

Entwicklung von Eigentumsrechten an Wald in Deutschland

Roland Beck und Michael Suda

Die Krise der land- und forstwirtschaftlichen Ressourcen in sich entwickelnden Ländern ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, daß fehlgeleitete Landnutzungspolitiken und nicht angepaßte Bodenrechtssysteme einen Interessenausgleich nicht gewährleisten. Eine Legalisierung der Landbesitzverhältnisse gilt jedoch als unabdingbare Voraussetzung für den nachhaltigen Schutz der natürlichen Ressourcen und Verteilungsgerechtigkeit (Gebauer und Rembold, 1998). Ein Rückblick auf die Entwicklung der Boden- und Bodennutzungsrechte in Deutschland zeigt, daß im Laufe der Jahrhunderte ähnliche Prozesse stattgefunden haben wie heute in Entwicklungsländern.

Die Boden- und Ressourcenpolitik zur Regelung interessenbedingter Konflikte kann als *ein wesentlicher Schlüssel* für die zukünftige ökonomische und soziale Entwicklung in Lateinamerika, Asien, Afrika und Ländern im Übergang zur Marktwirtschaft in Osteuropa betrachtet werden. Rückschlüsse aus der historischen Entwicklung der Boden- und Bodennutzungsrechte am Wald in Deutschland zu ziehen und sie auf Gestaltungsmuster in anderen Ländern zu spiegeln, ist sicher problembehaftet. Die Autoren sind sich bewußt, daß Boden mehr darstellt als nur einen Produktionsfaktor. Da Bodenrechtssysteme auf Werten und Normen beruhen, ist auch keine Trennung vom sozialen und kulturellen Kontext möglich. Es soll in diesem Beitrag deshalb versucht werden, Konfliktlinien und Prozesse aufzuzeigen und erkennbare Prinzipien abzuleiten.

Die Darstellung der historischen Entwicklung in Deutschland basiert überwiegend auf den Zusammenstellungen von von Below und Breit (1998).

Professor Dr. Michael Suda
Leiter des Lehrstuhls für Forstpolitik und Forstgeschichte
Universität München

Roland Beck
Universität München
Am Hochanger 13
85354 Freising

Entwicklung des Eigentumsbegriffes

Das heutige Eigentumsverständnis in Deutschland ist das (vorläufige) Ergebnis eines langwierigen Entwicklungsprozesses über Jahrhunderte. Eine Grundlage der Entwicklung des Bodenrechts bildete dabei im Mittelalter die Vorstellung des geteilten Eigentums mit einer Unterscheidung nach Obereigentum (Grundherrschaft) und Untereigentum (Nutzereigentümer), einer Verknüpfung von Herrschaft und Eigentum. Damit wird die Nutzung, nicht die Verfügungsgewalt bestimmt, wobei die Nutzung unter viele aufteilbar ist.

Die juristischen Eigentumsdefinitionen zeichneten sich zwar über die Zeit durch eine hohe Kontinuität aus, der Aspekt des (herrschaftlichen) Verfügungsrechtes wurde jedoch bedeutend erweitert und zunehmend auch zur Nutzungsbefugnis ausgedehnt.

Bereits im Laufe der frühen Neuzeit entwickelte sich eine neue Theorie des geteilten Eigentums, das dem Untereigentümer (Nutzungsberechtigten) auch einen Anteil an der Verfügungsbefugnis zusprach, so daß ab dem 18. Jahrhundert die beiden Eigentumsarten in Konkurrenz traten. Die Bauerngesetzgebung in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts versuchte, dem Untereigentum das »wahre« Eigentum zuzuordnen, um die bäuerlichen Besitzrechte zu festigen und ihre Dispositionsfreiheit herzustellen. Diese Bemühun-

gen führten jedoch zuerst nur zum Verlust des Konsenses über das geteilte Eigentum. Zu einer tatsächlichen Umsetzung kam es dagegen erst durch die Abschaffung des Obereigentums im Zuge der Bauernbefreiung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Im Übergang zur Moderne ist gleichzeitig ein Paradigmenwechsel in der Eigentumsbegründung anhand theoretischer und philosophischer Erörterungen feststellbar: Die vordem der Gütergemeinschaft untergeordnete Rolle des Privateigentums erfährt mit der Eigentumstheorie von Locke eine Aufwertung: Privateigentum wird vorstaatliches Institut, die Aneignung von Gütern aus dem Gemeinbesitz zu einem Naturrecht. Der Staat dient dabei einzig zum Zwecke des Schutzes von Leben, Freiheit und Vermögen.

