

Vorläufige Fassung



Leitfaden zur Evaluierung von Naturschutzgroßprojekten

(21. Oktober 2008)

Inhalt

- Rahmenbedingungen
- Begriffsdefinition und Zuständigkeiten
- Kontrollmechanismen von Evaluierungen bei Naturschutzgroßprojekten
- Grundsätzliche Evaluierungsmethoden
- Untersuchungsrahmen
- Untersuchungsinhalte
- Indikatoren/Parameter
- Untersuchungsintervalle
- Kosten
- Darstellung der Ergebnisse
- Sonderregelung für laufende Vorhaben

Rahmenbedingungen

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) fördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) Naturschutzgroßprojekte gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung. Im Rahmen der Optimierung dieses seit 1979 bestehenden Förderprogramms ist seit dem Jahr 2003 die Projektevaluierung von Naturschutzgroßprojekten und deren Finanzierung nach dem Finanzierungsschlüssel der jeweiligen Vorhaben mit Bundesmitteln möglich.

Gemäß den Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte (i.d.F.v. 28.06.1993) sind die Fördermaßnahmen durch Effizienzkontrollen, unter Berücksichtigung der eingesetzten Mittel

Vorläufige Fassung

und der Projektziele, zu überprüfen. Diese Effizienzkontrollen sollen in Abstimmung mit dem jeweiligen Bundesland, dem Projektträger und dem BfN festgelegt und über die Projektlaufzeit hinaus sichergestellt werden. Für die Finanzierung, Konzipierung und Durchführung der Kontrollen hatten bislang die Länder und/oder Träger Sorge zu tragen, was zu unterschiedlichen methodischen Heransgehensweisen wie auch qualitativ und quantitativ sehr verschiedenartigen Ergebnissen geführt hat.

Mit der Optimierung des Förderinstrumentariums im Jahr 2003 wird die Möglichkeit der Projektevaluation unter finanzieller Beteiligung des Bundes eröffnet. Mit den Projekt - Evaluationen sollen die naturschutzfachliche Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen, deren Wirtschaftlichkeit und die sozio-ökonomischen Auswirkungen insbesondere im Projektkerngebiet erfasst werden. Sie leisten auch einen Beitrag für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO. Darauf aufbauend sind ggf. Vorschläge für weitere Umsetzungsmaßnahmen zu erarbeiten. Die Projektevaluierung ist anhand dieses Leitfadens auf die Zielsetzung des Projektes und auf die im Zuge der Pflege- und Entwicklungsplanung vorzunehmenden Ersterfassungen abzustimmen.

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.

Für die Evaluierung von Naturschutzgroßprojekten werden qualitative und quantitative Kriterien eingeführt, anhand derer der Erfolg aller Naturschutzgroßprojekte besser messbar werden soll.

Im Hinblick auf die Förderung von Evaluationen im Rahmen 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, da nur solche zusätzlichen Evaluierungsinhalte vom Bund mitfinanziert werden können.

Die im Rahmen von Naturschutzgroßprojekten geförderten Evaluierungen sollen

- über bestehende Verpflichtungen, die sich insbesondere aus der FFH-Richtlinie und dem internationalen Übereinkommen zur biologischen Vielfalt (CBD) ergeben, hinausgehen (s.o.);
- auf einem Konzept basieren, das qualitative und quantitative Kriterien umfasst, aus den Projektzielen abgeleitet und im Rahmen der Pflege- und Entwicklungsplanung (PEPL) erstellt wird;
- **von den Ländern** in Abstimmung mit BMU/BfN und dem jeweiligen Projektträger (entsprechend den aktuellen Regelungen bei der Vergabe der Moderationsaufträge in NGP) **in Auftrag gegeben** und
- nach Abschluss der Projektförderung durch den Bund vom Projektträger und dem Land in geeigneter Weise fortgesetzt werden.

