

Eigentümer am Schweizer Wald – eine juristische Annäherung (Essay)

Franz Xaver Muheim^{1,*}

¹ Dr. iur., Executive MBA HSG, Rechtsanwalt und Notar, Altdorf (CH)

Abstract

Bereits Forstingenieur Alfred Huber hielt in seiner Promotion über den Privatwald in der Schweiz 1948 fest, dass sich die «juristischen und forstlichen Begriffe des Waldeigentums» nicht durchwegs entsprechen. Die Unterscheidung von privat- und öffentlich-rechtlichen Waldeigentümern ist notwendig. Das Waldrecht und andere Rechtsgrundlagen beschränken die in der Bundesverfassung garantierte Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit. «Private Waldeigentümer» sind nicht nur die natürlichen, sondern auch die juristischen Personen des Privatrechts. Ihnen sind die juristischen Personen des öffentlichen Rechts gegenüberzustellen. Zwischen den Rechtsträgern bestehen grosse Unterschiede in Bezug auf die Organisationsfreiheit, die Zweckbindung und die finanzielle Zuordnung des Waldes.

Keywords: forest ownership, legal perspective, restriction of ownership, governance

doi: 10.3188/szf.2025.0006

* Marktgasse 6, CH-6460 Altdorf, E-Mail fx.muheim@fxmlaw.ch

«**D**er Wald in seiner Eigenschaft als Eigentum, als Grund und Boden, als Naturscheinung von hohen Wohlfahrtswirkungen und als wichtiges Mittel unserer Urproduktion bildet ein Rechtsobjekt, dessen Stellung einerseits durch die zivilrechtliche, andererseits durch die spezielle forstliche Gesetzgebung umschrieben ist.» So leitete Forstingenieur Alfred Huber in seiner Promotionsarbeit 1948 mit dem Titel «Der Privatwald in der Schweiz» sein erstes Kapitel über das Wesen und die Entstehung des Privatwaldes ein (Huber 1948: 11). In seinen Ausführungen zum Eigentumsbegriff wies er darauf hin, dass sich die «juristischen und forstlichen Begriffe des Waldeigentums» nicht durchwegs entsprechen. Die Schweizerische Forststatistik des Bundesamts für Statistik (BFS) unterteilt das Waldeigentum grob in öffentlichen Wald und Privatwald. Dabei setzte sich 2022 die Gruppe der öffentlichen Waldeigentümer aus insgesamt 3374 Einheiten mit einer Fläche von rund 900 000 ha zusammen. Weiter differenziert die Statistik den «öffentlichen Wald» in Bundes- und Staatswald, in Wald politischer Gemeinden, Bürger- und Bürgergemeinden sowie in Wald übriger öffentlicher Rechtsträger. Der Privatwald besteht aus über

244 000 Einheiten und einer Fläche von rund 370 000 Hektaren (BAFU 2023).

Die vorliegende Arbeit bezieht sich auf die amtliche Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Waldeigentümern. Sie erfasst und beschreibt die dazugehörenden Rechtsformen. Der Fokus liegt auf den juristischen Personen. Die Arbeit verweist zudem auf die Organisationsfreiheit und die Zweckbindung, die sowohl für die Nutzung des Waldes als auch für die Waldpolitik von entscheidender Bedeutung sind.

Die Unterscheidung von privaten und öffentlichen Waldeigentümern ist notwendig, weil das Waldrecht und andere Rechtsgrundlagen die in der Bundesverfassung garantierte Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit beschränken. Unterschiede ergeben sich aber auch aufgrund der Zweckbindung, die sich aus der Zuordnung des Waldes öffentlich-rechtlicher Rechtsträgerinnen zum Verwaltungsvermögen ergibt: Im Gegensatz zu Privaten haben die öffentlich-rechtlichen Eigentümer von Wald diesen strikt so zu bewirtschaften, dass sie die öffentlichen Zwecke erreichen, die das anwendbare öffentliche Recht umschreibt. Die mit dem Vollzug des Waldrechts betrauten Akteure sollten sich der unterschiedlichen

Handlungsbedingungen der Waldeigentümerinnen bewusst sein, die sich aus deren Rechtsformen ergeben. Auch die übrigen an der Waldnutzung beteiligten Akteure sollten verstehen, dass private und öffentlich-rechtliche Waldeigentümer sich in unterschiedlichen rechtlichen Rahmen bewegen.

