

Stefan Heiland und Andrea Hoffmann

Erste Evaluierung der deutschen Nationalparks: Erfahrungen und Ergebnisse

First evaluation of German national parks: Lessons learned and findings

Seiten 303-308

Die von 2009 bis 2012 erstmals erfolgte freiwillige Evaluierung der Managementqualität aller deutschen Nationalparks zeigte in der Summe sowohl Stärken als auch Schwächen der Parks auf. Als einer der positiven Aspekte ist beispielsweise die auf zahlreichen Aktivitäten der Nationalparkverwaltungen beruhende Steigerung der Akzeptanz der Parks im regionalen Umfeld hervorzuheben, bedenklich ist hingegen etwa die für die Bewältigung zentraler Aufgaben häufig nicht ausreichende Personalausstattung und -struktur. Der Evaluierungsprozess wurde von den Nationalparkverwaltungen sowie den zuständigen Ministerien als sehr hilfreich für die weitere Arbeit eingeschätzt, gleichwohl lassen sich aus den gemachten Erfahrungen auch Verbesserungsansätze für mögliche künftige Evaluierungen ableiten.

The first voluntary evaluation of the management quality of all German national parks was conducted from 2009 to 2012. This project highlighted the strengths and weaknesses of the parks. One of the most positive aspects to emerge is the improvement of the acceptance of the parks within their regions that was brought about by diverse activities of the national park administrations. However, the finding that staffing and human-resource structures are often not adequate to cope with central tasks is alarming. The evaluation process was rated by national park administrations and relevant ministries as being very helpful for their future work. Nevertheless, the experience gathered has also revealed ways to improve future evaluations.

Erste Evaluierung der deutschen Nationalparks: Erfahrungen und Ergebnisse

First evaluation of German national parks: Lessons learned and findings

Stefan Heiland und Andrea Hoffmann

Zusammenfassung

Die von 2009 bis 2012 erstmals erfolgte freiwillige Evaluierung der Managementqualität aller deutschen Nationalparks zeigte in der Summe sowohl Stärken als auch Schwächen der Parks auf. Als einer der positiven Aspekte ist beispielsweise die auf zahlreichen Aktivitäten der Nationalparkverwaltungen beruhende Steigerung der Akzeptanz der Parks im regionalen Umfeld hervorzuheben, bedenklich ist hingegen etwa die für die Bewältigung zentraler Aufgaben häufig nicht ausreichende Personalausstattung und -struktur. Der Evaluierungsprozess wurde von den Nationalparkverwaltungen sowie den zuständigen Ministerien als sehr hilfreich für die weitere Arbeit eingeschätzt, gleichwohl lassen sich aus den gemachten Erfahrungen auch Verbesserungsansätze für mögliche künftige Evaluierungen ableiten.

1 Einleitung

Wie „gut“ sind die deutschen Nationalparks? Oder konkreter: Wie effektiv ist das Management in den Nationalparks, werden die angestrebten Ziele erreicht und falls nicht, was sind die Ursachen hierfür, und wie können Defizite behoben werden? Um diese Fragen zu beantworten, hat EUROPARC Deutschland gemeinsam mit den Nationalparkverwaltungen entsprechende Qualitätskriterien und -standards erarbeitet (EUROPARC DEUTSCHLAND 2008a/b) und in den Jahren von 2009 bis 2012 anhand dieser Kriterien eine Evaluierung aller deutschen Nationalparks durchgeführt. Beide Projekte wurden vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesumweltministeriums (BMU) gefördert und fachlich intensiv unterstützt. Damit wurde zugleich ein Beitrag zum „Arbeitsprogramm Schutzgebiete“ der Konvention über die biologische Vielfalt geleistet, das bis 2015 Evaluierungen der Managementeffektivität von mindestens 60% der Schutzgebietsfläche jedes Unterzeichnerstaats fordert.

Ziel der Evaluierung – an der die Nationalparks freiwillig teilnahmen – war es, die individuellen Stärken und Schwächen jedes einzelnen Nationalparks (im Folgenden als NLP abgekürzt) zu bewerten und darauf aufbauende Handlungsempfehlungen zur Sicherung und Verstetigung erreichter Erfolge, aber auch zur Verbesserung der Managementqualität zu geben. Für jeden NLP wurde ein gesonderter Evaluierungsbericht erstellt,

der den Nationalparkverwaltungen, den zuständigen Länderministerien sowie dem BfN und BMU übergeben wurde. Adressaten der Berichte sind in erster Linie die Nationalparkverwaltungen, darüber hinaus aber auch die zuständigen Länderministerien sowie andere Akteure, die auf die Arbeit der NLP und die Verwirklichung ihrer Ziele Einfluss nehmen. Ausdrücklich nicht angestrebt war ein „Ranking“ der NLP, das diese miteinander vergleichend bewertet. Unterschiede der naturräumlichen Situation, der personellen und finanziellen Ausstattung der Verwaltungen, des regionalen Umfelds, des Alters der Parks oder der Kultur- und Nutzungsgeschichte lassen einen solchen Vergleich nicht zu.