Die sozio-ökonomischen Veränderungsprozesse (Marktgesellschaft, Kommerzialisierung der Landwirtschaft) im 17. und 18. Jahrhundert waren begleitet von tiefgreifenden Veränderungen in der Mentalität der Menschen: Das Naturverständnis wandelte sich von der eines geordneten und sinnvoll gestuften Kosmos hin zu einer versachlichten Naturvorstellung.

Praktische Bedeutung erlangt das neue sozialphilosophische Gedankengut erst mit den politischen Umwälzungen in den USA (1776) und Frankreich (1789). Die Zuordnung des Eigentums zum Individuum, die Verknüpfung von Eigentum und persönlicher Freiheit wurden hier zum Programm. Insgesamt zeigte deren Durchsetzung jedoch keine geradlinige Entwicklung; so setzte beispielsweise in Preußen die Entwicklung erst Ende des 18. Jahrhunderts ein und gestaltete sich schwierig und langwierig. Mit der Übernahme eines auf Freiheit gegründeten Eigentumsbegriffes mußte auch das Verhältnis zwischen (neuem) Privateigentum und der Staatsgewalt neu formuliert werden. Eine Durchsetzung gelang deshalb erst, als die alte (ständische) Gesellschaftsordnung abgesetzt und eine neue (bürgerliche) Ordnung mit dem liberalen Eigentumsbegriff kompatibel wurde.

Konfliktpotentiale in Waldnutzung und Waldeigentum

Traditionelle Waldnutzungsformen, gewerblicher Holzverbrauch und Holzhandel. Bis in das 19. Jahrhundert hinein waren land- und forstwirtschaftliche Nutzung auf das engste verwoben. Eine bäuerliche Existenz ohne Waldnutzung war undenkbar, entsprechend vielfältig gestaltete sich die Waldnutzung. Neben der Holznutzung – Bauholz, sonstiges Nutzholz und insbesondere Brennholz – spiel-

ten insbesondere die Waldweide und die Schweinemast eine wichtige Rolle. Aber auch landwirtschaftliche Zwischennutzungen nach Holzerntemaßnahmen waren von Bedeutung. Schließlich wurde auch das gefallene Laub als Streu, Waldgras als Futter sowie die Rinde von Bäumen genutzt. Nüsse, Beeren, Pilze und Früchte aus dem Wald trugen zur Ernährung bei. In nadelholzreichen Beständen wurde Harz gesammelt. Die wichtigste traditionelle gewerbliche Nutzung des Waldes war schließlich die Köhlerei, die zahlreiche Gewerbe mit Holzkohle versorgte.

An den vielfältigen Bedürfnissen ausgerichtet, entwickelten sich schon im Hochmittelalter unterschiedliche Waldbewirtschaftungsformen. Herrschte bis in das 14. Jahrhundert die unregelmäßige Plenterung vor, so wurde in dieser Zeit nach und nach die Mittelwaldwirtschaft zur bestimmenden Betriebsart. Kennzeichnend hierfür sind ein sich aus Samen entwickelndes lockeres Oberholz und ein aus Stockausschlägen gebildetes Unterholz. Konnte dieses in kurzen Umtrieben als Brennholz genutzt werden, diente das Oberholz zur Produktion von Bauholz. Da solche Bestände in der Regel aus Eichen und Buchen bestanden, konnte mit dieser Bewirtschaftungsweise auch der Bedarf an Flächen zur Schweinemast befriedigt werden. Niederwaldwirtschaft, die ausschließliche Verjüngung von Waldbeständen über Stockausschläge, fand vor allem in Kombination mit Wanderfeldbau Anwendung, diente aber auch zur Versorgung von Städten mit Brennholz und von Gewerbebetrieben mit Holzkohle.

