

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 84 (1965)

Artikel: Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz

Autor: Schindler, Dietrich

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-896089>

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: 08.01.2026

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

RECHTSFRAGEN DES GEWÄSSERSCHUTZES IN DER SCHWEIZ

Referat von
Dr. DIETRICH SCHINDLER
Professor an der Universität Zürich

INHALTSÜBERSICHT

1. Kapitel: Tatbeständliche Hinweise

<i>I. Ursachen der Gewässerverschmutzung</i>	
1. Abwässer	387
a) Häusliche Abwässer	387
b) Industrielle, gewerbliche und landwirtschaftliche Abwässer	388
2. Feste Abfallstoffe	389
3. Ölabgänge	390
4. Psychologische und politische Ursachen	393
5. Weitere Ursachen	395
<i>II. Auswirkungen der Gewässerverschmutzung</i>	
1. Auswirkungen auf den Zustand der Gewässer	397
2. Schäden für die Fischerei	399
3. Gesundheitliche Schäden	401
4. Erschwerung der Wasserversorgung	402
5. Wirtschaftliche Konsequenzen	403
6. Ästhetische Verunstaltungen	405
<i>III. Mittel zur Verhütung der Gewässerverschmutzung</i>	
1. Mittel rein rechtlicher Natur	405
2. Abwasserreinigungsanlagen	406
3. Algenräumung, Belüftung von Seen, Ölsammler	408
4. Beseitigung und Verwertung von Kehr- schlamm und Altöl	409
5. Planung	410
6. Erziehung und Aufklärung	412

2. Kapitel:

Die Entwicklung der Gesetzgebung über Gewässerschutz in der Schweiz

<i>I. Die Rechtslage vor Erlaß des Bundesgesetzes</i>	
1. Bund	414
2. Kantone	417
<i>II. Der Erlaß des Bundesgesetzes</i>	418
<i>III. Die Entwicklung seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes . .</i>	421
<i>IV. Gesetzliche Bestimmungen des Bundes gegen die Gewässer- verunreinigung außerhalb des GSchG</i>	426

3. Kapitel:

Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen

<i>I. Art. 24^{quater} der Bundesverfassung</i>	429
<i>II. Die Rechtsetzungsbefugnisse der Kantone</i>	431
<i>III. Verordnungs- und Aufsichtsbefugnisse des Bundesrates</i>	
1. Verordnungsbefugnisse. Technische Richtlinien	441
2. Aufsichtsbefugnisse	444

4. Kapitel:

Die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen gegen die Gewässerverschmutzung

<i>I. Allgemeine Grundsätze</i>	
1. Schutz sämtlicher Gewässer (Art. 1)	449
2. Erhaltung gesunden Trink- und Brauchwassers als Hauptziel des GSchG (Art. 2 Abs. 1)	450
3. Generalermächtigung und -verpflichtung zu allen not- wendigen Maßnahmen (Art. 2 Abs. 1 und 2)	451
4. Rücksichten bei der Anordnung von Gewässerschutz- maßnahmen (Art. 2 Abs. 3 und 4 und Art. 5)	453
5. Gewässerschutzmaßnahmen und materielle Enteig- nung	456

Verbote und Bewilligungen

1. Einbringen von Abwässern und anderen flüssigen oder gasförmigen Abgängen (Art. 3)	457
a) Neue Einleitungen und akute Gewässerverschmutzungen	458
b) Bestehende Ableitungen	459
c) Das mittelbare Einbringen von Abwässern und anderen flüssigen Abgängen	463
d) «Abwässer», «Abgänge», «einbringen»	465
e) Rechtsnatur der Bewilligung	466
2. Einwerfen oder Ablagern fester Stoffe. Kiesgruben und Tankanlagen (Art. 4)	467
a) Einwerfen oder Ablagern in Gewässern (Abs. 1)	467
b) Ablagerung außerhalb der Gewässer. Anlage von Kiesgruben (Abs. 2)	468
c) Bereits vorhandene Ablagerungen und Kiesgruben (Abs. 3)	470
d) Lagerung und Beförderung flüssiger Stoffe (Abs. 4)	471

Bundesbeiträge. Das Zusammenwirken von Bund und Kantonen

1. Werdegang der Subventionsbestimmungen (Art. 9 und 10)	473
2. Grundsätzliche Bemerkungen zur Subventionspraxis	478
3. Andere Fragen der Finanzierung	481

Interkantonale Gewässer. Das Zusammenwirken der Kantone

<i>Übrige Fragen</i>	
1. Kontrollmaßnahmen (Art. 11)	488
2. Zwangsmaßnahmen (Art. 12)	489
3. Enteignung (Art. 13)	491
4. Rechtsmittel (Art. 14)	492

5. Kapitel:**Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Gewässerverschmutzungen**

1. Die Tragweite der Strafbestimmung des GSchG	497
2. Die Anwendung der Strafbestimmung des GSchG	499
3. Strafbestimmungen außerhalb des GSchG	504

6. Kapitel:**Die Haftung für Schäden bei Gewässerverschmutzungen**

1. Allgemeines	507
2. Die Haftung des Kanalisationsinhabers gemäß Art. 679/684 ZGB	509
3. Bemessung des Schadenersatzes	514
4. Aufnahme einer besonderen Haftungsbestimmung ins GSchG?	516

7. Kapitel:**Völkerrechtliche Aspekte des Gewässerschutzes**

<i>I. Internationale Vereinbarungen über Gewässerschutz . . .</i>	519
<i>II. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für Schäden bei Ge- wässerverschmutzungen</i>	523

8. Kapitel:

Würdigung, Kritik, Postulate	529
-------------------------------------	-----

Text des BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreini- gung vom 16. März 1955	537
--	-----

ABKÜRZUNGEN

und abgekürzt zitierte Periodika und Sammelwerke

AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BB1	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, Amtliche Sammlung
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955
GSch-LH	Gewässerschutz-Lufthygiene. Mitteilungen der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene (bis 1962 nur «Gewässerschutz»). Separatdrucke aus «Plan»
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
Plan	Plan. Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung
Rhine River Seminar	Water Pollution Problems on the Rhine River. Lectures delivered in the course of the Rhine River Seminar on Water Pollution Problems, Basel-Rotterdam 30.9.–10.10.1962. Hrsg. v. d. Economic Commission for Europe, Genf 1963 (vervielfältigt)
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
Sten.Bull.	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung
StR	Ständerat
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden
Verwaltungskurse St. Gallen	Gewässerschutz. Band 17 der Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, 1954
VerwZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung

- VV Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 28. Dezember 1956
- WALTHER WALTHER, KARL AUGUST (Herausgeber): Wasser – bedrohtes Lebenselement (mit Beiträgen von 74 Autoren). Zürich 1964
- Water Pollution Conference Conference on Water Pollution Problems in Europe. Geneva 22 February to 3 March 1961. Documents submitted to the Conference. 3 volumes. United Nations, Geneva 1961. U.N. Publication, Sales Number 61. II. E/Mim. 24
- ZBJV Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins

VERZEICHNIS DER WICHTIGSTEN LITERATUR

Für die völkerrechtliche Literatur sei auf das 7. Kapitel verwiesen. Speziellere Publikationen sind in den Fußnoten angeführt. Eine vollständige Bibliographie auch des ausländischen Schrifttums findet sich in den jährlichen Publikationen «Schrifttum und Rechtsprechung des Wasserrechts», herausgegeben von Prof. Dr. Paul Gieseke und Dr. Margot Abt, Carl Heymanns Verlag KG, Köln/Berlin/Bonn/München.

AEPPLI, HEINZ: Verstärkter Gewässerschutz mit Mitteln des Strafrechts. SJZ 59 (1963) 145.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aufnahme eines Artikels 24^{quater} in die Bundesverfassung (Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung) vom 28. April 1953, BBl 1953 II 1 ff.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 9. Februar 1954, BBl 1954 I 333 ff.

BUSER, G.: Die kantonale Gesetzgebung über Grundwasser und Abwasser. VerwZBl 48 (1947) 521.

BUSER, G.: Die Verantwortlichkeit bei Fischvergiftungen. GSch-LH Februar 1957.

COLAS, RENÉ: La pollution des eaux. Collection «Que sais-je?». Presses Universitaires de France. Paris 1962.

Conference on Water Pollution Problems in Europe. Geneva 22 February to 3 March 1961. Documents submitted to the Conference. 3 volumes. United Nations, Geneva 1961. U.N. Publication, Sales Number 61. II.E/Mim.24 (zitiert Water Pollution Conference).

Gewässerschutz. Band 17 der Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, 1954 (zitiert Verwaltungskurse St. Gallen).

Gewässerschutz. Sondernummer der Schweizer Verkehrs- und Industrie-Revue. 35. Jahrgang, Juli 1963.

HARTIG, EDMUND: Die Verunreinigung der Gewässer als innerstaatliches und als internationales Rechtsproblem. Verhandlungen des 1. Österreichischen Juristentages, Band I, 3. Teil. Wien 1961.

- HUBER, HANS: Der Schutz interkantonaler Gewässer gegen Verunreinigung. Festgabe für Erwin Ruck. Basel 1952.
- HUBER, HANS: Einheit der Rechtsordnung und Einheit der Verwaltung im Bundesstaat, mit Beispielen aus der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes. VerwZBl 58 (1957) 481.
- HUBER, HANS: Gewässerschutz und Föderalismus. NZZ 4. 12. 1961, Nr. 4633, sowie in «Wasser- und Energiewirtschaft» 54 (1962) 113.
- MATTHEY-DORET, ALFRED: Wie steht es in der Schweiz mit dem Gewässerschutz? GSch-LH Juni 1961.
- MATTHEY-DORET, ALFRED: Organisation et financement de la protection des eaux en Suisse. Informationsblatt Nr. 8 der Föderation Europäischer Gewässerschutz, Februar 1963.
- MATTHEY-DORET, ALFRED: Tätigkeit und Aufbau des Eidg. Amtes für Gewässerschutz. GSch-LH Juni 1964.
- MEIER, EUGEN: Das Recht der Gemeindekanalisationen und die Einleitung der Abwasser in die öffentlichen Gewässer nach aargauischem Recht. Diss. Freiburg/Schweiz 1948.
- Rettet das Wasser. Sondernummer Wasser der Ciba-Blätter, Nr. 174, Basel 1961.
- SOMOGYVAR, HORST: Der Schutz der oberirdischen Gewässer vor Verunreinigung. Dargestellt am Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs, der Schweiz, Belgiens, Englands, Schwedens, Norwegens und Dänemarks. Göttinger juristische Diss. 1960.
- WALTHER, KARL AUGUST (Herausgeber): Wasser – bedrohtes Lebensselement (mit Beiträgen von 74 Autoren). Zürich 1964 (zitiert WALTHER).
- Wasser und Gewässerschutz. Sondernummer des «Schweizer Journals», 29. Jahrgang, 1963, Nr. 3.
- Water Pollution Problems on the Rhine River. Lectures delivered in the course of the Rhine River Seminar on Water Pollution Problems, Basel-Rotterdam 30.9.–10.10.1962. Hrsg. von der Economic Commission for Europe, Genf 1963 (vervielfältigt).

1. KAPITEL

TATBESTÄNDLICHE HINWEISE

*I. Ursachen der Gewässerverschmutzung**1. Abwässer*

a) *Häusliche Abwässer.* – Die heutige Verschmutzung der Gewässer ist in erster Linie auf die starke Zunahme der häuslichen Abwässer und deren Einleitung in die öffentlichen Gewässer zurückzuführen¹. Bis zu Beginn unseres Jahrhunderts wurden die Gewässer noch kaum mit häuslichen Abwässern belastet. Die Abgänge aus dem Haushalt wurden zumeist in Gruben gesammelt und zu Düngzwecken verwendet. Nur in den Städten wurden sie teilweise in die Gewässer abgeleitet, hatten aber einen bescheidenen Umfang. Technische Neuerungen und damit verbundene Änderungen der Lebensgewohnheiten führten zu einem Wandel. Die Zuleitung von Wasser in die Wohnhäuser, die bisher weitgehend gefehlt hatte, die Einführung des Wasserklosetts und die wachsenden Ansprüche an die Hygiene verursachten eine starke Zunahme des Wasserverbrauchs und damit der Abwässer. Es wurde die Schwemmkanalisation eingeführt, um die Abwässer auf unterirdischem Wege in den nächsten Fluß oder See zu leiten. Dadurch wurden die Abfallstoffe, die bis anhin zur Düngung verwendet worden waren, in wachsendem Umfang den Gewässern zugeführt².

¹ Vgl. hierzu H. SOMOGYVAR, Der Schutz der oberirdischen Gewässer vor Verunreinigung. Diss. Göttingen 1960, 3 ff. E. HARTIG, Die Verunreinigung der Gewässer als innerstaatliches und als internationales Rechtsproblem, Verhandlungen des 1. Österreichischen Juristentages, Wien 1961, 6 ff.

² Die Menge der menschlichen Abgänge, die in der Schweiz täglich ungereinigt in öffentliche Gewässer abgeleitet werden, ist auf 3750 Tonnen (= 375 Eisenbahnwagen) geschätzt worden. ZIGERLI, Sten. Bull. NR 1954, 260.

Die Zunahme der Bevölkerung beschleunigte diese Entwicklung. Überdies führte die Verstädterung zu einer Konzentration des Abwasseranfalls auf engem Raume in den städtischen Zentren des Mittellandes.

Neue Probleme ergaben sich seit dem Zweiten Weltkrieg durch den Gebrauch synthetischer Waschmittel (Detergentien), die zu starker Schaumbildung führen. In den Kläranlagen hemmen sie den Abbau der übrigen Schmutzstoffe und sind selbst schwer abbaubar. In der Schweiz werden sie freilich weniger verwendet als im benachbarten Ausland. Sie dürften in absehbarer Zeit durch die neuentwickelten, unschädlichen und abbaubaren Detergentien ersetzt werden³.

b) *Industrielle, gewerbliche und landwirtschaftliche Abwässer.* – Im gleichen Zeitraum, da die häuslichen Abwässer infolge neuer technischer Errungenschaften, Bevölkerungswachstum und erhöhter Ansprüche der Bevölkerung um ein Mehrfaches zunahmen, entwickelte sich die Schweiz vom Agrarstaat zum Industriestaat, was zur Folge hatte, daß die öffentlichen Gewässer auch mit industriellen Abwässern überhäuft wurden, deren Menge und Schädlichkeit diejenige der häuslichen Abwässer noch übertrifft⁴. Wurde das Wasser anfänglich nur zu Reinigungszwecken verwendet, so kam später die Verwendung als Rohstoff und als Kühlwasser dazu. Auch diese Entwicklung ist keineswegs abgeschlossen. Von 1946–1964 ist die Zahl der Fabriken in der Schweiz von 10000 auf fast 15000 gestiegen. Manche der industriellen und gewerblichen Abwässer sind zudem wesentlich gefährlicher und schwerer abbaubar als die häuslichen. Dies trifft insbesondere zu für die Abwässer der Zellulose-, Zucker-, Textil-, Metall- und chemischen Industrie, ferner für die Abwässer der Schlachthäuser, Gerbereien, Molkereien, Brauereien,

³ Vgl. hierzu O. JAAG, The most urgent problems in water pollution, Water Pollution Conference I 68f.

⁴ In der Bundesrepublik Deutschland entfallen von der gesamten Abwassermenge ca. 70 % auf industrielle Abwässer, 30 % auf Abwässer der Gemeinden. SOMOGYVAR 5.

Brennereien und anderer Lebens- und Genußmittelbetriebe sowie der Wäschereien. Die Abwässer der industriellen und gewerblichen Betriebe lassen sich in sog. Einwohnergleichwerten mit den Mengen der pro Kopf der Bevölkerung anfallenden häuslichen Abwässer vergleichen. So fallen in einer Molkerei bei der Verarbeitung von 1000 l Milch Abwässer an, die den Abwässern von 30–80 Einwohnern pro Tag entsprechen. In einem Schlachthof ist der Einwohnergleichwert bei Schlachtung eines Ochsen 70–200⁵. Die Abwässer der Zellulosefabrik Attisholz betragen 750 000 Einwohnergleichwerte, sind also größer als diejenigen der Stadt Zürich. Dank einem neuen Reinigungs- und Verwertungsverfahren konnten sie jedoch stark reduziert werden.

Auch die Landwirtschaft trägt zur Verunreinigung der Gewässer bei. Besonders folgenreich sind die häufigen Fälle der Verschmutzung durch Jauche. Durch Jauche werden in der Schweiz mehr Fischsterben verursacht als durch industrielle und gewerbliche Abwässer (28,4% aller Fischsterben). Bedenklich ist, daß trotz dem Rückgang der Landwirtschaft die durch Jauche verursachten Fischsterben in neuerer Zeit erheblich zugenommen haben (1952: 26, 1957: 71, 1961: 109)⁶.

2. Feste Abfallstoffe

Jeder Einwohner produziert heute pro Tag durchschnittlich 600 g Kehricht (Papier, Küchenabfälle, diverse Gegenstände). Dazu kommen die großen Abfälle von Industrie und Gewerbe. Eine Stadt von 100 000 Einwohnern erzeugt heute jährlich 40–50 000 m³ Kehricht. Auf eine Hektare verteilt ergäbe dies eine Aufschüttung von 4–5 m Höhe⁷. Infolge der Hochkonjunktur und des wachsenden Lebens-

⁵ KARL IMHOFF, Taschenbuch der Stadtentwässerung, 19. Auflage 1961, 231.

⁶ W. GEIGER, Fischsterben in der Schweiz im Laufe der letzten zehn Jahre, Vortrag (hektographiert), Bern 1961 (Eidg. Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei).

⁷ H. STRAUB, Gefährdung des Wassers durch Müll und Schlamm, in WALTHER, Wasser – bedrohtes Lebenselement, Zürich 1964, 155.

standards hat die Abfallwine in neuerer Zeit stets größere Ausmaße angenommen. Altmaterial, das früher für verschiedene Zwecke verwendet wurde, wandert heute in den Abfalleimer. Obwohl die festen Abfallstoffe nicht in gleichem Maße zur Verunreinigung der Gewässer beitragen wie die Abwässer, sind auch sie wesentlich daran beteiligt, teils indem sie, besonders auf dem Lande, immer noch in Seen und Flüsse geschüttet oder an See- oder Flußufern abgelagert werden, teils indem sie im Gelände, besonders in ausgebeuteten Kies- und Sandgruben, in Bachtobeln usw. deponiert werden, wo sie das Grundwasser gefährden. Wie sehr die Unsitte des Einwerfens fester Abfallstoffe und Tierkadaver in Gewässer trotz des gesetzlichen Verbotes und der Aufklärung über Gewässerschutz noch verbreitet ist, zeigen die Zahlen des an den Rechen der Kraftwerke angeschwemmten Gutes, die Jahr für Jahr ungefähr die gleiche Höhe aufweisen⁸. Die unschädliche Wegschaffung und Verwertung des stets wachsenden Abfalls stellt ein großes und dringliches Problem dar⁹.

3. Ölabgänge

Dem Wasser drohen heute in besonderem Maße Gefahren von Mineralölen, deren Verwendung in den letzten Jahrzehnten und Jahren ständig zugenommen hat. Die Gefahr ist um so größer, als kleinste Quantitäten von Öl im Wasser größte Schäden herbeiführen. Ein Liter Öl kann eine Million Liter Trinkwasser ungenießbar machen¹⁰. Öl, das ins

⁸ Die Kraftwerke Wynau und Schwarzhäusern an der Aare hatten beispielsweise 1961 in ihrem Rechengut an Tierkadavern: 1 Kalb, 28 Schweine, 2 Hunde, 25 Katzen, 33 Kaninchen, 12 Hühner, 5 Eingeweide, 2 Enten, 2 Dachse, 1 Fuchs. Auf Grund eines Verbandsbeschlusses werden die Tierkadaver seit 1951 herausgezogen und unschädlich gemacht.

⁹ Vgl. dazu hinten S. 409.

¹⁰ Der Inhalt eines einzigen häuslichen Heizöltanks von 5000 Litern würde, wenn er dem Wasser gleichmäßig beigemischt würde, den gesamten jährlichen Wasserbedarf einer Stadt von 80 000 Einwohnern ungenießbar machen. K. BECK in WALTHER 152.

Grundwasser gerät, kann dazu führen, daß das betreffende Grundwasser auf Jahre hinaus als Trinkwasser nicht verwendbar und für industrielle Zwecke nur beschränkt verwendbar ist¹¹. Mehrere Schadensfälle, die sich nach dem ersten Weltkrieg ereigneten, lassen noch jetzt die Gewinnung von Trinkwasser nicht zu¹².

Öl und Ölrückstände geraten auf zahlreichen Wegen ins Wasser. Eine der Gefahrenquellen bilden die Heizöltanks, die in neuerer Zeit in wachsender Zahl in die Erde versenkt wurden. Werden sie durch Korrosion leck, so bedrohen sie das Grundwasser. Ihre Zahl in der Schweiz wird auf 200000 geschätzt¹³. In noch größerer Zahl sind es freilich falsche Manipulationen beim Füllen der Tanks oder Unfälle beim Transport des Öls, die zur Gewässerverunreinigung beitragen. Eine Gefahrenquelle bilden natürlich auch die großen Tanks für die Lagerhaltung. Eine ähnliche Gefahr droht von den Rohrleitungsanlagen¹⁴. Noch aktueller erscheint die Gefahr des zunehmenden Anfalls von Altöl¹⁵. Die Ölabfälle sind lawinenartig gewachsen infolge der um ein Vielfaches vermehrten Zahl der Motorfahrzeuge, die eines periodischen Ölwechsels bedürfen, und durch Rückstände der Ölheizungen. Auf dem Schweizer Markt wurden 1963 rund 70000 t Motorenöl und Industrieöle abgesetzt. Davon fallen zirka 50% als Altöl ab¹⁶. In manchen berufsmäßigen Garagen und mit Autopark versehenen Industriebetrieben fehlen noch Öl- und Benzinabscheider, in denen die Ölreste ge-

¹¹ O. JAAG in Water Pollution Conference I 76 ff.

¹² K. BECK, a.a.O. 152.

¹³ Bundesrat TSCHUDI bei Entgegennahme des Postulates Freiburghaus vom 18.6.1964.

¹⁴ O. JAAG, a.a.O. 79 ff.

¹⁵ H. E. VOGEL, Die Beseitigung von Altöl, NZZ 30.12.1963, Nr. 5412, und separat hg. v. d. Schweiz. Vereinigung f. Gewässerschutz. M. DELMAS, La lutte contre la pollution des eaux par résidus pétroliers, Rhine River Seminar 179. G. KEIL, Die Gewässerverschmutzung durch Öl, daselbst 185.

¹⁶ NR FREIBURGHaus bei der Begründung seines Postulates betr. Beseitigung von Altölen vom 18.6.1964.

sammelt werden. Wo solche bestehen, wird oft nicht für die nötige Leerung gesorgt, so daß die Ölabfälle in die Kanalisation fließen. Beseitigung und Verwertung der Ölabfälle bereiten große Schwierigkeiten¹⁷. Eine Verschmutzungsgefahr bilden im übrigen auch die Abgänge von Erdölraffinerien¹⁸.

Von größter Bedeutung für die Gewässerverunreinigung durch Öl ist auch die Schifffahrt, d.h. das Ablassen von Öl aus Schiffen. Im Meer sind große Wasserflächen mit Ölteppichen bedeckt, die sich jahrelang halten und über große Entfernungen triften können. Dies führt zu Massensterben von Fischen und Seevögeln und zu der bekannten Verschmutzung der Strände¹⁹. Aber auch in den schweizerischen Gewässern trägt die Schifffahrt – sowohl die kommerzielle wie auch die private Kleinschifffahrt – zur Ölverschmutzung bei. So hat eine Untersuchung ergeben, daß von den auf dem Zürichsee zugelassenen privaten Kleinschiffen mit 2-Takt- und 4-Taktmotoren im Laufe einer Saison gegen 6000 l Altöl absichtlich in den See entleert werden²⁰. Die Frage, ob die aus der Schiffbarmachung des Hochrheins zu erwartenden Ölabgänge mit der Erhaltung des Bodensees als Trinkwasserspeicher vereinbar wären, ist umstritten²¹.

¹⁷ Vgl. dazu hinten S. 410.

¹⁸ Vgl. zu diesem Problem das Symposium der Föderation Europäischer Gewässerschutz, wiedergegeben in «Plan», Heft 2/1960, S. 57 ff.

¹⁹ Vgl. Artikel «Ölverschmutzungsabkommen von 1954» im Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Band, Berlin 1961.

²⁰ H. E. VOGEL, Die Verölung der Oberflächengewässer durch die Kleinschifffahrt, Schweiz. Ztschr. f. Hydrologie 25 (1963) 119 ff.; Die Gewässerverunreinigung durch die Kleinschifffahrt, NZZ 11.5. 1963, Nr. 1910, und separat.

²¹ Vgl. K. BLANCKARTS, Gewässerschutzbemühungen seitens der Rheinschifffahrt, GSch-LH Dez. 1963, 33. Artikelfolge «Das Projekt für die Schiffbarmachung des Hochrheins», Buchverlag der NZZ, April/Mai 1963. H. C. PAULLSEN in WALTHER 289. Binnenschifffahrt und Gewässerschutz, «Wasser- und Energiewirtschaft» 57 (1965) Nr. 1/3.

4. Psychologische und politische Ursachen

Verschiedene psychologische und politische Faktoren begünstigen nicht nur die Gewässerverschmutzung, sondern stehen auch einem wirksamen Gewässerschutz hemmend im Wege. Zunächst ist zu berücksichtigen, daß das Wasser für einen jeden die einfachste und bequemste Art ist, Schmutz und Abfall loszuwerden. Das Wasser schwemmt die Abfallstoffe von selbst weg und enthebt einen der Verpflichtung, sie wegzutragen. Der Verschmutzer bleibt zudem anonym²². «Das Wasser ist nicht nur ein billiger, sondern auch ein verschwiegener Transporteur der Abfallstoffe.»²³ Der Einzelne gibt sich auch kaum Rechenschaft, wohin seine Abfallstoffe fließen und wieviel er selbst zur Gewässerverschmutzung beiträgt. Seine Vorstellungswelt hört meist beim Ablaufloch auf²⁴.

Gewässerschutzmaßnahmen in den Gemeinden werden häufig dadurch gehemmt, daß es den Politikern und der Bevölkerung leichter fällt, etwas Neues zu schaffen, als sich mit der kostspieligen Beseitigung von Abfällen befassen zu müssen. Allzu rasch erliegen wir der Versuchung, dort, wo eine neue Aufgabe mit dem Gewässerschutz in Konkurrenz steht, der neuen Aufgabe den Vorrang zu gewähren²⁵. Bei

²² HARTIG 6 schreibt: «Es ist daher geradezu ein Urtrieb des Menschen, mit Abfällen aller Art, wenn irgend möglich, die Gewässer zu belasten, wozu als besonderer Anreiz kommt, daß diese ‚Beseitigung‘ weitgehende Anonymität gewährleistet.»

²³ SOMOGYVAR 9.

²⁴ Wie sich K. SPOENDLIN in «Rettet das Wasser», Ciba-Blätter 174, S. 43, ausdrückt.

²⁵ So schrieb ROBERT KÄPPELI bei einer Gegenüberstellung der Forderungen nach Ausbau der Automobilstraßen und nach Verbesserung des Gewässerschutzes: «Selbst wenn wir annehmen wollten, daß beiden Verlangen die gleiche Bedeutung zukommt, bleibt die Bevorzugung des Straßenverkehrsproblems in den Augen der Öffentlichkeit erstaunlich und ist nur damit zu erklären, daß das massenpsychologisch wirksamere Argument zu allen Zeiten das durch die Vernunft Geforderte übertrifft.» KÄPPELI, Großräumige Lösungen zum Schutz der Gewässer, in WALTHER 261.

der Gewässerverschmutzung handelt es sich «um die Schattenseiten des Fortschrittes, denen man am liebsten aus dem Wege gehen möchte»²⁶. «Für Dinge, die er erlangen will, ist der Mensch bereit, etwas aufzuwenden. Für Dinge, die er lediglich loswerden will, ist er jedoch weniger geneigt, Aufwendungen zu machen.»²⁷ Auch manche Gewerbetreibende und Industrielle haben noch nicht eingesehen, daß die Kosten der einwandfreien Beseitigung der Abwässer eines Betriebes ebenso zu den Produktionskosten gehören wie die Kosten für die Errichtung der Betriebsstätten und für die Beschaffung von Maschinen, Materialien usw.

Der Bau von Abwasserreinigungsanlagen wird ferner dadurch erschwert, daß diese nicht dem Erbauer selbst, sondern ausschließlich andern, nämlich den Unterliegern an den Gewässern zugute kommen. Die Anforderungen an die Einsicht der Behörden und der Stimmberechtigten sind beim Gewässerschutz deshalb größer als bei Vorlagen, die der eigenen Bevölkerung unmittelbar nützen, wie bei Straßenbauten, Spitälern usw. Zahlreiche Behörden stellten bisher den Gewässerschutz hinter Aufgaben, die der eigenen Bevölkerung größeren unmittelbaren Nutzen versprechen. Auch die Stimmberechtigten haben bis in die jüngsten Jahre in verschiedenen Gemeinden Kredite für Abwasserreinigungsanlagen abgelehnt. Dazu kommt noch die weitere Gefahr, daß Gemeinden und Kantone, um ihre Finanzkraft zu erhöhen, unter Umständen geneigt sind, Industrieunternehmen, die sich neu ansiedeln, allzu weitgehende Konzessionen hinsichtlich der Abwasserbeseitigung zu machen²⁸.

Ein bedeutsames Hindernis für den Gewässerschutz ist schließlich unsere allzu sehr auf den technischen Fortschritt und die weitere Industrialisierung eingestellte Mentalität. Lange war es möglich, die Natur auszubeuten und dem Menschen dienstbar zu machen, ohne daß sich nachteilige

²⁶ KÄPPELI, a.a.O. 261, ferner in GSch-LH Juni 1961, 29, und in Ciba-Blätter 174, S. 15.

²⁷ SOMOGYVAR 9.

²⁸ Vgl. SOMOGYVAR 10.

Folgen einstellten. Nun beginnen sich aber die Schattenseiten zu zeigen. Je mehr die Bevölkerung wächst und je mehr die Ansprüche zunehmen, um so mehr wachsen auch die schädlichen Folgen der technischen Entwicklung, um so mehr zeigt sich die Natur überfordert und um so mehr werden die natürlichen Grundlagen unserer industriellen Zivilisation zerstört. Die Erkenntnis, daß die Reinhaltung der Gewässer eine der Vorbedingungen des Fortbestandes und der Fortentwicklung unserer Zivilisation ist, ist noch kaum Allgemeingut geworden. Ohne ein neues Überdenken der Zielsetzungen und eine Wandlung des bisherigen Fortschrittsglaubens wird eine erfolgreiche Fortentwicklung auf die Dauer kaum möglich sein²⁹.

5. Weitere Ursachen

Wenn die Gewässerverschmutzung seit dem Zweiten Weltkrieg rascher fortgeschritten und die Gewässerschutzmaßnahmen langsamer vorangekommen sind, als man wünschen möchte, so liegt die Ursache auch in der unerwartet raschen wirtschaftlichen und bevölkerungsmäßigen Entwicklung. Die dichte Überbauung des schweizerischen Mittellandes, die Steigerung des Lebensstandards und der

²⁹ Vgl. K. SPOENDLIN, a.a.O. 46. In eindrucklichen Formulierungen erklärte Präsident JOHNSON am 29. 5. 1964 in Ann Arbor: «In the next 40 years we must rebuild the entire urban United States. It is harder and harder to live the good life in American cities. There is the decay of the centers and the despoiling of the suburbs. Open land is vanishing and old landmarks are violated. ... A second ... place is our countryside. We have always prided ourselves on being not only America the strong and America the free but America the beautiful. Today that beauty is in danger. The water we drink, the food we eat, the very air we breathe are threatened with pollution. Our parks are overcrowded and our seashore overburdened. Green fields and dense forests are disappearing. A few years ago we were concerned about the Ugly American; today we must act to prevent an Ugly America. For once our natural splendor is destroyed, it can never be recaptured. Once man can no longer walk with beauty or wonder at nature, his spirit will wither and his sustenance be wasted.» Time Magazine 29. Mai 1964.

starke Ausbau der Industrie haben den Anfall von Abwässern gewaltig vergrößert, wobei es unmöglich war, sofortige wirksame Maßnahmen zur Reinhaltung der Gewässer zu treffen. Die Errichtung jeder Kläranlage setzt eingehende individuelle Untersuchungen über Menge und Art der Abwässer, den zu erwartenden Ausbau der Wohnquartiere und Industrie, die Aufnahmefähigkeit des Vorfluters (d.h. des Sees oder Flusses, der die Abwässer aufnimmt) sowie über die Finanzierung voraus. Dafür ist erhebliche Zeit und die Mitwirkung von Fachleuten erforderlich. Fachleute waren bisher aber nicht in genügender Zahl vorhanden. Die rasche wirtschaftliche Entwicklung vervielfachte zudem die Anforderung an das Gemeinwesen und führte zu einer Anspannung im Baugewerbe, die für den Gewässerschutz ebenfalls hinderlich war.

Häufig wird der Aufstau von Fließgewässern als eine Ursache der Gewässerverunreinigung genannt. Tatsächlich führt aber der Aufstau als solcher einem Gewässer keine neuen Schmutzstoffe zu, doch ist er geeignet, die schädigenden Einflüsse bereits bestehender Verschmutzung zu vergrößern. Vor allem wird durch den Aufstau den Flüssen die Selbstreinigungskraft weitgehend entzogen, da stehendes Wasser weniger Sauerstoff aufzunehmen vermag als fließendes. Werden verschmutzte Fließgewässer aufgestaut, so kippen nicht nur sie selbst um, sondern verschmutzen auch das darunter befindliche Grundwasser, wodurch Trinkwasserreserven gefährdet werden, was sich insbesondere bei den Stauungen des Rheins bei Augst, der Aare bei Klingnau, der Limmat bei Wettingen und der Rhone bei Verbois deutlich gezeigt hat³⁰. Eine Verschmutzung des Grundwassers durch einen verunreinigten Fluß kann aber auch eintreten, ohne daß der Fluß gestaut wird.

Die Anlage von Speicherwerken im Gebirge kann dazu führen, daß Gewässerstrecken zeitweise trockengelegt werden oder eine so geringe Wassermenge führen, daß sie die ein-

³⁰ Vgl. O. JAAG in Verwaltungskurse St. Gallen 37. Botschaft des Bundesrates zu Art. 24^{quater} BV, BBl 1953 II 4.

fließenden Abwässer nicht mehr aufzuarbeiten, ja unter Umständen nicht einmal mehr wegzuschwemmen vermögen. Auch die Grundwasserverhältnisse können sich dadurch verändern.

Zu den bereits bestehenden Ursachen der Gewässerverschmutzung gesellen sich schließlich infolge der Fortentwicklung der Technik immer wieder neue Gefahren für das Wasser. So liegt in der Verwertung der Atomenergie die Gefahr radioaktiver Verseuchung des Wassers. Diese kann ihren Ursprung in den Abwässern von Reaktoren, in der Lagerung radioaktiver Abfallstoffe und in Atombomben-Versuchsexplosionen haben³¹.

II. Auswirkungen der Gewässerverschmutzung

1. Auswirkungen auf den Zustand der Gewässer

Jedes Gewässer besitzt die Fähigkeit, die ihm zugeführten Schmutzstoffe bis zu einer bestimmten Menge abzubauen. Die Selbstreinigungskraft des Wassers beruht auf physikalischen, chemischen und biologischen Grundlagen. Physikalisch besteht sie in Sedimentationsvorgängen. Der chemische Abbau erfolgt hauptsächlich durch eine Oxydation der im Abwasser vorhandenen organischen Stoffe, wozu Sauerstoff erforderlich ist. Große Mengen von Abwässern führen zum Sauerstoffschwund. Der biologische Abbau vollzieht sich unter dem Einfluß von Planktonorganismen und Kleinlebewesen, welche die Schmutzstoffe als Nahrung verwerten und durch ihre Verdauung unschädlich machen. Diese Organismen sind auf das Vorhandensein von Sauerstoff angewiesen. Überschreitet die Abwassermenge ein gewisses Maß, so führt der dadurch eintretende Sauerstoffschwund zur Vernichtung der im Wasser befindlichen Organismen und damit zum Erlöschen der

³¹ Vgl. H. E. VOGEL, Radioaktivität und Gewässerschutz, NZZ 5.8.1963, Nr. 3128. Vgl. ferner Kolloquium der Föderation Europäischer Gewässerschutz 1963, abgedruckt im Informationsblatt Nr. 10 dieser Vereinigung.

Selbstreinigungskraft³². Während Jahrtausenden vermochten die schweizerischen Gewässer die Abwässer und übrigen Abfälle, die ihnen zugeführt wurden, abzubauen. Das Wasser der Seen und Flüsse konnte an den meisten Stellen ohne Aufbereitung als Trinkwasser verwendet werden. Erst die um ein Vielfaches wachsende Abwassermenge der letzten Jahrzehnte führte zu tiefgreifenden Veränderungen in unseren Gewässern. Die Selbstreinigungskraft hat sich stark vermindert. Das Wasser bedarf heute, um als Trinkwasser verwendet werden zu können, kostspieliger Aufbereitung. Die Verhältnisse der fließenden Gewässer und der Seen sind dabei stark verschieden.

In Fließgewässern ist die Selbstreinigungskraft in der Regel größer als in stehenden Gewässern. Besonders groß ist sie in unkorrigierten Bächen und kleinen Flüssen, da deren Tiefe gering ist und deren Schleifen, gelegentlichen Bettveränderungen und Hochwässer die besten Bedingungen für den biologischen Abbau und die mechanische Verteilung der Schmutzstoffe schaffen³³. Die geringe Wassermenge aber macht Bäche und kleine Flüsse gegenüber Belastungsstößen besonders empfindlich. Eine nur geringe Menge von Jauche oder Giften kann zur Tötung sämtlicher Fische eines Baches führen. In großen Flüssen mit ausgeglichener Wasserführung spielen derartige Belastungsstöße eine kleinere Rolle, dagegen ist die Selbstreinigungskraft wegen der größeren Tiefe geringer als bei Bächen. Sie ist indessen noch größer als in stehenden Gewässern. Die Flüsse haben erst in einem spätern Zeitpunkt der Entwicklung Zeichen der Überbeanspruchung erkennen lassen als die Seen. In Flüssen

³² Vgl. H. BACHOFNER, Der heutige Stand der Abwasserreinigung in den zürcherischen Gemeinden, VerwZBl 43 (1942) 458. O. JAAG, Die Verunreinigung der Oberflächengewässer und des Grundwassers, Verwaltungskurse St. Gallen 22. E. ZEHNDER, Die Verschmutzung unserer Seen und Flüsse, Schweizer Journal Nr. 3/1963, 22. W. BUCKSTEG, Die natürliche Selbstreinigung der Gewässer, in WALTHER 142.

³³ ZEHNDER, a.a.O. 22.

wird nach erfolgter Sanierung das Gleichgewicht auch rascher wiederhergestellt als in Seen.

In den Seen schwindet die Selbstreinigungskraft am raschesten, besonders wenn der Durchfluß gering ist. Der Zürichsee z.B. benötigt für eine theoretisch vollkommene Wassererneuerung etwas weniger als 1 ½ Jahre, der Hallwilersee 6 Jahre und der Baldeggersee 8 ½ Jahre³⁴. Die organischen Abfallprodukte, die den Seen zugeführt werden, wirken als Düngstoffe und fördern die Entwicklung von Wasserpflanzen. Die von Natur aus nährstoffarmen oder oligotrophen Seen verwandeln sich dadurch in nährstoffreiche oder eutrophe Seen³⁵. Es entsteht pflanzliches Plankton, das unter dem Einfluß von Temperaturveränderungen zu gewissen Jahreszeiten an die Oberfläche gelangt. Folgenreicher als diese das Landschaftsbild störende Verunreinigung ist die sog. sekundäre Verunreinigung, die durch das Absterben der Pflanzenorganismen alljährlich am Ende der Vegetationszeit ausgelöst wird. Die toten Algenfäden sinken in großen Gewichtsmengen auf den Seegrund ab. Der in der Tiefe verfügbare Sauerstoff reicht nicht aus, um sie abzubauen, so daß sie in Fäulnis übergehen. Es werden Giftgase erzeugt, in denen alle auf Sauerstoff angewiesenen Lebewesen zugrunde gehen. Die Sauerstoffgrenze steigt immer weiter gegen die Seeoberfläche auf, so daß schließlich nur noch die obersten Wasserschichten (10–20 m) einigermaßen gesunde Verhältnisse aufweisen.

2. Schäden für die Fischerei

Die Fischerei wird teils durch die chronische Gewässerverschmutzung, teils durch akute Fischvergiftungen geschädigt. Die chronische Gewässerverschmutzung hat die Zusammensetzung des Fischbestandes in den schweizerischen Gewässern wesentlich verändert. In den meisten Seen

³⁴ JAAG, a.a.O. 33.

³⁵ Vgl. dazu und zum folgenden Botschaft des Bundesrates zu Art. 24^{quater} BV, BBl 1953 II 2 ff.

sind die Edelfische (Forellen, Felchen, Röteln u.a.) infolge der Verschmutzung stark zurückgegangen oder ausgestorben, wogegen die nicht begehrten und grätereichen Ruchfische (Schwalen, Brachsmen, Schleien usw.) in den gedüngten Seen besser gedeihen und zugenommen haben³⁶. Die durch die chronische Verschmutzung herbeigeführte jährliche Ertragseinbuße der schweizerischen Fischerei ist auf Fr.2085000.– berechnet worden³⁷. Mehrere hundert Berufsfischer sowie etwa hunderttausend Sportfischer sind dadurch geschädigt worden. Da die Ruchfische, die infolge der Düngung der Seen zugenommen haben, mangels Absatzes nur wenig gefangen werden, verenden sie größtenteils in den Seen, wodurch sie weiter zur Düngung beitragen³⁸.

Die akuten Fischvergiftungen, die auf unvermitteltes Einfließen von Jauche, Industrie- und Gewerbeabwässern, Öl usw. zurückzuführen sind, haben in jüngerer Zeit stark zugenommen. Wurden im Jahre 1952 in der Schweiz erst 151 Fischsterben gemeldet, so waren es 1955 schon 210 und 1961 355³⁹. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei weitem nicht alle Fischsterben gemeldet werden. Die jährliche Schadenssumme der gemeldeten Fischsterben wird auf Fr.200000.– geschätzt, wobei freilich einzelne außergewöhnlich große Fischvergiftungen nicht eingerechnet sind⁴⁰. Die Schäden für die Fischerei sollten aber nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet werden. Auch an

³⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrates, BBl 1953 II 5 ff. H. E. VOGEL, Akute und chronische Gewässerverunreinigungen, NZZ 3.3.1962.

³⁷ VOGEL, a.a.O.

³⁸ Im Zürichsee allein sollen jährlich rund 60 Tonnen Fische verfaulen. Eine vermehrte Verwertung dieser Fische wäre deshalb auch eine Maßnahme des Gewässerschutzes. NZZ 27.1.1965, Nr.343.

³⁹ W. GEIGER, Fischsterben in der Schweiz im Laufe der letzten zehn Jahre, Vortrag (hektographiert), Bern 1961.

⁴⁰ GEIGER, a.a.O. Andere Schätzungen gehen höher. Vgl. zur Frage auch J. FLORIN, Gewässerverunreinigung und Fischerei, Verwaltungskurse St.Gallen 92. H.-H. REICHENBACH-KLINKE, Fischsterben als Zeichen der Wasserverunreinigung, in WALTHER 139.

die Qualen der Fische ist zu denken, die sich in panikartigem Umherschiesen, Krämpfen und Zuckungen, zerfressenen Kiemen und Flossen manifestieren. Akute Fischvergiftungen können den strafrechtlichen Tatbestand der Tierquälerei erfüllen⁴¹.

