

Der Einfluss von Naturschutzorganisationen auf Rechtsetzung und Vollzug

Marcus Ulber Pro Natura (CH)*

Influence of nature conservation organisations on legislation and law enforcement

Nature conservation organisations influence laws and ordinances, administrative strategies and law enforcement. By doing this, they seek to improve the position of nature. The exertion of influence by organisations is a traditional element of Swiss politics. The nature conservation organisations bring in their claims and their expertise on all political levels and at all stages of legislation.

Keywords: NGO, politics, nature protection, legislation, enforcement, Switzerland
doi: 10.3188/szf.2013.0065

* Dornacherstrasse 192, Postfach, CH-4018 Basel, E-Mail marcus.ulber@pronatura.ch

Verbände sind ein Teil des politischen Systems. Sie vermitteln die Interessen ihrer Mitglieder zwischen dem Staat mit seinen Behörden und Organen (politisch-administratives System) und der Zivilgesellschaft beziehungsweise dem Wirtschaftssystem (Kriesi 1980). Im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden vertreten und vermitteln die Umweltverbände hauptsächlich ideelle Interessen zugunsten von Natur, Umwelt oder Landschaft. Sie tun dies im Auftrag ihrer Mitglieder, welche dafür (und für die anderen Tätigkeiten der Umweltverbände) Mitgliederbeiträge bezahlen. Die Mitglieder äussern ihre Erwartungen durch direkten Kontakt (Telefon, Brief, Mail), durch Mitwirkung in den Gremien der Organisation (Vorstand, Delegierte) oder ganz einfach durch ihren Ein- und Austritt.

Mit der Information ihrer Mitglieder, mit der öffentlichen Kommunikation und mit ihren Tätigkeiten in der Bildung tragen Naturschutzorganisationen dazu bei, dass das Wissen um die Natur in der Bevölkerung wächst und die Bevölkerung für die Natur und ihre Bedürfnisse sensibilisiert ist (Turrian & Glauser 2013, Frommherz 2013, beide dieses Heft). Dies wiederum erhöht die Chancen, politische Entscheide zugunsten von Natur, Umwelt oder Landschaft zu erhalten.

Die Mitwirkungsmöglichkeit der Kantone, der politischen Parteien und «interessierter Kreise» bei der Vorbereitung von Erlassen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite ist in Art. 147 der Bundesverfassung (BV, SR 101) verankert. Auf diese Mithilfe auch nicht staatlicher Organisationen war der zu Beginn

sehr schwache Bundesstaat im 19. Jahrhundert angewiesen (Mach 2006), er ist aber auch eine Folge der Tatsache, dass etliche private Organisationen in der Lage sind, ein Gesetz mit einem Referendum zu Fall zu bringen, wenn es ihren Interessen zuwiderläuft.

Weshalb ist die Einflussnahme auf politischer Ebene wichtig?

Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Private Naturschutzorganisationen unterstützen diese und nehmen ihnen etwa mit der Sicherung von Schutzgebieten auf privatrechtlicher Basis einen Teil der Arbeit ab (Tester et al 2013, dieses Heft). Die Hauptarbeit bleibt aber bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Allerdings sind die Ziele bezüglich Schutzgebiete beispielsweise weder quantitativ noch qualitativ in Griffnähe: Die effektiv geschützte Fläche liegt teilweise weit unter den Grössen, die national und international anvisiert werden. Um den gesetzeskonformen Schutz der Biotop von nationaler Bedeutung zu gewährleisten, müssten Bund und Kantone mindestens doppelt so viel Geld wie bisher aufwenden (Ismail et al 2009).

Der Schutz von besonders wertvollen Biotopen reicht nicht, wenn ausserhalb der Schutzgebiete der Naturschutz bei der Bewirtschaftung und Nutzung nicht ausreichend berücksichtigt wird. Die Ansprüche der Natur müssen in der Land- und Forst-



Abb 1 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Umweltverbände besitzen Zutrittsberechtigungen für das Bundeshaus. Abgebildet sind die Badges der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Pro Natura. Fotos: Pro Natura

wirtschaft, der Raumplanung, der Verkehrs- und Energiepolitik und in allen anderen raumrelevanten Tätigkeiten und Politikbereichen flächendeckend angemessen respektiert werden. Damit die Rahmenbedingungen auf allen Ebenen des Staates entsprechend gesetzt und die notwendigen Finanzmittel für den Naturschutz bereitgestellt werden, nehmen die privaten Organisationen des Natur- und Umweltschutzes politischen Einfluss (Abbildung 1).

