

F+E-Vorhaben „Entwicklung von Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke“

Einleitung

Das F+E-Vorhaben „Entwicklung von Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke“ wurde vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) von Oktober 2005 bis Mai 2008 gefördert; Projektträger war EUROPARC Deutschland e.V.

Ausgangspunkt - Internationale Vorgaben

Die deutschen Nationalparke haben aus globaler Sicht eine relativ kurze Entwicklungsgeschichte. Die Ausweisung der Gebiete erfolgte durch die einzelnen Bundesländer im Zeitraum zwischen 1970 und 2004 und basierte nicht explizit auf einem nationalen bzw. europäischen Schutzgebietskonzept. Eine erste vergleichende Bilanz zum Status-Quo der deutschen Nationalparke lag Mitte der 90er Jahre vor. Seit dieser Zeit haben sich diverse Rahmenbedingungen verändert.

Das „Übereinkommen über die biologische Vielfalt“ (kurz CBD genannt), ist das zentrale internationale Instrument zum Schutz der biologischen Vielfalt. Von besonderer Bedeutung für den Prozess der Evaluierung von Schutzgebieten ist der Beschluss VII/28 der COP 7 im Jahr 2004, ein „Arbeitsprogramm für Schutzgebiete“ umzusetzen. Ziel des Arbeitsprogramms ist es, effizient gemanagte, ökologisch repräsentative nationale und internationale Schutzgebietssysteme zum Aufbau eines globalen Netzwerkes zu errichten und zu erhalten. Konkrete für das o.g. Vorhaben ausschlaggebende Ziele und Forderungen des Arbeitsprogramms sind:

- Bis 2006 sind geeignete Methoden, Standards, Kriterien und Indikatoren für die Bewertung der Wirksamkeit von Schutzgebietsmanagement und -führung zu erarbeiten und zu verabschieden (unter Berücksichtigung des IUCN/ WCPA-Rahmenplans für die Evaluierung der Managementeffektivität).
- Bis 2010 hat die Bewertung der Effektivität des Schutzgebietsmanagements in mindestens 30% der Schutzgebiete bzw. Schutzgebietsnetzwerke jeder Vertragspartei zu erfolgen.
- Bis 2010 sollen – soweit noch nicht geschehen - Managementpläne für Schutzgebiete aufgestellt bzw. aktualisiert sein.
- Langfristige Monitoring-Systeme zur Überprüfung der Zielerreichung von Schutzgebieten sind zu entwickeln.
- Die Managementstrategien sind anhand der Ergebnisse der Monitoring-Programme anzupassen und zu entwickeln.

Die IUCN nennt als wesentliche Auswahlkriterien für eine Gebietsausweisung als "Nationalpark" (Kategorie II der IUCN-Schutzgebietssystematik) "*natürliche*" und "*landschaftlich reizvolle Gebiete von nationaler und internationaler Bedeutung*" sowie die "*Sicherung von repräsentativen Beispielen biogeographischer Regionen, Biozönotosen, genetischer Ressourcen und Arten zur Erhaltung der ökologischen Stabilität und Vielfalt.*"

Zielsetzung

EUROPARC Deutschland e.V. setzte im vom BfN geförderten F+E-Vorhaben „Entwicklung von Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke“ das Ziel, ein Kriterienset, einen daraus abgeleiteten Katalog an Qualitätsstandards und darauf aufbauend ein Evaluierungsverfahren für Nationalparke unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmenbedingungen gemeinsam mit den Akteuren zu entwickeln. Dieses sollte allgemein in der Fachwelt akzeptiert und praxisnah in der Umsetzung sein, eine Stärken-Schwächen-Analyse bieten, zur Qualitätssicherung und -entwicklung beitragen und Transparenz herstellen. Langfristig wird damit ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess angestrebt, mit dessen Hilfe die 14 bestehenden deutschen Nationalparke – soweit noch nicht geschehen - zu qualitativ hochwertigen Schutzgebieten entwickelt werden sollen. Zugleich sollen Nationalpark-Neuausweisungen so von Anfang an in die richtige Richtung gelenkt werden.