In regional unterschiedlichem Ausmaß entstand den traditionellen Waldnutzungen im Laufe der frühen Neuzeit zunehmend Konkurrenz durch gewerbliche Holzverbraucher, insbesondere Salinen, Bergwerke, Eisen- und Glashütten. Deren Holzversorgung erfolgte nicht über den Markt, sondern aufgrund von Holzrechten und Waldnutzungsvorbehalten. Maßgebend für dieses Sicherungssystem der Holzversorgung war eine Privilegierung der Großgewerbe durch den Landesherren, der meistens auch direkt an den Gewerben beteiligt war.

Mit den Holzgewerben ging eine veränderte Waldnutzung einher, die mit der Tendenz zu Niederwaldwirtschaft und Kahlschlägen mit den subsistenzorientierten lokalen Waldnutzungssystemen in keiner Weise übereinstimmten. In den betroffenen Gebieten entstand deshalb schnell ein Widerstand der örtlichen Bevölkerung gegen die Störung der eigenen Waldnutzungsansprüche. Verstärkt wurde dieser als existentielle Bedrohung empfundene Waldnutzungskonflikt durch den wachsenden Bevölkerungsdruck (Schmidt, 1997). Gerichtliche Auseinan-

dersetzungen bis hin zum gewaltsamen Eingreifen der Staatsmacht waren die Folge.

Auch der Holzhandel erfuhr eine wesentliche Steigerung im 17. und 18. Jahrhundert. Die Haltung der Landesherren spielte hierbei eine entscheidende Rolle. Staatsmonopole im Holzhandel bildeten sich aus, das Holz aus den landesherrlichen Forsten wurde zur direkten Profitquelle des Staates. Damit einher ging eine Änderung in der Holzpreispolitik: Waren vordem möglichst niedrige Holzpreise zur Sicherung der Holzversorgung von Bevölkerung und Gewerben oberstes Ziel, wurden nun möglichst hohe Preise zum Inhalt des Staatsinteresses. Die hier begonnene Kommerzialisierung des Holzes wurde weiter entwickelt bis hin zu einem freien Holzmarkt im 19. Jahrhundert. Die hohe Wertschätzung von qualitativ hochwertigem Holz hatte Auswirkungen auf die Waldbewirtschaftung: Die Ausrichtung auf lokale und bäuerliche Nutzungsinteressen wie Brennholz und Waldweide wurde zugunsten einer auf Nutzholzproduktion abzielenden Hochwaldwirtschaft verändert. Dies bewirkte auch eine Bevorzugung des Nadelholzes vor dem Laubholz.

Regulative Eingriffe in die Waldbewirtschaftung. Die Verschärfung des Nutzungsdruckes durch die wachsende Bevölkerung und expandierende Holzansprüche führten bereits im 16. Jahrhundert zu Klagen über die Gefahr einer drohenden Holznot. Diese dienten als Legitimation zum Erlass von Forstordnungen durch die Landesherren und damit der obrigkeitlichen Herrschaftsausweitung. Der Rege-lungsinhalt beschränkte sich zunächst

ausschließlich auf Ge- und Verbote, erst später kamen forsttechnische Hinweise hinzu. Die unterschiedliche Auffassung über eine Waldbewirtschaftung kam dabei zum Ausdruck, wobei die traditionelle bäuerliche Waldnutzung durch den Landesherren mit Waldzerstörung gleichgesetzt wurde. Im 16. und 17. Jahrhundert wurden die Ordnungen von einzelnen Gebieten auf das gesamte Herrschaftsterritorium ausgeweitet. Erklärtes Ziel war dabei auch, unverbriefte Nutzungsrechte nicht weiter zu gewähren.

Die Hoheit war aber nicht überall im selben Maße durchsetzbar, sie hing nicht nur vom Verhältnis Wald/Bevölkerung ab, sondern auch vom Entwicklungsgrad des frühmodernen Staates und dem Vorhandensein und der Größe eines Verwaltungsapparates. Zwar wurde versucht, dem Mangel an qualifiziertem Personal mit dem Aufbau einer flächenhaften Verwaltung und einer professionellen Ausbildung der Forstbediensteten ab dem 18. Jahrhundert entgegenzuwirken, die ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber der als Forstpolizei tätigen Forstverwaltung, Korruption (auch bedingt durch niedere und/oder unregelmäßige Besoldung) und unter anderem auch die starke örtliche Verbundenheit der Forstleute verhinderte jedoch eine konsequente Umsetzung der Bestimmungen.

