



Die politische Idee der Regulierung Am Beispiel der Waldpolitik der Schweiz

Eva Lieberherr

Waldökonomisches Seminar, 5. November 2018

ETH zürich

NARP
Natural Resource Policy Group

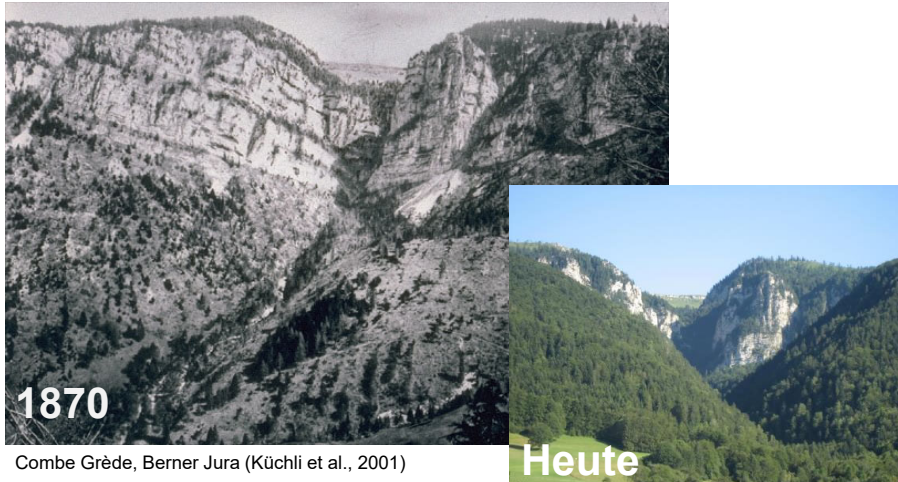
1.1 Die politische Idee der Regulierung Was bedeutet Regulierung?

- Verbindliche Regelung
- Rivalisierende Nutzungsansprüche
- «Öffentlichem Interesse»
 - Eigentumsregelung
 - als offener und durch Politik gestaltbarer Begriff
 - häufiger Wandel

Quelle: Knoepfel et al., 2001

2

1.2 Wieso regulieren? Politische Regulierung des Waldes im Wandel der Zeit



3

2. Entwicklung der Waldpolitik der Schweiz auf nationaler Ebene

- Schleichender Wandel mit teilweise klaren Etappen bzw. Phasen (v. a. Gesetzesrevisionen)
- > 6 Phasen gemäss Bisang (2001) und erweitert

4

1.2 Wieso regulieren?



1893 Lammbachkatastrophe (Küchli et al., 2001)

5

2.1 Phase 1 (1871 – 1897): Schutzwaldregime im Hochgebirge

Wieso regulieren? Zunehmende Naturgefahren wegen Übernutzung des Gebirgswaldes

- 1874 neuer Verfassungsartikel: *Bundeskompetenz «Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge»* (BV, 1874, Art. 24)
- 1876 Erstes Eidgenössisches Forstpolizeigesetz für das Hochgebirge

6

2.1 Phase 2 (1897 – 1945): Walderhaltung mit Förderung von Schutzwald und Erschliessungen

Wieso regulieren? Geringe Wirkung der bisherigen Instrumente und Forderungen der ausgeschlossenen Kantone

- 1897 Neuer Verfassungsartikel mit Streichung «*im Hochgebirge*»
- 1902 Neues Eidgenössisches Forstpolizeigesetz
- Einführung des Kahlschlagverbotes
- Erhöhung und Ausbau der finanziellen Mittel für alle Wälder

7

2.1 Phase 3 (1945 – 1965): Walderhaltungs- und Strukturverbesserungsregime

Wieso regulieren? Produktivität steigern

- 1945 Ergänzung des Forstpolizeigesetzes zur Förderung von Parzellenzusammenlegung im Privatwald
- Weitere Förderung des Schutzwaldes
- Verstärkte Förderung von Walderschliessung

8

2.1 Phase 4 (1965 – 1991): Verschärftes Walderhaltungsregime mit getrennten Naturschutzmassnahmen

Wieso regulieren? Hochkonjunktur mit Rodungen, Aufbau eines Naturschutzregimes

- 1965 Revision Forstpolizeiverordnung
 - Neue Waldfunktionen sind integriert
 - Stärkung der forstlichen Planung

9

2.1 Phase 5 (1991 – 1999): Multifunktionelles Waldregime

Wieso regulieren? Waldsterbensdebatte (1985)

