**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

**Band:** 21 (1964)

**Heft:** 2

**Artikel:** Tätigkeit und Aufbau des Eidg. Amtes für Gewässerschutz

**Autor:** Matthey-Doret, A.

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-783771

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 20.02.2026

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

Gewässerschutz und Lufthygiene

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene (VGL)
Allgemeines Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Telephon (051) 44 56 78

628.394:351(494)

# Tätigkeit und Aufbau des Eidg. Amtes für Gewässerschutz

Von dipl. Ing. forest. *A. Matthey-Doret*, Direktor des Eidg. Amtes für Gewässerschutz, Bern

## *I. Die auf dem Gebiete des Gewässerschutzes dem Bund übertragenen Aufgaben*

### *1. Aufsicht des Bundes*

Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Als solche üben sie alle Rechte aus, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Auf dem Gebiete des Gewässerschutzes ist die Hoheit der Kantone insofern eingeschränkt, als der in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953 angenommene Verfassungsartikel 24quater dem Bund die Befugnis verliehen hat, gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung zu erlassen, wobei der Vollzug dieser Bestimmungen unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen verbleibt.

Artikel 24quater der Bundesverfassung verleiht dem Bund nicht die ausschliessliche Gesetzgebungshoheit auf dem Gebiete des Gewässerschutzes. Die Kantone konkurrieren daher mit dem Bund bei der Gewässerschutzgesetzgebung, d. h. sie dürfen noch andere oder weitergehende Verpflichtungen zur Reinhaltung der Gewässer auferlegen, als der Bund sie aufgestellt hat. Indessen dürfen die kantonalen Vorschriften der Bundesgesetzgebung nicht widersprechen. Ferner sind die Kantone auch nicht berechtigt, im einzelnen die Freiheit der Gemeinwesen und Privaten dort zu schmälern, wo das Bundesgesetz eine abschliessende Regelung getroffen hat. Ob es der Sinn einer Bestimmung des Bundesrechtes ist, die Befugnisse des Staates zugunsten des Einzelnen zu beschränken, muss jeweils durch Auslegung ermittelt werden. Zur endgültigen Beurteilung ist schliesslich im Streitfall das Bundesgericht berufen. Als Beispiel einer solchen abschliessenden bundesrechtlichen Grenzziehung gegenüber der individuellen Freiheit dürfte die bundesgesetzliche Bestimmung, die die Kontrollbefugnisse der staatlichen Vollzugsorgane regelt, angeführt werden. Demnach wäre es den Kantonen nicht gestattet, die Betriebsinhaber zu weitergehenden als den dort genannten Aufschlüssen anzuhalten oder die Verschwiegenheitspflicht der amtlichen Organe und Sachverständigen zu lockern.

Sowohl im Bundesgesetz vom 16. März 1955 als auch in der zugehörigen bundesrätlichen Vollziehungsverordnung vom 28. Dezember 1956 ist der bereits in der Verfassung verankerte Grundsatz, dass der Gesetzesvollzug den Kantonen vorbehalten bleiben soll, strikte befolgt worden. Für den föderalistischen Geist des Gesetzes war nicht zuletzt die Ueberlegung massgebend, dass die Verhältnisse in den einzelnen Landesteilen derart verschieden gelagert sind, dass es schlechterdings ausgeschlossen erschien, Einzelbestimmungen zu erlassen, die allen Bedingungen gerecht würden.

Die Aufsichtsbefugnis des Bundes wird geregelt in Artikel 1 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung. Es stellte sich die Frage, wie der Bund diese Aufsicht ausüben soll, um die Handhabung des Gesetzes sicherzustellen. Da für den Bau von Abwasserreinigungsanlagen nur ausnahmsweise Bundesbeiträge vorgesehen sind, kann die Aufsicht nicht so einfach gestaltet werden, wie dies auf andern Gebieten im Rahmen des allgemeinen Subventionsverfahrens möglich ist. Auf dem Gebiete des Gewässerschutzes wirft die Kontrolle des Gesetzesvollzuges durch den Bund ein heikles Problem auf; soll doch einerseits die Aufsicht nicht toter Buchstabe bleiben und darf anderseits das gute Einvernehmen zwischen Bund und Kantonen nicht dadurch gestört werden, dass der Begriff eines eidgenössischen Abwasservogtes geprägt wird. Aus diesem Grunde wurde davon Umgang genommen, in der Verordnung im einzelnen aufzuzählen, welche Initiativen und Massnahmen durch die Bundesbehörde gegebenenfalls ergriffen werden sollen, um den Gesetzesvollzug zu erzwingen, wenn sich die Kantone der Säumnis oder Nachlässigkeit schuldig machen. Die Bundesbehörde ist sich bewusst, dass es schwer hält, wirksame Mittel einzusetzen, wenn die Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen in den Kantonen zu wünschen übrig lässt. Anderseits hat die Erfahrung gezeigt, dass durch Aufklärung und durch Erteilung von Ratschlägen mehr erreicht wird, als durch Androhung von Sanktionen oder durch Ansetzung von Fristen, innerhalb welcher Misstände zu beheben sind. Ausserdem soll ihnen Gelegenheit geboten werden, bei Misständen vorerst selber zum Rechten zu sehen. Der Bund soll erst dann einschreiten, wenn der gesetzwidrige Zustand andauert.

