Zeitschrift: Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria
Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband
Band: 86 (1994)
Heft: 1-2

Artikel: Wer soll das Wasserzinsmaximum des Bundes festsetzen?
Autor: Bohrer, Andreas
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-940772

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 20.02.2026

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

Wer soll das Wasserzinsmaximum des Bundes festsetzen?

Rechtliche Betrachtungen zur Gesetzesdelegation

Andreas Bohrer

Nach geltendem Recht wird das Wasserzinsmaximum im Eidgenössischen Wasserrechtsgesetz [1] festgelegt. Im Rahmen der aktuellen WRG-Revision steht eine Delegation dieser Rechtsetzungsbefugnis vom Gesetzgeber an den Bundesrat zur Diskussion. Der folgende Beitrag will Begriff, Zulässigkeit und Schranken einer solchen Gesetzesdelegation unter Berücksichtigung von juristischer Lehre, bundesgerichtlicher Praxis und Rechtsvergleichung untersuchen und die Frage beantworten, wer das Wasserzinsmaximum des Bundes festlegen soll.

1. Der Begriff der Gesetzesdelegation

Bevor die Fragen nach Zulässigkeit und Schranken der Gesetzesdelegation behandelt werden können, muss erst der Begriff selbst definiert werden. Ausgehend von verschiedenen Ansätzen der Gewaltenteilungslehre lassen sich zwei Definitionen unterscheiden:

Delegation als Übertragung von Kompetenzen

Die klassische Lehre definiert die Gesetzesdelegation als Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen von der Legislative auf ein anderes Staatsorgan, insbesondere die Exekutive. Diese Reduktion auf das Kompetenzproblem führt sogleich zur Frage, ob die Bundesverfassung die Kompetenz zur Rechtsetzung allein dem Gesetzgeber vorbehält oder ob auch die Exekutive daran teilhaben kann. Von dieser Fragestellung ausgehend, ist die Verfassungsmässigkeit und mithin die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation in der Lehre umstritten.

Delegation als Konkretisierung von Kompetenzen

Ein Teil der moderneren Lehre verwirft den Gedanken der Gesetzesdelegation als Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen mit dem Hinweis, dass bei der Gesetzesdelegation gar keine Kompetenzübertragung stattfindet; so behält die Legislative ihre Zuständigkeiten auch bei Gegenständen, deren Regelung sie an andere Behörden delegiert hat. *Brunner* spricht in diesem Zusammenhang von einer «konservierenden» oder «unechten» Delegation [2].

Nach dieser neueren Auffassung ist die Gewaltenteilung als Ausscheidung von Teilaufgaben zur Realisierung der verfassungsmässigen Ziele und deren Zuweisung an verschiedene Instanzen zu verstehen [3]. Dabei wird angenommen, dass der Exekutive durch die Verfassung eine Verordnungskompetenz zur Vollziehung der Bundesgesetzgebung bereits zusteht. Somit verfügt die Exekutive gleich wie die Legislative über eine allgemeine Rechtsetzungskompetenz. Durch Delegationsnormen werden nur die beiden Kompetenzbereiche voneinander abgegrenzt, indem in die Vollziehungskompetenz der Exekutive fällt, was nicht durch Gesetzgebung geregelt ist. Die Gesetzesdelegation ist unter diesem Gesichtswinkel eine Konkretisierung von Kompetenzen. Die Frage, was Gegenstand der Gesetzgebung oder von Verordnungsrecht ist, bedarf daher der fallweisen Auslegung [4].