Organisatorische Voraussetzungen der politischen Einflussnahme

Politische Einflussnahme ist eine zeitaufwendige Arbeit, die einen langen Atem und Beharrlichkeit verlangt. Daher müssen die personellen, finanziellen und organisatorischen Kapazitäten bei den privaten Naturschutzorganisationen dauerhaft gesichert sein. Um als verlässliche Partner für die Politik und die Verwaltung auftreten zu können, müssen die Verbände über Fachleute mit profunden Kenntnissen sowohl der Inhalte der Materie als auch der politischen Abläufe verfügen. Da politische Arbeit in der Regel einhergeht mit Kommunikation und Sensibilisierung der Öffentlichkeit, sollten die entsprechenden Ressourcen ebenfalls vorhanden sein.

Koordination unter den Umweltverbänden

Die grossen Schweizer Organisationen des Umwelt- und Naturschutzes Greenpeace Schweiz, Pro Natura, Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) und WWF Schweiz sind in der Umweltallianz zusammengeschlossen. In dieser lockeren Allianz sprechen die vier Verbände ihre Haltungen und ihre Strategien ab und koordinieren sich, indem für jedes Geschäft einer Organisation die Führung übertragen wird. Somit können Doppelspurigkeiten vermieden werden. Die Umweltallianz erstellt regelmässig ein Umweltrating der Mitglieder des Bundesparlaments und vor den eidgenössischen Wahlen auch der Kandidierenden. Vor jeder Session des Bundesparlaments veröffentlicht sie den Standpunkt der Organisationen zu

den umweltrelevanten Geschäften und stellt ihn allen Ratsmitgliedern zu.

Ansatzpunkte der Einflussnahme durch Umweltverbände

Die politische Einflussnahme erfolgt bei der Rechtsetzung auf allen Stufen, bei der Erarbeitung von Strategien und auch beim Gesetzesvollzug.

Bundesverfassung

Mit einer eidgenössischen Volksinitiative kann die Bundesverfassung ergänzt oder geändert werden (Abbildung 2). Eine Volksinitiative muss allerdings nicht einzig auf die Bundesverfassung zielen. Sie ist auch ein probates Mittel, um die Gesetzgebung zu beeinflussen oder Politik und Bevölkerung für ein Thema zu sensibilisieren. Damit aber allein das schon gelingt, muss die Volksinitiative potenziell mehrheitsfähig sein.

Die Eidgenössische Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» (Landschaftsinitiative, BBl 2010 1033–1046), die 2008 eingereicht worden ist, verfolgte von Anfang an auch die Ziele, das Raumplanungsgesetz zu verbessern und die Bevölkerung für das Thema der Bodennutzung zu sensibilisieren. Sie konnte zurückgezogen werden, nachdem das Parlament als indirekten Gegenvorschlag das Raumplanungsgesetz (SR 700) revidiert und darin wesentliche Forderungen der Initiative aufgegriffen hatte. Der Rückzug ist an die Bedingung geknüpft, dass der Gegenvorschlag tatsächlich in Kraft tritt. Die Eidgenössische Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» (BBl 2007 3829–3878) hatte 2005 das Ziel, Subventionskürzungen der Waldbewirtschaftung und eine Änderung des Waldgesetzes (SR 921.0) zu verhindern, was in den Augen der Initianten die naturnahe Waldbaupraxis gefährdet hätte. Sie wurde zurückgezogen, nachdem das Parlament nicht auf die Gesetzesrevision eingetreten war. Da eine eidgenössische Volksinitiative ein aufwendiges Instrument ist, müssen sich die Initianten die Frage stellen, ob sie die anvisierten Ziele nicht auf einem anderen, einfacheren und günstigeren Weg erreichen können.

Bei Abstimmungen über Volksinitiativen Dritter entscheiden die thematische Nähe und der Grad



Abb 2 Der Autor im Gespräch mit einem Nationalrat vor dem Bundeshaus. Foto: Pro Natura

der Auswirkungen über das Engagement der Umweltverbände. Die Bandbreite geht vom Fassen einer Parole bis hin zur Federführung im Abstimmungskampf.

