

Nationalparkboom in Russland

A national park boom in Russia

Martin Müller, Evgeny Shvarts und Irina Onufrenya

Zusammenfassung

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat in Russland die Ausweisung von mehr als 20 neuen Nationalparks stattgefunden. Obwohl sich die finanzielle Situation seit dem Jahr 2000 stetig verbessert, sind viele der Reservate nur unzureichend ausgestattet, um ihrer doppelten Rolle von Schutz und Nutzung gerecht zu werden. Anfangs noch kaum als eigenständige Reiseziele gefragt, erleben die Schutzgebiete jedoch seit einigen Jahren einen Aufschwung als touristische Destinationen. Auf der einen Seite erweitert die touristische Nachfrage die Handlungsspielräume der Nationalparks, da sie zusätzliche Einnahmen generiert. Auf der anderen Seite aber läuft die Entwicklung der touristischen Infrastruktur oft unter Umgehung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und zum Schaden der Natur ab.

1 Die wachsende Bedeutung der Nationalparks in Russland

Vielleicht ist die zweite Geburtsstunde der russischen Nationalparks das Jahr 2007. In jenem Jahr erschien erstmals ein mehrbändiger Führer zu den Parks im renommierten russischen Reiseverlag „Vokrug Sveta“ (deutsch: „Um die Welt“) und machte somit die Naturschätze Russlands einem breiten Publikum nicht nur durch Bilder und Beschreibungen, sondern durch praktische Tipps zur Anreise und Unterkunft zugänglich. Voraus ging ein regelrechter Boom in der Einrichtung von neuen Nationalparks: Allein zwischen 1990 und 2000 verdreifachte sich die Zahl der bestehenden Reservate.

Noch in den 1990er-Jahren klang ein Reiseführer zu den russischen Nationalparks wie eine Utopie. In der Krise nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion war an organisierten Binnentourismus kaum zu denken und die wenigen wohlhabenden Haushalte verbrachten ihren Urlaub bevorzugt in Destinationen wie Ägypten oder der Türkei. Die Schutzgebiete in Russland kämpften angesichts schwindender Ressourcen um das Über-

leben. Vielfach reichten die Mittel nicht einmal, um die Gehälter des Personals oder den Treibstoff für Rangerfahrzeuge zu bezahlen (Sittler et al. 2000; Wells u. Williams 1998). Seit einigen Jahren jedoch werden, mit steigendem Wohlstand, die Schutzgebiete Russlands als touristische Destinationen entdeckt. Bei der Gründung des Nationalparks Russkaja Arktika auf der peripheren Insel Novaja Zemlja (Abb. 1) im Jahr 2009 sprach Putin davon, dass diese Region von großem Interesse für die Entwicklung des Öko- und Bildungstourismus sei und merkte an, dass er selbst dort gerne seinen Urlaub verbringen würde.

2 Geschichtlicher Abriss

Die Geschichte der Nationalparks in Russland beginnt im internationalen Vergleich relativ spät. Lange Zeit wurde der Begriff Nationalpark von den sowjetischen Behörden als anrüchig betrachtet, da die Bestrebungen der Sowjetunion gerade der Überwindung nationalistischen Gedankenguts auf dem Weg zu einer Union der Völker galten (Schwartz 2006: 117). Erst im Jahr 1983 wurden mit den Nationalparks Sočinskij und Losinyj Ostrov (deutsch: Elchinsel) die beiden ersten Gebiete ausgewiesen. Ihre Lage gibt bereits Aufschluss über den intendierten Zweck: der Nationalpark Sočinskij grenzt an das bedeutende Sommerresort Sotschi an der Schwarzmeerküste und Losinyj Ostrov liegt zu einem Drittel der Fläche auf dem Stadtgebiet Moskaus, noch innerhalb des Autobahnringes. Neben der Ermöglichung von Naherholung in der Natur gab es jedoch auch politische Motive zur Ausweisung von Nationalparks. Gerade in den 1980er-Jahren fanden zahlreiche Nationalparkgründungen in den ethnischen Teilrepubliken statt. Dort dienten Nationalparks mehr als Symbole ethnisch-territorialer Identität und erfüllten somit gerade die Funktion, die die sowjetischen Behörden zunächst zu verhindern suchten.