Versuch einer Definition

Beim Versuch, eine Definition für den Begriff der Gesetzesdelegation zu erarbeiten, ist zu beachten, dass die klassische Definition zwei Mängel aufweist. Einerseits ist sie ungenau, da bei der Gesetzesdelegation gar keine Kompetenzübertragung vorliegt. Andererseits impliziert die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen sogleich die Abänderung der Zuständigkeitsordnung und mithin die Frage der Verfassungsmässigkeit. Dies hat jedoch Gegenstand der Erörterungen über die Zulässigkeit zu sein und nicht Teil der Begriffsdefinition. Der moderneren Lehre ist entgegenzuhalten, dass sie nur für Vollziehungsverordnungen nach Art. 102 Ziff. 5 BV gilt. Diese Verfassungsnorm erteilt eine Verordnungskompetenz zur Vollziehung der Bundesgesetzgebung, nicht jedoch eine Rechtsetzungskompetenz; durch Gesetzesdelegation wird aber gerade eine Rechtsetzungskompetenz erteilt, welche den engen Rahmen der Vollziehungskompetenz sprengen würde. Zudem berechtigt die betreffende Verfassungsnorm nur den Bundesrat, nicht aber das Bundesgericht oder untere Verwaltungsinstanzen; ihre Verordnungskompetenz bliebe auf diese Weise unbegründet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei der Gesetzesdelegation das delegierende Organ seine Rechtsetzungskompetenz beibehält, dass das delegierende Organ im betreffenden Sachbereich zur Rechtsetzung kompetent sein muss und dass der Delegationsempfänger ermächtigt wird, in Sachbereichen Rechtssätze zu erlassen, in welchen er vorher zur Rechtsetzung nicht zuständig war. Unter diesen Prämissen gelangt man in Anlehnung an *Brunner* [5] zu folgender Definition: *Gesetzesdelegation ist der Rechtsetzungsakt eines Staatsorgans, durch den ein zweites Organ zur Rechtsetzung in einem Sachbereich ermächtigt wird, in dem das erste Staatsorgan zur Rechtsetzung zuständig ist.*

2. Die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation

Die schweizerische Bundesverfassung schweigt sich über die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation auf Bundesebene aus; gleichzeitig wird diese Delegation schon seit Jahrzehnten praktiziert. Weil Bundesgesetze nach Art. 113 Abs. 3 BV für die Gerichte massgebend sind, ist die Frage nach der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation der richterlichen Kontrolle entzogen und somit nur noch Gegenstand von Auseinandersetzungen in der Doktrin. Namhafte Autoren wie *Giacometti* [6] und *Jagmetti* [7] bestreiten generell die Zulässigkeit von Gesetzesdelegationen. Die Diskussion über die Zulässigkeit ist aber ein rein dogmatischer Streit und soll hier ausgeklammert bleiben.

Immerhin ist mit *Jagmetti* [8] darauf hinzuweisen, dass jede Gesetzesdelegation die Referendumsrechte des Volkes tangiert, entfällt doch die Möglichkeit des fakultativen Referendums nach Art. 89 Abs. 2 BV, sobald ein Gegenstand durch Delegation der Gesetzgebung entzogen und auf Verordnungsstufe geregelt wird. Dass die delegie-

[1] Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 (WRG), SR 721.80.

[2] *Brunner* 5; *Brack* (S. 26) versteht unter unechter Delegation eine Anmassung der Kompetenz zur Regelung des Gegenstandes durch den Delegierenden.

[3] *Bäumlin,* Kontrolle, 228.

[4] *Oswald* 496a.

[5] *Brunner* 11.

[6] *Fleiner/Giacometti* 800 f.

[7] *Jagmetti* 170.

[8] *Jagmetti* 170.

Adressaten:	*«Verwaltungsverordnung»* nur Verwaltungsbehörden	*«Rechtsverordnung»* alle Bürger
Rechts-grundlage:	*«Selbständige Verordnung»* in der Bundesverfassung	*«Unselbständige Verordnung»* in einem Bundesgesetz
Inhalt:	*«Vollziehungsverordnung»* nur Ausführen des Gesetzes sekundäre Normen intra et secundum legem	*«Gesetzesvertretende Verordnung»* auch Ergänzen des Gesetzes auch primäre Normen praeter legem

Bild 1: Die klassische Dreiteilung des Verordnungsrechts nach Adressaten, Rechtsgrundlage und Inhalt.

rende Norm selber weiterhin dem fakultativen Referendum untersteht, vermag daran nicht viel zu ändern, ergibt sich doch die praktische Bedeutung erst durch den nachträglichen Erlass der Verordnung.

