

Zeitschrift: Werdenberger Jahrbuch : Beiträge zu Geschichte und Kultur der Gemeinden Wartau, Sevelen, Buchs, Grabs, Gams und Sennwald

Herausgeber: Historischer Verein der Region Werdenberg

Band: 28 (2015)

Artikel: Wem eigentlich gehört das Wasser? : Die Wasserrechtsverhältnisse im Kanton St. Gallen

Autor: Steuble, Christoph

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-893342>

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: 18.02.2026

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

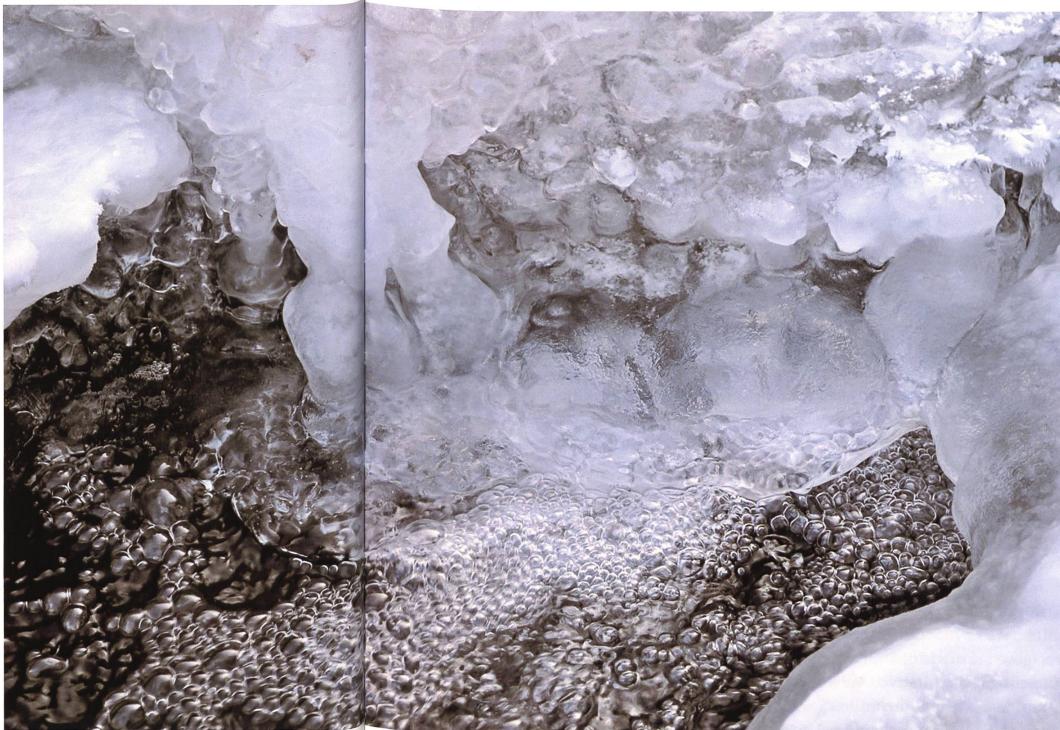
Wem eigentlich gehört das Wasser?

Die Wasserrechtsverhältnisse im Kanton St.Gallen

Christoph Steuble¹

Wasser ist zwar geruch-, geschmack- und farblos, dennoch ist dieser scheinbar banale Stoff, dessen geläufige chemische Formel H₂O ist, die Grundlage für alles Leben auf unserer Erde. Wasser hat über vierzig sonderbare Eigenschaften, die dafür sorgen, dass Wasser sich anders verhält als andere Stoffe. Beispielsweise gibt es keinen anderen Stoff in der Natur, der so leicht seinen Aggregatzustand zu ändern vermag wie Wasser. Es gibt keinen anderen Stoff, der zugleich als feste, flüssige und gasförmige Materie vorkommt. Kein anderer Stoff kann so viel Energie speichern, diese über Tausende von Kilometern verfrachten und sie Tage oder Wochen später irgendwo wieder abgeben.² Entsprechend den vielfältigen Eigenschaften von Wasser sind auch die Verwendungsmöglichkeiten. Nebst der Eigenschaft als Lebensspender ist Wasser Produktionsfaktor für Nahrungsmittel. Wasser ist unter anderem Bestandteil vieler mehr oder weniger stark verarbeiteter Nahrungsmittel (virtuelles Wasser). Ebenso ist Wasser Motor der Wirtschaft, da es in zahlreichen industriellen Prozessen bei der Fertigung (Reinigung, Verdampfung) verwendet wird. Aber auch für die Herstellung von elektrischer Energie ist die Nutzung der Wasserkraft bis zum heutigen Tag unentbehrlich.

Weil (Süß-)Wasser an gewissen Orten auf dieser Erde knapp ist oder immer knapper wird, stellt sich vielerorts die Frage, wem Wasser eigentlich gehört beziehungsweise wer über selbiges verfügen darf.³ Zwar scheint diese Thematik im «Wasserschloss Schweiz»



Kein anderer Stoff in der Natur vermag seinen Aggregatzustand so leicht zwischen fest, flüssig und gasförmig zu wechseln wie Wasser.

Foto Hansjakob Gabathuler, Buchs

Rechtliche Einordnung

Organisation der Wasserversorgung

Der Umgang mit Wasser in der Schweiz wird heute vorwiegend durch öffentlich-rechtliche Normen definiert und somit als Aufgabe des Gemeinwesens verstanden. Beispielsweise ist die Wasserversorgung Teil der sogenannten staatlichen Daseinsvorsorge, das heißt,

Überwachung von Eingriffen in den Wasserkreislauf wurden per Verfassung mehrheitlich der Verantwortung des Staates übertragen.⁵

Dabei fällt die Aufgabe der Wasserversorgung in der Schweiz weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Kantone, weil es diese sind, die historisch bedingt und dem föderativen Charakter der Schweiz entsprechend die soge-

desrechtlichen Lebensmittelgesetzes entsprechen. Zudem hat der Bund allgemeine Grundsätze zum «Service public» aufgestellt, an welche die Kantone gebunden sind. Unter *Service public* ist die Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen zu verstehen, die für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen. Für die Wasserversorgung bedeutet dies, dass die Wasserpreise für alle Bevölkerungsschichten erschwinglich und die Dienstleistung ohne Unterbruch gewährleistet sein müssen.⁶

Kleine Rechtsdogmatik

Rechtlich gesehen leitet sich die hauptsächliche Zuständigkeit der Kantone für die Gesetzgebung rund um das Wasser aus erwähnter Hoheit ab. Im Mittelalter gehörten die Hoheitsrechte zu den Regalien des Königs. Heute versteht man darunter die Befugnis des Staates, die Staatsgewalt durch Gesetzgebung, Gesetzesvollzug und Rechtsprechung auszuüben. Dies bedeutet, auf unser Thema bezogen, nichts anderes, als dass die Kantone weitgehend frei über die Rechts- beziehungsweise Verfügungswertigkeiten der Gewässer auf ihrem Territorium bestimmen können. Etwas alltagstauglicher formuliert, könnte man auch sagen, der Staat übt

1 Grundlage für die vorliegende Arbeit ist die Lizziatsarbeit des Verfassers am Historischen Seminar der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich (Prof. Dr. Jakob Tanner) unter dem Titel: *Die Entstehung einer Wasserrechtsgesetzgebung im Kanton St.Gallen von 1864 bis 1906: Ein Erklärungsversuch aus institutionalistischer Perspektive*, Zürich 2011.

2 Lanz 2006, S. 16.

3 Denn durch die «Verknappung» wird ein freies Gut zu einem wirtschaftlichen.

4 Art. 76 Abs. 1, BV 1999.

5 Dabei ist nicht die Frage ausschlaggebend, wie er diese Aufgaben bewerkstelligt, sondern ob er das tut. Art. 76 Abs. 2 BV 1999.

6 Rüegger 2013, S. 35ff., und Art. 8 BV sowie Art. 9 BV.

ein umfassendes Beaufsichtigungsrecht über jegliche Verwendung der Gewässer aus.⁷ Es sind denn auch die Kantone, die darüber bestimmen, ob ein Gewässer der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden soll oder nicht.⁸

Die meisten Wasservorkommen in der Schweiz gelten heute als sogenannte *öffentliche Sachen im Gemeingebräuch*. Öffentlich sind Sachen nach schweizerischer Rechtslehre dann, wenn sie vom Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben gebraucht werden. Die bereits erwähnte Versorgung der Bevölkerung mit Wasser oder die Nutzbarmachung der Flüsse und Bäche sind Staatsaufgaben. Entsprechend sind all jene Gewässer öffentlich, die der Staat zur Erfüllung dieser Aufgabe braucht.⁹ Zur Illustration können der Bodensee oder der Rhein aufgeführt werden. Im Gemeingebräuch stehen Sachen zudem, wenn sie der Allgemeinheit zugänglich sind. Selbstredend kann man auch dies für den Bodensee und den Rhein bejahen, da der Ausschluss der Öffentlichkeit für beide Gewässer weder vorstellbar noch praktikabel wäre. Erwähnenswert in Bezug auf die Öffentlichkeit einer Sache ist weiter, dass die Eigentumsverhältnisse für das Statuieren der Öffentlichkeit weitgehend irrelevant sind, allein die Zweckbestimmung ist entscheidend.¹⁰ Ein Beispiel: In der Gemeinde X steht der seit mehr als 200 Jahren von der Bevölkerung genutzte Dorfbrunnen auf dem Privatgrundstück des Y. Der Brunnen steht dabei ebenfalls im Eigentum des Y. Dennoch sind der Brunnen und vor allem das daraus fließende Wasser als öffentliche Sachen zu taxieren, weil beides einem öffentlichen Zweck, nämlich der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, dient. Der Brunnenbesitzer darf deshalb den Nutzern das Abzapfen von Trinkwasser nicht untersagen (sogenannter schlichter Gemeingebräuch). Auf diese Art und Weise kann die Gemeinwohlfunktion der Gewässer unabhängig vom Privateigentum gewährleistet werden. Selbstverständlich ge-

schieht dies nicht wahllos, sondern auch der Staat muss auf diesen Gewässern entweder ein beschränkt dingliches, obligatorisches Recht oder eine öffentlich-rechtliche Befugnis geltend machen können, im Einklang mit dem Legalitätsprinzip. Letztlich führt dies aber doch dazu, dass das Privateigentum in Bezug auf die Herrschaftsverhältnisse an Wasser eher eine untergeordnete Rolle spielt.

