THEMA

Rückkehr des Waldes in peripheren Räumen

PRISKA BAUR
Co-Leiterin Forschungsgruppe Umweltbildung. IUNR Institut für Umwelt und natürliche Ressourcen. ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

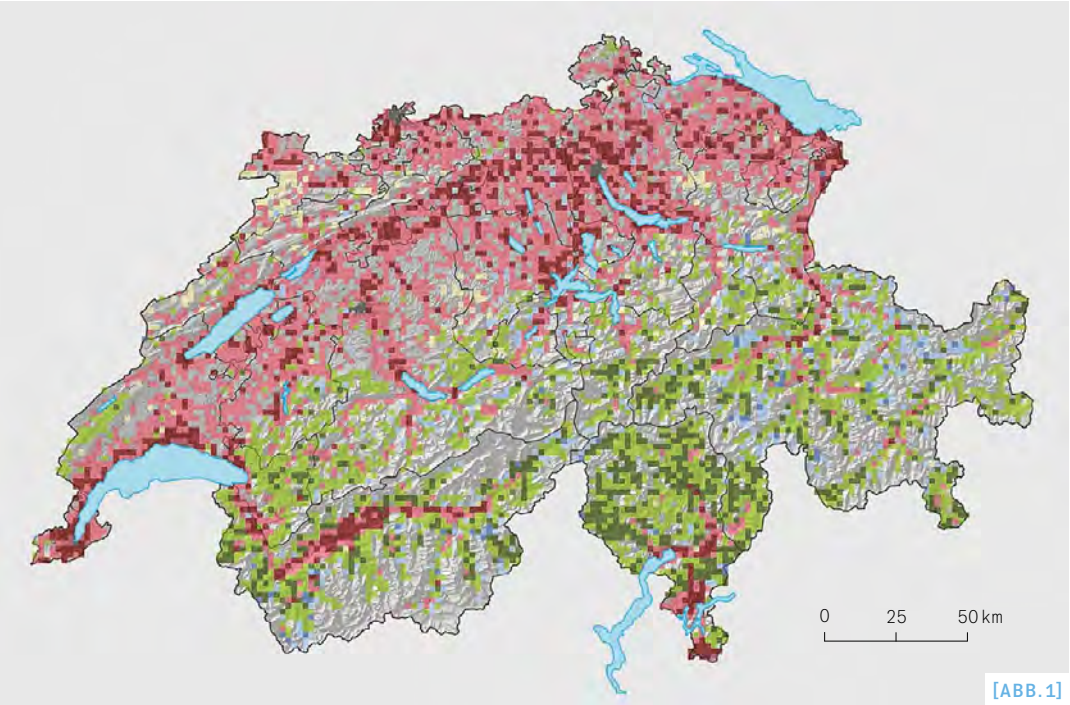
Ohne den Menschen wären 70 Prozent der Schweiz mit Wald bedeckt, heute sind es 30 Prozent. Seit mehr als 150 Jahren jedoch kehrt der Wald zurück. Der natürliche Waldeinwuchs in peripheren Räumen wird als eine Folge des Rückgangs der Armut gedeutet. Der Artikel ist ein Plädoyer, den seit 1874 aufgebauten gesetzlichen Schutz des Waldes nicht aufs Spiel zu setzen, sondern als bisher wirkungsmächtigstes Instrument des Boden- und Landschaftsschutzes zu respektieren.

Wohlstand als Chance für den Wald

Die Schweiz wäre ohne den Menschen ein Waldland. Nicht mit Wald bestockt wären nur die Seen und Fliessgewässer und die übrigen sogenannt unproduktiven Flächen wie Felsen und Geröllhalden und die oftmals von Schneefeldern und Gletschern bedeckten vegetationslosen Gebirgslandschaften über der Waldgrenze. Die Flächen, die sich für eine landwirtschaftliche Nutzung eignen, wurden im Verlauf der Jahrhunderte gerodet und urbar gemacht. So ist über die Hälfte des Waldes verschwunden, und heute beträgt die mit Wald oder Gehölzen bestockte Fläche «nur» noch ca. 30 Prozent der Landesfläche [ABB. 1]. Wald wurde nur an Standorten stehengelassen, die sehr geringe landwirtschaftliche Erträge lieferten, die in der Nähe von Siedlungen mit Bedarf für Bau- und Energieholz lagen oder die zum Schutz vor Lawinen und Rutschen dienten.