3. Gesundheitliche Schäden

In früheren Jahrhunderten haben sich schwere Epidemien, wie Cholera und Typhus, vor allem durch das Trinkwasser verbreitet. Noch 1892 erkrankten in Hamburg 16 000 Personen an Cholera, wovon 9 000 starben, da das aus der Elbe zugeführte Trinkwasser damals noch keiner Vorbehandlung unterworfen wurde. Eine Übertragung von Krankheiten durch das Trinkwasser ist seither durch die Trinkwasserüberwachung weitgehend, jedoch nicht ganz ausgeschlossen worden⁴². Infolge der zunehmenden Verunreinigung der Gewässer wird die Aufbereitung zu Trinkwasser eine immer schwierigere und kostspieligere Aufgabe. Es hat sich vielfach als notwendig erwiesen, das Wasser durch Chlorierung und Ozonisierung zu desinfizieren, um Krankheitskeime sicher abzutöten. An verschiedenen Orten der Schweiz mußte in neuester Zeit ein zeitweises Trinkverbot für ungekochtes Wasser angeordnet werden. In verschiedenen durch Industrieabwässer, Heiz- und Schmieröle verunreinigten Gewässern Europas sind Krebssubstanzen festge-

⁴¹ H. AEPPLI, Verstärkter Gewässerschutz mit Mitteln des Strafrechts, SJZ 59 (1963) 152 ff., und hinten S. 504 ff.

⁴² 1901 führte das Eindringen von Wasser der Ruhr in die Wasserversorgung der Stadt Gelsenkirchen zu einer Typhusepidemie, die 3 200 Kranke und 350 Tote forderte. Die Typhusepidemie von Zermatt von 1963, die ebenfalls durch das Trinkwasser verursacht wurde, führte zu 440 Erkrankungen und 3 Todesfällen. Das bloße Geschirrspülen mit Rheinwasser auf einem Rheindampfer hatte im Jahre 1928 31 Erkrankungen an Typhus zur Folge. Vgl. KRUSE, Hygienische Gesichtspunkte des Gewässerschutzes in Deutschland, Rhine River Seminar 107. E. WIESER, Die Anforderungen an die Qualität von Trink- und Brauchwasser, Verwaltungskurse St. Gallen 11 ff. Vgl. auch Botschaft des Bundesrates, BBl 1953 II 8.

stellt worden, die dem Menschen im Trinkwasser zugeführt werden. In Oberflächengewässern sind solche Substanzen zahlreicher als im Grundwasser⁴³. Über ihre Wirksamkeit besteht noch keine Klarheit.

Nicht nur durch das Trinkwasser, sondern auch durch das Baden in verschmutztem Wasser können Infektionen verschiedener Art übertragen werden, was dazu geführt hat, daß in den vergangenen Jahren in zunehmendem Maße Badeverbote angeordnet werden mußten⁴⁴.

4. Erschwerung der Wasserversorgung

Folgenreich wirkt sich die Gewässerverschmutzung für die Wasserversorgung aus. Noch vor wenigen Jahrzehnten konnte Wasser in unbeschränkten Mengen aus der Tiefe unserer Seen gepumpt und ohne jegliche Aufbereitung im Leitungsnetz den Verbrauchern zugeführt werden. Heute verlangt das aus dem See gepumpte Wasser eine immer kompliziertere Aufbereitung. Selbst das Grundwasser kann vielerorts nicht mehr ohne Vorbehandlung ins Leitungsnetz geführt werden. Dadurch verteuert sich das Wasser zusehends. Dazu kommt, daß der Wasserverbrauch von Jahr zu Jahr ansteigt, nicht nur berechnet auf Einwohner und Tag, sondern zusätzlich noch durch die steigenden Einwohnerzahlen und die Fortentwicklung der Industrie. Die Wasserversorgung wird dadurch stets schwieriger. Quellen und Grundwasser sind fast vollständig ausgenützt, so daß nur noch Wasser aus den zumeist stark verschmutzten Oberflächengewässern zur Verfügung steht. In Stuttgart, wo das Wasser über eine Distanz von mehr als 150 km aus dem Bodensee hergeleitet wird, müssen Wasserpreise von 1 DM pro Kubikmeter bezahlt werden, was für wasserintensive Industriezweige prohibitiv wirken kann. Je größer der Wasser-

⁴³ Vgl. J. BORNEFF, Kanzerogene Substanzen in Wasser und Boden, Hygiene-Institut der Universität Mainz 1964. H. R. SCHINZ, NZZ 23. 7. 1963, Nr. 2983.

⁴⁴ Vgl. dazu A. SCHINZEL, Durch Wassersport übertragbare Krankheiten, «Plan» Nr. 2/1962, 66.

verbrauch wird und je mehr die Verschmutzung fortschreitet, um so größer werden die Kosten der Wasserbeschaffung. In einzelnen Städten Amerikas und Deutschlands werden wegen der Schwierigkeit anderweitiger Wasserbeschaffung die häuslichen Abwässer unmittelbar wieder zu Trinkwasser aufbereitet und mehrfach hintereinander verwendet⁴⁵. Dabei ist zu bedenken, daß das Wasser nicht vermehrt werden kann. Die Erde besitzt eine feste Wassermenge. 98,77% davon sind Salzwasser, die restlichen 1,23% Süßwasser, wovon aber der größte Teil die Form von Polar- und Hochgebirgseis hat⁴⁶. Das Wasser befindet sich in einem ständigen Kreislauf. Jährlich verdunsten 360 000 km³ Wasser und gelangen in Form von Niederschlägen wieder auf die Erde zurück⁴⁷. Die Gesamtwassermenge bleibt konstant. Von allen andern Rohstoffen unterscheidet sich das Wasser dadurch, daß es nie abgebaut und aufgebraucht wird, sondern stets konstant bleibt. Einzig seine Qualität kann sich verschlechtern. Das Wasser kann auch durch keinen andern Stoff ersetzt werden. Um so notwendiger ist es, für seine Qualität Sorge zu tragen.

5. Wirtschaftliche Konsequenzen

Welche wirtschaftlichen Konsequenzen die Gewässer-
verunreinigung hat, ergibt sich teilweise bereits aus dem
Gesagten. Am schwersten ins Gewicht fallen die Kosten der
Anlagen für Abwasserreinigung und Kehrrechtbeseitigung.

⁴⁵ R. COLAS, *La pollution des eaux*, Paris 1962, 96. Vgl. auch NR MEILI, *Sten.Bull.* NR 1953, 585.

⁴⁶ F. BOETTCHER, *Kreislauf des Wassers*, in WALTHER 38. COLAS 12. Sobald die Entsalzung des Meerwassers in wirtschaftlich tragbarer Weise durchführbar ist, wird eine größere Wassermenge für den Wasserverbrauch zur Verfügung stehen als bisher, doch wird dies für die Schweiz als Binnenstaat kaum von Bedeutung sein. Vgl. «Entsalzung von Meerwasser mittels Kernenergie», *Beilage Technik der NZZ* 19. 8. 1964, Nr. 3440.

⁴⁷ GEORG HUBER, *Kreislauf des Wassers*, *Ciba-Blätter* 174, S. 52.

Für die in der Schweiz noch erforderlichen Kläranlagen erster und zweiter Stufe und für Kanalisationen wird gegenwärtig mit einem Aufwand von rund 1000 Franken pro Kopf der Bevölkerung gerechnet. Dies bedeutet bei einer vorauszu-
zusehenden Bevölkerung der Schweiz von 6,5 Millionen eine Kostensumme von 6,5 Milliarden Franken. Für Anlagen der Kehrichtbeseitigung und der Trinkwasserversorgung wird mit je 1,5 Milliarden gerechnet, so daß sich für die öffentliche Hand ein Finanzbedarf von 9,5 Milliarden Franken ergibt. Bei einer Erstellungsfrist von 20 Jahren wäre somit mit 500 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Diese Zahlen dürften sich eher an der untern Grenze bewegen⁴⁸. Dazu kommen noch die Anlagen für Industrie und Gewerbe, die von diesen selbst finanziert werden müssen. Sie werden auf 3,5 Milliarden Franken geschätzt.

Die Schäden, die der Fischerei aus der Gewässerverschmutzung entstehen, sind bereits erwähnt worden. Sie dürften gegen 3 Millionen Franken pro Jahr betragen. Die gesundheitlichen Schäden können kaum in Zahlen ausgedrückt werden, doch dürfte ihre wirtschaftliche Bedeutung auch beträchtlich sei. Ferner ist zu berücksichtigen, daß der Fremdenverkehr durch die Gewässerverschmutzung, die Kehrichtablagerungen und die dadurch verursachte Verunstaltung des Landschaftsbildes zu Schaden kommt⁴⁹. Schäden besonderer Art werden verursacht durch die in verunreinigtem Wasser entstehende überschüssige aggressive Kohlensäure. Diese greift Eisen und Beton an, wodurch Rohrleitungen sowie Einrichtungen der Elektrizitätswerke und Gewässerverbauungen korrodiert werden⁵⁰. Eine summarische Berechnung dieser Schäden liegt noch nicht vor.

⁴⁸ Angaben von Dr. SAMUEL SCHWEIZER, NZZ 30.10.1964, Nr. 4620. Übereinstimmend NZZ 18.12.1964, Nr. 5493.

⁴⁹ Vgl. die eindrucklichen Ausführungen von FRITZ FREY, Wasserhygiene in Kurorten, in WALTHER 270.

⁵⁰ Vgl. BBl 1953 II 9.

6. Ästhetische Verunstaltungen

Zu den Auswirkungen der Gewässerverschmutzung gehört nicht zuletzt die Verunstaltung des Landschaftsbildes⁵¹. Für manche ist diese Erscheinung die auffallendste aller Wirkungen der Gewässerverunreinigung. Zur ästhetischen Verunstaltung kommen noch die Störungen durch Gerüche und durch Anziehung großen und kleinen Ungeziefers. Gerade in der Schweiz, wo die Naturschönheiten zu den hervorstechendsten Kennzeichen des Landes gehören, sind diese Folgen allzu lange auf die leichte Schulter genommen worden. Seeufer, an denen Abfälle gelagert sind oder Algen treiben, Schaumberge auf Flüssen, Ablagerungen von Kehricht in offenem Gelände usw. sind Erscheinungen, die, solange sie nur vereinzelt vorkommen, übersehen werden können, die in ihrer Massierung aber abstoßend wirken und die Erholung, die der Einzelne in der Natur sucht, verunmöglichen.

III. Mittel zur Verhütung der Gewässerverschmutzung

1. Mittel rein rechtlicher Natur

Zur Verhütung der Gewässerverunreinigung stehen dem Staat zunächst rechtliche Mittel zur Verfügung. Er kann die Einleitung von Abwässern oder das Einwerfen fester Gegenstände in Gewässer verbieten, die Verunreinigung unter Strafe stellen und die Verursacher einer Verunreinigung verpflichten, den entstandenen Schaden zu ersetzen. Die meisten Staaten kennen derartige Bestimmungen verwaltungsrechtlicher, strafrechtlicher und zivilrechtlicher Natur. Diese genügen jedoch nicht, um die Gewässerverschmutzung völlig zu verhindern. Nötig sind außerdem technische Vorkehrungen zur Reinigung der Abwässer oder zu sonstiger Behebung von Mißständen.

⁵¹ Vgl. BBl 1953 II 7.

2. Abwasserreinigungsanlagen

In den Abwasserreinigungs- oder Kläranlagen sollte von den Schmutzstoffen der häuslichen, industriellen und gewerblichen Abwässer so viel zurückgehalten werden, daß der Vorfluter dank seinem Selbstreinigungsvermögen den Rest bewältigen kann. Der Reinheitsgrad, der in einer Kläranlage erreicht wird, muß um so höher sein, je stärker belastet der Vorfluter bereits ist. In den Abwasserreinigungsanlagen werden die in der Natur im Prozeß der Selbstreinigung sich abspielenden Vorgänge konzentriert in Raum und Zeit nachgeahmt. Die heute bestehenden Anlagen kennen fast durchwegs zwei Stufen der Reinigung, die mechanische und die biologische. Im mechanischen Teil werden durch Rechen, Sandfänge und Vorklärbecken die festen Bestandteile zurückgehalten oder abgesetzt, wobei sich Klärschlamm bildet, der unter Luftabschluß einer Gärung unterworfen wird. Dabei entsteht Methangas, das einen hohen Heizwert hat. In dieser Stufe werden dem Abwasser nur etwa 30% der Schmutzstoffe entzogen. Um die im Wasser gelösten Stoffe abzubauen, erfolgt als zweite Stufe die biologische Reinigung, die auf der Wirksamkeit zahlreicher Organismen beruht, welche diese Stoffe als Nährstoffe verbrauchen und dabei zu harmlosen Verbindungen abbauen. Der biologische Abbauprozess vollzieht sich in kurzer Zeit (2–3 Stunden), sofern eine genügend große Zahl von Organismen auf das Abwasser einwirken kann. Zur biologischen Reinigung werden gegenwärtig zwei verschiedene Verfahren, das Tropfkörperverfahren und das Belebtschlammverfahren, angewandt, von denen das letztere in neuerer Zeit im allgemeinen bevorzugt wird⁵². Das Abwasser ist auch nach dem Durch-

⁵² Vgl. zum Gesagten BB1 1953 II 10. K. WUHRMANN, Die Reinigung häuslicher Abwässer, Verwaltungskurse St. Gallen 48. A. HÖRLER, Stand und Entwicklungstendenz des Kläranlagenbaus in der Schweiz, Schweizer Journal, Heft 3/1963, 21. H. ROHDE, Kläranlagen für die Reinigung von städtischem Abwasser, in WALTHER 195.

gang durch die zweite Stufe noch nicht vollständig gereinigt. Insbesondere werden die Phosphate und Nitrate, die in den stehenden Gewässern zum übermäßigen Algenwachstum und zur Eutrophierung führen, nur zu einem Teil zurückgehalten. Zur Fällung dieser Düngstoffe, besonders der Phosphate, wird deshalb die Einführung einer dritten Reinigungsstufe gefordert, die auf chemischem Wege die Phosphate in unlösliche Verbindungen überführt⁵³. Für industrielle Abwässer sind teilweise besondere Verfahren notwendig, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

In der Schweiz waren Ende 1964 158 Reinigungsanlagen für 1 176 355 Einwohner oder Einwohnergleichwerte in Betrieb, davon allein 53 im Kanton Zürich. Im Bau befanden sich im gleichen Zeitpunkt 51 Anlagen für 2 153 715 Einwohner oder Einwohnergleichwerte. Baureife Projekte gab es 52 für 858 240 Einwohner oder Einwohnergleichwerte⁵⁴. Wo im Falle der Streubauweise der Anschluß an zentrale Kläranlagen nicht möglich ist, werden teilweise Hauskläranlagen eingerichtet, die indessen wegen geringerer Wirksamkeit und oft schlechter Wartung nur eine Notlösung darstellen⁵⁵.

Nicht zur Abwasserreinigung im eigentlichen Sinne gehört die Aufbereitung von Rohwasser zu Trinkwasser. Da aber auch diese der Reinigung von Wasser dient und technisch nach ähnlichen Methoden vor sich geht, darf sie nicht außer Betracht gelassen werden. Grund- und Quellwasser kann heute noch häufig ohne Behandlung als Trinkwasser verwendet werden. Das Seewasser bedarf heute aber in der Regel einer Reinigung, bevor es dem Verbraucher als Trinkwasser zugeführt werden kann. Es wird, zumeist über

⁵³ Vgl. C. PERRIN, Die dritte Reinigungsstufe, NZZ 9. 9. 1964, Nr. 3738 und 3743. C. JEGGE, Die Phosphatfällung als dritte Reinigungsstufe für Abwässer, NZZ, Beilage Technik, 27. 5. 1964, Nr. 2287.

⁵⁴ Geschäftsbericht des Bundesrates 1964, 136.

⁵⁵ Vgl. H. INGOLD, Hauskläranlagen und die Probleme der Streubauweise, in WALTHER 199.

Sand, filtriert, wobei teils sog. Langsamfilter in Gebrauch sind, die das Wasser auch bakteriologisch einwandfrei machen, teils sog. Schnellfilter, bei denen stets noch eine Desinfektion mittels Chlor, Ozon, ultravioletter Strahlen usw. nötig ist⁵⁶.

3. Algenräumung, Belüftung von Seen, Ölsammler

Die Algenräumung in den Seen und die künstliche Belüftung der Seen sind Mittel, die – wie die dritte Reinigungsstufe – der Eutrophierung der Seen entgegenzuwirken bestimmt sind. Zur Entfernung von Algen sind in neuester Zeit auf den Schweizer Seen verschiedene Aktionen durchgeführt und besondere Algenräumboote konstruiert worden. Die Algenräumung erleichtert namentlich die Fischerei und den Badebetrieb und verbessert das ästhetische Aussehen der Gewässer. Sie trägt auch dazu bei, den Sauerstoffschwund in den Seen am Ende der Vegetationsperiode etwas zu verringern. Die entfernbaren botanischen Substanzen sind jedoch, gemessen an der Gesamtmenge, bescheiden. Eine dauerhafte Genesung der Gewässer kann dadurch nicht erreicht werden.

Die künstliche Belüftung der Seen soll durch Sauerstoffzufuhr und Umwälzung des Seewassers die Selbstreinigungskraft des Wassers erhöhen und damit der Eutrophierung steuern. In einzelnen kleinen Seen, wie im Lac de Brêt, dem Trinkwasserreservoir der Stadt Lausanne, und im Pfäffikersee hat die Belüftung zur Verbesserung des Wassers beigetragen, doch scheint dieses Verfahren für größere Seen kaum in Betracht zu kommen⁵⁷.

⁵⁶ Vgl. H. GUBELMANN, Schutz der Trinkwasservorkommen... und Aufbereitung von Rohwasser zu Trinkwasser, Verwaltungskurse St. Gallen 80 ff. R. OTT, Wasseraufbereitung – Abwasserreinigung, Schweizer Journal Heft 3/1963, 25.

⁵⁷ Vgl. G. MÜLLER, Kann unseren Seen geholfen werden? Schweizer Verkehrs- und Industrie-Revue, Juli 1963, 58. H. WAGNER, Künstliche Flußbelüftung, in WALTHER 226.

Zur Bekämpfung von Ölverschmutzungen bei Abfluß von Öl in Seen infolge von Unfällen oder Unachtsamkeit sind Geräte konstruiert worden, um das Öl auf der Wasseroberfläche zusammenzuhalten, es zu binden und abzusaugen.

4. Beseitigung und Verwertung von Kehricht, Klärschlamm und Altöl

Die Beseitigung der stets wachsenden Menge von Hauskehricht und Industrieabfällen bereitet zunehmende Schwierigkeiten. Nicht nur der Kehricht herkömmlicher Art muß beseitigt werden, sondern auch der Klärschlamm aus den Kläranlagen, der mit dem Ausbau dieser Anlagen in wachsendem Maße anfällt. Die bis vor kurzem weithin übliche ungeordnete Ablagerung der festen Abfälle im Gelände ist wegen der Gefährdung von Grundwasser und Oberflächengewässern sowie anderer hygienischer und ästhetischer Nachteile nicht mehr tragbar. Der Klärschlamm wurde bis vor einigen Jahren von der Landwirtschaft als Dünger verwertet. Seit jedoch das Schweizerische Milchlieferungsregulativ vom 29.12.1954⁵⁸ mit Rücksicht auf Schädigungen der Milch die Klärschlammdüngung der Futterwiesen während der ganzen Vegetationszeit verboten hat, fällt diese Verwertung zum großen Teil weg. Zur Beseitigung und Unschädlichmachung all der genannten Abfälle bestehen heute drei Möglichkeiten⁵⁹. Die erste und billigste, die aber nur für

⁵⁸ AS 1954, 1376. Art.6 heute in der Fassung vom 26. 2. 1963, AS 1963, 381.

⁵⁹ R. BRAUN, Möglichkeiten der Beseitigung von Stadtmüll, festen Industrieabfällen und Klärschlamm, Sammelband Pro Aqua 1961, Verlag Oldenbourg, München 1963, 271 ff. R. BRAUN und P. KELLER, Fortschritte auf dem Gebiete der Müllverwertung, GSch-LH Nov. 1959, 22. R. BRAUN, Beseitigung fester Abfallstoffe – Probleme und Aufgaben, in WALTHER 222. Derselbe in Schweizer Journal Nr.3/1963, 43. F. ZEHENDER, Das Kehrichtproblem in der Schweiz, Verwaltungskurse St.Gallen 104 ff. H. E. VOGEL, Das Kehrichtproblem in den schweizerischen Fremdenkurorten, Untersuchung der Schweiz. Vereinigung für Gewässerschutz, Zürich 1961.

kleine Verhältnisse in Betracht kommt, ist die sog. geordnete Deponie (systematische Ablagerung des Abfalls bis auf ca. 2 m Höhe und vollständige Abdeckung). Die zweite ist die Kehrichtverbrennung, die wegen der Kosten nur für Städte von gewisser Größe möglich ist, die dritte die Kompostierung der Abfälle in besonders dafür errichteten Anlagen. In der Schweiz ist der Bau von Kehrichtbeseitigungsanlagen noch wenig fortgeschritten.

Ein nicht geringeres Problem als die Kehricht- und Klärschlammabeseitigung stellt die Beseitigung oder Verwertung der großen Mengen von Altölen, Ölrückständen und Tankreinigungsschlamm dar. Die Frage der hierfür geeignetsten Methoden, wie Verbrennung und Reraffination, ist noch nicht genügend abgeklärt⁶⁰.

5. Planung

Der zunehmende Wasserbedarf und die zunehmende Überlastung der Vorfluter machen es notwendig, die Orts-, Regional- und Landesplanung in vermehrtem Maße in den Dienst des Gewässerschutzes zu stellen. Schon frühzeitig ist darauf hingewiesen worden, daß die Schwierigkeiten in der Reinhaltung unserer Gewässer in der Ungeordnetheit unseres Siedlungswesens liegen, und es ist im Interesse des Gewässerschutzes eine Ordnung im Raume gefordert worden⁶¹. Manches ist in dieser Hinsicht schon vorgekehrt worden. So sind mehrere Kantone im Mittelland, mit mehr oder weniger Strenge, dazu übergegangen, außerhalb der Kanalisationsrayons keine Abwasserableitungen mehr zu bewilligen⁶². Dadurch wird die für den Gewässerschutz ungünstige Streubauweise eingedämmt. Es ist auch der

⁶⁰ H. E. VOGEL, Die Beseitigung von Altöl, NZZ 30. 12. 1963, Nr. 5412, und separat. Entgegnung darauf NZZ 15. 1. 1964, Nr. 177. Postulat NR FREIBURGHaus vom 18. 6. 1964 betr. Beseitigung der Altöle und Ausführungen von Bundesrat TSCHUDI (nicht publ.).

⁶¹ NR MEILI Sten. Bull. NR 1953, 585.

⁶² F. BALDINGER, Gewässerschutz in der Orts- und Regionalplanung, GSch-LH April 1964, 4.

Wunsch geäußert worden, das Bauen außerhalb des Kanalisationsrayons möchte vom Bund allgemein verboten werden⁶³.

Von großer Bedeutung für den Gewässerschutz ist auch die Industrieplanung. Je länger desto deutlicher zeigt sich, daß industrielle Betriebe nur dort angesiedelt werden können, wo die Wasserbeschaffung gesichert ist und die Abwasserprobleme gelöst werden können. Die Lösung der letzteren hängt in wesentlichem Maße von dem zur Verfügung stehenden Vorfluter ab. Auch bei der besten Reinigungsanlage wird auf einen geeigneten Vorfluter mit genügender Selbstreinigungsstrecke nicht verzichtet werden können. Es wäre z.B. undenkbar, irgendwo in der Schweiz außer am Rhein 14 chemische Fabriken, viele kleine und mittlere chemische Betriebe sowie andere wasserintensive Industrien neben 350 000 Einwohnern auf wenigen Kilometern zu konzentrieren, auch wenn man für die Abwasserreinigung noch so hohe Beträge ausgeben würde⁶⁴. Die Gefahren der Hochrhein- und Aare-Schiffahrt werden im übrigen weniger in der Verunreinigung durch die Schiffahrt selbst, als in der durch diese ausgelösten Industrialisierung und der dadurch verursachten Belastung der Gewässer gesehen⁶⁵.

Im Rahmen der Regional- und Industrieplanung spielt auch die Wasserbeschaffung eine immer größere Rolle. Die starke Ausnützung des Grundwassers und das Fehlen anderweitiger geeigneter Wasserlieferanten hat an manchen Orten dazu Anlaß gegeben, Grundwasserträger künstlich anzureichern, um dadurch eine größere Menge reinen Grundwassers zu erhalten⁶⁶. So bezieht das Ruhrindustriegebiet, wo die Wasserlage besonders prekär ist, etwa 70% seines Was-

⁶³ Regierungsrat KIM, Siedlungspolitik, NZZ 10. 10. 1964, Nr. 4264.

⁶⁴ E. ZEHNDER, Der Gewässerschutz als Aufgabe der Industrie, GSch-LH Juni 1964, 16.

⁶⁵ BALDINGER, a.a.O. 7.

⁶⁶ BALDINGER, a.a.O. 6/7. H.W. KOENIG, Wasser und Raumnot, in WALTHER 53.

sers über Grundwasseranreicherungsbecken. Die Grundwasseranreicherung setzt aber wiederum voraus, daß die Gebiete, die der Grundwassergewinnung dienen, von Überbauung, Kanalisationen, Ölförnerleitungen, Tankanlagen, Kiesgruben, Abfallgruben usw. freigehalten werden. Diese Grundwasserschutz- und Freihaltezonen erfordern eine gesetzliche Grundlage.

Planung ist schließlich auch insofern vonnöten, als die Reinigungsmaßnahmen im Einzugsgebiet jedes Flusses koordiniert werden müssen. Was hilft die beste Abwasserreinigung, wenn die Oberlieger des Flusses oder Sees ihre Abwässer weiterhin ungereinigt einleiten oder wenn die Unterlieger dies tun? Eine Sanierung kann nur erreicht werden, wenn alle Anlieger im Einzugsgebiet eines Gewässers mitwirken und ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen. Die Sanierungspläne dürfen nicht an den Gemeindegrenzen oder Kantons Grenzen haltmachen. Mit Recht ist deshalb eine Planung im gesamten Einzugsgebiet der großen Flußläufe oder gar ein schweizerischer Gesamtplan der Gewässerreinigung gefordert worden⁶⁷.

6. Erziehung und Aufklärung

Der Gewässerschutz setzt in besonderem Maße Einsicht bei einem jeden voraus⁶⁸. Einsicht ist zunächst nötig, damit überflüssige Verschmutzungen, wie sie täglich geschehen, unterbleiben. Obwohl der Ruf nach besserem Gewässerschutz von jedermann unterstützt wird, hat noch bei weitem nicht jeder die Konsequenzen für sich selbst gezogen. Bedenkenlos werden weiterhin Abfälle ins Wasser geworfen oder im Freien deponiert, Gifte in den Ablauf geschüttet usw. Jeder Verschmutzer profitiert davon, daß er als Urheber solcher Verschmutzungen kaum ausfindig gemacht

⁶⁷ O. JAAG, Gewässerschutz, die Aufgabe unserer Generation, GSch-LH Sept. 1961, 38/39. R. KÄPPELI, GSch-LH Juni 1961, 30, und in WALTHER 262.

⁶⁸ Vgl. dazu vorn S. 394.

werden kann. Einsicht ist aber auch von seiten der Stimmbürger und der Behörden nötig, damit sie den Bau der notwendigen Anlagen beschließen, Opfer dafür auf sich nehmen und unter Umständen auf andere, mehr dem unmittelbaren eigenen Nutzen dienende Aufwendungen verzichten. Solche Einsicht kann nur wachsen, wenn Erziehung und Aufklärung dafür sorgen. Namentlich muß sich die Erkenntnis verbreiten, daß die Schäden immer größer und die Sanierung immer schwieriger werden, je länger mit wirksamen Maßnahmen zugewartet wird.

Zur Aufklärung und Erziehung gehört auch die Verbreitung der Kenntnis der Bestimmungen des eidgenössischen und der kantonalen Gewässerschutzgesetze. Noch ist die Kenntnis dessen, was erlaubt und was strafbar ist, teilweise erschreckend gering. Allgemeine Orientierungen, wie sie etwa bei Erlaß des neuen Straßenverkehrsgesetzes stattfanden, wurden für den Gewässerschutz nicht durchgeführt. Dagegen haben Schulen, Jugendgruppen und Vereinigungen von Bürgern, ja selbst die Armee, durch Aktionen zur Wegräumung von Abfällen, Algen usw. aus Seen, Bächen und Gelände Nützliches geleistet und dem Einzelnen den Grad der Verschmutzung und die Notwendigkeit des Gewässerschutzes anschaulich vor Augen geführt. Verschiedene allgemein verständliche Publikationen und Vorträge haben zudem das Verständnis der Zusammenhänge gefördert. Noch ist die erforderliche Einsicht aber nicht in alle Winkel unseres Landes gedrungen.

2. KAPITEL

DIE ENTWICKLUNG
DER GESETZGEBUNG ÜBER GEWÄSSERSCHUTZ
IN DER SCHWEIZ*I. Die Rechtslage vor Erlaß des Bundesgesetzes**1. Bund*

Die öffentlichen Gewässer stehen in der Schweiz grundsätzlich unter der Hoheit der Kantone. Art. 664 Abs. 1 ZGB bestimmt ausdrücklich, daß die öffentlichen Sachen unter der Hoheit des Staates stehen, in dessen Gebiet sie sich befinden. Abs. 3 fügt bei, es sei Sache der Kantone, über die Ausbeutung und den Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen, wie der Straßen und Plätze, Gewässer und Flußbetten, die erforderlichen Bestimmungen aufzustellen. Im Rahmen dieser den Kantonen vorbehaltenen Gesetzgebungskompetenz lag bis zum Erlaß des GSchG die Befugnis zum Erlaß von Bestimmungen über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung.

Der Bund besaß freilich schon vor Annahme des Art. 24^{quater} BV im Jahre 1953 einzelne Gesetzgebungskompetenzen, die ihn in beschränktem Umfang zum Schutze der Gewässer vor Verunreinigung ermächtigten. Insbesondere standen ihm zu das Recht, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Fischerei zu erlassen (Art. 25 BV), die Oberaufsicht über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Art. 24^{bis} BV), die Gesetzgebung über die Schifffahrt (Art. 24^{ter} BV) und die Befugnis, gesetzliche Bestimmungen zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten zu treffen (Art. 69 BV). Der Bund erließ in dem auf Art. 25 BV gestützten BG betreffend die Fischerei vom 21. Dezember 1888¹ eine Bestimmung über

¹ BS 9, 564.

Gewässerschutz, die bis zum Inkrafttreten des GSchG vom 16.3.1955 in Geltung stand. Sie trug folgenden Wortlaut:

«Es ist verboten, in Fischgewässer Fabrikabgänge oder andere Stoffe von solcher Beschaffenheit und in solchen Mengen einzuwerfen oder einfließen zu lassen, daß dadurch der Fisch- oder Krebsbestand geschädigt wird.

Fabrikabgänge solcher Art sind in einer dem Fischbestand unschädlichen Weise abzuleiten.» (Art. 21, Abs. 1 und 2)

Für die Durchführung der zitierten Bestimmung erließ der Bundesrat am 3.6.1889 eine Spezialverordnung, die am 17.4.1925 durch eine neue Spezialverordnung mit verschärften Bestimmungen ersetzt wurde². Zwei der wichtigsten Elemente des heute geltenden GSchG waren darin bereits enthalten, nämlich das Verbot des Einbringens fester Stoffe in Gewässer («Feste Abgänge, wie Unrat, Schutt, Tierleichen und dergleichen dürfen nicht in Fischgewässer eingebracht werden») und die Bewilligungspflicht für das Einbringen flüssiger Abgänge, insbesondere von Abwässern aus Fabriken, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben und aus Ortschaften. In einzelnen Bestimmungen ging die Spezialverordnung weiter als das heutige GSchG. Sie umschrieb die Voraussetzungen der Erteilung von Bewilligungen genauer als das heutige GSchG. Ferner enthielt sie ein ausdrückliches Verbot, Fischgewässer in einem für den Fisch- und Krebsbestand nachteiligen Grade zu «erhitzen», etwa durch Einleitung erwärmten Kühlwassers, eine Bestimmung, wie sie sich im heutigen GSchG nicht mehr findet³.

Wäre die bundesrätliche Spezialverordnung vom 17.4.1925 von Bund und Kantonen konsequent angewandt wor-

² Spezialverordnung vom 17.4.25 zum Art. 21 des BG vom 21.12.1888 über die Fischerei, betreffend die Verunreinigung von Gewässern, BS 9, 579, aufgehoben durch GSchG vom 16.3.55. Vgl. dazu BURCKHARDT, Bundesrecht Bd.3 Nr.1123 IV, ferner VEB 9 (1935) Nr.46.

³ Die Kantone könnten immerhin auf Grund von Art.2 Abs.1 GSchG ein solches Verbot erlassen.

den, so wäre der Erlaß des GSchG kaum notwendig geworden. Die wichtigsten Gewässerschutzmaßnahmen waren darin vorgesehen. Die Verordnung ging nur insofern weniger weit als das heutige GSchG, als sie nur Fischgewässer, d.h. nur Oberflächengewässer, nicht aber das Grundwasser schützte und als sie noch keine Bundesbeiträge für Abwasserreinigungsanlagen vorsah. Die Verordnung blieb jedoch weitgehend toter Buchstabe, worüber der eidg. Oberforstinspektor 1936 in einem Vortrag beredt Klage führte⁴. Er erklärte, daß die Kantone sich um die angeordnete Bewilligungspflicht kaum kümmerten. Sie begnügten sich damit, allfällige Gesuche zu erledigen, unterließen es aber, die alten und neuen Fälle von Abwasserleitungen systematisch zu untersuchen und der Verordnung Nachachtung zu verschaffen. Der Zweck der Verordnung habe aber gerade darin bestanden, in kurzer Zeit sämtliche Abwasseranlagen mit den Bestimmungen des Fischereigesetzes in Einklang zu bringen, wozu die Kantone in erster Linie ein Kataster sämtlicher Schmutzwassereinläufe hätten aufstellen sollen. «Mehrere Male hat die Bundesbehörde, ohne jedoch viel Gehör zu finden, die Kantone auf diese bedauerliche Tatsache aufmerksam gemacht und ist bei ihnen vorstellig geworden, im Kampf gegen die Gewässerverunreinigung mehr Tatkraft an den Tag zu legen.» Der Oberforstinspektor erwähnte auch, daß die Grundsätze der Verordnung nie angefochten worden seien und es keine Bestimmung darin gebe, die nicht befolgt werden könnte.

Die Erfahrungen, die mit der Spezialverordnung von 1925 gemacht wurden, sind bei Erlaß des GSchG leider zu wenig ernst genommen worden. Mit dem GSchG, das im Vergleich zur Verordnung nur wenig Neues brachte, mußte nochmals weitgehend die gleiche Erfahrung gemacht werden. Die Untätigkeit der Kantone unter dem GSchG sollte

⁴ M. PETITMERMET, Der Vollzug des Artikels 21 des BG vom 21.12.88 über die Fischerei und der Spezialverordnung vom 17.4.25 über die Verunreinigung von Gewässern, Wasser- und Energiewirtschaft 1937, Nr.1/2.

sich in den gleichen Dingen zeigen wie unter der Verordnung. Was der Oberforstinspektor 1936 sagte, hätte sich in den Jahren nach Erlaß des GSchG teilweise fast unverändert wiederholen lassen. Der Verordnung von 1925 wurden beim Erlaß des GSchG verschiedene Mängel vorgehalten⁵, wobei aber übersehen wurde, daß die meisten Mängel in gleicher Weise auch beim GSchG vorliegen⁶.

2. Kantone

Die Kantone machten von der ihnen zustehenden Möglichkeit, Bestimmungen gegen die Verunreinigung der Gewässer zu erlassen, nur beschränkt Gebrauch⁷. Immerhin erließ eine Reihe von Kantonen Bestimmungen, wodurch die Verunreinigung der Gewässer durch Einwerfen und Ablagern von Materialien und durch Einleiten von Abwässern allgemein verboten oder von einer Bewilligung abhängig gemacht wurde. Einzelne Bestimmungen über Gewässerschutz waren in Gesetzen über die Wasserbaupolizei, das Gesundheitswesen, die Fischerei, den Natur- und Heimatschutz, in Baugesetzen und Einführungsgesetzen zum ZGB zu finden. Eine Übersicht über sie war schwer zu gewinnen und ist in der Literatur offenbar nie in vollständiger Weise versucht worden. Die Verbote des Einwerfens fester Gegenstände und der Einleitung von Abwässern scheinen in ähnlichem Maße toter Buchstabe geblieben zu sein wie im Falle

⁵ BBl 1953 II 13/14.

⁶ So die Behauptung, es hätten keine wirksamen Zwangsmittel gegenüber den Kantonen bestanden, die bundesbehördliche Genehmigungspflicht sei als unliebsame Einmischung in die kantonalen Angelegenheiten empfunden worden, es habe nicht genügend Abwasserfachleute gegeben, viele Unternehmungen hätten nicht genügend Mittel für Reinigungsanlagen gehabt.

⁷ Kurze Übersichten geben: Ständerat Dr. G. WILLI, Die Rechtsgrundlagen zum Schutze unserer Gewässer gegen Verunreinigung. Sammlung der Vorträge des Einführungskurses zur Behandlung der wichtigsten Fragen der Gewässerverunreinigung und Abwasserreinigung 1936. G. BUSER, Die kantonale Gesetzgebung über Grundwasser und Abwasser, VerwZBl 48 (1947) 521 ff.

der eidgenössischen Verordnung. Die Gewässerverunreinigung vermochten sie jedenfalls nicht wirksam zu verhindern. Mit dem Bau von Abwasserreinigungsanlagen wurde erst spät begonnen. Die Stadt St. Gallen ging initiativ voran und nahm als erste Schweizer Stadt im Jahre 1916 eine vollständige Abwasserreinigungsanlage in Betrieb. Ihr Beispiel fand aber lange keine Nachahmung. Ein bedeutsamer Schritt wurde erst wieder getan, als der Kanton Zürich im Jahre 1933 im Gesetz über Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen⁸ Beiträge an Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen bis höchstens 50% der Baukosten, im Falle von zentralen Kläranlagen sogar bis 75% zusicherte, womit die Durchführung der notwendigen Maßnahmen allmählich in Gang kam. Die Tatsache, daß der Kanton Zürich im Bau von Abwasserreinigungsanlagen heute an der Spitze der schweizerischen Kantone steht, dürfte wesentlich diesem Gesetz zu verdanken sein.

II. Der Erlaß des Bundesgesetzes

Schon in den dreißiger Jahren wurde angesichts der zunehmenden Verschmutzung der Gewässer und der weitgehenden Untätigkeit der Kantone die Forderung nach einem Bundesgesetz zum Schutze der Gewässer vor Verunreinigung erhoben. Ständerat WILLI erklärte in einem 1936 gehaltenen Vortrag, die Ideallösung läge in der Einfügung eines neuen Artikels in die Bundesverfassung, wodurch der Bund ermächtigt würde, Bestimmungen zur Reinhaltung der Gewässer mit Einschluß des Grundwassers und zur Sicherung guter Trinkwasserversorgungen aufzustellen⁹. Er hielt den Zeitpunkt dazu aber noch nicht für gekommen. Den Anstoß zur Verwirklichung dieses Gedankens gab Nationalrat Zi-

⁸ Zürcher Gesetzessammlung 5, 379.

⁹ A.a.O. Beachtenswert sind auch heute noch seine Ausführungen gegen das damalige Postulat, nur die kantonale Gesetzgebung auszubauen: «Ich bin Föderalist und vollendet überzeugt von der staatlichen Notwendigkeit, die Autonomie der Kantone aufrecht-

gerli durch ein Postulat, das in der Junisession 1944 vom Nationalrat angenommen wurde. Eine vom Eidg. Departement des Innern einberufene Expertenkommission arbeitete in der Folge einen Entwurf zu einem Verfassungsartikel und einem Bundesgesetz aus. Der Entwurf wurde 1949 den Kantonen und den an der Wassernutzung beteiligten Verbänden zur Vernehmlassung zugestellt. Der Gesetzesentwurf war mit nur 9 Artikeln sehr knapp gefaßt. Inhaltlich hatte er den Charakter eines Rahmengesetzes rein polizeirechtlicher Natur. In den Vernehmlassungen wurde namentlich beanstandet, daß für die Finanzierung von Reinigungsanlagen keine Bundesbeiträge vorgesehen waren, ein Umstand, der auf die angespannte Finanzlage des Bundes zurückzuführen war¹⁰. Die auf Grund der Vernehmlassungen abgeänderte und durch einen Subventionsartikel ergänzte Vorlage wurde Ende 1950 einer außerparlamentarischen Kommission unter dem Vorsitz von Prof. Dr. O. JAAG zur Prüfung unterbreitet. Diese Kommission, in der Prof. Dr. HANS HUBER als juristischer Sachverständiger mitwirkte, war bestrebt, dem Gesetz neben dem Charakter eines polizeirechtlichen Gesetzes in stärkerem Maße denjenigen eines Sanierungsgesetzes zu geben¹¹. Es wurde daher insbesondere der Subventionsartikel ausgebaut. Der Bundesrat unterbreitete in der Folge den eidgenössischen Räten zuerst den Entwurf des Art. 24^{quater} BV¹², der von der Bundesversammlung am 30.9.1953 und von Volk und Ständen am

zuerhalten und sie gegebenenfalls wenigstens nach Möglichkeit zu schonen, aber ich bin ebenso überzeugt, daß wir auf dem Gebiet der Reinhaltung unserer Gewässer auf diesem Wege nach meiner 25jährigen Erfahrung im öffentlichen Leben nichts anderes als ein komplettes Fiasko zu erwarten haben. Nach meiner Auffassung wird der Weg zur wirksamen Erreichung unseres hohen Zieles nur über eine einheitliche Bundesgesetzgebung führen.»

¹⁰ Vgl. BBl 1954 I 341.

¹¹ Bericht der außerparlamentarischen Kommission an das Eidg. Departement des Innern vom 20.8.51, S. 4.

¹² Botschaft vom 28.4.53, BBl 1953 II 1.

6.12.1953 mit einem Mehr von 81 % der Stimmberechtigten angenommen wurde. Föderalistische Bedenken gegen den neuen Artikel wurden nur vereinzelt geäußert¹³. Mit Botschaft vom 9.2.1954¹⁴ legte der Bundesrat der Bundesversammlung sodann den Entwurf des Bundesgesetzes vor, der mit dem Entwurf der außerparlamentarischen Kommission im wesentlichen übereinstimmte. Die Subventionszusicherung wurde aber aus Rücksicht auf die Bundesfinanzen wieder reduziert. Bundesbeiträge wurden nur ausnahmsweise für die Erstellung schwer finanzierbarer Anlagen vorgesehen. Der Bundesrat hob in der Botschaft erläuternd hervor, daß die Stimmberechtigten am 6.12.1953 wohl die Verfassungsvorlage über den Schutz der Gewässer angenommen, gleichzeitig aber die verfassungsmäßige Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes verworfen hätten¹⁵. In der nationalrätlichen Kommission wurde vereinzelt beanstandet, daß die Vorlage angesichts des Rückstandes der Gewässerschutzmaßnahmen zu zaghaft und unscheinbar sei, doch wurde im Hinblick auf ein mögliches Referendum vor einer Verschärfung der Bestimmungen gewarnt. Im Plenum der Räte wurden keine wesentlichen Änderungen mehr vorgenommen. Das Bundesgesetz wurde am 16.3.1955 von den Räten angenommen und trat am 1.1.1957 in Kraft.

Die bundesrätliche Vollziehungsverordnung zum GSchG wurde, nachdem ihr Entwurf den Kantonen und den interessierten Verbänden zur Stellungnahme unterbreitet worden war, am 28.12.1956 erlassen und trat gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft. Sie ist, ähnlich wie das Gesetz, sehr knapp gefaßt und verzichtet vor allem auch auf die Aufstellung materieller Bestimmungen über die Durchführung des Gesetzes.

¹³ So erklärte ein Nationalrat zur vorgesehenen verfassungsrechtlichen Lösung: «Sie schlägt wieder einmal die ganze Schweiz, groß oder klein, über den gleichen Leisten.» Sten.Bull. NR 1953, 587.

¹⁴ BBl 1954 I 333.

¹⁵ BBl 1954 I 341.

