

# Verfassungsrechtliche Zielsetzungen der Raumplanung und der Gesamtwasserwirtschaft

Autor(en): **Lendi, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria**

Band (Jahr): **86 (1994)**

Heft 10

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-940806>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Verfassungsrechtliche Zielsetzungen der Raumplanung und der Gesamtwasserwirtschaft

## Nationale und internationale Aspekte

Martin Lendi

Die Länder dieser Welt stehen vor drei grossen Herausforderungen:

- Sie müssen dazu beitragen, die Weltordnung als Rechts- und damit als Friedensordnung zu konstituieren – gleichsam eine Weltverfassung mit zentralen Aussagen zu den Menschenrechten, zum formellen Rechtsstaat und zur justiziellen Konfliktbereinigung,
- sie haben sodann eine Ordnungspolitik als Grundlegung der aus sich heraus lebendigen Wirtschaft mit Signalwirkung für alle Wirtschaftsblöcke und Staaten zu konzipieren,
- und sie haben das Leben auf diesem Planeten zu erhalten und sich entfalten zu lassen.

Die Themata von «Raum» und «Wasser» gehören vorweg in den Bereich der dritten Aufgabe.

## Hohe Rechtsrelevanz der internationalen Prioritätsanliegen

Sicherlich, man mag die Reduktion auf drei Grundanliegen als zu eng sehen, doch bleibt es dabei, dass die Politik sich um die rechtsstaatlich-demokratische Grundordnung, die Wirtschaft und das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen in Raum und Zeit kümmern muss. Auffallend sind dabei zwei Aspekte: Einmal springt in die Augen, dass diese drei Dimensionen aufeinander verwiesen und aufeinander angewiesen sind. Sie sind gegenseitig bedingt. Die Reihenfolge ihrer Auflistung ist deshalb vernachlässigbar. Sodann kann der Rechtsbezug in allen drei Bereichen nicht übersehen werden. Grundordnung, Basierung der Wirtschaft und Lebensschutz kommen ohne die rechtliche, normativ verbindliche Einbindung nicht aus, denn ohne sie entsteht keine durchsetzbare Ordnung, die in einer Welt widerstreitender Interessenlagen unverzichtbar bleibt. Die Rechtswissenschaft ist deshalb berufen und aufgerufen, sich an der Diskussion um die zentralen, weltweiten Prioritätsfragen der Politik substantiell zu beteiligen.

## Mobilisierung des nationalen Verfassungsgehaltes für die internationale Ebene

Von dieser Warte her sind die nationalen Rechtsordnungen in einem ganz neuen Licht zu befragen. Es genügt nicht mehr, sie innerstaatlich zu verstehen und umzusetzen, so wichtig und bedeutsam dies ist. Insbesondere die Verfassungen der einzelnen Staaten sind neu auch darauf hin zu durchleuchten, was sie an Gedankengut für die internationale Rechtsentwicklung freizusetzen vermögen und wie sie sich neuen überstaatlichen Anforderungen öffnen. In diesem Sinne müssen die Verfassungen und die auf sie gründenden Rechtsordnungen gleichzeitig und parallel unter nationalem und internationalem Gesichtswinkel gelesen und interpretiert werden. Wenn wir dies nicht tun, dann lassen wir das Verfassungsdenken zu einer nationalstaatlichen Angelegenheit verkümmern. Und gerade dies darf in einer globalisierten Problemwelt nicht mehr geschehen, denn die Welt selbst bedarf einer verfassten Ordnung. Da-

mit ist kein Wort gegen die gegenwärtig vorwiegend praktizierten europäischen Absteckungen des Rechts, wie sie vor allem bei der EU hervortreten, gesagt, doch müssen wir akzeptieren, dass das europäische Recht eine zwar notwendige, aber späte Sub-Entwicklung im jungen Gebiet der sich abzeichnenden weltumspannenden Rechtsordnung ist.

