

---

# Recht und natürliche Umwelt

## Zur Entwicklung des Verhältnisses Mensch – Natur im Spiegel nationalen und internationalen Rechts

**Susette Biber-Klemm**

*Historische Rechtstexte zeigen, dass der Mensch im Umgang mit den Ressourcen seiner natürlichen Umwelt<sup>1</sup> immer in einem ökonomischen, wirtschaftenden Verhältnis stand. Themen waren Schutz vor den Bedrohungen der Natur und ihre Besitznahme, Sicherung von Nutzungs- und Vermögensrechten, Lösung von Verteilungskonflikten. Rechtliche Regelungen dienten in erster Linie einer besseren oder längeren Ausbeutung der Ressourcen und entspringen nicht einem ökologisch motivierten Naturschutz-Gedanken. Die Naturschutz-Idee, die um die Jahrhundertwende aufkam, widerspricht diesem Befund nicht. Sie erlaubte, die Notwendigkeit von Schutz und Erhaltung auszugrenzen und die Nutzung der anderen Bereiche freizugeben.*

*Das internationale Recht nimmt anfänglich die Entwicklung des nationalen Rechts auf. Die Wahrnehmung des Planeten Erde von aussen (Raumschiff Erde) bringt ein neues Bewusstsein, das sich im internationalen Recht in einer raumzeitlichen Ausweitung niederschlägt. Im Zentrum steht immer noch der wirtschaftende Mensch. Dieser wird aber als Teil der sich abspielenden Prozesse wahrgenommen. Er hat die Macht, die natürlichen Prozesse unwiderruflich zu verändern und letztlich sogar zu zerstören. Dadurch hat er die spezielle Verantwortung, die natürlichen Ressourcen im Bewusstsein auf die Zusammenhänge und ihre Endlichkeit zu nutzen.*

*Das internationale Recht übernimmt klar eine innovative Steuerungsfunktion, die es gilt auf nationaler Ebene umzusetzen. Innovatives Recht muss, um wirksam zu werden, eingefahrene Gewohnheiten und überlieferte Werte verändern. Dazu bedarf es der Überzeugungskraft von fundierter Forschung und Lehre.*

1 Die Begriffe «Natur» und «Umwelt» kommen im gegenwärtigen Schweizer Recht ausschliesslich in Verbindung mit «Schutz» vor. Der Begriff «natürliche Umwelt» wird im folgenden in Anlehnung an die Botschaft des Bundesrates zum Umweltschutzartikel in der Bundesverfassung verstanden (Bundesblatt (BBl.) 19701761). Zur natürlichen Umwelt gehören demnach «... insbesondere Tiere und Pflanzen einerseits, Luft ... Boden und Wasser andererseits, d. h. grundsätzlich alles, was zum Leben nötig ist» (S. 775). Dabei ist der Begriff Umwelt durchaus als auf den Menschen bezogen zu verstehen. Umweltschutz wird aber nicht allein auf «Menschenschutz» reduziert, sondern erfasst auch die natürliche Umwelt als solche (1). Im folgenden ist der Begriff «Umwelt» auf den Menschen bezogen gemeint, der Begriff «Natur» in einem abstrakten Sinn.

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Fragestellung

Die Spannungsfelder des Umgangs des Menschen mit seiner Umwelt, oder anders, mit den natürlichen Ressourcen, zeigen sich in der gegenwärtigen politischen Diskussion augenfällig. Gegensätzliche Tendenzen scheinen sich parallel nebeneinander zu entwickeln: Einerseits ist die Rede von einem notwendigen Paradigmenwechsel im Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Die Gegenüberstellung Mensch – Natur müsse im Interesse des Überlebens aufgegeben werden. Handeln mit der Natur oder «im Namen der Natur» (2) wird gefordert; der Natur sollen Eigenrechte (3, 4) zugestanden werden, die Wandlung vom Sozialstaat zum «Umweltstaat» (analog der Wandlung vom liberalen Nachwachterstaat zum Sozialstaat) wird als Notwendigkeit diagnostiziert (5). Das Bekenntnis zum Leitgedanken der «nachhaltigen Entwicklung» mit dem in ihm geforderten Ausgleich zwischen Ökonomie und Ökologie, im Interesse des Überlebens aller, seien Ausdruck für einen dramatischen Wandel im Umgang mit den natürlichen Ressourcen (6).

Demgegenüber stehen die Erfahrungen aus dem aktuellen politischen und rechtlichen Alltag, der, geprägt von den Sorgen rund um ein stagnierendes Wirtschaftswachstum – unter den Stichworten «Deregulierung» und Stärkung der freien Marktwirtschaft – schwindende Akzeptanz der Anliegen nachhaltiger Ressourcennutzung zu signalisieren scheint. Zum Ausdruck kommt dies etwa im schwierigen Vollzug der Moorschutzbestimmungen, in der Diskussion um die Einschränkung des Beschwerderechts der Umweltorganisationen im Rahmen der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes und in der schwierigen Diskussion um die CO<sub>2</sub>-Abgabe oder generell im zurückhaltenden Prozess zur Umsetzung der Abkommen von Rio.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden der Entwicklung der Beziehung der Menschen zu ihrer Umwelt und zur Natur im Spiegel historischer Rechtstexte und internationaler Rechtsgrundsätze nachgegangen werden. Es stellt sich dabei die Frage, wie das Spannungsverhältnis Mensch-Umwelt in anderen Epochen wahrgenommen wurde, ob und wie sich diese Wahrnehmung im Laufe der Zeit entwickelt und verändert hat, und ob sich heute allenfalls noch Nachklänge oder Parallelen zu diesen historischen Beziehungen der Menschen zu ihrer Umwelt finden. Es geht auch darum, aus historischer Betrachtungsweise einen distanzierteren Blick für die gegenwärtige Situation und die ihr innewohnenden Fragen und Probleme zu schaffen, um, im besten Fall, Aussagen zu gewinnen über notwendige Schritte in Forschung und Politik.

