

Parc Adula

Gründe und Hintergründe der Ablehnung in den Gemeindeabstimmungen





**Universität
Zürich** UZH



**UNI
FR**

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG



HSR
HOCHSCHULE FÜR TECHNIK
RAPPERSWIL
FHO Fachhochschule Ostschweiz

Parc Adula

Gründe und Hintergründe der Ablehnung in den Gemeindeabstimmungen

Im Auftrag der Kantone Graubünden, Tessin und des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)

Norman Backhaus^a

Lyn Pleger^{b, e}

Aline von Atzigen^a

Ottavia Bosello^a

Olivier Graefe^c

Marcel Hunziker^d

Fritz Sager^e

Dominik Siegrist^f

Zürich, 2018

^a Geographisches Institut der Universität Zürich

^b ZHAW School of Management and Law

^c Geographisches Institut der Universität Fribourg

^d Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Birmensdorf

^e Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern

^f Institut für Landschaft und Freiraum, HSR Hochschule für Technik Rapperswil

Impressum

Auftraggeber:

Amt für Natur und Umwelt, Kanton Graubünden

Dipartimento del territorio, Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità,
Repubblica e cantone Ticino

Bundesamt für Umwelt (BAFU), Abt. Arten, Ökosysteme, Landschaften, CH-3003 Bern
Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Auftragnehmer:

Universität Zürich UZH, Geographisches Institut

Winterthurerstrasse 190

CH-8057 Zürich

Autorinnen und Autoren:

Norman Backhaus (norman.backhaus@geo.uzh.ch), Lyn Pleger, Aline von Atzigen, Ottavia Bosello, Olivier Graefe, Marcel Hunziker, Fritz Sager, Dominik Siegrist

Begleitgruppe:

Marco Condedera, Jon Mathieu, Paul Messerli, Annina Michel, Peter Rieder

Hinweis:

Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich. Der Bericht berücksichtigt das Fachwissen und die Rückmeldungen der involvierten Personen nach bestem Wissen und Gewissen.

Dank:

Dominique Strebel, Amélie Pestoni, Larissa Seemann & Marisol Keller

sowie allen Personen, die an unserer Befragung teilgenommen haben und ihre Zeit für ein Interview zur Verfügung gestellt haben!

Zitiervorschlag: Backhaus N., Pleger L., von Atzigen A., Bosello O., Graefe O., Hunziker M., Sager F. & Siegrist D. (2018): Parc Adula: Gründe und Hintergründe der Ablehnung in den Gemeindeabstimmungen. Geographisches Institut der Universität Zürich, Zürich.

Bild Titelblatt: Überschiedenes Kampagnenplakat (© Annina Michel)

Inhalt

Zusammenfassung	6
1 Einleitung	8
1.1 Fragenkomplexe	8
1.2 Rechtliche Grundlagen	9
1.3 Ablauf der Ereignisse und Organisationsstruktur des Parc Adula	12
2 Nachbefragung zu Gründen und Motiven der lokalen Bevölkerung	17
2.1 Einleitung, Hintergrund und Fragestellungen	17
2.2 Methodisches Vorgehen und Daten	17
2.3 Ergebnisse	19
3 Ergebnisse der qualitativen Interviews mit Interessenvertreter_innen	33
3.1 Einleitung: Erwartungen und Befürchtungen	33
3.2 Der Gegenstand des Parks: Regionalentwicklung und Naturschutz	34
3.3 Der Prozess der Parkentwicklung: Partizipation und Kommunikation	39
3.4 Die Beteiligten und ihre Rollen	45
3.5 Zwischenfazit	50
4 Synthese	52
4.1 Naturschutz und Regionalentwicklung	52
4.2 Unterland und Berggebiet	53
4.3 Identifikation mit einer neuen Region	54
5 Empfehlungen	56
5.1 Partizipationsprozess	56
5.2 Kampagnenführung und Kommunikation	56
5.3 Gouvernanz in der Projektentwicklung auf der lokalen und regionalen Ebene	57
5.4 Übergeordnete politische Empfehlungen hinsichtlich gesetzlicher Grundlagen	57
6 Bibliographie	59

Abbildungen

Abb. 1: Organigramm der Parkträgerschaft	16
Abb. 2: Schematische Darstellung potenzieller Einflussfaktoren auf den Abstimmungsentscheid	17
Abb. 3: Anteil Rücksendungen gemessen an der Einwohnerzahl	18
Abb. 4: Geschlecht und Bildungsniveau der Befragten 2013 und 2017	19
Abb. 5: Abstimmungsentscheid der Befragten nach Regionen	21
Abb. 6: Durchschnittliche Zustimmung zur Bewertung einzelner Aspekte der eigenen Region	22
Abb. 7: Kenntnisse über das Projekt Parc Adula	23
Abb. 8: Relevanz des Kernzonenreglements für Abstimmungsentscheid aufgeteilt nach Annahme und Ablehnung	23
Abb. 9: Durchschnittliche Einstellung gegenüber dem Projekt Parc Adula nach Parkregionen	24
Abb. 10: Informationsquellen über das Projekt Parc Adula	25
Abb. 11: Hauptgrund für die Ablehnung und Annahme des Projekts Parc Adula	27
Abb. 12: Zustimmung zum Ökosystemargument bzw. Wirtschaftsargument und Wahrscheinlichkeit der Annahme	28
Abb. 13: Zustimmung zum Freiheitsargument (oben) bzw. Kompetenzverlustargument (unten) und Wahrscheinlichkeit der Annahme	29
Abb. 14: Schematische Darstellung der als systematisch relevant für den Abstimmungsentscheid identifizierten Faktoren	32

Tabellen

Tab 1: Ablauf der Ereignisse	12
Tab 2: Abstimmungsergebnis in der Umfragestichprobe und der Abstimmung	20
Tab 3: Umfassendes Modell	30

Zusammenfassung

Das Projekt Parc Adula zielte darauf ab, zwischen Graubünden und dem Tessin einen zweiten und zugleich den grössten Schweizer Nationalpark zu realisieren. Am 27. November 2016 hat sich in 8 von 17 Gemeinden die lokale Bevölkerung mit 3'909 zu 3'785 Stimmen dagegen entschieden, womit das Projekt gesamthaft gescheitert war. Der Parc Adula wäre der erste Nationalpark der neuen Generation – gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sowie der Pärkeverordnung (PäV) – in der Schweiz geworden.

Die vorliegende Studie untersucht die Ursachen für das Abstimmungsergebnis aus Sicht der lokalen Bevölkerung und Interessenvertreter_innen sowie den Behörden¹. Grundlage dieses Berichtes ist einerseits eine schriftliche Befragung, die im September und Oktober 2017 bei der lokalen Bevölkerung der 17 Gemeinden durchgeführt wurde, in denen über das Projekt Parc Adula abgestimmt wurde. Von gesamthaft 8'170 verschickten Fragebögen wurden 1'426 retourniert, was einer Rücklaufquote von 17% entspricht. Andererseits wurden 44 Interessenvertreter_innen in qualitativen Interviews mündlich befragt.

Die Ergebnisse der *Nachbefragung* zeigen, dass die befragte Bevölkerung insgesamt gut über Inhalte und Implikationen des Projekts Parc Adula informiert ist und Pärken insgesamt positiv gegenübersteht. Die Antwortenden verfügen über fundierte Kenntnisse bezüglich des Projekts und die Haltung gegenüber dem Projekt Parc Adula ist positiver als bei einer Befragung von 2013. Die Zustimmung zum Projekt variiert stark nach Gemeinden und Parkregionen: Der grösste Anteil an Befürwortenden hat seinen Wohnsitz in Calanca und der grösste Anteil Gegner findet sich in Vals. Bei den Parkregionen gibt es den grössten Anteil Befürworter in Calanca und der relative Anteil an Gegnern ist am grössten in Viamala.

Besonders zentral für den Abstimmungsentscheid waren inhaltliche Gründe, die teils spezifisch den Parc Adula betreffen und teils projektunabhängig und allgemein waren. Dagegen scheinen sozio-demografische Faktoren für den Abstimmungsentscheid keine Rolle gespielt zu haben. Bei den inhaltlichen Überlegungen sind Argumente für und gegen den Park zentral, wobei diese je nach Abstimmungsentscheid variieren: Während für die Gegnerschaft die Sorge vor einer Einschränkung der Freiheit dominiert, sind bei den Befürwortenden ökonomische und ökologische Aspekte massgeblich entscheidend für die Annahme. Personen, die gemäss eigenen Angaben über gute Kenntnisse des Zonenreglements verfügten, lehnten die Vorlage eher ab. Das Team Parc Adula stellt die häufigste Informationsquelle für die Befragten über das Projekt dar. Die Befragten fühlten sich vor dem Urnengang insgesamt ausreichend über die Abstimmungsvorlage informiert. Gleichzeitig hat die Kommunikation durch das Team Parc Adula jedoch keinen Einfluss auf den Abstimmungsentscheid, wohingegen das Vertrauen in das Team Parc Adula von zentraler Bedeutung ist. Zudem zeigt sich, dass die Auffassung, dass es der eigenen Region gut geht, eher dazu führt, die Vorlage abzulehnen. Die Annahme, dass die Tourismusförderung wichtig für die Regionsentwicklung sei, beeinflusst hingegen die Annahme der Vorlage positiv.

Die *Interviews mit den Interessen- und Behördenvertreter_innen* zeigen ein ähnliches Bild. Es wird kein singulärer Grund für das Scheitern des Projektes identifiziert. Es werden viele unterschiedliche Faktoren, die das Projekt ungünstig beeinflussten, genannt. Die

1. Dieser Text wurde nach den Richtlinien zum geschlechtergerechten Schreiben der Universität Zürich [33] verfasst und benutzt wie dort empfohlen den sog. gender gap «_innen».

wichtigsten Befunde der Befragung und Interviews können folgendermassen zusammengefasst werden: Neben charismatischen, in den Regionen verankerten Führungsfiguren fehlte es dem Management an einer klaren Kommunikationsstrategie für den Umgang mit der Bevölkerung, den Medien, den beteiligten Behörden auf kantonaler und Bundesebene. Letztere wurden – wie auch Naturschutzorganisationen – von der Bevölkerung als aussenstehend und über sie bestimmend wahrgenommen. So war die Angst vor Fremdbestimmung ein Thema, das die Gegnerschaft in ihrer Argumentation gegen den Park stark betont hat. Der Park wurde somit trotz Bottom-up-Prozess von vielen nicht als eigenes, aus der Region stammendes Projekt wahrgenommen, sondern als eine von aussen herangetragene Idee. Dem jungen Parkteam wird zugestanden, sich um das Projekt bemüht und gut informiert zu haben, es wird aber auch als unerfahren und nicht mit einer Stimme sprechend gesehen, was u.a. auf die dezentrale Verteilung der Regionalbüros zurückgeführt wird. In der Trägerschaft des Parkprojektes hatten sowohl Gegner_innen als auch Befürworter_innen Einsitz, was es ihr verunmöglicht hat, sich voll und ganz hinter das Projekt und das Parkteam zu stellen. Einige der beteiligten Gemeinden waren schon in einer frühen Phase des Projektes dagegen eingestellt. Zur grossen Komplexität des Projektes kam schliesslich die Komplexität des ganzen Verfahrens hinzu.

Die wichtigsten Empfehlungen, die aus den Erkenntnissen abgeleitet werden können, betreffen den Partizipationsprozess, die Kampagnenführung und die Kommunikationsstrategie. Schliesslich empfehlen wir den für geplante Pärke zuständigen Stellen (inklusive potenziellen Trägerschaften), sich vertieft mit Fragen zu politischen Entscheidungsmechanismen, den Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der unterschiedlichen Anforderungen von Kern- und Umgebungszonen auseinanderzusetzen.

1 Einleitung

Von 2010 – 2016 wurde unter Federführung des Kantons Graubünden (auf Basis von Art. 23e des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)) das Nationalparkprojekt Parc Adula entwickelt. Im Rahmen eines Forschungsprojektes zum Urnenentscheid über das Nationalparkprojekt Parc Adula im Auftrag der Kantone Graubünden und Tessin sowie des Bundesamts für Umwelt BAFU soll der Prozess, der Ende November 2016 zur Ablehnung des Projekts Parc Adula führte, untersucht werden. Die nachfolgend aufgelisteten Fragenkomplexe wurden formuliert und zur Beantwortung der Frage nach den Ursachen der Ablehnung des Projektes bearbeitet. Der Bericht fasst die Resultate der Untersuchung zusammen. Diese besteht aus zwei mit unterschiedlichen Methoden durchgeführten Teilen: einer Befragung der Stimmbürger_innen über einen quantitativen Fragebogen, der an alle Haushalte versandt wurde sowie qualitativen Interviews, die mit Interessenvertreter_innen durchgeführt wurden. Diesen beiden Teilen folgen eine Synthese und Empfehlungen. Aus dem Anhang können weitere Informationen entnommen werden (Fragebögen, Codierungssystem). Die ausführliche Auswertung der Nachbefragung ist als separates Dokument verfügbar.

1.1 Fragenkomplexe

1.1.1 Wie steht die Bevölkerung zum Projekt Parc Adula?

Hier geht es darum festzustellen, ob und wie unterschiedliche Werthaltungen, kultureller und regionaler Hintergrund sowie die Einschätzung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation der Region eine Rolle für das Abstimmungsergebnis gespielt haben. Auch wird die Meinung zur Rolle unterschiedlicher Institutionen, z.B. des Parkmanagements, aber auch des Kernzonenreglements erfragt.

1.1.2 Welche Rolle spielten die beteiligten Institutionen?

Pärke und Parkprojekte sind komplexe soziale Gebilde, in die Gremien auf unterschiedlichen Ebenen involviert sind. Beim Parc Adula-Projekt arbeiteten Parkmanagement, Trägerschaft, Gemeinden, die Kantone Graubünden und Tessin sowie Bundesstellen (v.a. das Bundesamt für Umwelt, BAFU) zusammen. Welchen Eindruck haben Bevölkerung und Interessensvertreter/innen darüber gewonnen, wie diese Stellen agiert und kommuniziert haben und wie sehen die Mitglieder dieser Gremien selbst ihre Rolle und Handlungen? Welche Rolle spielten zudem Nichtregierungsorganisationen (z.B. ProNatura, das Netzwerk Schweizer Pärke oder der Schweizerische Alpenclub)?

1.1.3 Organisation der Abstimmung

Die Abstimmungen, an denen nach einer sechzehnjährigen Projektphase letztlich über die für das Projekt erstellte Charta befunden wurde, wurden von den Gemeinden durchgeführt. Jede Gemeinde hat darüber entschieden, ob sie (ganz oder teilweise) Teil des Parc Adula werden möchte und der in der Charta vorgeschlagenen Zonierung zustimmt oder nicht. Einige Gemeinden stimmten schriftlich und an der Urne ab, andere an Gemeindeabstimmungen. Nicht alle Abstimmungen fanden zur gleichen Zeit statt. Wie wird die Organisation der Abstimmungen und ihr Einfluss auf das Resultat beurteilt?

1.2 Rechtliche Grundlagen

Seit dem 1. Dezember 2007 sind in der Schweiz die rechtlichen Grundlagen zur Schaffung von Parks von nationaler Bedeutung in Kraft. Es sind dies das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG, SR 451) sowie die Pärkeverordnung (PäV, SR 451.36). Darauf gestützt fördert der Bund die Errichtung und den Betrieb von Parks mittels globaler Finanzhilfen sowie dem Parklabel. Als Anleitung zur Errichtung eines solchen Parks hat das BAFU als Vollzugsbehörde das «Handbuch für die Errichtung und den Betrieb von Parks von nationaler Bedeutung» [7]² publiziert. Dieses richtet sich an die Gesuchsteller. Das Handbuch konkretisiert das NHG und die PäV in Bezug auf die für ein Label- und Finanzhilfegesuch einzureichenden Unterlagen. Es dient den Kantonen und der Parkträgerschaft zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen für die Planung, die Errichtung und den Betrieb eines Parks von nationaler Bedeutung.

Der Bund gewährt globale Finanzhilfen zur Förderung der Pärke basierend auf Programmvereinbarungen, die das BAFU mit den Kantonen abschliesst. Finanzhilfen können mit dem Eintreten in die Phase der Errichtung eines Parks gewährt werden. Die vorgängige Planung (Machbarkeitsstudie) muss anderweitig finanziert werden. Für die Gewährung globaler Finanzhilfen müssen die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen ausgeschöpft werden. Der Bundesanteil ist somit subsidiär. Die Gemeinden wie auch die Kantone müssen sich massgeblich an der Finanzierung der Pärke beteiligen. Die Erfahrung zeigt, dass erfolgreiche Pärke in Zusammenarbeit mit Partnern in beträchtlichem Umfang weitere Drittmittel akquirieren können, so z.B. Mittel aus der Neuen Regionalpolitik oder der Landwirtschaftspolitik sowie Mittel von Sponsoren oder Stiftungen.

1.2.1 Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden [7]

Aufgaben des Bundes

Das NHG umschreibt in Art. 23 die Aufgaben des Bundes: «Der Bundesrat erlässt Vorschriften über:

- a. die Anforderungen für die Erteilung von Park- und Produktelabels an Pärke von nationaler Bedeutung, insbesondere über die Grösse des Gebiets, die zulässigen Nutzungen, die Schutzmassnahmen und die langfristige Sicherung der Pärke;
- b. die Verleihung und Verwendung der Park- und Produktelabel;
- c. den Abschluss von Programmvereinbarungen und die Kontrolle der Wirksamkeit der globalen Finanzhilfen des Bundes;
- d. die Unterstützung der wissenschaftlichen Forschung über Pärke von nationaler Bedeutung.»

Die Pärkeverordnung (PäV) konkretisiert diese Vorschriften und präzisiert die Aufgaben des BAFU im Bereich der Programmvereinbarungen (Art. 5 PäV), der Verleihung des Parklabels (Art. 7ff. PäV), des Produktelabels (Art. 11 PäV) sowie der Forschungs koordinati on und Zusammenarbeit (Art. 28 PäV). Das BAFU wird als Fachstelle des Bundes für die Pärke von nationaler Bedeutung und damit für den Vollzug verantwortlich bezeichnet (Art. 29 PäV). In dieser Rolle sorgt es auch für den markenrechtlichen Schutz der Park- und Produktelabel, für deren Kontrolle und Bekanntmachung. Zudem kann es Richtlinien zur Verleihung und Verwendung der Park- und Produktelabel sowie zur Gewährung von

2. Die in eckigen Klammern angegebenen Zahlen beziehen sich auf die verwendete Literatur (siehe S. 59).

globalen Finanzhilfen erlassen. Der Erläuterungsbericht zur PÄV aus dem Jahre 2007 beschreibt diese Aufgaben.

Das NHG weist aber auch den Kantonen, regionalen Gebietskörperschaften, den Gemeinden sowie weiteren Organisationen (regionalen und lokalen Vereinen und Verbänden) eine zentrale Rolle bei der Errichtung von Parks zu. Dies kommt in fünf Prinzipien zum Ausdruck, die im Erläuterungsbericht zur Pärkeverordnung aufgeführt sind:

- Prinzip der Freiwilligkeit: Die Gemeinden und Regionen sind frei in ihrem Entschluss, ob sie einen Park errichten wollen.
- Pärke sind im Rahmen eines breit getragenen demokratischen Prozesses in den betroffenen Regionen zu schaffen.
- Die Realisierung von Parks erfolgt mit bestehenden rechtlichen Instrumenten.
- Besondere Werte in Natur und Landschaft der Regionen bilden die Basis für die Errichtung von Parks.
- Der Schutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen bilden unverzichtbare Bestandteile der Pärkestrategie.

Rolle des BAFU

Das BAFU ist als Fachstelle des Bundes für Parks von nationaler Bedeutung für den Vollzug der Pärkepolitik verantwortlich. Um den Vollzug zu erleichtern, hat das BAFU folgende Mitteilungen als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller veröffentlicht:

- Handbuch für die Errichtung und den Betrieb von Parks von nationaler Bedeutung [7]
- Parks von nationaler Bedeutung: Produktelabel: Richtlinie zur Verleihung und Verwendung des Produktelabels. [3]
- Rahmenkonzept Bildung für Parks und Naturzentren: Grundlagen für Bildungsverantwortliche. [6]
- Parks von nationaler Bedeutung: Markenhandbuch, Teil 1 [4] und 2 [5]
- Die Anforderungen des BAFU an die Kantone zur Gewährung von Finanzhilfen für die Leistungen der Parks wurden für die jeweiligen Programmperioden im «Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich» [8] publiziert.

Gemäss seinem Auftrag fördert das BAFU die Prozesse für die Errichtung und den Betrieb der Parks subsidiär zu den Kantonen und Parkträgern durch Beratung und Coaching. Ein wissenschaftlicher Mitarbeiter hatte die Aufgabe, während des ganzen Errichtungsprozesses die Beratung sicherzustellen.

Rolle der Kantone

Die Rolle der Kantone ist in Artikel 23i NHG definiert:

- «1 Die Kantone unterstützen regionale Bestrebungen zur Errichtung und Erhaltung von Parks von nationaler Bedeutung.
- 2 Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden in geeigneter Weise mitwirken kann.»

Die Botschaft führt diesen Punkt aus (BBL, 2005, S. 2164f.): «Die Kantone erhalten bei der Errichtung von Parks von nationaler Bedeutung eine zentrale Funktion als Bindeglied zwischen den Regionen und dem Bund. Die Initiative zur Errichtung eines Parks und damit zur Förderung einer Region muss allerdings von den daran interessierten Kreisen ausgehen und von der regionalen Bevölkerung getragen werden. Den Kantonen obliegt

es, diese Initiativen zu unterstützen. Die Auswahl der Projekte erfolgt auf der Grundlage einer Prüfung, die die Kantone mit Unterstützung des Bundes vornehmen. Sie stellen in der Folge Antrag beim Bund, ein Gebiet als Park von nationaler Bedeutung zu bezeichnen. Ferner ermutigen die Kantone Projektinitianten zu kantonsübergreifenden Parks, insbesondere dann, wenn zwei Projekte für denselben geografischen Raum vorliegen.»

Die PÄV präzisiert die Rolle der Kantone im Bereich der Globalen Finanzhilfen (Art. 2 PÄV, Mitfinanzierung, Art. 3 PÄV, Gesuch und Art. 4 und 5 PÄV, Programmvereinbarungen), des Gesuchs (Art. 8 PÄV) sowie Art. 27 PÄV (Räumliche Sicherung, Eintrag im Richtplan und Nutzungsplanung).

Die räumliche Sicherung und die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten müssen gemäss Art. 27 der PÄV über den Richtplan und die Nutzungsplanung erfolgen.³ Dafür ist eine Abstimmung zwischen der Park Charta und dem kantonalen Richtplan nötig. Ausserdem ist bei Nationalparks (wie dem Parc Adula) eine grundeigentümergebundene Sicherung der Kernzone im Rahmen der Nutzungsplanung erforderlich. Die bisher geltenden, einschlägigen Bestimmungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden bleiben sowohl in der Kern- als auch in der Umgebungszone grundsätzlich in Kraft.

Die öffentlichen Mitwirkungsaufgaben der Umsetzungsinstrumente – der Parkvertrag, Richt- und Nutzungsplanung, Kernzonenreglement – erfolgen zeitgleich. In der Richtplanung müssen Aussagen zu den strategisch-räumlichen Zielen des Parkprojektes gemacht werden, zum Parkperimeter, den räumlichen Koordinationsaufgaben (v.a. bei Konflikten) und Vorgaben für die Umsetzung durch Kanton und Gemeinden machen. [1]

Rolle der Gemeinden

Die Gemeinden, deren Gebiet in den Park einbezogen ist, müssen massgeblich in der Parkträgerschaft vertreten sein (Art. 25 Abs. 2 PÄV). Die Parkträgerschaft muss bei der Errichtung und beim Betrieb des Parks die Mitwirkung der Bevölkerung sicherstellen und den interessierten Unternehmen und Organisationen der Region die Mitwirkung ermöglichen. (Art. 25 PÄV)

Den Gemeinden als massgebliche Verantwortliche der Parkträgerschaft kommt gemäss Art 26 PÄV eine zentrale Rolle bei der Charta zu:

- 1 Die Parkträgerschaft und die betroffenen Gemeinden müssen in Abstimmung mit dem Kanton eine Charta über den Betrieb und die Qualitätssicherung des Parks abschliessen und umsetzen.
- 2 Die Charta regelt:
 - a. die Erhaltung der natürlichen, landschaftlichen und kulturellen Werte des Parks;
 - b. die Aufwertungs- und Entwicklungsmassnahmen im Parkgebiet;
 - c. die Ausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten der Gemeinden auf die Anforderungen an den Park;
 - d. die Investitionsplanung über die Bereitstellung der personellen und finanziellen Mittel sowie der erforderlichen Infrastruktur zum Betrieb und zur Qualitätssicherung des Parks.

3. Für den Parc Adula bedeutete dies, dass in der Umgebungszone kein weitergehendes Recht besteht und ihre Entwicklung wie bisher möglich ist.

- 3 Die Charta muss für die Dauer von mindestens zehn Jahren abgeschlossen werden.

Die Parkträgerschaft erarbeitet unter Einbezug von Gemeinden, der Bevölkerung und lokalen Unternehmen und Organisationen ein Gesuch, dass es beim verantwortlichen⁴ Kanton einreicht, der dieses prüft. Um das Label eines Nationalparks zu erhalten muss der federführende Kanton beim BAFU einen Antrag stellen. Darüber hinaus müssen die Kantone die Abstimmung mit den Sachplänen und Konzepten des Bundes (Raumplanungsgesetz) gewährleisten und mögliche Konflikte zwischen dem geplanten Park und Sachplänen klären. Ein Parkvertrag zwischen den Gemeinden und der Parkträgerschaft wird aufgesetzt und ein Managementplan verfasst.

Der Parkvertrag bestimmt den Perimeter, die Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Regeln des Zusammenwirkens zwischen Trägerschaft und den Gemeinden für die Betriebsphase der ersten 10 Jahre. Der Vertrag kann während dieser Zeit in Ausnahmefällen aufgelöst werden (der Bund verleiht das Parklabel nicht oder entzieht es; untragbare Kürzungen der finanziellen Zuwendungen durch den Bund; Änderungen rechtlicher Rahmenbedingungen, die das Betreiben des Nationalparks verunmöglichen) [12]. Eine Verlängerung des Vertrages bedarf vorgängig einer Zustimmung aller beteiligten Gemeinden und Regionen [1].

