

Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft

Bachelorarbeit in Politikwissenschaft

Betreuung: Dr. Isabelle Stadelmann-Steffen

Regionale Naturpärke in der Schweiz

Die Rolle der politischen Akteure im lokalen Entscheidungsprozess



Bild: www.naturparkthal.ch

Kathrin Steinmann

07 - 118 - 375

Engelhaldenstrasse 77, 3012 Bern

kathrin.steinmann@students.unibe.ch

Frühlingssemester 2011

Bern, Juli 2011

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung in das Thema	3
1.1	Naturpärke in der Schweiz	3
1.2	Fragestellung	4
1.3	Relevanz	5
1.4	Aufbau der Arbeit	6
2.	Theorie und Analyse	7
2.1	Forschungsstand	7
2.2	Identifikation der zentralen Akteure und Formulierung der Hypothesen	10
2.3	Daten und Methode	13
2.3.1	Fallauswahl	13
2.3.2	Daten	13
2.3.3	Methode	14
2.4	Analyse	16
2.4.1	Fallnachzeichnungen	16
2.4.2	Frequenzanalyse	21
2.5	Beantwortung der Fragestellung	27
3.	Schlussfolgerungen	30
	Literaturverzeichnis	33
	Anhang	36
	Selbstständigkeitserklärung	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	zentrale Resultate der Frequenzanalyse für den Regionalen Naturpark Thal	21
Tabelle 2	zentrale Resultate der Frequenzanalyse für das Projekt eines Regionalen Naturparks Toggenburg-Werdenberg	22

1. Einführung in das Thema

1.1 Naturpärke in der Schweiz

Zurzeit laufen in der Schweiz mehrere Projekte zur Einrichtung von Nationalpärken, Regionalen Naturpärken und Naturerlebnispärken. Mit der Pärkeverordnung wurde 2007 auf gesetzlicher Ebene die Errichtung von Naturpärken geregelt.

Naturpärke gehören zu der von der „International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources“ definierten Kategorie der Grossschutzgebiete, welche eine Fläche von mindestens 1000 Hektaren umfassen (Hammer, 2003, 9). Diese Grossschutzgebiete haben vielfältige Funktionen. Einerseits haben sie die Aufgabe, Flora, Fauna und Ökosysteme sowie Landschaften von besonderer Schönheit zu schützen. Jedoch sollen sie auch Bedürfnissen der Gesellschaft nachkommen, indem sie den Menschen ein naturnahes Erholungsgebiet und ein Naturerlebnis bieten. Im Weiteren sollen Pärke eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Region, vor allem im Tourismusbereich, begünstigen (Hammer, 2003, 9f.; BAFU 2010a).

Grossschutzgebiete sind in der Schweiz seit langem ein wichtiges Instrument der Natur- und Landschaftspolitik (Stulz, 2003, 179). Bei einer Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes¹ im Jahre 2007 wurde ein neues Parkkonzept des Bundes auf Gesetzesebene verankert. Das Konzept umfasst im Wesentlichen die Einführung der drei Parktypen Nationalpark, Regionaler Naturpark sowie Naturerlebnispark und die Zuweisung einer zentralen Rolle an die regionale Bevölkerung bei der Gründung von neuen Pärken. Ebenfalls 2007 trat die Pärkeverordnung (PäV)² in Kraft, welche die Anforderungen, Errichtung und Anerkennung der drei Parktypen regelt.

Da zahlen- wie flächenmässig die meisten der Parkkandidaten und neu entstehenden Projekte ein Regionaler Naturpark sind, soll im Folgenden diese bedeutende Kategorie von Pärken untersucht werden.

Laut dem Bundesrat (2005, 2153) steht bei der Pärkepolitik nicht nur die Aufwertung von aussergewöhnlichen natürlichen Lebensräumen oder von Landschaften von besonderer Schönheit im Mittelpunkt, sondern diese soll vereinbart werden mit der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung. Weiter hält der Bundesrat fest, dass die Errichtung von Pärken einen Mehrwert erzeugt, indem sie Investitionswachstum in den Regionen bewirken und Arbeitsplätze schaffen. Zu der Kategorie der Regionalen Naturpärke wird weiter festgehalten, dass sie dazu beitragen, ein gemeinschaftliches Beziehungsnetz in

¹ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG). SR 451

² Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, PäV). SR 451.63

der Region zu beleben, Natur- und Kulturerbe aufzuwerten sowie die regionale Identität zu stärken. Zudem solle die besondere landschaftliche Qualität die Marktchancen für Produkte aus dem Park steigern. Insgesamt verstärke ein Parkprojekt das innovative Potential einer Region. Nach aussen vermitteln Pärke ein positives Bild von Natur und Landschaft, gleichzeitig ermöglichen sie der einheimischen Bevölkerung eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzung, da der Zusammenhalt lokaler Akteure gestärkt und die Wirtschaftstätigkeit wie auch der Tourismus auf lokaler Ebene belebt werden (Bundesrat, 2005, 2153f.).

Der im vorliegenden Zusammenhang relevante Parktyp der Regionalen Naturpärke wird vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit folgendem Wortlaut definiert: „Regionale Naturpärke sind teilweise besiedelte, ländliche Gebiete, die sich durch hohe Natur- und Landschaftswerte auszeichnen. Sie fördern eine nachhaltige Entwicklung der regionalen Wirtschaft“ (BAFU, 2010a). Im Weiteren werden in der PÄV Richtlinien zur Finanzhilfe von Seiten des Bundes, zur Vergabe des Parklabes und eines Produktelabels für in der Region auf nachhaltige Art und Weise produzierte Waren und Dienstleistungen sowie zur Forschung und Zusammenarbeit zwischen den Pärken festgelegt.

Die Errichtung eines Parkes von nationaler Bedeutung erfolgt nach einem vom BAFU festgelegten Ablauf. Die Projektträgerschaft, die in einer Region ein Parkprojekt in Angriff nehmen will, muss zunächst eine Machbarkeitsstudie erstellen respektive erstellen lassen. Fällt diese positiv aus, wird ein Managementplan erstellt. Dieser enthält eine detaillierte Planung und eine Skizzierung der Finanzierung. Darauf folgt eine Errichtungsphase, in welcher die geplanten Massnahmen umgesetzt werden und eine Charta erstellt wird, welche als Basis für die Verleihung des Parklabels dient und einen Parkvertrag enthält. Regionale Naturpärke haben maximal vier Jahre Zeit für die Erstellung der Charta. Sobald diese fertiggestellt ist, kann dem Park das Parklabel verliehen werden und es beginnt die Betriebsphase, während welcher Massnahmen umgesetzt werden, um die in der Charta formulierten Ziele zu erreichen. Die Charta hat eine minimale Laufzeit von 10 Jahren. Danach können Mutationen, zum Beispiel beim Parkperimeter oder den Zielen, vorgenommen werden (BAFU, 2010b).

1.2 Fragestellung

Das BAFU fordert, dass die regionale Bevölkerung bei den Naturparkprojekten stark einbezogen wird (BAFU, 2010a). Daher müssen die Legislativen der vom Projekt betroffenen Gemeinden ihre Zustimmung zu einem Naturpark geben. In den meisten betroffenen, eher kleinen und ländlichen Gemeinden stellt die Gemeindeversammlung die Legislative dar. Daher ist für ein erfolgreiches Projekt die Zustimmung der Bevölkerung

notwendig. In Entscheidungsprozessen sind die Einstellungen und Werthaltungen der Abstimmenden ein wichtiger Faktor. Jedoch können in direktdemokratischen Systemen verschiedenste Interessengruppen im Vorfeld einer Abstimmung den Meinungsbildungsprozess durch öffentliche Kommunikation und Lobbyarbeit stark beeinflussen. Genau diese Akteure im Entscheidungsprozess zu den Naturpärken sollen mit der vorliegenden Arbeit untersucht werden. Die Fragen, welche beantwortet werden sollen, lauten dabei:

Welche Akteure beeinflussen den Erfolg eines Parkprojektes und in welche Richtung zeigt diese Beeinflussung?

Welche Akteurskonstellationen wirken sich positiv³ und welche negativ auf ein Projekt aus?

1.3 Relevanz

Die Relevanz der Fragestellung ergibt sich aus zwei oben bereits erwähnten Punkten. Einerseits können Naturpärke auf vielfältige Bedürfnisse der Umwelt aber auch der Menschen eine Antwort bieten. Andererseits befinden sich aktuell viele Parkprojekte in der Schweiz in verschiedenen Stadien des Aufbaus. So gibt es zum heutigen Zeitpunkt einen Nationalpark, zwei UNESCO-Biosphären⁴, einen Naturerlebnispark sowie einen Regionalen Naturpark. Dazu gibt es einen vom Bund anerkannten Nationalpark-Kandidaten sowie 14 Kandidaten für einen Regionalen Naturpark. Viele dieser Kandidaten sind in einer Projektphase während welcher an Gemeindeversammlungen Abstimmungen über Errichtungskredite oder generell die Teilnahme der Gemeinden am Projekt stattfinden. Im Weiteren gibt es sieben Gebiete, wo Vorarbeiten und Abklärungen zu einem möglichen Parkprojekt stattfinden (Netzwerk Schweizer Pärke, 2011). Einige der Parkkandidaten mussten ihr Projektgebiet einschränken oder gar das ganze Projekt aufgeben, da nicht alle Gemeindeversammlungen einer Teilnahme am Projekt zugestimmt hatten.

³ Die Begriffe „positiv“ und „negativ“ werden in diesem Zusammenhang aus Sicht eines Parkprojektes verwendet und sind nicht normativ zu verstehen.

⁴ „Biosphärenreservate sind Teil des UNESCO-Programms Mensch und Biosphäre. Ziel des Programmes ist die Entwicklung von Strategien zur nachhaltigen Nutzung der Lebensräume und zur Erhaltung der natürlichen Vielfalt. Jedes Biosphärenreservat soll ein gelebtes Modell sein, wie Menschen nachhaltig wirtschaften und leben können“ (<http://www.biosphaere.ch/de.cfm/unescobiosphere/offer-UnescoBiosphaereEntlebuchUBE.html>, Stand: 27.06.2011).

Hier stellt sich nun die Frage, weshalb einige Projekte erfolgreich sind und andere nicht. Mit der vorliegenden Fragestellung soll ein Aspekt dieser Frage, nämlich derjenige der politischen Akteure auf Gemeindeebene, behandelt werden.

1.4 Aufbau der Arbeit

Nach der obigen Einführung in das Thema und die Fragestellung der Arbeit folgt im Hauptteil ein Überblick zum Forschungsstand im Gebiet der Umweltpolitik im Allgemeinen und von Naturpärken im Speziellen. Diese Themen werden zudem im Zusammenhang mit der direkten Demokratie betrachtet. Da die Naturparkprojekte in der Schweiz nur dann eine Zukunft haben, wenn sie von der lokalen Bevölkerung getragen, das heisst an Gemeindeversammlungen bejaht werden, kommt diesem Thema eine zentrale Bedeutung zu. Im gleichen Zuge werden zudem Theorien diskutiert, welche einen Beitrag zur Beantwortung der Fragestellung leisten können.

Anschliessend werden, basierend auf der wissenschaftlichen Literatur, diejenigen Akteure identifiziert, von welchen ein grosser Einfluss auf den Entscheidungsprozess rund um einen Naturpark erwartet wird, wonach Hypothesen formuliert werden.

Nachdem im Kapitel 2.3 die Daten und die Methode präsentiert werden, mit welchen die empirische Beantwortung der Forschungsfragen angegangen wird, folgen die Resultate und deren Diskussion.

Abschliessend werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf mögliche weitere Forschungsansätze im Gebiet der Naturpärke der Schweiz gewagt.