Einen Gesamtüberblick über die Evaluierung aller Nationalparks liefert eine anonymisierte „Querschnittsauswertung“ (EUROPARC DEUTSCHLAND 2013). Dieser Beitrag stellt im Wesentlichen eine gekürzte, in Teilen wortgleiche Fassung der Kapitel 1 und 4 dieser Veröffentlichung dar.

2 Der Evaluierungsprozess

2.1 Die Evaluierungskriterien

Die der Evaluierung zu Grunde gelegten Qualitätskriterien und -standards sind insgesamt 10 Handlungsfeldern zugeordnet (s. Tab., S.304). Jedes Handlungsfeld wird durch verschiedene Kriterien näher beschrieben, für die wiederum

jeweils ein Standard formuliert ist, der nationale und internationale Vorgaben berücksichtigt und als Beschreibung des idealerweise zu erreichenden Zustands eines Nationalparks dient. Zur Erfassung des Ist-Zustands jedes Nationalparks und dem Abgleich mit den Sollwerten der Standards diente ein Fragebogen mit offenen und geschlossenen Fragen sowie Indikatoren.

2.2 Ablauf der Evaluierung

Der Evaluierungsprozess bestand aus mehreren Schritten, die von EUROPARC Deutschland koordiniert wurden. Zu Beginn beantwortete jede Nationalparkverwaltung online den genannten Fragebogen, der die Grundlage für einen ersten Berichtsentwurf bildete, der durch ein unabhängiges Büro erstellt wurde. Auf der Basis dieses „Büroberichts“ bereitete sich ein von der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) berufenes Evaluierungskomitee auf die Bereisung des Nationalparks vor (Abb.1, S.305). Diesem überwiegend ehrenamtlichen Komitee gehörten zwei Vertreter* des Bundes, vier Vertreter der Bundesländer, vier Vertreter der Wissenschaft, drei Vertreter der Verbände, zwei Vertreter der EUROPARC-Arbeitsgruppe Nationalparke und ein Vertreter von EUROPARC Deutschland an. An den einzelnen Evaluierungsterminen nahm jeweils nur etwa die Hälfte der Komitee-Mitglieder teil, was zur Folge hatte, dass sich die

* Soweit im nachfolgenden Text nur die männliche Form verwendet wird, dient dies allein der besseren Lesbarkeit. Selbstverständlich gelten alle Aussagen gleichfalls für die weibliche Form.

Handlungsfelder und Kriterien der Nationalpark-Evaluierung	
Fields of action and criteria for the evaluation	
Handlungsfelder	Kriterien
Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsgrundlagen • Schutzzweck • Übergeordnete planerische Grundlagen • Zuständigkeiten • 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
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationsstruktur der Schutzgebietsverwaltung • Personalausstattung • Rangersystem • Personalmanagement • Finanzierung • Beiräte und Kuratorien
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
Kooperation und Partner	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperationen • Einbindung in Arbeitsgruppen und Netzwerke • Freiwilligenmanagement
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> • Botschaft • Erscheinungsbild (CD) • Kommunikationsstruktur
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> • Konzepte für Bildungsarbeit • Angebote für Bildung • Besucherbetreuung
Naturerlebnis und Erholung	<ul style="list-style-type: none"> • Angebote für Naturerlebnisse • Infrastruktur für Besucher
Monitoring und Forschung	<ul style="list-style-type: none"> • Forschungskoordination • Grundlagenermittlung • Monitoring • Dokumentation
Regionalentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Image • Impulse für die Region • Nachhaltige Regionalentwicklung

Zusammensetzung der Evaluierungsgruppe von Park zu Park unterschied. Sichertgestellt war jedoch, dass immer alle genannten Gruppen bzw. Institutionen vertreten waren.