2 Umwelt und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen vom 3.–14. Juni 1992 in Rio de Janeiro. Folgende Übereinkommen wurden abgeschlossen: Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Rahmenübereinkommen über den Klimawandel. Folgende (soft-law) Deklarationen wurden verabschiedet: Erklärung von Rio, Agenda 21 und Grundsätze über den Wald.

## 1.2 Recht als Spiegel der Gesellschaft?

Recht wird von der Jurisprudenz als eine auf ethische Grundwerte einer Gesellschaft ausgerichtete «Sollensordnung» definiert, die das Verhalten der Menschen untereinander und auch zu ihrer Umwelt regelt.

Vier Elemente dieser Definition sind für unseren Zusammenhang wichtig:

1) Recht ist ein Phänomen der menschlichen Gesellschaft. In seiner Ausgestaltung hängt es vom gesellschaftlichen Umfeld, in dem es seine Wirkung entfalten soll, ab. Die Rechtsordnung ist das Ergebnis gesellschaftlicher Prozesse.

2) Recht ist eine Ordnung, die auf bestimmte ethische Werte hin orientiert ist. Es hängt mit ethischen und sittlichen Werten der Gesellschaft zusammen, entweder dadurch, dass es diese Sitten stützt, oder aber dadurch, dass es steuernd eingreift und das gesellschaftliche Umfeld verändern will.

3) Von der – ihm kulturgeschichtlich zugrundeliegenden – Sitte unterscheidet es sich aber durch seinen verpflichtenden Charakter. Das Recht beansprucht *per definitionem* Allgemeingültigkeit und Durchsetzbarkeit. Aus diesem Grund kann es nicht ethische Maximallösungen anstreben, sondern muss sich am Durchschnittsbürger orientieren.

4) Das Recht beruht in seiner Ausgestaltung auf einem gesellschaftlichen Konsens. Nur solche Regeln werden von der Gesellschaft als rechtsrelevant bestimmt, die sie für ihr Weiterbestehen oder zur Erreichung eines bestimmten Zieles als notwendig erachtet.

Recht vermag somit ein Bild zu geben über Wahrnehmung und Bewertung der stofflichen und nichtstofflichen Umgebung durch die Gesellschaft; die zentralen gesellschaftlichen Wertungen und Anschauungen werden von der Rechtsordnung gespiegelt. Rechtssätze, die den Umgang der Menschen mit den natürlichen Ressourcen regeln, sind also ein Spiegel dessen, was die Gesellschaft als Minimalanforderungen an den Umgang der Menschen mit der Umwelt betrachtet. Sie zeichnen ein aussagekräftiges Bild über das Verhältnis zwischen dem Menschen und seiner natürlichen Umwelt.

## 2 DIE WAHRNEHMUNG VON NATUR UND UMWELT IN HISTORISCHEN RECHTSQUELLEN

### 2.1 Die frühen Hochkulturen:

#### Natur und Umwelt als Lebensgrundlage und Bedrohung

Bei den frühen Hochkulturen stand die Bändigung der Natur und ihre Besitznahme sowie der Schutz der Lebensgrundlagen der Menschen im Vordergrund. Im Zweistromland Mesopotamien wird dies am Beispiel der Wasserbewirtschaftung deutlich. Es galt, einen Ausgleich zwischen der Beschaffung vom lebenswichtigen Wasser im regenlosen Sommer und der Verteilung der Wassermassen von Euphrat und Tigris zur Zeit der Schneeschmelze zu finden. Die gesetzlichen Regelungen enthalten Anweisungen zur Bewässerung von Feldern nach einem bestimmten

Stufenplan oder die Verpflichtungen jedes Bauern, seine Dämme und Kanäle in Ordnung zu halten. Hethitische Gesetze spiegeln die Bedeutung, die die Tiere für die Daseinsvorsorge hatten. Sie sahen bei Tötung von Tieren für deren Eigentümer Kompensationen in Geld vor, die nach dem Nutzwert der Tiere gestaffelt waren. Am höchsten eingestuft war ein Hirtenhund, am tiefsten ein Jagdhund (7).