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit einer Gewässerverunreinigung durch die Anlage von Erdölraffinerien in der Schweiz hat die Eidg. Justizabteilung in einem Rechtsgutachten zur Frage der Bundesbefugnis auf dem Gebiete des Gewässerschutzes Stellung genommen. Sie kam dabei zum Schluss, dass die im Bundesgesetz festgelegte Aufsichtskompetenz den Bund nicht nur zu Empfehlungen, sondern zu verbindlichen Anordnungen befähige. Der Bund könne die Tätigkeit der kantonalen Organe nicht nur beobach-

ten, sondern auch verlangen, dass bereits getroffene kantonale Verfügungen und Entscheide gegebenenfalls berichtigt werden. Ferner gelte für die Aufsicht von Amtes wegen der Grundsatz, dass nur soweit Anordnungen zu erlassen sind, als solche im Hinblick auf eine schwerwiegende Verletzung oder Gefährdung öffentlicher Interessen als notwendig erscheinen. In einem solchen Falle habe die Aufsichtsbehörde ihre Verfügungen möglichst frühzeitig zu treffen.

### *2. Genehmigung der Vollziehungsbestimmungen der Kantone*

Um den Bundesrat in die Lage zu versetzen, seiner Aufsichtspflicht zu genügen, ist es unerlässlich, dass ihr die von den Kantonen erlassenen Vollziehungsbestimmungen zur Genehmigung unterbreitet werden.

Den Kantonen war für den Erlass ihrer Vollziehungsbestimmungen eine Frist von einem Jahr nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes eingeräumt worden. Um ihnen die Arbeit zu erleichtern, hatte das Eidg. Departement des Innern ihnen eine Liste der Punkte unterbreitet, die unbedingt geregelt werden mussten, damit die bundesgesetzlichen Bestimmungen gehandhabt werden können. Nur wenigen Kantonen war es gelungen, ihre Ausführungsbestimmungen fristgerecht zu erlassen und durch den Bundesrat genehmigen zu lassen. Verzögerungen waren insbesondere in jenen Kantonen aufgetreten, die nur den Weg der ordentlichen Gesetzgebung kennen und in denen überdies Gesetzeserlasse mit Volksabstimmungen auf Grund des obligatorischen Referendums verbunden sind. Vollends in Zeitnot gerieten jene Kantone, die eine eigentliche Kodifikation des kantonalen Wasserrechts anstrebten. Heute haben alle Kantone ihre Ausführungsbestimmungen über den Gewässerschutz auf das Bundesrecht ausgerichtet. Wir verfügen somit in rechtlicher Hinsicht über die notwendigen Waffen, um den Kampf gegen die unheilvolle Gewässerverschmutzung wirksam zu gestalten.

Es wäre wenig sinnvoll gewesen, wenn sich das Eidg. Amt für Gewässerschutz darauf beschränkt hätte, die Genehmigungsanträge an den Bundesrat auszuarbeiten; hält es doch schwer, mit dem Bundesrecht im Widerspruch stehende Gesetzesbestimmungen, die beanstandet werden müssten, nachträglich abändern zu lassen. Die Kantone waren daher gut beraten, uns in der Mehrzahl der Fälle schon bei der Gesetzesvorbereitung Gelegenheit zu bieten, sie zu beraten.