Gesetze und Verordnungen

Die Bundesbehörden sind gesetzlich verpflichtet, die interessierten Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse zur Stellungnahme einzuladen. Die Vernehmlassung ist aber nur eine von verschiedenen Phasen der Rechtsetzung, bei welcher die privaten Organisationen Einfluss nehmen können:

Verbände können den Anstoss für neue Gesetze oder Verordnungen oder für deren Änderung geben. Ein Mitglied des Parlaments muss dazu einen Vorstoss (Postulat, Motion oder parlamentarische Initiative) einreichen, der von einer Mehrheit im Parlament unterstützt wird. Ein Beispiel auf Bundesstufe ist der Anstoss zum Torfausstieg, den Ständerätin Diener Lenz (ZH) 2010 in Zusammenarbeit mit Pro Natura eingebracht hat (Postulat 10.3377). Auf kantonaler Stufe existiert im Gegensatz zum Bund das Instrument der Gesetzesinitiative, das Anstösse zu Gesetzesänderungen von ausserhalb des Parlaments oder der Verwaltung erlaubt und auch von Verbänden genutzt wird.

Während die Verwaltung den Vorentwurf einer Vorlage ausarbeitet, können Umweltverbände Ideen, Vorschläge und eigenes Fachwissen bei den Verwaltungsstellen oder in von diesen eingesetzten Arbeitsgruppen einbringen. Auch die Bekanntmachung von Ergebnissen von Untersuchungen oder Bevölkerungsumfragen können Geschäfte beeinflussen. Im Falle von parlamentarischen Initiativen, bei denen die zuständige Parlamentskommission den Vorentwurf eines Gesetzes selber ausarbeitet, besteht die Möglichkeit der Einflussnahme bei den einzelnen Kommissionsmitgliedern oder bei sogenannten

Hearings. Ein Beispiel ist die Vorlage zur parlamentarischen Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» (09.474), zu welcher die Umweltkommissionen des Stände- und des Nationalrats unter anderen auch eine Fachperson von Pro Natura angehört haben.

Bei der Vernehmlassung zu einer für sie relevanten Vorlage nehmen die Umweltorganisationen immer Stellung. Ergänzend dazu informieren sie andere Organisationen, Verbände, Parteien und Kantone über ihre Argumente und Positionen. Wenn diese überzeugend sind, fliessen sie eventuell in deren Antworten ein.

Während der Behandlung einer Gesetzesvorlage im Parlament müssen Parlamentsmitglieder von den Naturschutzanliegen überzeugt werden (Abbildung 3). Bereits die Vorberatungen in den Kommissionen sind dabei entscheidend. Parlamentsmitglieder sind in den seltensten Fällen Naturschutzfachleute und sind daher froh um Argumente und Fakten. Als Vertreterinnen und Vertreter des Volkes haben sie generell ein offenes Ohr für die Anliegen und Meinungen der Bevölkerung. Pro Natura, WWF und BirdLife Schweiz haben deshalb vor den Beratungen zur parlamentarischen Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» Resultate einer von ihnen in Auftrag gegebenen Umfrage publiziert, die zeigte, dass eine grosse Mehrheit sich klar gegen Eingriffe in die Waldfläche ausspricht. Mit Zahlen aus offiziellen Statistiken konnten sie zudem darlegen, dass sich die Waldflächenzunahme höchst heterogen präsentiert. Es folgten viele schriftliche und persönliche Kontakte mit Ratsmitgliedern und mit diversen Parlamentsfraktionen. Auch andere private Organisationen (z.B. aus der Wald- und Holzbranche) und öffentliche Stellen (Bundesrat, Forstdirektorenkonferenz, Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz) beeinflussten das Geschäft. Im März 2012 resultierte ein Beschluss, der wichtige Anliegen der Umweltverbände berücksichtigte (BBl 2012 3445).

Wenn ein verabschiedetes Gesetz Umweltanliegen in übermässiger und beim Volk nicht mehrheitsfähiger Weise missachtet, ergreifen die Umweltorganisationen das Referendum. Der letzte solche Fall liegt allerdings recht lange zurück (Referendum gegen die Änderung des Raumplanungsgesetzes 1998). Vor einer Volksabstimmung zu einem sie betreffenden Thema fassen die Umweltverbände eine Parole, die sie ihren Mitgliedern und der Öffentlichkeit mitteilen. Je nach Tragweite der Vorlage engagieren sich die Organisationen auch personell und finanziell in der Abstimmungskampagne oder führen eine solche nötigenfalls sogar an.

