

Die waldpolitische Öffnung: Ein Holzweg?

MARTIN HOSTETTLER

Keywords: liberalisation; ordo-liberalism; forest owners; subsidies; regulation; property rights; competition; governance; procurement. FDK 64 : 901 : 92 : UDK 33

1. Einleitung

In den 1990er-Jahren wurden in der Schweiz eine Reihe von Reformen zur Liberalisierung der Wirtschaft in Angriff genommen. Ziel dieser Reformen ist die Erhöhung der relativen Attraktivität unserer Volkswirtschaft (KAPPEL & LANDMANN, 1997). Die Bemühungen sind noch nicht abgeschlossen und werden voraussichtlich noch für einige Zeit anhalten (KOMMISSION FÜR KONJUNKTURFRAGEN, 1999). Im Zentrum der Reformen steht dabei immer jener Teil der Wirtschaft, welcher in den letzten Jahrzehnten dem Wettbewerb der internationalen Märkte nicht oder wenig ausgesetzt war und gemeinhin als Binnenwirtschaft charakterisiert wird. Die schweizerische Waldwirtschaft mit ihrem grossen öffentlichen Sektor stellt zweifellos einen Teil dieser wenig kompetitiven Binnenwirtschaft dar.

Die Waldwirtschaft konnte sich dem Trend zur allgemeinen wirtschaftlichen Liberalisierung weitgehend entziehen. Verfassung und Gesetz verankern eine umfassende Rolle des Staates, welche von den Waldbehörden auch wahrgenommen wird. In der Branche selbst werden substanzielle Liberalisierungen öffentlich nicht diskutiert. Die schweizerische Waldwirtschaft ist jedoch an einer Wegkreuzung angelangt, auf welcher sie zwischen vielleicht drei Wegen auswählen kann. Sie kann den bisher begangenen Weg fortsetzen und die Holzproduktion mit zunehmenden Subventionen finanzieren. Dieser Weg birgt gewisse Risiken, weil die Waldwirtschaft den Subventionsfluss letztlich nicht kontrolliert und gleichzeitig der gesellschaftliche Einfluss auf den Wald zunimmt.

Sie kann aber auch einen zweiten Weg beschreiten, auf dem sie sich mit den heutigen Subventionen zufrieden gibt, sich jedoch nicht aus eigener Kraft zu verändern sucht. Auch dieser Weg birgt Risiken, am meisten das einer verminderten Holzproduktion. Schliesslich kann die schweizerische Waldwirtschaft einen dritten möglichen Weg beschreiten. Auf diesem Weg muss sich die Waldwirtschaft der wirtschaftlichen Realität stellen und auf Subventionen verzichten. Sie wird auf diesem Weg feststellen, dass der Wald in den Alpentälern nicht mehr Massstab für die gesamte schweizerische Waldpolitik ist. Dieser Weg birgt die grössten Risiken, weil er am wenigsten bekannt und dornenvoll ist.

Es gibt also für die Schweiz mehrere «Waldwege» in die Zukunft. Welcher dieser Wege der beste für die Schweiz ist, wird hier nicht weiter untersucht. Das Anliegen ist vielmehr, den in der Vergangenheit in Vergessenheit geratenen dritten Weg in Erinnerung zu rufen. Der liberale Standpunkt ist den Exponenten der schweizerischen Waldpolitik nicht geläufig. Aus diesem Grund versucht der vorliegende Artikel die liberale Position anhand von allgemeinen Überlegungen und mit der Hilfe von konkreten Beispielen zu erklären. Der Artikel möchte einen Beitrag für künftige waldpolitische Grundsatzdiskussionen leisten, welche – ausgelöst durch die dramatische Ertragskrise – in den nächsten Jahren zweifellos geführt werden müssen.¹

¹ Wichtige Beiträge zur forstlichen Liberalisierung stammen unter anderem von BORCHERS (1996, 1998), BRABÄNDER (1997) und WISSENSCHAFTL. BEIRAT BML (1994).

Der Aufsatz ist folgendermassen aufgebaut: Das zweite Kapitel dient der Erläuterung von begrifflichen Verständnisfragen. Danach folgen einige grundsätzliche Gedanken zur Liberalisierung der Waldwirtschaft. Das vierte Kapitel beinhaltet eine Auslegeordnung von möglichen Reformen, und darauf folgen Ideen zur Umsetzung eines Liberalisierungsprogramms und es werden zusätzliche Aspekte einer Öffnung ausgeführt. Das letzte Kapitel schliesst den Aufsatz mit dem Versuch einer Beantwortung der im Titel aufgeworfenen Frage ab.

2. Liberalismus und liberale Wirtschaftspolitik

2.1 Begriffe

In politischen Diskussionen kann häufig beobachtet werden, dass die Parteien einander mit Schlagworten bekämpfen und so der Blick auf den tatsächlichen Inhalt getrübt wird. Auch der Begriff Neoliberalismus wird häufig undifferenziert verwendet. Das folgende Kapitel erläutert deshalb einige Begriffe rund um die Liberalisierung und trägt so zur Verständigung bei.

- I. Liberalisierung bedeutet allgemein die Gewährung eines höheren Masses an Freiheit respektive den Abbau bestehender Einschränkungen.
- II. Die Begriffe Liberalisierung und liberal verweisen im engeren Sinne auf eine im Liberalismus wurzelnde Haltung. Beim Liberalismus handelt es sich um eine äusserst komplexe, grosse politische Strömung der letzten zwei bis drei Jahrhunderte. Definitorisch ist darunter jener politische Ideenkomplex zu verstehen, der durch die Postulate der Selbstbestimmungsfähigkeit der Individuen durch die Vernunft, der Individualfreiheit gegenüber dem Staat, der Bändigung der politischen Herrschaft durch die Verfassung und der Selbstregulierung der Ökonomie durch Gesetzmässigkeiten von Markt und Wettbewerb abgesteckt ist, und in eine Evolutionsvorstellung geschichtlichen Fortschritts mündet (NOHLEN, 1995).
- III. Durch die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Weiterentwicklung des von John Locke, Adam Smith und David Hume begründeten klassischen Liberalismus wurden nach dem Zweiten Weltkrieg alte Ideen aufgefrischt und verschiedene Wissenszweige neu angeregt und ergänzt. Die Österreicher Friedrich Hayek und Ludwig von Mises, die Deutschen Walter Eucken und Wilhelm Röpke, der Engländer Ronald Coase und die Amerikaner Gary Becker, James Buchanan, Milton Friedman, Frank Knight, Douglass North und George Stigler gehören dabei zu den bekanntesten Exponenten dieser häufig als Neoliberalismus bezeichneten Wissenschaftsgemeinde. Als grundlegend für die Arbeiten dieser Gruppe muss auch das Werk des österreichischen Philosophen Karl Popper bezeichnet werden. Der Neoliberalismus formuliert kein umfassendes Programm, sondern stellt im Kern eine politische Wirtschaftslehre mit gesellschaftspolischem Grundlagenanspruch dar (NOHLEN, 1995). Er ist Anknüpfungspunkt für zahlreiche

Liberalisierungsbewegungen der Gegenwart und lehnt sowohl das Laissez-faire-Prinzip als auch Staatsinterventionismus und jede Form von Planwirtschaft ab. Er setzt sich für einen staatlich normierten Handlungsrahmen (Ordnung) ein und billigt dem Staat in der Regel nur wirtschaftskonforme Eingriffe zu.

- IV. Der Ordoliberalismus ist eine frühe Unterart des Neoliberalismus und stellt eine Theorie der Macht dar. Dementsprechend legt der Ordoliberalismus Wert auf geeignete Verwaltungsstrukturen zur Monopolverhinderung und -kontrolle. Er betrachtet den Wettbewerb vornehmlich als Entmachtungsinstrument (PIES, 2001). Der Ordoliberalismus anerkennt in beschränktem Umfang staatlichen Regulierungsbedarf, so in der Sozialpolitik oder Umweltpolitik. Er geht unter anderem auf den in Freiburg i.Br. lehrenden Walter Eucken zurück.
- V. Eine wirtschaftliche Liberalisierung kann dazu führen, dass Teile des öffentlichen Sektors in den privaten Sektor überführt werden. In diesem Fall spricht man von Privatisierung. Häufig wird zwischen formeller und materieller Privatisierung unterschieden. Bei der formellen Privatisierung bleibt die öffentliche Hand Aufgabenträgerin, sie nimmt ihre Aufgaben jedoch in privatrechtlicher Rechtsform wahr. Bei der materiellen Privatisierung zieht sich die öffentliche Hand dagegen ganz oder teilweise aus der Verantwortung zurück.
- VI. Eine wirtschaftliche Liberalisierung kann dazu führen, dass der gesetzliche Rahmen vereinfacht oder abgebaut wird. Dieses Vorgehen wird unter dem Begriff Deregulierung zusammengefasst.

