

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Band:** 50 (1970-1971)  
**Heft:** 6

**Artikel:** Der Schutz und die Gestaltung der Umwelt als Objekte der Rechtsordnung  
**Autor:** Jagmetti, Riccardo L.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-162494>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 19.11.2024

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

in Betrieb oder im Bau befindliche öffentliche Abwasserreinigungsanlage verfügen. Dies sind beides Kantone mit ausreichender Steuerkraft (Basel-Stadt und Glarus). Einzelne ausgesprochen finanzschwache Kantone (z. B. Schwyz) vermochten den Gewässerschutz hingegen bereits auf Grund des heutigen Subventionssystems relativ weit voranzutreiben.

7. In einem föderalistischen Staatswesen ist es oft schwierig, die *Gleichmässigkeit* der Gesetzesanwendung durchzusetzen. *Private Unternehmungen des gleichen Wirtschaftszweiges* sollten von der Gesetzgebung über den Umweltschutz nicht je nach Landesgegend unterschiedlich behandelt werden. Vorschriften über die Ableitung industrieller Abwässer oder über die Einhaltung der Höchstgrenzen für Abgase oder die Lärmentwicklung sind bei aller Elastizität so abzufassen und anzuwenden, dass in der Wirtschaft unseres Landes keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

8. Es liesse sich auch nicht rechtfertigen, die nachweisbar zu «Belästigungen» führende *Tätigkeit öffentlicher Gemeinwesen und öffentlicher Unternehmungen* anders zu behandeln als die Emissionen und Immissionen, welche von *Privaten* verursacht werden. Dass es lediglich darum gehe, das öffentliche Interesse in jenen Fällen geltend zu machen, da die Bevölkerung von der Rücksichts- und Gedankenlosigkeit privater Emittenten geschützt werden muss, ist eine Cliché-Vorstellung. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes befinden sich auch öffentliche Interessen – tatsächliche und vermeintliche – in einem dauernden Widerstreit. Diese besser gegeneinander abzuwägen, stellt eine Aufgabe dar, die vielleicht erst erlernt werden muss, vor allem bei der Raumplanung.

## Der Schutz und die Gestaltung der Umwelt als Objekte der Rechtsordnung

RICCARDO L. JAGMETTI

In jeder Epoche stellen sich grundlegende Aufgaben, die in der Rechtsordnung ihre Lösung finden müssen. Vom ausgehenden 18. Jahrhundert bis ins 20. Jahrhundert hinein hatten die Staaten primär ihre Ordnungsfunktion wahrzunehmen, hauptsächlich durch die modernen Verfassungsschöpfungen und die Zivilrechtskodifikationen. Die Industrialisierung

brachte neue Probleme, die einer zunehmenden Beeinflussung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung durch das Gemeinwesen riefen. Abschliessend gelöst sind solche Aufgaben nie. Die verfassungsmässigen Institutionen und das Zivilrecht sind ebenso wie das Wirtschafts- und Sozialrecht laufend der Entwicklung anzupassen. In der Dynamik unserer Rechtsordnung kommt dieser Prozess deutlich zum Ausdruck.

Das Schwergewicht scheint sich aber auf neue Fragen zu verlagern, beginnen doch die sekundären Auswirkungen der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung ihre Schatten zu werfen. Einerseits lehnen sich die Menschen – vorläufig hauptsächlich die Studenten – allmählich gegen ihre Stellung als bloss (wenn auch umworbene) Konsumenten auf und wünschen aus der passiven wieder zur aktiven Rolle zu gelangen. Andererseits hat die recht kritiklose Nutzung der wissenschaftlichen und technischen Errungenschaften eine Lage geschaffen, die teilweise unmenschliche Züge aufweist. Zum Aufsehen mahnen hauptsächlich die Eingriffe in die Umwelt des Menschen, die das Gleichgewicht zu stören drohen. Die Rechtsordnung hat diese Probleme stets berücksichtigt, doch waren und sind die Lösungen unvollkommen, weil sie für die heutige Lage jedenfalls unzureichend sind und nicht aus einer umfassenden Sicht heraus getroffen wurden. So wird sich der Gesetzgeber in nächster Zeit intensiv den Fragen des Schutzes und der Gestaltung der Umwelt annehmen müssen.