Strategien und Leitlinien

In den letzten Jahren entwickelte das Bundesamt für Umwelt (Bafu) mehrfach Strategiepapiere, welche die künftige Stossrichtung des Bundes in Ge-

setzung und Vollzug vorgeben. Beispiele sind das Waldprogramm Schweiz (Projektleitung WAP-CH & BHP Brugger 2004) in den Jahren 2002/2003, dessen Weiterentwicklung zur aktuellen Waldpolitik 2020 des Bundes (BBl 2011 8731–8754) führte, die Ressourcenpolitik Holz (Bafu 2008) und die Biodiversitätsstrategie des Bundes (BBl 2012 7239–7342). Bei allen Strategien haben die Umweltverbände auf Einladung des Bafu in Arbeitsgruppen und mit Stellungnahmen mitgewirkt.

Einfluss auf Vollzug und Finanzierung

Ebenso wichtig wie die eigentlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen ist für die Erreichung der Naturschutzziele der Gesetzesvollzug durch die Behörden. Auch hier bringen die Organisationen ihre Forderungen an, arbeiten in beratenden Gremien mit und lassen ihr Fachwissen in Instrumente wie Pläne (z.B. Waldentwicklungsplan), Vollzugshilfen, Richtlinien, Inventare und Konzepte einfließen. So geht das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN; SR 451.11) zurück auf das Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (KLN-Inventar), das der Schweizerische Bund für Naturschutz (heute Pro Natura), der Schweizer Heimatschutz und der Schweizer Alpenclub 1963 erarbeitet hatten.

Regelmässig machten Umweltverbände in letzter Zeit auf gravierende Vollzugsdefizite aufmerksam. Ein Beispiel war die schleppende Inkraftsetzung der Verordnung und des Inventars der Trockenwiesen

und -weiden (TWW; SR 451.37). Diese erfolgte erst, nachdem Pro Natura und BirdLife Schweiz 2009 eine entsprechende Petition eingereicht hatten. Nach wie vor bei Weitem nicht gesichert sind die notwendigen Finanzen, um die Biotop von nationaler Bedeutung gesetzeskonform zu schützen, wie Pro Natura mit einer wissenschaftlichen Untersuchung nachweisen konnte (Ismail et al 2009). Diese Erkenntnis mündete in den Aufruf an Politik und Verwaltung, die nötigen Mittel für den Gesetzesvollzug rasch bereitzustellen.

Nicht zu vergessen ist die Aufgabe der Umweltverbände bei der Vollzugskontrolle. Auch wenn diese Tätigkeit mit Einsprachen und Beschwerden nicht zu den bevorzugten Aufgaben der Organisationen gehört, ist sie immer wieder nötig, um Projektängel zu beheben und Verwaltungsentscheide auf ihre Gesetzeskonformität prüfen zu lassen (Buwal 2000). Dass Beschwerden als notwendiges Instrument des Naturschutzes betrachtet werden, zeigte 2008 die Volksabstimmung über die FDP-Initiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – mehr Wachstum für die Schweiz!» (07.046) deutlich. Seit jenem Jahr müssen die beschwerdeberechtigten Organisationen gegenüber dem Bafu jährlich Rechenschaft über ihre Beschwerden ablegen. Die vom Bafu dazu publizierte Statistik zeigt, dass die Umweltverbände ihr Recht mit Bedacht und überwiegend mit Erfolg wahrnehmen.¹

¹ www.bafu.admin.ch/recht/02368/02374/index.html?lang=de (22.11.2012)



Abb 3 Die Wandelhalle im Bundeshaus vor dem Nationalratssaal ist ein Ort des Kontakts zwischen Organisationen und Parlamentsmitgliedern. Foto: Pro Natura

Naturschutzpolitische Engagements der nächsten Jahre

Die Rahmenbedingungen im Waldnaturschutz werden auch in den kommenden Jahren Gegenstand politischer Ausmachungen sein. Einige Themenbereiche sind absehbar oder bereits auf der politischen Agenda:

