

Zeitschrift:	Wasser- und Energiewirtschaft = Cours d'eau et énergie
Herausgeber:	Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband
Band:	65 (1973)
Heft:	1-2
Artikel:	Auf dem Wege zu einem neuen Artikel der Bundesverfassung über die Wasserwirtschaft
Autor:	Zurbrügg, Henri
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-921121

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: 23.01.2026

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

AUF DEM WEGE ZU EINEM NEUEN ARTIKEL DER BUNDESVERFASSUNG ÜBER DIE WASSERWIRTSCHAFT

Henri Zurbrügg

DK 626/628

Vorbemerkung

Der neue Direktor des Eidg. Amtes für Wasserwirtschaft, Dr. iur. Henri Zurbrügg, hat über dieses Thema am 11. Oktober 1972 vor dem Aargauischen Wasserwirtschaftsverband in Rheinfelden und am 7. November 1972 an der gemeinsamen Vortragstagung des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes und des Linth-Limmat-Verbandes in Zürich referiert. Hiermit geben wir seine Ausführungen in etwas gekürzter Fassung wieder. (Red.)

Wir stellen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Text des neuen Verfassungsartikels voran:

Art. 24bis [neu]

- 1 Zur Gewährleistung einer umfassenden Bewirtschaftung der Wasservorkommen, insbesondere der haushälterischen Nutzung und des mengen- und gütемässigen Schutzes der Gewässer, sowie zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers stellt der Bund unter Berücksichtigung der andern öffentlichen Interessen gesetzliche Bestimmungen auf über:
 - a. die Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen;
 - b. die Aufstellung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne;
 - c. die Erhaltung der Wasservorkommen und deren Schutz gegen Verunreinigung sowie die Sanierung der Gewässer;
 - d. die Sicherstellung der Versorgung mit Trinkwasser und mit Brauchwasser sowie die künstliche Anreicherung unterirdischer Gewässer;
 - e. die Benutzung der Gewässer zur Energiegewinnung und für Kühzwecke;
 - f. die Bewässerungen und Entwässerungen;
 - g. die Wasserbaupolizei, einschliesslich der Gewässerkorrekturen, und die Sicherheit der Stauanlagen;
 - h. die Regulierung der Wasserstände und Abflussmengen ober- und unterirdischer Gewässer, die Ableitung von Wasser und weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf;
 - i. die Begrenzung der öffentlichen Abgaben für die Benutzung der Wasservorkommen;
 - k. die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland.
- 2 Das Recht, über die öffentlichen ober- und unterirdischen Wasservorkommen zu verfügen, steht den Kantonen oder andern nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu. Be trifft die Erteilung oder Ausübung von Wasserrechten das internationale Verhältnis, so entscheidet nach Massgabe der Bundesgesetzgebung der Bund, ebenso im interkantonalen Verhältnis, wenn die beteiligten Kantone sich nicht einigen können; die Kantone sind vor dem Entscheid anzuhören. Die Bundesgesetzgebung regelt das Recht des Bundes, die Benutzung von Wasservorkommen gegen angemessene Entschädigung für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben in Anspruch zu nehmen.
- 3 Der Vollzug der Bundesvorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

1. Kurze Übersicht

Der Bundesrat hat am 13. September 1972 der Bundesversammlung eine Botschaft samt Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend einen neuen Artikel der Bundesverfassung über die Wasserwirtschaft unterbreitet (Bundesblatt 1972, II 1148).

Beantragt wird, die bisherigen Artikel 24bis und 24quater der Bundesverfassung durch einen einzigen neuen umfassenden Wasserwirtschaftsartikel 24bis zu ersetzen. Der heutige Artikel 24bis stammt aus dem Jahre 1908; er be-

trifft zur Hauptsache die Nutzbarmachung der Wasserkräfte. Der Artikel 24quater ist jüngeren Datums (1953); er gibt dem Bund die Befugnis, «gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung zu erlassen».

Der neue Artikel 24bis soll also der eigentliche Wasserwirtschaftsartikel der Bundesverfassung werden und nunmehr die beiden Hauptteile der Wasserwirtschaft umfassen: die Nutz- und die Schutzwasserwirtschaft.

