

Zeitschrift: Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie
Herausgeber: Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel
Band: 36 (1995)
Heft: 3

Artikel: Politik und Recht als gestaltende Faktoren des Natur- und Landschaftsschutzes : Plädoyer für eine stärkere Berücksichtigung in Lehre und Forschung im Studiengang Natur-, Landschafts- und Umweltschutz (NLU)
Autor: Rohner, Jürg
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1088536>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 18.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Politik und Recht als gestaltende Faktoren des Natur- und Landschaftsschutzes

Plädoyer für eine stärkere Berücksichtigung
in Lehre und Forschung im Studiengang
Natur-, Landschafts- und Umweltschutz (NLU)

Jürg Rohner

Zusammenfassung

Politik und Recht setzen wesentliche Rahmenbedingungen für den Natur- und Landschaftsschutz und beeinflussen auch dessen Vollzug sehr stark. Das Verständnis der ablaufenden Prozesse und die Kenntnis der handelnden Akteure und ihrer Motive sind eine Voraussetzung für alle, die selber im Natur- und Landschaftsschutz tätig sein wollen. Sie sind aber auch nötig zur Erklärung des heutigen Zustandes von Natur und Landschaft und der darin feststellbaren Entwicklungstendenzen. Es drängt sich deshalb auf, Politik und Recht in Lehre und Forschung von NLU einen zentralen Platz einzuräumen.

1 Einleitung

Es gibt mindestens zwei Gründe, sich im Rahmen eines Ausbildungslehrganges über Natur-, Landschafts- und Umweltschutz (NLU) mit Politik und Recht zu befassen. Ein sehr pragmatischer Grund besteht darin, dass die Praxis von NLU heute mehr denn je durch politische und rechtliche Rahmenbedingungen geprägt ist. Wer dieses Umfeld nicht kennt, wird auch mit einer noch so guten naturwissenschaftlichen Ausbildung nicht erfolgreich im Natur- und Landschaftsschutz tätig sein können. Ein zweiter, aus geographischer Sicht besonders interessierender

Adresse des Autors: Dr. Jürg Rohner, Beratungen/Übersetzungen, Fichtenwaldstr. 11 /
Postfach, CH-4142 Münchenstein 1

Grund liegt darin, dass Politik und Recht nicht nur Instrumente für die Umsetzung von NLU zur Verfügung stellen, sondern dass sie selber den Zustand und die Entwicklung von Natur und Landschaft in hohem Masse beeinflussen.

Ausgangspunkt für den vorliegenden Artikel bildete eine erstmals in dieser Form im Sommersemester 1995 am Geographischen Institut der Universität Basel im Rahmen des Lehrganges NLU durchgeführte Lehrveranstaltung "Natur- und Landschaftsschutz in Recht und Politik". Der Anstoss dazu kam aus der persönlichen Erfahrung des Verfassers, dass Studienabgänger beim Übertritt in die Praxis des Natur- und Landschaftsschutzes sehr oft über sehr wenig einschlägige Kenntnisse verfügen.

2 Die Bedeutung von Politik und Recht für den Natur- und Landschaftsschutz

2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Man kann nicht genug betonen, dass Natur- und Landschaftsschutz im Gegensatz etwa zu Geographie und Biologie keine Wissenschaften sind. Die häufig anzutreffende Gleichsetzung von Naturschutz und Ökologie ist falsch (vgl. zu diesen begrifflichen Fragen stellvertretend *Schön* 1995 mit Verweisen auf weitere Literaturangaben). Natur- und Landschaftsschutz ist das Ergebnis eines gesellschaftlichen Prozesses, der, im Idealfall gestützt auf wissenschaftliche Grundlagen, Zielvorstellungen für den erwünschten Zustand von Natur und Landschaft formuliert und daraus abgeleitete Massnahmen und Instrumente bereitstellt (vgl. *Markl* 1994, 251). Die heute zum Modewort gewordene Ökologie andererseits beschreibt als Wissenschaft die Ökosysteme zunächst wertfrei und liefert Grundlagen, die dann vom Naturschutz einer Bewertung zu unterziehen sind.

Wenn also zum Beispiel ein Hochmoor erhalten werden soll, dann kann die Wissenschaft darüber Auskunft geben, welche Arten Zeiger für ein intaktes Hochmoor sind oder wie der Wasserhaushalt ausgestaltet sein muss. Ob hingegen Hochmoore überhaupt erhalten werden sollen und, wenn ja, wieviele es sein sollen, das ist eine Frage, welche die Gesellschaft auch aufgrund von ethischen, wirtschaftlichen, sozialpsychologischen und weiteren Überlegungen beantworten muss. Die Antwort kann sich im Laufe der Zeit verändern; die heutige Generation beantwortet die Frage mit Bezug auf die Hochmoore (wenigstens mehrheitlich) anders als diejenige zur Zeit der "Anbauschlacht" im Zweiten Weltkrieg.