Der Konservatismus ist eine wichtige Strömung in der schweizerischen Waldpolitik. Oft bereitet jedoch die Unterscheidung zwischen Liberalismus und Konservatismus Probleme. RUETZ (2001) schreibt unter anderem zur Unterscheidung dieser zwei politischen Haltungen, «...dass die Liberalen die Allgemeingültigkeit der von ihnen verfochtenen Normen stets mit Selbstzweifel und Skepsis vertreten und sich folglich mit einem Appell an die Vernunft begnügen. Konservative finden sich hingegen eher bereit, ihre Moral- und Wertevorstellungen über staatlichen und sozialen Zwang zu vermitteln.»

2.2 Charakterisierung einer liberalen Wirtschaftspolitik

Liberaler Wirtschaftspolitik in Kürze und ohne Fachjargon zu beschreiben, ist kein einfaches Unterfangen. Die liberale Wirtschaftspolitik gibt es nicht. Doch es soll der Versuch gewagt werden, anhand weniger Prinzipien eine mögliche Sichtweise zu erklären. Für eine ausführliche Diskussion muss auf wirtschaftspolitische Lehrbücher (z.B. FREY & KIRCHGÄSSNER, 1994; STREIT, 2000) verwiesen werden.

In einer Wirtschaft arbeiten Menschen meistens deshalb zusammen, weil sie so einen Nutzen erzielen können. Diese Kooperationsgewinne bestehen zur Hauptsache aus fünf Komponenten: der wechselseitigen Anerkennung von Verfügungsrechten, dem Tausch, der Arbeitsteilung, dem Umgang mit Risiken und dem Leistungswettbewerb (HOMANN & SUCHANEK, 2000). Damit die Kooperationsgewinne jedoch tatsächlich erzielt werden, ist eine Ordnung notwendig. Es ist nun offensichtlich, dass wichtige Teile dieser Ordnung vom Staat am besten bereitgestellt werden können. Unsere gesamte Rechtsordnung und die heutige Rolle des Staates widerspiegeln in diesem Sinne den Stand der gesellschaftlichen Erkenntnis und Erfahrung, für welche Teile dieser Ordnung der Staat die Verantwortung übernehmen soll.

Aufbauend auf diesem Verständnis von Staat und Wirtschaft könnte nun eine liberale Wirtschaftspolitik vereinfacht folgendermassen charakterisiert werden: Eine liberale Wirtschaftspolitik will unter bestmöglicher Wahrung der individuellen Freiheiten eine demokratisch breit abgestützte, klare und stabile Ordnung schaffen, welche effizient bereitgestellt wird und welche nachträglich nur noch wenige Korrektureingriffe des Staates benötigt. Liberale Wirtschaftspolitik versucht den Einfluss von Partikulärinteressen im laufenden politischen Prozess mittels guter Regeln zu unterbinden. Sie befürwortet sozialen Ausgleich und Absicherung, wenn solche für alle einen Vorteil erbringen. Ihre markantesten Merkmale sind der Wettbewerb, der Freihandel und die Abstützung der staatlichen Regulierungen und Interventionen auf einen gesellschaftlichen Grundkonsens (BUCHANAN, 1984).

Liberaler Wirtschaftspolitik befürwortet staatliche Regulierungen und Interventionen, falls der alternative Mechanismus «Markt» volkswirtschaftlich weniger effizient ist und die Grundfreiheiten nicht eingeschränkt werden. Sie gibt sich bei der Beantwortung dieser heiklen Frage allerdings nicht mit einem Hinweis auf ein Marktversagen zufrieden. Vielmehr versucht sie verschiedene institutionelle Arrangements kritisch miteinander zu vergleichen und das volkswirtschaftlich bestmögliche Arrangement zu bevorzugen. Liberale Wirtschaftspolitik steht auch für freie Preise, den Markt als gesellschaftliches Entscheidungsverfahren, eine stabile Währung, das Privateigentum, die Vertragsfreiheit ausser für Kartelle, klare Ergebniszuordnung und -verantwortung und für stabile Wirtschaftspolitik (EUCKEN, 1990). Im Sinne des Liberalismus ist eine liberale Wirtschaftspolitik schliesslich darauf bedacht, ihre Reformen schrittweise gemäss dem «piecemeal social engineering» von Karl Popper umzusetzen (POPPER, 1992, 1987). Sie lehnt das revolutionäre Verfolgen von sozialen Utopien ab.

Zur Klärung der hier vertretenen Position wird festgehalten, dass nachfolgend in den allermeisten Fällen die Sichtweise des sogenannten Ordoliberalismus der Freiburger Schule erklärt wird.

3. Grundlegende Gedanken für ein Liberalisierungsprogramm

3.1 Der Umfang der Verfügungsrechte

Waldeigentum ist mit bestimmten Rechten und Pflichten verbunden, welche als Eigentums- und Verfügungsrechte über die Sache Wald zu verstehen sind. Sie werden kurz als Verfügungsrechte bezeichnet. Aus liberaler Sicht stellen sich in diesem Zusammenhang zwei Grundsatzfragen: Welche Verfügungsrechte sind mit dem Besitz von Wald verbunden? Haben öffentliche und private Waldbesitzer die gleichen Verfügungsrechte?

Wie bereits im vorangehenden Kapitel angedeutet, würde dem Staat in einer liberalisierten Waldwirtschaft weiterhin eine Schlüsselrolle zukommen. Die kritische Hinterfragung der staatlichen Aktivitäten mit der Hilfe von wirtschaftsliberalen Grundsätzen kann jedoch dazu führen, dass sich der Staat anders ausrichten muss. Veränderungen sind insbesondere dann angezeigt, wenn sich auch jene Umstände geändert haben, welche zur Schaffung des heutigen institutionellen Waldregimes geführt haben.

Nun hat sich das Umfeld des Schweizer Waldes in den letzten Jahrzehnten tatsächlich grundlegend geändert. Die Produktion von Holz hat nicht mehr jene wirtschaftliche Bedeutung wie früher. Der Wald ist gesamthaft gesehen nicht mehr wie vor 150 Jahren durch übermässigen Holzeinschlag bedroht. Die damaligen Umstände sind überwunden und dem-

zufolge dürfen Bund und Kantone ihre Aktivitäten und Vorschriften zurücknehmen, etwas mehr Gelassenheit zeigen, stärker auf die Regenerationskräfte der Natur zählen, den Waldbesitzern viel mehr Eigenverantwortung zugestehen und primär als Aufsichtsorgan walten. Es ist möglich geworden, den Waldbesitzern wieder mehr Verfügungsrechte zu übertragen. Welche Verfügungsrechte mit dem Waldbesitz konkret verbunden sind, kann jetzt gesellschaftlich neu verhandelt werden.

Den öffentlichen und privaten Waldbesitzern sind dabei die gleichen Verfügungsrechte zu übertragen. Der öffentliche Waldbesitz schöpft zwar seine Legitimation aus dem Umstand, dass er in besonderem Umfang Wohlfahrt für die Bevölkerung schaffen kann. Aus diesem Grund wäre es plausibel, wenn die Verfügungsrechte der öffentlichen Waldbesitzer weniger weit als diejenigen der privaten Waldbesitzer gingen. Andererseits sind weniger Verfügungsrechte mit handfesten Wettbewerbsnachteilen verbunden. Es ist deshalb liberaler, über die zusätzliche Einschränkung der Verfügungsrechte die tatsächlichen Eigentümer – die Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Gemeinde – selber entscheiden zu lassen. Immerhin tragen sie die Kosten von zusätzlichen Einschränkungen.

3.2 Die Rolle des Staates

Die Rolle des Staates in einer liberalisierten Waldwirtschaft wirft weitere Grundsatzfragen auf: Darf die öffentliche Hand Wald besitzen? Wie ist der öffentliche Waldbesitz zu verwalten? Soll die öffentliche Hand ihren Wald selber bewirtschaften? Die Beantwortung dieser Fragen muss zweifellos auf die Bedeutung des Waldes für die Bevölkerung Rücksicht nehmen. Bekanntlich stellt der Wald mit seinen natürlichen positiven Wirkungen für Mensch und Umwelt einen grossen Gewinn dar. Der Wald geniesst in der Öffentlichkeit eine grosse Wertschätzung und wird intuitiv von vielen Schweizerinnen und Schweizern als Kollektivgut wahrgenommen.

