen für die Erfüllung der vielfältigen und steigenden Aufgaben hat. Nichtsdestotrotz kann der Nationalpark in vielen Handlungsfeldern auf sehr gute Ergebnisse und eine sehr zufriedenstellende Situation verweisen. Probleme sind von der Nationalparkverwaltung bereits identifiziert und werden im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten intensiv bearbeitet. Einige Schwächen sind grundsätzlicher Art, sie resultieren aus den naturräumlichen Voraussetzungen und der Abgrenzung des Nationalparks, aus Festlegungen des Staatsvertrags sowie der personellen und finanziellen Ausstattung der Nationalparkverwaltung. Insbesondere Letztere ist aber entscheidend für eine erfolgreiche Arbeit in allen Handlungsfeldern des Nationalparks.

## **4 Reflexion der Evaluation**

Der Abschlussbericht des F+E-Vorhabens „Anwendung von Qualitätskriterien und -standards zur Evaluierung der Nationalparke“ konstatierte, dass mit „der Entwicklung von Qualitätskriterien und -standards und ihrer Anwendung im Rahmen der erstmaligen Evaluierung der deutschen Nationalparks [...] ein Durchbruch im Qualitätsmanagement der deutschen Nationalparks erreicht“ wurde (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 b, 21). Nach der Vollevaluierung (2009 – 2012) ist mit der Zwischenevaluierung (2015 – 2018) ein weiteres Element des Evaluierungsprozesses erstmalig erprobt worden. Sowohl die Basis- als auch die Zwischenevaluierung haben erneut bestätigt, dass die Anwendung der Qualitätskriterien und die Verfahrensweise zur Überprüfung des Managements in Nationalparks eine hohe Wertschätzung erfahren und eine wichtige Stütze darstellen, die Effektivität des Schutzgebietsmanagements weiter zu verbessern. In Kap. 4.1 werden deshalb die wichtigsten Erfolgsfaktoren dargestellt.

Da der Prozess erstmals durchlaufen wurde, verwundert es jedoch nicht, dass trotz eines insgesamt sehr positiven Resümees eine Reihe von Schwächen aufgetreten ist, die einer Optimierung bedürfen. Sie sind für die Vollevaluierung sehr gut dokumentiert (HEILAND 2012 a, b; EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 b) und werden im vorliegenden Bericht um Schwächen der Zwischenevaluierung ergänzt. Dabei beschränkt sich der Abschlussbericht auf drei zentrale Aspekte, die Qualitätskriterien und -standards inkl. der Abfrage ihres Erfüllungsgrades in den Fragebögen, die Bewertung sowie den Ablauf bzw. das Verfahren der Evaluierung.

### **4.1 Erfolgsfaktoren**

Nach Einschätzung der Prozessbeteiligten verlief die Vollevaluierung überwiegend erfolgreich und wurde grundsätzlich positiv bewertet (HEILAND 2012 a; EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 b). Die Ergebnisse der Vollevaluierung zeigten erstmalig ein umfassendes Bild der Stärken



und Schwächen der deutschen Nationalparks, ohne dabei ein vergleichendes Ranking durchzuführen. Damit trug sie der individuellen Situation der Nationalparks etwa hinsichtlich ihres Alters, ihrer Größe, Kultur- und Nutzungsgeschichte oder nach wie vor bestehenden Nutzungen Rechnung und entsprach damit auch dem nachdrücklichen Votum der LANA (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 b, 20). Neben dem Informationsgewinn über die Gesamtsituation der deutschen Nationalparks bewirkte die Vollevaluierung auch die Steigerung der politischen Wahrnehmung und Bedeutung der Nationalparks, die Intensivierung der Selbstreflexion der Parks, die Förderung von Kommunikation und Vernetzung sowie einen Mehrwert für die Öffentlichkeitsarbeit (HEILAND 2012 a, 7).