Die im letzten (9.) Absatz des heutigen Artikels 24bis enthaltene Bestimmung betreffend die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie soll aus Gründen der Einheit der Materie Gegenstand eines neuen selbständigen Artikels der Bundesverfassung bilden und mit unverändertem Wortlaut in den frei werdenden Artikel 24quater übergeführt werden. Letzterer wird der Elektrizitäts- oder Energiewirtschaftsartikel der Bundesverfassung sein; so kann er später bei Bedarf selbständig revidiert werden.

Der Antrag des Bundesrates leistet einer Motion von Ständerat Dr. Willi Rohner (SG) Folge. Diese war von 27 Mitunterzeichnern unterstützt worden, fand in beiden Räten einhellige Zustimmung und wurde in der Dezember-Session 1965 überwiesen. Die Motion gibt dem Bundesrat den verbindlichen Auftrag,

«eine Ergänzung der Bundesverfassung im Sinne der Erweiterung der Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft und einer einheitlicheren Ordnung des Wasserrechtes vorzubereiten.»

Der vorgeschlagene neue Artikel 24bis bringt in grossen Zügen folgendes:

Das Gesetzgebungsrecht des Bundes auf dem Gebiete der Wasserkraftnutzung wird nicht mehr, wie im heutigen Artikel 24bis, durch die bisherigen kontroversen und mehrdeutigen Begriffe der Oberaufsicht bzw. der «allgemeinen Vorschriften» beschränkt. Der Bund soll in Zukunft einfach «gesetzliche Vorschriften» erlassen, wie bereits heute auf dem Gebiete des Gewässerschutzes und des Umweltschutzes (Artikel 24quater bzw. 24septies BV).

Sodann soll der Vollzug der Bundesvorschriften über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung den Kantonen nur noch soweit übertragen sein, als die Bundesgesetzgebung diese nicht dem Bunde vorbehält. Darin liegt eine Änderung des zweiten Satzes des heutigen Gewässerschutzartikels 24quater, wonach der Vollzug der bundesgesetzlichen Bestimmungen unter Aufsicht des Bundes den Kantonen verbleibt.

Es sei sogleich klargestellt, dass nicht die Rede davon sein kann, das am 1. Juli 1972 in Kraft getretene, total revidierte Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung schon wieder zu ändern. Ebenso wenig besteht die Absicht, das geltende Bundesgesetz vom Jahre 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte zu revidieren. Eine allfällige Anpassung der Wasser-

zinsbestimmungen hat mit dem neuen Wasserwirtschaftsartikel nichts zu tun und steht nur mit dem Postulat Wyer vom 24. April 1972 im Zusammenhang.

In sachlicher Beziehung soll der Bund eine ausdrückliche Kompetenz zur Gesetzgebung in dem für die gesamte Wasserwirtschaft besonders wichtigen Gebiet der Hydrologie erhalten. Ferner ist vorgesehen, dass der Bund über die ihm bisher zugewiesenen Sachgebiete der Wasserbaupolizei, der Wasserkraftnutzung und des Gewässerschutzes hinaus in weiteren, den Kantonen bisher vorbehaltene gebliebenen Teilbereichen der Wasserwirtschaft legiferieren wird. Diese Teilbereiche werden im neuen Artikel 24bis enumeriert. Die Aufzählung ist abschliessend; sie enthält nicht bloss Beispiele.

Die erweiterten gesetzgeberischen Befugnisse des Bundes werden das heutige ausserordentlich zersplitterte schweizerische Wasserrecht der vom Motionär verlangten einheitlicheren Ordnung entgegenführen. Es geht aber keineswegs etwa um die Schaffung eines umfassenden, gesamtschweizerischen Wasserkodex, bei welchem es für kantonale Regelungen keinen Platz mehr gäbe. Ein Vorhaben, dem Bund auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft ein Gesetzgebungsmonopol einzuräumen, wäre völlig unrealistisch. Es kann auch nicht davon die Rede sein, etwa Bundesgewässer zu schaffen, am Prinzip der kantonalen Gewässerhoheit zu rütteln und diese ihrer wesentlichen Substanz zu berauben. So soll das hoheitliche Recht, über die öffentlichen Gewässer zu verfügen und an diesen Gewässern Nutzungsrechte zu konzedieren, weiterhin bei den Kantonen verbleiben. Es ist aber notwendig, bei der Ausübung dieses Rechtes im gesamtschweizerischen Interesse und im Hinblick auf die hydrologisch bedingten interkantonalen und internationalen Aspekte mehr Einheitlichkeit und eine bessere Koordination zu erzielen. Der Bund soll in Analogie zur heutigen Regelung auf dem Gebiete der Wasserkraftnutzung nur in zwei Ausnahmefällen entscheiden:

- wenn ein interkantonaler Interessenausgleich notwendig ist und die beteiligten Kantone sich nicht einigen können,
- wenn die Erteilung oder Ausübung von Wasserrechten die Verhältnisse an der Landesgrenze betreffen.