1.3 Ablauf der Ereignisse und Organisationsstruktur des Parc Adula

Die Region um den Parc Adula kennt eine lange Geschichte der Auseinandersetzung um ihre Naturwerte und ihre Inwertsetzung. Sie geht bis ins Jahr 1914 zurück.

Tabelle 1: Ablauf der Ereignisse

Jahr/Datum	Ereignis
1914	Vergabe der ersten Konzession zur Wassernutzung auf der Greina-Hochebene durch die Gemeinden [28].
1949	Kantonale Verfassungsinitiative verhindert das Kraftwerk «Greina-Campra-Blenio»
1958	Grosses Staudammprojekt mit vorgesehener Flutung der Greina erhält die Konzession [28].
1977	Aufnahme dreier Gebiete in das Bundesinventar Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung [28].
1984	«Volksinitiative zur Rettung unserer Gewässer»: Unter anderem: Schutz der Greina [28].
1986	Bildung der Schweizer Greina-Stiftung zur Erhaltung alpiner Fließgewässer. Verzicht des Kraftwerkskonsortiums auf die Konzession und Errichtung eines Greina-Kraftwerks [28].
1991	Erklärung der Greina als Jagdbanngebiet (grundsätzliches Jagdverbot vorbehaltlich der Wildbestandsregulierung), Hoch- und Übergangsmoor von nationaler Bedeutung [28].
1992	Ausgleichsleistungen für die Greina-Gemeinden für die Erhaltung schützenswerter Landschaften [28].
1992	Die Greina findet Aufnahme ins Bundesinventar für Auengebiete von nationaler Bedeutung [9].

4. Beim Park Adula-Projekt waren die Kantone Graubünden und Tessin verantwortlich, wobei ersterer die Federführung übernahm.

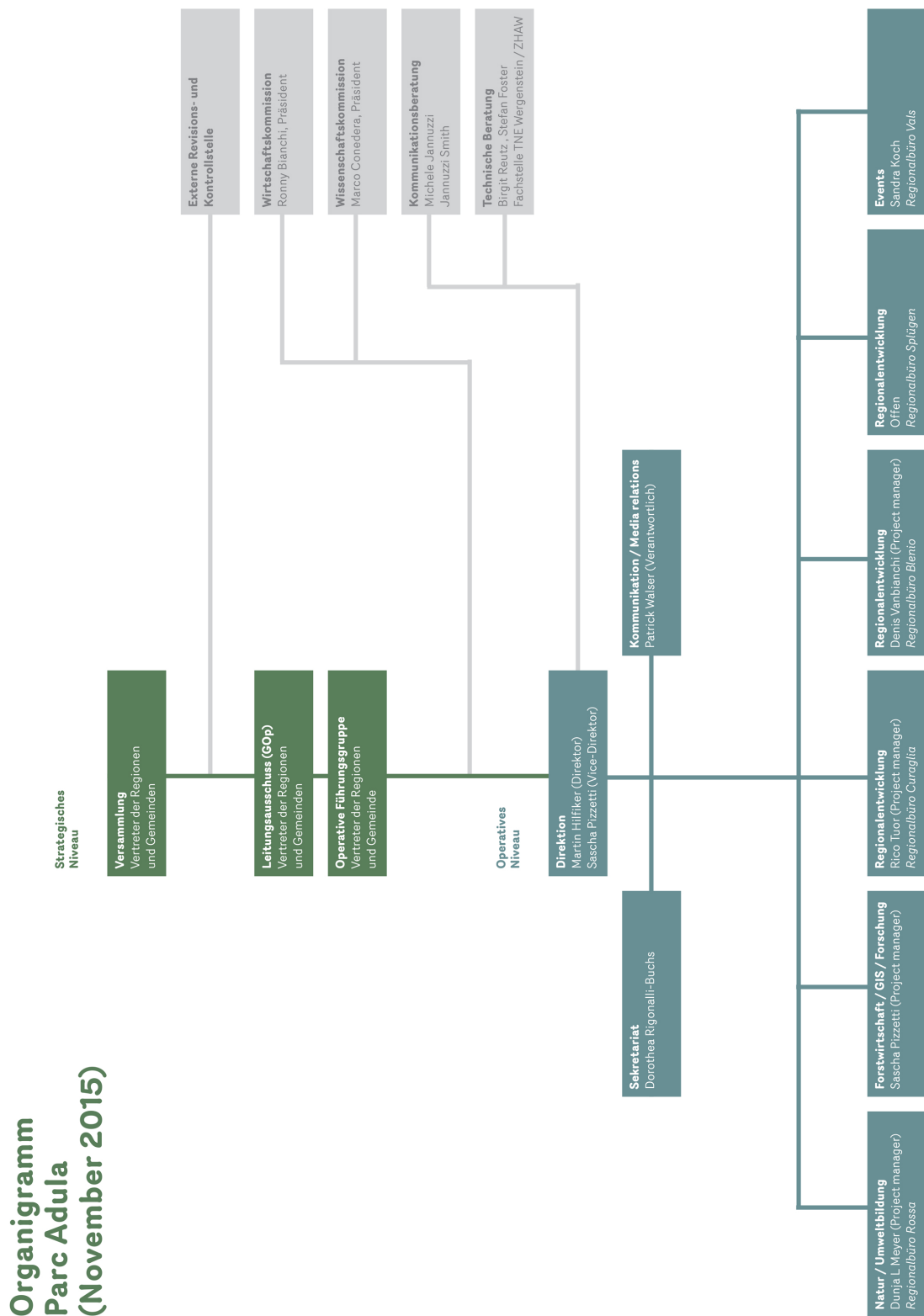
1996	Aufnahme der Greina-Hochebene in das Bundesinventar für Naturdenkmäler und Landschaften von nationaler Bedeutung [28].
2000	Start Wettbewerb ProNatura «Gründen wir einen Nationalpark» [28].
7. Aug. 2000	Erstes Zusammenfinden der Interessengruppe/Projektgruppe [34].
31. Aug. 2000	Treffen mit den Verantwortlichen von ProNatura [34].
30. Okt. 2000	Einreichung der Gemeinde Malvaglia und der Organizzazione Regionale del Moesano eines Gesuchs zur Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie bei ProNatura [34].
2003	Abschluss der Machbarkeitsstudie für einen Nationalpark im Adulagebiet mit dem Ergebnis, dass ein Park grundsätzlich denkbar wäre [28].
2006	Erfolgreiches Gesuch der Parkverantwortlichen für eine Regio Plus-Förderung des Adula-Projektes durch das SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft) [28].
4. Feb. 2007	Zusicherung der Finanzierung durch das SECO [19].
Dez. 2007	Teilrevidiertes Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) mit neuem Abschnitt «Pärke von nationaler Bedeutung» und Pärkeverordnung (PäV) treten in Kraft.
2007	Gründung des Netzwerks «Schweizer Pärke», Parc Adula als eines von 19 Projekten [28].
Jan. 2008	Gründung des Vereins Parc Adula als Trägerschaft des Nationalparkprojekts Parc Adula [28].
2009	Zusage aller betroffenen Gemeinden, mit dem Projekt weiterzufahren [28].
Mai 2009	Erster Grobentwurf des Managementplans für den Parc Adula erarbeitet durch die Projektleitung in Abstimmung mit der Bevölkerung [28].
31. Aug. 2009	ARE und BAFU publizieren das Merkblatt «Bezeichnung von Pärken nach NHG im kantonalen Richtplan».
2009	Zusicherung der finanziellen Beteiligung der Kantone Graubünden und Tessin [28].
16. Nov. 2009	Einreichung des Managementplans und Gesuch um Weiterführung des Projekts in der Errichtungsphase bei den beiden Kantonen und zuhänden Bund [19].
8. Jan. 2010	Einreichung des Gesuchs der Kantone GR und TI um globale Finanzhilfe zur Errichtung eines Nationalparks zur Evaluation beim BAFU [28].
27. Aug. 2010	Das BAFU genehmigt nach erfolgter Prüfung das Gesuch um globale Finanzhilfen zur Errichtung des Nationalparks Adula mit Auflagen, da das Gesuch nicht alle Kriterien für die Errichtung erfüllt hat. Die Finanzhilfen werden für 2011, und anschliessend für die Vierjahresperiode 2012-2015 verfügt. Die Trägerschaft erhält den Status Nationalparkkandidat [28].
17. Sept. 2010	Genehmigung des Projektberichts zur Erarbeitung des Managementplans von Regio+ durch den Verein Parc Adula. Erarbeitung des Managementplans abgeschlossen [19].
2011	Erklärung des Gebiets Adula/Greina zur Landschaftsruhezone [28].
2011	Stefano Quarenghi als neuer Direktor für die operativen Geschäfte des Parc Adula. Zusammenstellung eines neuen Managementteams [28].
2011	Gründung des Unterstützungsvereins «Freunde des Parc Adula» [28].
Juni 2012	Erste Ausgabe des Parc Adula Magazins [34].
2013	Umfrage im Perimeter des Parc Adula von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL). Veröffentlichung der Ergebnisse im März 2014 [34].
2013	Das BAFU verlangt einen Entwurf der Charta zur Vorkonsultation, bevor die Gemeinden über den Parkvertrag abstimmen.
29.04.2013	Tripartites Treffen der kantonalen Fachstellen (GR, TI), des Bundes und der Parkträgerschaften von Parc Adula und Parco Nazionale Locarnese in Bellinzona
Sept. 2013	Herausgabe der sechs regionalen Ausgaben des Parc Adula Newsletters [34].
2013	Aufnahme der konkreten Arbeiten am Nutzungsreglement und Managementplan als Bestandteile der Parkcharta, die als Grundlage für die Abstimmung dient [34].
Juni 2014	Das BAFU erhält einen Entwurf der Charta, ohne dass dieser vorgängig von den Kantonen GR und TI geprüft worden wäre.

Juli 2014	Das BAFU nimmt erstmals Stellung zu den Arbeiten an der Charta. Die Vorprüfung des Entwurfs zeigt, dass der Park zu diesem Zeitpunkt die gesetzlichen Anforderungen noch nicht erfüllt. Die Dokumente sind noch nicht vollständig, insbesondere fehlen die Ausführungen der Kantone zur räumlichen Sicherung und klare Aussagen zum Management der Kernzone (Umsetzung von Art. 17 Abs. 1 sowie der Abweichungen nach Abs. 2 PÄV). In der Folge forderte es nähere Untersuchungen zu einer Reihe von Fragen, welche die Kernzone des Parks betreffen. Die für 2015 geplante Abstimmung wird auf 2016 verschoben [34].
Aug. 2014	Martin Hilfiker wird neuer Direktor des Parc Adula Projekts [34].
29. Aug 2014	An einem Workshop mit den Kantonen GR und TI, dem Parkmanagement und in das Projekt eingebundenen lokalen Akteuren wurde die Position des BAFU erläutert. Die Akteure sind bereit, das Projekt zu verbessern.
11. Sept. 2014	Gutheissen Motion Imoberdorf «Angemessene Finanzierung der Pärke von nationaler Bedeutung» durch den Nationalrat, Verdoppelung der finanziellen Mittel ab 2016 [32].
27. Jan. 2015	Der Kanton Graubünden reicht als federführender Kanton beim BAFU das Gesuch um globale Finanzhilfen für die Programmperiode 2016-2019 ein. Für die Errichtung eines Nationalparks dürfen maximal für 8 Jahre Finanzhilfen gewährt werden [17].
29. April 2015	Das BAFU lädt alle vom Projekt Adula betroffenen kantonalen Fachstellen ein, um ihnen ihre Verantwortung für eine gesetzeskonforme Gesuchstellung aufzuzeigen, zentrale Inhalte zu besprechen und das gemeinsame weitere Vorgehen festzulegen.
2015	öffentliche Vernehmlassung der Charta (Statuten, Parkvertrag, Nutzungsreglement Kernzone, Zehnjähriger Managementplan) Parc Adula [26].
5. Nov. 2015	Medienmitteilung des SAC und SBV. Kritik am Routennetz in der Kernzone [29].
25. Jan. 2016	Stellungnahme von Pro Natura mit Kritik an fehlendem Schutz in der Umgebungszone [31]. Reaktion des Vereins Parc Adula auf seiner Homepage mit der Kernaussage: «...ist somit gewährleistet, dass es in der Umgebungszone keine weiteren Vorschriften geben wird».
27. Jan. 2016	Stellungnahme des SAC-Zentralverbandes zur Charta Parc Adula mit Änderungsvorschlägen vor allem in Bezug auf die Wege und Routen [17].
25. April 2016	Tripartite Besprechung des Entwurfs der Charta und der Richtplaneinträge mit den kantonalen Fachstellen (GR, TI), der Parkträgerschaft und dem Bund (BAFU, ARE) in Chur. Gemäss Bund sind aufgrund der vorgelegten Unterlagen die Anforderungen für die Errichtung eines Nationalparks noch nicht vollumfänglich erfüllt (konfliktfreier Perimeter, räumliche Sicherung). BAFU und ARE liefern den Kantonen die notwendigen Informationen, um die Arbeiten an den Richtplänen und der Charta genehmigungsfähig fertigstellen zu können. Dies sorgt für Verärgerung beim Parkmanagement.
29. April 2016	Offener Brief des Vereins Parc Adula an Bundesrätin Doris Leuthard.
29. Juni 2016	Treffen von Doris Leuthard (zuständige Bundesrätin), den zuständigen Regierungsräten GR und TI sowie einer Delegation der Parkträgerschaft. Einigung, dass der Waffenplatz Hinterrhein aus dem Parkperimeter ausgeschlossen wird, Verkleinerung der Kernzone [16].
15. Sept. 2016	Veröffentlichung der überarbeiteten Charta (Parkvertrag, Statuten Verein Parc Adula, Nutzungsreglement der Kernzone, Managementplan; [34]) und Veröffentlichung des Vernehmlassungsberichtes.
31. Okt. 2016	Veröffentlichung des bereinigten Berichts zur Richtplanung des Kantons GR.
Nov. 2016	SAC äussert sein Bedauern über das Nicht-Berücksichtigen der eingegebenen Wege- und Routenvorschläge [29].
26./27. Nov. 2016	Abstimmung: 9 Gemeinden stimmen für, 8 Gemeinden gegen das Projekt Parc Adula, das somit nicht implementiert wird [27].

Die Parkträgerschaft bestand auf der strategischen Ebene (Abbildung 1 (S. 16)) aus einer Versammlung, in der alle Parkgemeinden – meist, aber nicht immer mit dem Präsidenten bzw. der Präsidentin – vertreten waren (wobei Acquarossa, Blenio und Serravalle je zwei Vertretungen stellten). Die Versammlung wählte einen Leitungsausschuss, der aus sechs

Vertreter_innen der Gemeinden, vier der Regionen, zwei der Associazione Comuni Valle di Blenio und jeweils einer Vertetung der Patriziati und ERS-BV (Ufficio dell'Ente Regionale per lo Sviluppo Bellinzonese e Valli) zusammengesetzt war. Des weiteren wird eine operative Führungsgruppe aufgeführt, bei der aber unklar ist, wie sie sich zusammensetzte. Die Trägerschaft wurde präsiert von Fabrizio Keller.

Abbildung 1: Organigramm der Parkträgerschaft



Quelle: Parc Adula

2 Nachbefragung zu Gründen und Motiven der lokalen Bevölkerung

Lyn Pleger & Fritz Sager⁵

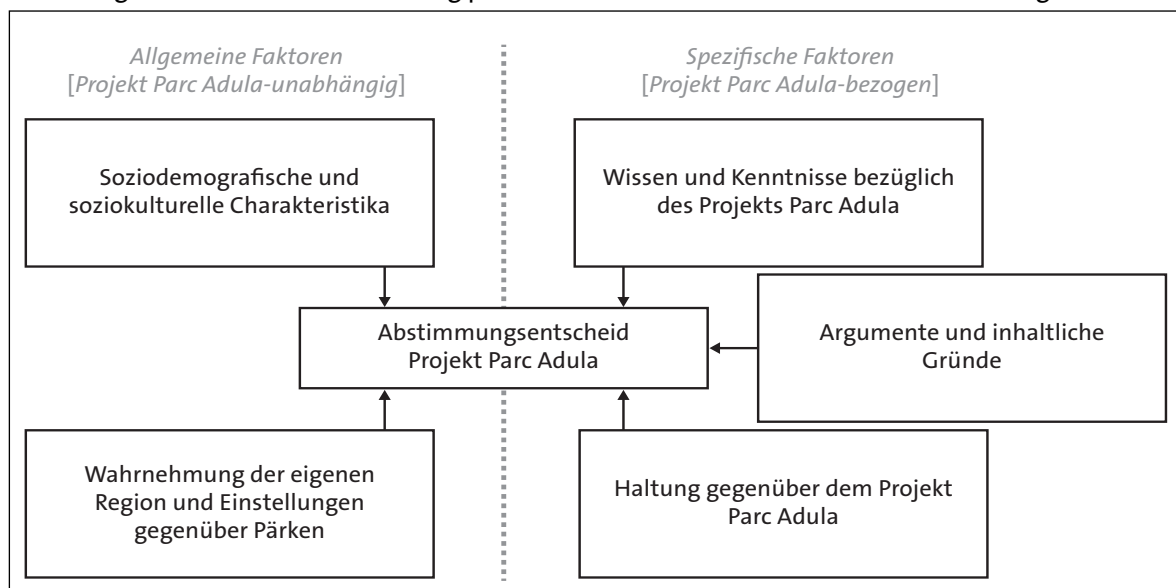
2.1 Einleitung, Hintergrund und Fragestellungen

Das Projekt Parc Adula zielte darauf ab, kantonsübergreifend zwischen Graubünden und dem Tessin den grössten Schweizer Nationalpark zu realisieren. Am 27. November 2016 hat die lokale Bevölkerung über das Projekt abgestimmt und in 8 von 17 Gemeinden abgelehnt, womit das Projekt gesamthaft abgelehnt war. Das Teilprojekt, dessen Resultate in diesem Kapitel dargestellt werden, befasst sich mit der Sicht der Bevölkerung. Ziel ist es, quantitativ mittels einer repräsentativen Befragung unter der Bevölkerung der Gemeinden, die über das Projekt abgestimmt haben, die Wahrnehmungen, Einstellungen und potenziellen Determinanten der Akzeptanz respektive Ablehnung der direkt betroffenen Bevölkerung im Hinblick auf das Projekt Parc Adula zu erfassen.

2.2 Methodisches Vorgehen und Daten

Die angewandte Methode dieser Untersuchung ist eine Querschnittsanalyse mit Hilfe der quantitativen Auswertung eines Fragebogens. Die Datenerhebung erfolgte durch schriftliche Befragung im Erhebungszeitraum zwischen September und Oktober 2017 unter Haushalten der 17 Gemeinden, in denen über das Projekt Parc Adula abgestimmt wurde.

Abbildung 2: Schematische Darstellung potenzieller Einflussfaktoren auf den Abstimmungsentscheid



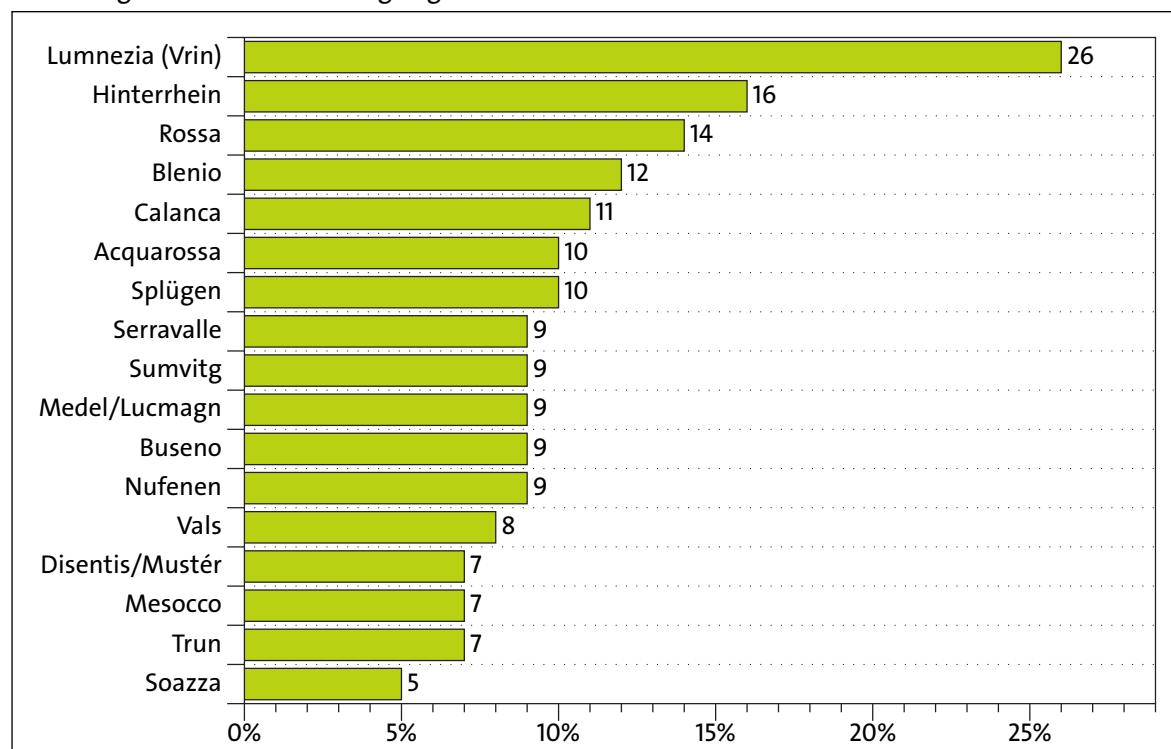
Der Fragebogen bestand aus einem einleitenden Teil sowie fünf inhaltlichen Blöcken. Von den insgesamt 27 Fragen (exklusive der soziodemografischen Fragen) wurden 10 Fragen aus dem Fragebogen einer Umfrage aus dem Jahr 2013 übernommen, welche die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) durchgeführt hatte

5. Wir danken Dominique Strebel ganz herzlich für ihre grosse Unterstützung bei der Umfragedurchführung. Weiter danken wir Amélie Pestoni und Larissa Seemann.

[21]. Die Aspekte der inhaltlichen Blöcke des Fragebogens lassen sich wie nachfolgend zusammenfassen: Er umfasst insgesamt fünf inhaltliche Dimensionen an Faktoren, die dazu beitragen sollen zu klären, warum das Projekt Parc Adula abgelehnt wurde. Abbildung 2 (S. 17) zeigt eine schematische Darstellung der Faktoren, die dabei helfen sollen, den Abstimmungsentscheid zu erklären. Dabei wird zwischen allgemeinen und spezifischen Faktoren unterschieden.

Von insgesamt 8'170 verschickten Fragebögen wurden insgesamt 1'426 retourniert, was einer Rücklaufquote von 17% entspricht.⁶ In der Befragung aus dem Jahr 2013 wurden von den 7'322 verschickten Fragebögen 924 gültige retourniert, was einer Rücklaufquote von 13% entspricht.

Abbildung 3: Anteil Rücksendungen gemessen an der Einwohnerzahl



Anmerkung: Angaben in Prozent, N = 1'318

In Abbildung 3 (S. 18) sind die Hauptwohnsitze der Befragten und der Anteil der Rücksendungen relativ zur tatsächlichen Einwohnerzahl der Gemeinden aufgeführt. Es wird ersichtlich, dass der grösste Anteil Rücksendungen aus Lumnezia (Vrin) stammt: So hat sich rund jeder/jede vierte Einwohner/in (26%) aus Lumnezia (Vrin) an der Befragung beteiligt. Im Gegensatz dazu kommt der geringste Anteil mit 5% aus Soazza.⁷

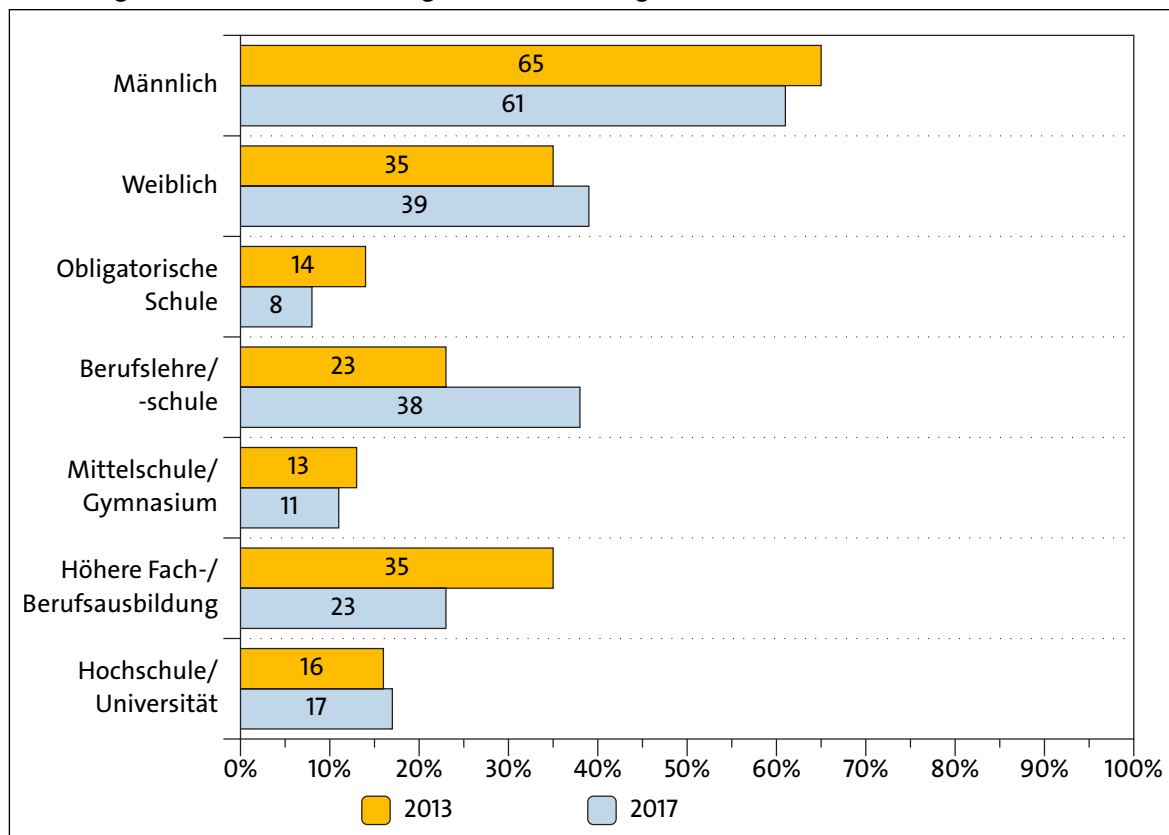
6. Unter ungültig werden hierin weiterhin Rücksendungen verstanden, die keinen Fragebogen oder andere Dokumente enthielten, welche jedoch nicht in der Rücklaufquote eingerechnet wurden. So wurde beispielsweise ein Fragebogen einer anderen Umfrage zurückgeschickt. Für die Analyse wurden zudem sämtliche «non-response» sowie «weiss nicht» Angaben aus dem Datensatz entfernt, weshalb die Stichprobengrösse bei einzelnen Fragen variieren kann.