3. Die Delegation im Verordnungsrecht des Bundes

Die klassische Unterteilung des bundesrätlichen Verordnungsrechts erfolgt unter dem Gesichtspunkt von Adressaten, Rechtsgrundlage und Inhalt in drei Paare [9]. Die im Rahmen von Gesetzesdelegationen entstehenden, vorliegend interessierenden Verordnungen stellen sich als unselbständige und gesetzesvertretende Rechtsverordnungen dar (Bild 1).

4. Die Schranken der Gesetzesdelegation

In der schweizerischen Literatur findet sich eine Fülle von Vorschlägen, wie die Delegationspraxis zu begrenzen sei. Es kann dabei unterschieden werden zwischen materiell-inhaltlichen und formell-verfahrenstechnischen Grenzen der Gesetzesdelegation.

Materielle Schranken

Wo die Bundesverfassung ausdrücklich ein formelles Gesetz verlangt, besteht nach *Aubert* [10] ein *Delegationsverbot;* dies ist etwa der Fall bei Art. 27ter Abs. 1, Art. 27quater Abs. 4 und Art. 32 Abs. 1 BV. *Brunner* [11] bezeichnet es zudem als rechtsstaatliche Tradition, dass einige besonders intensive Eingriffe der Gesetzgebung vorbehalten bleiben, insbesondere die Schaffung von Kriminalstraftatbeständen [12], die Erhebung von Steuern und die Einschränkung der Zuständigkeit von Gerichten. Als geltendes Verfassungsrecht findet sich das allgemeine Gebot einer gesetzlichen Regelung in Paragraph 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau.

Eichenberger [13] postuliert für die Schweiz die Schaffung einer verfassungsrechtlichen *Eindämmungsklausel* nach dem Vorbild von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 des deutschen Grundgesetzes. Danach müssen für Rechtsverordnungen der Exekutive «Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden». Sowohl die Verfassungsentwürfe von 1977 und 1985 als auch derjenige von *Kölz/Müller* und die Aargauische Kantonsverfassung nehmen den Grundgedanken dieser Eindämmungsklausel auf.

[9] *Häfelin/Haller* N. 999 ff.; *Buser* 498 f.; *Aubert* N. 1520 ff.; ablehnend *Grisel,* 1970, 80: «Cette terminologie prête à confusion.»; vgl. dazu Bild 1.

[10] *Aubert* N. 1536.

[11] *Brunner* 18.

[12] Vgl. dazu auch *Brack* 59.

[13] *Eichenberger* 40 f.; gl. M. *Aubert* N.1536.

Ein weiterer Grundsatz bestimmt, dass die Delegationsnorm in einem *dem Referendum unterstellten Erlass* enthalten sein muss [14]. Damit kann der Umstand, dass durch Gesetzesdelegation Regelungen von primärer Bedeutung dem Referendum entzogen werden, zumindest teilweise ausgeglichen werden. Im weiteren soll sich die Gesetzesdelegation *auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie* beschränken. Eine Gesetzesdelegation kann dann nur von Fall zu Fall zugelassen werden [15].

Weiter wird postuliert, dass die *Grundsätze der delegierten Materie im delegierenden Erlass* geregelt sein müssen [16]. *Brunner* [17] fordert im einzelnen, dass in der Verordnung nur sekundäre, vorwiegend technische Fragen geregelt werden dürfen oder aber wichtige Sachbereiche, deren Anpassung jeweils rasch und flexibel zu erfolgen hat. Auch muss für jede Gesetzesdelegation der Zweck klar umschrieben sein, vor allem dort, wo dem Delegationsempfänger eine grosse Entscheidungsfreiheit gelassen wird. Ausserdem regt *Brunner* an, einen vom Gesetzgeber nicht gewollten Inhalt der Verordnung durch unmissverständliche Anweisung an den Delegationsempfänger auszuschliessen.