Der Abschlussbericht zur Vollevaluierung identifizierte folgende Erfolgsfaktoren (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 b, 20):

- Politisch breite Unterstützung von Bund und Ländern sowie freiwillige Mitwirkung aller Nationalparks
- Gute Aussagekraft der Standards als Soll eines „idealen“ Nationalparks und Eignung als Bezugsgröße für eine Situationsbestimmung der Parks sowie Messung der Effizienz ihres Managements
- Hohe Praktikabilität und gute Aussagekraft des Tools Online-Fragebogen (der jedoch ebenfalls einer Überarbeitung bedarf) und der hieraus generierten Angaben und ihrer „Übersetzung“ in Büroberichte über die Ist-Situation der Nationalparks
- Fachliche Begleitung durch ein externes, multidisziplinär besetztes Komitee mit hoher Expertise und unabhängigem Blick von außen auf die Nationalparks
- Vor-Ort-Termine des Komitees mit Gebietsbereisung und intensivem Dialog mit Nationalparkverwaltungen, Vertretern der Landesministerien und von Interessensvertretern aus dem Parkumfeld vermitteln – ergänzend zu den Angaben aus dem Online-Fragebogen und den Büroberichten – ein differenziertes Bild über die Nationalparks
- Komitee-Berichte als fachlich fundierte und im Zuge eines intensiven Abstimmungsprozesses gemeinsam erarbeitete abschließende Einschätzung des Komitees über die Managementeffektivität der Nationalparks gegenüber Bund, Land und Parks – einschließlich konkret adressierter, priorisierter Handlungsempfehlungen an verschiedenste Akteure
- Hohes (z. T. ehrenamtliches) Engagement aller Beteiligten insbesondere im Rahmen der Redaktion der Komitee-Berichte sowie bei der Mitwirkung an weiteren Ergebnissen des F+E-Vorhabens (englische Broschüre, Querschnittauswertung, Artikel für „Natur und Landschaft“)
- Hohe Professionalität, hoher Sachverstand und Verlässlichkeit in der Koordination des Gesamtprozesses durch EUROPARC Deutschland e. V.

Die bei der Zwischenevaluierung abgefragte Verwendung der Evaluierungsberichte sowie der daraus gezogenen Konsequenzen (vgl. Kap. 2.2.1) fiel sehr unterschiedlich aus. In ca. zwei Drittel der Bundesländer gab es eine große politische Wahrnehmung und einen intensiven Umgang mit den Evaluierungsberichten. Für wenige Bundesländer trifft dies nicht zu. Dennoch sind auch in diesen Bundesländern Verbesserungen zu verzeichnen bzw. hat sich die Situation nicht erheblich verschlechtert. In wenigen Bundesländern traten nach der Erstevaluierung z. T. erhebliche Verschlechterungen auf. Insbesondere betraf dies die Personal- und Finanzausstattung sowie die Umsetzung des Prozessschutzziels. Eine entscheidende Rolle spielten dabei meist äußere Einflüsse und Zuständigkeiten.

Auch den Berichten zur Zwischenevaluierung wird vom BfN und den Nationalparks eine hohe Qualität attestiert. Der unbefangene Blick von außen sei prinzipiell gut und könne bei konstruktiv formulierter Kritik nur hilfreich sein, sowohl im Innenverhältnis als auch in der Außendarstellung eines Nationalparks. Die Anwendung der Qualitätskriterien und die Verfahrensweise zur Überprüfung des Managements in Nationalparks erfahren damit auch weiterhin eine hohe Wertschätzung. Die Prozessbeteiligten empfehlen deshalb, die Instrumente und Verfahren auch bei einer Folgeevaluierung erneut anzuwenden. Sie bedürfen jedoch im Vorfeld einer kritischen Überarbeitung.

