

# Manuskript

## 1 Ethische Überlegungen zur Bürgerbeteiligung bei der 2 Entwicklung und Ausweisung neuer Nationalparke

### 3 Zusammenfassung

4 Wie bei anderen Infrastrukturvorhaben auch, gilt bei der Einrichtung von Großschutzgebieten  
5 die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung als eine wesentliche Erfolgsbedingung. In der  
6 Realität führt Beteiligung jedoch allzu häufig auf beiden Seiten zu Frustration: Die Hoffnung  
7 der Projektträger auf größere Akzeptanz wird ebenso enttäuscht wie die Erwartung der  
8 Beteiligten, das geplante Vorhaben verhindern zu können. Diese Frustration stellt eine  
9 wesentliche Quelle moralischer Empörung dar. Dabei sind sowohl die Erwartung der  
10 Akzeptanzschaffung als auch die Reichweite der Betroffenenbeteiligung diskussionswürdig.  
11 Am Beispiel der Debatte um das Projekt Nationalpark Nordschwarzwald erläutert der Beitrag,  
12 warum Beteiligung der Akzeptabilität dient, selbst wenn sie keine Akzeptanz schafft. Aus  
13 ethischer Perspektive werden Gründe für und Voraussetzungen von Bürgerbeteiligung  
14 ebenso diskutiert wie ihre Grenzen. Dabei geht es nicht um technische und methodische  
15 Aspekte, sondern um Bedingungen und Kriterien gelingender Bürgerbeteiligung.

### 16 Summary

17 Just as in other infrastructure planning, participation of the local population is regarded as  
18 key condition for a successful establishment of national parks. In contrast to this expectation,  
19 participation all too often brings about mutual frustration: Neither the hoped for acceptance of  
20 the project nor the expected influence of the participants on the project can be fully achieved.  
21 Such frustration is a major source of moral indignation. From an ethical perspective,  
22 anticipation of acceptance is as disputable as the range of influence. Using the example of  
23 the recent debate on the "Nationalpark Nordschwarzwald" the paper explores why public  
24 deliberation increases acceptability even if it does not create acceptance. Reasons and  
25 requirements for civic participation as well as its limitations are discussed from an ethical  
26 perspective. The paper does not address technical or methodological aspects, but theoretical  
27 prerequisites and criteria of successful participation.

### 28 1 Gerechtigkeitsfragen im Naturschutz

29 Der vorliegende Beitrag geht zurück auf ein Gutachten für das Bundesamt für Naturschutz.  
30 Darin ging es um die Frage, welche Rolle Gerechtigkeitsfragen im Naturschutz spielen (Eser  
31 et al. 2013). Ausgehend von dem Befund, dass in Konflikten um die Nutzung der Natur  
32 immer auch moralische Empörung eine Rolle spielt, haben wir darin die ethischen  
33 Grundlagen dieser Empörung herausgearbeitet, um sie so einer diskursiven Bearbeitung  
34 zugänglich zu machen. Denn bislang werden Gefühle im Allgemeinen und moralische  
35 Empörung im Besonderen als bloß subjektive Befindlichkeiten aufgefasst, die eine  
36 vernünftige Auseinandersetzung eher behindern als fördern. Um die Bedeutung und die  
37 Implikationen moralischer Argumente in Umweltkonflikten zu erläutern, haben wir drei  
38 konkrete Fallbeispiele untersucht, darunter auch den Konflikt um den geplanten Nationalpark  
39 Nordschwarzwald. Textliche Grundlage dieser Analyse waren die Internetseiten des baden-  
40 württembergischen Ministeriums für Ländlichen Raum (Ministerium für Ländlichen Raum  
41 2012), an dem das Projekt verankert ist, sowie Internetauftritte von Befürwortern  
42 (Freundeskreis Nationalpark Nordschwarzwald 2012, NABU 2012) und Gegner des  
43 Vorhabens (Interessengemeinschaft Unser Nordschwarzwald 2012). Als eine Quelle  
44 moralischer Empörung haben wir dort die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung identifiziert  
45 und genauer beschrieben. Dabei ging es nicht um technische und methodische Aspekte von

46 Beteiligungsverfahren, sondern aus ethischer Perspektive um Bedingungen und Kriterien  
47 einer gelingenden Beteiligung. Wesentliche Ergebnisse sind hier zusammengefasst.