## 2.2 Die Antike: Schutz und ungestörter Genuss des Eigentums

In der griechischen und vor allem römischen Antike gab es zwar Ansätze zu hygienisch motivierten Gesetzen über Reinhaltung von Wasser und Luft und über die Sauberhaltung von öffentlichen Strassen und Plätzen, die zum Ziel hatten, die durch die wachsende Zivilisation entstandenen Beeinträchtigungen zu mindern. So forderte der Mediziner Hyppokrates (460–377 v. Chr.) Massnahmen gegen Gestank und Emissionen vor allem kleingewerblicher Betriebe. Es wurden in der Folge Genehmigungspflichten für Betriebe mit besonders übelriechenden Emissionen – Gerber, Ölpresser, Schmelzöfen und Glasfabriken – eingeführt und besondere Standorte für sie vorgesehen. Der Geograph Strabon (63 v. Chr. –19 n. Chr.) schlug vor, für Silberschmelzen hohe Kamine zu bauen, um eine bessere Verteilung der Abgase zu erreichen!

Schwergewichtig wickelte sich der Schutz der Menschen vor «Umweltbeeinträchtigungen» aber über den privatrechtlichen Eigentumsschutz ab. Der Umgang mit natürlichen Ressourcen war geprägt vom Sachbegriff des römischen Rechts. Das römische Recht entwickelte nämlich einen ausgeprägt individualistischen Eigentumsbegriff. Der Eigentümer kann demgemäss über sein Eigentum, – in den Schranken des Gesetzes und der Rechte Dritter – frei verfügen und andere von jeder Einwirkung ausschliessen.<sup>3</sup> «Sachen» sind alles, was verfügbar ist: Gegenstände, Boden, Wasser, Tiere und Pflanzen. Diese können «angeeignet» zu Eigentum gemacht werden und fallen dann unter die Verfügungsgewalt des Eigentümers.<sup>4</sup>

Viele Aspekte des heutigen Umweltschutzes wurden als Eigentumsschutz aufgefasst. Klagen der römischen Patrizier über die Beschmutzung ihrer weissen Wolltogen durch Luftbelastung sollen der Anlass gewesen sein, aus dem die zivilrechtliche Abwehrklage gegen physische Einwirkungen auf das Eigentum, insbesondere auch auf das Grundeigentum, herausgebildet wurde. Gemäss diesen nachbarrechtlichen Rechtsregeln hatte der Eigentümer eines Grundstücks das Eindringen von Wasser, Rauch, Gerüchen usw. vom Nachbargrundstück nur dann

3 Der römische Eigentums- und Sachbegriff hat die aktuelle Gesetzgebung beeinflusst: Vgl. ZGB 641: Wer Eigentümer einer Sache ist, kann in den Schranken der Rechtsordnung über sie nach seinem Belieben verfügen. Er hat das Recht, sie von jedem, der sie ihm vorenthält, herauszuverlangen und jede ungerechtfertigte Einwirkung abzuwehren.

4 Die Idee der freien Verfügbarkeit von Sachen, die niemandem gehören, ist immer noch vorhanden. Deutlich am Beispiel der Luft, die – rechtlich und anders – jedenfalls nur schwer fassbar ist. Weniger deutlich am Beispiel des Wassers.

zu dulden, wenn es das gewöhnliche Mass nicht überschritt. Wo keine Eigentumsrechte verletzt wurden, gab es folglich keinen Schutz der Natur, d.h. es gab keine Klagemöglichkeit gegen die Ausbeutung ganzer Landschaften und gegen die Verschmutzung der Flüsse durch die städtischen Kloaken und Abfälle.<sup>5</sup>

### 2.3 Mittelalter und frühe Neuzeit: Nützlichkeit und Schutz ökonomischer Interessen

Die Errungenschaften der römischen Zivilisation im öffentlichen Bereich vermochten sich nicht zu halten: Die hygienisch motivierten Vorschriften insbesondere auch über Abfallbeseitigung gerieten in Vergessenheit. Polizeiverordnungen untersagten zwar – nach Pesterfahrungen – Tierhaltung und Müllablagerung in den Städten. Die Beseitigung der Abfallstoffe erfolgte aber vielfach über die Flüsse. Ein berühmter Planer, Leo Battista Alberti (um 1450) empfahl, Abfälle ins Meer oder in einen Fluss zu leiten. Wo das nicht möglich sei, müsse bis auf das Grundwasser gegraben werden, das den Dreck schon wegschwemmen würde. Der Leib der Erde, so Alberti, könne das Abwasser verzehren und verdauen (2). Das Problem wurde somit lediglich verlagert. Solche Kurzsichtigkeit lässt sich auch dort belegen, wo das Trinkwasser den Flüssen entnommen wurde: «Zwar waren ... Verbote bekannt, die Gewässer mit gewerblicher Abfallproduktion zu belasten. Nicht selten beschränkten sie sich aber auf die Zeit, in der der «löbliche ... Magistrat Bier braue thut» (7). Aus Zürich ist – im Nachklang an das römische Nachbarrecht – ein Fall bekannt, in dem ein Färber im Jahre 1415 durch Beschluss des Stadtrates in der Ausübung seines Berufes deshalb beschränkt wurde, weil die Nachbarn «davon von gesmak und von rouches wegen grossen presten jn jr huser habent» (8).