Die Projektkoordination trug offene Fragen und Unklarheiten, aber auch erste Eindrücke von Stärken und Schwächen sowie Wünsche der Komitee-Mitglieder zur Klärung vor Ort zusammen. Während des Vor-Ort-Termins führte das Komitee zunächst eine in der Regel halbtägige Begehung ausgewählter Punkte im Gelände durch. Anschließend diskutierte es einen Tag mit der Nationalparkverwaltung und dem zuständigen Landesministerium anhand der einzelnen Handlungsfelder offene Fragen und kritische Punkte und gab erste Hinweise zu möglichen Verbesserungs- oder Problemlösungsstrategien. Separate Gespräche mit eingeladenen Interessensvertretern aus dem Parkumfeld runde-

ten die Vor-Ort-Termine ab. Eingeladen waren z.B. Naturschutzverbände, Fördervereine, kommunale Vertreter, Tourismusvertreter sowie Vertreter anderer Behörden, wie etwa Wasserwirtschaft/Küstenschutz sowie Nutzergruppen aus Forst-, Land- und Fischereiwirtschaft. Auf der Grundlage des Fragebogens, des Büroberichts und der Eindrücke während der Bereisung erarbeitete das Komitee einen „Komiteebericht“. Vor der Vorlage der offiziellen Endfassung dieses Berichts (Umfang ca. 50 Seiten) wurde die Nationalparkverwaltung gebeten, diesen nochmals auf fachliche Fehler (nicht hinsichtlich der Einschätzungen des Komitees!) durchzusehen. Der Bericht stellt einleitend das Verfahren der Evaluierung vor, führt mit einigen Hintergrundinformationen in den jeweiligen Nationalpark ein, benennt für jedes Qualitätskriterium den Standard und stellt diesem die Ist-Situation des Parks

gegenüber, so dass Stärken und Schwächen deutlich werden. Nach Dringlichkeit geordnete, an die jeweils zuständigen Akteure adressierte Maßnahmenvorschläge geben schließlich konkrete Handlungsempfehlungen zur Sicherung oder Verbesserung der Situation. Über die Veröffentlichung der Berichte entscheiden die zuständigen Landesministerien. Bisher (Stand November 2012) wurden sechs Berichte auf den Internetseiten des jeweiligen Parks veröffentlicht (Eifel, Unteres Odertal, Kellerwald-Edersee, Vorpommersche Boddenlandschaft, Jasmund und Sächsische Schweiz).

2.3 Stärken, Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten des Evaluierungsprozesses

Da die Evaluierung erstmals durchgeführt wurde, verwundert es nicht, dass trotz eines insgesamt sehr positiven Resümées der Nationalparks, der zuständigen Landesministerien und des Komitees weitere Verbesserungen des Prozesses möglich sind. Positiv ist festzuhalten, dass sich die Nationalparkverwaltungen in allen Schritten der Evaluierung auch mit Themen auseinandergesetzt haben, die bis dahin nicht zwingend im Zentrum ihrer Aufmerksamkeit standen, gleichwohl aber von Bedeutung für die Verwirklichung der NLP-Ziele sind. Die „Innenwahrnehmung“ wurde z.T. bereits durch das Ausfüllen des Fragebogens verändert und zudem durch die „Außensicht“ des Komitees sowie ausgewählter Akteure aus dem Umfeld ergänzt bzw. korrigiert. „Blinde Flecken“ im Park-Management wurden somit beleuchtet, zudem konnten die NLP-Verwaltungen von den Erfahrungen, Kenntnissen und Ideen der Komitee-Mitglieder profitieren.

Negativ machte sich beispielsweise die Zeitknappheit zur Vorbereitung auf die Park-Begehung bemerkbar. Da es auf Grund der überwiegend ehrenamtlichen Mitwirkung der Komitee-Mitglieder keine feste Zusammensetzung der jeweiligen Evaluierungsteams gab, konnten Unterschiede in der Aussagentiefe der Evaluierungsberichte und an einzelnen Stellen auch voneinander abweichende Einschätzungen nicht immer vermieden werden. Zudem zeigte sich die Notwendigkeit, die Qualitätskriterien und -standards für künftige Evaluierungen an mehreren Stellen zu präzisieren, die Indikatoren und Fragen des Fragebogens entsprechend anzupassen und Redundanzen zwischen verschiedenen Kriterien zu vermeiden bzw. diese deutlicher voneinander abzugrenzen. Die Schwächen des Evaluierungsprozesses, die im

Rahmen der Evaluierung selbst, der Erstellung der „Querschnittsauswertung“ und durch eine von EUROPARC durchgeführte „Evaluierung der Evaluierung“ deutlich wurden, wurden dokumentiert und können daher bei der Vorbereitung einer neuerlichen Evaluierungsrunde genutzt werden.

Methode, Prozess und erste Ergebnisse der Evaluierung wurden 2012 auf der COP 11 der CBD in Hyderabad/Indien im Rahmen eines „Side Events“ sowie anlässlich des 30-jährigen Jubiläums der chinesischen Forst-Nationalparks auf einem internationalem Forum vorgestellt und trafen dort auf intensives internationales Interesse. Zudem wurde eine englischsprachige Publikation (EUROPARC DEUTSCHLAND 2012) zur Evaluierung veröffentlicht sowie auf dem World Conservation Congress (WCC) der IUCN in Korea (6.–15. Sept. 2012) und im Rahmen eines Biodiversitäts-Workshops in Kenia (22.–25. Okt.) verteilt.

