

REFEREED

Die Erweiterung des Schweizerischen Nationalparks

Der Planungsprozess 1995–2000, betrachtet aus partizipationstheoretischer Sicht

It seems to be increasingly recognised worldwide that the aims of nature conservation or of regional planning can only be achieved with adequate involvement of the concerned communities themselves. This article analyses the social processes during the proposed extension of the Swiss National Park between 1996 and 2000 from a participatory viewpoint. It is based on an analysis of relevant newspaper articles and in-depth interviews with representatives of involved stakeholders. Considering that participation is a very popular, yet contested term, we distinguish between normative (i.e., the aim is participation) and instrumental (i.e., the aim is to achieve predefined goals) participation, notions that supplement rather than exclude each other. While the local population rejected the majority of the proposed extensions of the Park, results show that this should not be perceived as a failure of the process. That the outcome was not perceived by local people to be satisfactory could be explained by the lack of awareness of the basic principles of participatory processes, like openness and transparency of planning, a sufficient time-frame, and independent mediation. These organisational shortcomings resulted in fundamental opposition from groups of local stakeholders and constrained the future development potential of the region.

1. Einleitung

Weltweit setzt sich die Meinung durch, dass Ziele des Naturschutzes nur mit angemessener Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung erreicht werden können. Dies war nicht immer so. Besonders bis in die 1980er-Jahre herrschte bei den meinungsführenden internationalen Naturschutzorganisationen wie IUCN und WWF mehr oder weniger deutlich das Bild vor, dass die lokale (meist ländli-



che) Bevölkerung Ursache für die sich verschlechternde Situation der natürlichen Lebensgrundlagen sei. Hauptziel vieler Naturschutzbemühungen war es daher, diese Nutzungen zu unterbinden, was mit einer Verringerung des Mitspracherechts der lokalen Bevölkerung verbunden war. Heute hingegen hat sich die Meinung etabliert, dass nachhaltige Entwicklung nicht auf Zwangsmassnahmen, sondern auf Partizipation basieren sollte.

Oft werden die Ursachen für das Scheitern von partizipativen Naturschutzprojekten in den undemokratischen Rahmenbedingungen der sich entwickelnden Länder gesucht, in denen die meisten Untersuchungen über dieses Thema angesiedelt sind. Daher stellte sich uns die Frage, wie partizipative Naturschutzvorhaben in einem demokratisch organisierten Staat wie der Schweiz durchgeführt werden.

An Anschauungsmaterial bezüglich der partizipativen Umsetzung von Naturschutzvorhaben fehlt es in der Schweiz nicht. Im Berner Oberland und im Oberwallis konnten 2001 die seit den 1970er-Jahren anhaltenden Diskus-

sionen um die Errichtung eines «Weltnaturerbes Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn» erfolgreich zu Ende geführt werden, im Engadin liefen zwischen 1995 und 2000 Bestrebungen, den Schweizerischen Nationalpark (SNP) substanziell zu erweitern, die Region Entlebuch erhielt im September 2001 den seit 1997 angestrebten Status eines «Unesco Biosphärenreservats» zugesprochen, und 2003 erhielt schliesslich auch der Monte San Giorgio den Status eines Weltnaturerbes. Hinzu kommen diverse laufende Projekte.

Den abgeschlossenen Vorhaben ist gemein, dass sie explizit basisdemokratisch angegangen wurden, d.h. es wurde von «einem regionalen Konsens» [1], vom «Eigenprodukt der Region» [2] gesprochen, beziehungsweise kam das Projekt «von der Basis her» [3].

Im Folgenden wird die Erweiterung des SNP beleuchtet (siehe Müller 2001). Vergleiche mit der Biosphäre Entlebuch und dem Weltnaturerbe Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn, die derzeit im Forschungsprojekt «The Power of Images» aufgearbeitet werden [4], können an dieser Stelle nur marginal einfließen.

2. Was ist Partizipation?

Partizipation ist ein derart oft und in den unterschiedlichsten Zusammenhängen verwendeter Begriff, dass er zu einem Modewort ohne konkretisierbaren Inhalt zu verkommen scheint. In der Entwicklungsforschung wird bereits nach der «neuen Tyrannei der Partizipation» gefragt (Cooke und Kothari 2001). Ursache dafür sehen wir nicht nur im inflationären und unpräzisen Gebrauch dieses Konzepts, sondern besonders in den unterschiedlichen Auffassungen davon, wie politische Angelegenheiten zu regeln sind. Entsprechend gehen die konkreten Vorstellungen, was unter Partizipation zu verstehen ist, so weit auseinander wie die zu Grunde liegenden sozialpolitischen Grundsatzpositionen: Wer Demokratie im Wesentlichen als Methode versteht, wird auch Partizipation anders auffassen als jemand, welcher Demokratie als Herrschafts- und Lebensform betrachtet (Schultze 1995). Im ersten Verständnis ist Partizipation ein Instrument zur Verwirklichung bestehender Bedürfnisse und Interessen. Wir sprechen bei dieser Position deshalb von einem instrumentellen Partizipationsverständnis. Gerade in der Raumplanung kann instrumentelle Partizipation relativ weit reichende Beteiligungsformen aufweisen mit dem Ziel, die Akzeptanz von Vorhaben und die Effizienz der Umsetzung zu steigern (vgl. Broggi 1999; Stöll 1999; Selle 1994, 1996; Wehrli-Schindler 1987; Nicolini 1997).

