

ROBERT MUNZ
Dr. iur. Rechtsanwalt
Mitglied des Schweiz. Anwaltsverbandes

Zielstrasse 9
CH-8400 Winterthur
052/212 57 86

den/le 7. September 1992

Naturlandschaft Sihlwald

Rechtliche Möglichkeiten für den langfristigen Schutz

Bericht an das Stadtforstamt Zürich (überarbeitete Fassung)

Uebersicht

Abkürzungen	1
A) Ziel, Auftrag, Vorgehen	2
B) Der Gegenstand	3
C) Rechtlich-politische Rahmenbedingungen	3
D) Folgerungen aus den Rahmenbedingungen gemäss C	5
E) Die Stiftung als zweckmässige Rechtsform für die künftige Trägerschaft	6
F) Fragen der Finanzierung	7
G) Auswirkungen für die Stadt Zürich	9
H) Erwünschte Aktivitäten des Kantons	10
J) Beurteilung des Schutzobjektes durch internationale Gremien	11
K) Entwurf für einen Zeitplan	12

Verwendete Abkürzungen für im Text erwähnte Gesetze

Eidg. Fischereigesetz: Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei, SR 923.0 (tritt erst 1994 in Kraft und ersetzt das Gesetz von 1973).

Kant. Fischereigesetz: (Kant.) Gesetz über die Fischerei vom 5. Dezember 1976, GS 923.1.

GS: (Kant.) Gesetzessammlung.

Eidg. Jagdgesetz: Bundesgesetz vom 26. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, SR 922.0.

Kant. Jagdgesetz: (Kant.) Gesetz über Jagd und Vogelschutz vom 12. Mai 1929, GS 922.1.

Nationalparkgesetz: Bundesgesetz vom 19. Dez. 1980 über den Schweizerischen Nationalpark im Kanton Graubünden, SR 454.

NHG: Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451.

OR: Schweizerisches Obligationenrecht vom 30. März 1911, SR 220.

PBG: (Kant.) Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. Sept. 1975, GS 700.1.

SR: Systematische Sammlung des Bundesrechts.

Waldgesetz: Bundesgesetz vom 4. Okt. 1991 über den Wald, SR 921.0 (noch nicht in Kraft, ersetzt das Forstpolizeigesetz von 1902).

ZGB: Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dez. 1907, SR 210.

A) Ziel, Auftrag, Vorgehen

Bekanntlich steht bereits seit einiger Zeit ein mit Gründlichkeit erwogenes Projekt im Gespräch, das Gebiet mit dem Sihlwald als eine der bemerkenswertesten und ausgedehntesten noch einigermassen ursprünglichen Gegenden des schweizerischen Mittellandes, ähnlich dem - im Unterschied zu der hier vorhandenen Landschaft jedoch in den Alpen gelegenen - Nationalpark in Graubünden, unter Verzicht auf wirtschaftliche Nutzung gänzlich dem freien Wirken der Natur zu überlassen.¹

Ein solches Ziel bedürfte einer langfristigen, von Personen und wechselnden politischen Prioritäten unabhängigen rechtlichen Sicherung, zumal einer Trägerschaft von solidem Bestand.

1 Das Nationalparkgesetz sagt in Artikel 1 zu Wesen und Zweck des dortigen Parks:

"¹ Der Schweizerische Nationalpark im Engadin und Münstertal im Kanton Graubünden ist ein Reservat, in dem die Natur vor allen menschlichen Eingriffen geschützt und namentlich die gesamte Tier- und Pflanzenwelt ihrer natürlichen Entwicklung überlassen wird. Es sind nur Eingriffe gestattet, die unmittelbar der Erhaltung des Parks dienen.

² Der Nationalpark ist der Allgemeinheit zugänglich, soweit es die Parkordnung zulässt. Er soll Gegenstand dauernder wissenschaftlicher Forschung sein."