3 Stärken und Schwächen der deutschen Nationalparks

Im Folgenden werden die wesentlichen Stärken und Schwächen der deutschen Nationalparks zusammenfassend und über die Handlungsfelder hinweg beschrieben. Dies spiegelt lediglich die generelle Tendenz wider, von der die Situation in einzelnen Parks erheblich abweichen kann.

3.1 Klare Stärken: Akzeptanz der Nationalparks auf Grund des Engagements der Nationalparkverwaltungen, der Kommunikation und Kooperation im regionalen Umfeld sowie eines vielfältigen Bildungs- und Naturerlebnisangebots

Gegenüber dem Zeitpunkt ihrer Einrichtung hat sich die Akzeptanz der Nationalparks bei Anwohnern, Nutzerverbänden und regionalen Entscheidungsträgern deutlich erhöht. Massive Auseinandersetzungen, wie sie insbesondere in den 1980er- und 1990er-Jahren, in Einzelfällen auch später, zu verfolgen waren, gehören heute weitgehend der Vergangenheit an. Auch bei Besuchern und in der regionalen Presse herrscht in der Regel eine positive oder im Vergleich zu früher deutlich verbesserte „Grundstimmung“ gegenüber den Parks. Dies schließt Konflikte zwischen den Anforderungen eines Nationalparks und anderen Interessen keineswegs aus; diese werden jedoch in der Regel ausge-



Abb. 1: Komitee bei der Bereisung des Alpen-Nationalparks Berchtesgaden (Foto: NLPV Berchtesgaden)

Fig. 1: Committee members during site visit to Berchtesgaden National Park

tragen, ohne die Existenz und Berechtigung der Parks generell in Frage zu stellen. Dieser Erfolg ist nicht zuletzt auf ein hohes Bewusstsein der NLP-Verwaltungen zurückzuführen, dass Kommunikation und Kooperation unerlässliche Voraussetzungen für Akzeptanz und Umsetzbarkeit der NLP-Ziele sind. Entsprechend intensiv und vielfältig sind die Aktivitäten der NLP-Verwaltungen: Sie reichen von aktiver Öffentlichkeits- und Pressearbeit, Freiwilligenmanagement, Initiierung von Beteiligung an Projekten der Regionalentwicklung bis hin zur Zusammenarbeit mit Schulen und anderen Bildungsträgern sowie einem vielfältigen, zielgruppenspezifischen Angebot an Bildungs- und Naturerlebnisveranstaltungen. Damit wird eine hohe Zahl Einheimischer und Besucher erreicht. Auf Grund der Anziehungskraft von NLP für Touristen tragen sie zudem nachweisbar zur ökonomischen Wertschöpfung in der Region bei, was dort auch erkannt und anerkannt wird. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf, dass die ökonomische Wertschöpfung durch Tourismus weder Hauptziel der NLP noch Selbstzweck ist, der mit dem Prozessschutz auf eine Stufe zu stellen wäre. Sofern sie daher für die Akzeptanzschaffung nicht von Bedeutung ist, sollte die ökonomische Wertschöpfung seitens der NLP-Verwaltungen nicht (z. B. auf Kosten einer möglichst ungestörten natürlichen Entwicklung) forciert werden.

3.2 Stärken und Schwächen: Rechtliche und planerische Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten

Als Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung der Ziele eines Nationalparks sind die Rechtssicherheit seiner räumlichen Abgrenzung sowie seiner Aufgaben und Zuständigkeiten unerlässlich. Dies ist in allen Parks durch NLP-Gesetze und/oder NLP-Verordnungen gewährleistet. Darin sind alle Abgrenzungen rechtssicher vorgenommen, mit wenigen Ausnahmen ein klarer Vorrang des ungestörten Ablaufs natürlicher Prozesse vor anderen Interessen bzw. Schutzzwecken festgelegt sowie ein (anzustrebender) Mindestanteil von 75% der Prozessschutzzone an der Gesamtfläche der NLP definiert. In den meisten Fällen sind die NLP in den Regionalplänen als „Vorranggebiete für Naturschutz“ (unterschiedliche Bezeichnungen in den Ländern) ausgewiesen. Alle NLP verfügen über eine Zonierung; die Bezeichnungen der Zonen differieren allerdings stark, in zwei NLP sind sie zudem nicht in Hinblick auf die Freihaltung von jeglicher Nutzung abgegrenzt. Um die NLP-Belange im Umfeld gegenüber anderen Interessen zu vertreten, wirken alle NLP-Verwaltungen als Träger öffentlicher Belange intensiv an Planungs- und Entscheidungsprozessen mit. In der überwiegenden Zahl der NLP (3 Ausnahmen) sind die Flächen zudem



Abb. 2: Nationalpark Hainich: Baumwipfelpfad (Foto: Stefan Heiland)

Fig. 2: Treetop walk in Hainich National Park

zu mehr als 90% im Eigentum der öffentlichen Hand, meist überwiegend des Landes.