Die Situation verbesserte sich erst mit der klaren Regelung der Besitzverhältnisse und Nutzungsrechte am Wald einschließlich deren kartographischer Erfassung und Kennzeichnung zu Beginn des 19. Jahrhunderts, sowie dem Aufgehen der Forstordnungen in die forstgesetzlichen Bestimmungen der Territorialstaaten in der Mitte des 19. Jahrhunderts.



Der Bauernwald hat in Deutschland eine lange Tradition.

Photo: Schiffer

Entwicklung der Rechtsverhältnisse des Waldes

Die Frage des Eigentums an Wald war lange zweitrangig, im Vordergrund stand die Nutzung der Ressource. Rechte wurden dabei stärker durch Gewohnheiten und Notwendigkeiten des Alltags in ihrer Entwicklung beeinflusst als durch die abstrakten Rechtsverhältnisse.

Solange die Ressource im Überfluß vorhanden war und die Produkte und Produktion nicht den Hausgebrauch überschritten, bedurfte es auch keiner scharfen Abgrenzung von Eigentums- und Nutzungsrechten. Die Ressourcenüberfluß führte selbst nach der Übernahme der Verfügungsgewalt über Waldflächen im Spätmittelalter durch die Grundherren nur lokal zu einer Einschränkung der Nutzungen. Die Nutzung wurde auch aufgrund von Desinteresse und fehlender Infrastruktur weitestgehend der lokalen Bevölkerung überlassen. Bereits im 16. Jahrhundert war der größte Teil der Wälder in Deutschland unter landesherrlicher Oberaufsicht, besaß der Landesherr Aufsichtsrechte über die aus Gemein- und Allmendewäldern hervorgegangenen Dorfgemeindewälder. Bauernwald im Einzelbesitz war selten, dagegen besaßen diese ausgedehnte Nutzungsrechte an Allmende- und Herrschaftswäldern. Diese Rechte bestanden zunächst formlos, wurden später genauer umschrieben. Mit der Zunahme des Elements der Ausschließbarkeit des Eigentums wurden diese Rechte immer konfliktrichtiger. Eine Lösung gelang erst im Zuge der großen gesellschaftlichen Umwälzungen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Dabei lassen sich unterschiedliche Entwicklungslinien der Umwandlung von Nutzungsrechten in Waldeigentum feststellen:

- 1 Der mit Nutzungsrechten belastete Wald im Bereich einer Dorfgemeinschaft ging in das Eigentum der politischen Gemeinde über.
- 2 Es wurde gemeinschaftliches Eigentum der Nutzungsberechtigten gebildet.
- 3 Die Nutzungsberechtigten erhielten Wald in ihr Eigentum.
- 4 Die formlosen Nutzungsrechte wurden in verbrieft, eigentumsgleiche Rechte umgewandelt.

Die Flächengrundlage für den Ausgleich der Nutzungsrechte und Umwandlung in Eigentum durch den Staat bildete dabei unter anderem der durch die Enteignung des Kirchenbesitzes (Säkularisation)

gewonnene Zuwachs an Waldflächen. Der Gewinn an Rechtssicherheit wurde jedoch in weiten Gebieten mit der Entstehung kleiner und kleinster Waldbesitze und damit wirtschaftlich ungünstigen Strukturen erkaufte, eine Situation, die durch rechtliche Rahmenbedingungen (Erbrecht; Realteilung) im weiteren Verlauf noch verstärkt wurde.

Parallelen in Entwicklungsländern

Tendenzen in der historischen Entwicklung des Waldeigentums in Deutschland und der dabei identifizierten Triebkräfte lassen sich mit entsprechender Vorsicht auch auf gegenwärtige Entwicklungen in der Dritten Welt – weniger auf Schwellenländer – übertragen. Der dargestellte Prozeßcharakter verdeutlicht, daß es sich bei der Regelung der Bodenrechte nicht um determinierte Endzustände handeln kann. Eine Prognose für den Einzelfall ist deshalb nur bedingt möglich.