### *3. Interkantonale Zusammenarbeit*

Gemäss Artikel 7 des Bundesgesetzes sollen die Kantone bei der Behebung von Misständen in interkantonalen Gewässern zusammenarbeiten, wobei die Bundesbehörde ihnen mit Rat und Tat beistehen soll. Insbesondere setzt die systematische Untersuchung von Seen und Flussgebieten in den meisten Fällen eine Verständigung zwischen den Kantonen voraus. Da sich die Kantonsgrenzen meist nicht an die Flussgebiete halten, ist es häufig unerlässlich, dass die Massnahmen zum Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung ohne Rücksicht auf den Grenzverlauf von den beteiligten Kantonen gemeinsam getroffen werden. Solche internationale Gemeinschaftslösungen werden dadurch erleichtert, dass zwischen den kantonalen Gewässerschutzämtern, denen in der Regel tüchtige und erfahrene Abwasserfachleute vorstehen, ein gutes Einvernehmen besteht. Wir betrachten es deshalb nicht für notwendig, dass der Bund den Kantonen auf diesem Gebiete die nötigen Planungsarbeiten vorschreibt. Die Aufgabe dürfte unseres Erachtens leichter und rascher erfüllt werden, wenn die Arbeitslast auf mehreren Schultern verteilt wird. Auch sind die Kantone eher in der Lage, die Möglichkeit von Zusammenschlüssen unter Berücksichtigung der örtlich recht verschieden gelagerten Verhältnisse zu beurteilen und gegebenenfalls mit Geduld und Beharrlichkeit die in Frage kommenden Gemeinden für solche Gemeinschaftslösungen zu gewinnen. Diese Auffassung hindert die Kantone nicht daran, sich gegebenenfalls der Dienste der zuständigen Bundesbehörde zu bedienen. In diesem Zusammenhang dürfen wir immer wieder mit Genugtuung feststellen, dass die Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz häufig zugezogen wird, wenn es abzuklären gilt, wie die Zusammenschlüsse gestaltet werden sollen, damit technisch einwandfreie und finanziell zumutbare Lösungen getroffen werden.

Immer wieder kommt es vor, dass Gewässerverunreinigungen in einem Kanton auf Misstände in Nachbarkantonen zurückzuführen sind. Aus diesem Grunde wurde im Gesetz neben der interkantonalen Zusammenarbeit die Verpflichtung der Kantone vorgesehen, die gegenüber den Nachbarkantonen notwendigen Schutzmassnahmen zu ergreifen. Bei Streitigkeiten, die sich in diesem Zusammenhang bisweilen ergeben, sieht das Gesetz das Entscheidungsrecht des Bundesgerichtes vor. Unseres Wissens wurde von dieser Möglichkeit bisher noch nie Gebrauch gemacht. Hingegen haben die Kantone, um es nicht soweit kommen zu lassen, schon mehrmals das Eidg. Amt für Gewässerschutz ersucht, als neutrale Instanz zwischen den Kantonen zu vermitteln.

### *4. Internationale Zusammenarbeit*

Artikel 7 sieht für den Schutz der Grenzgewässer gegen Verunreinigung die Mitwirkung der Nachbarstaaten vor, die durch Unterhandlungen und Vereinbarungen herbeigeführt werden soll. Dem Bund steht zwar das Recht, mit den Nachbarstaaten Vereinbarungen zu treffen, gemäss Artikel 8 der Bundesverfassung ohnehin zu. Es wäre aber als Lücke empfunden worden, wenn die schweizerischen Grenzgewässer im Gesetz überhaupt nicht erwähnt worden wären; denn es hätte daraus der Schluss gezogen werden können, dass der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiete keine Bedeutung beigemessen wird, während in Wirklichkeit die Bundesbehörde sich schon vor Erlass der Gewässerschutzgesetzgebung im Rahmen internationaler Fischereistaatsverträge für zwischenstaatli-

che Zusammenarbeit in Gewässerschutzfragen einsetzte.

Heute bestehen für den Rhein, den Bodensee, die schweizerisch-italienischen Gewässer und den Genfersee internationale Gewässerschutzkommissionen. Diese sind zur Hauptsache aus Bevollmächtigtenkonferenzen für die Fischerei in den Grenzgewässern hervorgegangen. In den Fischereikommissionen war die Erkenntnis durchgedrungen, dass den Gewässerschutzbestrebungen eher Erfolg beschieden sein werde, wenn nicht die Interessen der Fischerei, sondern diejenigen der öffentlichen Gesundheitspflege, der Trink- und Brauchwasserversorgung und der Wirtschaft im allgemeinen in den Vordergrund gestellt werden.

Die Aufgabe dieser Gewässerschutzkommission bestand anfänglich in erster Linie darin, den Zustand der Grenzgewässer durch physikalische, chemische, biologische und bakteriologische Untersuchungen festzustellen, die Entwicklung laufend zu verfolgen, die hauptsächlichsten Verunreinigungsquellen zu ermitteln und geeignete Sanierungsmassnahmen zu beantragen. In bezug auf den Rhein, den Bodensee und den Genfersee wurde zwischen den Anliegerstaaten je ein Uebereinkommen abgeschlossen, um für die Tätigkeit der betreffenden internationalen Gewässerschutzkommissionen die notwendige Rechtsgrundlage zu schaffen. Während in einzelnen Anliegerstaaten die Vereinbarung unmittelbar durch die Regierung ratifiziert werden konnte, bedurfte es in der Schweiz der Genehmigung der eidgenössischen Räte. Anlässlich der parlamentarischen Beratungen wurde mit Recht beanstandet, dass diese Abkommen keine konkreten Verpflichtungen der Anliegerstaaten zur Vornahme der sich aufdrängenden Gewässerschutzmassnahmen enthalten. Als zweiter Schritt wird deshalb der Abschluss internationaler Reinhalteabkommen angestrebt werden müssen, für welche die Kommissionen möglichst bald die notwendigen Grundlagen vorbereiten sollen.