Private Waldeigentümerinnen und -eigentümer

Aus juristischer Sicht sind «private Waldeigentümer» nicht nur natürliche Personen, sondern auch die juristischen Personen des Privatrechts. Als natürliche Personen gelten einzelne Individuen. Mehrere natürliche Personen können eine Sache – hier Wald – als gemeinschaftliche Eigentümer halten. Dabei kennt das Zivilrecht nur zwei Formen gemeinschaftlichen Eigentums: Miteigentum und Gesamteigentum. Miteigentümer halten eine Sache nach Quoten. Gesamteigentum verschafft – nach dem historischen Konzept des germanischen Rechts – jedem Gesamteigentümer gestützt auf Artikel 652 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) «das Recht eines jeden auf die ganze Sache». Gesamteigentum setzt eine besondere gemeinschaftliche Bindung zwischen den Gesamteigentümern voraus. Die bekanntesten Erscheinungsformen des Gesamteigentums sind die Erbengemeinschaft und die «Einfache Gesellschaft».

Juristische Personen des schweizerischen Privatrechts sind gemäss Obligationenrecht (OR) Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), Genossenschaften und Kollektiv-

und Kommanditaktiengesellschaften. Das ZGB nennt zusätzlich den Verein und die Stiftung als juristische Personen. In der Praxis kommen alle privatrechtlichen juristischen Personen als Eigentümerinnen von Waldliegenschaften vor.

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) bestimmt in Artikel 122, dass die Kantone kein eigenes Zivilrecht erlassen dürfen. Ausnahmen bestehen aufgrund sogenannter «echter Vorbehalte» im ZGB selbst. Einen solchen echten Vorbehalt enthält Artikel 59 Absatz 3 ZGB: «Allmendgenossenschaften und ähnliche Körperschaften verbleiben unter den Bestimmungen des kantonalen Rechtes». Gemeint ist das kantonale Privatrecht. Der Gesetzgeber wollte damit die historischen, meist genossenschaftlichen Strukturen in der Bewirtschaftung allgemeiner Güter – insbesondere auch des Waldes – weiter ermöglichen.

Juristische Personen als Waldeigentümer

Den privatrechtlichen juristischen Personen sind die öffentlich-rechtlichen juristischen Personen gegenüberzustellen. Zu diesen gehören in erster Linie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und die öffentlich-rechtlichen Stiftungen sowie spezialgesetzliche Aktiengesellschaften.

Das Privatrecht spricht von Körperschaften, wenn eine Personenverbindung mit Rechtsfähigkeit vorliegt. Darunter fallen alle juristischen Personen