## Rechtsstaats-, Wirtschafts- und Lebensraumverfassung

Während bis vor kurzem der national und international abgestimmte Kerngehalt der nationalen Verfassungen mit den Grundrechten samt Demokratiebezug identifiziert wurde, zeichnet sich vor dem Hintergrund der drei Politik-Prioritätsfragen die Notwendigkeit ab – ich würde sogar von einer absoluten Notwendigkeit sprechen –, die «Wirtschafts- und die Lebensraumverfassung» mitzunehmen, also alle drei wesentlichen Teile der nationalen Verfassungen herauszuarbeiten und international zu öffnen. In diesem Sinn ist es ein verfassungstheoretisches und verfassungspolitisches Anliegen, das in den nationalen Verfassungen schlummernde oder manifeste «Verfassungskapital» rechtsstaatlichen, wirtschaftspolitischen und lebensraumrelevanten Zuschnitts nach innen und nach aussen, national und international, zu mobilisieren. Beispielsweise ist die Rechtsfunktion für den «ewigen Frieden» zwischen Menschen, Minderheiten und Mehrheiten sowie zwischen Gliedstaaten von der nationalen verfassungsrechtlichen Grundlegung auf die internationale zu übertragen oder ihr wenigstens – die Rechtsordnung als Friedensordnung, die Friedensordnung als Rechtsordnung – bewusst zu machen, konkret: Die Menschenrechte sind national und international umzusetzen; die Verfahren der Konfliktregelung sind für die Völkergemeinschaft konstitutiv. Ähnliches gilt für die «Lebensraumverfassung». Die Erklärung von Rio und zahlreiche Detailabkommen kündigen den Prozess der weltweiten Implementation des national «geborenen» Umweltschutzes an. Das Gedankengut der einzelstaatlichen Ebene – Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt, haushälterische Nutzung des Bodens – und der Anspruch der Earth-Summit-Agenda 21 «sustainable development» reichen sich die Hand. Am weitesten fortgeschritten ist die internationale Umsetzung im Aufgabenbereich der Wirtschaft. Das Stichwort GATT – die neue Welthandelsordnung – genügt in diesem Zusammenhang. Sie verkörpert die internationale Übersetzung der nationalen «Binnenmarktordnungen» nach Massgabe der sozialen Marktwirtschaft. Damit sind drei wichtige Elemente für das «Weltrecht» ins Auge zu fassen: Menschenrechte und internationale Konfliktbereinigungsverfahren, Welthandelsordnung sowie die Erklärung von Rio für den Schutz des Lebensraumes.

## Die Lebensraumverfassung

Wenn vom Thema her in erster Linie von Raumplanung und Wasserwirtschaft die Rede sein soll, dann kümmern wir uns um einen konkreten, nachvollziehbaren Teilbereich der nun näher anzusprechenden und in den Vordergrund zu rückenden «Lebensraumverfassung». Sie wurde und wird in der traditionellen Verfassungslehre nicht ausdrücklich erwähnt und auch nicht systematisch untersucht. Aus diesem defizitären Grund tun sich die Rechtswissenschaft und das positive Recht denn auch schwer mit der kohärenten und konsistenten rechtlichen Einbindung der Natur, des Menschen und seiner natürlichen Umwelt sowie der Verantwortung des Staates und auch der Menschen für

den Lebensraum. Der Begriff der «Lebensraumverfassung», der aus erkenntnistheoretischen Gründen neu einzuführen ist, steht, wie erwähnt, neben jenen der Wirtschafts- und «Rechtsstaatsverfassung». Zusammen – vernetzt und letztlich untrennbar – bilden sie die Verfassung, also das Grundgesetz eines Staates, in national unterschiedlichen Ausprägungen, aber immer mit dem Ziel, eine Grundordnung von hohem innerem Gehalt und politischer Legitimität zu schaffen. Der Subteil «Lebensraumverfassung» ist insofern zentral, als es um die Hervorhebung der verfassungsrechtlichen Aussagen zum Leben in Raum und Zeit geht, Umweltschutz, Raumplanung und Wasserwirtschaft eingeschlossen. Die Dimensionen von «Leben», «Raum» und «Umwelt» haben allein schon wegen ihrer sachlichen Wichtigkeit Verfassungsrang. Zudem gehören sie in die interaktiven Relationen von Staat/Wirtschaft/Gesellschaft, die ohnehin verfassungsrechtlich gemeistert werden müssen. Wie bedeutsam dabei gerade der «Raum» – geprägt durch die natürlichen und künstlichen Gegebenheiten und Prozesse – und das «Wasser» sind, das braucht nicht einmal unterstrichen zu werden. Ohne sie gibt es eben kein Leben, gibt es kein «Recht auf Leben» als vorausgesetzte Grundlage der grundrechtlich gewährleisteten persönlichen Freiheit. Es würde unter dem Titel dieser Abhandlung zu weit führen, die Bezüge zwischen der «Rechtsstaat-Demokratieverfassung», der Wirtschafts- und der «Lebensraumverfassung» sowie eine «innere» Definition der «Lebensraumverfassung» zu skizzieren, doch bleiben wir uns bewusst, dass die «Lebensraumverfassung» immer Teil einer ganzheitlich zu betrachtenden Verfassung ist und dass «Raum» und «Wasser» aus einem grösseren Kontext her zu verorten und zu verstehen sind. Es genügt – unter rechtlichen Gesichtspunkten – nicht, diese beiden sozio-kulturellen und gleichzeitig natürlichen «Elemente» zu konfrontieren. Sie sind als Teile des grösseren Ganzen, des Lebensraumes, zu verstehen, auch in ihren indirekten Bezügen. Dies gilt insbesondere für die verfassungsrechtlichen Zielsetzungen der Raumplanung und der Wasserwirtschaft, die als Aspekte des Lebensraumes und der Verfassung als solcher zu würdigen sind.