### 5. *Ausrichtung von Bundesbeiträgen für die Erstellung von Gewässerschutzanlagen*

#### *a) Grundsätze*

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung kann der Bund ausnahmsweise an die Erstellung von Anlagen, die dem Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung dienen, Beiträge leisten, wenn besondere Verhältnisse es erfordern und Kanton und Gemeinden sich im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung beteiligen. Die eidg. Räte hatten sich seinerzeit von der Ueberlegung leiten lassen, dass die Einleitung von Abwasser und das Einwerfen und Ablagern von Abfallstoffen in die Gewässer und in deren Nähe rechtswidrige Handlungen darstellen, indem diese Eingriffe nach allgemein gültigem Recht über den Gemeingebrauch der Gewässer hinausgehen. Sie hatten sich deshalb mehrheitlich für eine Regelung entschieden, nach der die Kosten für den Bau, Betrieb und Unterhalt der erforderlichen Gewässerschutzanlagen in erster Linie von jenen zu tragen sind, die ein Gewässer benutzen. Dieser Auffassung entsprechend hatte der Bundesrat die Bestimmung über die Möglichkeit ausnahmsweiser Beitragsleistungen in Artikel 7 der Vollziehungsverordnung zum Gewässerschutzgesetz zunächst restriktiv ausgelegt.

In der Folge zeigt sich aber, dass sich der Bund, angesichts des sich rasch verschlimmernden Zustandes der Gewässer, finanziell stärker am Bau von Gewässerschutzanlagen beteiligen sollte, als er auf Grund der bisherigen Bestimmungen dazu in der Lage war. In Uebereinstimmung mit der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz und 23 ihr angeschlossenen Verbänden vertrat der Bundesrat die Auffassung, die gewünschte vermehrte Bundeshilfe für den Bau von Gewässerschutzanlagen sei ohne Gesetzesrevision möglich, setze jedoch eine entsprechende Aenderung der Subventionsbestimmungen der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung voraus. Es wurde insbesondere befürchtet, eine Gesetzesänderung, für die das Parlament zuständig gewesen wäre und die somit längere Zeit beansprucht hätte, würde bei den Gemeinden die Hoffnung erwecken, später in den Genuss allgemeiner Bundesbeiträge zu gelangen. Ein allgemeiner Stillstand im Bau von Gewässerschutzanlagen wäre die unausbleibliche Folge gewesen.

Das Eidg. Departement des Innern hat deshalb Ende 1960 einer Expertenkommission, in der die Bundesverwaltung, die Kantone und die interessierten Verbände vertreten waren, den Auftrag erteilt, ihm einen Entwurf zu einem abgeänderten Artikel 7 der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung vorzulegen. Auf Grund des Antrages dieser Expertenkommission hat der Bundesrat am 2. Februar 1962 im Sinne einer weitestgehenden Auslegung des Begriffes «ausnahmsweise» Beschluss gefasst.

#### *b) Abwasseranlagen*

Nach der getroffenen Lösung richten sich Beitragsberechtigung und -höhe im einzelnen nach einem Subventionsschlüssel, der sich einerseits auf die spezifischen Kosten und anderseits auf die Finanzkraft der Gemeinden (Wehrsteuerkopfquote) stützt. Je ungünstiger das Verhältnis zwischen diesen beiden Faktoren ist, um so grösser ist der Subventionsanspruch. In den Genuss von Subventionen können Gemeinden gelangen, deren Wehrsteuerkopfquote geringer ist als 130 Prozent des Landesmittels und für die die spezifischen Kosten der Anlage je Sekundenliter Trockenwetterzufluss 15 000 Franken (auf den Baukostenindex des Jahres 1960 bezogen) überschreiten. Der Subventionsbereich liegt für Gemeinden in finanzschwachen Kantonen zwischen 10 Prozent und 35 Prozent der beitragsberechtigten Kosten. Für Gemeinden in finanzstarken und mittelstarken Kantonen erfolgt ein Abzug von 40 Prozent bzw. 20 Prozent. Diese Subventionsbestimmungen wurden rückwirkend auf den 1. Januar 1957, d. h. auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bundesgesetzgebung, in Kraft gesetzt. Damit wollte man vermeiden, dass Gemeinden, die sofort nach In-

krafttreten des Gesetzes die Abwasserreinigung an die Hand genommen haben, für ihre Initiative benachteiligt werden, während alle säumigen Gemeinden für ihre bisherige Untätigkeit belohnt worden wären.