B) Der Gegenstand

Räumliche Abgrenzungen für das künftige Schutzobjekt vorzuschlagen, ist nicht Sache dieser Studie. Im Zentrum (sachlich wie örtlich) stünde unzweifelhaft der eigentliche Sihlwald. Das anzustrebende Schutzgebiet dürfte jedoch umfassender sein und vor allem den Flussraum miteinbeziehen. Die Benennung unseres Gegenstandes als Naturlandschaft Sihlwald trägt diesem Umstande Rechnung und erscheint als "Arbeitstitel" geeignet. "Sihlwald" ist dann nicht mehr Sach-, sondern Ortsbezeichnung, welche für unbewaldete Teilbereiche ebenfalls gilt.

C) Rechtlich-politische Rahmenbedingungen

Die Naturlandschaft Sihlwald

- steht zum überwiegenden Teil im Eigentum der Stadt Zürich;
- gehört politisch zum Kanton Zürich und betrifft Gebiet der Gemeinden Hausen, Hirzel, Horgen (grösster Anteil), Langnau a.A. und Oberrieden nicht, jedoch der Stadt Zürich selber.

Aus dem Grundeigentum der Stadt Zürich ergibt sich für diese ein - allerdings durch das öffentliche Recht, vor allem das Forstrecht, stark eingeschränktes - Verfügungs- und Nutzungsrecht.

Forstrechtlich untersteht die Stadt Zürich dabei der Hoheit des Kantons (Volkswirtschaftsdirektion) und der Oberhoheit des Bundes (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft "BUWAL").

Auch bezüglich Naturschutz untersteht die Naturlandschaft Sihlwald den Bestimmungen des Kantons (Baudirektion, insb. Amt für Raumplanung) ¹,

soweit nicht die Vorschriften über den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt den Bund (BUWAL) als zuständig erklären ².

Ebenfalls aus den naturschützerischen Kompetenzen des Bundes lässt sich ableiten, dass sich der Sihlwald im "Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)" aufgeführt findet ³.

Für das Hauptgewässer, die Sihl, ist der Kanton zuständig (Baudirektion, insb. Amt für Gewässerschutz und Wasserbau). ⁴

Bei Jaagd und Fischerei gelten die betreffenden Regalien des Kantons (Finanzdirektion), im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften des Bundes (BUWAL), wobei die Verpachtung der Jagdreviere sogar auf der Stufe der Gemeinden erfolgt. ⁵

Aus der hohen landschaftlichen Bedeutung des Sihlwaldes ergibt sich schliesslich das erhebliche Interesse der privaten Naturschutzorganisationen, (denen mit der bundesrechtlichen Beschwerdelegitimation eine Kontrollfunktion übertragen ist) ⁶; zugleich erwächst aus diesem Umstand das aktive Interesse wissenschaftlicher Institutionen.

1 §§ 203 ff PBG.

2 Artikel 18 ff NHG.

3 Artikel 5 NHG; Verordnung vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (SR 451.11).

4 Bis jetzt (kant.) Gesetz über die Gewässer vom 15. Dez. 1901, künftig (kant.) Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991 (beide GS 724.11).

5 Eidg. Jagdgesetz, eidg. Fischereigesetz; kant. Jagdgesetz, kant. Fischereigesetz.

6 Artikel 12 NHG.

D) Folgerung aus den Rahmenbedingungen gemäss C

Es zeigt sich, dass eine Vielzahl von Personen des privaten, vor allem aber des öffentlichen Rechts, unter verschiedenen Titeln mit dem Objekt Sihlwald in Beziehung stehen und Befugnisse besitzen, welche in Hinblick auf das eingangs genannte Schutzziel von Einfluss sind. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, bedarf es deshalb eines sachlich und zeitlich gut koordinierten Zusammenspiels von Personen und Massnahmen. Insbesondere hoheitliche Entscheide müssen im richtigen Zeitpunkt von den in der Angelegenheit zuständigen staatlichen Organen getroffen werden.