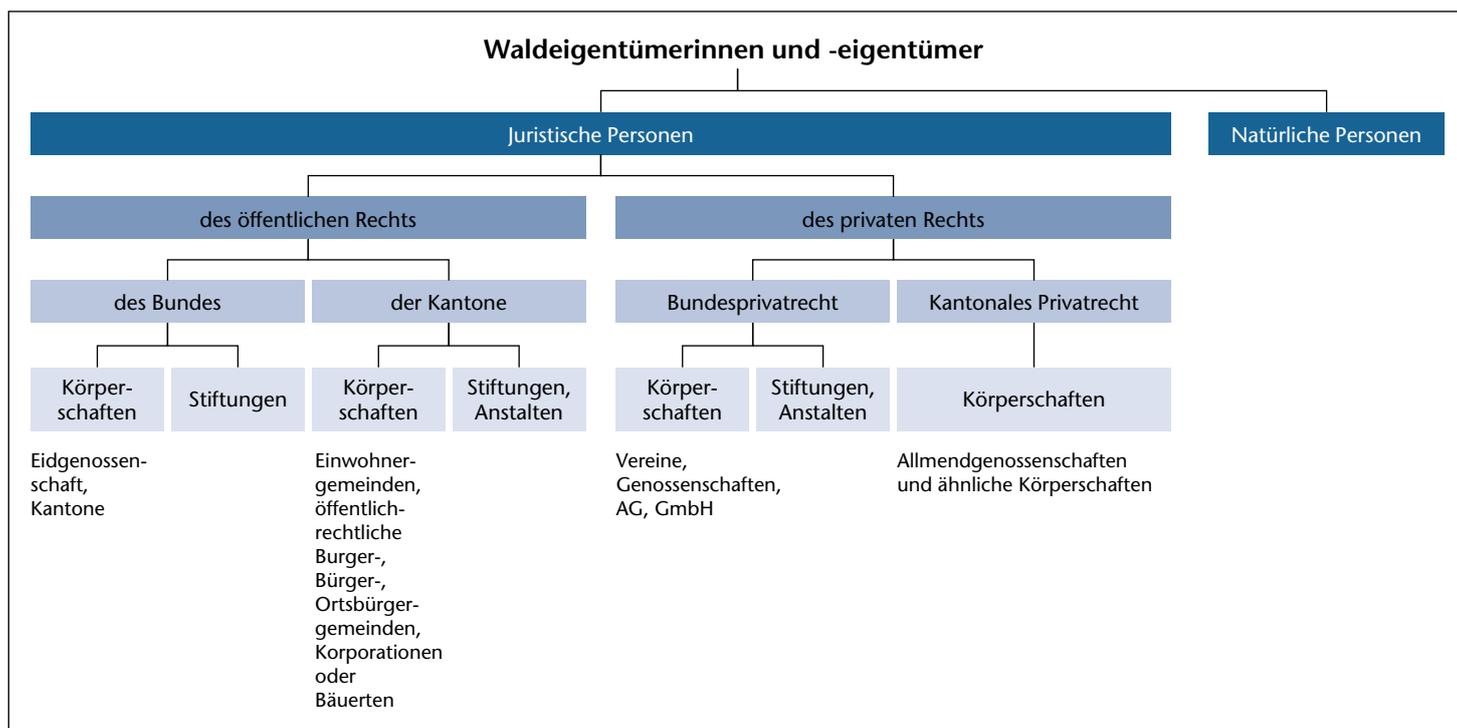


Abb 1 Struktur der Rechtsformen von Waldeigentum in der Schweiz.

des Privatrechts, mit Ausnahme der Stiftung. Denn diese stellt ein verselbstständigtes Vermögen und keine Personenverbindung dar.

Auch das öffentliche Recht spricht von Körperschaften, die aus Mitgliedern bestehen. Sie stellen juristische Personen des öffentlichen Rechts dar. Der Begriff öffentlich-rechtliche Körperschaft bezeichnet «mitgliedschaftlich verfasste, auf dem öffentlichen Recht beruhende und mit Hoheitsgewalt ausgestattete Verwaltungsträger» (Häfelin et al 2020, N. 1633 ff.) zur selbstständigen Erfüllung von staatlichen Aufgaben. Sie teilen sich in Gebietskörperschaften (Bund, Kantone, Gemeinden), Personalkörperschaften (z.B. Bürgergemeinden, öffentlich-rechtlich organisierte Studierendenverbände) und Realkörperschaften (z.B. Alpkorporationen).

Gebietskörperschaften sind gemäss der Bundesverfassung die Schweizerische Eidgenossenschaft und die 26 Kantone. Nach Artikel 50 Bundesverfassung gehören auch die Gemeinden zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die der Bund anerkennt, allerdings nur im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung. Das kantonale Staatsrecht bestimmt, ob ein Kanton in Gemeinden eingeteilt ist, welche Gemeindearten bestehen, wer ihnen angehört und welche Aufgaben sie erfüllen. Der Kanton Glarus zum Beispiel kennt nur zwei Gemeindearten: die Einheitsgemeinde und die Kirchgemeinde. Im Kanton Uri dagegen sieht die Kantonsverfassung Einwohnergemeinden, Ortsbürgergemeinden und Kirchgemeinden sowie die von den Korporationen zu schaffenden Korporationsbürgergemeinden vor. Und der Kanton Thurgau stellt neben die politische Gemeinde Schulgemeinden und Bürgergemeinden.

Dabei umfasst der Begriff der Gemeinde eine ganze Palette von Erscheinungsformen. Im Zentrum steht die sogenannte politische Gemeinde, auch Einwohnergemeinde genannt. Diese Gemeinde umfasst alle in ihrem Gebiet wohnenden Personen, stellt also eine Gebietskörperschaft dar. Personalkörperschaften umfassen Personen mit gewissen (rechtlichen) Eigenschaften: Bürgergemeinden fassen zum Beispiel zusammen, wer in einer bestimmten Gemeinde Bürgerin ist. Einer Realkörperschaft gehört an, wer an einem gemeinsamen Grundstück oder einem gemeinsamen Unternehmen beteiligt ist.

Die Kantone sind frei, öffentlich-rechtliche Rechtsträger zu begründen oder ihnen untergeordneten Körperschaften zu erlauben, solche zu begründen. Dabei kann es sich um neue öffentlich-rechtliche Körperschaften, (selbstständige) öffentlich-rechtliche Anstalten, öffentlich-rechtliche Stiftungen und spezialgesetzliche Aktiengesellschaften handeln. Selten finden sich Genossenschaften des öffentlichen Rechts.