Nach den vom Eidg. Amt für Gewässerschutz angestellten Berechnungen werden mindestens zwei Drittel der Gemeinden in den Genuss von Bundesbeiträgen gelangen. Wertmässig entspricht dieser Anteil etwas mehr als einem Drittel der beitragsberechtigten Kosten.

Durch die neuen Subventionsbestimmungen wurde die Tätigkeit auf dem Gebiete des Gewässerschutzes spürbar angekurbelt. Sämtliche Kantone haben, soweit dies noch nicht geschehen war, ihre Fachstellen für Gewässerschutz ausgebaut. Der schriftliche Verkehr hat enorm zugenommen; Besichtigungen und Besprechungen folgen sich am laufenden Band, so dass die Arbeit bei dem beschränkten Personalbestand des Eidg. Amtes für Gewässerschutz trotz grösster Anspannung kaum bewältigt werden kann.

Im Jahre 1963 wurden nicht weniger als 41 Projekte von Abwasserreinigungsanlagen, die seit dem 1. Januar 1957 erstellt wurden, sich im Bau befinden oder geplant sind, eingereicht und genehmigt. An die beitragsberechtigte Kostensumme von rund 80 Mio Franken wurden Bundesbeiträge in der Höhe von nahezu 13 Mio Franken zugesichert.

Ausserdem haben die neuen Beitragsgrundsätze des Bundes verschiedene Kantone veranlasst, ihre Subventionspraxis auch ihrerseits grosszügiger zu gestalten. In Uebereinstimmung mit der Mehrzahl der Kantone sind wir der Auffassung, dass es richtig war, von der Ausrichtung genereller Bundesbeiträge abzusehen. Diese würden nämlich zur Hauptsache von den reichen Grosstädten, wie Zürich, Basel, Bern und Genf beansprucht, deren Abwasserreinigungsprojekte Kosten vorsehen, die zwischen 50 und 100 Mio Franken schwanken. In diesen Fällen hätte die Bundeshilfe insofern wenig Sinn, als die betreffenden Anlagen, falls sie durch den Bund subventioniert würden, keinen Tag früher in Betrieb genommen werden könnten. Demgegenüber erscheint es vernünftiger, jene Gemeinden, die wirklich auf eine finanzielle Hilfe angewiesen sind, kräftig zu unterstützen.

*c) Kehricht- und Abfallbeseitigungsanlagen*

Ausser an Abwasseranlagen von Gemeinden können ausnahmsweise auch an andere Abwasserreinigungsanlagen, sowie an Anlagen der Kehricht- und Abfallbeseitigung, soweit sie dem Gewässerschutz dienen, Bundesbeiträge ausgerichtet werden, wobei der Höchstansatz 20 Prozent der Anlagekosten beträgt. Um jedoch für eine Beitragsausrichtung berücksichtigt werden zu können, müssen diese Werke kostenmässig zum mindesten in den Subventionsbereich für Sammelreinigungsanlagen hineinragen. Dies wird insofern nur selten der Fall sein, als der Bau von Kehricht- und Abfallbeseitigungsanlagen in der Regel bedeutend geringere Kosten verursacht. In letzter Zeit wurden verschiedene Vorstösse unternommen, um den Bundesrat zu veranlassen, auch für solche Anlagen einen geeigneten Beitragsschlüssel aufzustellen. Es unterliegt keinem Zweifel, dass eine solche Regelung geeignet wäre, die Bestrebungen zur sinnvollen Beseitigung von Kehricht und Abfällen aller Art wirksam zu fördern. Obwohl es gelungen ist, den Bau von Gewässerschutzanlagen von den vorgesehenen Massnahmen zur Konjunkturdämpfung auszuklammern, fragen wir uns, ob der Zeitpunkt glücklich gewählt ist, um auf Forderungen einzutreten, die darauf abzielen, die Beitragsleistungen für Abwasserreinigungsanlagen zu erhöhen und auch für Kehricht- und Abfallbeseitigungsanlagen inskünftig Subventionen auszurichten.

### *6. Forschungen und Untersuchungen*

*a) Grundsätzliche Bemerkungen*

Hinsichtlich der Unterstützung der dem Gewässerschutz dienenden Forschungen und Versuche sowie der systematischen Untersuchung von Seen und Flussgebieten hat sich der Bund von Anfang an aufgeschlossen gezeigt. Es ist dies insofern verständlich, als ohne Untermauerung der Sanierungsmassnahmen durch technische und wissenschaftliche Abklärungen Gefahr bestünde, dass grosse Summen unter Umständen ohne genügende Wirkung verausgabt werden. Die Hauptaufgabe auf diesem Gebiete kommt der Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz zu, die vom Bund reichlich mit Personal und Mitteln bedacht wird. Neben dem Beratungsdienst hat diese Anstalt ihre erfolgreiche Tätigkeit in erster Linie in den Dienst der Forschung zu stellen. Der Bund beschränkt sich indessen nicht darauf, die Forschungs- und Untersuchungstätigkeit durch die Arbeiten der genannten Anstalt zu fördern, sondern lässt seine finanzielle Unterstützung auch Kantonen, Gemeinden, Fachverbänden und Privatpersonen zugute kommen, die sich auf diesem Gebiete betätigen.