Schliesslich schlägt *Brack* [18] vor, eine Gesetzesdelegation nur dann und in dem Umfange zuzulassen, wenn und insoweit die Verhältnisse dies erfordern. Als Indizien für eine solche *Erforderlichkeit* nennt er das Vorliegen von Dringlichkeit und notwendiger Flexibilität einer Regelung.

Formelle Schranken

Bei der Kontrolle durch das *Parlament* ist vor allem einmal an die Genehmigung der Verordnung zu denken; allerdings ist ihre Zulässigkeit in der Lehre umstritten. So sprechen sich etwa *Burckhardt* [19] und *Buser* [20] dagegen aus, während sie *Brack* [21] als «Minus der Delegation» bejaht. Eine solche Überprüfung kann vor dem Erlass oder nachträglich erfolgen, und zwar durch die ganze Bundesversammlung oder durch Kommissionen. *Brack* [22] plädiert schliesslich auch für eine Kompetenz der Bundesversammlung, dem Bundesrat verbindliche Weisungen betreffend Abänderung oder Aufhebung einer auf Delegation gestützten Verordnung erteilen zu können, da der Bundesrat in diesem Falle nur unselbständig als ermächtigter Treuhänder wirkt. Demzufolge bejaht Brack auch die Kompetenz der Bundesversammlung, Verlängerung, Abänderung oder Aufhebung solcher Verordnungen selbst vornehmen zu können.

Einer weitgehenden Kontrolle durch die *Judikative* steht Art. 113 Abs. 3 BV im Wege, wonach Bundesgesetze für die Gerichte massgebend sind. *Eichenberger* [23] verbindet denn auch die von ihm postulierte Schaffung einer Eindämmungsklausel auf Verfassungsstufe mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, wodurch die Kontrolle der Gesetzesdelegation erst mit einer wirksamen Durchsetzung vervollständigt wird.

Als Ergänzung zur parlamentarischen Oberaufsicht und zur richterlichen Kontrolle erwähnt *Eichenberger* [24] die

[14] *Aubert* N. 1536.

[15] *Brunner* 18.

[16] *Burckhardt* 683.

[17] *Brunner* 16 ff.

[18] *Brack* 58.

[19] *Burckhardt* 683 f.

[20] *Buser* 518.

[21] *Brack* 61.

[22] *Brack* 61 f.

[23] *Eichenberger* 40.

Kontrolle durch *Institutionen der öffentlichen Meinung* im Sinne einer «Alarmglocke». Wird diese Möglichkeit von der Doktrin meist ausser Acht gelassen, weil sie ausserhalb der klassischen Dreiteilung der Gewalten steht, ist die Bedeutung von Verbänden und Institutionen in praxi um so grösser.

5. Die Praxis des Bundesgerichts

Zwar verbietet Art. 113 Abs. 3 BV dem Richter die Überprüfung von Delegationsnormen in Bundesgesetzen. Dafür besteht eine gefestigte bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Gesetzesdelegationen im kantonalen Recht. Es spricht nichts dagegen, die darin statuierten Grundsätze auch auf Bundesebene zu berücksichtigen [25].

Erstmals hatte sich das Bundesgericht bereits in Band 2 [26] mit einer Gesetzesdelegation zu befassen. Darauf aufbauend, entwickelte sich eine Praxis, die im Entscheid *Wäffler* von 1977 [27] zu einem «leading case» zusammengefasst wurde. Diese grundsätzlichen Erwägungen finden seither ihre Bestätigung in diversen Entscheiden des Bundesgerichtes [28], in welchen die Zulässigkeitsvoraussetzungen auf folgende Formel gebracht werden:

«Nach feststehender bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Delegation rechtssetzender Befugnisse an Verwaltungsbehörden zulässig, wenn sie nicht durch das kantonale Verfassungsrecht ausgeschlossen wird, wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt wird, wenn das Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält, soweit sie die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt, und wenn sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Gesetz enthalten ist» [29].

Was das Abgaberecht betrifft, so muss gemäss Bundesgericht das Gesetz neben dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Gegenstand der Abgabe auch deren Bemessung in den Grundzügen festlegen [30]. Bei der Festlegung des Wasserzinsmaximums müsste es sich grundsätzlich gleich verhalten.