## **4.2 Optimierungsbedarf**

### **4.2.1 Qualitätskriterien und -standards**

Die im Rahmen des F+E-Vorhabens „Anwendung von Qualitätskriterien und -standards zur Evaluierung der deutschen Nationalparke“ durchgeführte Analyse der Schwächen der Vollevaluierung konstatierte in Bezug auf die Qualitätskriterien und -standards eine Reihe von Schwächen, die im Folgenden verkürzt wiedergegeben werden (HEILAND 2012 b; vgl. dort auch konkrete Beispiele):

- Unklare Abgrenzung zwischen Handlungsfeldern und Standards
  - Die Kriterien sind nicht frei von Redundanzen.
  - Schwierig ist der Umgang mit Querbezügen zwischen den Handlungsfeldern, die bis jetzt nur in den Handlungsfeldern gelten, in denen sie angesprochen werden, wodurch eine Darstellung der Zusammenhänge schwierig ist.
  - In manchen Fällen stimmen die Bezeichnung des Kriteriums und die durch den Standard abgefragten Inhalte nicht überein.
- Keine exakte Prüfung bzw. Darstellung der Standards
  - Über die Standards und deren einzelne Kriterien hinaus treffen die Berichte zu den einzelnen Nationalparks weitere Aussagen, die sich nicht unmittelbar in den Kriterien der Standards wiederfinden, für diesen aber durchaus von Bedeutung

sind. Insofern beziehen sich die Aussagen nicht immer ausschließlich auf den Wortlaut der Standards, sondern gehen auch darüber hinaus.

- Fehlende Passung zwischen Handlungsfeld und Kriterium bzw. Kriterium und Standard
  - Viele „weiche“ Standards lassen sich nicht ohne erheblichen Aufwand operationalisieren und nachweisen. Daraus folgt eine mangelnde Erhebbarkeit von Teilen der Standards.

Bei der Basisevaluierung der beiden neuen Nationalparks bestätigten sich die genannten Schwächen erneut. Zudem zeigte sich, dass aktuelle Herausforderungen nur zum Teil abgebildet werden. Dazu zählen die Themen Zerschneidung, Wildbestandsregulierung, Borkenkäferbekämpfung, Wildnis, sozioökonomisches Monitoring, Barrierefreiheit und Inklusion.

Auch die Zwischenevaluierung verdeutlichte, dass die Standards im Hinblick auf die zentrale Zielstellung der Nationalparks „Natur Natur sein lassen“ und damit in Zusammenhang stehender Aspekte der natürlichen Dynamik zu schärfen sind. Die bisher nicht erfolgte Definition wichtiger Termini wie Naturnähe, Prozessschutz und Wildtiermanagement in den Qualitätsstandards und -kriterien erschwerte ein einheitliches Verständnis und stellte eine Fehlerquelle bei der Bewertung dar.

Bei den Online-Fragebögen zur Vollevaluierung sind ebenfalls mehrere Schwächen zu benennen. So passen einige Fragen nicht zu den Kriterien, Kriterien tauchen im Standard nicht auf und es erfolgt z. T. eine falsche Zuordnung von Fragen. Es gibt eine Vielzahl von Fragen zu einzelnen Kriterien, die jedoch nicht 1:1 im Standard auftauchen. Dementsprechend wurden die Antworten von den jeweiligen Mitgliedern des Evaluierungs-Komitees unterschiedlich behandelt bzw. gar nicht. Standards und Kriterien zu Standards wurden nicht stringent und einheitlich abgefragt, so dass sich bei einem Standard Aussagen zu unterschiedlichen Kriterien finden lassen, niemals aber alle gleichermaßen (vgl. HEILAND 2012 b). Im Falle einer Überarbeitung der Qualitätskriterien und -standards ist deshalb auch die Aussagekraft der Fragen in Bezug auf den zugrundeliegenden Standard zu überprüfen sowie die Sinnhaftigkeit und Praktikabilität der vorgegebenen Antwortkategorien (HEILAND 2012 a, 15). Angesichts einer Selbstevaluation der Nationalparks sind auch der Umfang und die Aussagekraft der durch den Online-Fragebogen generierten Daten sowie deren Validität kritisch zu diskutieren.