*b) Gewässeruntersuchungen*

Einen breiten Raum auf diesem Gebiete nehmen die Gewässeruntersuchungen ein, die in der Regel von kantonalen Laboratorien durchgeführt werden. Für Arbeiten, an denen ein einziger Kanton beteiligt ist, übernimmt der Bund 30 Prozent der Kosten, während seine Beitragsleistung für Untersuchungen in interkantonalen und internationalen Gewässern auf 40 Prozent erhöht wird. Folgende Gewässer wurden oder werden noch mit finanzieller Unterstützung des Bundes in physikalischer, chemischer und biologischer Hinsicht untersucht: Rhein, Linth und Limmat, Reuss, Birs, Aare; Bodensee, Zugersee, Vierwaldstättersee, Thunersee, Bielersee, Neuenburgersee, Luganersee, Genfersee.

*c) Forschungstätigkeit*

Zur Reinigung der häuslichen und der meisten industriellen Abwässer wurden Verfahren entwickelt, die sich sowohl bei uns als auch im Ausland bewährt haben. Sie bestehen in der Regel darin, die sich in den

Gewässern abspielenden Vorgänge der Selbstreinigung in Klär- und Reinigungsanlagen auf engem Raum nachzuahmen. Obschon auf diesem Gebiete voraussichtlich keine grundlegend neuen Methoden erwartet werden können, sind Verbesserungen in verschiedener Hinsicht möglich. Auch muss zugegeben werden, dass nach dem heutigen Stand der Technik und Wissenschaft für vereinzelte industrielle und gewerbliche Abwässer noch keine finanziell zumutbaren Reinigungsverfahren bekannt sind. Die Abklärung dieser noch ungelösten Probleme gehört in den Arbeitsbereich der auf dem Gebiete der Abwassertechnik tätigen Forschungsinstitute. Das Eidg. Amt für Gewässerschutz hat die Pflicht, darüber zu wachen, dass die Voraussetzungen für Koordination und planmässiges Vorgehen erfüllt sind und mit den eingesetzten öffentlichen Mitteln haushälterisch umgegangen wird.

*d) Versuche*

Die Hauptsorge der Gewässerschutzkreise gilt der Gefährdung unserer ober- und unterirdischen Gewässer durch die im Bau befindlichen und zukünftigen Erdölleitungen und die Oeltanks, deren Zahl für die ganze Schweiz zwischen hundertfünfzig- und zweihunderttausend liegen dürfte. Verschiedene von der Bundesbehörde oder auf ihre Veranlassung eingesetzte Kommissionen, mit denen das Eidg. Amt für Gewässerschutz eng zusammenarbeitet, sind damit beschäftigt, Richtlinien für den Bau und Betrieb solcher Anlagen auszuarbeiten. Während die Regeln für Erdölleitungen als bundesrätliche Verordnung zum Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen herausgegeben werden sollen, ist beabsichtigt, die Richtlinien für Tankanlagen auf Grund von Artikel 4 der Vollziehungsverordnung zum Gewässerschutzgesetz allgemein verbindlich zu erklären, da ihnen gesamtschweizerische Bedeutung zukommt.

Im Einvernehmen mit den genannten Kommissionen hat das Eidg. Departement des Innern eine Sachverständigengruppe eingesetzt, die beauftragt wurde, die von verschiedenen Firmen entwickelten Leckschutz- und Leckwarnsysteme sowohl hinsichtlich der Rohrleitungen als auch in bezug auf die Tankanlagen auf ihre Tauglichkeit zu begutachten. Das Eidg. Amt für Gewässerschutz hat sich vorerst dafür verwendet, dass der Kommission die nötigen Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden, um die in Aussicht genommenen Prüfungen vorzunehmen. Ferner haben die Materialprüfungs- und Versuchsanstalt für Industrie, Bauwesen und Gewerbe und die Kontrollstelle der Korrosionskommission im Sinne eines Bundesauftrages die Aufgabe übernommen, in geeigneter Zusammenarbeit die Ursachen der korrosiven Schäden bei Heizöltanks abzuklären.

Um die mit dem Gebrauch von Detergentien zusammenhängenden Gewässerschutzfragen in technischer und rechtlicher Hinsicht abzuklären, hat das Eidg. Departement des Innern eine Kommission eingesetzt, deren Sekretariat durch das Eidg. Amt für Gewässerschutz besorgt wird.