Natur- und Landschaftsschutz sind somit ihrem Wesen nach "politisch", das heisst eine Sache aller Bürgerinnen und Bürger. Diese bestimmen durch ihr Verhalten als Individuen direkt (z. B. in der Gartengestaltung oder mit ihren persönlichen Raumansprüchen) oder indirekt (z.B. bei Wahlen und Abstimmungen) über die Zukunft von Natur und Landschaft. Noch bedeutungsvoller dürfte das kollektive Verhalten einzelner, allerdings nie ganz homogener Gruppen sein (z. B. Landwirte, Grossverteiler, Autofahrer, Naturschutzorganisationen), wobei ein Individuum durchaus verschiedenen Gruppen angehören kann, die unter Umständen wider-

sprüchliche Ansichten vertreten und auch durchsetzen wollen. Zu diesen Gruppen gehört auch der Staat, der aber auch nicht als homogene Gruppe in Erscheinung tritt, sondern aus sehr vielen Einzelakteuren auf verschiedenen Ebenen besteht, die sehr unterschiedliche Anliegen vertreten und die ihrerseits auf vielfältige Art mit den gesellschaftlichen Akteuren verbunden sind (Kösters 1993, 174).

Diese Gruppen nehmen, wenn auch in unterschiedlichem Masse, Einfluss auf Rechtsetzung und Praxis im Natur- und Landschaftsschutz. Sie werden so zu gestaltenden Faktoren, welche so wichtig sind wie die naturräumlichen Voraussetzungen, ja sie häufig sogar an Bedeutung übertreffen. Ohne Kenntnis der hier ablaufenden Prozesse und der darin auftretenden Akteure und ihrer Motive können Zustand und Entwicklung von Natur und Landschaft generell und besonders, was ihren Schutz oder Nichtschutz betrifft, nicht erklärt werden. Ein aktuelles Beispiel dafür liefert die Diskussion um eine Lockerung der Beschränkungen für das Bauen ausserhalb des Baugebietes, die durch die "Motion Zimmerli" in Gang gekommen ist. Sollte die vorgeschlagene Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung politisch Erfolg haben, so würde sich dies zweifellos in der Landschaft von morgen deutlich ablesen lassen.



Abb. 1 Die Moorlandschaft von Rothenthurm steht symbolisch für die Tatsache, dass Natur- und Landschaftsschutz heute auf verschiedenen Ebenen stark von Politik und Recht beeinflusst werden. Die Annahme der Volksinitiative im Jahre 1987 hat den Schutz der Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung in der Verfassung verankert. Damit konnte zwar unter anderem das in dieser Landschaft geplante militärische Aufklärungsgelände verhindert werden. Die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Interessensgruppen waren dadurch aber noch nicht am Ende. Sie führten dazu, dass bei der endgültigen Abgrenzung der Moorlandschaft verschiedene Kompromisse gegenüber den Vorschlägen der Fachleute eingegangen werden mussten.

Aufnahme: *Hintermann & Weber AG, Reinach BL*

Im Unterschied zu den Zehn Geboten ist das heutige Recht nicht mehr etwas Statisches und "Gottgegebenes". Es befindet sich in einem immer rascheren Wandel, der mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung die sich ändernden Wertvorstellungen der Gesellschaft zum Ausdruck bringt. Meist wird aber die Gesetzgebung nicht vollständig an neue Verhältnisse angepasst, so dass sie immer auch Elemente enthält, die nur aus der Geschichte heraus erklärbar sind und die unter Umständen für die aktuelle Situation neu interpretiert werden müssen.