Die wirtschaftliche Entwicklung ist hauptsächlich dafür verantwortlich, wie sich die Bodennutzung ändert. Auch die Verteilung des Waldes ist ein «Abdruck» des sozio-ökonomischen Wandels. Bis noch ins 20. Jahrhundert hinein bestimmten primär die lokalen Ernährungsbedürfnisse, wie der Boden genutzt und wie viel Wald gerodet wurde. Die verbreitete Armut führte dazu, dass auch sogenannte Grenzertragslagen, die nur geringe Erträge liefern, für die Produktion von Lebensmitteln genutzt wurden. Dieser Zusammenhang wird durch die damals weit verbreitete Ziegenhaltung versinnbildlicht. Die Ziege, «die Kuh des armen Mannes», half, den Wald zurückzudrängen.

Mit der fortschreitenden technischen Entwicklung, der Industrialisierung und Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft veränderten sich die Bestimmungsfaktoren der Bodennutzung. Die Menschen wanderten aus der Landwirtschaft in die Industrie ab, viele entflohen Not und Armut durch Auswanderung ins benachbarte Deutschland oder Frankreich oder gar nach Übersee. Der internationale Handel wuchs und in der Folge die internationale Arbeitsteilung. Die Schweizer Landwirtschaft war bei der Produktion von Getreide nicht mehr konkurrenzfähig und spezialisierte sich zunehmend auf die Rindviehhaltung und die Milchproduktion. Die Wirtschaft wuchs, der Wohlstand nahm zu und der Druck der Landwirtschaft auf den Wald ab. Wo sich aber der Mensch aus der



[ABB. 1]

[ABB. 1] Verteilung des Waldes in der Schweiz 2004/09. (Quelle: Bundesamt für Statistik BFS, Arealstatistik 2004/09; www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key.html; download: 06.03.2015)

Wichtigste neu entstandene Nutzung, 1985–2009
(Hauptbereich mit der grössten Zunahme, in % der Rasterzelle)

- Siedlungsflächen 5–100
- Siedlungsflächen 1–4.9
- Landwirtschaftsflächen 5–100
- Landwirtschaftsflächen 1–4.9
- Bestockte Flächen 5–100
- Bestockte Flächen 1–4.9
- Übrige Naturräume 5–100
- Übrige Naturräume 1–4.9

Rasterzellen mit mind. 1 % Zunahme
Raumgliederung: 4 km²-Raster

[ABB. 2] Der Bauer geht – der Wald kehrt zurück. (Quelle: NFP 48 Projekt Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum; Sylvia Vananderoye)

Nutzung zurückzieht, kommt der Wald [ABB. 2]. Mit dem Rückgang der Armut, was sich nicht zuletzt in stetig schrumpfenden Ziegenbeständen niederschlug, ging die spontane Rückkehr des Waldes in peripheren Regionen einher.

Ein «Trojaner» in der Bundesverfassung

Wieso aber blieb der Wald trotz wachsendem Siedlungsdruck in den Zentrumsregionen und im Mittelland erhalten? Wie war es möglich, dass die Ausdehnung der Siedlungsfläche nicht auf Kosten des Waldes ging?

Anfang des 19. Jahrhunderts herrschte in der Schweiz wie in ganz Europa Holzmangel. Die Holzpreise waren hoch, entsprechend viel Holz wurde auch in der Schweiz geschlagen und exportiert. In der Schweiz wurden Stimmen laut, die Wälder zu schützen. Motiviert durch die grossen Überschwemmungen in den Jahren 1834, 1837 und 1839 erliessen die ersten Kantone Gesetze zum Schutz der Wälder. Die Bemühungen, die Wälder auf Bundesebene zu schützen, waren jedoch zunächst nicht erfolgreich. Erneute Überschwemmungen im Jahr 1868 förderten die Akzeptanz für eine eidgenössische Gesetzgebung.

