

Regulierungen in der Waldwirtschaft aus der Sicht eines Ökonomen

Markus Saurer



HAFL-Fachveranstaltung / Waldökonomischer Wissenstransfer

«Deregulierung im Wald – eine Möglichkeit zur Stärkung der Waldwirtschaft?»


Zollikofen, 6. Mai 2019

Inhalt

- Regulierungsökonomik
- Regeln und Prüfpunkte
- Waldregulierung
(Grobanalyse und thesenartige Beurteilung)

Die Waldregulierung ist von enormer Komplexität!

Regulierungsökonomik (1)

A black and white portrait of Henry Hazlitt, a man in a suit and tie, looking slightly to the right. The portrait is set against a dark background.

FEE

“The art of economics consists in looking not merely at the immediate but at the longer effects of any act or policy; it consists in tracing the consequences of that policy not merely for one group but for all groups.”

Henry Hazlitt
Economics in One Lesson
Read today at FEE.org

Regulierungsökonomik (2)

Regulierung =

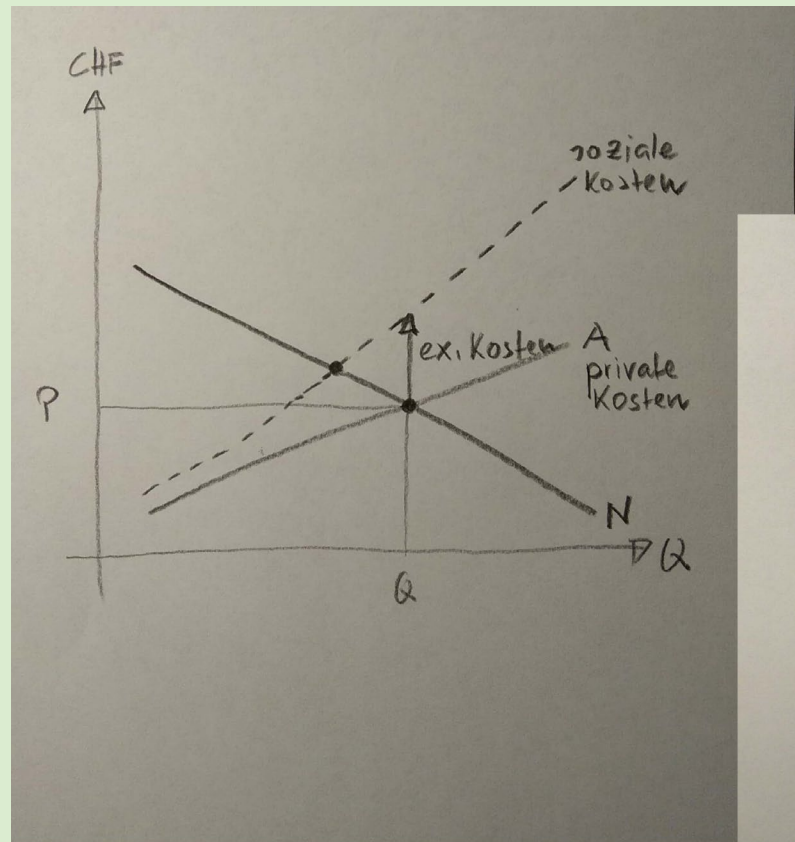
Einflussnahme des Staats
auf die Handlungs- und Vertragsfreiheit
natürlicher oder juristischer Personen.