6. Rechtsvergleichung

Interessante Ansätze bietet auch eine Rechtsvergleichung mit dem Ausland [31]. Vorliegend sollen nur zwei der sehr unterschiedlichen Regelungsvarianten dargestellt werden, nämlich die Eindämmungsklausel des Deutschen Grundgesetzes und die «Standards Doctrine» des U.S. Supreme Court.

Die Eindämmungsklausel im Deutschen Grundgesetz

Das Deutsche Grundgesetz sieht in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 vor, dass *Inhalt, Zweck und Ausmass* der Ermächtigung im delegierenden Gesetz bestimmt sein müssen. Diese Eindämmungsklausel soll den Gesetzgeber zwingen, die für die Ordnung eines Lebensbereiches entscheidenden Vorschriften selbst zu setzen; das Parlament soll bei einer Gesetzesdelegation deren Grenzen überdenken und festlegen [32].

Gleich wie das schweizerische Bundesgericht stellt auch das deutsche Bundesverfassungsgericht differenzierende Anforderungen an die Gesetzesdelegation; diese sind abhängig von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie der Intensität der Massnahme. So sind insbesondere dann geringere Anforderungen an die Bestimmbarkeit einer Gesetzesdelegation zu stellen, wenn zu erwarten ist, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse ändern [33].

Die «Standards Doctrine» in den USA

Im Vergleich zum deutschen Bundesverfassungsgericht befassen sich die amerikanischen Gerichte in einem viel weiteren Rahmen mit den Fragen der Gesetzesdelegation. Ausgehend von der Einschätzung, dass die Gewaltenteilung weder total ist noch total sein kann [34], hält es die Praxis für zulässig, dass der Kongress primäre Regeln aufstellt, welche von der Exekutive auszuführen sind; die Aufgabe der Exekutive ist es mit den Worten von Chief Justice Marshall [35], *«to fill up the details».* Unter diesem Gesichtspunkt reduziert sich die Delegationsproblematik auf die Frage, wieviel und was für ein Ermessen der Exekutive delegiert werden kann [36].

Nach der amerikanischen Rechtsprechung widerspricht die Übertragung von generellem, unbeschränktem Ermessen dem Grundsatz des *«due process».* Dieser Grundsatz verpflichtet die Verwaltung in ihrer gesamten Tätigkeit auf ein faires Verfahren; damit soll der einzelne Bürger dem mächtigen Staat mit gleichlangen Spiessen gegenüberstehen [37]. Ist die exekutive Gewalt nicht begrenzt und ihr Ermessen nicht eingeschränkt, ist der Bürger behördlicher Willkür ausgeliefert. Daher betrachtet der Supreme Court eine schrankenlose Delegation als verfassungswidrig [38].

In den Entscheiden Panama Refining Co. v. Ryan [39] und Schechter Corp. v. United States [40] verweigerte der Supreme Court unter Berufung auf seine «Standards Doctrine» die Zustimmung zu zwei Gesetzesdelegationen vom Kongress an die Regierung. Im ersten Fall begründete das Gericht:

«The Congress manifestly is not permitted to abdicate or to transfer to others the essential legislative functions with which it is thus vested. Undoubtedly legislation must often be adapted to complex conditions involving a host of details with which the national Legislature cannot deal directly. The Constitution has never been regarded as denying to the Congress the necessary resources of flexibility and practicality, which will enable it to perform its function in laying down policies and establishing standards, while leaving to selected instrumentalities the making of subordinate rules within prescribed limits and the determination of facts to which the policy as declared by the Legislature is to apply» [41].