Solange die angewandte Partizipation nur als Methode der Umsetzung dient, handelt es sich um instrumentelle Partizipation. Die andere, normative Position strebt nach möglichst umfassender Verwirklichung dessen, was üblicherweise als Volkssouveränität bzw. Demokratie bezeichnet wird. Politische Angelegenheiten sollen von allen potenziell Betroffenen debattiert werden. Das soziale und politische Wesen des Menschen und damit seinen Willen zur Kooperation betonend wird angenommen, dass die Menschen bereit sind, andere als ihre Meinungen zu respektieren und überzeugende Argumente anzuerkennen. Demokratie soll die Lebensform der gemeinsamen Selbstbestimmung sein, wobei nicht instrumentelles oder strate-

gisches, sondern kommunikatives Handeln praktiziert wird (Habermas 1981). Normative Partizipation ist kein Mittel zur effizienten Realisierung eines vorgefassten Zweckes, beispielsweise als Mittel zur «Akzeptanzsteigerung» bei Planungsangelegenheiten, sondern sie ist ein dynamischer Prozess, in dem sich ein Vorhaben erst konkretisiert. Die Öffnung der Planung über die Expertenebene hinaus und der Einbezug des Wissens der Betroffenen führt zu «besseren» Vorhaben: «... no scientific method will ever be able to ask all the right questions about how we should manage resources for sustainable protected-area management, let alone find the answers» (Pimbert und Pretty 1997:299).

Die beiden Auffassungen von Partizipation sind als sich ergänzend und nicht ausschliessend zu verstehen. Dies wird umso deutlicher, wenn man sich die an normative partizipative Prozesse gestellten Anforderungen – sowohl auf Seiten ihrer Durchführung wie auch auf Seiten der Beteiligten – verdeutlicht. Das normative Demokratiemodell erhält den Status eines Leitbildes, «welches schwer

zu erreichen, aber anzustreben ist» (Reuter 2000:4). Wenn immer möglich, sollen Verfahren der Problemlösung und Entscheidungsfindung kleinräumig verankert und zunehmend partizipative Elemente institutionalisiert werden. Die Suche nach den Voraussetzungen des demokratischen Konsenses bleibt somit einerseits eine der Hauptaufgaben praxisbezogener Wissenschaften. Andererseits müssen moderne, an einer nachhaltigen Entwicklung orientierte «Naturschutzvorhaben» Projekte für die Umsetzung partizipativer Prozesse sein.

3. Weshalb eigentlich Partizipation?

Während sich für das instrumentelle Partizipationsverständnis diese Frage gar nicht stellt, da der Zweck das Mittel Partizipation «heiligt», stehen Forderungen nach normativer Partizipation unter ständigem Begründungszwang. Wir teilen die Auffassung, dass normative Partizipation ein «demokratisch begründeter Wert an sich [ist], zu dem es keine vernünftige Alternative gibt» (Braun



2003:191; vgl. u.a. Barber 1994). Normative Partizipation bzw. Empowerment kann sich aber auch «lohn».

«In Naturparks investieren zahlt sich aus», titelte der Zürcher Tages-Anzeiger im Frühjahr 2004 anlässlich der Diskussion um die Sparbemühungen des Schweizerischen Bundesrates [5]. Zur Untermuerung der Aussage wird einerseits auf die Untersuchung von Irene Küpfer verwiesen, die die regionalwirtschaftliche Bedeutung des SNP aufgezeigt hat (Küpfer et al. 2001). Daneben wird das Beispiel der Unesco Biosphäre Entlebuch (UBE) angeführt, welche – laut deren Direktor Theo Schnider – dank diesem Vorhaben angebotsseitig einen «Innovationsschub» und auf der Seite potenzieller Nachfrager eine «enorme Imageverbesserung» erlebt hat. Während Letzteres primär eine Frage des Destinationsmarketings ist, bei dem der SNP der UBE an Bekanntheit noch einiges voraus sein dürfte, verdankt sich der Innovationsschub im Wesentlichen der durch das Biosphärenreservat initiierten Partizipation. Die mit der Partizipation verwobene Information und Kooperation (Lernprozesse, Aufbau von Netzwerken etc.) führen zur Erhaltung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen in der Region (vgl. Schmid et al. 2004). Die Biosphäre Entlebuch ist ein Modellfall für «Positivplanung, verstanden als gestaltende Planung, welche wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte mitnimmt» (Lendi 2002:2).

4. Angewandte Untersuchungsmethoden

Das Vorhaben der Erweiterung des SNP wurde erstens diskursanalytisch anhand von Medienerzeugnissen (lokalen, regionalen und überregionalen Zeitungen und Publikationen der Nationalparkverwaltung) über den Zeitraum von der Lancierung der Erweiterungsidee um 1996 bis zur Sistierung des Vorhabens Ende 2000 nachgezeichnet. Das Ziel war eine chronologische Darstellung des Erweiterungsvorhabens und zudem die Identifikation von Vertreterinnen und Vertretern von Interessengruppen, welche die durch das Vorhaben am stärksten tangierten Interessen wie Land- und

Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, Naturschutz, Nationalpark, Tourismus, Kommunal- und Regionalentwicklung und Grundeigentum oder -besitz abdecken. In einem zweiten Schritt wurden 16 dieser Repräsentanten bezüglich ihrer subjektiven Wahrnehmung der Partizipationsmöglichkeiten und -bereitschaft befragt. Aus der Diskursanalyse und den ausgewerteten Interviews erfolgte schliesslich die partizipationstheoretische Interpretation des Vorhabens der SNP-Erweiterung.

