

Evaluierung von Naturschutzgroßprojekten des Förderprogramms

chance.natur – Bundesförderung Naturschutz

Inhalt	Seite
1_Einleitung	2
2_Grundprinzipien der Evaluierung	3
3_Welche Kontrollkomponenten enthält die Evaluierung?	4
4_Welche Methoden sind anwendbar?	4
5_Wie und von wem wird die projektspezifische Evaluierung durchgeführt?	4
6_Worauf muss man bei der Erstellung des projektspezifischen Evaluierungskonzepts achten?	5
7_Welches sind die konkreten Inhalte der Evaluierung?	5
8_Welche Parameter werden genutzt?	5
9_Wann und wie häufig wird evaluiert?	6
10_Wer trägt die Kosten?	6
11_Wie sind die Evaluierungsergebnisse darzustellen?	7
12_Sonderregelung für laufende Vorhaben	7

1_Einleitung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) fördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) Naturschutzgroßprojekte gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung unter dem Titel „chance.natur“. Die geförderten Projekte sollen sowohl bezüglich ihrer naturschutzfachlichen als auch ihrer wirtschaftlichen Aspekte durch eine Evaluierung bewertet werden. Seit 2003 kann diese Evaluierung als Bestandteil des Projekts anteilig vom Bund mitfinanziert werden.

Ziel der Evaluierung ist es, insbesondere im Kerngebiet Projekterfolge zu dokumentieren und Hinweise zu geben, wo weitere Verbesserungen oder Anpassungen der Projektumsetzung oder -ziele erforderlich sind.

Der vorliegende Leitfaden basiert auf den Ergebnissen des Workshops „Evaluierungen in Naturschutzgroßprojekten“ in 2004 mit Vertretern der zuständigen Fachbehörden der Bundesländer, der Projektträger, des BMU und des BfN sowie des sich daran anschließenden Diskussionsprozesses im BfN/BMU, der jährlich stattfindenden NGP-Workshops und den Prüfungen des Bundesrechnungshofs.

Der Leitfaden soll eine allgemeine methodische Orientierung für die Erstellung und Umsetzung projektspezifischer Evaluierungskonzepte bieten und kein zu enges „Korsett“ vorgeben. Er soll allgemeine Mindeststandards für die konkreten, projektspezifischen Evaluierungen mit detaillierten qualitativen und quantitativen Kriterien vorgeben und damit eine Vergleichbarkeit der Evaluierungsergebnisse gewährleisten und projektübergreifende Querschnittsauswertungen, u.a. des BfN, ermöglichen.

2_Grundprinzipien der Evaluierung

Die im Rahmen von Naturschutzgroßprojekten geförderten Evaluierungen

- basieren auf einem Konzept, das qualitative und quantitative Kriterien umfasst, aus den Projektzielen abgeleitet und im Rahmen der Pflege- und Entwicklungsplanung (PEPL) erstellt wird;
- werden von den Ländern in Abstimmung mit BMU/BfN und dem jeweiligen Projektträger bei einem externen Gutachter in Auftrag gegeben;
- werden nach Abschluss der Projektförderung durch den Bund vom Projektträger und dem Land in geeigneter Weise fortgesetzt;
- gehen grundsätzlich über bestehende Verpflichtungen, die sich insbesondere aus der FFH-Richtlinie und dem internationalen Übereinkommen zur biologischen Vielfalt (CBD) ergeben, hinaus, ohne dabei mögliche Synergieeffekte zu vernachlässigen.

Bei allen Neuvorhaben wird künftig grundsätzlich zu Beginn der Phase I im Leistungsverzeichnis zum PEPL eine Evaluierung für die Phase II und Folgejahre konzipiert, um so eine erfolgreiche und gut integrierte Evaluierung zu ermöglichen. Für laufende Vorhaben gilt eine Sonderregelung, die weiter unten dargestellt ist.

Projektevaluierungen sollen innerhalb der Umsetzungsphase (Projektphase II) im Abstand von 3 bis 4 Jahren nach erfolgter Bewilligung und im letzten Förderjahr erfolgen, ferner 5 und 10 Jahre nach Abschluss der Projektförderung durch den Bund. Vor Bewilligung der Phase II hat sich das zuständige Land schriftlich zur Fortsetzung der Evaluierungen nach Beendigung des Vorhabens (Ex-Post-Evaluierungen) zu verpflichten.

