

Der Wald - Schranke gegen die Zersiedelung

René L. Frey

Artikel erschienen in *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*,
Vol. 162 – 8/2011, S. 244-246

Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2011-03

Der Wald – Schranke gegen die Zersiedelung

Prof. Dr. René L. Frey

em. Ordinarius für Nationalökonomie, Universität Basel

CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel und Zürich

Die Zersiedelung gilt heute in der Schweiz als grösstes Problem des Landschaftswandels. Bauten und Anlagen breiten sich metastasenartig in den ländlichen Raum aus (vgl. z.B. Schwick u.a. 2010, ARE 2005). Die Raumplanung versucht, diese unerwünschte Entwicklung zu hemmen. Mit mässigem Erfolg. Andere Triebkräfte sind offensichtlich stärker und unterlaufen die staatlichen Bemühungen, das knappe Gut Boden optimal zu nutzen sowie die Natur und die Landschaft zu schützen (vgl. Frey 2008, bes. Kap. 8).

Neben topografischen Hindernissen gibt es nur eine einigermaßen wirksame Schranke gegen die Zersiedelung: den Wald. Dank einer fortschrittlichen Gesetzgebung ist der Wald seit rund hundert Jahren in seiner Gesamtläche geschützt. Fast ein Drittel des schweizerischen Territoriums besteht heute aus Wald. Im Unterschied zum 19. Jahrhundert ist die Gefahr gebannt, dass die Schweiz «entwaldet». Auf den früheren Raubbau folgten Aufforstungen. Heute dehnt sich die Waldfläche im Berggebiet sogar schleichend aus. Dies geschieht jedoch nicht dank Rodungsverbot oder Aufforstung, sondern weil ungünstige Böden landwirtschaftlich nicht mehr genutzt werden.

Rodungsverbot lockern?

Bis vor wenigen Jahren hat man die «Schranke Wald» akzeptiert. Heute machen sich in der Politik Kräfte bemerkbar, die eine Lockerung des Rodungsverbots fordern. Offensichtlich hat sich die Nutzungskonkurrenz zwischen Bauland, Landwirtschaftsland und Wald als Folge des Bevölkerungswachstums verschärft.

Wer die Lockerung des Rodungsverbots fordert, ist der Meinung, es gelte die Bodennutzung – also die Aufteilung auf die verschiedenen Verwendungszwecke – zu optimieren. Was ist aus ökonomischer Sicht davon zu halten? Die Argumentation ist grundsätzlich richtig. Knappe Güter sind bestmöglich, optimal, zu nutzen. Alles andere wäre Verschwendung. Erst recht gilt dies für die nicht vermehrbare Ressource Boden. Nur: Die Optimierung muss unter «richtigen» Rahmenbedingungen erfolgen. Leider sind diese heute in der Schweiz im Falle der Bodennutzung nicht gegeben. Als Folge davon ist die Bodennutzung verzerrt, und es kommt zu dem von

vielen Leuten beklagten Landschaftswandel in Form der Zersiedelung.

Triebkräfte des Landschaftswandels

Schauen wir uns die Landschaftsdynamik etwas genauer an. Im Folgenden werden vier Bodennutzungskategorien unterschieden: Wald, Landwirtschaft, Infrastrukturanlagen und Bauten. Entscheidend für ihre Rolle bei der Raumentwicklung sind die ökonomischen Merkmale.

Der Leistungen des *Waldes* bestehen, ökonomisch gesehen, einerseits aus privaten Gütern, andererseits aus öffentlichen oder Kollektivgütern. Private Güter sind individuell zuteilbar; sie können verkauft werden. Dies gilt zum Beispiel für Holz als Baustoff, als Energieträger oder für die Herstellung von Möbeln. Bei öffentlichen Gütern ist dies nicht der Fall. Der Leistungen des Waldes als Erholungsraum für uns Menschen, als Regenerations- und Ausgleichsraum für die dicht besiedelten Siedlungsgebiete und als Lebensraum für Pflanzen und Tiere (Stichwort Biodiversität) können nicht verkauft werden. Sie stehen allen zur Verfügung. Allenfalls könnten einige dieser Leistungen privatisiert werden, indem Wald eingezäunt und von Wanderern, Joggern oder Bikern ein Eintrittspreis erhoben wird.