Der vorgeschlagene neue Artikel 24bis lässt die heutige Aufgabenteilung und Verantwortung auf dem Gebiete der Versorgung des Landes mit elektrischer Energie sowie mit Trink- und Brauchwasser ebenfalls unberührt. Diese Dinge bleiben weiterhin den kantonalen, kommunalen und privaten Organisationen der Elektrizitäts- und Wasserversorgung vorbehalten. Die Handels- und Gewerbefreiheit wird nicht tangiert.

2. Ausgangslage

Diese ist durch folgendes gekennzeichnet:

GROSSRÄUMIGKEIT

Das Eidg. Amt für Wasserwirtschaft hat schon zu Beginn der zweiten Hälfte der 50er Jahre auf die immer grösser werdende Bedeutung der ober- und unterirdischen Wasservorkommen hingewiesen, so im Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1956. Dort wird ausgeführt, dass die wachsende Inanspruchnahme der Wasservorkommen eine Verknappung und häufigere Interessenkonflikte zur Folge haben. Die haushälterische, geordnete Bewirtschaftung der Wasservorkommen werde zu einem immer verwickelteren, grossräumigen Problem; man müsse je länger je mehr über die kantonalen und natio-

nalen Grenzen hinausblicken. Diese Entwicklung erfordere ein wohlabgewogenes und weitblickendes Vorgehen.

HAUSHÄLTERISCHE BEWIRTSCHAFTUNG

Der schweizerische Juristenverein hat die «Rechtsfragen des Wasserhaushaltes in der Schweiz» auf die Tagesordnung des Juristentages 1965 gesetzt. Dem Sprechenden fiel die Aufgabe zu, über dieses Thema Bericht zu erstatten. Dies ist in einer rund 160 Seiten umfassenden Druckschrift, betitelt «Aspects juridiques du régime des eaux en Suisse» geschehen². Dort wird kurz zusammengefasst u. a. auf folgendes hingewiesen:

- Die Schweiz ist wohl ein wasserreiches Land. Durchschnittlich fliessen jährlich rund 50 Mrd. m³ Wasser von unserem Territorium nach den unterliegenden Staaten ab. Davon fliessen der Schweiz rund 10 Mrd. aus dem Ausland zu. Gemessen an unserer Bevölkerung dürften wir allem Anschein nach also nie an Wassermangel leiden. Dem sei aber nicht so. Das Wasserdar Gebot ist örtlich und zeitlich ungleich verteilt; die Verunreinigung der Gewässer beeinträchtigt die Brauchbarkeit; der Wasserbedarf und die Ansprüche an die Wasservorkommen nehmen zu; die Tatsache, dass das Wasser nach dem Ausland abfliesst, in die Territorialhoheit von Unterliegerstaaten übertritt und letztere dieses Wasser auch nutzen und schützen wollen, legt uns Beschränkungen auf.
- Unter Wasserwirtschaft versteht heute der Fachmann die Gesamtheit aller menschlichen Eingriffe in den natürlichen Wasserkreislauf, sei es um einen Nutzen zu erzielen oder um Schäden abzuwenden. In Deutschland wird die Wasserwirtschaft definiert als die zielbewusste Ordnung aller menschlichen Einwirkungen auf das ober- und unterirdische Wasser.
- Die Zeiten, wo in unserem Lande ein so grosser Ueberfluss an Wasser herrschte, dass sich praktisch noch keine Konflikte zwischen den einzelnen wasserwirtschaftlichen Massnahmen ergaben, sind vorbei.
- Eingriffe in einen Teilbereich der Wasserwirtschaft beeinflussen den gesamten Wasserhaushalt. Infolgedessen setzt sich der Gedanke mehr und mehr durch, dass jede wasserwirtschaftliche Massnahme Teil eines Ganzen bildet. Daraus und im Hinblick auf die wachsenden Ansprüche am vorhandenen Wasserschatz ergibt sich die Notwendigkeit, die Wasservorkommen nach rationalen Gesichtspunkten zu bewirtschaften und die verschiedenenartigen, sich oftmals widersprechenden Interessen aufeinander abzustimmen. Zur bisherigen Aufgabe, die zweckmässige Nutzbarmachung der Wasserkräfte zu sichern, kommt diejenige der haushälterischen Bewirtschaftung der Wasservorkommen überhaupt hinzu.
- Die heutigen verfassungsrechtlichen, auf einzelne Sektoren der Wasserwirtschaft beschränkten Bundeskompetenzen reichen nicht mehr aus, um der lebenswichtigen Wasserprobleme der Gegenwart und der Zukunft Herr zu werden. Es drängt sich eine Erweiterung, unter Beachtung der ausgeprägten kantonalen Gewässerhoheit auf.