Dies hat vor allem zwei Gründe. Zum einen erkennt man darin eine Wertung des Gesetzgebers, der offenbar die Wassernutzung der Allgemeinheit höher gewichtet als die private. Zum anderen ist das Eigentum auch ein denkbar ungünstiges Institut, um die Herrschaftsverhältnisse über Wasser zu beschreiben. Denn das Eigentum ist per definitionem das Recht, eine Sache zu beherrschen und über sie frei verfügen zu dürfen. Auf die Gewässer bezogen ist es zwar denkbar, dass man Eigentum an einem kleinen See oder einem kleinen Bach erwerben kann. Aber wie und wer möchte frei über den Wasserlauf des Rheins oder der Seez beziehungsweise über den Walen- oder Bodensee verfügen? Hält man am Institut des Eigentums fest, so stösst man auf kaum zu lösende juristische Probleme.

Gehen wir zurück zum Dorfbrunnenbeispiel. Das bis anhin Gesagte könnte bei einem Bewohner der Gemeinde X den Eindruck erwecken, er dürfe gut und gern so viel Wasser abzapfen, wie er möchte. Wenn er besonders geschäftstüchtig ist, kommt ihm vielleicht gar die Idee, das Wasser abzuzapfen, in Flaschen abzufüllen und als «Mineralwasser» zu verkaufen. Unsere Rechtsordnung nimmt so etwas glücklicherweise nicht einfach hin. Denn mit dem Garantieren des schlichten Gemeingebräuchs einer öffentlichen Sache soll nur die Befriedigung der elementaren menschlichen Bedürfnisse gesichert werden. Zudem dürfen andere Nutzer nicht vom gleichzeitigen Gebrauch der Sache ausgeschlossen werden. Der schlichte Gemeingebräuch ist, nebenbei bemerkt, immer bewilligt

gungsfrei.¹¹ Möchte eine Person wie be- sagter Bewohner ein öffentliches Ge- wässer über den Gemeingebräuch nutzen, so bietet unsere Rechtsordnung zwei Möglichkeiten, dies zu tun.

Erstens: den gesteigerten Gemeingebräuch. Dieser ist üblicherweise dann gegeben, wenn andere Benutzer auf irgendeine Weise eingeschränkt werden. Für Gewässer ist dies dann der Fall, wenn Wasser für die Bewässerung oder Kühlung entnommen wird. Aber auch die Entnahme von festen Materialien aus einem Gewässer wie Kies und Sand fällt unter diese Kategorie. Eine solche Nutzung ist grundsätzlich bewilligungs- pflichtig und meist mit einer Gebühr verbunden. Dies gilt auch dann, wenn beispielsweise ein Dienstleistungsbetrieb Wasser zur Grundversorgung der Bevölkerung abzapfen will.¹² Liegt dem Staat ein solcher Antrag auf gesteigerten Gemeingebräuch einer öffentlichen Sache vor, so muss dieser eine Abwägung zwischen den Interessen des Gesuchstellers und der Allgemeinheit vornehmen. Dabei spielen der Gewässerschutz, die wirtschaftlichen Interessen, die Nachhaltigkeit, aber auch die Grundrechte des Gesuchstellers eine entscheidende Rolle.¹³ Ein Anspruch auf Bewilligung besteht nicht, denn der Staat wird im Zweifelsfall dem öffentlichen Interesse an der Trinkwasserversorgung gegenüber jeglichen anderen (berechtigten) Nutzungsinteressen den Vorzug gewähren. Hält man sich die verschiedenen Nutzungarten vor Augen, so wird dies verständlich: 89 Prozent der Wassernutzung in der Schweiz entfällt auf die Wirtschaft. Davon fallen 83 Prozent auf die Landwirtschaft und 6 Prozent auf die Industrie. Nur gerade 11 Prozent der Nutzung fallen in den privaten Haushalten an.¹⁴

Zweitens: die sogenannte Sondernutzung. Diese berechtigt zu einer ausschliesslichen Nutzung eines Gewässers (selten) oder eines Gewässerabschnitts (häufig). Die Sondernutzung setzt eine vom Staat verliehene Konzession voraus. Typische Beispiele für Sondernutzungen sind der Betrieb eines Wasser-



Brunnen – wie hier an der Chilchgass in Azmoos – und das daraus fliessende Wasser dienen einem öffentlichen Zweck, nämlich der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, sie werden deshalb als «öffentliche Sache» taxiert. Foto Hansjakob Gabathuler, Buchs

kraftwerks oder das Aufstauen und Absenken eines Gewässers. Aber auch der geschäftstüchtige Bewohner der Gemeinde X müsste für sein Vorhaben, Trinkwasser zu kommerzialisieren, den Staat um eine Konzession ansuchen, die ihm aufgrund der geschilderten Sachlage ziemlich sicher verwehrt bliebe. Die Sondernutzung der Gewässer ist in der Schweiz in Zusammenhang mit dem Produzieren von Strom nach wie vor von höchster Bedeutung. Sondernutzungskonzessionen sind heute immer zeitlich beschränkt. Praktisch gesehen hängt dies vor allem mit dem auf Dauer zu garantierenden Schutz der öffentlichen Interessen zusammen.¹⁵

Die Ausführungen haben gezeigt, dass der Kanton die wichtigste Instanz bei der Verfügung über unsere Gewässer ist. Der Staat ist dabei mitunter verpflichtet, den grundrechtlich geschützten Gemeingebräuch (vgl. BV Art. 12)

für die Bevölkerung zu garantieren. Diese und weitere Verpflichtungen lassen scheinbar wenig Spielraum für ausschliesslich private Verfügungsrechte an Gewässern. Trotzdem sieht das Bundesprivatrecht ein paar eingeschränkte Möglichkeiten für den Erwerb von Privateigentum an Wasser vor. Der Artikel 704 des Zivilgesetzbuches (ZGB) ordnet Quellen, die auf dem Grundstück eines Privateigentümers entspringen,

dem Eigentum des Grundstücks zu. Derselbe Artikel sieht weiter vor, dass die Grundwasservorkommen den Quellen rechtlich gleichgestellt werden. Eine zweite wichtige privatrechtliche Bestimmung findet sich in Artikel 667 ZGB. Dieser legt fest, dass sich die Rechte des privaten Eigentümers auf alles, was sich oberhalb und unterhalb des Grundstücks befindet, erstrecken. Betrachtet man nur diese beiden Arti-

7 Die Begriffe Kanton und Staat werden im vorliegenden Beitrag synonym verwendet.

8 Rüegger 2013, S. 46.

9 Die Öffentlichkeit einer Sache kann sich auch durch einen Verwaltungsakt der kompetenten Behörde ergeben (Widmung).

10 Rüegger 2013, S. 15.

11 Rüegger 2013, S. 17f.

12 Zudem besteht auch bei Bewilligung kein Anspruch des Dienstleistungsbetriebs auf eine bestimmte Wassermenge. Ebenda, S. 19.

13 Beispielsweise muss der Staat, falls er eine Bewilligung verweigert, dafür schauen, dass der Gesuchsteller nicht in eine Notlage gerät, denn Artikel 12 unserer Bundesverfassung statuiert: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» Ebenda, S. 37.

14 Rüegger 2013, S. 76.

15 Ebenda, S. 20f.

kel, könnte man zum Schluss kommen, dass dem Grundeigentümer dadurch weitreichende Eigentumsrechte in Bezug auf die über- und unterirdischen Wasservorkommen zustehen. Allerdings täuscht hier der Wortlaut des Gesetzes darüber hinweg, dass beide Normen im Laufe der Jahre erheblich durch das Bundesgericht eingeschränkt wurden. So ist Privateigentum an Quellen faktisch nur noch möglich, falls diese keinen Wasserlauf zu bilden vermögen. Sobald eine Quelle stark genug ist, um einen Bach zu bilden, wird ihr rechtliches Schicksal nicht mehr durch Zivilrecht, sondern durch die Hoheitsrechte der Kantone bestimmt.¹⁶ Erneut ist dies eine praktikable Lösung für die Allgemeinheit, weil nicht in Kauf genommen werden muss, dass eine Person über das Schicksal beziehungsweise die Nutzung eines Baches oder eines grossen Grundwasservorkommens bestimmt, weil das Wasservorkommen seinen Ursprung auf ihrem Grundstück hat.