Vorläufige Fassung

Bei allen Neuvorhaben ist sicherzustellen, dass bereits zu Beginn der Phase I im Leistungsverzeichnis zum PEPL die Konzipierung einer Evaluierung für die Phase II und Folgejahre vorgesehen ist (s. auch Seite 7, letzter Absatz).

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.

Die Evaluierungen, die während der Umsetzungsphase des Projektes durchgeführt werden, 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 bedürfen der einvernehmlichen Abstimmung mit den Zuwendungsgebern (Land und Bund).

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

Bei der Entwicklung der Evaluierungskonzepte für zweiphasige Naturschutzgroßprojekte sind nachfolgende „Eckpunkte“ zu berücksichtigen:

Begriffsdefinition und Zuständigkeiten

Das Wort **Evaluierung** bzw. Evaluation ist lateinischen Ursprungs und bedeutet „Beurteilung“. Naturschutz und Umweltschutz gehören bislang nicht zu den zentralen Anwendungsgebieten von Evaluierungen. Die aktuelle Nachfrage nach Umweltevaluationen ist sehr stark durch öffentliche Auftraggeber bestimmt. Die Aufträge beziehen sich vorrangig auf die Bewertung politischer Programme oder einzelner Projekte im Bereich des technischen Umweltschutzes, selten auf Naturschutzvorhaben. Bezogen auf die Naturschutzgroßprojekte des Bundes sind systematische Evaluierungen, die projektübergreifende Querschnittsauswertungen auch im Sinne einer Erfolgskontrolle des gesamten Förderprogramms ermöglichen, bislang nicht erfolgt.

Die Evaluierung von Naturschutzgroßprojekten erfolgt durch externe Gutachter per Auftragsvergabe durch die zuständige oberste Naturschutzbehörde des jeweiligen Landes.

Auf der Basis der externen Evaluierung ist eine fachliche Bewertung des Projekterfolges aus Bundessicht vorzunehmen; diese Bewertung ist Aufgabe der Fachbetreuer/-innen des BfN.

Eine projektübergreifende und vergleichende Qualitätsprüfung (bezogen auf die Berücksichtigung der allg. Förderbedingungen und der spezifischen Vorgaben aus dem vorliegenden Leitfaden) sowie die Querschnittsauswertungen der Evaluierungen sind Aufgabe des Referates „Grundsatzfragen und Koordination“ (GK) im BfN.

Kontrollmechanismen von Evaluierungen bei Naturschutzgroßprojekten

Die durch externe Gutachter durchzuführenden Evaluierungen der Naturschutzgroßprojekte sollen sich grundsätzlich aus folgenden Einzelkontrollen zusammensetzen, die projektspezifisch kombiniert werden können:

Vorläufige Fassung

- **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)

Grundsätzliche Evaluierungsmethoden

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

- **Soll-Ist-Vergleich** (Festlegung Soll-Zustand vor Maßnahmendurchführung 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 Auswahl der Methodenkombination erfolgt in einer einzurichtenden Fachgruppe in enger Abstimmung mit dem Bund.

Untersuchungsrahmen

Folgende Bedingungen sind bei der Festlegung des projektspezifischen Untersuchungsrahmens zu erfüllen:

In der Planungsphase (Phase I des Projekts):

Einrichtung einer projektspezifischen Fachgruppe „Evaluierung“ als untergeordnetes Gremium der jeweiligen projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG). Die Geschäftsführung der Fachgruppe übernimmt der Projektträger. Das Land als Vergabebehörde und das BMU/BfN sind in der Fachgruppe vertreten. Die Fachgruppe begleitet den Prozess der Erarbeitung des projektbezogenen Evaluierungskonzeptes auf der Grundlage des vorliegenden BfN-Leitfadens durch die beauftragten externen Experten (in der Regel das mit der PEPL-Erstellung beauftragte Planungsbüro). Die Genehmigung des Evaluierungskonzeptes erfolgt im Rahmen der PEPL-Genehmigung einvernehmlich zwischen Bund, Land und Träger.