7. Bei diesen Ergebnissen ist darauf hinzuweisen, dass pro Haushalt jeweils nur ein Fragebogen verschickt

2.3 Ergebnisse

Im Hinblick auf die sozio-demografische Zusammensetzung – siehe Abbildung 4 (S. 19) – sind 61% der Befragten männlich und 39% weiblich (N = 1'348). Der Altersdurchschnitt beträgt 57 Jahre (Standardabweichung (SD) = 15.6; N = 1'168) und variiert zwischen 19 und 95 Jahren. Hinsichtlich des Bildungsniveaus verfügen 8% der Befragten über einen Abschluss einer Primar-, Real-, Sekundar-, Bezirksschule, 38% geben als höchsten Abschluss Berufslehre oder Vollzeit-Berufsschule an und 11% den Abschluss einer Mittelschule oder des Gymnasiums. 23% der Befragten haben eine höhere Fach- oder Berufsausbildung und 17% verfügen über einen Abschluss einer Fachhochschule, Hochschule oder Universität (N = 1'272). Neben der Frage nach der Ausbildung wurde im Fragebogen ebenfalls nach dem aktuellen Tätigkeitsbereich gefragt.⁸

Abbildung 4: Geschlecht und Bildungsniveau der Befragten 2013 und 2017



2013 waren 65% der Stichprobe Männer, 32% waren Frauen (N = 936). Der Altersdurchschnitt der Befragten lag bei 54 Jahren (SD = 15; N = 884) und die Altersspannbreite der Befragten lag zwischen 16 Jahren und 98 Jahren.⁹ Hinsichtlich des Bildungsniveaus ver-

wurde und zusätzlich darum gebeten wurde, diesen nur einmal pro Haushalt auszufüllen. Bei der relativen Anzahl Rücksendungen aus Abbildung 3 (S. 18) wurde die Haushaltsgrosse nicht kontrolliert.

8. Innerhalb der Frage wurde zudem darauf hingewiesen, im Falle einer Pensionierung die frühere Berufsbranche anzugeben.

9. Der Unterschied des jüngsten Alters beider Stichproben und somit auch der jüngere Altersdurchschnitt

fügten 2013 14% über einen Abschluss der Primar-, Real-, Sekundar-, Bezirksschule. Rund 23% der Befragten absolvierten eine Berufslehre oder Vollzeit-Berufsschule. 13% gaben an, die Mittelschule oder das Gymnasium abgeschlossen zu haben. 35% hat der Befragten hatten eine höhere Fach- oder Berufsausbildung abgeschlossen und 16% hatten einen Abschluss einer Fachhochschule oder Universität (N = 895).

Tabelle 2: Abstimmungsergebnis in der Umfragegestichprobe und der Abstimmung

	Umfrage		Abstimmung	
	Ergebnis Abstimmung	Ja-Anteil in Prozent	Ergebnis Abstimmung	Ja-Anteil in Prozent
Acquarossa	Ja	74	Ja	61
Blenio	Ja	66	Nein	39
Buseno	Ja	71	Ja	78
Calanca	Ja	88	Ja	80
Disentis/Mustér	Ja	70	Nein	48
Hinterrhein	Ja	75	Ja	68
Lumnezia	Nein	44	Nein	21
Medel/Lucmagn	Ja	69	Nein	49
Mesocco	Ja	79	Ja	64
Nufenen	Nein	36	Nein	41
Rossa	Ja	72	Ja	75
Serravalle	Ja	72	Nein	48
Soazza	Ja	73	Ja	86
Splügen	Unentschieden	50	Ja	61
Sumvitg	Ja	63	Nein	45
Trun	Ja	78	Ja	58
Vals	Nein	36	Nein	19

Anmerkung: Grau unterlegt sind Gemeinden bei denen das Abstimmungsergebnis aus der Umfrage von dem der Volksabstimmung abweicht.

2.3.1 Abstimmungsentscheid

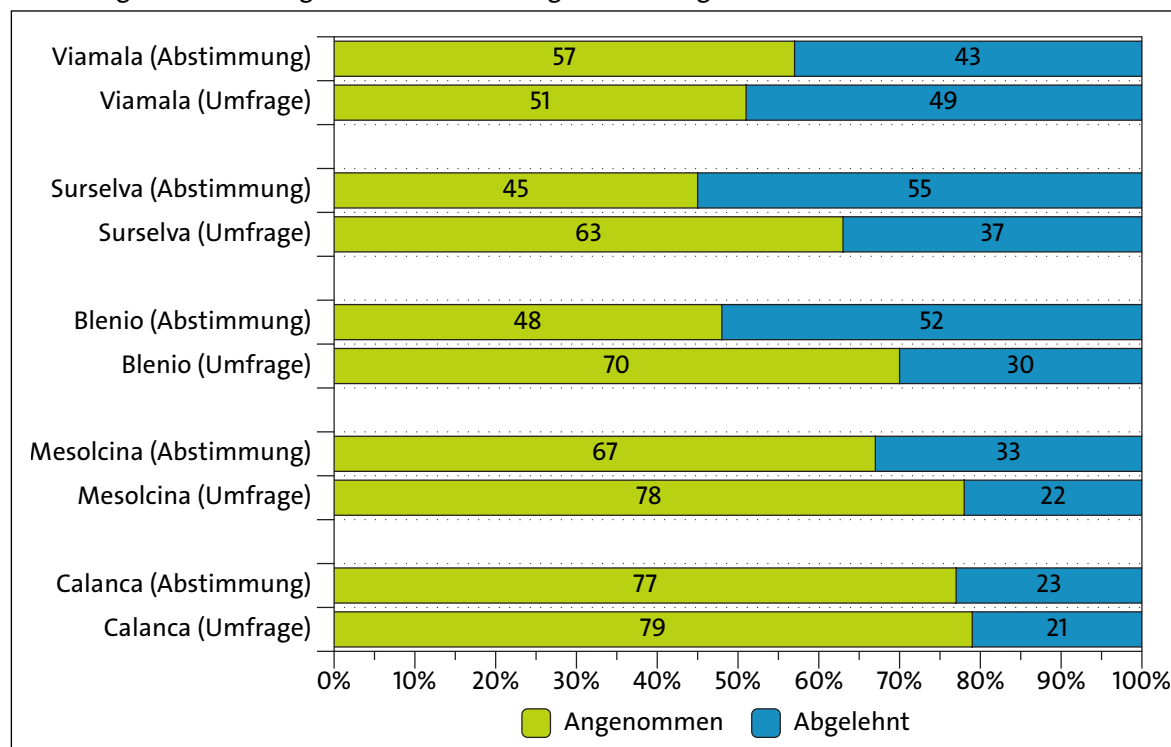
Das zentrale Anliegen der Befragung war es, die Beweggründe, die zu Annahme oder Ablehnung des Projekts Parc Adula geführt haben, zu ergründen. Hierfür wurden die Befragten zunächst danach gefragt, ob sie an der Abstimmung über das Projekt Parc Adula teilgenommen haben, und falls ja, was sie gestimmt haben. Von denjenigen, die teilgenommen haben, sagen 66%, für das Projekt gestimmt und 33%, dagegen gestimmt zu haben. 1% der Befragten gibt an, leer gestimmt zu haben (N = 1'105). Wie aus Tabelle 2 (S. 20) ersichtlich, sprechen sich innerhalb der Umfragegestichprobe 13 Gemeinden für und drei Gemeinden gegen das Projekt aus und bei der Gemeinde Splügen stimmten 50% für und 50% gegen das Projekt. Im Gegensatz dazu wurde bei der Volksabstimmung das Projekt durch neun Gemeinden angenommen und durch acht Gemeinden abgelehnt. Das

2013 ist darauf zurückzuführen, dass in der Befragung 2017 darum gebeten wurde, dass die Umfrage nur von Personen ausgefüllt werde, welche bereits 18 und somit stimmberechtigt waren. In der Befragung von 2013 lag das Mindestalter für die Befragungsteilnahme hingegen bei 16.

heisst, das Abstimmungsergebnis innerhalb der Umfragestichprobe unterscheidet sich bei acht Gemeinden von dem der Volksabstimmung (Tabelle 2 (S. 20), grau unterlegt).¹⁰

Zusätzlich zu der Aufgliederung nach den einzelnen Gemeinden zeigt Abbildung 5 (S. 21) den Abstimmungsentscheid aufgegliedert nach Regionen innerhalb der Umfrage und im Vergleich zu den Ergebnissen an der Urne.¹¹ Hierbei zeigt sich, dass je nach Region der Anteil der «ja»- und «nein»-Stimmenden stark variiert: Die höchste Zustimmung zum Projekt Parc Adula findet sich demnach mit 79% in der Region Calanca, wohingegen in der Region Viamala die Zustimmungsrates bei lediglich 51% liegt.

Abbildung 5: Abstimmungsentscheid der Befragten nach Regionen



Anmerkung: Angaben in Prozent, N = 1'060

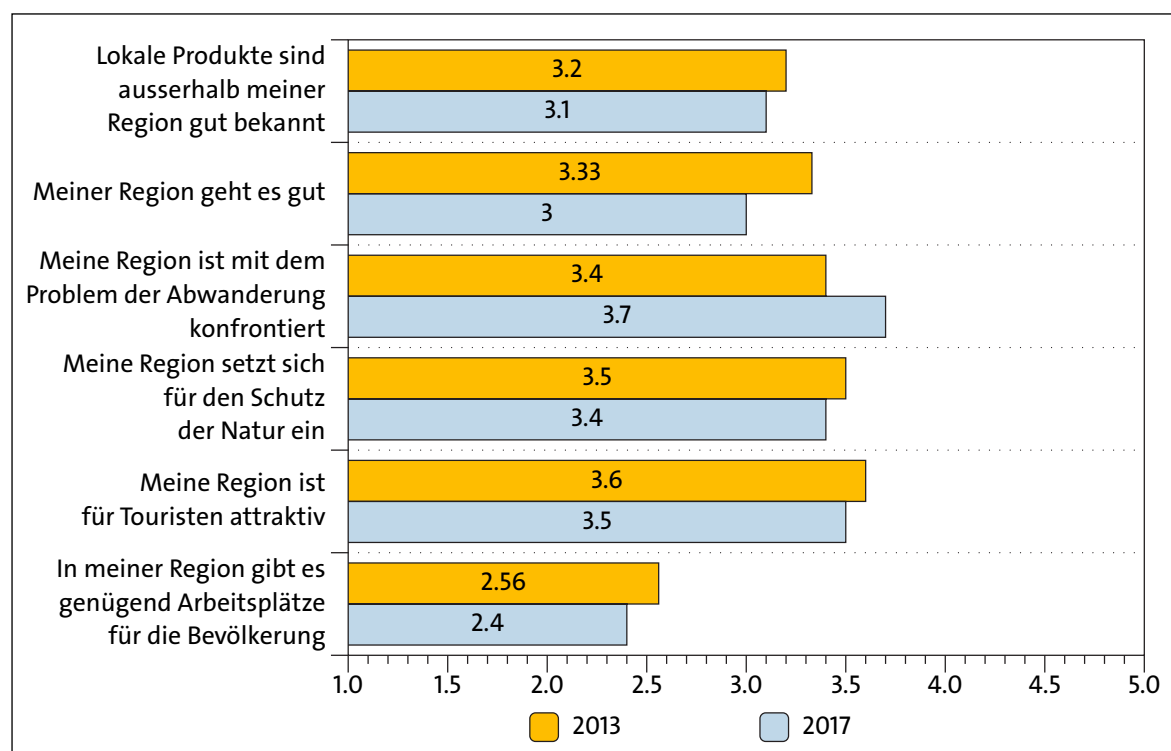
10. Im Vergleich zu den Ergebnissen der Abstimmung, bei welcher 49% der Stimmbewölkerung «Ja» und 51% «Nein» stimmten (N = 7'694), ist der Ja-Anteil unter den Umfrageteilnehmern mit 66% überrepräsentiert [30]. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die vorliegende Studie weniger repräsentativ wäre für die Meinung der Bevölkerung als die Abstimmung, welche keine Zufallsstichprobe darstellt. Sowohl bei der Abstimmung als auch bei der Befragung entscheiden Personen eigenständig, ob sie abstimmen bzw. einen Fragebogen ausfüllen oder nicht.

11. Analog zu der Befragung von 2013 und um einen Vergleich zu ermöglichen, wurde die Kategorie «Parkregion» gebildet, bestehend aus fünf Parkregionen, welche sich folgendermassen zusammensetzen: 1. Mesolcina: Mesocco, Soazza; 2. Blenio: Acquarossa, Blenio, Seravalle; 3. Surselva: Disentis/Mustér, Lumnezia (Vrin), Medel, Sumvitg, Trun, Vals; 4. Calanca: Buseno, Calanca, Rossa; 5. Viamala: Hinterrhein, Nufenen, Splügen.

2.3.2 Wahrnehmung der eigenen Region und Einstellung gegenüber Pärken

Analog zur Befragung von 2013 wurde im Fragebogen einerseits die Beurteilung der eigenen Region erhoben. Wie Abbildung 6 (S. 22) zeigt, findet die Aussage «Meine Region ist mit dem Problem der Abwanderung konfrontiert» die höchste Zustimmung (MW = 3.7; SD = 1.3; N = 1'321) und die geringste Zustimmung findet die Aussage «In meiner Region gibt es genügend Arbeitsplätze für die lokale Bevölkerung» (MW = 2.4; SD = 1.8; N = 1'325). Im Vergleich zu den Befunden der Befragung von 2013 ist aus Abbildung 6 (S. 22) ersichtlich, dass sich über die Zeit die Einschätzung der eigenen Region verändert: So waren 2013 im Vergleich zu 2017 weniger Personen der Ansicht, dass die Region mit dem Problem der Abwanderung konfrontiert sei. Gleichzeitig nahm die durchschnittliche Zustimmung zu positiven Aspekten der eigenen Region zwischen 2013 und 2017 ab: Entsprechend sinkt der Wert der Zustimmung zur Aussage «meiner Region geht es gut» in der Umfrage von 2017 auf 3, wohingegen 2013 der Durchschnitt noch bei 3.3 lag.

Abbildung 6: Durchschnittliche Zustimmung zur Bewertung einzelner Aspekte der eigenen Region



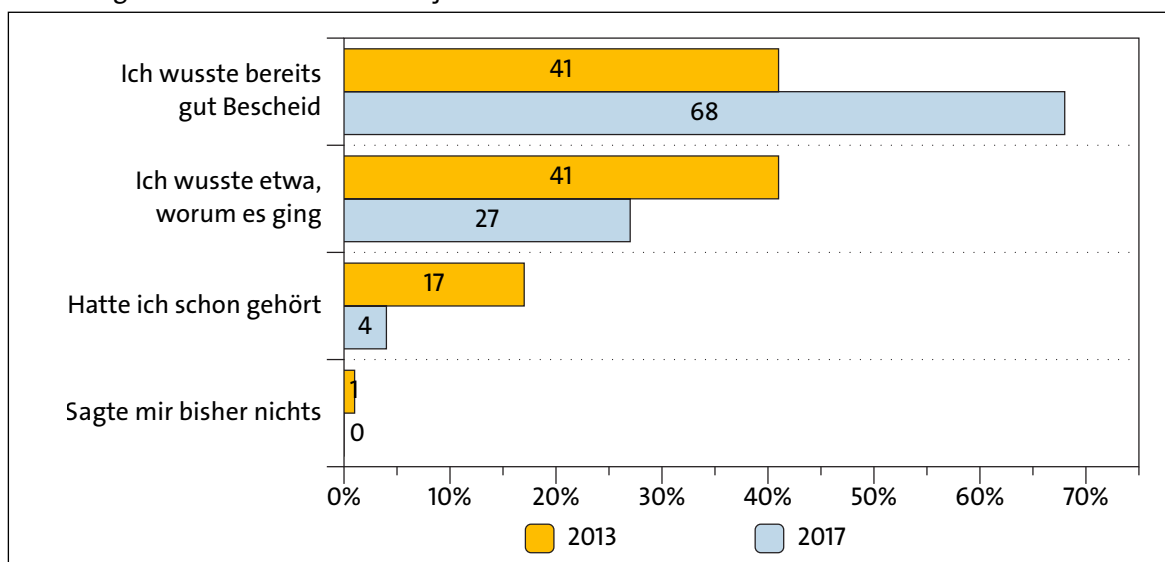
Anmerkung: Die Frage lautete «Wir möchten Ihnen gerne einige Fragen über Ihre Region stellen. Wie zutreffend sind für Sie die folgenden Angaben?»; Mittelwerte einer Skala zwischen 1 (= trifft gar nicht zu) und 5 (= trifft völlig zu; 2013: N = 904-912, 2017: N = 1'321-1'335)

2.3.3 Kenntnisse und Wissen bezüglich des Projekts Parc Adula

Um die Vertrautheit der Befragten mit dem Projekt zu ergründen, wurden sie danach gefragt, ob sie das Projekt Parc Adula schon vor der Befragung kannten. Wie aus Abbildung 7 (S. 23) hervorgeht, wissen 2017 rund zwei Drittel der Befragten (68%) bereits gut Bescheid und ein Drittel (27%) gibt an, ungefähr zu wissen, worum es ging. Kein einziger Befragter sagt, vor der Umfrage noch nichts über das Projekt gewusst zu haben und 4% bewerten ihre Kenntnisse über das Projekt Parc Adula mit «hatte ich schon gehört». Im

Vergleich zu 2013 fühlen sich die Befragten 2017 insgesamt deutlich besser über das Projekt Parc Adula informiert als noch 2013. So steigt der Anteil der Befragten, die gut über das Projekt Parc Adula Bescheid wussten, 2017 im Vergleich zur Umfrage 2013 um 27 Prozentpunkte auf 68% an. 2013 gaben 41% der Befragten an, bereits gut Bescheid zu wissen. Im Gegensatz dazu sinkt der Anteil derjenigen, die angeben, lediglich von dem Projekt gehört zu haben ohne zu wissen, worum es ging, von 17% im Jahr 2013 auf 4% 2017.

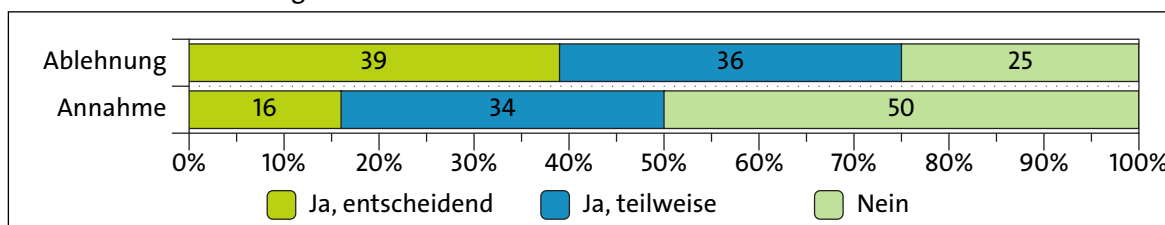
Abbildung 7: Kenntnisse über das Projekt Parc Adula



Anmerkung: Angaben in Prozent (2013: N = 936, 2017: N = 1'363)

Ein zentraler Bestandteil des Projekts Parc Adula war das Kernzonenreglement, weswegen eine Erhebung der Bevölkerungskenntnisse davon von zentraler Bedeutung ist. Auf die Frage «Kennen Sie den Unterschied zwischen den Kern- und Umgebungszonen?» geben 90% der Befragten an, den Unterschied zu kennen, und lediglich 6% kennen den Unterschied nicht. Weitere 4% beantworteten diese Frage mit «weiss nicht». Zusätzlich zu der absoluten Frage nach Kenntnissen von Unterschieden zwischen den Kern- und Umgebungszonen wurde im Fragebogen zusätzlich nach dem Ausmass der Vertrautheit mit dem Kernzonenreglement gefragt.

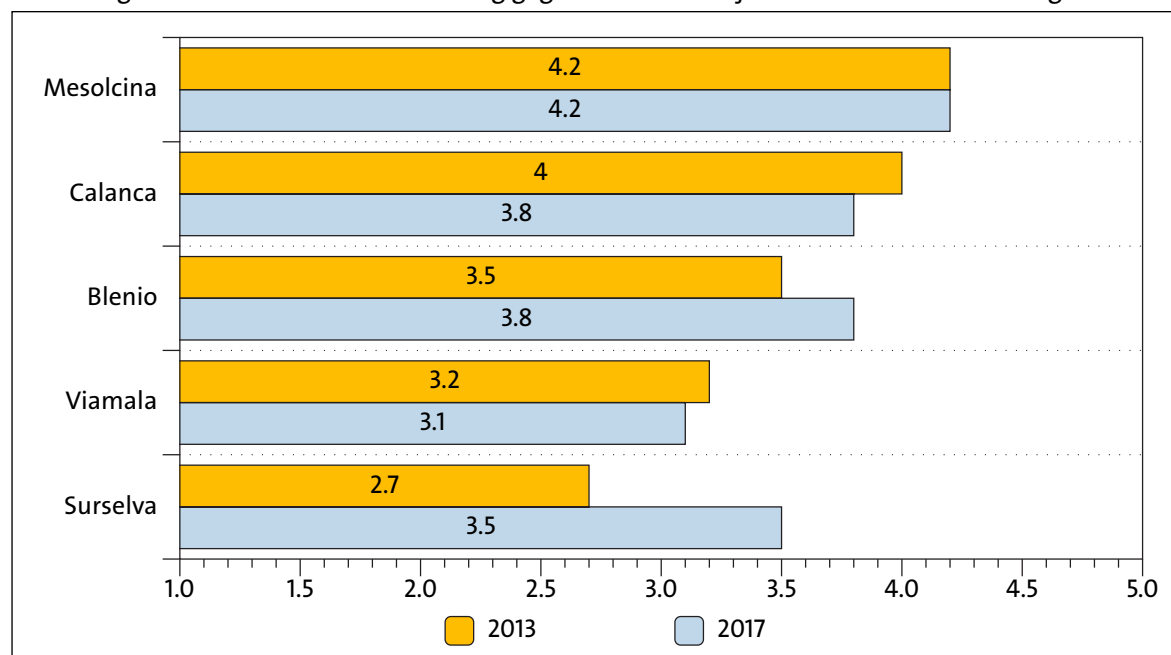
Abbildung 8: Relevanz des Kernzonenreglements für Abstimmungsentscheid aufgeteilt nach Annahme und Ablehnung



Anmerkung: Angaben in Prozent (Annahme: N = 697, Ablehnung: N = 350)

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die überwiegende Mehrheit der Befragten mit 82% als entweder eher oder sehr gut vertraut mit dem Kernzonenreglement einschätzt. Lediglich 5% sind überhaupt nicht vertraut mit dem Kernzonenreglement und 12% eher nicht vertraut. Die Bedeutung des Kernzonenreglements wird auch durch eine deskriptive Gegenüberstellung des Abstimmungsentscheids und der beigemessenen Relevanz des Kernzonenreglements für diesen ersichtlich: Während für 39% der Gegner_innen das Kernzonenreglement entscheidend für den Abstimmungsentscheid war, teilen nur 15% der Befürworter_innen diese Einschätzung. Für die Hälfte der Ja-Stimmenden war das Kernzonenreglement für den Abstimmungsentscheid überhaupt nicht relevant und bei den Nein-Stimmenden für lediglich einen Viertel (siehe Abbildung 8 (S. 23)).

Abbildung 9: Durchschnittliche Einstellung gegenüber dem Projekt Parc Adula nach Parkregionen



Anmerkungen: Durchschnittliche Zustimmung auf die Frage «Was halten Sie davon, dass in Ihrer Region der Nationalpark Parc Adula angestrebt wird» auf einer Skala zwischen 1 (= absolut dagegen) und 5 (= absolut dafür).

