# Landschaft hat einen Wert, aber keinen Preis

Autor(en): **Frey, René L.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (2009)**

Heft 2

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957338

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

THEMA

# Landschaft hat einen Wert, aber keinen Preis

**RENÉ L. FREY**
war bis 2004 Professor für Nationalökonomie an der Universität Basel. Seit seiner Emeritierung leitet er CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel/Zürich. Von 2004–2007 war er Präsident des Rates für Raumordnung.

**Naturnahe Landschaften sind wertvoll. Sie haben jedoch keinen Preis. Die ländliche Bevölkerung will die Ressource Landschaft wirtschaftlich nutzen. Die Städter dagegen sind wegen des Kontrasts zur gebauten Umwelt und des Freizeitwerts an ihrem Schutz interessiert. Der Konflikt zwischen Nutzung und Schutz wird oft einseitig zugunsten der wirtschaftlichen Nutzung gelöst. Dies äussert sich auch in der Zersiedlung. Aus ökonomischer Sicht besteht das Problem darin, dass naturnahe Räume als Kollektivgüter gratis genutzt werden können. Was gratis ist, wird übernutzt. Der bisher vorherrschende Ansatz, den Schutz durch Gebote und Verbote zu erzwingen, hat sich als unzureichend erwiesen. Ökonomen plädieren daher für marktanaloge Anreize, um den Wert von Landschaften bewusst zu machen und das Verhalten zu steuern.**

Reizvolle Landschaften und naturnahe Gebiete sind wertvoll. Sie haben jedoch keinen Preis. Verständlich, dass die ländlichen Gemeinden und die Bauern als Eigentümer solcher Gebiete sich ‹ausgebeutet› vorkommen, wenn die Städter und die Touristen von ihnen verlangen, sie hätten die Landschaft zu schützen, zu pflegen und Freizeiteinrichtungen zugunsten der Besucher zu erstellen. Die ländliche Bevölkerung will von der Ressource Landschaft leben, sie wirtschaftlich nutzen können. Die Städter demgegenüber sind wegen der Schönheit, des Kontrasts zur gebauten Umwelt und des hohen Freizeitwerts von schönen Landschaften und naturnahen Gebieten an deren Schutz interessiert. Dass attraktive Landschaften kein Preisschild haben, ist ihnen natürlich noch so recht.

Ebenfalls am Schutz – sogar noch weitgehender: am Verzicht auf Nutzung – interessiert sind Naturwissenschaftler. Botaniker, Zoologen oder Ökologen engagieren sich für die Artenvielfalt und Biodiversität. Sie betrachten sich gewissermassen als Advokaten der Schöpfung, sind jedoch beim Durchsetzen ihrer Anliegen am noch kürzeren Hebelarm als die Städter, die als Besucher und Touristen mit ihren Ausgaben für Verpflegung, Übernachtungen, touristische Transportanlagen der ländlichen Bevölkerung wenigstens indirekt Verdienstmöglichkeiten verschaffen.

Der Konflikt zwischen Nutzung und Schutz wird meist einseitig zugunsten der wirtschaftlichen Nutzung gelöst. Dies äussert sich unter anderem in der Zersiedlung. Bekanntlich wird in der Schweiz pro Sekunde etwa ein Quadratmeter überbaut. Weitere 0.4 Quadratmeter gehen durch die Ausdehnung des Waldes verloren. Die Bauzonenstatistik 2007 zeigt, dass in der Schweiz viel zu viel Bauland eingezont worden ist. Davon ist ein erheblicher Teil noch nicht überbaut. Die Reserven liegen vor allem in ländlichen Gebieten. Die Zersiedlung droht daher weiterzugehen, ebenso die schleichende Zerstörung schöner Landschaften. Diese Probleme sind grundsätzlich erkannt.