Bei der Evaluierung von Naturschutzgroßprojekten ist zwischen rechtlich bestehenden Landesverpflichtungen einerseits – z.B. dem Monitoring von Arten und Lebensräumen aufgrund von Berichtspflichten im Rahmen internationaler Konventionen oder europäischen Rechts, wie der Bewertung des Erhaltungszustandes gem. FFH-Richtlinie, die von den Ländern zu finanzieren sind – und andererseits projektspezifischen Untersuchungen, die über diese gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen, zu unterscheiden; die zusätzlichen Evaluierungsinhalte können vom Bund mitfinanziert werden.

Die Evaluierungen sollen bei Bedarf zu einer „Nachjustierung“ des Projektmanagements und der Maßnahmenplanung/-umsetzung führen, wenn dies für eine effizientere und nachhaltigere Projektzielerreichung notwendig erscheint. Derartige Änderungen werden einvernehmlich mit den Zuwendungsgebern (Land und Bund) abgestimmt.

In Ausnahmefällen können aufgrund der Evaluierungsergebnisse Projektziele geändert werden, sofern sich Träger, Land und Bund auf eine Anpassung der Ziele verständigen.

Auf der Basis der externen Evaluierung erfolgt eine fachliche Bewertung des Projekterfolgs aus Bundessicht durch das BfN.

3_ Welche Kontrollkomponenten enthält die Evaluierung?

Die von den externen Gutachtern durchgeführten Evaluierungen sollen grundsätzlich folgende Komponenten enthalten, die projektspezifisch kombiniert werden können:

- Maßnahmen-/Umsetzungskontrollen (Art und Umfang der Umsetzung der im PEPL geplanten Maßnahmen, ggf. unter Berücksichtigung der Prioritätensetzung in der Maßnahmenplanung)
- Wirkungs- u. Erfolgskontrolle (Wirkungen und Erfolge der umgesetzten Maßnahmen, z.B. Bestandsentwicklung ausgewählter Arten [Ziel-/Indikatorarten], Veränderung von ausgewählten Lebensräumen [Zielbiotope])
- Wirtschaftlichkeits-/Effizienzkontrolle (Verhältnis Wirkungen/Erfolge zum Mitteleinsatz bzw. Kosten-Leistungs-Verhältnis, Nutzwertanalysen)

4_ Welche Methoden sind anwendbar?

Es stehen drei grundsätzlich unterschiedliche Verfahren der Evaluierung zur Verfügung, die in Naturschutzgroßprojekten eingesetzt werden sollen:

- Soll-Ist-Vergleich (Festlegung Soll-Zustand vor Maßnahmen-durchführung u. Vergleich mit Ist-Zustand danach = Zielerreichung[-sgrad])
- Vorher-Nachher-Vergleich (Vergleich von Zuständen vor und nach einer Maßnahme, z.B. Bestandsentwicklung von Arten [-gemeinschaften])
- Mit-Ohne-Vergleich (Flächen mit naturschutzfachlichen Maßnahmen oder Auflagen werden mit Referenzflächen ohne Maßnahmen oder Auflagen verglichen)

Die projektspezifische Methodenkombination wird in einer Fachgruppe in enger Abstimmung mit dem Bund ausgewählt.

5_ Wie und von wem wird die projektspezifische Evaluierung durchgeführt?

In der Planungsphase (Phase I des Projekts):

Eine projektspezifische Fachgruppe „Evaluierung“ als untergeordnetes Gremium der jeweiligen projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) wird von der PAG eingerichtet. Die Geschäftsführung der Fachgruppe übernimmt der Projektträger. Das Land als Vergabebehörde und das BfN sind in der Fachgruppe vertreten. Der für die Evaluierung beauftragte externe Experte (in der Regel das mit der PEPL-Erstellung beauftragte Planungsbüro) erarbeitet den Vorschlag für ein projektbezogenes Evaluierungskonzept auf der Basis dieses Leitfadens. Diese Arbeit wird durch die Fachgruppe „Evaluierung“ begleitet. Die Genehmigung des Evaluierungskonzepts erfolgt im Rahmen der PEPL-Genehmigung einvernehmlich zwischen Bund, Land und Träger.

In der Umsetzungsphase (Phase II des Projekts):

Die Fachgruppe „Evaluierung“ überwacht und steuert die Umsetzung der vom Land vergebenen Evaluierung auf der Grundlage des abgestimmten projektspezifischen Evaluierungskonzepts. Die Evaluierung erfolgt durch einen externen Experten.

6_ Worauf muss man bei der Erstellung des projektspezifischen Evaluierungskonzepts achten?