Die allgemein verbreitete sektorale Gesetzgebung, die sich nicht nach einer übergeordneten Leitbildvorstellung richtet, führt im übrigen dazu, dass wir weit von einem kohärenten Rechtssystem entfernt sind; Zielkonflikte sind an der Tagesordnung. Die dadurch im Einzelfall nötige Interessenabwägung wird wiederum stark von den erwähnten Akteuren beeinflusst. Ein weiterer Umstand, der den verschiedenen Interessensgruppen Handlungsspielraum bei der aktiven Gestaltung des Natur- und Landschaftsschutzes verschafft, liegt darin, dass viele Gesetze auf Bundesebene nur den Charakter einer Rahmengesetzgebung haben (z. B. Waldgesetz) oder dass die Kompetenzen auf Bund und Kantone aufgeteilt sind (z. B. im Natur- und Landschaftsschutz). Auf kantonaler Ebene laufen deshalb noch einmal die gleichen Prozesse ab, ja häufig werden hier die verschiedenen Interessen noch viel handfester vertreten, da die Regelungsgegenstände auf dieser Ebene wesentlich konkreter werden. Ein Beispiel dafür liefert zur Zeit die Anpassung der kantonalen Waldgesetze an das neue Bundesgesetz über den Wald: Im Kanton Thurgau ist (allerdings erfolglos) das Referendum gegen die Vorlage von Regierung und Parlament ergriffen worden, und im Kanton Basel-Landschaft trat das Parlament auf die Vorlage der Regierung gar nicht erst ein und wies sie zur Neubearbeitung zurück.

2.2 Die rechtliche Entwicklung im Natur- und Landschaftsschutz seit 1980

Die für den Natur- und Landschaftsschutz wichtige Gesetzgebung befindet sich in der Schweiz seit 15 Jahren in überaus starker Bewegung. Das Datum 1980 (Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes) verdeckt allerdings die Tatsache, dass verschiedene Gesetzesprojekte (z. B. in den Bereichen Raumplanung, Umweltschutz, Jagd) sehr lange Entstehungsgeschichten hatten, die z. T. auf das Scheitern erster Gesetzesentwürfe im Vernehmlassungsverfahren (Umweltschutz 1974) oder in der Volksabstimmung (Raumplanung 1976) zurückzuführen sind.

Diese intensive Gesetzgebungstätigkeit hat sowohl im Bereich des nominalen Rechtes als auch beim funktionalen Recht stattgefunden. Das nominale Recht, also das Recht, das zur direkten Regelung des Natur- und Landschaftsschutzes erlassen wird, wurde mehrfach ergänzt. Zu erwähnen sind auf Bundesebene die Revisionen des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) von 1987 und 1995, die Annahme der "Rothenthurm-Initiative" zum Schutz der Moore und Moorlandschaften in der Volksabstimmung von 1987 und das Bundesgesetz über den Umweltschutz, das nicht nur den Menschen, sondern auch die Tier- und Pflanzenwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen schützen soll. Zu dieser Gruppe darf auch das Bundesgesetz über die Raumplanung gezählt werden, ist doch der Schutz der Landschaft eines seiner zentralen Anliegen.

Noch folgenreicher dürfte der Umstand sein, dass auch das funktionale Recht, das primär mit einer anderen Zielsetzung erlassen wird, aber konkrete Auswirkungen auf den Natur- und Landschaftsschutz hat, einem starken Wandel unterlag. Dies gilt in erster Linie für die Gesetzgebung über die Nutzung der natürlichen Ressourcen. Die total revidierten Gesetze über die Jagd und über die Fischerei haben über weite Strecken den Charakter von Artenschutz-Gesetzen erhalten und gehören heute mindestens teilweise zum nominalen Naturschutzrecht. Das ebenfalls total revidierte Bundesgesetz über den Wald nennt die Erhaltung des Waldes als Lebensraum für die Tier- und Pflanzenwelt gleichberechtigt als Ziel neben der Produktion von Holz, dem Schutz vor Naturgefahren und den Wohlfahrtsfunktionen des Waldes. Dies führt zu einer beträchtlichen rechtlichen Stärkung der Naturschutzanliegen im Wald.

Flächenmässig am wirkungsvollsten sind die Veränderungen in der Gesetzgebung über die Landwirtschaft, wo die Ergänzung der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik durch produktionsunabhängige Direktzahlungen längerfristig zu weniger Stress für Natur und Landschaft führen sollte. Die Koppelung eines Teils dieser Direktzahlungen an besondere Leistungen zugunsten von Natur und Umwelt zeigt, dass auch das Landwirtschaftsgesetz heute Elemente enthält, die zum nominalen Naturschutzrecht gezählt werden können. Verglichen mit den direkten Subventionen zur Förderung des Natur- und Landschaftsschutzes steht hier ein Vielfaches an finanziellen Mitteln zur Verfügung. Dass diese Neuorientierung der Agrarpolitik



Abb. 2 Natur- und Landschaftsschutz sind auch in Politik und Recht nicht mehr rein sektorielle Anliegen. Sie durchdringen immer mehr sämtliche Bereiche der Nutzung. Deutlich wird dies etwa in der Landwirtschaft, wo besondere Leistungen für den Naturschutz (z.B. Pflege von Magerstandorten oder Hecken) im Rahmen der Neuorientierung der Agrarpolitik zu einem einkommensfaktor von zunehmender Bedeutung geworden ist.