### Spezifische Transparenz der schweizerischen Bundesverfassung

In den nationalen Verfassungen werden – in der Regel – die öffentlichen Aufgaben wie Eisenbahnwesen, Militär usw. aufgelistet, ohne Ziele zu artikulieren. In diesem Sinne enthalten sie üblicherweise keine ausgreifende materielle Aussage zum Lebensraum, sondern nüchtern enumerierte Einzelbelange. Nuanciert anders drückt sich die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft aus. Wie kaum eine andere Verfassung macht sie beiläufig grundlegende Ziele sichtbar. Sie ist in vielen ihrer Bestimmungen zu den öffentlichen Aufgaben des Bundes reich an aussagegedichten Festschreibungen und Öffnungen. Dies gilt gerade auch für «Raum» und «Wasser» und damit für die ins Visier zu nehmende «Lebensraumverfassung», beispielsweise mit ihren Einzelbestimmungen über die Raumplanung (Art. 22<sup>quater</sup> BV), den Umweltschutz (Art. 24<sup>septies</sup> BV), den Natur- und Heimatschutz (Art. 24<sup>sexies</sup> BV), die Wasserwirtschaft (Art. 24<sup>bis</sup> BV) usw. Sie alle artikulieren Ziele, wenn auch sachbezogen eingebracht. Der Grund der bunten Formulierungen liegt darin, dass es sich bei der schweizerischen Bundesverfassung um eine alte und gleichzeitig sich laufend fortentwickelnde Verfassung handelt, welche die reale Politikentwicklung mit ihren inhaltlichen Anliegen spiegelt – und dies auf höchster normativer Stufe. Sie ist

eine «politisch geprägte» Verfassung. Über das Rechtsinstitut der Volksinitiative und über referendumpflichtige Parlamentsvorlagen wird die dynamische, alles andere als starre Verfassung stets von neuem durch aktuell gewordene oder werdende Herausforderungen geprägt. (Das neueste Beispiel ist die sog. Alpeninitiative, die zum Erlass des Verfassungsartikels 36<sup>sexies</sup> BV über den alpenquerenden Verkehr, der auf die Schiene verwiesen wird, führte und der in Europa so viel zu reden gibt.) Sie bleibt dabei jung, ist inhaltlich «modern», auch wenn sie an dieser und jener Stelle – an zu zahlreichen! – unter historischen Schlacken leidet. Dass sich eine derart beeinflusste Verfassung nicht mit den klassischen Juristen-Formulierungen, wie sie üblicherweise als verfassungsstilwürdig erachtet werden, begnügen kann, das leuchtet ein, ist es doch undenkbar, im demokratischen Gespräch mit dem Bürger in Abstraktheit zu machen. So kommt es, dass die Schweizerische Bundesverfassung reich an materiellen Normen ist, gerade auch im Konnex von «Wasser» und «Raum».

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft  
Art 22<sup>quater</sup> (Raumplanung)

- <sup>1</sup> Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.
- <sup>2</sup> Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.
- <sup>3</sup> Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft  
Art 24<sup>septies</sup> (Umweltschutz)

- <sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.
- <sup>2</sup> Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft  
Art 24<sup>sexies</sup> (Natur- und Heimatschutz)

- <sup>1</sup> Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone.
- <sup>2</sup> Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.
- <sup>3</sup> Der Bund kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen sowie Naturreserve, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern.
- <sup>4</sup> Er ist befugt, Bestimmungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen.
- <sup>5</sup> Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sind Schutzobjekte. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgenwelcher Art vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen.  
*Übergangsbestimmung:* Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, welche dem Zweck der Schutzgebiete widersprechen und nach dem 1. Juli 1983 erstellt werden, insbesondere in der Moorlandschaft von Rothenthurm auf dem Gebiet der Kantone Schwyz sowie Zug, müssen zu Lasten der Ersteller abgebrochen und rückgängig gemacht werden. Der ursprüngliche Zustand ist wieder herzustellen.

