

## «Wir brauchen eine neue Phase der Natur- und Umweltschutzpolitik»

**Für den Politologen Prof. Peter Knoepfel ist die klassische Umwelt- und Naturschutzpolitik am Ende. In diesem Interview skizziert er seine Vision eines institutionellen Ressourcenregimes, bei der nicht mehr die Verschmutzung im Vordergrund steht, sondern die nachhaltige Nutzung durch einzelne Akteure.**

**Herr Knoepfel, erinnern Sie sich an die Anfänge der Umweltschutzpolitik in der Schweiz?**

Da muss ich weit ausholen! Blenden wir zurück in die 1960er Jahre. Damals war eine gewisse Ambivalenz in der Umweltschutzszenen festzustellen. Der Umweltschutz wurde von einer Mischung aus rechtskonservativem Gedankengut und «grünen» Kräften getragen. Volksschutz, Heimatschutz und Naturschutz gingen Hand in Hand. Die ersten entscheidenden Impulse für die Umweltpolitik in der Schweiz wurden erstaunlicherweise auf der Ebene des Landschaftsschutzes ausgelöst und nicht etwa durch die erst in den 1980er Jahren aufgekommenen Bereiche Luftreinhaltung oder Bodenschutz. Es ging zwar nicht um den Schutz von Ökosystemen, aber immerhin um die Erhaltung einzelner Identifikationsobjekte wie den Rheinfluss bei Schaffhausen oder um schöne Landschaften von nationaler Bedeutung. 1967 trat das Natur- und Heimatschutzgesetz in Kraft. Das war ein wichtiger Meilenstein. Eine wirklich revolutionäre Entwicklung wurde 1972 mit dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung eingeläutet. Dieser Beschluss wird heute völlig unterschätzt! Von einem Tag auf den anderen wurde das Recht zum Bauen völlig neu geregelt. Das Eigentum wurde massiv be-

schränkt – und dies flächendeckend. Ausserhalb der neu ausgewiesenen Bauzonen konnten praktisch keine Bauten mehr erstellt werden. Auch diese Massnahme diente weniger dem Schutz der Natur oder den Ökosystemfunktionen, sondern der Erhaltung einer attraktiven Landschaft. Das eigentliche Bundesgesetz über die Raumplanung trat dann 1980 in Kraft. Die so genannte klassische «graue» Umweltpolitik wurde verglichen mit dem Ausland sehr spät angegangen. Erst 1983 wurde das Umweltschutzgesetz in Kraft gesetzt. In Europa war es eines der fortschrittlichsten Gesetze. Ich denke, dass in den 1980er Jahren der Höhepunkt des legislativen Natur- und Umweltschutzes erreicht war. Mit dazu beigetragen haben die Waldsterbensdebatte, die Katastrophen von Tschernobyl, Schweizerhalle und Seveso. Seither ist im Natur- und Umweltschutz eher die Tendenz zur Lockerung der Anstrengungen feststellbar. Ich denke da beispielsweise an den Kampf bestimmter Kreise gegen das Verbandsbeschwerderecht. Es ist aber bezeichnend, dass der Widerstand auf der institutionellen Ebene stattfindet, das heisst auf der Ebene der Verfahren und nicht auf der Ebene der Grenzwerte. Niemand kann offen gegen die qualitativen Ziele der Umweltschutzpolitik sein. Also macht man es versteckt, und zwar mit dem Hinweis darauf, dass Projekte nicht genehmigt werden und die Rekurse zu Verzögerungen führen. Man hat an den Rändern begonnen, die Natur- und Umweltschutzpolitik schwach zu setzen. Dieser Prozess ist heute noch im Gange.