EINHEIT DER WASSERWIRTSCHAFT

In der Begründung seiner Motion betonte Ständerat Rohner ebenfalls die Einheit der Wasserwirtschaft. Die haushälterische Bewirtschaftung unserer Wasservorkommen sei

² Abgedruckt in «Zeitschrift für schweizerisches Recht», 84 II S. 201ff.

eines der dringlichsten Probleme, das wir zu lösen hätten. «Die ausreichende Versorgung unserer Bevölkerung und Wirtschaft mit einwandfreiem Trink- und Brauchwasser in Friedens- und Kriegszeiten und im Katastrophenfalle bildet eine elementare Forderung verantwortungsbewusster öffentlicher Vorsorge.»

RECHTSZERSPLITTERUNG

Die schweizerische Wassergesetzgebung bietet das Bild eines bunten, zusammenhanglosen Mosaiks. Neben eidgenössischen Erlassen der Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe, die zu verschiedenen Zeiten und unter verschiedenen Vorzeichen entstanden sind, gibt es eine umfangreiche kantonale Gesetzgebung, die von Kanton zu Kanton verschieden ist. Selbst der Fachmann hat Mühe, sich in der Fülle der Erlasse noch auszukennen.

Die Bundesverfassung überträgt heute dem Bund gesetzgeberische Aufgaben nur auf folgenden Zweigen der Wasserwirtschaft:

- Art. 23 BV: Öffentliche Werke der Wasserwirtschaft, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben liegen. Es sind dies zur Hauptsache die Seeregulierungen, wie die Vierwaldstätter-, Genfer- und Zürichseeregulierung sowie die Regulierung der Juraseen (II. Juragewässerkorrektion).
- Art. 24 BV: Nutzbarmachung der Wasserkräfte.
- Art. 24ter BV: Schifffahrt.
- Art. 24quater BV: Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung.
- Art. 25 BV: Fischerei.

Das schweizerische Zivilgesetzbuch enthält ebenfalls verschiedene wasserrechtliche Bestimmungen, insbesondere bei der Abgrenzung des Grundeigentums gegenüber öffentlichen Gewässern sowie über Quellen und Grundwasser.

Um den Mangel an Uebersichtlichkeit und Zusammenhang zu beheben, sind verschiedene Kantone in den letzten Jahren dazu übergegangen, ihre Wassergesetzgebung mehr oder weniger vollständig zu kodifizieren, so: Zürich, Bern, Nidwalden, Zug, Solothurn, Appenzell-Ausserrhoden, Aargau, Neuenburg und Genf und nun auch Schwyz.

Im Vorverfahren, das dem heute vorliegenden Entwurf des neuen Artikels 24bis vorausging, haben diese Betrachtungen mit nur vereinzelten Ausnahmen Zustimmung gefunden.

Hinsichtlich der Situation im Ausland und auf internationaler Ebene verweisen wir auf die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates. Hier sei lediglich festgehalten:

- Die Vereinheitlichung des Wasserrechtes ist im österreichischen «Wasserrechtsgesetz 1959» am meisten fortgeschritten.
- In allen internationalen Organisationen geht wie ein roter Faden der Gedanke hindurch, dass die Wasserwirtschaft als Einheit zu behandeln, die Wasservorkommen umfassend zu bewirtschaften und die einzelnen wasserwirtschaftlichen Massnahmen in ihren Gesamtzusammenhang zu stellen sind.