#### *Individualinteressen – Kollektivinteressen*

Die Abwägung der Einzelinteressen gegen jene der Allgemeinheit bereitet hier weniger grosse Schwierigkeiten als in andern Bereichen, weil die Bedürfnisse der Individuen und jene der Gemeinschaft in erheblichem Masse parallel laufen. Die Antinomie liegt eher in den gegenläufigen Interessen verschiedener Privater und in den widersprüchlichen Anliegen des Gemeinwesens selbst. So kann ein Grundeigentümer eine möglichst intensive Nutzung seiner Liegenschaft wünschen, wodurch er den Vorstellungen seines Nachbarn entgegentritt, und das Gemeinwesen kann bei der Erfüllung einer Aufgabe (zu denken ist etwa an den Bau von Verkehrsanlagen) der Versuchung unterliegen, den Umweltschutz zu wenig zu berücksichtigen. Die Problemstellung aber ist innerhalb der beiden grossen Bereiche der Rechtsordnung, des Privatrechts und des öffentlichen Rechts, ähnlich. Dennoch ist diese Unterscheidung auch hier zu treffen, denn das geltende Recht stützt sich auf sie und hat für beide Gebiete verschiedene Institutionen im Hinblick auf den Umweltschutz geschaffen.

Obwohl die Unterscheidung von Privatrecht und öffentlichem Recht für unsere abendländischen Rechtsordnungen seit der Antike wesentlich ist, herrscht auch heute keine Einigkeit über das Abgrenzungskriterium.

Ohne auf die verschiedenen Theorien einzugehen, kann vergrößernd gesagt werden, dass das Privatrecht Beziehungen zwischen den Individuen ordnet und ihre Interessen gegeneinander abgrenzt, während das öffentliche Recht die Rechtsverhältnisse zwischen Individuum und Gemeinwesen beziehungsweise zwischen zwei Gemeinwesen betrifft und der Wahrung der Allgemeininteressen dient.

Im Hinblick auf die Parallelität der Interessenlage beim Umweltschutz verwischen sich allerdings die Grenzen. Das Verbot einer übermässigen Einwirkung durch Lärm oder Luftverunreinigung kann ebensogut dem Schutz der Individuen wie der Wahrung der Allgemeininteressen dienen. Wie undeutlich die Abgrenzung ist, kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass das Bundesgericht in diesem Zusammenhang von einem nachbarschützenden öffentlichen Recht spricht und erklärt: «Zum Bestand der öffentlichen Ordnung aber gehören auch die Rechte, die dem Einzelnen als Glied der Gemeinschaft im gesellschaftlichen Zusammenleben gewährleistet sind, wie insbesondere der Schutz vor von aussen kommenden Ruhestörungen» (BGE 87 I 364). Mag die Abgrenzung bei diesem Problemkreis auch wenig befriedigen, wird sie vom geltenden Recht doch getroffen, so dass die beiden Entwicklungslinien hier getrennt darzustellen sind.

### *Der privatrechtliche Umweltschutz*

Das Zivilgesetzbuch ordnet den Umweltschutz im Rahmen des Nachbarrechts und gestaltet ihn aus als Rechtsbeziehung zwischen den Grundeigentümern. Auf seiten des Störers wird demgemäss nicht die störende Tätigkeit an sich erfasst, sondern die übermässige Eigentumsnutzung. Geschützt gegen unzulässige Einwirkungen ist nicht der Mensch oder seine Umwelt, sondern sein subjektives Recht, im besondern das Eigentum. Demgemäss wird unterschieden zwischen zwei Gruppen von Eingriffen.