1876 wurde das eidgenössische Forstpolizeigesetz erlassen, es blieb bis 1991 in seinen Grundzügen unverändert. Die verfassungsmässige Grundlage wurde im Jahr 1874 im Zuge der ersten Gesamtrevision der Bundesverfassung geschaffen. Art. 24 gab dem Bund «das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge». Die Aufsicht des Bundes zunächst nur über die Wälder in den Bergkantonen wurde dabei gegen den Willen der betroffenen Kantone und Waldeigentümer quasi als «Trojaner» in die Bundesverfassung eingeschleust. Die direkte Legitimation dieser spezifischen Bundeskompetenz erfolgte erst 20 Jahre später, als die Stimmbevölkerung im Jahr 1897 mit grosser Mehrheit eine Ausdehnung der Oberaufsicht des Bundes auf alle Wälder in der Schweiz annahm.

In den Anfängen war die Gesetzgebung wenig wirksam. Bis das eidgenössische Forstpolizeigesetz in den Kantonen breit akzeptiert und gegenüber den Waldeigentümern konsequent vollzogen wurde, dauerte es Jahrzehnte. Finanzielle Hilfen des Bundes trugen dazu bei, dass die Kantone ihre Pflichten besser erfüllten. Förderlich waren auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die die Kosten der gesetzlichen Nutzungseinschränkungen für die Waldeigentümer verringerten. Das Aufkommen fossiler Energieträger dämpfte die Holzpreise deutlich und billigere Lebensmittel schwächten den Anreiz, die landwirtschaftliche Produktion auf Kosten der Waldflächen auszudehnen.

In der rechtlichen Praxis etablierte sich der sogenannte «dynamische Waldbegriff»: Natürlich einwachsende Flächen wurden unmittelbar dem forstrechtlichen Schutz unterstellt, ohne Abgrenzung im Gelände, ohne Planung und ohne amtlichen Beschluss. Nachdem im Jahr 1980 das Raumplanungsgesetz in Kraft getreten war und grundsätzlich nur noch in der Bauzone gebaut werden durfte, führte der dynamische Waldbegriff vermehrt zu Rechtsstreitigkeiten. Denn ob eine Fläche Wald ist oder nicht, hat für den Grundeigentümer erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen. Die Konflikte, die aus dem dynamischen Waldbegriff entstanden, wurden im Zug der ersten umfassenden Revision der Waldgesetzgebung entschärft. Seit 1991 müssen in Gebieten, in denen Bauzonen an den Wald grenzen, Waldfeststellungen angeordnet werden. Die jüngste Waldgesetzrevision aus dem Jahr 2012 geht noch einen Schritt weiter. Sie erlaubt neu den Kantonen, auch ausserhalb der Bauzonen statische Waldgrenzen festzulegen. Ist dies das Ende der natürlichen Dynamik und spontanen Rückkehr des Waldes in der Schweiz?

Hoher Wert – niedriger Preis

Wald schützt vor Naturereignissen, Wald schützt den Boden, unter Wald ist die Grundwasserqualität hoch, Wald ist Standort für Flora und Fauna, Wald bereichert die Landschaft, Wald speichert Kohlendioxid, Wald ist Standort für Freizeit und Erholung etc. etc. Der hohe gesellschaftliche Wert des Waldes und seiner Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktionen ist unbestritten, spiegelt sich aber nicht in den Marktpreisen, im Gegenteil. Der Verkehrswert von Wald ist deutlich niedriger als derjenige von Landwirtschaftsland, nicht zu reden von Bauland. Der Preis, der für einen Quadratmeter bezahlt wird, liegt bei Wald in der Grössenordnung von Rappen (ca. 10 bis ‹100 Rappen), bei Landwirtschaftsland von Franken (‹2 bis ›10 Franken) und bei Bauland von Hunderten bis Tausenden Franken (‹300 bis ›10'000 Franken).