- 1991 Neues Waldgesetz (WaG, SR 921.0)
1992 neue Waldverordnung (WaV, SR 921.01)
 - Explizite Regelung der Biodiversität
 - Neue Instrumente für Multifunktionalität
 - Quantitative Erweiterung der Subventionen (Pflege, Reservate)
- 1999 Multifunktionalität in der neuen Bundesverfassung

10

2.1 Phase 6 (2000 – heute): Interessenabwägung

Wieso regulieren? Neue Themen wie Flexibilisierung und Klimawandel

- 2004 Waldprogramm Schweiz (WAP-CH)
 - > Entwurf für eine Revision des Waldgesetzes
 - > Eidgenössische Volksinitiative «*Rettet den Schweizer Wald*»
- 2008 Scheitern der Waldgesetzrevision
- 2008 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)
- 2012 Teilrevision des WaG (in Kraft seit 2013)
- 2013 Programm «Waldpolitik 2020»
 - > Ergänzung des Waldgesetzes zur Anpassung an den Klimawandel (in Kraft seit 2017)

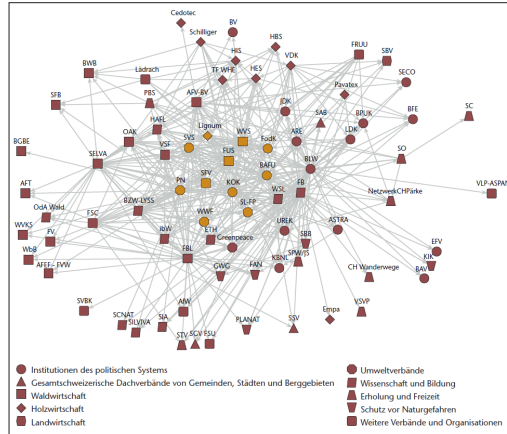
11

2.2 Zwischenfazit

- Heute: starke staatliche Regulierung
- Seit 1980/1990er: stetige Aushandlung von Interessen
- Zukunft?

12

3.1 Akteure und ihre Strategien: Politikformulierung

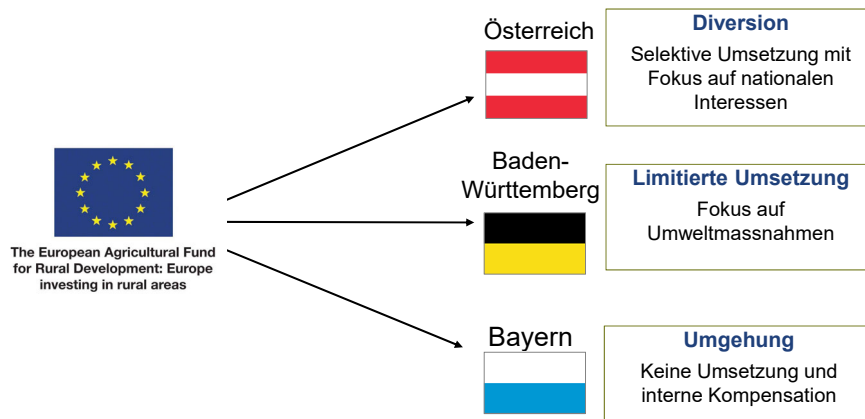


Quelle: Zabel und Lieberherr, 2016

13

3.2 Akteure und ihre Strategien: Umsetzung

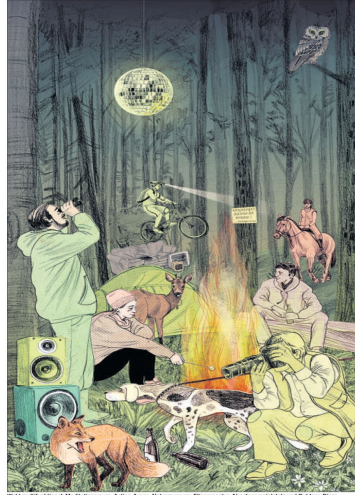
Ein Mechanismus, drei Strategien (ein Blick über die Grenze)