Öffentlich-rechtliche juristische Personen müssen sich auf eine kantonale Rechtsgrundlage oder eine Rechtsgrundlage, die eine untergeordnete

Körperschaft erliess, stützen können. Die Oberallmeindkorporation im Kanton Schwyz zum Beispiel stellt eine selbstständige (Personal-)Körperschaft des kantonalen schwyzerischen öffentlichen Rechts dar (§ 75 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100). Gemäss Absatz 3 hat sie «für die Werterhaltung ihrer Güter (zu sorgen) und verwaltet und nutzt diese selbständig».

Die Bürgergemeinde nach bernischem Verfassungsrecht ist eine der anerkannten Gemeindearten und «(nimmt) ihre angestammten Aufgaben wahr» (Artikel 119 Absatz 2 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV, BSG 101.1]). Sie ist eine Personalkörperschaft. Die Bürgergemeinde Bern zum Beispiel umfasst Angehörige der 14 Gesellschaften und Zünfte sowie Bürgerinnen und Bürger ohne Zunftangehörigkeit.

Die Abgrenzung zwischen Rechtsträgern

Um entscheiden zu können, welche Rechtsträgerin öffentlich-rechtlich oder (kantonal) privatrechtlich organisiert ist, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die fragliche Organisation dem öffentlichen oder dem privaten Recht untersteht.

Die juristische Praxis und Lehre verwendet mehrere Methoden nebeneinander, um zu ermitteln, ob eine juristische Person des öffentlichen oder des privaten Rechts vorliegt. Um historisch gewachsene Rechtsträger der gemeinsamen Waldbewirtschaftung klar zuzuordnen, sind aufwendige, auch rechtsgeschichtliche Abklärungen notwendig.

Der Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts im Fall 1P349/2006 vom 21. November 2006 (BGE 132 I 270ff) zeigt ein anschauliches Beispiel dafür aus dem Kanton Graubünden.

Artikel 59 Absatz 3 ZGB verpflichtet die Kantone nicht, die historisch gewachsenen genossenschaftlichen Organisationen, die gemeinsam landwirtschaftliche Grundstücke und Waldgrundstücke nutzen, dem kantonalen Privatrecht zu unterstellen. Die Kantone sind frei, solche Organisationen dem kantonalen öffentlichen Recht zu unterstellen. Weil das Ausnahmen schafft zur Bundeskompetenz, Privatrecht zu erlassen, soll dieses Privileg, das nur historisch erklärbar ist, restriktiv angewendet werden: Vor den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 kannten die Kantone verschiedene Kategorien von Einwohnern mit unterschiedlichen Rechten. Die Rechte zur Nutzung der oft genossenschaftlich organisierten Weiden, Alpen und Wälder standen nur den dadurch privilegierten Bürgern, nicht jedoch den übrigen Einwohnerinnen zu. Der Bundesstaat, den die Verfassungen von 1848 und 1874 schufen, gründete stark auf den Ideen des Liberalismus. Dieser verlangte unter anderem die Gleichbehandlung

aller Einwohner, wie sie Artikel 4 der Bundesverfassung von 1874 formulierte: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.» Indem die Kantone traditionelle genossenschaftliche Strukturen in der Form von Bürgergemeinden, Korporationen und weiteren Organisationen beibehielten, konnten die Kantone die Nutzungsprivilegien aufrechterhalten. Im Gegenzug mussten sie die politischen Rechte allen Schweizer Bürgern in gleicher Weise gewähren. Um dies zu erreichen, schufen sie – neben den weiter bestehenden Bürgergemeinden – neu die politischen Gemeinden.

Die Organisationsfreiheit

Privatrechtliche juristische Personen haben die Vorschriften des Bundesprivatrechts über ihre Organisation einzuhalten. Die Freiheiten sind dennoch beträchtlich: Die Wahl der Rechtsform in Kombination mit der Flexibilität der organisatorischen Bestimmungen des Privatrechts erlaubt es, privatrechtliche juristische Personen weitgehend individuell auszugestalten.