Im Verkehrswert drücken sich unterschiedliche Nutzungsoptionen und Ertragsmöglichkeiten aus. Der niedrige Verkehrswert von Wald ist eine unmittelbare Folge des Waldflächenschutzes. Wald ist viel stärker vor anderen Nutzungen geschützt als Landwirtschaftsland, mit Wald kann man in der Schweiz kaum Geld verdienen, weder durch die Produktion von Holz, noch durch eine Wertsteigerung des Landes. Bei Landwirtschaftsland ist das anders: Landwirtschaftsland bleibt potentielles Bauland. Dies schlägt sich nicht zuletzt darin nieder, dass für Landwirtschaftsland trotz Bäuerlichem Bodenrecht und Preiskontrollen bis das 20-fache des Ertragswertes bezahlt wird. Der Kauf von Landwirtschaftsland lässt sich nicht durch die landwirtschaftliche Produktion finanzieren, oft stammen die nötigen Mittel aus dem Verkauf von Bauland.

Die Institution Waldflächenschutz mit ihrer hohen gesellschaftlichen Rentabilität wurde mit einer massiven (Verkehrs) Wertminderung des Bodens erkauft. Die vielfältigen gesellschaftlichen Leistungen des Waldes sind bezahlbar, da der Nutzungsverzicht des Waldeigentümers nicht entschädigt werden muss. Was für den Eigentümer eine Einschränkung an privaten Verfügungsrechten und Ertragsmöglichkeiten ist, bedeutet für die Gesellschaft ein realer und unschätzbarer Gewinn.

Plädoyer für ein «Tabu»

Als Ergebnis des über 150 Jahre gewachsenen Waldflächenschutzes sind die Wälder – im Unterschied zum Landwirtschaftsland – für andere Nutzungen praktisch unantastbar. Dieses «Tabu» ist in der Gesellschaft verankert und der Waldflächenschutz zu einer wirkungsmächtigen Institution herangewachsen. Zahlen aus der jüngeren Vergangenheit bestätigen dies: Während sich in den vergangenen rund 30 Jahren die mit Wald und Gehölzen bestockten Flächen gemäss Arealstatistik per Saldo um 3 Prozent ausdehnten, gingen mehr als 5 Prozent der Landwirtschaftsflächen verloren. Hauptgrund ist die Siedlungstätigkeit. Von den eingebüssten 85'000 ha Landwirtschaftsflächen wurden 70 Prozent überbaut. Die verbleibenden 30 Prozent sind hauptsächlich Landwirtschaftsflächen in peripheren Räumen, die der natürlichen Dynamik überlassen wurden.

Aus heutiger Sicht erweist sich der Waldflächenschutz, der gegen die Interessen der Waldeigentümer aufgebaut wurde, als eine visionäre institutionelle Weichenstellung, die ihre positiven Wirkungen weit über das ursprüngliche Ziel hinaus entfaltet hat. Anfängliche Motivation war der Schutz vor Überschwemmungen, inzwischen ist erwiesen, dass der Wald sehr viel mehr gesellschaftlich erwünschte Leistungen erbringt. Die möglicherweise wichtigste war in keiner Weise intendiert, nämlich die Landschaft mindestens teilweise vor Überbauung zu schützen. Wald schützt Boden und Landschaft für die heutigen Generationen und lässt vielfältige Optionen für zukünftige Generationen offen.

Was im Rückblick eine höchst erfolgreiche institutionelle Innovation war, ist heute möglicherweise gefährdet. Mit der jüngsten Waldgesetzrevision wurde der dynamische Waldbegriff geschwächt. Die Kantone können neu auch ausserhalb der Bauzonen statische Waldgrenzen festlegen. Natürlich einwachsende Flächen sind nicht länger unmittelbar geschützt und können ohne Rodungsbewilligung entfernt werden. Es ist zu befürchten, dass die Lockerung eine Erosion des Waldflächenschutzes einleitet. Die Folgen für den Boden- und Landschaftsschutz in der Schweiz könnten höchst unerfreulich sein. Meines Erachtens ist der Waldflächenschutz eine kulturelle Errungenschaft, die besser nicht angetastet werden sollte.