Die Mehrzahl der Nationalparks in der Sowjetunion wurde auf Basis von Leschozen (sprich: Les-chosen) gegründet, staatlichen Forstbetrieben ähnlich den Sowchozen in der Landwirtschaft. Lange Zeit unterschieden sich die Nationalparks kaum von normalen Leschozen:

der Forstbetrieb wurde oft nicht nach ökologischen Aspekten geführt und die touristische Infrastruktur beschränkte sich auf die Einrichtung von Feuer- und Badestellen. Naturschutzfachliche Aspekte spielten generell eine untergeordnete Rolle in der Ausweisung von Nationalparks in Russland. Dies unterscheidet sie vom Flaggschiff der russischen Schutzgebiete, den Zapovedniki, die als Schutzgebiete der IUCN-Kategorie I primär dem strengen Flächennaturschutz dienen (Kreuer et al. 2009).

3 Schutzgebietspolitik

Anhand der geplanten und tatsächlichen Ausweisungen von Schutzgebieten in Abb. 2, S. 66, lassen sich die politischen Entwicklungen in der Naturschutzpolitik in Russland ablesen. Es ist zu erkennen, dass in der ersten Planungsperiode von 1986 bis 2000 die Ziele für Ausweisungen weit übertroffen wurden. Hauptgrund dafür ist die aktive Arbeit von nationalen und internationalen Naturschutzorganisationen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, die dazu führte, dass in den 1990er-Jahren eine große Zahl von Schutzgebieten ausgewiesen wurde, auch wenn es zunächst oft an Haushaltsmitteln mangelte, diese adäquat zu unterhalten. In diese Phase der Euphorie fiel der Präsidialerlass von 1992, der der Einrichtung von Schutzgebieten eine Vorrangstellung unter den staatlichen Aufgaben zuwies und das Ziel formulierte, bis zum Jahr 2005 3 % der Staatsfläche Russlands unter den Schutz von Zapovedniki und Nationalparks zu stellen (Müller 2008).

Mit dem Amtsantritt von Putin im Jahr 2000 verlor jedoch die Einrichtung von Schutzgebieten an Bedeutung (Larin et al. 2003). Abb. 2, S. 66, zeigt, dass die tatsächlichen Ausweisungen weit hinter den ursprünglichen Zielen zurückblieben. Auch fand eine Verschiebung der Prioritäten in der Ausweisung statt: Während bis zum Beginn des neuen Jahrtausends die Zapovedniki bei der Planung und Ausweisung neuer Schutzgebiete dominierten, gewinnen danach die Nationalparks an Bedeutung. Zwar stehen Ende 2009 einer Zahl von 41 Nationalparks (Gesamtfläche: 9,1 Mio. ha) noch stets 101 Zapovedniki (33,8 Mio. ha)