#### **4.2.2 Bewertung**

Sowohl die Bewertung im Rahmen der Voll- als auch der Zwischenevaluierung offenbarte methodische Schwächen. Im Vorfeld der nächsten Folgevaluierung sollte deshalb zwingend die Bewertungsmethodik überarbeitet werden.

HEILAND (2012 b) konstatierte für die Vollevaluierung die folgenden Schwächen: Die einzelnen Mitglieder der Evaluierungskomitees verfügten nur begrenzt über einen Gesamtüberblick und über eine genaue Vorgabe, was wie zu prüfen ist. Das führte z. T. zu uneinheitlichen oder widersprüchlichen Bewertungen, die wiederum die anschließende Querschnittsauswertung erschwerten. Aufgrund der variierenden Zusammensetzung der Evaluierungskomitees konnten Unterschiede in der Aussagentiefe der Evaluierungsberichte und an einzelnen Stellen auch voneinander abweichende Einschätzungen nicht immer vermieden werden. Die Benennung der Stärken und Schwächen eines Nationalparks stand nicht immer in Bezug zur Beschreibung der Ist-Situation. Zum Teil wurden in der Bewertung Aspekte thematisiert, die in der Ist-Situation nicht erwähnt und folglich nicht aus ihr ableitbar sind. In den Evaluierungsberichten wurden einerseits Sachverhalte beschrieben, die durchaus sinnvoll sind, aber im Standard als solches nicht genannt sind. Andererseits wurden nicht exakt die vom Standard geforderten Angaben geprüft bzw. sie tauchen in den Evaluierungsberichten nicht auf. Aus der Bewertung wurden nicht immer einheitliche, stringente und nachvollziehbare Handlungsempfehlungen abgeleitet. Die in Bezug auf die Umsetzung der Handlungsempfehlungen festgelegten Prioritäten (hoch, mittel, gering) wurden lediglich über die zeitliche Rangfolge (bis wann soll etwas erfolgen), also über die „Dringlichkeit“ bestimmt, nicht jedoch über die „Wichtigkeit“ (inhaltlich). Die Handlungsempfehlungen richteten sich überwiegend – aber keineswegs ausschließlich – an die Nationalparkverwaltungen, aber ebenso auch an die zuständigen Landesministerien und -regierungen, Gemeinden, Fördervereine etc. Hier wäre ein stärkerer Adressatenbezug der Handlungsempfehlungen hilfreich.

Die genannten Schwächen bei der Bewertung in der Vollevaluierung führten zu Folgeschwächen bei der Bewertung in der Zwischenevaluierung. Die Handlungsempfehlungen waren zum Teil sehr umfassend und komplex, so dass die Bewertung, z. B. bei einer aus mehreren Maßnahmen bestehenden Empfehlung, oftmals nicht eindeutig zuzuordnen war. Zudem war die Vergleichbarkeit der Fortschritte schwierig, da im Vorfeld die drei Umsetzungsstufen nicht klar definiert wurden und somit zum Teil ein relativ großer Interpretationsspielraum vorhanden war. Als problematisch erwies sich auch die Einschätzung des Umsetzungsstandes bei dauerhaften Maßnahmen.