Im Evaluierungskonzept sind folgende grundsätzliche Aspekte zu berücksichtigen:

- Alle gebietsbezogenen Berichtspflichten im Rahmen gesetzlich geregelter Landesaufgaben (insbesondere gem. Art. 17 d. FFH-RL u. Art. 8 d. Wasserrahmenrichtlinie etc.) sowie Erläuterung der Relevanz dieser Daten für die Projektevaluierung und Auswertung dieser Berichte im Hinblick auf die Projektziele werden ermittelt und dargestellt.
- Das definitive Untersuchungsprogramm ist festzulegen. Dafür ist eine exakte Beschreibung und gute Dokumentation der Erhebungsmethoden, Probeflächen, Ergebnisse und des Bewertungsverfahrens zur Gewährleistung von Kontinuität und Vergleichbarkeit bei den Evaluierungen vorzunehmen, z.B. Verhältnis von punktuellen zu flächendeckenden Erhebungen, Beschreibung der Dauerquadrate, Transekte. Bei diesen Festlegungen werden vorhandene bundesweite Evaluierungsstandards und Bewertungsmethoden (z.B. FFH-Monitoring) berücksichtigt und ggf. projektspezifisch angepasst und verfeinert.
- Es wird eine transparente Kalkulation der Evaluierungskosten erstellt inkl. einer möglichen Differenzierung danach, ob die jeweiligen Kosten dem Projekt anzurechnen sind bzw. bereits z.B. aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen von Dritten finanziert werden.

7_ Welches sind die konkreten Inhalte der Evaluierung?

Die konkreten Inhalte bzw. Kriterien der Evaluierung sind aus den im PEPL definierten Zielen und den für den Gesamtprojekterfolg wichtigen Maßnahmen abzuleiten (Anmerkung: Voraussetzung sind sog. „smarte Ziele“, d.h. spezifische, messbare, ausführbare, realistische, terminierte Ziele, was im PEPL bei der Zielformulierung entsprechend zu berücksichtigen ist!). Dabei ist zwischen ökologisch-naturschutzfachlichen und sozioökonomischen Kriterien zu unterscheiden:

Ökologisch-naturschutzfachliche Kriterien:

Sie sind v.a. aus folgenden (im Antrag und PEPL formulierten) ökologischen Erhaltungs- u. Entwicklungszielen (und Leitbildern) des Projekts abzuleiten:

- abiotische Ziele (z.B. Wasserstände, Nährstoffgehalte)
- Ziele für Arten/Populationen/Vegetation (Bestandserhaltung, Zu-/Abnahme)
- Ziele für Biotope/Landschaftsausschnitte (Größe, Lage, Zustand, Ausstattung)
- strukturelle Ziele (z.B. Gewässer-, Reliefstruktur)
- Prozessziele (z.B. eigendynamische Entwicklung)

Sozioökonomische Kriterien:

Die sozioökonomische Evaluierung konzentriert sich auf folgende Fragestellungen:

- Nutzungsziele (z.B. Erhaltung/Entwicklung bestimmter naturverträglicher Bewirtschaftungsformen, wie Schafbeweidung);
- betriebswirtschaftliche Ziele (z.B. Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe, die Landschaftspflege betreiben);
- Optimierung der Akzeptanz gegenüber dem Naturschutzgroßprojekt;
- Optimierung der Kommunikation und Beteiligung;
- Impulse für eine (weitere) nachhaltige und naturverträgliche regionale Entwicklung;
- Anstoßwirkung des Projekts für weitere infrastrukturelle Maßnahmen in der Region;
- Wirtschaftlichkeit (effiziente Erreichung der Naturschutzziele).

8_ Welche Parameter werden genutzt?

Die exakten Indikatoren bzw. Parameter der Evaluierungen sind aus den im Rahmen der PEPL-Erstellung vorgenommenen Erhebungen/Bestandsaufnahmen abzuleiten. In Frage kommen im Wesentlichen folgende Parameter:

- **Abiotische Parameter** (z.B. geologische/geomorphologische Bedingungen, Bodenzustand, Wasserhaushalt, Klima)
- **Biotische Parameter** (Arten/Populationen, Ziel-/Leit-/Indikatorarten, Artengruppen, Biotope, Landschaftsausschnitte); folgende Ausgangskriterien sind dabei zu berücksichtigen:
 - ausreichender taxonomischer Bearbeitungsstand,
 - guter ökologischer Bearbeitungsstand,
 - ausreichende Kenntnis über Verbreitung/Gefährdung,
 - bekannte Reaktion(en) auf Eingriffe,
 - vertretbarer Untersuchungsaufwand,
 - ausreichend gute Bearbeitersituation.
- **Sozioökonomische Parameter**
 - abzuleiten aus o.g. Fragestellungen, z.B. Betriebsstrukturen, Einkommensentwicklung, Vertragsnaturschutz;
 - > Methoden: Dokumentenanalysen, Expertenbefragungen, Umfragen, Einzelanalysen, Kosten-Wirksamkeitsanalysen.

