Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss foresty journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 121 (1970)

Heft: 12

Artikel: Zur Frage der Entschädigung der Waldeigentümer

Autor: Tromp. H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-766942

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Zur Frage der Entschädigung der Waldeigentümer

Von *H. Tromp* und *G. Bloetzer*, Zürich Oxf. 933

Im «Forstpolitischen Programm» des Schweizerischen Forstvereins muss auch das Problem der Entschädigung des Waldeigentümers für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen und der Vergütung derjenigen Kosten, die den Forstbetrieben aus der Verrichtung öffentlicher Aufgaben entstehen, gelöst werden. Verschiedene Gruppenrapporte betonen eine Entschädigungspflicht des Staates, ohne genauer zu sagen, was im einzelnen zu entschädigen bzw. zu vergüten ist und wer der Staat, also der Geldgeber, sein soll. Es wird allerdings erwähnt, dass die Lösung dieses Problems sehr komplex sei, da ja 75 Prozent der Wälder bereits in öffentlicher Hand sind. Eine Arbeitsgruppe hat mit erfreulicher Initiative bereits ein neues Forstgesetz entworfen; es wird vorgesehen, dass der Bund den Kantonen im Berggebiet einen jährlichen Beitrag pro Hektare Waldfläche als Abgeltung zu entrichten habe. Für Waldungen ausserhalb des Berggebietes soll der halbe Hektarenbetrag ausgerichtet werden.

Man spricht heute im In- und Ausland von einer materiellen Enteignung des Waldeigentümers durch die Gesetze und versucht, eine Entschädigung zu rechtfertigen; man liest von einer rechtsungleichen Behandlung des Waldbesitzers innerhalb der Bodenbesitzer, die durch Geldleistungen abzugelten sei. Auch die Naturschutzkonferenz des Europarates erwähnt in ihrer «Deklaration» vom 12. Februar 1970, dass der Waldeigentümer für die Arbeiten, die im öffentlichen Interesse verrichtet werden, eine Vergütung erhalten soll (Punkt 19 der «politischen Richtlinien auf nationaler Ebene»).

Im «Forstpolitischen Programm» müssen wir diesbezüglich etwas konkreter werden, nicht nur mit Rücksicht auf die damit zusammenhängenden allgemeinen Eigentums- und Wirtschaftsfragen, sondern auch in der Konkretisierung der Worte «Staat» und «Öffentlichkeit», das heisst in der Bezeichnung der Träger dieser öffentlichen Aufgaben. Entschädigungs- und Vergütungsforderungen der Waldeigentümer für ihre infrastrukturellen Leistungen werden in der Regel mit der Eigentumsgarantie und dem Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung begründet. Aber auch beim Ruf nach wirtschaftlicher Förderung und protektionistischen Massnahmen beruft sich die Forstwirtschaft auf diese Leistungen und verlangt eine spezielle Behandlung. Es ist nicht leicht, all diese Forderungen unter einen Hut zu bringen.

Wir glauben, dass als erstes die verschiedenen auf den Wald gerichteten Interessen untersucht und einander gegenübergestellt werden müssen, um

die Prioritätsordnung, die Aufgabenverteilung und den gerechten Lastenausgleich zu suchen. Unsere bisher erarbeitete Meinung können wir in den folgenden acht Punkten zusammenfassen:

1. Das heutige und vermehrt noch das zukünftige öffentliche Interesse am Wald beruht in erster Linie auf dessen infrastruktureller Bedeutung. Die Leistungen des Waldes für die Infrastruktur des ganzen Landes und für die einzelnen Regionen sind keine unentgeltlichen Gaben der Natur, sondern das Ergebnis einer langfristigen gezielten Bewirtschaftung. Wir haben es also mit einer sogenannten *«produzierten Infrastruktur»* zu tun, deren Erhaltung auch in Zukunft eine entsprechende Bewirtschaftung der Wälder voraussetzt. Die wichtigsten, meist infrastrukturellen und nicht aus Rohholz bestehenden Leistungen des Waldes können ihrer Wirkung entsprechend wie folgt gegliedert werden:

— Schutzfunktion gegen *Naturgefahren* (Lawinen, Hochwasser, Steinschlag, Bodenerosion usw.).
— Schutzfunktion gegen *Zivilisationsgefahren* (Lärm, Gase, Russ, Wasserverschmutzung).
— *Erholungsfunktion.*
— *Gliederungsfunktion* in der Landschaft.
— *Naturschutzfunktion* (artenreiche Flora und Fauna, Nährgebiet und Lebensraum der Freilandtiere).
— *Militärische Funktion* (sowohl in operativ-taktischer Hinsicht wie in einer Kriegswirtschaft).
— *Förderungsfunktion* (für Land- und Gebirgswirtschaft).