Mehrmals hat diese Auslegung des Gesetzestextes zu Unmut geführt, wie mit einem Bundesgerichtsurteil aus dem Kanton Basel-Stadt illustriert werden kann. Bereits im Jahr 1939 beurteilt das Bundesgericht einen Rechtsstreit

zwischen dem Kanton und einem Landwirt. Letzterer sah sich in seinen Grundeigentumsrechten verletzt, weil sich der Grundwasserspiegel in Folge intensiver Grundwassernutzung durch die Pumpstationen des Kantons Basel-Stadt für die Wasserversorgung der Bevölkerung abgesenkt hatte, was sich wiederum negativ auf die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Gutes des Klägers auswirkte. Das Bundesgericht wies die Klage mit der Begründung ab, dass mit Verweis auf Artikel 704 ZGB nicht angenommen werden dürfe, dass der Grundwasserreichtum ganzer Gegenden oder grosse unterirdische Gewässer einfach dem Rechtsbereich der Eigentümer der von solchen Gewässern durchströmten Grundstücke überlassen und die Interessen der Allgemeinheit damit ausser Acht gelassen werden können.¹⁷ Kann man dieses Urteil im Sinn der Wahrung der Allgemeininteressen durchaus gutheißen, so ist es aus einer sozialrechtlichen Perspektive insofern kritisch zu beurteilen, als dass der Landwirt seine Eigentumsrechte an dem Wasservorkommen ja dazu braucht, seinen eigenen Grundbedarf zu decken.¹⁸ Und dieser Grundbedarf müsste auch dem Landwirt zugestanden werden.

Auch unter Berücksichtigung des Bundesprivatrechts bleibt also letztlich die Aussage bestehen, dass die individuellen Verfügungsrechte durch den Gedanken des Allgemeinwohls stark eingeschränkt sind.

Die Privatisierung von Wasser

Demgegenüber sind weltweit aber auch entgegengesetzte Entwicklungen festzustellen. So muss konstatiert werden, dass in den letzten 20 Jahren viele öffentliche Wasserversorgungsnetze privatisiert wurden und dadurch die Kommerzialisierung vor allem von Trinkwasser zugenommen hat. Man führt sich vor Augen, dass im Kanton St.Gallen ein Kubikmeter Wasser (1000 Liter) im Durchschnitt Fr. 1.73 kostet.¹⁹ Zum Vergleich: Eine Halbliterflasche San Pellegrino kostet in der Migros 80 Rappen. Wollte man einen Kubikmeter dieses Mineralwassers kaufen, so müsste man dafür 1600 Franken, also knapp das Tausendfache des Leitungswasserpreises bezahlen. Mag dieses Rechenbeispiel auch viel Angriffsfläche für Kritik bieten, so bleibt die ihm zugrunde liegende Aussage dennoch bestehen, nämlich, dass das Geschäft mit Trinkwasser ein sehr lukratives ist. Eine Schätzung aus dem Jahr 2003 geht von einem weltweiten Umsatz von 56 Milliarden Franken auf dem «Wassermarkt» aus. Marktführer sind Global Player wie Nestlé oder Danone. Vom Weltmarkt entfallen 17 Prozent auf die USA. Den Löwenanteil von 46 Prozent stellt Lateinamerika. Auf Asien und Afrika entfallen 23 beziehungsweise 11 Prozent. Nur gerade 3 Prozent des Wassermarktes entfallen auf Europa.²⁰ Diese Verteilung schlüsselt sich nicht zuletzt durch die Wasserqualität auf, welche in Lateinamerika schlechter ist als in Europa.

Das Hahnenwasser in der Schweiz beispielsweise weist eine nicht schlechtere Qualität als das abgefüllte Wasser auf. Faktisch ist es in gewissen Regionen sogar so, dass das Hahnenwasser von besserer Qualität ist.²¹ Es gibt also von der Produktqualität her keinen



«Getränkekühler» an einem Werdenberger Wanderweg: Hahnenwasser weist in der Schweiz eine nicht schlechtere Qualität auf als abgefüllte Wasser. Foto Hans Jakob Reich, Salez



Das vom Kanton St.Gallen 1835 erlassene «Gesetz über Abtretung von Privateigentum für öffentliche Zwecke» rückt das Gemeinwohl in den Vordergrund. Den Hintergrund dazu bilden unter anderem die ab dem 19. Jahrhundert ausgeführten Gewässerkorrekturen wie jener der Simmi (Bild) 1902 bis 1905.

Bild bei Noldi Kessler, Gams

Grund, Wasser im Laden zu kaufen. Zudem ist die lebenswichtige Ressource in der Schweiz nicht nur in guter Qualität, sondern auch in ausreichender Quantität vorhanden. Das Wasserschloss Schweiz beherbergt 6 Prozent aller Süßwasserreserven Europas.²²

Schliesslich tragen die oben geschilderten rechtlichen Rahmenbedingungen ein Übriges dazu bei, dass sich die Ökonomisierung von Wasser in der Schweiz in Grenzen hält. Ganz anders sieht dies beispielsweise in Ländern wie Mozambique, Argentinien, Bolivien und Uruguay aus, wo sich Lebensmittelmultis weitreichende *Wasserschürfrechte* gesichert haben. Dies ist möglich, weil der Rechtsstatus von Wasservorkommen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich oder unklar ist beziehungsweise Lücken in der Gesetzgebung bestehen.²³ Von der Privatisierung der Wasservorkommen sind symptomatisch die finanzschwachen und oft hochverschuldeten Dritt Welt- oder Schwellenländer betroffen.²⁴ Ausgesprochen problematisch ist die Privati-

sierung vor allem deshalb, weil die Konzerne das Süßwasser auch in Regionen abpumpen, wo es ohnehin schon knapp ist.²⁵ Dies führt dazu, dass der ansässigen Bevölkerung auf ihrem eigenen Territorium die Lebensgrundlage entzogen wird, weil durch das Abpumpen grosser Wassermengen der Grundwasserspiegel sinkt und das abgezapfte Wasser vor allem in kaufkräftigen Regionen beziehungsweise Ländern abgesetzt wird, die mit dem Herkunftsland oft nicht identisch sind. Dies alles geschieht trotz der Tatsache, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 28. Juli 2010 eine Resolution verabschiedet hat, die den Zugang zu sicherem und sauberem Trinkwasser und zu sanitären Einrichtungen als Menschenrecht anerkennt hat.²⁶

Unser Rechtssystem verspricht uns einen gewissen Schutz vor solchen Auswüchsen. Selbstredend bedeutet dies nicht, dass der Staat seine Aufgaben in Bezug auf die Wasserverteilung beziehungsweise Nutzung nicht auch an Private delegieren kann und soll. Aber die

Hoheitsrechte sichern dem Gemeinwesen den nachhaltigen Zugriff auf wichtige Gewässer. Im Kanton St.Gallen ist die Gewässerhoheit des Kantons in der Verfassung von 1891 ein erstes Mal konstituiert und im Wasserrechtsgesetz von

16 Rüegger 2013, S. 24ff.

17 BGE 65 II 143, Bässler vs. Kanton BS.

18 Rüegger 2013, S. 29.

19 Homepage: Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen.

20 Homepage: Neue Zürcher Zeitung.

21 Homepage: Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches.

22 Bei einem Flächenanteil von 0,6%. Homepage: Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft.

23 In Brasilien beispielsweise ist der Handel mit Wasser grundsätzlich untersagt. Mineralwasser wird aber als Mineral, also wie ein Stein eingestuft und die Mineralien sind selbstredend Wirtschaftsgüter.

24 Schönfeld 2008, S. 93.

25 Homepage: Tages-Anzeiger.

26 Homepage: Verein Humanrights.ch.

**Nicht wenige
Brunnen in den
Werdenberger
Dörfern tragen
Jahrzahlen aus der
Zeit des Ringens
um die st.gallische
Wasserrechtsge-
setzgebung. Der
Geisseggbrunnen
in Grabs von 1879.**

Foto Hans Jakob Reich, Salez



1894 weiter ausgeführt worden. Nach und nach hat im Zuge dieser Erlasse eine Ausscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gewässern stattgefunden. Der Entstehungsprozess dieser öffentlich-rechtlichen Gesetzgebung war ein Aushandlungsprozess, der sich über knapp 30 Jahre hinzog und im liberalen Kanton nicht nur von Eintracht geprägt war.