9_ Wann und wie häufig wird evaluiert?

- In der Phase II sind mindestens zwei Evaluierungen durchzuführen: eine Projektfortschrittskontrolle nach 2-4 Jahren ab dem Beginn der Phase II sowie eine Schlussevaluierung (Förderjahr vor Ablauf der Phase II). Bei einzelnen Parametern kann es sinnvoll bzw. notwendig sein, Erhebungen über mehrere Jahre durchzuführen und die Ergebnisse in den o.g. Berichtsjahren zusammenzufassen. Für diese Fälle müssen die erforderlichen Mittel für die entsprechenden Untersuchungen im Rahmen der Projektevaluierung auch in Haushaltsjahren einkalkuliert werden, in denen keine Evaluierungsergebnisse vorzulegen sind.
- Weitere, vergleichbare Erhebungen sind durch den Projektträger 5 und 10 Jahre nach Ende der Projektförderung durch den Bund unter Beteiligung des zuständigen Bundeslandes durchzuführen, wozu sich Land und/oder Träger vor Projektbeginn schriftlich verpflichten müssen. Dieser Teil der Evaluierung kann nicht mehr vom Bund gefördert werden.

10_ Wer trägt die Kosten?

Der für die Projekt- und Folgeevaluierung erforderliche Finanzbedarf wird in Abhängigkeit von dem für das Projekt erarbeiteten spezifischen Evaluierungskonzept im Rahmen der Pflege- und Entwicklungsplanung ermittelt bzw. festgelegt.

Die Ausgaben für die Projektevaluierung während der vom Bund geförderten Projektumsetzungsphase (Phase II) dürfen 2 % der für diese Projektphase veranschlagten Gesamtausgaben nicht überschreiten. Die anteilmäßige Finanzierung der Evaluierung durch den Bund erfolgt nur für den Zeitraum der Projektlaufzeit und nach dem jeweiligen Finanzierungsschlüssel des Vorhabens.

Zusätzlich anfallende Kosten für die o.g. aus dem Projekt resultierenden Folgeevaluierungen nach Projektende sowie ggf. für projektrelevante Erfassungen zur Erfüllung von Berichtspflichten durch die Länder während der Projektphase II (v.a. FFH-Monitoring) können nicht mit Bundesmitteln kofinanziert werden. Die von Bundesseite nicht förderbaren Ausgaben sind in der Regel vom Träger und/oder zuständigen Bundesland zu tragen.

Darüber hinaus können evtl. ehrenamtlich erhobene Daten bei den Evaluierungen berücksichtigt werden.

11_ Wie sind die Evaluierungsergebnisse darzustellen?

Die Evaluierungsergebnisse müssen so aufbereitet werden, dass sie leicht zugänglich sind. Daher sind entsprechend der verschiedenen Zielgruppen zwei Berichtsteile vorgesehen:

- **Fachbericht** für „Experten“ und Behörden, v.a. zur Projektsteuerung sowie ggf. zur Fortschreibung des PEPL (Zielgruppen: Projektträger und Zuwendungsgeber, d.h. Länderfachbehörden, BfN, BMU)
- **(Kurz-)Bericht für die (allgemeine und politische) Öffentlichkeit** („Projektbarometer“ > Ergebnisse müssen für regionale Akteure und [politische] Entscheidungsträger in der jeweiligen Region verständlich sein, Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis sollte angemessen erscheinen [effizienter und sinnvoller Einsatz von Steuergeldern])

Über die genaue(n) Darstellungsform(en) der Evaluierungsergebnisse entscheidet projektspezifisch die jeweilige Fachgruppe „Evaluierung“ im Einvernehmen mit Bund und Land.

12_ Sonderregelung für laufende Vorhaben

Für alle in Durchführung befindlichen (zweiphasigen) Vorhaben, die seit 2003 bewilligt wurden und bei denen die Phase I bzw. die PEPL-Erstellung abgeschlossen oder soweit fortgeschritten ist, dass eine Konzipierung der Evaluierung nach dem o.g. Verfahren nicht mehr möglich ist, hat der Projektträger kurzfristig ein detailliertes Evaluierungskonzept zu entwickeln und dem BfN sowie der für Naturschutzgroßprojekte zuständigen Landesbehörde zur Abstimmung und Genehmigung vorzulegen. In der Regel wurden bei diesen Vorhaben Mittel für die Evaluierung bewilligt, jedoch bis zum Vorliegen eines umsetzbaren Evaluierungskonzepts gesperrt. Die Entsperrung dieser Mittel kann umgehend nach Genehmigung des projektspezifischen Konzepts durch Land und Bund erfolgen.

Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
www.bfn.de

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
www.bmu.de