3. Kritische Würdigung der Ausgangslage

Betrachtet man die heute von der Bundesgesetzgebung geregelten Teile der Wasserwirtschaft für sich allein, so ist die bezügliche Regelung im grossen und ganzen befriedigend. Gesamthaft betrachtet weist sie aber schwerwie-

gende Mängel auf. Man vermisst den Zusammenhang, und es fehlen Bestimmungen über eine Reihe für Gegenwart und Zukunft lebenswichtiger Zweige der Wasserwirtschaft.

In gewissen Kantonen ist die Wassergesetzgebung eher ausführlich, in andern eher rudimentär. Selbst wenn ein Kanton über eine befriedigende Gesetzgebung, die Mittel und das nötige qualifizierte Personal verfügt, kann er seine Wasserwirtschaftsprobleme immer weniger selbstständig lösen. Mehr und mehr unterliegt er Einwirkungen auf den Wasserhaushalt, die vom Gebiet anderer Kantone ausgehen. In mehreren Bereichen fehlen aber dem Bund wirksame Mittel, um die wasserwirtschaftlichen Massnahmen der Kantone nach übergeordneten, grenzüberschreitenden, gesamtschweizerischen Gesichtspunkten aufeinander abzustimmen, auch wenn die Kantone sich innert vernünftiger Frist nicht einigen können.

Hinsichtlich der Beziehungen zum Ausland sind ein unübersichtliches schweizerisches Wasserrecht und der Mangel an einheitlicher Doktrin und Konzeption weit davon entfernt, unserem Land eine günstige Verhandlungsposition zu verschaffen.

Zusammengefasst: Die rechtlichen Instrumente für eine wirksame, der Einheit der Wasserwirtschaft gerecht werdende Bewirtschaftung der Wasservorkommen fehlen heute noch weitgehend in unserem Land. Auf dem Gebiete der Hydrologie besteht hinsichtlich umfassender statistischer Angaben auch über die Grundwasserverhältnisse noch eine grosse Lücke.

4. Ergebnis des vorparlamentarischen Verfahrens

Um die Vorarbeiten der Bundesverwaltung nach Ueberweisung der Motion Rohner weiterzuführen, hat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement im Jahre 1970 eine ad hoc Studienkommission unter dem Vorsitz von Ständerat Rohner gebildet. Diese 22köpfige Kommission umfasste Vertreter der Wissenschaft, einen Vertreter der Eidg. Wasser- und Energiewirtschaftskommission, Vertreter von Wasserfachverbänden, Experten kantonaler und kommunaler Wasserfragen und verschiedener Verwaltungsabteilungen des Bundes.

Die Kommission übergab am 19. April 1971 das Resultat ihrer Arbeiten, bestehend aus Vorentwürfen zu neuen Art. 24bis und 24quater und einem erläuternden Bericht. Im vergangenen Jahr wurde das sogenannte Vernehmlassungsverfahren auf dieser Grundlage durchgeführt. Consultiert wurden rund 100 verschiedene Organisationen, so die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und die für Wasserwirtschafts- und Naturschutzfragen zuständigen Stellen. Es gingen ungefähr 80 Vernehmlassungen ein.

Gesamthaft gesehen war das Ergebnis durchaus positiv.

Das Prinzip einer Verfassungsrevision mit dem Ziel, die Bundeskompetenz auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft zu erweitern und die Gesetzgebung über die Gewässer einheitlicher zu gestalten, ist unbestritten geblieben. Geteilt waren hingegen die Meinungen darüber, ob die von der Studienkommission vorgeschlagene Lösung zu befriedigen vermöge. Es haben sich folgende Tendenzen gezeigt:

- Die Mehrheit der angehörten Stellen fand, dass der ausgearbeitete Vorentwurf des Artikels 24bis gesamthaft gesehen das Ergebnis eines wohl ausgewogenen Kompromisses zwischen Föderalismus und Zentralismus bilde.

- Eine zweite Gruppe forderte eine allgemein abgefasste, unbeschränkte Kompetenz des Bundes, die diesem eine umfassende und abschliessende Regelung der Wasserwirtschaft ermögliche. Vereinzelt wurde sogar gefordert, dass das Verfügungsrecht über die Gewässer dem Bund übertragen werde.
- Eine dritte Gruppe setzt sich vor allem aus wasserreichen Kantonen zusammen. Im Gegensatz zur zweiten Gruppe verlangte sie eine Beschränkung der dem Bund zu übertragenden neuen Kompetenzen. Entweder sei die Liste der zugewiesenen Gesetzgebungs-bereiche zu kürzen, oder die Kompetenz des Bundes auf die sogenannte Grundsatzgesetzgebung zu beschränken.