Zudem bleibt zu beachten, dass die Willensbildung vor allem bei Personen des öffentlichen Rechts von vielfältigen Faktoren bestimmt wird und innert kurzer Zeit, wegen wechselnden politischen Prioritäten und sich wandelndem wirtschaftlichem Umfeld, zu entgegengesetzten Ergebnissen führen mag. Eine "Selbstbindung" des Gemeinwesens auf längere Sicht oder gar für unbestimmte Zeit lässt sich rechtlich kaum bewerkstelligen und widerspräche wohl demokratischen Grundsätzen. - Private Vereine können ebenfalls die Richtung jäh ändern oder sogar gänzlich untergehen.

Für das Schutzobjekt Sihlwald gälte es jedoch, eine Trägerschaft von solidem und langdauerndem Bestand zu besitzen. Diese Trägerschaft gibt es noch nicht; also muss sie für die hier zu erfüllende Aufgabe erst geschaffen werden; und es ist für sie eine geeignete Rechtsform zu finden.

E) Die Stiftung als zweckmässige Rechtsform für die künftige Trägerschaft

Das ZGB stellt in der Form der Stiftung¹ ein Institut zur Verfügung, welches sich - da es nach rechtskräftiger Entstehung auch gegenüber den Gründern selbständig und zudem bei der Zweckerfüllung dauernder behördlicher Kontrolle unterstellt ist - für die Ausübung langfristiger Aufgaben sehr gut eignet, eigene Rechtspersönlichkeit besitzt (also selber Rechte und Pflichten zu begründen befugt ist) und sich auch im Sachgebiet Natur- und Heimatschutz gut bewährt hat².

Es ist den zur Zeit am Sihlwald rechtlich Beteiligten, also der Stadt Zürich als Grundeigentümerin, ferner Bund, Kanton und Gemeinden zu empfehlen, gemeinsam mit weiteren am Schutzziel Interessierten, so mit dem Schweizerischen Bund für Naturschutz³ und anderen sachverwandten Institutionen, als künftige selbständige Trägerschaft für die Naturlandschaft Sihlwald als Schutzobjekt eine eigene Stiftung zu gründen.

1 Die Stiftung erfährt ihre rechtliche Regelung in den Artikeln 80 ff ZGB. Im Unterschied zu anderen für die hier in Frage stehende Aufgabe in Betracht kommenden juristischen Personen wird die Stiftung nach ihrem Entstehen vom Willen der Stifter unabhängig. Demgegenüber können etwa Verein und Genossenschaft jederzeit durch Beschluss der Beteiligten aufgelöst werden (Artikel 76 ZGB, bzw. 911 Ziffer 2 OR).

2 Der Schweizerische Nationalpark im Kanton Graubünden ist als öffentlichrechtliche Stiftung ausgestaltet. Eine solche unterscheidet sich allein nach ihrer Entstehung (unmittelbar durch Gesetz) von der "gewöhnlichen", privatrechtlichen Stiftung, die rasch und einfach, durch blosse Beurkundung vor einer Urkundsperson, ins Leben gerufen werden kann und denn auch in unserem Fall in Betracht kommt. Eine bestehende privatrechtliche Stiftung, an der Bund und Kantone mitbeteiligt sind und die eine natur- und heimatschützerische Aufgabe besitzt, ist beispielsweise die Stiftung St. Gotthard.

3 Diese älteste gesamtschweizerische Naturschutzorganisation war an der Gründung des Nationalparks in Graubünden massgebend beteiligt.

Sämtliche in dieser Sache befragten kompetenten Persönlichkeiten (die alle das Thema bereits kannten und dem Schutzziel gewogen waren) haben sich zum Vorschlag Stiftung befürwortend geäußert.