III. Die Entwicklung seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes

Die Vollziehung des GSchG ließ von Anfang an zu wünschen übrig. Gemäß Art. 11 der Vollziehungsverordnung sind die Kantone verpflichtet, ihre Vollziehungsbestimmungen innert eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen. Nur zwei Kantone (LU, SG) gelang es, innerhalb dieser Frist neue Bestimmungen zu erlassen. Zwei weitere Kantone (AG, SO) unterbreiteten dem Bundesrat bereits in Kraft stehende Bestimmungen zur Genehmigung. Da der Weg der Gesetzgebung in vielen Kantonen durch das obligatorische Referendum erschwert ist und da überdies einzelne Kantone die Gelegenheit benützen wollten, das ganze kantonale Wasserrecht zu kodifizieren, ergaben sich teilweise verständliche Verzögerungen, so daß der Bundesrat die Frist um 6 Monate, d.h. bis 1.7.1958, verlängerte. Aber auch bei Ablauf dieser Verlängerung besaß erst die Hälfte der Kantone Vollziehungsbestimmungen. Bis Ende 1961 folgten die restlichen Kantone. Die Kantone Zürich und Zug haben jedoch bis heute noch keine Ausführungsbestimmungen zum GSchG erlassen, wobei allerdings zu bemerken ist, daß der Kanton Zürich über ältere, umfassende gesetzliche Bestimmungen gegen die Verunreinigung der Gewässer verfügt (eine Revision ist im Gange) und hinsichtlich der Abwasserreinigungsanlagen an der Spitze der Kantone steht, während der Kanton Zug für die wichtigsten Fragen ebenfalls gesetzliche Grundlagen besitzt und den Bau von Reinigungsanlagen aktiv vorantreibt.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Kantone hätte darin bestanden, alle bestehenden Abwassereinleitungen systematisch zu erfassen und gemäß Art. 3 GSchG die erforderlichen Maßnahmen zur Sanierung derselben zu treffen, nötigenfalls unter Ansetzung von Fristen. Um diese Pflicht zu erfüllen, wäre eine Inventarisierung der bestehenden Ableitungen nötig gewesen. Eine solche unterblieb jedoch größ-

tenteils. Auch Fristen wurden kaum angesetzt, so daß Art. 3 weitgehend unwirksam blieb.

Auch von seiten des Bundes ist zunächst wenig vorgekehrt worden, um die Kantone zu besserer Vollziehung des GSchG zu veranlassen. Dafür fehlte der notwendige Verwaltungsapparat. Die VV schuf zwar im Departement des Innern eine Eidgenössische Fachstelle für Gewässerschutz. Diese wurde aber bis 1961 vom Eidgenössischen Fischereiinspektor neben dem Fischereiwesen im Einmannbetrieb geführt, so daß sich administrativ gegenüber dem Zustand, der vor Inkrafttreten des GSchG bestanden hatte, kaum etwas änderte. Nachdem der bisherige Rechtszustand gerade wegen der Beschränkung des Gewässerschutzes auf den Fischereischutz kritisiert worden war, erschien diese Anordnung auch wenig konsequent. Auf Grund eines parlamentarischen Vorstoßes wurde durch BRB vom 29.12.1963¹⁶ die Fachstelle als Eidgenössisches Amt für Gewässerschutz zur selbständigen Abteilung des Departements des Innern erhoben und personell erweitert. Das Amt, das gegenwärtig 11–12 Personen beschäftigt, soll weiter ausgebaut werden. Gemäß Art. 2 VV hat der Bundesrat dem Amt eine beratende Kommission beizugeben. Diese ist jedoch nie bestellt worden, da eine für alle Fragen zuständige Kommission als unzweckmäßig erschien. Dagegen sind in den letzten Jahren für einzelne Spezialfragen Expertenkommissionen eingesetzt worden¹⁷.

Die starke Zunahme der Gewässerverunreinigung in den letzten Jahren, der immer lauter werdende Ruf nach wirksameren Maßnahmen und das Gefühl der Unwirksamkeit des GSchG führten, besonders seit 1961, zu einer größeren Zahl parlamentarischer Vorstöße im Bund und in den Kantonen. In den eidgenössischen Räten erfolgten bis Ende 1964 mehr als 20 parlamentarische Vorstöße, die den Gewässerschutz betreffen¹⁸.

¹⁶ AS 1963, 1072.

¹⁷ Vgl. Geschäftsbericht des Bundesrates 1963, 197; 1964, 137.

¹⁸ In chronologischer Reihenfolge: Postulat NR BAUER 17.12.

Der wichtigste Erfolg der im Parlament, aber auch in der weiteren Öffentlichkeit und von der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz unternommenen Vorstöße war die Revision des Subventionsartikels der VV durch BRB vom 2. 2. 1962. Es wurde erkannt, daß der Bau von Gewässerschutzanlagen nur durch Subventionen stimuliert werden konnte. Der Subventionsartikel des GSchG, auf Grund dessen der Bund nur «ausnahmsweise» Beiträge leisten kann und nur dann, «wenn besondere Verhältnisse es erfordern und Kantone und Gemeinden sich im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzie-

1957 betr. Bundesbeiträge für Gewässerschutzmaßnahmen. Postulat NR BOREL GEORGES 18.6.1959 betr. Ausführungsbestimmungen der Kantone. Kleine Anfrage NR GRENDELMEIER 21.9.1960 betr. Bundesbeiträge. Motion NR KURZMEYER 22.3.1961 betr. Bundesbeiträge. Motion StR ROHNER 23.3.1961 betr. Bundesbeiträge. Postulat NR FREIBURGHaus 6.12.1961 betr. Waschmittel und Ausbildung von Fachleuten für Gewässerschutz. Motion NR BURGDORFER 26.9.1962 betr. Amt für Gewässerschutz. Kleine Anfrage NR WALDNER 26.9.1962 betr. Verschmutzung der Birs und Zellulosefabrik Dozière. Postulat NR KURZMEYER 5.12.1962 betr. Verwendung von Arbeitsbeschaffungsreserven für Gewässerschutzanlagen. Postulat NR SAUSER 17.12.1962 betr. Verschärfung der Strafbestimmungen des GSchG. Kleine Anfrage NR MÜLLER 18.12.1962 betr. Verschmutzung durch die Schifffahrt. Interpellation NR HALLER 13.3.1963 betr. Zuwachsraten der Nationalbank und Gewässerschutz im Kanton Aargau. Postulat NR BAUER 19.9.1963 betr. Frage der Revision des GSchG. Postulat StR MÜLLER BL 1.10.1963 betr. Frage der Revision des GSchG. Kleine Anfrage NR GÖTSCH 19.12.1963 betr. Abwässer eines Flab-Barackenlagers in Reckingen VS. Kleine Anfrage NR BREITENMOSER 12.3.1964 betr. langfristige Finanzierung des Gewässerschutzes. Kleine Anfrage NR FREIBURGHaus 12.3.1964 betr. synthetische Waschmittel. Kleine Anfrage NR WELTER 11.6.1964 betr. synthetische Waschmittel. Postulat NR KÄMPFEN 16.6.1964 betr. Kehrichtverbrennungsanlagen. Kleine Anfrage NR HÜRLIMANN 17.6.1964 betr. Lagerflüssigkeiten. Postulat NR FREIBURGHaus 18.6.1964 betr. Verschmutzung durch Altöle. Kleine Anfrage NR MEIER-RAGG 30.9.1964 betr. Verschmutzung durch Zuckerfabrik Aarberg. Motion StR BÄCHTOLD 15.12.1964 betr. Gewässerverschmutzung und Lärmbelästigung durch Motorboote.

rung beteiligen», wurde anfänglich restriktiv ausgelegt, so daß in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes, d.h. bis 1962, nur in einem einzigen Fall (Stadt Yverdon) ein Bundesbeitrag ausgerichtet wurde¹⁹. Da Bedenken bestanden, eine Revision des GSchG selbst in Angriff zu nehmen, weil dadurch Hoffnungen auf eine allgemeine Subventionierung geweckt worden wären, wodurch der Bau von Gewässerschutzanlagen eine Zeitlang ganz zum Stillstand gekommen wäre, entschlossen sich die Bundesbehörden, nur die VV abzuändern. Eine vom Departement des Innern eingesetzte Expertenkommission hatte den Weg zu einer möglichst extensiven Auslegung des Begriffs «ausnahmsweise» zu finden. Es wurde ein ausgeklügelter Subventionsschlüssel aufgestellt, der sich einerseits auf die spezifischen Kosten der Anlagen, andererseits auf die Finanzkraft der Gemeinden (Wehrsteuerkopfquote) stützt. Gemäß diesem Schlüssel können ungefähr zwei Drittel der schweizerischen Gemeinden in den Genuß von Bundessubventionen gelangen. Die Änderung der VV hatte sofort eine erhebliche Aktivierung der Gewässerschutzmaßnahmen zur Folge²⁰.

* * *

Wenn man dem GSchG heute – wohl zu Recht – vorwirft, es sei zu schwächlich und unvollständig und sei auch ungenügend durchdacht worden, so wird man sich die Zeitumstände vergegenwärtigen müssen, die während seiner Ausarbeitung und Annahme bestanden. In den 12 Jahren nach Kriegsende war das politische Geschehen in der Eidgenossenschaft in starkem Maße beherrscht von der Forderung nach Abbau des Interventionismus und der staatlichen Bürokratie. Der Zentralismus wurde bekämpft und es wur-

¹⁹ In den Jahren 1958 und 1959 waren im Voranschlag je Fr. 500 000.– für Gewässerschutzanlagen eingesetzt, die aber nicht verwendet wurden.

²⁰ 1963 wurden für 41 Projekte von Abwasserreinigungsanlagen Bundesbeiträge zugesichert, 1964 für 24 Projekte. Geschäftsbericht des Bundesrates 1963, 196/7; 1964, 136.

den freiheitliche und föderalistische Lösungen gefordert. Noch nie ist in einem so kurzen Zeitraum eine so große Zahl von Vorlagen des Bundes antietatistischen Strömungen zum Opfer gefallen. Es sei erinnert an die Ablehnung der Vorlagen über die Ordnung der Zuckerwirtschaft (1948), über Maßnahmen gegen die Tuberkulose (1949), über die Schweizerische Nationalbank (1949), über die Förderung der Wohnbautätigkeit (1950), über die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (1950 und 1953), über die Autotransportordnung (1951), über das sog. Hotelbauverbot (1952), über Luftschutzräume (1952), über die Deckung der Rüstungsausgaben (1952), über die Erhöhung der Posttaxen (1953), über die Hilfeleistung an kriegsgeschädigte Auslandschweizer (1954), über den Fähigkeitsausweis in verschiedenen Gewerben (1954), über die Hilfe an die Holzverzuckerungs-AG (1956), über die Revision der Brotgetreideordnung (1956), über den Zivilschutz (1957) und über Rundspruch und Fernsehen (1957). Zu den abgelehnten Vorlagen der Bundesversammlung hinzu kam die Annahme der der gleichen Strömung entsprungenen Volksinitiative für die Rückkehr zur direkten Demokratie (BV 89^{bis}, 1949). Angesichts dieser Tendenzen erscheint die Vorsicht, die bei der Ausarbeitung des GSchG herrschte, verständlich. Daß auf die für eine aktive Förderung des Baues von Gewässerschutzanlagen wichtigste Maßnahme, die Subventionierung durch den Bund, fast ganz verzichtet wurde, erklärt sich daraus, daß die Versuche, den Finanzhaushalt des Bundes auf eine neue verfassungsmäßige Grundlage zu stellen, mehrfach gescheitert waren und deshalb jede Steigerung der Bundesausgaben vermieden werden mußte. Überdies war am 23.12.1953 ein BG über besondere Sparmaßnahmen angenommen worden, durch welches verschiedene Subventionsverpflichtungen des Bundes aufgehoben oder reduziert wurden²¹. Die antizentralistische Strömung läßt es auch verständlich erscheinen, daß die Aufsichts- und Kontrollbefugnisse des

²¹ AS 1954, 559.

Bundes auf das äußerste Minimum reduziert wurden. Das GSchG konnte unter diesen Umständen kaum viel mehr als ein Grundsatzprogramm werden, dessen Durchführung den Kantonen anheimgestellt wurde.

IV. Gesetzliche Bestimmungen des Bundes gegen die Gewässerverunreinigung außerhalb des GSchG

Verschiedene Gesetze und Verordnungen des Bundes enthalten besondere Bestimmungen gegen die Gewässerverunreinigung, die im folgenden ohne Kommentar und ohne Garantie für Vollständigkeit angeführt werden.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch enthält folgende Bestimmungen, die im Falle der Gewässerverunreinigung zur Anwendung kommen können:

Art. 231: Vorsätzliche oder fahrlässige Verbreitung gefährlicher übertragbarer menschlicher Krankheiten.

Art. 232: Vorsätzliche oder fahrlässige Verbreitung von Seuchen unter Haustieren.

Art. 234: Vorsätzliche oder fahrlässige Verunreinigung von Trinkwasser.

Art. 264: Vorsätzliche oder fahrlässige Tierquälerei.

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch bestimmt in Art. 712, daß Eigentümer von Trinkwasserversorgungen auf dem Wege der Enteignung die Abtretung des umliegenden Bodens verlangen können, soweit dies zum Schutze ihrer Quellen gegen Verunreinigung notwendig ist. In Art. 706 und 707 wird überdies vorgesehen, daß Schadenersatz oder Wiederherstellung des früheren Zustandes verlangt werden kann, wenn Quellen oder Brunnen zum Nachteil des Eigentümers oder Nutzungsberechtigten abgegraben oder verunreinigt werden.

Die Eidgenössische Lebensmittelverordnung vom 26. 5. 1936 (BS 4, 469) stellt in Art. 260 und 261 Anforderungen an das Trinkwasser und an Trinkwasseranlagen fest.

Die Eidgenössische Fleischschauverordnung vom 11. 10. 1957 (AS 1957, 919) bestimmt in Art. 39 Abs. 4:

«Abwässer aus Schlachthanlagen dürfen erst nach Passieren einer Kläranlage oder Klärgrube in öffentliche Gewässer eingeleitet werden.»

Zu widerhandlungen können auf Grund der Strafbestimmungen des BG betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 8. 12. 1905 bestraft werden.

Die Vollziehungsverordnung zum Tierseuchengesetz vom 30. 8. 1920 (BS 9, 273) verpflichtet in Art. 102 die Kantone, für eine zweckmäßige Verwertung der Tierkadaver zu sorgen. Gemäß Art. 112 haben die Abdecker darüber zu wachen, daß keine Kadaver in Seen, Wasserläufe, Brunnen usw. geworfen oder im Freien liegen gelassen werden. Art. 113 bestimmt, daß die Einscharrplätze nicht in der Nähe von Wasserläufen liegen dürfen.

Das Landwirtschaftsgesetz vom 3. 10. 1951 (AS 1953, 1073) enthält im Abschnitt über die Bodenverbesserungen in Art. 79 Abs. 1 folgende Bestimmung:

«Den allgemeinen Interessen der Umwelt, insbesondere der Erhaltung des Grundwassers und der damit verbundenen Trinkwasserversorgung sowie dem Schutze der Natur und der Wahrung des Landschaftsbildes ist Rechnung zu tragen.»

Das Schweizerische Milchlieferungsregulativ vom 29. 12. 1954 stellt in Art. 6 (in der Fassung vom 26. 2. 1963, AS 1963, 381) Verbote der Düngung des Graslandes während der Vegetationszeit auf. Obwohl diese Verbote mit Rücksicht auf die Qualität der Milch angeordnet wurden, können sie auch für den Schutz der Gewässer von Bedeutung sein. Art. 6 Abs. 4 bestimmt, daß Klärschlamm (Rückstand der Abwasserreinigung) nur während des Winters auf Grasland ausgebracht werden darf.

Die Verordnung über die Straßenverkehrsregeln vom 13. 11. 1962 (AS 1962, 1964) bestimmt in Art. 54, daß

im Falle des Ausfließens von Öl auf Straßen sofort Sicherheitsmaßnahmen zu treffen seien. Die Polizei ist sofort zu benachrichtigen, wenn ausfließende Flüssigkeiten offene Gewässer oder Grundwasser verunreinigen könnten.

Das BG über Rohrleitungsanlagen vom 4.10.1963 (AS 1964, 99) bestimmt in Art. 3, daß eine Konzession zu verweigern oder nur unter einschränkenden Bedingungen oder Auflagen zu erteilen sei, wenn die Gefahr einer Gewässerverunreinigung besteht.

Auch kantonale Gesetze enthalten, abgesehen von den Vollziehungserlassen zum GSchG, verschiedentlich Spezialbestimmungen über Gewässerschutz, die hier nicht angeführt werden können.

3. KAPITEL

DIE VERTEILUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

I. Art. 24^{quater} der Bundesverfassung

Der im Jahre 1953 in die Bundesverfassung aufgenommene Art. 24^{quater} lautet:

«Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung zu erlassen. Der Vollzug dieser Bestimmungen verbleibt unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen.»

Der ursprüngliche Entwurf des Artikels, der 1949 den Kantonen und Verbänden zur Stellungnahme zugestellt wurde, enthielt nur den ersten Satz. Der zweite Satz wurde durch die außerparlamentarische Kommission von 1950/51 beigefügt, um einzelnen Bedenken Rechnung zu tragen, «die Kantone könnten in bezug auf die Gewässerhoheit in ihren Rechten geschmälert werden»¹. Die außerparlamentarische Kommission nahm freilich nicht die heute geltende Fassung des zweiten Satzes an, sondern eine Formulierung, die den Kantonen nicht nur den «Vollzug», sondern auch die «Ausführung» der Bestimmungen des Bundes übertrug². Es bestand die Meinung, daß unter «Vollzug» die Handhabung der Vorschriften, unter «Ausführung» aber der Erlaß von Detailbestimmungen innerhalb eines Rahmengesetzes zu verstehen sei. Der Ausdruck «Ausführung» ist in der nachfolgenden bundesrätlichen Vorlage aber fallen gelassen worden, vermutlich deshalb, weil die Unterscheidung zwischen Vollzug und Ausführung als zu wenig geläufig empfunden

¹ BBl 1953 II 19.

² «Die Ausführung und der Vollzug dieser Bestimmungen verbleiben unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen.» «L'exécution et l'application de ses dispositions demeurent réservés aux cantons, sous la surveillance de la Confédération.»

wurde und die beiden Ausdrücke in der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung unterschiedslos verwendet werden. Im Französischen wird stets von «exécution» gesprochen. Die Auffassung, daß sowohl der Erlaß von Detailbestimmungen wie auch die Durchführung aller Vorschriften Sache der Kantone sein solle, ist jedoch unbestritten geblieben.

Die Verwendung des Ausdrucks «gesetzliche Bestimmungen» an Stelle von «Gesetzgebung» in Art. 24^{quater} bedeutet nicht, daß der Bund nur zur Grundsatzgesetzgebung oder nur zum Erlaß eines Rahmengesetzes zuständig sei. Die Bundesverfassung verwendet den Ausdruck «gesetzliche Bestimmungen» vor allem dort, wo die zu regelnden Gegenstände keine großen zusammenhängenden Rechtsgebiete, sondern bloße Teile von solchen sind. In der Regelung dieser Teilgebiete sind dem Bund aber keine Beschränkungen auferlegt³. Der Bund ist deshalb zuständig, auf dem Wege der Gesetzgebung alle zum Schutze der ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Den Kantonen ist durch die Verfassung kein bestimmter Bereich eigener Gesetzgebung auf dem Gebiete des Gewässerschutzes garantiert. Sie sind auf diesem Gebiete nur noch so weit zuständig, als der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht oder die Kompetenz den Kantonen delegiert hat⁴.

³ HANS STRÄULI, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Zürcher Diss. 1933, 35/36. Z. GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, 88/89. VEB 29 (1959–60) Nr. 5. Vgl. die ähnlichen Bestimmungen in Art. 24^{bis} letzter Absatz BV (Fortleitung und Abgabe elektrischer Energie), 25 (Fischerei und Jagd), 34 Abs. 1 (Arbeit in den Fabriken), 34^{ter} (Schutz der Arbeitnehmer usw.), 37^{bis} (Automobile und Fahrräder), 69 (Epidemien), und 69^{bis} (Lebensmittelpolizei).

⁴ Vgl. allgemein VEB 29 (1959–60) Nr. 6.

II. Die Rechtsetzungsbefugnisse der Kantone

Wie sich aus dem Gesagten ergibt, haben die Kantone auf dem Gebiete des Gewässerschutzes nur noch in dem Umfang Rechtsetzungsbefugnisse, als das GSchG einen Teil dieses Sachgebietes ungeregelt läßt oder die Kantone zur Rechtsetzung ermächtigt. Im folgenden ist der Umfang dieser Befugnisse zu untersuchen.

Unbestritten ist zunächst, daß die Kantone das Recht und die Pflicht haben, Vollziehungsbestimmungen zum GSchG zu erlassen. Bereits Art. 24^{quater} BV überträgt den Kantonen den Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen. Art. 17 Abs. 2 GSchG bestimmt, daß die Vollziehungsbestimmungen der Kantone der Genehmigung durch den Bundesrat bedürfen. Zu den Vollziehungsbestimmungen gehören unzweifelhaft alle jene Bestimmungen, die zur Durchführung des GSchG schlechthin unentbehrlich sind, wie die Bezeichnung einer kantonalen Fachstelle für Gewässerschutz oder die Einsetzung der Instanzen, die zur Erteilung der im GSchG vorgesehenen Bewilligungen zuständig sind. Einzelne Kantone haben Bestimmungen, die schon vor dem Inkrafttreten des GSchG in Geltung standen, als kantonale Vollziehungsbestimmungen erklärt und die Genehmigung des Bundesrates dafür eingeholt. Die Rechtsform der kantonalen Vollziehungsbestimmungen (Gesetz oder Verordnung) richtet sich nach kantonalem Recht.

Fraglich ist aber, inwiefern die Kantone auch Vorschriften erlassen dürfen, die das GSchG ergänzen oder in den Anforderungen an den Gewässerschutz weiter gehen als dieses. Diese Frage wurde schon bei der Ausarbeitung des Gesetzes erörtert. Im Nationalrat wurde ein Antrag gestellt und knapp angenommen, wonach als Art. 3 Abs. 3 GSchG folgende Bestimmung hätte aufgenommen werden sollen: «Wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern, können die Kantone Vorschriften erlassen, die weiter gehen als die Bestimmungen dieses Gesetzes. Davon ausgenommen sind

die Strafbestimmungen»⁵. Der Ständerat lehnte diese Bestimmung als überflüssig ab, worauf der Nationalrat nachgab. Es wurde unter Hinweis auf eine Äußerung von Prof. Dr. HANS HUBER erklärt, die Kantone seien gestützt auf Art. 3 BV im öffentlichen Recht – im Gegensatz zum privaten – immer berechtigt, ergänzende oder auch weitergehende Bestimmungen aufzustellen, soweit diese dem Bundesrecht nicht zuwiderlaufen⁶.

Die Frage, ob die Kantone Bestimmungen erlassen dürfen, die jene des GSchG ergänzen oder sogar weiter gehen als diese, ist indessen schwieriger zu beantworten, als die in der Bundesversammlung gemachten Äußerungen vermuten lassen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, daß sich zwei verschiedene Fragen stellen, die auseinandergehalten werden müssen. Erstens fragt es sich, ob die Kantone tatsächlich noch Gewässerschutzbestimmungen kraft ihrer Hoheit über die öffentlichen Gewässer erlassen dürfen oder nur noch nach Maßgabe des GSchG. Erst an zweiter Stelle erhebt sich die Frage, ob die Kantone – sei es auf Grund ihrer ursprünglichen Hoheit, sei es auf Grund des GSchG – Vorschriften erlassen dürfen, die weiter gehen als diejenigen des GSchG. Da das GSchG weder die eine noch die andere Frage mit genügender Klarheit beantwortet, haben sich daraus Auslegungsschwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten ergeben.

Von wesentlicher Bedeutung für die Beantwortung der beiden Fragen ist die Entscheidung des Bundesgerichts im Fall Sagitta AG gegen Regierungsrat des Kantons Solothurn vom 23.5.1958⁷. Das Bundesgericht hatte sich über die Frage auszusprechen, ob ein Kanton befugt sei, die Errich-

⁵ Sten.Bull. NR 1954, 268, 272. Dazu HANS HUBER, Einheit der Rechtsordnung und Einheit der Verwaltung im Bundesstaat, VerwZBl 58 (1957) 486.

⁶ Sten.Bull. StR 1954, 199, NR 1954, 428/9. Vgl. dazu HUBER, a.a.O.

⁷ BGE 84 I 150, bestätigt durch BGE 86 I 187 und 90 I 200, ferner durch Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich vom 29.8.1963, VerwZBl 65 (1964) 214; und durch Entscheid des Regierungsrates des Kt. Luzern, SJZ 61 (1965) 192.

tung einer Großtankanlage über einem der Versorgung der Bevölkerung dienenden Grundwasserstrom zu untersagen, obwohl Art. 4 Abs. 4 GSchG kein solches Verbot vorsieht, sondern nur bestimmt, daß für die Lagerung von Öl die zum Schutze der Gewässer nötigen baulichen und technischen Vorrichtungen zu erstellen seien. Das Bundesgericht hielt ein vollständiges Verbot für zulässig, und zwar nicht gestützt auf die ursprüngliche kantonale Kompetenz, sondern auf Grund des «Zweckartikels» des GSchG, nämlich Art. 2 Abs. 1, wo generell bestimmt wird, gegen die Verunreinigung oder andere schädliche Beeinträchtigung der ober- und unterirdischen Gewässer seien diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind zum Schutze der Gesundheit von Mensch und Tier, zur Verwendung von Grund- und Quellwasser als Trinkwasser usw. Das Bundesgericht kam zum Schluß, daß diese Bestimmung den Kantonen als den Vollzugsorganen des GSchG unmittelbar die Pflicht auferlegt, alle zur Erfüllung der genannten Zwecke notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Es führte aus:

«Art. 2 BG zählt nicht bloß die Zwecke auf, welche den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung rechtfertigen, sondern schreibt außerdem allgemein vor, daß gegen Verunreinigungen ,diejenigen Maßnahmen zu ergreifen sind‘, die zur Erreichung der Zwecke notwendig sind (Abs. 1 und 3) und den Betroffenen zugemutet werden können (Abs. 3). Daraus ergibt sich, daß das Bundesgesetz eine klare Grundlage für alle Schutzmaßnahmen enthält, die sich im einzelnen Falle in dem durch Art. 2 Abs. 1 und 3 gezogenen Rahmen nach pflichtgemäßem Ermessen der vollziehenden Behörde als gerechtfertigt erweisen, und daß es diese Behörde unmittelbar verpflichtet, das danach Erforderliche anzuordnen. Art. 2 Abs. 2, Art. 3 und 4 führen für einzelne besondere Tatbestände die allgemeine Regelung in Art. 2 Abs. 1 und 3 näher aus und werden durch diese ergänzt. Daß dem so ist, wird durch das Wort ,insbesondere‘ am Anfang von Art. 2 Abs. 2 bestätigt.»⁸

Nach der Auffassung des Bundesgerichts bildet Art. 2

⁸ BGE 84 I 156.

GSchG somit eine Rechtsgrundlage für alle Gewässerschutzmaßnahmen der Kantone, die in den Rahmen der – sehr umfassenden – Zweckbestimmung dieses Artikels fallen. Gleichgültig dürfte dabei sein, ob diese Maßnahmen in der Form von Einzelverfügungen oder von generellen Anordnungen getroffen werden. Das Bundesgericht hat sich freilich weder in diesem noch in späteren Urteilen zur Frage geäußert, ob die Kantone innerhalb dieses durch Art. 2 gezogenen Rahmens auch noch Gewässerschutzmaßnahmen kraft ihrer eigenen Hoheit über die öffentlichen Gewässer erlassen dürfen oder ob solche Maßnahmen nur noch auf der Grundlage des GSchG möglich seien. Nachdem es aber in Art. 2 Abs. 1 nicht nur einen Vorbehalt zugunsten des kantonalen Rechts, sondern eine bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone erblickt, kann nicht angenommen werden, daß die Kantone in diesem Rahmen weiterhin auf Grund ihrer eigenen Hoheit ohne Rücksicht auf das GSchG legislieren können. Denn eine Maßnahme, die vom Bundesrecht gefordert wird, kann nicht gleichzeitig im Rahmen des kantonalen Gesetzgebungsbereichs liegen. Das eine schließt das andere aus⁹. Somit ist aus der Entscheidung des Bundesgerichts der Schluß zu ziehen, daß kantonale Gewässerschutzmaßnahmen innerhalb der von Art. 2 umschriebenen Zwecke ihre Geltung nur noch aus dem GSchG herleiten können. Die Konsequenzen dieser Auffassung sind weiter unten zu erörtern.

Die angeführte Entscheidung des Bundesgerichts ist von A. MEIER-HAYOZ kritisiert worden mit folgenden Worten:

«Zu Unrecht leitet indessen das Bundesgericht diese Kompetenz der Kantone aus dem BG über den Schutz der Gewässer ... ab und untersucht, ob das vom Kanton Solothurn erlassene Verbot vor diesem Gesetz standhalte. Die Befugnis der Kantone, eine Beeinträchtigung oder Bedrohung der herrenlosen und öffentlichen Sachen zu verhindern, ergibt sich nämlich unmittelbar aus ihrer Hoheit über diese. Da die kantonalen Kompetenzen auf dem Gebiet des Gewässerschutzes durch das genannte BG nicht eingeschränkt wer-

⁹ Vgl. im selben Sinn VEB 9 (1935) Nr. 50.

den, genügt der Nachweis einer Gefährdung des Grundwassers..., um ein Verbot der Errichtung einer Tankanlage zu rechtfertigen.»¹⁰

HANS HUBER bemerkte in seinem Rechtsprechungsbericht über das Jahr 1958 zu dem angeführten Entscheid:

«Der Rezensent erinnert sich jedoch noch daran, daß Art. 2 in der Expertenkommission, die ihn aufstellte, keineswegs als positive Grundlage für belastende Verfügungen aufgefaßt wurde, sondern nur als Umschreibung des Geltungsbereichs des Gesetzes an Hand seiner Zwecke; die positiven Grundlagen für einzelne Maßnahmen folgen erst in Art. 3 (für die Abwässer und Gase) und Art. 4 (für die festen Stoffe und Lager). Immerhin muß dem Bundesgericht zugegeben werden, daß in äußersten Fällen auch ein Verbot einer Standortswahl zulässig sein sollte.»¹¹

Der Entscheid des Bundesgerichts und die zwei angeführten Äußerungen lassen zwei verschiedene Konzeptionen des GSchG erkennen. Nach der einen Auffassung erstrebt das GSchG eine möglichste Vereinheitlichung des Gewässerschutzes in der Schweiz. Alle Maßnahmen, die unter die Zweckumschreibung des Art. 2 fallen, werden vom GSchG erfaßt. Das Bundesgericht bekräftigt diese Auffassung noch mit dem Hinweis, daß das Bundesgesetz «den Gewässerschutz im ganzen Gebiete der Schweiz weitgehend vereinheitlichen» wolle¹². Nach der anderen Konzeption, die in der Äußerung von A. MEIER-HAYOZ zum Ausdruck kommt, sind die kantonalen Kompetenzen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes überhaupt nicht eingeschränkt worden. Den Bestimmungen des GSchG wird dabei offenbar nur die Bedeutung von Minimalvorschriften beigemessen, über die hinauszugehen ins freie Belieben der Kantone gestellt ist¹³.

¹⁰ A. MEIER-HAYOZ, Berner Kommentar, Das Grundeigentum, 1961, zu Art. 664 ZGB, N. 43, S. 164. Im gleichen Sinn PETER STEFFEN, Die rechtliche Behandlung des Grundwassers, Diss. Freiburg/Schweiz 1963, 81.

¹¹ ZBJV 95 (1959) 351.

¹² BGE 84 I 158.

¹³ Die Äußerung von MEIER-HAYOZ, daß die kantonalen Kom-

Der Entscheid über die vorliegende Streitfrage hängt wesentlich davon ab, welche Bedeutung man dem Art.2 Abs.1 beimessen will. Diese Bestimmung ist in der außerparlamentarischen Kommission von 1950/51 vorgeschlagen und angenommen worden, wobei aber weder ihre Bedeutung und Tragweite, noch ihr Verhältnis zu den übrigen Bestimmungen des Gesetzes, insbesondere zu Art.3, 4 und 6, hinreichend geklärt wurden^{14 15}. Bei näherer Prüfung kann man sich der Überzeugung nicht entziehen, daß das Bundesgericht die Bestimmung richtig angewandt hat und daß darüber hinaus Art.2 Abs.1 GSchG die Rechtsgrundlage für alle kantonalen Gewässerschutzbestimmungen bildet, die in den Rahmen der Zweckumschreibung dieses Artikels fallen. Daß Art.2 Abs.1 die Vollzugsorgane¹⁶ unmittelbar zur Ergreifung aller notwendigen Maßnahmen verpflichtet, ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Bestimmung, sondern, wie das Bundesgericht zu Recht ausführt, auch aus dem Wort «insbesondere» im nachfolgenden Abs.2. Diese Auslegung wird auch dadurch bestätigt, daß der Ausdruck «sind Maßnahmen zu ergreifen» auch in den Artikeln 3 Abs. 3 und 4 Abs.3 und 5 verwendet wird, deren Charakter als Rechtsgrundlage kantonaler Verfügungen allgemein aner-

petenzen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes durch das GSchG nicht eingeschränkt worden seien, kann freilich kaum wörtlich genommen werden. Eine Einschränkung hat in jedem Fall stattgefunden, fraglich ist nur das Maß. Stärker differenzierend HUBER, a.a.O. 486 ff.

¹⁴ Vgl. BBl 1954 I 335/6.

¹⁵ Die Bestimmung von Art.2 Abs.1 GSchG läßt sich vergleichen mit Art.3 des BG betr. Maßnahmen gegen die Tuberkulose vom 13.6.1928, BS 4, 363, wo in ähnlich genereller Weise bestimmt wird: «Die Kantone sorgen dafür, daß die nötigen Maßnahmen getroffen werden zur Verhütung der Weiterverbreitung der Tuberkulose durch Kranke, die gemäß Art.2 gemeldet worden sind.» Diese Bestimmung hat ähnliche Auslegungsschwierigkeiten hervorgerufen. Vgl. VEB 4 (1930) Nr. 34, 9 (1935) Nr. 50.

¹⁶ Daß darunter die Kantone zu verstehen sind, ergibt sich aus Art.6 GSchG.

kannt wird. Zugunsten dieser Auslegung spricht auch die Tatsache, daß ausländische Sachkenner den Art.2 Abs.1 ganz selbstverständlich als «Generalklausel» bezeichneten, welche durch Art.3 und 4 ergänzt werde¹⁷. Ferner deuten auch die Protokolle der außerparlamentarischen und der nationalrätlichen Kommission eher darauf hin, daß Art.2 Abs.1 als Grundlage kantonaler Verfügungen betrachtet wurde.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der geschilderten Rechtslage? Die Tatsache, daß alle von den Kantonen im Rahmen der Zweckumschreibung des Art.2 ergriffenen Gewässerschutzmaßnahmen ihre Geltung aus dem GSchG ableiten, ist für die Rechtsetzung der Kantone insofern von geringer Bedeutung, als es in widestem Maße dem Ermessen der Kantone anheimgestellt ist, zu beurteilen, welche Maßnahmen im Sinne von Art.2 Abs.1 notwendig sind. Art.6 GSchG überläßt den Kantonen ohnehin «die Verhinderung künftiger Verunreinigungen und die Beseitigung bestehender Mißstände». Die Kantone können somit auf Grund von Art.2 Abs.1 Bestimmungen erlassen, welche die in den Art.3 und 4 im einzelnen vorgeschriebenen Maßnahmen ergänzen.

Die Freiheit der Kantone beim Erlaß von Bestimmungen, die in den Rahmen der Zweckbestimmung des Art.2 fallen, ist jedoch so weit eingeschränkt, als die Kantone hierbei an alle Vorschriften des GSchG gebunden sind. So sind die Kantone verpflichtet, bei Erlaß ihrer Bestimmungen die Vorschriften des Art.2 Abs.3 zu beachten, wonach bei den Gewässerschutzmaßnahmen auf die technischen Möglichkeiten, das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer, die Filterfähigkeit des Bodens und, soweit es sich nicht um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers handelt, auf die entstehende wirtschaftliche und finanzielle Bela-

¹⁷ P. GIESEKE, Das schweizerische Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer..., 43. Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasserwirtschaft an der Universität Bonn, 10. Mai 1957 (vielfältigt). SOMOGYVAR 34/5.

stung Rücksicht zu nehmen ist. Die Vorschrift des Art.2 Abs.3 gilt ausdrücklich für alle «Maßnahmen im Rahmen dieses Gesetzes». Die Kantone sind ferner an die Vorschriften des Art.5 (Landwirtschaft) und des Art.11 (Kontrollmaßnahmen) gebunden.

Eine weitere Konsequenz besteht darin, daß bei Widerhandlungen gegen das GSchG «und die gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen und Einzelverfügungen» die Strafbestimmung des Art.15 GSchG anzuwenden ist. Zu den Ausführungsbestimmungen gehören auf Grund des Gesagten auch jene, die die Kantone im Rahmen des Art.2 Abs.1 GSchG erlassen. Die Kantone können in diesem Rahmen keine eigenen Strafbestimmungen erlassen.

Fraglich ist, ob die Bestimmung über die Genehmigung der Vollziehungsbestimmungen der Kantone durch den Bundesrat (Art.17) auf sämtliche Erlasse der Kantone anwendbar ist, die im Rahmen des Art.2 Abs.1 ergehen. Nach dem Gesagten kann daran kaum gezweifelt werden, um so weniger, als die Kantone zu den in Art.2 Abs.1 umschriebenen Maßnahmen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind. Daß Art.17 Abs.2 nur von «Vollziehungsbestimmungen», nicht auch von «Ausführungsbestimmungen» spricht, kann kaum von Bedeutung sein, da – wie ausgeführt wurde – die schweizerische Gesetzgebung die Ausdrücke «Vollziehungsbestimmungen», «Ausführungsbestimmungen», «Bestimmungen, die in Anwendung dieses Gesetzes ergehen» usw. meist unterschiedslos verwendet.

Die Kantone können auf Grund von Art.2 Abs.1 GSchG nicht nur Bestimmungen erlassen, die die in Art.3 und 4 vorgeschriebenen Maßnahmen ergänzen, sondern unter Umständen auch solche, die weiter gehen als diese. Wie das Bundesgericht in dem erwähnten Entscheid ausführte, können sie sogar dazu verpflichtet sein. Das Bundesgericht erklärte ausdrücklich: «Auf Grund des Bundesgesetzes dürfen und müssen also in Fällen, wo die in jenen Spezialbestimmungen ausdrücklich vorgesehenen Vorkehren einen wirksamen Schutz der Gewässer nicht gewährleisten, unter Umständen

andere, weitergehende Maßnahmen ergriffen werden.»¹⁸ Eine Verschärfung der im GSchG, besonders in Art.3 und 4, speziell vorgesehenen Maßnahmen ist aber nur zulässig, wenn die Notwendigkeit gemäß den in Art.2 umschriebenen Kriterien erwiesen ist. Wenn z.B. Art.4 Abs.2 die Anlage von Kiesgruben in der Nähe von Grundwasserfassungen verbietet, sofern solche Kiesgruben «geeignet sind, eine Verunreinigung der Gewässer zu verursachen», so ist es den Kantonen nicht gestattet, die Anlage aller Kiesgruben in der Nähe von Grundwasserfassungen schlechthin – ohne Rücksichtnahme auf die konkrete Gefährdung des Grundwassers – zu verbieten, es sei denn, daß ein Verbot sich aus anderen Gründen, wie Landschaftsschutz oder Immissionen, rechtfertigt. Wie das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 3.6.1960 im Fall Rheinsand & Kies AG gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ausführte, ist ein Verbot unzulässig, wenn das aus der Kiesgrube abfließende Wasser auf natürlichem Weg genügend gereinigt wird, bevor es Grundwasserfassungen erreichen kann¹⁹. Die Kantone können somit nicht unter Berufung auf Art.2 Abs.1 GSchG in jedem Fall Maßnahmen ergreifen, die weiter gehen als die in Art.3 und 4 umschriebenen. Vielmehr stellen Art.3 und 4 auch Schranken zugunsten der Freiheit des Einzelnen auf. Das GSchG ermächtigt nicht nur zu Gewässerschutzmaßnahmen, sondern es setzt auch einzelne Schranken derselben fest (dies insbesondere auch in Art.2 Abs.3 und Art.5).

Wenn in den bisherigen Ausführungen dargelegt wurde,

¹⁸ BGE 84 I 156.

¹⁹ BGE 86 I 197. Die Bestimmung von § 15 des luzernischen Gesetzes über den Gewässerschutz vom 13.5.1958, die die Anlage von Kiesgruben im Bereich einer Grundwasserfassung schlechthin untersagt, ist deshalb – trotz bundesrätlicher Genehmigung – insoweit nichtig, als sie die konkrete Gefahr der Verunreinigung der Gewässer außer Betracht läßt. A.M. P. STEFFEN, a.a.O. 79, der aber von dem Entscheid des Bundesgerichts noch keine Kenntnis hatte.

daß alle Gewässerschutzmaßnahmen, die in den Rahmen der Zweckumschreibung von Art.2 Abs.1 GSchG fallen, ihre Geltung aus dem GSchG ableiten und nach diesem Gesetz zu beurteilen sind, so ergibt sich daraus umgekehrt, daß jene Gewässerschutzmaßnahmen, welche nicht unter die Zweckumschreibung des Art.2 fallen, weiterhin im Bereich der ursprünglichen kantonalen Gesetzgebungskompetenz liegen²⁰. Dieser Bereich ist allerdings angesichts der umfassenden Zweckbestimmung des Art.2 äußerst eng. In den Rahmen der kantonalen Gesetzgebungskompetenzen fallen im übrigen auch jene Maßnahmen, die nicht nur im Hinblick auf den Gewässerschutz getroffen werden, sondern zugleich auch Zwecken dienen, die ausschließlich dem Gesetzgebungsbereich der Kantone zuzurechnen sind. So erfolgt etwa die Kehrlichtbeseitigung nicht nur aus Gründen des Gewässerschutzes, sondern auch aus gesundheitspolizeilichen Rücksichten. Kiesgruben werden unter Umständen nicht nur wegen der Gefährdung des Grundwassers verboten, sondern auch aus Gründen des Landschaftsschutzes, zur Vermeidung von Immissionen, wie Lärm usw. Soweit solche Maßnahmen neben dem Gewässerschutz auch Zwecke des kantonalen Gesetzgebungsbereichs betreffen und sich durch diese allein rechtfertigen lassen, können sie von den Kantonen unabhängig vom GSchG ergriffen werden.

²⁰ HANS HUBER, a.a.O. 487, führt hierfür folgendes Beispiel an: Gemäß Art.2 Abs.1 GSchG soll das Wasser aus oberirdischen Gewässern (im Gegensatz zum Quell- und Grundwasser) nur insoweit gegen Verunreinigung geschützt werden, als notwendig ist, damit es wenigstens durch Aufbereitung wieder als Trink- und Brauchwasser verwendbar ist. Ein Kanton könnte über diese Zweckumschreibung z.B. dadurch hinausgehen, daß er bestimmt, Wasser aus bestimmten Oberflächengewässern (z.B. aus Staubecken für die Trinkwasserversorgung) müsse ohne Aufbereitung als Trinkwasser verwendbar sein. Eine derartige Anordnung würde aber m.E. gleichwohl unter Art.2 Abs.1 fallen als eine Maßnahme, die «zum Schutze der Gesundheit» notwendig ist.

III. Verordnungs- und Aufsichtsbefugnisse des Bundesrates

1. Verordnungsbefugnisse. Technische Richtlinien

Nicht nur den Kantonen, sondern auch dem Bundesrat steht die Kompetenz zu, Ausführungsbestimmungen zum GSchG zu erlassen. Art. 17 GSchG verpflichtet den Bundesrat, «die für die Durchführung dieses Gesetzes notwendigen Ausführungsvorschriften» zu erlassen. Auf Grund von Art. 102 Ziff. 5 BV steht ihm übrigens das Recht zum Erlaß von Vollziehungsverordnungen schon von Verfassungswegen zu²¹. Es ist im folgenden zu prüfen, welchen Umfang das Verordnungsrecht des Bundesrates hat und in welchem Verhältnis es zu der im vorhergehenden Abschnitt umschriebenen Rechtsetzungskompetenz der Kantone steht.

Geht man von der herrschenden Unterscheidung von Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretenden Verordnungen aus, so steht fest, daß der Bundesrat auf Grund des GSchG nur das Recht zum Erlaß von Vollziehungsverordnungen hat. Das GSchG enthält keinerlei Bestimmungen, die den Bundesrat ermächtigen würden, Fragen, die im Gesetz noch nicht geordnet sind, anstelle des Gesetzgebers zu regeln. Der Bundesrat ist deshalb nur zur Setzung sekundärer Normen befugt. Er darf nur Detailvorschriften aufstellen, die die Gedanken des Gesetzgebers genauer ausführen, sowie organisatorische Normen, um die Anwendbarkeit des Gesetzes zu ermöglichen. Vollziehungsbestimmungen in diesem Sinne setzen voraus, daß das Gesetz selbst einen gewissen Grad von Konkretisierung erhalten hat, d.h. nicht zu allgemein formuliert ist²². Daß das Recht des Bun-

²¹ GIACOMETTI, a.a.O. 801. H. MARTI, Das Verordnungsrecht des Bundesrates, Zürich 1944, 101 ff.