Für die Befriedigung der mannigfaltigen Bedürfnisse der Allgemeinheit bietet der öffentliche Wald geradezu einen strategischen Erfolgsfaktor, welcher überhaupt erst die Schaffung eines liberalen Regimes ermöglicht. Die öffentlichen Wälder eröffnen eine Vielzahl von Möglichkeiten, auf die lokalen Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Aus diesem Grund gibt es keine Veranlassung, den öffentlichen Wald an Private zu veräussern.

Absehbar ist hingegen, dass mit einem liberalen Waldregime Verwaltung und Bewirtschaftung des Waldes anders organisiert werden. Die Ertragskrise der Waldwirtschaft zeigt, dass die Organisation der öffentlichen Waldbesitzer unzulänglich und den wirtschaftlichen Anforderungen nicht mehr gewachsen ist. In den Wirtschaftswissenschaften ist zu diesen Organisationsfragen ausgehend von COASE (1937, 1960) eine reichhaltige Literatur entstanden. Strategische Wichtigkeit, schwer messbare Qualitätseigenschaften oder hohe Spezialisierung sind alles Gründe, welche für die Erbringung von Sach- und Dienstleistungen durch eine stehende Verwaltung des Staates sprechen (KIRSCH, 1997). Für WILLIAMSON (1999) sind auch hohe Loyalität und Redlichkeit ein typisches Merkmal von Verwaltungen.

Die Verwaltung und Bewirtschaftung des öffentlichen Waldes durch staatliche Angestellte kann jedoch mit solchen Argumenten kaum gestützt werden. Eine ökonomische Sichtweise zeigt vielmehr, dass aus Rücksicht auf die privaten Waldbesitzer und -bewirtschaftler faire Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen sind. Deshalb wird eine Liberalisierung dazu führen, dass der öffentliche Waldbesitz möglichst in selbstständigen, gewinnorientierten Organisationen verwaltet

wird (formelle Privatisierung). Auch die Bewirtschaftung von Wald durch Staatsangestellte ist mit einer liberalen Wirtschaftspolitik nicht vereinbar. Sie wird zweckmässigerweise im gleichen Rahmen wie die Verwaltung des Waldes organisiert oder vollständig bei privaten Unternehmungen ausgelagert. Je nach dem ist also von einer formellen oder materiellen Privatisierung der Waldbewirtschaftung auszugehen.

Mit diesen kurzen Ausführungen ist die liberale Position bereits in den Umrissen erkennbar. In einer liberalisierten Waldwirtschaft bestimmen weitgehend die Waldbesitzer selbst über die im Wald produzierten Produkte und Leistungen. Eine liberale Waldpolitik überlässt es den Waldbesitzern, über den Umfang der Holzproduktion zu entscheiden. Die Aufrechterhaltung einer defizitären Holzproduktion, welche nur mit Hilfe von staatlichen Subventionen überleben kann, lehnt sie strikte ab.

Das nächste Kapitel wird jetzt ausführlich auf die verschiedenen Aspekte eines Liberalisierungsprogramms und dessen Standpunkte eingehen.

4. Ein Liberalisierungsprogramm

4.1 Klare und stabile Verfügungsrechte für die Waldbesitzer

Wie bereits im letzten Kapitel erklärt, besitzen Waldeigentümer in der Schweiz seit langer Zeit nicht mehr alle Verfügungsrechte über ihren Wald. Viele wichtige Verfügungsrechte werden im Auftrag der Allgemeinheit durch die kantonalen Waldbehörden ausgeübt. Andere Verfügungsrechte dürfen von der Allgemeinheit direkt ausgeübt werden. Alles in allem wird Waldbesitz in der Schweiz mit einem äusserst komplizierten Bündel von Verfügungsrechten wahr genommen.

Die Kompliziertheit ergibt sich durch eine Reihe von Umständen. Bereits auf Bundesebene sind es mehrere wichtige Gesetze und Verordnungen, welche die Verfügungsrechte des Waldbesitzers umschreiben. Die Rahmengesetze des Bundes werden sodann durch mehrere kantonale Gesetze und Verordnungen umgesetzt. Damit sind aber die Verfügungsrechte noch nicht geklärt. Im Gegenteil: Diese Gesetze delegieren sehr oft die konkrete Definition eines Verfügungsrechtes an die kantonalen Behörden. Diese wiederum umschreiben die Verfügungsrechte mittels verwaltungsanweisender Richtlinien oder überlassen die Konkretisierung den Kreis- und Revierförstern. Traditionell stellt die Holzanzeichnungspflicht ein eindrückliches Beispiel für diesen Sachverhalt dar. Der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung wurde allerdings mit dem neuen Instrument der Abgeltungen erreicht.² Abgeltungen führen nämlich dazu, dass die Verfügungsrechte der Waldbesitzer in der Praxis neuen örtlichen und zeitlichen Änderungen unterworfen sind. Die Unklarheiten ergeben sich aus dem Umstand, dass einerseits die Pflichten der Waldbesitzer unklar sind und andererseits die Höhe der Abgeltungen in verschiedener Hinsicht willkürlich ist. Die Kompliziertheit der Waldverfügungsrechte ergibt sich schliesslich durch die Tatsache, dass die massgeblichen Gesetze und Verordnungen Änderungen unterworfen sind.

Aus liberaler Sicht besteht dringender Handlungsbedarf. Angesichts der immer komplizierter werdenden Situation drängt sich die Klärung der mit Waldeigentum verbundenen Verfügungsrechte geradezu auf. Das Vorgehen muss darin be-

² Abgeltungen sind Leistungen an Waldbesitzer zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, welche sich aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben und aus der Erfüllung von öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Waldbesitzer vom Bund oder vom Kanton übertragen worden sind, ergeben.

stehen, dass der Bund das Waldeigentum mit kurzen und klaren Rechtssätzen möglichst abschliessend definiert. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei den Planungs- und Bewirtschaftungsvorschriften. Diese Vorschriften haben unmittelbare Auswirkungen auf die Waldbesitzer und können deren Wettbewerbsfähigkeit weitreichend beeinflussen. Von Vorteil wäre auch die bundesweite Klärung der Haftpflichtigkeit des Waldbesitzers und der Enteignungsrechte der öffentlichen Hand.

Dieser zentralistische Vorschlag gründet auf den positiven Erfahrungen, welche mit der Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Jahr 1907 gemacht wurden. Damals wurde der Eigentumsbegriff – und darin eingeschlossen die mit dem Eigentum verbundenen Verfügungsrechte – bundesweit einheitlich, klar und ziemlich umfassend geregelt. Die Schaffung eines einfachen und stabilen sachenrechtlichen Rahmens hatte seither unbestrittenermassen grosse Vorteile für die Schweiz.

Es besteht im Weiteren die Gefahr, dass das Rechtebündel der Waldbesitzer durch das Planungs- und Umweltrecht immer mehr verwässert wird. Eine weitere Verwässerung widerspricht jedoch einer Liberalisierung diametral. Deshalb muss darauf geachtet werden, dass im Wald die gleichen Umweltschutzvorschriften wie in der übrigen Landschaft gelten, der Natur- und Heimatschutz seine Anliegen zum allergrössten Teil mit privatrechtlichen Vereinbarungen verfolgt und die Nutzungsplanung nach Raumplanungsgesetz im Wald unterbunden bleibt. Dies bedeutet, dass den postulierten kurzen und klaren Rechtssätzen eine umfassende und stabilisierende Wirkung zukommen muss. Aus ökonomischer Sicht kann dieser letzte Aspekt nicht genug betont werden. Angesichts des langen Produktionszeitraumes ist niemand so sehr wie die Waldbesitzer auf eine maximale Stabilität der Verfügungsrechte angewiesen. Eine Ordnung, welche den Waldbesitzern diese Sicherheit nicht vermittelt, ist investitionsfeindlich.

4.2 Mehr Verfügungsrechte für die Waldbesitzer (Deregulierung)

In einem nächsten Schritt stellt sich die Frage, welche der jetzt im Besitz der Waldbehörden oder der Bevölkerung stehenden Verfügungsrechte den Waldbesitzern übertragen werden sollen. Die nachfolgende Beantwortung dieser schwierigen und hochpolitischen Frage will mit vorläufigen Hinweisen zur Klärung beitragen.