Davon zeugen:
— der Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE),
— die 2007 eingereichte, breit abgestützte Landschaftsinitiative ‹Raum für Mensch und Natur›,
— zwei Initiativen von Franz Weber (‹Gegen massloses Bauen umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen› und ‹Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen›),
— ein politischer Vorstoss seitens der Einheimischen zur Limitierung des Zweitwohnungsbaus im Oberengadin,
— die Umorientierung der Landwirtschaftspolitik in Richtung Multifunktionalität und ökologische Flächenbeiträge,
— die Schaffung von Naturpärken aufgrund einer Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) und
— der vom Bundesrat Ende 2008 in die Vernehmlassung geschickte Entwurf für ein Raumentwicklungsgesetz (REG), das das bisherige Raumplanungsgesetz (RPG) ablösen soll.

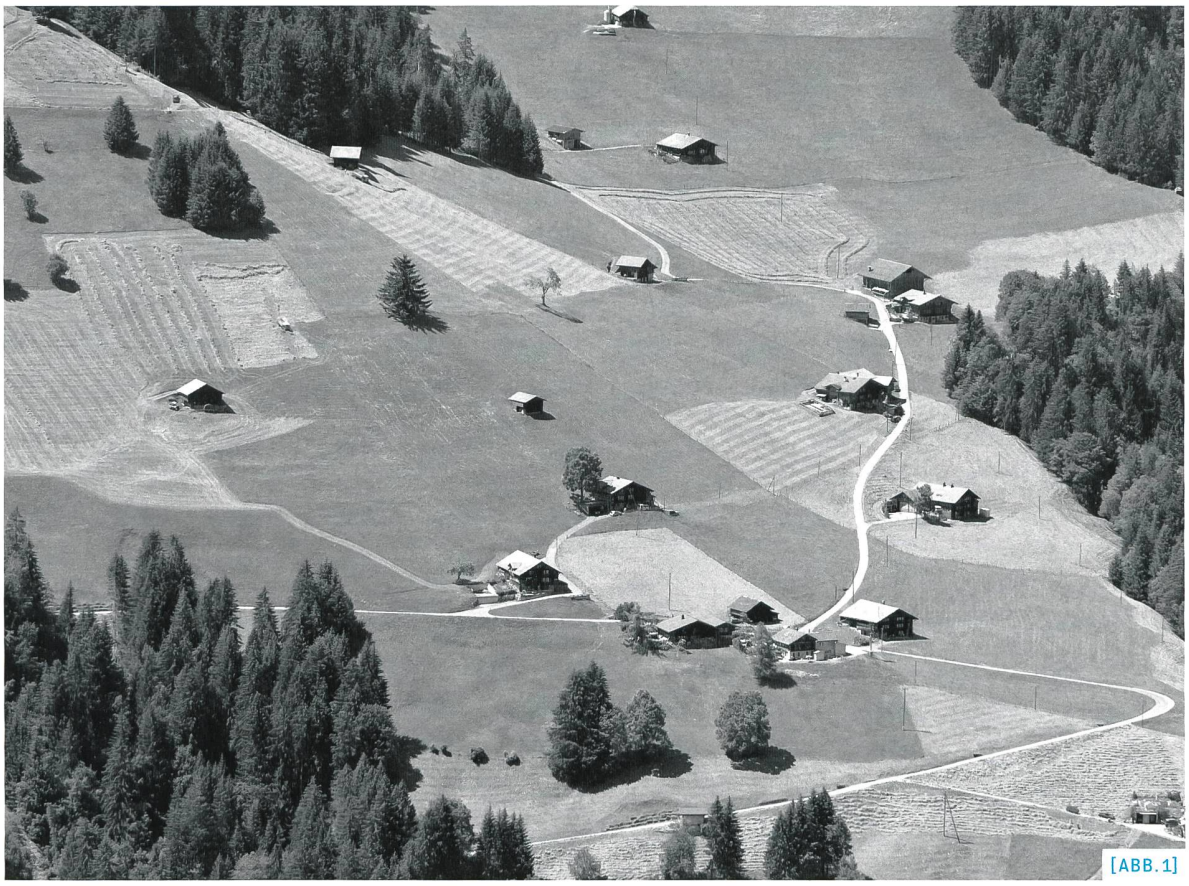
## Naturnahe Räume als Kollektivgüter über Anreizmechanismen schützen

Die Frage ist, ob diese Bemühungen Erfolg haben werden. Skepsis ist angebracht, wenn man an die zahlreichen bereits beschlossenen oder geplanten grossen Resorts im Alpenraum, den (allerdings an der Urne gescheiterten) Versuch zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts, die Lockerung der Lex Koller, den Ausbau des Strassen- und Schienenverkehrs usw. denkt.

