



Nationalparks zu errichten ist schwer

Eine Herausforderung für die Schweiz

100 Jahre nach der ersten Nationalpark-Ausweisung im Engadin stehen noch zwei weitere Nationalparks in Verwirklichung. Der Weg für sie ist steinig und das hat verschiedene Gründe.

VON MARIO F. BROGGI

Das revidierte Eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz 2007 ermöglicht die Errichtung und den Betrieb von Grosschutzgebieten von nationaler Bedeutung in den drei Kategorien Nationalpark, Naturerlebnispark und Regionaler Naturpark. Seither sind – zwar international sehr spät, dafür basisdemokratisch abgestützt – 15 Parks in Betrieb.

Der Schweizerische Bund für Naturschutz, heute Pro Natura, wurde 1909 gegründet, um den bisher einzigen schweizerischen Nationalpark zu finanzieren. 1914 wurde er als erster Nationalpark Mitteleuropas eingeweiht. Im April 2000 startete Pro Natura eine Kampagne „Gründen wir einen neuen Nationalpark“ und

lud alle Schweizer Gemeinden ein zu prüfen, ob sich ihr Gebiet für einen neuen Nationalpark eigne. Sie versprach dem ersten neuen Nationalpark eine Million Franken als „Morgengabe“. Bald standen sechs Nationalpark-Regionen zur Diskussion: Locarnese (Tessin), Adula (Graubünden/Tessin), Haut Val de Bagnes (Wallis), Les Muverans (Waadt/Wallis), Matterhorn (Wallis) und Maderanertal (Uri). Davon sind noch Adula und Locarnese verblieben. Sie haben inzwischen das offizielle Label „Nationalpark-Kandidaten“ erhalten und befinden sich in einer vierjährigen Errichtungsphase, müssen aber noch durch Volksabstimmungen in allen beteiligten Gemeinden bestätigt werden.

Keine Tradition für Grossschutzgebiete

Warum dauerte es fast 100 Jahre, bis weitere großflächige Schutzgebiete ausgewiesen werden? Die Schweiz ist ein Föderativstaat, in dem die Kantone und Gemeinden über eine große Souveränität verfügen. Man lässt sich vom Bundesstaat nicht gerne sagen, was zu tun ist. Mit 26 Kantonen sind die räumlichen Potenziale relativ begrenzt, was nicht unbedingt zu großzügigen Ausweisungen verleitet. Im Vergleich zu anderen Nationalparks reichen zudem die Schutzbestimmungen im Engadiner Park sehr weit. Er besitzt den höchsten Schutzstatus, 1a, der IUCN-Kategorien*. Das ganze Parkgebiet bleibt der natürlichen Dynamik überlassen – es gibt keine Umgebungs- oder Pufferzone. Dabei wird übersehen, dass ein neuer Nationalpark nicht wie im Engadin ein „strenges naturwissenschaftliches Reservat“ sein soll, sondern auch kulturelle und ökonomische Opportunitäten fördern will. Die lang anhaltende wirtschaftliche Prosperität mit hohen Bundesbeiträgen an die Land- und Forstwirtschaft dürfte der Gründung neuer Grossschutzgebiete bisher ebenso wenig förderlich gewesen sein, wie die Missverständnisse über die Nutzungseinschränkungen in einem zukünftigen Nationalpark, obwohl sich diese nur auf die Kernzone beschränken.