## 48 **2 Partizipation**

49 Beteiligungsverfahren bergen offenbar ein erhebliches Konfliktpotential. Die Projektbetreiber  
50 hoffen in der Regel, durch Bürgerbeteiligung Akzeptanz zu schaffen. Wenn das nicht gelingt,  
51 sind beide Seiten nicht nur frustriert, sondern auch moralisch empört: Während die Gegner  
52 beklagen, nicht ernsthaft beteiligt worden zu sein, werfen die Befürworter den Gegnern vor,  
53 aus eigennützigen Motiven ihre persönlichen Interessen über gut begründete  
54 Gemeinwohlanliegen zu stellen. So auch im Nordschwarzwald. Hier hat die Politik von  
55 Beginn an auf Partizipation gesetzt. Die Landesregierung wollte den Nationalpark nur mit der  
56 ansässigen Bevölkerung realisieren (MLR 2012). Angesichts des ungebrochenen  
57 Widerstands vor Ort macht die CDU-Opposition, die das Projekt ursprünglich initiiert hatte,  
58 nun das Vorhaben zur Nagelprobe für die von der Regierung proklamierte Politik des  
59 Gehörtwerdens. Von Seiten der Nationalparkgegner schließlich verstummen die Vorwürfe  
60 nicht, dass die Beteiligung lediglich eine Farce gewesen sei (Interessengemeinschaft Unser  
61 Nordschwarzwald 2012).

62 Um die moralische Dimension dieses Konflikts zu verstehen, ist es hilfreich, die Gründe für  
63 Beteiligung genauer zu betrachten. Denn Kritiker wie Befürworter des Nationalparks sind  
64 darin einig, dass man „die Betroffenen“ beteiligen muss. Doch warum ist das so? Wer genau  
65 sind „die Betroffenen“ und vor allem: Wie muss Beteiligung aussehen? Zu diesen drei  
66 Fragen gehen die Meinungen weit auseinander – und genau hier liegt der Zündstoff für die  
67 Debatte.

## 68 **3 Warum Bürger beteiligt werden müssen**

69 Die Beteiligung der Betroffenen ist ein klassisches Anliegen der  
70 Umweltgerechtigkeitsbewegung, die kritisch danach fragt, wie Umweltnutzen und  
71 Umweltschäden in einer Gesellschaft verteilt werden. Neben der Verteilungsgerechtigkeit  
72 spielt die Verfahrensgerechtigkeit hier eine erhebliche Rolle. So fordert etwa Maschewsky  
73 (2008: 206) aus Umweltgerechtigkeitsgründen „Verfahren, die nicht nur politisch oder  
74 ökonomisch wichtigen Akteuren – Investoren, Betreibern, Behörden, Politikern – Einfluss auf  
75 Umweltveränderungen einräumen, sondern auch den Betroffenen selbst. Letztere sollen  
76 wirksame Möglichkeiten erhalten, ihre Interessen einzubringen“.

77 So plausibel es klingt, dass man diejenigen in Entscheidungen einbeziehen muss, die von  
78 ihren Auswirkungen betroffen sind: Hinter dieser Forderung verbergen sich drei völlig  
79 unterschiedliche Auffassungen davon, warum das so ist – und hier liegt ein erstes Potential  
80 für Missverständnisse und Konflikte. Man kann die Einbeziehung der Betroffenen nämlich  
81 aus strategischen, aus praktischen und aus moralischen Gründen befürworten.

### 82 **3.1 Strategische Gründe**

83 Das strategische Argument ist das der Akzeptanzsteigerung: Wenn ich mein Gegenüber bei  
84 der Festlegung von Regeln beteilige, kann ich eher damit rechnen, dass es diese Regeln  
85 einhält, als wenn ich sie lediglich oktroyiere. Dasselbe gilt für Planungen: Wenn alle  
86 Bedenken von vornherein berücksichtigt werden, sinkt die Gefahr, dass zu einem späteren  
87 Zeitpunkt Einwände erhoben werden, die möglicherweise den Planungsprozess verzögern

88 und verteuern. Planungsverfahren sind also potentiell erfolgreicher, wenn sie mögliche  
89 Einwände vorwegnehmen und frühzeitig adressieren.