**Was bedeutet das für die Natur- und Umweltschutzpolitik?**



Prof. Dr. Peter Knoepfel  
Foto: Julia Konstantinidis

Die Umwelt- und Naturschutzpolitik ist am Ende des Lateins! Die Politik der Massnahmen zur Emissionsbegrenzung ist gescheitert. Eine neue Phase der Natur- und Umweltschutzpolitik muss eingeläutet werden. Mit Rio und Kyoto hat diese Phase teilweise schon begonnen, nur ist dies niemandem so richtig bewusst. Man begann zu erkennen, dass alle auf dem gleichen Planeten wohnen und dass eine globale Gefährdung der Umwelt droht. Diese Gefährdung setzt sich aus lokalen Aktionen zusammen. Immer mehr Menschen wird bewusst, dass die Ressourcen nachhaltig genutzt werden müssen. Und das ist eine völlig andere Sache als ein konventionelles Emissionsmanagement. Es geht nicht mehr darum, Emissionen zu reduzieren, die durch die Nutzung von

Ressourcen entstehen. Vielmehr muss die Nutzung der Ressourcen selbst zurückgeschraubt werden. Theoretisch kann auch mit einer ausserordentlich erfolgreichen Umweltpolitik der klassischen Emissionsreduktion eine Ressource völlig zerstört werden. Diese Umorientierung in Richtung einer Ressourcenpolitik ist das Hauptanliegen meiner Forschungstätigkeit. Die klassische Umweltpolitik interessiert mich eigentlich nicht mehr.

### **Das müssen Sie näher erklären!**

Jede Ressource produziert Dienstleistungen und Güter, die wertgeschätzt werden. Eine Dienstleistung des Bodens ist beispielsweise die Absorption von Schadstoffen, wodurch das Trinkwasser sauber bleibt. Diese eine Dienstleistung der Ressource Boden war Gegenstand der klassischen Umweltpolitik. Es gibt Grenz- oder Richtwerte, die nicht überschritten werden dürfen. Es gibt aber noch viele andere Nutzungen und Dienstleistungen der Ressource Boden. Die Politik muss auf diese Vielzahl anderer Nutzungen eingehen. Alle Nutzungen sollten gleichzeitig gesteuert werden, wobei die Ressource mit ihren Dienstleistungen im Zentrum steht. Ziel

ist es, die verschiedenen Nutzungen in Einklang zu bringen. Nehmen wir die Luft: Wir nutzen sie ebenfalls als Schadstoffdepot. Das ist eine legitime, uralte Nutzung der Luft. Wir nutzen sie auch zur Atmung und zum Fliegen. Luft ist zudem Isolationsmasse und Übertragungselement für Schallwellen. Ich könnte viele Dienstleistungen der Luft aufzählen. Doch wer steuert die nutzungsberechtigten Akteure? Wer koordiniert die Rechtsansprüche der einzelnen Nutzer? Bis heute gibt es keine zwingende Abstimmung der Nutzungsansprüche untereinander. Es ist also nicht garantiert, dass das Grundkapital und die Erneuerungsfähigkeit der Ressource erhalten bleibt, wie es von der Verfassung verlangt wird. Nehmen wir das Wasser: Die Flüsse und Seen sind Trinkwasser- und Energielieferanten, Kläranlagen, Lebensraum für Pflanzen und Tiere, Badeanstalt und Transportwege für die Schifffahrt. Doch alle diese privaten oder staatlichen Nutzer sind untereinander überhaupt nicht koordiniert. Dabei gibt es unzählige Rivalitäten. Die Energiewirtschaft würde gerne alles Wasser eines Gebirgsbaches zur Stromerzeugung nutzen. Naturschützer dagegen wollen schöne Bäche, in denen möglichst viele Tiere und Pflanzen leben. Es gibt also einen Verteilungskampf. Jemand muss entscheiden, wer welchen Anteil an der Ressource bekommt, ohne dass das System kollabiert.

### **Sie reden immer nur vom Nutzungsrecht des Menschen. Gibt es Rechte der Ressourcen?**

Nein! Als Politologe gehe ich von Akteuren aus. Akteure sind identifizierbare oder juristische Personen, die für ihr Handeln Verantwortung übernehmen können. Wird ein Gewässer nicht genutzt, ist es keine Ressource. Aber es gibt Akteure, die das Wasser im Bach und die darin lebende Biodiversität sehr schätzen. Diese Akteure haben deshalb ein Recht darauf, dass Wasser im Bach verbleibt und nicht alles in die Erzeugung von Strom fließt.