5. Der Schweizerische Nationalpark

Die Schweiz besitzt nach wie vor nur einen Nationalpark: den Schweizerischen Nationalpark (SNP) im Kanton Graubünden, am Ofenpass gelegen und unmittelbar an den italienischen Nationalpark Stilfserjoch/Stelvio angrenzend. Die Gründung des SNP ab 1906 beruhte einerseits auf der privaten Initiative der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft, ein Stück «Natur» der menschlichen Nutzung zu entziehen (Schloeth 1989), andererseits auf der «Liebe der Einheimischen zu den Parkzinsen» (Nussbaumer 2000:2), welche sie bewog, den Pachtverträgen zuzustimmen (zu den finanziellen Interessen, die zur Verpachtung des Landes führten, vgl. Parolini 1995). Zur Finanzierung der Pachtverträge wurde im Jahre 1909 der Schweizerische Naturschutzbund (heute: Pro Natura) gegründet, «der bei einem Jahresbeitrag von zunächst einem Franken

in der Bevölkerung grossen Zulauf fand» (Scharinger, 1999:171).

Der SNP trägt zwar den Namen «Nationalpark», er ist aber in der «United Nation List of Protected Areas» der IUCN der Kategorie 1a («strenges Naturreiservat») zugeteilt (IUCN, 1998). Das bedeutet, dass die Natur «vor allen, nicht dem Zwecke des Reservats dienenden, menschlichen Eingriffen und Einflüssen vollständig geschützt wird und die gesamte Tier- und Pflanzenwelt ganz ihrer freien, natürlichen Entwicklung überlassen bleibt und der [Park] auch der wissenschaftlichen Forschung dient» (Scharinger, 1999:177).

Zum Zeitpunkt des Beginns des Erweiterungsvorhabens wies der SNP eine Fläche von 168,7 Quadratkilometer auf. Sein Territorium erstreckte sich über die vier Nationalparkgemeinden Zernez, S-chanf, Scuol und Valchava. Die administrative Aufsicht über den SNP hat die aus neun Personen bestehende Eidgenössische Nationalparkkommission (ENPK) inne. Sie setzt sich zusammen aus zwei Vertretern der Eidgenossenschaft, drei der Pro Natura, zwei der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften und je einem Vertreter des Kantons Graubünden und der vier Parkgemeinden.

6. Das Erweiterungsvorhaben

Die Idee, den SNP zu erweitern, kam 1994 anlässlich der Feiern zum 80-jährigen Bestehen des Parks auf. Einer breiteren Öffentlichkeit wurde der Gedanke



der Erweiterung in einer Pressekonferenz in der Bundeshauptstadt Bern Ende Mai 1995 vorgestellt. Das Einverständnis der betroffenen Gemeinden vorausgesetzt, war von einer Vergrößerung der Kernzone des Parks die Rede. Zusätzlich sollte in den bewohnten benachbarten Talschaften eine Umgebungszone entstehen, in der eine angepasste Nutzung zugelassen würde.

Lanciert wurde die Diskussion um die Erweiterung 1996 vom Scuoler Gemeindepräsidenten Not Carl. Er verfolgte das Ziel einer ökologischen und touristischen Aufwertung des Unterengadins, von der auch das einheimische Baugewerbe profitieren sollte (Carl, 1996).

Der Nationalparkdirektor wurde im Juli 1996 von der ENPK beauftragt, mit den Gemeinden der Region Kontakt aufzunehmen und ein Konzept für das Erweiterungsvorhaben auszuarbeiten. Um die Totalschutzzone, wie sie bereits besteht, ausdehnen zu können, sollten mit den betroffenen Grundeigentümern weitere Pachtverträge abgeschlossen werden. Grundeigentümer sind primär die jeweiligen Bürgergemeinden, die politischen Gemeinden bestimmen aber über die Art der Nutzung auf diesen Böden mit und waren deshalb auch zu kontaktieren. Im potenziellen Erweiterungsge-

biet gesellen sich zu den Bürgergemeinden als hauptsächliche Eigentümer des Bodens noch rund 70 private Grundeigentümer mit einer Gesamtfläche von lediglich 8 Quadratkilometer. Da das Schwergewicht der SNP-Erweiterung nicht auf der Erweiterung der Totalschutzfläche, sondern auf der Etablierung einer Umgebungszone liegen sollte, mussten auf der Basis des Erweiterungskonzeptes neue grundeigentümerspezifische Verträge ausgearbeitet werden, welche den neuen Schutzstatus regelten. Ebenso galt es das eidgenössische Nationalparkgesetz und die kantonale Nationalparkverordnung den sich abzeichnenden neuen Bedingungen anzupassen (Buwal 2000).

Im August 1996 fand eine erste Vernehmlassung bei den Gemeinden des Unterengadins, des Münstertals und Teilen des Oberengadins statt: «Die Antworten waren positiv, zum Teil abwartend, nie jedoch abschlägig negativ» (ENPK 1998:3). Im Mai 1997 wurde den Gemeinden der Region, dem Kanton, dem Bund und weiteren interessierten Kreisen ein Konzept zur Stellungnahme zugestellt, in welchem die Leitlinien der Erweiterung skizziert waren. Darin wurde der Wunsch seitens des Parks geäußert, die Kernzone auf 200 Quadratkilometer oder mehr zu erweitern, während es für die neu zu gründende Umgebungszone hiess, «die menschliche Nutzung müsse bezüglich sämtlicher Naturwerte nachhaltig sein» (Konzept für die Erweiterung des Schweizerischen Nationalparks vom 7. Mai 1997). Der erweiterte Nationalpark sollte insgesamt eine Fläche in der Grössenordnung von 500 Quadratkilometer umfassen, womit er sich auf 21 Gemeinden ausdehnen würde. Die Reaktionen auf diese zweite Vernehmlassung wurden von der ENPK wiederum als mehrheitlich positiv dargestellt, «wobei stets klar war, dass noch erhebliche Detail- und Anpassungsarbeiten zu leisten sind» (ENPK, 1998:3).