Diese prinzipiellen Stärken schlagen sich allerdings aus mehreren Gründen nur bedingt in Erfolgen nieder. Zunächst stehen den Zielen der NLP verschiedene Bundes- und Landesgesetze entgegen, darüber hinaus treffen viele NLP-Gesetze und NLP-Verordnungen selbst Ausnahmeregelungen zu Gunsten unterschiedlichster Nutzungen, deren Auswirkungen auf den Schutzzweck teilweise unproblematisch, häufig jedoch erheblich sind. Der Abbau dieser Rechte, den die NLP-Verwaltungen anstreben, ist aufwändig, schwierig und langwierig. Hinzu kommt, dass viele NLP-Verwaltungen nicht über alle behördlichen Zuständigkeiten verfügen, die zur Verwirklichung der Schutzzwecke nötig sind, und die jeweils zuständigen Behörden die NLP-Belange vielfach nicht ausreichend berücksichtigen. Dadurch ist die umfassende Verwirklichung der NLP-Ziele, insbesondere des Prozessschutzes, noch in keinem NLP vollständig gegeben. Besonders schwierig gestaltet sich die Lage in jenen NLP, bei denen ein größerer Anteil der Fläche nicht im öffentlichen Eigentum ist oder die in Deutschland einen Lebensraum von globaler Bedeutung komplett umfassen. Die besten Voraussetzungen für eine Umsetzung der NLP-Ziele, die die Minimierung von Interessenskonflikten mit anderen Nutzungen erlauben, bieten Flächen in Landesbesitz, wenngleich es auch hier zu Nutzungskonflikten und naturschutzinternen Zielkonflikten

kommen kann. Darüber hinaus scheint es förderlich zu sein, wenn die NLP-Verwaltung der obersten Naturschutzbehörde als eigenständige Sonderbehörde unterstellt ist und damit über ein eigenes „politisches Gewicht“ verfügt.

Auch die Tatsache, dass in etwa der Hälfte der NLP die Managementpläne nicht behördenverbindlich sind, wirkt sich negativ aus. Vor diesem Hintergrund gestaltet sich die Zusammenarbeit mit anderen Flächeneigentümern, so mit Fördervereinen, Stiftungen, Kommunen, Kirchen oder Bundesbehörden, teilweise schwierig.

3.3 Wichtige Stärken, aber entscheidende Schwächen: Mittel- und Personalausstattung, Personal- und Organisationsstruktur

Als positiv – jedoch auch als unerlässlich – hervorzuheben ist, dass eine Grundfinanzierung aller NLP durch die jeweiligen Bundesländer gegeben ist, die in etwa der Hälfte der Parks erstens dem Aufgabenumfang angemessen und zweitens, u. a. durch Budgetierung, flexibel einsetzbar ist. Damit wird aber bereits deutlich, dass dies nicht in allen Parks der Fall ist, was dort eine den Problemen und Aufgaben angemessene Mittelverfügbarkeit und -bewirtschaftung erheblich erschwert. Die Mehrzahl der NLP verfügt über 40–90 Mitarbeiter, einzelne bis zu knapp 200, einige jedoch auch über deutlich weniger. Hier ist eine besonders hohe Diskrepanz zwi-

schen den Parks gegeben – in mehreren Fällen muss von einer massiven personellen Unterausstattung gesprochen werden, die eine ausreichende und qualitativ hochwertige Erfüllung aller Aufgabenbereiche einer NLP-Verwaltung unmöglich macht. Auch in personell befriedigend oder gut ausgestatteten NLP-Verwaltungen finden sich defizitär besetzte Aufgabenbereiche, insbesondere Forschung und Monitoring, Planung, Öffentlichkeitsarbeit sowie Umweltbildung. Dies ist nicht allein eine Frage der Zahl der Mitarbeiter, sondern ebenso ihrer beruflichen Ausbildung und Qualifikation. Denn durch den in mehreren Parks gegebenen Zwang zur Stellenbesetzung aus internen Stellenpools der Länderverwaltungen sind fachlich adäquate Personaleinstellungen – insbesondere in den Bereichen Bildung, Öffentlichkeitsarbeit oder Tourismus – erschwert oder unmöglich, zudem wird dadurch die Überalterung des Personalbestands gefördert. Verschärft wird die Personalsituation in etwa der Hälfte der NLP durch einen bereits laufenden oder vorgesehenen Stellenabbau.

Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen sind die meisten NLP-Verwaltungen bemüht, ihre Aufgaben in voller Breite und bestmöglicher Qualität zu erfüllen. Etwas erleichtert wird dies durch die Organisationsstruktur der Verwaltungen, die in aller Regel die wesentlichen Handlungs- und Aufgabengebiete der NLP widerspiegelt. Grenzen sind den Bemühungen der NLP-Verwaltungen allerdings dadurch gesetzt, dass die Kapazitäten der Mitarbeiter begrenzt sind und ein Großteil der Aufgaben nicht auf Freiwillige übertragen oder durch die Einwerbung von Drittmitteln (Projektmittel) gesichert werden kann – und auch nicht soll. Denn hierdurch werden erstens wiederum Kapazitäten der Hauptamtlichen gebunden, zweitens sind Kernaufgaben einer NLP-Verwaltung durch unbefristet und hauptamtlich Beschäftigte sicherzustellen, was in den meisten Parks nicht in allen Bereichen der Fall ist.

Die beschriebenen Schwächen sind umso gravierender, als sie sich mittel- oder unmittelbar negativ auf die Qualität aller anderen Handlungsfelder auswirken. So können Personalmangel und Personalabbau zum Beispiel die Intensität und Qualität aller Kooperations- und Kommunikationsaktivitäten mindern, wodurch die erreichten Erfolge bei der Gewinnung von Akzeptanz für die NLP in der Region gefährdet werden könnten.

Eine zentrale Handlungsempfehlung an die zuständigen Landesministerien ist in allen Evaluierungsberichten daher, eine finanzielle, personelle und orga-

nisatorische Ausstattung und Struktur sicherzustellen, die es den NLP-Verwaltungen ermöglicht, ihre rechtlich vorgegebenen Ziele effektiv und effizient heute und auch zukünftig zu erreichen. Dies ist nicht ausschließlich durch „mehr Geld“ erreichbar, sondern auch durch die Abschaffung ineffizienter, inhaltlich fragwürdiger und arbeitsaufwändiger Vorgaben, wie etwa die Begrenzung von Stellenausschreibungen auf interne Stellenpools, die Mittelverwaltung durch übergeordnete Stellen oder eine kameralistische Haushaltsführung.

3.4 Stärken und Schwächen in der Waage: Umsetzung der Nationalparkziele „in der Fläche“

Eine Stärke der überwiegenden Zahl der NLP ist, dass ihre Flächengröße die Mindestanforderung von 10000 ha übertrifft. Zudem ist der Anteil naturnaher Ökosysteme in vielen NLP sehr hoch, wenngleich in einigen noch ein hoher Flächenanteil von naturfernen Biotoptypen, insbesondere Fichten- und Kiefernforsten, geprägt ist. Ein entsprechender Waldumbau findet noch in vielen NLP, jedoch fast ausschließlich außerhalb der Prozessschutzzonen, statt. Gleichwohl repräsentieren die deutschen NLP Lebensräume von nationaler bis globaler Bedeutung, was u. a. in der Verleihung des Weltnaturerbe-Status der UNESCO an die Wattenmeer- und einige „Buchenwald“-Nationalparks zum Ausdruck kommt. Viele NLP sind darüber hinaus von anderen Schutzgebieten (Naturparks, Biosphärenreservate, Natur- und Landschaftsschutzgebiete) umgeben, die als Pufferflächen wirken, die Wirksamkeit der NLP über deren Grenzen hinaus erhöhen, zur Existenz ökologisch wirksamer Korridore beitragen und damit einen großräumigen Austausch zwischen Populationen ermöglichen können.

Diesen Stärken stehen Schwächen gegenüber: So nimmt die Prozessschutzzone erst in wenigen Parks 75% der Gesamtfläche ein, in den meisten Parks ist die de facto nutzungsfreie Zone zudem kleiner als jene „auf dem Papier“, so dass in keinem NLP 75% der Fläche tatsächlich frei von jeder Nutzung und jeglichem Management sind. Vielmehr findet auch in den ausgewiesenen Prozessschutzzonen fast aller terrestrischen NLP Wildtiermanagement statt, darüber hinaus werden in mehreren Parks Renaturierungs- und Artenschutzmaßnahmen durchgeführt, vereinzelt finden sich auch Maßnahmen zur Borkenkäferbekämpfung oder Beweidung. Darüber hinaus finden sich in etwa einem Drittel der Parks sonstige Nutzungen Dritter

auch in den Prozessschutzzonen. Beeinträchtigt wird das Ziel einer großflächig ungestörten natürlichen Entwicklung in etwa der Hälfte der NLP durch einen ungünstigen räumlichen Zuschnitt der Gebiete sowie hohe Zerschneidungseffekte.