Aufnahme: S. Kuchen/LBL

nicht von der Landwirtschaft aus freien Stücken im Sinne eines eigenen Beitrages gegen die Verarmung der Tier- und Pflanzenwelt erfolgte, sondern ihr durch äussere Umstände (z. B. GATT-Vertrag) aufgedrängt wurde, ist zwar bedauerlich, ändert aber nichts am Ergebnis.

Die hier nur kurz angedeutete Entwicklung zeigt, wie die grundsätzliche Ausdehnung der Konzeption des Natur- und Landschaftsschutzes (vgl. Rohner 1991) nun auch schrittweise in der Gesetzgebung ihren Niederschlag findet. Natur- und Landschaftsschutz ist in der Tat nicht mehr nur eine Sektoralpolitik, sondern auch und vor allem eine Querschnittsaufgabe, die sämtliches menschliche Handeln auf der gesamten Fläche unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft begleitet. Davon zeugt im nominalen Naturschutzrecht etwa Artikel 18b NHG, der mit der Revision 1987 eingefügt wurde und der die Kantone dazu verpflichtet, in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb der Siedlungen für einen ökologischen Ausgleich zu sorgen.

Natur- und Landschaftsschutz durchdringt somit immer mehr die gesamte Gesetzgebung, sofern sie direkt oder indirekt Auswirkungen auf die Nutzung des Raumes hat. Dieser Prozess ist noch lange nicht abgeschlossen. Ein besonderer Nachholbedarf ist zum Beispiel in der Gesetzgebung über den Bau und den Betrieb von Infrastrukturanlagen (Kraftwerke, Strassen, Eisenbahnen usw.) festzustellen, wo man sich bis heute mit stereotypen, wenig wirksamen Floskeln über die Rücksicht auf den Natur- und Heimatschutz begnügt hat (im Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte seit 1916!).

Mit diesen Feststellungen über die Entwicklung der Gesetzgebung seit 1980 ist allerdings noch gar nichts darüber ausgesagt, ob die neuen Gesetze auch tatsächlich vollzogen werden und, wenn ja, ob vom Vollzug auch wirklich positive Wirkungen im Sinne des Gesetzgebers ausgehen. Eine Evaluation staatlichen Handelns (Bussmann 1995) ist auch im Natur- und Landschaftsschutz kaum existent und ist ein dringendes Postulat.

3 Schlussfolgerungen für Lehre und Forschung

Curricula, die wie NLU darauf abzielen, Hochschulabsolventen für eine umsetzungsorientierte Praxis auszubilden, müssen berücksichtigen (auch wenn es schwer fallen mag!), dass biologische und geographische Fachkenntnisse für sich allein nicht mehr genügen. Immer mehr sind zusätzliche Qualifikationen gefragt. Dazu gehören vor allem Fähigkeiten im kommunikativen Bereich, nicht zuletzt aber auch Kenntnisse über die Prozessabläufe in Recht und Politik. Wer Natur- und Landschaftsschutz betreiben will, muss bereit sein, nicht nur Recht anzuwenden, sondern auch selber im weitesten Sinne des Wortes politisch tätig zu sein und die Prozesse mitzugestalten.

Nur so kann Natur- und Landschaftsschutz schlussendlich realisiert werden. Eine kritische Analyse der Nichtumsetzung so vieler wertvoller fachlicher Grundlagen würde mit Sicherheit zum Schluss führen, dass sehr viel (zuviel?) wissenschaftliche Akribie in Inventare und dergleichen investiert worden ist, dass aber das soziopolitische Umfeld zu wenig untersucht wurde und keine Umsetzungsstrategien

unter Einbezug dieses Umfeldes entwickelt wurden. So manche Grundlagenarbeit ist deshalb entweder in der Praxis weitgehend wirkungslos geblieben (als Beispiel könnte man den fachlich hervorragenden Basler Natur-Atlas erwähnen) oder sie hat sogar das Umfeld zum Widerstand provoziert, anstatt es zur aktiven Umsetzung zu motivieren (als Beispiel könnte man auf die Inventarisierung der Moorlandschaften von nationaler Bedeutung hinweisen).