Dass schwergewichtig ökonomische Interessenlagen und Nützlichkeitsabwägungen hinter Bestimmungen standen, die den Umgang mit Natur und Umwelt regelten, zeigt sich vor allem in zwei gut dokumentierten Bereichen: in der Waldbewirtschaftung und im Schutz wildlebender Tiere.

#### *Waldschutz*

Der Wald war, wie das Wasser, seit je ein besonderes Schutzobjekt. So sind aus Babylon Waldschutzbestimmungen aus dem 19. Jh. v. Chr. bekannt. Kaiser Ashoka von Indien erliess im dritten Jahrhundert v. Chr. eine Tier- und Waldschutzverordnung. Bannwälder sind vom 7. Jahrhundert an bezeugt. Um 1200 stellten die Urner ihre Wälder unter Schutz. Die vielen bekannten frühen Waldschutzbestimmungen waren aber in erster Linie in den Landbesitzrechten begründet. Sie hatten zum Zweck, den Feudalherren die Kontrolle über ihren

5 Vor der Einführung des Beschwerderechts der Umweltorganisationen gab es auch im modernen Recht kaum Möglichkeiten, «öffentliche Interessen» im Bereich des Umweltschutzes geltend zu machen, da die Legitimation zur Beschwerdeführung ein «berührt sein» in den *eigenen* Interessen des Beschwerdeführers verlangt.

Baumbestand zu erhalten und die Jagdrechte zu sichern. Ein Beispiel dafür ist auch das älteste eigentliche Banngebiet der Schweiz, am Kärpf im Kanton Schwyz: es wurde 1659 geschaffen. Die Begründung war, dass «allenthalben in unserm land das gewild und besonders die gemsen durch einheimische und fremde Hintersassen durch schiessen, «Trü legen» und anderem aus unseren Bergen vertrieben werden, und damit, wenn von unseren getreuen und lieben Eidgenossen oder von anderen Orten her uns jemand zu ehren und zu lieb, auch in guter Freundschaft und gesellschaft besuchen möge, man ihn alsdann mit solchem wildpret ehren könne» (9).

Andererseits führten schon früh Zwangsumsiedlungen, gezielte Rodungen und Verpachtung des Waldes als Viehweide zu einer rücksichtslosen Ausbeutung. Ebenso führte die intensive Nutzung für gewerbliche Zwecke im 15. Jh. – Metallverhüttung und Salzgewinnung – in vielen Gebieten zu einem echten Holznotstand. In dieser Situation machten es lokale Verordnungen den Nutznießern zur Pflicht, nur soviel zu schlagen, wie wieder nachwuchs, oder aber gar für jeden gefälltten Baum eine Vielzahl neuer Bäume zu pflanzen. Damit hat ein neuer Aspekt in den Umgang mit den natürlichen Ressourcen Eingang gefunden: die nachhaltige Nutzung. Neu daran ist die Ausdehnung des zeitlichen Horizontes der Massnahmen: Die Massnahmen blicken über die eigene Generation hinaus und streben danach, die natürlichen Grundlagen für die Folgegeneration zu sichern.

### *Schutz wildlebender Tiere*

Der frühe Schutz bestimmter Tiergattungen erfolgte vor allem aus Rücksicht auf Jagd und Landwirtschaft. So war es laut dem Luzerner Stadtbuch schon im 13. Jahrhundert untersagt, auf der Allmend oder auf verbotenen Wegen Vögel zu fangen. Ein Luzerner Mandat von 1591 schreibt vor «...das niemant keini meysi fachen sölle bis nach sanct Verenentag und das niendert in den gärten, böumgärten und ebnen matten, sondern allein uff den höchinen».

Eine Zürcher Vogelschutzverordnung von 1335 handelt von «alle die vogel, so muggen und ander gewurme tilgget und vertribent». In einer Zürcher Jagdordnung von 1425 wird festgelegt «dz .... auch niemant enkein rotgewild, ds sind hirtzen und tier, sol vahan, es werde jm denn von unsern herren mit sunderheit erloubet» (8). Diese Bestimmungen sind also durch die Nützlichkeit der Tiere motiviert. Diesem Geist entsprach übrigens auch viel später noch die erste europäische Konvention, die sich dem Schutz von Naturgütern annahm, die Konvention über den Schutz der der Landwirtschaft nützlichen Vögel, die im Jahre 1902 in Paris abgeschlossen wurde.

## 2.4 Natur- und Umweltschutz in der Schweiz: von der Gründung des Bundesstaates bis anfangs 20. Jahrhundert

### *Zwischen Faszination und Bedrohung*

Die Zeit von der Gründung des Bundesstaates bis zur Jahrhundertwende war gekennzeichnet durch eine rasante Entwicklung von Technik und Industrie und durch einen ausgeprägten Technik- und Fortschrittsglauben. Die Industrialisierung führte zu einem Wachstum der Städte und Agglomerationen. Fortschrittsglaube und Wirtschaftsliberalismus brachten es auch mit sich, dass Umweltaspekte nicht berücksichtigt wurden. Die Politik der hohen Schornsteine (Bosselmann) prägte allfällige Massnahmen. Andere Gesetze mit «Umweltschutzcharakter», wie z. B. die Regelung der Benutzung des Wassers, dienten dazu, die gerechte Nutzungsverteilung sicherzustellen.