²² Vgl. zum Gesagten: GIACOMETTI, a.a.O. 803; Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Zürich 1960, I 153. R. L. JAGMETTI, Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen, Zürcher Diss. 1957, bes. 296 ff. und 329 ff. Etwas weitergehend MARTI, a.a.O. 107.

desrates, Vollziehungsbestimmungen zu erlassen, keinen weitem Umfang haben kann, ergibt sich indirekt auch daraus, daß der Vollzug des GSchG durch Art. 24^{quater} BV und Art. 6 GSchG in genereller Weise den Kantonen übertragen wurde.

Die nur 12 Artikel umfassende VV zum GSchG, die der Bundesrat am 28.12.1956 erlassen hat²³, hält sich streng an diesen engen Rahmen, ja geht weniger weit, als es zulässig wäre. Sie hat auch dort auf materiellrechtliche Detailbestimmungen verzichtet, wo solche ohne weiteres hätten erlassen werden dürfen. Eine nähere Ausführung haben im wesentlichen nur die Bestimmungen über Forschungen, Versuche und Gewässeruntersuchungen (Art. 10 GSchG, Art. 8 VV) und über Bundesbeiträge (Art. 9 GSchG, Art. 7–7^{ter} VV) erfahren, nicht aber die beiden wichtigen Artikel 3 und 4, die die konkreten Gewässerschutzmaßnahmen vorschreiben. Da in Zukunft eine weitergehende Detaillierung dieser Bestimmungen durch den Bund wünschenswert werden könnte, fragt es sich, wie weit der Bundesrat auf Grund des geltenden Gesetzes zum Erlaß solcher Bestimmungen zuständig wäre. Die Antwort wird verschieden ausfallen, je nachdem, ob es sich um die Ausführung der Generalklausel des Art. 2 oder um diejenige der bereits konkretisierten Bestimmungen der Art. 3 und 4 GSchG handelt.

Im Falle des Art. 2 Abs. 1, der bestimmt, daß gegen die Verunreinigung oder andere schädliche Beeinträchtigung der Gewässer diejenigen Maßnahmen zu ergreifen seien, die notwendig sind zum Schutze der Gesundheit usw., dürften einzig die Kantone zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen zuständig sein. Dies ergibt sich aus Art. 6 GSchG, der die Verhinderung künftiger Verunreinigungen und die Beseitigung bestehender Mißstände ausdrücklich den Kantonen überträgt. Dem Bund steht nach Art. 6 einzig die Aufsicht über die Kantone zu. So wäre der Bundesrat nicht be-

²³ Mit Abänderungen vom 2.2.1962, AS 1962, 96, und vom 29.11.1963, AS 1963, 1072.

rechtigt, auf Grund von Art. 2 Abs. 1 beispielsweise die Verwendung schädlicher Detergentien zu verbieten. Dagegen könnte ein Kanton diese Maßnahme gestützt auf Art. 2 Abs. 1 anordnen. Fraglich ist, ob der Bundesrat Art. 2 Abs. 2 näher ausführen, d.h. ob er den Reinheitsgrad der Abwässer vorschreiben dürfte. Auch diese Frage wird eher zu verneinen sein, da sich auch diese Bestimmung, wie jene von Abs. 1, an die Kantone richtet²⁴. Sie wurde von der außerparlamentarischen Kommission in den Gesetzestext eingefügt in der Meinung, daß dadurch den Kantonen (die diese Maßnahme an sich auch ohne besondere Erwähnung im GSchG treffen könnten) eine Rückenstärkung gegeben werde²⁵. Der Wortlaut des Abs. 2 schließt freilich nicht schlechthin aus, daß auch der Bundesrat den Reinheitsgrad festlegt.

Im Gegensatz zu Art. 2 enthalten die Art. 3 und 4 nicht nur eine Generalermächtigung zugunsten der Kantone, sondern näher konkretisierte Rechtsnormen. Art. 3 bestimmt, daß «Abwässer und andere flüssige oder gasförmige Abgänge» nur mit Bewilligung des Kantons in die Gewässer eingebracht werden dürfen. Der Bundesrat wäre kraft seines Rechtes auf Erlaß von Vollziehungsbestimmungen ohne weiteres befugt, diese Bestimmung näher zu präzisieren, z.B. durch Definition des Begriffs der Abwässer oder nähere Erläuterung des Ausdrucks «einbringen». Durch derartige Präzisierungen könnten in der Praxis Zweifelsfälle vermieden werden. In der VV könnte auch die Bestimmung von Art. 3 Abs. 3, die eine Fristansetzung zur Sanierung bestehender Ableitungen vorsieht, näher ausgeführt werden, etwa durch allgemeine Bestimmungen über die anzusetzenden Fristen. Auch im Falle von Art. 4 wären nähere Präzisierungen zulässig. Art. 4 Abs. 4 bestimmt, daß für die

²⁴ HANS HUBER, a.a.O. 487, scheint auch eine bundesrechtliche Festlegung des Reinheitsgrades als zulässig zu betrachten.

²⁵ Protokolle der außerparlamentarischen Kommission vom 18.12.1950 und 30.3.1951. Vgl. auch BBl 1954 I 336.

Lagerung und Beförderung flüssiger Stoffe, wie Öl, Benzin und dergleichen, die zum Schutze der Gewässer nötigen baulichen und technischen Vorrichtungen zu erstellen seien. Der Bundesrat könnte im Rahmen der VV die Art dieser Vorrichtungen näher umschreiben. Er könnte z.B. bestimmen, welche Schutzvorrichtungen bei Heizöltanks anzubringen sind.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Bestimmung von Art.4 VV, worin das Eidg. Departement des Innern ermächtigt wird, nach Maßgabe des Standes der Technik und der jeweiligen Bedürfnisse technische Richtlinien zu erlassen. Diese können verbindlich erklärt werden, sofern sie von gesamtschweizerischer Bedeutung sind. Werden technische Richtlinien verbindlich erklärt, so kommt ihnen der Charakter einer Verordnung zu. Die Verbindlichklärung technischer Richtlinien kann insoweit als zulässig betrachtet werden, als der Bundesrat auf Grund seiner Kompetenz zum Erlaß von Vollziehungsbestimmungen das Recht hat, die Bestimmungen des GSchG näher zu präzisieren. So dürften beispielsweise technische Richtlinien über Schutzvorrichtungen bei Heizöltanks verbindlich erklärt werden. Dagegen wäre es unzulässig, technische Richtlinien über solche Fragen verbindlich zu erklären, welche der Bundesrat nicht regeln darf.

2. Aufsichtsbefugnisse

Für die Aufsichtsbefugnisse des Bundes über die Kantone auf dem Gebiete des Gewässerschutzes finden die allgemeinen Regeln über die Bundesaufsicht Anwendung²⁶. Es ist dazu nur wenig zu bemerken. Zu den Aufsichtsbefugnissen des Bundesrates gehört zunächst die Genehmigung der kantonalen Vollziehungserlasse. Nach Art.17 GSchG bedürfen die Vollziehungsbestimmungen der Kantone der Genehmigung durch den Bundesrat. Wie im Falle

²⁶ GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht 127 ff. B. SCHAUB, Die Aufsicht des Bundes über die Kantone, Zürcher Diss. 1957.

der zahlreichen anderen kantonalen Vollziehungserlasse zu Bundesgesetzen, die der Bundesgenehmigung unterliegen, hat der Bundesrat die kantonalen Vorschriften auf ihre Bundesrechtmäßigkeit zu prüfen²⁷.

Dem Bundesrat steht weiter das Recht zu, den Kantonen generelle oder individuelle Weisungen über die Handhabung des GSchG zu erteilen. Art. 1 VV umschreibt dieses Aufsichtsrecht des Bundesrats in folgender Weise:

«Der Bundesrat überwacht die Vollziehung des Bundesgesetzes vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung sowie der abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen. Er hat die Kantone auf andauernde Mißstände in der Handhabung des Gesetzes und der interkantonalen Vereinbarungen aufmerksam zu machen und sie zur Behebung derselben anzuhalten.»

Dieses Aufsichtsrecht würde auch ohne besondere Bestimmungen im GSchG oder in der VV bestehen, da es ein in der Gesetzgebungskompetenz notwendigerweise mitenthaltene Recht ist²⁸ und auch in Art. 102 Ziff. 2 BV ausdrücklich erwähnt ist. Der Bundesrat kann seine Weisungen präventiv oder repressiv erteilen. Es können generelle oder individuelle Weisungen sein. Es kann sich um unverbindliche Aufforderungen²⁹, wie auch um verbindliche Anordnungen handeln. In Übereinstimmung mit der herrschenden Doktrin erklärte die Justizabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements in einem das GSchG betreffenden Gutachten vom 4. 10. 1961:

«Die Aufsichtskompetenz des Bundes berechtigt nicht nur zu Empfehlungen, sondern zu verbindlichen Anordnungen; der Bund kann die Tätigkeit der kantonalen Organe nicht nur

²⁷ Über die rechtlichen Wirkungen der Genehmigung oder Nichtgenehmigung GIACOMETTI, a.a.O. 136 ff.; SCHAUB, a.a.O. 77 ff. und 192 ff.

²⁸ GIACOMETTI, a.a.O. 128. SCHAUB, a.a.O. 112.

²⁹ So etwa die am 12. 3. 1963 durch das Eidg. Departement des Innern erfolgte Aufforderung an die kantonalen Regierungen, für eine Verschärfung der Bußenpraxis besorgt zu sein.

beobachten, sondern er kann die Berichtigung bereits ergangener kantonaler Verfügungen und Entscheide verlangen; er kann ferner für die künftige Handhabung des GSchG generelle oder individuelle Weisungen erteilen.»³⁰

In Ausübung seiner Aufsichtsbefugnis hat der Bundesrat angesichts der Gefahren, die der Trinkwasserversorgung infolge des Betriebs der Zellulosefabrik Dozière in Delsberg drohten, am 5.7.1963 den Beschluß gefaßt, «dem Regierungsrat des Kantons Bern nahezulegen, folgende Gewässerschutzmaßnahmen anzuordnen: 1. Der Betrieb der Zellulosefabrik Dozière S.A., Delsberg, ist unverzüglich und so lange stillzulegen, bis Abwasserreinigungsanlagen, die einen hinreichenden Schutz gegen Verunreinigung dauernd gewährleisten, eingerichtet sind. ... 4. Der Bundesrat ist von der Ausführung der von ihm beantragten Maßnahmen in Kenntnis zu setzen». Der Regierungsrat des Kantons Bern hat daraufhin seine Baudirektion angewiesen, die der Firma Dozière auf Zusehen hin erteilte Einleitungsbewilligung mit sofortiger Wirkung zu entziehen, was am 16.7.1963 geschah. Da die Firma gegen die Verfügung Beschwerde erhob, konnte sie die Abwässer aber noch bis zum 1.11.1963 ableiten³¹.

Die Weisungen des Bundesrates auf Grund seines Aufsichtsrechtes richten sich ausschließlich an die kantonalen Regierungen. Der Bundesrat wäre nicht befugt, Anordnungen zu erlassen, die Individuen oder Unternehmungen unmittelbar verpflichten. Er hätte deshalb nicht unmittelbar die Schließung der Zellulosefabrik Dozière verfügen können. Er konnte nur den Kanton dazu verpflichten. Würde ein Kanton eine derartige Weisung nicht befolgen, so stände dem Bund das Recht der zwangsweisen Vollstreckung (Bun-

³⁰ VEB 30 (1961) Nr. 15 (S. 43).

³¹ Die Vorgänge sind dargestellt in der Antwort des Bundesrates auf die Kleine Anfrage Waldner vom 26.9.1962 sowie in der Begründung und der bundesrätlichen Stellungnahme zu den Postulaten von NR Bauer und StR Müller in der Sommersession 1964 (nicht veröffentlicht).

desexekution) zu. Zur Beschlußfassung darüber ist jedoch nicht der Bundesrat, sondern gemäß Art. 85 Ziff. 8 BV die Bundesversammlung zuständig³². Angesichts dieser Lage und der Überzeugung des Bundesrates, «daß es sich beim Fall Dozière nicht um den letzten Fall handeln wird, in welchem der Bund intervenieren muß»³³, kann man sich fragen, ob es nicht zweckmäßig wäre, im Falle einer Revision des GSchG dem Eidg. Departement des Innern die Befugnis zu geben, in dringenden Fällen Anordnungen zu treffen, durch die Gemeinden, Unternehmungen oder Einzelpersonen unmittelbar verpflichtet werden. Gegen die Anordnungen des Departements wäre alsdann, wie gegen die Entscheide der letzten kantonalen Instanzen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zu ermöglichen³⁴.

Die Aufsichtsbefugnisse des Bundesrates beziehen sich auf sämtliche Gewässerschutzmaßnahmen der Kantone, nicht nur auf jene, die im GSchG bereits konkretisiert sind. Dies ergibt sich aus Art. 6 GSchG, wo dem Bund unbeschränkt die Aufsicht über «die Verhinderung künftiger Verunreinigungen und die Beseitigung bestehender Mißstände» übertragen wird. Der Bund kann somit auf Grund seiner Aufsichtsbefugnis den Kantonen Anweisung geben, irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen, die sich gemäß der allgemeinen Zweckumschreibung von Art. 2 Abs. 1 als notwendig erweisen.

Eine besondere Aufsichtsbefugnis hat der Bund dort, wo er den Kantonen Subventionen gewährt. Er hat die Pläne und Voranschläge der zu subventionierenden Anlagen zu genehmigen und kann deren Ausführung überprüfen³⁵.

³² GIACOMETTI a.a.O. 143. W. BURCKHARDT, Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung, 3. Aufl. 1931, S. 684/5.

³³ Bundesrat Tschudi bei Entgegennahme der Postulate Bauer und Müller in der Sommersession 1964.

³⁴ Eine Ermächtigung des Bundes zu direktem Eingreifen ist durch die zwei erwähnten Postulate Bauer und Müller gefordert worden.

³⁵ Vgl. allgemein D. SCHINDLER, Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, 1952, 247 ff.

Die Aufsicht auf Beschwerde hin steht gemäß Art. 14 GSchG nicht dem Bundesrat, sondern dem Bundesgericht zu. Gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanz, die in Anwendung des GSchG ergehen, kann innert 30 Tagen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht eingereicht werden. Dieses kann in Abweichung von der allgemeinen Regel auch die Angemessenheit der angefochtenen Entscheide überprüfen. Der Bundesrat ist jedoch dann zuständig, wenn ein Kanton Bestimmungen über den Gewässerschutz erläßt, von denen geltend gemacht wird, daß sie gegen das GSchG verstoßen. Gegen solche Bestimmungen kann auf Grund von Art. 125 Abs. 1 lit. b OG beim Bundesrat Beschwerde eingelegt werden³⁶.

³⁶ Vgl. HANS HUBER, a.a.O. 489. Hinten S. 494 f.

4. KAPITEL

DIE VERWALTUNGSRECHTLICHEN
MASSNAHMEN GEGEN DIE
GEWÄSSERVERSCHMUTZUNG*I. Allgemeine Grundsätze**1. Schutz sämtlicher Gewässer (Art. 1)*

Gemäß Art. 1 GSchG unterstehen dem Schutz dieses Gesetzes die ober- und unterirdischen, natürlichen und künstlichen, öffentlichen und privaten Gewässer mit Einschluß der Quellen. Durch diese Umschreibung werden sämtliche Gewässer erfaßt. Wichtig ist insbesondere, daß die unterirdischen Gewässer, Grundwasser und Quellen, in den Schutz einbezogen werden, ferner daß auch private Gewässer zu schützen sind. Nicht zu den Gewässern gehört die Kanalisation, welche gerade dazu dient, die Abwässer aufzunehmen¹. Indem das GSchG sämtliche Gewässer dem Schutz des Gesetzes unterstellt, schließt es grundsätzlich das System der Gewässerklassierung aus, welches in verschiedenen ausländischen Staaten eingeführt wurde. Bei diesem System werden gewisse Gewässer vorwiegend für die Trinkwasserversorgung reserviert und unterstehen deshalb einem verstärkten Schutz, während andere zur Aufnahme von Abwässern dienen². In der Schweiz ließe sich dieses System kaum einführen, da die Schweiz ein Oberliegerstaat ist, dessen Gewässer noch von zahlreichen Unterliegern genutzt werden, ferner auch, weil sie bis an den Alpenrand ziemlich gleichmäßig besiedelt ist und alle ihre Gewässer mindestens nach erfolg-

¹ Doch kann die Einleitung flüssiger Abgänge in die Kanalisation u. U. eine mittelbare Einleitung in Gewässer im Sinne von Art. 3 Abs. 1 sein.

² Vgl. dazu O. JAAG, Gewässerklassierung und Kriterien betreffend die Einleitung von Abwässern in Oberflächengewässer, «Plan» März/April 1962, 61 ff.

ter Aufbereitung als Trink- und Brauchwasser verwendbar sein müssen. Eine generelle Klassierung der Gewässer wird durch das GSchG nur insofern durchgeführt, als das Grund- und Quellwasser in höherem Grade zu schützen ist als das Wasser aus oberirdischen Gewässern (vgl. Ziff. 2 nachstehend). Beide Kategorien von Gewässern müssen aber zur Verwendung von Trink- und Brauchwasser verfügbar sein.

*2. Erhaltung gesunden Trink- und Brauchwassers
als Hauptziel des GSchG (Art. 2 Abs. 1)*

Art. 2 Abs. 1 führt die Zwecke an, denen die Gewässerschutzmaßnahmen dienen sollen. Am wichtigsten darunter ist die Bestimmung, wonach Maßnahmen zu ergreifen sind, die sich als notwendig erweisen «zur Verwendung von Grund- und Quellwasser als Trinkwasser» und «zur Aufbereitung von Wasser aus oberirdischen Gewässern zu Trink- und Brauchwasser». Daraus ergibt sich zweierlei: Erstens soll Grund- und Quellwasser so geschützt werden, daß es ohne jede Vorbehandlung als Trinkwasser verwendet werden kann. Mit Rücksicht auf diesen erhöhten Schutz des Grund- und Quellwassers ist in Art. 4 Abs. 2 die Anlage von Kiesgruben in der Nähe von Grundwasserfassungen verboten worden, sofern das Grundwasser dadurch verunreinigt werden könnte. In Art. 4 Abs. 4 sind ferner für die Lagerung und Beförderung flüssiger Stoffe, wie Öl und Benzin, besondere Schutzvorrichtungen vorgeschrieben worden, auch dies vorwiegend mit Rücksicht auf das Grundwasser. Grund- und Quellwasser war freilich schon beim Erlaß des GSchG manchenorts verunreinigt, sodaß es schon damals nicht ohne Vorbehandlung als Trinkwasser benutzt werden konnte. Gleichwohl wurde im Gesetz bestimmt, es sei so zu schützen, daß es ohne Aufbereitung als Trinkwasser verwendet werden könne. Daraus ergibt sich, daß alle neuen Vorkehrungen, wie Kiesgruben, Aufstau von Fließgewässern usw., die dazu führen können, daß Grundwasser verunreinigt wird, so daß es nicht mehr ohne Aufbereitung zu Trinkwasser verwendbar ist, auf Grund von Art. 2 Abs. 1

unzulässig sind und von den Kantonen verboten werden müssen.

Zweitens soll das Wasser aus oberirdischen Gewässern so weit vor Verunreinigungen geschützt werden, daß es zu Trink- und Brauchwasser aufbereitbar ist. Der Schutz ist in diesem Fall geringer als beim Grundwasser. Da es technisch unmöglich ist, alle Abwässer so zu reinigen, daß auf das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer völlig verzichtet werden kann, könnten höhere Anforderungen an die Reinheit der Oberflächengewässer nicht in genereller Weise vorgeschrieben werden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß an ein Oberflächengewässer nie höhere Anforderungen gestellt werden dürften. Wird z.B. im Gebirge ein oberirdisches Gewässer ohne Aufbereitung für die Trinkwasserversorgung verwendet, so kann die zuständige kantonale oder kommunale Behörde jedwelche Verunreinigung dieses Gewässers verbieten. Diese Maßnahme erfolgt alsdann zu einem anderen der in Art.2 Abs.1 angeführten Zwecke, nämlich zum Schutze der Gesundheit der Menschen.

Die Bedeutung der Erhaltung gesunden Trink- und Brauchwassers wird auch durch Art.2 Abs.3 und Art.5 hervorgehoben, wo die Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche und finanzielle Belastung durch Gewässerschutzmaßnahmen und auf die Landwirtschaft für den Fall ausgeschlossen wird, daß Trink- und Brauchwasser in gesundheitsschädlicher Weise verunreinigt wird.

3. Generalermächtigung und -verpflichtung zu allen notwendigen Maßnahmen (Art.2 Abs.1 und 2)

Wie schon im dritten Kapitel erläutert wurde, ermächtigt und verpflichtet Art.2 Abs.1 die Kantone zu allen Maßnahmen, die zur Erfüllung der in dieser Bestimmung aufgezählten Zwecke notwendig sind. Die erwähnte Bestimmung ist in imperativer Form abgefaßt und richtet sich, wie sich aus Art.6 ergibt, vor allem an die Kantone als die Vollzugs-

organe des GSchG³. Die Praxis steht weitgehend auf dem Standpunkt, Art. 2 Abs. 1 verpflichte nicht nur die Vollzugsorgane, sondern auch unmittelbar jeden Einzelnen. In vielen Bußenverfügungen wegen Zuwiderhandlung gegen das GSchG, welche dem Eidg. Amt für Gewässerschutz zur Kenntnis gebracht wurden, wird Art. 2 als verletzte Norm angeführt, freilich meist gleichzeitig mit Art. 3 oder 4. Ob Art. 2 Abs. 1 wirklich jedermann verpflichtet und somit eine generelle Sorgfaltspflicht aufstellt, steht freilich nicht eindeutig fest⁴. Gegen diese Auffassung sprechen die zwei nachfolgenden Absätze 2 und 3. Absatz 2 bestimmt, es könne «insbesondere» der Reinheitsgrad der Abwässer vorgeschrieben werden. Diese Maßnahme kann schlechterdings nur von den Behörden vorgeschrieben werden. Gemäß Abs. 3 ist «bei den Maßnahmen im Rahmen dieses Gesetzes» auf die technischen Möglichkeiten, das Selbstreinigungsvermögen usw. Rücksicht zu nehmen. Diese Pflicht zur Rücksichtnahme kann sich ebenfalls nur an die Vollzugsorgane richten. Betrachtet man aber Abs. 1 für sich allein, so schließt der Wortlaut der Bestimmung die Auslegung nicht aus, wonach jedermann unmittelbar verpflichtet wird. Zugunsten dieser Auslegung spricht auch, daß die außerparlamentarische Kommission, die den Art. 2 Abs. 1 formulierte, den Verstoß gegen Art. 2 für strafbar betrachtete. In der Strafbestimmung des Gesetzes zählte sie die Artikel des Gesetzes, deren Verletzung bestraft werden soll, darunter Art. 2, ausdrücklich auf. In der endgültigen Vorlage wurde dann auf eine Aufzählung der einzelnen Artikel verzichtet und einfach jede Zuwiderhandlung gegen das Gesetz mit Strafe bedroht⁵. Zugunsten der Auslegung, Art. 2 Abs. 1 verpflichte jedermann, spricht auch die Verwendung des gleichen Ausdrucks «Maßnahmen treffen» in Art. 3 Abs. 3 sowie in Art. 4 Abs. 3 und 5, wo es den Absichten des Gesetzgebers zu entsprechen scheint, daß jedermann verpflichtet werden soll

³ Zur Bedeutung von Art. 2 Abs. 1 vgl. auch vorn S. 432 ff.

⁴ Vgl. die Äußerung von HANS HUBER, vorn S. 435.

⁵ BBl 1954 I 344.

(vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt II). Die Auffassung, Art. 2 Abs. 1 verpflichte auch Privatpersonen, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutze der Gewässer zu treffen, ist somit durchaus vertretbar.

Zu Art. 2 Abs. 2, der die Vollzugsbehörden ermächtigt, den Reinheitsgrad der Abwässer vorzuschreiben, ist zu bemerken, daß ein allgemeiner, für sämtliche Gewässer geltender Reinheitsgrad kaum vorgeschrieben werden könnte, da bei der Festlegung des Reinheitsgrades auf eine Reihe individueller Faktoren Rücksicht zu nehmen ist, insbesondere auf die bereits bestehende Belastung des Vorfluters und sein Selbstreinigungsvermögen⁶. Bisher sind denn auch keine allgemeinen Vorschriften über den Reinheitsgrad erlassen worden.

4. Rücksichten bei der Anordnung von Gewässerschutzmaßnahmen (Art. 2 Abs. 3 und 4 und Art. 5)

Die Bestimmungen von Art. 2 Abs. 3 und 4 gehen auf Wünsche aus Kreisen der Industrie, jene von Art. 5 auf Wünsche der Landwirtschaft zurück. Beide sehen eine gewisse Rücksichtnahme auf diese Wirtschaftszweige vor.

Art. 2 Abs. 3, welcher durch die außerparlamentarische Kommission in das Gesetz eingefügt wurde, bestimmt, daß bei den Maßnahmen im Rahmen des GSchG Rücksicht zu nehmen sei auf die technischen Möglichkeiten, das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer, die Filtrierfähigkeit des Bodens und, soweit es sich nicht um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers handelt, auf die entstehende wirtschaftliche und finanzielle Belastung. Die Rücksichtnahme auf die technischen Möglichkeiten, das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer und die Filtrierfähigkeit des Bodens kann weitgehend als Selbstverständlichkeit bezeichnet werden. Da eine totale Reinigung der Abwässer in Reinigungsanlagen nicht möglich ist, muß notwendigerweise auch auf die natürlichen Reinigungsfaktoren abgestellt

⁶ Vgl. BBl 1954 I 336.

werden. Der Zweck des Gewässerschutzes liegt auch nicht darin, jede Einleitung von Abwässern in Gewässer auszuschließen, sondern diese nur so weit zu verbieten, als das Selbstreinigungsvermögen des Gewässers nicht ausreicht. Deshalb werden auch je nach der Größe eines Vorfluters an gleichartige Betriebe u.U. verschieden hohe Anforderungen gestellt werden müssen. Weniger selbstverständlich als die Rücksichtnahme auf die erwähnten Faktoren erscheint die Rücksicht auf die wirtschaftliche und finanzielle Belastung. Diese ist immerhin dann ausgeschlossen, wenn die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers in Frage steht⁷. So war im Falle der Zellulosefabrik Dozière ein Verbot der Einleitung von Abwasser und damit praktisch ein Verbot des Weiterbetriebs der Fabrik bis zur Errichtung einer genügenden Reinigungsanlage zulässig, ohne daß Rücksicht auf die finanziellen Konsequenzen dieser Maßnahme genommen wurde, denn es stand die Reinhaltung des Trinkwassers in Frage. Im übrigen ist bereits in der bundesrätlichen Botschaft dargelegt worden, daß bei der Frage, ob eine Abwasserreinigung überhaupt notwendig sei, wirtschaftliche und finanzielle Erwägungen nicht maßgebend sein dürften. Nur bei der Entscheidung über die im einzelnen zu treffenden Sanierungsmaßnahmen dürfen unter Umständen Erleichterungen gewährt werden.

Die Rücksichtnahme gemäß Art. 2 Abs. 3 liegt im Ermessen der Kantone. Unterläßt es ein Kanton, die vorgeschriebene Rücksicht zu nehmen, so steht dem Betroffenen gegen den Entscheid die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zur Verfügung, bei deren Beurteilung das Bundesgericht auch die Angemessenheit des Entscheides überprüfen kann. Nimmt ein Kanton zu weitgehende Rücksicht auf die Wünsche der Abwasserproduzenten, so kann der Bund kraft seines Aufsichtsrechtes eingreifen.

⁷ Das Bundesgericht erklärte: «Auf die Höhe der Kosten der zu treffenden Maßnahmen ist nicht Rücksicht zu nehmen, wo es, wie hier, um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers geht.» BGE 90 I 199.

Art. 2 Abs. 4 sieht den Grundsatz der Gleichbehandlung von Gemeinwesen und Privaten vor. Auch diese Bestimmung wurde durch die außerparlamentarische Kommission in den Text eingefügt. Sie hat ihren Ursprung vor allem in der Tatsache, daß in einzelnen Fällen Industrien zum Bau kostspieliger Abwasserreinigungsanlagen verhalten wurden, während Gemeinden untätig blieben und ihre Abwässer weiterhin ungereinigt ins gleiche Gewässer ableiteten. Eine schematische Gleichbehandlung von Industrien und Gemeinden ist in Anbetracht der Verschiedenartigkeit der Abwässer freilich kaum möglich, doch soll eine stoßende Ungleichbehandlung ausgeschlossen werden.

Art. 5, der Ausnahmeartikel für die Landwirtschaft, hat verschiedene Versionen erlebt. Die außerparlamentarische Kommission verzichtete nach langen Bemühungen auf einen besondern Landwirtschaftsartikel, da sie keine befriedigende Formulierung zu finden vermochte. Dagegen fügte sie der Strafbestimmung des GSchG eine Klausel bei, wonach derjenige, der beim ortsüblichen Lagern oder Ausbringen von Düngstoffen und bei ortsüblicher Schädlingsbekämpfung trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt eine Gewässerunreinigung verursacht, nicht strafbar sein soll. Diese Klausel wurde auch in die bundesrätliche Vorlage übernommen⁸. Die nationalrätliche Kommission ersetzte sie in der Folge jedoch durch den heute geltenden Art. 5, der in den Räten angenommen wurde⁹. Die landwirtschaftliche und gärtnerische Bewirtschaftung des Bodens, vor allem die Düngung und Schädlingsbekämpfung werden damit vom GSchG nicht berührt, falls nicht Trink- und Brauchwasser verunreinigt oder ein Fischgewässer geschädigt wird und sofern die erforderliche Sorgfalt angewendet wird. Die häufigen Fälle des Abfließens von Jauche in Gewässer dürfte regelmäßig auf mangelnde Sorgfalt zurückzuführen sein, sodaß das Gesetz einem strengen Durchgreifen in diesen Fällen

⁸ BBl 1954 I 349 und 344.

⁹ Sten.Bull. 1954 NR 273 ff.

nicht im Wege steht. Schwieriger zu beurteilen ist die Lage dort, wo die Filtrierfähigkeit des Bodens gering ist und Grundwasser verunreinigt wird. In diesen Fällen werden nur individuelle Anordnungen der Kantone oder Gemeinden einen genügenden Gewässerschutz gewährleisten.

5. Gewässerschutzmaßnahmen und materielle Enteignung

Das GSchG verpflichtet die Vollzugsorgane, alle Maßnahmen zu ergreifen, die im Sinne von Art. 2 Abs. 1 zum Schutze der Gewässer vor Verunreinigung nötig sind. Diese Maßnahmen können unter Umständen zu schwerwiegenden Eingriffen in das private Eigentum führen, so z.B. wenn einer Unternehmung verboten wird, ihre Abwässer ungereinigt abzuleiten und dieses Verbot mangels eines finanziell tragbaren Reinigungsverfahrens die Schließung des Betriebes nötig macht, oder wenn mangels genügender Möglichkeiten der Beseitigung des Abwassers ein Bauverbot für ein bestimmtes Grundstück ausgesprochen werden muß. Das GSchG ermächtigt und verpflichtet die Kantone zu derartigen Maßnahmen, sieht jedoch keine Entschädigung vor. Bedeutet dies, daß der durch eine solche Maßnahme Betroffene in keinem Fall eine Entschädigung beanspruchen kann? Dies ist kaum anzunehmen. Die Grundsätze über die Entschädigungspflicht bei materieller Enteignung werden zweifellos auch in diesem Fall Anwendung finden. Das Verfahren zur Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs richtet sich nach kantonalem Recht. Bei Verweigerung einer Entschädigung steht die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht wegen Verletzung der Eigentumsgarantie zur Verfügung. Falls das Bundesgericht zum Schluß kommt, daß eine materielle Enteignung vorliegt, kann es jedoch nicht die enteignungsähnliche Maßnahme aufheben (es sei denn, diese halte vor dem GSchG nicht stand), sondern nur den Kanton zur Durchführung des Enteignungsverfahrens oder zur Leistung einer Entschädigung verpflichten. Es dürfte wünschenswert sein, für diesen Fall eine besondere Bestimmung ins GSchG aufzunehmen. Ficht der Be-

schwerdeführer die enteignungsähnliche Maßnahme selbst wegen Rechtswidrigkeit oder Unangemessenheit an, so ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäß Art. 14 GSchG zu ergreifen, da es sich um eine Entscheidung handelt, die in Anwendung dieses Gesetzes ergangen ist.

Der Tatbestand der materiellen Enteignung dürfte freilich nicht allzu häufig erfüllt sein. Es ist zu bedenken, daß gemäß Art. 2 Abs. 3 GSchG bei der Anwendung von Maßnahmen auf die entstehende wirtschaftliche und finanzielle Belastung Rücksicht zu nehmen ist, außer wenn es sich um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers handelt. Enteignungsähnlich wirkende Maßnahmen werden somit in der Regel nur dann zulässig sein, wenn es sich um die Erhaltung gesunden Trink- und Brauchwassers handelt. Auch die eher restriktive Umschreibung des Tatbestandes der materiellen Enteignung durch das Bundesgericht¹⁰ läßt es als wenig wahrscheinlich erscheinen, daß Gewässerschutzmaßnahmen diesen Tatbestand häufig erfüllen.

II. Verbote und Bewilligungen

1. Einbringen von Abwässern und anderen flüssigen oder gasförmigen Abgängen (Art. 3)

Gemäß Art. 3 Abs. 1 GSchG dürfen Abwässer und andere flüssige oder gasförmige Abgänge jeder Art nur mit Bewilligung des Kantons mittelbar oder unmittelbar in Gewässer eingebracht werden. Durch diese Bestimmung wird, wie bereits früher durch die bundesrätliche Spezialverordnung

¹⁰ Ein Eingriff erscheint dann materiell als Enteignung, «wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmäßig ausgeübter und wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache untersagt wird, oder wenn das Verbot die Benützung der Sache in außerordentlich hohem und empfindlichem Maße einschränkt und dabei ausnahmsweise ein einziger oder nur einzelne wenige Eigentümer so getroffen werden, daß diese ein allzu großes Opfer zugunsten des Gemeinwesens bringen müßten, sofern sie keine Entschädigungen erhielten». BGE 69 I 241/42 und 81 I 346/47. M. IMBODEN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 2. Aufl. 1964, S. 236.

von 1925, ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufgestellt¹¹. Dieses Verbot bzw. die Bewilligungspflicht bezieht sich sowohl auf künftig zu erstellende Abwassereinleitungen wie auch auf die bereits bestehenden Ableitungen. Für die beiden Fälle gelten jedoch im einzelnen teilweise verschiedene Regeln, die in Abs. 2 und 3 enthalten sind.

a) *Neue Einleitungen und akute Gewässerverschmutzungen.* – Das Verbot bzw. die Bewilligungspflicht findet zunächst Anwendung auf die Erstellung neuer Abwassereinleitungen. Solche dürfen von den Kantonen nur noch bewilligt werden, wenn die Abwasserfrage gemäß den Bestimmungen von Abs. 2 gelöst ist¹². Gemäß Abs. 2 haben die Kantone, wo die Art der Abgänge es erfordert, an die Erteilung der Bewilligung Bedingungen und Auflagen zu knüpfen, um einen hinreichenden Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung dauernd zu gewährleisten. Dabei ist insbesondere die Reinigung oder Unschädlichmachung der Abgänge und die Beseitigung der dabei entstehenden Rückstände (Klärschlamm) zu verlangen. Abs. 2 enthält somit eine Verpflichtung zum Bau von Abwasserreinigungsanlagen.

Das Verbot von Art. 3 Abs. 1 findet sodann ganz allgemein Anwendung auf die Einbringung irgendwelcher verunreinigender Flüssigkeiten in die Gewässer¹³. So fällt z.B. das Abfließenlassen von Öl in ein Gewässer unter das Verbot. Wer durch falsche Manipulationen beim Füllen eines Öltanks das Abfließen von Öl in die Kanalisation oder direkt in ein Gewässer verursacht, ist wegen Zuwiderhandlung gegen Art. 3 Abs. 1 zu bestrafen. Es ist zu bedauern, daß die akuten Gewässerverschmutzungen, wie sie insbesondere durch Öl, giftige Fabrikabgänge und Jauche erfolgen, nicht gesondert verboten und unter Strafe gestellt wurden, sondern sich nur

¹¹ BBl 1954 I 338.

¹² BBl 1954 I 339.

¹³ Das Einfließenlassen von Abwässern usw. ist dem Privaten auch dann untersagt, wenn das Gemeinwesen seine Pflicht auf Erstellung einer Kanalisation und Reinigungsanlage vernachlässigt. Entscheid des Obergerichts AR vom 25. 5. 1964, SJZ 60 (1964) 379.

unter der allgemeinen Bestimmung erfassen lassen, wonach flüssige Abgänge nur mit Bewilligung des Kantons in Gewässer eingebracht werden dürfen. Eine Bewilligung ist in diesen Fällen natürlich von vornherein ausgeschlossen. In der Praxis ist der Verbotscharakter von Art. 3 Abs. 1 denn auch teilweise verkannt worden, obwohl er dem Wortlaut der Bestimmung ohne weiteres entnommen werden kann und auch den Absichten des Gesetzgebers entspricht. So hat etwa die Rekurskommission des Obergerichts des Kantons Thurgau die irrtümliche Meinung ausgesprochen, Art. 3 Abs. 1 GSchG statuiere keine konkrete Verhaltenspflicht einer Person¹⁴. Träfe diese Auffassung zu, so könnte das fahrlässig verursachte Abfließen von Öl in ein Gewässer auf Grund des GSchG wohl überhaupt nicht bestraft werden. Auch die II. Zivilabteilung des Bundesgerichts hat in kaum zutreffender Weise erklärt, das GSchG enthalte, im Gegensatz zur alten Spezialverordnung von 1925 und zum Fischereigesetz, keine Bestimmung mehr, welche den Gemeinden schlechthin, auch bei Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben, die Zuleitung von Abwässern verbietet¹⁵.

b) Bestehende Ableitungen. – Gemäß Art. 3 Abs. 3 sind bei bestehenden Ableitungen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gewässerverunreinigungen zu beheben. Die Kantone sind ermächtigt, die Durchführung dieser Maßnahmen schrittweise anzuordnen und angemessene Fristen anzusetzen. Diese Bestimmung gibt zu verschiedenen Fragen Anlaß.

Zunächst fragt sich, ob für die Einleitung von Abwässern durch bestehende Kanalisationen die Absätze 1 und 2 eben-

¹⁴ Entscheid vom 29.6.1964 i.S. G. gegen Bezirksamt Arbon. Zur Entscheidung stand die Strafbarkeit des fahrlässigen Überfließenlassens eines Öltanks beim Füllen. Der in der Presse stark kritisierte Freispruch des von der Vorinstanz Gebüßten durch die Rekurskommission war aber aus anderen Gründen (Mangel an Verschulden) gerechtfertigt.

¹⁵ Unveröffentlichtes Urteil vom 12.3.1964 i.S. Fischereiverein Neptun gegen Viertelsgemeinde Schwarzenburg-Dorf, Erw. 4.

falls Geltung haben. Dies ist zu bejahen. Abs.1 verbietet das Einbringen von Abwässern und anderen Abgängen allgemein, ohne zwischen bestehenden und künftigen Ableitungen zu unterscheiden. Auch für bestehende Ableitungen sind somit kantonale Bewilligungen einzuholen und auch hiefür haben die Kantone gemäß Abs.2 die erforderlichen Bedingungen und Auflagen an die Bewilligung zu knüpfen. Da freilich schon unter der Spezialverordnung von 1925 die Ableitung von Abwasser bewilligungspflichtig war, hätten für die alten Kanalisationen bereits bei Inkrafttreten des GSchG kantonale Bewilligungen bestehen sollen. Infolge der Säumnis der meisten Kantone waren die bestehenden Einleitungen unter der Verordnung von 1925 jedoch nie systematisch aufgenommen und es waren nur in unvollständiger Weise Bewilligungen dafür erteilt worden. Das GSchG hätte dazu Anlaß geben sollen, das Versäumte nachzuholen, doch unterblieb dies in weitem Maße wiederum.

Es fragt sich weiter, ob Abs.3 die Inhaber bestehender Ableitungen unmittelbar zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen verpflichtet oder ob er nur die Kantone verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen anzuordnen. In der ursprünglichen Fassung des GSchG, die 1949 den Kantonen und Verbänden zur Vernehmlassung unterbreitet wurde, war die Bestimmung präziser gefaßt, indem sie davon sprach, die Maßnahmen seien «anzuordnen», womit klargestellt war, daß es einer kantonalen Anordnung bedurfte. Abs.3 wurde jedoch nach Eingang der Vernehmlassungen 1950 durch die Bundesverwaltung neu formuliert und auf zwei Sätze aufgeteilt, wobei das Wort «anordnen» im ersten Satz durch «treffen» ersetzt wurde. Der Grund dieser Änderung liegt vermutlich in der Vernehmlassung des Kantons Solothurn. Dieser Kanton beanstandete den Ausdruck «anordnen» sowohl in Art.3 Abs.3 wie auch im entsprechenden Art.4 Abs.3 und verlangte seine Ersetzung durch «treffen». Er machte geltend, wenn die Kantone die Maßnahmen im einzelnen anordnen müßten, so hätten sie auch die Verantwortung für deren allfällige Unzulänglichkeit zu tragen.

Weder die außerparlamentarische noch die parlamentarischen Kommissionen oder das Plenum der eidgenössischen Räte griffen in der Folge die Frage neu auf. Es scheint somit, daß die Änderung des Wortlautes zu dem Zweck erfolgte, eine unmittelbare Verpflichtung der Kanalisationsinhaber herzustellen. Neuestens hat der Kassationshof des Bundesgerichts diese Auslegung ausdrücklich bestätigt^{16 17}.

Abs.3, 2.Satz, ermächtigt die Kantone, die Durchführung der Maßnahmen schrittweise anzuordnen und angemessene Fristen anzusetzen. Die Kantone haben demnach die Möglichkeit, die Verpflichtung der Kanalisationsinhaber zu lockern. Statt daß diese sofort bei Inkrafttreten des Gesetzes die Sanierung ihrer Ableitungen in Angriff zu nehmen und Kläranlagen zu bauen haben, können die Kantone je nach Dringlichkeit die Durchführung dieser Maßnahmen unter Ansetzung von Fristen schrittweise anordnen. Machen die Kantone von der Ermächtigung keinen Gebrauch, so kann dies nur bedeuten, daß die Inhaber der Ableitungen – d.h. vor allem Gemeinden und industrielle Unternehmungen – auch ohne besondere kantonale Anordnungen verpflichtet sind, die Sanierung ihrer Ableitungen mit tunlicher Geschwindigkeit in Angriff zu nehmen. Unterlassen sie dies, so verstoßen sie gegen das Gesetz und können straf- und zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden.