In einem liberalen Waldregime kann es für die Waldbesitzer keine Pflicht geben, ihren Wald zu pflegen und zu nutzen. Tun sie es dennoch, so sollten ihnen mehr wirtschaftliche Freiheiten als heute zugestanden werden. Dazu gehört zuerst einmal die Abschaffung der Holzschlagbewilligungen und Holzanzeichnungspflichten. Diese Bewilligungen sind aus liberaler Sicht eines der Grundübel der schweizerischen Waldpolitik. Sie führen dazu, dass die Waldbesitzer unternehmerisch absolut zentrale Entscheide nicht mehr autonom fällen dürfen, die Konsequenzen dieser Entscheide hingegen alleine zu tragen haben. Dies bedeutet nun, dass die Waldbesitzer für ihr Tun die volle Verantwortung übernehmen müssen. Bei ihren waldbaulichen Tätigkeiten werden sie sich dazu auf forstlich ausgebildete Fachpersonen abstützen. Als zusätzliche Garantie kann für grössere Holzschläge die Delegation der Verantwortung an ausgebildete Förster vorgeschrieben werden. Eine solche Vorschrift rechtfertigt sich beispielsweise aus der Tatsache, dass waldbauliche Entscheidungen häufig lang andauernde Konsequenzen haben.

Als nächstes steht die Frage des Kahlschlages im Raum. Diese Frage ist aus liberaler Sicht im besten Fall zweitrangig: Die Krise unserer Waldwirtschaft ist kaum eine Folge des Kahl-

schlagverbotes. Eine gewisse Auflockerung des Kahlschlagverbotes im Wald ohne besondere Schutzfunktion, z.B. gestützt auf einen breiten demokratischen Konsens, darf dennoch einmal vertieft studiert werden. Es stellen sich weiter verschiedene waldbauliche Fragen. Diese sollen hier nicht einzeln erörtert werden. Grundsätzlich müsste jedenfalls ein liberaler Rahmen mit wenigen klaren Vorschriften auskommen. Eine solche könnte das verbindliche Vorschreiben der minimalen Umtriebszeiten sein. In einer liberalisierten Waldwirtschaft besteht nämlich die Gefahr, dass aus ökonomischen Gründen die heute praktizierten Umtriebszeiten massiv gesenkt würden. Hingegen dürfen die waldbaulichen Vorschriften keinesfalls so weit gehen, dass beispielsweise bestimmte Waldpflegeprogramme vorgeschrieben werden. Ob und wie hochwertige Holzqualitäten produziert werden, ist ein unternehmerischer Entscheid und muss durch den Waldbesitzer getroffen werden.

Es ist vorstellbar, dass in Wäldern mit besonderer Schutzfunktion den Waldbesitzern weniger Verfügungsrechte übertragen werden. In diesen Wäldern wird man z.B. an der Bestockungspflicht festhalten und der natürlichen Waldentwicklung weniger Freiraum als im übrigen Waldareal zugestehen. Eine ungleiche Behandlung der Waldbesitzer muss allerdings sorgfältig überlegt werden, sie führt nämlich rasch zu entsprechenden Entschädigungsforderungen seitens der benachteiligten Waldbesitzer.

In Wäldern mit besonderer Schutzfunktion sollen die Behörden auf jeden Fall die Schutzwaldpflege auf ihre Kosten durchsetzen können. In diesem Fall müsste dann der Waldbesitzer die Übernahme seines Waldes durch die öffentliche Hand nach den Vorschriften des Enteignungsrechts verlangen dürfen.

Im Aufwand reduzieren lässt sich die Kontrolle über die Nachhaltigkeit der Waldbewirtschaftung. Sie kann nämlich mit einfachen Kennziffern überwacht und auf die Holzproduktion beschränkt werden. Für den Altersklassenwald bietet sich dazu beispielsweise die Kontrolle der Verjüngungsfläche an. Waldbesitz unter einer bestimmten Fläche kann im Übrigen ohne Vorbehalt von der Kontrollpflicht ausgenommen werden.

Unberührt von einer Liberalisierung bleiben das Rodungsverbot oder das allgemeine Betretungsrecht. Ein letzter Punkt für ein liberales Programm: Für die Durchführung von Veranstaltungen im Wald muss das Einverständnis der betroffenen Waldbesitzer und nicht dasjenige der kantonalen Waldbehörden vorliegen.

4.3 Öffentliche Beschaffung nach Bedarf

In einer liberalisierten Waldwirtschaft haben Subventionen keinen Platz mehr. Dies bedeutet, dass sowohl alle Finanzhilfen als auch alle Abgeltungen des Bundes und der Kantone abgeschafft werden. Als Konsequenz davon werden sich die Waldbesitzer neu ausrichten und ihre Betriebsziele kritisch in Frage stellen. In diesem Umfeld ist es naheliegend, dass die Waldbesitzer ihre Pflege und Nutzung auf rentable Waldpartien beschränken und in der Folge gewisse für den Menschen nützliche Wirkungen aus unrentablen Waldpartien abnehmen werden. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass in einer liberalisierten Waldwirtschaft gerade alle dieser vielgerühmten Waldwirkungen für Mensch und Umwelt knapp werden. Z.B. in Wäldern mit besonderen Schutzfunktionen ist jedoch eine natürliche Entwicklung des Waldes volkswirtschaftlich nicht erwünscht und es entsteht latenter gesellschaftlicher Handlungsbedarf.

In dieser Situation kann sich die öffentliche Hand die gesellschaftlich erwünschten, jetzt nicht mehr von alleine ent-

stehenden Waldwirkungen bei den Waldbesitzern kaufen. Der Einkauf von Leistungen bei den Waldbesitzern ist im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens abzuwickeln. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass das öffentliche Beschaffungswesen im Wald eine ähnlich gute Präzision bei der Beschreibung der eingekauften Leistungen erreichen muss, wie dies heute im übrigen öffentlichen Beschaffungswesen der Fall ist. Nur damit kann letztlich gewährleistet werden, dass keine versteckten Subventionen mehr an Waldbesitzer ausgerichtet werden.

Im Wald mit besonderer Schutzfunktion wird das gängige Beschaffungsprozedere jedoch an Grenzen stossen. Der Waldbesitzer wird sich in einer Monopolstellung befinden und versucht sein, seine Marktmacht zu missbrauchen. Aus diesem Grund werden hier neue Verfahren eingeübt werden müssen, welche zu einer fairen Preisfestsetzung für beide Seiten führen. Diese neue Herausforderung sollte aber keine übermässigen Schwierigkeiten bieten, weil davon auszugehen ist, dass Waldarbeiten vermehrt durch spezialisierte Unternehmungen angeboten werden und die Marktpreise für Waldarbeiten transparent sein werden.

Wichtiger als die eigentliche Abwicklung der Beschaffung ist jedoch der Entscheid darüber, welche Leistungen bei den Waldbesitzern beschafft werden sollen. Es handelt sich dabei auch um eine finanzwissenschaftliche Fragestellung. Damit ist gesagt, dass für die Beschaffung entsprechende Grundsätze einzuhalten sind. Dazu gehört beispielsweise die Beachtung des Äquivalenzprinzips, welches die Übereinstimmung von Nutzniessern der staatlichen Leistung, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern verlangt (BLANKART, 2001). Mit der Befolgung dieses Prinzips werden neben den Waldbehörden eine Reihe weiterer Behörden als Einkäufer auftreten. Die tatsächlich eingekauften Leistungen ergeben sich ja aus dem jeweiligen gesetzlichen Auftrag und dem zugewiesenen Budget. Aus liberaler Sicht ist es schliesslich wichtig, dass beim Leistungseinkauf auf einen breiten demokratischen Konsens abgestützt wird und damit weder Partikulärinteressen begünstigt noch Minderheiten benachteiligt werden.

4.4 Entschädigung von Waldbesitzern?

Die vielleicht schwierigste Frage, welche es bei der Formulierung eines Liberalisierungsprogramms zu beantworten gibt, betrifft die Entschädigung von Waldbesitzern. Ein Liberalisierungsprogramm mit hoher Grundsatztreue wird jegliche Entschädigungszahlungen strikte ablehnen. Die Verfügungsrechte der Waldbesitzer sind in der Schweiz seit langer Zeit eingeschränkt. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb die öffentliche Hand die Waldbesitzer für Rechte entschädigen soll, welche sie seit Generationen nicht mehr besaßen. Auf der anderen Seite lassen sich mindestens zwei gute Gründe finden, welche für Entschädigungen in beschränktem Ausmass sprechen.