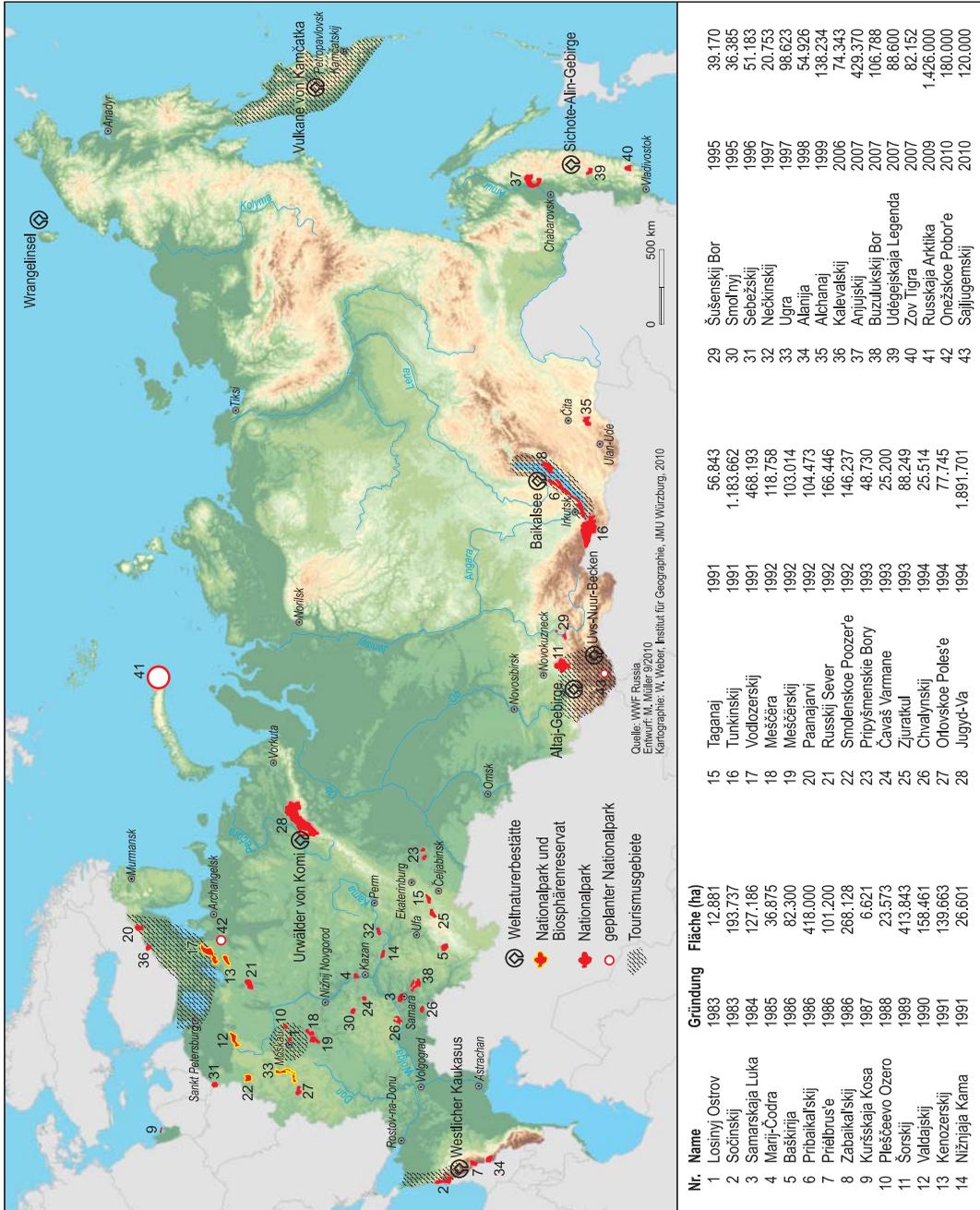


Abb. 1: Übersichtskarte über die russischen Nationalparks

Fig. 1: Map of Russian national parks

gegenüber, aber seit 2001 ist nur ein einziges Zapovednik neu ausgewiesen worden, jedoch acht Nationalparks.

Dabei entspricht die Ausweisung allerdings oft nicht dem tatsächlichen Status des Gebiets. Eine Studie des WWF zeigt, dass die Mehrzahl der als Nationalparks eingestuft Gebiete eher der IUCN-Kategorie I zuzuordnen sind und deshalb unter strengerem Schutz gestellt werden sollten (Kreuer et al. 2009: 38 ff.). Der weniger strenge Schutzstatus der Nationalparks unter IUCN-Kategorie II ermöglicht größere Eingriffe zu Gunsten der wirtschaftlichen Entwicklung und ist Ausdruck einer Ökonomisierung der Schutzgebietspolitik und des zunehmenden Entwicklungsdrucks.

So wurden im Jahr 2006 Änderungen in das Gesetz zu den russischen Schutzgebieten eingefügt, die die Bebauung und Nutzung von Flächen in Nationalparks erleichtern. Prominentestes Beispiel der Entwicklungseingriffe in Nationalparks ist wohl die Auseinandersetzung um den Nationalpark Sočinskij, in dem Infrastruktureinrichtungen für die Olympischen Winterspiele 2014 geplant worden waren. Zwar konnte in diesem Fall durch den Einsatz von WWF, Greenpeace und des North Caucasus Environment Watch eine Änderung der Pläne erreicht werden, in anderen Fällen jedoch behalten ökonomische Interessen zunehmend die Oberhand.

