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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 21 (1964)

Heft: 3

Artikel: Ausgestaltung des Rechts im Hinblick auf die Lufthygiene

Autor: Högger, D.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783778

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: 01.07.2025

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

Ausgestaltung des Rechts im Hinblick auf die Lufthygiene

Von Prof. Dr. D. Högger, Präsident der Eidg. Kommission für Lufthygiene, Zürich

1. Gefahren, Schäden und Unzukömmlichkeiten infolge der Luftverunreinigung

In allen dicht besiedelten und industriell hochentwickelten Ländern ist man sich in den letzten Jahren der Nachteile und Schäden, die die Verunreinigung der Atmosphäre durch Rauch, Staub und Abgase zur Folge hat, in vermehrtem Masse bewusst geworden. Es wurde erkannt, dass sie nicht bloss eine Belästigung bedeutet, sondern dass sie unter Umständen auch die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen in Mitleidenschaft zieht. Ferner erleiden oft auch Kunstwerke, historische sowohl als moderne Gebäulichkeiten, Fahrzeuge usw. erheblichen Schaden. Mehr und mehr wurde deshalb der Ruf nach Gegenmassnahmen laut. Es genügt dabei heute nicht mehr, nur dort einschreiten zu wollen, wo massive Schäden auftreten. Man wird vielmehr der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass heute die Bevölkerung auch gegenüber blossen Belästigungen sehr empfindlich reagiert. Der höhere Lebensstandard hat dazu geführt, dass wesentlich höhere Komfortansprüche gestellt werden. Eine Luftverschmutzung, die früher wohl klaglos hingenommen worden wäre, wird heute vielfach als Aergernis empfunden, und es wird von zahlreichen Betroffenen dagegen protestiert. Es wäre müssig, darüber räsonnieren zu wollen, ob diese höheren Ansprüche hygienisch gerechtfertigt seien. Sie lassen sich zweifellos nicht immer mit Rücksicht auf den Schutz von Gesundheit und Leben begründen. Sie sind aber als Ausdruck des modernen Lebensgefühls weit verbreitet, und der Einzelne betrachtet es als seinen Rechtsanspruch, dass niemand ihm die Atmosphäre, in der er lebt, in belästigender Weise verunreinigen dürfe. Er verlangt vielmehr, dass der Staat dafür sorge, dass ihm nicht nur jederzeit reines Wasser zur Verfügung stehe, sondern dass auch die Reinheit der Luft gewährleistet sei.

2. Abhilfe

Die Bekämpfung der Luftverunreinigung ist einerseits eine technische, anderseits aber auch eine rechtliche Aufgabe. Neben zweckentsprechenden technischen Einrichtungen und Verfahren bedarf es einer rechtlichen Ordnung, die, ausgehend von einer klaren Zielsetzung, die Pflichten, die jeder Emittent im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllen hat, festlegt. Es soll bestimmt werden, was Inhaber und Benützer bestimmter Einrichtungen, die häufig zu Luftverunreinigungen führen, wie Heizungen, Motorfahrzeuge, oder bestimmter gewerblicher oder industrieller Anlagen im Hinblick auf die Reinhaltung der Luft vorzukehren haben, und es muss dafür gesorgt werden, dass die Lasten, die mit der Reinhaltung der Luft verbunden sind, auf die Beteiligten angemessen verteilt werden. Ferner müssen die notwendigen technischen Organe für die Kontrolle und Durchführung der verschiedenen Vorschriften geschaffen werden, damit die Gesetzgebung nicht auf dem Papier bleibe.

3. Allgemeine Grundsätze der Gesetzgebung

a) Verbot lästiger und gefährlicher Immissionen

In den meisten europäischen Ländern bestehen seit langem einzelne gesetzliche Vorschriften, die in bestimmten Fällen zur Bekämpfung der Luftverunreinigung herangezogen werden können. Vor allem sind diejenigen Bestimmungen zu erwähnen, die festlegen, dass niemand in Ausübung seiner Arbeit oder seines Eigentums seine Umgebung gefährden oder in unzumutbarer Weise belästigen dürfe. Liegt ein solcher Fall vor, so kann der Betroffene gegen den Emittenten Klage einreichen. Tatsächlich unterbleiben jedoch solche Klagen vielfach, vor allem weil die damit verbundenen Umtriebe und Kosten gescheut werden, in vielen Fällen aber auch deswegen, weil der Betroffene vom Urheber der Luftverunreinigung wirtschaftlich abhängig ist oder weil gegen eine Vielzahl von Emittenten gleichzeitig geklagt werden müsste, und die Verantwortung im einzelnen nicht geklärt ist. Bei Berufung auf Art. 679 des schweizerischen Zivilgesetzbuches müsste übrigens nachgewiesen werden, dass ein Grundeigentümer sein Eigentumsrecht überschreitet.