Die neuen Gesetzgebungen des Bundesstaates spiegeln diese Fortschrittseuphorie. 1874 erhielt der Bund die ausschliessliche Kompetenz zur Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Artikel [Art.] 26 Bundesverfassung [BV]). BV Art. 23 gab dem Bund das umfassende Recht, öffentliche Werke im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben zu errichten; mit BV Art. 24 erhielt er die Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei in Berggebieten und 1897 für die ganze Schweiz. Dies waren die Grundlagen für die Inangriffnahme der Verbauung der Wildbäche, der grossen Wasserkorrekturen und Meliorationen des ausgehenden 19. Jahrhunderts. 1916 folgte das Gesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte. Ziel war es, mit den neuen technischen Mitteln und Errungenschaften, mit einer grossen Innovationskraft und Risikobereitschaft, die Natur zu bändigen und dem Menschen nutzbar zu machen (10).

Allerdings stiess diese Entwicklung auch auf (ungehörte?) Kritik. Schon im Jahre 1849 publizierte ein Prof. Johann Friedrich Naumann einen Artikel mit dem Titel «Beleuchtung der Klage: Über Verminderung der Vögel in der Mitte von Deutschland». Er sieht als eine der Ursachen für die Verminderung der Vögel «...die Folge der Vermehrung der Menschen und Ihrer Bedürfnisse, in der gesteigerten Industrie und einer einträglichen Benutzung des Bodens...», der Wäldchen und Gebüsche zum Opfer fielen und die zur Trockenlegung von Seen, Teichen und Sümpfen führte.

Eine Ausnahme in dieser allgemeinen Tendenz war wiederum der Wald. Das exzessive Abholzen der Gebirgswälder wurde als Ursache einer Anzahl grosser Überschwemmungen, Berggrutsche, Lawinenniedergänge und Rufen erkannt. Die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Wasserbauten und Wälder ausserhalb des Berggebiets war Grundlage für die Erarbeitung des Forstgesetzes vom 11. Oktober 1902. Dieses führte zwingend bestimmte nachhaltige Nutzungsformen ein: die Waldfläche der Schweiz musste erhalten bleiben, Rodungen unterstanden einer Bewilligungspflicht, insbesondere für die

Schutzwaldungen galten bestimmte Nutzungsvorschriften. Nebennutzungen, die eine gute Waldwirtschaft beeinträchtigen (Weidgang, Streuenutzung), wurden verboten.

### *Naturdenkmalsschutz der Jahrhundertwende*

Auf diesen Technologie-Boom und auf die zunehmende Verstädterung um die Jahrhundertwende reagierte die Gesellschaft mit einer Idealisierung der ländlichen Wurzeln. In der Schweiz fiel diese Bewegung zusammen mit der romantisch-patriotischen Bedeutung, die das mit der Gründung des Bundesstaates einhergehende neue Nationalgefühl der Schweizer Landschaft gab (10).

Diese Haltung kommt auch in der Diskussion um die Schaffung des schweizerischen Nationalparks zur Geltung. Die Botschaft über die Beteiligung des Bundes an der Errichtung eines schweizerischen Nationalparks vom 9. Dezember 1912 (BBl 1912 V 415) äussert sich in ungewohnt romantisch-poetischen Bildern zum Vorhaben: «...auch der Naturfreund wird sich zum schweizerischen Nationalpark hingezogen fühlen, in diese grossartige Hochgebirgslandschaft mit ihrer eigentümlichen, frei unter sich selbst um ihr Dasein kämpfenden Pflanzen- und Tierwelt. Namentlich wird das vorhandene Jagdwild im Gefühle der Sicherheit sich hier mehren und von aussen her zahlreichen Zuzug erhalten.» Aber auch der ökonomische Aspekt – die Belebung des immer mehr an Bedeutung gewinnenden Tourismus – kommt nicht zu kurz: «Ferner ist zu bemerken, dass nicht nur der schweizerische Naturfreund, sondern auch der Ausländer den grössten Nationalpark Europas besuchen und sich dessen Eindrücken hingeben wird. Mit Gründung des Nationalparks wird, zu den vielen bestehenden, ein neuer Anziehungspunkt edelster Art geschaffen» (10, S. 420).

In diesem patriotisch-romantisierenden Umfeld entstand der Naturschutz ursprünglich als Teil des Heimatschutzes<sup>6</sup>. Dieser war schwergewichtig historisch-ästhetisch motiviert. Geschützt wurden «Denkmäler» von vorerst geschichtlichem, zunehmend auch ästhetischem Interesse. Darunter fallen auch sogenannte «Naturdenkmäler». Zu diesen zählten beispielsweise «erratische Blöcke, Megalithen, Fossilien, Versteinerungen, abnorm gestaltete Bäume, seltene Pflanzen wie z. B. das Edelweiss (das im übrigen durch eine Vielzahl kantonaler Pflanzenschutzverordnungen geschützt war), Tiergattungen wie Steinböcke usw.» (8). Als ästhetische Naturdenkmäler galten «schöne Landschaften – ganz oder teilweise –, Tier- und Pflanzenwelt, soweit sie ästhetisch und nicht naturgeschichtlich in Betracht fällt» (8).