4 Finanzierung und ökonomische Effekte

In den 1990er-Jahren litt das russische Schutzgebietssystem an chronischer Unterfinanzierung, da infolge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation das verfügbare Budget um bis zu 80 % gekürzt wurde. In dieser Situation mussten die Nationalparkverwaltungen vermehrt Holz einschlagen lassen, um so die notwendigen Grundausgaben zu decken. Seit dem Jahr 2000 sind die verfügbaren Finanzmittel jedoch beständig gestiegen (Müller 2008). Das Gesamtbudget der Nationalparks im Jahr 2009 betrug knapp 1,2 Mrd. Rubel oder annähernd 30 Mio. € (Abb. 3). Gegenüber dem Jahr 2002 entspricht dies einer realen Steigerung von 32 %, wobei allerdings zu beachten ist, dass im selben Zeitraum auch die Zahl der Parks um 17 % zugenommen hat.

Die 41 russischen Nationalparks verfügen somit über einen Haushalt, der zweieinhalb Mal größer ist als der des Nationalparks Bayerischer Wald, allerdings bei einer um das 370-fache größeren Fläche. Im Durchschnitt besitzt jeder Park ein Budget von gut 700 000 € im Jahr, wobei die Unterschiede in der Aus-

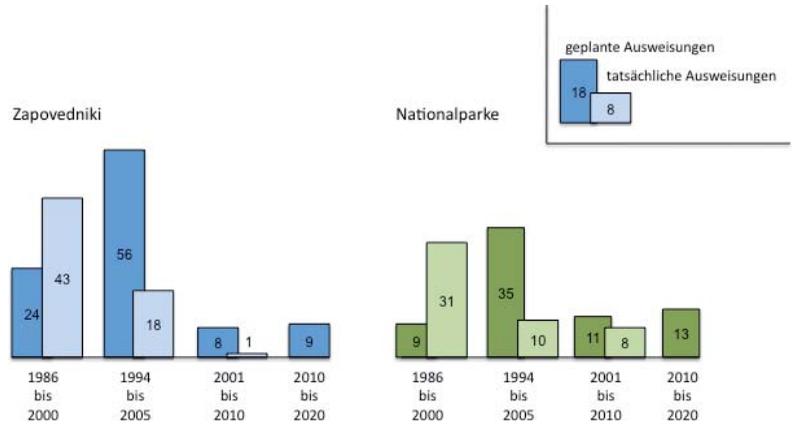


Abb. 2: Geplante und tatsächliche Ausweisungen von Zapovedniki und Nationalparks in Russland (Quelle: KREUER et al. 2009)

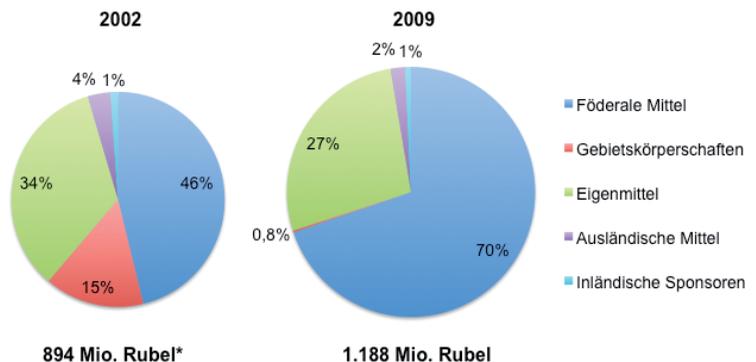
Fig. 2: Planned and actual designations of zapovedniki and national parks in Russia (Source: KREUER et al. 2009)

stattung zwischen den Schutzgebieten enorm sind: der Nationalpark Alanija in Nordossetien verfügt nur über gut 200 000 € im Jahr, wohingegen der Nationalpark Sočinskij mehr als 7 Mio. € und damit mehr als ein Viertel des gesamten Etats erhält.