Anfang September 1997 hat sich die Bevölkerung der Gemeinde Lavin, welche an den bisherigen Nationalpark angrenzt, mit grosser Mehrheit dafür ausgesprochen, als Pilotgemeinde für die Nationalparkerweiterung zu wirken. Für

den Gemeindepräsidenten von Lavin war offensichtlich, dass der Einbezug seiner Gemeinde in den Kreis der Nationalparkgemeinden auch ein touristisch geschickter Schachzug ist.

Ende 1997 nahm die projektbegleitende Kommission ihre Arbeit auf, mit dem Ziel, den regionalen Konsens für das Projekt zu finden und alle beteiligten Kreise auf dem Laufenden zu halten (ENPK 1998:4). Diese 18-köpfige Kommission setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, der Regionalplanungsverbände, der Land- und Forstwirtschaft, der Jagd und Fischerei, des Tourismus, des Natur- und Umweltschutzes und der Forschungskommission des SNP zusammen.

Im März 1998 wurde das durch die projektbegleitende Kommission bereinigte Konzept vorgelegt. Dieses beinhaltete – gegen den Widerstand von Pro Natura und anderer Naturschutzverbände – ein weiteres Entgegenkommen gegenüber den Ängsten der Bevölkerung vor zu einschränkenden Schutzbestimmungen in der Umgebungszone des SNP.

Am 25. Mai 1999 nahm die Nationalparkerweiterung die erste grosse Hürde: Die Stimmberechtigten von Lavin stimmten dem Vertrag über die Integration der Seenplatte Macun (3,6 qkm) in die SNP-Kernzone zu. Auch das Konzept der Umgebungszone wurde konsultativ gutgeheissen. Doch praktisch gleichzeitig mit dem Erfolg in der Gemeinde Lavin zeigte sich Widerstand in anderen Gemeinden. Die ENPK reagierte, indem sie das Projekt staffelte und weitere Verhandlungen zunächst nur mit 8 der 21 potenziellen Erweiterungsgemeinden führte. Für Beobachter des Erweiterungsprozesses reichte diese Reaktion jedoch nicht aus. Ihre Forderungen gingen von der Ernennung von neutralen Mediatoren bis zum Aufruf, den Erweiterungsprozess zu stoppen, um ihn später allenfalls in Richtung eines Biosphärenreservates neu zu starten [6]. Neben dem zunehmenden Widerstand aus Tourismus- und regionalwirtschaftlichen Kreisen organisierte sich im August 1999 die Gruppierung «Pro Territori Liber» (Vereinigung zur Erhaltung unserer Rechte und Freiheiten, PTL). Die



PTL bezweckte die «Aufklärung unserer Bevölkerung, die schlussendlich zu diesem kolonialistischen Projekt Stellung nehmen muss» (PTL in: Die Südostschweiz, 8.9.1999).

Im Dezember 1999 liess die ENPK verlauten, der mehrfach geforderte Mediator sei nun gefunden: «Mediator gesucht [...]. Er ist nun gefunden. Nationalrat Duri Bezzola aus Scuol ist bereit, diese Rolle zu übernehmen, um das Erweiterungsprojekt des SNP voranzutreiben. «Ich sehe mich als Mentor», so Bezzola» (Die Südostschweiz, 16.12.1999).

Doch im November 2000 stimmte die Bürgergemeinde Tarasp für ein Moratorium, das für die nächsten 20 Jahre jegliche Verhandlungen über eine Erweiterung des SNP auf ihrem Gebiet ablehnte. Die PTL streute ihrerseits weitere «Argumente gegen die Erweiterung des Schweizerischen Nationalparks» (Titel der Broschüre der PTL vom August 2000), diverse Tourismus- und Gewerbevertreter forderten ein Moratorium, und im Oktober 2000 wurde in Zernez ausgehend von Jungpolitikern der Schwei-

zerischen Volkspartei (SVP) ein Komitee «Jugend gegen die Nationalparkerweiterung» gegründet.

Zernez war die zweite Gemeinde nach Lavin, welche über die Erweiterung des SNP entschied. Da sich in dieser Gemeinde mit dem Nationalparkzentrum quasi das Eingangstor zum SNP befindet – weshalb Zernez auch am stärksten vom Park profitiert (Küpfer, 2000) – handelte es sich um einen symbolisch stark aufgeladenen Entscheid über Fortgang oder Ende des ganzen weiteren Erweiterungsvorhabens. Als die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Zernez nach verschiedenen Informationsveranstaltungen schliesslich an der Gemeindeversammlung eine Erweiterung des SNP auf ihrem Territorium ablehnten, hiess es, die «Mission ist gescheitert – Projekt muss auf Eis gelegt werden» (Die Südostschweiz, 4.12.2000). Die Stimmbeteiligung war an dieser Abstimmung mit 64% ausserordentlich hoch, was mitunter auch als Mobilisierungserfolg des Komitees «Jugend gegen die Nationalparkerweiterung» gesehen werden muss. In der

Folge wurde das Erweiterungsvorhaben von der ENPK sistiert.