Methodik

In einem diskursiven Prozess entstanden das Qualitätskriterien-set inkl. der Qualitätsstandards, die daraus abgeleiteten Indikatoren zur Überprüfung dieser Qualitätsstandards und ein Vorschlag für das Evaluierungsverfahren. Leiter und Mitarbeiterschaft der Nationalparkverwaltungen waren ebenso eingebunden wie Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Ländern, der IUCN, von Naturschutzverbänden und Fördervereinen. Ein Beirat aus zwölf Fachleuten unterschiedlicher Disziplinen unterstützte das Vorhaben beratend und war aktiv am Arbeitsprozess beteiligt. Partizipation erfolgte in den jeweiligen Arbeitsschritten durch aufeinander aufbauende Sitzungen der AG Nationalparke, Workshops und Regionalkonferenzen. Von Anbeginn waren Länderverwaltungen und speziell die LANA eingebunden.

Ergebnisse

Das Vorhaben gliederte sich in mehrere aufeinander aufbauende Arbeitsschritte:

Status Quo-Analyse

Im Rahmen dieses F+E-Vorhabens wurde zunächst eine Status-quo-Analyse zu den wichtigsten Parametern der Nationalparke erstellt. Dies sind: Schutzzweck, Zuständigkeiten, Eigentum, Abgrenzung, Zerschneidungsgrad, Raum für natürliche Abläufe, Artenmanagement, Vorbelastungen, Managementplan, Zonierung, Besucherlenkung, Personalausstattung, Rangersystem, Finanzierung, Beiräte und Kuratorien, Angebote für Bildung, Besucherbetreuung und Zusammenarbeit. Die Ergebnisse dieser Analyse lieferten wichtige Informationen, um Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke entwickeln zu können. Die Status-Quo-Analyse zeigte, dass unsere Nationalparke im Wesentlichen immer noch Ziel- bzw. Entwicklungsnationalparke sind.

Sichtung bestehender Evaluierungsmethoden

Um einen Überblick über Erfahrungen in der Evaluierung der Managementeffektivität zu erhalten, wurden wichtige internationale und nationalen Methoden gesichtet und analysiert, z.B. das Qualitätsbewertungssystem (CAF) für öffentliche Verwaltungen innerhalb der EU, das WCPA-Rahmenkonzept der IUCN, das Bewertungssystem für Welterbegebiete, die RAPPAM-Methode des WWF, die Evaluierung der Managementeffektivität der Schutzgebiete Finnlands und Zentralamerikas sowie die Verfahren zur Selbstevaluierung der Ständigen Arbeitsgruppe für Biosphärenreservate im Rahmen des MAB-Programmes und zur „Qualitätsoffensive Naturparke“.

Erarbeitung eines Sets von Qualitätskriterien und -standards

Folgende **Vision** für Nationalparke in Deutschland wurde von den Mitwirkenden an diesem Projekt formuliert. Sie macht deutlich, in welche Richtung sich die Nationalparke mittel- und langfristig entwickeln sollen.

„Nationalparke sind weltweit und in Deutschland die Perlen der Natur, in denen „Natur Natur sein darf“. Einzigartige, ungestörte Landschaften, Wildnis und eine natürliche Artenfülle sind ihre Kennzeichen. Sie repräsentieren unser wichtigstes Naturerbe, auch für folgende Generationen.

Sie lassen uns alle erleben wie es ist, wenn die Menschen die Natur nicht verändern. Ohne die Natur zu zerstören, haben die Besucher dort großartige Naturerlebnisse.“

Um einen Eindruck von der aktuellen Managementeffektivität zu erhalten, sind zehn relevante Handlungsfelder zu betrachten. Im Rahmen dieser zehn Handlungsfelder wurden 45 Kriterien entwickelt und diesen zugeordnet (vgl. nachfolgende Tabelle). Für jedes Kriterium entstand anhand intensiver Diskussion in der AG Nationalparke, dem Fachbeirat und dem Teilnehmerkreis der das Projekt begleitenden Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Länder eine Definition der Qualitätsstandards, welche sich

an internationale und nationale Vorgaben orientiert und die zu erreichenden Ziele darstellt.