2.3.4 Haltung gegenüber dem Projekt Parc Adula

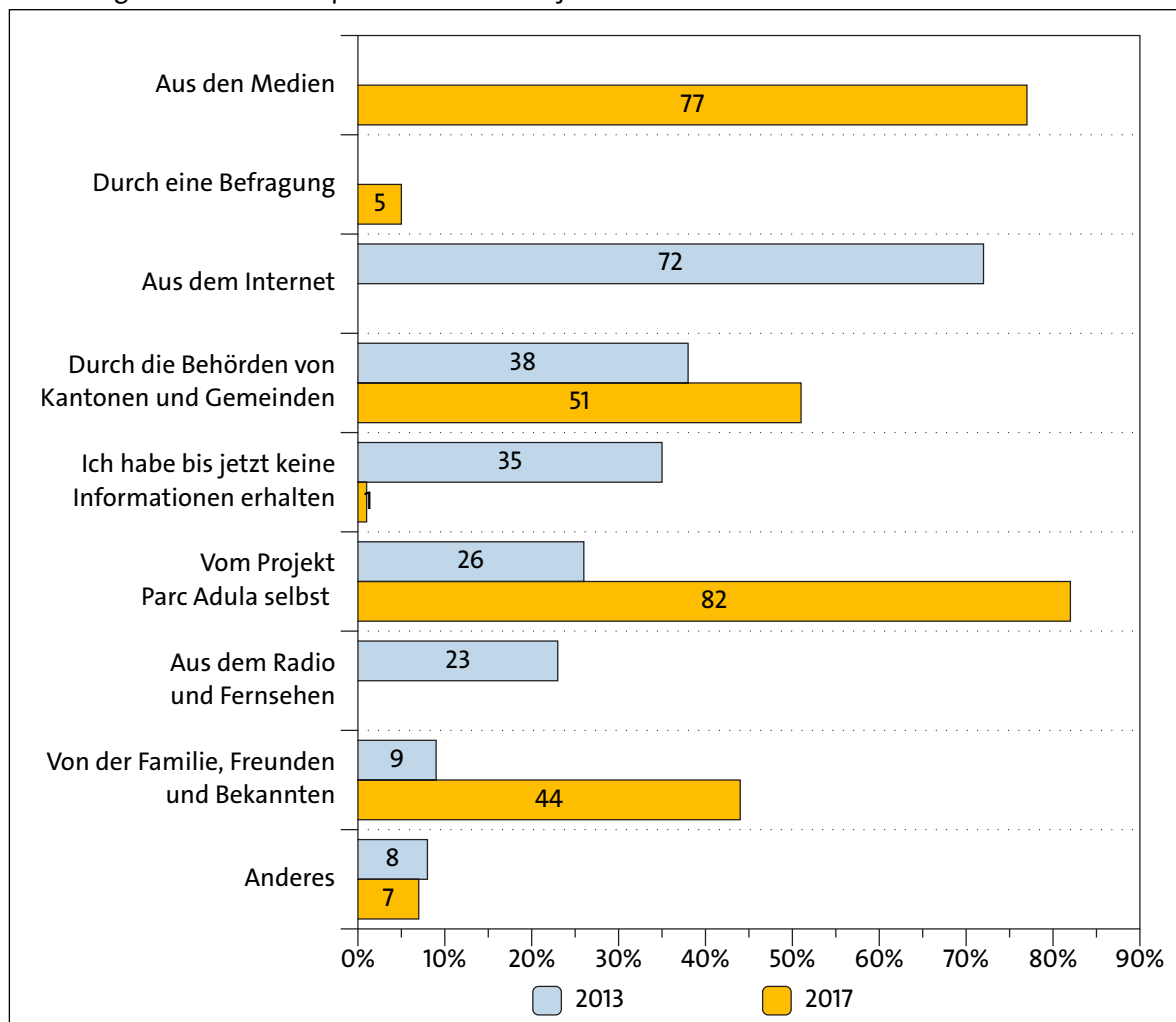
Um die Haltung gegenüber dem Projekt Park Adula zu untersuchen, wurden die Befragten nach ihrer Einstellung gegenüber dem Projekt und verschiedenen Implikationen befragt: Zunächst wurde danach gefragt, was sie auf einer Skala von «absolut dagegen» (= 1) und «absolut dafür» (= 5) davon halten, dass in ihrer Region der Nationalpark Parc Adula angestrebt wurde. Abbildung 9 (S. 24) zeigt die durchschnittliche Einstellung gegenüber des Projekts Park Adula 2013 und 2017 im Vergleich, aufgegliedert nach den verschiedenen Parkregionen. Lediglich in der Parkregion Mesolcina veränderte sich die durchschnittliche Einstellung gegenüber dem Projekt nicht. Am stärksten hingegen veränderte sich die Einstellung von Befragten wohnhaft in der Region Surselva: Hier erhöhte sich die durchschnittliche Zustimmung von 2.7 im Jahr 2013 auf 3.5 im Jahr 2017. Diese Veränderung ist auch vor dem Hintergrund interessant, dass fünf der insgesamt 6 Parkgemein-

den, die der Region angehören, das Projekt Park Adula an der Urne abgelehnt haben. Über alle Parkregionen hinweg stieg die durchschnittliche Parkakzeptanz insgesamt von 3.2 im Jahr 2013 auf 3.7 im Jahr 2017.

2.3.5 Beurteilung Projektmanagement

Insgesamt geben 60% der Befragten an, dass es ihnen leicht gefallen ist, sich mit den erhaltenen Informationen ein Bild von den persönlichen Auswirkungen zu machen, rund einem Drittel (34%) fiel dies hingegen eher schwer und 6% beantworteten die Frage mit «weiss nicht» (N = 1'336). Bei der Frage danach, ob bereits vor der Befragung Informationen zum Projekt Parc Adula erhalten wurden, gibt lediglich ein Prozent der Befragten an, keine Informationen erhalten zu haben. Die am häufigsten genannte Informationsquelle ist das Projekt Parc Adula selbst: Rund ein Drittel der Befragten (30%) hat Informationen über das Projekt durch das Team Parc Adula selbst erhalten (siehe Abbildung 10 (S. 25)).

Abbildung 10: Informationsquellen über das Projekt Parc Adula



Anmerkungen: Angaben in Prozent; Mehrfachnennung möglich. (2013: N = 2'639, 2017: N = 91-1'110)

Ein Vergleich der Ergebnisse von 2013 und von 2017 deutet auf eine Veränderung in den genutzten Informationsquellen hin, mittels welcher sich die Befragten über das Projekt

Parc Adula informierten. In Abbildung 10 (S. 25) sind die Informationsquellen über das Projekt Parc Adula aus dem Jahr 2013 und 2017 erfasst. Während die Befragten 2017 am häufigsten angeben, das Projekt Parc Adula selbst als primäre Informationsquelle genutzt zu haben (82%), gelangten 2013 die Befragten mehrheitlich über das Internet an Informationen (72%).

Im Hinblick darauf, wie die Kommunikation über das Projekt Parc Adula wahrgenommen wurde, deuten die Ergebnisse, darauf hin, dass die lokale Bevölkerung insgesamt gut über das Projekt informiert war. So liegt der Zustimmungsmittelwert einer fünfstufigen Skala (zwischen 1 = trifft gar nicht zu und 5 = trifft völlig zu), zur Aussage «Das Projekt Parc Adula war insgesamt gut sichtbar und präsent» bei 3.7 (SD= 1.2, N = 1'294). Ebenfalls in diese Deutungsrichtung weist die Zustimmung zur Aussage «Es gab zu wenig Information über das Projekt Parc Adula», welche mit 2.6 (SD = 1.3, N = 1'217) eine relativ geringere Zustimmung findet.

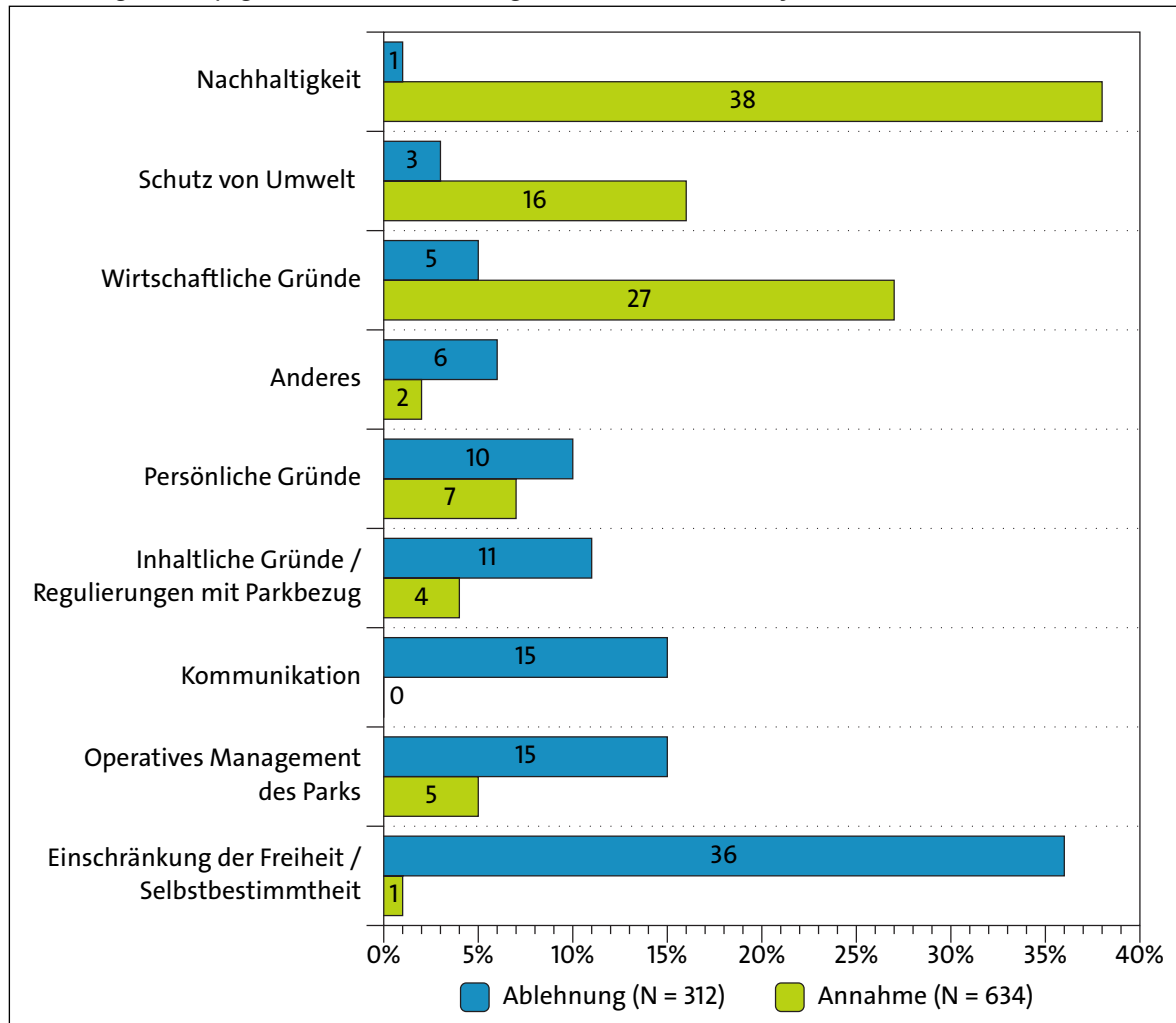
2.3.6 Argumente und inhaltliche Beweggründe

Um die Beweggründe der lokalen Bevölkerung zu verstehen, wurden die Befragten in einer offenen Frage nach dem Hauptgrund für ihren Abstimmungsentscheid gefragt und sämtliche Antworten wurden anschliessend codiert. Die Abstimmungsgründe wurden aufgeteilt nach denjenigen, die «Ja» gestimmt haben, und denjenigen, die «Nein» gestimmt haben. Abbildung 11 (S. 27) zeigt, dass sich die Muster der Abstimmungsgründe der Befürworter_innen und Gegner_innen unterscheiden: Während bei Befürwortern der häufigste Grund für den Abstimmungsentscheid im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit stand, werden durch Gegner_innen am häufigsten Begründungen im Zusammenhang mit der Selbstbestimmung und dem Aufgeben der Freiheit genannt. Interessanterweise werden diese beiden Begründungen der Befürworter und Gegner mit einer etwa gleich grossen Häufigkeit genannt (38% und 36%). Der zweithäufigste Grund der Befürworter sind «wirtschaftliche Gründe» (27%), gefolgt von umweltschutzbezogenen Beweggründen (16%). Während diese beiden Gründe von den Gegnern nur mit 5% respektive 3% hervorgebracht werden, lehnen jeweils 15% der Befragten die Vorlage aufgrund der Kommunikation respektive des operativen Parkmanagements ab. Ein spannender Befund ist, dass der Abstimmungsgrund in der Kategorie «Kommunikation» lediglich für die Gegner, nicht jedoch für die Befürworter von Bedeutung war. Bei genauerer Betrachtung dieses Abstimmungsgrundes wird zudem deutlich, dass dieser primär im Zusammenhang mit Intransparenz oder Unglaubwürdigkeit steht: So setzt sich diese Kategorie aus 13% zusammen, die ihren Abstimmungsgrund mit intransparenter oder unglaubwürdiger Kommunikation begründen und je 1% begründen es entweder mit Kommunikation im Zusammenhang mit «Verfahren bei der Umsetzung/Planung/Implementierung» oder «Auftreten der Befürworter/Gegner (Arroganz, Aggressivität)».

Für die Erhebung der Bedeutung von inhaltlichen Aspekten für den Abstimmungsentscheid wurde auch nach der Zustimmung zu Argumenten gefragt. Hierfür wurden aufgrund einer Medienanalyse insgesamt acht Pro- und acht Contra-Argumente für bzw. gegen das Projekt Parc Adula zusammengestellt, die im Laufe des Abstimmungskampfs durch Gegner und Befürworter des Projekts hervorgebracht wurden. Die Pro- und Contra-Argumente wurden im Fragebogen in einer abwechselnden Reihenfolge vorgestellt und die Befragten wurden gebeten, ihren Zustimmungsggrad zu jedem Argument mit Hilfe einer vierstufigen Skala, bestehend aus «voll einverstanden», «eher einverstanden»,

«eher nicht einverstanden» und «nicht einverstanden» zu bewerten. Die angegebene Zustimmung wurde in eine dichotome Zustimmungs- versus Ablehnungsvariable umcodiert und nach Ja- und Nein-Stimmenden aufgeteilt und in Abbildung 11 (S. 27) dargestellt. Um Aussagen über die Bedeutung von den Argumenten für den Abstimmungsentscheid machen zu können, wurden multivariate Berechnungen durchgeführt.

Abbildung 11: Hauptgrund für die Ablehnung und Annahme des Projekts Parc Adula



Anmerkung: Angaben in Prozent (N = 946)

2.3.7 Relative Bedeutung von Faktoren für den Abstimmungsentscheid

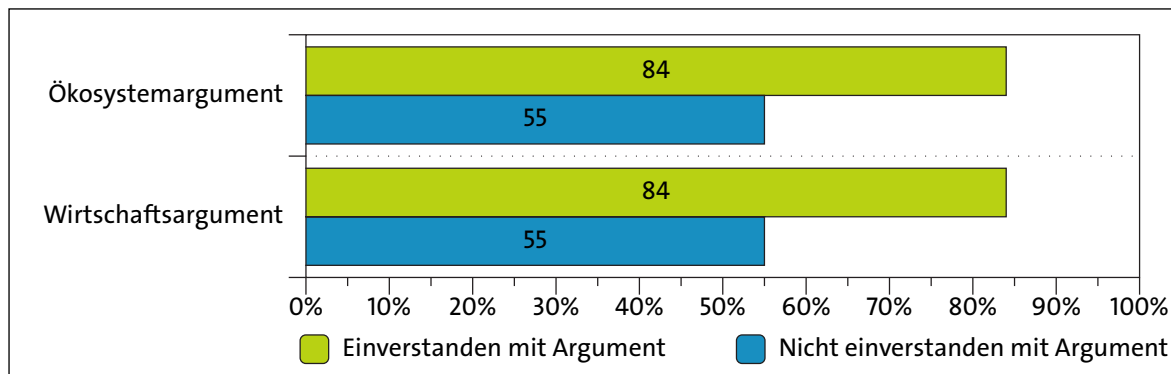
In einem ersten Schritt wird die relative Bedeutung aller Pro- und Contra-Argumente für den Abstimmungsentscheid untersucht, im Anschluss daran der relative Einfluss der Faktoren aus der schematischen Darstellung in Kapitel 2, Abbildung 2 (S. 17).

Pro-Argumente

Im Hinblick auf die relative Bedeutung der Pro-Argumente zeigt sich, dass fünf der acht Argumente einen systematischen Einfluss auf den Abstimmungsentscheid haben, wobei alle Zusammenhänge, wie erwartet, positiv sind. Am stärksten ist hierbei der Einfluss der

beiden Argumente «Schutzgebiet von Ökosystemen» sowie «Ankurbelung der Wirtschaft». Der obere Teil der Grafik in Abbildung 12 (S. 28) zeigt die Wahrscheinlichkeit, die Vorlage anzunehmen unter Konstanthaltung der anderen Einflussfaktoren in Abhängigkeit zur Zustimmung zu dem Argument «Schutzgebiet von Ökosystemen».

Abbildung 12: Zustimmung zum Ökosystemargument bzw. Wirtschaftsargument und Wahrscheinlichkeit der Annahme



Lesbeispiel: Wer der Meinung ist, dass der Parc Adula den Schutz von Ökosystemen gefördert hätte, stimmte mit 84-prozentiger Wahrscheinlichkeit für das Projekt, wer dagegen der Auffassung ist, dass dies nicht der Fall gewesen wäre, stimmte mit nur 55% Wahrscheinlichkeit für den Park. Gleich sieht es beim Argument aus, dass der Park die Wirtschaft gefördert hätte.

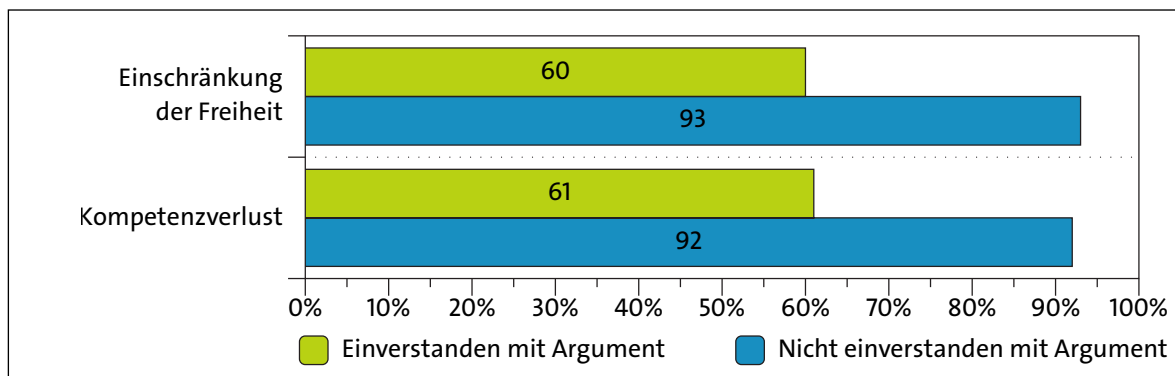
Demnach würde die Vorlage von denen, die dem Argument zustimmen mit einer Wahrscheinlichkeit von 84% (95%-CI 0.752-0.905) angenommen werden, wenn alle anderen Faktoren konstant gehalten würden, wohingegen die Annahmewahrscheinlichkeit derjenigen, die dem Argument nicht zustimmten bei 55% (95%-CI 0.376-0.719) liegt. Die untere Grafik in Abbildung 12 (S. 28) zeigt die Wahrscheinlichkeit der Annahme im Zusammenhang mit der Zustimmung zu dem Argument «Der Parc Adula hätte dazu beigetragen, die Wirtschaft in der Region anzukurbeln». Wie beim Ökosystemargument liegt beim Wirtschaftsargument die Wahrscheinlichkeit, «Ja» zu stimmen, bei 84% (95%-CI 0.752-0.90), wenn man dem Argument zustimmt, und bei 55% (95%-CI 0.360-0.720), wenn man dem Argument nicht zustimmt.

Contra-Argumente

Im Vergleich zu den Pro-Argumenten haben mit nur drei Argumenten eine geringere Anzahl Contra-Argumente einen systematischen Einfluss auf den Abstimmungsentscheid: Der stärkste Einfluss auf den negativen Abstimmungsentscheid zeigt sich für die beiden Argumente «Gemeinden erleiden Kompetenzverlust» und «Einschränkung der Freiheit». Interessanterweise ist die Einflussrichtung beim dritten Argument mit einem systematischen Einfluss auf den Abstimmungsentscheid, «Die Zeitspanne zwischen Veröffentlichung der Charta und der Abstimmung war zu kurz», positiv. Das heisst, Personen, die diesem Argument zustimmen, tendierten eher dazu, die Vorlage anzunehmen, als Personen, die diesem Argument nicht zustimmen. Bei den anderen beiden Argumenten ist die Einflussrichtung, wie erwartet, negativ, sodass eine Zustimmung zu diesen Argumenten die Ablehnungswahrscheinlichkeit des Projekts erhöht.

Analog zu den beiden stärksten Pro-Argumenten zeigt Abbildung 13 (S. 29) die Wahrscheinlichkeit der Annahme in Abhängigkeit der Zustimmung zum Freiheitsargument (oben) und zum Kompetenzverlustargument (unten) unter Konstanthaltung der anderen Einflussfaktoren. Demnach liegt die Wahrscheinlichkeit, die Vorlage anzunehmen, wenn man dem Freiheitsargument zustimmt bei 60% (95%-CI 0.445-0.734) und bei 93% (95%-CI 0.885-0.965) bei einer Ablehnung des Arguments. Hinsichtlich des Kompetenzverlustarguments liegt die Wahrscheinlichkeit, dem Projekt zuzustimmen, sofern man mit dem Argument einverstanden ist, bei 61% (95%-CI 0.451-0.762). Bei denjenigen, die angeben, mit dem Argument nicht einverstanden zu sein, liegt die Wahrscheinlichkeit, die Abstimmung anzunehmen und unter Konstanthaltung sämtlicher anderer Faktoren, bei 92% (95%-CI 0.870-0.959).

Abbildung 13: Zustimmung zum Freiheitsargument (oben) bzw. Kompetenzverlustargument (unten) und Wahrscheinlichkeit der Annahme



Lesbeispiel: Wer der Meinung ist, dass der Parc Adula die Freiheit eingeschränkt hätte, stimmte nur mit 60-prozentiger Wahrscheinlichkeit für das Projekt, wer dagegen der Auffassung ist, dass die Freiheit nicht eingeschränkt worden wäre, stimmte mit 93% Wahrscheinlichkeit für den Park. Ganz ähnlich sieht es beim Argument aus, dass der Park zu einem Kompetenzverlust geführt hätte.

Zusammenführung der Einflussfaktoren

Um die relative Bedeutung der verschiedenen Dimensionen von Einflussfaktoren aus Kapitel 2.2 zu untersuchen, wurden zunächst für die Variablen aller fünf Dimension separate logistische Regressionen berechnet. Auf Basis dieser Regressionsergebnisse wurden dann jeweils die beiden Variablen mit dem stärksten und systematischen Einfluss identifiziert und in einem umfassenden Modell zusammengefügt. Eine Ausnahme stellen die sozio-demografischen Charakteristika dar, da keine dieser Variablen einen systematischen Einfluss aufweist. Um ein vollständiges Modell zu gewährleisten, wurden die Variablen Alter, Bildung und Geschlecht dennoch in das umfassende Modell integriert. Die Ergebnisse des umfassenden Modells sind in Tabelle 3 (S. 30) dargestellt. Hierbei zeigt sich, dass die stärksten Einflussfaktoren für den Abstimmungsentscheid die Argumente sind. Insbesondere die Zustimmung zum Contra-Argument «Der Parc Adula hätte die Freiheit eingeschränkt» beeinflusste den Abstimmungsentscheid systematisch negativ. Stark positiv beeinflusst hingegen wurde der Abstimmungsentscheid durch eine Zustimmung zu den beiden Pro-Argumenten «Der Parc Adula verfolgte die doppelte Funktion, ein weites Schutzgebiet von Ökosystemen zu erschaffen, welches gleichzeitig Erholungsgebiet für die Bevölkerung und Besucher ist» und «Der Parc Adula hätte dazu beigetragen, die Wirt-

schaft in der Region anzukurbeln». Einen ebenfalls systematisch positiven Einfluss – wenngleich weniger stark – auf den Abstimmungsentscheid von Variablen aus der Dimension II («Argumente und inhaltliche Gründe») konnte für die Annahme gefunden werden, dass das Projekt Parc Adula Einfluss auf die Auswirkungen auf die Qualität der eigenen Wohnumgebung gehabt hätte. Der Einfluss des Contra-Arguments «Gemeinden hätten durch den Parc Adula wichtige Kompetenzen verloren und Selbstbestimmung aufgeben müssen» verschwindet im umfassenden Modell.

Tabelle 3: Umfassendes Modell

Dimensionen		Umfassendes Modell		CI	
		Mean	SD	2.5%	97.5%
	Abhängige Variable: Abstimmungsentscheid				
	Konstante	-5.598	3.236	-12.226	0.748
	Unabhängige Variablen				
I	Informiertheit über die Abstimmung	0.332	0.509	-0.642	1.346
	Vertrautheit mit Kernzonenreglement	-0.889*	0.426	-1.739	-0.075
II	Argument: Einschränkung der Freiheit	-3.036***	0.735	-4.551	-1.661
	Argument: Gemeinden erleiden Kompetenzverlust	-0.566	0.629	-1.810	0.663
	Argument: Ankurbelung der Wirtschaft	2.442***	0.617	1.271	3.691
	Argument: Schutzgebiet von Ökosystemen	2.667***	0.654	1.442	4.006
	Auswirkungen auf die Wohnumgebungsqualität	0.644*	0.287	0.097	1.223
III	Vertrauen ins Team Parc Adula	1.645***	0.342	1.021	2.364
	Verständnis des Teams Parc Adula der Anliegen der lokalen Bevölkerung	0.524	0.320	-0.091	1.166
	Das Projekt Parc Adula war insgesamt gut sichtbar und präsent	0.097	0.248	-0.387	0.589
	Die Bevölkerung wurde gut in das Projekt Parc Adula eingebunden	-0.321	0.279	-0.881	0.216
IV	Meiner Region geht es gut	-1.017**	0.363	-1.780	-0.349
	Meine Region setzt sich für den Naturschutz ein	-0.499	0.308	-1.118	0.087
	Einstellung gegenüber Parks	0.208	0.152	-0.082	0.513
	Tourismus fördern für Regionsentwicklung	1.185*	0.526	0.172	2.245
V	Alter	-0.025	0.021	-0.067	0.016
	Geschlecht	-0.102	0.589	-1.259	1.054
	Bildung	-0.280	0.236	-0.750	0.180

Anmerkungen: Posterior mean und 95%-Kreditabilitätsintervalle der log odds (CI), SD = Standardabweichung, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$. (N = 619)

Hinsichtlich der Dimension I «Wissen und Kenntnisse bezüglich des Projekts Parc Adula» wird ersichtlich, dass Personen, die angaben, mit dem Zonenreglement vertraut zu sein (auf einer vierstufigen Skala von «überhaupt nicht vertraut» bis «sehr gut vertraut»), eher dazu tendierten, die Vorlage abzulehnen. Keinen Einfluss auf den Abstimmungsentscheid hatte hingegen die eigene Einschätzung, wie gut man über das Projekt informiert war.

Interessanterweise hat bei den Haltungen gegenüber dem Projekt Parc Adula (Dimension III, Tabelle 3 (S. 30)) lediglich das Vertrauen ins Team Adula einen systematischen Einfluss: Diejenigen Personen, die der Auffassung sind, dass man dem Team Adula vertrauen konnte, stimmten systematisch eher für das Projekt als Personen, welche diese

Einschätzung nicht teilen. Im Gegensatz dazu spielte es für den Abstimmungsentscheid jedoch keine Rolle, ob jemand die Ansicht vertritt, dass das Projekt Parc Adula insgesamt gut sichtbar und präsent war oder dass die Bevölkerung gut in das Projekt Parc Adula eingebunden wurde. Zudem verschwindet im umfassenden Modell der Einfluss der Wahrnehmung, ob das Team Parc Adula die Anliegen der lokalen Bevölkerung verstand.