Bei öffentlichen Gütern besteht die Gefahr der Übernutzung und der Zerstörung (vgl. Blöchliger 1992, Frey und Blöchliger 1991). In der Literatur ist von der «Tragik der Allmende» die Rede (z.B. Ostrom 1990). Der Umstand, dass der Wald als öffentliches Gut keinen Preis – genauer einen Preis von Null – hat, bedeutet selbstverständlich nicht, dass sein Wert Null ist. Darauf wiesen bereits vor längerer Zeit die Zürcher Professorin Heidi Schelbert-Syfrig und Rico Maggi (1988) hin. Sie gelangten zum Ergebnis, dass sich der gesellschaftliche Wert von stadtnahen Wäldern in einer ähnlichen Grössenordnung wie der Quadratmeterpreis von Wohn- und Industrieland bewegt.

Die *Landwirtschaft* erbringt gleich wie der Wald private Güter (Nahrungsmittel) und öffentliche Güter (Landschaftspflege, Naturschutz). Das Problem besteht hier darin, dass die privaten Güter staatlicherseits massiv unterstützt werden, direkt über Produktsubventionen, indirekt über Zölle und Importbeschränkungen. Die negativen Folgen sind – neben der Belastung der Steuerzahler und Konsumentinnen – Überproduktion und unzweckmässige Boden-

nutzung (z.B. Überdüngung). Der Bund ist bemüht, die Fehlsteuerung zu korrigieren, stösst jedoch dabei auf den Widerstand der gut organisierten bäuerlichen Interessenorganisationen und -vertreter im Parlament.

Bei *Infrastrukturanlagen* (Strassen, Bahntrassen, Kläranlagen, Deponien usw.) besteht das Problem darin, dass die Nutzniesser nicht für die gesamten von ihnen verursachten Kosten aufkommen müssen. Ein Teil der Kosten wird auf Dritte abgewälzt: auf Anwohner, die unter Lärm, Erschütterungen und Abgasen leiden, und auf die Steuerzahler, die Schutz- oder Sanierungsmassnahmen berappen müssen. Empirische Untersuchungen im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung ARE haben für die Schweiz die sogenannten externen Kosten des Verkehrs geschätzt (ARE 2011). Diese nicht nach dem Verursacherprinzip finanzierten Kosten bewegen sich in der Grössenordnung von 8 bis 10 Milliarden Franken pro Jahr.

Wohn-, Geschäfts- und Industriebauten sowie *touristische Anlagen* haben grösstenteils den Charakter von privaten Gütern. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Nutzniesser dieser Einrichtungen auch für die vollen Kosten aufkommen. Eine Studie von Ecoplan (2000) hat gezeigt, dass die Erschliessungskosten nicht konsequent nach dem Verursacherprinzip angelastet, sondern bewusst oder unbewusst auf Dritte abgewälzt werden.

Externe Kosten verfälschen die räumliche Entwicklung

Die externen Kosten des Verkehrs und der Erschliessung haben die gleiche Wirkung wie Subventionen. Die fehlende Kostenwahrheit führt dazu, dass die räumliche Mobilität zu billig ist. Die Folgen sind in zweifacher Hinsicht unerwünscht: zuviel Verkehr und schleichende Zersiedelung. Die Gebote und Verbote der bisherigen Raumplanung sind zu schwach, um diese Entwicklung zu korrigieren. Leider ist zu befürchten, dass auch die diskutierte Revision des Raumplanungsgesetzes wenig daran ändern wird. Noch so gute Rechtsnormen nützen wenig, wenn sie nicht strikt angewandt werden. Ausnahmebewilligungen, lange Übergangsfristen, Neueinzonungen haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass in der Schweiz viel zu viele Bauzonen ausgeschieden worden sind ... und nun auf längere Zeit verzettelt überbaut werden. Die Bauzonenreserven befinden sich zudem nicht dort, wo sie benötigt werden (in den Metropolitanregionen), sondern im ländlichen Raum, also just dort, wo der Flächenfrass am ärgerlichsten ist (ARE 2005).