Der erste Grund für Entschädigungen betrifft die Besitzer von Wald mit besonderer Schutzfunktion. Es ist absehbar, dass diesen Waldbesitzern aus reiner Vorsicht nicht im gleichen Ausmass Verfügungsrechte wie den anderen Waldbesitzern übertragen werden. Die ungleiche Behandlung von Waldbesitzern ist aber aus Gründen des Wettbewerbs problematisch und könnte in diesem Sinne Entschädigungen legitimieren. Die Entschädigung müsste sich jedoch dazu nicht auf den Standort, sondern alleine auf die ungleiche Übertragung von Verfügungsrechten beziehen.

Der zweite Grund, welcher für Entschädigungen spricht, ist komplizierter und hängt mit der besonderen Wirtschaftsweise der schweizerischen Waldwirtschaft zusammen. Die Waldbesitzer verzichten nämlich seit geraumer Zeit auf eine einigermaßen marktübliche Verzinsung ihrer Investitionen. Die Ka-

pitalwertmethode wird in der Waldwirtschaft bei Investitionsentscheidungen normalerweise nicht angewendet. Diese erstaunliche und kostspielige Haltung ist Bestandteil der schweizerischen Nachhaltigkeitskonzeption. Sie wurde in der Vergangenheit erfolgreich im öffentlichen und im privaten Wald durchgesetzt. Obschon diese als Waldreinertragslehre bezeichnete Haltung seit vielen Jahren zur Erwirtschaftung von negativen Bodenrenten führt, haben die Waldbesitzer trotzdem immer wieder zur ökologischen Qualität unserer Wälder beigetragen und ihre Haltung nicht aufgegeben (GLÜCK, 1984). In Verbindung mit dem Stück-Masse-Gesetz und der Preisdifferenzierung zwischen Stark- und Schwachholz sind so die langen, für die Schweiz typischen Umtriebszeiten entstanden. Die Kosten dieser Einstellung, getragen durch die Waldbesitzer, werden leider von der öffentlichen Meinung komplett verkannt.

Langfristigkeit und Risiken forstlicher Investitionen einerseits und der generelle Verzicht auf eine marktübliche Verzinsung andererseits bedeuten, dass den Waldbesitzern keine privaten Kapitalmärkte zur Verfügung stehen. In dieser Situation könnte deshalb die wettbewerbsneutrale öffentliche Bereitstellung von sehr günstigem Kapital für langfristige Investitionen in den Wald ins Auge gefasst werden. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass mit einer solchermassen kapitalisierten Waldwirtschaft die öffentliche Beschaffung von Leistungen auf einem tieferen Niveau angesetzt werden kann.

4.5 Unternehmerische Organisation des Waldbesitzes und der Waldbewirtschaftung

In einer liberalen Ordnung werden sich die Waldbesitzer und die Waldbewirtschafter ohne Hilfe des Staates neu organisieren müssen. Aufgabe des Bundes ist die Schaffung des guten Rahmens, das erfolgreiche Wirtschaften innerhalb dieses Rahmens ist hingegen Sache der Waldbesitzer und der Waldbewirtschafter. Die bisher präsentierte Ordnung ist jedoch noch unvollständig und bedarf gerade in organisatorischer Hinsicht Ergänzungen.

Der Besitz von Wald und dessen Bewirtschaftung müssen vermehrt in selbstständigen Organisationen wahrgenommen werden. Diese müssen derart funktionieren, dass sie die Ziele der Eigentümer verfolgen, klare Ergebnisuordnung und -verantwortung verlangen und innerbetrieblich über jene Anreizmechanismen verfügen, welche Grundlage für jeden erfolgreichen Betrieb in der Privatwirtschaft sind. Damit stellen sich zweifellos eine Reihe von Fragen, welche später vertieft werden müssen. Mit den neuen Gesellschaftstypen sind beispielsweise gleichzeitig die schwierigen Fragen rund um die Bilanzierung des Vermögens zu klären und der Umgang mit Boden und Bestand im Konkursfall zu regeln. Ebenfalls sind klare Vorstellungen darüber zu entwickeln, wie die Eigentümer der Gesellschaft die zu verfolgenden Ziele bestimmen und allenfalls deren Finanzierung sichern.

Als erfolgreiche Organisationsform in der Privatwirtschaft hat sich die Aktiengesellschaft erwiesen. Aus diesem Grund ist es naheliegend, eine ähnliche Gesellschaftsform zu schaffen, welche sich insbesondere für den Besitz und die Bewirtschaftung von öffentlichem Wald eignet. Neben der Aktiengesellschaft bieten sich noch weitere Gesellschaftstypen, beispielsweise die Stiftung, an. Sicher bedeutet die obligationen- oder spezialrechtliche Schaffung eines neuen Typs von Aktiengesellschaft, der für den Besitz von Wald zur Verfügung steht, einen innovativen Rahmen. Die neue Aktiengesellschaft oder Stiftung gibt den Gemeinden die Möglichkeit, ihren Waldbesitz zusammenzulegen. Sie schafft ausserdem eine Firmenstruktur, welche eine Betriebsführung nach modernen Grundsätzen zulässt und eine klare Ergebnisverantwortung ermöglicht.

In einer liberalen Ordnung werden sich alle Waldbesitzer noch stärker mit der Entscheidung konfrontiert sehen, welche Produkte und Leistungen sie auf welche Art und Weise produzieren sollen. Es wäre eine Illusion zu glauben, dass mit der beschriebenen Klärung und Übertragung von Verfügungsrechten an die Waldbesitzer die entscheidenden Schritte für die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit bereits eingeleitet wären. Die Waldwirtschaft ist eine kapitalintensive und gleichzeitig arbeitsexensive Branche. Die Waldbesitzer werden deshalb um eine Verbesserung ihrer Eigentumsverhältnisse und um eine weitgehende Rationalisierung ihrer gesamten Holzproduktion nicht herumkommen. Durch die Bereitstellung von geeigneten Gesellschaftstypen erhalten sie jedoch die Möglichkeit, ihren Waldbesitz und ihre Forstbetriebe rasch auf einem professionellen Niveau zu reorganisieren.

4.6 Neues Planungsverständnis

Planung in einer liberalisierten Waldwirtschaft ist neu zu verstehen. Die wichtigste Planung wird diejenige der Waldbesitzer sein. Sie ist eine private Sache und darf die Behörden nichts angehen. Die Funktionsweise entspricht im Grossen und Ganzen der gängigen Unternehmensplanung (SEILER, 2000). Die Langfristigkeit der forstlichen Produktion, die Standortabhängigkeit oder der enge Bezug zur Bevölkerung werden nach wie vor Besonderheiten darstellen, welche es zu pflegen gilt. Alles in allem werden sich die Waldbesitzer jedoch weitgehend an die Gepflogenheiten in der übrigen Wirtschaft anpassen.

Neben der privaten wird es auch eine öffentliche Planung geben. Dazu gehört erstens die Festsetzung des Waldes mit besonderer Schutzfunktion. Sie soll die kleinräumlichen topografischen Strukturen berücksichtigen und mit klaren Kriterien von den Waldbehörden vorgenommen werden.

Zweitens werden sich für eine Reihe von kommunalen und kantonalen Behörden Beschaffungsfragen stellen. Sei es der Einkauf von Schutzwaldpflege oder der Unterhalt von Erholungseinrichtungen: Die jeweiligen Behörden werden die Bedürfnisse der Allgemeinheit mit geeigneten Planungsinstrumenten ermitteln und die Leistungen im Rahmen ihres Budgets einkaufen.

Drittens kommt den Kantonen und Gemeinden eine weitere wichtige Aufgabe zu. Wie bereits mehrmals erwähnt, haben die Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Gemeinde ihre Eigentümerinteressen zu wahren. Sie müssen sich dazu mit dem Potenzial ihres Waldes auseinandersetzen, der verantwortlichen Geschäftsleitung die Unternehmensziele vorgeben und im Bedarfsfall deren Finanzierung sichern.

4.7 Reorganisation der Verwaltung

Mit einer Liberalisierung wird das Rollenverständnis der Waldbehörden umgestaltet. Durch die Rückgabe von Verantwortung an die Waldbesitzer und die Übertragung von Verantwortung an andere Behörden kommt den Waldbehörden hauptsächlich die Aufsicht über das Waldareal und über die Waldbesitzer zu. Sie achten darüber, dass der Wald langfristig in seiner Ausdehnung und ökologischen Qualität erhalten bleibt. Weiter sind sie für die Verfügung der besonderen Schutzfunktion zuständig und werden vielleicht Koordinationsaufgaben beim Einkauf von Leistungen bei den Waldbesitzern wahrnehmen. Zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages werden die Waldbehörden zudem in Krisenfällen selbst Leistungen bei den Waldbesitzern einkaufen oder Leistungen via Drittfirmen für die Waldbesitzer anbieten.