Nationalparks gelten in Russland als Schutzgebiete föderaler Ebene, deshalb erfolgt ihre Finanzierung primär aus dem föderalen Haushalt (vgl. Abb. 3). Ein Gesetz aus dem Jahr 2004, welches Zuwendungen an föderale Strukturen aus dem Haushalt administrativer Einheiten auf subföderaler Ebene verbot, ließ die Zuflüsse aus den Gebietskörperschaften versiegen und verschärfte die finanzielle Lage. Mittel aus eigener Tätigkeit bilden mit gut einem Viertel einen

signifikanten Anteil am Haushalt. Der Großteil dieser Einnahmen ist inzwischen vor allem auf den Tourismus zurückzuführen und nicht mehr auf den Verkauf von Holz.

Die vorliegende Finanzierungsstruktur erzeugt einen Anreiz durch die Nutzung natürlicher Ressourcen – sei es durch touristische Inwertsetzung oder durch Holzeinschlag – zusätzliche Einnahmen zu generieren und konterkariert damit den Schutzzweck. Wegen der Unterfinanzierung durch das föderale Budget ist der Entwicklungsdruck somit zum Teil hausgemacht. Gleichzeitig sind die Chancen, fehlende Mittel aus eigener Tätigkeit zu erwirtschaften räumlich sehr ungleich verteilt: so nimmt der Nationalpark Sočinskij, bedingt durch seine güns-



40 Rubel entsprachen im April 2010 ca. 1 Euro.
*Die Werte von 2002 sind auf das Jahr 2009 mit dem Konsumentenpreisindex inflationsbereinigt.

Abb. 3: Anteile am Budget der russischen Nationalparks 2002 und 2009 (Quelle: MINISTERIUM FÜR NATÜRLICHE RESSOURCEN UND ÖKOLOGIE DER RUSSISCHEN FÖDERATION)

Fig. 3: Contributions to the budget of Russian national parks in 2002 and 2009 (Source: MINISTRY OF NATURAL RESOURCES AND ECOLOGY OF THE RUSSIAN FEDERATION)

tige Lage, jährlich mehr als 4,5 Mio. € aus eigener Tätigkeit ein, wohingegen der kaum 500 km entfernte Nationalpark Alanija in Nordossetien in diesem Bereich keinerlei Einnahmen verbuchen kann.

5 Touristische Entwicklung

Die Besucherzahlen in den russischen Schutzgebieten entwickelten sich in den letzten Jahren rasant: von 2004 bis 2006 verdoppelten sie sich von 885 000 auf 1,6 Mio. Gäste. Für das Jahr 2008 wird immerhin noch ein Wachstum von 18 % angenommen (Ministerium für natürliche Ressourcen und Ökologie 2009). Die Besucherzählungen erfassen jedoch nur einen kleinen Teil der tatsächlichen Nutzung, da zahlreiche Besucher die offiziellen Zugangsstellen umgehen, um die Zahlung eines Eintrittsgelds zu vermeiden. Gerade in stark touristisch genutzten Gebieten wie dem Nationalpark Sočinskij verursachen diese ungelentkten Besucherströme dauerhafte ökologische Schäden und bringen die Nationalparks um Einnahmen, die zur Verbesserung der Besucherlenkung eingesetzt werden könnten.

Als Reaktion auf die steigende Nachfrage haben zahlreiche Nationalparks mit dem Ausbau der touristischen Infrastruktur begonnen. Im Jahr 2009 gab es in den russischen Parks 255 Hotels sowie 492 Feriendörfer und Campingplätze, dazu ein Netz an Wanderwegen mit einer Gesamtlänge von über 18 000 km (Ministerium für natürliche Ressourcen und Ökologie 2009). Gleichzeitig aber stellt diese dynamische touristische Entwicklung derzeit auch das größte Problem im Management der Nationalparks dar, untergräbt sie doch häufig die Schutzziele. Der Bau touristischer Infrastruktur wie Lodges oder Camps auf dem Territorium der Nationalparks



Abb. 4: Kaurogom-Gletscher im Alanija-Nationalpark im Kaukasus (Nr. 34 in Abb. 1, S. 65) (Foto: © Igor Shpilenok, <http://www.shpilenok.com>)

Fig. 4: Kaurogom glacier in Alanija National Park in the Caucasus (No. 34 in Fig. 1, p. 65)

geschieht oft mit der direkten Zustimmung und Unterstützung des Ministeriums für natürliche Ressourcen und Ökologie. Der Grund dafür liegt in dem einträglichen Geschäft mit Baubewilligungen, einem der Bereiche mit der höchsten Korruption im russischen Staatsapparat (vgl. Kasten links unten).