Solange die «driving forces» der Landwirtschafts-, Infrastruktur- und Siedlungsentwicklung sich weiterhin wie bisher entfalten und nur teilweise politisch-administrativ beeinflusst werden können, müssen wir froh sein, dass das Waldgesetz mit dem Ro-

dungsverbot zumindest partiell eine Schranke gegen die Zersiedelung bildet. Das Rodungsverbot im heutigen Zeitpunkt zu lockern und Waldparzellen in Bauzonen umzuwandeln, wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht falsch.

Waldpolitik ergänzen

Im Gegensatz zur Landwirtschaft sind in der Waldwirtschaft die Förster schon seit Langem nicht nur Holzproduzenten, sondern auch Heger und Pfleger (vgl. z.B. Pro Natura 2011). Sie sind grösstenteils von der öffentlichen Hand angestellt oder werden von ihr (mit)bezahlt. Angesichts des Gewichts der Kollektivgutleistungen des Waldes ist dies zweckmässig. Die grosse Bedeutung der Schutzfunktion geht deutlich aus dem Zweckartikel des Waldgesetzes hervor. Der Wald soll bewohnte Gebiete und die immer stärker befahrenen Verkehrswege vor Naturgefahren schützen, der Erholung der Bevölkerung dienen, sauberes Trinkwasser produzieren, einen abwechslungsreichen Lebensraum bieten, CO₂ aus der Atmosphäre binden und für die Artenvielfalt sorgen. Nicht zwingend ist, dass der Staat diese Kollektivgutaufgaben selbst erfüllt. Es genügt, dass er festlegt, welche Leistungen erbracht werden sollen. Der Vollzug kann auf vertraglicher Basis auch Privaten überlassen werden.

Um der Multifunktionalität des Waldes besser gerecht zu werden, hat das Bundesamt für Umwelt das Waldprogramm Schweiz erarbeitet. Es enthält langfristige Visionen über den gewünschten Zustand des Waldes. Der Bund will künftig das Schwergewicht auf stabile Schutzwälder und die biologische Vielfalt legen. Unter den Funktionen des Waldes muss auch die Schranke gegen die Zersiedelung aufgelistet werden.

Literatur

- Blöchliger, Hansjörg (1992): Der Preis des Bewahrens. Ökonomie des Natur- und Landschaftsschutzes. Chur/Zürich: Rüegger.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern: ARE.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE: Externe Kosten des Verkehrs.
www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/11/02/blank/key/externe_kosten.html (29.3.2011).
- Ecoplan (2000): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Gutachten für ARE. Bern/Altdorf: Ecoplan.
- Frey, René L. (2008): Starke Zentren – Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können. Zürich: Verlag Neuer Zürcher Zeitung.
- Frey, René L. und Blöchliger, Hansjörg (1991): Schützen oder Nutzen. Ausgleichszahlungen im Natur- und Landschaftsschutz. Chur/Zürich: Rüegger.
- Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge/ New York/Victoria: Cambridge University Press; dt. Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pro Natura (2011): Schweizer Wald: Ein Alleskönner steht unter Druck. Pro natura Magazin 1/2011.
- Schelbert-Syfrig, Heidi und Rico Maggi (1988): Wertvolle Umwelt. Zürich: Zürcher Kantonalbank.
- Schwick, Christian, Jochen Jaeger, René Bertiller und Felix Kienast (2010): Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Bern: Haupt.

Abstract

Der Wald – Schranke gegen die Zersiedelung

Die Zersiedelung, obwohl unerwünscht, kann durch die heutige Raumplanung nicht wirksam bekämpft werden. Der Wald ist eine der wenigen Barrieren, die sie bremsen. Es wäre daher im heutigen Zeitpunkt verfehlt, das Rodungsverbot zu lockern und Waldparzellen in Bauzonen umzuwandeln. Die Verfechter einer weniger restriktiven Waldpolitik argumentieren, es gelte, die Nutzung des immer knapper werdenden Bodens zu optimieren. Dies wäre jedoch nur dann vertretbar, wenn die Landschaftsentwicklung durch die Marktkräfte richtig gesteuert würde. Dies ist nicht Fall. Externe Kosten im zweistelligen Milliardenbereich pro Jahr bewirken im Verkehr und bei der Erschliessung von Bauten de facto eine Art Subventionierung des Flächenverbrauchs und fördern auf diese Weise die Zersiedelung.