F) Fragen der Finanzierung

a) Die Aufgabe

Bei der Finanzierung stellen sich zwei Aufgaben, nämlich

- erstens das Kapital für die Begründung der Stiftung zusammenzutragen
- und zweitens die laufenden Auslagen für die Betreuung des Schutzobjekts zu bestreiten, soweit hierfür der Ertrag aus dem Stiftungsvermögen nicht ausreicht.

b) Rechtsgrundlagen für die Lösung der Aufgabe

Rechtsgrundlage bildet beim Bund Artikel 15 NHG ¹, der sich schon in ähnlichen Fällen bewährt hat (so Stiftung St. Gotthard, siehe vorn Seite 6 Anmerkung 2), um eine rechtliche und finanzielle Beteiligung an Stiftungen mit natur- und heimat-schützerischem Zweck von nationaler Bedeutung zu ermöglichen.

1 Artikel 15 Absatz 1 NHG lautet :

"Der Bund kann Naturlandschaften zur Schaffung von Reservatenvon nationaler Bedeutung.....erwerben oder sichern. Er kann Kantone, Gemeinden, Vereinigungen oder Stiftungen mit der Verwaltung betrauen."

Der letzte Satz ist in der Praxis logischerweise so ausgelegt worden, dass dort, wo noch keine geeignete Stiftung bestehe, der Bund sich an der Gründung einer solchen beteiligen könne.

Als weitere - finanzrechtliche - Basis träte Artikel 18d Absatz 1 NHG ¹ hinzu. Auch Beiträge aus dem kürzlich geschaffenen "Fonds zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften" wären in Betracht zu ziehen.

Die sich möglicherweise aus dem nächstens in Kraft tretenden neuen Waldgesetz ergebenden Finanzierungsmöglichkeiten dürften gegenüber den, vermutlich ausreichenden, des NHG in den Hintergrund treten.

Der Kanton Zürich besitzt für die (Mit)finanzierung von natur- und heimatschützerisch bedingten Kosten die Rechtsgrundlage in § 217 (für das vorliegende Geschäft insbesondere Absatz 2 Buchstabe a) PBG ².

Als Mitinitianten dürften wohl auch die beteiligten Naturschutzorganisationen ³ und die weiteren Gründerorganisationen wenigstens symbolische Leistungen erbringen.

1 Artikel 18d Absatz 1 NHG : "Bei Biotopen von nationaler Bedeutung ist der Bund zuständig zur Finanzierung der Bezeichnung der Biotope sowie der Schutz- und Unterhaltmassnahmen...

2 § 217 Absatz 2 Buchstabe a PBG: "Der Staat"(gemeint der Kanton Zürich) "kann Subventionen gewähren an Private und Institutionen.....zur Schaffung, Erhaltung,..... von Objekten des Natur- und Heimatschutzes....."

3 Bei der aufgrund des heute noch geltenden Nationalparkgesetzes erfolgten Umwandlung des Nationalparks in Graubünden in eine Stiftung brachte der Schweizerische Bund für Naturschutz den zuvor geäußerten sogenannten "Nationalparkfonds" im Umfang einer runden Million Franken ins Stiftungsvermögen ein. Vgl. hierüber die Botschaft des Bundesrates zum Nationalparkgesetz, Bundesblatt 1979 Band III Seiten 705 ff.

G) Auswirkungen für die Stadt Zürich

Für die Stadt Zürich hätte die Schaffung einer Stiftung, an deren Gründung sie selbstverständlich mitbeteiligt und in deren leitendem Gremium sie ebenso selbstverständlich mitvertreten sein müsste, die folgenden Vorteile:

- Sie vermöchte das Eigentum am Sihlwald, das sich bekanntlich bis ins Mittelalter zurückverfolgen lässt, zu behalten. Die Stadt Zürich würde das Areal lediglich durch Vertrag mit der Stiftung dieser für begrenzte Zeit, etwa für 100, 80 oder 50 Jahre, zu Naturschutzzwecken und für die Forschung zur Verfügung stellen, wobei allerdings zu erwarten wäre, dass der Vertrag nach Ablauf dieser Frist erneuert würde.¹ Eine sogenannte dingliche Sicherung durch Eintrag einer entsprechenden Dienstbarkeit im Grundbuch wäre wünschbar, jedoch meines Erachtens nicht unerlässlich. - Auch beim Nationalpark in Graubünden sind die Eigentumsverhältnisse nicht verändert worden. Grundeigentümer bleiben dort die Gemeinden.