Viele der heutigen Aufgaben der Waldbehörden werden so entfallen und die gleichzeitige Wahrnehmung von Eigen-

tümer-, Bewirtschaftungs-, Beratungs- und Aufsichtsfunktionen wird der Vergangenheit angehören. Dies alles bedeutet letztlich, dass die Waldbehörden stark von ihrer Verantwortung entlastet werden. Ein etwas anderes Bild zeichnet sich dagegen bei einer Reihe von anderen Behörden ab. Diese müssen sich nämlich jetzt ihre spezifischen Bedürfnisse bei den Waldbesitzern selber beschaffen oder vielleicht sogar ihren Waldbesitz selbstständiger verwalten.

Der Einkauf von Schutzwaldpflege wird beispielsweise eher Sache der Infrastrukturbesitzer sein. Für den Bezug von besonderen Leistungen aus wichtigen Erholungswäldern werden sich am ehesten die Gemeinden einsetzen. Und für den Waldnaturschutz werden sich sicher gerade mehrere öffentliche und private Interessenten bemühen und je nach verfügbarem Budget die ihnen am wertvollsten erscheinenden Projekte unterstützen.

5. Umsetzung eines Liberalisierungsprogramms

So weit die Vorstellung eines Liberalisierungsprogramms. Die Liberalisierung der Waldwirtschaft – wie weit sie auch immer geht – hat weitreichende Konsequenzen für die gesamte Waldwirtschaft der Schweiz. Zwar gelang den Verantwortlichen in den letzten Jahren eine gewisse Öffnung. Insgesamt ist jedoch die Diskrepanz zwischen dem präsentierten Liberalisierungsprogramm und dem bestehenden gesetzlichen Rahmen des Bundes und der Kantone beträchtlich.

Zur Öffnung der vergangenen Jahre haben namentlich das Programm «effor2», die Reorganisation verschiedener kantonalen Waldbehörden und die Rationalisierungsbestrebungen in der Jungwaldpflege beigetragen. Die Auslagerung der Holzernte bei professionellen Forstunternehmungen hat ebenfalls zu einem wertvollen Reformschub geführt, welcher aber noch lange nicht abgeschlossen ist und vielerorts zu einem neuen Selbstverständnis führen könnte. Damit ist auch bereits bei einigen Verantwortlichen die grösste Gefahr für ein Liberalisierungsprogramm ins Bewusstsein gerückt. Die schrittweise Umsetzung von Reformen entspricht zwar einer liberalen Grundhaltung, die dabei entstehenden Wettbewerbsverzerrungen können jedoch für die Reformwilligen fatale Auswirkungen annehmen. Ganz besonderes Augenmerk verdienen beispielsweise jene pseudo-unternehmerischen Tätigkeiten der Kantons- und Gemeindewaldbetriebe, welche sich nicht auf den eigenen Wald beschränken und mit einer Unterbietung der Marktpreise von den ungleichen Konkurrenzverhältnissen profitieren. Ähnlich problematisch ist im Übrigen der immer wieder beobachtete Verkauf von privatem Holz durch Staatsangestellte.

Die schrittweise Umsetzung von Reformen birgt eine weitere Gefahr. Die Finanzlage der öffentlichen Forstbetriebe ist dramatisch und für sorgfältig durchdachte und auf einen breiten Konsens abgestützte Reformen besteht im Prinzip keine Zeit. Realistischerweise müsste aber für die Umsetzung eines Liberalisierungsprogramms mit einer Zeitdauer von 15 bis 30 Jahren gerechnet werden. Abgesehen davon, dass ein Liberalisierungsprogramm auf eine Totalrevision des Waldgesetzes angewiesen ist, gilt es zu bedenken, dass verschiedene der präsentierten Reformvorschläge mit wissenschaftlichen Methoden verbessert werden können. Daraus manifestiert sich für ein liberales Programm ein Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit, welcher vorläufig nicht aufgelöst werden kann.

Die Differenzen zwischen Ertrag und Kosten in der Holzproduktion werden in den nächsten Jahren angesichts steigender Löhne ziemlich sicher weiter zunehmen. Entsprechend

steigen bei allen Beteiligten die Anreize, Wege aus der Krise der Waldwirtschaft zu suchen. In dieser Situation bietet vielleicht der föderale Staatsaufbau der Schweiz eine Verbesserungschance: Innovative Kantone können jetzt Wege aus der Krise aufzeigen. Die Bundesbehörden müssen dazu einzig die Konkurrenz der verschiedenen kantonalen Systeme tolerieren und vor einer strikten Rechtsanwendung absehen. Die Bundesbehörden würden mit einem solchen pragmatischen Vollzug des Waldgesetzes selber einen eigenen konkreten Beitrag zur Lösungsfindung leisten.

Die meisten Reformen, welche aus gesamtgesellschaftlicher Sicht positive Effekte zeigen und zu Wohlfahrtsgewinnen für alle führen, sind gleichzeitig für den Kreis der Direktbetroffenen mit mehr oder weniger schwerwiegenden Nachteilen verbunden. HEINIMANN (1998) rechnet noch mit 4000 Walдарbeitern, was jedoch eher einem optimistischen Szenario entspricht. In dieser Situation ist die Entschädigung und soziale Absicherung der betroffenen Menschen einer liberalen Wirtschaftspolitik angemessen. Reformen dürfen durchaus als gesellschaftlicher Tausch zwischen der Gesamtgesellschaft und den Betroffenen abgewickelt werden. Dabei werden Letztere mit einem Teil des gesamtgesellschaftlich erzielten Gewinnes während einer beschränkten Zeit entschädigt, worauf sie dann eher zur Unterstützung der Reformen bereit sind.

Die Auszahlung von Subventionen in solchen Reformphasen ist volkswirtschaftlich nützlich. In der Praxis liegt die Schwierigkeit darin, Subventionen auszurichten, welche keinesfalls zu Strukturhaltung führen. Sollen Subventionen und andere soziale Absicherungen ausbezahlt werden, so müssen diese im Sinne einer Entschädigung für die vielen direkt betroffenen Forstingenieure, Förster und Walдарbeiter verstanden werden und in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Strukturreform stehen. Nicht zu vergessen ist schliesslich, dass die beschriebenen Reformen teilweise zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden führen. Dementsprechend ergeben sich Konsequenzen für den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen einerseits und für den innerkantonalen Finanzausgleich andererseits.

6. Umorientierung als Voraussetzung für ein Liberalisierungsprogramm

6.1 Wettbewerb und Rentabilität

Bis mit der Umsetzung eines Liberalisierungsprogramms begonnen wird, kann die Zeit genutzt und die Öffnung der Branche propagiert werden. In diesem Kapitel geht es deshalb darum, Ansätze für eine solche allgemeine Öffnung aufzuzeigen.

Die Öffnung der Schweizer Waldwirtschaft kann nur erfolgreich sein, wenn dem Wettbewerb viel mehr Vertrauen geschenkt wird. Friedrich Hayek lehrte den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren (HAYEK, 1994). Damit meinte er, dass in einer Welt der Knappheit Wettbewerb unvermeidlich ist und den grundlegenden Prozess von Versuch und Irrtum darstellt, mit welchem die Menschen sich um eine Verbesserung ihrer Lage bemühen und bessere Lösungen für Probleme finden, denen sie gegenüberstehen (VANBERG, 1995). Wettbewerb ist für Entwicklung ein Konzept, das immer noch in seiner Bedeutung unterschätzt wird. Diese Einsicht muss jedoch dazu führen, den Wettbewerb innerhalb der Waldwirtschaft wieder als die «beste Sache der Welt» zu betrachten. Wettbewerb darf fast immer und überall verlangt werden! Und solange fähige Förster nicht zum Kreisförster aufsteigen können, herrscht keine Wettbewerbsmentalität in der schweizerischen Waldpolitik.