2. Die Interessen der Waldeigentümer sind unterschiedlich. Je nach Eigentümer und Lage des Waldes kollidieren sie mit den öffentlichen Interessen stärker oder schwächer.

Der Privatwaldeigentümer von kleinen Parzellen hat meist sehr *wenig Interesse an der Bewirtschaftung* seiner Bestockungen; damit besteht die Gefahr, dass die «produzierte Infrastruktur-Leistung» den Anforderungen nicht genügt. Der grössere private Waldbesitz wird eher nach *individuellen* Gesichtspunkten bewirtschaftet, wobei die infrastrukturellen Funktionen den Waldeigentümer in der Regel nicht interessieren. Baumartenwahl, Pflegeintensität, Bestandesstruktur, Nutzungshöhe, Umtriebszeit, Verjüngungsart usw. richten sich nach Vermögenslage und individuellen rationalen sowie irrationalen Gesichtspunkten.

Die Interessen des öffentlichen Waldbesitzers sind vielfältiger und langfristiger. Der Wald soll in den meisten Fällen als Fiskalgut der öffentlichen Verwaltung einen nachhaltigen Erlös abwerfen. Je nach Lage des Waldes und Grösse der betreffenden Körperschaft hat der öffentliche Waldeigentümer auch ein mehr oder weniger grosses *eigenes Interesse an den infrastrukturellen Leistungen.* Dies gilt vor allem für die Schutzfunktion vor Natur- und Zivilisationsgefahren und die Erholungsfunktion. Die Gesamt-

heit der Mitglieder wird gegebenenfalls aus überbetrieblicher Sicht entscheiden, welchen Leistungen die Priorität zukommen soll.

Je nach Art des gesteckten Betriebszieles besteht die Möglichkeit, dass alle Teilziele nebeneinander mit demselben Mitteleinsatz erreicht werden können oder dass deren Optimierung Ertragseinbussen oder zusätzliche Aufwendungen zur Folge hat. Ob und wie lange die betreffende Körperschaft gewillt und in der Lage ist, diese zusätzlichen Leistungen aus eigenem Antrieb zu erbringen, hängt von den *politischen* und *finanziellen Verhältnissen* im Einzelfall ab.

3. Aus der Gegenüberstellung ergibt sich, dass die Interessen der Öffentlichkeit und diejenigen der Waldbesitzer zwar in manchen Punkten identisch sind, in manchen aber auch *kollidieren* können. Für die Lösung dieser Konflikte muss auch in Zukunft gelten, dass den infrastrukturellen Leistungen des Waldes die *Priorität* zukommt, wenn das öffentliche Interesse gegenüber demjenigen des Privaten oder gegenüber der Autonomie eines untergeordneten öffentlichen Verbandes überwiegt. Bei der *Interessenabwägung* und der Aufgabenverteilung sollten folgende Grundsätze beachtet werden:

— Priorität der öffentlichen Sicherheit vor Privatinteressen.
— Öffentliche Wohlfahrtsförderung unter Wahrung der individuellen Vermögensrechte.
— Gerechte Verteilung der sich aus Schutz- und Wohlfahrtseinrichtungen ergebenden Kosten.

Die Wahrung der öffentlichen Interessen verlangt die Erhaltung der Wälder in zweckmässiger räumlicher Verteilung und deren Bewirtschaftung mit Rücksicht auf die infrastrukturelle Bedeutung der einzelnen Waldungen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die *Verfügungsmacht des Waldeigentümers gesetzlich zu beschränken,* für die betriebsfremden und gemeinwirtschaftlichen Aufwendungen einen *Kostenverteiler* auszuarbeiten und die *Bewirtschaftung* für den Fall, dass sie der Waldeigentümer aus irgendwelchen Gründen aufgibt, im notwendigen Ausmass *sicherzustellen.* Je nach Interessenlage und Sachbereich ergeben sich dabei Aufgaben des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Waldeigentümer.

4. Den Motiven und der rechtlichen Bedeutung entsprechend können die Aufgaben der Öffentlichkeit eingeteilt werden in *polizeiliche, sozialpolitische* und *wirtschaftspolitische* Massnahmen.

Die rein wirtschaftlichen Massnahmen möchten wir hier nicht weiter verfolgen; es ist aber selbstverständlich, dass die Aufgaben der Öffentlichkeit zur Förderung der Forstwirtschaft und zur Behebung von wirtschaftlichen Notlagen, wie Hilfsmassnahmen bei Strukturkrisen und Naturkatastrophen, im Gesamtprogramm behandelt werden.