Der Wasserrechtsgebungsprozess im Kanton St.Gallen

Die Wasserrechtsverhältnisse von 1798 bis 1863

Bereits vor 1798 kamen auf dem Gebiet des heutigen Kantons römisches und germanisches Recht zur Anwendung, die eine Unterscheidung der Gewässer nach Trägerschaft vorsahen. Das römische Recht erklärte alle ständig fliessenden Gewässer, ohne Rücksicht auf de-

ren Grösse und solange der Fluss das ganze Jahr hindurch Wasser führte, als öffentliche und somit dem Privateigentum entzogene Güter (*res extra commercium*). Eine Unterscheidung zwischen öffentlich und privat findet sich auch im germanischen Recht. Hier allerdings ist das Unterscheidungskriterium ein anderes: Schiff- und flössbare Gewässer werden für öffentlich erklärt, weil der König über sie verfügen konnte. Diejenigen Gewässer, die nicht schiff- oder flössbar waren, standen jeweils im Privateigentum der Markgenossenschaften oder einzelner Grundherren.²⁷

Die Rechte an den öffentlichen Gewässern in unserer Region lagen vor 1798 vor allem bei den Landeshoheiten von Sax, Werdenberg und Sargans. Durch die Mediationsakte gingen die Rechte schliesslich auf den neugegründeten Kanton St.Gallen über, der sich

als Rechtsnachfolger der alten Landesherren sah. Dies bedeutete vor allem, dass die Fischenzen und Zölle am Rhein dem Kanton zufielen.²⁸ Die Mediationsverfassung sah für Private auch die Möglichkeit des Loskaufs von Zehnt- und Bodenzinspflichten vor. So konnte man sich ebenfalls von denjenigen Zinsen loskaufen, die in Verbindung mit der Benutzung eines Gewässers standen. Dadurch entstand eine grosse Anzahl lastenfreie Wassernutzungsrechte, die sogenannten ehehaften Wasserrechte.²⁹ Die Kompetenzen des 1803 gegründeten Kantons beschränkten sich in den Anfangsjahren mehrheitlich auf den Uferschutz beziehungsweise auf all jene Verrichtungen, die den Menschen vor Naturgewalten schützen sollten.³⁰ So statuiert die Verfassung von 1831 eine erste Bestimmung, welche festsetzte, dass die Kantonsverwaltung für die Leitung des

Wasserbaus und des Wuhrwesens zuständig sei.³¹ In diesen Kontext fällt auch ein erstes Gesetz über die Expropriation von Privateigentum. Dieses Gesetz erlaubte dem Staat, sofern die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung tangiert waren, sich Grundstücke von Privateigentümern anzueignen, allerdings nur gegen volles Entgelt. Dies war beispielsweise dann der Fall, wenn eine Gewässerkorrektur (man denke an die Rheinkorrektion) vonnöten war. Bemerkenswert ist dieser Erlass auch deshalb, weil darin der Wortlaut «öffentliche Zwecke» verwendet wird und damit das Gemeinwohl ein erstes Mal in den Vordergrund rückte.³²

In den folgenden 30 Jahren begann der Kanton zusehends ein System von Regeln aufzubauen, das ihm allmählich den Zugriff auf die grösseren Gewässer des Kantons erlaubte. Die Gründe dafür sind nun aber nicht mehr allein im Schutzbedürfnis der Bevölkerung vor der Natur zu sehen, sondern vor allem in der aufkommenden Industrialisierung und den damit zusammenhängenden technischen Veränderungen. Weil beispielsweise die Schifffahrt auf den Gewässern des Kantons zunahm und sich veränderte – erste Dampfschiffe kamen zum Einsatz –, sah sich der Grosse Rat im Jahr 1836 genötigt, neue einheitliche Vorschriften einzuführen:

«Alle ausschliesslichen Schiffahrtsrechte und Fahrgerechtigkeiten am Bodensee, Wallensee und Zürichsee, auf dem Rhein und an andern Flüssen des Kantons, die bisher von Gemeinden, Korporationen oder Privaten ausgeübt wurden, sind aufgehoben und unterstehen den Vorschriften des Kleinen Rates.»³³

Die Industrialisierung brachte auch mit sich, dass vielerorts Wasserwerke von kleinen- und mittelgrossen Betrieben aufgestellt wurden. Die Initianten dieser Wasserwerke arrangierten sich dabei auf vertraglicher Basis mit den Anstössern beziehungsweise den Inhabern der althergebrachten Wasserrechte. Der Kanton wurde dabei nicht informiert. Der Bericht des Justizdepartments führt dazu aus:

«Wenn in dieser Epoche industrielle Etablissements verschiedener Art, wie Baumwollspinnereien, Färbereien, Bleichereien, Appreturen, sich vielfach im Kanton ansiedelten und mittelst Wassersammeln und Kanälen sich die Wasserkräfte dienstbar machen, so geschah dies oft nur in der Weise, dass die Unternehmer sich durch Privatverträge mit den bisherigen Eigentümern von Mühlen u. dgl. oder auch mit den Anstössern und Quellenbesitzern die erforderliche Triebkraft sicherten. Da und dort geschah dies auch mit Ortsgemeinden.»³⁴

Zu Anfang war dieses Vorgehen für die Wirtschaft förderlich, weil private Initiative keinerlei Einschränkung durch Gesetze erfuhr. Dies ging aber nur gut, solange das Angebot an nutzbaren Gefällen die Nachfrage bei weitem überstieg. Da das Angebot an wirtschaftlich nutzbaren Gefällen auf Kantonsboden von Natur aus beschränkt ist, kam es mit fortschreitender Industrialisierung immer mehr zu Streitigkeiten. Gestritten wurde unter Privaten, zwischen Privaten und dem Staat, aber auch zwischen Gemeinden und dem Kanton. Dabei ging es sowohl um die Wasserkraft als Produktionsfaktor als auch – zumindest hin und wieder – um die Wasserversorgung von Siedlungen.³⁵ Das Hauptproblem bei all diesen Streitigkeiten lag aber stets bei den ungewissen beziehungsweise unspezifizierten Rechtstiteln, die teilweise bis ins Mittelalter zurückgingen und die keine

«zeitgemässe» Wassernutzung mehr zu lieessen.

Beispielhaft sei auf einen Rechtsstreit in Buchs hingewiesen. Hier war die Vergabe eines althergebrachten Wasserrechts von 1484 am Werdenberger See an den Betrieb einer Mühle geknüpft. Als sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zwei Bierbrauer in Buchs etablierten, stellte sich die Frage, ob dieses Mühlerecht auch die Eisentnahme im Winter einschliesse.³⁶ Der Inhaber des Wasserrechts, der die Mühle nicht mehr betrieb, verkaufte nämlich Eis aus dem See an die Bierbrauer. Da es keine Möglichkeit gab, im Sommer Eis herzustellen, es für den Bierbrauprozess und für die Lagerung des Biers jedoch unentbehrlich war, wurden Methoden entwickelt, wie man das Eis im Keller bis zu neun Monate haltbar machen konnte.³⁷ Damit die Eisausbeute vergrössert werden konnte, stautete man den See auf. Dadurch wurde der an den See angrenzende und der Gemeinde Buchs gehörige Streueboden überschwemmt, was den Ertrag darauf etwas schmälerte. Die Gemeinde erliess darauf ein Rechtsbot, welches das Anschwellen des Sees verbot. Sie begründete ihren Entscheid damit, dass das Wasserrecht nur eine Mühle zu betreiben erlaube, nicht aber dem See Eis zu entnehmen. Dagegen erhob der Inhaber des Wasserrechts Rechtsvorschlag.³⁸ Das Kantonsgericht fällte das Urteil zugunsten des Wasserrechtsinhabers.

27 Schubiger 1903, S. 361.

28 Hungerbühler 1857, S. 9.

29 Schubiger 1903, S. 364.

30 Hungerbühler 1857, S. 3.

31 Verfassung des Kantons St.Gallen vom 1. März 1831, Gesetzessammlung, alte Fassung, Bd. 4, S. 155ff.

32 Gesetz über Abtretung von Privateigenthum für öffentliche Zwecke an Staat, politische und Ortsgemeinden, zur Ausführung des Art. 15 der Verfassung vom 23. April 1835. Gesetzessammlung, alte Fassung, Bd. 6, S. 50.

33 Beschluss des Grossen Rates über die Aufhebung der Schiffahrtsrechte und Fahrge-

rechtigkeiten vom 7. Juni 1836, Gesetzessammlung, alte Fassung, Bd. 6, S. 201ff.

34 Schubiger 1903, S. 366.

35 Siehe zu solchen Auseinandersetzungen im Dorf Sennwald Reich 2011, S. 38–55, sowie im vorliegenden Buch seinen Beitrag «Sennwalder Sorgen und Streitereien ums Trink-, Tränke- und Löschwasser».

36 StASG G.15.7.1, Urteil vom 9.11.1887.

37 Reich 2010, S. 224ff.

38 StASG, KA R.106a-F2, Dossier Gemeinde Buchs.

bers, indem es selbigem zugestand, dass dem See auch Eis entnommen werden dürfe. Dieses Urteil ist aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten nachzuvollziehen, es zeigt aber auch, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Realität einfach nicht mehr genügten. Durch Innovationen entstanden neue Nutzungsmöglichkeiten der Gewässer, die durch die alte Rechtsordnung nicht abgedeckt wurden. Die Aufgabe, diesen neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, wurde im oben genannten Fall einfach an die Richter delegiert. Haben die Richter eine adäquate Lösung gefunden, so öffnet sie der Rechtsunsicherheit doch Tür und Tor, weil ein althergebrachtes Privatrecht einfach durch Richterspruch abgeändert und auf neue Nutzungsarten erweitert wird.