90 Diese Begründung ist zweifellos richtig. Viele Konflikte können vermieden werden, wenn  
91 frühzeitig alle Beteiligten in die Überlegungen einbezogen werden. Gleichwohl muss hier vor  
92 überzogenen Erwartungen gewarnt werden. Es ist, auch bei aufwändigster Beteiligung, nicht  
93 damit zu rechnen, dass alle Interessenkonflikte zur Zufriedenheit aller gelöst werden können.  
94 Insbesondere wenn Partialinteressen mit Gemeinwohlbelangen in Konflikt geraten, setzt eine  
95 einvernehmliche Lösung voraus, dass alle Akteure bereit sind, ihr persönliches Interesse  
96 dem Gemeinwohl unterzuordnen. Diese Bereitschaft lässt sich aber durch Partizipation nicht  
97 erreichen. Vielmehr setzt ein an einer vernünftigen Lösung orientierter Diskurs solche eine  
98 Bereitschaft bei allen Teilnehmern bereits voraus. Zudem können in Beteiligungsverfahren  
99 unvereinbare Wertvorstellungen und Weltbilder aufeinanderprallen, die kommunikativ zwar  
100 zu vermitteln, aber kaum in Einklang zu bringen sind. Bestenfalls kann in solchen Fällen  
101 Einigkeit darüber hergestellt werden, worin genau man sich uneinig ist – den Gegensatz zu  
102 überbrücken wird aber oftmals nicht gelingen. Wenn also strategische Erwägungen das  
103 einzige Motiv für Beteiligung sind, ist Enttäuschung programmiert.

### 104 **3.2 Praktische Gründe**

105 Das strategische Argument hebt darauf ab, dass Bürgerbeteiligung die Akzeptanz politischer  
106 Entscheidungen erhöht. Das praktische Argument betont dagegen, dass Entscheidungen  
107 auch in der Sache besser werden, wenn man die Betroffenen vor Ort einbezieht. Es geht  
108 nicht (nur) um die Akzeptanz, sondern vor allem die Qualität der Planung. Lokales Wissen ist  
109 für eine gelingende Planung unentbehrlich. Niemand kennt die regionalen Besonderheiten,  
110 Gepflogenheiten und Befindlichkeiten so gut wie die Menschen aus der Region. Werden sie  
111 einbezogen, kann die Planung an die konkreten Bedingungen angepasst und damit qualitativ  
112 besser werden. Selbst wenn nach Abschluss des Verfahrens noch nicht alle skeptischen  
113 Stimmen verstummt sind, ist in der qualitativen Verbesserung der Planung ein Erfolg zu  
114 sehen.

### 115 **3.3 Moralische Gründe**

116 Neben den genannten strategischen und praktischen Erwägungen tritt ein Argument häufig  
117 in den Hintergrund, dass aus ethischer Perspektive eigentlich an vorderster Stelle stehen  
118 müsste: Menschen haben ein Recht darauf, an Entscheidungen, die ihr eigenes Leben  
119 betreffen, beteiligt zu werden. Insbesondere dann, wenn Einzelnen zugunsten des  
120 Gemeinwohls Veränderungen zugemutet werden, die ihren Eigeninteressen widerstreiten,  
121 muss man ihnen überzeugende Argumente liefern. Wo der Staat individuelle Freiheiten  
122 beschneidet, ist er – zumindest in einem freiheitlichen Rechtsstaat - in einer  
123 Begründungspflicht. Praktische Diskurse bieten eine Möglichkeit, diese Begründungspflicht  
124 einzulösen. Hier geht es um den Austausch von Argumenten mit dem Ziel der  
125 Verständigung. Grundlage solcher Diskurse ist die gegenseitige Anerkennung der Beteiligten  
126 als Menschen mit gleichen Rechten und gleicher Würde. Diskurse dienen in diesem  
127 Verständnis nicht der Akzeptanzschaffung, sondern der Legitimierung von Normen  
128 (Habermas 1983). Auch wenn faktische Akzeptanz dabei nicht erreicht wird, kann die  
129 diskursive Optimierung von Planungen deren Akzeptabilität durchaus steigern.

## 130 **4 Welche Bürger beteiligt werden müssen**

131 Wenn alle die Norm anerkennen, dass Betroffene beteiligt werden müssen, ist noch längst  
132 nicht geklärt, woran sich die Erfüllung dieser Verpflichtung bemessen lässt: Wer genau sind  
133 denn ‚die‘ Betroffenen? Was genau bedeutet ‚beteiligen‘? Und: Können Betroffene  
134 tatsächlich die beste Entscheidung treffen? In den unterschiedlichen Antworten auf diese  
135 Fragen liegt weiteres Potential für moralische Empörung.