Direkte Eingriffe sind solche, die unmittelbar auf dem betroffenen Grundstück ausgeübt werden durch Betreten, Befahren, Überfliegen in geringer Höhe usw. Sie sind vollständig verboten (Art. 641 Abs. 2 ZGB), wenn nicht den Grundeigentümer eine besondere Duldungspflicht, gestützt auf Gesetz, Dienstbarkeit oder Vertrag trifft.

Indirekte Eingriffe sind demgegenüber Einwirkungen materieller oder immaterieller Art, die auf ein Tun oder Unterlassen auf einem Nachbargrundstück zurückzuführen sind. Das Gesetz (Art. 684 ZGB) nennt als solche Immissionen Rauch, Russ, lästige Dünste, Lärm und Erschütterungen. Im Gegensatz zu den direkten Eingriffen sind sie nicht vollständig verboten. Unzulässig ist nur ihr Übermass. Die gesetzliche Umschreibung des Tatbestandes lässt dem Richter einen erheblichen Ermessensspielraum zur

Beurteilung der Frage, wann eine Einwirkung übermässig ist. So kann der privatrechtliche Immissionsschutz den veränderten Verhältnissen und Bedürfnissen angepasst werden.

Was nicht mehr voll zu befriedigen vermag, ist die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen bei indirekten Eingriffen zu solchen zwischen den Eigentümern benachbarter Liegenschaften. Durch die Rechtsprechung ist allerdings der Schutz dadurch ausgebaut worden, dass ein Abwehranspruch nicht nur dem Eigentümer des betroffenen Grundstücks, sondern auch andern daran berechtigten Personen zusteht, soweit die Ausübung ihres Rechts beeinträchtigt wird, wie dies bei Nutzniessern, Inhabern von Bau-rechten, Mietern und Pächtern zutreffen kann. Zurückhaltender ist die Rechtsprechung hinsichtlich der Frage, wem gegenüber ein solcher Anspruch geltend gemacht werden kann. Zwar wird angenommen, dass die Klage nicht nur gegen den Eigentümer, sondern auch gegen den Inhaber einer Dienstbarkeit gerichtet sein kann, wenn dieser in Ausübung seines Rechts (etwa eines Wegrechts) übermässige Einwirkungen auf Nachbarliegenschaften verursacht. Gegen Mieter und Pächter aber kann, gestützt auf das Nachbarrecht, nicht Klage geführt werden, so dass der Störer unter Umständen nicht direkt belangt werden kann. Wenn auch anzuerkennen ist, dass noch andere Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, zeigt hier der privatrechtliche Umweltschutz doch eine Lücke.

Hinzu kommt ein weiteres Problem: Bei Lärmeinwirkungen, Luft- oder Gewässerverschmutzungen wird der einzelne mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln den Urheber unter Umständen gar nicht ausfindig machen können. Er muss ihn aber kennen, um ihn belangen zu können. So wird die Durchsetzung an sich begründeter Ansprüche vielfach an dieser Schwierigkeit scheitern.

### *Der öffentlich-rechtliche Umweltschutz*

Das Schwergewicht des Umweltschutzes liegt denn auch nicht mehr im privatrechtlichen, sondern im öffentlich-rechtlichen Bereich. Das Problem ruft in der Tat einer umfassenden Lösung, die nicht durch entsprechende Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen unter Privatpersonen allein getroffen werden kann. Der Staat hat hier ordnend einzugreifen und die einzelnen wie auch die Gemeinwesen unterer Stufen, ja selbst die eigenen Organe, zur Erhaltung dieser wesentlichen Güter zu verpflichten. Gewichtige öffentliche Interessen rufen solchen hoheitlichen Massnahmen. Es gilt, unmittelbare Gefahren für die Gesundheit der Menschen und auch anderer Lebewesen zu bannen. Sodann ist das Wohlergehen der Menschen durch Abwehr lästiger Einwirkungen zu schützen. Schliesslich ist dafür zu sorgen, dass das ökologische Gleichgewicht erhalten bleibt.