Die projektspezifische Zusammensetzung der Fachgruppe wird in der jeweiligen projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) festgelegt.

In der Umsetzungsphase (Phase II des Projekts):

Die Fachgruppe überwacht und steuert die Umsetzung der vom Land vergebenen Evaluierung auf der Grundlage des abgestimmten projektspezifischen Evaluierungskonzeptes.

Vorläufige Fassung

Im Evaluierungskonzept sind folgende grundsätzliche Aspekte zu berücksichtigen:

- Ermittlung und Darstellung aller 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.
- 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 punktueller zu flächendeckender Erhebungen, Beschreibung der Dauerquadrate, Transekte.
- Transparente Kalkulation der Evaluierungen inkl. Differenzierung nach Projektkosten gem. Finanzierungsschlüssel des jeweiligen Naturschutzgroßprojektes sowie Kosten, die von dritter Seite zu tragen sind, v.a. aufgrund o.g. Berichtspflichten.

Untersuchungsinhalte

Die konkreten Inhalte bzw. Kriterien der Evaluierungen sind aus den im PEPL definierten Zielen und den für den Gesamtprojekterfolg wichtigen Maßnahmen abzuleiten (Anmerkung: Voraussetzung sind sog. „smarte Ziele“, d.h. **s**pezifische, **m**essbare, **a**usführbare, **r**ealistische, **t**erminierte Ziele, was im PEPL bei der Zielformulierung entsprechend zu berücksichtigen ist!). Dabei ist zwischen ökologisch-naturschutzfachlichen und sozio-ökonomischen Kriterien zu unterscheiden:

Ökologisch-naturschutzfachliche Kriterien:

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

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

Sozio-ökonomische Kriterien:

Die sozioökonomische Evaluierung konzentriert sich auf folgende Fragestellungen:

- Nutzungsziele (z.B. Erhaltung/Entwicklung bestimmter naturverträglicher Bewirtschaftungsformen, wie Schafbeweidung);

Vorläufige Fassung

- 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 Projektes für weitere infrastrukturelle Massnahmen in der Region;
- Wirtschaftlichkeit (effiziente Erreichung der Naturschutzziele).

Indikatoren/Parameter

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.

Untersuchungsintervalle

Für die Evaluierungen in Naturschutzgroßprojekten ergeben sich folgende zeitliche Rahmenbedingungen:

- In der Phase II sind wie oben dargestellt mindestens zwei Evaluierungen durchzuführen: eine Projektfortschrittskontrolle nach 2-4 Jahren ab dem Beginn der Phase II sowie eine Schlussequaluvierung [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 Haus-

Vorläufige Fassung

haltsjahren einkalkuliert werden, in denen keine Evaluierungsergebnisse vorzulegen sind.

- Weitere, vergleichbare Erhebungen (ohne Bundesförderung, s.o.) 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.

Kosten

Der für die Projekt- und Folge-Evaluierung 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 Projekt-Evaluierung während der vom Bund geförderten Projektumsetzungsphase (Phase II) dürfen 2 % der für diese Projektphase veranschlagten Gesamtausgaben nicht überschreiten. Die anteilmäßige Finanzierung der Evaluation 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 Folge-Evaluierungen 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 evt. ehrenamtlich erhobene Daten Berücksichtigung bei den Evaluierungen finden.

Darstellung der Ergebnisse

Folgende Formen der Aufarbeitung und Präsentation der Evaluierungsergebnisse sind 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 definitive(n) Darstellungsform(en) der Evaluierungsergebnisse entscheidet projektspezifisch die jeweilige Fachgruppe „Evaluierung“ im Einvernehmen mit Bund und Land.

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

Vorläufige Fassung

für die Evaluierung bewilligt, jedoch bis zum Vorliegen eines umsetzbaren Evaluierungskonzeptes gesperrt. Die Entsperrung dieser Mittel kann umgehend nach Genehmigung des Konzeptes durch Land und Bund erfolgen.