Wenn der Kanton selbst in Streitigkeiten involviert war, bemühte man hin und wieder die bereits erwähnten römisch- und gemeinrechtlichen Grundsätze; aber auch diese waren zur Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten des Staates und den Privaten in einem aufkommenden Industriestaat längst nicht mehr hinreichend. Dazu gesellte sich die Tatsache, dass gewisse Gewässer als öffentliche galten, ohne dass es dafür jemals Abgrenzungskriterien gegeben hätte und ohne dass dies je bestritten wurde. So war es beispielsweise landläufig, dass Seez, Thur, Uze, Linth und Rhein öffentliche Gewässer waren und die Hoheit darauf beim Staat lag.³⁹ Durch die vermehrte Nutzung musste sich aber auch auf diesen Gewässern irgendwann die Frage stellen, wer wie was in Anspruch nehmen darf. Letztlich trug also auch die fehlende Ausscheidung zwischen Staatsrechtlichem und Privatrechtlichem zum Zustand der Rechtsunsicherheit bei. Diese muss ein Hemmschuh für die Wirtschaft gewesen sein, weil sich beispielsweise ein Initiant eines Wasserwerks nicht auf gesicherte Rechtstitel verlassen konnte. In den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts, also mitten im Stickereboom, führte dies zur etwas

verwunderlichen Praxis, dass immer mehr Industrielle um Konzessionen, sprich Sondernutzungsrechte, beim Regierungsrat nachsuchten. Eine eigentliche Rechtsgrundlage für die Vergabe dieser Konzessionen gab es natürlich nicht, aber die Praxis zeigt doch recht gut, dass es offensichtlich ein Bedürfnis der Unternehmer war, die verwendete Wasserkraft vom Staat absichern zu lassen. Unter ihnen findet man auch berühmte Namen wie Adolf Bühler.⁴⁰

Der Gesetzesentwurf von 1864/65

1864/65 wurden erste Gesetzesentwürfe ausgearbeitet, mit denen endlich Klarheit in die rechtliche Situation gebracht werden sollte. Das Problem der Aufteilung der Kompetenzbereiche sollte mit der einfachen Regelung gelöst werden, dass alle Flüsse und Bäche, solange keine althergebrachten Privatrechte geltend gemacht werden konnten, unter die Hoheit des Kantons fallen sollten. Der erste Artikel des Kommissionsvorschlags statuierte:

«Flüsse und Bäche sind öffentliches Gut und stehen unter der Oberhoheit des Staates. Ihre Benutzung zur Betreibung von Wasserwerken ist demnach von der Bewilligung der Staatsbehörde abhängig. Gewässer, auf welche privatrechtliche Benutzung geltend gemacht werden kann, sind durch dieses Gesetz nicht betroffen.»⁴¹

Die Beweislast lag gemäss dem Wortlaut des Gesetzesentwurfs bei der privaten oder juristischen Person, die ein privates Recht behauptete. Gelang der Beweis – beispielsweise durch das Vorlegen einer Urkunde – nicht, so fiel das Gewässer unter das Hoheitsrecht des Kantons. Die Übertragung der Beweislast auf die private beziehungsweise juristische Person war eine unmittelbare Konsequenz aus den Streitigkeiten der Jahre zuvor. Tendenziell fiel ein Gewässer somit in den Kompetenzbereich des Staates.⁴² Ebenso wichtig war es aber auch, dass man die «alten» Rechtsverhältnisse, waren sie auch noch so konfus und uneinheitlich, im Gesetzesentwurf berücksichtigte. Das ge-

wünschte Mass an Rechtssicherheit konnte nur gewährleistet werden, wenn man den althergebrachten Rechten irgendwie Tribut zollte. Schliesslich muss es offensichtlich gewesen sein, dass längst nicht jeder Wasserrechtsbesitzer eine Urkunde für seinen Betrieb vorweisen konnte. In derartigen Fällen sollten Zeugen einvernommen werden und man berief sich, sofern eine langjährige Nutzung bewiesen werden konnte, auf den «Grundsatz der unvordenklichen Übung». In diesem Sinn statuierte der vierte Artikel des Entwurfs, dass die Besitzer älterer Wasserwerke am selben Gewässer nicht in der Ausübung ihres bis anhin getätigten Wasserbezugs eingeschränkt werden dürfen. Für die Vermehrung der Wasserkraft oder für die Errichtung eines Wasserwerks mussten aber auch sie um Bewilligung beim Regierungsrat nachsuchen.

Die Gesetzesentwürfe von 1864/65 sahen weiter vor, dass Bewilligungen nur dann nicht erteilt werden dürfen, wenn privatrechtliche Einsprachen hängig waren oder polizeiliche Einwände (wie etwa die Sicherung der Löschwasserversorgung) bestanden. Gab es keine rechtlichen Einwände, so war die Idee, dass die zu bewilligenden Wasserwerksanlagen einer technischen Untersuchung unterzogen werden, um die Wasserkraft und damit den Umfang des Wasserrechts zu bestimmen. Die dabei entstandenen Kosten wären vom Gesuchsteller zu tragen gewesen. Zuzüglich zu einer Konzessionsgebühr war ein jährlicher Wasserrinz vorgesehen, dessen Höhe von der zugeteilten Wasserkraft und der Stetigkeit des Gewässers abhing. Schliesslich wurde festgehalten, dass die Wasserrechte in einen Kataster aufzunehmen seien, womit man Transparenz gewährleisten wollte.⁴³

Nebst Privatpersonen waren auch die Gemeinden (als Nachfolger der Markgenossenschaften) und die Städte Inhaber vielerlei alter Wasserrechtstitel. Auch mit ihnen hatte der Kanton, wie erwähnt, mehrere juristische Auseinandersetzungen. Der wohl bekannteste

Der Hirschnerbrunnen an der Seveler Histengass trägt am Verbindungsrohr zum Beitrog die Jahrzahl 1887.

Foto Werner Hagmann, Zürich



Streit ist der sogenannte «*Billwiller Wasserrechtsstreit*». Hierbei handelt es sich um einen Konflikt um die Wasseroheheit am Fluss Steinach, welche vom Kanton und von der Stadt St.Gallen gleichermaßen beansprucht wurde. Erwähnenswert ist der Billwiller Streit deshalb, weil er offensichtlich monetär motiviert war. Sowohl die Stadt St.Gallen als auch der Kanton wollten einen Wasserszins für die Benutzung des Steinachwassers einziehen.⁴⁴ In den Gesetzesentwürfen von 1864/65 versuchte man derartigen Auseinandersetzungen insofern vorzubeugen, als dass man den alten Inhaber von Regalitätsrechten die Hälfte der Wasserzinseinnahmen zusicherte. Dies war ein wichtiger Schritt, wollte man die Städte und Gemeinden nicht kantonsverdrossen machen.

Summa summarum kann festgehalten werden, dass der Gesetzesentwurf mit der Übertragung der Staatshoheit auf Flüsse und Bäche, die Streitigkeiten um die Verwaltungskompetenz weitgehend gelöst hätte. Mit der Anerkennung der althergebrachten Rechte

wäre die Rechtsunsicherheit vermindert und die Kontinuität gewahrt worden und schliesslich hätten die Streitigkeiten um den Umfang und Inhalt eines Wasserrechtes mit der Vergabe von genau spezifizierten Konzessionen verringert werden können. Der Gesetzesentwurf wurde jedoch vom Grossen Rat im Jahr 1868 mit 66 zu 44 Stimmen verworfen. Die Hauptgründe dafür waren der fiskalische Charakter der Gesetzesvorlage und die strittige «Neudefinition» der Verfügungsrechte.⁴⁵

Die wasserrechtliche Situation im Kanton blieb daraufhin für die nächsten 25 Jahre dieselbe. Der Regierungsrat berief sich mehr oder weniger nach Ermessen und Übung auf die Staatshoheit. Die Streitigkeiten in dieser Periode beinhalteten dieselben Themen wie vorher. Um erneut eine Illustration zu geben: Als die Ortsgemeinde Grabs 1869 einen Teil des Grabser Baches einem Privaten verkaufen wollte, verweigerte der Regierungsrat die Genehmigung des Beschlusses mit der Begründung, dass es sich beim Grabser Bach um ein öffentliches Gewässer handle

und es somit nicht im Kompetenzbereich der Gemeinde liege, zu Gunsten von Dritten zu verfügen.⁴⁶ Ob die Quantität der Prozesse in dieser Periode zugenommen hat, kann nicht gesagt werden. Immerhin scheint die regierungsräliche Praxis der Konzes-

39 *St.Galler-Zeitung*, 25.11.1868, Nr. 278.

40 Amtsbericht des Regierungsrates 1884, Wasserrechtswesen, S. 260.

41 Kommissionalvorschlag Gesetz über Ertheilung von Wasserrechten vom 2. März 1865. In: Beilagen zum Protokoll des Grossen Rates, Nr. 167.