2. Theorie und Analyse

2.1 Forschungsstand

Umweltpolitik fand in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts den Weg auf die politische Agenda der Industrieländer, womit die Politik auf eine fortschreitende Belastung von Wasser, Boden, Luft und Landschaft reagierte (Jänicke et al., 2003, 30). Da die Umwelt nicht an Staatsgrenzen halt macht, ist seit den 80er Jahren eine Globalisierung der Umweltpolitik zu beobachten (ebd., 137ff.). Nationale Umweltpolitik hat dabei nicht an Bedeutung verloren und gerade im Bereich von Schutzgebieten steht eine lokale Umsetzung im Mittelpunkt. Vorbilder für die Revision des NHGs (siehe Kapitel 1.1) und die Förderung von neuen Naturpärken waren für die Schweizer Behörden die Nachbarländer Frankreich, Deutschland und Österreich, wo regionale Naturpärke schon länger ein zentrales Instrument der ländlichen Regionalentwicklung darstellen (Siegrist et al., 2006, 8f.). Die Umsetzung der Projekte in der Schweiz unterscheidet sich jedoch stark von derjenigen in den Nachbarländern, da sie in einem direktdemokratischen Verfahren von der betroffenen Bevölkerung unterstützt werden müssen.

Auf Bundesebene hat die direkte Demokratie unterschiedliche Auswirkungen auf die Umweltpolitik. So zeigte Gebhart (2002, 178ff.), dass das Instrument der Volksinitiative im Allgemeinen Innovationen antreibt und so zu einer strengeren Umweltgesetzgebung führt. Das fakultative und das obligatorische Referendum hingegen verhindern in der Regel strengere Richtlinien. So gesehen ist bei den Abstimmungen über Naturparkprojekte, welche keinem der oben erwähnten Instrumenten entspricht sondern ein Schritt ist, der so oder so in den Prozess des Naturparkaufbaus gehört, nicht vorauszusagen, wie die Resultate aussehen werden. Bedeutender als Erkenntnisse über Initiative und Referendum ist im vorliegenden Kontext also die direkte Demokratie auf Gemeindeebene. Zwei unterschiedliche Organisationsformen der Schweizer Gemeinden beeinflussen die Art der Entscheidungsfindung auf Gemeindeebene erheblich: In Gemeinden mit einem zweistufigen Organisationsprinzip stellt der Gemeinderat die Exekutive dar, während die Gemeindeversammlung als Legislative fungiert. Bei der dreistufigen Organisationsform liegt zwischen der Exekutive und der Bürgerschaft noch ein Gemeindepalament als Legislative. Etwas weniger als 20 Prozent der Gemeinden haben ein Parlament. Ob eine Gemeinde die Gemeindeversammlung durch ein Parlament ersetzt, hängt von deren Grösse ab. Die Gemeinde entscheidet dabei selbst, ab welcher Einwohnerzahl dieser Schritt erfolgt (Ladner/Bühlmann, 2007, 47).

Ob die direkte Demokratie auf Gemeindeebene die Idealform einer Demokratie darstellt oder ob auch Schwächen an der Qualität der Entscheide erkannt werden können, ist in der Literatur umstritten. Ladner und Bühlmann (2007, 22f.) fassen diese Diskussi-

on folgendermassen zusammen: Einerseits stelle die Gemeinde denjenigen Ort dar, wo die Voraussetzungen für eine starke und gleichmässige Beteiligung am besten gegeben seien. Zudem sei die Partizipation in kleinen Gemeinden grösser, da kein repräsentatives Parlament zwischen dem Entscheid und dem Bürger⁵ steht. Dass ein politischer Diskurs in den Gemeinden am ehesten möglich ist sowie dass in den Gemeinden die sozialen Bindungen untereinander besonders stark sind und zu einer sozial verträglichen Organisation führen, werden als weitere Pluspunkte genannt. Argumente, welche gegen eine ideale Verwirklichung der Demokratie sprechen, sind, dass in kleinen Gemeinden fehlende Professionalisierung und Ämterkumulation zu Dominanz einzelner Personen, beschränkten Kontrollmöglichkeiten und Interessenkonflikten führen kann. Im Weiteren sei eine freie Meinungsäusserung aufgrund der starken sozialen Kontrolle eingeschränkt. Da an Gemeindeversammlungen in der Regel keine geheimen Abstimmungen stattfinden, werden von der Mehrheit abweichende Meinungen nicht in jedem Fall geäussert. Zudem ist die Beteiligung an Gemeindeversammlungen sehr gering. In kleinen Gemeinden nehmen rund 30 Prozent der Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen teil, in Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern sind es durchschnittlich unter 5 Prozent (Ladner/Bühlmann, 2007, 38). Folglich kann es zu Entscheiden kommen, die nicht von der Mehrheit der Stimmbürgerschaft getragen werden (ebd., 48).

Im Zusammenhang mit der Demokratie in der Schweiz muss im Weiteren der Korporatismus berücksichtigt werden. Das Schweizerische System ist geprägt durch eine Vielzahl einflussreicher Verbände. Mit der laut Linder (2005, 303) als Neo-Korporatismus zu bezeichnenden Integration von referendumsfähigen Wirtschaftsverbänden wird sichergestellt, dass die politische Demokratie formal den Verbänden übergeordnet ist, wobei die Interessen der Verbände, unter anderem im Vernehmlassungsverfahren, stark berücksichtigt werden (Linder, 2005, 302ff.). Den Verbänden kommt im Schweizerischen System also eine wichtige Rolle zu. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts etablierten sich mächtige Wirtschaftsverbände, die dank ihrer Referendumsmacht, der Vollzugsmacht sowie der Fähigkeit, viele kollektive Interessen ihrer Mitglieder selber wahrzunehmen zu einer einflussreichen politischen Kraft wurden. Kooperation mit dem Staat müssen sie nur dann beanspruchen, wenn die Grenzen ihrer eigenen Organisationsmittel erreicht sind (Linder, 2005, 111f.). Kritik an dieser Macht wurde laut, da den in Verbänden organisierten Interessen Nichtorganisierte gegenüber stehen und somit asymmetrische Beziehungen entstehen. Verbände verfügen über eine überdurchschnittlich hohe Organisations- und Konfliktfähigkeit und damit

⁵ Für eine bessere Lesbarkeit wird jeweils nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit gemeint.

eine grosse Chance, ihre Interessen gegenüber Widerständen durchzusetzen (ebd., 120ff.). Aber nicht nur Verbände sondern Interessengruppen allgemein bilden politische Macht und beeinflussen demokratische Entscheidungen. Aus politologischer Sicht wird laut Linder (2005, 123) Politik nicht nur im Bereich der Wirtschaft, sondern auch im sozialen und gesellschaftlichen Bereich über Organisationen artikuliert, aggregiert und umgesetzt.

Ein weiterer Bereich, der im Zusammenhang mit politischen Entscheiden der Bürger betrachtet werden muss, ist die Frage der Akzeptanz. Nach Doris Lucke ist Akzeptanz „die Chance, für bestimmte Meinungen, Massnahmen, Vorschläge und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu finden und unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Einverständnis rechnen zu können“ (1995, 104). Mit dieser Definition wird die Bedeutung von Akzeptanz für unseren Kontext bereits offensichtlich. Für einen Vorschlag - die Einrichtung eines Regionalen Naturparkes - soll bei einer identifizierbaren Personengruppe - den Stimmbürgern an den Gemeindeversammlungen – die ausdrückliche Zustimmung erreicht werden. Antworten auf die Frage, was für Bedingungen herrschen müssen, um mit einem Einverständnis zu einem Naturpark rechnen zu können, findet Stoll in ihrer Studie zu Akzeptanzproblemen bei der Ausweisung von Grossschutzgebieten. So hält sie fest, dass sowohl ökonomische wie auch emotionale Faktoren ausschlaggebend sind. Die Kommunikation nimmt dabei eine zentrale Bedeutung ein, denn Wahrnehmungsdifferenzen, also wenn verschiedene Akteure nicht dasselbe unter einem Konzept verstehen, sind die grösste Barriere für die Akzeptanz neuer Projekte (1999, 32f.). Weiter hält Stoll fest, dass eine ausreichende Akzeptanz die Grundlage für den Erfolg eines Naturschutzvorhabens und damit auch für einen Naturpark ist, da solche politisch-strukturelle Massnahmen nur dann auf Dauer wirkungsvoll sein können, wenn sie auf die subjektive Bereitschaft der direkt betroffenen Menschen treffen. Ohne diese Bereitschaft sind eine effektive Umsetzung und das Erreichen der mit dem Gebiet angestrebten Ziele nicht möglich (ebd., 22ff.).

Einer der wohl am häufigsten angewandten theoretischen Ansätze in der Politikwissenschaft ist der Rational Choice Ansatz (RC-Ansatz). Nach Diekmann und Preisendörfer (2001) ist dessen Erkenntnisziel die Erklärung von kollektiven Prozessen und sozialen Ereignissen auf Makroebene. Jedoch spielen sich diese Prozesse nicht ausschliesslich auf der Makroebene ab sondern sie entstehen vielmehr als Folge individueller Handlungen (ebd., 62). Da die Einrichtung eines Naturparkes ein Prozess unter Einbezug vieler individueller Akteure darstellt, bietet der Ansatz eine gute Grundlage für die vorliegende Arbeit. Der RC-Ansatz geht davon aus, dass Individuen jederzeit

rational handeln. Rational bedeutet, dass die Individuen über Präferenzen gegenüber Handlungs- oder Entscheidungsalternativen verfügen und dass sie diejenige Alternative wählen, welche ihre Präferenzen am besten realisiert (Shepsle/Bonchek, 1997, 35; Weiss, 2000, 21). In diesem Sinne können die individuellen Akteure als Nutzenmaximierer bezeichnet werden. Da es sich bei der Umwelt um ein öffentliches Gut handelt, stösst der klassische RC-Ansatz an seine Grenzen. In der Umweltpolitik werden oft Handlungen vorgenommen, welche nach einer rein monetären Kosten-Nutzen-Analyse gemäss der Rational Choice Theorie als irrational bezeichnet werden müssen. Hier bietet sich als Erklärungsansatz die Verwendung der soziologischen Rational Choice Theorie an. Diese geht über das reine Homo-oeconomicus-Modell hinaus und bezieht auch nicht-ökonomische Interessen, altruistische Handlungen sowie den Einfluss von sozialen Strukturen wie zum Beispiel Institutionen oder Sozialkapital in eine Analyse ein (Diekmann/Preisendörfer, 2001, 63).

Ein zweiter Ansatz, welcher zur Analyse beitragen kann, ist die Vetospieler-Theorie von Tsebelis (2002). Im Kern besagt die Theorie, dass für eine politische Neuerung eine bestimmte Anzahl von individuellen oder kollektiven Akteuren ihre Zustimmung geben muss. Da jeder einzelne dieser Akteure mit seiner Gegenstimme die Veränderung verhindern kann, werden sie als Vetospieler bezeichnet (Tsebelis, 2002, 12). Eine Policy ist stabil, das heisst eine Änderung des Status quo kaum möglich, wenn viele Vetospieler involviert sind und diese ideologisch weit voneinander entfernt sind (ebd., 13). Übertragen auf eine Abstimmung, wie sie für die Errichtung eines Naturparkes in den Gemeinden notwendig ist, sind Vetospieler nicht ganz so mächtig, da eine einzelne Interessengruppe nicht das ganze Vorhaben verhindern kann. Aber gut organisierte und breit verankerte Interessen können, da sie viele Stimmbürger für ihr Anliegen zu gewinnen vermögen, das Abstimmungsergebnisse in die gewünschte Richtung lenken. Eine Interessengruppe kann umso mehr Einfluss nehmen, je höher ihre Organisations- und Konfliktfähigkeit und damit ihre Macht sind. So geht die Machtressourcentheorie davon aus, dass die Inhalte der Politik dadurch geprägt werden, wie die wirtschaftliche und politische Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit gegensätzlichen Interessen aussieht (Ostheim/Schmidt, 2007, 40). Die kollektiven Akteure vermögen so viel Macht an Gemeindeversammlungen auszuspielen, wie sie mit ihren Interessen Wählerstimmen in der Bevölkerung gewinnen können (Linder, 2005, 122).