### **Wie könnte man diese Akteure koordinieren?**

Über institutionelle Ressourcenregime. Im Zentrum steht die Ressource. Diese Ressource stellt den einzelnen Akteuren verschiedene Dienstleistungen zur Verfügung. Neue Dienstleistungen entstehen dann, wenn neue Akteure neue Ansprüche stellen. Solche neuen Ansprüche wurden in den letzten Jahren vermehrt an den Wald gestellt: Ich denke da an all die neuen Sportarten, die es früher noch gar nicht gab. Oder an das Musizieren im Wald, an Kampfspiele, die im Wald durchgeführt werden. Diese Neunutzungen sind nicht reguliert. Wir können hier von einer wilden Nutzungsaneignung sprechen. Konflikte gibt es beispielsweise mit Jägern und Förstern, die wiederum untereinander um die Ressource Wald konkurrieren. Und hier kommt nun das Ressourcenregime ins Spiel. Es geht darum, die Nutzungsansprüche zu regulieren. Alle Nutzungsansprüche müssen zunächst klar definiert werden. Denn wenn sie nicht klar definiert sind, besteht die Gefahr der Rivalität um die Nutzung unter den Nutzern. Wir sprechen dann von einem Ressourcenkonflikt oder im schlimmsten Fall von einem Ressourcenkrieg. Solche Ressourcenkriege werden beispielsweise in Somalia um Wasser geführt. Hier benötigen wir Mechanismen zur friedlichen Beilegung der Konflikte.

### **Sie wollen also auch das Flötespielen im Wald regulieren?**

Wenn tausende von Menschen mit den Flöten in den Wald gehen, dann nutzen sie den Wald als akustischen Körper. Sie stören damit massiv die Fauna. Die Tiere können nicht vor Gericht gehen. Das tun dann die Jäger, Naturschützer und Naturfreunde. Die erheben einen Nutzungsanspruch, und es kommt zu einem Konflikt, der gelöst werden muss. Das neue Waldgesetz folgt übrigens diesem Prinzip: Alle Ansprüche an den Wald werden aufgelistet – und davon gibt es sehr viele, und ein grosser Teil davon ist bisher nicht reguliert. Leider braucht es immer zuerst einen Konflikt

*Peter Knoepfel (\*1949), Dr. iur. (Thema der Dissertation: «Demokratisierung der Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Nutzungsplanung», Universität Bern), war zwischen 1976 und 1982 Projektleiter am Wissenschaftszentrum Berlin (Forschungsschwerpunkt: International vergleichende Analyse der Umsetzung von Luftreinhaltepolitiken in sechs Ländern Europas). Seit 1982 ist er ordentlicher Professor für Politikanalyse und Nachhaltigkeit am «Institut des hautes études en administration publique» (IDHEAP, Universität Lausanne). Thematische Schwerpunkte sind die klassische Umwelt- und Raumordnungspolitik sowie die nachhaltige Ressourcenpolitik. Peter Knoepfel hat zahlreiche Publikationen zu theoretischen und konzeptionellen Aspekten der vergleichenden Politikanalyse verfasst.*

und einen Leidensdruck, bevor die Gesellschaft und die Politik reagieren.