Juristische Personen des kantonalen Privatrechts hat der jeweilige Kanton zu regeln. Die Frage nach der Organisationsfreiheit ist deshalb nicht allgemein zu beantworten. Das Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung vom 3. Oktober 2003 (Fusionsgesetz, FusG, SR 221.301) regelt, wie sich juristische Personen des Privatrechts aufspalten oder zusammenschliessen können.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts beruhen auf der Bundes- respektive der kantonalen Gesetzgebung. Diese entscheidet über die organisatorische Ausgestaltung. Es ist somit der Gesetzgeber, der zum Beispiel die Kompetenzabgrenzung zwischen den Mitgliedern einer Körperschaft und dem ausführenden Organ regeln muss. Ebenso hat der Gesetzgeber zu entscheiden, ob ein zusätzliches Kontrollorgan (Rechnungsprüfungskommission, Revisionsstelle) vorzusehen ist und welche Kompetenzen diesem zustehen. Der jeweilige Gesetzgeber regelt auch die Aufsicht des Bundes oder der Kantone über verselbstständigte Rechtseinheiten.

Ob öffentlich-rechtliche juristische Personen zusammenarbeiten dürfen und welche Formen dafür zur Verfügung stehen, hat ebenfalls der Gesetzgeber zu beantworten. Wer Waldeigentümer neu organisieren und strukturieren will, muss somit bei den öffentlich-rechtlichen juristischen Personen die jeweilige kantonale oder kommunale Gesetzgebung studieren. Damit lässt sich beurteilen, welche Spielräume bestehen oder ob die Rechtsgrundlage zu ändern ist.

Die Zweckbindung

Private Waldeigentümer unterstehen zwar den forstpolizeilichen Einschränkungen der Waldgesetze. Darüber hinaus können sie sich aber auf die Wirtschaftsfreiheit berufen und ihre Waldbewirtschaftung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen organisieren, um beispielsweise einen möglichst hohen Ertrag zu erzielen.

Öffentlich-rechtliche Rechtsträger, die Wald besitzen, haben hingegen bei der Waldbewirtschaftung in erster Linie die öffentlichen Interessen zu wahren. So hält beispielsweise die Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1) in Artikel 90 fest, dass die Gemeinde Aufgaben erfüllt, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt. Für die Ortsgemeinden wird in Artikel 93 weiter ausgeführt, dass diese «mit ihren Mitteln gemeinnützige, kulturelle und andere Aufgaben im öffentlichen Interesse (erfüllen)» und ihre «Leistungen [...] der Allgemeinheit zugute (kommen)». Gleiches wird im Gesetz über die Korporationen vom 9. Dezember 2013 (SRL 170) des Kantons Luzern festgestellt, und in Paragraph 5 ist der Grundsatz festgelegt, dass aus dem Ertragsüberschuss des Vermögens noch vor der Ausschüttung eines sogenannten Bürgernutzens «angemessene Beiträge für öffentliche, gemeinnützige und kulturelle Zwecke» zu leisten sind.

Beschränkung und Zuordnung

Alfred Huber ging in seiner Promotionsarbeit von 1948 wohl davon aus, dass Waldeigentümer Waldgrundstücke nicht nach den ordentlichen Bestimmungen des ZGB über das Eigentum, sondern nach modifizierten Regelungen gemäss der «speziellen forstlichen Gesetzgebung» halten. Heute gilt jedoch klar die Auffassung, dass private Eigentümerinnen ihrer Waldgrundstücke nach ZGB sind. Allerdings trifft zu, dass das öffentliche Recht zwar das Eigentum in vielerlei Weise beschränken darf, diese Beschränkungen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit). Auch die öffentlich-rechtlichen Körperschaften halten ihre öffentlichen Sachen (nicht zutreffende Ausnahmen vorbehalten) als Eigentümer nach ZGB. Der zivilrechtliche Eigentumsbegriff gilt somit einheitlich für private und öffentliche Waldgrundstücke. Die Sachen, die den öffentlich-rechtlichen Körperschaften gehören, unterteilen sich in «öffentliche Sachen im engeren Sinne» und «Finanzvermögen». Die öffentlichen Sachen im engeren Sinne dienen direkt der Erfüllung der Staatsaufgaben und bestehen aus Verwaltungsvermögen und öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch. Das Finanzvermögen dient der Anlage von Mitteln und – indirekt durch seinen Er-

trag – den Staatszielen und umfasst Vermögenswerte, die jederzeit verkauft werden können.