2.2 Identifikation der zentralen Akteure und Formulierung der Hypothesen

Erfolgreich ist ein Projekt dann, wenn es von der Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden Unterstützung erhält. Die Legislative einer Gemeinde, in den meisten betref-

fenen Gemeinden ist das die Gemeindeversammlung, muss ihre Zustimmung geben. Wie wir gesehen haben, ist Akzeptanz für eine Vorlage zwingende Voraussetzung dafür, dass die Stimmbürger ein Anliegen annehmen (vergl. Lucke, 1995; Stoll, 1999). Dementsprechend sind die wichtigen Akteure im Prozess eines Parkprojektes diejenigen, welche in der Bevölkerung Akzeptanz fördern oder verringern können.

Wie im vorigen Abschnitt gezeigt wurde, üben Verbände und Interessengruppen einen grossen Einfluss auf demokratische Entscheidungen aus (Linder, 2005, 123ff.), weshalb diese im Mittelpunkt der Analyse stehen. Als politische Akteure werden also ausschliesslich Interessengruppen, Berufsgruppen oder anderswie zusammengesetzte Menschengruppen und nicht Individuen betrachtet.

Im Schweizerischen System der direkten Demokratie könnte angenommen werden, dass Parteien bei Entscheidungsprozessen einen grossen Einfluss nehmen können. Auf kommunaler Ebene, auf welcher wir hier Entscheidungsprozesse betrachten, sind Parteien tatsächlich ausserordentlich stark verbreitet (Linder, 2005, 103). Jedoch ist festzustellen, dass sich in den letzten Jahrzehnten die Bindungen zwischen Parteien und Wählerschaft gelockert haben (ebd., 105; Nüssli, 1979, 7). Wie Linder weiter festhält, ist zu beobachten, dass das Parteiensystem insgesamt fragmentiert ist und neben Verbänden sowie Direktinteressierten wenig Einfluss auf politische Entscheidungen hat (2005, 106). Daher werden die Parteien in den untersuchten Gemeinden nicht als Hauptakteure betrachtet, sondern der Fokus wird auf eben jene Verbände und Direktinteressierten gelegt. Allen voran sind Wirtschaftsverbände ein gewichtiger Akteur im Schweizerischen Politiksystem (Linder, 2005, 111ff.). Im Hinblick auf Naturpärke sind zwei wirtschaftliche Hauptinteressengruppen auszumachen. Zum Einen sind die regionalen Tourismusverbände und –unternehmen zu nennen, welche die Errichtung eines Naturparkes tendenziell befürworten, da sich ein national anerkanntes Label gut vermarkten lässt und Besucher in die Region lockt. So hält beispielsweise das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) fest, dass Naturpärke das örtliche touristische Angebot gezielt beleben können (SECO, 2009, 14). Es kann vermutet werden, dass die zweite zentrale wirtschaftliche Interessengruppe, die Landwirte, ein entgegengesetztes Ziel verfolgen. Stoll stellt in ihrer Arbeit zu Akzeptanzproblemen in Grossschutzgebieten fest, dass eine der wichtigsten Ursachen für Nicht-Akzeptanz das Infrage stellen von traditionellen Wertvorstellungen und Verhaltensgewohnheiten ist (1999, 127). In ihrem Untersuchungsgebiet, dem Nationalpark Bayerischer Wald, fand Stoll, dass Veränderungen in der Art und Weise der gewohnten Landnutzung bei vielen Landwirten auf Ablehnung stiessen (ebd., 130f.). Ein Naturparkprojekt löst bei vielen Landwirten die Befürchtung aus, dass der Park ihnen viele Vorschriften und Grenzen bei der Bewirt-

schaftung ihrer Ländereien beschert und deshalb ist Widerstand von Seiten der Landwirtschaft zu erwarten.

In umweltpolitischen Fragen sind in jedem Fall die Umweltverbände zu berücksichtigen. Dank ihrem hohen Organisationsgrad, Mitteln für die Kommunikations- und Überzeugungsarbeit sowie ihrer Bekanntheit in der Bevölkerung können sie einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss in umweltpolitischen Fragen ausüben.

Eine weitere Interessengruppe, welche im Zusammenhang mit den Naturparkprojekten als zentraler Akteur betrachtet werden muss, sind die Projektträgerschaften. Diese bringen die Idee eines Naturparks erst auf und leisten mit Verhandlungen und öffentlichen Informationsveranstaltungen in der Regel sehr viel Überzeugungsarbeit. Auch die Gemeindebehörden könnten als zentraler Akteur angesehen werden. Im vorliegenden Kontext werden diese aber nicht als Hauptakteur betrachtet, da in vielen Fällen einzelne Gemeindefunktionäre in der Projektträgerschaft engagiert sind und demzufolge zu diesem Akteur gezählt werden.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass im Entscheidungsprozess zu einem Naturparkprojekt die Projektträgerschaft, Umweltverbände, Tourismusvertreter sowie die Landwirtschaft als Vetospieler erwartet werden. Für die Analyse wird ein Modell gewählt, welches die Möglichkeit offenlässt, dass sich mehr respektive andere als die vier genannten Akteure als zentral herauskristallisieren können.

Nach der Rational Choice Theorie haben wirtschaftliche Interessen einen grossen Einfluss auf die Entscheidungen von Individuen. Die beiden Wirtschaftsakteure verfolgen im Zusammenhang mit Naturpärken entgegengesetzte Interessen, weshalb erwartet wird, dass sie einen sich entgegen wirkenden Einfluss auf die Bevölkerung ausüben. Wird der RC-Ansatz um die soziologische Perspektive erweitert und werden Werte, Einstellungen und Überzeugungen als gleichwertigen Nutzen wie ökonomischer Gewinn angesehen, haben Umweltverbände sowie die Projektträgerschaft einen ebenso grossen Einfluss wie die Wirtschaft. Diese beiden Interessengruppen verfolgen das gleiche Ziel und versuchen, die Bevölkerung in die gleiche Richtung zu beeinflussen.

Die Hypothese 1 zu den einzelnen Akteuren lautet demnach:

Starke Projektträgerschaften, Umweltverbände und Tourismusvertreter haben einen positiven, gut organisierte Landwirte einen negativen Einfluss auf den Erfolg eines Naturparkprojektes.

Im Weiteren ist die Anzahl der gut organisierten und einflussreichen Akteure zu berücksichtigen. Unter Einbezug der Vetospieler-Theorie ergibt sich als Hypothese 2:

Je mehr Akteure grossen Einfluss ausüben und je weiter diese ideologisch voneinander entfernt sind, desto schwieriger ist es, vom Status quo abzuweichen, also desto unwahrscheinlicher ist der Erfolg eines Projektes.

2.3 Daten und Methode

Für die Beantwortung der Fragestellung wird eine qualitative Fallstudie mit zwei Fällen durchgeführt. Um die Hypothesen zu testen ist es sinnvoll, einen Fall zu wählen, in welchem das Projekt erfolgreich umgesetzt werden konnte und diesen mit einem Fall zu vergleichen, bei welchem das Projekt gescheitert ist. Einerseits wird die Geschichte der beiden Fälle kurz nachgezeichnet, im Mittelpunkt steht andererseits eine Analyse schriftlicher Dokumente, mittels derer der Einfluss der Akteure ermittelt werden soll.

2.3.1 Fallauswahl

Da wir uns, wie im Abschnitt 1.1 eingeführt, auf den Parktyp der Regionalen Naturpärke konzentrieren, werden zwei Fälle dieses Typs ausgewählt. Im Weiteren soll ein erfolgreiches Parkprojekt mit einem gescheiterten Projekt verglichen werden. Daher bietet sich der Naturpark Thal als zum heutigen Zeitpunkt einziger vom Bund angeerkannter Regionaler Naturpark als erfolgreiches Projekt an. Als Vergleichsfall wird das Projekt eines Regionalen Naturparks Toggenburg-Werdenberg untersucht. Dieses Projekt wurde 2007 zurückgezogen, nachdem notwendige Finanzbeschlüsse von einigen beteiligten Gemeinden abgelehnt wurden. Bei beiden Fällen stellt in allen Gemeinden die Gemeindeversammlung die Legislative dar, womit sichergestellt ist, dass in beiden Regionen die gleichen politischen Abläufe stattfanden. Das Projekt im Toggenburg und Werdenberg war bereits so weit fortgeschritten, dass eine Abstimmung an den Gemeindeversammlungen stattfinden konnte. Da zudem beide Parkperimeter hauptsächlich eher kleine und ländliche Gemeinden umfassen und in beiden Regionen Landwirtschaftsbetriebe wie auch Skilifte betrieben werden, stellt das Projekt Toggenburg-Werdenberg einen geeigneten Vergleichsfall zum Naturpark Thal dar.

2.3.2 Daten

Für beide Fälle werden schriftliche Dokumente aus der Projektphase ausgewertet, welche vor den Abstimmungen an den Gemeindeversammlungen veröffentlicht wurden. Dabei handelt es sich allen voran um Medienberichte. Im Weiteren werden auch Dokumente von einzelnen Akteuren (zum Beispiel Flyer, Interviews oder Leserbriefe) sowie die Protokolle der Gemeindeversammlungen, an welchen über die Naturparkprojekte abgestimmt wurde, analysiert.

Im Konkreten liegen zum Naturparkprojekt Toggenburg-Werdenberg rund 50 Medienberichte, zehn Interviews, Leserbriefe oder Pressemitteilungen, ein Flyer sowie sechs der sieben Protokolle der Budget-Bürgerversammlungen, an welchen Abstimmungen über das Projekt stattfanden, vor. Die Datenlage zum Naturpark Thal zeigt ein ganz anderes Bild. Es wurde ebenfalls ein Flyer sowie sechs von neun Protokollen der Gemeindeversammlungen und zudem eine öffentliche Stellungnahme analysiert, jedoch keine Medienberichte. Weshalb so unterschiedliche Daten vorliegen, wird im Abschnitt 2.4.1 deutlich.

Um den Ablauf der beiden Fälle nachzeichnen zu können, werden zusätzliche Dokumente wie die Machbarkeitsstudie oder die Charta beigezogen und diese mit Informationen aus Gesprächen mit den beiden (ehemaligen) Projektleitern ergänzt.

2.3.3 Methode

Analysiert werden die schriftlichen Dokumente mittels einer quantitativen Inhaltsanalyse. Gemäss Diekmann (2007, 597) und Lissmann (2008, 36f.) handelt es sich genauer gesagt um eine Frequenzanalyse, da die Dokumente nach der Häufigkeit von Argumenten oder der Wiedergabe der Haltungen von den Akteuren für oder gegen das Naturparkprojekt ausgezählt werden.

Analyseeinheit respektive Kodiereinheit (vergl. Lissmann, 2008, 24) sind Wörter und Wortverbindungen oder Satzteile und ganze Sätze, welche die Haltung eines Akteurs gegenüber dem Naturparkprojekt widerspiegeln. Das Kernstück jeder Inhaltsanalyse stellt das Kategoriensystem dar (Diekmann, 2007, 589). Da mit der vorliegenden Arbeit die Einflüsse der Pro- und Contra-Meinungen erfasst werden sollen, werden die Argumente der Akteure in „Pro-Argumente und positive Haltung“ und „Contra-Argumente und negative Haltung“ unterteilt. Positiv und negativ sind in diesem Zusammenhang nicht wertend sondern als unterstützende respektive ablehnende Haltung zum Naturpark zu verstehen. Beispiele für positive Haltungen sind Verben wie *unterstützt* oder *befürwortet*, welche im Zusammenhang mit dem Akteur genannt werden. Als positive Argumente werden alle Aussagen wie beispielsweise *erhöht die Wertschöpfung in der Region* oder *zur Bewahrung unserer Traditionen* von Seiten der Akteure gezählt. Negative Haltungen werden von Attributen wie *lehnt ab* oder *ist skeptisch* gezeigt. Beispiele für negative Argumente sind *neue gesetzlich Einschränkungen* oder *Bewirtschaftung der Ländereien wird erschwert*.