Aus ökonomischer Sicht besteht das Problem darin, dass attraktive Landschaften und naturnahe Räume Kollektivgüter darstellen. Man kann sie nicht einzäunen und man kann keinen Eintrittpreis erheben. Was gratis ist, wird übernutzt. Dies gilt generell, nicht nur für Natur und Landschaft. Es braucht folglich preisähnliche oder marktanaloge Lösungen, um die Knappheit und den Wert von Landschaften bewusst zu machen und das Verhalten richtig zu steuern: Instrumente und Massnahmen, die auf der einen Seite die Heger und Pfleger für ihre Leistungen entschädigen und auf der anderen Seite die Nutzer via Portemonnaie an der Übernutzung hindern.

Der bisher vorherrschende Ansatz, den Schutz durch Gebote und Verbote zu erzwingen, hat sich sowohl bei der Raumplanung als auch beim Umwelt- und Naturschutz leider als unzureichend erwiesen. Die Fantasie des Menschen ist so gross, dass immer Auswege in Form von Ausnahmen, Härteklauseln, largen Übergangsbestimmungen usw. gefunden werden. Ökonomen plädieren daher für Anreize – statt oder in Ergänzung zu den bestehenden Vorkehrungen. Worin können solche Anreize bestehen?

— Die Landschaftsinitiative sieht in der Übergangsbestimmung (BV Art. 197, Ziff. 8) vor, dass «die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert werden» darf. Dies hätte zur Folge, dass Ein- und Umzonungen an Orten, wo Mehrnutzungen



[ABB. 1]

[ABB. 1] Widersprüchliche Interessen: Während die ländliche Bevölkerung von der Ressource Landschaft leben möchte, ...

[ABB. 2] ... wünscht die städtische Bevölkerung Infrastrukturanlagen, welche ihr der Erholung dienen. Die Infrastruktur soll aber dennoch eine möglichst geringe Beeinträchtigung der Landschaft erzeugen, denn nur unversehrte Landschaften sind wertvoll. Ökonomische Anreizsysteme könnten einen Ausgleich der gegensätzlichen Interessen schaffen.
(Fotos: Henri Leuzinger)

[ABB. 2]

wirtschaftlich nötig und raumplanerisch vertretbar sind, möglich wären, aber nur wenn anderswo Rückzonungen vorgenommen werden. Damit dies tatsächlich geschieht, müssen die ‹Mehrnutzer› die Verzichtleistenden entschädigen. Als Ausgleichsinstrument eignen sich Flächennutzungszertifikate, wie sie in den Vereinigten Staaten unter der Bezeichnung ‹Transferable Development Rights (TDR)› zur Bekämpfung des ‹urban sprawl› eingesetzt werden. Unter den heutigen Bedingungen stossen in der Schweiz Rückzonungen bei den Bodeneigentümern wie auch bei den Gemeinden und ihren Steuerzahlern auf Widerstand; sie würden erhebliche wirtschaftliche Verluste erleiden. Es braucht Kompensationsinstrumente. Leider ist der Entwurf für das neue Raumentwicklungsgesetz diesbezüglich zu wenig griffig.

— Die Erschliessungskosten bei Neubauten (für Elektrizität, Wasser, Abwasser, Strassen usw.) werden in den meisten Gemeinden nicht konsequent nach dem Verursacherprinzip angelastet. Bauherren von Parzellen, die nahe bei den bestehenden Ortskernen liegen, ‹subventionieren› solche auf der grünen Wiese. Eine Untersuchung im Auftrag des ARE hat gezeigt, dass diese Kosten zwischen 1000 Franken pro Einwohner und Jahr bei Hochhäusern und etwas über 2000 Franken bei freistehenden Einfamilienhäusern betragen. Noch höher sind sie bei Streusiedlungen. Dies fördert das metastasenartige Hineinwuchern der Siedlungen in den ländlichen Raum. Die Empfehlung der Ökonomen lautet: konsequente Anwendung des Verursacherprinzips.