Im Hinblick auf Dimension IV («Wahrnehmung der eigenen Region und Einstellung gegenüber Parks») zeigt sich, dass diejenigen, die der Ansicht sind, dass es der eignen Region gut gehe, systematisch eher dazu tendierten, «Nein» zu stimmen, als diejenigen, welche diese Ansicht nicht teilen. Ferner findet sich ein systematisch positiver Einfluss auf den Abstimmungsentscheid für die wahrgenommene Relevanz der Regionalentwicklung, insbesondere der Tourismusförderung. Die Variablen «Einstellung gegenüber Parks» sowie die Zustimmung zur Aussage «Meine Region setzt sich für den Naturschutz ein» verlieren im umfassenden Modell ihren Einfluss.

Wie bereits in den separaten Modellen deuten die Ergebnisse auf keinen systematischen Zusammenhang zwischen den sozio-demografischen Variablen (Dimension V) Alter, Bildung, Geschlecht und dem Abstimmungsentscheid hin.

2.3.8 Fazit aus der Nachbefragung

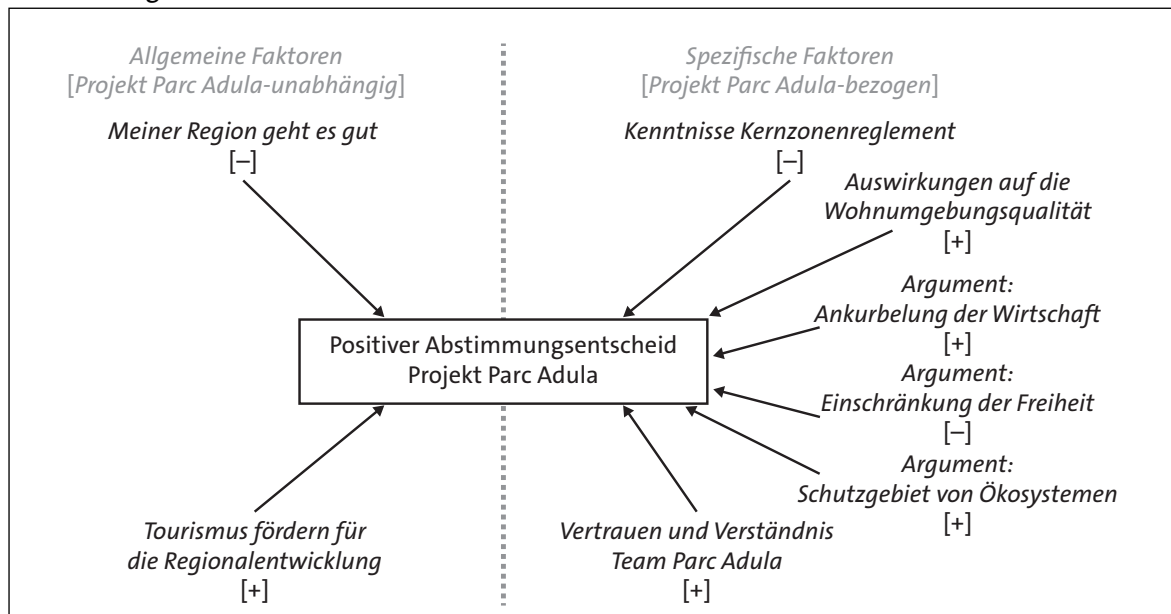
Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, mittels einer Befragung unter der lokalen Bevölkerung der 17 Gemeinden, die am 27. November 2016 über das Projekt Parc Adula abgestimmt hatten, die Wahrnehmungen, Einstellungen und potenziellen Determinanten der Akzeptanz respektive Ablehnung der direkt betroffenen Bevölkerung im Hinblick auf das Projekt zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Befragten insgesamt über ein grosses Wissen über das Projekt Parc Adula und dessen Implikationen verfügen und die Abstimmung als bedeutsam wahrgenommen wird.

Ferner lässt sich aus den Befunden ableiten, dass die Befragten Parks insgesamt positiv gegenüberstehen und die Akzeptanz des Projektes Parc Adula im Vergleich zu den Befunden aus der Befragung von 2013 insgesamt zugenommen hat. Die Zustimmung zum Projekt variiert stark nach Gemeinden und Parkregionen: Der grösste Anteil an Befürwortern hat ihren Wohnsitz in Calanca und der grösste Anteil Gegner_innen findet sich in Vals. Bei den Parkregionen gibt es den grössten Anteil Befürworter in Calanca und der relative Anteil an Gegnern ist am grössten in Viamala.

Um potenzielle Einflussgrössen theoretisch zu gliedern, wurde zwischen allgemeinen und spezifischen Faktoren unterschieden. Allgemeine Faktoren bezeichnen Einflussgrössen, die keine direkte Verbindung zum Projekt Parc Adula aufweisen, sondern entweder allgemeine Einstellungen (zum Beispiel der eigenen Region gegenüber) oder sozio-demografische Charakteristika (wie etwa Alter oder Bildung) darstellen. Spezifische Faktoren umfassen mögliche Einflussgrössen mit einem direkten Projektbezug, bestehend aus Wissen, Kenntnissen und Haltungen bezüglich des Projekts Parc Adula sowie Argumenten und inhaltlichen Beweggründen für den Abstimmungsentscheid. Die Ergebnisse zeigen, dass spezifische Faktoren für den Abstimmungsentscheid relevanter waren als allgemeine Faktoren, was sich mit der hohen Betroffenheit der Befragten erklären lässt. Dieser Befund wird auch aus Abbildung 14 (S. 32) ersichtlich, worin — aufgeteilt nach allgemeinen und spezifischen Faktoren — ausschliesslich diejenigen Faktoren dargestellt sind, die im umfassenden Modell (Tabelle 3 (S. 30)) einen systematischen Einfluss auf den Abstimmungsentscheid hatten. Besonders zentral für den Abstimmungsentscheid waren Park

Adula spezifische Gründe, wohingegen sozio-demografische Faktoren für den Abstimmungsentscheid keine Rolle gespielt zu haben scheinen (Abbildung 14 (S. 32)).

Abbildung 14: Schematische Darstellung der als systematisch relevant für den Abstimmungsentscheid identifizierten Faktoren



Anmerkung: Darstellung von Faktoren, die im umfassenden Modell einen systematischen Einfluss auf den Abstimmungsentscheid haben. Plus und Minus in den Klammern stehen für die Richtung des Einflusses: Ein Plus erhöht die Wahrscheinlichkeit der Abstimmungsannahme und ein Minus verringert die Abstimmungsannahme. Lesebeispiel: Personen, die angaben, dass ein zukünftiger Park ihre Freiheit stark einschränkt, haben mit grösserer Wahrscheinlichkeit die Vorlage abgelehnt (negativer Einfluss). Personen, die angaben, dass ihrer Meinung nach ein zukünftiger Park die Wirtschaft ankurbeln würde, haben mit grösserer Wahrscheinlichkeit für das Projekt gestimmt (positiver Einfluss).

Argumente und inhaltliche Überlegungen scheinen für den Abstimmungsentscheid eine grössere Rolle gespielt zu haben als Haltungen und sozio-demografische Charakteristika. Bei den inhaltlichen Überlegungen sind Argumente für und gegen den Park zentral, wobei diese je nach Abstimmungsentscheid variieren: Während bei den Gegnern die Sorge vor einem Aufgeben der Freiheit dominiert, waren bei den Befürwortern ökonomische und ökologische Aspekte massgeblich entscheidend für die Annahme. Je besser die Kenntnisse über das Kernzonenreglement waren desto eher lehnt eine Person die Vorlage ab. Das Team Parc Adula stellte für die Befragten die häufigste Informationsquelle über das Projekt dar und die Befragten fühlten sich vor und über die Abstimmung insgesamt ausreichend informiert. Gleichzeitig war das Vertrauen in das Team Parc Adula von zentraler Bedeutung. Zudem zeigt sich, dass die Auffassung, dass es der eigenen Region gut geht, eher dazu führte, die Abstimmung abzulehnen. Die Annahme, dass die Tourismusförderung wichtig für die Regionsentwicklung sei, beeinflusste hingegen die Annahme der Abstimmung positiv.

3 Ergebnisse der qualitativen Interviews mit Interessenvertreter_innen

Aline von Atzigen, Norman Backhaus & Ottavia Bosello¹²

In diesem Kapitel werden die Resultate aus den Interviews mit Interessenvertreter_innen dargestellt. Aufgrund eines theoretischen Samplings, das ein möglichst grosses Meinungsspektrum umfassen sollte, wurde eine Liste mit 60 möglichen Interviewpartner_innen erstellt. Davon wurde mit 44 Personen ein Interview durchgeführt, nach 40 Interviews war die sogenannte theoretische Sättigung erreicht, nachdem keine neuen Erkenntnisse mehr gewonnen werden konnten. Die Interviews wurden möglichst offen geführt, so dass die Befragten frei ihre Ansichten und Einschätzungen äussern konnten. In der Folge wurden die Interviews zusammenfassend transkribiert (die meisten Interviews konnten auf Tonband aufgenommen werden), codiert und ausgewertet. Die im Folgenden dargestellten Resultate geben die Meinungen und Aussagen der befragten Personen wieder. Diese können im Widerspruch zu Fakten und Ereignissen stehen (siehe Kap. 1.2, S. 9 bzw. Anmerkungen in den Fussnoten) und stellen nicht die Meinungen und Haltungen der Autor_innen dar.

3.1 Einleitung: Erwartungen und Befürchtungen

In den Pärken soll eine nachhaltige Entwicklung angestrebt werden, was sowohl ökonomische (und gesellschaftliche) Entwicklung beinhaltet als auch den schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen bzw. Naturwerten einschliesst. Parkprojekte werden auch im Lichte der Ablösung des Investitionshilfegesetzes durch die Neue Regionalpolitik betrachtet und somit auch als Förderinstrument für die ökonomische Entwicklung von Regionen gesehen.

Mit der Lancierung des Parkprojektes wurden unterschiedliche Erwartungen und Befürchtungen bei der Bevölkerung geweckt. Die Befragten verstanden das Parkprojekt vor allem als Impuls für die Regionalentwicklung, bei dem einerseits die Tourismusförderung im Vordergrund steht, andererseits die Inwertsetzung regionaler Produkte. Insbesondere die Förderung des Sommertourismus wird dazu häufig genannt. Das Projekt wurde aber auch als Plattform verstanden, um Ideen umzusetzen und lokale Projekte zu fördern, die sonst kaum Chancen gehabt hätten, Fördergelder zu erhalten. Ausserdem wurde mit der Schaffung von Arbeitsstellen gerechnet. Daneben wurde der Park als Möglichkeit gesehen, das Selbstbewusstsein in der Region zu stärken und ein Regionalbewusstsein zu fördern, um damit die Zusammenarbeit zu verbessern.

Darüber hinaus wurde auch erwartet, dass der Naturschutz gefördert werde und die Bevölkerung ihre Einstellung zur Natur vertieft. Daneben bestanden auch Befürchtungen, dass der Park die Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit einschränken würde und weder die Abwanderung stoppen noch einen wirtschaftlichen Aufschwung herbeiführen könne.

Die Betonung unterschiedlicher Erwartungen und Befürchtungen geht einher mit Erwartungen und Einstellungen zu bestimmten Personen und Gruppen. Nicht in der Region wohnhafte Personen gelten generell als parkfreundlich, aber nicht als legitimiert mitzureden. Aufgrund persönlicher Beziehungen bestimmter Personen wurde ihnen die Legitimi-

12. Wir danken Marisol Keller für ihre Unterstützung.

tät abgesprochen, für (weniger gegen) das Projekt zu sprechen. Berufsgruppen wie Jurist_innen wurden z.T. generell als unglaublich erachtet.

Das Parkprojekt wurde nicht als Würdigung der lokalen Kulturleistungen verstanden, vielmehr wurde deren Schwächung befürchtet. Dies wird u.a. damit begründet, dass Gemeinden sich bewerben und zeigen mussten, dass sie eines Nationalparks würdig sind. Dabei habe sich dies bereits aus den ökologischen Werten ergeben, wurde argumentiert. Eine befürchtete Musealisierung ist ein weiteres Merkmal dafür, dass das Projekt als fremdbestimmtes Unterfangen betrachtet wurde.

3.2 Der Gegenstand des Parks: Regionalentwicklung und Naturschutz

3.2.1 Wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation der eigenen Region

Aktuelle wirtschaftliche Lage

Die aktuelle wirtschaftliche Lage wird unterschiedlich bewertet. Viele widersprechen der Ansicht, dass die Parkregion zu den «potenzialarmen Räumen» zähle, dass es im Gegenteil der Region wirtschaftlich gar nicht schlecht gehe. Andere sehen hier ein Paradox im Sinne von «es geht ihnen gut, weil es ihnen schlecht geht». Denn über den Finanzausgleich und die Berghilfe erhalte die Region wertvolle Unterstützung. Die eigene Region wird dabei in der Regel als besser gestellt betrachtet als die Nachbarregionen. Die Abhängigkeit dieser aktuell als gut erachteten wirtschaftlichen Lage aufgrund von Finanzaufüssen von aussen (über Finanzausgleich, Berghilfe, Direktzahlungen und den Tourismus) wird von externen Expert_innen, aber nicht von der Lokalbevölkerung angesprochen. Das Parkprojekt wird so von einigen weniger als eine weitere Finanzquelle betrachtet, sondern eher als Bedrohung für die bestehenden Finanzflüsse. Eine klar erkennbare Position scheint diejenige zu sein, dass die für den Parkbetrieb in Aussicht gestellten Fördergelder – man spricht von fünf Millionen CHF – auf Skepsis gestossen sind. Dies weil man sich nicht in (noch grössere) Abhängigkeit vom Staat bringen wolle und eine grössere Einflussnahme von aussen befürchte. Zudem hätten die in Aussicht gestellten Fördergelder sichtbar gemacht, wie stark die Gemeinden bereits von aussen abhängig seien. Es kursierte auch das Gerücht, dass der Kanton Graubünden nach der Annahme des Parks seine Fördergelder kürzen oder gar streichen würde¹³.

Das In-Aussicht-Stellen von Fördergeldern wurde von einigen auch als Ausverkauf gewertet und die Verbindung mit dem Naturschutz als problematisch gesehen. Obwohl der Tenor ist, dass es der Region nicht sehr schlecht gehe, sind sich die meisten einig, dass die Region Entwicklung braucht. Darüber, wie dies geschehen soll, herrscht Uneinigkeit bzw. Ratlosigkeit. Auch die Befürworter_innen sind sich nicht einig, ob der Park die richtige Lösung gewesen wäre. Viele sahen ihn als Chance, aber nicht als einzige Lösung. Die Gegnerschaft betont, dass der Status quo eigentlich gut sei und dass es deswegen auch keine Zukunftsvisionen bräuchte. Von den Befürwortenden werden (nun nach der Ablehnung) Tourismusförderung (insbesondere Sommer- und Familientourismus), die Etablierung eines Regionalen Naturparks oder der Anschluss an den Parc Beverin als Weg in die Zukunft gesehen. Im deutschsprachigen Teil spricht man von neuen Wohnformen für die pensionierte Stadtbevölkerung (inklusive Altersheime) und Co-working spaces. Expert_innen sagen, dass die Region – v.a. die Surselva – nur mit einem «ruhigen» Touris-

13. Dies war allerdings von den Kantonen nicht vorgesehen.

mus Chancen habe, da sie mit den grossen Skiarenen Flims-Laax und Andermatt-Sedrun nicht konkurrieren könne. Es wird auch befürchtet, dass die Tourist_innen, die jetzt die Parkregion besuchen, durch den Nationalpark zur Abwanderung in die grossen Skigebiete gedrängt werden könnten. Stimmen aus der Lokalbevölkerung möchten sich nicht durch einen nachhaltigen Tourismus einschränken lassen, sagen aber auch, dass Ideen v.a. aus der Region kommen müssten. Ein Gegner plädierte gar dafür, dass die Zuflüsse aus dem Finanzausgleich gestoppt werden sollten, damit die Bevölkerung aufwache und eigene Ideen entwickeln müsse.

Regionalentwicklung

Die Befragten nehmen das Projekt weit mehr als Regionalentwicklungsprojekt denn als Naturschutzprojekt wahr. In diesem Zusammenhang wird betont, dass die Pärkeverordnung (PäV) weniger ein Instrument für den Naturschutz als für die Regionalentwicklung darstelle¹⁴. Vor allem in deutschsprachigen Interviews wird erwähnt, dass Befürworter_innen eher mit Regionalentwicklung argumentieren, während die Gegnerschaft die (von ihnen als problematisch erachteten) Konsequenzen des Naturschutzes betonen. In diesem Zusammenhang wurde von einer Person kritisiert, dass das BAFU für die Umsetzung der PäV verantwortlich ist und nicht das SECO, dem bezüglich Regionalentwicklung besseres Know-How zugeschrieben wird.¹⁵

Hinsichtlich des Bedarfs an Entwicklungsimpulsen wird meist nicht die eigene Region bzw. Talschaft genannt, sondern andere, die als schlechter gestellt wahrgenommen werden. Gegner_innen beziehen sich bei dieser Argumentation eher auf die eigene Region, die keine (weitere) Hilfe für die Regionalentwicklung benötige oder für welche der Nationalpark das falsche Instrument sei, um bspw. die Abwanderung zu stoppen. Letzteres wird zudem als wichtiger angesehen, als weitere Tourist_innen in die Region zu bringen.

(Pilot-)projekte

Für die Regionalentwicklung waren die (Pilot-)projekte wichtig, da sie zeigen sollten, was nach der Etablierung des Parkes möglich gewesen wäre.¹⁶ Zumeist – aber nicht in allen Fällen – wurden die Projekte von Nutzniessern geschätzt. Andere sagten, dass diese zwar ein Vorteil seien, aber nicht wirklich nötig wären. Gemeindevertreter_innen meinten, sie hätten diese Projekte ohnehin durchgeführt. Dies sei dann in Tat und Wahrheit nicht immer so gewesen, kritisieren andere. Die Auswahl der Projekte wurde als zu wenig transparent kritisiert, z.T. auch vom Parkteam selbst. Zudem habe die Bevölkerung die Rolle und die Auswahlkriterien der Projekte nicht verstanden, was v.a. dann zu Enttäuschungen führte, wenn ein Projekt als unpassend abgelehnt wurde. Als ein Grund dafür wird die ungenügende Kommunikation über die Projekte genannt, die sich sehr gut geeignet hätten, um für den Park zu werben. Dies wurde auch von Mitgliedern des Parkteams so

14. Die Pärkegesetzgebung (die im NHG verankert ist) baut auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit. Pärke sollen dementsprechend der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sein [7].

15. Dies steht allerdings im Widerspruch zu den gesetzlichen Grundlagen.

16. Im Rahmen der Programmvereinbarungen im Umweltbereich bieten die Kantone Leistungen an, die das BAFU subventioniert. Diese Leistungen sind als Projekte und Tätigkeiten deklariert und werden durch den Park ausgeführt.

gesehen. Umgekehrt wurde dem Parkmanagement vorgeworfen, mit den Projekten auf Stimmenfang zu gehen.

Label

Neben den (Pilot-)projekten hätte das Produktlabel «Schweizer Pärke» dazu beitragen sollen, regionale Produkte aus dem Parkperimeter – v.a. solche aus der Landwirtschaft – besser vermarkten zu können. Während das Label¹⁷ in der italienischsprachigen Region positiv beurteilt wird, kritisiert man es im deutschsprachigen Teil. Es wird bezweifelt, ob ein solches Label genützt hätte. Externe Expert_innen kritisieren denn auch, dass Vorzüge, Richtlinien und allfällige Kosten eines Produktlabels nicht klar vermittelt werden konnten. Einige Landwirte – v.a. im deutschsprachigen Teil, insbesondere im Rheinwald, wo bereits 1992 auf Bio umgestellt wurde – geben an, dass sie bereits über gute Vertriebskanäle verfügen und kein weiteres Label wollen. Im italienischsprachigen Teil steht man diesem offener gegenüber. Auch wenn die Absicht bestand, die Details eines Labels nach der Parkgründung zu klären, sind einige der Meinung, dass man die Rahmenbedingungen vorher hätte abstecken müssen.¹⁸

Tourismus

Für viele ist klar, dass Alternativen zum bestehenden Tourismus gefunden werden müssen. Im deutschsprachigen Teil wird v.a. vom Sommertourismus gesprochen, im italienischsprachigen Teil sehen die Befragten auch Potenziale im Ausbau des Wintertourismus. Die Gegnerschaft fürchtet, dass man mit dem Park einem Massentourismus Vorschub geleistet hätte, den man ablehne. Als Beispiel wird von ihnen die Greinaebene genannt, auf der sich schon zu viele Tourist_innen aufhalten würden. Parkbefürwortende teilen diese Ansicht nicht, da ein natur- und kulturnaher Tourismus keine Massen bringe und deshalb die Befürchtungen unbegründet seien. Obwohl im Rheinwald, dem Calanctal und in der Mesolcina das Argument der Tourismusförderung durch den zukünftigen Park eher positiv gesehen wird, ist auch hier eine generelle Skepsis gegenüber dem Tourismus spürbar. Man wolle nicht, dass Tourist_innen einem durchs Fenster schauen. Statt mehr Tourismus bräuche man eine grössere Wohnbevölkerung. Externe monieren, dass sich die Bevölkerung zu wenig bewusst sei, wie stark sie bereits vom Tourismus abhängig sei und es kaum Alternativen gebe. Auch unter den Befürwortenden herrscht Skepsis, ob der Nationalpark viel mehr Tourist_innen angezogen hätte, da die Nachfrage nach Nationalparktourismus begrenzt sei und der Parc Adula immer die Nummer 2 nach dem Schweizerischen Nationalpark im Engadin geblieben wäre.

Landwirtschaft

Bei der Landwirtschaft gibt es zwei Punkte zu beachten: zum einen den hohen Anteil an Bioproduktion v.a. im deutschsprachigen Gebiet mit gut ausgebauten Vertriebskanälen, zum anderen der starke Einfluss der Agrarpolitik. Der zusätzliche Schutz durch einen Na-

17. Die Befragten unterschieden nicht zwischen dem Park- und dem Produktlabel, meinten aber letzteres.

18. Die Rahmenbedingungen zur Verleihung des Produktlabels hätten in der Errichtungsphase abgesteckt werden können. Doch Produkte können erst nach der Anerkennung des Parks durch den Bund zertifiziert werden.

tionalpark wurde im Norden als unnötig erachtet. Mehr noch, v.a. die Landwirt_innen sehen sich bereits als Naturschützer_innen¹⁹, die keine weiteren Vorschriften von aussen bräuchten. Sie argumentieren auch, dass man eine Bioproduktion jederzeit aufgeben könne, während man die Vorschriften eines Nationalparks für immer hätte. Dies hatte zur Folge, dass im Norden die Landwirte zu den stärksten Gegner_innen des Parkprojektes gehören. Im Süden identifiziert man in der Landwirtschaft grössere Probleme und steht dem Park weniger skeptisch gegenüber. Die Befürwortenden betonen dagegen, dass gerade die Landwirtschaft vom Park profitiert hätte (z.B. durch Herdenschutzprogramme²⁰).

Ein besonderer Fall ist hier die Alplandwirtschaft, die mit oder ohne Park vor grossen Herausforderungen stehe. Hier waren die Befürchtungen gross, dass mit dem Park Alpbetriebe geschlossen worden wären. Dies hänge damit zusammen, dass der Anteil der Waldfläche an der Kernzone den Anforderungen der Pärkeverordnung nicht entsprochen habe und die Wiederbewaldung bestimmter Gebiete angestrebt worden wäre.²¹ Einige Betriebe hätten daraufhin die von ihnen bewirtschaftete Alpfläche als grösser angegeben als sie tatsächlich gewesen sei, um höhere Entschädigungen für eine allfällige Nutzungsaufgabe zu erhalten.

Die Società Ticinese Economia Alpestre (STEA) beklagt sich, dass sie nicht in den Partizipationsprozess eingebunden worden sei, was dazu geführt habe, dass sie zu Gegnern des Parks wurde.

Die Agrarpolitik beeinflusse die Landwirtschaft weit stärker als dies durch den Parc Adula der Fall gewesen wäre, so die einhellige Meinung derjenigen, die sich dazu äussernten. Die gegenwärtigen Instrumente werden als gut erachtet, weswegen man nichts Neues ausprobieren wolle. Einige sagen aber auch, dass dies ein kurzfristiges Denken sei und dass sich die Agrarpolitik rasch ändern könne und hier der Park grössere Stabilität gebracht hätte.

3.2.2 Zonierung und Naturschutz

Perimeter

Der Perimeter des Parc Adula wird kontrovers beurteilt. Die einen finden ihn ökologisch gross genug und sinnvoll für den Tourismus. Andere stossen sich einerseits an der (zu grossen) Fläche und v.a. an der im Perimeter vereinten sozialen und kulturellen Vielfalt, die für das Projekt als zu komplex beurteilt wird. Vor allem in Naturschutzkreisen – aber nicht nur dort – wird kritisiert, dass das Val Curciosa und der Schiessplatz von Hinterrhein nicht im Perimeter waren. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass viele Kompromisse eingegangen wurden, was die Glaubwürdigkeit des Projektes negativ beeinflusste und einige Befürworter_innen zu Gegner_innen werden liess.

Insbesondere im deutschsprachigen Teil wurde nicht verstanden, dass der Bund nicht bereit war, den Schiessplatz in den Perimeter einzugliedern, obwohl ökologische Gutachten dem Gebiet gute Qualitäten zugeschrieben hatten. Es solle auch für den Bund

19. Dies zeigt auch Haggenmacher [20] in ihrer Arbeit auf.

20. Das Parkmanagement hätte hier eine Koordinationsaufgabe einnehmen können, die Herdenschutzprogramme selbst sind Teil der Jagdgesetzgebung.

21. Art. 16 Abs. 3 PÄV gibt vor, dass mindestens 25 km² der Kernzone sich unterhalb der Waldgrenze befinden müssen. Um diese Vorgabe zu erfüllen, war gemäss Parkvertrag [12] beabsichtigt, die Waldfläche im Gebiet um mindestens 3% zu erhöhen.

gelten, was für die Gemeinden gelte, wurde argumentiert. Vertreter_innen der Behörden betonen in diesem Zusammenhang dagegen, dass der Bund bereits 2010 entschieden habe, den Schiessplatz nicht in den Parkperimeter zu integrieren, da es zu diesem keine Alternative in der Schweiz gebe [15, 16]. Hier bestehen unterschiedliche Ansichten darüber wie diese Diskussion geführt wurde.