Aufgrund der Mehrfachnennung von Handlungsempfehlungen mit jeweils neuer Nummerierung bei zum Teil mehreren Qualitätskriterien und -standards kam es zu Redundanzen mit Auswirkung auf die statistische Auswertung der Umsetzungsquote. Fortschritte in Bezug auf die Erfüllung der Qualitätsstandards waren zum Teil schwierig zu bewerten, weil die Handlungsempfehlungen nicht immer den Kern der Standards betrafen. Dies gilt auch schon für Teile des Fragebogens bzw. für einzelne Standards, die deshalb schwer zu überprüfen waren. Eine Bewertung fiel umso leichter, je umfassender die Datenauskunft der Nationalparkverwaltungen war. Zum einen variierten Volumen und Detailschärfe der Angaben zum Umsetzungsstand der Handlungsempfehlungen in den Fragebögen erheblich. Zum anderen fassten die Nationalparkverwaltungen mehrere Handlungsempfehlungen zusammen und füllten nur einen gemeinsamen Fragebogen aus. Dies erschwerte die Auswertung, da der Bezug der Angaben zu den verschiedenen Hand-

lungsempfehlungen ohne Nachrecherche und Vergleich mit anderen Angaben nicht nachvollziehbar war. Bei rund der Hälfte der Nationalparks mussten deshalb z. T. umfangreichen Angaben nachgereicht und ebenfalls bewertet werden. Aufgrund der geschilderten Problematik der teilweise unvollständigen oder nicht präzise auswertbaren Erhebungsmaterialien konnten wesentliche Angaben zum Umsetzungsstand der Handlungsempfehlungen erst auf den Workshops oder durch die Nachlieferung von Antworten sogar erst im Anschluss an die Workshops erhoben werden. Zur Behebung etwaiger Verständnisfehler wurde deshalb eine zweite Rückkopplungsrunde der Evaluierungsberichte mit den Nationalparkverwaltungen notwendig, die den Evaluierungsprozess jedoch verlängerte. Der zweite und wesentlichere Grund für eine erneute Rückkopplungsrunde lag in der Bewertung des Umsetzungsstandes der Handlungsempfehlungen durch das Evaluierungsteam. Durch eine Rückkopplung des Kapitels „Bewertung“ mit den Nationalparkverwaltungen ließen sich sowohl Fehlinterpretationen, die aufgrund ggf. nicht vollständig bekannter Sachlage entstanden, als auch Formulierungen, die ggf. auf unbekannt Weise im politischen und öffentlichen Umfeld des Nationalparks schädlich wirken können, vermeiden. Den Nationalparkverwaltungen und fallweise involvierten Landesministerien wurde dadurch eine Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt, die akzeptanzfördernd für das Vorhaben und seine Ergebnisse wirkte. Das Evaluierungsteam in seiner Rolle als externer Gutachter behielt sich dabei vor, je nach Sachlage die Anmerkungen der Nationalparkverwaltungen anzunehmen oder auch nicht. Die Systematik und der Umfang der Zwischenevaluierung waren durch das Qualitätskriterienset zum Teil zwar vorgegeben, dennoch fiel die Zwischenevaluierung insgesamt zu aufwendig aus.

### **4.2.3 Evaluierungsverfahren**

Der Turnus umfasste bisher eine Vollevaluierung der deutschen Nationalparks (2009 – 2012) sowie eine Zwischenevaluierung des Umsetzungsstandes der Handlungsempfehlungen nach ca. 5-7 Jahren (2015 – 2018). Der Vollevaluierung vorausgegangen war die Erarbeitung von Qualitätskriterien und -standards (2005 – 2008), die als Soll-Zustand für die Überprüfung der Nationalparks dienten. Eine erneute Vollevaluierung soll ca. 10 Jahre nach der ersten Evaluierung bzw. 5 Jahre nach der Zwischenevaluierung erfolgen.