— Falsche Anreize gehen auch von den externen Kosten des Verkehrs aus. Die nicht nach dem Verursacherprinzip den Verkehrsteilnehmern angelasteten Kosten – jährlich grössenordnungsmässig acht bis zehn Milliarden Franken – fördern das räumliche Wachstum in die Breite. Schlagwortartig formuliert: ‹Verkehr zu billig – Mobilität zu hoch›. Die Lösung muss hier in der Internalisierung der externen Kosten bestehen, und zwar im motorisierten Individual- und im öffentlichen Verkehr. Lösungskonzepte liegen vor, zum Beispiel das ‹mobility pricing›. Weil die Zersiedlung und die Landschaftsbeeinträchtigung schleichend vor sich gehen, fehlt es allerdings (noch) an der politischen Akzeptanz.

— Eine weitere Stossrichtung besteht in der Umorientierung der Landwirtschaftspolitik. Noch immer wirken Autarkievorstellungen aus dem Zweiten Weltkrieg nach. Die inländische Herstellung von Nahrungsmitteln wird durch Importbeschränkungen, Produktionssubventionen und allgemeine Flächenbeiträge mit mehreren Milliarden pro Jahr unterstützt. Woran die Nichtbauern jedoch

[ABB. 3]

[ABB. 4]

**[ABB. 3+4]** Langfristig erfolgreicher Natur- und Landschaftsschutz muss allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen genügen.
(Fotos: Henri Leuzinger)

eigentlich interessiert sind, ist die Landschaftspflege. Dafür sind sie auch bereit, viel zu bezahlen. Heute ist Landschaftspflege das Nebenprodukt der Nahrungsmittelproduktion. In Zukunft sollte die Landschaftspflege zum Hauptprodukt gemacht und durch die Steuerzahler (d.h. die Allgemeinheit) direkt finanziert werden. Die Herstellung von Nahrungsmitteln könnte dann, wie dies für die allermeisten anderen Güter gilt, unter Marktbedingungen erfolgen. Damit würde die Landwirtschaftspolitik zur Landschaftspolitik.

— Dynamik zeigt sich heute bei den Naturpärken. Neu unterscheidet das NHG drei Kategorien: Nationalpärke, regionale Naturpärke und Naturerlebnispärke. Sie unterscheiden sich nach ihrer Grösse, nach dem Verhältnis von Naturlandschaft und Kulturlandschaft sowie nach ihrer Nähe zu den Ballungsgebieten. Sie werden ergänzt durch die Biosphärenreservate und die mit dem Label ‹Weltnaturerbe› ausgezeichneten Gebiete gemäss UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972. Pärke bestehen in der Regel aus einer Kernzone mit strengem Schutz der Naturlandschaft und beschränkten Zugangsmöglichkeiten für Besucher sowie einer Umgebungszone, in der die Kulturlandschaft naturnah bewirtschaftet werden darf, wo jedoch nachteilige Einwirkungen vermieden werden müssen.

### Alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen für den Landschaftsschutz

Die hier skizzierten Elemente einer neuen Landschaftspolitik orientieren sich an der Nachhaltigen Entwicklung. Man versteht darunter drei langfristige Anliegen: Ökologische Nachhaltigkeit bedeutet Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Ökonomische Nachhaltigkeit ist auf internationale Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und hohes Beschäftigungsniveau als Voraussetzungen für Wohlstand ausgerichtet. Soziale Nachhaltigkeit schliesslich will Ausgleich und Solidarität im Hinblick auf gesellschaftliche Stabilität und Zusammenhalt. Wird das Augenmerk einseitig bloss auf eine dieser drei Nachhaltigkeitsdimensionen gelegt, ist das Scheitern langfristig vorprogrammiert. Dies gilt auch für den Landschafts- und Naturschutz.