Das starke Wachstum der touristischen Nachfrage in einigen Parks bietet Möglichkeiten für eine Partizipation der Anwohner im Bereich der Beherbergung, der Gastronomie, als Fremdenführer oder in der Vermarktung lokaler Produkte. Um der ländlichen Bevölkerung die notwendigen Qualifikationen für Tätigkeiten im Tourismussektor zu vermitteln, arbeiten Nationalparks zunehmend mit lokalen NGOs zusammen und legen Programme zur Schulung und Weiterbildung auf. Jedoch mangelt es der Bevölkerung oft an unternehmerischer Initiative und am notwendigen Kapital, um in nennenswertem Umfang an der touristischen Entwicklung zu partizipieren (Braden u. Prudnikova 2008).

6 Blick nach vorne

Von allen Schutzgebietstypen in Russland weisen die Nationalparks derzeit die dynamischste Entwicklung auf. Eine große Zahl an Neuausweisungen seit dem Ende der Sowjetunion sowie die steigende touristische Nachfrage tragen zum wachsenden Gewicht der Reservate bei. Die finanzielle Ausstattung verbessert sich langsam aber stetig und eröffnet

somit zunehmend neue Handlungsspielräume in der Schaffung touristischer Infrastruktur sowie der Einbindung der lokalen Bevölkerung. In immer größerem Maß können Nationalparks selbst Mittel aus ihren touristischen Aktivitäten erwirtschaften und damit ihre knappen Ressourcen ergänzen. Allerdings darf dies nicht zu einer Ökonomisierung von Naturschutz führen.

Die größte Herausforderung besteht sicherlich in der Umsetzung der zahlreichen Regeln und Vorschriften, die bisher nur auf dem Papier existieren. Dazu gehören eine effektivere Lenkung der Besucherströme sowie eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, um die semilegale Bebauung mit touristischer Infrastruktur einzudämmen. Dafür ist es aber notwendig, intensiver als bisher mit Besuchern, Anwohnern und den lokalen Behörden zusammenzuarbeiten, um Verständnis und Akzeptanz für die Besonderheiten der Nationalparks zu schaffen. Nur dann können die für die nächsten 10 Jahre geplanten 13 neuen Nationalparks ihren Aufgaben im Spannungsfeld von Schutz und Nutzung gerecht werden.

7 Summary

Since the collapse of the Soviet Union in 1991, Russia has established more than 20 new national parks. Although the financial situation has gradually improved since 2000, many parks still lack the funding needed to perform their basic functions. Whereas initially they enjoyed

Problematik der Baubewilligungen

Building permission dilemma

Angesichts des niedrigen Grads infrastruktureller Erschließung in Russland wäre es sowohl kostengünstiger als auch umweltschonender, die touristische Infrastruktur am Rand der Nationalparkterritorien zu errichten statt innerhalb der Nationalparks.

Da jedoch die Gebiete außerhalb der Nationalparks nicht unter die Hoheit des föderalen Ministeriums fallen, müsste eine Abstimmung mit den lokalen Behörden erfolgen. Dies würde aber gleichzeitig bedeuten, dass die Erträge aus der Verpachtung der Flächen dann an die lokalen Gebietskörperschaften fließen würden und das profitable Geschäft mit Baubewilligungen von den lokalen Beamten und nicht von den föderalen Beamten sowie dem Nationalpark gemacht werden würde.

little popularity as tourist destinations, recent years have seen a strong growth in national park tourism. On the one hand, the tourism boom extends the scope of action for national parks since it makes it possible to raise additional funds. On the other hand, the development of tourist infrastructure often sidesteps existing laws and takes place at the expense of nature conservation.