Quelle: de Buren et al, 2016

14

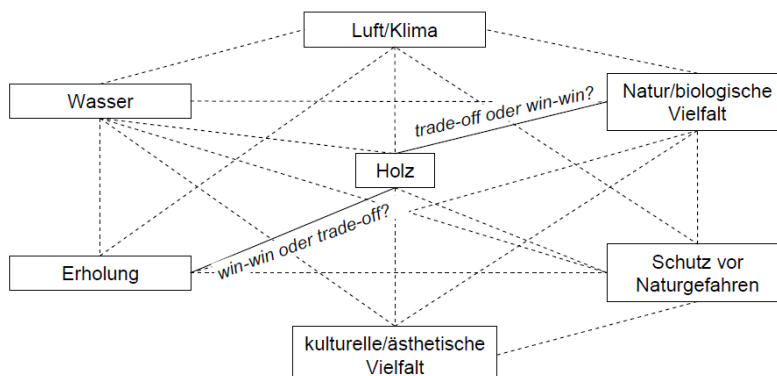
4.1 Zunehmende Nutzungen und Waldfunktionen Was und wie regulieren?



Quelle: NZZ am Sonntag 24.06.2012

15

4.2 Komplexe Beziehung zwischen Waldfunktionen: wie regulieren?



Quelle: Moser et al., 2008

16

4.3 Keine einheitliche Lösung für alle Waldfunktionen

- «Optimale» Allokation durch Preismechanismus
- Beschränkter Mechanismus → viele Waldfunktionen = öffentliche Güter
 - Keine Rivalität
 - Kein Ausschluss
- Externe Effekte
- Keine einheitliche Lösung für alle Waldfunktionen

17

5. Wie regulieren: die politische Idee der Regulierung

- Bewahren von «öffentlichem Interesse»
- Politikformulierung und Umsetzung durch unterschiedliche Akteure
- Multifunktionalität gewährleisten

18

Literatur

- Bisang K. (2001). Historische Entwicklung der institutionellen Regime des Waldes zwischen 1870 und 2000. In: Knoepfel et al., Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen. S. 141 – 182
- De Buren, G., Lieberherr, E. & Steinmann, K. (2016). Waldspezifische Förderung in der Europäischen Union: Umsetzung in drei Fallbeispielen. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*. 167(5), 270-277. doi: 10.3188/szf.2016.0270
- Kissling-Näf, I., Bernath, K., von Felten, N. und Meyer, A. (2012). Finanzierung von Ökosystemleistungen im Wald. Im Auftrag des BAFU. Zollikon: Schlussbericht. Ernst Basler + Partner.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (2001). Kapitel 2: Institutionelle Ressourcen-Regime. In Knoepfel, P. / Kissling-Näf, I. / Varone, F. (Hrsg.): Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Oekologie & Gesellschaft 17. Basel / Genf / München: Helbing & Lichtenhahn
- Moser, T., Zabel, A., Bernath, K., Baur, P., Roschewitz, A., Beck, C., Zimmermann, W. (2008). Inwertsetzung von Waldwerten und Waldleistungen. Ergänzungsbeitrag zu COST E45. Zürich: Professur Umweltpolitik und Umweltökonomie – IED – ETH und Forschungsanstalt WSL.
- Zabel, A., & Lieberherr, E. (2016). Weiterentwicklung der «Waldpolitik 2020» aus Sicht der Schweizer Waldstakeholder. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*. 167(4), 221-228. doi: 10.3188/szf.2016.0221

19

4. Diskussion: Welche Art von Güter und Leistungen?

	Hoch	Niedrig
	Exklusionsgrad	
Hoch	Private Güter z.B. Brennholz? <small>WJ35</small>	Allmende Güter z.B. Erholung (freies Betretungsrecht im «ortsüblichen Umfang» (Art 699 (ZGB))
Rivalitätsgrad		
Niedrig	Klub Güter z.B. Waldspielgruppe <small>WJ36</small>	Öffentliche Güter z.B. Vielfalt einer (Wald)Landschaft

20

- WJ35** Hier kannst du erwähnen dass liegendes Holz und Äste gesammelt und mitgenommen werden dürfen aber:
- Sammeln mit Mass; das Ökosystem ist auf Totholz angewiesen. - Keine Beschädigung von Bäumen und Jungwuchs.
 - Für den Brätli-Stecken dürfen geeignete Zweige geschnitten werden (z. B. Haselruten).
 - Es dürfen keine Bäume gefällt und kein aufbereitetes Brennholz mitgenommen werden, denn jeder Wald hat einen Eigentümer.
- Wilkes-Allemann Jerylee; 27.03.2018
- WJ36** Dies kann auch sicherlich unterscheidlich betrachtet werden. Wäre z.B. offizielle Biketrails auch ein Klub Gut? In diesem Fall denke ich, dass der Rivalitätsgrad mit anderen Erholungsnutzer gross wäre.
- Wilkes-Allemann Jerylee; 27.03.2018