Die Zwischenevaluierung verdeutlichte, dass die Vollevaluierung wichtige Veränderungen anstieß bzw. förderte. Innerhalb von 5-7 Jahren ist eine vollständige Umsetzung aller Handlungsempfehlungen unrealistisch. Das Ziel der Evaluierung, Stärken und Schwächen der Nationalparks aus externer Sicht aufzuzeigen, Impulse zu setzen sowie die Nationalparkverwaltungen in ihrer Arbeit zu unterstützen, konnte aber erreicht werden. Sowohl Voll- als auch Zwischenevaluierung waren für alle Beteiligten, insbesondere die Nationalparkverwaltungen, mit einem hohen zeitlichen und personellen Aufwand verbunden. Der Prozess der Erfassung/Befragung und Bewertung sollte stringenter und formalisierter gestaltet sowie stärker an den Standards und Einzelkriterien ausgerichtet werden. Die lange Dauer der Evaluierungen hatte Auswirkungen auf die Aktualität der Aussagen. Eine iterative Reflexion und Optimierung einzelner Prozesselemente ist deshalb zwin-

gend erforderlich. Ein zehnjähriger Evaluierungsturnus – ggf. mit kurzer Zwischenabfrage der Ist-Situation und Erstellung eines kurzen Berichts – wird von den Nationalparks deshalb als ausreichend eingeschätzt.

Bei der Vollevaluierung hat sich ein Evaluierungskomitee bewährt. Ihm gehörten der Bund (BMUB, BfN), Vertreter der LANA, der AG Nationalparke, der Wissenschaft, von NGO's sowie EUROPARC Deutschland e. V. an. Bedingt durch die multidisziplinäre Zusammensetzung gab es eine hohe Fachkompetenz über Nationalparks, so dass erstmalig eine objektive und fundierte Einschätzung über das Qualitätsmanagement in dieser Schutzgebietskategorie getroffen werden konnte (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 b, 5). Der Teilnehmerkreis ließe sich noch um lokale Experten aus dem Nationalparkumfeld sowie weitere NGO's erweitern. Bei der Vollevaluierung führte die Komplexität und Eigendynamik des Evaluierungsverfahrens phasenweise zu einer hohen Arbeitsbelastung, insbesondere für die ehrenamtlich tätigen Mitglieder des Evaluierungskomitees sowie die Projektkoordination bei EUROPARC Deutschland e. V. (EUROPARC DEUTSCHLAND E. V. 2013 b, 5). Auch bei Folgeevaluierungen sollte ein Evaluierungskomitee die Redaktionsverantwortung wahrnehmen, allerdings mit deutlich geringerer Arbeitsbelastung (HEILAND 2012 a, 11). Zu diskutieren ist die Anwendung eines Online Collaboration Tools für die Redaktion der Evaluierungsberichte.

## **5 Ausblick**

Wichtig ist nun, den einmal eingeschlagenen erfolgreichen Weg ebenso erfolgreich fortzusetzen. Es steht jedoch zu vermuten, dass die Evaluierung auch künftig nur dann auf die Akzeptanz der Nationalparkverwaltungen sowie der zuständigen Länderministerien treffen wird, wenn der Evaluierungsprozess entsprechend optimiert wird (vgl. Kap. 4.2). Vor der nächsten Vollevaluierung sollten deshalb deren Ablauf, Umfang und Inhalte bis hinunter zu den einzelnen Fragen und Antwortmöglichkeiten auf den Prüfstand gestellt und weiterentwickelt werden. Aus den Schwächen des Evaluierungsprozesses (2009 – 2012, 2015 – 2018) und den von den Prozessbeteiligten angeregten Verbesserungsvorschlägen können u. a. folgende Punkte abgeleitet werden:

- Überarbeitung der Qualitätsstandards, der zugehörigen Kriterien und Fragen im Hinblick auf innere Konsistenz, d. h. auf klaren Bezug der Kriterien und Fragen zum Qualitätsstandard
- Zusammenfassung bzw. Neusortierung einzelner Handlungsfelder oder Qualitätsstandards zur Vermeidung von Unklarheiten, Redundanzen und Überschneidungen
- Berücksichtigung der Adressatenorientierung bei der Formulierung und Abprüfung der einzelnen Qualitätsstandards
- Schnellere und eindeutiger Beantwortbarkeit der Fragen, um den Zeitaufwand für die Nationalparkverwaltungen zu minimieren und die Aussagekraft der Ergebnisse zu erhöhen

hen

- Überprüfung des Evaluierungsprozesses durch ein Komitee im Hinblick auf zeitliche Machbarkeit und Effizienz sowie klare Hinweise an die Nationalparkverwaltungen und Ministerien; z. B. eindeutiger Bezug zum Qualitätsstandard, ggf. Trennung zwischen zeitlicher Dringlichkeit und inhaltlicher Wichtigkeit einer Maßnahme etc.