Dieser Nachweis bietet indessen erhebliche Schwierigkeiten, da Luftverunreinigungen und ihre Schädlichkeit sehr oft nicht ohne besondere Hilfsmittel festgestellt werden können. Der Betroffene ist deshalb als Kläger oft in einer sehr ungünstigen Situation.

b) Beschränkung der Emissionen und ihrer Auswirkungen

In den meisten Ländern begnügt man sich deshalb heute nicht mehr damit, gelegentlich einzuschreiten, wenn im Einzelfall über gefährliche oder lästige Einwirkungen geklagt wird, sondern es werden allgemein anwendbare öffentlich-rechtliche Vorschriften erlassen, die sich unmittelbar gegen die verschiedenen Quellen der Luftverunreinigung richten. Inhaber und Benützer von Einrichtungen, die die Reinheit der Luft gefährden, werden generell verpflichtet, Vorkehren gegen übermässige Emissionen zu treffen, ohne Rücksicht darauf, ob im Einzelfall Schäden oder Belästigungen nachweisbar sind.

Die Bekämpfung der allgemeinen Luftverunreinigung wird dadurch stark erleichtert. Der oft so schwierige Nachweis der Gefährdung der Nachbarschaft fällt in zahlreichen Fällen weg; ebenso die Suche nach dem Urheber der Luftverunreinigung. Im allgemeinen lässt sich der Schutz der Bevölkerung, der Tier- und Pflanzenwelt und der Gebäude durch derartige generelle Vorschriften in durchaus befriedigender Weise gewährleisten.

4. Wie weit sollen die Forderungen nach Reinhaltung der Luft gehen?

Wenn nun aber grundsätzlich von jedem Emittenten Massnahmen zur Reinhaltung der Luft gefordert werden, so stellt sich praktisch die Frage, wie weit diese Forderungen gehen sollen. Wo sich Menschen technischer Einrichtungen und Verfahren bedienen, ist es unvermeidlich, dass die Luft auf mannigfache Weise verunreinigt wird. Zwar lässt sich durch entsprechende Massnahmen die Verschmutzung einschränken; eine völlige Reinhaltung der Luft ist jedoch nicht möglich. Es ist dies zur Verhütung von Schäden und Belästigungen indessen auch nicht notwendig. Es genügt dafür zu sorgen, dass die Konzentration luftfremder Stoffe in den bodennahen Schichten der Atmosphäre ein gewisses Mass nicht überschreitet. Hygieniker und Biologen haben für eine Reihe von Stoffen anzugeben versucht, unterhalb welcher Grenze die Luftverunreinigung bleiben müsse, damit mit ausreichender Sicherheit eine Gefährdung von Gesundheit und Leben, aber auch eine wesentliche Belästigung der Bevölkerung unterbleibt und damit auch keine Schäden bei Pflanzen oder Tieren auftreten (sog. Toleranzwerte). Es ist indessen nicht möglich, auf Grund biologischer Untersuchungen diese Grenzen exakt festzustellen. Es liegt in der Natur des Problems, dass sie nur annähernd bestimmt werden können. Neben rein logischen und methodischen bestehen auch erhebliche philosophische Schwierigkeiten. So gibt es keine allgemein anerkannte Definition für Begriffe wie «ungefährlich», «zumutbar» usw. Ihr Inhalt schwankt je nach dem Beurteiler beträchtlich, und dem Ermessen bleibt ein erheblicher Spielraum. Es ist dementsprechend nicht verwunderlich, dass die Angaben der verschiedenen Autoren vielfach auseinandergehen, sofern nicht einfach der eine die Werte des anderen übernimmt. Wenn da und dort solche Grenzwerte auch in gesetzlichen Vorschriften erscheinen, so muss man sich darüber klar sein, dass es sich um Rechtssetzungen handelt, die sich zwar an biologische Erfahrungen anlehnen, die aber nicht das Ergebnis exakter Messungen im Sinne der Naturwissenschaft wiedergeben.