Die Bestimmung des Art.3 Abs.3 ist in der Praxis sehr mangelhaft durchgeführt worden, ja weitgehend toter Buch-

^{16/17} Er führte aus: «Nach der genannten Bestimmung sind bei bestehenden Ableitungen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gewässerverunreinigungen zu beheben. Zu Unrecht glaubt der Beschwerdeführer, dies habe erst auf behördliche Weisung hin zu geschehen. Wohl ist im nämlichen Gesetzesabsatz gesagt, die Kantone seien ‚ermächtigt, die Durchführung dieser Maßnahmen schrittweise anzuordnen und angemessene Fristen anzusetzen‘. Diese Ermächtigung befreit den Betriebsinhaber jedoch nicht von der Verpflichtung, bereits von sich aus das ihm Zumutbare gegen eine weitere Gewässerverschmutzung vorzukehren. Diesem Gebot ist der Beschwerdeführer nicht nachgekommen.» Urteil vom 5.3.1965 i.S. Knecht gegen Justizdirektion AR, Erw. 2, BGE 91 IV 45.

stabe geblieben. Dies ist namentlich darauf zurückzuführen, daß die Frage der Sanierung bestehender Ableitungen beim Erlaß des GSchG nicht genügend überdacht wurde. Weder in den parlamentarischen Kommissionen noch in den Räten wurde die Frage der Durchführung der Sanierung näher behandelt. In der bundesrätlichen VV fehlt überdies jede Bestimmung über die Anwendung von Art. 3 Abs. 3. Die Durchführung dieser Bestimmung hätte eingehende Untersuchungen über die bestehenden Ableitungen und die technischen und finanziellen Möglichkeiten der Sanierung derselben sowie die Aufstellung eines Dringlichkeitsprogramms von staatlicher Seite vorausgesetzt. Weder der Bund noch die Kantone kehrten aber das Notwendige vor. HANS HUBER äußerte sich dazu wie folgt:

«Die ganze Konzeption des Art. 3 Abs. 3 hätte aber vorausgesetzt, daß ‚die bestehenden Ableitungen‘ (wenigstens alle wesentlichen) durch die Kantone unter der Aufsicht des Bundes inventarisiert worden wären. Denn nur so wären die Kantone in die Lage versetzt worden, systematisch entweder die sofortige Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zu verlangen oder die schrittweise Durchführung unter Fristansetzung anzuordnen, wie Art. 3 Abs. 3 es gebietet. Allein diese Voraussetzung der Regelung des Art. 3 Abs. 3 wurde weithin nicht erfüllt, die bestehenden Ableitungen wurden größtenteils nicht erfaßt und zusammengestellt, und es unterblieben darum auch in sehr großem Umfang die Durchsetzung der durch Art. 3 Abs. 3 auferlegten Verpflichtung und, für den Fall schrittweiser Verwirklichung, die nötigen Anordnungen mit Fristansetzung. Darin liegt wohl eine wichtige Ursache der bis jetzt unbefriedigenden Durchführung des Gesetzes, obwohl noch andere Ursachen hinzukomen, wie die Überhitzung im Baugewerbe, die finanzielle Anstrengung von Gemeinden für Straßen- und Schulhausbauten usw. Wenn man sich schon zu der Konzeption des Art. 3 Abs. 3 bekannte, die doch an sich eher einen schwachen Zwang mit ihrer zunächst nur abstrakten Sanierungspflicht verhängt, so hätte man damit bei der Anwendung des Gesetzes ernst machen und die Verpflichtung der Abwasserlieferanten bei den bestehenden Ableitungen systematisch entweder sofort oder schrittweise mit den nötigen Anordnungen durchsetzen müssen. Sonst mußte Art. 3 Abs. 3 notwendig zu

einem großen Teil eine stumpfe Waffe bleiben. Es ist aber beizufügen, daß die Kantone und der Bund im Grund gar nicht in der Lage waren, das Gesetz in der Weise zur Anwendung zu bringen, die der Konzeption des Art.3 Abs.3 getreulich entsprochen hätte, denn diese Konzeption erheischte einen gewissen Verwaltungsapparat, der nicht bewilligt oder jedenfalls nicht in dem erforderlichen Umfang geschaffen wurde.»^{18 19}

Eine Besserung der Verhältnisse trat erst ein, nachdem im Jahre 1962 durch Revision des Subventionsartikels der VV eine großzügigere Beitragsleistung möglich wurde und als in der Öffentlichkeit in immer vehementerer Weise eine Verbesserung des Gewässerschutzes gefordert wurde. Die weitgehende Nichtanwendung von Art.3 Abs.3 hat dazu geführt, daß man sich heute bei der Sanierung der bestehenden Ableitungen im allgemeinen auf Freiwilligkeit verläßt. Die Bundesbeiträge haben die Aufgabe, zur freiwilligen Durchführung der Sanierungsmaßnahmen den notwendigen Anreiz zu geben.

c) *Das mittelbare Einbringen von Abwässern und anderen flüssigen Abgängen.* – Gemäß Art.3 Abs.1 GSchG dürfen Abwässer und andere flüssige oder gasförmige Abgänge weder mittelbar noch unmittelbar in Gewässer eingebracht werden. Über die Tragweite des Verbots des mittelbaren Einbringens von Abgängen geben die Materialien keinen Aufschluß, doch besteht kein Zweifel, daß Abgänge dann mittelbar in ein Gewässer eingebracht werden, wenn sie in die Kanalisation geleitet werden und durch diese in ein Gewässer gelangen. Da in der Gegenwart noch zahlreiche Kanalisationen die Abwässer ungereinigt in die Gewässer führen, fällt grundsätzlich jeder, der irgendwelche Schmutzstoffe in eine solche Kanalisation einbringt, unter die Bestimmung von Art.3 Abs.1 und bedarf einer Bewilligung des Kantons. Die Bewilligung hat aber als erteilt zu gelten, wenn der Inhaber der Kanalisation – in der Regel die Gemeinde – dem Benüt-

^{18/19} Gutachten vom 27.8.1964 an das Eidg. Departement des Innern über Fragen des Gewässerschutzes, S.10/11.

zer den Anschluß an die Kanalisation gestattet hat. Der rechtmäßig angeschlossene Benutzer darf alsdann jene Stoffe in die Kanalisation einbringen, welche der Benutzungsordnung entsprechen oder ihm individuell erlaubt wurden. Bringt er andere als die erlaubten Stoffe in die Kanalisation ein, so kann er für die dadurch herbeigeführte Verunreinigung des Gewässers straf- und zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Strafbar wird er, sobald die verunreinigenden Stoffe, wie Öl, Altöle, Gifte, Jauche usw. das Gewässer erreichen. Ein Schaden muß nicht nachgewiesen werden. Dagegen ist gemäß Art. 15 GSchG Vorsatz oder Fahrlässigkeit erforderlich. Die bundesgerichtliche Praxis zum Fischereigesetz und zur Spezialverordnung von 1925 verlangte, daß der Private die verunreinigenden Abfälle «dolos» durch die Kanalisation in Fischereigewässer einlaufen läßt, d.h. «im Bewußtsein, daß die ... Ableitung der Abwässer den Fischbestand schädigt oder gefährdet»²⁰. In analoger Anwendung dieser Rechtsprechung wird man heute einen Täter nur dann als strafbar betrachten können, wenn er das Bewußtsein hatte, daß die Ableitung der betreffenden Stoffe in die Kanalisation die Gewässer verunreinigen könne. Ob und wie weit ein solches Bewußtsein angenommen werden darf, hängt weitgehend von der Aufklärung der Bevölkerung über die Kanalisation und den Gewässerschutz ab. In Gewerbe und Industrie sollte dieses Bewußtsein weitgehend vorausgesetzt werden können, in geringerem Maße dagegen in den privaten Haushaltungen, wo giftige Flüssigkeiten noch allzu oft und ohne Kenntnis der Rechtswidrigkeit oder der Giftigkeit in

²⁰ BGE 56 I 557/8. Schon früher das Zürcher Obergericht in Blätter f. Zürcherische Rechtsprechung 29 Nr. 9. Vgl. dazu H. AEPPLI, Verstärkter Gewässerschutz mit Mitteln des Strafrechts, SJZ 59 (1963) 149/50. G. BUSER, Die Verantwortlichkeit bei Fischvergiftungen, GSch-LH Feb. 1957, 2. EUGEN MEIER, Das Recht der Gemeindekanalisationen und die Einleitung der Abwasser nach aargauischem Recht, Freiburger Diss., Aarau 1948, 121 ff.

den Ablauf geleert werden. Nur Aufklärung kann hier Abhilfe schaffen^{21, 22}.

d) «*Abwässer*», «*Abgänge*», «*einbringen*». – Der Ausdruck «*Abwässer* und andere flüssige oder gasförmige Abgänge jeder Art» in Art. 3 Abs. 1 ist, wie sich aus den Protokollen der vorberatenden Kommissionen sowie aus dem Beiwort «*jeder Art*» schließen läßt, in denkbar umfassendem Sinne zu verstehen. Es sollen alle verunreinigenden Flüssigkeiten erfaßt werden, die in ein Gewässer gelangen können. Das Wort «*Abgänge*» (franz. *résidus*) darf nicht zur Meinung verleiten, es handle sich nur um Rückstände, die dazu bestimmt sind, abgestoßen zu werden. Vielmehr kann es sich auch etwa um Öl handeln, das in Betrieb steht oder in Tanks gelagert ist oder sich auf dem Transport befindet. Auch die Herkunft der Abgänge ist gleichgültig. Abs. 1 spricht von Abgängen «*aus Kanalisationen ... oder anderswoher*». Das Wort «*anderswoher*» weist darauf hin, daß die vorhergehende Aufzählung der Herkunftsorte nur der Exemplifikation dient²³. Die Wörter «*Abwässer*» und «*Abgänge*» deuten immerhin an, daß nur solche Flüssigkeiten erfaßt werden sollen, die verunreinigend oder schädigend wirken, nicht aber Flüssigkeiten, die keinen verunreinigenden oder schädigenden Einfluß haben. Im Gegensatz zu ausländischen Gesetzen hat das GSchG auf eine nähere Umschreibung der Begriffe verzichtet. Auch in der VV fehlt eine solche. Als Richtlinie dafür, welche Flüssigkeiten gemeint sind, kann die Zweckumschreibung von Art. 2 Abs. 1 gelten²⁴.

^{21/22} Der Entwurf zu einem BG über den Verkehr mit Giften sieht neben einem Verbot der gewässergefährdenden Entfernung von Giftresten genaue Vorschriften über die Kenntlichmachung von Giftstoffen vor.

²³ Die ständerätliche Kommission legte Wert darauf, ausdrücklich festzustellen, daß unter «*Unterkunftsstätten*» auch Campingplätze zu verstehen sind. Sten.Bull. 1954 StR 200.

²⁴ Beim Verbot des Einwerfens fester Gegenstände in Art. 4 Abs. 1 verweist das Gesetz ausdrücklich auf Art. 2 Abs. 1.

Unter die «Abwässer» und «Abgänge» fallen somit zweifellos alle jene Flüssigkeiten, welche die Gesundheit von Mensch und Tier, die Verwendung des Wassers als Trinkwasser usw. beeinträchtigen können²⁵.

Auch das Wort «einbringen» (franz. déverser) ist in umfassendstem Sinne zu verstehen. Im ersten Entwurf der Bundesbehörden zum GSchG wurde der Ausdruck «einleiten» verwendet. Schon der Entwurf, der 1950 der außerparlamentarischen Kommission vorgelegt wurde, enthielt aber den Ausdruck «einbringen», weil erkannt wurde, daß die Abgänge nicht immer mittels Leitungen abgeführt werden, sondern bisweilen frei abfließen oder in das Gewässer gegossen werden²⁶. Es hat deshalb jede Verursachung des Hineingelangsens von verunreinigenden Flüssigkeiten in Gewässer als Einbringen zu gelten.

e) *Rechtsnatur der Bewilligung.* – Es ist unbestritten, daß die gemäß Art.3 zu erteilende Bewilligung eine Polizeierlaubnis, keine Konzession ist²⁷. Das Gesetz schweigt sich über die Frage aus, ob die einmal erteilte Bewilligung zur Einleitung von Abwässern nachträglich eingeschränkt oder entzogen werden kann. Diese Frage ist zweifellos zu bejahen und ist auch vom Bundesgericht in einem analogen Fall bejaht worden²⁸. Nachdem Art.3 Abs.2 die Kantone ausdrücklich verpflichtet, an die Erteilung der Bewilligung die notwendigen Bedingungen und Auflagen zu knüpfen, um

²⁵ Zur Definition der Begriffe Verunreinigung und Abwasser vgl. Water Pollution Conference II 322ff., 448ff., III 587. H. FISCHERHOF in Festschrift für P. Gieseke, Karlsruhe 1958, 169. Deutsches Wasserhaushaltsgesetz vom 27.7.57, § 22. Dazu GIESEKE/WIEDEMANN, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 1963, 202ff. E. HARTIG, Die Verunreinigung der Gewässer..., Verhandlungen des 1. Österr. Juristentages 1961, 20 ff.

²⁶ Die §§ 3, 22 und 38 des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes verwenden die Ausdrücke «einbringen» und «einleiten» in einem spezifischeren Sinne. Vgl. GIESEKE/WIEDEMANN, a.a.O. 38f., 205f.

²⁷ BB1 1954 I 338.

²⁸ BGE 90 I 200.

einen hinreichenden Schutz der Gewässer dauernd zu gewährleisten, kann es zudem als Pflicht der Kantone betrachtet werden, in der Bewilligung stets einen Vorbehalt späterer erhöhter Anforderungen an den Reinheitsgrad der eingeleiteten Abwässer anzubringen²⁹. Aber auch ohne einen solchen Vorbehalt kann eine Bewilligung abgeändert werden, wenn sich dies als notwendig erweist, um den vom Gesetz geforderten Schutz vor Verunreinigung zu erreichen. Eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens wird dadurch nicht begründet³⁰.

2. Einwerfen oder Ablagern fester Stoffe. Kiesgruben und Tankanlagen (Art. 4)

a) *Einwerfen oder Ablagern in Gewässern (Abs. 1).* – Gemäß Art. 4 Abs. 1 ist es untersagt, in Gewässer feste Stoffe aller Art einzuwerfen oder abzulagern, die geeignet sind, das Wasser zu verunreinigen, oder die in anderer Weise dem durch Art. 2 Abs. 1 gewährten Schutz zuwiderlaufen. Im Gegensatz zu den flüssigen Abgängen, für die ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufgestellt wurde, handelt es sich hier um ein absolutes Verbot, von dem keine Ausnahmen bewilligt werden dürfen. Daß für feste Stoffe eine andere Regelung getroffen wurde als für Flüssigkeiten, ist einleuchtend. Für Abwässer, ob gereinigt oder ungereinigt, besteht nämlich praktisch keine andere Möglichkeit der Entfernung als die Einleitung in Gewässer, wogegen im Falle fester Gegenstände, besonders von Abfällen, keinerlei Notwendigkeit besteht, sie in die Gewässer einzubringen. Bereits die Spezialverordnung von 1925 verbot das Einbringen «fester Abgänge, wie Unrat, Schutt, Tierleichen und dergleichen». Das Verbot von Art. 4 GSchG gilt immerhin nur so weit, als das Einbringen fester Stoffe das Wasser verunreinigt oder dem durch Art. 2 Abs. 1 gewährten Schutz zuwiderläuft. Die

²⁹ So H. SOMOGYVAR, Der Schutz der oberirdischen Gewässer vor Verunreinigung, Göttinger Diss. 1960, 110.

³⁰ BGE 90 I 200.

Grenze des demnach Zulässigen mag nicht immer einfach zu bestimmen sein. Gemäß der bundesrätlichen Botschaft sollte es z.B. zulässig sein, Ausbruchmaterial von Stollenbauten oder Abfall aus Steinbrüchen in große Seetiefen zu versenken, wenn andere Ablagerungsplätze nicht zur Verfügung stehen. Auch Seegrundaufschüttungen zur Landgewinnung sollen zulässig sein, ebenso das Einwerfen abgeräumter Schneemassen³¹. Ob aber etwa das Versenken von Aktenbündeln zulässig ist, ist schwerer zu entscheiden³². Das deutsche Wasserhaushaltsgesetz von 1957 schafft eine eindeutigere Lösung, indem es in § 26 Abs. 1 bestimmt, feste Stoffe dürften in ein Gewässer nicht zu dem Zweck eingebracht werden, sich ihrer zu entledigen.

Ablagerungen fester Stoffe in Gewässern, die in Verbindung mit Gewässerkorrekturen erfolgen, sind vom Verbot ausgenommen. Art. 4 Abs. 5 letzter Satz GSchG behält die Bestimmungen der Wasserbaugesetzgebung ausdrücklich vor.

b) Ablagerung außerhalb der Gewässer. Anlage von Kiesgruben (Abs. 2). – Das Ablagern von Stoffen außerhalb der Gewässer wird durch Art. 4 Abs. 2 insofern untersagt, als dadurch eine Verunreinigung ober- oder unterirdischer Gewässer verursacht wird. Da das GSchG einzig den Schutz der Gewässer bezweckt, könnte es kein absolutes, überall geltendes Verbot von Ablagerungen aussprechen. Dagegen können die Kantone aus gesundheitspolizeilichen Erwägungen oder aus Gründen des Landschaftsschutzes alle Ablagerungen, ohne Rücksicht auf die Gefährdung von Gewässern, verbieten oder für bewilligungspflichtig erklären. Der Ablagerung fester Stoffe außerhalb der Gewässer wird die Anlage von Kiesgruben «in der Nähe von Grundwasserfassun-

³¹ BBl 1954 I 337/8. Zur Abgrenzung zwischen flüssigen und festen Stoffen vgl. SOMOGYVAR, a.a.O. 100. Gemäß § 26 Abs. 1 des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes gelten schlammige Stoffe nicht als feste Stoffe.

³² Für das Einwerfen von Aktendossiers oder Altpapier in Flüsse sind verschiedentlich Bußen ausgesprochen worden.

gen» gleichgestellt. Die Bestimmung über die Kiesgruben ist durch die nationalrätliche Kommission in das Gesetz eingefügt worden und zwar lediglich zur Klarstellung. Es wurde anerkannt, daß ein Kanton die Anlage von Kiesgruben schon auf Grund von Art.2 Abs.1 GSchG verbieten könnte. Die ausdrückliche Erwähnung von Kiesgruben hat den Vorteil, daß die Anlage derselben unmittelbar durch das GSchG verboten wird und kein kantonales Verbot mehr nötig ist. Der Ausdruck «in der Nähe von Grundwasserfassungen» ist jedoch unglücklich, da er die Möglichkeiten, die Art.2 Abs.1 bietet, einschränkt. Auf Grund von Art.2 Abs.1 könnten die Kantone die Anlage von Kiesgruben überall dort verbieten, wo Grundwasser gefährdet wird, ganz unabhängig davon, ob sich eine Grundwasserfassung in der Nähe befindet. Infolge des Ausdrucks «in der Nähe von Grundwasserfassungen» aber ist es den Kantonen untersagt, Kiesgruben dort zu verbieten, wo nur ein Grundwasservorkommen gefährdet wird, das nicht gefaßt ist und voraussichtlich auch nie gefaßt werden wird³³. Man kann sich fragen, ob die Kantone nicht gestützt auf Art.2 Abs.1 über die Bestimmung des Art.4 hinausgehen dürfen. Diese Frage wird jedoch grundsätzlich zu verneinen sein, da die einschränkenden Worte «in der Nähe von Grundwasserfassungen» andernfalls jeden Sinn verlören. Man wird sie als vom Gesetz gewollte Beschränkung der staatlichen Gewässerschutzmaßnahmen hinnehmen müssen.

Gemäß Art.4 Abs.5 können die Kantone in besonderen Fällen unter Auferlegung zweckdienlicher Bedingungen Ausnahmen von den in Art.2 Abs.2 ausgesprochenen Verboten bewilligen. Die Befugnis, Ausnahmen zu bewilligen, wurde in das Gesetz eingefügt, weil Industrie und Gewerbe aus Platzmangel bisweilen außerstande sind, Abfallstoffe ohne jede Beeinträchtigung der Gewässer abzulagern³⁴. Die Ausnahmebestimmung gilt natürlich auch für die Anlage

³³ Vgl. in diesem Sinn auch BGE 86 I 196.

³⁴ BBl 1954 I 338.

von Kiesgruben. Wie das Bundesgericht feststellte, hat die Bestimmung, wonach die Kantone Ausnahmen bewilligen «können», nicht den Sinn, daß die Bewilligung dem freien Belieben der kantonalen Behörde anheimgestellt ist. Die Behörde hat vielmehr pflichtgemäß, nach Grundsätzen zu entscheiden. Das Bundesgericht kann gemäß Art. 14 GSchG überprüfen, ob die kantonale Behörde von ihrem Ermessen richtigen Gebrauch gemacht habe³⁵.

c) *Bereits vorhandene Ablagerungen und Kiesgruben (Abs. 3).* – Art. 4 Abs. 3 bestimmt, daß bei bereits vorhandenen Ablagerungen und Kiesgruben die erforderlichen Maßnahmen zu treffen seien, um damit verbundene Gewässerverunreinigungen zu beheben. Diese Bestimmung entspricht derjenigen von Art. 3 Abs. 3 (bestehende Ableitungen für Abwässer). Sie gilt sowohl für bestehende Ablagerungen in Gewässern, wie auch für Ablagerungen außerhalb der Gewässer. Wie bei Art. 2 Abs. 1 und bei Art. 3 Abs. 3 ist unklar, ob die angeführte Bestimmung jedermann, der über eine Ablagerung verfügt, zu den erforderlichen Maßnahmen verpflichtet oder ob zunächst die Kantone diese Maßnahmen anzuordnen haben. Für die unmittelbare Verpflichtung spricht in diesem Fall ein Vergleich mit dem nachfolgenden Abs. 4, der durch eine andere Umschreibung eine unmittelbare Verpflichtung herbeiführt (siehe nächsten Abschnitt d), ferner auch die Tatsache, daß im ursprünglichen Entwurf des Gesetzes, wie bei Art. 3 Abs. 3, von «anordnen» gesprochen wurde, dieser Ausdruck aber durch «treffen» ersetzt wurde. Für die unmittelbare Verpflichtung spricht auch die Tatsache, daß die Kantone gemäß Abs. 5 Ausnahmen von den in Abs. 3 vorgesehenen Maßnahmen bewilligen können. Eine Ausnahmegewilligung erscheint nur dort sinnvoll, wo eine Verpflichtung bereits durch das Gesetz geschaffen wird.

³⁵ BGE 86 I 200. Vgl. zur Frage auch Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 20.6.1961, Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht 1962, 307.

Die Bewilligung von Ausnahmen wurde vor allem deswegen vorgesehen, weil viele alte Kiesgruben mit Material aufgefüllt sind, welches schädliche, das Grundwasser beeinträchtigende Stoffe enthält, wobei es in der Regel nicht in Frage kommt, derart gefüllte Gruben wieder auszuheben³⁶.

Abs.5 sieht, ähnlich wie Art.3 Abs.3 vor, daß die Kantone Fristen ansetzen können.

Welche Maßnahmen zu treffen sind oder angeordnet werden können, wird nicht näher bestimmt. Es kommen alle Maßnahmen in Betracht, die erforderlich sind, um Gewässer vor Verunreinigung zu schützen, so etwa die Einzäunung von Grundwasserseeleinen, die durch Kiesaushub entstanden sind³⁷. Es könnte auch die Aushebung einer mit verunreinigendem Material gefüllten Kiesgrube verlangt werden, obwohl die Ausnahmebestimmung von Abs.5 gerade im Hinblick auf diesen Fall aufgenommen wurde. Auf die durch eine Maßnahme entstehende wirtschaftliche und finanzielle Belastung braucht keine Rücksicht genommen zu werden, sofern die Maßnahme für die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers nötig ist (Art.2 Abs.3)³⁸.

d) Lagerung und Beförderung flüssiger Stoffe (Abs. 4). – Gemäß Art.4 Abs.4 sind für die Lagerung flüssiger Stoffe, wie Öl, Benzin und dergleichen, die zum Schutze von Gewässern nötigen baulichen und technischen Vorrichtungen zu erstellen. Diese Bestimmung wurde durch die nationalrätliche Kommission ins Gesetz eingefügt, nachdem einzelne Kantone eine besondere Vorschrift über die Aufbewahrung von Flüssigkeiten, besonders von Öl und Benzin gewünscht hatten. Die Bestimmung wurde später durch das BG über Rohrleitungsanlagen vom 4.10.1963³⁹ geringfügig abgeändert,

³⁶ BBl 1954 I 338.

³⁷ Vgl. Entscheid des Bundesgerichts vom 29.1.1965 i.S. Anliker & Co. und Schnyder, Plüss & Co. g. Regierungsrat des Kantons Luzern.

³⁸ Über die Entschädigungspflicht im Falle materieller Enteignung vgl. vorn S. 456.

³⁹ AS 1964, 99.

indem vorgeschrieben wurde, daß nicht nur für die Lagerung flüssiger Stoffe, sondern auch für die Beförderung solcher Stoffe die zum Schutze der Gewässer nötigen Vorrichtungen zu erstellen seien. Bei dieser Revision wurde auch die Bestimmung beigelegt, daß diese Einrichtungen regelmäßig zu kontrollieren seien. Anläßlich der Einschaltung des Abs. 4 in das GSchG wurde offenbar übersehen, daß die Anbringung baulicher und technischer Vorrichtungen bei Tankanlagen nicht in jedem Fall genügt, um das Grundwasser mit Sicherheit vor Verunreinigung zu schützen. Unter Umständen kann ein vollständiges Verbot notwendig werden. Nachdem das GSchG die Anlage von Kiesgruben im Bereich von Grundwasserfassungen schlechthin verbietet, wäre es auch kaum verständlich, wenn der Bau einer Großtankanlage über wichtigen der Trinkwasserversorgung dienenden Grundwasserströmen nicht verboten werden dürfte. Das Bundesgericht hat deshalb zu Recht entschieden, daß die Kantone auf Grund von Art. 2 Abs. 1 Tankanlagen ganz verbieten könnten und müßten, wenn bauliche und technische Vorrichtungen einen wirksamen Schutz der Gewässer nicht gewährleisten⁴⁰. Abs. 4 richtet sich seinem Wortlaut nach an alle Personen, welche flüssige Stoffe lagern oder befördern, denn nur diese Personen können die nötigen Schutzvorrichtungen «erstellen». Somit kann eine Person, die die notwendigen Anlagen nicht erstellt oder nicht kontrolliert und eine Gewässerverunreinigung verursacht, straf- und zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden. Selbstverständlich können die Kantone die zu treffenden Maßnahmen näher umschreiben. Gemäß Abs. 5 können sie dafür auch angemessene Fristen ansetzen sowie in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen.

⁴⁰ BGE 84 I 150, bes. 156. Die Rechtslage ist anders als bei der Bestimmung von Art. 4 Abs. 2, gegenüber welcher weitergehende Maßnahmen kaum auf Art. 2 Abs. 1 gestützt werden könnten.

III. Bundesbeiträge. Das Zusammenwirken von Bund und Kantonen

1. Werdegang der Subventionsbestimmungen (Art. 9 und 10)

Die Subventionsbestimmungen waren die am meisten umstrittenen Bestimmungen des GSchG. In den verschiedenen Phasen der Ausarbeitung des Gesetzes wurden sie mehrere Male gestrichen oder in neue Fassungen gebracht. Die Expertenkommission, die auf Grund des Postulates Zigerli von 1944 den ersten Entwurf des GSchG ausarbeitete, sah die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an den Bau von Abwasserreinigungsanlagen vor. Diese Bestimmung wurde jedoch auf Weisung des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes gestrichen, bevor der Entwurf 1949 den Kantonen und Verbänden zur Vernehmlassung unterbreitet wurde. Da die meisten Kantone sich in ihren Vernehmlassungen für eine Beitragsleistung des Bundes einsetzten, wurde dem Entwurf, der 1950 der außerparlamentarischen Kommission vorgelegt wurde, erneut ein Subventionsartikel beigelegt, der Beiträge von 10 bis 30% an Abwasserreinigungsanlagen vorsah. In der außerparlamentarischen Kommission war die Gewährung von Bundesbeiträgen hart umstritten. Die Vertreter der Industrie leisteten der Aufnahme eines Subventionsartikels Widerstand, während die übrigen Mitglieder sich für Beiträge aussprachen. Der Subventionsartikel wurde schließlich beibehalten, doch wurden verschiedene Änderungen vorgenommen. Außer Beiträgen an die Kosten der Erstellung von öffentlichen Hauptsammelkanälen mit Sammelreinigungsanlagen wurde auch die Förderung der Grundlagenforschung und der Untersuchung von Seen und Flußgebieten durch den Bund vorgesehen. Der Bundesrat schränkte in der Folge in seinem Entwurf an die Bundesversammlung vom 9.2.1954 die Subventionsbestimmung wieder erheblich ein. Unter dem Eindruck der am 6.12.1953 erfolgten Verwerfung der Vorlage über die Neuordnung des Finanzhaushaltes und des am 23.12.1953 angenommenen

BG über besondere Sparmaßnahmen, durch welches zahlreiche Bundesbeiträge gekürzt oder aufgehoben wurden, schlug er nur noch eine kurze Bestimmung vor, die lautete: «Ausnahmsweise kann der Bund die Erstellung schwer finanzierbarer Anlagen, die dem Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung dienen, durch angemessene Beiträge fördern.» In den Räten erfuhr der Artikel nur noch eine redaktionelle Änderung. Der Ausdruck «schwer finanzierbar» wurde durch die Worte «wenn besondere Verhältnisse es erfordern» ersetzt. Die Leistung von Bundesbeiträgen wurde außerdem von der finanziellen Mitbeteiligung der Kantone und Gemeinden abhängig gemacht. In einem Absatz 2 wurde ferner bestimmt, daß die Beiträge insbesondere für die Erstellung interkantonalen Anlagen zu leisten seien. Auf einen im Nationalrat gestellten Antrag Zigerli hin wurde außerdem der geltende Artikel 10 angenommen, der vorsieht, daß der Bund die Forschung sowie Versuche und Untersuchungen fördert.

Die Gegner der Subventionierung argumentierten vor allem mit der schlechten Finanzlage des Bundes, der zu erwartenden Aufblähung der Bundesverwaltung und dem Hinweis, daß für die Abwasserreinigung eine selbsttragende Finanzierung möglich sei. Es wurde auch erklärt, die Einleitung von Abwässern in Gewässer sei stets rechtswidrig gewesen, weshalb die Verursacher der Verschmutzung selbst für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes aufzukommen hätten. Schließlich wurde geltend gemacht, durch die Subventionierung von Abwasserreinigungsanlagen würden jene Kantone benachteiligt, die aus eigener Initiative solche Anlagen bereits gebaut hatten. Die Befürworter der Bundesbeiträge andererseits erklärten vor allem, das GSchG würde toter Buchstabe bleiben, wenn der Bund sich am Gewässerschutz nicht finanziell beteilige⁴¹.

In seiner VV vom 28.12.1956 umschrieb der Bundesrat die Voraussetzungen der Beitragsleistung in so restriktiver

⁴¹ Vgl. Sten.Bull. 1954 NR 278–294, StR 201–204.

Weise, daß die Kredite, die zu diesem Zweck jährlich in den eidgenössischen Voranschlag eingesetzt wurden, während der ersten 5 Jahre, abgesehen von einem einzigen Fall (Yverdon), unbenützt blieben. Noch bevor das erste Jahr der Geltung des GSchG abgelaufen war, wurde am 17.12.1957 im Nationalrat ein Postulat Bauer eingereicht, das den Bundesrat einlud, beförderlichst eine Vorlage zu unterbreiten, mit dem Ziel, die Beiträge des Bundes für Kläranlagen und andere notwendige Maßnahmen des Gewässerschutzes neu und angemessen festzusetzen. Trotz Ablehnung durch den Bundesrat wurde das Postulat vom Nationalrat erheblich erklärt. Am 21.9.1960 wurde der Bundesrat in einer Kleinen Anfrage Grendelmeier um Auskunft über den Stand der Vorlage befragt. Die Antwort darauf erfolgte erst im Mai 1962. Am 22.3.1961 reichten Ständerat Rohner und Nationalrat Kurzmeyer je eine Motion zum gleichen Thema ein. Diese verschiedenen Vorstöße, die noch durch die Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz maßgebend unterstützt wurden, hatten den Erfolg, daß der Bundesrat am 2.2.1962 den Art.7 VV abänderte und ergänzte. Von einer Gesetzesrevision wurde abgesehen, weil befürchtet wurde, eine Gesetzesänderung könnte bei den Gemeinden die Hoffnung wecken, später in den Genuß allgemeiner Bundesbeiträge zu kommen, was zu einem allgemeinen Stillstand im Bau von Gewässerschutzanlagen führen würde. Die heute geltende Fassung der Art. 7–7^{ter} VV wurde durch eine Expertenkommission ausgearbeitet, die den Auftrag hatte, das Wort «ausnahmsweise» in Art.9 GSchG im weitestmöglichen Sinne auszulegen. Die Beitragsleistung und -höhe richten sich nach einem Subventionsschlüssel, der einerseits auf die spezifischen Kosten der Anlagen und andererseits auf die Finanzkraft der Gemeinden abstellt. Auf Grund dieser Regelung können ungefähr zwei Drittel aller Gemeinden in den Genuß von Bundesbeiträgen gelangen. Von einer nur «ausnahmsweise» erfolgenden Beitragsleistung kann unter diesen Umständen kaum mehr die Rede sein, obwohl nicht zu verkennen ist, daß die Anlagen der großen Städte, welche die

weitaus teuersten sind, meist nicht beitragsberechtigt sind, was zur Folge hat, daß kostenmäßig gesehen nur etwa ein Drittel aller für Reinigungsanlagen bestimmten Ausgaben beitragsberechtigt ist. Es dürfte sich gleichwohl empfehlen, bei einer allfälligen Gesetzesrevision das Wort «ausnahmsweise» in Art. 9, das der in der VV getroffenen Regelung nicht mehr entspricht, zu streichen. Bundesbeiträge gemäß der neuen Ordnung werden für alle Anlagen ausgerichtet, deren Bau nach dem 1.1.1957 begonnen wurde.

Die ausführlich gehaltene Subventionsregelung, die in Art. 7, 7^{bis} und 7^{ter} VV sowie in einer der VV angefügten Tabelle enthalten ist, braucht hier nicht im einzelnen dargelegt werden. Das Departement des Innern erstellte dazu am 17.4.1962 einen Kommentar zuhanden der Kantone. Erwähnt sei immerhin, daß an Abwasseranlagen von Gemeinden Beiträge bis höchstens 35% der beitragsberechtigten Kosten gewährt werden können. Art. 7^{bis} sieht auch für «andere Abwasserreinigungsanlagen», vor allem für Einzelkläranlagen und Anlagen zur Reinigung von industriellen und gewerblichen Abwässern, ferner für Anlagen der Kehr-richtbeseitigung Beiträge vor, die eine Höhe von höchstens 20% der Anlagekosten haben.

Die neuen Subventionsbestimmungen haben die Tätigkeit auf dem Gebiete des Gewässerschutzes spürbar angekurbelt⁴². Sämtliche Kantone bauten ihre Fachstellen für Gewässerschutz aus, soweit sie dies noch nicht getan hatten. Auch das lange vernachlässigte Eidg. Amt für Gewässerschutz erfuhr den erforderlichen Ausbau⁴³. Die neuen Bei-

⁴² 1963 wurden 41 Projekte von Abwasserreinigungsanlagen, die seit dem 1.1.1957 erstellt oder geplant worden waren, genehmigt. An die beitragsberechtigten Kostensumme von rund 80 Mio. Fr. wurden Bundesbeiträge in der Höhe von nahezu 13 Mio. Fr. zugesichert. 1964 wurden 24 Projekte mit einer Kostensumme von 78,6 Mio. Fr. genehmigt und Bundesbeiträge in der Höhe von 14,6 Mio. Fr. bewilligt. Vgl. dazu A. MATTHEY-DORET in GSch-LH Juni 1964, 4.

⁴³ Vgl. dazu vorn S. 422.

tragsgrundsätze des Bundes veranlaßten ferner manche Kantone, ihre eigene Subventionspraxis großzügiger zu gestalten, dies vor allem im Hinblick darauf, daß Bundesbeiträge nur gewährt werden, wenn auch die Kantone einen Beitrag von bestimmter Höhe leisten.

Anders als bei der Subventionierung von Abwasseranlagen hat sich der Bund bei der Unterstützung der dem Gewässerschutz dienenden Forschungen und Versuche sowie der systematischen Untersuchung von Seen und Flußgebieten stets aufgeschlossen gezeigt⁴⁴. Art. 8 VV, der diese Frage betrifft, bedurfte keiner Abänderung. Die Hauptaufgabe auf diesem Gebiet kommt der Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz zu, die der ETH angeschlossen ist und eine umfangreiche Beratungs- und Forschungstätigkeit ausübt. Der Bund unterstützt aber auch Arbeiten, die von Kantonen, Gemeinden, Fachverbänden oder Privaten auf diesem Gebiet durchgeführt werden. Bei Gewässeruntersuchungen, die in der Regel von kantonalen Laboratorien durchgeführt werden, übernimmt der Bund 30%, im Falle interkantonaler oder internationaler Gewässer 40% der Kosten. Zahlreiche Gewässer sind bisher mit Unterstützung des Bundes untersucht worden⁴⁵. Das Departement des Innern hat auch eine Sachverständigengruppe eingesetzt, um Leckschutz- und Leckwarnsysteme für Rohrleitungs- und Tankanlagen zu begutachten. Auch für die Fragen der Detergentien wurde eine Kommission zur näheren Abklärung gebildet. Ferner hat der Bund Forschungsprogramme zur Entwicklung von Verbrennungsanlagen für Abfälle aufgestellt⁴⁶.

⁴⁴ MATTHEY-DORET, a.a.O. 4 ff.

⁴⁵ Rhein, Linth und Limmat, Reuß, Birs, Aare; Bodensee, Zugersee, Vierwaldstättersee, Thunersee, Bielersee, Neuenburgersee, Luganersee, Genfersee.

⁴⁶ MATTHEY-DORET, a.a.O. 5.

2. Grundsätzliche Bemerkungen zur Subventionspraxis

Indem der Bund sich anfänglich weigerte, Beiträge an Abwasseranlagen zu leisten, ist er von einem bewährten Prinzip des schweizerischen Bundesstaates abgewichen. Wo immer der Bund seit 1848 den Kantonen die Durchführung von Aufgaben übertrug, die mit größeren zusätzlichen Kosten verbunden waren, leistete er ihnen Beiträge, um die Erfüllung dieser Aufgaben zu erleichtern und sicherzustellen. So wurden im Wasserbaupolizeigesetz von 1877, das den Kantonen die Verbauung von Wildwassern und anderer Gewässer zur Pflicht machte, namhafte Beiträge zugesichert, die auch heute noch geleistet werden. Die Forstpolizeigesetze von 1876 und 1902, die die Kantone zur Erhaltung und Vermehrung des Waldareals sowie zur Anstellung geeigneten Personals verpflichteten, sahen Beiträge zur Erfüllung dieser Aufgaben vor. Ähnliche Beitragsleistungen zur Durchführung bundesmäßiger Pflichten, insbesondere auch für die Besoldung des notwendigen Fachpersonals, wurden in den Bundesgesetzen über die Fischerei, Jagd- und Vogelschutz, die Lebensmittelpolizei, die Bekämpfung von Epidemien und andern Krankheiten zugesichert. Auch für die eidg. Grundbuchvermessung und die gemäß dem Schweiz. Strafgesetzbuch zu errichtenden Strafanstalten gewährt der Bund den Kantonen Beiträge. Mit Recht konnte HANS HUBER deshalb über die Verweigerung von Bundessubventionen für den Gewässerschutz schreiben: «Noch gar nie seit Bestehen des Bundesstaates hat der Bund den Kantonen in einem gesamtschweizerischen oder auch nur überkantonalen Interesse liegende bauliche Aufwendungen, geschweige denn bauliche Aufwendungen vom Umfang und von der Kostspieligkeit der Gewässerreinigung, zur bundesrechtlichen Pflicht gemacht, ohne Bundesbeiträge von respektabler Höhe zu gewähren. Die bisherige Weigerung des Bundes ... ist ein Unikum in der ganzen Geschichte des schweizerischen Bundesstaates.»⁴⁷ Es ist verkannt worden, daß

⁴⁷ HANS HUBER, Gewässerschutz und Föderalismus, NZZ 4.12.

Bundesbeiträge nicht nur die Funktion haben, den Kantonen finanzielle Lasten abzunehmen, sondern in nicht geringerem Maße dazu helfen sollen, die Kantone zur Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen zu stimulieren und Widerstände zu überwinden. Dem Bund stehen den Kantonen gegenüber praktisch kaum Zwangsmittel zur Durchsetzung bundesmäßiger Pflichten zur Verfügung. Die Bundesexekution ist ein zu schwerfälliges Instrument, dessen Anwendung nur in äußersten Fällen denkbar ist, nicht aber, wenn die Kantone es versäumen, Hunderte von Abwassereinleitungen zu registrieren und die nötigen Maßnahmen anzuordnen. Wie hilflos der Bund den Kantonen gegenüber ist, wenn diese seine Erlasse nicht vollziehen, hatte sich bereits bei der Anwendung der bundesrätlichen Spezialverordnung über die Verunreinigung von Gewässern vom 17.4.1925 gezeigt, die den Kantonen weitgehend die gleichen Pflichten auferlegte wie das heutige GSchG, aber toter Buchstabe blieb.

Man hat bei Erlass des GSchG wohl auch den psychologischen und politischen Hindernissen, die dem Bau von Abwasserreinigungsanlagen in den Gemeinden im Wege stehen, zu wenig Beachtung geschenkt⁴⁸. Projekte, die nur dazu dienen, einen Schaden zu beheben und der Gemeinde selbst keinen unmittelbaren Nutzen bringen, werden gegenüber andern dringlichen Projekten, die den Einwohnern einen zusätzlichen Nutzen versprechen, wie Straßen, Schulhäuser, Spitäler, Schwimmbäder usw., meist hintangestellt. In den Gemeinden und kleinen Kantonen werden sie um so mehr zurückgestellt, als sich ihre Inangriffnahme meist unmittelbar auf den Steuerfuß auswirkt. Der Bund dagegen, der größere Distanz von solchen Überlegungen und Stimmungen hat, ist in der Lage, diese Hemmungen durch die Zusage von Subventionen zu überwinden. Ohne diesen An-

1961, Nr. 4633, Fernausgabe Nr. 336. D. SCHINDLER, Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen, Jahrbuch der Schweiz. Vereinigung f. Polit. Wissenschaft 4 (1964) 72.

⁴⁸ Vgl. darüber vorn S. 393.

reiz scheint eine allgemeine Sanierung der Gewässer kaum möglich zu sein. Die Hinweise darauf, daß die Selbstfinanzierung und die Finanzierung auf dem Anleihensweg möglich seien, mögen zwar zutreffen, doch wird dadurch der notwendige Anreiz nicht gegeben.

Das GSchG ging auch von der allzu vereinfachenden Meinung aus, der Bund könne sich auf die Aufstellung einiger allgemeiner Regeln beschränken und die Vollziehung den Kantonen überlassen. Mit dem traditionellen Schema «dem Bund die Gesetzgebung, den Kantonen die Vollziehung» läßt sich eine Gewässersanierung aber nicht verwirklichen. Ähnlich wie beim Bau der Nationalstraßen handelt es sich hier um eine Aufgabe, die nur durch enges Zusammenwirken aller drei Stufen unseres Staatswesens, Bund, Kantone und Gemeinden, durchgeführt werden kann. Die technische Entwicklung und die zunehmende Interdependenz aller Stufen des Staates und der Staaten unter sich haben zur Folge, daß eine immer größere Zahl von Staatsaufgaben den Charakter von Gemeinschaftsaufgaben erhält und nur durch gemeinsame Anstrengung gelöst werden kann. Man hat vom «kooperativen Föderalismus» gesprochen, der die Zusammenarbeit von Bund und Gliedstaaten an die Stelle einer zumeist nur negativen und starren Kompetenzabgrenzung stellt⁴⁹. Daß gerade auf dem Gebiete des Gewässerschutzes ein Erfolg nur durch das Zusammenwirken aller drei Stufen des Staates möglich ist, dürfte nach allen gesammelten Erfahrungen offensichtlich sein. Die aktive Mitwirkung des Bundes ist nicht nur aus finanziellen und politisch-psychologischen Gründen erforderlich, sondern auch, weil nur er gewährleisten kann, daß die notwendigen Maßnahmen im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft durchgeführt werden. Da die Gewässer über die Grenzen der einzelnen Gemeinden und Kantone hinausreichen und da jede Verunreinigung für alle Unterlieger Folgen zeitigen kann, ist zur Sanierung der Gewässer eine weiträumige Planung

⁴⁹ Vgl. HUBER, a.a.O. SCHINDLER, a.a.O. 61 ff.

und Koordination unentbehrlich. Die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden andererseits ist ebenso notwendig wie diejenige des Bundes, da nur die Kantone und Gemeinden die erforderlichen Maßnahmen im einzelnen durchzuführen vermögen. Der Gewässerschutz ist auf diese Weise ein Prüfstein für den schweizerischen Föderalismus geworden. An ihm zeigt sich, ob der Föderalismus nur ein negatives Verhalten oder ob er vom Geist der Zusammenarbeit und der Solidarität getragen ist⁵⁰.

Im Hinblick auf die notwendige Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Gemeinden sowie der Wirtschaft ist es zu bedauern, daß die in Art. 2 Abs. 2 VV vorgesehene beratende Kommission von Sachverständigen, «die sich vor allem aus Vertretern der Kantone, Gemeinden und der Wissenschaft zusammensetzt», bisher nicht gebildet wurde. Ob eine derartige Kommission nützliche Dienste leisten könnte, würde freilich davon abhängen, wie sie eingesetzt wird. Ihr könnte namentlich die bisher fehlende gesamtschweizerische Planung übertragen werden⁵¹.