42 Zudem sollte die Anwendung des Gesetzes auch auf die Benutzung der Gewässer für Badeanstalten und Bleichereien ausgedehnt werden. Botschaft und Gesetzesvorschlag des Regierungsrates über Ertheilung von Wasserrechten vom 12. November 1864. In: Beilagen zum Protokoll des Grossen Rates, Nr. 167.

43 Botschaft und Gesetzesvorschlag des Regierungsrates über Ertheilung von Wasserrechten vom 12. November 1864. In: Beilagen zum Protokoll des Grossen Rates, Nr. 167.

44 Schubiger 1903, S. 364–368.

45 *St.Galler-Zeitung*, 24.11.1868, Nr. 277.

46 Schubiger 1903, S. 373f.

sionsvergabe gefestigt worden zu sein. Von 1860 bis 1893 wurden ausnahmslos in jedem Jahr Konzessionen vergeben.

Die Wasserrechtsgesetzgebung von 1893

Fast 30 Jahre nach dem ersten Entwurf nahmen die Befürworter einer Wasserrechtsgesetzgebung einen erneuten Anlauf. Dabei ist der 1892 ausgearbeitete Gesetzesentwurf im Grundsatz mit denjenigen von 1864/65 identisch. Nach wie vor soll dem Staat das Hoheitsrecht über die Gewässer unter Vorbehalt gegenteiliger Privatrechte übertragen werden. Dennoch gibt es ein paar erwähnenswerte Neuerungen. Während der erste Entwurf vorsah, die Konzession unwiderruflich zu verleihen, wurde die Zeitdauer einer Konzession im späteren Vorschlag auf 50 Jahre beschränkt.⁴⁷ Die zeitlich unlimitierte Konzessionsvergabe ist als ein Überbleibsel der Regalität zu verstehen, während die zeitliche Beschränkung vor allem auf der praktischen Erfahrung beruhte, welche mit den Rechtsstreitigkeiten gemacht werden musste, nämlich, dass sich die Verhältnisse im Lauf der Zeit wesentlich ändern können.⁴⁸ Weiter räumte der neuere Entwurf dem Staat eine noch stärkere Stellung ein, indem das öffentliche Wohl ins Zentrum gerückt wurde. Wörter wie *Gemeinwohl, öffentliche Zwecke oder Interessen* waren darin omnipräsent, während in den Entwürfen von 1864/65 diese Begriffe gänzlich fehlten. Konkret statuierte der neuere Entwurf bei jeder Konzessionseingabe durch einen Privaten der Gemeinde ein Recht zu, ebenfalls ein Konzessionsgesuch, unter Berufung der Nutzung der Wasserkraft zu öffentlichen Zwecken, einzureichen. Zusätzlich wurde dem Staat ein Vorzugsrecht für die von ihm ausgehenden Unternehmungen eingeräumt. Schliesslich wurde festgehalten, dass bei mehreren Bewerbern auf eine Wasserkraft derjenige die Konzession erhalten sollte, von dem man sich die grössten Vorteile für das Gemeinwohl versprach.⁴⁹ In der Debatte im Grossen

Rat gaben aber weniger all diese Neuerungen Anlass zur Diskussion, als vielmehr die Höhe der Wasserzinsen. Beispielhaft kann man den liberalen Grossrat Kaspar Sigismund Zäch aus Oberriet zitieren, der gegenüber dem *Tagblatt der Stadt St.Gallen* die Meinung äusserte, dass das Gesetz als Ingress besser hätte sagen sollen, «*der Grosse Rat in Berücksichtigung unseres Geldmangels und dass es zweckmässig wäre, auch aus den öffentlichen Gewässern Geld zu machen*».⁵⁰ Es stellt sich daher die Frage, wie der fiskalische Charakter des Gesetzes zu bewerten ist. Die historischen Quellen lassen indes diesbezüglich keine genaue Einschätzung zu, weil im Kanton erst ab 1905 ein Wasserzins eingefordert werden konnte. Nicht zuletzt verantwortlich dafür waren die aufwendigen Wassermessungen, für welche man neben einem extra eingestellten Wasserrechtsingenieur hin und wieder sogar die Kreisförster einsetzte.⁵¹ Dennoch wissen wir, dass die Behörden von Zinseinnahmen zwischen 17 900 und 45 000 Franken ausgingen. Aufschlussreich wird diese Schätzung dann, wenn wir sie in Relation zu anderen Zahlen setzen. Einerseits können wir verschiedene Budgetposten des Kantons miteinander vergleichen, um die Zahlen besser einordnen zu können. Nehmen wir kleine Budgetposten zur Hand, so bieten sich zum Vergleich die Einnahmen des Kantons aus den Jagdpatenten an, die mit 17 700 Franken beziffert werden können. zieht man die grossen Budgetposten hinzu, so wird es offenkundig, dass das fiskalische Interesse des Staates bei der Ausbeutung der Wasserkraft nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben kann. Beispielsweise betrug der Anteil des Kantons am Alkoholmonopoltrag des Bundes 489 400 Franken pro Jahr.⁵² Andererseits ist es aber auch tunlich, die Zinslast der Wasserwerksbesitzer genauer zu untersuchen. Diese betrug im Durchschnitt 68 Franken pro Jahr, was ungefähr dem Monatsgehalt eines Seidenwebers oder zirka 136 Kilogramm Mehl beziehungsweise 85

Pfund Rindfleisch entsprach.⁵³ Dieser Durchschnittswert ist etwas zu relativieren, weil der Löwenanteil der Wasserzinsen von ein paar grossen Werken, die vornehmlich im Süden des Kantons lagen, gestellt werden musste. Die Wasserwerksbesitzer hatten zusätzlich zu den Zinsen ebenfalls die einmaligen Kosten für die technische Prüfung und die Katastergebühr zu zahlen. Waren die Einnahmen seitens des Kantons nur von untergeordneter Bedeutung, so war die Steuerlast für den Inhaber einer kleinen Mühle, eines Bläuels oder einer Stampfe doch als nicht unerheblich einzustufen, gerade wenn man bedenkt, dass für die Benutzung von Wasser vorher noch nie ein Entgelt geleistet werden musste. Die Opposition gegen das Wasserrechtsgesetz ist aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten also durchaus verständlich. Dennoch müssen sich auch die liberalen Kräfte im Grossen Rat für die Annahme des Gesetzes ausgesprochen haben, gab es dieses Mal doch nur eine einzige Gegenstimme.

Wie ist diese fast «einstimmige» Annahme zu erklären?

Der Grund für die hohe Annahme ist *erstens* im politischen Kräftespiel zu sehen. Anfang der 1860er Jahre war der Kanton fest in liberaler Hand, was nicht zuletzt auf den bereits erwähnten Stickereboom zurückzuführen ist. Ausgehend von der Theorie des Liberalismus sah man es um die Mitte des 19. Jahrhunderts nicht als Aufgabe des Staates, lenkend und fördernd ins Wirtschaftsleben einzugreifen, zu fest war der Glaube an die ausgleichende Wirkung der freien Konkurrenzirtschaft.⁵⁴ Entsprechend wollte man dem Staat auch nicht die Hoheit über die Seen und Flüsse zugestehen. Allerdings hätten die liberalen Stimmen allein nicht gereicht, um den ersten Gesetzesentwurf derart zu verwerfen. Die politische Gegenkraft im Kanton, die Konservativen, leisteten ebenfalls einen Beitrag zur Verwerfung des Gesetzes. Unter dem Einfluss des Syllabus Errorum (1864) vertraten die-



Ein typischer Vertreter seiner Zeit: der Othmersbrunnen an der Staudenstrasse in Grabs mit der Jahrzahl 1897. Foto Hans Jakob Reich, Salez

se eine Haltung, die den modernen Staat und die freie Wirtschaft ablehnte. Jede organisatorische Anpassung an gewandelte Wirtschafts- und Sozialstrukturen wurde als verletzender Eingriff in kirchliche Rechte betrachtet. Konstruktive Mitarbeit im Staat fand daher wenig statt, wie einem Bericht über die Gründung der konservativen Partei entnommen werden kann:⁵⁵

«Denn Welch ein Kampf, Welch eine Wirre, Welch liebloses Wesen herrscht nicht seit 1830 vielseitig in unserm Schweizerland, und auch im Kanton St.Gallen? [...] Man fasste Beschlüsse über Beschlüsse, Gesetze über Gesetze, man riss nieder, baute auf, riss wieder nieder, baute wieder auf: [...] Das Alte wurde umgestürzt, am Sturze nahmen unzählige Antheil in der Hoffnung, in einem neuen Gebäude lasse sich besser wohnen.»⁵⁶

Letztlich haben also beide politischen Grosslager – aus unterschiedli-

chen Motiven – dazu beigetragen, dass die erste Vorlage nicht angenommen wurde.⁵⁷ Das politische Ränkespiel veränderte sich jedoch bis in die 1890er Jahre. Ab Mitte der 1870er Jahre verlangsamte sich das Weltwirtschafts-

wachstum, was zu einer Industriekrise in den Jahren 1873 bis 1876 führte. Das Stickereigewerbe, das den Kanton in diesen Jahren ökonomisch vorantrieb, wurde von dieser Krise nicht allzu sehr tangiert, dafür wurde die exportabhän-

47 Botschaft und Gesetzesvorschlag des Regierungsrathes über Erteilung von Wasserrechten vom 12. November 1864. In: Beilagen zum Protokoll des Grossen Rates, Nr. 167, und Gesetz über Benützung von Gewässern vom 23. November 1893, Gesetzessammlung, neue Fassung, Bd. 7, S. 1ff.