Motive: Effizienz und Verteilung

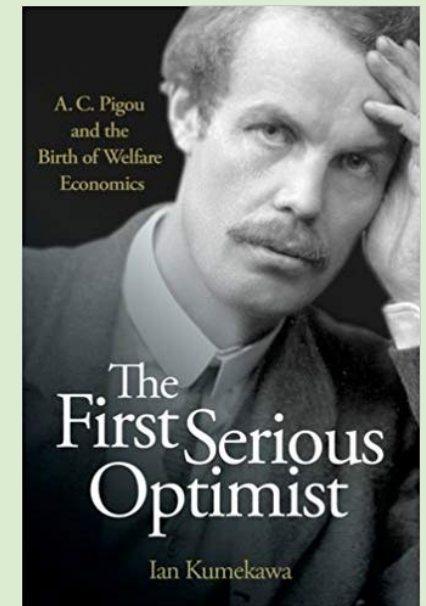
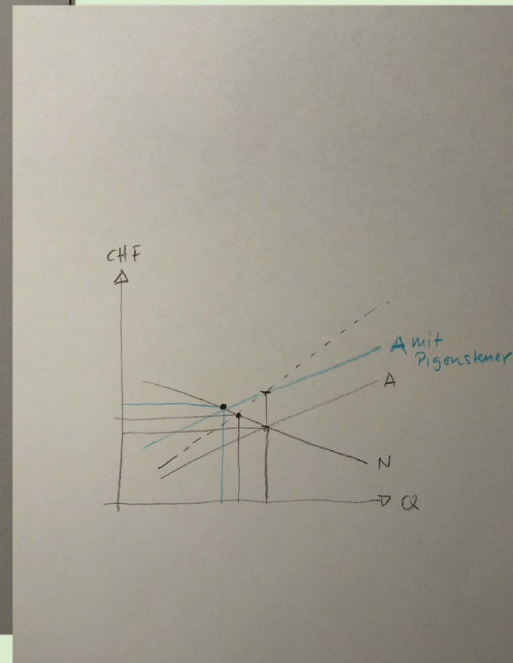
- **Marktversagen**
→ Ineffizienz
- **Politisch unerwünschte Marktergebnisse**
(≠ Marktversagen)
→ Umwelt, Vorsorge, Schutz



Regulierungsökonomik (3)



Pigou-Steuer, 1920 (Wohlfahrtsökonomik)
Arthur Cecil Pigou, 1877-1959



Regulierungsökonomik (4)

Regulierungstheorie

- **normativ, SOLL**
 - Effizienz-, Verteilungs-, Schutz-, Vorsorgeziele (Normen) (das ist «das Normative» an dieser Theorie)
 - wann und wie sollte reguliert werden, um gewisse Ziele möglichst effizient zu erreichen?
 - **Probleme:** Wissensanmassung, Sozialklemptnerökonomie, Kosten/Nutzen, Politik
- **positiv, IST**
 - wie wird in der Praxis effektiv reguliert?
 - politökonomische Theorie oder ökonomische Theorie der Politik, Public Choice
 - politische Prozesse, Regulatory Game, Kampf der Partikularinteressen
 - **Probleme:** Einfluss kleiner homogener Gruppen, Gewinner / Verlierer, Allgemeininteresse hat keine Lobby, eigennützige Regulatoren

Regulierungsökonomik (5)

Regulierungsfehler (Regulierungsversagen, Staatsversagen)

- Fehler 1. und 2. Ordnung
- unerwartete («unliebsame») Konsequenzen
- Regulierungskosten (direkt, indirekt) grösser als Regulierungsnutzen
- Gewinner gewinnen weniger als Verlierer verlieren

imperfekte Märkte und imperfekter Staat

- Wahl zwischen imperfekten Alternativen (eine andere Wahl gibt es nicht!)



Regeln und Prüfpunkte

- **Handlungsbedarf** nachweisen
 - Nirwana \neq adäquate Referenz!
- **Lösungsmöglichkeiten** ausloten
 - keine pangloss'sche Ökonomie!
 - Tinbergen-Regel
 - **Nichts machen ist auch eine Option**
- **Kosten- und Nutzenanalyse**
 - Hazlitt's Lesson
 - Gewinner/Gewinn; Verlierer/Verlust
 - Entscheid unter Unsicherheit
 - Reaktionen der Regulierten! (unintended consequences? Szenarios?)
 - **Kalkül statt Gefühl** (v.a. in Umweltfragen wichtig!)

direkt Interessierte aus der Erarbeitung von Optionen ausschliessen / auch Regulatoren!