7. Interpretation des partizipativen Prozesses

Damit Partizipation funktionieren kann, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Diese lassen sich analytisch unterscheiden in organisatorische und individuelle Voraussetzungen der Partizipation. Während sich die individuellen Voraussetzungen auf Partizipationsbereitschaft und -fähigkeit beziehen, verstehen wir unter den organisatorischen Voraussetzungen jene Elemente, die der Bevölkerung überhaupt erst ermöglichen, an den sie betreffenden Entscheidungen teilzuhaben. Die zentralste Voraussetzung normativer Partizipation ist die Offenheit des Verfahrens und sein iterativer Fortgang. Die weiteren Voraussetzungen wie der funktionierende beidseitige und respektvolle Informationsfluss, angepasste Kommunikationsformen, angemessener Kreis der Beteiligten, ausreichend Zeit für das partizipative Verfahren und u.U. der Beizug von Mediatoren sind Bedingungen nicht nur normativer Partizipation, sondern in der Regel auch (erfolgreicher) instrumenteller Partizipation.

Zwischen individuellen und organisatorischen Voraussetzungen der Partizipation besteht allerdings ein starker Zusammenhang: Liegt keine Möglichkeit zur Partizipation vor, kann diese auch nicht genutzt werden; wird über eine Projektentwicklung nicht transparent informiert, kann von der Bevölkerung auch kein Vertrauen gegenüber der Projektleitung erwartet werden; werden Anliegen der Betroffenen nicht ernst genommen, dürfte sich deren Dialogbereitschaft verflüchtigen; werden historisch bedingte Zwiste nicht thematisiert, können diese auch nicht bewältigt werden; wird Druck ausgeübt, entsteht Gegenruck usw.

Dem normativen Partizipationsverständnis wird das Vorhaben der SNP-Erweiterung mangels Offenheit nicht gerecht. Es war nicht offen für innovative Formen von Grossschutzzvorhaben, welche durchaus in Einklang mit den Interessen der Förderung regionaler Wertschöpfung stehen können. Der Vor-



schlag, an Stelle der SNP-Erweiterung ein (der Sevilla-Strategie entsprechendes) Biosphärenreservat zu etablieren (siehe oben), in welchem der bestehende Park die Kernzone bilden könnte, wurde von den Verantwortlichen nicht aufgenommen, eine ganzheitliche Diskussion über die Zukunft der Region nicht geführt. So gesehen war die SNP-Erweiterung ein nur wenig offenes, d.h. auf geringfügige Änderungen beschränktes Angebot des Nationalparks an die Gemeinden und weiteren Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welches – ausser von der Bevölkerung Lavins – abgelehnt wurde.

Mit einer offenen Planung, welche auf die Befürchtungen und Einwände der betroffenen Bevölkerungsgruppen eingeht, hätten Ängste (beispielsweise die Angst vor Fremdbestimmung oder späterer Verschärfung der Verträge) ausgeräumt werden können. Durch offenes Zuhören hätte sich auch berücksichtigen lassen können, dass der Name «Nationalparkerweiterung» an eine Ausdehnung des bestehenden, totalgeschützten SNP denken lässt, folglich ein treffender Projektname sinnvoll wäre.

Der Offenheit partizipativer Prozesse entsprechend ist durchaus denkbar, dass ein offener Verfahrensbeginn nicht zwingend zu einem inhaltlich anderen Projekt geführt hätte, sondern dass das Konzept der Umgebungszone von der Bevölkerung in der vorgegebenen Art übernommen worden wäre. Der offene Planungsbeginn hätte in diesem Fall einen psychologischen Effekt gehabt: Es wäre vermieden worden, dass in der Bevölkerung Misstrauen gegenüber den Projektinitiatoren aufkommt, Misstrauen deshalb, weil ein spätes Beteiligungsangebot als Alibihandlung wahrgenommen und sein instrumenteller Charakter durchschaut wird (vgl. Stoll 1999).

Wenn auch beim gewählten Vorgehen der SNP-Erweiterung die Voraussetzungen normativer Partizipation nicht erfüllt waren, so stellt dieses – gerade auch im internationalen Vergleich – einen interessanten Fall instrumenteller Partizipation dar: Die Umsetzung des Erweiterungsvorhabens über die Vertrags- respektive Pachtkonzeption schliesst Fremdbestimmung prinzipiell aus. Denn den

betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern steht es letztlich frei, ob sie die Pachtverträge unterschreiben wollen oder nicht. Um die Akzeptanz der Verträge zu erhöhen, empfiehlt es sich deshalb, diese so weit wie möglich partizipativ auszugestalten, d.h. die Betroffenen in die Ausarbeitung der Verträge einzubeziehen. Doch auch auf dieser Ebene der instrumentellen Partizipation wurden einige Voraussetzungen nicht gebührend berücksichtigt:

- Die potenziell betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und Nutzungsberechtigten und vor allem die breite Bevölkerung wurden nicht angemessen in das Verfahren einbezogen. So wurde beispielsweise anfänglich übersehen, neben den politischen Gemeinden auch (und vor allem) die Bürgergemeinden, also die eigentlichen Eigentümer eines Grossteils des Bodens, zu kontaktieren und zu informieren – die vereinzelt privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern wurden gar erst drei Jahre nach Lancierung der Erweiterung schriftlich informiert.

- Der Bevölkerung und den verschiedenen Kommissionen wurde nicht genügend Zeit eingeräumt. Die Verantwortlichen des SNP haben sich von Anfang an selbst unter Druck gesetzt, indem sie den Medien mitteilten, die Erweiterung des SNP solle innert drei Jahren auf den 1. August 2000 umgesetzt sein (NZZ, 31.12.1997).

- Die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber dem Vorhaben wurde bis zum Schluss überschätzt, was ein deutliches Zeichen für die Kluft zwischen der Wahrnehmung der Bevölkerung und jener der Promotoren der Erweiterung ist.