Das Kriterium der Ästhetik für die Erhaltenswürdigkeit von «Natur» ist denn auch in zwei Gesetze eingegangen: Im Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 wird festgelegt, dass die Wasserwerke so auszuführen sind, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig

6 Noch heute im Natur- und Heimatschutzgesetz zusammengefasst.



stören. Weiter sind «Naturschönheiten zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten (Art. 22). Eine ähnliche Bestimmung findet sich im Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (Art. 9). Die beiden Artikel waren aber von geringer praktischer Relevanz. Da Ästhetik nicht objektiv bestimmbar ist, fasst das Recht hier zu kurz, wie im allgemeinen, wenn es um emotionelle Bezüge zu Naturwerten geht (11).

Im wesentlichen folgen frühe Naturschutzgesetzgebungen den beschriebenen Kriterien: Das neugeschaffene Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 enthält unter dem Abschnitt Inhalt und Beschränkungen des Grundeigentums den (unechten) Vorbehalt zugunsten von Bund, Kantonen und Gemeinden, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl aufzustellen, wie namentlich, u.a. zur Erhaltung von Altertümern und Naturdenkmälern sowie zur Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung (Art. 702). Die Regierungsrats-Verordnung betreffend den Natur- und Heimatschutz des Kantons Zürich vom 9. Mai 1912 übernimmt diese Schutzobjekte fast wörtlich. Zu den Naturdenkmälern zählen «erratische Blöcke, Felsgruppen, alte und seltene Bäume und dergleichen» (Paragraph 1).

Neben diesem ästhetisch und emotionell motivierten, defensiven Naturschutz entwickelten sich aber auch Einsichten in grössere Zusammenhänge und Notwendigkeiten. Insbesondere auf naturwissenschaftlicher Seite ging die Entwicklung weiter. Ein Beispiel findet sich in der Geschichte der Gründung des Nationalparks. Für die initiiierende Schweizerische Naturforschende Gesellschaft war ein Hauptzweck des Vorhabens – vermutlich als Antwort auf die massiven Eingriffe in die natürliche Umwelt – Raum für wissenschaftliche Beobachtungen zu schaffen und zu erhalten, in dem natürliche Prozesse von Menschen unbeeinflusst ablaufen können und so mit der Zeit der ehemalige Urzustand möglichst wieder entstehen würde (Botschaft Nationalpark, BBl. 1912 V 415, S. 420).

Die geographische und institutionelle Ausgrenzung der neuen Naturschutzideen aus den wirtschaftlichen Tätigkeiten, die konservierende und defensive Naturdenkmalpflege, und damit die eigentliche Entstehung ihrer legitimierenden Alibifunktion, stiess auch schon früh auf Kritik. So äussert sich z. B. Löns im Jahre 1911 in erstaunlicher Aktualität: «Es ist ja ganz nett, wenn einige kleine Einzelheiten geschützt werden, Bedeutung für die Allgemeinheit hat diese Naturdenkmälerchensarbeit aber nicht. Pritzelkram ist der Naturschutz, so wie wir ihn haben. Der Naturverhunzung dagegen kann man eine geniale Grosszügigkeit nicht absprechen. Die Naturverhunzung arbeitet «en gros», der Naturschutz «en detail». Zähnenknirschende Wut fasst einen, sieht man die grauenhafte Verschandelung der deutschen Landschaft» (zit. aus 12, S. 3).

## 2.5 Zusammenfassung

Drei wesentliche Grundhaltungen prägen also das Verhältnis Mensch-Umwelt im Laufe der Geschichte und sind bis zum heutigen Tag im politischen Diskurs und im aktuellen Recht erkennbar:

- Die Angst vor der Bedrohung durch die Natur und (heute aktuell durch die grossen Überschwemmungen der letzten Jahre) der Glaube an die Bezwingbarkeit dieser Bedrohung durch technische Massnahmen.
- Das Angewiesensein auf Natur und Umwelt als Lebensgrundlage, aber auch, wenigstens in Teilbereichen, als unendlich zur Verfügung stehende Ressource.
- Die (teilweise) Wahrnehmung von Natur und Umwelt als Besitz, der frei verfügbar ist (Beispiel Luft).

Im Zentrum steht klar der wirtschaftende Mensch. Der Umgang mit der Natur ist – immer wieder etwas anders gewichtet – geprägt von Nützlichkeitsabwägungen und den Fragen der gerechten Verteilung. Schutz, Erhaltung und Vermehrung der eigenen Rechtsgüter stehen dabei im Vordergrund. Nur scheinbar bildet der ästhetische Naturdenkmalsschutz der Jahrhundertwende eine Ausnahme. Er macht den Schutz der Naturgüter zu einem sektoriellen Anliegen, das ausgegrenzt werden kann und so das Wirtschaften in den anderen Bereichen nicht tangiert.