48 Der Anwendung der *clausula rebus sic stantibus* (Bestimmung der gleich bleibenden Umstände), welche immer mit Rechtsunsicherheit verbunden ist, soll durch zeitliche Beschränkung der Konzessionen ebenfalls vorgebeugt werden.

49 Gesetz über Benützung von Gewässern vom 23. November 1893, Gesetzessammlung, neue Fassung, Bd. 7, S. 1ff.

50 Tagblatt der Stadt St.Gallen, 21.2.1893, Nr. 44.

51 Amtsbericht des Regierungsrates 1899, Wasserrechtswesen, S. 280f., und Amtsbericht des Regierungsrates 1900, Wasserrechtswesen, S. 276ff.

52 Amtsbericht des Regierungsrates 1905, Wasserrechtswesen, S. 237f.

53 Specker 2010, S. 82.

54 Specker 2010, S. 25.

55 Lemmenmeier 2003, S. 60.

56 Holenstein 1934, S. 17.

57 Da die Demokraten in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts noch keine Breitenwirkung erzielten, habe ich sie in meinen Betrachtungen der Einfachheit halber nicht einbezogen.



Der Brunnen an der Staatsstrasse im Ögstisriet in Sennwald trägt die Jahrzahl 1898, des Gründungsjahres der Brunnenkorporation Lögert-Eugstisriet. Foto Hans Jakob Reich, Salez

gige Stickerei Mitte der 1880er Jahre umso härter getroffen. Überproduktion führte zu einem verheerenden Konjunktureinbruch. Vorerst vorbei waren die Zeiten, als die Stickerei dank der Eroberung des amerikanischen Marktes mit Aufträgen überhäuft worden war. Eine kurze Erholungsphase zeichnete sich Ende der 1880er Jahre ab, jedoch verschlechterte sich die Konjunktur ab 1890 erneut. Politische Folgen liessen nicht lange auf sich warten. Forderungen nach staatlichen Interventionen wurden laut. Der liberale Staat reagierte nur zögerlich auf derartige Anliegen.⁵⁸ Das starre Festhalten an liberalen Prinzipien hatte mitunter zur Folge, dass sich die erstarkten Demokraten und die Konservativen in ihren Zielen annäherten und sich so das politische Gewicht allmählich zu verla-

gern begann. Die von einer konservativ-demokratischen Allianz initiierte Verfassung von 1890 war zwar ein Kompromiss, weil die Liberalen dank der Wahlkreiseinteilung (Gemeindewahlkreise) die Mehrheit der Sitze im Verfassungsrat behielten, dennoch wurde die Lösung der sozialen Frage erstmals als Staatsaufgabe definiert. So hat der erste Artikel der Verfassung die Förderung der gesamten Volkswohlfahrt zum Inhalt.⁵⁹ Und schliesslich findet sich in Artikel 18 dieser Verfassung folgender Wortlaut:

«Dem Staate steht das Hoheitsrecht über die Gewässer zu. Die Benutzung derselben soll auf dem Wege der Gesetzgebung geregelt und gefördert werden. [...].»⁶⁰

Mit dem erneuten Ausarbeiten eines Wasserrechtsgesetzes in den 1890er Jahren kam man also auch einem Ver-

fassungsauftrag nach, was die einstimmige Annahme des Gesetzes zumindest teilweise aufzuschlüsseln vermag.⁶¹

Zweitens hatten die Zürcher bereits seit 1872 ein neues Wasserrechtsgesetz. Der Entwurf von 1892 enthielt mehrere Anlehnungen an dieses Gesetz. So orientierte man sich beispielsweise bei der Wasserzinsfrage an den Zürchern.⁶² Allfällige Ängste der Liberalen, dass der Staat auf den Gewässern eine Art Monopolstellung aufbauen und durch den Wasserzins private Initiative im Keim erstickt würde, bewahrheiteten sich im Nachbarkanton nicht. Dies bildete auch Vertrauen bei den Liberalen in St.Gallen.

Drittens hatte die Rechtsunsicherheit in den Jahren zwischen den Gesetzesentwürfen tendenziell zugenommen. Man vergegenwärtigte sich, dass allein

von 1860 bis 1890 schätzungsweise 120 neue Wasserwerke auf Kantonsboden entstanden waren. Als Inhaber eines althergebrachten Rechts wurden die Chancen somit erhöht, dass einem dieses Recht auf irgendeine Weise strittig gemacht wurde.

Viertens und letztlich trug aber wohl auch ein militärischer Aspekt dazu bei, dass sich Politiker jeglicher Couleur für das Gesetz aussprachen. Die Schweiz war schon damals in Bezug auf die Rohstoffe vom Ausland abhängig, wie einem zeitgenössischen Zitat zu entnehmen ist: «Wir sind darauf angewiesen, die motorische Kraft zum Betriebe der Eisenbahnen, Fabriken mit teurem Gelde vom Ausland zu beziehen. [...] Aber auch abgesehen von diesem enormen Tribut, den unsere Industrie und unsere Verkehrsanstalten jährlich an das Ausland entrichten müssen, sind wir durch diesen Umstand in eine abhängige Stellung zum Ausland geraten. Störungen des internationalen Verkehrs, Streiks von Grubenarbeitern, Ausbruch von Krieg vermögen sogar unsere Dampfmaschinen und damit Verkehr und Industrie zum Stillstand zu bringen.»⁶³

Im Jahr 1891 gelang in Deutschland mit der Übertragungsleitung von Lauffen am Neckar nach Frankfurt am Main (175 Kilometer) erstmals die Übertragung elektrischer Energie über weite Strecken mit einem hohen Nutzenefekt.⁶⁴ Durch diese Erfindung versprachen sich viele Schweizer Politiker eine auch im Kriegsfall wirtschaftlich und militärisch unabhängige Schweiz. Entsprechend gross war die Euphorie:

«Mit einem Schlag öffnet sich nun die Aussicht auf einen noch ganz unübersehbaren Zuwachs unseres Nationalreichstums in der Nutzbarmachung der immensen Wasserkräfte und damit eine gänzliche Verschiebung der Bedingungen zur gesamten wirtschaftlichen Produktion zu Gunsten der armen, von allen Seiten durch schwere Zollschränken gehemmten und bedrohten Schweiz.»⁶⁵ Oder: «Bislang war unser Land arm an Mineral-schätzen; wir besitzen kein ausbeutungsfähiges Lager an Steinkohlen. Wir sind

darauf angewiesen, die motorische Kraft zum Betriebe der Eisenbahnen, Fabriken mit teurem Gelde vom Ausland zu beziehen. [...] Wenn es wahr wird, dass die nie versiegende gewaltige Kraft unserer Alpenströme durch Turbinen gefesselt, mittels Dynamo-Maschinen in Elektrizität umgewandelt und fortgeleitet und an einem entfernten Ort zu Betrieb von Fabriken, ja selbst von Lokomotiven verwendet werden kann, [...] dann gehört ja unser Land plötzlich zu den reichsten der Erde.»⁶⁶

Berücksichtigt man, dass im ausgehenden 19. Jahrhundert das aufkommende Nationalgefühl in der Gesellschaft eine erhebliche Rolle spielte, so wird augenscheinlich, dass selbst für die liberalen Kräfte für das Garantieren einer unabhängigen Schweiz ein gewisses Mass an staatlicher Kompetenz im «Wasserbereich» wünschenswert gewesen sein muss.

Die Wasserzinsfrage hatte allerdings nach der Verabschiedung des Gesetzes noch ein Nachspiel für den Staat, weil von den gut 660 Wasserwerksbesitzern im Kanton sich 400 weigerten, die Taxationen zu bezahlen. 120 von ihnen reichten beim Grossen Rat eine Petition ein.⁶⁷ Das häufigste Argument der Wasserwerksbesitzer war dasjenige des ersessenen Rechts. Man berief sich dabei auf das Dienstbarkeitengesetz (Privatrecht), das man so angewandt sehen wollte, dass, wenn eine Einrichtung

mehr als zehn Jahre Bestand hatte oder man auf eine mehr als 30-jährige Übung zurückgreifen konnte, ein Recht auf zinsfreie Benutzung des öffentlichen Gewässers ersessen worden sei.⁶⁸ Die Regierung sträubte sich gegen eine derartige Rechtsauslegung und stellte sich auf den Standpunkt, dass an öffentlichen Wasserläufen keine Dienstbarkeiten begründet werden könnten, weil eine Ersitzung an öffentlichen Gütern nicht möglich sei. Um die Zinslast gerade der alten, leistungsschwachen und weniger konkurrenzfähigen Wasserwerke zu mildern, empfahl die Regierung dem Grossen Rat dennoch aus Billigkeitsgründen diejenigen Wasserwerksbesitzer von den Zinsen zu entheben, die ihre Werke bereits vor 1860 in Betrieb genommen hatten. Die Wahl des Zeitpunkts ist damit zu begründen, dass vor 1860 keine Konzessionen vom Regierungsrat ausgestellt wurden und somit kein einheitliches Beurteilungskriterium für die Zeit davor bestand. Nicht zinsfrei waren selbstverständlich diejenigen Wasserwerke, die zwar vor 1860 erbaut worden waren, aber danach erweitert wurden. Jedoch setzte man für alle zwischen 1860 und 1894 getätigten Erweiterungsanlagen den Wasserzins erheblich herunter. Mit dieser wirtschaftsfreundlichen Auslegung des Gesetzes fanden die Einsprachen schliesslich ihre Erledigung.⁶⁹

58 Ein gutes Beispiel ist die laxen Umsetzung des Fabrikgesetzes von 1877 im Kanton St.Gallen.

59 Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890, Gesetzessammlung, neue Fassung, Bd. 6, S. 1ff., Art 1.