Extra slides

21

2.2 Wie Regulieren um die heutigen Ziele zu erreichen?

Ziele			
	Nummer	Langname	Kurzname
Schwerpunkteziele	1	Das Potenzial nachhaltig nutzbaren Holzes wird ausgeschöpft	Holznutzungspotenzial
	2	Klimawandel: Minderung und Anpassung sind sichergestellt	Klimawandel
	3	Die Schutzwaldleistung ist sichergestellt	Schutzwald
	4	Die Biodiversität bleibt erhalten und ist gezielt verbessert	Biodiversität
	5	Die Waldfläche bleibt erhalten	Walderhaltung
Weitere Ziele	6	Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
	7	Die Waldböden, das Trinkwasser und die Vitalität der Bäume sind nicht gefährdet	Waldgesundheit
	8	Der Wald wird vor Schadorganismen geschützt	Forstschutz
	9	Wald und Wild stehen in einem Gleichgewicht	Wald-Wild
	10	Die Freizeit- und Erholungsnutzung erfolgt schonend	Freizeit und Erholung
	11	Bildung, Forschung und Wissenstransfer sind gewährleistet	Wissen

22

Die statistische Definition

Klassische und neue Methoden

- Feldaufnahme (Datenerhebung im Wald)
- Luftbilder + Experten → *Schweizerisches Landesforstinventar*
- Satellitenbild + Software → GIS; *Google Earth Engine*
- Interferometric Radar → Verschiedene Schichten (unter dem Schirm)

> Ohne statistische Walddefinition keine Entwaldung!

23

Die sozio-ökonomische Definition (1)

Die Nutzungen ändern/entwickeln sich:

Einige (ehemalige) Nutzungen

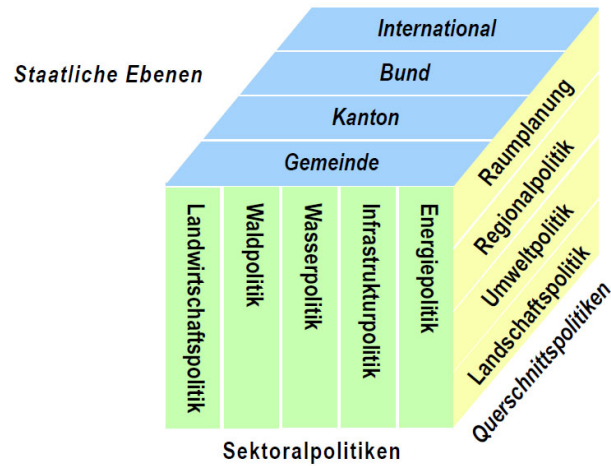
- Streu
- Futter
- Konstruktion
- Energie
- ...



Quelle: Kächli et al. (2001) Wald und gesellschaftlicher Wandel, BUWAL-DEZA

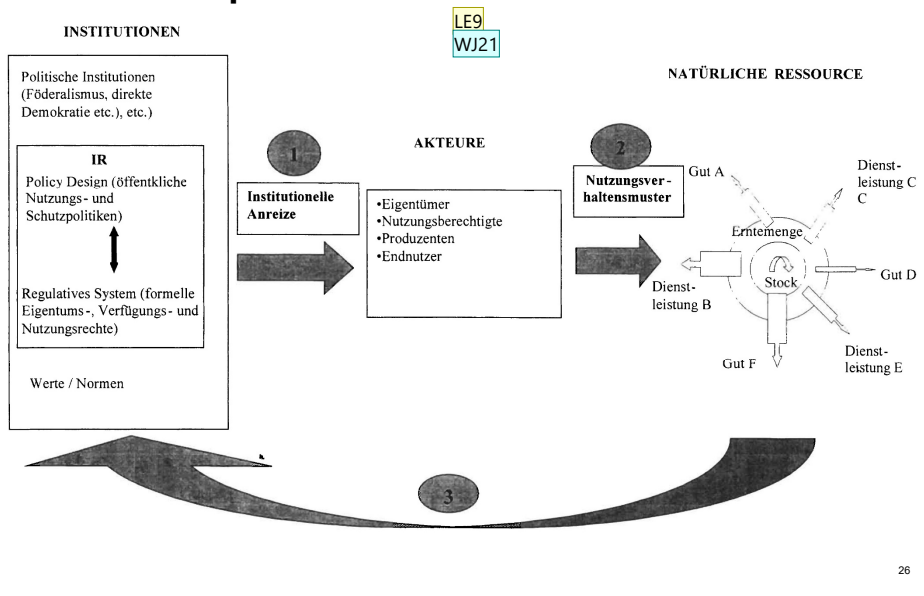
24

Herausforderung - Sektoralpolitiken



22.09.2016 25

Etwas komplexer...