Der Wald stellt zweifelsfrei nicht Finanzvermögen der öffentlichen Waldeigentümer dar. Die Zweckbindung spricht schon dagegen. Ebenso ist der Wald nicht frei veräusserbar (Artikel 25 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 [Waldgesetz, WaG, SR 921.0]). Er gehört somit einerseits zum Verwaltungsvermögen, ist andererseits auch öffentliche Sache im Gemeingebrauch. Denn Artikel 699 ZGB (vergleiche dazu auch Artikel 14 WaG) gewährt allen das Recht, den Wald zu betreten, um von seiner Erholungsfunktion zu profitieren, und das Recht, sich Früchte des Waldes anzueignen.

Die Unterscheidung der öffentlichen Sachen bilden auch die Staatsrechnungen der Kantone und die Rechnungen der Gemeinden ab: Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren und Finanzdirektorinnen (FDK) entwickelte 2008 das «Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2». Dieses enthält die Grundsätze der Rechnungslegung und einen standardisierten Kontenplan. Andere öffentlich-rechtliche Waldeigentümer nutzen diesen entweder freiwillig oder weil ihnen das kantonale Recht dies vorschreibt.

Synthese

Privat-rechtliche Waldeigentümer unterstehen den freiheitlicheren Regeln des Bundes- oder des kantonalen Privatrechts und sind damit freier in ihrer Organisation und in der Waldnutzung – wengleich ihnen das öffentliche Recht Beschränkungen auferlegt. Wer als öffentlicher Rechtsträger Wald be-

sitzt, muss sich im komplexen öffentlich-rechtlichen Regelwerk der Staatsebenen zurechtfinden. Es begrenzt sie in der Organisation und in der Nutzung, die auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auszurichten ist, stärker als die private Rechtsträgerin. Es müsste aber im Waldrecht der Kantone und in dessen Vollzug geprüft werden, ob zwischen Rechtsformen differenziert wird und welche Gegenstände (z.B. Planung, Bewilligungen, Berichterstattung, Fördermassnahmen) betroffen sind.

Den öffentlich-rechtlichen Waldeigentümern steht es trotzdem frei, neue Entwicklungen anzustossen, indem sie die eigenen Rechtsgrundlagen oder diejenigen ihres Kantons ändern. Solche Entwicklungen sollten weniger auf zusätzliche Einschränkungen zielen, als vielmehr neue Organisationsformen, Konzepte für die Zusammenarbeit und Zielformulierungen für die Nutzung des Waldes erproben. ■

Eingereicht: 26. November 2024, akzeptiert (ohne Review): 28. November 2024

Dank

An David Walker (Hägendorf) für die Diskussionen über das Waldeigentum und seine wichtigen Beiträge zum Text.

Literatur

- BAFU (HRSG.) (2023) Jahrbuch Wald und Holz 2023. Bern: Bundesamt für Umwelt. Umwelt-Zustand Nr. ZU-2324-D. 108 p.
- HÄFELIN U, MÜLLER U, UHLMANN F (2020) Allgemeines Verwaltungsrecht. Zürich, St. Gallen: Schulthess Verlag. 758 p.
- HUBER A (1948) Der Privatwald in der Schweiz. Zürich: Dissertationsdruckerei Leemann AG. 331 p. doi: 10.3929/ethz-a-000099019

Approche de la propriété forestière juridique (essai)

Dans sa thèse sur la forêt privée en Suisse, l'ingénieur forestier Alfred Huber constatait déjà en 1948 que les «notions juridiques et forestières de la propriété forestière» ne se correspondent pas toujours. La distinction entre propriétaires forestiers de droit privé et de droit public est nécessaire. Le droit forestier et d'autres bases juridiques limitent la liberté de propriété et la liberté économique garanties par la Constitution fédérale. «Les propriétaires forestiers privés» ne sont pas seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales de droit privé. Il faut leur opposer les personnes morales de droit public. Il existe de grandes différences entre les entités juridiques en ce qui concerne la liberté d'organisation, l'affectation et l'attribution financière des forêts.

Forest ownership in Switzerland – a legal exploration (essay)

In his doctoral thesis on private forests in Switzerland of 1948, forest engineer Alfred Huber had already noted that the “legal and forestry-related concepts of forest ownership” do not always correspond. It is necessary to distinguish between private and public forest owners. Forest law and other legal principles restrict the freedom of ownership and economic freedom guaranteed in the Federal Constitution. “Private forest owners” are not only natural persons, but also legal entities under private law. They are to be contrasted with legal entities under public law. There are major differences between the legal entities with regard to organisational freedom, the purpose of the forest, and the financial allocation of the forest.