Immer mehr dringt die Erkenntnis durch, dass die ungeordnete Ablagerung von Kehricht und Abfällen aller Art für die Gewässer, namentlich für das Grundwasser, eine ebenso grosse Gefahr bedeutet wie die Einleitung ungereinigter häuslicher und industrieller Abwässer. Unter den verschiedenen Möglichkeiten, die Abfälle aus Haushalt, Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft ohne Gefährdung unserer Gewässer zu beseitigen, ist insbesondere die Verbrennung zu nennen. Kehrichtverbrennungsanlagen lohnen sich indessen nur, wenn genügend Einwohner daran angeschlossen werden können. Aus diesem Grunde fallen für ländliche und halbstädtische Gegenden nur regionale Lösungen in Betracht. Anderseits ist zu berücksichtigen, dass bestimmte Stoffe erfahrungsgemäss weder in einer Kehrichtverbrennungsanlage vernichtet noch in einer Kompostierungsanlage verrottet werden können. Diese in immer grösseren Mengen und in unterschiedlicher Art anfallenden, meist tropfenden Abfälle (Tierkadaver und Konfiskate, Klär- und Industrieschlämme, Altöle, Oelrückstände, Giftstoffe) stellen die verantwortlichen Behörden vor ernste Probleme. Für die Vernichtung solcher Abfälle dürfte sich nur die Verbrennung eignen, wobei Oefen besonderer Konstruktion (insbesondere ohne Rost) werden entwickelt werden müssen, in denen alle Abfälle verbrannt bzw. versintert werden können. Diese weitschichtigen Probleme werden zurzeit mit den an der Lösung dieser Fragen interessierten Fachverbänden, Instituten, eidgenössischen und kantonalen Amtsstellen sowie mit Konstruktionsfirmen eingehend erörtert. Um die sich abzeichnenden Möglichkeiten vom wirtschaftlichen, finanziellen und betriebstechnischen Standpunkt aus abzuklären, wurden wohldurchdachte und klar umschriebene Forschungsprogramme aufgestellt. Da letzteren gesamtschweizerische Bedeutung zukommt, sollen die Versuche entweder als Bundesauftrag durch die bundeseigenen Institute oder von Interessengemeinschaften mit finanzieller Unterstützung des Bundes durchgeführt werden.

### 7. *Ausbildung*

Was die Verwirklichung des Gewässerschutzes in der Schweiz wohl am meisten verzögert, ist der Mangel an technisch ausgebildeten Fachleuten. Schwierigkeiten, geeignetes Personal anzustellen, bestehen nicht nur beim Bund, bei den Kantonen und Gemeinden, sondern selbst in den Ingenieurbüros.

Die Eidg. Technische Hochschule und die Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz sind bemüht, diese Lücke in geeigneter Weise auszufüllen. Darüber hinaus stellt der Bund, obwohl eine entsprechende Bestimmung in der eidgenössischen Gesetzgebung fehlt, auf dem Budgetwege Geldmittel zur Verfügung, um die Abhaltung regionaler Einführungs- und Fortbildungskurse zu fördern.

### 8. *Strafpraxis*

Das Eidg. Amt für Gewässerschutz, das die gemäss Artikel 10 der Verordnung zum eidgenössischen Ge-

wässerschutzgesetz gemeldeten Strafurteile sammelt, muss leider immer wieder feststellen, dass die kantonalen Strafbehörden bei Widerhandlungen gegen die Gewässerschutzbestimmungen vielfach zu wenig energisch durchgreifen. Während in der früheren Fischereigesetzgebung für derartige Uebertretungen ein Strafminimum von 50 Franken vorgesehen war, wurde im Gewässerschutzgesetz auf die Festsetzung einer unteren Grenze verzichtet mit der Begründung, es sei nicht angezeigt, den Richter in der Strafzumessung einzuengen. Die getroffene Regelung hatte nun zur Folge, dass selbst in schwereren Fällen nur selten Bussen gefällt wurden, deren Höhe die frühere Mindestbusse von 50 Franken überschritt. Diese unerfreuliche Strafpraxis hat das Eidg. Departement des Innern veranlasst, den Kantonsregierungen nahezulegen, dafür besorgt zu sein, dass die richterlichen und administrativen Strafbehörden aufgefordert werden, inskünftig höhere Bussen bei Widerhandlungen gegen Gewässerschutzvorschriften auszufällen. Den eingeleiteten Schritten war ein merklicher Erfolg beschieden.

### *9. Klagen und Beschwerden*

Gemäss Artikel 9 der Vollziehungsverordnung zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz sind die an das Bundesgericht eingereichten Klagen von Kantonen bei grenznachbarlichen Streitigkeiten sowie Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanz dem Eidg. Departement des Innern zur Vernehmlassung zuzustellen. Dieses kommt häufig in die Lage, zu verwaltungsgerichtlichen Beschwerden Stellung zu nehmen. Sie beziehen sich fast ausschliesslich auf bestimmte, von der kantonalen Behörde verfügte Einschränkungen in der Ausbeutung von Kiesgruben und in der Anlage von Oeltanks über Grundwassergebieten.

