



Doctoral Thesis

**Aussagen, Zielsetzungen und politische Massnahmen von privaten Naturschutzorganisationen in bezug auf Wald und Forstwirtschaft
ein Beitrag zum Verständnis der Rolle von Interessengruppen in der schweizerischen Forstpolitik**

Author(s):

Schmidhauser, Albin

Publication Date:

1996

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-001616300> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

**Aussagen, Zielsetzungen und politische Massnahmen von privaten
Naturschutzorganisationen in bezug auf Wald und Forstwirtschaft**
**Ein Beitrag zum Verständnis der Rolle von Interessengruppen in der
schweizerischen Forstpolitik**

ABHANDLUNG

Zur Erlangung des Titels

DOKTOR DER TECHNISCHEN WISSENSCHAFTEN

der

EIDGENÖSSISCHEN TECHNISCHEN HOCHSCHULE ZÜRICH

vorgelegt von

Albin Schmidhauser
dipl. Forst-Ing. ETH
geboren am 13. Juli 1954
von Zug, Kanton Zug

Angenommen auf Antrag von:

Prof. Dr. F. Schmithüsen, Referent

Prof. Dr. K. Ewald, Korreferent

Dr. W. Zimmermann, Korreferent

1996

Kurzfassung

Landesweit tätige private Naturschutzorganisationen haben sich seit jeher mit forstpolitischen Fragen befasst. Heute kann beobachtet werden, dass sie sich darüber hinaus an prominenter Stelle an politischen Entscheidungsprozessen zu rechtlichen Regelungen von Wald und Forstwirtschaft beteiligen. Gleichzeitig versuchen sie, aktiv in die Waldbewirtschaftung einzugreifen.

Demgegenüber verfügt die traditionelle schweizerische Forstpolitik nur über geringe Kenntnisse der Ziele und Zwecke der einzelnen Naturschutzorganisationen und ihrer finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen. Ebenso ist im einzelnen nicht bekannt, bei welchen Institutionen des politischen Systems oder ausserhalb desselben sie ihren Einfluss geltend machen. Die Untersuchung soll diese Lücke zumindest für die Politikbereiche Wald und Forstwirtschaft schliessen. Zu diesem Zweck werden die folgenden Fragen behandelt:

- Welche gesamtschweizerisch tätigen Interessengruppen können als private Naturschutzorganisationen bezeichnet werden?
- Wie sind Naturschutzorganisationen in das politische System der Schweiz eingebunden? Welches sind ihre personellen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen, die sie befähigen, eine politisch aktive Rolle zu übernehmen?
- Welche Ansichten vertreten Naturschutzorganisationen in bezug auf Wald und Forstwirtschaft?
- Welche diesbezüglichen Forderungen stellen sie an das politisch-administrative System?
- Wie unterstützen sie den Vollzug staatlicher Massnahmen?
- Wie und bei welchen institutionellen Akteuren versuchen sie ihre Forderungen durchzusetzen?
- Welche forstpolitischen Konsequenzen ergeben sich daraus?

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz am 1. Januar 1967 bis zur Ablösung des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei durch das Bundesgesetz über den Wald am 1. Januar 1993.

Methodisch basiert die Untersuchung auf einem systemtheoretischen Modell des allgemeinen institutionellen Rahmens moderner Industriegesellschaften. Das forstwissenschaftliche Interesse konzentriert sich auf die Wechselwirkungen zwischen den Subsystemen des politischen Systems. Es ist aber evident, dass Naturschutzorganisationen auch ausserhalb politischer Problemlösungsprozesse aktiv sind. Eine Erweiterung des Gesellschaftsmodells zu einem institutionalistischen Gesamtansatz berücksichtigt diesen Umstand. Die Frage, welche Ansichten Naturschutzorganisationen zu Wald und seiner Bewirtschaftung vertreten, wird mit Hilfe einer Inhaltsanalyse ihrer offiziellen Mitteilungsorgane zu beantworten versucht.