Das zweite Anliegen betrifft den Umgang mit der Frage der Rentabilität. Es war wiederum HAYEK (1945), der mit seiner wissenszentrierten Ordnungstheorie aufgezeigt hat, wie die weltweite wirtschaftliche Koordination unzähliger Akteure dank dem Preismechanismus auf dezentrale Art und Weise funktioniert: Marktpreise sind Informationssignale, welche den Akteuren die Knappheit eines Gutes übermitteln. Sie sorgen in der Regel dafür, dass ein Gut seine gesellschaftlich bestmögliche Verwendung findet. Eine Wirtschaftsweise, welche Rentabilität als Ziel wirtschaftlichen Handelns vernachlässigt, ist nicht in der Lage, Preise mit dem richtigen Knappheitssignal zu übermitteln. Diese Wirtschaftsweise führt vielmehr zu Wohlstandsverlusten, weil die unzähligen Akteure nicht mehr optimal koordiniert sind. In diesem Sinne ist das Prinzip der Rentabilität derart grundlegend für unser Wirtschaftssystem, dass seine Herabstufung oder Negierung undenkbar ist.

Der weitverbreitete Verzicht auf eine Bodenrente aus dem Wald kann die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Waldwirtschaft nicht dauerhaft erhalten. Aus diesem Grund müssen die Waldbesitzer lernen, sich wieder viel mehr nach der Rentabilität ihres Waldes auszurichten. In der heutigen Situation ist es zwar schlecht vorstellbar, dass Waldbesitz eines Tages wieder eine wirtschaftlich attraktive Vermögensanlage sein wird. Dennoch kann vielleicht eine bescheidene Strategie der kleinen Schritte zum grossen Mentalitätswandel führen. So muss es darum gehen, in einem ersten Schritt die Holznutzung kostendeckend zu gestalten. In einem weiteren Schritt kann dann die Kostendeckung der gesamten Holzproduktion, später sogar unter Einbezug der Daueranlagen, angestrebt werden. Und die Erzielung eines kleinen Gewinnes stellt erst den Anfang einer erfolgreichen Geschäftstätigkeit dar.

6.2 Wirtschaftswissenschaftliche Lehre, Forschung und Praxis

Die wirtschaftswissenschaftliche Lehre und Forschung wurde in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz vernachlässigt. Dies hatte zur Folge, dass das wirtschaftliche Denken und Handeln in der Branche unterentwickelt ist. Bei wie vielen waldbaulichen Entscheiden werden wohl Tag für Tag versunkene Kosten, nicht jedoch Opportunitätskosten in das Kalkül einbezogen? Dabei müsste ein rationales Verhalten gerade umgekehrt die versunkenen Kosten ausklammern und dafür die Opportunitätskosten einbeziehen. Das Beispiel beweist, dass alles daran gesetzt werden muss, die ökonomische Rückständigkeit der Branche abzubauen. Es geht darum, durch den Beizug von Fachleuten und durch eine bessere Ausbildung der eigenen Leute die betriebs- und volkswirtschaftlichen Kenntnisse zu verbessern.

Weshalb sind die Holzvorräte im gut erschlossenen Privatwald so hoch? Verfolgen die Waldbehörden eigene Interessen bei ihrer Arbeit? Sollen mit einem Sägewerk langfristige Lieferverträge abgeschlossen werden? Gibt es eine positive Theorie der Diskontierung? Was sind die Nachteile der Fremdbeschaffung? Warum wird das forstliche Fachwissen so hoch gehalten? Die Ökonomik kann mithelfen, Antworten auf alle diese Fragen zu liefern. Seien es die menschlichen Verhaltensmodelle und Anomalien, die Kapitaltheorie, die Finanzwissenschaften oder die Neue Institutionelle Ökonomik: Alle zusammen haben ein Problemlösungspotenzial, welches von der Branche unterschätzt wird.

6.3 Orientierung am Ausland und weitere Aspekte

Es gibt verschiedene weitere Aspekte, welche zu einer Öffnung betragen. Einer dieser Aspekte betrifft die Auseinandersetzung mit der ausländischen Waldwirtschaft. Hier sind

in der Vergangenheit Anstrengungen unternommen worden, welche weitergeführt werden müssen. Erwähnenswert ist das Benchmarking unserer Forstbetriebe mit solchen aus dem nahen Ausland oder der Vergleich unserer Nachhaltigkeitskonzeption mit derjenigen von wichtigen holzexportierenden Ländern.

Ein anderer Aspekt ist der Umgang mit gesellschaftlichen Entscheiden. Traditionell wurden in der Waldwirtschaft die meisten wichtigen Entscheide durch die Waldbehörden getroffen oder vorbereitet. In den letzten Jahren hat hier eine Öffnung stattgefunden, indem im Rahmen der überbetrieblichen Planung vermehrt Interessengruppierungen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Aus liberaler Sicht ist dieser Trend problematisch, weil der neue Korporatismus mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden ist. Im Vordergrund steht die unterschiedliche Organisierbarkeit der Teilnehmer an den Verhandlungen: Die Konsumenten und Steuerzahler können ihrer Natur nach nicht adäquat vertreten sein, so dass häufig die Einigung auf ihre Kosten erfolgt. Weitreichende Reformen lassen sich auf diese Weise nicht erreichen, so dass der Korporatismus ein untaugliches Mittel gegen Verkrustungen darstellt, sondern sie im Gegenteil fördert (FREY & KIRCHGÄSSNER, 1994). Kann für den gesellschaftlichen Entscheid nicht auf den Marktmechanismus zurückgegriffen werden, bietet sich neben dem behördlichen aber immer das demokratische Entscheiden an. Es ist deshalb zu hoffen, dass die Ablösung der behördlichen Verfügungen eher mit demokratischen Abstimmungen als mit korporatistischen Verhandlungen geschieht.

Alle diese Öffnungen werden letztlich dazu führen, dass die von Glück vor geraumer Zeit beschriebene Dogmatisierung in der Branche abnimmt (GLÜCK, 1987). Damit wird dann auch ein Liberalisierungsprogramm auf fruchtbaren Boden fallen und zur echten Alternative heranwachsen. Ein Aspekt der Öffnung muss noch ins Bewusstsein gerückt werden. Die Akteure in der schweizerischen Waldwirtschaft sind nicht nur durch formgebundene Institutionen, sondern auch durch formlose Institutionen und Traditionen in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt (SCHMIDT, 1999). Formlose Beschränkungen wie beispielsweise die Waldgesinnung beruhen auf tief verwurzelten Kulturtraditionen und sind äusserst zählebig (NORTH, 1992). Im Gegensatz zu den formgebundenen Institutionen werden sie nicht mit juristisch legitimierten Strafen, sondern mit gesellschaftlichem Druck durchgesetzt. Über diese Eigenheit sollte bei allen Akteuren Klarheit bestehen. Dann kann vielleicht verhindert werden, dass die formlosen Beschränkungen die Öffnung allzu stark bremsen und die Exponenten des Wandels ausgrenzt werden.

7. Ausblick

Auf das Zusammenwirken von Menschen bezogen gibt es zwei verschiedene Ordnungen, welche sich in ihrem Ursprung fundamental unterscheiden (HAYEK, 1986; STREIT, 2000). Die erste ist die geplante Ordnung und sie stellt das bewusste Ergebnis eines menschlichen Entwurfs dar. Diese Ordnung kommt per Anweisung zustande und bereitet in der Form der Organisation kaum Verständnisschwierigkeiten. Die zweite Ordnung ist die ungeplante oder spontane Ordnung. Sie ist weniger leicht zugänglich, weil sie auf einer Handelsordnung beruht und das konkrete Koordinationsergebnis nicht vorweg angegeben werden kann. An die Stelle der Ziele eines Organisators treten die Ziele und Realisierungsversuche von vielen, welche sich aufgrund von allgemeinen Regeln und Institutionen lediglich in ihren Handlungsmöglichkeiten begrenzt sehen. Ein eindrückliches Beispiel für eine solche spontane Ordnung ist die weltweite Marktwirtschaft. Hayek merkt

in diesem Zusammenhang an, dass bei Naturwissenschaftlern und Ingenieuren eine konstruktivistische Neigung besteht, die bewusst geschaffene Ordnung den Ergebnissen des spontanen Wachstums vorzuziehen (HAYEK, 1996). Besitzen jedoch nicht gerade Försterinnen und Förster intuitives Verständnis und tiefe Freude für evolutive Vorgänge?

Eine liberalisierte Waldwirtschaft wird eher der spontanen als der geplanten Ordnung entsprechen. Es gibt keine fixfertigen Pläne und der Weg ist nicht deutlich verzeichnet. Und damit wird klar, dass die im Titel aufgeworfene Frage nach dem Holzweg nicht beantwortet werden kann. Alleine mit der Festsetzung einer Handelsordnung wissen wir nicht, welchen Stellenwert die einheimische Holzproduktion nach Abschreiten des liberalen Weges haben wird. Der liberale Weg wird die Frage im Laufe der Zeit beantworten. Zum voraus können wir sie jedoch – wenn es sich wirklich um einen offenen Weg handelt – nicht beantworten.