In Dokumenten von einem Akteur werden die Argumente für oder gegen das Parkprojekt gezählt. In Dokumenten von Dritten wird festgehalten, wie oft eine positive oder eine negative Haltung sowie Argumente eines Akteurs wiedergegeben werden. Doku-

mente, in welchen zwar ein Akteur genannt wird, jedoch keine Rückschlüsse auf die Haltung desselben zugelassen werden, werden nicht in die Analyse aufgenommen.

Um den Einfluss eines Akteurs im Vergleich mit den Anderen zu messen, wird für jeden Akteur folgender Wert berechnet:

$$\begin{aligned} & 1 \times \text{Anzahl Nennungen positiver minus Anzahl Nennungen negativer Haltung} \\ & \quad \text{in Dokumenten Dritter} \\ + & 2 \times \text{Anzahl Pro- minus Anzahl Contra-Argumente in eigenen Dokumenten} \\ + & 3 \times \text{Anzahl Pro- minus Anzahl Contra-Statements an Gemeindeversammlun-} \\ & \quad \text{gen} \end{aligned}$$

Die Gewichtungen werden aus folgenden Gründen vorgenommen: In eigenen Dokumenten wird die Meinung des Akteurs präziser und differenzierter dargestellt als in Drittdokumenten, weshalb diese doppelt gewichtet werden. Statements und Argumenten, die an Gemeindeversammlungen hervorgebracht wurden, wird der grösste und direkteste Einfluss auf den Entscheid zugerechnet, da sie unmittelbar jene Bürger erreichen, welche anschliessen über das Projekt abstimmen. Daher werden diese Wortmeldungen dreifach gewichtet. Die Additionen und Subtraktionen in der Berechnung werden vorgenommen, um positive und negative Haltungen sowie Meinungswechsel zu berücksichtigen. Positive Werte bedeuten eine Haltung für den Park, negative Werte eine Haltung gegen das Parkprojekt. Wenn ein Akteur im Verlauf des Prozesses seine Meinung ändert, wird er einen weniger hohen Betrag erzielen als ein Akteur mit einer stabilen Meinung. Diese Berechnung wird gemacht, weil angenommen wird, dass die sich ändernde Meinung die Stimmbürger in unterschiedliche Richtungen beeinflussen kann. Ein Akteur mit über den ganzen Prozess gleichbleibenden Stellungnahmen erzielt somit einen höheren Betrag an Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Das Vorzeichen zeigt die Richtung seiner Argumentation an.

Um die Vetospieler zu identifizieren, werden zunächst die Beträge der erzielten Punktzahlen aller Akteure zusammengezählt. Danach wird für jeden Akteur berechnet, wie viele Prozentpunkte von der Gesamtpunktzahl seine Nennungen ausmachen. Die Akteure, die mehr als 15% erreichen, werden als Vetospieler gezählt. Da erwartet wird, dass vier Akteure in der Projektphase zentral sind, könnte man eine Schranke von 25% erwarten. Sie wurde aber tiefer gewählt, um unterschiedlich intensive Aktivität und Medienpräsenz der Vetospieler zuzulassen sowie um offen zu lassen, dass auch noch weitere Akteure, die im Kapitel 2.2 nicht als solche identifiziert wurden, zentral gewesen sein können.

2.4 Analyse

2.4.1 Fallnachzeichnungen

Im diesem Abschnitt werden die Geschichten der beiden Fälle von der Idee bis zu den Abstimmungen an den Gemeindeversammlungen kurz nacherzählt. Kenntnisse über den Ablauf eines Projektes erlauben eine bessere Interpretation der Ergebnisse der nachfolgenden Frequenzanalyse.

Informationen ohne genauere Quellenangaben sind aus den Gesprächen mit den Projektleitern der beiden Parkprojekte sowie dem ausgewerteten schriftlichen Material zu einem Gesamtbild zusammengefügt worden.

Regionaler Naturpark Thal

Das Gebiet des Regionalen Naturparks Thal umfasst die neun Gemeinden des politischen Bezirkes Thal im Kanton Solothurn. Der Bezirk ist von Hügelzügen umfasst und die Klus bei Balsthal bildet die einzige Möglichkeit, die Region Thal auf ebenem Weg zu verlassen. Die Topographie der Region hat nicht nur zur Folge, dass sich ein ländlicher, in kleinen Gemeinden organisierter Charakter erhalten hat, sondern auch dass eine starke Identifikation der Thaler Bevölkerung mit ihrem Bezirk besteht (Verein Region Thal, 2005, 4). Seit über 40 Jahren besteht der Verein Region Thal, welcher wiederum das ganze Bezirksgebiet umfasst und sich als „regionale Drehscheibe zum Wohl der Bevölkerung, der Gemeinden und der Wirtschaft“ (Verein Region Thal, undatiert) versteht. Im Zentrum der Ziele des Vereins stehen die Wohn- und Lebensqualität, die Bedürfnisse der Wirtschaft sowie eine intakte Natur und Landschaft (ebd.) Unter anderem lancierte der Verein im Jahre 2001 das Programm viTHAL. Dieses war als Pilotregion „Natur und Wohlbefinden“ eingebettet in den Aktionsplan „Umwelt und Gesundheit“ des Bundesamtes für Gesundheit. Im Rahmen von viTHAL wurden Massnahmen zur Förderung der Gesundheit der Bevölkerung sowie einer intakten Umwelt durchgeführt (Verein Region Thal, 2005, 16ff.). Der Vorstand des Vereins kam 2004 zum Schluss, dass diese Projekte nach der fünfjährigen Programmdauer von viTHAL nicht auslaufen sollten, sondern dass dank der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes, welches zu dieser Zeit im Vernehmlassungsverfahren war, eine Möglichkeit bestand, die Projekte weiterzuführen. Da mit einem Regionalen Naturpark nebst der Erhaltung und Förderung des natürlichen, kulturellen und landschaftlichen Wertes einer Region auch eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sowie ein sanfter Tourismus gefördert werden sollen, entsprechen die Ziele eines Naturparks denjenigen des Vereins Region Thal. Dieser liess, noch im Rahmen von viTHAL, eine Machbarkeitsstudie für den Regionalen Naturpark Thal erstellen (Verein Region Thal, 2005, 3 und 16).

Die Thaler Bevölkerung wurde bereits während der Ausarbeitung der Machbarkeitsstudie mittels Pressearbeit über die Idee des Regionalen Naturparks informiert. Zudem wurden die Gemeinderäte der neun Gemeinden offiziell informiert und alle sprachen ihre Unterstützung für das Projekt aus. Im Weiteren wurden die von einem Naturpark betroffenen Vereine und Verbände umfassend informiert. Auch von dieser Seite erhielt das Projekt mehrheitlich Unterstützung. Im Weiteren wurde das Parkprojekt bereits in diesem frühen Stadium von zahlreichen Akteuren, unter anderen von allen Einwohnergemeinden des Bezirks Thal, dem Landwirtschaftlichen Bezirksverein, dem Gewerbeverein Balsthal – Klus, dem Verkehrs- und Verschönerungsverein Balsthal sowie Pro Natura Solothurn finanziell unterstützt (Verein Region Thal, 2005, 17 und 20).

Im Vorfeld der Erarbeitung der Machbarkeitsstudie wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, welche mögliche Stossrichtungen und Schwerpunkte des Naturpark-Projektes diskutierte. In dieser Gruppe waren unter anderen der Kreisförster des Forstkreises Thal, ein Vertreter der Gemeindepräsidenten der Thaler Gemeinden, die Präsidentin des Gewerbevereins Balsthal – Klus, der Vizepräsident des Landwirtschaftlichen Bezirksvereins sowie der Präsident des Verkehrs- und Verschönerungsvereins Balsthal vertreten (Verein Region Thal, 2005, 22). Somit waren alle Akteure, die vom Regionalen Naturpark betroffen sind, bereits in die früheste Projektphase mit einbezogen. Nach der Ausarbeitung der Machbarkeitsstudie wurden zahlreiche Rückmeldungen und Anregungen von Kanton, Gemeinden und Bevölkerung entgegengenommen und, sofern diese mit den Zielen des Naturparks vereinbar waren, in das Projektdossier aufgenommen, welches 2006 erstellt wurde (Verein Region Thal, 2006, 28). Bestandteil des Projektdossiers ist auch die vom BAFU geforderte Charta (vergleiche Kapitel 1.1).

Im Dezember 2006 gelangten schliesslich drei Anträge an die Gemeindeversammlungen der neun Thaler Gemeinden. Dabei stimmten die Bürger über die Charta, über die Gründung und den Beitritt des Vereins Naturpark Thal sowie über den Gemeindebeitrag ab. Dieser Gemeindebeitrag ist in der Höhe von fünf Franken pro Einwohner und Jahr bemessen und dient der Finanzierung des Anteils, welchen die Gemeinden nebst Kanton und Bund zum Regionalen Naturpark beisteuern.

Da das Naturparkprojekt faktische eine Weiterführung des erfolgreichen und in der Bevölkerung breit abgestützten Programms viTHAL darstellt, wusste die Thaler Bevölkerung, was mit dem neuen Projekt auf sie zukommen würde. Durch die starke Informationstätigkeit der Projektträgerschaft und den Einbezug möglichst aller Organisationen und Akteure konnte sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse aller Betroffenen berücksichtigt wurden. Dadurch gelang es, jegliche Zweifel und Unklarheiten von Anfang an zu beseitigen und es formierte sich zu keinem Zeitpunkt des Projektes eine Opposition gegen den Naturpark Thal. Dies widerspiegelt sich in der Tatsache, dass

keinerlei Medienberichte zu finden sind, in welchem ein politischer Akteur oder eine einzelne Person öffentlich gegen den Naturpark Stellung bezog. Daher war es auch nicht nötig, dass die Projektträgerschaft mit Pro-Argumenten über die Medien an die Öffentlichkeit trat um die Bevölkerung von den Vorzügen des Projektes zu überzeugen. Die Zeitungsberichte, welche zum Naturparkprojekt gefunden werden können, handeln alle von Teilprojekten die verwirklicht wurden oder haben rein informativen Charakter über den Stand des Projektes. Aufgrund der nicht stattgefundenen kontroversen Diskussion sowie der fehlenden Opposition gegen das Naturparkprojekt Thal existieren keine Mediendokumente, welche in die Analyse hätten aufgenommen werden können. So war es denn auch, dass alle neun Gemeinden den drei weiter oben genannten, zur Abstimmung liegenden Punkten zustimmten. An diesen Gemeindeversammlungen wurde der Verein Naturpark Thal neu gegründet. Der Vorstand des Vereins besteht aus den Gemeindepräsidenten der neun Gemeinden (vgl. Verein Region Thal, 2006, Beilage: Statuten Verein Naturpark Thal). Bei den Gemeindeversammlungen war die Projektträgerschaft nicht anwesend sondern die Gemeindepräsidenten vertraten deren Meinung und konnten dank der starken Einbindung in den Ausarbeitungsprozess kompetent auf Fragen antworten. Sie warben dabei für den Verein, welchen sie im Vorstand führen und mit dieser Funktion in Zukunft eine wichtige Rolle als Projektträger selber übernehmen sollten. Aus diesem Grund werden die Wortmeldungen der Gemeindepräsidenten an den Gemeindeversammlungen bei der Auszählung im Rahmen der Frequenzanalyse als Statements der Projektträgerschaft gezählt. Die Stellungnahmen der Präsidenten im Vorfeld der Gemeindeversammlungen werden jedoch zur Akteursgruppe der Gemeindeexekutive gezählt.

Naturparkprojekt Toggenburg-Werdenberg

Zu Beginn der 2000er Jahre lancierten die beiden St. Galler Regionen Toggenburg und Werdenberg unabhängig voneinander Regio Plus Projekte unter den Namen „Toggenburg in Bewegung“ und „Persönlichkeit Werdenberg“ (Siegrist et al., 2006, 9f. und 29). Regio Plus war ein Impulsprogramm des SECOs zur Unterstützung des ländlichen Raumes, welches von 1997 bis 2007 lief. Dabei wurden regionale Projekte, welche sich mit Tourismus, Industrie oder Gewerbe befassten, finanziell unterstützt (SECO, 1999).