## Die Ziele der einzelnen Bestimmungen der schweizerischen Lebensraumverfassung

In diesem Sinne handelt der schweizerische Verfassungsartikel über die Raumplanung (Art. 22<sup>quater</sup> BV), hervorgegangen aus einer Volksabstimmung vom 14. September 1969, von der durch die Kantone zu schaffenden Raumplanung, von der zweckmässigen Nutzung des Bodens, der geordneten Besiedlung des Landes, von der Koordination, der

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Art 24 (Wasserbau- und Forstpolizei)

<sup>1</sup> Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei.

<sup>2</sup> Er wird die Korrektion und Verbauung der Wildwasser sowie die Aufforstung ihrer Quellengebiete unterstützen und die nötigen schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen aufstellen.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Art 24<sup>bis</sup> (Wasserwirtschaft)

<sup>1</sup> Zur häuslicherischen Nutzung und zum Schutz der Wasservorkommen sowie zur Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers stellt der Bund in Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft auf dem Wege der Gesetzgebung im Gesamtinteresse liegende Grundsätze auf über:

- die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, insbesondere für die Versorgung mit Trinkwasser, sowie die Anreicherung von Grundwasser;
- die Benützung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke;
- die Regulierung von Wasserständen und Abflüssen ober- und unterirdischer Gewässer, Wasserableitungen ausserhalb des natürlichen Abflusses, Bewässerungen und Entwässerungen sowie weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf.

<sup>2</sup> Zum gleichen Zweck erlässt der Bund Bestimmungen über:

- den Schutz der ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung und die Sicherung angemessener Restwassermengen;
- die Wasserbaupolizei, inbegriffen Gewässerkorrekturen und Sicherheit der Stauanlagen;
- Eingriffe zur Beeinflussung der Niederschläge;
- Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen;
- das Recht des Bundes, für seine Verkehrsbetriebe die Benützung von Wasservorkommen gegen Entrichtung der Abgaben und gegen angemessenen Ersatz der Nachteile zu beanspruchen.

<sup>3</sup> Die Verfügung über die Wasservorkommen und die Erhebung von Abgaben für die Wasserbenützung stehen unter Vorbehalt privater Rechte den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu. Die Kantone setzen die Abgaben in den Schranken der Bundesgesetzgebung fest.

<sup>4</sup> Betrifft die Erteilung oder Ausübung von Rechten an Wasservorkommen das internationale Verhältnis, so entscheidet unter Beizug der beteiligten Kantone der Bund. Das gleiche gilt im interkantonalen Verhältnis, wenn sich die beteiligten Kantone nicht einigen können. Im internationalen Verhältnis bestimmt der Bund die Abgaben nach Anhören der beteiligten Kantone.

<sup>5</sup> Der Vollzug der Bundesvorschriften obliegt den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

<sup>6</sup> Bei der Ausübung seiner Kompetenzen beachtet der Bund die Bedürfnisse und wahrt die Entwicklungsmöglichkeiten der Wasserherkunftsgebiete und der betreffenden Kantone.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Art 24<sup>ter</sup> (Schifffahrt)

Die Gesetzgebung über die Schifffahrt ist Bundessache.

Förderung und den planabgestimmten Bindungen im mehrstufigen Staat. Er begnügt sich also nicht mit der Aussage, die Raumplanung sei eine Aufgabe des Bundes. Noch breiter angelegt ist der Verfassungsartikel über die Gesamtwasserwirtschaft (Art. 24<sup>bis</sup> BV). Er spricht vom quantitativen und qualitativen Gewässerschutz, erwähnt also den qualitativen Schutz der ober- und unterirdischen Gewässer genauso, wie er die häuslicherische Nutzung und damit den quantitativen Schutz der Wasservorkommen fokussiert, wobei er es nicht unterlässt, nebst vielem anderem die Regulierung von Wasserständen, die Restwassermengen usw. direkt anzureden. Dieser Verfassungsartikel ging übrigens aus einer Volksabstimmung vom 7. Dezember 1975 hervor. Bemerkenswert ist, dass zeitlich zwischen den Verfassungsartikeln über die Raumplanung und über die gesamte Wasserwirtschaft jener über den Umweltschutz (Art. 24<sup>septies</sup> BV) erlassen wurde, nämlich im Jahre 1971 – kurzum, die erwähnten Bestimmungen und andere mehr prägen im Kern und insgesamt die bereits angesprochene, in ihren zentralen Aussagen überraschend junge «Lebensraumverfassung». Die verfassungsrechtliche Festschreibung des Umweltschutzes ist übrigens relativ lapidar gefasst, vor allem im Vergleich zum ausholenden Wasserwirtschaftsartikel, dann aber auch gemessen an den vorangehenden wissenschaftsinternen theoretischen Diskussionen über die sachgerechte Erfassung des Umweltschutzes als Sachaufgabe, Staatsziel oder gar Grundrecht. Sie ist also weniger konkret in den Zielsetzungen als die andern, signalisiert aber doch, um was es beim Umweltschutz geht: «Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt». Vor der Öffentlichkeit war es mit Rücksicht auf den ökologischen Schritt, den es wider alle sich abzeichnenden Zielkonflikte zu tun galt, zweifellos gegeben, die elementare Aufgabe des Umweltschutzes prägnant, eher plakativ zu traktandieren.