### **Wie soll denn die verbindliche Absprache der Nutzungsansprüche konkret aussehen?**

Das ist das zweite Element der institutionellen Ressourcenregime. Die Grundidee ist, dass man einen zwingenden Mechanismus etabliert, um die Nutzungsansprüche zu koordinieren. Dazu ein Beispiel: Heute werden jedem Autofahrer mehrere Tonnen Stickoxide pro Jahr zugestanden. Die werden gratis mitgeliefert, das gehört dazu, das ist die Freiheit der Mobilität. Bei einem institutionellen Ressourcenregime läuft das ganz anders. Hier muss sich das kantonale Amt für Fahrzeugkontrolle überlegen, wann keine neuen Fahrzeuge mehr zugelassen werden. Hier sind wir bei der alten Idee der Kontingente. Das Amt muss dabei eng mit dem Amt für Umweltschutz, das über die Luftreinhaltung wacht, zusammenarbeiten. Dieser Koordinationsmechanismus führt dazu, dass der eine nicht das macht, was der andere nicht will. Der Kanton Bern hat solche Überlegungen bereits gemacht. Das Resultat: Für die Luftreinhaltung muss die Zahl der Fahrzeugbewegungen begrenzt werden. 500 000 Bewegungen im Jahr sind genug. Diese Bewegungen wurden auf die Regionen und Gemeinden verteilt, das sind die so genannten Nutzungskontingente. Für die Gemeinden hat das Konsequenzen, denn sie dürfen nur noch eine begrenzte Anzahl Baubewilligungen vergeben.

### **Wer soll das alles kontrollieren?**

Die Akteure müssen zusammengefasst werden in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, ähnlich dem Kanton. Die müssen dann verbindlich Kontrollen einführen.

### **Ist das realistisch?**

Nehmen wir ein konkretes Beispiel: Kyoto! Die Länder haben Landesquoten erhalten. Die Schweiz stösst zu viel Kohlendioxid aus, China darf in Zukunft mehr ausstossen. Die entsprechenden

Kontingente müssen bis auf die Ebene des Privathaushaltes und des Industriebetriebes verteilt werden. Solche Quoten sind auch bei der Wasserwirtschaft nicht ganz neu. Im Wallis gab es vor 50 Jahren massive Probleme mit der Wasserverteilung. Die Energiewirtschaft wollte derart viel Wasser entnehmen, dass die Rhoneschiffahrt in Frankreich gefährdet war. Bereits damals wurden Wasserkontingente eingeführt.

### **Wie werden denn die Kontingente verteilt?**

Bevor die Kontingente verteilt werden, müssen Überlegungen zur Erhaltung des Grundkapitals beziehungsweise der Erneuerbarkeit der Ressource gemacht werden. Das ist wahrscheinlich eine ökologische Überlegung. Und es ist ein Verfassungsgebot. Theoretisch können Sie alle Nutzungsrechte einer einzigen Gruppe geben. Sie können sagen, wir setzen auf Energie, und die anderen Akteure gehen leer aus. Diese Priorisierung ist denkbar. Aber sie entspricht nicht dem Nachhaltigkeitsprinzip. Bei der Priorisierung gibt es Normen oder Mindestansprüche. Es ist nicht zulässig, die Nutzung der Ressource Luft nur den Autofahrern zu überlassen. Dann hätten wir nichts mehr zum Atmen. Das wäre eine extreme Zuordnung für eine Nutzung. Es wäre aber auch nicht zulässig, die Nutzung der Ressource Luft nur den Frischluftfanatikern zu überlassen. Viele Nutzungen sind übrigens kompatibel. Sie können auf verschmutztem Wasser Schiff fahren oder Energie daraus gewinnen.

### **Das von Ihnen propagierte System funktioniert doch nur im Paradies!**

Das glaube ich nicht. Es gibt viele Beispiele, wo das System der institutionellen Ressourcenregime bereits heute funktioniert. Natürlich muss das ganze demokratisch austariert werden. Es braucht aber auch harte Entscheidungen. Man kann sogar Märkte eröffnen und mit den Kontingenten handeln. Ich würde allerdings nicht jedes Nutzungsrecht monetarisieren. Es