Das entwickelte Kriterienset in ihrer Zuordnung zu 10 Handlungsfeldern

Handlungsfelder	Kriterienset
Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsgrundlagen • Schutzzweck • Übergeordnete planerische Grundlagen • Zuständigkeit • Eigentum • Abgrenzung und Zuschnitt
Schutz der natürlichen biologischen Vielfalt und Dynamik	<ul style="list-style-type: none"> • Raum für natürliche Abläufe • Großräumigkeit • Grad der Naturnähe • Lebensräume von internationaler und nationaler Bedeutung • Artenmanagement • Ökosystemare Vernetzung
Management	<ul style="list-style-type: none"> • Leitbild des Nationalparks • Managementplan • Zonierung • Renaturierung • Konzepte zu Nutzungen • Besucherlenkung und Gebietskontrolle • Integration des Nationalparks in die Region • Evaluierung der Maßnahmen
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationsstruktur der Schutzgebietsverwaltung • Personalausstattung • Rangersystem • Personalmanagement • Finanzierung • Beiräte und Kuratorien
Monitoring und Forschung	<ul style="list-style-type: none"> • Forschungskoordination • Grundlagenermittlung • Monitoring • Dokumentation
Naturerlebnis und Erholung	<ul style="list-style-type: none"> • Angebote für Naturerlebnisse • Infrastruktur für Besucher
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> • Konzepte für Bildungsarbeit • Angebote für Bildung • Besucherbetreuung
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> • Botschaften • Erscheinungsbild (CD) • Kommunikationsstruktur
Kooperation und Partner	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperationen • Einbindung in Arbeitsgruppen und Netzwerke • Freiwilligenmanagement
Nachhaltige Regionalentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Image • Impulse für die Region • Nachhaltige Regionalentwicklung

Entwicklung eines Evaluierungsbogens

Da das zu erreichende Ziel je Kriterium in dem jeweiligen Standard definiert ist, bestand der nächste Schritt darin, herauszufinden, wie weit die einzelnen Nationalparkverwaltungen in dem jeweiligen Kriterium diesem Standard entsprechen. Um dies herauszufinden, wurde ein Evaluierungsbogen entwickelt.

Das Evaluierungsverfahren für deutsche Nationalparke fußt auf den Praxis-Erfahrungen anderer Evaluierungsverfahren, stellt jedoch eine eigenständige Vorgehensweise dar. Prinzipielles Ziel war es, die Nationalparkverwaltungen mit den Prinzipien des Qualitätsmanagements vertraut zu machen und in einem ersten Schritt alle Nationalparke zu evaluieren. Dem dazu entwickelten Verfahren liegt das von der IUCN/WCPA entwickelte und in der Praxis seit über fünf Jahren erprobte international gültige WCPA-Rahmenkonzept zu Grunde.

Insgesamt werden 45 Qualitätskriterien bzw. -standards aus zehn Handlungsfeldern überprüft. Der Evaluierungsfragebogen besteht aus Bewertungsfragen mit dazu gehörigen Indikatoren sowie einigen offenen Fragen, bei denen die Antwort zur Konkretisierung und besseren Beschreibung der Situation beitragen soll. Zur Beurteilung, wie weit die gesetzten Standards für die 45 Kriterien erfüllt sind, stehen insgesamt rd. 250 Indikatoren zur Verfügung.

Durchführung von Probe-Evaluierungen

Der für deutsche Nationalparke entwickelte Evaluierungsbogen mit den rd. 250 Indikatoren wurde seit Mai 2007 einem Praxistest in vier Nationalparks (Hamburgisches Wattenmeer, Bayerischer Wald, Hainich und Müritz-Nationalpark) unterzogen und in einem kontinuierlichen Prozess optimiert. Die Ergebnisse der Probeevaluierungen wurden daraufhin schriftlich in einem Bericht, der die Stärken und Schwächen der Parks zusammenfasst, festgehalten.

Vorschlag für ein Evaluierungsverfahren

Aufbauend auf die Erfahrungen des Vorhabens und der Probe-Evaluierungen erfolgte abschließend ein gutachtlicher Vorschlag für ein Evaluierungsverfahren aller deutschen Nationalparke (vgl. nachfolgende Tabelle). Die grundsätzlichen Vereinbarungen zum weiteren Vorgehen erfolgten darauf aufbauend schrittweise und sind das Ergebnis von Diskussionen verschiedener Gremien und Entscheidungsebenen. Dabei wurden ausdrücklich die Länderverwaltungen und die LANA beteiligt.