Die verfassungspolitisch bedingte Art der direkten Ansprache der einzelnen öffentlichen Aufgaben als Teil der sich anbahnenden «Lebensraumverfassung» bringt es mit sich, dass die einzelnen Verfassungsbestimmungen die Ziele sektoral hervorheben, und zwar in einer sachbezogenen Art. Es geht in allen erwähnten Bestimmungen um realisierbare, operable Ziele für Raumplanung, resp. Wasserwirtschaft, resp. Umweltschutz usw., ohne dass im Verfassungstext Querbezüge hergestellt würden, auch dort nicht, wo abgrenzende oder verbindende Hinweise auf der Hand liegen, beispielsweise dort, wo mindestens fragwürdig ist, ob der qualitative Gewässerschutz in den Zusammenhang des Umweltschutzes oder der Wasserwirtschaft gehört. (Die schweizerische Verfassung entschied sich – formell – für den Konnex zur Wasserwirtschaft.)

### Konkrete Sachziele – aber doch ein gemeinsamer Nenner

Liest man die einzelnen Bestimmungen der «Lebensraumverfassung» nun aber nicht je für sich, sondern sucht man im Bestreben, die «Lebensraumverfassung» zu erfassen, nach dem roten Faden, dann wird durch die unterschiedlich breit und intensiv formulierten Bestimmungen ein zentrales, verbindendes Anliegen sichtbar: Im Zentrum aller sektoralen Verfassungsbestimmungen steht der Schutz und die Entfaltung des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, alles im Verbund mit der natürlichen Umwelt im gegebenen Raum und seinen Veränderungen über die Zeiten hinweg, getragen von Intentionen der Vorsorge und des nachhaltigen Haushaltes. Dies gilt für die Raumplanung genauso wie für den Umweltschutz und die Wasserwirtschaft, also auch für «Raum» und «Wasser».



Dies ist überraschend, nachdem die schweizerische verfassungspolitische – im Gegensatz zur theoretischen – Debatte um diesen Teil der Verfassung nicht geprägt war durch das Markieren von Grundrechtspositionen, von hohen Staatszielerwägungen, von proklamierten Prinzipien und vom Willen, eine «Lebensraumverfassung» zu konstituieren. Sie blieb praktikabel und verzichtete auf Überhöhungen im Verfassungstext: Kein Wort von einem Grundrecht auf eine intakte Umwelt, kein Wort vom Nachhaltigkeitsprinzip, kein Wort von einer konsistenten Ordnung im Sachfeld der für den Lebensraum relevanten Verfassungsaussagen. Es war «pragmatische» Verfassungsgesetzgebung mit der Absicht, anfallende Probleme durch den Gesetzgeber und alsdann durch die Rechtsadressaten, die einzelnen, die Wirtschaft und die Verwaltung, aufgrund von verständlichen und nachvollziehbaren Zielsetzungen angehen zu können. Und doch, die Bestimmungen berühren u. a. das übergreifende Nachhaltigkeitsprinzip – ohne es zu deklarieren – beispielsweise dort, wo von der «haushälterischen» Wassernutzung, von der «zweckmässigen» Bodennutzung sowie vom «Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt» – in Relation und je für sich – die Rede ist. Nicht minder wichtig das Vorsorgeprinzip, auch es nicht auf Verfassungsstufe erwähnt, doch eingeschlossen in der rechtsethischen Dimension der «Planung» als Ausdruck des Verantwortlichseins für die Handlungsfreiheit der kommenden Generationen. Vor allem aber gibt es im gesamten Bereich der «Lebensraumverfassung» einen gemeinsamen Nenner, nämlich Raum und Zeit. So tat sich zwar der einfache Gesetzgeber beim Erlass der «sektoralen» Gesetze zur Raumplanung, zum Umweltschutz, zum Gewässerschutz usw. schwer mit diesen Dimensionen, doch war und ist unbestritten, dass es immer und bei allen Sachfragen des Umweltschutzes, der Wasserwirtschaft wie auch der Raumplanung um den einen unteilbaren Lebensraum samt seinen Veränderungen über die Zeiten hinweg geht.