Zudem sind in allen NLP auf Grund übergeordneter Rechtsgrundlagen oder Ausnahmeregelungen in den NLP-Gesetzen und -Verordnungen Nutzungen zulässig, die nicht dem Schutzzweck dienen bzw. ihm entgegenlaufen. Die Bandbreite reicht von Klettern, Fischerei, Weiderechten, Trinkwasserentnahme, Rohstoffgewinnung, Sammeln von Holz und Früchten über Camping, Siedlungsenklaven, Hüttenbetrieb, Fahrt- sowie Wegerechte für PKWs und Schmalspurbahnen bis hin zur Unterhaltung technischer Infrastrukturen, Leitungsrechten, Ausbildung von Bundeswehr und Bundespolizei oder den Betrieb von Pumpspeicherwerken und Talsperren. Auch Modesportarten nehmen in einigen Parks zu. Nicht alle diese Nutzungen und ihre Ausübung führen per se zu Beeinträchtigungen, viele können aber eine hohe Belastung der NLP darstellen.

Eine eindeutige Stärke der NLP liegt hingegen in der meist gut ausgebauten, parkspezifisch gekennzeichneten Infrastruktur für Besucher mit Anbindung der Wege an überregionale Wegenetze. Hierdurch werden die Besucherströme in der Regel auf wenige Punkte, die meist außerhalb der Prozessschutzzone oder sonstigen hochwertigen Flächen liegen, konzentriert. Somit werden Konflikte zwischen touristischer Nutzung sowie Arten- bzw. Biotopschutzbelangen minimiert. Dazu trägt in etwa zwei Dritteln der NLP auch ein guter Anschluss an das ÖPNV-Netz in der Hauptsaison

bei. Verbesserungsbedarf besteht hier allerdings in jenen NLP, in denen dies nicht der Fall ist, sowie in den meisten Parks auch außerhalb der Hauptsaison.

Hilfreich für die tatsächliche Umsetzung der NLP-Ziele ist, dass fast alle NLP über einen Managementplan mit einem klaren Leitbild und Zielsetzungen verfügen, wenngleich häufig Prioritäten- und Fristsetzungen fehlen. Ihre Fortschreibung im 10-jährigen Turnus ist allerdings nur in etwa einem Drittel der Parks vorgeschrieben.

3.5 Einige Stärken, aber deutliche Schwächen: Forschung, Monitoring und Evaluierung

In allen NLP wird Forschung und Monitoring betrieben, ebenso existieren fast überall zumindest ausreichende, häufig auch gute Datengrundlagen hierfür. Diese Aktivitäten finden oftmals in Zusammenarbeit mit externen Forschungseinrichtungen statt, wobei die NLP-Verwaltungen in der Regel die thematischen Schwerpunkte setzen und die Koordination übernehmen. Die Intensität der Forschung in den NLP ist sehr unterschiedlich – sie reicht von sehr geringer Aktivität bis hin zur Beteiligung an mehreren, auch internationalen, Forschungsvorhaben. Allerdings kann die Forschung in keinem NLP alle Bereiche abdecken, die durch die Verwaltungen als „forschungswürdig“ betrachtet werden, so dass auch in den aktivsten Parks Defizite verbleiben. Insbesondere die Forschung zu den Prozessschutzzonen als Referenzflächen für ökosystemare Abläufe in nicht genutzten Gebieten ist ausbaufähig.



Abb. 3: Nationalpark Berchtesgaden: Blick auf den Königssee (Foto: Markus Günther)

Fig. 3: View of the Königssee lake in Berchtesgaden National Park

Ein erhebliches Defizit ist darin zu sehen, dass Zeit und Mittel für Evaluierungen der Erfolge der eigenen Aktivitäten weitgehend fehlen. Dies gilt auch für sozialwissenschaftliche Fragestellungen, etwa hinsichtlich der Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit, der Mitarbeit in regionalen Gremien, der Akzeptanz in der Bevölkerung etc. Eine Ausnahme bildet hier ein für fast alle NLP erstelltes Gutachten zu regionalökonomischen Effekten der NLP. Insgesamt können fehlende Evaluierungen der eigenen Arbeit und ihrer Erfolge dazu führen, dass diese in ihrer Wirkung falsch eingeschätzt und damit Finanzmittel und Personal nicht effektiv bzw. effizient genug eingesetzt werden.