- Da der Sihlwald im Verwaltungsvermögen und nicht im Finanzvermögen der Stadt steht, wäre gemäss kompetenter Auskunft ein Ausgabenbeschluss (durch Gemeinderat oder Stimmbürgerschaft) nicht erforderlich¹

- Die Kosten des Unterhaltes für das Schutzgebiet und auch die Haftpflicht in Fällen des Entstehens von Schäden könnten der Stiftung übertragen werden (die ihrerseits auf Leistungen von Subventionsgebern angewiesen wäre).

- Durch ihre Vertretung im Gremium der Stiftung wäre die Stadt Zürich in der Lage, das Geschehen im Sihlwald weiterhin mitzubestimmen.

¹ Auskunft von Herrn lic.iur.H.R. Thalman, Stellv. Generalsekretär bei der kantonalen Direktion des Innern, bekannt als Verfasser des Kommentars zum zürcherischen Gemeinderecht.

H) Erwünschte Aktivitäten des Kantons

Die privatrechtlichen und subventionsrechtlichen Vorkehren sollten wo möglich noch von hoheitlichen Erlassen des Kantons begleitet sein, nämlich :

- Erlass einer Schutzverordnung ¹ aufgrund von § 205 Buchstabe b PBG sowie Zustimmung zum Einbezug des Flussraumes Sihl in das Schutzgebiet (für beides zuständig Baudirektion).
- Erlass eines Jagdbanngebietes und eventuell eines Fischschongebietes aufgrund des eidgenössischen und kantonalen Jagd-, bzw. Fischereirechtes (zuständig Finanzdirektion) ².
- Eventuell Zustimmung zur Entlassung des Sihlwaldes aus der forstlichen Bewirtschaftung aufgrund des eidgenössischen ³ und kantonalen Forstrechts (wohl eher eine politisch-psychologische als eine rechtliche Angelegenheit; zuständig hier die Volkswirtschaftsdirektion).

Da verschiedene Direktionen beteiligt sind, erschiene es zweckmässig, wenn das gesamte Paket von Vorkehren mit einem Regierungsratsbeschluss geregelt werden könnte.

-
- 1 Auch beim Nationalpark in Graubünden sind die Vorschriften, die sich an die Allgemeinheit richten, ("Parkordnung"), vom Kanton und nicht vom Bund erlassen, dies gemäss Artikel 7 des Nationalparkgesetzes mit den Pflichten zum vorgängigen Anhören der Nationalparkkommission (dem obersten Organ des Nationalparks) und zum Einholen der Genehmigung des Bundesrates.
 - 2 Es sei verwiesen auf Artikel 11 Absatz 4 des eidg. Jagdgesetzes, auf Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a des neuen eidg. Fischereigesetzes (tritt erst am 1. Januar 1994 in Kraft) und auf § 4 des kantonalen Jagdgesetzes.
 - 3 Artikel 20 Abs. 3 des neuen (zur Zeit noch nicht in Kraft gesetzten) eidg. Waldgesetzes.

J) Beurteilung des Schutzobjektes durch internationale Gremien

Erst als letzte Schritte (rechtskräftiger Bestand des Schutzgebietes wäre Voraussetzung) könnten Gesuche um internationale Anerkennung und Auszeichnung gestellt werden, nämlich um Aufnahme in die UN-Liste der Nationalparke und um Erteilung des Europadiploms des Europarates für bedeutende naturschützerische Leistungen.