- Die Resultate der durchgeführten Vernehmlassungen wurden – insbesondere zuhanden der stimmberechtigten Bevölkerung – nicht transparent und ehrlich genug kommuniziert. Das Gleiche gilt für den potenziellen Gebietsperimeter.

- Bezüglich der Repräsentativität der projektbegleitenden Kommission sind zwar die wichtigsten Interessen – sieht man von jenen der weiblichen Mehrheit und der Jugend ab – vertreten gewesen, jedoch ist nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien diese ausgewählt wurden. Solche «Spielregeln» müssen kom-

muniziert und allenfalls diskutiert werden.

- Unglücklich war hingegen die Zusammensetzung der ENPK, da die Region während der Erweiterungsphase mit nur einer Person darin vertreten war. Eine stärkere Vertretung hätte mindestens psychologisch positive Auswirkungen gehabt, während sich an den Mehrheitsverhältnissen wenig geändert hätte.

- Gefehlt hat eine neutrale Verfahrensmoderation respektive -mediation. Diese hätte u.a. das Vorgehen planen, dem Dialog Sicherheit geben, Transparenz verbürgen, Interessengegensätze in die Diskussion einbringen und Streitigkeiten klären können. Die neutrale Verfahrensführung (im Gegensatz zur Beauftragung des Direktors des Nationalparks) hätte zur Stärkung des wechselseitigen Vertrauens beigetragen, auf welchem schliesslich die Zusammenarbeit aufbauen kann (zur Bedeutung von Vertrauen in Kommunikationsprozessen vgl. Nicolini 1997). Die Begriffsverwirrung im Zusammenhang mit der Ernennung des Mediators, welcher sich dann selbst als Mentor bezeichnete (vgl. oben), lässt schliesslich vermuten, dass bei den Verantwortlichen das Verständnis bezüglich der Durchführung partizipativer Verfahren fehlte. Die ENPK verzichtete darauf, die immer deutlicher werdenden Konflikte mittels eines neutralen Vermittlers zu lösen zu versuchen und setzte dagegen auf regionale Persönlichkeiten, die für den Sinn und Nutzen der SNP-Erweiterung Überzeugungsarbeit leisten sollten.

- Hinzu kommt, dass weder Staat noch SNP in der Vergangenheit bestrebt waren, ihre Beziehungen zur Bevölkerung aufzubessern. Der SNP pflegte über seine Öffentlichkeitsarbeit geradezu das Image, er sei «eine Sache für die Wissenschaft», der Nationalpark wurde in den Augen der «Einheimischen» so zur ausserterritorialen Zone, zu einem Museum, bestimmt für Forscher und Städter, welche selbst der Natur entfremdet sind. Erst das mehrheitliche Scheitern hat zu einem Umdenken geführt, so dass u.a. die Hauszeitung des SNP (Cratschla) viel bevölkerungsnäher gestaltet wurde. Es deutet einiges darauf hin, dass die Verfahrensführung den SNP stärker in der Bevölkerung hätte

verankern müssen, um so dem Misstrauen und dem Vorwurf der Arroganz vorzubeugen.

Auf der Seite der Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung ist auf die annähernd fundamentalistische Opposition einiger Kreise – und das mediale Echo, das diese geniessen konnten – hinzuweisen. Erfolgreich spielten sie auf der rechtspopulistischen Klaviatur emotionaler Motive wie «Freiheit» und «Autonomie» (Pro Territori Liber) und wehrten sich gegen die «Einmischung des Staates», gegen die «besserwisserischen Intellektuellen», die «Zugewanderten» und überhaupt gegen alles, was von aussen kommt. Verstehen wir unter einer fundamentalistischen Haltung jene Position, welche die eigene Sicht der Dinge allem Zweifel enthebt und ihre Richtigkeit mit völliger Gewissheit ausserhalb jedes Dialogs ansiedelt (Meyer 1998), kann die Opposition durchaus als fundamentalistisch bezeichnet werden. Die auf Vorurteilen beruhende Ausgrenzung anderer Personen und ihrer Meinungen ist mit partizipativen Verfahren nicht vereinbar, denn es mangelt an den für einen (nicht nur partizipativen) Umgang grundlegenden Bedingungen: gegenseitiger Respekt und Achtung.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass diese Kreise ihre Wirkung dem grossen Echo verdanken, welches sie in den Medien, namentlich in der Zeitung «Die Südostschweiz», auslösten. Zeitungen als nach wie vor wichtigste Informationsmedien sollten in ihrer Berichterstattung kritisch, aber fair sein [7].

8. Schlussfolgerungen

Grundsätzlich kann das Projekt der geplanten Erweiterung des SNP durchaus als positiver Ansatz in Richtung partizipativer Naturschutzplanung bezeichnet werden. Es wurde im demokratischen Grundverständnis der Schweiz versucht, die Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse miteinzubinden, es gab weder Fremdbestimmung noch Manipulationen im engeren Sinne und es kam letztendlich zu demokratischen Abstimmungen über das Vorhaben. Das Ergebnis, die Zustimmung in Lavin bzw. die Ablehnung in Zernez mit der Folge, dass

das weitere Vorhaben sistiert wurde, kann man aus partizipationstheoretischer Sicht nicht per se als Problem oder Scheitern auffassen: einmal wurde das Angebot angenommen, das andere Mal abgelehnt. Dass aber dieses Ergebnis von vielen Akteuren als unbefriedigend gewertet wird, regt zu einer tiefer gehenden Analyse der gelaufenen Partizipationsprozesse an.