Die polizeilichen und sozialpolitischen Massnahmen verpflichten den Waldeigentümer in der Regel zu einem *Tun, Lassen* oder *Dulden* und beschränken damit seine Verfügungsgewalt. Die sich daraus ergebenden Ent-

schädigungs- und Vergütungsfragen müssen anhand der allgemeinen Eigentumsordnung untersucht werden.

5. Das *Eigentumsrecht* im allgemeinen und im besondern dasjenige an Grund und Boden ist *kein unbedingtes und unbeschränktes Recht.* Die Eigentumsgarantie in unserer Bundesverfassung gewährleistet nur die in der geltenden Rechtsordnung zugestandenen Vermögensrechte. Man kann sich nicht auf die Eigentumsgarantie berufen, wo keine Rechte vorliegen. *Das Eigentumsrecht an den Wäldern war seit jeher etwas Spezielles.* Unser geltendes Recht kennt eine ganze Reihe von Eigentumsbeschränkungen. So ist das Betreten des Waldes nach ZGB 699 im ortsüblichen Umfang jedermann gestattet. Das Bundesgericht hat erst kürzlich entschieden, dass diesem Artikel nicht nur nachbarrechtliche, sondern auch öffentlich-rechtliche Bedeutung zukommt, das heisst, dass das ortsübliche Zutrittsrecht der Allgemeinheit zusteht und dass die Verwaltung befugt ist, darüber von Amtes wegen zu wachen. Das eidgenössische Forstpolizeigesetz und die kantonalen Forstgesetze enthalten weitere Normen, die das Waldeigentum beschränken. Im geltenden Recht gibt es, jedenfalls für den Privatwaldbesitzer, aber auch *keine* Verpflichtungen zu speziellen Aufwendungen zugunsten der Öffentlichkeit. Von Entschädigungen und Vergütungen kann also aufgrund der geltenden Vorschriften erst gesprochen werden, wenn die bestehenden Beschränkungen wegen veränderter Umstände sich nachträglich *enteignungsähnlich* auswirken oder wenn dem Waldeigentümer aus den Rechten der Öffentlichkeit *zusätzliche Kosten* bei der Bewirtschaftung entstehen.

6. Die Eigentumsgarantie schützt die Ausübung der Vermögensrechte nur *unter Vorbehalt der polizeilichen Schranken* und gewährt auch keinen Schutz vor neuen polizeilichen Beschränkungen. Es handelt sich dabei um Vorschriften, die zur Abwendung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und die Rechtsgüter des einzelnen erlassen werden. Diese polizeilichen Beschränkungen sind nach Lehre und Rechtsprechung mit der Eigentumsgarantie vereinbar, begründen also *keine Entschädigungspflicht* der Öffentlichkeit an die Grundeigentümer. Niemand kann dafür ein Entgelt verlangen, dass ihm verboten wird, durch den Gebrauch seines Eigentums andere zu schädigen. Das gilt vor allem für die generellen gesetzlichen Beschränkungen, aber auch für einzelne Verfügungen, soweit diese auf gesetzlicher Grundlage basieren, polizeilich begründbar und in ihrer Wirkung nicht übertrieben streng, das heisst verhältnismässig sind. *Nicht gelten kann das aber für eventuelle Leistungsverpflichtungen.* Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit ist eine öffentliche Aufgabe und deren direkte Kosten sind von der Allgemeinheit zu tragen. Ebenso ist eine materielle Enteignung des Waldeigentümers zur *Behebung von Zivilisationsgefahren* — wie schmutzige Luft und schmutziges Wasser — entschädigungspflichtig, weil die Gefahren nicht durch unsachgemässen Gebrauch des Waldes, sondern durch Drittpersonen verursacht wurden.

Für die Ausarbeitung des Forstpolitischen Programms ergibt sich daraus, dass genau festgehalten werden muss, was für *polizeiliche Vorschriften* für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Wälder je nach Natur- und Umweltsverhältnissen erlassen werden müssen und welchen Gefahren damit begegnet werden soll.

7. Die Verfassung ermächtigt den Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Sachkompetenzen auf dem Wege der Gesetzgebung auch aus *andern Gründen Eigentumsbeschränkungen* vorzusehen, wenn das öffentliche Interesse es verlangt. In diesen Fällen muss aber die Möglichkeit gegeben sein, *volle Entschädigung zu verlangen,* wenn die Eingriffe in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommen. Die zunehmende Bedeutung der Wälder für die Erholung der Bevölkerung in Ballungs- und Fremdenverkehrsgebieten sowie ihre Bedeutung für Natur- und Landschaftsschutz werden es mit sich bringen, dass in der zukünftigen forstlichen Gesetzgebung auch aus nichtpolizeilichen Gründen Eigentumsbeschränkungen erlassen werden. Die Unterscheidung zwischen Polizei und allgemeiner Wohlfahrt ist oft schwierig, denn es gibt keine scharfe Grenze. Jedenfalls gelten aber jene Vorschriften als polizeilich, die ausschliesslich oder überwiegend der Gefahrenabwehr dienen. Für Beschränkungen des Waldeigentums zur Sicherung der nichtpolizeilichen öffentlichen Interessen, im speziellen der *Erholungsfunktion,* der *Gliederungsfunktion* und der *Naturschutzfunktion* gilt aber das allgemeine Entschädigungsrecht.