### 136 **4.1 Wer ist „betroffen“?**

137 Im Unterschied zu einer verbreiteten Annahme sind „die Betroffenen“ nicht einfach die  
138 Bewohner des von einer Planung betroffenen Gebiets. Im Nordschwarzwald wird das daran  
139 deutlich, dass sich Befürworter und Kritiker des Projekts Nationalpark sowohl innerhalb als  
140 auch außerhalb der Gebietskulisse finden. Innerhalb des Gebiets sind unterschiedliche  
141 Personengruppen unterschiedlich betroffen, beispielsweise holzverarbeitende Betriebe  
142 anders als Hoteliers. Selbst innerhalb der beiden genannten Gruppen finden sich  
143 Befürworter und Gegner des Vorhabens. Wessen Meinung darf als Meinung „der  
144 Betroffenen“ gelten? Außerhalb des Gebiets sind wieder andere Personengruppen betroffen:  
145 Wird der Nationalpark eingerichtet und mit Stellen ausgestattet, so beansprucht er finanzielle  
146 Ressourcen, die anderweitig fehlen werden. Wird kein Nationalpark eingerichtet, so sind all  
147 diejenigen betroffen, die Wildnis erleben oder vom Menschen unbeeinflusste Naturprozesse  
148 erforschen wollen. Je nachdem, welchen Maßstab man für die Beteiligung wählt – die  
149 kommunale, die Landes- oder die nationale Ebene – sind daher unterschiedliche Ergebnisse  
150 zu erwarten.

### 151 **4.2 Was heißt „beteiligen“?**

152 Eine zweite, beinahe noch bedeutendere Quelle von Missverständnissen und moralischer  
153 Empörung ist die Frage, was genau „Beteiligung“ bedeutet: Genügt es, wenn Bedenken  
154 angehört werden? Braucht es eine Mitwirkung der Betroffenen am Planungsprozess selbst?  
155 Oder haben Gegner des Vorhabens, denen die für den Nationalpark vorgebrachten  
156 Argumente nicht einleuchten, ein Vetorecht?

157 In einer demokratischen Gesellschaft haben alle dieselben Rechte. Bei Abstimmungen hat  
158 jede Person nur eine Stimme – daran ändert auch persönliche Betroffenheit nichts. Das wirft  
159 Gerechtigkeitsfragen auf: Ist es gerecht, wenn die Betroffenen, die je nach gewähltem  
160 Maßstab in der Minderheit sind, von der Mehrheit einfach überstimmt werden können?  
161 Umgekehrt: Wäre es gerecht, wenn Minderheiten die Entscheidungen demokratisch  
162 legitimierter Gremien einfach revidieren können?

163 Um hier Enttäuschungen vorzubeugen, müssen Reichweite und Grenzen der Beteiligung  
164 unmissverständlich kommuniziert werden. Dies ist im Nordschwarzwald offenbar nicht  
165 rundum gelungen. Gegner des Nationalparks fühlen sich nicht ernst genommen und üben  
166 Kritik daran, dass die Entscheidung letztlich vom Landtag gefällt werden soll  
167 (Interessengemeinschaft Unser Nordschwarzwald 2012). Obwohl sich dies aufgrund der  
168 Landesverfassung eigentlich von selbst verstehen müsste, könnte durch missverständliche  
169 Formulierungen ein gegenteiliger Eindruck entstanden sein. So heißt es etwa auf der  
170 zentralen Informationsplattform des MLR: „Wenn (...) die Menschen der Region und des  
171 Landes Baden-Württemberg einen Nationalpark mittragen würden, wird die Landesregierung  
172 eine entsprechende Gesetzesinitiative in den Landtag einbringen“ (MLR 2012, Herv. d.  
173 Verf.). Wann genau diese Bedingung erfüllt ist bzw. wie man das feststellen will, bleibt in

174 dieser Darstellung offen – und damit entsteht Raum für möglicherweise zu hohe  
175 Erwartungen. Man könnte diese Klausel als Vetorecht der Region lesen.

### 176 **4.3 NIMBY = Not in my back yard**

177 Im Hinblick auf die Frage, wer beteiligt werden muss, muss der Vollständigkeit halber noch  
178 ein Phänomen erläutert werden, dass häufig gegen die Beteiligung der Betroffenen angeführt  
179 wird: das NIMBY-Phänomen. NIMBY steht dabei für „Not in my back yard“ und bezeichnet  
180 das verbreitete Phänomen, dass Menschen bestimmte Maßnahmen zwar prinzipiell  
181 befürworten, sie aber gleichwohl nicht in ihrer Nachbarschaft sehen wollen. Dieses  
182 Phänomen kann sich auf Mülldeponien und Umgehungsstraßen ebenso beziehen wie auf  
183 Kindergärten und Windräder – oder eben auf Großschutzgebiete. Obwohl ein Großteil der  
184 Deutschen Nationalparks grundsätzlich befürwortet und Umfragen zufolge auch zu  
185 Einschränkungen bereit wäre (Deutscher Bundestag 2002), regt sich bei der Einrichtung von  
186 Nationalparks regelmäßig heftiger regionaler Widerstand, der gerne als Nimby-Phänomen  
187 interpretiert wird.