Einige Argumente bewogen die Studienkommission, ihren Entwurf noch etwas zu überarbeiten und dabei die Reihenfolge der Bestimmungen zu ändern. Der vom Bundesrat vorgeschlagene neue Artikel 24bis entspricht in der deutschen Fassung mit einer einzigen redaktionellen Änderung dem von der Studienkommission Rohner bereinigten Text.

5. Inhalt des neuen Artikels 24bis

Der Entwurf gliedert sich in drei Absätze.

ABSATZ 1 gibt die Zielsetzungen der Ausführungsgesetzgebung des Bundes und damit auch das Ziel der künftigen Wasserwirtschaftspolitik an. Mit den Zielsetzungen ist eine abschliessende Aufzählung der sachlichen Gesetzgebungs-bereiche des Bundes verbunden.

Es werden drei Gedanken ausgesprochen:

Die Ausführungsgesetzgebung des Bundes muss eine umfassende Bewirtschaftung der Wasservorkommen gewährleisten. Die Bewirtschaftung (französisch «gestion») bezieht sich sowohl auf die Nutzwasserwirtschaft als auf den Schutz von Menge und Güte der Gewässer (Schutzwasserwirtschaft). Im mengenmässigen Schutz liegt eine unerlässliche Erweiterung der Bundeskompetenz gegenüber dem heutigen Gewässerschutzartikel 24quater; dieser ist auf den qualitativen Schutz beschränkt. «Umfassend» bedeutet nicht, dass der Bund bis in die Einzelheiten die verschiedenen Bereiche der Wasserwirtschaft regeln, die volle Nutzung aller Wasservorkommen fördern oder die Wassergesetzgebung vollständig vereinheitlichen will und soll. Zum beschränkt vorhandenen und ungleich verteilten Naturgut «Wasser» muss aber Sorge getragen werden. Umfassend bewirtschaften heißt deshalb, die Wasserwirtschaft als Ganzes zu hegen und zu pflegen, in den Vordergrund zu stellen und zu behandeln.

Dazu gehören die haushälterische Nutzung der Wasservorkommen und die Abwehr schädlicher Eingriffe des Menschen in den quantitativen und qualitativen Wasserhaushalt, sowie die Suche nach optimalen Lösungen. Dies alles zu gewährleisten soll Aufgabe der Ausführungsgesetzgebung sein; sie wird auch zu bestimmen haben, wieweit der Bund in die Bewirtschaftung selbst unmittelbar eingreifen soll.

Zweiter Gedanke ist der Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers. Es geht zur Hauptsache um wasserbauliche Abwehrmassnahmen gegen die zerstörende Gewalt des Wassers. Der Gedanke ist bereits im heutigen Wasserbaupolizei-Artikel 24 der Bundesverfassung enthalten; wie beim qualitativen Gewässerschutz wird also nicht neues Recht geschaffen.

Der dritte Gedanke besteht darin, die vorerwähnten Ziele unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen zu verfolgen. Diese Interessen können wirtschaftlicher, politischer, ästhetischer oder anderer Natur sein (Wasser-Verkehr, Landesverteidigung, Natur- und Heimatschutz, Forstpolizei, Fischerei, Raumplanung und Umweltschutz).

Die Zielsetzungen bilden Schranken der gesetzgeberischen Befugnisse des Bundes gegenüber den Kantonen. Vorschriften, die diesen Zielsetzungen nicht zuwiderlaufen und anderen Zwecken dienen, bleiben den Kantonen vorbehalten.

Die Gegenstände der Gesetzgebung sind in den Buchstaben a—k aufgeführt. Die Bundesgesetzgebung wird die einzelnen Gegenstände, soweit nicht schon bezügliche Erlasse bestehen und diese von vornherein den neuen Artikel 24bis bereits ausführen, gleichzeitig oder sukzessiv regeln. Als Ausführungserlasse können bereits angesehen werden: Das Wasserbaupolizeigesetz von 1877 mit seitherigen Änderungen; das Bundesgesetz von 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte und das neue, am 1. Juli 1972 in Kraft getretene Gewässerschutzgesetz.