Das Kernzonenreglement scheint dabei der Bevölkerung klarer gewesen zu sein als die Regelungen der Umgebungszone, wo viele Detailfragen zu Verunsicherungen führten. Beispielsweise war unklar, ob ein Bauer, der seine Weiden im Parkperimeter hat, die Käserei aber ausserhalb ist (oder umgekehrt), das Produktelabel nutzen darf oder nicht.

Naturschutz

Aspekte des Naturschutzes wurden v.a. von der Gegnerschaft verwendet, um auf Probleme hinzuweisen. Bei den Befürwortenden wurde der Naturschutz weniger betont, was damit zusammenhängen könnte, dass schon viele Gebiete im Park geschützt waren (z.B. die Greinaebene, Jagdbanngebiete oder BLN) und so der neue Park bereits Geschütztes besser zusammengefasst hätte. Das Verständnis von Naturschutz ist unterschiedlich. Befragte aus der Lokalbevölkerung erwähnen, dass die städtische und die ländliche (Berg-)Bevölkerung jeweils ein anderes Verständnis von Naturschutz haben [vgl. 13]. Unterschiede bestehen v.a. bezüglich Ein- und Ausschluss von Nutzungen. Damit verbunden sind auch das Wegegebot und Regelungen für die Jagd, die als einschränkend empfunden wurden, obwohl auch eingewendet wird, dass man in den meisten Teilen der Kernzone ohnehin auf den Wegen bleiben müsse, da es sonst zu gefährlich sei und dass die Jagd nicht weiter eingeschränkt worden wäre (ein Befragter meinte gar, dass sich mit dem Park die Jagdmöglichkeiten verbessert hätten). Potenzielle Konflikte wurden im Laufe der Errichtungsphase angesprochen und man versuchte Lösungen zu finden. Diese führten auch dazu, dass die betreffenden Gebiete Val Curciosa und Schiessplatz Hinterrhein aus dem Perimeter entfernt wurden.

In der gegenwärtigen Diskussion um Naturschutz spielt der Diskurs um Grossraubtiere eine wichtige Rolle, so auch im Parc Adula. Insbesondere die Rückkehr des Wolfes wurde von der Gegnerschaft als Argument gegen den Park verwendet. Sie postulierte, dass der Nationalpark vermehrt Wölfe anziehen würde, die grundsätzlich für die Landwirtschaft bedenklich und für die Bevölkerung gefährlich seien. Befragte Expert_innen widersprechen der Ansicht, dass durch den Park mehr Wölfe gekommen wären als dies ohnehin der Fall sei. Es wird in diesem Zusammenhang dem Parkteam vorgeworfen, die Debatte unterschätzt und zu wenig unternommen zu haben, um die Richtung, in welche die Diskussion geht, mitzubestimmen.

Der Schweizerische Nationalpark (SNP) im Engadin habe das Bild von Nationalparks in der Schweiz nachhaltig geprägt, gewisse Befragte bezeichneten ihn gar als «Schweizer Mythos». Mit seinem Totalschutz gehört der SNP gemäss IUCN zur Kategorie Ia der Wildnisgebiete, während der Parc Adula zur Kategorie II der Nationalparks gehört hätte und weniger strikt geschützt worden wäre. Der Unterschied sei jenen klar geworden, die sich informiert haben, bei denen, die dies nicht die Mühe genommen hätten, sei dies weniger der Fall gewesen.

Mehrere Aussagen von Expert_innen gehen dahin, dass die PÄV kein taugliches Mittel gewesen sei, um einen Nationalpark einzurichten und dass die Bevölkerung das Projekt besser akzeptiert hätte, wenn die Verordnung nicht im Natur- und Heimatschutz-

gesetz verankert gewesen wäre.²² Unterschiedliche Lager in der Gegnerschaft argumentierten stark mit dem Naturschutz, wobei sowohl zuviel als auch zu wenig Schutz kritisiert wurde:

- Das Gebiet sei bereits genügend geschützt (Greina, BLN, Jagdbanngebiete, Biolandwirtschaft), weswegen kein zusätzlicher Schutz darüber gestülpt werden müsse.
- Für den Nationalpark hätten zuviele Kompromisse eingegangen werden müssen, so dass der Schutz keinen Mehrwert gebracht hätte.

Hier werden in beiden Fällen die bereits erfolgten Leistungen für den Naturschutz nicht als Argument für die Einrichtung eines Parks erachtet.

3.3 Der Prozess der Parkentwicklung: Partizipation und Kommunikation

3.3.1 Kommunikation, Information und Vertrauen

Kommunikationsstrategie

Ungenügende oder missverständliche Kommunikation und Vertrauensverlust werden neben Unsicherheiten und Unklarheiten als wichtigste parkinterne Ursachen für die Ablehnung genannt. Zum einen war keine klare Kommunikationsstrategie seitens des Parkteams sichtbar (was sowohl von Expert_innen als auch von Mitgliedern des Parkteams selbst erwähnt wird) und so wurde die Kommunikation als «unklar» betrachtet. Zum anderen kommunizierte das Parkteam v.a. faktenbasiert, während die Gegnerschaft v.a. Emotionen bediente.

Schliesslich seien auch die Ressourcen, die dem Parkteam für Kommunikation zur Verfügung standen, zu gering gewesen. Vorschläge, die bereits in der Frühphase intern und extern an das Park-Management herangetragen wurden, seien jedoch nicht aufgenommen worden, so z.B. regionale Anpassungen. Das fehlende Kommunikationskonzept habe auch dazu geführt, dass Vertreter_innen von Interessengruppen nach Abschluss ihrer Mitarbeit in den Arbeitsgruppen nicht mehr über den aktuellen Stand des Projektes informiert worden seien. Ähnliches hört man auch aus der Bevölkerung, die sich über lange Phasen beklagt, in der sie nicht informiert wurde.

Dazu wird auch moniert, dass die Medienpräsenz zu gering gewesen sei und man nicht aktiv zum richtigen Zeitpunkt Themen platziert und einen Austausch mit der Bevölkerung gepflegt habe. Darüber hinaus habe auch keine Strategie dazu bestanden, welche Themen wann angesprochen werden sollten. Auch seien sowohl positive (z.B. die Projekte) als auch negative Aspekte zu wenig bearbeitet worden, wodurch man sie der Gegnerschaft überliess (z.B. die Problematik der Grossraubtiere). Gewisse Diskurse erhielten dadurch eine Eigendynamik, die nicht begrenzt oder abgeschlossen werden konnte (z.B. Diskussionen zur Kernzone, welche verhinderten, dass vermehrt über die Umgebungszone gesprochen werden konnte).

Weiter sei zwischen den unterschiedlichen Akteuren, die sich für den Park einsetzten, keine einheitliche Sprachregelung gefunden worden, was dazu geführt habe, dass unterschiedliche Informationen verbreitet worden seien.

22. Als Instrument, um alleinig die wirtschaftliche Regionalentwicklung zu fördern ist die PÄV das falsche Mittel (ebenso das Konzept «Nationalpark»). Die Pärkepolitik strebt vielmehr die Erhaltung und Aufwertung von Natur und Landschaft an, verbunden mit einer nachhaltigen Wirtschaft. Ausserdem gibt es neben der PÄV keine andere rechtliche Basis aufgrund derer ein Nationalpark geschaffen werden könnte.

Unklarheit und Unsicherheit

Die Einschätzung, dass ungenügend kommuniziert wurde, geht Hand in Hand mit einem Gefühl der Unsicherheit. So wurden Sinn und Zweck des Parks von einigen nicht verstanden und seine Auswirkungen konnten nicht abgeschätzt werden, was sich gemäss der Befragten nicht nur mit mangelndem Interesse begründen lässt. Dies steht in gewissem Widerspruch zur quantitativen Erhebung, wo sich die Befragten mehrheitlich angeben, gut Bescheid zu wissen (siehe S. 23).

Die Unsicherheiten waren am stärksten bezüglich der Umgebungszone, weniger bezüglich Kernzone. Dass es keine Einschränkungen der bisherigen Nutzung in der Umgebungszone gegeben hätte, wird nicht geglaubt und man unterstellt den Behörden (denen man wenig vertraut), dass sie dann später – also nach der Etablierung des Parks – doch noch mit Auflagen kommen würden. Stellungnahmen seitens des BAFU oder der Pro Natura z.B. an der Charta in Bezug auf deren Regelkonformität wurde von einigen Befragten als Infragestellung des Projekts erachtet. Damit sei seitens des Park-Managements nicht gut umgegangen worden, wird weiter kritisiert. Die genannten Unsicherheiten resultierten jedoch weniger aus Uninformiertheit sondern vielmehr daraus, dass die Informationen als unglaubwürdig erachtet wurden. Gegenüber dem Parkteam wird hier aber eingeräumt, dass es umfassend und umfangreich informiert habe, aber an Informationsveranstaltungen zu wenig klare Antworten habe geben können.

Einschränkungen und Kontrollverlust

Die befürchteten Einschränkungen sind die am häufigsten genannte Ursache für die Ablehnung des Parc Adula. Zum einen wurden Einschränkungen durch die zukünftige Kernzone befürchtet (wie oben beschrieben). Durch die Aufgabe von Alpen, die der Kernzone zugeschlagen worden wären, befürchtete man vermehrten Druck auf die umgebende Landwirtschaft, die Futter anderweitig produzieren oder zukaufen müsse, wenn dies nicht mehr auf den Alpen produziert werden könne.

Die Aspekte Erhalt der Freiheit, Kontrolle und Einfluss von aussen sind eng miteinander verbunden. Viele Befragte äussern sich dazu, dass die «Freiheit der Bergler» als wichtiges Gut angesehen wird, das man nicht eingeschränkt haben wolle. Deswegen sei die Angst vor Fremdbestimmung beim Abstimmungskampf auch so bedeutend gewesen. Die Gegnerschaft habe immer wieder darauf hingewiesen, dass mit der Annahme des Parks der Einfluss von aussen durch Bund, Kantone und Naturschutzorganisationen verstärkt würde, was jedoch seitens der Befürworter_innen und Behörden als Falschinformation bezeichnet wird. Einige merken auch an, dass der Freiheitsverlust gar nicht so gross gewesen sei wie dies heraufbeschworen wurde, dass aber Veränderungen als bedrohlich wahrgenommen werden und die Bevölkerung mit dem status quo zufrieden sei. Damit war es auch schwierig, eine Parkidentität aufzubauen, was auch der kurzen Zeit, die zwischen der Publikation der Charta und der Abstimmung lag, geschuldet gewesen sei. Hier gilt es anzumerken, dass mit der Erarbeitung der Charta eine Parkidentität hätte etabliert werden sollen. Es sei so auch nicht darüber diskutiert worden, welchen Park man wolle, sondern man sei dafür oder dagegen gewesen, was mit den Ergebnissen der ersten Befragung von 2013 übereinstimmt.

Desinformation bzw. Falschinformation

Von verschiedener Seite wird Falschinformation als Methode der Gegnerschaft beurteilt, die damit die Ängste der Bevölkerung geschürt habe. Folgende Themen treten dabei hervor:

- Der Park wolle die Ansiedelung von Grossraubtieren fördern.
- Die Einschränkungen in der Umgebungszone seien grösser als dies vom Parkteam und von den Kantonen kommuniziert wurde.
- Naturschutzorganisationen erhielten mehr Macht, die über das normale Verbandsbeschwerderecht hinausgeht.
- Das Flugverbot über der Kernzone führe dazu, dass die Rega bei einem Unfall nicht mehr kommen könne.²³
- Die Lokalbevölkerung habe nicht partizipieren können.
- Der Zervreilastausee werde rückgebaut.

Gewisse Gegner geben gar offen zu, Falschinformationen verbreitet zu haben. Der Grund dafür, dass diese geglaubt wurden, liege – gemäss deren eigener Aussage – daran, dass diese nicht unmittelbar vom Parkteam aufgegriffen und entkräftet wurden. Mit der Strategie der Des- bzw. Falschinformation seien (bereits vorhandene) Ängste in der Bevölkerung bedient worden, so die Meinung von externen Befragten. Dabei spielte v.a. die Angst vor vermehrter Fremdbestimmung eine grosse Rolle, aber auch die Befürchtung, dass der Park Betriebe einschränke und dies zum Verlust von Arbeitsplätzen führe. So sei es der Gegnerschaft z.B. auch in Jagdkreisen, wo die Abmachungen zwischen Ämtern und Wildhütern klar und zunächst akzeptiert gewesen seien, gelungen, Misstrauen zu sähen und eine ablehnende Haltung herbeizuführen.

Fehlendes Vertrauen

Die Befragten konstatieren ein generelles Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen, was mit schlechten Erfahrungen begründet wird. Als Beispiel wird die Olympiakandidatur genannt, über die wiederholt abgestimmt wurde, was so ausgelegt wird, dass der Kanton Graubünden beabsichtigt habe, seine Interessen durchzusetzen. Das fehlende Vertrauen habe auch dazu geführt, dass die flankierenden Massnahmen²⁴, welche die Kantone zur Absicherung einführten und die mit dem BAFU in Verbindung gebracht wurden, skeptisch betrachtet werden. Es bestand die Befürchtung, dass nach Ablauf der 10 Jahre doch nicht mehr abgestimmt werden würde oder dass einzelne Gemeinden dann nicht mehr aussteigen könnten. Im Gegensatz zu den föderalen und kantonalen Behörden, wird den lokalen Institutionen grösseres Vertrauen geschenkt. Das Parkprojekt wurde von vielen als Projekt von Bund und Kantonen (und Naturschutzorganisationen) wahrgenommen, weshalb ihm per se wenig Vertrauen geschenkt wurde.

Das Vertrauen in das Parkteam wurde durch viele kleine Dinge belastet, die von der Bevölkerung als negativ betrachtet wurden. So wurde im deutschsprachigen Teil das «Hochglanzmagazin» kritisiert, dass nicht zur Botschaft passe, die der Park vermitteln

23. Das Überfliegen der Kernzone wäre zwar untersagt worden, doch Versorgungsflüge zu bestehenden Infrastrukturen, Rettungs- und Bergungsflüge (so auch durch die Rega) wären weiterhin möglich gewesen. [1]

24. Abstimmung nach 10 Jahren, keine Änderung der Vorschriften in der Umgebungszone [1].

sollte. Das Auftreten einiger Team-Mitglieder wurde von einigen Befragten als hochnäsig wahrgenommen.

3.3.2 Verfahren, Prozess und Rollenverteilung

Charta

Die Bevölkerung hat darüber abgestimmt, ob sie die Charta des Parc Adula annehmen will. Die Charta war denn auch das wichtigste Dokument für den Abstimmungskampf. Sowohl Befürworter als auch Gegner geben an, dass dieses Regelwerk zu umfangreich und zu kompliziert gewesen sei und sich nicht als Abstimmungsgrundlage geeignet habe, da sich die meisten nicht bemüht haben, diese zu lesen.²⁵ Gleichwohl habe die Meinung dominiert, die Charta regle bereits alle parkrelevanten Dinge wie z.B. das Produktelabel, was jedoch erst für die Phase nach der Annahme vorgesehen war. Dieses Missverständnis führte auch dazu, dass Befürchtungen geäußert wurden, dass nach der Annahme eine einschränkende Version der Charta gekommen wäre.²⁶

Die Ausarbeitung der Charta habe für das Parkteam viel Zeit in Anspruch genommen und sei mit grossen Anforderungen verbunden gewesen. Dies habe v.a. daran gelegen, dass es sich um ein Pionierprojekt handelte, bei dem alle Beteiligten Neuland betreten. Die Aushandlungsprozesse zwischen Parkteam, den Gemeinden, den Kantonen (GR, TI), den Arbeitsgruppen und dem BAFU hätten Zeit gekostet, die dann nicht für die Kommunikation vorhanden gewesen sei. Ausserdem sei die Zeit zwischen dem Auflegen der Charta und der Abstimmung zu kurz gewesen. Zudem habe dies den Eindruck erweckt, dass das Parkteam die Situation nicht im Griff habe.

Partizipation

Die Partizipation der Bevölkerung war ein Kernaspekt des Projektes. Sie erfolgte v.a. über Arbeitsgruppen, in denen sich Interessenvertreter_innen einbringen konnten. Es gibt wenige Befragte, die meinen, dass der Partizipationsprozess grundsätzlich falsch gelaufen sei. Vielmehr habe man zu Beginn des Projektes offen nach den Wünschen der Bevölkerung gefragt, was sich danach allerdings als problematisch herausgestellt habe, da aufgrund der PÄV viele Wünsche von vornherein nicht erfüllt werden konnten, was zu Unmut geführt haben soll. Der Zugang zu den Arbeitsgruppen wurde unterschiedlich beurteilt. Während die einen sagen, dass wer sich einbringen wollte, dies auch konnte, sagen andere, sie seien nie gefragt worden. Hier bestehen offensichtlich unterschiedliche Auffassungen darüber, was eine Bring- und was eine Holschuld war. Darüber hinaus gab es Gegner_innen, die gar nicht partizipieren wollten, da sie von Beginn weg gegen das Projekt waren. Sie seien in ihrer Meinung festgefahren und nicht bereit gewesen, über das Projekt zu diskutieren.²⁷ Die Heftigkeit dieser Ablehnung, habe das Parkteam überrascht.

Eine gewisse Rolle habe bereits zu Beginn des Projektes die von ProNatura in Aussicht gestellte Million für den ersten Nationalpark der neuen Generation gespielt, die von

25. Dies obwohl es eine Zusammenfassung gab.

26. Dies hätte jedoch den gesetzlichen Grundlagen widersprochen.

27. Damit war schon früh die Offenheit oder Unvoreingenommenheit eingeschränkt [22], die hätte mit Ideen zur Ausgestaltung des Projektes hätte gefüllt werden können.

vielen nicht als Ansporn, sondern als Kaufversuch verstanden wurde. Politisch sei dies ein Fehler gewesen sagen Expert_innen.

Diejenigen, die partizipiert haben, sagen dass es zeitaufwändig war, sich zu engagieren und dass der Prozess nicht zufriedenstellend abgeschlossen worden sei. Die Arbeitsgruppen seien nach Abschluss ihrer Aufgaben nicht mehr vom Parkteam informiert worden. Schliesslich sei auch missverstanden worden, dass die Charta bestehende Gesetze und Regulierungen nicht ersetzen würde. Es sei auch aufgefallen, dass sich kaum jüngere Personen an den Diskussionen beteiligt hätten, da es sie gar nicht interessiert habe oder sie vielfach ausserhalb gearbeitet hätten.

Geringe lokale Unterstützung und fehlende integrierende Köpfe

Die Zeit, die für die Einrichtung des Parkes zur Verfügung stand, bot dem Parkteam einerseits die Möglichkeit, Prozesse und Pilotprojekte zu begleiten, hatte aber auch den Nachteil, dass sich einige Gemeinden bzw. Gemeindevorstände, die sich zu Beginn auf den Prozess eingelassen haben, zu Gegnern wurden. Bei Wahlen wurde das Parkprojekt zum Wahlkampfthema, mit dem sich v.a. gegnerische Politiker_innen profilieren konnten. Insbesondere in der Surselva sei es im aufgeladenen politischen Klima z.B. für unterstützende Unternehmen schwierig, sich offen für das Projekt einzusetzen. Dass der Abt des Klosters Disentis dies tat wurde ihm angekreidet, da sich ein Abt nicht in die Politik einzumischen habe. Für das Parkteam war es in der Folge schwierig, mit dieser Situation umzugehen, da sie in kaum einem Gremium Probleme diskutieren konnte, ohne dass dies ausgeschlachtet worden wäre.

Dem Projekt fehlten zudem Führungspersonen, die charismatisch, authentisch und überzeugend für das Projekt eingestanden wären, auch wenn es viele Personen gab, die sich stark und mit Herzblut für den Park eingesetzt haben. Das Fehlen von Führungspersonen wurde in Graubünden stärker betont als im Tessin, was damit erklärt wird, dass dort die Nähe zum Parkzentrum grösser war. Während die Befürworter_innen keine eigentlichen Leaderfiguren hatten, konnten die Gegner_innen auf den Schriftsteller Leo Tuor zählen, der sich und seine Meinung in populistischer Manier zu inszenieren wusste.

Die Gemeinderät_innen haben das Projekt aus Sicht der Befürwortenden und des Parkteams zu wenig aktiv unterstützt. Jene wiederum hatten ein anderes Verständnis, sie sind der Meinung, dass dies nicht ihre Aufgabe gewesen sei, vielmehr hätten sie der Parkorganisation eine Bühne bieten wollen, um für ihr Anliegen zu werben.²⁸

Kommunikation(sfehler) und Öffentlichkeitsarbeit

Die öffentliche Debatte im Frühsommer 2016 wurde von den Interviewten unterschiedlich bewertet. Für einige der Befragten gilt der Bund als «Projektkiller». Er habe mit seiner kritischen Stellungnahme in der Vorprüfung der Charta und der Richtplanentwürfe, welche der Bund auf Bitte der Kantone durchgeführt hatte, viele Leute vor den Kopf gestossen.²⁹ Andere sehen das Problem eher beim Park-Management. Sie meinen, dass dieses mit der Stellungnahme nicht an die Öffentlichkeit hätte gehen dürfen und Unstimmigkeiten mit

28. Die PäV (Art. 25 und 26) sieht allerdings eine stärkere Rolle für die Gemeinden vor.

29. Das BAFU legt Wert auf die Feststellung, dass die teilweise bereits 2010 besprochenen und bis im Juni 2016 verbliebenen Mängel den Kantonen im Beisein der Parkträgerschaft zur Behebung nahegelegt wurden. Bund und Kantone haben diese Rückmeldung vertraulich behandelt.

dem Bund intern hätte klären sollen, da die Beurteilung der Gesetzeskonformität Aufgabe des Bundes sei. Ebenso wurde kritisiert, dass man die für das Parkdossier zuständige Bundesrätin Doris Leuthard dazu gedrängt habe, sich zum Parkprojekt zu äussern, was von einigen Befragten als Affront gegenüber der Bundesrätin verstanden wurde. Die Interviews zeigen, dass in dieser Phase der tripartite Dialog zwischen Parkmanagement, Kantonen und Bund schwierig war und eine gemeinsame Kommunikationsstrategie gefehlt hat.

Auch die öffentliche Stellungnahmen von WWF und ProNatura (und der Umgang des Park-Managements damit) wurden kritisiert. Darin hätten sie darauf hingewiesen, dass es gemäss PÄV Einschränkungen in der Umgebungszone geben würde und beanstandet, dass das Val Curciosa nicht im Perimeter sei. Dies habe der Gegnerschaft in die Hände gespielt. Die Stellungnahme der NGOs habe zudem sichtbar gemacht, dass es zwischen den Organisationen und dem Park Team keine eigentliche Zusammenarbeit gegeben habe.

Die Kantone haben sich politisch zurückgehalten, aber technische Unterstützung geleistet, was vom Parkteam begrüsst wurde. Dagegen äusserten sich kantonale Behördenvertreter dahingehend, dass sie zu wenig vom Park-Management informiert worden seien.

Sowohl auf der befürwortenden als auch auf der gegnerischen Seite gab es lokale politische und zivilgesellschaftliche Exponent_innen, die die Meinungen der Bevölkerung beeinflusst haben. Dem Park-Management wird vorgeworfen, sowohl mit den Meinungsmacher_innen pro als auch contra Park ungeschickt umgegangen zu sein. Die Pro-Leute seien zu wenig unterstützt worden und die Gegnerschaft habe man zu lange nicht ernst genommen und auf Falschinformationen zu langsam reagiert. Es wird dem Parkteam jedoch nicht vorgeworfen, dass es sich (zumindest in der Schlussphase) den Gegnern nicht gestellt habe. Vielmehr wird ihm attestiert, die Diskussionen ernst genommen zu haben, obwohl die Gesprächskultur teilweise unter der Gürtellinie gewesen sei.

Zeitplan und Abstimmung

Viele betonen, dass das Projekt zu lange dauerte, räumen aber auch ein, dass es ein Pionierprojekt war, bei dem Dinge nicht einfach nach einem Schema abgewickelt werden konnten. Überrascht zeigte man sich auch über den grossen administrativen Aufwand. Die PÄV habe zudem einen eigentlichen Bottom-up-Prozess verhindert³⁰, da die vorgegebenen Regeln als einengendes Korsett wahrgenommen wurden.

Ursprünglich war geplant, die Bevölkerung noch vor der Errichtungsphase – nach der Fertigstellung der Machbarkeitsstudie – abstimmen zu lassen. Dies sei aber vom Parkteam angefochten worden mit der Begründung, dass der Kanton Tessin dies im Falle des Parco Locarnese auch nicht verlange. In der Folge entschied der Kanton Graubünden, auch im Adula-Gebiet keine Abstimmung durchzuführen. Einige der Interviewten kritisieren diesen Entscheid, da eine solche Abstimmung es möglich gemacht hätte, die Bevölkerung schon von Beginn weg an Bord zu holen. Doch die Angst vor einem frühzeitigen Scheitern habe dies verhindert.

30. Dieser ist jedoch in der Verordnung explizit vorgesehen.

Die Abstimmung zur Charta, an der es um Sein und Nicht-Sein des Parc Adula ging, wurde zwei Mal verschoben. Darüber, ob die Verschiebungen zur Ablehnung beigetragen habe, gibt es unterschiedliche Meinungen. Die einen meinen, dass sie keinen Einfluss gehabt hätten, weil man nur einige Details habe abklären müssen. Andere sind der Meinung, sie hätten der Gegnerschaft in die Hände gespielt, da die Zweifel und Unsicherheiten in der Bevölkerung gewachsen seien.

Die Abstimmung selbst wurde nicht in allen Gemeinden auf die gleiche Weise und nicht gleichzeitig durchgeführt. In einigen Gemeinden wurde an Gemeindeversammlungen per Handerheben und vor dem Abstimmungssonntag abgestimmt, andere liessen schriftlich an der Urne abstimmen. Die Gegnerschaft kritisiert zudem, dass in den Abstimmungsunterlagen lediglich die Argumente für den Park zusammengefasst worden seien und nicht wie üblich Pro und Contra. Es gibt Stimmen, die in diesen Unterschieden einen wichtigen Grund für das Scheitern des Projektes sehen, andere meinen, dass sich nicht viel am Ergebnis geändert hätte, wäre ein anderes Vorgehen gewählt worden.