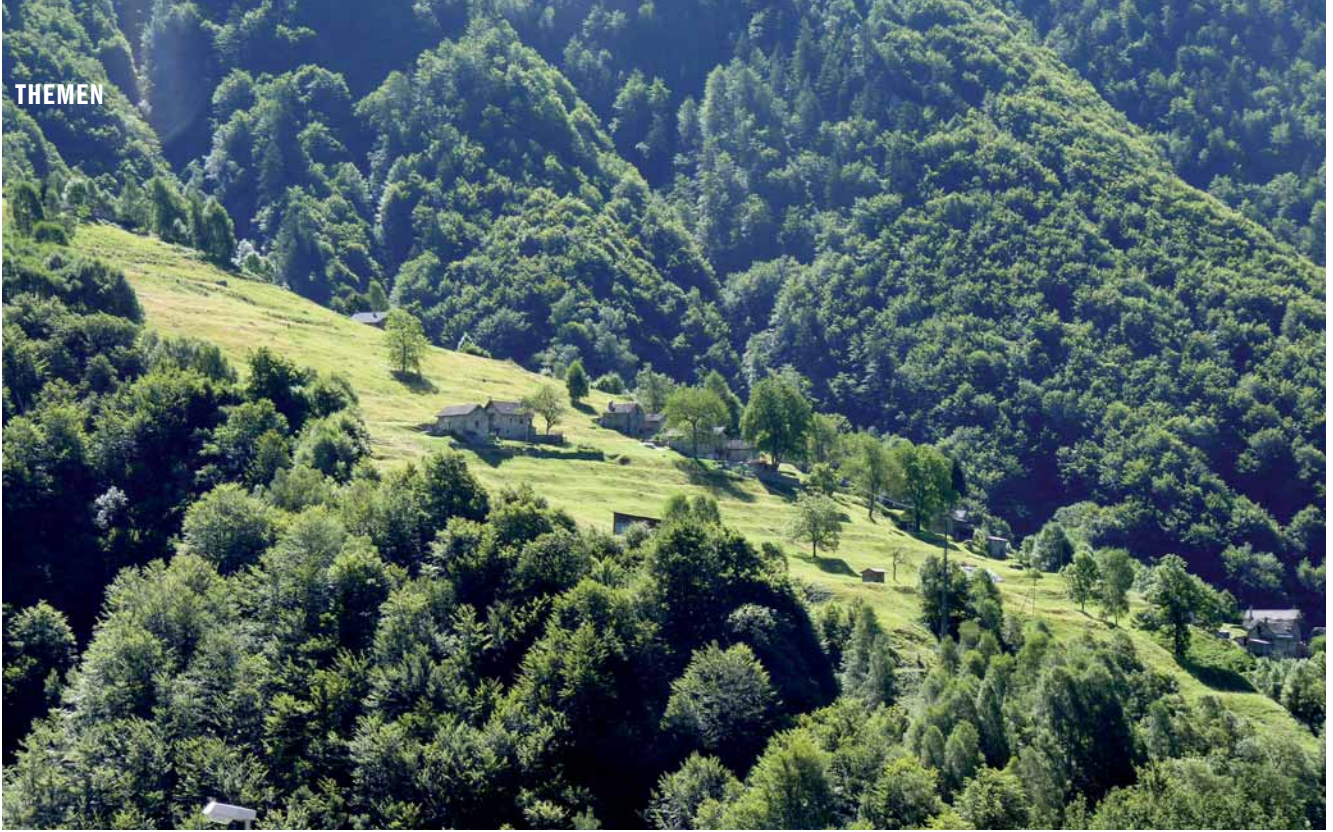


* IUCN – Internationale Naturschutzunion mit Sitz in Genf

◀ Alp Flix im Naturpark Ela: Diese Alp ist Gegenstand der GEO-Erhebungen über die Artenvielfalt und erbrachte auch schon zoologische Neuentdeckungen. (Foto: Mario F. Broggi)

▼ Schamserberg-Val Schons – Teil des Bündner Nationalparks Beverin, der eine noch intakte traditionelle Kulturlandschaft beinhaltet. (Foto: Marcis Gyger/Schweiz Tourismus)





Nationalpark-Kandidat Locarnese-Vergeletto-Tal: Die waldreiche Kernzone bildet eine bedeutende Kohlenstoffsенке und gehört als solche im Rahmen der Klimapolitik abgegolten. (Foto: Mario F. Broggi)

1998 leiteten erste Vorstöße im Eidgenössischen Parlament eine Diskussion über große Schutzgebiete ein. Es wurde eine Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes vorbereitet, die als Novum „Parke von nationaler Bedeutung“ berücksichtigte. Die Bundesregierung sah allerdings keine Eile und kippte das Vorhaben aus den Zielen der Legislaturperiode 2004-2007. Das Parlament war anderer Meinung. Mit großer Mehrheit beschloss es, dem Bund die Aufgabe zu übertragen, die Parks mit einem Label auszuzeichnen und sie auch entgegen dem Regierungswillen finanziell zu fördern. Das novellierte Gesetz vom Dezember 2007 unterscheidet drei Park-Kategorien: Ein Nationalpark besteht aus einer Kern- und einer Umgebungszone, wobei die Kernzone im alpinen Raum mindestens 100 Quadratkilometer umfassen muss und grundsätzlich der freien Entwicklung überlassen werden soll. Traditionelle Weidenutzungen sind auf klar begrenzten Flächen weiterhin möglich, ebenso kann aufgrund der Erfahrungen im Engadiner Nationalpark die Regulierung von Beständen jagdbarer Arten erlaubt werden. Ein regionaler Naturpark hat als zweite Parkkategorie die Grundidee, ein Modellgebiet für nachhaltige Nutzung zu sein und dabei die Qualität von Natur und Landschaft zu erhalten. Hier werden der naturnahe Tourismus, die Vermarktung regionaler Produkte sowie Angebote der Umweltbildung gefördert. Die dritte Kategorie, der Naturerlebnispark, ist ein „Mini-Nationalpark“ vor den Toren der Städte. Er steht als Anschauung für „Ziel-Wildnis“ und Umweltbildung. Seine Kernzone mit freier Dynamik umfasst mindestens vier Quadratkilometer, ist höchstens 20 Kilometer vom Zentrum einer Agglomeration entfernt und mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar.