Das Toggenburg sah sich mit einer grossen Abwanderung der jungen Bevölkerung und mit rückläufigen Übernachtungszahlen im Tourismus konfrontiert. Die Region, die Gemeinden und die Wirtschaft hatten sich, um diesem Prozess entgegenzuwirken, zum Ziel gesetzt, die Wertschöpfungskette in der Region zu verbessern. Einer intakten Natur und Landschaft wurde dabei als Ressource ein hoher Stellenwert beigemessen

(Siegrist et al., 2006, 9). Anders sah die Situation in Werdenberg aus, denn die Region konnte zu Beginn der 2000er Jahre sogar ein Bevölkerungszuwachs und wirtschaftliches Wachstum erzielen. Nur in der Landwirtschaft hatte sich die Einkommenssituation verschlechtert, wobei zunehmender Konkurrenzdruck zu einer Intensivierung der rentablen Landwirtschaftsflächen führte. Zudem nahm der Druck auf die Natur und Landschaft durch Freizeitaktivitäten im Freien zu, womit die Bedrohung der an manchen Orten hohen Artenvielfalt stieg (Siegrist et al., 2006, 9).

Da die beiden Regio Plus Projekte aufzeigten, dass mit Engagement aus der Bevölkerung, den Gemeinden und der Wirtschaft zukunftsweisende Vorhaben realisiert werden können, sofern die Voraussetzungen und geeignete Strukturen vorhanden sind, haben die beiden Regionen die Initiative ergriffen, den Aufbau eines Regionalen Naturparks anzugehen (Siegrist et al., 2006, 10). Der Kanton St. Gallen drängte darauf, sich auf ein Projekt im Kanton zu beschränken, wonach 2003 eine gemeinsame Steuergruppe lanciert wurde. Damit arbeiteten die Regionen auf einen gemeinsamen Naturpark, zunächst ausgedehnt um das Appenzell, hin. 2005 zog sich der Kanton Appenzell wieder aus dem Projekt zurück (Persönlichkeit Werdenberg, 2007, 2).

2005 wurde von der Hochschule Rapperswil eine Machbarkeitsstudie ausgearbeitet. Mehrere öffentliche Informationsanlässe sowie zwei Workshops in beiden Regionen stellten sicher, dass sich die Bevölkerung jederzeit an der Entwicklung beteiligen konnte. Im Laufe des Jahres 2006 erarbeiteten über 100 Personen aus den verschiedensten Interessengruppen in mehreren Arbeitsgruppen Ziele und Projekte zu den Themen Landwirtschaft, Wald und Holz, Natur und Landschaft, Tourismus, Kultur, erneuerbare Energien und Umweltbildung (Persönlichkeit Werdenberg, 2007, 3). Somit war analog zu der Erarbeitungsphase im Solothurnischen Thal sichergestellt, dass die Anliegen aller Interessengruppen bereits bei den ersten Schritten des Aufbaus berücksichtigt werden. Zudem wurde eine Steuergruppe eingesetzt, die sich unter anderem aus zwei Gemeindepräsidenten - je einer aus dem Toggenburg und aus der Region Werdenberg - und Vertretern der Forst- und der Landwirtschaft zusammensetzte.

Laut der Machbarkeitsstudie, die 2006 fertiggestellt wurde, überwiegen die Chancen, die ein Regionaler Naturpark Toggenburg-Werdenberg mit sich bringt klar die Risiken. Diese Chancen und Risiken wurden von den Autoren der Machbarkeitsstudie mittels Interviews mit regionalen Schlüsselpersonen und durch die Projektträgerschaft an einem Workshop mit Vertretern aller Interessengruppen erarbeitet. Besonders die Möglichkeit, die Zukunft der Region gemeinsam mit der Bevölkerung und mit allen Interessenkreisen zu planen und zu gestalten, wird hervorgehoben. Dabei werden mögliche Synergien betont und auch der Möglichkeit eines Regionalen Naturparkes, einen Orientierungsrahmen für die ökonomische, sozio-kulturelle und ökologische Entwick-

lung der ländlichen und bäuerlichen Gebiete in der Region darzustellen, wird grosse Bedeutung zugemessen (Siegrist et al., 2006, 28f.). Weiter zeigt die Machbarkeitsstudie, dass vor allem bei den Landwirten und den Bergbahnbetreibern der beiden Regionen zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Projektes Skepsis gegenüber einem Naturpark herrschte, da neue Einschränkungen befürchtet wurden. Mit gezielter Öffentlichkeitsarbeit und Einbezug der Bevölkerung müsse noch sichergestellt werden, dass die Leute wissen, was sie von einem Regionalen Naturpark konkret erwarten können (Siegrist et al., 2006, 37f.).

Die finanzielle Situation im Toggenburg wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie als kritisch eingeschätzt, da die knappen Ressourcen kaum Spielraum für neue Projekte zulassen. Im Werdenberg hingegen florierte die Wirtschaft und es standen dementsprechend mehr Ressourcen für Vorhaben wie einen Naturpark zur Verfügung (Siegrist et al., 2006, 69). Die Realisierbarkeit eines Naturparks Toggenburg-Werdenberg wird in der Machbarkeitsstudie als grundsätzlich hoch eingeschätzt. Er könne einen relevanten Beitrag zur Stärkung der beiden Regionen als naturnahe Erholungsgebiete und attraktive Wohngebiete leisten. Weiter seien zusätzliche Wertschöpfungseffekte zu erwarten. Da das Toggenburg und Werdenberg aufgrund ihrer hohen Artenvielfalt zu den wichtigsten Naturgebieten im Alpenraum zählen, seien die Voraussetzung für einen Naturpark auch von Seiten der Natur und Landschaft gegeben (Siegrist et al., 2006, 75).

Die fertiggestellte Machbarkeitsstudie wurde der Öffentlichkeit präsentiert und bei Informationsveranstaltungen oder Präsentationen des Projektes bei Vereinen und Verbänden konnten das Dokument diskutiert und noch offene Fragen geklärt werden.

Im Frühjahr 2007 haben alle 20 beteiligten Gemeinden den geplanten Finanzbeitrag von drei Franken pro Bürger und Jahr für das Fortführen des Projektes und das Erstellen des Managementplanes den Bürgerversammlungen zur Abstimmung vorgelegt. Erst im Vorfeld dieser Abstimmungen formierte sich erstmals eine Opposition, die öffentlich Stellung gegen den Naturpark nahm. Es handelte sich dabei vor allem um Vertreter der Landwirtschaft und der Bergbahnen. Hinzuweisen ist darauf, dass diese beiden Akteure sich intern nicht einig waren. Innerhalb beider Interessengruppen gab es sowohl Personen, die sich für den Naturpark aussprachen wie auch solche, die sich vehement gegen das Projekt stellten. Interessant ist auch, dass einzelne Personen zunächst intensiv in den Arbeitsgruppen mitarbeiteten, dann aber zur Ansicht kamen, dass das Projekt nicht die gewünschten Wirkungen erzielen wird und sich deshalb öffentlich gegen das Naturparkprojekt äusserten. Bei den Bürgerversammlungen selbst wurde schliesslich in vielen Gemeinden von Gegnern der Antrag gestellt, den Budgetposten zum Naturpark zu streichen. Nachdem dieser Antrag in der Mehrheit der Ge-

meinden des Toggenburgs gutgeheissen wurde, zogen die Projektträger das Projekt zurück und verzichteten auf eine Abstimmung in den Werdenberger Gemeinden, wo die Bürgerversammlungen wenige Tage später stattfanden.

Der Verein Persönlichkeit Werdenberg hielt im seinem Schlussbericht fest, dass Probleme des Naturparkprojektes wohl darin lagen, dass die rechtlichen Grundlagen zum Zeitpunkt der Abstimmungen noch nicht gesichert waren was zu Verunsicherungen führte, dass die Ängste vor Einschränkungen bei einigen Personen nicht beseitigt werden konnten, dass sich die Bevölkerung trotz intensiver Medienarbeit nicht vollständig informiert fühlte und dass Vorbehalte und Vorurteile gegenüber einem Naturpark kaum zu überwinden seien (Persönlichkeit Werdenberg, 2007, 10f.).

2.4.2 Frequenzanalyse

Die Tabellen 1 und 2 zeigen die wichtigsten Resultate der Frequenzanalyse der schriftlichen Dokumente von den beiden Fällen. Ausführlichere Tabellen sind im Anhang auf Seite 36 und 37 zu finden.

Tabelle 1: zentrale Resultate der Frequenzanalyse für den Regionalen Naturpark Thal

Akteur	Gesamtpunktzahl ¹	Prozentualer Anteil ²
Projektträgerschaft	103	64 %
Gemeindeexekutiven	2	1.24 %
Landwirtschaft	-9	5.59 %
Gewerbe	2	1.24 %
Forstwirtschaft	2	1.24 %
Jagd	1	0.62 %
Diverse Politiker	15	9.32 %
Feuerwehr	-12	7.45 %
Sportvereine	-3	1.86 %
Kultur	9	5.59 %
Nicht zuordenbare, „(Stimm-) Bürger“	-3	1.86 %
Totale	161	100 %

¹ Gesamtpunktzahl gemäss der im vorherigen Abschnitt erläuterten Berechnung

² Prozentualer Anteil an der Summer der Beträge aller Gesamtpunktzahlen

Tabelle 2: zentrale Resultate der Frequenzanalyse für das Projekt eines Regionalen Naturparks Toggenburg-Werdenberg

Akteur	Gesamtpunktzahl ¹	Prozentualer Anteil ²
Projektträgerschaft	288	61.67 %
Gemeindeexekutiven	18	3.85 %
Landwirtschaft	-35	7.49 %
Tourismus	-42	8.99 %
Gewerbe	-30	6.42 %
Naturschutz	17	3.64 %
Forstwirtschaft	7	1.50 %
Jagd	-2	0.43 %
Diverse Politiker	9	1.93 %
Bienenzüchterverein	-2	0.43 %
Wissenschaft	5	1.07 %
Schulratspräsident	9	1.93 %
Posthalter	-3	0.64 %
Nicht zuordenbare, „(Stimm-) Bürger“	0	0 %
Totale	467	100 %

¹ Gesamtpunktzahl gemäss der im vorherigen Abschnitt erläuterten Berechnung

² Prozentualer Anteil an der Summer der Beträge aller Gesamtpunktzahlen

In Folge der Fallnachzeichnungen überrascht es wenig, dass für das Naturparkprojekt Toggenburg-Werdenberg rund sechs Mal mehr Nennungen von Argumenten dokumentiert wurden als für den Naturpark Thal. Während im St. Gallischen nach der Formation einer Opposition eine rege Diskussion entstand, fehlte diese im Solothurnischen weitgehend. Weiter entspricht es den Erwartungen, dass für den Naturpark Thal nur ein einziger Vetospieler gefunden wurde, nämlich die Projektträgerschaft. Mit 64% der errechneten Punkten war sie klar der dominante Akteur in der Öffentlichkeit, während kein anderer Akteur die 15%-Schranke erreichte, welche ihn als Vetospieler qualifizieren würde. Der hohe Anteil an Punkten erreichte die Projektträgerschaft allem voran dadurch, dass an den Gemeindeversammlungen die Gemeindepräsidenten, welche als Mitglieder des Vorstandes des neu zu gründenden Vereins Naturpark Thal die Projektträgerschaft vertraten, sich noch einmal intensiv für das Projekt aussprachen (siehe

auch Anhang 1). Der Akteur mit der zweithöchsten Punktzahl sind diverse Politiker. Die hohe Punktzahl wird im Wesentlichen durch eine Person mit Nationalratsmandat erreicht, welche einen offenen Brief an die Thaler Gemeinden und verschiedene Organisationen in der Region verfasste und sich mit Nachdruck für das Naturparkprojekt aussprach. Die weiteren eher hohen Punktezahlen werden von Akteuren erreicht, von welchen einzelne Personen an den Gemeindeversammlungen das Wort ergriffen. So sprach sich zum Beispiel ein Vertreter der Feuerwehr an einer der Gemeindeversammlungen vehement gegen den Naturpark aus. Zahlreiche dieser Wortmeldungen waren gegen das Projekt gerichtet. Da das Projekt aber an allen Gemeindeversammlungen angenommen wurde, scheint es, dass die Wortmeldungen der Gemeindepräsidenten mehr direkten Einfluss ausüben konnten.