Schutzobjekte sind damit die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen einerseits und die Umwelt in ihrer naturgemässen Form und Ausgestaltung andererseits. Angegriffen werden diese Werte durch Einwirkungen verschiedener Art. Als solche nennt der Bundesrat in seiner Botschaft zu einem neuen Verfassungsartikel über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vom 6. Mai 1970: Luftverunreinigung durch Gase, Dämpfe, Nebel oder Rauch, verursacht hauptsächlich durch Heizungen, Motorfahrzeuge und industrielle Prozesse; Gewässerverschmutzung durch Abwasser, Mineralölprodukte, Schädlingsbekämpfungsmittel usw.; Lärm; Gerüche; Erschütterungen durch Maschinen und Fahrzeuge; Auswirkungen des elektrischen Stromes; sichtbare und unsichtbare Strahlungen im Sinne von starkem und wechselndem Licht, ionisierenden Strahlen, Laser-Strahlen, Radar usw.; übermässige Wärme, wie sie etwa durch Anlagen zur Energieumwandlung erzeugt wird.

Der Schutz gegen solche Eingriffe ist der geltenden Rechtsordnung nicht fremd. Diese beschränkt die Entstehung vieler der genannten Einwirkungen. So wurde der Gewässerschutz seit der Annahme des Verfassungsartikels im Jahre 1953 und dem Erlass des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes am 16. März 1955 ernsthafter betrieben als zuvor auf rein kantonaler Grundlage. Das Bundesgesetz über die Luftfahrt und die zugehörige Vollziehungsverordnung, kantonale und kommunale Vorschriften über den Baulärm, örtliche Polizeiverordnungen und verschiedene andere Erlasse beschränken die Entstehung des Lärms an der Quelle. Die Beispiele liessen sich vermehren.

Alle Einwirkungen aber lassen sich nicht vermeiden. Daher sind die Menschen ausserdem vor den Auswirkungen solcher Eingriffe zu schützen. Gelingt es beispielsweise nicht, den Lärm in erforderlicher Masse zu verhindern, so muss der Gesetzgeber dafür sorgen, dass jener sich nicht in schädlicher oder lästiger Weise auswirkt. Auch das ist bisher schon in vielfältiger Weise geschehen in der Baugesetzgebung, in Gesundheitsgesetzen, in Verordnungen zum Schutze der Arbeitnehmer und in zahlreichen andern Akten der Rechtsetzung. Gelegentlich werden die entsprechenden Normen auch differenziert angewendet. So bestimmen kantonale Baugesetze und kommunale Bauordnungen, dass in Industriezonen mit gewissen unvermeidlichen Immissionen keine Wohnbauten erstellt werden dürfen, während in Wohnzonen die Nachbarschaft durch industrielle oder gewerbliche Betriebe nicht oder wenigstens nicht erheblich belästigt werden darf.

Trotz dieser Vielfalt der Bestimmungen oder gerade wegen ihr erweist sich die geltende Ordnung des öffentlich-rechtlichen Umweltschutzes als unvollkommen. Sie ist stark aufgesplittert und findet sich zu Teilen in den Gesetzen über die verschiedensten Sachgebiete. Sodann bildet sie Gegenstand von Erlassen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die nicht

immer in wünschbarer Weise aufeinander abgestimmt sind. Dieser Aufgliederung begegnet man selbst innerhalb von Teilgebieten. So ist die Fluglärmbekämpfung an der Quelle weitgehend bundesrechtlich geordnet, während die Einschränkung der Lärmauswirkungen den Kantonen und Gemeinden überlassen bleibt, die zum Schutze der Menschen in besonders lärmexponierten Lagen Bauverbote anordnen oder Schallschutzmassnahmen bei Bauten vorschreiben können.