K) Entwurf für einen Zeitplan

<u>Zeit</u>	<u>Begebenheit</u>
Mittelalter bis und mit 19. Jahrh.	Der Sihlwald ist ein Standort lebenswichtiger Ressourcen für die Stadt Zürich.
Ab 1800	Bewirtschaftung nach wissenschaftlichen Grundsätzen
2. Hälfte 19. Jahrh.	Der Sihlwald wird zum wichtigen Erholungsraum für die Bevölkerung der stark gewachsenen Stadt Zürich. Einrichtung des Wildparks Langenberg. Inbetriebnahme der Sihltalbahn.
ca.1930-1945	Umfassende wissenschaftliche Darstellung des Gebietes durch Ernst Krebs. ¹
ab 1950	Bei stark zunehmender Bevölkerung, Ausdehnung der Besiedlung und Durchschneidung des Landes mit Verkehrsachsen erhält der Sihlwald als einer der wenigen verbliebenen grösseren naturnahen Räume Seltenheitswert. Andererseits sinken die Holzpreise und die Gewinnungskosten steigen.
ab 1985	Auf Anregung von Stadtforstmeister Andreas Speich interdisziplinäre Erforschung des Sihlwaldgebietes. Der Gedanke, das Gebiet von der forstlichen Nutzung auszunehmen und als Naturlandschaft ungestörter Dynamik zu überlassen, nimmt Gestalt an und findet bei Wissenschaft und Naturschutz Unterstützung.

1 Ernst Krebs, Die Waldungen der Albis- und Zimmerbergkette.

Gegenwart

23. Mai 1992

Die Delegiertenversammlung des Schweizerischen Bundes für Naturschutz (SBN) fasst auf Antrag des Zürcher Naturschutzbundes (ZNB) eine Resolution, mit welcher sie die Stadt Zürich zur Schaffung eines Schutzgebietes Naturlandschaft Sihlwald ermuntert. Die Resolution findet in der Fach- und Tagespresse ein befürwortendes Echo.

Das Stadtforstamt erhält vom Stadtrat den Auftrag, weitere Abklärungen in Richtung Realisierung zu treffen und die erforderlichen Kontakte aufzunehmen.

Kontakte des Stadtforstamtes mit kompetenten Vertretern der Gemeinden, der Sihltalbahn und ev. der SBB.
(Erfahrung: Wer nicht begrüsst wird, fühlt sich übergangen und ist "dagegen".)

Bildung einer Arbeitsgruppe ("Gründungskomitee") durch das Stadtforstamt, bestehend aus Vertretern von Stadt, Kanton, Bund, SBN/ZNB und Institutionen der Forschung.

Das Gründungskomitee erarbeitet Vorschläge für

- Zielsetzung für das künftige Schutzobjekt
- Verteilung der finanziellen Lasten
- Stiftungsstatut
- Zusammensetzung des künftigen Stiftungsrates
- Zusammensetzung des wissenschaftlichen Beirates
- Reglement über die künftige Organisation des Schutzobjektes.

Die zuständigen Organe der beteiligten Körperschaften fassen aufgrund der Vorschläge des Gründungskomitees die zur Realisierung des Projektes erforderlichen Beschlüsse.

Gründungsversammlung für die Stiftung von bevollmächtigten Vertretern der Gründerorganisationen.

Eintrag der Stiftung ins Handelsregister und Unterstellung unter die Aufsicht des Bundes (Stiftungsaufsicht beim Eidg. Departement des Innern).

Abschluss eines Vertrages zwischen Stadt Zürich und Stiftung, ev. mit Eintrag einer Dienstbarkeit im Grundbuch.

Der Kanton

- erlässt Schutzverordnung
- stimmt der Renaturierung des Flussraumes der Sihl zu
- regelt Jagd und Fischerei
- entlässt den Wald aus der forstlichen Nutzung
(da verschiedene Direktionen beteiligt sind, möglichst in einem einzigen Regierungsratsbeschluss, wobei zweckmässigerweise das ARP die Koordination übernimmt)

Der Stiftungsrat schreibt die erforderlichen Stellen zur Bewerbung aus.

Die Schutzvorschriften treten in Kraft.

Die Mitarbeiter nehmen ihre Tätigkeit auf.

Der Bund (BUWAL) stellt die Gesuche um die Aufnahme in die UN-Weltliste der Nationalparke und um Auszeichnung mit dem Europadiplom des Europarates.