Die Auswirkungen der Eingriffe werden nur über kurze Zeitspannen und in linearen Kausalitäten wahrgenommen. Eine Ausnahme bilden die frühen Ansätze zu nachhaltiger Nutzung besonders des Waldes. Hier wird früh eine erweiterte Sichtweise zuerst in zeitlicher Hinsicht, dann auch in bezug auf räumliche Zusammenhänge erkennbar. Die Weiterentwicklungen dieser Wertungen und Haltungen lässt sich am besten anhand der Entwicklung im internationalen Umweltrecht aufzeigen. Diese soll anhand von völkerrechtlichen Rechtsgrundsätzen beschrieben werden.

## 3 AUSBLICK: DIE ENTWICKLUNG IM INTERNATIONALEN RECHT

Die Entwicklung im internationalen Umweltrecht soll anhand von völkerrechtlichen Rechtsgrundsätzen beschrieben werden. Solche Grundsätze entwickeln sich in der Regel gewohnheitsrechtlich im zwischenstaatlichen Verkehr oder im Diskurs der internationalen Organisationen und können sich im Laufe der Zeit zu immer konkreteren Rechtssätzen, schlussendlich möglicherweise zu vertraglichen Vereinbarungen verdichten. Solche Grundsätze sind das Prinzip der guten Nachbarschaft, dasjenige der «Shared Natural Resources» und des «Common Heritage of Mankind».

### 3.1 Staaten als Nachbarn: das Prinzip der guten Nachbarschaft

Das Prinzip der guten Nachbarschaft hat seinen formulierten Ursprung in einem Schiedsgerichtsurteil über grenzüberschreitende Schwefeldioxidimmissionen einer kanadischen Zink- und Bleischmelze, die im amerikanischen Staate Washing-

ton Schäden verursachten (Trail Smelter, 1941). Das urteilende Gericht befand, dass nach völkerrechtlichen Grundsätzen «...kein Staat berechtigt ist, sein Gebiet so zu nutzen oder eine solche Nutzung zu dulden, dass durch Abgase das Gebiet eines andern Staates, das Eigentum der Bewohner dieses anderen Staates oder dieser selbst schwer geschädigt werden ....». Kanada wurde dazu verurteilt, die entstandenen Schäden zu decken und dafür zu sorgen, dass der Betrieb des Hochofens mit den völkerrechtlichen Pflichten Kanadas übereinstimme. Insbesondere sollte der Betrieb, um künftige Schäden zu verhindern, bestimmten Kontrollmassnahmen unterworfen werden. Gerügt wird also durch das Gericht nicht die Immission als solche, sondern dass der Nachbarstaat dadurch in seinen souveränen Rechten beeinträchtigt ist. Die nachbarrechtliche völkerrechtliche Regel besagt, dass kein Staat von seinem Staatsgebiet in einer Weise Gebrauch machen darf, die den Rechten anderer Staaten zuwiderläuft.

Grundlage des Begriffs der guten Nachbarschaft sind also – wie im alten Rom – nicht Fragen des Umweltschutzes. Die Basis bilden vielmehr die Souveränitätsrechte der einzelnen Staaten oder genauer, deren Anspruch auf Integrität ihres Territoriums (ihres Grundstücks) und auf die Abwehr rechtswidriger Beeinträchtigungen der Gebietshoheit.

### 3.2 Gemeinsame Ressourcennutzung: «Shared Natural Resources»

Die sogenannten gemeinsamen Naturgüter sind Ressourcen, in deren Nutzung sich mehrere Staaten teilen. Das Konzept hat sich vorab bei der Nutzung von Grenzgewässern entwickelt, zuerst hinsichtlich der Fischerei, später aber auch in bezug auf Einleitung von Abwässern, Abwärme oder Nutzung der Oberwasser von grenzüberschreitenden Flüssen zu Zwecken der Bewässerung oder Energieproduktion. Der Grundsatz ist im Laufe der Weiterentwicklung auf andere Umweltgüter, wie z. B. Luft, gemeinsame Landschaftskammern und wandernde Arten, ausgedehnt worden.

Das Konzept dient also nicht der Abwehr von Eingriffen in Eigentumsrechte, sondern soll einen Nutzungskonflikt lösen. Es enthält denn auch als grundlegende Aussage das Prinzip der fairen Aufteilung der Nutzung der an sich begrenzten Ressourcen. Dieses Prinzip impliziert die Notwendigkeit der nachhaltigen Bewirtschaftung, soll eine weitere Nutzung für beide Parteien möglich sein. Übereinkünfte, die auf dem Grundsatz der gemeinsamen Ressourcennutzung beruhen, bilden einen Grossteil des internationalen bi- oder trilateralen Umweltschutzrechts und auch des internationalen Artenschutzrechts.<sup>7</sup>

7 Eines der frühesten Übereinkommen ist z. B. die Übereinkunft zwischen der Schweiz, Baden und Elsass-Lothringen über die Anwendung gleichartiger Bestimmungen für die Fischerei im Rhein und seinen Zuflüssen, abgeschlossen am 25. März 1875.

### 3.3 Raumzeitliche Ausweitung? Common heritage of mankind and sustainable use

Der Begriff des «Common heritage of mankind» entstand anfangs der siebziger Jahre. Er hatte eine – vom Völkerrecht her gesehen – steile Laufbahn und wurde gewissermassen «über Nacht» grundsätzlich akzeptiert. Sein genauer Inhalt ist aber nach wie vor umstritten. Die grosse und rasche Akzeptanz ist offenbar darauf zurückzuführen, dass der Begriff ein Anliegen der Menschheit und einen Problemlösungsansatz zum Ausdruck bringt, der für viele hoffnungsvoll und akzeptabel ist. Akzeptabel macht ihn natürlich auch seine Unklarheit!