Für die Prozessbeteiligten ist wichtig, dass das aus Handlungsfeldern, Kriterien und Standards bestehende Qualitätsset sowie die Bewertungsmethodik und der Ablauf des Verfahrens auch nach der Überarbeitung an das im Zeitraum 2005-2008 entwickelte Evaluierungsverfahren weitestmöglich anschlussfähig bleiben, da nur so eine Vergleichbarkeit gewährleistet werden kann.

Geklärt werden muss dabei auch die Frage, wie die Zusammensetzung eines unabhängigen Evaluierungskomitees aussehen soll, ob die Nationalparkverwaltungen darin ein größeres Gewicht haben sollten und ob das Verfahren im Kern eine Selbsteinschätzung der Nationalparks bleiben soll. Das BMU plädierte auf der zweiten PAG-Sitzung (vgl. Kap. 2.3.4) – analog zur Vollevaluierung in den Jahren 2009 bis 2012 – für ein breit aufgestelltes Evaluierungskomitee mit Vertretern von Ministerien und NGO's. Nur so könne eine größere Transparenz nach außen erreicht werden.

Die nächste Vollevaluierung wird ab etwa 2021 angestrebt. Im Hinblick auf weitere Zwischenevaluierungen sollte im Zuge der Überarbeitung des Kriteriensets kritisch geprüft werden, ob sie langfristig beibehalten werden sollen. Wenn ja, dann sollte in jedem Fall der Aufwand für die Erfassung und Bewertung des Umsetzungsstandes der Handlungsempfehlungen stark verringert werden.

In den Ressortforschungsplan 2019 (bis 2014 Umweltforschungsplan/UFOPLAN) wurde bereits ein entsprechendes Vorhaben eingestellt. Mit der Weiterentwicklung der Qualitätsstandards und der Fortführung des Evaluierungsprozesses erfüllen Bund und Länder sowie die Nationalparks die rechtlichen Standards des eigenen Landes als auch die international üblichen Standards der Schutzgebietskategorie „Nationalpark“. Die Nationalparks leisten damit auch einen zentralen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Nationalen Biodiversitätsstrategie (2007), insbesondere im Aktionsfeld „Biotopverbund und Schutzgebietsnetz“, welches die Festschreibung von Flächenanteilen von Wildnisgebieten in den Nationalparks sowie die Ausweisung neuer Nationalparks fordert. Deutschland kommt damit auch den einschlägigen internationalen Verpflichtungen nach, vor allem Art. 8 der Konvention über biologische Vielfalt (1992) und der zugehörigen Resolutionen 3.047 „Evaluierung der Managementeffektivität“ und 3.048 „IUCN Richtlinien für Managementkategorien“ sowie den Aichi-Zielen, die der „Strategische Plan für Biodiversität 2011 – 2020“ (2010) beschlossen hat. Eine dauerhafte Etablierung der Überprüfung und Optimierung des Nationalparkmanagements in Deutschland trägt somit dazu bei, dass die gesetzten Impulse auch langfristig positive Wirkungen entfalten können.

# Literatur

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.

EUROPARC DEUTSCHLAND E. V., Hrsg. (2008 a): Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke, Entwicklung eines Evaluierungsverfahrens zur Überprüfung der Managementeffektivität. Berlin.

EUROPARC DEUTSCHLAND E. V., Hrsg. (2008 b): Richtlinien für die Anwendung der IUCN-Managementkategorien für Schutzgebiete. Berlin.