Die ganze Regelung wirkt recht zufällig und enthält denn auch zahlreiche Lücken. Ausserdem sind offensichtlich keine einheitlichen Wertmassstäbe angelegt worden. Der öffentlich-rechtliche Umweltschutz sollte daher neu überdacht und in eine möglichst geschlossene Ordnung übergeführt werden.

### *Die Ordnung der Umweltgestaltung*

Die Aufgabe des Gemeinwesens erschöpft sich nicht in der Abwehr von Eingriffen. Gewisse Veränderungen der Umwelt sind unvermeidlich und sollten vom Staat durch Erlass einer entsprechenden Ordnung in jene Bahnen gelenkt werden, die den Menschen gemäss sind. Das ist wiederum kein neues Anliegen, sondern eines, dem der Gesetzgeber seit langem Rechnung getragen hat. Indessen hat die Entwicklung einen solchen Rhythmus angenommen, dass die vom Gemeinwesen aufgestellte Ordnung ihr kaum mehr zu folgen vermag. So ist der Ruf nach vorausschauenden, zukunftsbezogenen Regelungen erhoben worden, nach Planung also.

Diese Aufgabe wird für verschiedene räumliche Bereiche wahrgenommen. Die Stufenfolge beginnt bei der Quartierplanung und reicht über die Ortsplanung, die Regionalplanung und die Planung für das Kantonsgebiet bis zur eigentlichen Landesplanung. Je grösser das Bezugsgebiet wird, desto höher ist der Grad der Verallgemeinerung der getroffenen Ordnung. In der Regel nimmt mit der Erweiterung des räumlichen Bereichs der Regelung deren Verbindlichkeit ab. Während für das Quartier und die Ortschaft zwingende Vorschriften erlassen werden, gelten für den regionalen Raum vielfach nur noch Richtlinien, die noch der Umsetzung in verbindliche Vorschriften für den örtlichen Bereich bedürfen. Für das Gebiet des Kantons und des Bundes werden zur Hauptsache nur Leitbilder entwickelt, die als Vorstellungsinhalte Wegweiser für konkrete Massnahmen bilden. Während die Ortsplanung vielerorts recht gut ausgebaut ist, steht die Regional-, Kantons- und Landesplanung erst im Aufbau. Da die Veränderungen der Umwelt aber rasch voranschreiten, ist hier keine Zeit mehr zu verlieren.

Sachlich erstrecken sich die planerischen Vorkehren heute auf die Bauten, die Infrastruktur und die Verkehrswege. Die Umwelt wird von solchen Massnahmen stark betroffen, wobei das Verständnis für diese Zusammen-

hänge in letzter Zeit gestiegen ist und die Eingriffe nicht mehr bedenkenlos hingenommen werden.

Der Umweltschutz wird auch in diesem Rahmen berücksichtigt. Besonders hinzuweisen ist auf die eidgenössische Ordnung über die Erhaltung des Waldareals, die ein Viertel des schweizerischen Territoriums betrifft und sich als äusserst weitsichtig erwiesen hat, reicht sie doch in ihren Grundzügen auf das Jahr 1876 zurück. Zu erwähnen sind sodann die Bemühungen für den Natur- und Heimatschutz, die in verschiedenartigen Massnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ihren Ausdruck gefunden haben. Noch keine zusammenhängende Regelung ist für die Gewässer geschaffen worden. Die Frage, wie weit Wasserläufe verändert und genutzt werden sollen, muss überdacht werden. Die Ausnützung der Wasserkräfte etwa hat verschiedene Täler verändert und zur teilweisen Austrocknung von Flüssen geführt, wodurch das natürliche Gleichgewicht gestört wurde. Auch setzte der Gewässerschutz erst ein, als unsere Seen und Flüsse schon einen hohen Grad an Verschmutzung aufwiesen und zur Selbstreinigung nicht mehr fähig waren. Ein Anliegen endlich hat noch zu wenig Berücksichtigung gefunden: die Bereitstellung von Erholungsraum. Die natürliche Umwelt ist nicht nur zu erhalten, sondern ihre dafür geeigneten Komponenten sind, zum Teil jedenfalls, der Bevölkerung auch zu öffnen. Hier weist die geltende Ordnung noch eine wesentliche Lücke auf.