Zusammenfassung

Als Beitrag zur Grundsatzdiskussion über die Zukunft der schweizerischen Waldwirtschaft wird die Möglichkeit einer weitgehenden Liberalisierung vorgestellt. Mit der Übertragung von mehr Verantwortung auf die Waldbesitzer, der Abschaffung der Subventionen und der Aufgabe der Waldbewirtschaftung durch öffentliche Angestellte wird ein Liberalisierungsprogramm in den Grundzügen entwickelt. Die Präzisierung des Programms zeigt die Bedeutung klarer und stabiler Verfügungsrechte, erklärt die öffentliche Beschaffung von gesellschaftlich verlangten Waldwirkungen und weist auf das neue Rollenverständnis der Behörden hin. Als Hindernis schrittweiser Reformen erweisen sich Wettbewerbsverzerrungen und Zeitdruck. Rentabilitätsstreben, Wettbewerbsdenken oder wirtschaftswissenschaftliche Lehre, Forschung und Praxis können alle zu einer Öffnung beitragen. Das spontane Wesen der liberalen Ordnung hat zur Folge, dass die Bedeutung der einheimischen Holzproduktion offen bleibt.

Résumé

L'ouverture de la politique forestière: une fausse route?

Parmi les solutions proposées pour un débat de fond sur l'avenir de l'économie forestière suisse: un programme de libéralisation poussée. Les principales composantes en sont le transfert d'une grande part des responsabilités aux propriétaires des forêts, la suppression des subventions et du devoir de gestion des forêts par les employés de l'Etat. Le programme souligne l'importance d'une définition claire et stable du droit de disposer de la chose, explique les prestations publiques visant à réaliser les effets souhaités par la société s'agissant des forêts et précise la nouvelle répartition des rôles selon les autorités. Divers obstacles s'opposent à une réforme progressive: des distorsions de la concurrence et le manque de temps. L'ouverture est favorisée par le vœu de rentabilité, l'esprit de compétition ainsi que la théorie, la recherche et la pratique socio-économiques. La spontanéité qui caractérise l'ordre libéral signifie toutefois que l'importance qui reviendra à la production indigène de bois reste incertaine.

Traduction: MONA EL BARADIE

Summary

The opening-up of forest policy: a wrong turning?

The paper is a contribution towards the fundamental discussion on the future of the Swiss forest economy and presents the possible effects of a far-reaching liberalisation. We develop the basis for a liberal program with the transfer of more responsibility to forest owners, the abolition of subsidies and the withdrawal of civil servants from forest management. The program looks at the importance of clear and stable property rights and explains private provision of public expectations on the forest, taking the new understanding of bureaucracy's role into consideration. Distortion of competition and insufficient time prove to be obstacles to piecemeal reform. The struggle for profit, competitive attitudes or economic theory, research and practice can all contribute to an opening. The spontaneous nature of the liberal order means that the relevance of domestic wood production remains open.

Translation: ANGELA RAST-MARGERISON

Literatur

- BLANKART, C.B. (2001): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 4. überarb. Aufl., München, Vahlen, 620 S.
- BORCHERS, J. (1996): Privatisierung staatlicher Forstbetriebe: Eine ökonomische Analyse zur Deregulierung im Bereich der Forstwirtschaft. Frankfurt a.M., Sauerländer's, 268 S.
- BORCHERS, J. (1998): Transformation von Forstbetrieben in selbständige Unternehmen. Allg. Forst- Jagdztg. 169 (8): 137–144.
- BRABÄNDER, H.D. (1997): Deregulierung – Eine Lösung auch für die deutsche Forstwirtschaft? In: Becker, G. (Hrsg.): Festschrift zur Verleihung des Karl-Abetz-Preises. Inst. f. Forstbenutzung und Forstl. Arbeitswissenschaft, Univ. Freiburg i. Br.: 13–25.
- BUCHANAN, J.M. (1984): Die Grenzen der Freiheit: Zwischen Anarchie und Leviathan. Tübingen, Mohr Siebeck, 272 S.
- COASE, R.H. (1937): The nature of the firm. *Economica* 4: 386–405.
- COASE, R.H. (1960): The problem of social cost. *Journal of Law and Economics* 3: 1–44.
- EUCKEN, W. (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. Aufl., Tübingen, Mohr Siebeck, 398 S.
- FREY, B.S., KIRCHGÄSSNER, G. (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung. 2. neubearb. Aufl., München, Vahlen, 507 S.
- GLÜCK, P. (1984): Chancen der naturnahen Waldwirtschaft. Allg. Forstztg. 95 (12): 347–352.
- GLÜCK, P. (1987): Das Wertsystem der Forstleute. *Cent.bl. gesamte Forstwes.* 104 (1): 44–51.
- HAYEK, F.A. (1945): The use of knowledge in society. *American Economic Review* 35: 519–530.
- HAYEK, F.A. (1986): Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Bd. 1: Regeln und Ordnung. 2. Aufl., Landsberg, Moderne Industrie, 229 S.
- HAYEK, F.A. (1994): Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze. 2. Aufl., Tübingen, Mohr Siebeck, 284 S.
- HAYEK, F.A. (1996): Die Anmassung von Wissen: Neue Freiburger Studien. Tübingen, Mohr Siebeck, 348 S.
- HEINIMANN, H.R. (1998): Bald nur noch 4000 Waldarbeiter? *Wald Holz* 79 (3): 13.
- HOMANN, K., SUCHANEK, A. (2000): Ökonomik: Eine Einführung. Tübingen, Mohr Siebeck, 479 S.
- KAPPEL, R., LANDMANN, O. (1997): Die Schweiz im globalen Wandel: Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 28, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 455 S.
- KIRSCH, G. (1997): Neue Politische Ökonomie. 4. überarb. Aufl., Düsseldorf, Werner, 390 S.
- KOMMISSION FÜR KONJUNKTURFRAGEN (1999): Liberales wirtschaftspolitisches Manifest: Eine Richtschnur für die längere Frist. Beilage zum Magazin Wirtschaftspolitik, 371. Mitteilung, 18 S.
- NOHLEN, D. (Hrsg.) (1995): Wörterbuch Staat und Politik. 3. Aufl., München, Piper, 906 S.

- NORTH, D.C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen, Mohr Siebeck, 180 S.
- PIES, I. (2001): Eucken und von Hayek im Vergleich: Zur Aktualisierung der ordnungspolitischen Konzeption. Tübingen, Mohr Siebeck, 254 S.
- POPPER, K.R. (1987): Das Elend des Historizismus. 6. Aufl., Tübingen, Mohr Siebeck, 132 S.
- POPPER, K.R. (1992): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde: Der Zauber Platons. 7. verbesserte u. erg. Aufl., Tübingen, Mohr Siebeck, 475 S.
- RUETZ, B. (2001): Die Konservativen kommen. *Reflexion* Nr. 45, Zürich, Liberales Institut: 17–23.
- SCHMIDT, S. (1999): Institutionenökonomische Analyse der staatlichen Forstwirtschaft in Deutschland: Die Bedeutung formeller und informeller Institutionen. *Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg i.Br.*, Bd. 12, 145 S.
- SEILER, A. (2000): Planning. *BWL in der Praxis* III, Zürich, Orell Füssli, 476 S.
- STREIT, M. (2000): Theorie der Wirtschaftspolitik. 5. überarb. Aufl., Düsseldorf, Werner, 464 S.
- VANBERG, V. (1995): Ordnungspolitik und die Unvermeidbarkeit des Wettbewerbs. In: Francke, H.H. (Hrsg.): *Ökonomischer Individualismus und freiheitliche Verfassung. Gedenkakademie für Friedrich August von Hayek*. Freiburg, Rombach: 187–211.
- WILLIAMSON, O.E. (1999): Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics, and Organization* 15 (1): 306–342.
- WISSENSCHAFTL. BEIRAT BML (1994): Forstpolitische Rahmenbedingungen und konzeptionelle Überlegungen zur Forstpolitik. Landwirtschaftsverlag, Münster, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe Angewandte Wissenschaft, Heft 438, 62 S.

Dank

Der Verfasser dankt der Arbeitsgruppe Wald- und Holzwirtschaft des Schweizerischen Forstvereins für die verschiedenen Diskussionen im Projekt «Liberalisierung».

Autor

MARTIN HOSTETTLER, dipl. Forst-Ing. ETH, Tensor Umweltberatung AG, CH-3011 Bern, E-Mail: martin.hostettler@tensor.ch.