3.6 Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Parks zielen in der Summe auf die Verfestigung der jeweiligen Stärken, die Unterstützung guter Ansätze sowie den Abbau von Schwächen und Defiziten. Entsprechend ergeben sich für jeden Park andere Hinweise; die Tendenz bzw. Art der Empfehlungen lässt sich aus den genannten Stärken und Schwächen und den Standards der Evaluierung leicht schlussfolgern. Wesentlich ist dabei, dass sich die Empfehlungen zwar überwiegend, aber keineswegs ausschließlich an die NLP-Verwaltungen richten, sondern ebenso an die zuständigen Ministerien und Landesregierungen, an Behörden auf Landkreisebene, an Gemeinden und Städte, an Fördervereine, Verbände oder Betreiber von NLP- und Infozentren. Dies zeigt, dass ein NLP seine Ziele nur erfüllen kann, wenn er vom politischen und gesellschaftlichen Willen im räumlichen und administrativen Umfeld tatsächlich gewollt und entsprechend unterstützt wird.

4 Ausblick

Für die Zukunft bleibt abzuwarten, welche Wirkungen die Evaluierungsberichte, insbesondere hinsichtlich ihrer Maßnahmenempfehlungen, bei den adressierten Akteuren entfalten und in welchem Umfang dies zu einer Sicherung, aber auch zu einer anhaltenden Verbesserung der Managementqualität in den Nationalparks beiträgt. LANA, Länderministerien und Nationalparkverwaltungen sind aufgefordert, sicherzustellen, dass die Evaluierung langfristig Früchte trägt und kein einmaliges „Strohfeuer“ bleibt. Dies erfordert aus der Sicht des Evaluierungskomitees keineswegs einen ständigen hohen Aufwand, sondern könnte z. B. durch eine

Umfrage zum Stand der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen nach 5 Jahren und eine abermalige Evaluierung nach etwa 10 Jahren geschehen. Ansonsten gingen wichtige Anstöße und Potenziale der bereits durchgeführten Evaluierungen verloren.

5 Summary

The first voluntary evaluation of the management quality of all German national parks was conducted from 2009 to 2012. This project highlighted the strengths and weaknesses of the parks. One of the most positive aspects to emerge is the improvement of the acceptance of the parks within their regions that was brought about by diverse activities of the national park administrations. However, the finding that staffing and human-resource structures are often not adequate to cope with central tasks is alarming. The evaluation process was rated by national park administrations and relevant ministries as being very helpful for their future work. Nevertheless, the experience gathered has also revealed ways to improve future evaluations.

6 Literatur

EUROPARC DEUTSCHLAND (2008a): Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke. Berlin. 92S.

EUROPARC DEUTSCHLAND (2008b): Quality criteria and standards for German national parks. Developing a procedure to evaluate management effectiveness. Berlin. 14S.

EUROPARC DEUTSCHLAND (2012): Evaluation of German National Parks. Berlin. 14S.

EUROPARC DEUTSCHLAND (2013): Managementqualität deutscher Nationalparks. Ergebnisse der ersten Evaluierung der deutschen Nationalparks. Berlin. 86S.

Prof. Dr. Stefan Heiland
• **Korrespondierender Autor** •
Technische Universität Berlin
Fachgebiet Landschaftsplanung
und Landschaftsentwicklung
Sekretariat EB 5
Straße des 17. Juni 145
10623 Berlin
Tel.: (030) 3 14-7 9094
E-Mail:
stefan.heiland@tu-berlin.de
Internet:
http://www.landschaft.tu-berlin.de



Seit 2006 Leiter des Fachgebiets Landschaftsplanung und Landschaftsentwicklung der TU Berlin. Sprecher des Komitees zur Evaluierung der deutschen Nationalparks (gemeinsam mit Prof. L. Ellenberg) sowie federführender Bearbeiter der „Querschnittsauswertung“ der Evaluierungsberichte der einzelnen Parks (EUROPARC DEUTSCHLAND 2013). Weitere aktuelle Aufgaben- und Forschungsschwerpunkte: Konsequenzen des Klimawandels für Naturschutz, biologische Vielfalt und Planung; Weiterentwicklung der Landschaftsplanung und Übertragbarkeit ihrer Methoden auf andere Staaten; Landschaftsentwicklung als sozial-kultureller sowie räumlich-physischer Prozess.

Andrea Hoffmann
EUROPARC Deutschland e. V.
Projektkoordinatorin
Friedrichstraße 60
10117 Berlin
Tel.: (030) 2 88 7882-0
E-Mail:
andrea.hoffmann@
europarc-deutschland.de
Internet:
http://www.europarc-deutschland.de

Anzeige

Naturparke Deutschland

HEIMAT FÜR GENUSSVERSTÄRKER
NATÜRLICH NATURPARKE!

Entdecken Sie Heimat neu –
Genießen Sie Produkte aus Naturparken!

www.naturparke.de