Wann eine solche Vorschrift einer Enteignung gleichkommt und damit als materielle Enteignung entschädigungspflichtig wird, muss von Fall zu Fall beurteilt werden. Es wird dabei auf die Schwere des Eingriffes und die Zahl der Betroffenen abgestellt. Je schwerer der Eingriff und je weniger Eigentümer davon betroffen werden, desto eher liegt eine materielle Enteignung bzw. eine entschädigungspflichtige rechtsungleiche Behandlung vor. Nach der geltenden Praxis wird unabhängig von der Zahl der Betroffenen eine Entschädigung zugesprochen, wenn der bisher zu Recht erfolgte oder der voraussehbare künftige Gebrauch der Sache *ganz verboten* oder in *besonders schwerer Weise eingeschränkt* wird. Bei weniger schweren Eingriffen wird eine materielle Enteignung nur angenommen, wenn ein einzelner oder wenige Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit als unzumutbar erscheint. Diese Praxis hat sich vor allem bei Eingriffen im Rahmen von Planungsmassnahmen und Schutzverordnungen mit verhältnismässig wenig betroffenen Eigentümern entwickelt. Ein Anwendungsfall aus unserem Bereich würde vorliegen, wenn ein begrenztes Waldgebiet im Rahmen einer Ortsplanung als Erholungsgebiet ausgeschieden und den betroffenen Eigentümern besondere Beschränkungen auferlegt würden. Dass dabei der bisher zu Recht bestehende oder voraussehbare Gebrauch ganz verboten oder in besonders schwerer Weise eingeschränkt wird, ist unwahrscheinlich. Es bleibt die Möglichkeit, dass ein einzelner

oder nur wenige Eigentümer in unzumutbarer Weise belastet werden. Bei Privatwaldeigentümern ist das denkbar, aber kaum bei öffentlichen Eigentümern.

Bei Eigentumsbeschränkungen, die unmittelbar in der Bundes- und Kantonsgesetzgebung erfolgen, ist die Aussicht auf eine Entschädigung für Gebrauchsbeschränkungen noch geringer. Es gibt für diese Fälle keine allgemeingültige Abgrenzung zwischen entschädigungslosen und entschädigungspflichtigen Eingriffen. Die Wirkung dieser Beschränkungen ist im allgemeinen nicht so schwerwiegend und betrifft in der Regel einen grossen Kreis von Eigentümern. Gut wäre es, in diesem Fall die Abgrenzung bereits im Gesetz vorzunehmen.

8. Etwas anderes ist es, wenn der Waldeigentümer nicht nur in seiner Verfügungsmacht beschränkt, sondern zu *zusätzlichen Leistungen* für die Öffentlichkeit verpflichtet wird. Hier geht es nicht mehr um die Frage der Entschädigung, sondern um die gerechte Kostenverteilung aus öffentlichen Aufgaben. Die aus der Bereitstellung und Unterhaltung der infrastrukturellen Leistungen entstehenden zusätzlichen Aufwendungen müssen von den *Nutzniessern,* das heisst von der Öffentlichkeit getragen werden, seien sie polizeilich oder sozialpolitisch bedingt. Dabei ist es denkbar, dass der Waldbesitzer für spezielle Einrichtungen wie Verbauungen und Strassen im Sinne eines Vorteilausgleichs speziell herangezogen wird. Voraussetzungen für solche Abgeltungsansprüche sind die entsprechende gesetzliche Verpflichtung zur Leistung und der Nachweis der dadurch bedingten zusätzlichen Kosten. Wie diese Kosten im Einzelfall zu verteilen sind und was dem Waldbesitzer ohne Abgeltung zumutbar ist, sollte gesetzlich geregelt werden. Eine denkbare Lösung bestünde darin, dass der Bund die Kantone zu einer solchen Regelung verpflichtet. Es ist aber selbstverständlich, dass die Kantone und Gemeinden dabei von den öffentlichen Waldeigentümern mehr verlangen können als von den Privatwaldeigentümern.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass eine pauschale Abfindung der Waldeigentümer, wie sie von einer Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurde, den unterschiedlichen Verhältnissen kaum gerecht würde.