Hygieniker und Biologen haben, wenn es sich um die Formulierung praktischer Empfehlungen handelt, naturgemäss die Tendenz, die Toleranzwerte möglichst tief anzusetzen, um dadurch eine möglichst hohe Sicherheit zu erreichen. Eine ähnliche Tendenz findet sich da und dort auch aus politischen Gründen. Sollen solche Werte jedoch als Ausgangspunkt für die Durchführung gesetzlicher Vorschriften dienen, so muss neben dem Streben nach Sicherheit auch bedacht werden, dass mit höher werdenden Ansprüchen die technischen Schwierigkeiten und entsprechend auch die sich ergebenden Kosten sehr stark ansteigen. Jenseits eines bestimmten Bereiches wird man sich fragen müssen, ob die angestrebte zusätzliche Sicherheit, die allenfalls durch eine weitere Herabsetzung der Toleranzwerte erreicht werden kann, noch in einem vertretbaren Verhältnis zu den sich ergebenden Kosten stehe. Diese Ueberlegungen gelten erst recht, wenn es sich lediglich um Belästigungen handelt. Es wäre unrealistisch, wollte man wegen kleiner Unzukömmlichkeiten Forderungen aufstellen, die technisch kaum erfüllbar sind, oder deren Erfüllung Kosten verursacht, die in keinem Verhältnis zur Bedeutung der Luftverunreinigung stehen. Schliesslich muss auch im Auge behalten werden, dass die aufgestellten Vorschriften praktisch vollziehbar sein müssen. Es wäre sinnlos, Vorschriften zu erlassen, die mangels technischer Möglichkeiten nicht durchgesetzt werden können, oder deren Erfüllung von den Kontrollorganen nicht überprüft werden kann, weil keine geeigneten Prüfmethoden zur Verfügung stehen.

5. Die einzelnen Vorschriften

Auch in unserem Land enthält die Gesetzgebung neben den nachbarrechtlichen Vorschriften gewisse Bestimmungen allgemeiner Art, die sich gegen übermässige Emissionen richten. Es sei vor allem auf die Bestimmung in Art. 5 des neuen Arbeitsgesetzes sowie auf Art. 8, 29 und 42 des Strassenverkehrsgesetzes hingewiesen. Auf die Hausfeuerung sind gewöhnlich kantonale oder kommunale Bestimmungen anwendbar. Man wird sich indessen bewusst sein müssen, dass derartige allgemeine Bestimmungen nur dann voll wirksam werden können, wenn sie durch konkrete Einzelvorschriften ergänzt werden. Der Emittent muss genau wissen, was von ihm verlangt wird, bzw. was er seinerseits vom Lieferanten seiner Apparaturen, Brennstoffe usw. zu verlangen hat.

a) Industrie

Für die Industrie kommen in dieser Hinsicht neben den allgemeinen Vorschriften über Bau, Einrichtung und Betrieb Bestimmungen über die Errichtung von Abgasreinigungsanlagen oder Hochkaminen sowie Auflagen betreffend Roh- und Brennstoffe in Betracht und bei Neuanlagen allenfalls Vorschriften über den Standort. Die Anforderungen werden im Einzelfall jeweilen den konkreten Gegebenheiten angepasst werden müssen, was eine, worauf unten noch zurückzukommen ist, sachkundige Aufsichtsinstanz voraussetzt.

b) Hausfeuerung

Den übermässigen Emissionen aus der Hausfeuerung, denen in den Städten eine sehr grosse Bedeutung zukommt, wird in einzelnen Ländern durch ein obligatorisches Gütezeichen für die Feuerungsanlagen zu begegnen versucht, ferner sind eine Ueberwachung des Betriebes und allenfalls Vorschriften über die Brennstoffe notwendig.

c) Motorfahrzeuge

Was die Motorfahrzeuge anbetrifft, so kommen spezielle Vorschriften über Konstruktion, Wartung und Bedienung im Hinblick auf die Lufthygiene in Betracht. Dabei darf allerdings nicht verschwiegen werden, dass gerade auf diesem Gebiet die technischen

Voraussetzungen für wirksame Massnahmen vielfach noch ungenügend sind. Immerhin wären gewisse Verbesserungen möglich.