26

Folie 26

LE9

Maybe too complex?
Or show slide of ecosystem services?
Lieberherr Eva; 25.03.2018

WJ21

Yes, I found it too complex. You wont have the time to really explain it. Schirft ist auch eventuell zu klein? Wurde eher die slide of ecosystem services zeigen.
Wilkes-Allemann Jerylee; 27.03.2018

Politische Idee der Regulierung: Modelle des Staats

Aufgabe	Gewährleistung	Erfüllung
Staatliche Kernaufgabe	Staat	Staat
Staatliche Gewährleistungsaufgabe	Staat	Private
Private Kernaufgabe (nicht staatliche A.)	Private	Private

Tab 1 Das Modell des Gewährleistungsstaates (in Anlehnung an Reichard 2004).

(Quelle: Schmidt 2018)

27

Politische Idee der Regulierung Was bedeutet Regulierung?

- «Regulatory state»
- Regulierung anstatt
Besteuerung und
Subventionierung
- Verordnungsermächtigung

28

1.4 Was regulieren?

Heutige Funktionen der Ressource Wald

- Erholung
- Schutz von Infrastruktur
- Konstruktion
- Energie
- Biodiversität
- Trinkwasser



Quelle: de Buren, ETH-NARP

29

1.4 Was regulieren?

Die rechtliche Definition

«Als Wald gilt jede Fläche, die mit Waldbäumen oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann. Entstehung, Nutzungsart und Bezeichnung im Grundbuch sind nicht massgebend» (WaG, Art. 2 Abs. 1)

Die Kantone legen eigene Kriterien (Breite, Fläche) im Rahmen des vom Bund vorgegebenen Rahmens fest, aber *«erfüllt die Bestockung in besonderem Masse Wohlfahrts- oder Schutzfunktionen, so sind die kantonalen Kriterien nicht maßgebend»* (WaG, Art. 2 Abs. 4)

„Die Waldfläche soll nicht vermindert werden“ (WaG, Art. 3)

> Neue Entwicklung mit der «Flexibilisierung»

30

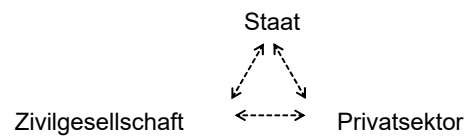
1.3 Wie regulieren? Government - Governance

	Government ←	→ Governance
Akteure	Öffentlich/hierarchisch	Privat/horizontal
Ebene	Regierung	Mehrere Ebenen
Instrumente	Gebote/Verbote	Freiwillige Vereinbarungen

Quelle: Hysing (2009: 650)

31

1.3 Wie regulieren? Rolle des Staats in der Gesellschaft

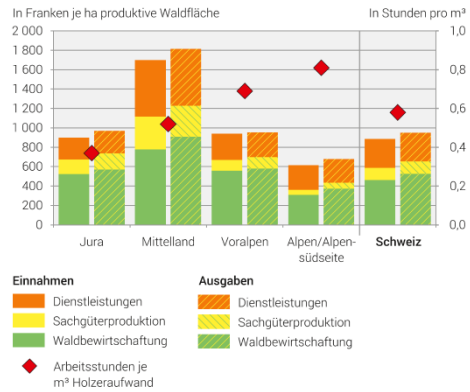


32

4. Oder ist die Frage eher: wer zahlt?

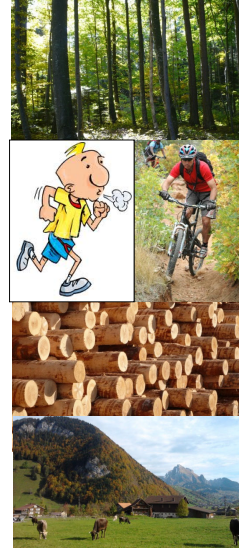
Betriebsergebnisse ausgewählter Forstbetriebe 2017

Einnahmen, Ausgaben und Arbeitsstunden



Quelle: BFS – Forstwirtschaftliches Testbetriebsnetz (TBN)

© BFS 2018



Quellen: de Buren, Lieberherr, scana.com

33