Aus den Naturschutzbegriffen lassen sich nicht hinreichende Kriterien herleiten, um private Naturschutzorganisationen von anderen Interessengruppen abzugrenzen. Die massgeblichen Politikbereiche des Naturschutzes ergeben sich erst aus der Gegenüberstellung

zum Umweltschutz und zum Heimatschutz im engeren Sinne. Anhand ihrer Statuten und gemessen an diesen Politikbereichen werden aus den 20 beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen neun als Naturschutzorganisationen klassiert. Dabei handelt es sich um die Interessengruppen Schweizer Alpenclub SAC (gegründet 1863), Schweizer Heimatschutz SHS (1905), Schweizerischer Bund für Naturschutz SBN (1909), Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene VGL (1949), Rheinaubund, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat (1960), WWF Schweiz (1962), Aqua viva, Nationale Aktionsgemeinschaft zur Erhaltung der Flüsse und Seen (1970), Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege SL (1970) und Schweizer Vogelschutz, Verband für Natur- und Vogelschutz SVS (1988). Aufgrund der Ergebnisse kann zumindest aus forstpolitischer Sicht die VGL kaum mehr als Naturschutzorganisation betrachtet werden. Hingegen sollte künftig die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP als Akteur in den Bereichen Wald und Raumplanung beachtet werden.

Die Bezugnahme auf die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen und die Entwicklung, welche zu diesem Status führte, dokumentieren die Einbindung der Naturschutzorganisationen in das politische System der Schweiz. Sie stehen in einem doppelten Austauschprozess mit dem Staat, indem sie nicht nur die Interessen der Bürger artikulieren, sondern auch in definierten Politikbereichen an der Implementation staatlicher Massnahmen beteiligt sind.

Die Inhaltsanalyse der offiziellen Publikationsorgane der Naturschutzorganisationen belegt ihre andauernde intensive Auseinandersetzung mit Fragen zu Wald und Waldbewirtschaftung. Mit der naturschutzorientierten Berichterstattung versuchen sie, ihre Mitglieder und insbesondere politische Entscheidungsträger für die von ihnen vertretenen Interessen zu sensibilisieren und ihnen Lösungen als Ansatzpunkte politischen Handelns anzubieten. Nebst der fachtechnisch geführten Diskussion gewähren sie den emotionalen und spirituellen Aspekten des Waldes breiten Raum.

Der Vergleich der Ergebnisse der Inhaltsanalyse mit den effektiv durchgeführten politischen Vorstössen und Massnahmen zeigt ein hohes Mass an Kohärenz. Dies lässt sich über alle Aktivitäten in der Programmformulierung und -durchführung, aber ebenso im freien Handlungsspielraum ausserhalb politischer Problemlösungsprozesse feststellen. Zur Programmformulierung zählen die Beteiligung an den Vernehmlassungen zur Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik und zu Erholungseinrichtungen im Wald, alle Massnahmen bezüglich der neuartigen Waldschäden sowie die Bemühungen bei der Neuformulierung von Waldgesetz und zugehöriger Verordnung. Zur Programmdurchführung gehören das Hinwirken auf einen landesweiten und einheitlichen Vollzug der Rodungsrichtlinien sowie die Wahrnehmung des Beschwerderechts. Ergänzend dazu versuchen die Naturschutzorganisationen, die Bevölkerung für den Wald zu interessieren und die Forstleute für eine naturnahe Waldbewirtschaftung zu sensibilisieren. Zentrales Motiv der forstpolitischen Aktivitäten des Naturschutzes ist die Erhaltung des Waldes in Fläche und räumlicher Verteilung sowie als naturnahe Lebensgemeinschaft.

Primäre Adressaten der naturschützerischen Forderungen sind Personen, Fraktionen und Fachkommissionen des Parlaments als zentrale, entscheidende Institution des politischen Systems. Parallel dazu wirken die Naturschutzorganisationen über das Beschwerderecht

als Korrektiv zum Verwaltungshandeln. Die politischen Vorstösse und Massnahmen werden durch aktive Medienarbeit und publizistische Tätigkeiten vorbereitet und ergänzt.

Gesamthaft darf festgehalten werden, dass die Naturschutzorganisationen als kompetente Partner einer den Wald und die Forstwirtschaft umfassenden Politik angesehen und anerkannt werden müssen. Es wird kaum möglich sein, forstpolitische Absichten ohne Beteiligung der Naturschutzorganisationen zu definieren, zu formulieren und als gesellschaftlich verbindliche Normen festzuschreiben.

Summary

From their origins nature protection organisations with a nationwide activity have dealt with questions of forest policy. Nowadays we can observe, that beyond this they take part in political decision-making processes concerning the legal regulations of forest and forest economy as important actors. At the same time they try to intervene actively in the forest management.