### *Einheit des Lebensraumes – Einheit des Rechts*

Vor diesem Hintergrund der verbindenden «Lebensraumverfassung» hat es bereits die ältere, sektoral konzipierte schweizerische Gewässerschutzgesetzgebung, die sich ursprünglich auf einen Verfassungsartikel aus dem Jahre 1953 (alt Art. 24<sup>quater</sup> BV) stützte, nicht versäumt, die räumliche Dimension des Gewässerschutzes anzusprechen, wie es – umgekehrt – die moderne Raumplanungsgesetzgebung nicht unterliess, den Gewässerschutz mitzunehmen. Konkret ging es um die Bekämpfung der Streusiedlung ausserhalb der Bauzonen, um die Abstimmung von Nutzungs- und Entsorgungsplanung, insbesondere unter den Gesichtspunkten der Dimensionierung der Bauzonen und der generellen Kanalisationsprojekte, dann aber auch um den Schutz der Grundwasservorkommen und der Standortplanung für Stehtanklager, wassergekühlte thermische Anlagen – und vieles mehr. In der Phase vor dem Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung lag die Federführung bei der Gewässerschutzgesetzgebung, in der zweiten dann bei der Raumplanungsgesetzgebung, stets aber wohl abgestimmt.

Dies alles trug zu einem ganzheitlichen Denken in allen Bereichen der «Lebensraumverfassung» resp. des Rechts des Lebensraumes bei, nicht nur im sachlichen Geltungsbereich des nominalen Umweltschutzrechtes, wo das Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise mit Vorliebe – einseitig und kurzfristig vereinnahmend – domestiziert

wird. Ungeachtet der spezifischen, dem Wortlaut nach auseinanderweisenden, sektoralen verfassungsrechtlichen Zielsetzungen von Raumplanung, Wasserwirtschaft und Umweltschutz werden diese sowie weitere Bereiche aufgrund der verwobenen Sachverhalts-Wirklichkeit und aus der Einsicht in die Rechtsrelevanz der sachlichen Zusammenhänge verknüpft, auch wenn der Wortlaut der einzelnen Bestimmungen in eine andere Richtung weist. Die Tatsache der vernetzten Sachverhalts-Wirklichkeit und nicht der Wortlaut der Verfassung begünstigt also dieses neue Verfassungsverständnis, oder anders formuliert: Was durch das gesetzte Recht mit seinen besonderen Zielsprachen zunächst getrennt scheint, ist der Wirklichkeit wegen als «rechtliche» Einheit vor dem Hintergrund des Lebensraums als «tatsächliche» Einheit zu sehen und wird auf der Ebene der Verfassung wie auf der nachgeordneten der Gesetzgebung in steigendem Masse auch so betrachtet.

Besonders illustrativ ist das Beispiel der Bestimmungen über die Restwassermengen in Wasserläufen, deren Wasserführung durch Umleitungen vorweg zugunsten der Wasserkraftnutzung unter Umständen massiv zurückgeht (Art. 24<sup>bis</sup> Abs. 2 lit. a BV). Primär sind sie sektoral lokalisiert, liegen aber im Interesse des Gewässers selbst, des qualitativen Gewässerschutzes, und vor allem auch in demjenigen der Landschaft und selbstredend der Ökologie, kurzum des Lebens im Raum und über die Zeiten, und dürfen deshalb nicht einseitig unter dem Aspekt der Wasserwirtschaft gewürdigt werden. Sie sind von der «Lebensraumverfassung» her zu verorten und anzugehen – durch ganzheitliche, materiell und formell koordinierte Rechtsetzung und Rechtsanwendung.

Die Interpretation des nationalen Verfassungsrechts mit seinen sachbezogenen Zielen der scheinbar getrennten Verfassungsbestimmungen der Art. 22<sup>quater</sup>, 24<sup>bis</sup>, 24<sup>sexies</sup> und 24<sup>septies</sup> BV bringt also einen wesentlichen, quer durch sie hindurchgehenden Sachkonnex zum Ausdruck: Raumplanung, Natur- und Heimatschutz, Umweltschutz und Wasserwirtschaft sind aufeinander verwiesen und deshalb in ganzheitlicher Sicht zu verstehen, und zwar über den sektoralen Wortlaut hinaus in Richtung der «Lebensraumverfassung». «Wasser» und «Raum» sind – wie bereits unterstrichen – in diesen grösseren Zusammenhang einbezogen und von dort her zu beleuchten.