188 Angesichts des zunehmenden Widerstands sogenannter „Wutbürger“ befürchten Kritiker  
189 einer Beteiligung von Bürgern bereits, dass Deutschland sich „auf dem Weg in eine Nimby-  
190 Republik“ befände (Fietz 2012). Ohne bestreiten zu wollen, dass eigennützige Motive im  
191 Protest gegen Großprojekte auch eine Rolle spielen können, beruht unser Gutachten auf der  
192 Annahme, dass man es sich zu einfach macht, wenn man jeglichen Widerstand als Ausdruck  
193 von Partialinteressen abtut. Denn das unterstellt, dass Menschen sich nur dann engagieren,  
194 wenn sie ihre eigenen Interessen bedroht sehen. Umweltpsychologische Studien haben  
195 jedoch gezeigt, dass sich Menschen insbesondere dann engagieren, wenn Maßnahmen mit  
196 ihren moralischen Überzeugungen in Konflikt geraten. Empirische Erhebungen zeigen, dass  
197 der Einfluss von Eigeninteressen für die Entstehung von Umweltkonflikten tendenziell  
198 überschätzt wird (Müller 2012, Syme 2012).

## 199 **5 Wie Bürger beteiligt werden müssen**

200 Grundlage praktischer Diskurse ist die gegenseitige Anerkennung der Beteiligten als  
201 Menschen mit gleichen Rechten und gleicher Würde (vgl. Abschnitt 3.3). Eine ernsthafte und  
202 aufrichtige Kommunikation, so das Ideal, das den Maßstab für konkrete Diskurse bildet, ist  
203 die Voraussetzung dafür, dass Entscheidungen nicht aufgrund von Macht und Willkür,  
204 sondern vernünftig auf der Basis des besseren Arguments gefällt werden (Habermas 1983).  
205 Damit lassen sich folgende Voraussetzungen und Kriterien einer gelingenden Beteiligung  
206 herausarbeiten.

### 207 **5.1 Entscheidungsspielräume klären**

208 Bürger, die sich an partizipativen Prozessen beteiligen, müssen von vornherein wissen,  
209 welche Befugnisse sie haben. Klare Ansagen seitens der Veranstalter reduzieren hier  
210 falsche Erwartungen, die letztlich zu Frustration und Verdrossenheit führen. Insbesondere  
211 muss klargestellt werden, dass und warum bestimmte Entscheidungen letztlich den  
212 demokratisch legitimierten Gremien (Gemeinderat, Landtag) vorbehalten sind. Gutachten –  
213 seien es Bürgergutachten oder Expertengutachten – können nur beratende Funktion haben.  
214 Entscheiden und die Entscheidung verantworten müssen letztlich die gewählten  
215 Volksvertreter. Anders verhält es sich lediglich beim Bürgerentscheid, der einen „Entscheid“  
216 und nicht lediglich eine Beteiligung darstellt. Wenn eine Entscheidung von der Zustimmung  
217 der Bürger abhängig gemacht werden soll, ist es ratsam, klar zu benennen, woran diese

218 Zustimmung gemessen wird: Am Votum der politischen Repräsentanten vor Ort? Mit Hilfe  
219 repräsentativer Umfragen? Durch Bürgerbeteiligungsverfahren? Oder an der Größe und  
220 Lautstärke des Widerstands? Auch hier reduziert größtmögliche anfängliche Präzision das  
221 Risiko späterer Frustration.