3. Andere Fragen der Finanzierung

Die Fragen der Finanzierung des Gewässerschutzes gehören nicht zum Thema dieses den Rechtsfragen gewidmeten Referates. Es seien jedoch einzelne Vorschläge angeführt, die in den letzten Jahren zu diesem Punkt gemacht wurden.

Im Nationalrat wurde am 5.12.1962 ein Postulat Kurzmeyer eingereicht, das den Bundesrat aufforderte, das BG über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft vom 3.10.51 in dem Sinne abzuändern, daß nicht nur die Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für die steuerliche Vergünstigung zu gelten hat, sondern daß die

⁵⁰ Vgl. dazu auch den nachfolgenden Abschnitt IV über das Zusammenwirken der Kantone.

⁵¹ Vgl. dazu hinten S. 487.

gleiche Vergünstigung der privaten Wirtschaft auch für den Bau von Kläranlagen und Kanalisationen zugestanden werde. Würde dieses Postulat verwirklicht, so hätten die Unternehmungen, die Arbeitsbeschaffungsreserven angelegt haben, Anspruch auf Rückerstattung der auf die Einlage in diese Reserven entrichteten Wehrsteuer, sofern die Reserven für Kläranlagen und Kanalisationen verwendet würden. Das Postulat wurde in der Herbstsession 1963 vom Bundesrat kommentarlos entgegengenommen. Wie in der Begründung des Postulates ausgeführt wurde, hat die Eidg. Steuerverwaltung bereits im Jahre 1957 in Übereinstimmung mit der Finanzdirektorenkonferenz der Kantone Empfehlungen betreffend Steuererleichterungen für Gewässerschutzanlagen der privaten Wirtschaft herausgegeben.

An der Generalversammlung 1964 des Schweizerischen Bankvereins regte der Präsident Dr. Samuel Schweizer nicht nur eine Gesamtrevision des GSchG an, sondern schlug auch vor, die Frage zu prüfen, ob nicht die Schaffung einer als Treuhandstelle funktionierenden «Landeszentrale für Gewässerschutz», ähnlich den Zentralen für Hypothekarkredit geschaffen werden könnte. Die Zentrale würde den Gemeinden für von Kanton und Bund genehmigte Projekte langfristige Mittel zur Verfügung stellen. Die Gemeinden hätten den Nachweis einer geordneten Regelung der Kostenüberwälzung zu erbringen. Die Kantone würden die Garantie der Gemeindeverpflichtungen und der Bund eine allgemeine Ausfallgarantie gegenüber der Zentrale leisten. Die Zentrale selbst würde sich durch Ausgabe öffentlicher Anleihen finanzieren und könnte dies angesichts der Ausfallgarantie des Bundes zu den jeweils günstigsten Bedingungen tun. Die Banken ihrerseits wären in der Lage, für genehmigte Projekte bis zu deren Fertigstellung die Baufinanzierung zuzusichern⁵². Eine Prüfung dieser Frage ist seither im Gange. Nach bereits früher erfolgten Äußerungen von Dr. Robert Käppeli sollten die Vorkehrungen für den Ge-

⁵² NZZ 7.3.64, Nr. 970.

wässerschutz als Investitionsaufgaben prinzipiell durch den Kapitalmarkt finanziert werden⁵³.

Ein älterer Vorschlag, der bereits bei der Ausarbeitung des GSchG diskutiert wurde, geht dahin, den Wasserpreis zu erhöhen. Auf eine Bestimmung im GSchG über die Abwälzung der Kosten auf den Wasserpreis wurde aber verzichtet, weil die Wasserversorgungen häufig nicht in den Händen der Gemeinden, sondern in jenen von Korporationen oder sogar von Privaten liegen, die nicht dazu verhalten werden könnten, Beiträge für die Gewässerreinigung abzugeben⁵⁴. Daß aber die Abzweigung von Beiträgen der Wasserversorgung zur Finanzierung des Gewässerschutzes eine sinnvolle Lösung wäre und auch an vielen Orten gehandhabt wird, ist unbestritten⁵⁵.

IV. Interkantonale Gewässer. Das Zusammenwirken der Kantone

Art. 7 GSchG behandelt zwei Aspekte der Beziehungen zwischen den Kantonen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes. In erster Linie verpflichtet er die Kantone, «diejenigen Maßnahmen zu treffen, die im Sinne der Art. 2, 3 und 4 gegenüber andern Kantonen notwendig sind». Dies bedeutet, daß der Kanton, der durch eine Gewässerverunreinigung aus einem andern Kanton benachteiligt wird, einen Anspruch darauf hat, daß der oberliegende Kanton alle Maßnahmen trifft, die auf Grund des Gesetzes von ihm verlangt werden können, um die Immissionen zu beheben oder auf ein erträgliches Maß herabzusetzen. Art. 7 verpflichtet die Oberliegerkantone freilich nicht dazu, mehr zu tun, als was das GSchG von jedem Kanton verlangt. Andererseits kann der Unterliegerkanton nicht die Vollziehung des GSchG durch den Oberliegerkanton schlechthin verlangen,

⁵³ GSch-LH Juni 1961, 30, und WALTHER 262.

⁵⁴ Vgl. Sten. Bull. 1954 NR 281.

⁵⁵ Zur Frage der Finanzierung vgl. auch COLAS 117 ff. B. SCHRAMM in WALTHER 266/67.

sondern nur die Behebung der Immissionen, soweit diese gemäß dem GSchG unzulässig sind. Die Bedeutung des Art. 7 liegt darin, daß dem geschädigten Kanton ein direkter Anspruch gegen den schädigenden Kanton gewährt wird. Falls die Kantone sich über die zu treffenden Maßnahmen nicht einigen können, entscheidet das Bundesgericht⁵⁶. Das Eidg. Departement des Innern kann im Falle von Anständen zwischen den Kantonen vermitteln (Art. 5 VV). Dem Bundesgericht ist bisher kein derartiger Streitfall unterbreitet worden. Dagegen ist das Amt für Gewässerschutz schon mehrmals um Vermittlung ersucht worden. Vernachlässigt ein Kanton seine Pflichten gemäß Art. 2, 3 und 4 GSchG, so kann natürlich auch der Bundesrat kraft seines Aufsichtsrechtes eingreifen und den säumigen Kanton zur Behebung der Mißstände anhalten (Art. 1 VV). Der Bundesrat kann von Amtes wegen handeln, das Bundesgericht nur auf Klage hin. Ist ein Streifall einmal beim Bundesgericht anhängig gemacht, so fällt die Kompetenz des Bundesrates nicht dahin, doch wird dann eine Fühlungnahme zwischen Bundesrat und Bundesgericht geboten sein, um zu verhindern, daß es zu sich widersprechenden Entscheidungen kommt.

An zweiter Stelle sieht Art. 7 GSchG vor, daß der Bund den Abschluß interkantonalen Vereinbarungen über gemeinsame Maßnahmen und über die Koordination von Maßnahmen fördert. Art. 5 VV überträgt die Pflicht zu solcher Förderung dem Departement des Innern, welches zu diesem Zweck vor allem Konferenzen der beteiligten Kantone einberufen, Vereinbarungen vorbereiten und seine Dienste zur Verfügung stellen soll. Gemäß Art. 6 VV sind die interkan-

⁵⁶ Bei der Entscheidung kann das Bundesgericht, soweit notwendig, Grundsätze des völkerrechtlichen Nachbarrechts zur Anwendung bringen. Vgl. hiezu HANS HUBER, Der Schutz interkantonalen Gewässer gegen Verunreinigung, Festgabe E. Ruck, Basel 1952, 31 ff. Dieser Aufsatz wurde freilich geschrieben, bevor Art. 7 GSchG seine heutige Fassung mit dem ausdrücklichen Hinweis auf Art. 2, 3 und 4 erhielt. HANS HUBERS Ausführungen treffen für die heutige Rechtslage nicht mehr in vollem Umfang zu.

tonalen Vereinbarungen, mit Ausnahme solcher von beschränkter Tragweite, dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen. Bis heute sind noch keine Vereinbarungen abgeschlossen worden, die dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden mußten. Dagegen sind vereinzelte Vereinbarungen von beschränkter Tragweite geschlossen worden, insbesondere über den Bau und Betrieb von Kläranlagen benachbarter Grenzgemeinden verschiedener Kantone⁵⁷. Zum Zwecke besserer interkantonalen Information und Aussprache finden seit wenigen Jahren Konferenzen der Chefs der kantonalen Gewässerschutzämter statt, die vom Eidg. Amt für Gewässerschutz einberufen werden. Verschiedene interkantonale Gewässer sind auf Grund von Absprachen der beteiligten Kantone und mit Unterstützung des Bundes in ihrer ganzen Länge untersucht worden. Im übrigen beschränken sich die interkantonalen Beziehungen vorwiegend auf formlose Kontakte zwischen den kantonalen Gewässerschutzämtern.

Es ist zu bedauern, daß die interkantonalen Kontakte nicht weiter gediehen sind und es nie zu interkantonalen Vereinbarungen über die systematische Sanierung ganzer Flußtäler und ihrer Einzugsgebiete gekommen ist⁵⁸. Einige ausländische Beispiele zeigen, auf welche Weise ein wirk-

⁵⁷ Z.B. der Vertrag zwischen den Regierungen der Kantone Zürich und Schaffhausen über Bau und Betrieb einer gemeinsamen Kläranlage der Gemeinden Schaffhausen, Neuhausen, Feuerthalen und Flurlingen vom 23./31. 5. 57, Zürcher Gesetzessammlung 5, 399.

⁵⁸ Mit der interkantonalen Kooperation war es in der Schweiz im allgemeinen nie gut bestellt. Vgl. J.-P. VOUGA, *Le fédéralisme et la coopération intercantonale*, Jahrbuch der Schweiz. Vereinigung f. Polit. Wissenschaft 4 (1964) 83 ff. H. TSCHÄNI, *Auf der Suche nach einem neuen Föderalismus*, Jahrbuch NHG 1965, 253. W. SCHAUMANN, *Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat*, Veröffentlichungen d. Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 19 (1960). HERBERT LÜTHY schrieb: «Sehr viele Probleme der Gegenwart würden sich überhaupt kaum stellen, wenn sich der föderalistische Geist der freiwilligen Zusammenarbeit häufiger in interkantonalen Konkordaten und interkommunalen Gemeinschaftswerken dokumentieren würde.» Jahrbuch NHG 1965, 53.

samer Gewässerschutz durch interkantonale Vereinbarungen hätte verwirklicht werden können. In England bestehen für das Einzugsgebiet jedes Flußtales sog. *River Boards*, die für die Reinhaltung der Gewässer sowie andere Aufgaben der Wasserwirtschaft des Flußtales zu sorgen haben. Sie setzen sich aus Vertretern aller beteiligten Grafschaften und Städte zusammen. In gemeinsamem Vorgehen werden die für die Reinhaltung des Flußlaufes notwendigen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Interessen der Oberlieger und Unterlieger festgelegt. Die *River Boards* verfügen über einen eigenen Stab von Fachleuten und sind berechtigt, Verordnungen zu erlassen⁵⁹. In Deutschland sind durch besondere Gesetze mehrere Reinhalteverbände geschaffen worden, die für einen ganzen Flußlauf zu sorgen haben. Der erste von ihnen, die Emscher Genossenschaft zur Reinhaltung des im Ruhrgebiet gelegenen Flusses Emscher wurde bereits 1904 gegründet. Diesem Verband wurde die Planung und Überwachung des Wasserhaushaltes sowie der Bau und Betrieb der notwendigen Anlagen übertragen. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der Abwasserlieferanten, d.h. der Industrie und der Gemeinwesen. Auf Grund dieses ersten Vorbildes von 1904 wurden weitere Reinhalteverbände gegründet, besonders im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, aber auch in anderen stark industrialisierten Gegenden Deutschlands⁶⁰. Auch in den USA bestehen Flußreinhaltekommisionen. Am bedeutendsten ist die 1948 durch

⁵⁹ M. LOVETT, River Basin Authorities in Britain. Water Pollution Conference II 269 ff. W.F. LESTER, River Boards in England, Informationsblatt Nr.8 (Februar 1963) der Föderation Europäischer Gewässerschutz.

⁶⁰ P. GIESEKE, River Basin Authorities on the Ruhr and other Rivers in Germany, Water Pollution Conference II 276. M. PRÜSS, Bewirtschaftung von Wasser und Abwasser in deutschen Flußgebieten, WALTHER 277. In Deutschland steht seit 1937 ein Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandgesetz) und eine zugehörige Verordnung in Kraft, die eine allgemeine Regelung der Wasserverbände trifft, welcher die älteren Verbände jedoch nicht unterstehen.

einen Vertrag von 8 Gliedstaaten geschaffene *Ohio River Valley Water Sanitation Commission*, welche die Aufgabe hat, die Gewässerschutzmaßnahmen aller 8 am Ohioflußgebiet beteiligten Gliedstaaten zu koordinieren. Sie setzt sich aus je drei Vertretern jedes Gliedstaates und der Bundesregierung zusammen. Sie hat das Recht, verpflichtende Anordnungen zu treffen, wirkt jedoch vorwiegend durch Aussprache und Aufklärung. Sie erreichte beachtenswerte Resultate. Während 1948 für weniger als 1% der am Ohiostrom lebenden Einwohner Abwasserreinigungsanlagen vorhanden waren, bestehen heute solche für 95% der Bevölkerung (bei einer Gesamteinwohnerzahl von 3 1/2 Millionen)⁶¹.

Gewiß wäre es auch in der Schweiz möglich gewesen und sollte noch heute möglich sein, für die wichtigsten Flußtäler gemeinsame Kommissionen der beteiligten Kantone zu bilden, die für die Planung und Koordination der Sanierungsmaßnahmen im ganzen Flußgebiet verantwortlich wären. Der Bund wäre auf Grund von Art. 7 GSchG zuständig, die Initiative zu derartigen Zusammenschlüssen zu ergreifen. Dank dem Mittel der Subventionen hätte er zudem die Möglichkeit, sich an der Planung der Sanierungsmaßnahmen aktiv zu beteiligen. Man könnte noch weiter gehen und die Erstellung eines schweizerischen Gesamtplanes der Gewässer Reinhaltung fördern, wie ihn Prof. OTTO JAAG angeregt hat⁶². Bund, Kantone und Gemeinden hätten dabei mitzuwirken. Ein solcher Plan hätte zunächst die Schwerpunkte der Gewässerbelastung festzustellen und eine Rangordnung der Dringlichkeit der Gewässerschutzmaßnahmen aufzustellen. Alsdann wäre zu bestimmen, an welchen Orten und mit welchen Einzugsgebieten Kläranlagen zu erstellen sind, und es wären die entsprechenden Zweckverbände zu gründen. Weiter wären die Fragen der Finanzierung abzuklären. Eine derartige Planung kann ver-

⁶¹ EDWARD J. CLEARY, Sauberes Wasser im Ohiotal, in WALTHER 273 ff.

⁶² O. JAAG, Gewässerschutz, die Aufgabe unserer Generation. GSch-LH Sept. 1961, 39.

nünftigerweise nur durch Zusammenarbeit der beteiligten Kantone sowie unter Mitwirkung der Gemeinden und der Industrie erfolgen, da diese die notwendigen Anlagen zu bauen und zu betreiben haben. Auch die erwähnten Reinhaltekommissionen oder -verbände des Auslandes beruhen auf der Grundlage der Kooperation. Eine rein zentralistische Lösung in diesen Fragen ist von der Sache her ausgeschlossen. Das bedeutet aber nicht, daß nicht von zentraler Stelle aus etwas dafür vorgekehrt werden könnte. Der Bund wäre tatsächlich an erster Stelle berufen, den notwendigen Impetus zu verstärkter interkantonaler Kooperation zu geben. Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt erwähnt wurde, könnte die in Art.2 VV vorgesehene, aber bisher nicht geschaffene Kommission von Sachverständigen die Stelle sein, die die notwendige Planung und Koordination in die Wege leitet. Die Planung selbst wäre dabei der Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz in Zusammenarbeit mit den kantonalen Gewässerschutzämtern zu übertragen⁶³.

V. Übrige Fragen

1. Kontrollmaßnahmen (Art. 11)

Nach Art. 11 GSchG sind die Vollzugsorgane der Kantone (nicht aber diejenigen des Bundes) sowie die von ihnen gezogenen Sachverständigen befugt, die zur Feststellung der Verunreinigung notwendigen Abwasserproben zu entnehmen und Mengenmessungen durchzuführen. Sie haben überdies das Recht auf Zutritt zu allen Anlagen und Örtlichkeiten, aus denen Stoffe irgendwelcher Art in ein Ge-

⁶³ Die Lage ist ähnlich wie bei der Planung der Nationalstraßen, die vom Eidg. Amt für Straßen- und Flußbau «in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen und Kantonen» durchgeführt wurde. Art.9–11 des BG über die Nationalstraßen vom 8.3.60, AS 1960, 525, und Beschluß der Bundesversammlung über die Festlegung des Nationalstraßennetzes vom 21.6.60, AS 1960, 872.

wässer gelangen. Vorgängig des Zutritts haben sie jedoch mit dem Betriebsinhaber Fühlung zu nehmen. Dieser ist verpflichtet, diejenigen Aufschlüsse zu erteilen, die erforderlich sind, um die in Art. 2, 3 und 4 vorgesehenen Maßnahmen und Bedingungen festzulegen. Da das Gesetz nicht die Zustimmung des Betriebsinhabers, sondern nur die Fühlungnahme mit ihm verlangt, können die Kontrollorgane auch in den Betrieb eindringen, wenn er den Zutritt verweigert. Verweigert er den Zutritt oder die Erteilung der notwendigen Auskünfte, so kann er nach Art. 15 bestraft werden. Gemäß der bundesrätlichen Botschaft ist gegenüber Überschreitungen des Zutrittsrechts die Beschwerde gemäß Art. 14 zulässig⁶⁴. Eine Beschwerde setzt jedoch voraus, daß ein beschwerdefähiger Entscheid einer Behörde vorliegt. Auf Wunsch der Industrie sind Bestimmungen in Abs. 2 aufgenommen worden, um zu verhüten, daß die Kontrollbefugnis zur Werkspionage mißbraucht wird. Diese Bestimmungen sind namentlich für Wirtschaftszweige wie die Textilveredlungsindustrie wichtig, deren Fabrikationsverfahren nicht patentierbar sind. Die Kontrollorgane werden zur Verschwiegenheit verpflichtet. Verletzung dieser Pflicht ist gemäß Art. 320 StGB strafbar. Die Geheimhaltungspflicht ist nach ausdrücklicher Vorschrift zeitlich unbeschränkt.

2. Zwangsmaßnahmen (Art. 12)

Gemäß Art. 12 können die Kantone die zwangsweise Durchführung der von ihnen verlangten Maßnahmen verfügen oder nötigenfalls auf Kosten der Pflichtigen selbst besorgen. Diese Bestimmung behandelt trotz ihrem etwas weiter gefaßten Randtitel «Zwangsmaßnahmen» nur die Ersatzvornahme. Ersatzvornahme besteht darin, daß die vom Pflichtigen rechtswidrig verweigerter vertretbare Leistung im Auftrag des Staates von einem Dritten oder vom Staate selbst auf Kosten des Pflichtigen vorgenommen wird⁶⁵. Die

⁶⁴ BBl 1954 I 342.

⁶⁵ F. FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts,

Ersatzvornahme könnte auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung durchgeführt werden, da sie dem Pflichtigen nichts auferlegt, was nicht schon in der staatlichen Anordnung enthalten ist. Durch sie wird lediglich die Realleistung des Pflichtigen durch die öffentlich-rechtliche Geldleistung ersetzt. Art. 12 betrifft nur die Ersatzvornahme der Kantone gegenüber Gemeinden oder Privaten. Wie bereits früher ausgeführt wurde, steht aber auch dem Bund das Recht zur Ersatzvornahme gegenüber den Kantonen zu⁶⁶. Die Bestimmung, daß die Ersatzvornahme «nötigenfalls auf Kosten der Pflichtigen» zu besorgen sei, bedeutet nicht, daß bei der zwangsweisen Errichtung einer Anlage, für welche Bund und Kantone Beiträge zugesichert haben, diese Beiträge nicht mehr geleistet werden müßten. Dies wurde in der außerparlamentarischen Kommission klargestellt. Die bundesrätliche Botschaft erwähnt zu Recht, daß es in der Wirklichkeit außerordentlich schwer hält, eine Ersatzvornahme durchzuführen, und daß deshalb diese Bestimmung nur ganz ausnahmsweise zur Anwendung gelangen dürfte⁶⁷. Ihr Wert liege vor allem darin, widersetzliche Gemeinden oder Unternehmungen mit der Drohung einer zwangsweisen Durchführung zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zu veranlassen.

Ordnet ein Kanton im Falle eines Ölunfalls Maßnahmen zur Kontrolle des Grundwassers an und beauftragt er damit direkt eine Gemeinde oder ein privates Unternehmen, so handelt es sich nicht um Ersatzvornahme⁶⁸. Von einer Ersatzvornahme kann nur gesprochen werden, wenn die für

8. Aufl. 1939, 220. Z. GIACOMETTI, Allg. Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts I 567. M. IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 2. Aufl. 1964, 258. E. FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allg. Teil, 7. Aufl. 1958, 272.

⁶⁶ Vgl. vorn S. 446/7.

⁶⁷ BBl 1954 I 343.

⁶⁸ Vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich vom 14. 11. 63. Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichtes 1961, S. 34/5.

die Verunreinigung Verantwortlichen pflichtwidrig eine Kontrollmaßnahme nicht vornehmen, die ihnen behördlich auferlegt wurde und die die Behörde infolgedessen selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen muß⁶⁹.

3. Enteignung (Art. 13)

Art. 13 ermächtigt die Kantonsregierungen, den Gemeinden und privaten Unternehmungen das Enteignungsrecht zu gewähren, um für die Erstellung von Gewässerschutzanlagen die erforderlichen dinglichen Rechte zu erwerben. Diese Bestimmung wurde durch die außerparlamentarische Kommission von 1950/51 in das Gesetz eingefügt. Nach dem Antrag dieser Kommission sowie des Bundesrates⁷⁰ hätte ausschließlich das eidgenössische Enteignungsrecht zur Anwendung kommen sollen. Das eidg. Recht wurde gewählt, weil einzelne Kantone über keine oder veraltete Enteignungsgesetze verfügten. Infolge der Opposition einzelner Kantone gegen die ausschließliche Anwendung des eidg. Rechts beschlossen dann aber die eidg. Räte, den Kantonen die Wahl zwischen dem eidg. und dem kantonalen Recht zu überlassen⁷¹. Für den Fall, daß die Kantone das eidg. Recht für anwendbar erklären, sind einzelne Abweichungen vom eidg. Enteignungsgesetz vorgesehen worden. Enthalten die kantonalen Ausführungsbestimmungen zum GSchG keine Bestimmung, so gilt das kantonale Recht. Für Gemeinschaftswerke, die sich auf das Gebiet mehrerer Kantone erstrecken, kommt gemäß Art. 13 Abs. 3 grundsätzlich das

⁶⁹ Zur Frage der Kostenaufgabe bei Sicherungsmaßnahmen, die ein Kanton bei einem Ölunfall trifft, hat das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 12.3.1965 i.S. Schüder gegen Regierungsrat des Kantons Zürich Stellung genommen. Zur Zeit der Drucklegung dieses Referates liegt die Begründung des Urteils noch nicht vor. Vgl. zur Frage auch Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide 1961, 127 ff.

⁷⁰ BBl 1954 I 342.

⁷¹ Sten.Bull. 1954 NR, 294/5.

eidg. Recht zur Anwendung. Auch wenn das eidg. Recht anwendbar ist, sind gemäß Art. 13 Abs. 1 die Kantonsregierungen, nicht der Bundesrat zuständig, das Enteignungsrecht zu gewähren.

4. Rechtsmittel (Art. 14)

Gemäß Art. 14 kann gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanz, die in Anwendung des GSchG ergehen, innert 30 Tagen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht eingereicht werden. Dieses kann – in Abweichung von der allgemeinen Regel des OG – auch die Angemessenheit der angefochtenen Entscheide überprüfen.

Der ursprüngliche Entwurf des GSchG enthielt keine Bestimmungen über Rechtsmittel, so daß gemäß der allgemeinen Regelung der Bundesrat letztinstanzliche Rekursinstanz gewesen wäre. Auf Wunsch der Industrie fügte die außerparlamentarische Kommission eine Bestimmung ein, die eine besondere Rekurskommission vorsah, in welcher Wissenschaft, Technik, Gemeinden und interessierte Wirtschaftskreise hätten vertreten sein sollen. Der bundesrätliche Entwurf übernahm diese Bestimmung mit einzelnen redaktionellen Abänderungen. Gegen diese Lösung erhoben aber mehrere Kantone Einwendungen. Sie machten vor allem geltend, die letzten kantonalen Beschwerdeinstanzen seien meist die Kantonsregierungen oder besondere Verwaltungsgerichte. Aus rechtsstaatlichen und staatspolitischen Gründen sei es aber unangebracht, diese Instanzen einer nur nebenamtlich tätigen und aus Nichtjuristen zusammengesetzten Rekurskommission zu unterstellen. An ihre Stelle müsse das Bundesgericht gesetzt werden. Auch sei die Zersplitterung und Spezialisierung der Rechtsprechung durch Schaffung einer weiteren Spezialrekurskommission unerwünscht. Die nationalrätliche Kommission entschied sich mit Stichentscheid ihres Präsidenten jedoch für Beibehaltung der Rekurskommission. Zugunsten der Schaffung einer besonderen Rekurskommission wurde vorgebracht, eine aus Sachkundigen bestehende Rekurskommission eigne sich bes-

ser zur Überprüfung der Angemessenheit der angefochtenen Entscheide als das Bundesgericht. Da das GSchG dem Ermessen der kantonalen Vollzugsinstanzen einen weiten Spielraum lasse, sei es aber nötig, daß die Rekursinstanz die Angemessenheit überprüfen könne. Der Nationalrat entschied sich mit 85 gegen 9 Stimmen für Einsetzung des Bundesgerichts anstelle der Rekurskommission, und der Ständerat bestätigte diesen Beschluß⁷². Die Einsetzung des Bundesgerichts als Beschwerdeinstanz hat bisher keine nachteiligen Folgen gezeitigt. Die Zahl der Beschwerdefälle ist freilich gering geblieben. Gewiß mußte das Bundesgericht in Fällen, in denen es sich um Fragen der Angemessenheit handelte, umfangreiche geologisch-hydrologische Gutachten einziehen, doch hätte auch eine Rekurskommission kaum auf solche verzichten können. Bisher sind vom Bundesgericht folgende Entscheidungen über Verwaltungsgerichtsbeschwerden gemäß Art. 14 GSchG getroffen worden:

Urteil vom 23.5.1958 i.S. Sagitta AG gegen Regierungsrat des Kantons Solothurn (Verbot einer Großtankanlage gestützt auf Art. 2 Abs. 1 GSchG). BGE 84 I 150.

Urteil vom 10.7.1959 i.S. Kieswerk Münchwilen und Möhlin AG gegen Regierungsrat des Kantons Aargau (Verbot weiterer Kiesgewinnung, nicht publiziert, kein materiellrechtlicher Entscheid).

Urteil vom 3.6.1960 i.S. Rheinsand & Kies AG gegen Regierungsrat Basel-Landschaft (Bewilligung des Betriebes einer Kiesgrube im Einzugsgebiet von Grundwasserfassungen) BGE 85 I 187.

Urteil vom 19.6.1964 i.S. Spycher und Rohrer gegen Staatsrat des Kantons Freiburg (Sicherheitsmaßnahmen bei Heizöltanks). BGE 90 I 195.

Urteil vom 17.9.1964 i.S. Ledergerber gegen Regierungsrat des Kantons St. Gallen (Nichterfüllung einer dem Gewässerschutz dienenden Auflage bei einer Baubewilligung, nicht publiziert. Keine Anwendung des GSchG).

⁷² Sten.Bull. 1954 NR 296–300.

Urteil vom 29.1.1965 i.S. Anliker & Co. AG und Schnyder, Plüss & Co. AG gegen Regierungsrat des Kantons Luzern (Verpflichtung zur Einzäunung von Grundwasserseelein).

Urteil vom 12.3.1965 i.S. Schüder u. Kons. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (Kostenauflage bei staatlich durchgeführten Sicherungsmaßnahmen nach einem Ölunfall).

Abgesehen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht kommen in Angelegenheiten des Gewässerschutzes auch andere Rechtsmittel in Betracht:

Gegen Strafurteile, die wegen Zuwiderhandlung gegen das GSchG ergehen, steht dem Verurteilten die Nichtigkeitsbeschwerde ans Bundesgericht zur Verfügung (Art. 268 BStP)⁷³.

Schadenersatzbegehren wegen Fischvergiftungen und anderer durch Gewässerverunreinigung verursachter Schäden sind im Verfahren des Zivilprozesses zu beurteilen⁷⁴.

Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte wird in Gewässerschutzfragen in der Regel außer Betracht fallen, da nach Art. 104 Abs. 1 OG mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde jede Verletzung von Bundesrecht, somit auch die Verletzung der durch die BV garantierten Rechte der Bürger, gerügt werden kann⁷⁵. Die staatsrechtliche Beschwerde ist immerhin dann zu ergreifen, wenn eine Gewässerschutzmaßnahme einer materiellen Enteignung gleichkommt und der Kanton sich weigert, eine Entschädigung zu leisten.

Welches Rechtsmittel ist anwendbar, wenn geltend gemacht wird, ein kantonaler Erlaß verstoße gegen das

⁷³ Vgl. BGE 85 IV 95 und Entscheid vom 5. 3. 1965 i.S. Knecht g. Justizdirektion des Kantons Appenzell-AR, BGE 91 IV 43.

⁷⁴ Vgl. dazu BGE 90 II 417 (Fischvergiftung in der Broye), ferner den unveröffentlichten Entscheid des Bundesgerichts vom 12.3.64 i.S. Fischereiverein Neptun g. Viertelsgemeinde Schwarzenburg-Dorf.

⁷⁵ BGE 84 I 154/5 und 86 I 192/3, ferner unveröffentlichter Entscheid des Bundesgerichts vom 10.7.59 i.S. Kieswerk Münchwilen und Möhlin AG g. Regierungsrat des Kantons Aargau.

GSchG ? Falls der kantonale Erlaß im Anschluß an seine Verabschiedung durch die zuständige Behörde direkt angefochten wird, so kommt die (staatsrechtliche) Beschwerde an den Bundesrat gemäß Art. 125 lit. b OG zur Anwendung. Dieses Rechtsmittel ist zulässig «wegen Verletzung anderer als privatrechtlicher oder strafrechtlicher Bundesgesetze soweit nicht dieses Gesetz oder jene Gesetze selbst abweichende Vorschriften enthalten». Wird die Rüge des Verstoßes des kantonalen Rechts gegen das GSchG aber erst im Zusammenhang mit einer Einzelverfügung erhoben, so ist sie im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäß Art. 14 GSchG vorzubringen⁷⁶. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann nämlich gemäß Art. 104 Abs. 1 OG geltend gemacht werden, der Entscheid beruhe auf einer Verletzung des Bundesrechts. Die Beschwerde an den Bundesrat fällt in diesem Fall wegen ihres subsidiären Charakters weg.

Wird ein kantonaler Entscheid nur auf den kantonalen Ausführungserlaß, nicht auf das GSchG gestützt, so kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gleichwohl erhoben werden, sofern geltend gemacht wird, das GSchG sei verletzt oder es sei unrichtigerweise kantonales Recht anstelle des GSchG angewandt worden oder der Entscheid sei unangemessen. Das Bundesgericht kann jeden kantonalen Entscheid, dessen Geltung unmittelbar oder mittelbar aus dem GSchG herzuleiten ist, gemäß Art. 14 GSchG überprüfen^{77 78}.

⁷⁶ Dies hat auch das Bundesgericht implizite anerkannt, indem es in der in Anm. 75 erwähnten Entscheidung vom 10. 7. 59 ausführte: «Ob die materiellen Vorschriften des AGG (aarg. Gesetzes über die Nutzung und den Schutz der öffentlichen Gewässer), insbesondere sein § 32 Abs. 2, worauf sich der angefochtene Entscheid neben Art. 4 GSchG stützt, zum GSchG in Widerspruch stehen, wird allenfalls bei der materiellen Beurteilung der Beschwerde zu prüfen sein.» Vgl. auch BGE 84 I 154/5.

⁷⁷ Das Bundesgericht bestätigte dies in der in Anm. 75 angeführten Entscheidung vom 10. 7. 59.

⁷⁸ Alle in den Rahmen der Zweckbestimmung des Art. 2 Abs. 1 fallenden kantonalen Erlasse und Entscheide leiten ihre Geltung aus dem GSchG her. Vgl. vorn S. 434 ff.

Wird ein kantonaler Entscheid auf den kantonalen Ausführungserlaß gestützt, so müssen jedoch zunächst alle für die Überprüfung des kantonalen Rechtes bestehenden Rechtsmittel ergriffen werden, bevor das Bundesgericht angerufen werden kann. Dies scheint gemäß der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch dann zu gelten, wenn die anwendbare kantonale Norm im wesentlichen nur eine Wiederholung einer eidgenössischen Norm ist⁷⁹. Jedenfalls muß verhütet werden, daß die Verwaltungsgerichtsbeschwerde dann ausgeschlossen wird, wenn ein Kanton seine Einzelverfügungen nicht unmittelbar auf Grund des GSchG, sondern auf Grund kantonaler Bestimmungen erläßt⁸⁰.

⁷⁹ Vgl. den in Anm. 75 angeführten Entscheid vom 10. 7. 59.

⁸⁰ Wozu namentlich jene Kantone (z.B. Aargau) neigen, deren Gewässerschutzgesetze bereits vor dem Inkrafttreten des GSchG in Geltung standen und die deshalb eine umfassendere Regelung enthalten, als für einen bloßen Vollziehungserlaß erforderlich wäre. Vgl. z.B. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide 1959, 241; 1961, 127.

5. KAPITEL

DIE STRAFRECHTLICHE
VERANTWORTLICHKEIT
FÜR GEWÄSSERVERSCHMUTZUNGEN*1. Die Tragweite der Strafbestimmung des GSchG*

Nach Art. 15 GSchG werden vorsätzliche Zuwiderhandlungen gegen dieses Gesetz und die gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen und Einzelverfügungen mit Buße bis zu 20000 Franken, fahrlässige Zuwiderhandlungen mit Buße bis zu 5000 Franken bestraft. Das BG über die Fischerei, auf Grund dessen bis zum Inkrafttreten des GSchG die Gewässerverunreinigung zu bestrafen war, sah Bußen von 50 bis 400 Franken vor, die im Wiederholungsfalle bis auf 800 Franken erhöht werden konnten. Diese Ansätze erwiesen sich als ungenügend. Es war für Unternehmungen billiger, eine Buße zu bezahlen als Reinigungsanlagen zu erstellen¹. Deshalb wurde eine kräftige Erhöhung des Bußenrahmens vorgesehen. Auf das Bußenminimum von 50 Franken, wie es im Fischereigesetz und im Entwurf der außerparlamentarischen Kommission für das GSchG vorgesehen war, verzichtete der Bundesrat mit der Begründung, es sei nicht angezeigt, den Richter in der Strafzumessung einzuengen. Auch wurde befürchtet, daß es in der Praxis schwierig sein werde, die «leichten Fälle», für die ein Unterschreiten des Minimums vorgesehen war, nach einheitlichen Gesichtspunkten abzugrenzen. Die Anregung, für schwere Fälle auch Gefängnisstrafen vorzusehen, wurde aus referendumspolitischen Rücksichten abgelehnt. Die Zuwiderhandlungen gegen das GSchG sind somit bloße Übertretungen, nicht Vergehen. Im Entwurf der außerparlamentarischen Kommission wurden die einzelnen Bestimmungen ausdrücklich aufgezählt, bei deren Verletzung Bußen auszusprechen waren².

¹ BBl 1954 I 343.

² Es handelt sich um die Artikel 2, 3, 4 und 11 (nach der heute

Der Bundesrat hielt es aber für zweckmäßiger, Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz allgemein unter Strafe zu stellen, und die Bundesversammlung folgte seinem Antrag. In der Praxis ist verschiedentlich kritisiert worden, aus dem GSchG ergebe sich zu wenig klar, welche Handlungen strafbar seien. Dies ist zuzugeben, doch liegt der Mangel nicht an der Strafbestimmung, sondern an der zu wenig präzisen Redaktion der Bestimmungen des Gesetzes, die verletzt werden können, besonders Art. 2, 3 und 4. Unter den «Ausführungsbestimmungen» und «Einzelverfügungen», die sich auf das GSchG stützen, sind die Anordnungen der Kantone und allenfalls Gemeinden zu verstehen. Die Kantone können im Rahmen des Geltungsbereichs des GSchG keine eigenen Strafbestimmungen aufstellen. Bereits bestehende Strafbestimmungen fallen dahin.

Gemäß Art. 15 Abs. 3 sind die allgemeinen Bestimmungen des StGB anwendbar, soweit das GSchG nicht selbst Bestimmungen aufstellt (vgl. Art. 333 und 102 StGB). Abweichend von den allgemeinen Bestimmungen setzt Art. 15 Abs. 2 GSchG die Verjährungsfrist für die Strafverfolgung auf 5 Jahre (statt 1 Jahr) an. Versuch und Gehilfenschaft sind gemäß Art. 104 StGB nicht strafbar. Die öffentliche Bekanntmachung der Urteile ist nach der gleichen Bestimmung unzulässig. Bei Rückfall ist eine Überschreitung des Strafmaximums ausgeschlossen (Art. 67 StGB), doch ist der Rückfall bei der Strafzumessung innerhalb des Strafrahmens zu berücksichtigen. Handelt der Täter aus Gewinnsucht, so ist der Richter an den Höchstbetrag nicht gebunden (Art. 48 und 106 StGB). Hat ein Täter gleichzeitig mehrere Bußen verwirkt, so ist er zu der Buße zu verurteilen, die seinem Verschulden angemessen ist (Art. 68 Ziff. 1 Abs. 2 StGB). Für jeden Fall der wiederholten Begehung kann somit grundsätzlich die Höchststrafe ausgesprochen werden.

Juristische Personen gelten in Übereinstimmung mit der

geltenden Numerierung). Für die Verletzung des Art. 11 wurden geringere Bußenansätze vorgesehen.

herrschenden Lehre nicht als deliktsfähig, was das Bundesgericht in bezug auf das GSchG ausdrücklich bestätigt hat³. Immerhin kann der verantwortliche Leiter eines Betriebes zur Rechenschaft gezogen und bestraft werden, was in verschiedenen Fällen geschehen ist⁴. Auch die Organe der Gemeinden können gebüßt werden⁵.

2. Die Anwendung der Strafbestimmung des GSchG

Während mehrerer Jahre nach Inkrafttreten des GSchG sind erstaunlich wenige Bußen wegen Zuwiderhandlung gegen das Gesetz ausgesprochen worden. Erst in den letzten zwei Jahren, besonders 1964, hat die Zahl der Verurteilungen zugenommen. Die schweizerische Kriminalstatistik vermerkt für 1957 17 Bußen, für 1958 39, für 1959 56, für 1960 68, für 1961 35, für 1962 67, für 1963 97 und für 1964 191 Bußen. Die geringe Zahl der Verurteilungen ist um so erstaunlicher, als allein die Zahl der gemeldeten Fischsterben jedes Jahr um ein Vielfaches höher war als die Gesamtzahl der auf Grund des GSchG ausgesprochenen Bußen⁶. Auch wenn man in Rechnung stellt, daß manche Fischsterben auf reine Betriebsunfälle zurückführen sind, bei denen kein Verschulden nachgewiesen werden kann, ist die Differenz der Zahlen frappant.

Die Strafbehörden sind gemäß Art. 10 VV verpflichtet, dem Eidg. Departement des Innern von allen rechtskräftigen Strafurteilen, die auf Grund des Gesetzes ergangen sind,

³ BGE 85 IV 97.

⁴ Vgl. dazu G. BUSER, Die Verantwortlichkeit bei Fischvergiftungen, GSch-LH Feb. 1957, 2. Ferner BGE 31 I 699 Erw. 6 und Blätter für Zürcherische Rechtsprechung 21, Nr. 31 (Büßung des Direktors des Zürcher Gaswerkes).

⁵ Vgl. dazu H. AEPPLI, Verstärkter Gewässerschutz mit Mitteln des Strafrechts, SJZ 59 (1963) 150.

⁶ Gemeldete Fischsterben 1957: 259, 1958: 262, 1959: 368, 1960: 333, 1961: 355.

Kenntnis zu geben^{6a}. Derartige Urteile gingen während längerer Zeit so unregelmäßig ein, daß sich das Departement veranlaßt sah, die Kantone durch Kreisschreiben vom 12.3.1963 darauf aufmerksam zu machen, daß es bis dahin von zahlreichen Kantonen noch keine Strafurteile erhalten hatte. Die Zahl der eingegangenen Strafurteile ist auch heute noch sehr ungleichmäßig. Die mangelhafte Zustellung ist um so bedenklicher, als der Bundesanwalt gemäß Art.260 und 270 Abs.6 BStP gegen Entscheidungen der kantonalen Behörden die Rechtsmittel des kantonalen Rechts und die Nichtigkeitsbeschwerde beim Bundesgericht ergreifen kann, was ihm im Falle der Nichtzustellung der Entscheide verunmöglicht wird. Eine Anzahl von Kantonen (UR, OW, FR, BS, TI, VS) hat bis heute dem Departement des Innern noch keine einzige Bußenverfügung zugestellt. Ob in diesen Kantonen noch nie eine Buße wegen Gewässerverschmutzung ausgesprochen oder ob nur die Zustellung unterlassen wurde, ist unklar. Im einen wie im andern Fall kann aber wegen der Säumnis dieser (wie auch anderer) Kantone Klage geführt werden⁷.

Die Mehrzahl der Bußen bewegte sich anfänglich deutlich unter 50 Franken, d.h. unter der im alten Fischereigesetz und im Vorentwurf des GSchG vorgesehenen Mindestbuße. Von der erwarteten abschreckenden Wirkung konnte unter diesen Umständen keine Rede sein. Diese unbefriedigende Lage veranlaßte das Eidg. Departement des Innern, in dem schon erwähnten Kreisschreiben vom 12.3.1963 die kantonalen Regierungen aufzufordern, dafür besorgt zu sein, daß die richterlichen und administrativen Behörden ihre

^{6a} Art.3 Ziffer 10 des BRB vom 29.12.1964 über die Mitteilung kantonalen Strafsentscheide, AS 1965, 1, wiederholt diese Pflicht.

⁷ Beim Eidg. Amt für Gewässerschutz sind nach Feststellung des Verfassers bis Anfang April 1965 aus den einzelnen Kantonen Bußenverfügungen in folgender Zahl eingegangen: ZH 155, BE 287, LU 12, UR 0, SZ 63, OW 0, NW 4, GL 45, ZG 41, FR 0, SO 97, BS 0, BL 5, SH 5, AR 19, AI 25, SG 70, GR 35, AG 53, TG 7, TI 0, VD 116, VS 0, NE 5, GE 1.

Strafpraxis verschärfen. Ein ungefähr gleichzeitig in der Schweizerischen Juristen-Zeitung (Mai 1963) erschienener Aufsatz von Dr. HEINZ AEPPLI, «Verstärkter Gewässerschutz mit Mitteln des Strafrechts», forderte ebenfalls eindringlich eine schärfere Strafpraxis. Die Bußen haben sich seither vor allem zahlenmäßig vermehrt, aber im allgemeinen nur unwesentlich erhöht. Nur in wenigen Kantonen (besonders ZH, teilweise BE, AR, GR) fällt das Bestreben auf, höhere Bußen auszusprechen. In einem Kanton (SZ) zeigt eine Häufung kleinerer Bußen wegen verbotener Ablagerung von Abfällen, daß mit der Beseitigung dieser auf dem Lande verbreiteten Unsitte ernst gemacht wurde. Bisher (April 1965) sind nur in 21 Fällen, besonders aus neuester Zeit, Bußen von mehr als 1000 Franken ausgesprochen worden. Die höchste bisher ausgesprochene Buße betrug 5000 Franken. Sie betraf die Einleitung von durch eine Kieswäscherei verschmutztem Wasser in einen Fluß entgegen ausdrücklichem behördlichen Verbot und mehrfacher behördlicher Aufforderung, die Einleitung zu unterlassen. Ein volles Drittel aller bisher ausgesprochenen Bußen betrifft die Landwirtschaft, wobei Verunreinigungen durch Jauche an erster Stelle stehen.