Parallelen lassen sich zum Beispiel in den Triebkräften erkennen: So werden als zentrale Triebkräfte das Bevölkerungswachstum und der Nutzungsdruck mit zunehmend miteinander unvereinbaren Anforderungen an den Wald genannt.

Bei der Ressourcenverknappung kann auch in sich entwickelnden Ländern eine inszenierte und häufig daraus resultierende tatsächliche Knappheit beobachtet werden. Der Schlüssel für diese Inszenierung liegt in unklaren Rechtsverhältnissen und nicht festgeschriebenen Nutzungsrechten.

Der Staat nimmt in diesem Zusammenhang eine zentrale Stellung ein, die sich idealtypisch zum Beispiel am Gemeinwohl orientieren kann. Im Mittelpunkt steht dabei das Gewicht, das einerseits einer Verteilungsgerechtigkeit, andererseits der Sicherung ökonomischer Ressourcen zugemessen wird. Eine Maximierung beider Aspekte schließt sich aus. Ist der Staat selbst direkt an einer Ressourcennutzung beteiligt und erfolgt ein entsprechender Mittelfluß, ist eine an der Verteilungsgerechtigkeit orientierte Neuordnung oder Legalisierung der Eigentumsrechte wenig wahrscheinlich. Sinkt die Bedeutung der Mittelflüsse für den Staat, steigt die Bereitschaft, Verfügungsgewalt abzugeben. Voraussetzung dafür sind allerdings soziale Bewegungen, die die Legalisierung von Bodennutzungsrechten einfordern. Der Staat und andere betroffene Akteure müssen somit Kompromisse aushandeln, ein konfliktrichtiger und langwieriger Prozeß. Gleichzeitig stellt die Frage der Eigentums- und Nutzungsrechte nur einen Aspekt im Zusammenhang von nachhaltiger Ressourcen-

nutzung und Verteilungsgerechtigkeit dar, ein Bereich, der jedoch durch land- und forstwirtschaftliche Interessenartikulation beeinflussbar und gestaltbar ist. Ohne einen entsprechenden Willen zur Umsetzung beziehungsweise einen leistungsfähigen, korruptionsunanfälligen Implementationsapparat bleibt die Festschreibung und Legalisierung von Eigentums- und Nutzungsrechten dagegen in der Regel wirkungslos.

Literatur:

v. Below, S., Breit, S. (1998): Wald – von der Gottesgabe zum Privateigentum. Gerichtliche Konflikte zwischen Landesherrn und Untertanen im Wald in der frühen Neuzeit. Lucius und Lucius Verlagsgesellschaft. Stuttgart.

Gebauer, U., Rembold, F. (1998): Die Legalisierung von Landtiteln – ein Schlüssel zum Tropenwaldschutz? Entwicklung + ländlicher Raum, Nr. 1/98. Frankfurt.

Schmidt, U.E. (1997): Das Problem der Ressourcenknappheit dargestellt am Beispiel der Waldressourcenknappheit in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert. Habilitationsschrift. München.

Sombart, W. (1924): Der moderne Kapitalismus. Historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart. Leipzig.

Abstract

A glance backward at the development of tenure and utilization rights on forests in Germany reveals processes similar to the current situation in developing countries. Starting point now and then are forest resource utilization conflicts, the driving forces behind are population growth and utilization pressure. More and more that pressure leads to incompatible demands between the traditional subsistence oriented forest management strategies of local farmers and commercial oriented, large scale forest management for timber production and wood trade of enterprises often dominated by the state. The rulers in Germany of the 16th to the 18th century tried to solve the resource conflicts by neglecting the unfixed utilization rights of the local population and through the creation of early regulative instruments, but the efforts failed also due to an insufficient and incompetent forest administration. Only the general economic development in combination with the substitution of wood as the major source of energy by coal, as well as the social changes of the 18th and 19th century and a new definition of ownership, lead to a solution of the conflicts: Unfixed utilization rights were converted into communal, community or individual ownership, partially unfixed rights were fixed as guaranteed forest utilization rights.