## 222 **5.2 Betroffene Interessen benennen und gewichten**

223 In Beteiligungsverfahren sollte nicht über Positionen geredet werden, sondern über  
224 Interessen, die der jeweils vertretenen Position zugrundeliegenden. Nur so kann der Diskurs  
225 darüber eröffnet werden, ob diese Interessen nachvollziehbar und legitim sind und in  
226 welchem Verhältnis sie zu konkurrierenden Interessen stehen. Dabei sind vor allem  
227 Gemeinwohl- von Partialinteressen zu unterscheiden, um die Chance auf eine Gewichtung  
228 zu ermöglichen. Langfristige Gemeinwohlinteressen haben in der Regel Vorrang vor  
229 kurzfristigen Partialinteressen. Wenn anerkennungswürdige Interessen hinter  
230 übergeordneten Interessen zurückstehen müssen, muss darüber gesprochen werden, ob  
231 und wie ein Ausgleich für diesen Verzicht möglich und akzeptabel ist.

## 232 **5.3 Zielkonflikte und Mittelkonflikte unterscheiden**

233 Eine Analyse der Argumente der Gegner und Befürworter des Nationalparks zeigt, dass  
234 beide Seiten ähnliche Ziele verfolgen: Beiden Seiten geht es um Naturschutz, um die Zukunft  
235 der Region, um Erholung und Naturerleben sowie um Wertschöpfung und Arbeitsplätze. Der  
236 Dissens liegt darin, ob ein Nationalpark ein geeignetes Mittel zur Verwirklichung dieses Ziels  
237 ist oder nicht. Sofern dies lediglich eine empirische Frage ist, kann darauf das in Auftrag  
238 gegebene Expertengutachten Antwort geben. In vielen Fällen ist aber das Urteil über die  
239 Angemessenheit der Mittel kein empirisches, sondern ein evaluatives. So bedeuten etwa  
240 Naturschutz und Naturerleben für Gegner des Nationalparks und für dessen Befürworter  
241 völlig unterschiedliche Dinge. Während Naturschutz für die einen die Bewahrung der  
242 traditionellen Kulturlandschaft meint, bedeutet er für die anderen den Schutz von Wildnis.  
243 Während Zeichen der Bewirtschaftung für die einen den Naturgenuss steigern,  
244 beeinträchtigen sie ihn für die anderen (→ Kasten)

245 PRO: Ruhe und Erholung, frische Luft und berührende Naturerlebnisse sind in unseren hektischen  
246 Zeiten keine belanglose Nebensächlichkeiten sondern ein Grundbedürfnis. Ein Nationalpark kann dieses  
247 Bedürfnis stillen und die Sehnsucht nach Ursprünglichkeit erfüllen.  
248 (<http://www.nationalparknordschwarzwald.de>)

249 CONTRA: Ein gepflegter Wald, der Zeichen von Bewirtschaftung aufweist, löst bei den Besuchern  
250 stärkere positive Effekte wie "Ruhe", "gute Laune" und "Verringerung von Depressivität" aus, als ein  
251 Wald mit größeren Mengen von Totholz. (<http://www.unser-nordschwarzwald.de>)

252 Kasten: Naturerleben aus der Sicht der Befürworter und Gegner des Nationalparks

## 253 **5.4 Sach- und Wertebene unterscheiden**

254 Die hartnäckigsten Konflikte liegen oft auf der Ebene individueller und kultureller  
255 Wertvorstellungen. Hier gibt es kein Richtig und Falsch, sondern allenfalls die Möglichkeit,  
256 die eigenen Wertvorstellungen der gegnerischen Seite nachvollziehbar zu machen. Diese  
257 Chance ergibt sich gar nicht erst, solange die Debatte ständig auf der Ebene der Sachfragen  
258 geführt wird. Ob und wie weit die Borkenkäfer kommen, ob die Touristen kommen oder  
259 ausbleiben und ob sie tatsächlich neue Jobs in die Region bringen werden oder nicht – das  
260 alles sind empirische Fragen, über die wissenschaftliche Experten Auskunft zu geben  
261 vermögen – allerdings auch dies nicht immer in der erhofften Eindeutigkeit. Die

262 Auseinandersetzung über Wertfragen jedoch kann nicht an Experten delegiert werden: Ist es  
263 wünschenswert oder unerwünscht, dass die Borkenkäfer sich im unbewirtschafteten Wald  
264 ausbreiten werden? Ist es gut oder ist es schlecht, wenn viele Touristen ins Gebiet kommen?  
265 Wollen die Beteiligten die neuen Jobs, die mit dem Nationalpark kommen – oder wollen sie  
266 lieber die alten? Darüber müssen sich die Betroffenen auseinandersetzen. Durch eine  
267 Verlagerung der Diskussionsebene auf die vermeintlichen Sachfragen kann man diesen  
268 Fragen nicht entkommen.