Gesamthaft gesehen muß man zur Überzeugung kommen, daß bei einem großen Teil der bisher beurteilten Zuwiderhandlungen gegen das GSchG die Bußen um ein Mehrfaches höher hätten angesetzt werden sollen, um den ursprünglichen Erwartungen und dem zur Verfügung gestellten Strafraumen zu entsprechen. Die folgenden Beispiele mögen einige typische Fälle von Bußen zeigen, die in neuester Zeit ausgesprochen und offensichtlich zu tief angesetzt wurden. Richtigerweise hätten sie ein Mehrfaches betragen sollen.

Absichtliches Abfließenlassen von Jauche in einen Bach. Fischtod auf 300 m. Buße Fr. 90.—.

Absichtliches Eingießen von 40 l Reinigungsflüssigkeit in einen Bach. Tod von 100 Forellen. Buße Fr. 50.—.

Absichtliches Abfließenlassen von cyanhaltigem Wasser, das trotz ausdrücklichen Vorschriften nicht entgiftet wurde, in einen Fluß. Tod von 1000 Forellen und 4400 Barben, Schaden Fr. 8200.—. Buße von Fr. 1000.—.

Auslaufen von 7000 Liter Heizöl infolge eines durch den Gebäuten verursachten Defektes der Leitung. Buße Fr. 150.—.

Reinigung eines Schwimmbades mit Chlorkalk. Abfließenlassen. Tod von 105 Forellen. Buße Fr. 5.—.

Einwerfen einer toten Kuh in einen See. Buße Fr. 50.—.

Leerung eines Schlammsaugwagens in einen Bach. Buße Fr. 50.—.

Leerung eines Kübels Abfall in einen Fluß. Buße Fr. 10.—.

Das wenig befriedigende Ergebnis der bisherigen Praxis führt zur Frage, was vorgekehrt werden könnte, um das ursprünglich gesteckte Ziel zu erreichen. Im Fall einer künftigen Revision des GSchG wäre zu erwägen, ob nicht, wie ursprünglich vorgesehen, ein Bußenminimum von 50 Franken vorgeschrieben werden sollte. Ferner könnte außer Buße auch Gefängnis angedroht werden. Nationalrat Sauser forderte 1962 in einem Postulat die Überprüfung der Strafsanktionen des GSchG. Der Bundesrat nahm das Postulat entgegen, wobei er bemerkte, daß die Einführung von Freiheitsstrafen neben den Geldstrafen nicht ausgeschlossen sei. Referendumspolitische Rücksichten dürften heute hierfür keine Rolle mehr spielen. Gefängnisstrafen wegen Gewässerverunreinigung sind auch in vielen ausländischen Staaten vorgesehen. Gemäß § 38 des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes von 1957 ist die vorsätzliche Verunreinigung von Gewässern mit Gefängnis bis zu zwei Jahren und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen zu bestrafen, die fahrlässige Verunreinigung mit Gefängnis bis zu sechs Monaten und mit Geldstrafe. In Frankreich kann die Verursachung von Fischvergiftungen außer mit Buße mit Gefängnis von 10 Tagen bis zu einem Jahr bestraft werden. Absichtliches Einwerfen von Drogen oder Ködern, die die Fische betäuben oder töten, wird mit Gefängnis von einem bis zu fünf Jahren bestraft⁸. Gefängnisstrafen wegen Gewässerverun-

⁸ R. COLAS, La pollution des eaux, Paris 1962, 66.

reinigung sind auch in Belgien, England, Schweden und Norwegen vorgesehen; Österreich kennt neben der Geldstrafe auch die Arreststrafe⁹. Die Androhung von Gefängnis neben Buße hätte zur Folge, daß Zuwiderhandlungen gegen das GSchG den Charakter von Vergehen erhielten. Es würde dadurch manifestiert, daß Gewässerverschmutzungen nicht leicht zu nehmen sind. Eine Verschärfung der Strafpraxis wird freilich durch diese gesetzgeberischen Maßnahmen nur in bescheidenem Umfang möglich sein. Sie wird erst dann eintreten, wenn die Gerichte und Verwaltungsbehörden wie auch die Bevölkerung insgesamt die Notwendigkeit höherer Strafen erkennen. Es verhält sich hier ähnlich wie bei der Strafpraxis im Straßenverkehr, die in den letzten Jahren mit dem Anwachsen der Unfallziffer erheblich verschärft wurde.

Ein bedeutsames Hindernis der Verschärfung der Strafpraxis liegt aber darin, daß zu den Hauptverschmutzern der schweizerischen Gewässer immer noch die öffentlichen Gemeinwesen gehören, vor allem die Gemeinden, aber auch kantonale Regierungen, die durch zu weitherzige Erteilung von Bewilligungen zur Einleitung von Abwässern oder durch Unterlassung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen dem Geist und häufig auch dem Wortlaut des Gesetzes zuwiderhandeln. Es ist in der Tat stoßend, wenn etwa, wie es vorgekommen ist, ein kleiner Täter bestraft werden muß, weil er eine geringe Menge Altpapier in einen Fluß geworfen hat, während in unmittelbarer Nähe davon die ungereinigten Abwässer einer Gemeinde in den Fluß geleitet werden. Man wird deshalb kaum die Strafbestimmungen des GSchG verschärfen oder eine erhebliche Änderung der Strafpraxis erwarten können, wenn nicht auch den Inhabern der bestehenden Kanalisationen eindeutige und klare Pflichten auferlegt werden.

⁹ H. SOMOGYVÁR, Der Schutz der oberirdischen Gewässer vor Verunreinigung, Göttinger Diss. 1960, 42, 47, 55, 60, 32.

3. Strafbestimmungen außerhalb des GSchG

Die Frage, inwieweit die Gewässerverunreinigung Straftatbestände des StGB oder anderer Bundesgesetze erfüllt, ist von Heinz Aepli eingehend untersucht worden, auf dessen Ausführungen hier verwiesen sei¹⁰. Die zwei Straftatbestände, die im Vordergrund stehen, sind die Verunreinigung von Trinkwasser (Art. 234 StGB) und die Tierquälerei (Art. 264 StGB). Nach der erstgenannten Bestimmung wird mit Zuchthaus bis zu 5 Jahren oder mit Gefängnis nicht unter einem Monat bestraft, wer vorsätzlich das Trinkwasser für Menschen oder Haustiere mit gesundheitsschädlichen Stoffen verunreinigt. Bei fahrlässiger Begehung ist die Strafe Gefängnis oder Buße. Die sog. Brunnenvergiftung ist eine von alters her unter hohe Strafe gestellte Handlung. Auch nach Völkerrecht gilt die Vergiftung von Trinkwasser im Kriege von jeher als verboten und strafbar¹¹. Der Tatbestand der Verunreinigung von Trinkwasser ist jedoch für den Gewässerschutz nur beschränkt von Bedeutung, weil er sich nur auf Wasser bezieht, das unmittelbar als Trinkwasser gebraucht wird, nicht dagegen auf Seen oder andere Gewässer, auch wenn deren Wasser zur Aufbereitung als Trinkwasser verwendet wird. Eine Bestrafung gemäß Art. 234 StGB schließt eine solche nach dem GSchG nicht notwendigerweise aus, weil das GSchG umfassendere Interessen schützt als Art. 234 StGB¹².

Nach Art. 264 StGB ist mit Gefängnis oder Buße zu bestrafen, wer vorsätzlich ein Tier mißhandelt, arg vernachlässigt oder unnötig überanstrengt. Fahrlässige Begehung

¹⁰ AEPPLI, a.a.O. 150 ff.

¹¹ Heute ist gemäß Art. 23 lit. a der Haager Landkriegsordnung von 1907 die Verwendung von Gift als Kriegsmittel allgemein verboten.

¹² Zur Frage des Verhältnisses zwischen Strafbestimmungen der Spezialgesetzgebung und solchen des StGB vgl. BGE 88 IV 137 ff. Zur Frage des Verhältnisses zwischen der Strafbestimmung des GSchG und kantonalen Strafbestimmungen 89 IV 94.

wird mit Buße bestraft. Es ist unbestritten, daß auch Fische das Objekt von Tierquälerei sein können und daß durch das Einleiten fischvergiftender Stoffe in Gewässer der Tatbestand der Tierquälerei erfüllt sein kann. HEINZ AEPPLI stellte mit überzeugenden Argumenten das Postulat auf, die Verursacher von Fischsterben wegen Tierquälerei zu bestrafen¹³. Die Strafbehörden scheinen seiner Forderung bisher noch keine Folge geleistet zu haben. Das Postulat stößt auf verschiedene Einwände. So wird geltend gemacht, die Leidenfähigkeit und Schmerzempfindlichkeit der Fische sei wissenschaftlich noch zu wenig abgeklärt, und es wäre kaum möglich, den Nachweis einer quälerischen Mißhandlung zu erbringen. Demgegenüber fragt sich freilich, ob es nicht genügt, auf das jedermann sichtbare Verhalten der Fische bei einer drohenden Vergiftung und die sichtbaren Folgen der Vergiftung abzustellen: auf das panikartige Umherschließen, auf die Krämpfe und Zuckungen, und auf die weitaufgerissenen Müuler, die verdrehten Augen und zerfressenen Kiemen und Flossen bei den toten Fischen¹⁴. Diese Beobachtungen lassen sowohl auf körperliche Qualen, wie auch auf Todesangst schließen. Gemäß der bisherigen Praxis zu Art. 264 StGB scheint ein wissenschaftlicher Nachweis der Schmerzempfindungen der Tiere nicht notwendig zu sein. HAFTER bezeichnet ohne nähere wissenschaftliche Abklärung selbst die Verstümmelung eines Käfers oder eines Frosches als Tierquälerei¹⁵. Obwohl AEPPLIS Argumentation als hinreichend und überzeugend bezeichnet werden kann, scheint es doch, daß wir uns bei den Fischvergiftungen im Grenzbereich dessen befinden, was gemeinhin als Tierquälerei verstanden wird. Um AEPPLIS These mehr Überzeugungskraft zu verleihen, dürfte es deshalb erwünscht sein, die Leidenfähigkeit der Fische eingehender nachzuweisen und auch zu untersuchen, ob jede Fischvergiftung eine Tier-

¹³ AEPPLI, a.a.O. 152 ff.

¹⁴ Vgl. AEPPLI, a.a.O. 153.

¹⁵ E. HAFTER, Schweizerisches Strafrecht, Bes. Teil, 2. Hälfte, Berlin 1943, 477 Anm. 3.

quälerei ist, insbesondere, ob zwischen verschiedenen Arten von tödlichen Abwässern und verschiedenen Arten von Fischen ein Unterschied zu machen sei.

Ein anderer Einwand geht dahin, daß selbst der mit erlaubten Fanggeräten ausgeübten Fischerei gewisse tierquälerische Momente anhaften. Dies gilt weniger für die Angel-fischerei, als vor allem für die Netzfischerei, bei der die Fische nicht getötet werden, sondern in den Netzen oder im Boot unter ähnlichen, wenn auch vielleicht kürzer dauernden Qualen und Todesängsten verenden wie bei einer Vergiftung.

Schließlich ist zu bemerken, daß mit dem Tatbestand der Tierquälerei jedenfalls nur akute Fischvergiftungen erfaßt werden können, nicht aber das allmähliche Aussterben der Fische infolge chronischer Gewässerverschmutzung. Bei der chronischen Verunreinigung dürfte es kaum je möglich sein, einen einzelnen Täter verantwortlich zu machen. Vielmehr handelt es sich hier um eine Auswirkung der Abwässer der ganzen Bevölkerung und der gewerblichen Betriebe einer bestimmten Gegend.

6. KAPITEL

DIE HAFTUNG FÜR SCHÄDEN
BEI GEWÄSSERVERSCHMUTZUNGEN*1. Allgemeines*

Im GSchG wird die Frage der Haftung für Schäden, die durch Gewässerverunreinigung verursacht werden, nicht behandelt. In der außerparlamentarischen Kommission von 1950/51 und in der nationalrätlichen Kommission war davon zwar kurz die Rede, doch wurde die Frage nicht näher erörtert. Es wurde als inopportun empfunden, eine besondere Bestimmung über die Haftung ins Gesetz aufzunehmen. Man verwies auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, nach welcher der Kanalisationsinhaber als Grundeigentümer gemäß Art. 679 ZGB für den Schaden, der durch das Abwasser eines der Kanalisation angeschlossenen Betriebes verursacht wird, haftet, und betrachtete diese Regelung als genügend¹. In der Bundesversammlung wurde von der Haftung überhaupt nicht gesprochen.

Im Gegensatz zur Schweiz haben die Bundesrepublik Deutschland und Österreich die Haftung für Gewässerverschmutzungen gesondert geregelt. In § 22 des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes von 1957 wird die Gefährdungshaftung sowohl für jedermann, der irgendwelche Stoffe in Gewässer einbringt (Abs. 1), wie auch für die Inhaber aller Anlagen, aus denen Stoffe in ein Gewässer gelangen können (Abs. 2) vorgesehen². Auch das österreichische Wasser-

¹ Vgl. BBl 1954 I 339.

² § 22 Abs. 1 und 2 lauten:

«Wer in ein Gewässer Stoffe einbringt oder einleitet oder wer auf ein Gewässer derart einwirkt, daß die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit des Wassers verändert wird, ist zum Ersatz des daraus einem anderen entstehenden Schadens verpflichtet. Haben mehrere die Einwirkungen vorgenommen, so haften sie als Gesamtschuldner.

rechtsgesetz von 1934/1959 enthält in § 26 eine besondere Bestimmung über die Haftung für Gewässerverschmutzung, in der zugunsten der Geschädigten die gesetzliche Vermutung aufgestellt wird, daß Schäden durch Gewässerverunreinigung «von denjenigen verursacht worden sind, die örtlich oder nach der Beschaffenheit der Abwässer (Einwirkung) in Betracht kommen»³.

In der Schweiz finden für die durch Gewässerverschmutzung verursachten Schäden die allgemeinen Bestimmungen des Haftpflichtrechts Anwendung. Im Falle vorsätzlicher oder fahrlässiger Zufügung eines Schadens – bei den meisten Schadensfällen dürfte Fahrlässigkeit vorliegen – besteht ein Schadenersatzanspruch gemäß Art. 41 OR, worüber hier keine weiteren Ausführungen erforderlich sind⁴. Eine Haftung ohne Verschulden tritt ein, falls die Voraussetzungen der Werkhaftung gemäß Art. 58 OR⁵ oder der Grundeigentümerhaftung gemäß Art. 679/684 ZGB erfüllt sind. Auf den letzteren Fall der Kausalhaftung, der bei Gewässerverunreinigungen zu besonderer Bedeutung gelangt ist, ist im nächsten Abschnitt näher einzugehen. Schließlich können unter Umständen die Haftungsbestimmungen des BG über

Gelangen aus einer Anlage, die bestimmt ist, Stoffe herzustellen, zu verarbeiten, zu lagern, abzulagern, zu befördern oder wegzuleiten, derartige Stoffe in ein Gewässer, ohne in dieses eingebracht oder eingeleitet zu sein, so ist der Inhaber der Anlage zum Ersatz des daraus einem anderen entstehenden Schadens verpflichtet; Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Schaden durch höhere Gewalt verursacht ist.»

Vgl. dazu P. GIESEKE/W. WIEDEMANN, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 1963, 202 ff.

³ E. HARTIG, Das österreichische Wasserrecht, Wien 1930. H. FISCHERHOF, Liability for Damage through Water Pollution in Municipal and International Law, Water Pollution Conference II 413. H. HOYER, Wasserrechtsgesetz 1959 (Taschenausgabe), Wien 1960.

⁴ Vgl. dazu K. OFTINGER, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 2. Aufl., Zürich 1958/1962. BGE 90 II 417 (Fischvergiftung in der Broje).

⁵ Vgl. OFTINGER, a.a.O. II/1 6 ff. und 59.

die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23.12.1959⁶ und des BG über Rohrleitungsanlagen vom 4.10.1963⁷ zur Anwendung kommen. Gemäß diesen Gesetzen haftet der Inhaber einer Atomanlage bzw. einer Rohrleitungsanlage für alle Schäden, die durch Kernumwandlungsvorgänge bzw. durch den Betrieb einer Rohrleitungsanlage entstehen.

2. Die Haftung des Kanalisationsinhabers gemäß Art. 679/684 ZGB

Wird jemand dadurch, daß ein Grundeigentümer sein Eigentumsrecht überschreitet, geschädigt oder mit Schaden bedroht, so kann er gemäß Art. 679 ZGB auf Beseitigung der Schädigung oder auf Schutz gegen drohenden Schaden und auf Schadenersatz klagen. Art. 684 verpflichtet die Grundeigentümer, sich aller übermäßigen Einwirkungen auf das Eigentum des Nachbarn zu enthalten. Das Bundesgericht hat in zwei Entscheiden aus den Jahren 1949 und 1950 festgestellt, daß die Gemeinde als Kanalisationsinhaberin gemäß Art. 679 für Fischereischäden haftet, die durch das Abwasser eines der Kanalisation angeschlossenen Betriebes entstehen⁸. Auf die zahlreichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Grundeigentümerhaftung stellen, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden⁹.

⁶ AS 1960, 541, Art. 12.

⁷ AS 1964, 99, Art. 33.

⁸ BGE 75 II 116 (Einwohnergemeinde Bern g. Fischereipachtvereinigung Bern und Umgebung), 76 II 129 (Steck und Konsorten g. Einwohnergemeinde Reinach und Konsorten).

⁹ Vgl. aus der zahlreichen Literatur insbesondere: F. GUIBAN, *Droit de voisinage et domaine public*, Journal des Tribunaux 1951, 139. R. SECRÉTAN, *Revue de Droit administratif et de droit fiscal* 1951, 265. W. KOLB und L. L'HUILLIER, *Die Haftung des Grundeigentümers nach Art. 679 ZGB*, Referate f. d. Schweiz. Juristentag 1952. E.W. STARK, *Das Wesen der Haftpflicht des Grundeigentümers nach Art. 679 ZGB*, Zürich 1952. K. OFTINGER, *Lärmbekämpfung als Aufgabe des Rechts*, Zürich 1956, 30 ff.; Schweizerisches Haftpflichtrecht, 2. Aufl., II/2 517 ff. G. BUSER, *Die Verant-*

Es muß genügen, einzelne für die Gewässerverschmutzung bedeutsame Aspekte herauszugreifen.

Aktivlegitimiert zur Klage gemäß Art. 679 ZGB ist nach der neueren Praxis und Literatur nicht jedermann, der durch Überschreitung des Grundeigentums geschädigt wird, sondern nur der Nachbar. Als solcher gilt neben dem Eigentümer eines betroffenen Grundstücks auch der Besitzer kraft beschränkt dinglichen oder kraft persönlichen Rechts¹⁰. Gemäß der Praxis des Bundesgerichts wird bei Fischvergiftungen der Inhaber eines selbständigen, ehehaften Fischereirechtes als klageberechtigt anerkannt, nicht aber der Inhaber einer bloßen Fischereipacht oder eines Fischereipatents¹¹. Diese Praxis schafft insofern eine unbefriedigende Lage, als die Fischereipächter zwar im Falle der Verschuldenshaftung nach Art. 41 OR als klageberechtigt gelten, nicht aber im Falle der Grundeigentümerhaftung nach Art. 679 ZGB. Nach dem deutschen Wasserhaushaltsgesetz ist demgegenüber jeder klageberechtigt, der einen Schaden erleidet¹².

Passivlegitimiert ist der Kanalisationsinhaber, freilich nur insoweit, als er nicht nur Eigentümer der Kanalisation selbst, sondern auch des dafür benötigten Bodens ist. Gemäß der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt es, daß

wortlichkeit bei Fischvergiftungen, GSch-LH Feb. 1957. A. MEIER-HAYOZ, Berner Kommentar, Das Grundeigentum, 1963, zu Art. 679; Technische Entwicklung und Fortbildung des privatrechtlichen Immissionsschutzes, Festschrift zum Zentenarium des Schweiz. Juristenvereins, Zürich 1961. P. LIVER, Die nachbarrechtliche Haftung des Gemeinwesens, ZBJV 99 (1963) 241 ff.

¹⁰ Vgl. BGE 75 II 120/1. MEIER-HAYOZ, Berner Kommentar S. 358 ff. BUSER, a.a.O. 4.

¹¹ BGE 76 II 130. Unveröffentlichter Entscheid des Bundesgerichts vom 12. 3. 64 i.S. Fischereiverein Neptun g. Viertelsgemeinde Schwarzenburg-Dorf, Erw. 2. Immerhin wurde ein Fischereipächter als klageberechtigt anerkannt, dem der Kanton als Inhaber der Hoheit über die öffentlichen Gewässer und des Fischereiregals seine Ansprüche gegen den Nachbar zediert hatte. BGE 75 II 120/1.

¹² Vgl. GIESEKE/WIEDEMANN, a.a.O. 209. Kritik der heutigen Beschränkung der Aktivlegitimation bei BUSER, a.a.O. 4.

«die in Frage stehende Leitung zum großen Teil Straßeneigentum der beklagten Gemeinde in Anspruch nimmt»¹³. Daß die Gemeinde nur auf dem Umweg über ihr Grundeigentum, nicht aber unmittelbar als Inhaberin der Kanalisation haftbar gemacht werden kann, ist eine juristisch kaum befriedigende Lösung. Die Gemeinde besorgt die Abwasserfortleitung tatsächlich nicht als Grundeigentümerin, sondern in Ausübung einer öffentlichen Aufgabe. Überdies führen die Leitungen teilweise durch fremde Grundstücke hindurch, ohne daß die Gemeinde Grundeigentum an der Leitung hätte oder daß auch nur ein in das Grundbuch aufgenommenes selbständiges und dauerndes Durchleitungsrecht bestünde¹⁴. Mangels einer besondern Haftungsbestimmung im GSchG ist auf dem bisher beschrittenen Wege aber mindestens eine sachlich im allgemeinen befriedigende Lösung erreicht worden. Das Bundesgericht selbst hat den eingeschlagenen Weg nur als Notbehelf betrachtet¹⁵.

Der Gemeinde ist der Rückgriff auf Dritte vorbehalten, die ihr allenfalls verantwortlich sind, doch ist es angesichts der Beweisschwierigkeiten oft nicht möglich, den Schuldigen zu überführen¹⁶. Ist der Benützer der Kanalisation, welcher den Schaden verursacht hat, bekannt, so kann der Geschädigte auch diesen direkt belangen.

Die Haftung der Gemeinde als Kanalisationsinhaberin ist jedoch nur gegeben, «sofern der öffentlichrechtliche Zweck der Kanalisation dieser zivilrechtlichen Haftung nicht entgegensteht»¹⁷. Ist die Ableitung von Abwässern durch das öffentliche Recht geboten, so kann ein zivilrecht-

¹³ BGE 75 II 119. Unveröff. Entscheid vom 12. 3. 64 (s. Anm. 11) Erw. 2.

¹⁴ Vgl. LIVER, a. a. O. 258/59. BUSER, a. a. O. 4/5. BGE 75 II 118/9. MEIER-HAYOZ, a. a. O. 362 ff. Auch der Inhaber beschränkter dinglicher Rechte unterliegt der Haftung nach Art. 679 ZGB.

¹⁵ BGE 76 II 131.

¹⁶ Vgl. BGE 75 II 121. MEIER-HAYOZ, a. a. O. S. 365 N. 64. BBl 1954 I 339.

¹⁷ BGE 75 II 119.

licher Anspruch nicht geltend gemacht werden. Die Immission erscheint in diesem Fall als rechtmäßig, auch wenn sie übermäßig ist. Eine zivilrechtliche Klage ist ausgeschlossen. Dagegen sollte dem betroffenen Nachbar in diesem Fall eine öffentlichrechtliche Entschädigung nach Enteignungsrecht zugebilligt werden. Das Bundesgericht stellte fest, daß die Ableitung von Abwässern «gerade der (öffentlichrechtliche, um der öffentlichen Gesundheit willen zu verfolgende) Zweck der Kanalisation» sei¹⁸. Das Zivilrecht befasse sich nicht mit diesen rechtmäßigen Einwirkungen des öffentlichen Grundeigentums, sondern nur mit rechtswidrigen Eingriffen¹⁹.

Fraglich ist, ob sich die Widerrechtlichkeit einer Einwirkung des Gemeinwesens auf den Nachbarn ausschließlich nach öffentlichem Recht (d.h. nach dem GSchG) beurteilt oder ob sie schon vorliegt, wenn die schädigende Einwirkung den Grundsätzen des Nachbarrechts widerspricht und vom Gemeinwesen ohne übermäßige Aufwendung hätte vermieden werden können. Das Bundesgericht hat in seinen bisherigen Urteilen über Fischvergiftungen einzig auf das öffentliche Recht abgestellt²⁰, wogegen in der Literatur im allgemeinen die Vermeidbarkeit der Schädigung im Sinne des Nachbarrechts als maßgebend bezeichnet wird²¹. Geht man

¹⁸ BGE 75 II 119.

¹⁹ BGE 76 II 132.

²⁰ BGE 75 II 120, 76 II 132, unveröffentl. Entscheid vom 12. 3. 64 i. S. Fischereiverein Neptun g. Schwarzenburg. Auch die bundesrätliche Botschaft scheint diesen Standpunkt einzunehmen. BBl 1954 I 339.

²¹ P. LIVER, a.a.O. 260, erklärte: «Die Widerrechtlichkeit in diesem Sinne aber ist gegeben, wenn das Gemeinwesen die Rücksicht auf den Nachbarn, welche nach den genannten Vorschriften geboten ist, außer acht gelassen hat, obwohl es diese Rücksicht hätte walten lassen können, ohne daß dies mit unverhältnismäßigen Aufwendungen verbunden gewesen wäre oder gar die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe, welcher der Betrieb dient, in Frage gestellt worden wäre.» Vgl. auch MEIER-HAYOZ, a.a.O. 367. OFTINGER, Haftpflichtrecht II/2 517 ff., Lärmbekämpfung 32 ff.

von der letzteren Auffassung aus, so kann eine Gemeinde als Kanalisationsinhaberin – wie auch ein privater Grundeigentümer, der Abwasser ableitet – unter Umständen auch schadenersatzpflichtig werden, wenn ihr die Ableitung des schädigenden Abwassers vom Kanton gemäß GSchG erlaubt wurde. Ein solches Auseinanderfallen der zivilrechtlichen und der verwaltungsrechtlichen Beurteilung des Tatbestandes ist indessen eine keineswegs ungewohnte Erscheinung. Die Erlaubnis zur Einleitung von Abwasser in Gewässer ist übrigens nur eine Polizeierlaubnis und gewährt kein subjektives Recht auf Ableitung. Auch nach dem deutschen Wasserhaushaltsgesetz schließt die Erteilung einer Erlaubnis zur Einleitung von Abwässern Schadenersatzansprüche nicht aus²².

Das Bundesgericht hat bisher nur in Fällen akuter Fischvergiftungen die Kanalisationsinhaber auf Grund von Art. 679 ZGB für verantwortlich erklärt. Die chronische Gewässerverunreinigung durch die Ableitung gewöhnlicher Abwässer betrachtet es als eine zulässige Auswirkung der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Im Jahre 1964 wies es eine gegen eine Gemeinde gerichtete Klage auf Unterlassung der chronischen Verunreinigung und Schadenersatz ab mit dem Hinweis darauf, daß das GSchG eine solche Ableitung nicht verbiete²³. Dieser Entscheidung, die im konkreten Fall zutreffend gewesen sein mag, sollte jedoch keine präjudizielle Bedeutung beigemessen werden. Das GSchG macht nämlich keine Unterscheidung zwischen chronischer und akuter Gewässerverunreinigung. Für beide gelten vielmehr dieselben Bestimmungen von Art. 3 GSchG, die jede Einleitung verunreinigender Flüssigkeiten verbieten, soweit nicht

²² GIESEKE/WIEDEMANN, a.a.O. 210. Dagegen ist nach dem deutschen Gesetz nicht ersatzpflichtig, wer zur schädlichen Veränderung der Wasserbeschaffenheit ein Recht (d.h. eine Konzession, nach der Terminologie des deutschen Gesetzes eine «Bewilligung») hat. GIESEKE/WIEDEMANN 209.

²³ Entscheidung der II. Zivilabteilung vom 12.3.64 i.S. Fischereiverein Neptun g. Viertelsgemeinde Schwarzenburg-Dorf.

eine Bewilligung vorliegt. Einzig die Bestimmung von Art.3 Abs.3 über die bei bestehenden Ableitungen zu treffenden Maßnahmen kann die erwähnte Unterscheidung rechtfertigen. Dabei ist aber zu bemerken, daß eine Gemeinde, die nicht innerhalb der ihr vom Kanton angesetzten Frist ihre Ableitungen saniert oder, bei Fehlen einer Fristansetzung, nicht alles vorgekehrt hat, wozu sie nach Art.3 Abs.3 verpflichtet ist, ihre öffentlichrechtlichen Pflichten verletzt und um so mehr auch für Schäden haftbar gemacht werden kann^{23a}. Bei der chronischen Gewässerverschmutzung ist es freilich oft nicht möglich, den Kausalzusammenhang nachzuweisen, da sie meist durch eine ganze Reihe verschiedener Ursachen herbeigeführt wird. Auch kann nur der Ersatz desjenigen Schadens verlangt werden, der nach dem Zeitpunkt entstanden ist, in dem die Gemeinde mit der Sanierung ihrer Abwasserableitung in Verzug geraten ist. Gemäß Art.679 ZGB kann neben Schadenersatz aber auch die Beseitigung der Schädigung und Schutz gegen drohenden Schaden verlangt werden²⁴.

3. Bemessung des Schadenersatzes

Für die Bemessung des Schadenersatzes bei akuten Fischvergiftungen werden in der Regel drei Komponenten berücksichtigt: 1. die Kosten der Jungfische, die notwendig sind, um die getöteten Fische zu ersetzen, 2. der Ertragsausfall, den der Fischereiberechtigte erleidet, bis der Fischbestand durch den Einsatz von Jungfischen wiederhergestellt ist, und 3. die Unkosten, die dem Staat, der Gemeinde

^{23a} Vgl. in diesem Sinne das Urteil des Kassationshofes des Bundesgerichts vom 5.3.1965 i.S. Knecht g. Justizdirektion des Kantons AR, BGE 91 IV 43.

²⁴ Vgl. OFTINGER, Lärmbekämpfung 36: «Es wird doch niemand annehmen, der Fischpächter, der feststellt, daß die Abwässer einer Kloake nach und nach seine Fische vergiften, müsse erst abwarten, bis sämtliche Tiere getötet sind, um hernach ... eine Schadenersatzklage einzuleiten.»

oder dem Fischereiberechtigten aus der Abklärung des Schadens erwachsen²⁵.

In der vielbeachteten Entscheidung vom 15.12.1964 über die Fischvergiftung in der Broye²⁶ hat das Bundesgericht freilich teilweise abweichend entschieden, was jedoch durch die besondere Lage des Falles gerechtfertigt war. Ein Anspruch auf den Wert aller getöteten Fische wurde mit dem Argument abgelehnt, daß die Fische, solange sie nicht gefangen sind, herrenlose Sachen seien. Abgelehnt wurde aber auch der Anspruch auf den Ertragswert derjenigen Fische, die ohne die Vergiftung normalerweise gefangen worden wären. Es ergab sich nämlich, daß die zwei Kantone Freiburg und Waadt, die als Inhaber des Fischereiregals Schadenersatz verlangten, in dem von der Vergiftung betroffenen Gewässer die Fischerei weder selbst ausübten, noch auf ihre Rechnung ausüben ließen und somit keine Ertragseinbuße erlitten hatten. Das Bundesgericht stellte immerhin fest, daß der Inhaber einer Fischereipacht (d.h. einer Konzession) einen Anspruch auf Ertragsausfall hätte geltend machen können, nicht aber der Inhaber eines Fischereipatents (d.h. einer Polizeierlaubnis), da ein Fischereipatent keinen Anspruch auf irgendwelchen Ertrag zusichere²⁷. Da die beiden Kantone nur Fischereipatente ausgegeben hatten, hätte im vorliegenden Fall somit von keiner Seite ein Anspruch auf den Ertragsausfall geltend gemacht werden können.

Die Entscheidung des Bundesgerichts erscheint juristisch als einwandfrei, hat aber zur Folge, daß die Verursacher einer Fischvergiftung im Falle eines sog. Patentgewässers besser wegkommen als im Falle eines Pachtgewässers, auch wenn genau dieselbe Zahl von Fischen getötet wird und der Ertragsausfall derselbe ist. Diese Rechtslage mag

²⁵ Nach WOKER und WUHRMANN, Schweiz. Fischereizeitung 1947, 33 und 54. W. GEIGER, Fischsterben in der Schweiz im Laufe der letzten zehn Jahre (vervielfältigt, Bern 1961) 8.

²⁶ BGE 90 II 417.

²⁷ BGE 90 II 426 und 423.

befremdlich erscheinen²⁸. Es ist deshalb zu erwägen, ob nicht eine Bestimmung ins GSchG aufgenommen werden sollte, worin ausdrücklich vorgesehen wird, daß im Falle von Fischvergiftungen Ersatz für alle getöteten Tiere zu leisten ist. Als Vorbild hierfür könnte die Bestimmung von Art. 64 des BG über Jagd- und Vogelschutz vom 10.6.1925²⁹ dienen, die folgendermaßen lautet:

«In Pachtgebieten ist der Revierpächter, in den übrigen Gebieten der Staat oder die Gemeinde berechtigt, für den durch ein Jagdvergehen entstandenen Schaden Ersatz zu verlangen.

Die Höhe des Schadenersatzes ist nach dem Wert des lebenden Tieres zu bemessen.»

4. Aufnahme einer besonderen Haftungsbestimmung ins GSchG?

In der bundesrätlichen Botschaft zum GSchG wurde ausgeführt, daß es «kaum möglich sein dürfte, die Haftung des Leitungseigentümers im neuen Bundesgesetz selbständig zu regeln»³⁰. Eine Begründung hierfür wurde jedoch nicht gegeben. Ebenso wenig wurde die Frage behandelt, ob nicht die Haftung für Gewässerverunreinigungen in umfassenderer Weise geregelt werden könnte als nur im Hinblick auf Leitungseigentümer. Eine selbständige Regelung der Haftung für Gewässerverunreinigung im GSchG wäre rechtlich ohne weiteres möglich. Art. 64 BV bietet die Grundlage für Bestimmungen über die zivilrechtliche Haftung, der Gewässerschutzartikel 24^{quater} die Grundlage für Vorschriften

²⁸ F. FUNK schrieb dazu in der NZZ vom 30.12.64, Nr. 5607: «Dieser Entscheid bedarf baldmöglichst einer Korrektur. Denn wenn ein herrenloses Gut während der Schonzeit erbeutet wird oder untermäßige Exemplare dieses herrenlosen Gutes behündigt werden, so gibt es doch gehörige Bußen. Auch werden die Bestrebungen von Bund, Kantonen und Privaten, die Fischbestände zu erhalten und zu vermehren, immerhin im Sinne einer Erhöhung der Fischerträge gemacht.»

²⁹ BS 9, 544.

³⁰ BBl 1954 I 339.

über die öffentlichrechtliche Entschädigung des Gemeinwesens. Die Frage ist nur, ob eine besondere Regelung der Haftpflicht opportun wäre³¹. Nach meiner Auffassung ist diese Frage zu bejahen.

Es erscheint zunächst als unbefriedigend, daß die Kausalhaftung für Gewässerverschmutzungen nur dann besteht, wenn der Verursacher der Verschmutzung zugleich Grundeigentümer oder Werkeigentümer ist. Es wäre vielmehr erwünscht, wenn die Kausalhaftung nach dem Vorbild von § 22 des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes³² verallgemeinert würde. Haftbar wären alsdann einerseits die Inhaber aller Anlagen und Einrichtungen, aus denen verunreinigende Stoffe in ein Gewässer geraten, z.B. Inhaber von Kiesgruben, Jauchegruben, Öltanks, Tankwagen usw., ohne Rücksicht auf ihr Verschulden³³, andererseits überhaupt jedermann, der in ein Gewässer Stoffe einbringt oder einleitet oder auf ein Gewässer derart einwirkt, daß die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit des Wassers verändert wird. Im Bericht des zweiten Sonderausschusses des deutschen Bundestages zum Wasserhaushaltsgesetz heißt es hiezu: «Grundsätzlich muß die Verunreinigung des Gewässers und jede sonstige nachteilige Veränderung des Wassers als besonders gefährliche Handlung angesehen werden, die nach den Grundsätzen der Gefährdungshaftung auch ohne Verschulden zum Ersatz entstandener

³¹ BUSER, a.a.O. 5, bedauerte lebhaft, daß bei der Ausarbeitung des GSchG unterlassen wurde, die Haftpflicht zu regeln.

³² Text vorn Anm. 2. § 22 dieses Gesetzes ist allerdings unglücklich formuliert, so daß sich in der Praxis Auslegungsschwierigkeiten ergeben haben und teilweise eine Neuformulierung postuliert wird. In ihrer allgemeinen Zielsetzung hat sich die Bestimmung aber bewährt. Vgl. MARGOT ABT, Für eine Reform des § 22 WRG, Neue Juristische Wochenschrift 1965, 187, und dort zitierte Literatur.

³³ Vgl. GIESEKE/WIEDEMANN, a.a.O. 214/5. Vgl. die Anregung zur Schaffung einer Generalklausel für Gefährdungshaftungen bei K. OFTINGER, L'évolution de la responsabilité civile et de son assurance dans la législation suisse la plus récente, Mélanges René Savatier, Paris 1965, 736.

Schäden verpflichtet.»³⁴ Die Haftung nach dem deutschen Wasserhaushaltsgesetz geht freilich außerordentlich weit. Bei der Entstehung der erwähnten Bestimmung spielte der Wunsch mit, der ständig wachsenden Verschmutzung der Gewässer auch mit den Mitteln des Haftpflichtrechts zu steuern. Es dürfte demgegenüber immerhin wünschenswert sein, die Haftpflicht durch Anerkennung gewisser Entlastungsgründe zu mildern.

Unbefriedigend erscheint die heutige Lage auch insofern, als im Falle der Grundeigentümerhaftung die Klageberechtigung zu stark beschränkt ist. Es ist kaum sinnvoll, wenn der Inhaber einer Fischereipacht zwar im Falle der Anwendung der Art. 41 und 58 OR auf Schadenersatz klagen kann, nicht dagegen im Falle der Anwendung von Art. 679 ZGB. Grundsätzlich sollte überhaupt jeder, der einen Schaden erleidet, anspruchsberechtigt sein³⁵.

Bei der Aufnahme einer Haftungsbestimmung ins GSchG könnte auch vorgesehen werden, daß der Verursacher einer Fischvergiftung den Wert der getöteten Fische zu ersetzen hat.

Wichtig wäre auch, für den Fall von Schäden, die durch gesetzlich erlaubte Ableitungen verursacht werden, den Anspruch auf öffentlichrechtliche Entschädigung generell zu regeln. Eine Bestimmung über die öffentlichrechtliche Entschädigung könnte sich von der Bestimmung des Art. 955 ZGB leiten lassen, wo die Kantone für allen Schaden, der aus der Führung des Grundbuches entsteht, für verantwortlich erklärt werden. Auch in diesem Fall handelt es sich um einen öffentlichrechtlichen Anspruch, der jedoch durch die Zivilgerichte beurteilt wird.

³⁴ Zitiert in GIESEKE/WIEDEMANN, a.a.O. 204.

³⁵ Das ist auch die Lösung des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes § 22. Vgl. GIESEKE/WIEDEMANN, a.a.O. 209.

7. KAPITEL

VÖLKERRECHTLICHE ASPEKTE DES
GEWÄSSERSCHUTZES*I. Internationale Vereinbarungen über Gewässerschutz*

Art. 8 GSchG verpflichtet den Bund, in Verbindung mit den beteiligten Kantonen zum Schutze gegen Verunreinigung ober- oder unterirdischer Gewässer, die auf der Landesgrenze liegen oder das Gebiet verschiedener Staaten durchfließen, durch Unterhandlungen und Vereinbarungen die Mitwirkung der Nachbarstaaten anzustreben. Schon vor Annahme des GSchG hatten verschiedene von der Schweiz geschlossene Staatsverträge über die Fischerei Bestimmungen über Gewässerschutz. Seither ist die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten ausgebaut worden. Im folgenden werden die geltenden Vereinbarungen angeführt.

a) *Rhein*¹. – Zum Schutze des Rheins wie auch des Bodensees gegen Verunreinigung ist bereits im Jahre 1887 eine Bestimmung in die noch in Kraft stehende Übereinkunft zwischen der Schweiz, Baden und Elsaß-Lothringen über die Fischerei im Rhein und seinen Zuflüssen einschließlich des Bodensees vom 18.5.1887 aufgenommen worden. Art. 10 der Übereinkunft bestimmt:

¹ Vgl. dazu E. DIEZ, Die Gewässerschutzabkommen für Rhein, Bodensee und Genfersee, in WALTHER 284. O. JAAG, Gewässerschutz, eine europäische Aufgabe: Das System Bodensee-Rhein, Verwaltungskurse St. Gallen 144; Internationale Zusammenarbeit zur Reinhaltung des Rheinstromes, in Europäische Gewässerschutzprobleme, Föderation Europäischer Gewässerschutz 1957. J. J. HOPMANS, Die Organisation und Arbeitsweise der Internationalen Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung, Rhine River Seminar 21. M. GRAFF, Intervention de la Commission Centrale du Rhin en matière de lutte contre la pollution des eaux du Rhin, Rhine River Seminar 27.

«Es ist verboten, in Fischwasser Fabrikabgänge oder andere Stoffe von solcher Beschaffenheit und in solchen Mengen einzuwerfen, einzuleiten oder einfließen zu lassen, daß dadurch dem Fischbestande Schaden erwächst oder die Fische vertrieben werden.»²

Diese Bestimmung wurde ein Jahr später fast wörtlich ins BG über die Fischerei vom 21.12.1888 übernommen³. Sie ist aber sowohl im Staatsvertrag wie auch im Fischereigesetz größtenteils toter Buchstabe geblieben.

Auf Grund einer im Jahre 1946 in der Rheinzentralkommission ergriffenen Initiative der Niederlande wurde 1950 die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung gegründet. Sie führte eingehende Untersuchungen über die Verschmutzung des Rheins durch. Um ihr eine feste Rechtsgrundlage zu geben, schlossen die an ihr beteiligten Staaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und die Schweiz) am 29.4.1963 die Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung, die auf 1.Mai 1965 in Kraft gesetzt wurde⁴. Die Kommission wird darin beauftragt, Untersuchungen durchzuführen, den Regierungen geeignete Maßnahmen vorzuschlagen und internationale Abmachungen vorzubereiten. Dagegen ist sie nicht ermächtigt, Beschlüsse zu fassen, die für die Anliegerstaaten verbindlich sind.

b) *Bodensee*⁵. – Die vorerwähnte Übereinkunft von 1887 über die Fischerei im Rhein findet auch auf den Bodensee

² BS 14, 250. Der Staatsvertrag betr. Regelung der Lachsfischerei im Stromgebiet des Rheins vom 30.6.1885, BS 14, 257, enthält keine Bestimmungen gegen die Verunreinigung, doch hat die sog. Lachskonferenz sich schon frühzeitig mit dem Problem der Verschmutzung des Rheins befaßt.

³ Vgl. vorn S. 415.

⁴ AS 1965, 387. Botschaft BBl 1963 II 1517.

⁵ Vgl. dazu DIEZ, a.a.O. K. KÜBLER, Aufgaben, Organisation und Tätigkeit der Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee. Rhine River Seminar 31.