Hervorzuheben ist für den Fall Thal im Weiteren der Einfluss der im Abschnitt 2.2 als zentral identifizierten Akteure. Die Landwirte erreichen durch das Auftreten an den Gemeindeversammlungen einen kleinen, nicht entscheidenden Einfluss, Tourismus- und Umweltverbände hingegen werden nie erwähnt. Das mag durchaus erstaunen, da in der Region Thal einige wenige Skilifte betrieben werden und vom Naturpark für den Tourismus durchaus Auswirkungen erwartet werden könnten. Umweltverbände scheinen sich in der Frage von Regionalen Naturpärken sehr zurückzuhalten. Während Pro Natura die Errichtung eines zweiten Nationalparks in der Schweiz stark unterstützt (vergl. Fehr, 2008; Pro Natura, 2005), sind von dieser Seite wie auch von anderen Umweltorganisation kaum Reaktionen auf die Naturparkprojekte festgehalten. Während sie beim ersten Fall gar nicht in Erscheinung treten sind im zweiten Fall, dem Naturpark Toggenburg-Werdenberg, doch einige wenige Dokumente zu finden, wo Naturschutzorganisationen ihre positive Meinung gegenüber dem Projekt kundtun. Die Schranke, um als Vetospieler zu gelten, erreicht der Akteur aber auch in diesem Fall nicht.

Im Allgemeinen präsentieren sich die Resultate für das Naturparkprojekt Toggenburg-Werdenberg überraschender als beim ersten Fall. Da eine rege Auseinandersetzung in den Medien stattfand, sich eine starke Opposition bildete und das Projekt bereits in einer frühen Phase an den Bürgerversammlungen scheiterte, wäre gemäss der zweiten Hypothese zu erwarten, dass zahlreiche Akteure als Vetospieler auftraten. Jedoch zeigt sich ein ähnliches Bild wie beim Naturpark Thal. Die Projektträgerschaft erreicht als einziger Akteur die Grenze, um als Vetospieler gezählt zu werden und auch hier erreicht sie einen Punkteanteil von über 60% der Gesamtpunktzahl. Landwirtschaft, Tourismus und Gewerbe bilden die stärksten Oppositionskräfte. Werden die drei Akteure zu einem zusammengefasst, würden sie die 15%-Grenze überschreiten und mit rund 23% einen Vetospieler bilden. Interessant ist, dass genau diese drei Akteure in-

tern nicht einer Meinung waren. So waren einzelne Mitglieder aus den drei Gruppen dem Parkprojekt gegenüber positiv bis sehr positiv eingestellt und hatten ihre Meinung auch öffentlich vertreten (vergleiche Fallnachzeichnung). Da diese uneinheitlichen Meinungen im Modell berücksichtigt werden, wissen wir, dass der Einfluss der drei Akteure viel grösser gewesen sein könnte, wenn sich alle Personen innerhalb der Akteursgruppen einig gewesen wären. Da bei allen dreien eine Minus-Punktzahl erreicht wird, kann festgestellt werden, dass bei allen die Gegner stärker in die Öffentlichkeit traten als die Befürworter des Naturparkprojektes.

In der rege geführten öffentlichen Diskussion um das Naturparkprojekt im Toggenburg und Werdenberg nahmen mehr Akteure Stellung als in der Region Thal. Da im letzteren Fall eine öffentliche Diskussion praktisch nicht stattfand, überrascht diese Erkenntnis nicht. Im St. Gallischen erschienen viele Akteure aber nur am Rande wie zum Beispiel der Bienenzüchterverein oder die Jagdgesellschaft, welche beide lediglich in einem Zeitungsartikel Stellung bezogen. Interessant ist zu betrachten, wie viele Nennungen von positiver Einstellung respektive Pro-Argumenten und wie viele Nennungen von negativer Einstellung respektive Contra-Argumenten in den beiden Regionen total festgestellt werden können. Aus der öffentlichen Diskussion im Solothurnischen Thal resultieren total 73 Meinungsäusserungen. 62 davon waren für, 12 gegen den Naturpark. Für die Region Toggenburg-Werdenberg wird ein Total vom ungefähr Sechsfachen festgestellt, nämlich 446 Meinungsäusserungen. Während für den Fall Thal das Verhältnis mit ungefähr fünf Mal mehr positiven als negativen Äusserungen nachvollzogen werden kann, erstaunt es doch sehr, dass dieses Verhältnis im zweiten Fall nicht ausgeglichen ist oder dann die ablehnenden Äusserungen überwiegen, sondern dass auch hier über doppelt so viele der öffentlichen Stellungnahmen für das Naturparkprojekt sprachen. Das Ergebnis lässt die Vermutung aufkommen, dass negative Äusserungen bei der Bevölkerung stärker gewichtet werden und Ängste schüren können. Diese mit Pro-Argumenten wieder aus dem Weg zu räumen ist demzufolge sehr schwer. Daher wäre anzunehmen, dass von den Unterstützern eines Projektes viel intensiver kommuniziert werden müsste als von den Gegnern, um gegen diese anzukommen. Eine andere Interpretation des oben ausgeführten Resultates kann aber auch sein, dass die Gegner des Naturparkprojektes Toggenburg-Werdenberg nicht wie die Befürworter hauptsächlich über die Medien mit der Bevölkerung kommuniziert haben sondern im direkten Gespräch bei persönlichen Begegnungen. Diese Kommunikationsabläufe können kaum in eine Analyse der vorliegenden Form und Umfang aufgenommen.

Die beiden oben erwähnten Eigenschaften des Kommunikationsprozesses schlagen eine Brücke zur Kommunikationsforschung. Dieser Wissenschaftszweig kann viel zum

Verständnis der Prozesse vor der Abstimmung an einer Gemeindeversammlung beitragen. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, detailliert darauf einzugehen, da wir hier ein sehr breites Feld betreten würden. Auf einige Punkte soll der Vollständigkeit halber doch hingewiesen werden.

Die Wirkungsforschung ist ein breites Gebiet in der Medien- und Kommunikationswissenschaft. Ob ein Contra-Argument beim Empfänger tatsächlich stärker wirkt als ein Pro-Argument hängt gemäss Kunczik/Zipfel von mehreren Faktoren ab. So spielt beispielsweise die vorhergehende Einstellung des Empfängers eine Rolle wie auch dessen Bildungsgrad. Im Weiteren wirken sich der Kontext und die Form des Kommunikationsprozesses auf dessen Wirkung aus (2005, 285ff.). Es handelt sich hierbei also um einen komplexen Ablauf und um eine klare Aussage über die Wirkung des Kommunikationsinhaltes auf den Empfänger treffen zu können wären Kenntnisse über alle beteiligten Personen sowie die Umstände der Kommunikation notwendig, was im vorliegenden Rahmen verständlicherweise nicht möglich ist.

Der zweite relevante Aspekt der Kommunikation ist der Unterschied zwischen schriftlicher und mündlicher Kommunikation. In eine Analyse der vorliegenden Art können nur schriftliche Dokumente aufgenommen werden und der stattgefundene mündliche Austausch zwischen politischen Akteuren und der Bevölkerung ist, da er nicht festgehalten wurde, nicht auswertbar. Während eines direkten, interpersonalen Kommunikationsprozesses kann der Sender nebst den rein verbalen Argumenten weitere Mittel wie Gestik und Mimik einsetzen (Kunczik/Zipfel, 2005, 37ff.). Zudem verfügt der Kommunikator über die Möglichkeit, flexibel auf sein Gegenüber zu reagieren, die Wirkung seiner Botschaft nachzuprüfen und gegebenenfalls durch zusätzliche Argumente zu verstärken (ebd., 51f.).

Betrachten wir im Folgenden, ob die Resultate der Frequenzanalyse die beiden im Abschnitt 2.2 aufgestellten Hypothesen bestätigen oder nicht.

Die Hypothese 1 stellte Erwartungen auf, in welche Richtung die vier als zentral identifizierten Akteure den Erfolg eines Naturparkprojektes beeinflussen. Von der Projektträgerschaft wird selbstverständlich ein positiver Einfluss erwartet. Dieser wurde in beiden Fällen eindeutig bestätigt. Bei den anderen drei Akteuren sieht das Resultat jedoch nicht so deutlich aus. Wie weiter oben besprochen, konnte von den Umweltverbänden nicht der erwartete grosse Einfluss festgestellt werden. Dort wo dieser Akteur in Erscheinung tritt, nimmt er aber in die erwartete Richtung Stellung und unterstützt ein Naturparkprojekt. Die Tourismusbranche sowie die Landwirtschaft zeigen ein komplexeres Bild. Aus dem Fall vom Naturpark Thal kann nicht allzu viel geschlossen werden, da von Seiten des Tourismus keine Stellung bezogen wurde und von Seiten der Land-

wirte zwar eine ablehnende Haltung resultiert (Siehe Tabelle 1, Spalte 2), welche jedoch lediglich durch die Wortmeldung eines einzelnen Bauern an einer Gemeindeversammlung zustande kommt. Die Resultate vom Naturparkprojekt Toggenburg-Werdenberg zeigen ein interessanteres Bild. Zunächst lässt sich die erwartete Richtung von der Beeinflussung durch die Landwirtschaft bestätigen, da aus diesem Lager die Gegenstimmen gegen das Projekt überwogen. Der gleiche Trend ist bei den Tourismusvertretern festzustellen, während gemäss der Hypothese 1 erwartet wurde, dass die Tourismusbranche mehr Besucher in der Region und eine grössere Wertschöpfung dank einem Naturpark erwarten und deshalb ein Projekt unterstützen würden. In Realität überwogen aber die Ängste der Bergbahnbetreiber, dass sie in ihrer Arbeit stark beeinträchtigt würden und neue Angebote für Wanderer und Skifahrer in einem Naturpark nicht mehr realisiert werden könnten. Die erste Hypothese konnte also teilweise bestätigt und teilweise nicht bestätigt werden.

Mit der zweiten Hypothese kehren wir zurück zu den bereits angesprochenen Vetospielern. Gemäss der Vetospieler-Theorie (vergl. Kapitel 2.1) ist zu erwarten, dass im Toggenburg-Werdenberg deutlich mehr Vetospieler involviert waren als im Thal. Jedoch konnte bei beiden Fällen nur ein Vetospieler, nämlich die Projektträgerschaft, identifiziert werden. Mit dieser Erkenntnis wird die Hypothese widerlegt, denn es wird erwartet, dass es umso schwieriger ist, ein Projekt umzusetzen, je mehr Vetospieler im Prozess auftauchen. Da in beiden Fällen gleich viele Vetospieler involviert waren, aber trotzdem in einem Fall das Projekt umgesetzt werden konnte und im anderen nicht, sind zwei Schlussfolgerungen möglich. Einerseits könnte man sagen, dass die Vetospieler-Theorie nicht geeignet ist, um den Einfluss der verschiedenen Akteure auf Gemeindeebene zu analysieren. Diese Aussage kann insofern sinnvoll sein, da es sich bei den lokalen, politischen Akteure nicht um Vetospieler im engeren Sinne handelt, da eine Nein-Stimme eines einzelnen Akteurs nicht ein ganzes Projekt verhindern kann sondern da eine Mehrheit in der Bevölkerung gefunden werden muss.