## 269 **5.5 Belastungen offen ansprechen**

270 Ein Nationalpark bringt im Vergleich zum derzeitigen Zustand Veränderungen mit sich, die  
271 von Einzelnen als Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität empfunden werden können. Selbst  
272 wenn man die erwartbaren Nutzungseinschränkungen für unerheblich hält – ganz ohne  
273 Veränderungen und Einschränkungen wird es nicht gehen, denn sonst müsste man keinen  
274 Nationalpark ausweisen. Welche Einschränkungen und Veränderungen genau erwartbar und  
275 begründbar sind – darüber muss im Einzelnen gesprochen werden. Wenn Betroffene die  
276 Veränderung als Beeinträchtigung empfinden, müssen Fragen der Zumutbarkeit und  
277 möglicherweise auch eines gerechten Ausgleichs gestellt werden. Werden diesbezügliche  
278 Bedenken lediglich als „Sorgen und Ängste“ bezeichnet, nimmt man die Träger dieser  
279 Bedenken nicht ernst genug. Erst wenn man ausdrücklich anerkennt, dass Einzelne durch  
280 einen Nationalpark – zumindest subjektiv – ein Opfer bringen, wird der Raum eröffnet, in  
281 dem man über die Zumutbarkeit dieses Opfers sprechen kann.

## 282 **5.6 Respektvoller Umgang**

283 Wechselseitige Anerkennung als gleichwertige und gleichberechtigte Menschen ist nicht nur  
284 Voraussetzung von Bürgerbeteiligung, sondern auch ein zentrales Kriterium ihrer  
285 Angemessenheit. Dies gilt sowohl für die Inhalte als auch für die Form der Debatte.  
286 Bezüglich der Inhalte erfordert solche Anerkennung Wahrhaftigkeit und Glaubwürdigkeit der  
287 Argumentation. Wenn es möglich sein soll, dass die Beteiligten die Werte und Interessen  
288 ihres Gegenübers verstehen, so müssen sie sich darauf verlassen können, dass jeder sagt,  
289 was er meint, und auch meint, was er sagt. Andernfalls ist wirkliche Verständigung nicht  
290 möglich. Wer Ziele vorgibt, um die es ihm gar nicht geht, oder Tatsachen aus strategischen  
291 Gründen verschweigt oder gar leugnet, verletzt diesen Maßstab. Auch für die Form der  
292 Konfliktaustragung bildet wechselseitige Anerkennung den Maßstab: Die Achtung vor der  
293 Person und Integrität des Gegenübers muss bei allen inhaltlichen Differenzen stets gewahrt  
294 werden. Wer für sich selbst eine faire Behandlung und respektvollen Umgang einfordert,  
295 muss diesen Maßstab auch an sich selbst anlegen (lassen).

## 296 **6. Fazit**

297 Die auf den ersten Blick so plausible Forderung, Betroffenen einen Einfluss auf geplante  
298 Umweltveränderungen einzuräumen, entpuppt sich bei genauerer Betrachtung als ebenso  
299 gehaltvoll wie konfliktträchtig. Wer im Einzelfall beanspruchen darf, Betroffener zu sein, und  
300 wie weit die Einflussmöglichkeiten der Betroffenen gehen sollen und dürfen, ist keineswegs  
301 evident. Aus ethischer Perspektive bleiben folgende Punkte festzuhalten:

302 Sofern geplante Umweltveränderungen die Handlungsspielräume der Betroffenen  
303 beschränken, bedürfen sie der Rechtfertigung. Diese erfolgt argumentativ. Die deliberativen  
304 Prozesse dienen also der Akzeptabilität von Entscheidung, selbst wenn sie nicht zu deren  
305 faktischer Akzeptanz führen (können).

306 Eine Voraussetzung für Bürgerbeteiligung ist Transparenz: Es muss den Beteiligten  
307 unmissverständlich klar sein, welches Mandat sie haben. Befugnisse und Reichweite von  
308 Bürgervoten müssen Befugnisse und Verantwortlichkeiten demokratisch legitimierter  
309 Volksvertreter beachten. Wer hier überzogene Erwartungen weckt, riskiert, dass die  
310 Beteiligung zum Bumerang wird.

311 Wahrhaftigkeit und Glaubwürdigkeit sind zentrale Kriterien für Beteiligung. Wer mit  
312 vorgeschobenen Argumenten operiert, unbequeme Wahrheiten verschweigt oder falsche  
313 Versprechungen macht, ist zwar möglicherweise strategisch erfolgreich, verletzt jedoch eine  
314 elementare Voraussetzung für wirkliche Verständigung: Die Achtung der Würde der anderen  
315 Diskursteilnehmer.