gibt ja auch so etwas wie eine gesellschaftliche Solidarität. Ich bin überzeugt davon, dass es keine Alternative zur verbindlichen Festlegung von Nutzungsrechten für die gesamte Gesellschaft gibt. Fast alle Ressourcen in der Schweiz werden heute übernutzt, das heisst, sie können sich nicht mehr selbst regenerieren. Das ist nicht nachhaltig. Das institutionelle Ressourcenregime wäre die kopernikanische Wende der alten Umweltpolitik in Richtung einer nachhaltigen Ressourcenpolitik. Wir müssen die Nutzungsrechte darstellen und eine Umverteilung einläuten. Diese Rechte sind oft in den Händen mächtiger Akteure, die sich Nutzungsrechte widerrechtlich angeeignet haben. Ein Extrembeispiel sind die Holzkonzessionen in Südamerika und Indonesien.

### **Wie soll das System denn in der Realität aussehen?**

Wie gesagt, das alles ist nichts Neues. Das institutionelle Ressourcenregime ist eine neue Brille zur Lektüre alter Phänomene. Das System der Kontingentierung finden Sie bereits im Mittelalter, nur ist das den Leuten nicht bewusst. Wenn es den Leuten bewusst wäre, würden sie es überall einführen, weil es so wunderbar funktioniert. Es ist so einfach: Es geht nicht mehr um Verschmutzung, sondern um Nutzung. Es dauert noch eine Weile, bis die Leute das im Kopf haben. Im Auftrag des BAFU entwickle ich zusammen mit meinen Mitarbeitern ein institutionelles Ressourcenregime für eine Teilstrecke der Thur, die revitalisiert werden soll. Im BAFU ist man bereits von der Richtigkeit des Konzepts überzeugt. Es wird aber noch einige Zeit dauern, bis wir das Hauptumweltproblem in der Schweiz, nämlich den gigantischen Bodenverbrauch und die allgegenwärtige Bodenversiegelung, in den Griff bekommen.

### **Wann ist eine Ressource eigentlich knapp?**

Sobald ein Nutzer findet, es hat zu wenig von einer Ressource, kann man von einer Verknappung sprechen. Dieser

Konflikt muss politisch thematisiert werden. Er kann nicht privatrechtlich abgehandelt werden. Es braucht eine tiefgehende Debatte.

**Wie beurteilen Sie die Rolle der Wissenschaft bei der Bewältigung von Umweltproblemen?**

Die ist ungenügend! Unsere Wissenschaftspolitik ist zu einer Maschine zur sofortigen ökonomischen Verwertung von Wissen geworden. Der Verwertungszwang hat dazu geführt, dass Wissenschaftler solche Überlegungen, wie ich sie hier ausgeführt habe, gar nicht mehr machen. Eine solche Überlegung braucht gut zehn Jahre, bis sie Gestalt annimmt. Unter den heutigen institutio-

nellen Bedingungen, denen die jungen Wissenschaftler ausgesetzt sind, sind solche Gedankengänge nicht möglich. Die Wissenschaftler werden zu Legehühnern herangezogen, die nach zwei Jahren Forschungsarbeit verwertbare und googlefähige Resultate vorweisen müssen, die die Welt verändern sollen. Das ist sehr schade. Die Fiktion der globalen ökonomischen Konkurrenzfähigkeit ist zum Scheitern verurteilt. Auch das System des «peer-reviewing», bei dem die Artikel vor der Publikation von anderen Wissenschaftlern abgesehnet werden, ist fatal, weil innovative und wichtige Ideen kaputt geschlagen werden. Zu unseren Zeiten gab es dieses zwanghafte System in diesem Ausmass

noch nicht. Ich denke, dass es schon bald keine Generalisten mehr geben wird.

INTERVIEW: PROF. EM. DR. ETH FRANK KLÖTZLI, DR. FRANZ X. STADELMANN,

DR. GREGOR KLAUS

TEXTDOKUMENTATION: DR. GREGOR KLAUS

Prof. Dr. Peter Knoepfel  
Institut des Hautes Etudes  
en Administration Public  
Route de la Maladière 21  
CH-1022 Chavannes-près-Renens  
E-Mail: peter.knoepfel@idheap.unil.ch