8 Literatur

Braden, K. und Prudnikova, N. (2008): The challenge of ecotourism development in the Altay region of Russia. *Tourism Geographies* 10 (1): 1–21.

Krever, V.; Stishov, M. und Onufrenja, I. /Hrsg. (2009): *Osobo ochranjaemye prirodnye territorii Rossii: sovremennoe sostojanie i perspektivy razvitiya* [Schutzgebiete in Russland: derzeitige Situation und Zukunftsperspektiven]. WWF. Moskau. 456 S.

Larin, V.; Mnacakanjan, R.; Estin, I. und Shvarts, E. (2003): *Ochran prirody Rossii: ot Gorbač'eva do Putina* [Naturschutz in Russland: von Gorbatschow bis Putin]. KMK. Moskau. 416 S.

Ministerium für natürliche Ressourcen und Ökologie der Russischen Föderation (2009): Pressemitteilung vom 21. Juli 2009: <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=print&id=5999&pid=11>. Aufgerufen am 29. April 2010.

Müller, M. (2008): Schutzgebiete in Russland: Katalysatoren nachhaltiger Entwicklung? *Osteuropa* 58 (4–5): 419–437.

Schwartz, K. (2006): *Nature and national identity after communism: globalizing the ethnoscape*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh. 288 S.

Sittler, B.; Tennhardt, T. und Shvarts, E. (2000): Die Schutzgebiete Russlands vor neuen Herausforderungen. *Natur und Landschaft* 75 (1): 1–9.

Wells, M. P. und Williams, M. D. (1998): Russia's protected areas in transition: the impacts of perestroika, economic reform and the move towards democracy. *Ambio* 27 (3): 198–206.

Danksagung

Die Autoren möchten V. B. Stepanitsky, stellvertretender Direktor der Abteilung für staatliche Politik und Regulierung im Bereich Naturschutz und ökologische Sicherheit, sowie E. N. Khmeleva, Koordinatorin des Programms für Naturschutzgesetzgebung beim WWF Russland, für ihre Unterstützung und Ratschläge bei der Erstellung dieses Beitrags herzlich danken.

Prof. Dr. Martin Müller
• Korrespondierender Autor •
Universität St. Gallen
Gatterstrasse 1
9000 St. Gallen
SCHWEIZ
E-Mail: martin@martin-muller.net



Der Autor ist Geograph und Assistenzprofessor am Profilierungsbereich „Kulturen, Institutionen, Märkte“ der Universität St. Gallen. Seine Forschung beschäftigt sich mit dem Verhältnis von Schutzgebieten und Gesellschaft sowie mit Nachhaltigkeitsstrategien

von Organisationen. Seine regionalen Schwerpunkte liegen in Deutschland und Russland. Zuletzt untersuchte er die Wahrnehmung des Borkenkäfers im Nationalpark Bayerischer Wald. In seinem aktuellen Projekt beschäftigt er sich mit dem Transfer von Nachhaltigkeitswissen im Rahmen der Olympischen Spiele. Veröffentlichungen sind unter anderem in den Zeitschriften *Landscape and Urban Planning*, *Biological Conservation* und *Environmental Management* erschienen.

Evgeny Shvarts
WWF Russland
Nikoloyamskaya ul. 19, dom 3
109240 Moskau
RUSSLAND
E-Mail: EShvarts@wwf.ru

Irina Onufrenya
WWF Russland
Nikoloyamskaya ul. 19, dom 3
109240 Moskau
RUSSLAND
E-Mail: IONufrenya@wwf.ru

Anzeige



**Global
Nature
Fund**

**UMWELTSCHUTZ
BRAUCHT INTERNATIONALE
ZUSAMMENARBEIT**

Der **Global Nature Fund** (GNF) engagiert sich seit 1998 für den internationalen Umweltschutz. Im Projekt Living Lakes – Lebendige Seen schützt der GNF lebenswichtige Ressourcen und die biologische Artenvielfalt. Die Zusammenarbeit mit Unternehmen und internationalen Kooperationen hilft uns dabei, Projekte für Natur- und Klimaschutz weltweit voran zu treiben, und gleichzeitig die Bedürfnisse der Menschen zu berücksichtigen.

www.globalnature.org