Der andere, in Zusammenhang mit den Fallnachzeichnungen plausiblere, Erklärungsansatz ist, dass die Akteure nicht denjenigen grossen Einfluss haben, der von ihnen erwartet wurde. Betrachten wir noch einmal die Fallnachzeichnungen der beiden Projekte fällt auf, dass in den beiden Regionen eine unterschiedliche Vorgeschichte festzustellen ist. Im Solothurnischen Thal bestanden schon vor der Naturparkidee Projekte zur regionalen Förderung. Zudem wurden im Rahmen des Programmes viTHAL einige Projekte gestartet, die sich erfolgreich in der Region etablierten. Der Naturpark Thal bot die Möglichkeit, diese Teilprojekte nach der Beendigung von viTHAL in einem institutionellen Rahmen weiter zu führen. Zudem setzte sich die Projektträgerschaft aus demselben Team zusammen, welches bereits viTHAL umsetzte. Die Bevölkerung kannte

also bereits die Strukturen und Personen hinter dem Naturpark und war vertraut mit Massnahmen, welche im Rahmen eines Regionalen Naturparks umgesetzt werden sollten. Da die Teilprojekte zudem erfolgreich waren und der Bevölkerung zeigten, dass sie die Wertschöpfung in der Region steigern konnten, dass sie Besucher in die Region lockten und die gemeinsame Identität sowie den Zusammenhalt unter den beteiligten Gemeinden förderten, stiess deren Weiterführung auf grosse Zustimmung in der Region. In den St. Gallischen Regionen Toggenburg und Werdenberg hingegen war das Projekt eines Regionalen Naturparks eine ganz neue Idee. Die Bevölkerung wusste nicht, was sie sich unter einem solchen Naturpark vorzustellen hatte. Dadurch war es schnell möglich, dass Ängste vor Einschränkungen, Auflagen und finanziellen Einbussen aufkamen. Vor allem bei den Landwirten entstand die Befürchtung, dass sie ihr Land nicht mehr so bewirtschaften könnten, wie sie es sich gewohnt waren und bei den Bergbahnbetreibern war man der Meinung, dass in einem Regionalen Naturpark keine Erweiterungen des Angebotes mehr möglich seien womit ihr wirtschaftliches Überleben bedroht sei. Da das Projekt aufgerollt wurde, bevor 2007 die Änderung im NHG und die Pärkeverordnung in Kraft getreten waren, schwang immer eine gewisse Unsicherheit mit. Es wurde auf nationaler Ebene intensiv über die Pärkepolitik diskutiert und man konnte nicht voraussagen, was für Rahmenbedingungen dann tatsächlich für einen Naturpark gelten werden. Diese Situation erschwerte die Arbeit der Projektträgerschaft, da sie nicht auf Gesetze gestützt die Ängste vor Einschränkungen beschwichtigen konnte. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass im Thal die Bevölkerung wusste, was mit dem Regionalen Naturpark auf sie zukommen wird, während in den Regionen Toggenburg und Werdenberg die Ungewissheit überhandnahm. Demzufolge legt die vorliegende Analyse nahe, dass weniger die involvierten Akteure als vielmehr die Vorgeschichte des Projektes entscheidend ist für den Erfolg oder Misserfolg an den Gemeindeversammlungen.

2.5 Beantwortung der Fragestellung

Mit den obigen Ausführungen zu den Resultaten der Frequenzanalyse wird klar, dass mit der vorliegenden Zwei-Fall Fallstudie die Fragestellungen aus dem Kapitel 1.2 nicht beantwortet werden können.

Zu der Frage, welche Akteure den Erfolg eines Naturparkprojektes beeinflussen und in welche Richtung diese Beeinflussung zeigt, ist die einzige eindeutige Antwort, die gegeben werden kann, dass die Projektträgerschaft das Projekt positiv beeinflusst. Dieses Erkenntnis ist aber wenig erstaunlich und im Grunde schon vor der Analyse bekannt gewesen. Nicht übereinstimmend mit der ersten Hypothese können keine weiteren,

abschliessenden Aussagen zu anderen Akteuren getroffen werden, da sich aus der Analyse keine weiteren Muster lesen lassen. Damit ist bereits klar, dass auch die zweite Frage nach den Akteurskonstellationen nicht beantwortet werden kann.

Werfen wir zum Abschluss noch einen Blick auf die im Abschnitt 2.1 eingeführten Theorien und ihre Anwendbarkeit auf die vorliegende Fallstudie.

Mit der Analyse wurde bereits klar, dass der Vetospieleransatz für die Entscheidungen zu Naturparkprojekten an den Gemeindeversammlungen nicht den richtigen Ansatz darstellt. Hingegen lassen sich die Ergebnisse der Frequenzanalyse unter Einbezug der Fallnachzeichnungen umso besser mit dem Rational Choice Ansatz erklären. Im Toggenburg-Werdenberg zeigte sich deutlich, dass verschiedenste Akteure Angst hatten, dass sie durch einen Regionalen Naturpark finanzielle Einbusse erfahren würden. Allen voran die Bergbahnbetreiber fürchteten sich vor Einschränkungen im Betrieb und damit vor weniger Einnahmemöglichkeiten. Auch die Landwirte befürchteten neue Auflagen bei der Bewirtschaftung ihrer Ländereien und damit weniger Ertrag. Daher handelten diejenigen Landwirte und Bergbahnbetreiber, welche sich gegen das Projekt aussprachen, eindeutig rational, da sie mit der Ablehnung des Naturparkes ihren erwarteten individuellen Nutzen maximierten. Nach den Ausführungen im Kapitel 2.1 müsste man erwarten, dass die Beweggründe der Befürworter eines Naturparkprojektes mit dem soziologischen Rational Choice Ansatz erklärt werden können. Daher wären Motive wie der Eigenwert der Natur, das Recht der nachfolgenden Generationen auf eine intakte Landschaft oder ähnlich zu erwarten. Im Fall des Naturparkprojektes Toggenburg-Werdenberg stellen wir jedoch auch bei den Befürwortern mehrheitlich finanzielle Beweggründe fest. So erwarteten diejenigen Bergbahnbetreiber, welche sich für das Projekt aussprachen, einen Zuwachs im Tourismus und damit mehr Einnahmemöglichkeiten. Auch die Landwirte versprachen sich eine gesteigerte Wertschöpfung, da das Naturparklabel eine Förderung und eine bessere Vermarktung regionaler Produkte verspricht. Werfen wir einen Blick auf den Naturpark Thal, stellen wir fest, dass Merkmale, welche mit dem soziologischen RC-Ansatz erklärt werden können, vermehrt auftauchen. So lautete ein Pro-Argument, das der Naturpark die regionale Identität und den Zusammenhalt im Thal stärken kann. Jedoch finden wir auch hier Argumente, welche durch eine rein finanzielle Nutzenmaximierung zustande kamen. Dank dem Vorgängerprojekt viTHAL konnten Besucher in die Region gelockt werden und regionale Produkte wie Brot oder Wurstwaren konnten gefördert werden. Die Bevölkerung erkannte, dass diese wirtschaftlichen Vorteile mit einem weiterführenden Label beibehalten und weiter ausgebaut werden konnten und stimmte so für einen

Regionalen Naturpark. Wir sehen also, dass nicht wie erwartet der soziologische sondern der klassische RC-Ansatz die stärkere Erklärungskraft aufweist.

Die Erkenntnisse zur direkten Demokratie in Gemeinden und der Machtressourcentheorie aus dem Kapitel 2.1, welche für die Erstellung des Modelles und für die Identifikation der zentralen Akteure hilfreich waren, können aufgrund der Ergebnisse keine relevanten Beiträge zur Analyse liefern.

Mit diesen Betrachtungen schliessen wir an dieser Stelle die Auswertung der Daten und wollen im abschliessenden Kapitel die Resultate nochmals zusammenfassen sowie Schlussfolgerungen ziehen und einen Blick in die Zukunft wagen.

3. Schlussfolgerung

Mit der vorliegenden Arbeit wurde das Ziel verfolgt, aufzuzeigen, welche politischen Akteure einen relevanten Einfluss auf den Entscheid über einen Regionalen Naturpark haben. Dafür wurde eine qualitative Fallstudie mit zwei Fällen durchgeführt und schriftliche Dokumente ausgewertet. Mittels einer Frequenzanalyse zeigte sich, dass die beiden Fälle vom Naturpark Thal und dem Naturparkprojekt Toggenburg-Werdenberg nahe legen, dass die Akteure nicht eindeutig in einflussreiche und weniger einflussreiche eingeteilt werden können und dass den Akteuren nicht zugeteilt werden kann, dass sie ein Projekt positiv oder negativ beeinflussen würden. Mit Ausnahme der Projektträgerschaft kann es bei allen Akteuren sein, dass die einzelnen Individuen nicht gleicher Meinung sind und dass sie diese unterschiedlichen Standpunkte auch in der Öffentlichkeit kundtun. Mit der Analyse konnte also keine Antwort auf die Fragestellung gefunden werden. Dies liegt sicherlich nicht zuletzt daran, dass es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine Zwei-Fall Fallstudie handelt. Eine grösser angelegte Studie, in welcher mehr Fälle untersucht werden, hätte das Potential, mehr zu den Akteuren und zu Akteurskonstellationen aussagen zu können.

Da mit der vorliegenden Studie keine Antwort auf die Fragestellungen gefunden werden konnte, wollen wir zum Abschluss alternative Ansätze aufzeigen, welchen das Potential haben, mehr zur Klärung der Frage nach dem Erfolg oder Misserfolg von Naturparkprojekten an den Gemeindeversammlungen beizutragen.

Zwei dieser Richtungen wurden bereits im Kapitel 2.4.2 ausführlich präsentiert. Es sind dies einerseits die Möglichkeiten der Medien- und Kommunikationswissenschaften, welche einen grossen Beitrag zur Analyse des gesamten Kommunikationsprozesses, welcher vor den Gemeindeversammlungen stattfindet, leisten können. Andererseits handelt es sich um die unterschiedliche Vorgeschichte der beiden untersuchten Projekte, welche einen grossen Einfluss auf das Ergebnis der Abstimmungen in den Gemeinden hatte. So ist es von zentraler Bedeutung, dass die Bevölkerung im Detail weiss, was sie von einem Naturpark erwarten muss und kann. Das Projekt im Thal hatte diesbezüglich grosse Vorteile gegenüber demjenigen in den Regionen Toggenburg und Werdenberg. Heutige Projekte haben zwei Vorteile gegenüber dem gescheiterten Projekt im Kanton St. Gallen. Einerseits ist die gesetzliche Grundlage von Beginn des Projektes an definiert. Andererseits bestehen mit dem Naturpark Thal und anderen weit fortgeschrittenen Projekten Beispiele dafür, was ein Naturpark für eine Region bedeuten kann. Projektträgerschaften sind sicher gut beraten, wenn sie der betroffenen Be-

völkerung gelungene Projekte aufzeigen und so näherbringen, was ein Ja zum Naturpark bedeuten würde.