Eine grundlegende Schwierigkeit der Partizipation besteht im Ausgleichen unterschiedlicher «Sprachen» und Kräfteverhältnisse. Dafür bedarf es einer «neutralen» Verfahrensleitung und ggf. eines Mediators. Die Entscheidung der ENPK, den Direktor des SNP mit der Durchführung zu beauftragen und später einen «Mentor» des Projekts zum Mediator zu ernennen, mag ein mögliches Instrument sein, um die Bevölkerung für ein Vorhaben zu motivieren, widerspricht aber dem kommunizierten basisdemokratischen Vorgehen.

Wie im Vorangegangenen gezeigt wurde, fanden weitere «Regeln» instrumenteller Partizipation keine gebührende Beachtung: Durch einen sehr knappen Zeitrahmen wurde unnötig Druck auf die Beteiligten ausgeübt und die Suche nach Lösungsmöglichkeiten (z.B. die Additionsplanung von Schutzmassnahmen) zu stark inhaltlich und zeitlich behindert. Als Folge der Anwendung dieser Form von instrumenteller Partizipation wurden auf Seiten der Betroffenen partizipative Mittel zur Abwehr des Drucks angewandt. Die beidseitige – offensive bzw. defensive – Durchsetzung je eigener Ziele verunmöglichte nicht nur das Erreichen gemeinsamer Ziele, sondern nur schon das Erkennen dieser.

Von erstrangiger Bedeutung für das Gelingen eines Vorhabens ist die klare Deklaration der Art des Partizipationsverfahrens. Partizipation im normativen Sinne kann kein Mittel zur Akzeptanzsteigerung von Naturschutzvorhaben sein. Wo normative Partizipation aus Mangel an Bereitschaft oder den nötigen Ressourcen nicht möglich ist, ist auf jeden Fall vor so genanntem «Etikettenschwindel» zu warnen. Damit gemeint sind Versuche, die als Mittel der effizienten Planverwirklichung gedachte

(instrumentelle) Partizipation als normative zu kommunizieren. Von Bürgerbeteiligung oder basisdemokratischer Beschlussfindung zu sprechen, obwohl die Beteiligten an der bereits gemachten Planung keine wesentlichen Änderungen mehr anbringen können, schadet dem Vorhaben und seiner Umsetzung, der Reputation der Planer und natürlich der Idee der Partizipation selbst (vgl. Nicolini 1997). Das Offenlegen des Partizipationsverständnisses sowohl in der Praxis wie in der Forschung ist unabdingbar.

Betrachtet man die aufwändigen Prozesse, die die vielfältigen parallelen Planungen, die gleichzeitig in einer Region durchgeführt werden, benötigen würden, darf die anhaltende Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung sicher nicht überschätzt werden. Wir sind aber der Überzeugung, dass über die Erfüllung organisatorischer Bedingungen normativer Partizipation die individuelle Seite massgeblich beeinflusst werden kann. Dass dies mit grossem Aufwand verbunden ist, ist unbestritten. Deshalb sollten sich Projektverantwortliche besser nicht auf partizipative Verfahren einlassen, wenn sie nicht bereit sind, diesen Aufwand auch in Kauf zu nehmen (vgl. Linder et al. 1992). Um aber mehr über die komplexen Zusammenhänge von organisatorischen und individuellen Voraussetzungen der instrumentellen und normativen Partizipation aussagen zu können, fehlt insbesondere die wissenschaftliche Begleitung konkreter Beispiele partizipativer Verfahren.

Anmerkungen

Alle Fotos zur Verfügung gestellt von Hans Lozza, Schweizerischer Nationalpark, Zernez.

[1] Der Direktor des SNP, Heinrich Haller (1999): Die geplante Erweiterung des Nationalparks: Vom Konzept zur Realisierung. Handout zum Vortrag anlässlich des Symposiums «Die Erweiterung des Nationalparks – Chancen für die Zukunft», Davos, 27.10.1999.

[2] Der Redaktor des Entlebucher Anzeigers, Josef Küng (1997): Samstagsnotiz : Lebensraum Entlebuch. In: Entlebucher Anzeiger, 19.4.1997, S. 1.

[3] Prof. Bruno Messerli zit. in: Walter Däpp

(2001): Jahr der Berge – und Jungfrau-Aletsch als Welterbe? In: Der Bund, 11.12.2001, S. 2.

[4] Das Forschungsprojekt «The Power of Images» von Norman Backhaus, Ulrike Müller-Böker und Urs Müller ist Teil des Nationalen Forschungsprogrammes 48 «Landscapes and Habitats of the Alps», das vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaft unterstützt wird.

[5] Martin Arnold (2004): In Naturparks investieren zahlt sich aus. In: Tages-Anzeiger, 2.3.2004, S. 36.

[6] Mario F. Broggi, Tagungskommentar «Wie weiter?» zum Nationalpark-Symposium vom 27.10.1999 in Davos, zit. in: Die Südschweiz, 5.7.2000: «Ein Moratorium wäre das Beste». Der SNP ist bereits seit 1979 ein Biosphärenreservat. Doch mit nur einer – nahezu total geschützten – Zone entspricht er de facto nicht den Unesco-Richtlinien an Biosphärenreservate, wie sie 1995 in der «Sevilla-Strategie» festgehalten wurden. Eine SNP-Erweiterung in Form eines Biosphärenreservates hätte deshalb neben Kern- auch Pflege- und Entwicklungszonen beinhaltet.

[7] Es ist in diesem Zusammenhang kein Zufall, dass die Regionalzeitung «Entlebucher Anzeiger» bzw. ihr Redaktor, Josef Küng, Ende August 2003 den Journalistenpreis der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete erhielt. Die Begründung der Jury lautete: «Nicht zuletzt auf Grund der objektiven und sehr seriös redigierten Artikelserie von Josef Küng haben schliesslich 94 Prozent der Bevölkerung der Gründung der Biosphäre zugestimmt» (Entlebucher Anzeiger, 2.9.2003).