316 Letztere gilt nicht nur für die Inhalte, sondern auch für die Form der Auseinandersetzung.  
317 Respekt und Achtung vor der Person des Gegenübers sind Kriterien, die persönliche  
318 Diffamierung als Mittel der Konfliktaustragung ausschließen.

## 319 **Literatur**

320 DEUTSCHER BUNDESTAG (2002): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und  
321 Technikfolgenabschätzung (19. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung  
322 Technikfolgenabschätzung, hier: TA-Projekt: Tourismus in Großschutzgebieten –  
323 Wechselwirkungen und Kooperationsmöglichkeiten zwischen Naturschutz und re-  
324 gionalem Tourismus. – URL: [http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/099/1409952 .pdf](http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/099/1409952.pdf)  
325 (7.2.2013).

326 ESER, U., NEUREUTHER, A. & MÜLLER, A. (2011): Klugheit, Glück, Gerechtigkeit. Ethische  
327 Argumentationslinien in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. – Naturschutz  
328 und Biologische Vielfalt 107. – Münster (Landwirtschaftsverlag): 118 S.

329 ESER, U., BENZING, B. & MÜLLER, A. (2011): Gerechtigkeitsfragen im Naturschutz: Was sie  
330 bedeuten und warum sie wichtig sind. – Naturschutz und Biologische Vielfalt 130. –  
331 Münster (Landwirtschaftsverlag): 126 S.

332 FIETZ, A. (2012): Wir sind auf dem Weg zur Nimby-Republik. – Focus-online 6.4.2012 – URL:  
333 [http://www.focus.de/politik/deutschland/fietz-am-freitag/nachtflugverbot-in-frankfurt-wir-](http://www.focus.de/politik/deutschland/fietz-am-freitag/nachtflugverbot-in-frankfurt-wir-sind-auf-dem-weg-zur-nimby-republik_aid_733594.html)  
334 [sind-auf-dem-weg-zur-nimby-republik\\_aid\\_7](http://www.focus.de/politik/deutschland/fietz-am-freitag/nachtflugverbot-in-frankfurt-wir-sind-auf-dem-weg-zur-nimby-republik_aid_733594.html)  
335 [33594.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/fietz-am-freitag/nachtflugverbot-in-frankfurt-wir-sind-auf-dem-weg-zur-nimby-republik_aid_733594.html) (10.2.2013).

336 FREUNDKREIS NATIONALPARK NORDSCHWARZWALD (2012): Unser Herz für die Natur. Für die  
337 Region. Für die Menschen! Internetauftritt – URL: [https://pro-nationalpark-](https://pro-nationalpark-schwarzwald.de/)  
338 [schwarzwald.de/](https://pro-nationalpark-schwarzwald.de/) (14.2.2103).

339 HABERMAS, J. (1983): Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln. – Frankfurt/M.  
340 (Suhrkamp): 208 S.

341 INTERESSENGEMEINSCHAFT UNSER NORDSCHWARZWALD (2012): Ja zum Wald, Nein zum  
342 Nationalpark Nordschwarzwald. – URL: <http://www.unser-nordschwarzwald.de/>  
343 (14.2.2013)

344 MASCHEWSKY, W. (2008): Umweltgerechtigkeit als Thema für die Public-Health-Ethik. –  
345 Bundesgesundheitsblatt 5 (12): 200-210.

346 MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG (MLR)  
347 (2012): Informationsplattform zum Projekt Nationalpark Nordschwarzwald. – URL:  
348 <http://www.nordschwarzwald-nationalpark.de> (14.2.2013)

349 MÜLLER, M.M. (2012): Justice as a Framework for the Solution of Environmental Conflicts. –  
350 In: KALS, E. & MAES, J. (Eds.): Justice and conflicts. Theoretical and empirical  
351 contributions. – Berlin, Heidelberg (Springer): 239-250.

- 352 NATURSCHUTZBUND (NABU) (2012): Infos zum geplanten Nationalpark Nordschwarzwald. –  
353 URL: <http://www.nationalparknordschwarzwald.de/> (14.2.2013)
- 354 SYME, G.J. (2012): Justice and environmental decision making. – In: KALS, E. & MAES, J.  
355 (Eds.): Justice and conflicts. Theoretical and empirical contributions. – Berlin, Heidelberg  
356 (Springer): 283-295.
- 357