Die Verwirklichung der verschiedenen Forderungen setzt sachkundige, gut ausgerüstete Aufsichtsorgane voraus. Fehlen sie, so besteht die Gefahr, dass die Vorschriften und ihre Anwendung der Entwicklung von Technik und Wissenschaft nicht zu folgen vermögen. Ferner ist eine entsprechende Instruktion der polizeilichen Kontrollorgane nötig. Vorschriften beispielsweise gegen rauchende Dieselfahrzeuge nützen nichts, wenn nicht die Fehlbaren auch von der Polizei verzeigt und gebüsst werden.

Die Eidgenössische Kommission für Lufthygiene hat vor einiger Zeit dem vorgesetzten Departement den Antrag unterbreitet, es seien die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Bundesverfassung durch eine Bestimmung zu ergänzen, die den Bund ermächtigt, ähnlich wie auf dem Gebiete des Gewässerschutzes auch auf dem Gebiet der Lufthygiene zu legiferieren. Sie tat dies in der Ueberzeugung, dass die Bemühungen um die Reinhaltung der Luft in unserem Lande einer gewissen Zusammenfassung bedürfen und möglichst nach einheitlichen Gesichtspunkten erfolgen sollen. Im Interesse der Rechtsgleichheit, aber auch der Durchsetzbarkeit der Forderungen ist es notwendig, dass in allen Landesteilen mit demselben Mass gemessen werde. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle Kantone in der Lage sind, für dieses Spezialgebiet eigene fachkundige Aufsichtsorgane zu schaffen, während der Bund seinerseits heute für diese ausserordentlich komplizierten Probleme nur nebenamtliche Kräfte einsetzen kann, was auf die Dauer nicht zu befriedigen vermag. Hier müssen bessere Grundlagen geschaffen werden.

Anderseits ist die Kommission nicht der Meinung, dass bis zum Inkrafttreten eines Verfassungsartikels nichts geschehen könne. Bund und Kantone haben bereits heute verschiedene Handhaben. Sie sollten in Zukunft besser ausgeschöpft werden, und die Kommission bemüht sich, dies durch Beschaffung der notwendigen Unterlagen zu erleichtern.

Die Reinhaltung der Luft ist eine Aufgabe auf lange Sicht, die in Zukunft zweifellos an Bedeutung gewinnen wird. Wollen wir vermeiden, dass wir von der Entwicklung überrumpelt werden, ist es notwendig, nicht nur die technischen, sondern auch die rechtlichen Probleme frühzeitig zu klären.

La protezione nel quadro della economia delle acque

Avv. N. Celio, consigliere nazionale, Lugano

Gli elementi che presiedono allo sviluppo economico di un paese, prendono l'avvio in modo prevalente dall'evoluzione intellettuale del popolo e dalle sue capacità creative.

Davanti a specialisti della materia, a politici e tecnici, è certo superfluo ricordare l'importanza dei fattori energetici nel potenziamento della economia nazionale, ed altrettanto superfluo dire che anche l'avvenire attingerà alla energia, da qualsiasi fonte essa venga, l'elemento primordiale per il progredire rapido verso nuovi orizzonti, nel campo dello sviluppo tecnico ed industriale.

E' appena necessario rendersi conto, che se un tempo, dalle foreste nostre si trasse — e forse troppo — il legno, l'avvento del carbone rivoluzionò la tecnica energetica, e gli sfruttamenti idrici potenziarono la nostra indipendenza dall'estero, che oggigiorno va sempre più scemando, a mano a mano che l'olio e l'uranio salgono nella percentuale della somma di tutti gli elementi energetici presenti negli impulsi industriali della nazione.

Gli sfruttamenti idrici hanno contribuito e contribuiscono più di ogni altra fonte allo sviluppo economico del paese in forma indipendente, mentre altre fonti di energia si affacciano alla pratica applicazione nel continuo divenire della vita nazionale.

Un paese che potrebbe, con i mezzi tradizionali di esistenza, nutrire due milioni di persone, ne ospita cinque, e ne ospiterà, se i sociologhi avranno ragione, almeno dieci milioni fra non molti anni. E ciò grazie all'impegno, al lavoro umano, alla nostra espansione economica oltre i confini, in aperta sfida alle tendenze