Die erste Hypothese, in welcher aufgrund der Literatur Erwartungen formuliert wurden, in welche Richtung politische Akteure den Entscheid der Bevölkerung zu beeinflussen versuchen, konnte nur teilweise bestätigt werden. Gerade bei den Landwirten und Tourismusvertretern fällt auf, dass innerhalb der Akteure unterschiedliche Meinungen vorherrschend waren. Was könnte eine Erklärung dafür sein? Aus den Zeitungsartikeln, Interviews und Stellungnahmen wurde erkennbar, dass in der Diskussion um einen Naturpark Toggenburg-Werdenberg zwei Positionen auszumachen waren. Die Gegner betonten die Gefahr von Einschränkungen und Auflagen von Seiten des Bundes und hatten das Gefühl, dass ein Naturpark einem Naturschutzgebiet gleich kommt, wo die Menschen zugunsten der Natur in ihrer Freiheit beschränkt werden. Die Befürworter hingegen betonten die wirtschaftlichen Möglichkeiten wie mehr Tourismus oder die Förderung der regionalen Produkte. Auffallend ist dabei, dass die Natur häufiger bei den Gegnern genannt wurde und die Befürworter mehrheitlich die wirtschaftliche Entwicklung und Nachhaltigkeit betonten und weniger die Bedeutung der Natur. Dadurch kommt die Vermutung auf, dass die Bezeichnung „Naturpark“ einen grossen Einfluss auf die Entscheidung hat. Wie wir in der Einführung in das Thema bereits gesehen haben, ist das Ziel der Naturpärke nicht nur die Erhaltung von wertvoller Natur und Landschaft, sondern auch die regionale Wirtschaft sowie die Identifikation der Bevölkerung mit der lokalen Kultur und Traditionen sollen gefördert werden. Im Grunde genommen handelt es sich daher bei diesem Label nicht um ein Naturschutzlabel, wie viele Gegner befürchten, sondern um die Einrichtung einer nachhaltigen Region. Bei der Präsentation des Forschungsstandes wurde ausführlich auf das Thema der Akzeptanz eingegangen. Der Hauptgrund, aus welchem Akzeptanz für einen Naturpark fehlen kann, ist eine Wahrnehmungsdifferenz. Genau diese entsteht im geschilderten Fall, wenn einige Personen das Projekt als Naturschutz und andere als Wirtschaftsförderung sehen. Deshalb ist eine eindeutige, unmissverständliche Kommunikation von Nöten. Werden aber bereits beim Titel des Projektes falsche Vorstellungen und Ängste geweckt, sind diese schwer wieder zu beseitigen. So könnte mit einem anderen Namen wie beispielsweise „Nachhaltige Region“ oder ähnlich erreicht werden, dass die Bevölkerung das Projekt nicht direkt mit Naturschutz, Einschränkungen und Auflagen in Verbindung bringt sondern dass sie das Potential für ihre Gemeinde darin sieht. Diese Massnahme würde zudem eine weitere Erkenntnis berücksichtigen. Wie wir im vorherigen Kapitel festgestellt hatten, sind für die Entscheidungsträger weniger ideologische Werte sondern gemäss dem Rational Choice Ansatz wirtschaftliche Argumente ausschlaggebend für ihren Entscheid. Wenn also mehr Gegenden nach dem Modell

des Regionalen Naturparkes entstehen sollen, könnte es durchaus förderlich sein, diesem Konzept einen anderen Namen zu verleihen, welcher die wirtschaftliche Seite des Projektes stärker betont.

Der vierte alternative Ansatz kristallisiert sich aus den ausgewerteten, schriftlichen Dokumenten heraus. In beiden Fällen fällt auf, dass einzelne Personen mit ihren Voten sehr starken Einfluss ausübten. Für den Solothurner Fall ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass an den Gemeindeversammlungen die Gemeindepräsidenten mit ihren positiven Stellungnahmen negative Argumente anderer Personen übertönen konnten, da an allen Versammlungen das Projekt angenommen wurde. Im St. Gallischen Fall ist eine Person, welche im Gebiet wohnhaft und stimmberechtigt ist sowie ein Nationalratsmandat innehat, im Speziellen zu erwähnen. Diese nahm im Vorfeld der Abstimmungen mit wenigen Verbündeten vehement Stellung gegen das Naturparkprojekt. Da gemäss der Frequenzanalyse viel weniger negative Argumente öffentlich hervorgebracht wurden als positive, müssen diese Argumente bei der Bevölkerung überzeugender gewirkt haben. Es ist durchaus vorstellbar, dass weniger Interessengruppen die ausschlaggebenden Akteure sind, sondern dass einzelne Personen durch ihre politische Funktion oder ihr Charisma über die Überzeugungskraft verfügen, die Bevölkerung mit ihren Argumenten in die von ihnen gewünschte Richtung zu lenken.

Mit der vorgenommenen Untersuchung konnte keine Erklärung für den Ausgang von Abstimmungen über Naturparkprojekte gefunden werden. Einerseits kann das an der geringen Fallzahl liegen oder auch daran, dass die politischen Akteure nicht den erwarteten grossen Einfluss auf den Entscheid an Gemeindeversammlungen haben. Zum Abschluss der Arbeit wurden mögliche alternative Erklärungsansätze präsentiert, welche in zukünftigen Studien untersucht werden könnten und das Potential haben, mehr Klarheit über die politischen Abläufe bei der Errichtung eines Regionalen Naturparkes zu schaffen. Dass diese Erkenntnisse sowohl theoretische wie auch gesellschaftliche Relevanz besitzen, konnte in der Einführung zum Thema aufgezeigt werden und deshalb ist zu hoffen, dass die Forschung zu dieser Frage in Zukunft neue Untersuchungen und Ergebnisse hervorbringen wird.

Literaturverzeichnis

BAFU, Bundesamt für Umwelt. 2010a. Pärke von nationaler Bedeutung. URL: <http://www.bafu.admin.ch/paerke> (Stand: 30.11.2010).

BAFU, Bundesamt für Umwelt. 2010b. Entstehungsetappen eines Parks. URL: <http://www.bafu.admin.ch/paerke/03292/index.html?lang=de> (Stand: 04.04.2011).

Bundesrat. 2005. Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) 05.027. Bern.

Diekmann, Andreas. 2007. Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen (18. Auflage). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Diekmann, Andreas und Peter Preisendörfer. 2001. Umweltsoziologie. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Fehr, Christine. 2008. Jetzt können die neuen Pärke kommen. Pro Natura Magazin 1/2008: 13.

Gebhart, Thomas. 2002. Direkte Demokratie und Umweltpolitik. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag GmbH.

Hammer, Thomas. 2003. Grossschutzgebiete neu interpretiert als Instrumente nachhaltiger Regionalentwicklung. In: *Grossschutzgebiete – Instrumente nachhaltiger Entwicklung*, herausgegeben von Thomas Hammer. München: ökom Verlag S. 9-32.

Jänicke, Martin, Philip Kunig und Michael Stitzel. 2003. Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz.

Kunczik, Michael und Astrid Zipfel. 2005. Publizistik. Köln: Böhlau Verlag GmbH & Cie.

Ladner, Andreas und Marc Bühlmann. 2007. Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie. Zürich / Chur: Rüegger Verlag.

Linder, Wolf. 2005. Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven (2. Auflage). Bern: Haupt.

Lissmann, Urban. 2008. Inhaltsanalyse von Texten. Ein Lehrbuch zur computerunterstützten und konventionellen Inhaltsanalyse (3. Auflage). Landau: Verlag Empirische Pädagogik.

Lucke, Doris. 1995. Akzeptanz. Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“. Opladen: Leske + Budrich.

Netzwerk Schweizer Pärke. 2011. Pärke und Parkprojekte. URL: <http://www.netzwerkparke.ch/de/schweizerpaerke/karte.php> (Stand: 06.05.2011).

Nüssli, Kurt. 1979. Akteure im politischen Entscheidungsprozess. Zürich: Forschungsstelle für Politische Wissenschaft.

Ostheim, Tobias und Manfred G. Schmidt. 2007. Die Machtressourcentheorie. In: *Der Wohlfahrtsstaat – eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, herausgegeben von Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel und Reimut Zohlnhöfer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Persönlichkeit Werdenberg. 2007. Baustein Naturpark Werdenberg – Schlussbericht. Buchs SG: Persönlichkeit Werdenberg.

Pro Natura. 2005. Eine Vision für die Schweiz: Gründen wir einen neuen Nationalpark! URL: <http://www.pronatura.ch/content/index.php?lang=1&mz=16> (Stand: 03.05.2011).

SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft. 1999. Regio Plus, Standortvorteile durch regionale Netzwerke. URL: <http://www.regioplus.ch/index.html> (Stand: 18.03.2011).

SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft. 2009. Wertschöpfung in Naturpärken durch Tourismus. Luzern: Kappler Management AG.

Shepsle, Kenneth A. und Mark S. Bonchek. 1997. Analyzing politics. Rationality, behavior, and institutions. New York: W. W. Norton & Company, Inc.

Siegrist, Dominik, Sophia Iten, Ulf Zimmermann, Hansueli Scherrer und Markus Wortmann. 2006. Regionaler Naturpark Toggenburg-Werdenberg. Schlussbericht der Machbarkeitsstudie. Rapperswil: Hochschule für Technik.

Stoll, Susanne. 1999. Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Grossschutzgebieten. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften.

Stulz, Franz-Sepp. 2003. Grossschutzgebiete in der Schweizerischen Bundespolitik. In: *Grossschutzgebiete – Instrumente nachhaltiger Entwicklung*, herausgegeben von Thomas Hammer. München: ökom Verlag S. 179-184.

Tsebelis, George. 2002. Veto players: how political institutions work. New York: Russel Sage Foundation.

Verein Region Thal. Undatiert. Verein Region Thal. URL: <http://www.regionthal.ch/index.php> (Stand: 03.05.2011).

Verein Region Thal. 2005. Machbarkeitsstudie Regionaler Naturpark Thal. Balsthal: Verein Region Thal.

Verein Region Thal. 2006. Projektdossier Regionaler Naturpark Thal. Balsthal: Verein Region Thal.

Weiss, Jens. 2000. Umweltpolitik als Akteurshandeln. Eine Theorie der kooperativen Bearbeitung von Informations- und Verteilungsproblemen in der umweltpolitischen Steuerung. Marburg: Metropolis-Verlag.

Anhang

Anhang 1: detaillierte Resultate der Frequenzanalyse für den Regionalen Naturpark Thal

Akteur	Drittdokumente, positiv ¹	Drittdokumente, negativ ²	Eigene Dokumente, positiv	Eigene Dokumente, negativ	Gemeindeversammlungen, positiv	Gemeindeversammlungen, negativ	Gesamtpunktzahl ³	Prozent ⁴
Projekträgerschaft			15		25	1	103	64 %
Gemeindeexekutiven	2						2	1.24 %
Landwirtschaft						3	-9	5.59 %
Gewerbe	2						2	1.24 %
Forstwirtschaft	2						2	1.24 %
Jagd	1						1	0.62 %
Diverse Politiker	3		6				15	9.32 %
Feuerwehr						4	-12	7.45 %
Sportvereine						1	-3	1.86 %
Kultur					3		9	5.59 %
Nicht zuordenbare, „(Stimm-)Bürger“					2	3	-3	1.86 %
Totalen							161	100 %

¹ Wiedergabe positiver Haltung oder Argumente ² Wiedergabe negativer Haltungen oder Argumente

³ Gemäss der im Abschnitt 2.3.3 erläuterten Berechnung ⁴ Prozentualer Anteil an der Summe der Beträge aller Gesamtpunktzahlen

Anhang 2: detaillierte Resultate der Frequenzanalyse für das Projekt eines Regionalen Naturparks Toggenburg-Werdenberg

Akteur	Drittdokumente, positiv ¹	Drittdokumente, negativ ²	Eigene Dokumente, positiv	Eigene Dokumente, negativ	Gemeinsamungen, positiv	Gemeinsamungen, negativ	Gesamtpunktzahl ³	Prozent ⁴
Projekträgerschaft	154	1	66		1		288	61.67 %
Gemeindeexekutiven	15	3			2		18	3.85 %
Landwirtschaft	12	30	5	9		3	-35	7.49 %
Tourismus	21	45				6	-42	8.99 %
Gewerbe	4	2	1	17			-30	6.42 %
Naturschutz	3		7				17	3.64 %
Forstwirtschaft	4				1		7	1.50 %
Jagd		2					-2	0.43 %
Diverse Politiker	7	2	2		3		9	1.93 %
Bienenzüchterverein		2					-2	0.43 %
Wissenschaft	5						5	1.07 %
Schulratspräsident					3		9	1.93 %
Posthalter						1	-3	0.64 %
Nicht zuordenbare, „(Stimm-)Bürger“	2	2					0	0 %
Totalen							467	100 %

¹ Wiedergabe positiver Haltung oder Argumente ² Wiedergabe negativer Haltungen oder Argumente

³ Gemäss der im Abschnitt 2.3.3 erläuterten Berechnung ⁴ Prozentualer Anteil an der Summe der Beträge aller Gesamtpunktzahlen

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe o des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, Juli 2011

Kathrin Steinmann

07 - 118 - 375