EUROPARC DEUTSCHLAND E. V., Hrsg. (2013 a): Managementqualität deutscher Nationalparks, Ergebnisse der ersten Evaluierung der deutschen Nationalparks. Berlin.

EUROPARC DEUTSCHLAND E. V., Hrsg. (2013 b): Abschlussbericht F+E Vorhaben „Anwendung von Qualitätskriterien und -standards zur Evaluierung der deutschen Nationalparks“. Unveröffentlichte Studie, Berlin.

HEILAND, S. (2012 a): Evaluierung des Projekts: „Anwendung von Qualitätskriterien und -standards zur Evaluierung der deutschen Nationalparke“. In: EUROPARC Deutschland (2013): Abschlussbericht zum F+E Vorhaben „Anwendung von Qualitätskriterien und -standards zur Evaluierung der deutschen Nationalparks“, Anlage 7. Unveröffentlichte Studie. Berlin.

HEILAND, S. (2012 b): Schwächen der Evaluierung deutscher Nationalparks im Rahmen des F+E-Vorhabens „Anwendung von Qualitätskriterien und -standards zur Evaluierung der deutschen Nationalparke“. In: EUROPARC Deutschland (2013): Abschlussbericht zum F+E Vorhaben „Anwendung von Qualitätskriterien und -standards zur Evaluierung der deutschen Nationalparks“, Anlage 6. Unveröffentlichte Studie. Berlin

HEILAND, S. & HOFFMANN, A. (2013): Erste Evaluierung der deutschen Nationalparks: Erfahrungen und Ergebnisse. Natur und Landschaft Heft 7/2013, 88. Jahrgang, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.



# **Anlagen**

# **Anlage I – Einzelberichte**

Einzelberichte über den Umsetzungsstand der Handlungsempfehlungen und die Fortschritte bei der Erfüllung der Qualitätskriterien und -standards der in den Jahren 2009-2012 evaluierten 14 deutschen Nationalparks

- A I.1 Nationalpark Bayerischer Wald
- A I.2 Nationalpark Berchtesgaden
- A I.3 Nationalpark Eifel
- A I.4 Nationalpark Hainich
- A I.5 Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer
- A I.6 Nationalpark Harz
- A I.7 Nationalpark Jasmund
- A I.8 Nationalpark Kellerwald-Edersee
- A I.9 Müritz-Nationalpark
- A I.10 Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer
- A I.11 Nationalpark Sächsische Schweiz
- A I.12 Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer
- A I.13 Nationalpark Unteres Odertal
- A I.14 Nationalpark Vorpommersche Boddenlandschaft

Einzelberichte über die Basiserhebung in den zwei neuen Nationalparks

- A I.15 Nationalpark Hunsrück-Hochwald
- A I.16 Nationalpark Schwarzwald

## **Anlage II – Fragebögen**

- A II.1 Fragebogen zur Umsetzung der Ergebnisse der Nationalparkevaluierung. Teil A. Umsetzung der Handlungsempfehlungen (15 S.)
- A II.2 Fragebogen zur Umsetzung der Ergebnisse der Nationalparkevaluierung Teil B. Durchführung weiterer Maßnahmen zur Erfüllung der Qualitätsstandards. Teil C. Verwendung des Evaluierungsberichts in Verwaltung und Land (14 S.)
- A II.3 Fragebogen zur „Basiserhebung“ in den neuen Nationalparks Schwarzwald und Hunsrück-Hochwald (46 S.)

## **Anlage III – Sitzungen der projektbegleitenden Arbeitsgruppe**

- A III.1 Erste PAG-Sitzung am 10.11.2015. Protokoll
- A III.2 Erste PAG-Sitzung am 10.11.2015. Präsentation
- A III.3 Zweite PAG-Sitzung am 26.06.2018. Protokoll
- A III.4 Zweite PAG-Sitzung am 26.06.2018. Präsentation