Für die Lehre in NLU ergibt sich deshalb die Notwendigkeit, die Bereiche Politik und Recht stärker miteinzubeziehen und sie zu einem obligatorischen Teil der Ausbildung aufzuwerten. Dabei geht es nicht so sehr um die Vermittlung von Fakten (z. B. Gesetzesbestimmungen im Wortlaut), sondern um Einsicht in Abläufe und "Spielregeln" (z.B. Vernehmlassungsverfahren). Die Studierenden sollen sowohl mit dem historischen Weg, der zu den heute geltenden Regelungen geführt hat, als auch mit den aktuellen Tendenzen zur Veränderung dieser Regelungen (z.B. Diskussion um Deregulierung) vertraut sein. Sie sollen den Gesetzgebungsprozess kennen und wissen, welche Interessengruppen zu welchen Zeitpunkten und mit welchen Motiven Einfluss zu nehmen versuchen. Sie sollen auch wissen, welche Verfahren offenstehen, um die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes notfalls auf dem Rechtswege durchzusetzen. Und sie sollen nicht zuletzt auch auf die oft enttäuschende Erfahrung vorbereitet werden, wie wenig wissenschaftlich zuweilen in der Praxis des Natur- und Landschaftsschutzes mit den Grundlagenerhebungen der Fachleute umgegangen wird.

Recht und Politik verdienen auch eine stärkere Berücksichtigung in der Forschung zu NLU. Sehr viele Themen liegen noch brach. In Zusammenarbeit mit den Historikern sollte die Entwicklung der Gesetzgebung und ihr konkreter Einfluss auf Natur und Landschaft vertieft untersucht werden. Dabei ergeben sich enge Berührungspunkte mit der Evaluationsforschung, welche beschlossene Massnahmen auf ihren tatsächlichen Vollzug, auf ihre Effizienz und auf ihre Wirksamkeit untersucht. Eine solche kombinierte Forschungsfrage könnte zum Beispiel lauten: Wie ist es zur Idee eines Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung gekommen, und hat das Inventar die gesetzten Ziele erreicht? Falls es die Ziele nicht erreicht hat: Welche Lehren sind daraus zu ziehen?

In Zusammenarbeit mit den Politikwissenschaften sollte die Akteurforschung vertieft werden. Es scheint dem Verfasser, insbesondere die Raumwirksamkeit von Interessensgruppen sei bis jetzt von der geographischen Forschung stark vernachlässigt worden. So kommt es, dass zum Beispiel *Sick* (1993, 75 ff), um ein zufällig gewähltes Beispiel zu nennen, in seinem Lehrbuch über die Agrargeographie unter dem Titel "Der Mensch als Entscheidungsträger" nur den Menschen als individuellen Entscheidungsträger beschreibt. *Henkel* (1993) räumt zwar der Agrar- und auch der Forstpolitik in seinem Studienbuch über den ländlichen Raum einen angemessenen Platz ein und betont, ohne Kenntnis der sich wandelnden Agrarpolitik seien viele Entwicklungsprozesse des ländlichen Raumes kaum erklärbar (1993, 128). Aber die Frage, welche Kräfte diese Wandlungen bewirken, bleibt weitgehend unbeantwortet.

Am Beispiel des Moorschutzes wäre etwa abzuklären, welche Gruppen mit welchem Erfolg aktiv sind und welche Änderungen der "Spielregeln" daraus unter Umständen abzuleiten sind. Ein ureigenes geographisches Thema ist die Frage, inwiefern Natur und Landschaft in ihrer heutigen Gestalt selber das Ergebnis von

Recht und Politik sind. In Anknüpfung an Schwind, der schon 1951 einen Artikel mit dem Titel "Kulturlandschaft als objektivierter Geist" veröffentlicht hat, wäre zu untersuchen, inwiefern die Kulturlandschaft auch "objektiviertes Recht" ist.

Literatur

- Bussmann W. 1995. *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen*. Verlag Rüegger, Chur/Zürich.
- Henkel G. 1993. *Der Ländliche Raum*. Teubner Studienbücher Geographie. B. G. Teubner, Stuttgart.
- Kösters W. 1993. *Ökologische Zivilisierung. Verhalten in der Umweltkrise*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Markl, H. 1994. Umweltforschung als angewandte Naturwissenschaft. *GAIA* 3, 5, 249-256.
- Rohner J. 1991. Naturschutz in der Schweiz. *Regio Basiliensis* 32, 2, 117-123.
- Schön R. 1995. Über Begriffsprobleme im Naturschutz – oder: Warum es keine "ökologisch wertvollen" Flächen gibt. *Öko-L* 17, 1, 26-31.
- Schwind M. 1951. *Kulturlandschaft als objektivierter Geist*. In: Schwind M. 1964. *Kulturlandschaft als geformter Geist*. Libelli Bd. 110. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Sick W.-D. 1993. *Agrargeographie*. Das Geographische Seminar. Westermann Schulbuchverlag, Braunschweig, 2. verb. Auflage.