Das Resultat habe das Parkteam zwar enttäuscht, aber nicht sehr überrascht. Mit 49% Zustimmung im ganzen Gebiet haben viele nicht mehr gerechnet. Am meisten überrascht habe das negative Ergebnis im Val Medel, wo der Park mit nur 4 Nein-Stimmen mehr abgelehnt wurde, wo sich jedoch der Gemeindepräsident aktiv für den Park eingesetzt habe.

3.4 Die Beteiligten und ihre Rollen

3.4.1 Trägerschaft, Team und Management

Trägerschaft und Verein Pro Parc Adula

Die Tatsache, dass es unter den Mitgliedern der Trägerschaft Gegner_innen hatte, habe die Diskussionen sehr erschwert. Das Parkteam konnte nicht offen über Probleme sprechen, da befürchtet werden musste, dass dies von der Gegnerschaft ausgenutzt würde. Mitglieder der Versammlung kritisierten, dass sich in den Sitzungen – die zudem aufgrund von Simultanübersetzungen sehr schwerfällig gewesen seien – keine euphorisierende Stimmung ergab, die man wieder in die Gemeinden tragen konnte.

An der Zusammensetzung des Leitungsausschusses wird kritisiert, dass nicht alle Kernzonengemeinden darin vertreten waren. Doch wird dagegen gehalten, dass sich nicht alle Vertreter_innen der Versammlung im gleichen Masse engagiert (und dies aus Zeitgründen auch nicht gekonnt) hätten und deswegen nicht im Leitungsausschuss vertreten waren. Der Austausch zwischen dem Ausschuss und den Gemeinden habe darüber hinaus nicht optimal funktioniert.

Fabrizio Keller, der Präsident der Trägerschaft gilt als prägende Person des Projektes, die viel Zeit und Energie investiert habe. Sein Engagement wird von den meisten Befragten geschätzt. Kritische Stimmen gegen ihn seien aus der Surselva und dem Bleniotal gekommen, da er dort eine politisch umstrittene Person sei. Dies wird jedoch nicht weiter ausgeführt und nur damit begründet, dass man generell etwas gegen Juristen und gegen die von der Trägerschaft geprägte juristische Sprache habe.

Neben der Trägerschaft wurde der Verein Pro Parc Adula, der die BefürworterInnen zusammenbringen wollte, gebildet. Dieser sei von Mitarbeiter_innen des Parkteams initiiert worden, da das Management es versäumt habe, die Befürworter_innen besser einzubinden. Der Verein habe sich v.a. in der Abstimmungsphase sehr stark eingesetzt und viel Überzeugungsarbeit an der Basis geleistet, was von vielen grundsätzlich als positiv gese-

hen wird. Kritisiert wird, dass Verein und Parkmanagement nicht mit den gleichen Argumenten für das Projekt warben, es habe keine Abstimmung diesbezüglich gegeben. Das Engagement von Sep Cathomas, dem Präsidenten des Vereins wird nur in der Surselva kritisiert. Ihm wird seitens der Gegnerschaft vorgeworfen, sich als «Auswärtiger» (d.h. als nicht in der Region wohnender Alt-Nationalrat) eingemischt zu haben.

Parkteam

Das Parkteam wurde von der Bevölkerung mit dem Projekt identifiziert. Ebenso identifizierte sich das Team mit dem Projekt sehr stark, was für einige jedoch zu wenig sichtbar gewesen sei, z.B. über ein Corporate Design (T-Shirts etc.). Die Zusammensetzung des Teams mit v.a. jüngeren Leuten, die nicht alle aus der Region stammten wird von der Gegnerschaft mit fehlender Nähe assoziiert und kritisiert. Das Fachwissen der Mitglieder wird als mangelhaft eingestuft (fehlende Arbeitserfahrung generell und im Besonderen mit Naturschutzprojekten und Kampagnenarbeit). Die Teammitglieder wurden als studierte Fachexpert_innen gesehen, denen sich grosse Teile der Bevölkerung als unterlegen vorgekommen sei. Diese Distanz zu überbrücken (und überdies eine Vermittlerrolle zum als noch ferner wahrgenommenen BAFU und den kantonalen Ämtern herzustellen) sei für das Team sehr anspruchsvoll gewesen. Dazu kommt die kulturelle Vielfalt, die auch als kulturelle Distanz bezeichnet wird. Die sprachliche Vielfalt führte zu zeit- und kostenintensiver Übersetzungsarbeit, welche Ressourcen band, die anderweitig gefehlt hätten. Auf der deutschsprachigen Seite wurden Übersetzungsfehler bzw. die Fehlerhaftigkeit einiger Dokumente moniert.

Die Komplexität des Projektes sei unterschätzt worden bzw. sei das Potenzial nicht vorhanden gewesen, damit umzugehen. Die Arbeit des Teams wurde deswegen als ziellos wahrgenommen. Die Grösse der Region, die limitierten personellen Ressourcen (die meisten war in Teilzeit angestellt) und die Strategie, fünf Regionalbüros einzurichten, führten dazu, dass Sitzungen des Parkteams aufwändig wurden, da lange Wege in Kauf genommen werden mussten.

Das Parkteam betonte die hohen Anforderungen, die seitens des BAFU an es gestellt wurden. So hätten sie insbesondere für die Charta immer detailliertere Informationen liefern müssen und wären insbesondere in der Schlussphase vor der Abstimmung stark unter Stress gestanden. Es wird ihm aber auch zugestanden, trotz dieser Belastungen eine gute Abstimmungskampagne geführt zu haben.

Die Arbeit der Parkdirektoren Stefano Quarenghi und Martin Hilfiker wird kritisiert. Ihnen wird vorgeworfen, sie hätten das Projekt lediglich verwaltet und seien zu wenig auf die Bevölkerung zugegangen. Bei der Einsetzung des zweiten Direktors wurde kritisiert, dass es keine öffentliche Ausschreibung gegeben habe, was ihm keinen guten Start ermöglichte und seine Legitimation beschränkte. Dass die Ressourcen knapp waren für die Arbeit des Parkteams, wird von vielen gesehen, es wird jedoch die Allokation der Mittel kritisiert, so seien das «Hochglanz-»Magazin und v.a. die vielfach notwendigen Übersetzungen teuer gewesen.

Auf Managementfehler seitens der Direktion gehen nur die deutschsprachigen Befragten ein. Als Hauptkritikpunkte werden eine inkonsistente Einbindung externer Berater, das eher reaktive Vorgehen und ungeschickte Handhabung bei Problemen, die von aussen an das Park-Management getragen wurden, genannt. Als Beispiele werden die

Antwort auf die Einwände von ProNatura und das Vorgehen bei einer (nicht den Park direkt betreffenden) Einsprache gegen ein Wasserkraftwerk in Vals genannt.

Kritisiert wird in diesem Zusammenhang auch der Leitungsausschuss, welcher die Direktion und das Management zu wenig kontrolliert habe. Vertreter_innen des Parkteams bemängeln, dass sie die Meinung des Parkmanagements zu bestimmten Themen oft erst aus der Zeitung erfahren hätten. Dies habe dazu geführt, dass sie ohne Vorbereitung auf Anfragen reagieren mussten. Ausserdem seien regionale Anpassungen an die Kommunikation vor Ort von der Direktion nicht unterstützt worden. Auf der anderen Seite habe die Direktion auch das Problem gehabt, ein dezentral lokalisiertes Team mit beschränkten Mitteln zu führen, dabei sei man auf die Solidarität des Teams angewiesen gewesen, die nicht immer vorhanden gewesen sei.

Die Lokalisierung der Geschäftsstelle in Roveredo wurde generell als positiv bewertet, auch wenn es sich als schwierig erwiesen hat, einen geeigneten Ort zu finden. Da die Geschäftsstelle ausserhalb des Parkperimeters lag, wurde keine Gemeinde begünstigt. Ausserdem lag sie verkehrsgünstig. Aus den Regionen Blenio und Surselva mit ihren grossen Kernzonenanteilen kam jedoch Kritik, sie hätten die Geschäftsstelle lieber auf ihrem Gemeindegebiet gesehen.

3.4.2 Rolle der Behörden

Bundesbehörden

Verschiedene Behörden und Organisationen mussten zusammenarbeiten, allen voran das BAFU und die beiden Kantone Graubünden und Tessin (zur Rollenverteilung siehe S. 9). Wohl am schwierigsten, aber auch am umstrittensten wird die Rolle des BAFU gesehen (siehe auch S. 43). Hier kristallisieren sich – zumindest in der Wahrnehmung verschiedener Befragter des Parks und ausserhalb – zwei Hauptaspekte heraus, die für Probleme gesorgt haben: die als unklar wahrgenommene Rollenverteilung³¹ und die (fehlende) Kommunikation zwischen Bund, beteiligten Kantonen und dem Parkmanagement.

Kantone³²

Die Kantone werden als separat agierende Institutionen gesehen (die keine gemeinsamen Auftritte hatten), die von sich behauptet hätten, sich nicht einmischen zu wollen, aber gleichzeitig für das Parkteam unterstützend gewirkt hätten. Der Kanton Graubünden hat in der Anfangsphase Videobotschaften veröffentlicht, in welchem Regierungsräte das Parkprojekt unterstützten. Darin habe man versucht, so gut wie möglich zwischen Nicht-einmischung und Unterstützung des Parks abzuwägen. Dies wurde von der Gegnerschaft als unglaublich bezeichnet.

Von verschiedenen Seiten wird bestätigt, dass Amt für Natur und Umwelt (ANU, GR) habe das Team so weit wie möglich unterstützt. Es wird jedoch auch gesagt, dass das Parkteam das ANU aktiv ausgeschlossen habe. Wenige meinen, dass das Amt für Jagd

31. Diese ist im Handbuch für die Errichtung von Pärken von nationaler Bedeutung geregelt [7].

32. Gemäss gesetzlichen Grundlagen sind die Kantone Vertragspartner für die Finanzhilfen aufgrund der Programmvereinbarungen im Umweltbereich und damit verantwortlich für die Leistungserbringung. Bezüglich Gesuch um Verleihung des Parklabels sind die Kantone dafür verantwortlich, beim BAFU ein bewilligungsfähiges Gesuch einzureichen [7].

und Fischerei prinzipiell gegen den Park gewesen sei und es habe sich nicht dazu äussern dürfen wie ein Gegner sagt.

Im Kanton Tessin habe es einen Interessenkonflikt gegeben, da der Amtsleiter mit dem Parteibuch der LEGA sich nicht für den Parc einsetzen habe können, da seine Parteikollegin, die Gemeindepräsidentin von Blenio sich stark gegen den Park eingesetzt hat.

Gemeinden³³

Die Einstellungen der Gemeindepräsident_innen und des Gemeinderats zum Projekt waren sehr unterschiedlich. Es hat solche gegeben, die sich aktiv dafür einsetzten, andere sind vehement dagegen gewesen oder haben sich nicht engagiert. Von fast allen Seiten wird darauf hingewiesen, dass die Gemeindepräsident_innen sich (zu) wenig für den Park eingesetzt hätten und damit ihrer Rolle nicht gerecht worden seien. In einigen Gemeinden seien diese Institutionen von Anfang an gegen den Park gewesen und hätten – auch gemäss eigener Aussagen – nur aus Solidarität mit den Nachbargemeinden mitgemacht.

Während der Errichtungsphase fanden einige Gemeindefusionen statt. Von anfänglich 21 Gemeinden reduzierte sich die Zahl auf 17, die abgestimmt haben. Die frühere Gemeinde Vrin hat sich das Recht erkämpft, dass nur die Bevölkerung dieser (ehemaligen) Gemeinde über den Park abstimmen durfte und nicht die der neuen Gemeinde Lumnezia. Die Einschätzungen zum Einfluss dieser Fusionen auf das Abstimmungsergebnis gehen auseinander. Die Mehrheit verneint einen negativen Einfluss, andere meinen, dass eine Gemeindefusion immer auch mit einem Identitätsverlust einhergehe und der Parc Adula einen weiteren gebracht hätte, den man so nicht gewollt habe.

Aufgrund der langen Errichtungsphase gab es in jeder Gemeinde zwei Wahlperioden. Dies bedeutete, dass neu gewählte Gemeinderäte und v.a. -präsident_innen immer wieder von Neuem mit der Idee des Parks vertraut gemacht werden mussten. Es wurde auch mit dem Park (bzw. mit Argumenten gegen ihn) Wahlkampf betrieben, was sich exemplarisch an der Gemeinde Blenio zeigt.

3.4.3 Rolle der externen Beratung und anderer Organisationen

Externe Beratung

Die befragten externen Berater_innen betonen, dass sie sehr motiviert am Projekt mitgearbeitet haben und dies teilweise auch unbezahlt gemacht hätten. Sie sagen aber auch, dass die Zusammenarbeit mit dem Park Management schwierig, da schlecht koordiniert gewesen sei. Die Einsätze seien z.T. sehr kurzfristig erfolgt und zu wenig in die langfristige Strategie eingeplant worden. In der Schlussphase sei dies problematischer gewesen als zu Beginn des Projektes, wo die Aufgaben klarer formuliert worden seien. Symptomatisch für die schlechte Zusammenarbeit sei die Tatsache gewesen, dass es nie einen offiziellen Abschluss des Projektes nach der Abstimmung gegeben habe.

33. Gemäss gesetzlichen Grundlagen sind die Gemeinden massgeblich (mit Stimmenmehrheit) in der Parkträgerschaft vertreten. In dieser Funktion verantworten sie die Mitwirkung der Bevölkerung und der interessierten Unternehmen und Organisationen der Region. Die Gemeinden verantworten massgeblich die Inhalte der Charta [7].

Naturschutzorganisationen

Die Naturschutzorganisationen – v.a. WWF und ProNatura (siehe auch S. 42-45) – haben sich zurückgehalten und seien auch vom Park Management ausgeschlossen worden. Sie seien am Anfang angefragt worden, ob sie in Arbeitsgruppen mitarbeiten wollten, was sie mit dem Argument abgelehnt hätten, dass das Projekt aus der Bevölkerung kommen solle. Danach habe es keinen Austausch – auch keinen informellen – mehr gegeben, was von den Organisationen, aber auch vom Parkteam bedauert wird. Die Gegnerschaft hingegen habe sich eine noch stärkere Abgrenzung von den Naturschutzorganisationen gewünscht.

Schweizerischer Alpenclub, Jäger und Strahler

Von Externen wird die als starke Stimme gegen das Parkvorhaben dargestellte Einstellung des Schweizerischen Alpenclubs kritisch und egoistisch gesehen. Er habe sich gegen Einschränkungen gewehrt, die durch das Wegegebot entstanden wären, dies obwohl die SAC-Sektionen der betroffenen Regionen in den Arbeitsgruppen Einsitz hatte und an der Ausarbeitung der Details beteiligt war. Gemäss externen Expert_innen wären die Einschränkungen gering gewesen und hätten nur wenige Personen betroffen. Daher war man sehr überrascht über die negative Haltung, die einigen Einfluss auf die Einstellung der Bevölkerung gehabt habe.³⁴

Die Strahler_innen haben sich gemäss den Befragten stark in den Arbeitsgruppen eingebracht und hätten die Möglichkeit erhalten, auch nach Einrichtung des Parkes Mineralien suchen zu können. Über die Rolle der Jäger_innen sind die Meinungen geteilt. Die einen meinen, dass diese gegen das Parkprojekt gewesen seien, weil sie Einschränkungen ihrer Jagdmöglichkeiten befürchteten, andere sagen, dass es nicht primär die Jagd gewesen sei, welche die diese Gruppe zu Gegner_innen werden liessen, sondern deren generelle persönliche Einstellung. Viele sagen, dass die Jagd im zukünftigen Park keine grösseren Einschränkungen erfahren hätte, da es bei einem grossen Teil der Kernzone ohnehin um Jagdbanngebiete handelte.

Tourismusorganisationen

Die verschiedenen Tourismusorganisationen haben sich unterschiedlich in das Parkprojekt eingebracht. Es gab solche, die mit dem Parkteam zusammengearbeitet haben und andere, die dies weniger taten. Es gibt im Gebiet mehrere Tourismusorganisationen, denen gemein sei, über wenig Ressourcen zu verfügen und die sich so gar nicht einbringen konnten. Erst nach dem Zustandekommen des Parks hätten diese Organisationen bei der Vermarktung eine grössere Rolle spielen können.

Medien

Die Medien haben ausführlich über das Parkprojekt berichtet. Ihr Interesse an Kontroversen und Skandalen habe jedoch die Berichterstattung zum Parc Adula geprägt.

Vom Parkteam aus habe es keine eigentliche Medienarbeit gegeben und man habe eher auf Artikel reagiert als den Medien aktiv Geschichten vermittelt. Dies hätte jedoch Ressourcen vorausgesetzt, die zu wenig vorhanden gewesen seien. In den verschiedenen

34. Man sollte jedoch die Reaktion des SAC nicht isoliert betrachten und sie im Kontext von früheren Einschränkungen (z.B. durch neue Jagdbann- und Wildruhezonen) sehen.

Sprachregionen sei unterschiedlich berichtet worden. So haben die Tessiner Medien eher positiv über den Park berichtet, die romanischen eher negativ und die deutschsprachigen hätten sich insbesondere in der Abstimmungsphase bemüht ein ausgeglichenes Bild zu vermitteln.

3.5 Zwischenfazit

Das bisher Gesagte verdeutlicht, dass die Ausgangslage für das Parkprojekt trotz Bottom-up-Prozess nicht einfach war und viel Überzeugungsarbeit geleistet werden musste. Gleichzeitig handelte es sich um ein Pilotprojekt, bei dem nicht einfach etablierte Verfahrensschritte angewandt werden konnten. Dies führte auf verschiedenen Seiten zu Unsicherheiten was Abläufe, Kompetenzen und Informationsflüsse anbelangt. Daraus entwickelte sich folgende institutionelle «Gemengelage»:

- Ein junges, unerfahrenes und akademisch ausgebildetes Parkteam, das dezentral auf verschiedene Standorte verteilt war, musste mit limitierten Ressourcen und in Teilzeitpensen vor Ort Überzeugungsarbeit leisten. Aufgrund der fehlenden Kommunikationsstrategie, konnte es nicht mit einer Stimme sprechen und fühlte sich gleichzeitig gefangen in einer schwierigen Lage zwischen den nationalen gesetzlichen Vorgaben (top-down) und der Bevölkerung (bottom-up), die nicht alle Team-Mitglieder in gleichem Masse akzeptierte und einigen die notwendigen Kompetenzen absprach [18]. Dem Team gelang es nicht, die Bevölkerung vom Parkprojekt zu überzeugen und von einigen wird ihm die «Schuld» am Scheitern gegeben. Dies verwundert nicht, da das Team in der Öffentlichkeit am sichtbarsten war und gleichsam als «der Park» wahrgenommen wurde.
- Beide Parkdirektoren konnten sich nicht zu charismatischen Botschaftern des Parks entwickeln. Mit ihrem natur- bzw. wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund widerspiegelten sie den Wechsel des Fokus, der von der Betonung des Naturschutzes zur Regionalentwicklung schwenkte. Sie vermochten es darüber hinaus nicht, das Team zusammenzuschweissen, und überliessen oftmals in der Kommunikation zu lange das Feld der Gegnerschaft. Auch sei die Direktion während der Abstimmungskampagne blass geblieben und habe nach verlorener Abstimmung keinen nach ausen hin sichtbaren Schlussstrich gezogen.
- Die Trägerschaft setzte sich u.a. aus Gemeindevertreter_innen zusammen, die nicht alle hinter dem Projekt standen. Damit bildete sie zwar das Meinungsspektrum in der Parkregion ab, konnte aber das Parkteam nur bedingt unterstützen. Ausserdem waren dadurch die Sitzungen keine Orte, wo das Team offen über Probleme oder Vorgehensweisen diskutieren konnte, ohne befürchten zu müssen, dass die Gegnerschaft davon erfährt. Wichtige strategische und richtungsweisende Entscheidungen konnten nicht getroffen werden, aufgrund der Unmöglichkeit einen breiten Konsens in dem Gremium zu finden. Darüberhinaus wurde die Einsitznahme im Leitungsausschuss von Gemeindevertreter_innen (die nicht im Ausschuss waren) als zu wenig transparent angesehen, was zu Unmut führte.
- Das BAFU wurde v.a. gegen Ende des Projektes vom Parkteam (aber auch von weiten Teilen der Bevölkerung) als bestimmende Kontrollinstanz wahrgenommen und nicht (mehr) als Partner, der am gleichen Strick zieht. Erschwerend kam hinzu, dass es gemäss Parkteam beim BAFU keine eigentliche Ansprechperson gegeben habe. Dem wird seitens des BAFU widersprochen, es sei immer eine Ansprechperson vor-

handen gewesen. Für die mit dem Projekt betrauten BAFU-Mitglieder seinerseits sei es mitunter schwierig gewesen, Informationen vom Team zu erhalten und mit ihnen einen Austausch zu pflegen. Dies zeigt, dass die Kommunikation zwischen verschiedenen Institutionen nicht befriedigend funktionierte.

- Die Kantone wurden im Grossen und Ganzen als zurückhaltend gesehen, was die meisten (aber nicht alle) grundsätzlich gut fanden. Die Videobotschaften mit Regierungsräten des Kantons Graubünden wurden von einigen als unglaubwürdig betrachtet. Die flankierende Massnahme, dass die Bevölkerung zehn Jahre nach Annahme des Parks wieder hätte abstimmen können, wurde nicht als gültige Option erachtet. Darüber hinaus habe man den Behörden nicht geglaubt, dass man tatsächlich nach zehn Jahren nochmals abstimmen könne.³⁵
- Die Naturschutzorganisationen hielten sich zurück, wurden aber auch nicht in das Projekt eingebunden, weder formell noch informell. Da Naturschutzargumente eher von der Gegnerschaft verwendet wurden, wurden ProNatura und WWF mit ihren Äusserungen noch negativer wahrgenommen als dies ohnehin schon der Fall war.
- Die Medien haben v.a. Kontroversen hervorgehoben und sich die Geschichten herausgepickt, die für sie interessant waren. Eine eigentliche Medienarbeit seitens des Park-Teams habe gefehlt. Dennoch wird die Medienberichterstattung nicht als ausschlaggebend für das Abstimmungsergebnis gesehen.
- Die Gegnerschaft hat sich nicht formell organisiert, hat jedoch konzentriert agiert und v.a. auch Emotionen angesprochen und Ängste geschürt, was letztlich erfolgreicher war als die mehr faktenbasierte Argumentation der Befürworter_innen. Es gibt auch Gegner_innen, die offen zugaben, «fake news» verbreitet zu haben, da diese zum politischen Spiel gehöre und es am Park Team gewesen wäre, diese zu entkräften, was aber nicht oder zu wenig erfolgt sei.
- Die Abstimmungen wurden nicht zur gleichen Zeit und auf die gleiche Weise in den Gemeinden durchgeführt. Die Resultate aus den Gemeinden, die an Versammlungen am 14.11.2016 abgestimmt haben, sickerten durch und haben die am 16.11. an der Urne durchgeführten potenziell beeinflusst. Es wird allerdings bezweifelt, dass das Resultat anders gewesen wäre, wenn alle Gemeinden schriftlich an der Urne abgestimmt hätten.

Schaut man sich diese Konstellationen an, so kann nachvollzogen werden, dass es nicht gelang, die Mehrheit der Bevölkerung hinter das Projekt zu scharen. Dies muss jedoch etwas relativiert werden vor dem Hintergrund, dass die Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen über die ganze Region gesehen nurmehr 115 Stimmen betrug. Eine bessere Kommunikation zwischen den beteiligten Institutionen, die sich für den Park eingesetzt haben sowie eine gemeinsam getragene Kommunikationsstrategie hätten zumindest einige Unsicherheiten ausräumen und ein stärkeres Auftreten des Parkteams ermöglichen können. Ob damit eine Mehrheit der Bevölkerung überzeugt worden wäre, bleibt dahingestellt.

35. Gemäss NHG Art. 23j Abs. 3 wird das Parklabel befristet verliehen [11]. Voraussetzung für eine Labelerneuerung ist ein positiv geprüftes Labelgesuch mit einer demokratisch legitimierten Charta.

4 Synthese

Sowohl die Nachbefragung der Bevölkerung mittels eines quantitativen Fragebogens als auch die qualitativen Interviews mit Interessensvertreter_innen haben gezeigt, dass die Ablehnung des Parc Adula-Projektes nicht auf einen einzigen (oder auch nur wenige) Faktoren zurückgeführt werden kann. Es ergibt sich ein komplexeres Bild, bei dem verschiedene Aspekte zusammentreffen und sich teilweise verstärken. Da sich im Ganzen gesehen Gegner- und Befürworterstimmen fast die Waage hielten, ist es zwar denkbar, dass es für die Annahme des Parkprojektes nicht viel gebraucht hätte.

Möglicherweise hätten wenige Faktoren den Umschwung herbeiführen können. In 9 Gemeinden, darunter solche mit (kleinen) Anteilen an der Kernzone, wurde das Projekt an der Urne angenommen. In diesen Gemeinden ist es gelungen, eine Mehrheit der Abstimmenden vom Projekt zu überzeugen. Die Gemeindepräsident_innen standen hier hinter dem Projekt bzw. haben sich zumindest nicht dagegen ausgesprochen. In diesen Gemeinden wurde dem Parkteam mehr Vertrauen geschenkt. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte die grössere Nähe (der meisten) dieser Gemeinden zur Parkverwaltung in Roveredo sein. Ausserdem geht es diesen Gemeinden nach der Wahrnehmung der Befragten tendenziell wirtschaftlich weniger gut.

Im Folgenden fassen wir die wichtigsten Gründe für die Ablehnung des Parc Adula zusammen, wie sich diese aus unserer Studie ergeben haben.

4.1 Naturschutz und Regionalentwicklung

Die Schweizer Pärke von nationaler Bedeutung haben den Auftrag, die Bewahrung ihrer hohen Natur- und Landschaftswerte mit den Möglichkeiten, die Region als Lebens- und Wirtschaftsraum der ansässigen Bevölkerung zu verknüpfen und weiter zu entwickeln. Dieser Auftrag ist eine grosse Herausforderung. Dies gilt sowohl für neue Nationalpärke als auch für Naturerlebnispärke und Regionale Naturpärke. Auch wenn der Gesetzgeber gerade in letzteren die Regionalentwicklung dem Natur- und Landschaftsschutz gleich stellt, schafft die Bezeichnung «Park» einen Bezug zu negativ konnotierten Schutzvorstellungen. Bei Nationalparkprojekten, die mit der Kernzone eine besondere Schutzfunktion aufweisen, tritt dieses Spannungsfeld in besonderem Masse zutage.