Ursprünglich hatte das Konzept zum Ziel, die Nutzung von gemeinsamen geographischen Räumen – von Meeresgrund, Meeresuntergrund, Himmelskörpern – völkerrechtlich zu regeln. Das Ziel war es, diese Räume staatlichen Hoheitsansprüchen zu entziehen und zu Gemeinschaftsräumen zu erklären. Tendenziell zeigt sich aber eine Ausweitung auf bestimmte Umweltgüter, deren Erhaltung als wesentlich nicht nur für die betreffenden Staaten, sondern für die Staatengemeinschaft insgesamt und für zukünftige Generationen angesehen wird und die auch innerhalb von unter staatlicher Hoheit stehenden Räumen liegen können. Der Begriff enthält – im Vergleich zu den «Shared Natural Resources» – drei neue Elemente:

- Adressat des Konzeptes ist die gesamte Menschheit.
- Das Konzept wirkt demzufolge nicht in einem beschränkten biogeographischen Raum, sondern weltweit.
- Die zukünftigen Generationen sollen einbezogen werden. Es enthält durch den Begriff des «Erbes» eine neue, zeitliche Dimension, indem die Menschheit in die Generationenkette eingebunden wird. Insbesondere erhält der Begriff des «Erbes» in diesem Zusammenhang auch eine sachliche Zielsetzung: nämlich die, dass uns die Umweltgüter nicht zum Verbrauch übergeben sind, sondern dass sie uns zur treuhänderischen Verwaltung für kommende Generationen anvertraut sind. In diesem Aspekt ist es dem Prinzip des «sustainable use» sehr nahe (Treuhandschaft für zukünftige Generationen).

## 4 SCHLUSS

Eine Umsetzung dieser jüngeren Rechtsgrundsätze ist die Konvention von Rio zur Erhaltung der Artenvielfalt. An ihr lassen sich die Entwicklungsschritte von Mesopotamien bis zur Gegenwart nochmals verdeutlichen: Auch in diesem Vertragswerk ist der Mensch klar als wirtschaftender Mensch verstanden, der die natürlichen Ressourcen nutzt. Gleichzeitig ist er aber Teil dieser Lebenswelt und auf sie angewiesen. Demgemäss wird in der Konvention das Verhältnis zwischen Mensch und natürlicher Lebenswelt als ausgleichendes Spannungsverhältnis begriffen; Erhaltung und Nutzung werden nicht mehr als sich ausschliessende Gegensätze, sondern als Bedingungs-zusammenhang verstanden. Dieses Span-

nungsverhältnis spielt sich in der natürlichen Lebenswelt als solcher ab. Die gesamte Lebenswelt wird im Hinblick auf ihre Erhaltung und Entwicklung erfasst und nicht mehr isolierte, ausgrenzbare Phänomene (vgl. auch (6)).

Folgende wichtige Veränderungen sind feststellbar:

- Der heutzutage geläufige Anblick der Welt von aussen hat die Wahrnehmung der Welt verändert. Die Welt wird als Ganzes erfasst, das Bild vom «Raumschiff Erde» ist mehr als ein Schlagwort.
- Die mögliche Endlichkeit der Naturgüter ist ins Bewusstsein getreten und damit auch die Vorstellung dieser Güter als anvertrautes Gut, das für die kommenden Generationen erhalten werden soll.

Diese Vorstellungen sind in den gegenwärtigen Rechtsinstrumenten noch unbestimmt und offen formuliert. Die Grundsätze und auch viele Bestimmungen des Übereinkommens von Rio können nicht direkt umgesetzt werden; sie bedürfen der Konkretisierung auf internationaler und nationaler Ebene. Deutlich wird aber auch, dass sich, als Folge der Globalisierung der Probleme und der Gefährdung der natürlichen Lebenswelt, Führung und Entwicklung neuer Konzepte auf die internationale Ebene verlagert. Diese übernimmt neu innovative Funktionen, die die nationale Ebene beeinflusst, und beschränkt sich nicht mehr nur auf die Regelung zwischenstaatlicher Konflikte.

Hier liegt ein wichtiger Faktor einer erfolgreichen Umsetzung. Innovation durch das Recht bedeutet nämlich immer auch Änderung überkommener gesellschaftlicher Werte. Sollen Rechtsnormen die Gesellschaft verändern, sind in aller Regel vor allem auch entgegenstehende soziale Normen zu verändern. Dabei ist das Recht als wesentlichstes Mittel auf die Erziehung und Bildung einerseits und auf die Kooperation zwischen Rechtsgenossen und Behörden angewiesen (13). Hier liegt aus der Sicht des Rechts eine wichtige Aufgabe der naturwissenschaftlichen Forschung und Lehre.

### ***Literatur***

Das Literaturverzeichnis kann auf schriftliche Anfrage beim Sekretariat der NGZ gratis bezogen werden.