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Dass Art. 113 Abs. 3 BV es dem Richter verbietet, schweizerische Bundesgesetze und darin enthaltene Delegationsnormen zu überprüfen, ist grundsätzlich ein prozessrecht-

[24] *Eichenberger* 41.
[25] So grundsätzlich wohl auch VPB 1978 Nr. 71.
[26] BGE 2, S. 350.
[27] BGE 103 Ia 374 ff.
[28] BGE 103 Ia 404; BGE 104 Ia 117; BGE 104 Ia 310.
[29] BGE 106 Ia 257.
[30] BGE 105 Ia 4.
[31] Vgl. etwa *Brühwiler* 209 ff.
[32] *Stern* 817 (mit Hinweisen).
[33] *Stern* 818 (mit Hinweisen).
[34] Padell v. City of N. Y. (zit. bei *Cheadle* 895).
[35] Wayman v. Southard (zit. in 55 S.Ct. 251).
[36] *Fleiner Thomas* 28.
[37] *Fleiner Thomas* 32.
[38] Field v. Clark (zit. in 55 S.Ct. 250 f.).
[39] 55 S.Ct. 241 ff.
[40] 55 S.Ct. 837 ff.
[41] 55 S.Ct. 248.

liches Problem der fehlenden gerichtlichen Durchsetzbarkeit von Bundesverfassungsrecht. Es bedeutet aber nicht, dass sich der Gesetzgeber beim Erlass von Bundesgesetzen nicht an Verfassung und geltendes Recht zu halten hätte. Gerade aufgrund der fehlenden Kontrollmöglichkeit ist der Gesetzgeber in besonderem Masse verpflichtet, darauf zu achten, dass die Gesetze verfassungskonform sind.

Das bedeutet, dass der Gesetzgeber die juristische Lehre und Rechtsprechung zur Gesetzesdelegation zu berücksichtigen hat. Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen erscheint aus dieser Sicht auch auf Bundesebene nur als zulässig, wenn die Delegation innerhalb bestimmter Schranken erfolgt. Insbesondere hat eine delegierende Gesetzesbestimmung den Zweck und die inhaltlichen Grundsätze der Verordnung zu enthalten.

Will man von einer Notwendigkeit ausgehen, die Kompetenz zur Festsetzung des Wasserzinsmaximums vom Gesetzgeber an den Bundesrat zu übertragen, so könnte dies nicht ohne klare und eindeutig nachvollziehbare Schranken geschehen. Der Gesetzgeber müsste mit der Delegation dem Bundesrat ein Instrument in die Hand geben, mit dessen Hilfe die Bemessung des Wasserzinsmaximums in den Grundzügen vorgezeichnet wäre. Eine solche Vorgabe könnte etwa eine Indexierung darstellen; die Festlegung eines Index selber dürfte aber bereits umstritten sein (Index nach dem Strompreis? Konsumentenpreis-Index?). Darüber hinaus bietet die Indexierung keine Gewähr dafür, dass der Betrag des Wasserzinsmaximums auch auf lange Frist noch als angemessen erscheint. Die Bindung an einen gesetzlich vorgeschriebenen Index würde kaum zu einer flexibleren Praxis führen.

Eine Delegation aber, die den Bundesrat zur Festsetzung des Wasserzinsmaximums frei von jeglichen Schranken ermächtigen würde, widerspräche einerseits Lehre und Rechtsprechung zur Gesetzesdelegation, andererseits dem Legalitätsprinzip, welches für alle Staatstätigkeiten von Bedeutung nach einer gesetzlichen Grundlage verlangt [42]. Und nicht zuletzt ist die Festlegung des Wasserzinsmaximums eine politische Führungsaufgabe, die dem willensbildenden Staatsorgan und nicht der Exekutive zukommen sollte.

[42] *Grisel* 83 f.

Literatur

Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse, Band 2, Neuchâtel 1967

Bäumlin Richard, Die rechtsstaatliche Demokratie, Diss., Bern 1954

Bäumlin Richard, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, ZSR 1966 II 228

Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 30. Oktober 1985, EDMZ, Bern, Nr. 85.065

Brack Ernst, Die Gesetzesdelegation in der Praxis des Bundes, Diss., Zürich 1953

Brühwiler Hans, Die Gesetzesdelegation. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, ZBl 60 (1959) 209 ff.