QUELLEN

Baur, Priska; Mario Gellrich; Peter Bebi. 2005. *Die Rückkehr des Waldes im Schweizer Berggebiet als Wohlstandsphänomen.* Bündner Wald (4): 57–61.

Baur, Priska; Peter Bebi; Mario Gellrich; Gillian Rutherford. 2006. *NFP 48 Projekt Waldausdehnung im Alpenraum WaSAlp* (www.wsl.ch/dienstleistungen/publikationen/pdf/7851.pdf; download: 06.03.2015).

Bloetzer, Gotthard. 1992. *Zur Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung.* Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 143: 607–627.

Bloetzer, Gotthard. 2004. *Walderhaltungspolitik – Entwicklung und Urteil der Fachleute.* Schriftenreihe Umwelt Nr. 364. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern, 189 S.

Brassel, Peter; Urs-Beat Brändli (Red.) 1999. *Schweizerisches Landesforstinventar.* Ergebnisse der Zweitaufnahme 1993–1995. Haupt, Bern/Stuttgart/Wien. 442 Seiten.

Bundesamt für Statistik. *Arealstatistiken 1979/85, 1992/97, 2004/09* (www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key.html; download: 06.03.2015).

www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/22/publ.html?publicationID=6000

ZUR AUTORIN

Priska Baur (*1961) ist promovierte Agrarökonomin. Nach rund 20 Jahren Forschung und Lehre im ETH Bereich (ETH Zürich, Eidg. Forschungsanstalt WSL) waren weitere berufliche Stationen der Think Tank Avenir Suisse in Zürich und die Beratungsfirma Agrofutura AG in Frick. Seit 2014 ist sie Dozentin am ZHAW Institut für Umwelt und natürliche Ressourcen in Wädenswil. In ihren Publikationen befasst sie sich mit umweltrelevanten Fragestellungen, speziell in der Agrarpolitik und in angrenzenden Politikbereichen wie der Wald- und der Biodiversitätspolitik.

KONTAKT

priska.baur@zhaw.ch

RÉSUMÉ

Le retour de la forêt dans les régions périphériques

Sans l'homme, la Suisse serait recouverte de forêts sur 70 pour cent de sa superficie, contre 30 actuellement. Depuis 150 ans, cependant, la forêt progresse à nouveau. L'évolution de l'aire forestière est le reflet du développement socio-économique. On interprète la croissance naturelle de la forêt dans les régions périphériques comme la conséquence du recul de la pauvreté: avec les progrès technologiques, l'industrialisation et l'internationalisation de l'économie et de la société, le bien-être a augmenté et la pression sur la forêt, diminué. En 1874, c'est quasiment comme un cheval de Troie que la protection de la forêt fut, à la faveur des circonstances, introduite dans la Constitution fédérale. Si la législation était au départ peu efficace, cette protection est aujourd'hui bien ancrée dans les mentalités. La grande valeur sociale de la forêt est incontestée, mais elle ne se traduit pas dans les prix du marché – bien au contraire. L'institution de la protection de l'aire forestière est d'une grande rentabilité sociale, mais elle a été obtenue au prix d'une baisse massive de valeur vénale pour les propriétaires fonciers. Or, ce qui apparaît rétrospectivement comme une heureuse innovation, dont les effets positifs ont largement dépassé les objectifs initiaux, pourrait aujourd'hui être menacé. En effet, il est à craindre que la dernière révision de la loi sur les forêts, adoptée en 2012, ne provoque une érosion de la protection de l'aire forestière – ce qui pourrait entraîner de fâcheuses conséquences en termes de préservation du sol et du paysage. Aussi l'auteure estime-t-elle que la protection de l'aire forestière est une conquête culturelle à laquelle il vaudrait mieux ne pas toucher.