### *Dienstbarmachung – internationale Ebene*

Die dem nationalen Verfassungsrecht eigen gewordene ganzheitliche Sicht, verstanden als «Lebensraumverfassung», stellt mobilisierungsfähiges «Kapital» dar, das also nicht nur der innerstaatlichen Ebene zudienen, sondern das auch zwischen- und suprastaatlich dienstbar gemacht werden kann und soll. Wie sehr – beispielsweise – Raum und Wasser, Raumplanungs- und Wasserwirtschaftsrecht auch international aufeinander bezogen sind, soll am naheliegenden, konkreten Beispiel des Bodensees mit der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Österreich sowie der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Anrainer gezeigt werden:

– Wenn sich heute der Regionsgedanke im Sinne einer ganzheitlichen Sicht gebietsbezogener Probleme bei den Anliegerstaaten des Bodensees zu aktualisieren beginnt, dann steht dahinter eine lange Geschichte. Sie setzte nicht erst bei der modernen Staatsaufgabe der ausholend agierenden Raumplanung ein, sondern in einer ersten Phase bei der traditionsreichen, zunächst sektoral angegangenen Ordnung der Wassernutzung. Konkret ist an die Vereinbarung der Bodenseeuferstaaten betreffend die Regulierung des Wasserabflusses aus dem Boden-

see bei Konstanz vom 31. August 1857 mit dem darin enthaltenen Ziel, nötigenfalls durch Stauhaltung den Seestand zu halten, zu erinnern, dann an die sog. Revidierte Mannheimer Rheinschiffahrts-Akte vom 17. Oktober 1868, welche die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein begründet und die insofern den Bodensee einbezieht, als auch Bayern – Lindau – dieses wichtige Dokument unterzeichnete und die Kilometrierung des Rheins bei der Brücke in Konstanz ansetzt. Sodann ist etwa der Vertrag zwischen den Bodensee-Uferstaaten betreffend die internationale Schifffahrts- und Hafenanordnung für den Bodensee vom 22. September 1868 zu erwähnen, nicht minder wichtig der Vertrag zwischen der Schweiz und Deutschland über die Regulierung des Rheins zwischen Strassburg/Kehl und Istein vom 28. März 1929, der den Ausbau der Schifffahrt bis zum Bodensee als gemeinsames Ziel festlegt (Art. 6), kurzum, Fragen der Wasserwirtschaft im Bereich von Schifffahrt und Wasserbau dominierten während vieler Jahrzehnte, doch stets begleitet von der Notwendigkeit, die grösseren Zusammenhänge – beispielsweise in Richtung der Zielkonflikte von Industrialisierung und Tourismus – zu bedenken. Nicht alle Ziele wurden realisierend weiterverfolgt. Weder die Hochrheinschifffahrt bis in den Bodensee noch die Bodenseeregulierung wurden verwirklicht.

- Mit dem Aufkommen des Gewässerschutznotstandes hob die zweite Phase der sich verdichtenden, permanenten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an. Das Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung vom 27. Oktober 1960 setzte die «Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee» ein, die regelmässig tagt und über den hohen Stand des Gewässerschutzes am Bodensee wacht. Zu einer heiklen Situation kam es, als Stuttgart die Bodenseewasserversorgung zu forcieren begann. Um späteren zwischenstaatlichen Konflikten zuvorzukommen, drängte die Schweiz auf den Abschluss eines Übereinkommens über die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee, das am 30. April 1966 abgeschlossen wurde. Es half und hilft, die grenzüberschreitende Kooperation zu verstärken, wobei, wie bereits im Zusammenhang mit dem Gewässerschutz, die «Bodensee-Schicksalsgemeinschaft» der anstossenden Länder vertieft verstanden und gelebt wird.
- Vor diesem Hintergrund kam es dann in der dritten Phase zur Betonung der Komponente des Raumes und der integrierten regionalen Zusammenarbeit. Das Jahr 1972 brachte die Gründung der Bodenseekonferenz, und die Deutsch-Schweizerische Raumordnungskommission, die sich 1973 konstituierte, legte im Jahr 1982 ein internationales Leitbild für den Bodensee auf. Im Hintergrund beginnen sich bereits Gelder bemerkbar zu machen, die seitens der EU aus dem Fonds für regionale Entwicklung für grenzüberschreitende Werke bereitgestellt werden, wobei die Schweiz als Nichtmitglied am Rande, aber positiv einbezogen ist.