60 Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890, Gesetzessammlung, neue Fassung, Bd. 6, S. 1ff.

61 *St.Galler Volksblatt*, 25. 11. 1893, Nr. 94.

62 1868 werden für den Kanton Zürich Einnahmen aus Wasserrechten von 6300 Franken ausgewiesen. Von 1872 (neues Gesetz) bis 1901 werden 3 bis 4 Franken pro Bruttopferdestärke verlangt. Im Kanton St.Gallen wird für die benutzte Pferdekraft zwischen 2 und 5

Franken verrechnet. Schubiger 1903, S. 392, und *Die Schweiz*, 24. 11. 1868, Nr. 277.

63 Schär 1905, S. 8.

64 Liver 1952, S. 312.

65 Schär 1905, S. 9.

66 StASG, KA R.106a F-1-1, Allgemeines, Legislatives.

67 BGE, Urteil vom 23. November 1904.

68 Das Gesetz über Grenzverhältnisse, Dienstbarkeiten, Zugrecht und Verlehnung vom 22. August 1850, Gesetzessammlung, alte Fassung, Bd. 10, S. 539ff.

69 StASG, KA R.106a F-1-1, Allgemeines, Legislatives.

Zusammenfassung

Der Kanton als Hoheitsträger bestimmt heute über öffentlich-rechtliche Erlasse den Umgang mit unseren Gewässern. Privateigentum an Gewässern ist dementsprechend nur in sehr eingeschränktem Umfang möglich. Der Ursprung dieser Gesetzgebung geht in die Zeit der Industrialisierung zurück, als sich durch technische Errungenschaften die wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten von Wasser erweiterten. Dadurch entstanden vermehrt Streitigkeiten, denen der Staat mit entsprechender Gesetzgebung entgegenzuwirken versuchte. Ein erster Entwurf wurde zur Zeit des Sticke-reibooms in den 1860er Jahren verworfen, während ein zweiter knapp 30 Jahre später in der Zeit des aufkeimenden Sozialstaates angenommen wurde.

Die neue Gesetzgebung berücksichtigte einerseits das Gemeinwohl und erlaubte dem Staat weitreichenden Zugriff auf die Gewässer unter Berufung auf das öffentliche Interesse. Andererseits bekamen die Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit, durch individuelle Verfügungsrechte (Sondernutzungsrechte) die Ressource Wasser gegen Entgelt in Anspruch zu nehmen. Für die Wirtschaft waren diese durch den Staat vergebenen Verfügungsrechte förderlich, weil erst sie es waren, die den gewünschten Grad an Rechtssicherheit brachten. Die Tatsache, dass nach Einführung des Gesetzes viele Konzessionsgesuche nachgesucht wurden, bestätigt dies. Zur Wirtschaftsfreundlichkeit des Gesetzes haben auch dessen Auslegung und die moderate fiskalische Motivation des Staates ein Übrigsein beigetragen. Letztlich scheint die Wasserrechtsgesetzgebung ein gutes Beispiel für staatliche Ausmittlungsarbeit zwischen privaten Interessen und öffentlichem Wohl darzustellen.

Quellen und Literatur

- Staatsarchiv St.Gallen (StASG):*
- G.15.7.1, Entscheide des Kantonsgerichts St.Gallen, Zivilprotokoll, 1860–1906.
- KA R.9B1, Protokolle des Grossen Rates des Kantons St.Gallen, 1864–1900.
- KA R.106a, Wasser-, Feuer- und Torkelrechte, Elektrische Anlagen: Akten, 1803–1931.
- Amtliche Quellen:*
- Amtsberichte des Regierungsrates an den Grossen Rat, 1860–1906.
- BGE: Bundesgerichtsentscheid 120. Urteil vom 23. November 1904 in Sachen Scherrer-Füleman und Konsorten gegen den Grossen Rat St.Gallen (BGE 30 I 709). <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/pdf/c1030709.pdf>> [Stand: 21.9.2014].
- BGE: Bundesgerichtsentscheid, 28. Urteil vom 3. November 1939 in Sachen Bässler gegen Kanton Basel-Stadt (BGE 65 II 143). <<http://servat.unibe.ch/dfr/pdf/c2065143.pdf>> [Stand: 21.09.2014].
- BV 1999: *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 19. April 1999.
- Gesetzesammlung des Kantons St.Gallen, 1835–1906.
- Darstellungen:*
- Holenstein 1934: HOLENSTEIN, THOMAS, *Geschichte der Konservativen Volkspartei des Kantons St.Gallen 1834–1934*, St.Gallen 1934.
- Hungerbühler 1857: HUNGERBÜHLER, JOHANN MATHIAS, *Geschichtliches über die Wasserrechtsverhältnisse im Kanton St.Gallen*, St.Gallen 1857.
- Lanz 2006: LANZ, KLAUS (et al.), *Wem gehört das Wasser?*, Zürich 2006.
- Lemmenmeier 2003: LEMMENMEIER, MAX, *Stickereblüte und Kampf um einen sozialen Staat*. In: *Sankt-Galler Geschichte*, Bd. 6, St.Gallen 2003, S. 9–104.
- Liver 1952: LIVER, PETER, *Die Entwicklung des Wasserrechts in der Schweiz seit hundert Jahren*. In: *Hundert Jahre Schweizerisches Recht: Festgabe zum Centenarius der Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1852–1952*, Basel 1952, S. 305–350.
- Reich 2010: REICH, HANS JAKOB, *Die Werdenberger Bierbrauereien: Zirfass und Locher – zwei Geschichten von Wandel und Vergänglichkeit*. In: *Werdenberger Jahrbuch 2010*, 23. Jg., S. 224–232.
- Reich 2011: REICH, HANS JAKOB, *Wasser und Kraft aus dem Sennwalder Berg*, vol. 11 der Reihe *Begleitpublikationen zum Werdenberger Jahrbuch*, Buchs 2011.
- Rüegger 2013: RÜEGGER, VANESSA, *Der Zugang zu Wasser als Verteilungsfrage: Das Verhältnis zwischen dem Menschenrecht und den Herrschafts- und Nutzungsrechten an Wasservorkommen*, Fribourg 2013.
- Schär 1905: SCHÄR, OSKAR, *Die Verstaatlichung der schweizerischen Wasserkräfte*, Basel 1905.
- Schönfeld 2008: SCHÖNFELD, ANNETTE VON, *Ware Wasser: Die Global Players und ihre Strategien – Privatisierung als Fluch oder Segen*. In: Beate Rudolf (Hg.), *Menschenrecht Wasser*, Frankfurt 2008, S. 93–112.
- Schubiger 1903: SCHUBIGER, JOHANN BAPTIST, *Die Wasserzinsfrage im Kanton St.Gallen – Bericht des Justizdepartements an den Regierungsrat*, 22. März 1903. In: *Amtsblatt des Kantons St.Gallen 1904*, S. 357–397.
- Specker 2010: SPECKER, LOUIS, «Links aufmarschieren»: *Aus der Frühgeschichte der Ostschweizer Arbeiterbewegung*, Zürich 2010.
- Zeitungen:*
- Die Schweiz*, 1868.
- St.Galler-Zeitung*, 1868.
- St.Galler Volksblatt*, 1893.
- Tagblatt der Stadt St.Gallen*, 1893.
- Homepages:*
- Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft: <http://www.wsl.ch/medien/news/ETH-Rat_Jahresmedienkonferenz/index_DE> [Stand: 21.9.2014].
- Gebäudeversicherungsanstalt St.Gallen: <<http://www.gvasg.ch/de/wasserversorgung/beratung/kostenabschaetzung/>> [Stand: 21.9.2014].
- Neue Zürcher Zeitung: <<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article8NYH3-1.211454>> [Stand: 21.9.2014].
- Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches: <http://www.trinkwasser.ch/dt/frameset.htm?html/trinkwasser/nav_tw.html~leftFrame> [Stand: 21.9.2014].
- Tages-Anzeiger: <<http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Nestle-fueellt-Wasser-aus-duerrem-Indianerreservat-ab/story/20657637>> [Stand: 21.9.2014].
- Verein Humanrights.ch: <<http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/nachrichten/diverse-gremien/anerkennung-menschenrechts-wasser-uno-generalversammlung>> [Stand: 21.9.2014].



In den Fontnaser Dorfbrunnen sprudelt Oberschaner Wasser aus dem Haberbüntli; die Fontnaser Röhre ist versiegt. Foto Hansjakob Gabathuler, Buchs