Bestimmungen zur Gewährleistung von Mindestabflussmengen werden Gegenstand der neuen Ausführungsgesetzgebung bilden. Grundlage hierfür wird Buchstabe c) sein. Sollte ihre Anwendung eine Schmälerung wohlerworbener Rechte zur Folge haben, wird nach Artikel 22ter (Eigentumsgarantie) der Bundesverfassung volle Entschädigung zu leisten sein.

Die neuen Ausführungserlasse werden auch zu bestimmen haben, ob sie einzigt für die öffentlichen Gewässer oder auch für private Gewässer gelten sollen.

In allen enumerierten Gegenständen ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes notwendig, ansonst die in Absatz 1 erwähnten Zielsetzungen nicht erreichbar sind.

Neu gegenüber dem Vorentwurf der Studienkommission Rohner ist Buchstabe «i. die Begrenzung der öffentlichen Abgaben für die Benutzung der Wasservorkommen». Die Kommission war ursprünglich der Ansicht, dass eine solche Bestimmung auf der Verfassungsstufe nicht notwendig sei und in die Ausführungsgesetzgebung gehöre. Es genüge, in der Botschaft ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die bestehende Gesetzgebung, welche die Gebühren und Abgaben für die Benutzung der Wasserkräfte beschränkt (Art. 49ff. des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte) durch den neuen Artikel 24bis nicht aufgehoben werde. Die im Vernehmlassungsverfahren angehörten Stellen beharrten jedoch darauf, eine bezügliche Bestimmung in den neuen Verfassungsartikel aufzunehmen. Sie machten geltend, dass die Fiskalabgaben die Nutzung der Wasservorkommen nicht übermäßig belasten dürfen; der unterbreitete Vorentwurf enthalte für das Gebiet der Wasserkraftnutzung nicht die gleichen Garantien wie Absatz 6 des heutigen Artikels 24bis.

ABSATZ 2 betrifft die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen in bezug auf das hoheitliche Verfügungsrecht über die öffentlichen ober- und unterirdischen Wasservorkommen. Hierin liegt eine wichtige Schranke der Bundesgesetzgebung; sie bietet Gewähr dafür, dass den Kantonen ein bedeutsamer Regelungsbereich verbleibt und der Bund sich nicht in Dinge einmischt, die keiner einheitlichen Regelung für das ganze Land bedürfen und die besser von den Kantonen gesetzgeberisch geordnet und vollzogen werden.

Im Gegensatz zu Absatz 1 ist Absatz 2 nicht anwendbar auf Privatgewässer. Die privaten Wasserrechte bleiben also vorbehalten, geniessen den Schutz des Artikels 22ter der Bundesverfassung und können folglich nur unter den Voraussetzungen der Enteignung erworben, geschmälerst oder beseitigt werden.

Der Begriff «Verfügungsrecht» wird bereits im Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte verwendet und ist eingelebt.

Der Absatz 2 des neuen Artikels 24bis übernimmt den im Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte enthaltenen Grundsatz, wonach der Bund das Recht hat, für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben Wasserkräfte in Anspruch zu nehmen. Der Verfassungsartikel erweitert den Geltungsbereich dieses Grundsatzes auf die Inanspruchnahme der Wasservorkommen im allgemeinen, fügt aber neu hinzu, dass hiefür den verfügberechtigten Gemeinwesen eine angemessene Entschädigung zu entrichten ist. Letzteres bedeutet zweifellos eine Verbesserung gegenüber der geltenden Regelung auf dem Gebiete der Wasserkraftnutzung.

Der DRITTE UND LETZTE ABSATZ des neuen Artikels 24bis betrifft den Vollzug der Bundesvorschriften. Die Bestimmung ist dem Umweltschutzartikel 24septies der Bundesverfassung nachgebildet.

6. Schlussbetrachtungen

Die Priorität für die Beratung der Vorlage des Bundesrates liegt beim Nationalrat. Seine 23köpfige vorberatende Kommission hat am 1. und 2. November 1972 in Bern getagt. Nach eingehender Diskussion ist sie auf die Vorlage eingetreten. Behandelt wurde insbesondere die Frage, ob dem Bund nur die Grundsatzgesetzgebung zu übertragen sei und ob anstelle der Enumeration der Gesetzgebungsgegenstände eine Generalklausel vorzuziehen wäre. Im Hinblick auf den grossen Fragenkomplex und auf die weiteren Beratungen wurde die Bundesverwaltung um eine ergänzende Dokumentation ersucht. Allem Anschein nach werden Volk und Stände frühestens im Jahre 1974 abzustimmen haben.