Gutachtliche Vorschläge zum weiteren Vorgehen

	Vorschläge zur Umsetzung der Evaluierung von Nationalparks
Freiwilligkeit oder Pflicht	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich freiwillig, dennoch Verpflichtung zur Evaluierung gemäß Beschluss der CBD, VII/28, Programmpunkt 4. • Zunehmende Bedeutung der Bewertung von Schutzgebieten seit WPC (2003) und CBD (2004).
Fristen	<ul style="list-style-type: none"> • Es wird angestrebt, 100% der Nationalparke (NLP) bis 2010 zu evaluieren.
Turnus	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Gesamtbericht zu der Managementeffektivität deutscher Nationalparke sollte alle 10 Jahre erfolgen, möglichst abgestimmt mit dem Stattfinden des Weltschutzgebieteskongresses (WCC). • Alle 5 Jahre sollte die Evaluierung der einzelnen Parks erfolgen, um Fort- und Rückschritte zu dokumentieren und den Qualitätsverbesserungsprozess in Gang zu halten.
Fragebogen	<ul style="list-style-type: none"> • Der Fragenkatalog ist in einer Online-Fassung z.B. auf der Webseite von EUROPARC Deutschland zugänglich.
Koordinierungsstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Die Organisation der Evaluierung bedarf einer zentralen Koordinierungsstelle.
Einschätzungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Anlehnung an das WCPA-Rahmenkonzept der IUCN • Kein Punktesystem und kein Ranking • Stärken und Schwächen sollen beschrieben werden • Empfehlungen für Qualitätsverbesserung (= Handlungsempfehlungen) werden vom Komitee (s.u.) gegeben
Datenerhebung und Selbsteinschätzung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Datenerhebung pro NLP erfolgt durch Selbsteinschätzung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jeder Parkverwaltung anhand eines Evaluierungsbogens.
Berichtswesen	<ul style="list-style-type: none"> • Die Evaluierung findet parkspezifisch und nicht für das gesamte Nationalparksystem statt. • Ein darauf aufbauender Bericht pro NLP ist notwendig und sinnvoll. Dieser Bericht konzentriert sich auf das Wesentliche und hebt Stärken und Schwächen hervor.
Prüfung der Evaluation Komitee	<ul style="list-style-type: none"> • Die Überprüfung der Selbsteinschätzung durch die Nationalparkverwaltung (NLPV) erfolgt durch ein von den Ländern legitimiertes, arbeitsfähiges Komitee vor Ort basierend auf dem Bericht und Gesprächen mit Nationalparkmitarbeitern.
Formen der Anerkennung	<ul style="list-style-type: none"> • Eine Urkunde dokumentiert, dass die NLPV sich einem laufenden Qualifizierungsprozess unterzieht. Eine Zertifizierung oder ein Label sind nicht geplant.
Kosten für Evaluierung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Kosten für die Evaluierung tragen Bund und Länder. • Der Bund finanziert die Kosten (inkl. Reisekosten) für die Tätigkeit des Komitees

Fachliche Bedeutung

Die fachliche Bedeutung des Vorhabens liegt darin, dass erstmalig für alle deutschen Nationalparke ein Katalog von Qualitätskriterien und –standards aufgestellt werden konnte. Zudem wurde über ein umfangreiches Indikatorenset die Basis dafür geschaffen, wie die definierten Qualitätsstandards überprüft werden können, so dass eine Evaluierung der deutschen Nationalparke möglich ist.

Veröffentlichung der Ergebnisse

Die Ergebnisse des Vorhabens (Qualitätskriterien und –standards sowie der Evaluierungsbogen) sind veröffentlicht:

EUROPARC Deutschland e.V. (Hrsg.; 2008): Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke. – Berlin, 92 S.

Bezug: EUROPARC-Deutschland e.V., Friedrichstr. 60, 10117 Berlin.