Anwendung. Überdies gilt für den Bodensee die Übereinkunft über die Fischerei im Bodensee vom 5.7.1893, deren Art.12 die Vertragsstaaten verpflichtet, «hinsichtlich der Wasserbauten sowie hinsichtlich des Verhältnisses der Fischerei zu anderen, insbesondere industriellen Wasserbenützungen den Interessen der Fischerei nach Maßgabe der eigenen Gesetze Rechnung zu tragen»⁶. Die Vorschrift bezweckt, Schäden der Fischerei durch industrielle Abwassereinleitungen zu verhindern. Im Rahmen dieses Abkommens wurde eine Bevollmächtigtenkonferenz eingesetzt, die sich schon frühzeitig mit der Verunreinigung des Bodensees befaßte. Anstoß zum Abschluß eines besonderen Gewässerschutzabkommens gaben im Jahre 1953 die deutschen Pläne, dem Bodensee Wasser für die Trinkwasserversorgung der Gegend von Stuttgart zu entnehmen. 1959 konstituierte sich eine aus Vertretern der Anliegerstaaten (Baden-Württemberg, Bayern, Österreich, Schweiz) zusammengesetzte Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee. Am 27.10.1960 wurde das Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung abgeschlossen, das die Tätigkeit der Kommission festlegt⁷. Die Aufgaben der Kommission entsprechen denjenigen der Kommission zum Schutze des Rheins. Die Kommission kann keine für die Anliegerstaaten verbindlichen Beschlüsse fassen, doch ist vorgesehen, daß die Staaten im Einzelfall eine Empfehlung der Kommission als für sich verbindlich anerkennen können. Bisher ist durch die Kommission ein Ölwarndienst eingerichtet worden. Eine Reinhalteordnung befindet sich in Vorbereitung.

c) *Genfersee und Rhone*⁸. – Zwischen 1880 und 1910 standen zwischen der Schweiz und Frankreich zwei Abkommen

⁶ BS 14, 218.

⁷ AS 1961, 905. Botschaft BBl 1961 I 1165.

⁸ Vgl. dazu DIEZ, a.a.O. A. BONIFACE, Mesures à prendre en vue de maintenir la salubrité du Lac Léman et du Rhône, GSch-LH Februar 1957, und Europäische Gewässerschutzprobleme, Föderation Europäischer Gewässerschutz, 1957, 110.

über die Regelung der Fischerei im Genfersee und in der Rhone bis zur Schweizer Grenze in Kraft, die ähnliche Verbote der Verunreinigung enthielten wie die Abkommen über Rhein und Bodensee⁹. Das zweite dieser Abkommen (1904) verbot insbesondere die Einleitung gewerblicher Abwässer, die für Fische gefährlich sind, in den Genfersee. Es wurde jedoch 1910 gekündigt.

1959 schufen die beteiligten Kantone Waadt, Wallis und Genf eine interkantonale Kommission zum Schutze des Genfersees gegen Verunreinigung. Auf deren Vorschlag wurde am 16.11.1962 zwischen der Schweiz und Frankreich das Abkommen betreffend den Schutz der Gewässer des Genfersees gegen Verunreinigung abgeschlossen¹⁰. Dieses setzt eine internationale Kommission zum Schutze der Gewässer des Genfersees gegen Verunreinigung ein, der die Durchführung von Untersuchungen und die Vorbereitung von Maßnahmen und Abkommen obliegt. Wie im Falle des Rheins und des Bodensees ließen sich keine weitergehenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten festlegen.

d) *Schweizerisch-italienische Grenzgewässer.* – Ähnlich wie bei den schon erwähnten Grenzgewässern besteht auch für die schweizerisch-italienischen Grenzgewässer ein älteres Fischereiabkommen mit einer Gewässerschutzbestimmung. Art. 12 Abs. 5 des schweizerisch-italienischen Fischereiabkommens vom 13. 6. 1906 verbietet, wieder in fast wörtlicher Übereinstimmung mit dem eidgenössischen Fischereigesetz von 1888, Rückstände aus Fabriken und ähnlichen Anlagen, die den Fischen oder Krebsen schaden können, in die Gewässer zu werfen oder ablaufen zu lassen¹¹. Seit 1960 besteht eine internationale Kommission zum Schutze der schweizerisch-italienischen Gewässer gegen Verunreinigung¹². Deren Auf-

⁹ Abkommen vom 28.12.1880, AS 6, 640, und vom 9.3.1904, AS 21, 9.

¹⁰ AS 1963, 967. Botschaft BBl 1963 I 695.

¹¹ BS 14, 263.

¹² Vgl. darüber die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates.

gaben sind dieselben wie jene der drei schon erwähnten Kommissionen, doch ist für sie kein besonderer Staatsvertrag geschlossen worden.

e) *Hohe See*. – Am 14.5.1965 beantragte der Bundesrat den eidg. Räten, das am 29.4.1958 in Genf abgeschlossene Abkommen über die Hohe See zu genehmigen¹³. In Art. 24 dieses Abkommens verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, Bestimmungen aufzustellen, um die Verunreinigung der Hohen See durch Ablassen von Öl aus Schiffen oder Pipelines zu verhindern, wobei auf bereits bestehende Vertragsbestimmungen Rücksicht zu nehmen ist. Nach Ratifikation dieses Abkommens wird die Schweiz verpflichtet sein, entsprechende Bestimmungen für ihre Hochseeflotte aufzustellen. Wichtiger für den Gewässerschutz als dieses Abkommen ist das am 12.4.1954 in London abgeschlossene und am 11.4.1962 abgeänderte Abkommen für die Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl, auf welches das Abkommen über die Hohe See von 1958 Bezug nimmt. Der Bundesrat hat auch den Beitritt zu diesem Abkommen beantragt.¹⁴ Es verbietet das Ölablassen aus Schiffen in bestimmten Verbotszonen, die gemäß der ursprünglichen Fassung des Abkommens eine Breite von 50 Seemeilen, gemäß der Fassung von 1962 eine Breite von in der Regel 100 Seemeilen von der Küste aufweisen.

II. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für Schäden bei Gewässerverschmutzungen

In den völkerrechtlichen Verträgen über Gewässerschutz finden sich kaum Bestimmungen, die für die Frage der Ver-

¹³ BBl 1965 II 1.

¹⁴ Text im BBl 1965 II 259. Vgl. dazu H. HECKER, Ölverschmutzungsabkommen von 1954, Wörterbuch des Völkerrechts (1961) 2. Bd. 657. LOUIS CAVARÉ, Les problèmes juridiques posés par la pollution des eaux maritimes au point de vue interne et international, *Revue générale de Droit international public* 68 (1964) 617.

antwortlichkeit für Schäden von Belang sind. So enthalten die neueren Abkommen, die die Schweiz geschlossen hat, keinerlei konkrete Verpflichtungen zur Reinhaltung der Gewässer. Die älteren Verträge, welche die Einleitung von Fabrikabgängen und anderen für Fische schädlichen Stoffen verbieten, könnten wegen ihrer jahrelangen Nichtbeachtung kaum noch als Grundlage eines völkerrechtlichen Anspruchs herangezogen werden. Die Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit muß deshalb, mindestens für die Schweiz, ausschließlich nach Völkergewohnheitsrecht beurteilt werden.

Durch die völkerrechtliche Lehre, Judikatur und Staatenpraxis haben sich gewisse gewohnheitsrechtliche Grundsätze eines völkerrechtlichen Nachbarrechts entwickelt, die jenen des privatrechtlichen Nachbarrechts ähnlich sind. Danach steht es jedem Staat grundsätzlich frei, von seinem Staatsgebiet (zu dem auch die Gewässer gehören) nach eigenem Belieben Gebrauch zu machen. Dieses Recht findet aber seine Grenze in der Verpflichtung, die territoriale Souveränität anderer Staaten zu achten. Kein Staat hat das Recht, auf das Gebiet eines anderen Staates einzuwirken. Immissionen, die ein gewisses Maß überschreiten, geben dem geschädigten Staat einen völkerrechtlichen Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes und auf Schadenersatz.

Es wäre nicht möglich, im Rahmen dieser Arbeit das völkerrechtliche Nachbarrecht eingehend darzustellen. Es muß genügen, auf einzelne wesentliche Äußerungen und Präjudizien hinzuweisen. Im übrigen sei auf die zahlreiche dazu erschienene Literatur verwiesen^{15, 16}.

¹⁵ J. ANDRASSY, *Les relations internationales de voisinage*, Recueil des cours de l'Académie de Droit international 79 (1951). F.J. BERBER, *Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts*, München 1955. K.W. CUPERUS, *Pollution of Waters of International River Basins*, Working Paper, International Law Association 1959. E. DIEZ, *Das völkerrechtliche Nachbarrecht mit speziellem Bezug auf den Bodensee*, Informationsblatt Nr. 4 der Föderation Europäischer Gewässerschutz (1960). H. FISCHERHOF, *Liability for*

Schon im Jahre 1911 hat das *Institut de Droit international*, die Vereinigung führender Völkerrechtler, die nachbarrechtlichen Pflichten der Staaten in bezug auf die Gewässernutzung wie folgt umschrieben:

«Lorsqu'un cours d'eau forme la frontière de deux Etats, aucun de ces Etats... ne peut, sur son territoire, exploiter ou laisser exploiter l'eau d'une manière qui porte une atteinte grave à son exploitation par l'autre Etat ou par les particuliers, sociétés etc. de l'autre.»¹⁷

Ein kanadisch-amerikanisches Schiedsgericht hat im Jah-

damage through water pollution in municipal and international law, Water Pollution Conference II 408. E. HARTIG, Internationale Wasserwirtschaft und internationales Recht, Wien 1955; Die Verunreinigung der Gewässer als innerstaatliches und als internationales Rechtsproblem, Verhandlungen des 1. Österr. Juristentages, Wien 1961; Observations concerning the question of responsibility for water pollution, Water Pollution Conference III 513. F.A. v. D. HEYDTE, Das Prinzip der guten Nachbarschaft im Völkerrecht, Festschrift A. Verdross 1960, 133. HANS HUBER, Der Schutz interkantonaler Gewässer gegen Verunreinigung, Festgabe E. Ruck 1952, 31. MAX HUBER, Ein Beitrag zur Lehre von der Gebietshoheit an Grenzflüssen, Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht 1907, 29 ff. und 159 ff. A.P. LESTER, River Pollution in International Law, American Journal of International Law 57 (1963) 828. E.J. MANNER, Water Pollution in International Law, Water Pollution Conference II 446. G. SAUSER-HALL, L'utilisation industrielle des fleuves internationaux, Recueil des cours de l'Académie de Droit international 83 (1953) 465. W. SCHAUMANN, Die Nutzung der Wasserkräfte an quergeteilten internationalen Gewässern, Schweiz. Jahrbuch für Internationales Recht 15 (1958) 131. KONRAD SCHULTHESS, Das internationale Wasserrecht, Zürich 1915. H. THALMANN, Grundprinzipien des modernen zwischenstaatlichen Nachbarrechts, Zürich 1951.

¹⁶ Gegenüber einseitiger wasserrechtlicher Literatur muß betont werden, daß die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für Gewässerverschmutzungen nicht als isoliertes Problem betrachtet werden darf, da Immissionen durch Gewässerverschmutzung nur einen der verschiedenen Anwendungsfälle des völkerrechtlichen Nachbarrechts bilden.

¹⁷ Annuaire de l'Institut de Droit international 24 (1911) 366, und Résolutions de l'Institut de Droit international 1873–1956, 81.

re 1938 im *Trail Smelter*-Fall entschieden, daß kein Staat das Recht habe, auf seinem Gebiet eine Anlage zu dulden, deren Rauchentfaltung geeignet ist, Leben oder Eigentum der Bewohner des Nachbarstaates ernstlich zu schädigen. Das Schiedsgericht sprach den USA als geschädigtem Staat Schadenersatz zu und stellte Weisungen für die Verhinderung künftiger Immissionen auf¹⁸.

PAUL GUGGENHEIM faßte die Rechtslage in bezug auf Gewässerverschmutzungen wie folgt zusammen:

«Il faut donc s'en tenir aux normes du droit international coutumier réglementant la matière. Ce dernier interdit la modification de la composition chimique d'un cours d'eau qui traverse plusieurs Etats, si la pollution est de nature à causer effectivement un dommage et un dommage «important». L'Etat lésé par une modification illicite de la composition chimique de l'eau peut exiger le rétablissement d'une situation conforme au droit international et, à défaut, demander des dommages-intérêts pour le dommage qui lui est ainsi causé; il aura droit également à une réparation pour le dommage qui s'est produit avant le rétablissement de la situation antérieure.»¹⁹

Die *International Law Association* schließlich formulierte im Jahre 1962 die Rechtslage hinsichtlich der Verantwortlichkeit für Gewässerverschmutzungen wie folgt:

«Except as may be otherwise provided by conventions, agreement or binding custom, a State is under duty:

(a) to prevent any new form of water pollution or any increase in the degree of water pollution in a drainage basin which would cause substantial injury in the territory of another riparian State, and

(b) to take all reasonable measures to abate water pollution in a drainage basin to such an extent that no substantial injury is caused in the territory of another riparian State.»²⁰

¹⁸ International Arbitral Awards 3, 1905 ff.

¹⁹ Avis juridique relatif au préjudice causé par les vidanges des barrages de Verbois et Chancy-Pougny (1955), unveröffentlicht, S. 30.

²⁰ International Law Association, Report of the Fiftieth Conference, Brussels 1962, 476.

Die Schweiz hatte verschiedentlich Gelegenheit, völkerrechtliches Nachbarrecht anzuwenden, wofür einige Beispiele angeführt seien²¹. Ende des 2. Weltkrieges entstanden anlässlich der Bombardierung von Friedrichshafen sowie der Staumauer von Kembs durch alliierte Flugzeuge infolge des Explosionsdrucks Schäden auf Schweizer Gebiet. In beiden Fällen wurden die schweizerischen Ansprüche auf Schadenersatz gestützt auf die Grundsätze des völkerrechtlichen Nachbarrechts anerkannt. 1949 explodierte auf italienischem Gebiet etwa 5 km von der Schweizer Grenze entfernt ein Pulvermagazin, wodurch auf Schweizer Boden Schäden entstanden. Nach wiederholten Vorstellungen anerkannte die italienische Regierung die schweizerischen Ansprüche auf Schadenersatz²². Andere Fälle von Immissionen sind nicht zum zwischenstaatlichen Austrag gekommen, sondern von den unmittelbar Beteiligten direkt erledigt worden, so die durch die Aluminiumwerke Rheinfelden verursachten Fluorimmissionen auf schweizerisches Gebiet. Von Seiten der Schweiz ist die Schadenersatzpflicht für Fischereischäden anerkannt worden, die in der Rhone unterhalb der schweizerisch-französischen Grenze entstanden und weiterhin entstehen, wenn im Rhone-Stau von Verbois zum Zwecke der periodischen Reinigung des Stauraums die Grundschleusen geöffnet werden und sich das Schmutzwasser flussabwärts bewegt²³.

Wie sich aus den angeführten Zitaten ergibt, ist nicht jede Immission auf fremdes Staatsgebiet untersagt, sondern nur die Immission, die einen erheblichen Schaden (*atteinte grave, dommage important, substantial injury*) verursacht. Immissionen, die keinen oder nur einen geringen Schaden zur

²¹ Vgl. dazu das in VEB 24 (1954) Nr. 2 abgedruckte Gutachten des Politischen Departements, das die Fälle eingehend darstellt.

²² VEB 23 (1953) Nr. 1. Vgl. auch Nr. 2.

²³ Gemäß Mitteilung der Services Industriels de Genève wurde bisher für die Leerungen der Jahre 1951, 1954 und 1960 Schadenersatz geleistet. Die Leistung von Schadenersatz ist auch für künftige Leerungen vorgesehen.

Folge haben, müssen geduldet werden. Die Frage, wann eine Immission die Grenze des Zulässigen überschreitet, kann kaum generell beantwortet werden, sondern wird nur auf Grund der konkreten Gegebenheiten entschieden werden können. Die chronische Gewässerverschmutzung, die die meisten europäischen Flüsse erfaßt hat, dürfte angesichts der Allgemeinheit dieser Erscheinung kaum als völkerrechtlich unzulässig betrachtet werden. Ähnlich wie bei der privatrechtlichen Haftung dürfte sich die Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für Gewässerverschmutzungen vor allem bei akuten Verschmutzungen stellen. Immerhin ist zu beachten, daß gemäß der angeführten Formulierung der International Law Association jeder Staat verpflichtet ist, «jede neue Form der Gewässerverunreinigung oder jede Erhöhung des Grades der Verunreinigung..., die einen bedeutsamen Schaden auf dem Gebiet eines anderen Anliegerstaates verursacht» zu verhindern.

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für Immissionen tritt ohne Rücksicht darauf ein, ob die Immissionen von staatlicher oder von privater Seite verursacht wurden und ob staatliches oder privates Eigentum geschädigt wird. Jede Immission, die den Grad des völkerrechtlich Zulässigen überschreitet, läßt einen unmittelbaren völkerrechtlichen Anspruch von Staat zu Staat entstehen. Statt den völkerrechtlichen Weg zu beschreiten, hat der Geschädigte freilich auch die Möglichkeit, auf privatrechtlichem Wege gegen den Schädiger im anderen Staat vorzugehen, wobei gemäß den Prinzipien des Internationalen Privatrechts das Landesrecht des einen oder anderen Staates anzuwenden ist. Eine Pflicht, vor Ergreifung der völkerrechtlichen Mittel diesen Weg zu gehen, besteht jedoch nicht. Im Falle von Immissionen auf fremdes Staatsgebiet wird die Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs nicht verlangt²⁴.

²⁴ Vgl. LESTER, a.a.O. 849.

8. KAPITEL

WÜRDIGUNG, KRITIK, POSTULATE

Das vorliegende Referat hat sich vorwiegend mit dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer von 1955 befaßt. Zum Abschluß soll versucht werden, dieses Gesetz zusammenfassend zu würdigen und die Wünschbarkeit und Möglichkeiten von Änderungen, Ergänzungen und weiteren Maßnahmen aufzuzeigen.

Versucht man zunächst, die positiven Errungenschaften des GSchG hervorzuheben, so kann auf die Tatsache hingewiesen werden, daß durch dieses Gesetz die notwendige Rechtsgrundlage geschaffen wurde, um die Gewässerverschmutzung in der Schweiz in umfassender Weise zu bekämpfen. Während unter dem Fischereigesetz von 1888 Gewässerschutzmaßnahmen nur unter dem beschränkten Aspekt des Fischereischutzes möglich waren, bietet das GSchG die rechtliche Handhabe für alle notwendigen Maßnahmen zur Reinhaltung der Gewässer. Positiv ist auch zu bewerten, daß alle Kantone gezwungen wurden, eigene gesetzliche Bestimmungen über den Gewässerschutz zu erlassen und Fachstellen für Gewässerschutz zu errichten, soweit sie dies nicht schon getan hatten. Die gesetzgeberischen Maßnahmen des Bundes und der Kantone trugen ferner dazu bei, daß die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit in vermehrtem Maße auf das Problem des Gewässerschutzes gelenkt wurde.

Obwohl das GSchG viel zur Beseitigung der bestehenden Mißstände und zur Verhinderung weiterer Verunreinigungen beigetragen hat, geht es in dieser abschließenden Würdigung weniger darum, das zu loben, was schon erreicht wurde, als vielmehr, auf die verschiedenen Mängel des Gesetzes hinzuweisen und Wege zur Abhilfe vorzuschlagen.

Der allgemeinste Mangel des Gesetzes liegt wohl darin, daß ihm keine genügend klare und durchdachte Konzeption

zugrundeliegt. Die eidgenössische Regelung des Gewässerschutzes wurde nötig, weil die meisten Kantone und Gemeinden keine genügenden eigenen Maßnahmen ergriffen hatten und der Gewässerschutz im engen Rahmen der Kantone und Gemeinden nicht hinreichend hätte verwirklicht werden können. Dem Bund wurde deshalb 1953 die entsprechende Gesetzgebungskompetenz übertragen. Der Bundesgesetzgeber führte die ihm zugefallene Aufgabe jedoch in allzu zurückhaltender Weise aus. Er beschränkte sich darauf, einige knappe Rechtsvorschriften aufzustellen. Die Hauptaufgabe aber, nämlich die kostspielige Sanierung der bestehenden Verunreinigungen durch den Bau von Reinigungsanlagen, überließ er vollständig den Kantonen, ohne irgendwelche Gewähr zu haben, daß diese zur Lösung der Aufgabe imstande wären. Auf die Leistung von Bundesbeiträgen wurde, von Ausnahmefällen abgesehen, verzichtet. Die getroffene Regelung wird verständlich angesichts der damals außergewöhnlich kritischen Einstellung der Mehrheit der Bevölkerung gegen alle neuen Maßnahmen des Bundes und vor allem angesichts des Umstandes, daß verschiedene Vorlagen zur Neuordnung der Bundesfinanzen vom Volk verworfen worden waren und der Bund keine neuen Lasten übernehmen wollte. Unverständlich erscheint sie aber, wenn man bedenkt, daß bereits das Fischereigesetz von 1888 und die darauf gestützte Spezialverordnung über die Verunreinigung von Gewässern von 1925 den Kantonen ähnliche Pflichten auferlegt hatten, die unerfüllt blieben. Indem der Bund sich mit der Aufstellung einiger kurzer und kaum erzwingbarer Vorschriften begnügte und die Hauptaufgabe des Gewässerschutzes an die Kantone zurückwies, machte er den Zweck der bundesrechtlichen Regelung zu einem guten Teil illusorisch. «Fast will es scheinen», schrieb ROBERT KÄPPELI in einem vielleicht zu harten Urteil, «als ob dieses Gesetz, indem es den föderalistischen Charakter der Maßnahmen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes hervorhebt, die Durchsetzung einer gesamthaften Planung und Verwirklichung, ohne die es nicht geht, eher erschwert denn

erleichtert hat.»¹ Der beschriebene Mangel ist 1962 teilweise behoben worden, indem durch Änderung der Vollziehungsverordnung die Leistung von Bundesbeiträgen an Abwasserreinigungsanlagen erleichtert wurde, doch können die Bundesbeiträge heute kaum so wirksam eingesetzt werden, wie dies bei einer von Anfang an erfolgten umsichtigen Planung möglich gewesen wäre.

Das Gesetz ist auch rechtstechnisch gesehen mangelhaft. Schon bei seinem Inkrafttreten wurde von maßgebender deutscher Seite bemängelt, «daß das schweizerische Gesetz die Gründlichkeit und Genauigkeit in der Terminologie vermissen lasse»². Einige seiner wichtigsten Bestimmungen, vor allem die entscheidenden Art. 2, 3 und 4, die die verwaltungsrechtlichen Verbote und Verpflichtungen enthalten, sind unklar und zweideutig gefaßt. Das mag teilweise auf die bei der Ausarbeitung des Gesetzes bestehende Furcht zurückzuführen sein, daß allzu strenge, den Kantonen, Gemeinden und privaten Unternehmungen auferlegte Verpflichtungen Opposition gegen das Gesetz hervorrufen könnten. Auch die Tatsache, daß sich die Ausarbeitung des Gesetzes über ein volles Jahrzehnt erstreckte, hat sich unglücklich ausgewirkt. Die Folgen dieser Unklarheiten sind gravierend. So haben in den vergangenen Jahren selbst angesehenen Gerichte verkannt, daß Art. 3 Abs. 1 ein für jedermann verbindliches Verbot enthält, verunreinigende Flüssigkeiten jeder Art in Gewässer einzubringen. Sodann ist die Bestimmung von Art. 3 Abs. 3, die die Pflicht aufstellt, bei bestehenden Ableitungen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gewässerverunreinigungen zu beheben, weitgehend toter Buchstabe geblieben, weil unklar ist, wer durch die Bestimmung verpflichtet wird, und weil entscheidende Fragen der Durchführung, wie die Bestandesaufnahme der

¹ R. KÄPPELI, Es war auf kurze Zeit geborgt, Sondernummer Wasser der Ciba-Blätter Nr. 174, ebenfalls in GSch-LH Juni 1961, 27, und in WALTHER 260.

² GIESEKE, 43. Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasserwirtschaft an der Universität Bonn vom 10. 5. 1957.

Ableitungen und die Festlegung eines Zeitprogrammes für die Sanierung im Gesetz und in der Vollziehungsverordnung ungeregelt bleiben. Wenn die Sanierung der bestehenden Abwassereinleitungen in jüngster Zeit gleichwohl erfreuliche Fortschritte machte, so ist dies kaum der in Art. 3 Abs. 3 aufgestellten Verpflichtung zu verdanken, sondern vor allem den Bundesbeiträgen, die seit 1962 in Abweichung von der ursprünglichen gesetzlichen Regelung geleistet werden, sowie dem immer stärker gewordenen Ruf nach wirksameren Maßnahmen. Die Bundesbeiträge dienen heute dazu, auf freiwilligem Wege das zu erreichen, was durch gesetzliche Verpflichtung nicht erreicht wurde.

Daß das GSchG wenig wirksam blieb, zeigt sich auch in der zaghaften Anwendung seiner Strafbestimmung durch die kantonalen Behörden. Nicht nur ist die Zahl der Bußen gering und von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich – einige Kantone haben noch keine einzige Buße ausgesprochen –, sondern die Bußen bewegen sich meist am unteren Ende des Strafrahmens. Diese Unwirksamkeit des Gesetzes dürfte nicht zuletzt auf die unklare Formulierung der Verbote und Verpflichtungen zurückzuführen sein.

Eine Revision des GSchG ist verschiedentlich vorgeschlagen worden³, doch verhielten sich Bundesrat und Bundesverwaltung diesem Postulat gegenüber bisher zurückhaltend, was angesichts der meist nur allgemein gehaltenen Forderungen verständlich ist. Bundesrat TSCHUDI führte in seiner Stellungnahme zu den Postulaten Bauer und Müller in der Sommersession 1964 dazu aus:

«Wir fragen uns, ob dem Gewässerschutz im jetzigen Zeitpunkt damit gedient wäre, daß eine Revision des Bundesrechts in die Wege geleitet würde. Die Revisionsarbeiten

³ Insbesondere in den gleichlautenden Postulaten von NR Bauer und StR Müller-Baselland vom 19. 9. und 1. 10. 63. Das Postulat Sauser vom 17. 12. 62 verlangte eine Überprüfung der Strafsanktionen des GSchG. An der Generalversammlung 1964 des Schweizerischen Bankvereins postulierte Dr. Samuel Schweizer eine Gesamtrevision des GSchG.

würden viel Zeit beanspruchen. Außerdem müßten hernach die kantonalen Ausführungsvorschriften auf das neue Bundesgesetz ausgerichtet werden. Ein gewisser Stillstand im Bau von Gewässerschutzanlagen wäre wohl die unausbleibliche Folge. Die Unsicherheit über das kommende Recht könnte zu einem Stillstand in den Arbeiten führen, die jetzt erfreulich im Gang sind. Wir sind deshalb der Auffassung, daß wir mit den Waffen, die uns heute in rechtlicher Hinsicht zur Verfügung stehen, den Kampf gegen die unheilvolle Gewässerverderbnis möglichst wirksam gestalten müssen.»

Etwas später kam der bundesrätliche Sprecher den Postulanten mehr entgegen, indem er ausführte:

«Gewiß werden einzelne Gesetzesbestimmungen auf Grund der gesammelten Erfahrungen angepaßt werden müssen, und es werden sich auch Ergänzungen als notwendig erweisen. Wir sind deshalb für alle Anregungen dankbar, die uns im Hinblick auf eine spätere allfällige Gesetzesänderung unterbreitet werden.»⁴

Ob das Argument, eine Gesetzesrevision würde zu einem Stillstand der Gewässerschutzmaßnahmen führen, heute, nachdem der Bund großzügigere Beiträge an Gewässerschutzmaßnahmen leistet und diese auch rückwirkend für bereits erstellte Werke gewährt, noch gerechtfertigt ist, mag dahingestellt bleiben. Nachdem in dieser Arbeit aber verschiedene Mängel des Gesetzes festgestellt worden sind, dürfte es am Platze sein, zusammenfassend auf einige Möglichkeiten der Verbesserung hinzuweisen. Es darf erwähnt werden, daß die politischen Voraussetzungen für eine wirksame Gesetzgebung über Gewässerschutz heute erheblich besser sind als zur Zeit der Ausarbeitung des geltenden Gesetzes.

Wünschenswert wäre zunächst, jene Bestimmungen zu revidieren, welche sich als unklar, zweideutig oder unwirksam erwiesen haben. Dazu gehören vor allem die Art. 2, 3

⁴ Zitiert nach dem Originalexemplar des Sekretariates der Bundesversammlung.

und 4. Die darin vorgesehenen Verbote und Pflichten bedürfen einer klareren, zweifelsfreien Umschreibung. Namentlich wäre ein unmißverständliches Verbot des Einbringens aller verunreinigenden Flüssigkeiten in die Gewässer erwünscht. Sodann wäre die weitgehend unwirksam gebliebene Bestimmung über die Sanierung der bestehenden Ableitungen so zu fassen, daß klare, aber zugleich durchführbare und zumutbare Verpflichtungen der Kantone, Gemeinden und privaten Unternehmungen geschaffen werden und für die Durchführung derselben gesorgt wird.

Die Subventionsbestimmung (Art. 9) sollte zum mindesten so weit abgeändert werden, daß sie mit der geltenden, in der VV festgelegten Regelung wieder in Einklang steht. Ob auf dem Gebiete der Finanzierung weitere Änderungen oder Ergänzungen nötig sind, wird sich erst auf Grund einer gesamtschweizerischen Abklärung der Bedürfnisse und Möglichkeiten der Finanzierung beurteilen lassen.

Bei der Strafbestimmung (Art. 15) dürfte es sich als empfehlenswert erweisen, ein Bußenminimum festzulegen und die Gefängnisstrafe einzuführen, um deutlich zu manifestieren, wie schwer die vorsätzliche oder fahrlässige Gewässer-
verunreinigung einzuschätzen ist.

Nützlich wäre die Aufnahme von Bestimmungen über die zivilrechtliche Haftung für Gewässerverschmutzungen im Sinne einer weitgehenden Gefährdungshaftung, ferner Bestimmungen über die öffentlichrechtliche Entschädigungspflicht des Gemeinwesens bei der Anordnung von Maßnahmen, die enteignungsähnlich wirken, sowie über die Entschädigungen im Falle der Einleitung von Abwässern bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Auch die Frage der Kostenaufgabe bei Ölunfällen, bei denen das Gemeinwesen sichernde Maßnahmen ergreift, sollte geregelt werden.

Erforderlich erscheint sodann die Schaffung einer eigentlichen Gewässerschutzpolizei in den Kantonen. Dazu bedarf es freilich nicht notwendigerweise einer Änderung des Bundesgesetzes, doch sollte nach den bisherigen Erfahrungen die Initiative hiezu vom Bund ergriffen werden. Die Gewäs-

serschutzipolizei wird für die Einhaltung der eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über Gewässerschutz sowie der Einzelverfügungen zu sorgen haben. Sie wird zum Beispiel darüber wachen müssen, daß nicht in verbotener Weise Abwässer in die Gewässer geleitet werden und daß die Bestimmungen über Schutzvorrichtungen bei Heizöltanks und anderen Einrichtungen zur Lagerung und Beförderung flüssiger Stoffe eingehalten werden. Im weiteren dürfte es erwünscht sein, im Rahmen der kantonalen Polizeiorganisationen einen Meldedienst für Ölunfälle einzurichten und besondere Dienststellen zu schaffen, die bei Ölunfällen die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen durchführen. Um Gewähr zu haben, daß die Gewässerschutzpolizei in allen Kantonen ausgebaut wird und daß die erforderliche interkantonale Koordination zustande kommt, ist zu erwägen, ob nicht auch für diesen, finanziell kaum erheblich ins Gewicht fallenden Sektor Bundesbeiträge, mindestens für den ersten Ausbau und die Ausbildung des Personals, vorgesehen werden sollten, ähnlich wie dies seinerzeit für die kantonale Lebensmittelpolizei, Forstpolizei, Jagdpolizei und Fischereipolizei geschehen ist. Es ist stets im Auge zu behalten, daß Bundesbeiträge nicht nur der finanziellen Unterstützung dienen, sondern auch ein Instrument des Anreizes und der Aufmunterung sind, ohne das im Bundesstaat manches nicht erreichbar wäre.

Jede Revision des GSchG wird sich von dem Gedanken leiten lassen müssen, daß der Gewässerschutz eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ist. Nur durch Zusammenwirken aller drei Stufen unseres Staatswesens wird letztlich ein wirksamer Gewässerschutz durchführbar sein. Daß dabei die Initiative primär dem Bund zufällt und er für die erforderliche Koordination zu sorgen hat, ist selbstverständlich. Ebenso selbstverständlich ist aber, daß die Kantone und Gemeinden bei der Planung mitwirken und die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen unter Beteiligung des Bundes übernehmen müssen. Nicht die Abgrenzung der Kompetenzen, die

beim Gewässerschutz während langer Zeit vorwiegend in der gegenseitigen Abschiebung von Aufgaben bestand, ist das wesentliche, sondern das Zusammenwirken⁵. Dieses wiederum sollte nicht nur im Geben und Nehmen von Bundesbeiträgen bestehen, sondern auch in der gemeinsam durchgeführten Planung zum Ausdruck kommen. Eine umfassende Planung, die die Einzugsgebiete der Gewässer als Einheit auffaßt, wäre in hohem Maße erwünscht. Zugleich wäre die dauernde Zusammenarbeit durch Bildung entsprechender Koordinationsinstanzen sicherzustellen. Dabei muß im Auge behalten werden, daß der Gewässerschutz nicht eine in sich geschlossene Aufgabe darstellt, sondern in den Rahmen des gesamten Wasserhaushaltes zu stellen ist. Denn der Gewässerschutz ist nicht Selbstzweck, sondern soll es ermöglichen, die Gewässer wie bisher in weitestmöglichem Umfang zu nutzen.

⁵ Vgl. in diesem Sinne auch W. KÄGI, Der Föderalismus hat auch eine Zukunft, Jahrbuch NHG 1964, 118/9.

BUNDESGESETZ ÜBER DEN SCHUTZ
DER GEWÄSSER GEGEN VERUNREINIGUNG

(Vom 16. März 1955)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 24^{quater} und 64^{bis} der Bundesverfassung, nach
Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. Februar 1954¹,

beschließt:

Art. 1. Geltungsbereich

Dem Schutze dieses Gesetzes unterstehen die ober- und unterirdischen natürlichen und künstlichen, öffentlichen und privaten Gewässer mit Einschluß der Quellen.

Art. 2. Zweck

¹ Gegen die Verunreinigung oder andere schädliche Beeinträchtigung der ober- und unterirdischen Gewässer sind diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind zum Schutze der Gesundheit von Mensch und Tier, zur Verwendung von Grund- und Quellwasser als Trinkwasser, zur Aufbereitung von Wasser aus oberirdischen Gewässern zu Trink- und Brauchwasser, zur Benützung zu Badezwecken, zur Erhaltung von Fischgewässern, zum Schutze baulicher Anlagen vor Schädigung und zum Schutze des Landschaftsbildes gegen Beeinträchtigung.

² Insbesondere kann der Reinheitsgrad der Abwässer vorgeschrieben werden mit dem Ziel, eine Verunreinigung zu verhindern oder so herabzusetzen, daß sie unschädlich bleibt.

³ Bei den Maßnahmen im Rahmen dieses Gesetzes ist Rücksicht zu nehmen auf die technischen Möglichkeiten, das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer, die Filtrierfähigkeit des Bodens und, soweit es sich nicht um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers handelt, auf die entstehende wirtschaftliche und finanzielle Belastung.

⁴ Sofern für ein bestimmtes Gewässer Maßnahmen angeordnet werden, haben an deren Ausführung, soweit erforderlich, Gemeinwesen und Private zusammen zu wirken. Sie sind unter gleichen Umständen gleich zu behandeln.

¹ BBl 1954, I, 333.

Art. 3. Abwässer und andere Abgänge

¹ Abwässer und andere flüssige oder gasförmige Abgänge jeder Art aus Kanalisationen von Ortschaften, aus Wohn-, Unterkunfts- und Arbeitsstätten, Fabriken, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben, Schiffen oder anderswoher dürfen nur mit Bewilligung des Kantons mittelbar oder unmittelbar in Gewässer eingebracht werden.

² An die Erteilung der Bewilligung haben die Kantone, wo die Art der Abgänge dies erfordert, die notwendigen Bedingungen und Auflagen zu knüpfen, um einen hinreichenden Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung dauernd zu gewährleisten. Insbesondere ist die vorgängige Reinigung oder Unschädlichmachung der Abgänge und die Beseitigung der dabei entstehenden Rückstände zu verlangen.

³ Bei bestehenden Ableitungen sind die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gewässerverunreinigungen zu beheben. Die Kantone sind ermächtigt, die Durchführung dieser Maßnahmen schrittweise anzuordnen und angemessene Fristen anzusetzen.

Art. 4. Feste Stoffe, Kiesgruben, Tankanlagen

¹ Es ist untersagt, in Gewässer feste Stoffe aller Art einzuwerfen oder abzulagern, die geeignet sind, das Wasser zu verunreinigen, oder die in anderer Weise dem durch Artikel 2, Absatz 1 gewährten Schutz zuwiderlaufen.

² Untersagt ist auch das Ablagern von Stoffen außerhalb der Gewässer sowie die Anlage von Kiesgruben in der Nähe von Grundwasserfassungen, sofern diese Vorkehren geeignet sind, eine Verunreinigung der Gewässer zu verursachen.

³ Bei bereits vorhandenen Ablagerungen und Kiesgruben sind die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um damit verbundene Gewässerverunreinigungen zu beheben.

⁴ Für die Lagerung und Beförderung flüssiger Stoffe, wie Öl, Benzin und dergleichen, sind die zum Schutze von Gewässern nötigen baulichen und technischen Vorrichtungen zu erstellen und regelmäßig zu kontrollieren¹.

⁵ Die Kantone können für die Durchführung der in den Absätzen 3 und 4 vorgesehenen Maßnahmen angemessene Fristen ansetzen. Außerdem können sie in besonderen Fällen unter Auferle-

¹ Neue Fassung gemäß Artikel 51 des BG vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe. In Kraft seit 1. März 1964.

gung zweckdienlicher Bedingungen Ausnahmen von den Absätzen 2, 3 und 4 bewilligen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Wasserbaugesetzgebung.

Art. 5. Landwirtschaft

Sofern nicht Trink- und Brauchwasser in gesundheitsschädlicher oder die Brauchbarkeit ausschließender Weise verunreinigt oder ein Fischgewässer geschädigt und sofern die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt angewendet wird, werden die fachgerechte landwirtschaftliche und gärtnerische Bewirtschaftung des Bodens, die rationelle Düngung und die Anwendung von Mitteln zur Bekämpfung tierischer und pflanzlicher Schädlinge durch dieses Gesetz nicht berührt.

Art. 6. Zuständigkeit der Kantone und des Bundes

Die Verhinderung künftiger Verunreinigungen und die Beseitigung bestehender Mißstände obliegt den Kantonen und steht unter der Aufsicht des Bundes.

Art. 7. Interkantonale Gewässer

¹ Durchfließt ein ober- oder unterirdisches Gewässer das Gebiet mehrerer Kantone oder liegt es auf deren Grenze, so haben die Kantone diejenigen Maßnahmen zu treffen, die im Sinne der Artikel 2, 3 und 4 gegenüber andern Kantonen notwendig sind. Der Bund fördert den Abschluß interkantonalen Vereinbarungen über gemeinsame Maßnahmen und über die Koordination von Maßnahmen.

² Bei Streitigkeiten zwischen Kantonen über die Pflicht, Maßnahmen gemäß Absatz 1 zu ergreifen, oder über die Auslegung und Anwendung von Vereinbarungen nach Absatz 1 entscheidet das Bundesgericht gemäß Artikel 113, Ziffer 2 der Bundesverfassung.

Art. 8. Internationale Gewässer

¹ Der Bund wird in Verbindung mit den beteiligten Kantonen zum Schutze gegen Verunreinigung ober- oder unterirdischer Gewässer, die auf der Landesgrenze liegen oder das Gebiet verschiedener Staaten durchfließen, durch Unterhandlungen und Vereinbarungen die Mitwirkung der Nachbarstaaten anstreben.

² Für Regelungen von beschränkter Tragweite bleibt das Recht der Kantone zum Abschluß von Verträgen mit dem Auslande gemäß Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung vorbehalten.

Art. 9. Bundesbeiträge

¹ Ausnahmsweise kann der Bund an die Erstellung von Anlagen, die dem Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung dienen, Beiträge leisten, wenn besondere Verhältnisse es erfordern und Kanton und Gemeinden sich im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung beteiligen.

² Diese Beiträge sollen insbesondere die Erstellung von Anlagen fördern, deren Kosten von verschiedenen Kantonen oder von Gemeinden verschiedener Kantone zu tragen sind.

Art. 10. Forschung und Versuche

Der Bund fördert durch eigene Arbeiten und durch Unterstützung der Tätigkeit Dritter die Forschung und Versuche zum Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung sowie die systematische Untersuchung von Seen und Flußgebieten.

Art. 11. Kontrollmaßnahmen

¹ Die Vollzugsorgane der Kantone und die von ihnen zugezogenen Sachverständigen sind befugt, die zur Feststellung der Verunreinigung notwendigen Abwasserproben zu entnehmen und Mengenummessungen durchzuführen. Soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgabe nötig ist, ist ihnen, nachdem sie mit dem Betriebsinhaber Fühlung genommen haben, der Zutritt zu den in Artikel 3, Absatz 1 genannten Anlagen und Örtlichkeiten, aus denen Stoffe irgendwelcher Art in ein Gewässer gelangen, zu gestatten. Die Betriebsinhaber haben diejenigen Aufschlüsse zu erteilen, die erforderlich sind, um die Maßnahmen und Bedingungen nach Artikel 2, Artikel 3, Absätze 2 und 3 und Artikel 4, Absätze 3, 4 und 5 festzulegen.

² Sämtliche Organe und Sachverständige sind gegenüber Dritten zur Verschwiegenheit über ihre beim Vollzug des Gesetzes gemachten Wahrnehmungen verpflichtet. Die Geheimhaltungspflicht im Sinne des Artikels 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches ist zeitlich unbeschränkt.

Art. 12. Zwangsmaßnahmen

Die Kantone können die zwangsweise Durchführung der von ihnen verlangten Maßnahmen verfügen oder nötigenfalls auf Kosten der Pflichtigen selber besorgen.

Art. 13. Enteignung

¹ Wenn Gründe des öffentlichen Wohles bestehen, kann die Kantonsregierung Gemeinden und privaten Unternehmungen das Enteignungsrecht gewähren, um für die Erstellung von Anlagen,

die im Interesse des Gewässerschutzes geboten sind, die erforderlichen dinglichen Rechte zu erwerben.

² Die Kantone können in ihren Ausführungsbestimmungen für das Enteignungsrecht und das Enteignungsverfahren unter Vorbehalt der folgenden Ausnahmen das Bundesgesetz vom 20. Juni 1930¹ über die Enteignung als anwendbar erklären:

a) Der Entscheid über streitige Einsprachen und die Plangenehmigung (Art. 55 und 56) stehen der Kantonsregierung zu, außer wenn an der Erstellung der Anlage mehrere Kantone oder Gemeinden oder Unternehmungen mehrerer Kantone beteiligt sind oder wenn Gebiet mehrerer Kantone in Anspruch genommen werden soll.

b) Sofern die von der Enteignung Betroffenen genau bestimmt werden können, darf mit Bewilligung des Präsidenten der Schätzungskommission das abgekürzte Verfahren nach Artikel 33 auch dann durchgeführt werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 33, Buchstaben a–d nicht erfüllt sind.

³ Für Gemeinschaftswerke, die sich auf das Gebiet mehrerer Kantone erstrecken, kommt grundsätzlich, unter Vorbehalt von Absatz 2, Buchstaben a und b das eidgenössische Enteignungsrecht zur Anwendung.

Art. 14. Rechtsmittel

Gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanz, die in Anwendung dieses Gesetzes ergehen, kann innert 30 Tagen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht eingereicht werden. Dieses kann auch die Angemessenheit der angefochtenen Entscheide überprüfen.

Art. 15. Strafbestimmungen

¹ Vorsätzliche Widerhandlungen gegen dieses Gesetz und die gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen und Einzelverfügungen werden mit Buße bis zu 20 000 Franken, fahrlässige Widerhandlungen mit Buße bis zu 5 000 Franken bestraft.

² Die Strafverfolgung verjährt in fünf Jahren.

³ Die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches finden insoweit Anwendung, als dieses Gesetz nicht selbst Bestimmungen aufstellt.

⁴ Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone.

¹ BS 4, 1133.

Art. 16. Aufhebung früherer Vorschriften

Die mit diesem Gesetz im Widerspruch stehenden Bestimmungen, insbesondere Artikel 21 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1888¹ über die Fischerei und die bundesrätliche Spezialverordnung vom 17. April 1925² über die Verunreinigung von Gewässern, werden mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgehoben.

Art. 17. Schlußbestimmungen

¹ Der Bundesrat erläßt die für die Durchführung dieses Gesetzes notwendigen Ausführungsvorschriften.

² Die Vollziehungsbestimmungen der Kantone bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat.

³ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.