Ein beachtlicher Start der Schweizer Parks

Das Luzerner Entlebuch, seit 2001 UNESCO Biosphärenreservat, war der Eisbrecher. Sprachen die dort später Parkverantwortlichen im Zusammenhang mit dem damals anlaufenden Moorschutz-Vollzug – einer erfolgreichen eidgenössischen Volksinitiative – anfangs noch von „Indianerreservaten“ der entmündigten Bewohner, sahen sie bald, dass sie ihre Zukunft mit einem Park selber prägen können. Im Jahre 2008 wurde der „UNESCO Biosphäre Entlebuch“ vom Bund das Label „Naturpark von nationaler Bedeutung“ verliehen. 2009 schlossen sich der Naturpark Thal (Soothurner Jura) und der Naturerlebnispark Sihlwald-Zürich an. Es folgten 2010 die Biosfera Val Müstair, östlich an den Engadiner Nationalpark angrenzend, 2011 weitere sieben Naturparks und 2012 nochmals vier. Zwei Nationalparks befinden sich derzeit in der Errichtungsphase, womit bisher insgesamt 17 neue Parks in Betrieb oder in Errichtung sind (web Bundesamt für Umwelt vom 28. August 2012).

Bottom up-Parks

Diese Großschutzgebiete müssen bei den kantonalen Entscheidungsträgern und der lokalen Bevölkerung verankert sein. Ihre Errichtung basiert auf Volksentscheiden in den Gemeinden. Nur in den Kernzonen von National- und Naturerlebnisparks gibt es seitens des Bundes gesetzliche Regelungen. Allerdings müssen die Parks mit dem Gesuch an den Bund einen Managementplan mit Zielen und einem Mehrjahresprogramm von Maßnahmen einreichen, der auf eine nachhaltige Entwick-

lung des Parkgebietes ausgerichtet sein soll. Mit der Verleihung des Parklabels erhält die Parkleitung das Recht, Güter, die nach festgelegten Qualitätskriterien im Parkgebiet hergestellt werden, mit einem Produktlabel zu versehen. Der Bund hat für seine Park-Finanzierungen ein Bewertungssystem entwickelt, das von der Qualität der zu erbringenden Leistungen abhängt. Er beschränkt sich bei der Errichtung und dem Betrieb von Parks auf eine unterstützende Rolle mit der Qualitätssicherung und nimmt gemäß dem bottom-up-Prinzip auf die landesweite Repräsentativität des Netzes dieser Parks keinen Einfluss. Er verzichtet damit auf einen zentralstaatlichen strategischen Führungsanspruch. Von den anfänglich bis zu 40 Parkideen sind viele im Anfangsstadium gescheitert, so im Kanton Schwyz, im Berner Oberland, im mittleren Wallis, im St.Galler Toggenburg, auf dem Thurgauer Seennücken und in der Zentralschweiz. Es wurden bei den Diskussionen, die den Abstimmungen vorausgingen, jeweils populistisch wirksam diffuse Ängste geschürt. Man wolle nicht den „Technokraten“ aus Planungsbüros des Bundes sowie den nicht immer geliebten Umwelt-Organisationen Tür und Tor für „fundamentalistische“ Ideen öffnen.

War das bisherige Verfahren geeignet?