Literatur

BARBER, Benjamin (1994): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen. Hamburg.

BRAUN, Gerald (2003): Partizipation als Prozess. In: E + Z (Entwicklung und Zusammenarbeit), Vol. 44, Nr. 5, S. 188–191.

BROGGI, Mario F. (1999): Grossflächiger Gebietsschutz – welche Zukunft im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen und Schutzbestrebungen? In: Weber, Gerlind (Hrsg.): Räumuster – Planerstoff. Festschrift für Fritz Kastner zum 85. Geburtstag. Wien.

BUWAL – BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (Hrsg.) (2000): Rechtliche Möglichkeiten der Sicherung von Grossschutzgebieten. Gutachten von P.M. Keller. Schriftenreihe Umwelt, Nr. 321, Bern.

CARL, Not (1996): Der Nationalpark und die (zu) starre Grenze. In: Cratschla. Mitteilungen aus dem SNP, 4/1/1996, S. 19–22.

COOKE, Bill und KOTHARI, Uma (2000): Participation. The new tyranny? London, New York.

ENPK – EIDGENÖSSISCHE NATIONALPARKKOMMISSION (Hrsg.) (1998): Schweizerischer Nationalpark – Geschäftsbericht 1997. Zernez.

HABERMAS, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt a. M.

IUCN (1998): United Nations List of Protected Areas, 1997. Gland, Cambridge.

KÜPFER, Irene (2000): Die regionalwirtschaftliche Bedeutung des Nationalparktourismus untersucht am Beispiel des Schweizerischen Nationalparks. Nationalpark-Forschung in der Schweiz, Nr. 90. Zernez. (Diss. Univ. Zürich, 2000).

KÜPFER, Irene; SCHMID, Annette; ELSASSER, Hans (2001): Zur wirtschaftlichen Bedeutung von Schutzgebieten. Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik, Vol. 99, Nr. 11, S. 692–697.

LENDI, Martin (2002): Erhalten und Gestalten: Thesen zu Landschaft und nachhaltiger Entwicklung. In: DISP, Nr. 149, S. 1–3.

LINDER, Wolf; LANFRANCHI, Prisca; SCHNYDER, Damian; VATTER, Adrian (1992): Mitwirkungsverfahren und -modelle. Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art. 4 RPG. Bern.

MEYER, Thomas (1998): Fundamentalismus. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. München/Zürich, S. 178–181.

MÜLLER, Urs (2001): Wie funktioniert Partizipation bei Naturschutzvorhaben in der Schweiz? Untersucht am Beispiel der Erweiterung des Schweizerischen Nationalparks. Diplomarbeit am Geografischen Institut der Universität Zürich.

NICOLINI, Maria (1997): Bürgerbeteiligung – Brüche, Brücken, Barrieren. In: NICOLINI, Maria (Hrsg.): Raumplanung und neue Verträglichkeiten: Aushandeln von Widersprüchen und Umgang mit dem Erschöpflichen. Wien; Köln; Weimar, S. 225–263.

NUSSBAUMER, Hannes (2000): Ein freies Land! In: Tages-Anzeiger, 9.12.2000, S. 2.

PAROLINI, Jon Domenic (1995): Zur Geschichte der Waldnutzung im Gebiet des heutigen Schweizerischen Nationalparks. Zürich (Dissertation ETH).

PIMBERT, Michel P. und PRETTY, Jules N. (1997): Parks, People and Professionals: Put-

ting «Participation» into Protected-Area Management. In: GHIMIRE, Krishna B. und PIMBERT, Michel P. (Hrsg.): Social Change and Conservation. London, S. 297–330.

REUTER, Wolf (2000): Zur Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung. In: DISP, Nr. 141, S. 4–16.

SCHARINGER, Bernd Peter (1999): Rechtsgrundlagen für die Errichtung von Nationalparks in Deutschland, Österreich, der Schweiz und in Italien. Baden-Baden.

SCHLOETH, Robert (1989): Der Schweizerische Nationalpark. Ein Naturerlebnis. Aarau.

SCHMID, Annette; RUOSS, Engelbert und ELSASSER, Hans (2004): UNESCO Biosphäre Entlebuch: Modell für eine nachhaltige Regionalentwicklung? In: Geographica Helvetica, Nr. 59 (2), S. 144–153.

SCHULTZE, Rainer-Olaf (1995): Partizipation. In: NOHLEN, Dieter und SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band I – Politische Theorien. München, S. 396–406.

SELLE, Klaus (1994): Was ist bloss mit der Planung los? Dortmund.

SELLE, Klaus (1996): Planung und Kommunikation. In: SELLE, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Wiesbaden, S. 11–20.

STOLL, Susanne (1999): Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Grossschutzgebieten: Ursachenanalyse und Ansätze zu Handlungsstrategien. Frankfurt a. M.

WEHRLI-SCHINDLER, Brigit (1987): Demokratische Mitwirkung an der Raumplanung. In: LINDER, Wolf (Hrsg.): Abstimmungen und Wahlen. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Band 27/ 1987. Bern, S. 261–281.

Dipl. geogr. Urs Müller
Geographisches Institut
der Universität Zürich
Abteilung Humangeographie
Winterthurerstr. 190
CH-8057 Zürich
ursmu@geo.unizh.ch

Dr. Michael Kollmair
Geographisches Institut
der Universität Zürich
Abteilung Humangeographie
Winterthurerstr. 190
CH-8057 Zürich
kollmair@geo.unizh.ch