On the other side, the traditional Swiss forest policy has only little knowledge about the goals and purposes of the different nature protection organisations and their financial, personnel and organisational resources. Nor is there any particular knowledge about the institutions which influence the political system from within or from outside. The inquiry wants to fill this gap at least for the political area of forest and forest policy. For this purpose the following questions are tried to be answered:

- Which interest groups, who are active on the national level in Switzerland, can be designed as nature protection organisations?
- How are the nature protection organisations integrated in the political system of Switzerland? What are their personnel, financial and organisational resources, which enable them to take an active political part?
- What are the opinions of nature protection organisations concerning forest and forest economy?
- What are their demands towards the political-administrative system?
- How do they support the implementation of governmental measures?
- Which measures do they take to get through their demands and which are the political authorities they contact for this?
- What are the consequences which can be deduced for forest policy?

The inquiry covers the period from January 1st 1967, when the '*Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz*' came into force, to January 1st 1993, when the federal law on forest police was replaced by the federal law on forests.

Methodically, the inquiry is based on the system-theoretical model of the general frame of modern industrial societies. The interest in forest economy is focussed on the interaction between the subsystems of the political system. But it is evident, that nature protection organisations are also active outside the political decision-making process. An extension of the political model to an institutionalistic approach considers this circumstance. We try to answer the question, which opinions nature protection organisations have towards the

forest and its management by means of a content analysis of their official organs of communication.

The terms of nature protection don't allow to deduce sufficient criterions in order to segregate private nature protection organisations from other interest groups. The relevant parts of interference of nature protection in the political system can be seen only after a confrontation of environmental protection and '*Heimatschutz*' in a stricter sense. The articles confronted with the possibilities in the political system we can classify nine out of the twenty environmental non-governmental organisations which are able to appeal as nature protection organisations against the decisions of the relevant authorities. These interest groups are Swiss Alpine Club (founded 1863), League for the Preservation of Swiss Scenery (1905), Swiss League for Nature Protection (1909), '*Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene VGL*' (1949), '*Rheinaubund, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat*' (1960), WWF Switzerland (1962), '*Aqua viva, Nationale Aktionsgemeinschaft zur Erhaltung der Flüsse und Seen*' (1970), Swiss Foundation for Landscape Conservation (1970) and Swiss Association for the Protection for Bird, BirdLife Switzerland (1988). From the results the VGL cannot be designed as a nature protection organisation, at least if we consider a forestry-policy view. On the other hand the '*Schweizerische Vereinigung für Landesplanung*' should be regarded as an agent with respect for forests and land-use planning.

The reference to the environmental organisations entitled to appeal against decisions of the relevant political authorities and the development which led to this state, show, how the nature protection organisations are integrated into the political system of Switzerland. They are situated in a double process of exchange with the state, expressing not only the interests of the citizens, but also by taking part, within limited political areas, in the implementation of governmental measures.

The content analysis of the official organs of nature protection organisations proves their permanent and intense examination of questions concerning forest and forest management. Through their communication policy focussed on nature protection, they try to sensitize their members and particularly political decision-makers for the interests they represent and to suggest them solutions within their possibilities as political actors. Besides the technical discussion they also quite extensively bring up the more emotional and spiritual aspects of forest.

The comparison between the results of the content analysis and the political steps that were in fact carried out show a high degree of coherence. This can be ascertained with all the activities of program formulation and implementation and also with the activities outside the policy-making process. Parts of the program formulation are: the participation in the hearings about the general concept of forest- and wood-economy and of leisure facilities in the forest, all the measures concerning the newly appeared forest-damages and the efforts for a new federal law on forests and the implicit. Parts of the implementation-activities are: the efforts to get a nationwide and standardized execution of the general guidelines concerning the clearing of forests and the taking of the right to appeal. Finally the nature protection organisations try to awake the interest of the population for the forests and to sensitize the forest rangers for a natural management. The main motivation for activities of nature conservation in forest-policy is the conservation of the forests in their extension and spacial distribution and as a biocenosis.

The target group for the protection-demands are members of the parliament, parliamentary groups and the commissions of the parliament as the central institution of decision-making within the political system. At the same time, nature protection organisations are making their appeals as a corrective towards administrative action. The political advances and measures are prepared and completed by media- and publishing activities.

Generally it can be ascertained, that nature protection organisations must be regarded and recognized as competent partners of a policy including forest and forest management. It will hardly be possible to define, formulate and fix intentions within forest policy as socially obliging norms without the participation of nature protection organisations.