Informationen zum Autor:
Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey, Rene.Frey@unibas.ch
CREMA, Gellertstrasse 18, 4052 Basel, www.crema-research.ch

**LITERATURHINWEIS**

In seinem Buch ‹Starke Zentren – Starke Alpen› plädiert René Frey für eine Raumordnungspolitik im langfristigen Interesse sowohl der städtischen als auch der ländlichen Räume.

René L. Frey; Verlag: Neue Zürcher Zeitung (2008); Starke Zentren – Starke Alpen: Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können: René L. Frey analysiert die Kräfte, welche die schweizerischen Städte, Agglomerationen und Metropolregionen, die ländlichen Räume und die Alpen beeinflussen. Er leitet daraus pointierte Empfehlungen zuhanden der Politik ab. Die Metropolregionen und die touristischen Topdestinationen der Schweiz sind im globalen Standortwettbewerb gut positioniert. Diese Trümpfe gilt es zu bewahren. Gefahren lauern in der Zersiedlung des Landes, der Übernutzung des Alpenraums und den Wohlstandsunterschieden von Stadt und Land. Das Interesse an der zukünftigen Entwicklung von Regionalpolitik und Raumplanung, Natur- und Landschaftsschutz, Infrastruktur und Verkehr, Tourismus und Umwelt, Föderalismus und Steuern zeigt sich in mehreren Volksinitiativen, die zur Raumordnung eingereicht worden sind. Sie werden zu einer intensiven politischen Auseinandersetzung führen. Dieses Buch liefert dazu eine allgemein verständliche Grundlage.

**RÉSUMÉ**

## *Le paysage a une valeur, mais pas de prix*

*Les beaux paysages sont précieux – mais ils n'ont pas de prix. Alors que la population rurale souhaite exploiter la ressource qu'est le paysage à des fins économiques, les citadins veulent la préserver pour le contraste qu'elle présente par rapport à l'environnement bâti et les possibilités de loisirs qu'elle offre.*

*Bien souvent, ce conflit entre exploitation et préservation se résout en faveur de la première, ce qui se traduit, notamment, par un mitage du territoire. Du point de vue économique, le problème réside dans le fait que les espaces proches de l'état naturel peuvent, en tant que biens collectifs, être utilisés gratuitement. Or, ce qui est gratuit est surutilisé. L'approche qui a toujours prédominé jusqu'ici, et qui consiste à imposer la protection du paysage par le biais d'obligations et d'interdictions, se révèle insuffisante. Aussi les économistes plaident-ils en faveur d'incitations propres à sensibiliser les usagers à la valeur du paysage et à orienter leur comportement:*

*— L'initiative pour le paysage exige que la surface totale des zones à bâtir n'augmente plus pendant vingt ans. Les certificats d'utilisation du sol représentent un instrument de compensation adapté. Malheureusement, le projet de nouvelle loi sur le développement territorial est trop timide en la matière.*

*— Les coûts d'équipement des nouvelles constructions devraient être systématiquement mis à la charge des bénéficiaires, conformément au principe de causalité.*

*— Pour éviter d'encourager des comportements indésirables, il convient d'internaliser les coûts externes des transports, et ce, pour tous les moyens de locomotion (mobility pricing).*

*— Aujourd'hui, l'entretien du paysage est un produit dérivé de la production alimentaire. Il devrait devenir un produit principal. Les non-agriculteurs souhaitent avant tout la préservation du paysage et sont prêts à payer pour cela. Ainsi la politique agricole se muerait-elle en politique du paysage.*

*— On observe, ces derniers temps, un certain dynamisme dans le domaine des parcs naturels. Ceux-ci se composent d'une zone centrale, soumise à des exigences de protection sévères, et d'une zone périphérique, dans laquelle le paysage rural peut faire l'objet d'une exploitation proche de la nature.*

*Ces éléments d'une nouvelle politique du paysage s'inscrivent dans la perspective du développement durable (durabilité écologique, économique et sociale). Si l'on ne tient cependant compte que de l'une des dimensions de la durabilité, l'échec est programmé. C'est aussi vrai pour la protection du paysage et de la nature.*