In der Projektlaufzeit des Parc Adula wurde dieses Spannungsfeld zwischen Schützen und Nutzen mit mehreren Veränderungen gut sichtbar:

- Der Wechsel in der Direktion von einer naturwissenschaftlich ausgebildeten und orientierten Person zu einem Direktor mit Hintergrund Regionalentwicklung.
- Die von der Parkträgerschaft zunehmend betonten wirtschaftlichen Möglichkeiten in der Umgebungszone, was für die ökologisch orientierten Kreise eine Abkehr von der Nationalpark-Idee bedeutete.
- Die immer stärkere Ablösung von natur- und kulturwissenschaftlichen Inhalten (wie die Besonderheiten der Biodiversität auf den grossen Höhengradienten und der kulturellen Diversität) durch einen Diskurs über den wirtschaftlichen Nutzen des Parks.

Diese Verschiebungen von einer eher schutzorientierten zu einer ökonomisch orientierten Debatte könnte ein Grund für die aufkommenden Zweifel am Parkprojekt gewesen sein. In diesen Kontext passt auch das Thema der Grossraubtiere. Die Diskussion über Wolf, Luchs und Bär war zwar kein bestimmender Faktor für den Abstimmungsentscheid. Dennoch vermochte es das Parkprojekt nicht, diesbezüglich bestehende Ängste abzubauen.

Es hat sich gezeigt, dass die Abstimmenden das Naturschutzargument mit der Einschränkung von Freiheit und Kompetenzen verbanden, wodurch dieses negativ bedeutsam wurde. Geplante Regulierungen für den Schutz der Natur und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung stuften die Gegner_innen als problematisch ein. Handkehrum hegten Befürworter_innen mit ihrer Zustimmung zum Park nicht nur Hoffnungen für die Erhaltung von Natur und Landschaft, sondern auch für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Hier argumentierten also auch die Befürworter_innen sowohl ökonomisch als auch ökologisch in positivem Sinne (vgl. Abbildung 12, S. 28). Die Gegner_innen glaubten demgegenüber weniger stark an den ökonomischen Nutzen des Parks. Das mag auch daran gelegen haben, dass es vielen Gemeinden (nicht zuletzt aufgrund von Geldzuflüssen von Bund und Kantonen) wirtschaftlich nicht schlecht geht und man mit der gegenwärtigen Situation gut leben kann.

Seitens der Landwirtschaft kamen – v.a. im Norden – beide Argumente negativ zusammen. Viele Bauern und Bäuerinnen äusserten die Befürchtung, dass die Kantone den zusätzlichen Zufluss von Bundesgeldern negativ kompensieren könnten (was nicht geplant war). Und ganz grundsätzlich hielt man die gegenwärtige Schweizer Berglandwirtschaftspolitik für gut und wollte sich nicht auf Experimente mit ungewissem Ausgang einlassen. Dazu kommt, dass die Landwirtschaft gemäss eigenem Verständnis ausreichend zum Schutz und zur Erhaltung von Natur und Landschaft beiträgt. Vor diesem Hintergrund nehmen die Bauern und Bäuerinnen das Parkprojekt eher als Belehrung und Geringschätzung der eigenen Arbeit denn als Unterstützung und Anerkennung wahr. Das mag ein Grund dafür gewesen sein, weshalb sich manche Landwirt_innen gegen den Park aussprachen.

4.2 Unterland und Berggebiet

Obwohl die Pärke als Bottom-up-Projekte konzipiert sind, betrachteten viele das Parc Adula-Projekt als von aussen oktroyiert und mit dem schweizerischen Föderalismus unvereinbar. Man sah den Naturschutz als Anliegen der «Unterländer» an, die ihre Ferien in einer intakten Landschaft in den Bergen verbringen wollen. Von den involvierten Akteuren ausserhalb der betroffenen Regionen stand vor allem das Bundesamt für Umwelt BAFU in der Kritik. Von einer Reihe von regionalen Akteuren wurde das BAFU einerseits als dominant und bestimmend – in seiner Rolle als Hüter der nationalen gesetzlichen Vorgaben und Anforderungen an einen Nationalpark –, dann aber auch wieder als unverbindlich agierend wahrgenommen. Die beiden beteiligten Kantone standen demgegenüber aus Sicht der Befragten eher im Hintergrund und waren zu wenig aktiv.

Die meisten Regionen des Park Adula-Perimeters sind auf den Tourismus als Einkommensquelle angewiesen. Da überrascht es zunächst, dass die Gegner_innen ein Anwachsen der Touristenzahlen befürchteten. Der prominente surselvische Autor und Park-Gegner Leo Tuor prägte gar das Bild einer von Tourist_innen überfluteten Greinaebene, ein BLN-Gebiet, das man seinerzeit vor der Überflutung mit einem Stausee bewahrt habe. Park-Gegner_innen argumentieren im Weiteren, dass man nicht mehr Tourist_innen brauche, sondern zusätzliche Einwohner_innen, die die Dörfer bevölkern und die Schulen sichern. Konkrete Vorschläge, wie dies zu bewerkstelligen sei, wurden allerdings keine gemacht. Aussenstehende wiesen deshalb darauf hin, dass von den Gegner_innen die grosse Abhängigkeit der Region vom Tourismus verkannt wurde, aber auch dass mit dem Park kein Massentourismus angestrebt worden wäre.

Die Gegenüberstellung der wichtigsten Argumente der Befürwort_innen und Gegner_innen zeigt die Bedeutung von Regionalentwicklung einerseits, Natur- und Landschaftsschutz und befürchteter Freiheitsbegrenzung anderseits. Diese Schlüsselbegriffe verdeutlichen das schwierige Verhältnis zwischen innen und aussen, bzw. zwischen einem Teil der Bevölkerung des durch das Parkprojekt betroffenen Berggebietes und dem sog. «Unterland», was auch immer darunter genau verstanden wird. Der Verweis der Gegner_innen auf zu erwartende strengere Schutzmassnahmen und einschränkende Regelungen steht für die Vorstellung einer übergeordneten und der Bergbevölkerung fremden Autorität, welche ihr die Definitionsmacht über die eigenen Gebiete nehmen wolle³⁶.

Der Parkträgerschaft gelang es nicht, dem befürchteten Autonomieverlust durch mehr Schutz und die Entfremdungsangst durch wachsenden Tourismus und mehr Natur- und Landschaftsschutz mit Bemühungen zur Entwicklung einer neuen regionalen Solidarität und Identität zu kompensieren. Das von den Gegner_innen konstruierte Negativverhältnis zwischen «Unterland» und Berggebiet verunmöglichte zunehmend eine weiterführende Debatte über die Chancen eines neuen Nationalparks für die Region.

4.3 Identifikation mit einer neuen Region

Mit dem Begriff der Region verbinden in der Schweiz die meisten Menschen etwas. Mit seinem Perimeter ist ein neuer Park mit der Regionsfrage konfrontiert. Über mehrere administrative, geographische und sprachliche Regionen hinweg verteilt, stand der Parc Adula von Anfang an vor einer besonderen Herausforderung. Zunächst 21, dann aufgrund von Gemeindefusionen noch 17 Gemeinden in zwei Kantonen, mit drei Landessprachen in zahlreichen Talschaften mussten der Bevölkerung als neue Einheit vermittelt werden. Ein solcher Schritt vom Vertrauten zum Neuen erweist sich in einem derart komplexen Perimeter als wesentlich grössere Herausforderung als in Pärken, welche sich auf bestehende (administrative) Regionen abstützen können.

Dem Parc-Adula-Projekt ist es nicht gelungen, in seinem Perimeter eine neue Identität bzw. ein Wir-Gefühl herzustellen. Man kann dies Kommunikationsdefiziten des Parkmanagements zuschreiben. Doch allein die mangelnde Kommunikation für das Scheitern des Parks verantwortlich zu machen, würde zu kurz greifen. Vielmehr hat hier der Bottom-up-Prozess nicht gegriffen, der Funke der Begeisterung für den Park ist nicht auf die Bevölkerung übergesprungen. Das Projekt wurde von (zu) vielen als nicht aus den beteiligten Regionen stammende, von aussen eingebrachte Idee – und damit als Einschränkung der Freiheit und Kompetenzverlust – gesehen (vgl. Abbildung 13, S. 29). Indem nur eine Minderheit den Park als eigenes Projekt betrachtete, fehlte die «Ownership». Ein im Parc Adula im Vergleich zu anderen Parkprojekten auffälliges Merkmal war das Fehlen von in der Bevölkerung allgemein akzeptierten Identifikationsfiguren (oder einer Gruppe solcher Personen). Eine Reihe von bekannten Persönlichkeiten aus den beteiligten Regionen setzte sich zwar stark für den Park ein. Doch angesichts der Heterogenität des Gebietes konnte es wohl keine einzelne Identifikationsfigur geben, welche die ganze Region hätte abdecken können.

Zwar prägte das Park-Projekt eine gewisse Form der Solidarität, indem auch kritische Gemeinden im Interesse des Gesamtanliegens nicht vorzeitig aus dem Projekt austra-

36. Zum Thema «Gerechtigkeit» vgl. [24].

ten. Doch lag der Grund dafür oft nicht in der Überzeugung für das Projekt. Vielmehr zeigte man Verständnis für die Situation der anderen Gemeinden, denen der Park vielleicht wichtiger war als der eigenen. Die fehlende Überzeugung einer Reihe von Gemeinden führte dann aber auch dazu, dass man dann schliesslich gegen den Park stimmte. Die Aussicht, erst nach zehn Jahren wieder aussteigen zu können, wurde als zu grosse Hypothek wahrgenommen. Das Verbleiben der Gegner-Gemeinden im Projekt erwies sich möglicherweise als kontraproduktiv, wäre es ohne sie für Trägerschaft und Parkteam einfacher gewesen, sich auszutauschen und miteinander zu kommunizieren. Vielleicht wäre der Park zustande gekommen, wenn die negativ eingestellten Gemeinden vorzeitig ausgestiegen wären.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass weder mehr Naturschutz noch die Aussicht auf eine neue Regionalentwicklung eine Mehrheit der Abstimmenden zu überzeugen vermochten. Der vorgesehene Bottom-up-Prozess in einem Spannungsfeld zwischen «Unterland» und Berggebiet funktionierte nicht, und dem Parkteam gelang es nicht, die Identifikation der Bevölkerung mit einer neuen Region zu erzeugen und damit eine breite Unterstützung für die Nationalparkidee zu schaffen.

5 Empfehlungen

Aufgrund unserer Analyse der Abstimmung zum Parc-Adula-Projekt möchten wir im Folgenden Empfehlungen abgeben für zukünftige Projekte in der Schweiz, welche die Einrichtung von Nationalparks zum Ziel haben. Wir möchten vorausschicken, dass die Berücksichtigung dieser Empfehlungen nicht notwendigerweise zum Gelingen eines Parkvorhabens führt. Statt eines Rezeptbuches handelt es sich vielmehr um einige ergebnisoffene Denkanstösse zur Schweizer Parkpolitik.

5.1 Partizipationsprozess

Partizipation ist bei einem Bottom-up-Prozess – der in der Regel von einer Gruppe von Initiant_innen angestossen wird – definitionsgemäss von ausschlaggebender Bedeutung. Hierbei sind einige grundlegende Dinge zu beachten.

- Ein Partizipationskonzept sollte zu Beginn des Parkprojektes erstellt werden und Etappenziele, Zeitplan, Zielgruppen, involvierte Expert_innen und die Moderation definieren.
- Der Partizipationsprozess muss ergebnisoffen gestaltet werden, um Optionen zu erkunden und vorzuschlagen, eine Ablehnung oder Neuorientierung (z.B. andere Parkkategorie) des Projektes miteingeschlossen.
- Die Rahmenbedingungen der Partizipation müssen von Beginn weg transparent sein, um falsche Erwartungen zu verhindern. Die Information über die bestehenden Rahmenbedingungen muss von den offenen Gestaltungsmöglichkeiten abgegrenzt werden.
- Die Beteiligten sollen möglichst früh die Gelegenheit erhalten, ihre Vorstellungen und Ziele zu einem Parkprojekt zu formulieren (z.B. zur Grösse und Lage des Perimeters und allfälliger Kernzonen). Das hilft mit, dass sich die Bevölkerung das Projekt frühzeitig aneignen kann.
- Anstelle der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner von Partikularinteressen, sollten gemeinsame Werte (*bien public*) im Fokus stehen, die es zu identifizieren, zu schützen und zu fördern gilt.
- Die rechtzeitige Einbindung potenziell kritischer Meinungsmacher_innen und die Berücksichtigung derer Positionen ermöglicht einen differenzierteren Diskurs und reduziert die Gefahr einer allzu frühen Politisierung des Parkprojektes.
- Da an einem Partizipationsprozess nicht die ganze Bevölkerung teilnehmen kann und wird, sind begleitende Konsultationen ein wichtiger Gradmesser für die Akzeptanz. Dies kann in Form einer Begleitforschung (insbesondere durch unabhängige Bevölkerungs- und Stakeholderbefragungen) erfolgen.

5.2 Kampagnenführung und Kommunikation

Kommen die im Partizipationsprozess Involvierten überein, ein Parkprojekt zu lancieren, gilt es letztlich eine Kampagne zu führen mit dem Ziel, eine Volksabstimmung zu gewinnen. Anders als Partizipation ist die Kampagnenführung nicht mehr ergebnisoffen ausgerichtet, sondern dient der Überzeugungsarbeit gegenüber der Stimmbevölkerung.

- Zentral ist eine Kampagnenführung nach professionellen Gesichtspunkten, inklusive des Lobbyings nach innen und aussen. So darf sich die Kampagne nicht auf reine In-

formationsvermittlung beschränken – Information ist nicht gleich Überzeugung – sondern muss eine Mehrheit der Abstimmenden vom Parkprojekt überzeugen.

- Die Ziele, die die Initiant_innen und die Trägerschaft mit dem Parkprojekt anstreben, sollten klar dargestellt und der breiten Bevölkerung verständlich vermittelt werden.
- Die beteiligten Gemeinden sind die wichtigsten Promotoren eines Parkprojektes. Sie sollten gegenüber der Öffentlichkeit möglichst mit einer Stimme sprechen.
- Lokal und regional akzeptierte und geschätzte Identifikationsfiguren sind für den Erfolg eines Parkprojektes ausschlaggebend. Sie sollten als wichtigste Botschafter zentral in die Kampagne eingebunden werden.
- Eine klare Kommunikationsstrategie von Beginn weg zu entwickeln und durchzusetzen, ist einerseits Teil der Kampagnenführung, andererseits wird dadurch der Austausch zwischen den beteiligten Personen und Institutionen strukturiert. Zuständigkeiten, zu kommunizierende Inhalte und Botschaften sowie Kommunikationskanäle sind verbindlich zu klären.

5.3 Gouvernanz in der Projektentwicklung auf der lokalen und regionalen Ebene

Eng mit der Kommunikation und der Partizipation verbunden ist die Gouvernanz eines Parkprojektes.

- Es sollte ein Gleichgewicht zwischen der Projektleitung, in welcher die Fäden zusammenlaufen, und dezentralen Strukturen gefunden werden. Je weniger zentral die Struktur aufgebaut ist, desto herausforderungsreicher ist es, klare interne Abläufe und Entscheidungswege zu definieren.
- Die Projektleitung sollte sich v.a. auf Fach- und Koordinationsaufgaben konzentrieren. Treibende Kräfte nach aussen sollten lokale Exponent_innen sein, mit welchen sich die Bevölkerung identifizieren kann.
- Die Trägerschaft sollte nach aussen mit einer Stimme sprechen und dem Parkmanagement den Rücken stärken können.
- Wichtig ist eine enge Begleitung (u.a. mit Formulierung von Etappenzielen) und ein gutes Coaching des Parkprojektes durch Bund und Kanton, der hier eine zentrale Rolle spielt.

5.4 Übergeordnete politische Empfehlungen hinsichtlich gesetzlicher Grundlagen

Die Ergebnisse der Untersuchung führen uns zu Überlegungen, die über das konkrete Parkprojekt hinausgehen und auf übergeordneter politischer Ebene (Bund und Kantone) anzusiedeln sind.

- Es gilt zu prüfen, auf welcher Ebene demokratisch legitimierte Entscheide über neue Pärke erfolgen sollen: in geheimen oder offenen Abstimmungen durch die Stimmbürger_innen jeder einzelnen betroffenen Gemeinde, durch die Gemeindeexekutiven oder durch regionale Abstimmungen über alle beteiligten Gemeinden hinweg. Die PÄV (Art. 7) gibt nur vor, dass der Prozess demokratisch legitimiert sein muss, wie abgestimmt wird, wird nicht vorgeschrieben.
- Der Mehrwert der Kernzonen für Natur und Mensch (v.a. auch für zukünftige Generationen) sollte vermehrt und deutlicher aufgezeigt werden (ggf. auch über höhere Abgeltungen für Kernzonen). Eine Flexibilisierung der gegenwärtigen Kriterien für

die Kernzonen (z.B. bezüglich des von Befragten häufig kritisierten Wegegebots³⁷, Möglichkeiten der Alpwirtschaft usw.) ist problematisch. Zum einen haben Forschungen im Schweizerischen Nationalpark gezeigt, dass das dortige Wegegebot positive Auswirkungen auf die Entwicklung von Ökosystemen (insbesondere auf Wildtiere) hat. Zum anderen sind (bestehende und allfällige neue) Kernzonen in der dicht besiedelten Schweiz relativ klein und damit empfindlicher auf Störungen als diejenigen in anderen europäischen Staaten.

- Die Einrichtung von Wildnisgebieten sollte nicht nur sehr gut kommuniziert und wissenschaftlich begründet werden, sondern auch Teil des Partizipationsprozesses sein.
- Der Einbezug der wissenschaftlichen Begleitung ist in komplexen Projekten wie Parks wichtig. Dadurch können Grundlagen erarbeitet und Fehleinschätzungen bzw. -interpretationen korrigiert werden. Der wissenschaftliche Beirat eines Parkes sollte eine relevante Rolle spielen können, auch in Zusammenarbeit mit der politischen Trägerschaft.

37. In der aktuellen Revision der PÄV (Februar 2018) ist dies bereits angepasst. Artikel 17 PÄV legt fest, dass «das Betreten ausserhalb der vorgegebenen Wege und Routen» verboten ist. In Hochgebirgsregionen, wo keine definierten Wege bestehen, können somit Routen festgelegt werden, auf denen Wanderungen erlaubt sind.

6 Bibliographie

- [1] Amt für Raumplanung Graubünden (2015). Richtplanung Graubünden – Regionen Moesa (Mesolcina/ Calanca), Viamala und Surselva: Richtplananpassung Nationalpark Parc Adula, Chur.
- [2] Backhaus, Norman (2011). Alpensichten: Ein Landschaftsmodell zur Konfliktvermeidung. In Egli, Werner M. & Tomkowiak, Ingrid (Hrsg.). Berge. Zürich: Chronos, pp. 21–36.
- [3] Bundesamt für Umwelt BAFU (2010). Pärke von nationaler Bedeutung: Produktelabel, Available at: <http://www.bafu.admin.ch/paerke/>.
- [4] Bundesamt für Umwelt BAFU (2010). Pärke von nationaler Bedeutung: Markenhandbuch – Teil 1, Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU: www.umwelt-schweiz.ch/uv-1020-d.
- [5] Bundesamt für Umwelt BAFU (2012). Pärke von nationaler Bedeutung : Markenhandbuch – Teil 2, Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/publikationen-studien/publikationen/handbuch-fuer-paerke-von-nationaler-bedeutung.html>.
- [6] Bundesamt für Umwelt BAFU (2012). Rahmenkonzept Bildung für Pärke und Naturzentren: Grundlagen für Bildungsverantwortliche, Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/massnahmen-zur-erhaltung-und-foerderung-der-biodiversitaet/oekologische-infrastruktur/biotope-von-nationaler-bedeutung/aueninventar--objektbeschreibungen.html>.
- [7] Bundesamt für Umwelt BAFU (2014). Handbuch für die Errichtung und den Betrieb von Pärken von nationaler Bedeutung. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/publikationen-studien/publikationen/handbuch-fuer-paerke-von-nationaler-bedeutung.html>.
- [8] Bundesamt für Umwelt BAFU, (2015). Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016-2019, Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/publikationen-studien/publikationen/handbuch-programmvereinbarungen-im-umweltbereich-2016-2019.html>
- [9] Bundesamt für Umwelt BAFU (2017). Aueninventar: Objektbeschreibungen. Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/massnahmen-zur-erhaltung-und-foerderung-der-biodiversitaet/oekologische-infrastruktur/biotope-von-nationaler-bedeutung/aueninventar--objektbeschreibungen.html>.
- [10] Bundesamt für Umwelt BAFU (2018). Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, Päv), Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU.
- [11] Bundesversammlung Schweizer Eidgenossenschaft (2017 [1966]). Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), Schweizerische Eidgenossenschaft.
- [12] Caviezel, G., Diggelmann, H., & Verein Parc Adula. (2016). Parkvertrag Parc Adula, Kapitel B. Roveredo.
- [13] Geiser, Anna (2017): Exploring Human–Nature–Relations: The Case of Outdoor Professionals in Parc Adula. University of Fribourg.
- [14] Geschäftsstelle Parc Adula; Reutz, Birgit; Gruber, Simone & Forster, Stefan (2015): Gesuch um globale Finanzhilfe für den geplanten Nationalpark Parc Adula. Kapitel B: Vierjahresplanung. Roveredo.
- [15] Jankovsky, Peter (19.05.2016). Der Parc Adula hadert mit einem Schiessplatz. Neue Zürcher Zeitung. Zugriff: am 10.05.2018 unter <https://www.nzz.ch/schweiz/nationalpark-projekt-parc-adula-hadert-mit-schiessplatz-ld.83001>.
- [16] Jankovsky, Peter (15.07.2016): Schiessplatz-Problem wird entschärft. Neue Zürcher Zeitung. Zugriff am 5.4.18 unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/aktuelle-themen/parc-adula-einigung-schiessplatz-problem-wird-entschaerft-ld.105865>.
- [17] Jaquet, Francoise & Michel, René (2016): Charta Parc Adula: Stellungnahme des SAC- Zentralverbandes. Zugriff am 05.04.18 unter: <http://www.sac-cas.ch/umwelt/weitgehend-freier-zugang/neue-paerke.html>
- [18] Jenka, Tim, Siegrist, Dominik & Tuor, Rico, (2015): Akzeptanz des Nationalparkprojekts „parc adula“ in der Surselva. Inside Natur Landschaft, 3(15), pp.26–30.
- [19] Keller, Fabrizio & Tamoni, Riccardo (2010): Nationalparkprojekt Adula: Schlussbericht Regio Plus. Roveredo.
- [20] Hagenmacher, M. (2017). Landwirtschaft und Naturschutzprojekte: Eine Untersuchung zur Wahrnehmung der Landwirtinnen und Landwirte am Beispiel des Nationalparkprojekts Parc Adula.

- Masterarbeit Universität Zürich.
- [21] Hunziker, Marcel und Mondini, Maria (2014). Einstellungen und Wissensstand der lokalen Bevölkerung zur Errichtung des Nationalparks Parc Adula — Eine Bevölkerungsumfrage. Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL.
- [22] Hunziker, Rebecca (2018). Wann wird aus dem Park unser Park? Über die Identifikation der lokalen Bevölkerung mit regionalen Naturparks. Zürich: Masterarbeit Universität Zürich.
- [23] Lob, Gerhard (2016): Das Nationalparkprojekt Parc Adula ist gefährdet. Nordwestschweiz. Zugriff am 10.4.18 unter: http://www.andreacaroni.ch/fileadmin/template_andreacaroni/user_upload/Dokumente/Zeitungsberichte/20160509_Hat_Parmelin_soeben_die_Steuerprivilegien_fuer_Bauern_versenkt__Aargauer_Zeitung__09.05.2016_.pdf
- [24] Michel, Annina & Backhaus, Norman (in press): Unraveling reasons for failed protected areas: Justification regimes and ideas of worth in a Swiss national park project. *Environmental Values*.
- [25] Müller, Urs & Backhaus, Norman (2007). The Entlebuchers: people from the back of beyond? *Social Geography*, 2(1), pp.11–28. Available at: <http://www.copernicus.org/COPERNICUS/sg/sgd/2/87/sgd-2-87.htm>.
- [26] Parc Adula (2016a) (2016): Vernehmlassungsbericht Charta Parc Adula. Vom 9. November 2015 bis 1. Februar 2016. Roveredo.
- [27] Parc Adula (2016b): Votazione. Volksabstimmung. Votaziun. Zugriff am 3.4.2018 unter: <http://www.parcadula.ch/de/Charta-Parc-Adula/votazione.html>
- [28] Pichler-Koban, Christina & Jungmeier, Michael (2015): Naturschutz, Werte, Wandel. Die Geschichte ausgewählter Schutzgebiete in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Zürich: Bristol-Stiftung; Bern: Haupt.
- [29] SAC (Schweizer Alpenclub) (2016): Adula Charta ist definitiv. In: *Die Alpen*.
- [30] SRF (27.11.2016) Nationalpark-Projekt Parc Adula gescheitert. Zugriff am 14.12.2017 unter: <https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmungen/abstimmungen-parc-adula/nationalpark-projekt-parc-adula-gescheitert>.
- [31] Semadeni, Silva & Leugger-Eggimann, Urs (2016). Gemeinsame Stellungnahme von Pro Natura, Pro Natura Graubünden und Pro Natura Ticino zur Charta des Parc Adula, Basel, Chur, Bellinzona: Pro Natura.
- [32] Stauffer, Christian (2014): Medienmitteilung vom 11. September 2014. Die Schweizer Pärke: Eine Erfolgsgeschichte.
- [33] Universität Zürich, 2018. Geschlechtergerecht in Sprache und Bild, Zürich: Abteilung Gleichstellung Universität Zürich. Available at: http://www.jku.at/StGP/content/e12915/e12914/e12892/e12668/e12619/e67601/GeschlechtergerechteinSpracheundBild_ger.pdf.
- [34] Verein Parc Adula, Reutz, Birgit; Gruber, Simone & Forster, Stefan (2015): Managementplan Parc Adula, Kapitel C. erste zehnjährige Betriebsphase (2018-2027). Roveredo.