Waldregulierung| WaG (Bund)

Kapitel	Abschnitt	Inhalt	Wirkung auf Waldbesitzer
1 Allgemeine Bestimmungen		Zweckartikel	Multifunktionalität konkurrierende Nutzungen
2 Schutz des Waldes	1 3 4	Rodungsverbot Betreten und Befahren (Gebot) Andere Beeinträchtigungen	eingeschränkte Nutzungsrechte eigene Kosten (Mindererträge)
3 Schutz vor Naturereignissen		Aufgabe der Kantone	eingeschränkte Nutzungsrechte aber auf Kosten der Kantone
4 Pflege und Nutzung des Waldes	1 2	Bewirtschaftung Verhütung und Behebung von Waldschäden	Nutzungspflichten und –auflagen aber Hilfe im Fall von Schäden
5 Förderungsmassnahmen	1 1a 2	Beratung, Forschung, Grundlagen Holzförderung Finanzierung	zu viel zum Sterben – zu wenig zum Leben?
6, 7, 8			

Waldregulierung (Kantone, Gemeinden)

- Vollzugsföderalismus: WaG und WaV (Waldverordnung) sind besonders auf Kantonsebene umzusetzen.
- Asymmetrischer Interpretationsspielraum der Kantone: Bundesvorgaben dürfen strenger, aber keinesfalls «lockerer» ausgelegt werden.
- Die kantonalen Unterschiede sind beträchtlich.
- Daraus ergibt sich «Föderalistisches Labor» - weniger erfolgreiche Kantone können von erfolgreicheren lernen.
- Gibt es vergleichende Studien? Was sagen diese aus?

Waldregulierung (grobe Beurteilung)

- Das geltende WaG kommt recht modern daher und scheint regulierungsökonomisch durchaus durchdacht (Tinbergen Regel: mehr Massnahmen als Ziele?).
- Aber die Eigentumsverhältnisse und die Bewirtschaftung (die nicht identische Kreise sein müssten) sind ineffizient zersplittert. Die Waldwirtschaft ist bekanntlich gegenüber Bayern oder Österreich mit vergleichbarer Ausgangslage und vergleichbaren Regulierungszielen nicht konkurrenzfähig.
- Es gibt keine Grosssägewerke.
- Woran kann das liegen?

Waldregulierung (grobe Beurteilung ff.)

- Pfadabhängigkeit: Der Wald ist in der Schweiz schon lange Zeit mit Nutzungseinschränkungen und teilweise kompensierenden Fördermassnahmen «belegt». Zu viel zum Sterben – zu wenig zum Leben gilt schon lange.
- Die einzelnen Regulierungen dürften in Bezug auf die anvisierten Ziele durchaus zielführend sein. Aber das enorme Bündel von Zielen und Massnahmen wirkt ev. lähmend. Konsolidierung (Grössen- und Verbundvorteile) findet nicht statt.
- Kritisch ist die Doppelrolle von «Waldbeamten» und «Waldbewirtschaftern» auf Stufe Förster. Vermischung von hoheitsrechtlichen und kommerziellen Aufgaben.

Waldregulierung (grobe Beurteilung ff.)

- Kritisch ist auch die Rolle der kommunalen (ev. kantonalen) Waldbesitzer, welche die Waldwirtschaft bei Bedarf aus Steuermitteln bezuschussen und damit den Marktmechanismus stören.
- Die öffentlichen Waldbesitzer verfolgen mit der Waldwirtschaft noch weitere Ziele als diejenigen des WaG – z.B. Aufrechterhaltung der Beschäftigung in der Forstwirtschaft.
- Und – last but not least – Protektionismus: Die öffentlichen Holznachfrager bevorzugen Holz aus einheimischen Wäldern und einheimischen Sägewerken.

Waldregulierung (grobe Beurteilung Schluss)

Zu viel zum Sterben – zu wenig zum Leben gilt (vermutlich) auch für die Politik und die Öffentlichkeit:

- Die meisten überwiegenden öffentlichen walddpolitischen Interessen werden offenbar erreicht.
- Der Nutzen der Wälder wird hoch eingeschätzt.
- Die volkswirtschaftlichen Kosten scheinen im Vergleich etwa mit den Kosten der Landwirtschaftspolitik gering.
- Die Kosten sind weitgehend unbekannt, fallen teilweise auf die kleine Gruppe der Privatwaldbesitzer zurück oder werden – im Fall öffentlicher Wälder – intransparent durch allgemeine Steuermittel mitgetragen.
- Das Interesse der Politik ist vor diesem Hintergrund bescheiden.