Brunner Hans, Die Überprüfung der Rechtsverordnungen des Bundes auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit, Diss., Bern 1953

Burckhardt Walther, Kommentar BV, 2. Aufl., Bern 1914

Buser Walter, Der Bundesrat als Organ der Rechtsetzung, ZBJV 117 (1981) 493 ff.

Cheadle John B., The Delegation of Legislative Functions, 27 Yale Law Journal 892 (1917)

Eichenberger Kurt, Vom staatlichen Permanenzproblem der Regierungsverordnung in der Schweiz, in: Festschrift Nef, S. 27 ff.

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, unveränderter Nachdruck 1976

Fleiner Thomas, Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, Freiburg 1972

Giacometti Zaccaria, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates, SJZ 31 (1935) S. 257

Grisel André, Traité de droit administratif, Band 1, Neuchâtel 1970 (zitiert: «Grisel, 1970»)

Grisel André, Traité de droit administratif, Band 1, Neuchâtel 1984 (zitiert: «Grisel»)

Häfelin Ulrich/Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1993

Jagmetti Riccardo L., Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen, Diss., Zürich 1956

Kölz Alfred/Müller Jörg Paul, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984, 4. Aufl., Bern 1985

Leibholz G./Rinck H. J., Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 4. Aufl., Köln 1971

Marti Hans, Das Verordnungsrecht des Bundesrates, Diss., Bern 1944

Müller Georg/Aubert Jean-François, Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1990

Oswald Wilhelm, Die Gewaltentrennung im Schweizerischen Staatsrecht, ZSR 1943 404a ff.

Schindler Daniel, Die selbständige Polizeiverordnung nach schweizerischem Staatsrecht, SJZ 31 (1935) S. 305 ff.

Stern Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl., München 1984

Supreme Court Reporter, Band 55, New York 1935 (zitiert: «55 S.Ct.» und Seitenzahl)

Der Beitrag basiert auf einer Arbeit für ein Seminar im Bundesverwaltungsrecht bei Prof. Dr. *Daniel Thürer* an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich.

Adresse des Verfassers: *Andreas Bohrer,* cand. iur., Dorngasse 51, CH-8967 Widen

Beton und Umweltbelange

Auslaugen von Beton und Spritzbeton

Die Bauindustrie hat sich mit Vorhaltungen der Ökologen beim Einsatz von Beton zur Lösung ihrer Bauaufgaben auseinanderzusetzen; das geht hin bis zur Behauptung, dass die Landschaft zubetoniert wird und Boden und Grundwasser durch Beton verunreinigt (kontaminiert) werden. In Deutschland bestimmen Länderrichtlinien für Trinkwasserschutzgebiete die Zulässigkeit von Baumassnahmen; sie unterscheiden die Schutzzonen I bis III (Fassungsbereich, engere und weitere Schutzzone), in denen Baumassnahmen verboten sind oder nur mit Auflagen zugelassen werden. Baumassnahmen wie Dämme, Einschnitte, Brücken und Felshohlräume (Tunnel, Kavernen usw.) sind danach ausgeschlossen, wenn ihre Unschädlichkeit nicht nachgewiesen werden kann. Massgebend zur Beurteilung ist die Veränderung des ph-Wertes.

Danach ist mit einem Verbot physiologisch bedenklicher Zusatzmittel, wie z. B. Erstarrungsbeschleuniger (EB) und Fliessmittel (FM) für *Spritzbeton,* zu rechnen sowie mit dem Nachweis der *Auslaugbarkeit* (Eluierbarkeit) und der Vorgabe bestimmter Betonausgangsstoffe. Es muss vermieden werden, dass aus natürlichen Baustoffen durch Verwenden von Bauchemikalien oder aus Recycling- und Abfallstoffen umweltgefährdende Produkte (Tabelle 1) werden, die die Umgebung verunreinigen oder später Entsorgungsprobleme beim Abbruch mit sich bringen. Auf die Betonauslaugung haben Einfluss: Art und Menge der auslaugbaren Stoffe und deren Löslichkeit, die Dichtigkeit, das Betonal-