Der Wald wird künftig vermehrt als eines von mehreren Landschaftselementen betrachtet werden. Die Raumplanung wird den Wald zu integrieren versuchen. Siedlungsansprüche, Erhalt des Kulturlands und Walderhaltung werden untereinander Konflikte generieren. Die Schnittstellen zwischen Wald und Landwirtschaft sind bereits heute Gegenstand politischer Vorstöße und Verteilungskämpfe (Wytweiden, Waldränder). Auch Bauten und Anlagen im Wald sind seit einiger Zeit Gegenstand der Gesetzgebung und des Vollzugs und werden es bleiben. Dazu gehören beispielsweise Erschliessungen, bei welchen es um die Bewilligungsvoraussetzungen, um Benutzungseinschränkungen und um die Finanzierung geht, oder Anlagen zur Energieproduktion im und zum Energietransport durch den Wald. Weiter geht es um Sport- und Erholungseinrichtungen im Wald und den damit einhergehenden Störungen von Mensch und Natur. Die Waldbewirtschaftung (Holznutzung, Energieholzproduktion, naturnaher Waldbau, Biodiversitätsziele, Baumartenwahl im Hinblick auf den Klimawandel, Umgang mit Waldschäden) wird weiterhin politischen Diskussionsstoff liefern. Finanzielle Fragen werden zu klären sein, wenn es um die Abgeltung von Waldleistungen beziehungsweise von Leistungen der Waldeigentümer durch die öffentliche Hand geht. Da bei allen diesen Themen der Schutz von Natur, Umwelt oder Landschaft tangiert ist, werden die Naturschutzorganisa-

tionen auch hier versuchen, Einfluss auf Rechtsetzung und Vollzug zu nehmen.

Eingereicht: 19. Juli 2012, akzeptiert (mit Review): 30. November 2012

Dank

Der Autor dankt Professor Willi Zimmermann, Professor Umweltpolitik und Umweltökonomie der ETHZ, für seine Unterstützung bei diesem Beitrag.

Literatur

- BAFU (2008)** Ressourcenpolitik Holz. Strategie, Ziele und Aktionsplan Holz. Bern: Bundesamt Umwelt. 30 p.
- BUWAL (2000)** Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft. 32 p.
- FROMMHERZ C (2013)** Umweltbildung fördert den respektvollen Umgang mit der Natur. Schweiz Z Forstwes 164: 70–73. doi: 10.3188/szf.2013.0070
- ISMAL S, SCHWAB F, TESTER U, KIENAST F, MARTINOLI D, SEIDL (2009)** Kosten eines gesetzeskonformen Schutzes der Biotop von nationaler Bedeutung. Birmensdorf: Eidgenöss. Forschungsanstalt WSL. 122 p.
- KRIESI H (1980)** Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. New York: Campus. 782 p.
- MACH A (2006)** Associations d'intérêts. In: Klöti U et al, editors. Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Verlag. pp. 369–392.
- PROJEKTLEITUNG WAP-CH, BHP BRUGGER (2004)** Waldprogramm Schweiz (WAP-CH): Handlungsprogramm 2003–2015. Bern: Bundesamt Umwelt Wald Landschaft, Schriftenreihe Umwelt 363. 119 p.
- TESTER U, HELBLING L, HORAT B (2013)** Welchen Beitrag leisten private Organisationen für den Naturschutz im Wald? Schweiz Z Forstwes 164: 53–58. doi: 10.3188/szf.2013.0053
- TURRIAN F, GLAUSER C (2013)** Sensibilisation: informer – connaître – agir. Schweiz Z Forstwes 164: 74–79. doi: 10.3188/szf.2013.0074

Der Einfluss von Naturschutzorganisationen auf Rechtsetzung und Vollzug

Naturschutzorganisationen nehmen Einfluss auf Gesetze und Verordnungen, Strategien der Verwaltung und auf den Gesetzesvollzug. Damit versuchen sie, die Stellung der Natur zu verbessern. Die Einflussnahme von Verbänden ist ein traditionelles Element in der Schweizer Politik. Die Naturschutzorganisationen bringen ihre Forderungen und ihr Fachwissen auf allen Stufen des Staates und in allen Phasen des Rechtsetzungsverfahrens ein.

Influence des organisations de protection de la nature sur la législation et son application

Les organisations de protection de la nature influencent les lois, les ordonnances et les stratégies des administrations, puis leurs mises en application. Ainsi, elles essaient d'améliorer la position de la nature. L'influence exercée par les organisations est un élément traditionnel de la politique suisse. Les organisations de protection de la nature apportent leurs revendications et leur expertise à tous les niveaux politiques et à toutes les étapes du processus législatif.