### *Ausblick*

Der Schutz und die Gestaltung der Umwelt sind keine neuen Objekte unserer Rechtsordnung. Bund, Kantone und Gemeinden haben sich mit einem Teil dieser Probleme schon lange befasst. Neu aber ist der Blickwinkel. Die Dringlichkeit verstärkter Massnahmen ist evident geworden, und der Sinn für die Notwendigkeit der sachlichen und örtlichen Koordination der Bemühungen hat sich verstärkt. Auch sind Lücken sichtbar geworden, die es zu füllen gilt.

Bei der Überprüfung der Lage und beim Ausbau der Ordnung werden die anzulegenden Wertmassstäbe grösste Bedeutung erhalten. Mehr als bisher wird abzuklären sein, welche Gewichte technischen und wirtschaftlichen Bedürfnissen einerseits und dem Schutz sowie der harmonischen Gestaltung der Umwelt andererseits beizumessen sind. Dafür scheint sich in den letzten Jahren eine Sensibilität entwickelt zu haben, die in vielen Bereichen zu neuen Lösungen Anlass geben dürfte.

Dabei wird das Hauptgewicht auf die öffentlich-rechtlichen Vorkehren fallen. Es wird sich nicht vermeiden lassen, dass dafür vermehrt Regelungen auf eidgenössischer Ebene getroffen werden. In dieser Richtung sind im Laufe eines knappen Jahres wesentliche Schritte unternommen worden.



Am 14. September 1969 nahmen Volk und Stände den Verfassungsartikel über Landesplanung an (Art. 22<sup>quater</sup>). Die Ausführungsgesetzgebung steht in Vorbereitung; sie wird auf die Gestaltung der Umwelt einen wesentlichen Einfluss ausüben. In die gleiche Richtung gehen die Bemühungen einer Expertenkommission, die sich seit dem Frühjahr 1970 mit der Vorbereitung eines Verfassungsartikels über die Wasserwirtschaft befasst. Der eigentliche Umweltschutz bildet Gegenstand eines Antrages des Bundesrates vom 6. Mai 1970. Vorgeschlagen wird die Aufnahme eines neuen Artikel 24<sup>septies</sup> in die Bundesverfassung, in welchem bestimmt würde, dass der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen zu erlassen hat.

Hier wird in unserer Rechtsordnung ein neuer Akzent gesetzt. Die Probleme werden in veränderter Sicht angepackt. Es bleibt zu hoffen, dass die Bemühungen nicht auf der Ebene der Verfassung stehen bleiben, sondern dass der Gesetzgeber eine Regelung aufstellt, die uns eine menschliche Umwelt sichert, und dass diese Ordnung alsdann auch durchgesetzt wird.

## Der Umweltschutz und das Schicksal unseres Bodens

MARIUS BASCHUNG

### *Der Umweltschutz als Problem der Orts-, Regional- und Landesplanung*

Die Notwendigkeit grosser Anstrengungen zum Schutze unserer Umwelt muss nicht mehr eigens begründet werden. Wir erleben heute drastisch genug die Folgen des verspäteten Einsatzes geeigneter Schutzmittel. Werfen wir einen Blick auf Zahlen, die zu denken geben. Die Gesamtfläche der Schweiz beträgt 4 128 790 Hektaren. Sie setzt sich aus folgenden Teilflächen zusammen:

Gutes Kulturland (Acker- und Futterbau, Reben) . . . . .	ca. 1 070 000 ha
Weniger ertragreiches Kulturland (Alpweiden, Streuegebiet) . . . . .	ca. 1 080 000 ha
Wald . . . . .	<u>ca. 980 000 ha</u>
Total produktives Land . . . . .	ca. 3 130 000 ha
Total unproduktives Land . . . . .	ca. 1 000 000 ha