Noch ist es zu früh, eine Erfolgsbilanz im Hinblick auf die neuen Parks zu ziehen. Die Interessen für den Schutz der biologischen Vielfalt scheinen aber von den Prioritäten der ökonomischen Regionalentwicklung eher in den Hintergrund gedrängt zu werden. Ohne weitergehende Steuerung erhalten wir mit der steigenden Zahl von Parks neuerlich das Spiegelbild der benachteiligten Gebiete, wie wir sie aus der bisherigen Regionalförderung kennen. Jeder der 17 Parks muss sich sein Alleinstellungsmerkmal sehr gut überlegen, um sich zu positionieren. Wir konzentrieren uns nachfolgend auf die Nationalparks, bei denen es vor allem bei der Einrichtung der Kernzone Probleme gibt.

Der steinige Weg für neue Nationalparks

Eignen sich die Begriffe des „top-down“ und „bottom-up“* bei Schutzgebietsausweisungen überhaupt in einem der Subsidiarität mit Selbstbestimmung und Eigenverantwortung verpflichteten Staat? Das Grundprinzip der Freiwilligkeit und Partizipation der örtlichen Bevölkerung entspricht dem „bottom-up“-Ansatz. Das terminologische Gegensatzpaar scheint aber bei der Parkdiskussion nicht hilfreich zu sein. Geeigneter wäre ein dialogischer Ansatz. Um diesen erfolgreich zu gestalten, sollten sich alle Partner auf „gleicher Augenhöhe“ bege-

nen. Jeder sollte zuerst abschätzen, was er selbst einbringen kann und was nicht. Es ist ein Stück weit verständlich, dass die lokalen Entscheidungsträger die ökonomische Entwicklung in den Vordergrund stellen. Die die ganze Nation begeisternden Naturwerte werden dort eher als normale Selbstverständlichkeit gesehen. Hier laufen wir in der jetzigen Nationalpark-Diskussion mit den unterschiedlichen Einstellungen in ein Dilemma. Der Dialog kommt zu kurz. Die bisherige Forschung, Lehre und Politik haben sich zudem wenig mit der naturschützerischen Parkidee befasst, ja stehen dieser sogar kritisch gegenüber. Auf den Ebenen der Gemeinden und der mittleren Stufe der Kantone fehlt es teils an spezifischem Fachwissen, das durch innovative Prozesse und eine eingehende Nutzung ausländischer Erfahrungen verbessert werden müsste. Die bisherigen Budgets sind nicht ausreichend, insbesondere bräuchte es Abgeltungen bei der Kernzonenausweisung. In waldreichen Nationalparkgebieten könnte die Biomasse-Entwicklung im Rahmen der Klimapolitik abgegolten werden (vgl. Beitrag von Andreas Speich in *Nationalpark 1/2012*). Zudem ist das Gewähren von „Ziel-Wildnis“ in den Kernzonen in der lokalen Bevölkerung noch nicht verankert, im Gegensatz zur Stadt. Erschwerend kommt in der Schweiz hinzu, dass bei den Nationalparks mit unterschiedlicher Elle gemessen wird. Der Engadiner Park hat sein eigenes Bundesgesetz. Hier werden Bundesmittel für die Pacht in der Kernzone ausgeschüttet. Dieses Angebot fehlt bisher bei den neuen Nationalpark-Projekten. Damit bestehen zwei unterschiedliche Nationalpark-Kategorien. So verbleibt die Erkenntnis, dass die Weckung des nationalen Interesses an einem neuen Nationalpark die lokalen Akteure nicht alleine erfüllen können. Eine Identifikation mit der Parkidee sowohl in der lokalen Bevölkerung wie in der ganzen Nation steht bisher noch aus. Oft wähnt sich noch die Schweiz insgesamt als touristisches, landschaftliches Arkadien, fast so wie es vor 150 Jahren beschrieben worden ist, und verkennt die unheimlich rasch fortschreitende technokratische Überformung. Es bleibt noch einiges an Dialog und Grundsatzarbeit zu tun, um die nationalen Interessen an neuen Nationalparks mit dem in der Schweiz außerordentlich weitgehenden Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden zu harmonisieren. ■

MARIO F. BROGGI ist ehemaliger Direktor der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft und ständiger Mitarbeiter bei der Zeitschrift *Nationalpark*.



„Für die Ausweisung von neuen Nationalparks braucht es die Weckung des nationalen Interesses. Der ländliche Raum ist als Komplementärraum der Urbanität anzuerkennen.“

* „bottom-up“: von unten nach oben und „top-down“: von oben nach unten