So darf an diesem Beispiel des Bodensees von einer beinahe geradlinigen Entwicklung der Kooperation in Fragen des Wassers und des Raumes gesprochen werden. Sie tendiert in Richtung einer umfassenden Sicht. Das nationale verfassungsrechtliche Gedankengut der Lebensraumbezüglichkeit von Wasserwirtschaft, Umweltschutz und Raumplanung schlägt also sukzessive auf die internationale Ebene durch und wird sogar auf der Basis des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 praktiziert, ungeachtet der Tatsache, dass dieses Vertragswerk von Maastricht noch keine lebensraumkonsistente Rege-

lung der erwähnten Teilgebiete kennt – sie erwähnt die Raumordnungspolitik beispielsweise (noch) nicht, weder als Sach- noch als flankierende Politik. Auf der andern Seite pflegt die EU – faktisch – in steigendem Masse eine integrierte Lebensraumpolitik mit den Standbeinen der Umwelt-, der Verkehrs- und der Regionalpolitik.

Zieht man – wir steigen auf der internationalen Ebene weiter hinauf – in Betracht, welche grosse Bedeutung die Wasser- und Raumfragen – es sei an die Weltkarten mit den ausgewiesenen Gebieten der Wasserarmut, die immer auch machtpolitisch gefährdete potentielle Krisengebiete sind, erinnert – nicht nur für die regionale Wasserwirtschaft, sondern sogar für die globale und «weltregionale» Sicherheitspolitik haben und wie sehr es darauf ankommt, dass bei widerstreitenden Interessen an der Nutzung von Wasservorkommen sich Staaten zur Zusammenarbeit zwingen, so wird leicht erkennbar, dass vermeintlich kleinräumige Versuche des zusammenführenden Denkens im Rahmen einer nationalen Verfassung eine Vorgabe für die internationale Rechtsentwicklung darstellen: Das Völkerrecht soll von Fortschritten im nationalen Recht profitieren, das seinerseits offen sein soll für Vorgaben aus dem Völkerrecht.

### Vieldimensionales Denken

Ein relativ enger Titel, wie er dieser Abhandlung zugrundeliegt, birgt einen unendlichen Reichtum in sich, sobald er eingebunden und vertieft wird. Es geht letztlich nicht nur um das Verhältnis von Raum und Wasser, um den Anteil der Raumplanung an der Ordnung des Schutzes und der Nutzung des Wassers, es geht immer auch um den Lebensraum mitsamt seinen lebensnotwendigen Elementen. Erfreulicherweise wurde und wird heute im nationalen Verfassungsrecht der Schritt in Richtung einer ganzheitlichen Sicht gewagt, ein Schritt, der für die globalen Dimensionen der Lebensraumproblematik bestimmend sein wird. Es wäre fatal, schicksalhaft bedrohlich, wenn das anhebende weltweite Denken den ehemaligen nationalen Umweg über sektorale Optiken wählen würde, statt direkt auf die ganzheitliche Betrachtungsweise einzuschwenken – allerdings nicht nur auf der Ebene von Deklarationen und Proklamationen, sondern ganz konkret hier und dort – und keinen Fragen ausweichend.

Vier Erkenntnisse lassen sich aus den vorstehenden Überlegungen festhalten:

- Die verfassungsrechtlichen Aussagen zu Wasser und Raum sind Teil der «Lebensraumverfassung».
- Sektorale Sachziele der wasserwirtschaftsrechtlichen Ordnung und der Raumplanung sind im Verbund mit den weiteren «Sachzielen» im Bereich der «Lebensraumverfassung» ganzheitlich zu interpretieren.
- Das Verständnis der nationalen Verfassungen ist der internationalen Rechtsentwicklung gegenüber zu öffnen, wie umgekehrt nationale Verfassungserkenntnisse zugunsten der Anreicherung des internationalen Rechts zu mobilisieren sind.
- Ganzheitliches Denken ist auf der internationalen Ebene genauso durchzusetzen wie auf der nationalen.

Adresse des Verfassers: *Martin Lendi*, Dr. iur., o. Professor für Rechtswissenschaft, ETH-Zentrum, CH-8092 Zürich.

Vortrag gehalten am 16. Juni 1994 vor der Europäischen Fakultät für Bodenordnung in Strassburg.