## *II. Aufbau des Eidg. Amtes für Gewässerschutz*

Die Fischer, die ihre berufliche und sportliche Tätigkeit an und auf den Gewässern ausüben, waren die ersten, die sich von den tiefgreifenden chemisch-physikalischen und biologischen Veränderungen, die sich als Folge der Gewässerverschmutzung darin abspielen, Rechenschaft gaben. Sie waren es auch, die zuerst Behörden und Oeffentlichkeit auf diese folgenschwere Entwicklung aufmerksam machten. So ist es verständlich, dass sich der Bund bei der gesetzlichen Regelung des Gewässerschutzes vorerst darauf beschränkt hatte, die Interessen der Fischerei zu wahren. Es geschah dies in der Weise, dass in das auf Grund von Artikel 25 der Bundesverfassung erlassene Bundesgesetz vom 21. Dezember 1888 über die Fischerei und die zugehörigen Ausführungsvorschriften Gewässerschutzbestimmungen aufgenommen wurden. Somit waren beim Bund und in den meisten Kantonen jene Behörden für den Gewässerschutz zuständig, denen das Fischereiwesen untersteht. Innerhalb der Bundesverwaltung waren die Gewässerschutzfragen der Fischereiinspektion übertragen, einer Sektion der Eidg. Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei.

Als auf Grund des Gewässerschutzartikels der Bundesverfassung (Artikel 24quater) ein umfassendes eidgenössisches Gewässerschutzgesetz ausgearbeitet wurde, das über die Forderungen der Fischerei hinaus allen übrigen im Spiele stehenden Interessen Rechnung zu tragen hatte, erschien es gegeben, den eidgenössischen Fischereiinspektor als Sachbearbeiter zu bezeichnen und ihn, als die Bundesgesetzgebung am 1. Januar 1957 in Kraft trat, mit deren Handhabung zu betrauen. Mit Rücksicht darauf, dass die mit dem Gewässerschutz zusammenhängenden Geschäfte bis vor drei Jahren im Einmannbetrieb vom eidgenössischen Fischereiinspektor behandelt wurden, war die Fachstelle für Gewässerschutz zunächst der Eidg. Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei angegliedert worden.

Die wachsende Bedeutung, die dem Gewässerschutz in bezug auf die öffentliche Gesundheitspflege, die Sicherstellung einwandfreien Trink- und Brauchwassers, den Naturschutz und die Wirtschaft im allgemeinen zukommt, hat den Bundesrat am 29. November 1963 bewogen, das Amt für Gewässerschutz in den Rang einer selbständigen Abteilung des Eidg. Departements des Innern zu erheben und den Leiter der bisherigen Fachstelle zum Direktor zu befördern.

Das Fischereiwesen untersteht weiterhin der Eidg. Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei, wird aber bis auf weiteres durch das Eidg. Amt für Gewässerschutz betreut. Ueber die endgültige Zuteilung des Fischereiwesens soll später entschieden werden. Während aus historischer Sicht betrachtet gegen die Abtrennung der Fischerei vom Oberforstinspektorat Bedenken bestehen, sprechen die innigen Beziehungen, die zwischen Gewässerschutz und Fischerei bestehen sowie die Tatsache, dass diese beiden Dienstzweige seit Jahrzehnten zusammengehörten, eher für eine Einverleibung des Fischereidienstes in das Amt für Gewässerschutz. Falls die Absicht bestehen sollte, das Fischereiwesen auch de jure dem Amt für Gewässerschutz zu unterstellen, so müsste eine Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung angestrebt werden. Das auf Grund von Artikel 2, Absatz 2, der Vollziehungsverordnung zum Gewässerschutzgesetz geschaffene Amt für Gewässerschutz müsste bei dieser Gelegenheit ebenfalls im Organisationsgesetz verankert werden. Hingegen erschiene es nicht angezeigt, die Bezeichnung des Amtes für Gewässerschutz durch einen Hinweis auf die Fischerei zu ergänzen, da dadurch der Eindruck erweckt würde, bei den Gewässerschutzbestrebungen stehe wiederum die Fischerei im Vordergrund.

Um den gesteigerten Anforderungen, die an das Amt für Gewässerschutz gestellt werden, gerecht zu werden, ist das Eidg. Departement des Innern bestrebt, den Ausbau dieser zurzeit 10 Personen umfassenden wichtigen Bundesstelle nach wie vor wirksam zu fördern, um sie in die Lage zu versetzen, alle ihr übertragenen Aufgaben fristgerecht zu erledigen.