Nachdem der Bund eine beinahe umfassende Gesetzgebungskompetenz auf dem Sektor der Schutzwasserwirt-

schaft hat, ist es Zeit, die heutige partielle Kompetenz auf dem Gebiete der Nutzwasserwirtschaft in Richtung Gesamtwasserwirtschaft zu erweitern. Mit blossem Schutzmassnahmen kommt man nicht mehr aus; es bedarf auch der gestaltenden Funktion einer Nutzungsordnung. Es ist so, wie Bundespräsident Nello Celio, als er noch Nationalrat war, an der Expo 1964 in Lausanne ausführte:

Das Wohlbefinden eines Volkes bemisst sich nach dem umfassenden und geregelten Gebrauch des Wassers in vielen Belangen, nach der rationellen Nutzung und nach dem Schutz vor ungezähmten Gewässern, welche Schaden und Verderben verursachen. Das quantitative Wasserdarlehen ist wesentlich für die Gesamtheit des wirtschaftlichen Lebens der Nation. Aber die Nutzung kann nicht vom Schutz getrennt werden. Doch kann das Wasser auch nicht im Elfenbeinturm aufbewahrt werden, «damit man dort seine Reinheit bewundere, ebensowenig kann es den alpinen Bächen überlassen werden, nur zur Freude der Touristen und Fischer». Das Wasser muss heute wie gestern seine Aufgabe erfüllen und muss deshalb Gegenstand der wachsamsten Pflege und der grössten Aufmerksamkeit sein, damit es nicht zu einer Gefahr werde, mit ernsten Nachteilen für die öffentliche Gesundheit, diesem wesentlichen Gut der Menschheit. Also keine Glasglocke zum Schutze zerbrechlichen Gutes, sondern: Schutz für die Nutzung und Nutzung unter Schutz.

Nach unserer Ueberzeugung würde ein dem Vorschlag des Bundesrates entsprechender neuer Artikel 24bis BV die auf wasserwirtschaftlichem Gebiet noch bestehenden Lücken schliessen. Weder der Raumplanungsartikel 22quater BV noch der Umweltschutzartikel 24septies haben eine Erweiterung der wasserwirtschaftlichen Kompetenz des Bundes gebracht. Deshalb wäre mit dem neuen Artikel 24bis ein wichtiger Schritt getan, um in kooperativem Zusammenwirken von Bund und Kantonen und durch das Aufeinanderabstimmen von Raumplanungs-, Umweltschutz- und Wasserwirtschaftsgesetzgebung eine sinnvolle, ökologisch tragbare Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse des Landes zu gewährleisten.

Adresse des Verfassers:

Dr. iur. H. Zurbrügg, Direktor des
Eidg. Amtes für Wasserwirtschaft
Bollwerk 27, 3001 Bern

WASSERKRAFTNUTZUNG — ÉLEKTRIZITÄTSWIRTSCHAFT — UMWELTSCHUTZ

Walter Pfeiffer

DK 621.221 : 621.311 : 614.7

Zur Berner Dissertation von Christoph Graf:

Das Kraftwerk Rheinau und die Rheinau-Initiative 1954

I.

Als «einen Modellfall einiger staats- und völkerrechtlicher sowie staats- und kulturpolitischer Gegenwartsfragen der Schweiz» betrachtet Dr. Christoph Graf die seinerzeitigen Auseinandersetzungen um das Kraftwerk Rheinau. Nach dem Erwerb des Patents für das höhere Lehramt in den Fächern Geschichte und Deutsch hat Graf die vorliegende Dissertation der philosophisch-historischen Fakultät der Universität Bern eingereicht. Damit wurde ein Thema der wissenschaftlichen Bearbeitung unterzogen, das mitten im Spannungsfeld der gegenwärtigen energiepolitischen Aus-

einandersetzungen liegt. So betrachtet kann es sich keineswegs um eine — wie der Verfasser in der Einleitung meint — historische Dissertation handeln. Vielmehr werden hier höchst aktuelle Probleme aufgeworfen, die neben ihrer kulturpolitischen Komponente vor allem technisch/wirtschaftliche und juristische, insbesondere staatsrechtliche Dimensionen aufweisen.

Auf Grund des eingehenden Studiums der amtlichen Quellen zeichnet Graf im Kapitel II den Verlauf des Kampfes um Rheinau seit der ersten Projektauflage für ein