

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Band: 22 (1965)
Heft: 2

Artikel: Gewässerschutz und Landesplanung
Autor: Stüdeli, R.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782829>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.10.2024

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

629.575:711.

Gewässerschutz und Landesplanung*

Von Dr. R. Stüdeli, Zentralsekretär der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Zürich

I.

Es ist mir eine grosse Freude, in Ihrem Kreise über Landesplanung und Gewässerschutz sprechen zu dürfen. Sie und uns beseelt dasselbe Ziel: Der Dienst an der Oeffentlichkeit, der Wille, im Interesse der Gemeinden, der Kantone und des Bundes und damit auch der Bürger und Einwohner des Landes das Beste zu leisten. Was ist aber dieses Beste? Es scheint, dass Sie und wir darüber nicht in allen Teilen die gleichen Auffassungen vertreten. Ich hoffe, dass dieses Referat und die nachfolgende Diskussion zur Abklärung beitragen, ob und in welchen Beziehungen es sich nur um unwesentliche Missverständnisse oder um echte Meinungsverschiedenheiten handelt. Dabei darf ich erwähnen, dass die Meinungen, die ich Ihnen vortrage, von allen bekannteren praktischen Planern geteilt werden, während sich Geschäftsleitung und Ausschuss der VLP ihre abschliessende Stellungnahme noch bilden werden.

Noch etwas muss ich vorausschicken: Ich hatte die Absicht, viel Zeit auf die Vorbereitung dieses Referates zu verwenden. Leider kam es anders, als ich ursprünglich geglaubt hatte. Manche kurzfristigen Termingeschäfte zwangen mich, den Vortrag zu wenig vorbereitet niederzuschreiben. Ich war nicht einmal mehr in der Lage, selber die Verhandlungen der eidg. Räte bei der Beratung des Verfassungsartikels und später des Gesetzes über Gewässerschutz durchzulesen, sondern musste mich mit Auszügen begnügen, die mir von dritter Seite freundlicherweise erstellt wurden. Ich hoffe daher, dass Sie mich entschuldigen, wenn zufolge der knappen Zeit für die Vorbereitung und Niederschrift des Referates das eine und andere nicht ausgefeilt oder zu wenig abgeklärt ist. Die Beschränkung auf einige wesentliche Probleme der vielschichtigen Zusammenhänge zwischen Gewässerschutz und Landesplanung (siehe NZZ Nr. 92 vom 10. Januar 1965) erfolgt bewusst.

Art. 24^{quater} BV, der in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953 mit über 80 % gegen weniger als 20 % der Stimmen angenommen wurde, lautet wie folgt:

«Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zum Schutze der ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung zu erlassen. Der Vollzug dieser

Bestimmungen verbleibt unter Aufsicht des Bundes den Kantonen.»

Damit ist der Gewässerschutz eindeutig zur nationalen Aufgabe erklärt worden. Die jedenfalls bis zum 1. Januar 1962 gleichwohl sehr zurückhaltende Subventionierung der Gewässerschutzanlagen durch den Bund war wohl weitgehend darauf zurückzuführen, dass das Volk ebenfalls am 6. Dezember 1953 die damalige Vorlage für eine verfassungsmässige Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes verworfen hat. Im übrigen dürfte unumstritten das Volk vor mehr als elf Jahren eindeutig dem Bund den Auftrag gegeben haben, für eine rasche Verwirklichung des Gewässerschutzes zu sorgen. Dankbar ist anzuerkennen, wieviel in der Zwischenzeit geleistet wurde. Und trotzdem haben wir den Eindruck — genaue Beweise gibt es dafür ja nicht — dass die Gewässer 1965 im Durchschnitt wesentlich stärker verschmutzt sind, als sie es 1953 waren. Dabei sind allerdings die Verhältnisse von Kanton zu Kanton und von Region zu Region sehr verschieden. Wenn uns aber der Eindruck nicht trügt, müssen wir uns nach den Ursachen fragen, die für den heutigen Zustand verantwortlich sind. Sicher darf man zum vorneherein die Fristen für die Durchführung einer so grossen Aufgabe nicht unterschätzen. Im weiteren war für viele Kantone und Gemeinden die Finanzierung des Gewässerschutzes wenigstens bis Ende 1961 aus finanziellen Gründen nicht tragbar. Schliesslich war im vergangenen Dezennium eine ausserordentlich grosse Bautätigkeit zu verzeichnen, mit der allgemein der Auf- und Ausbau der nötigen Infrastruktur nicht Schritt halten konnte. Viele Bauten entstanden irgendwo im freien Lande, ohne Anschluss an eine Kanalisation oft auch in jenen Gemeinden, die über ein gut ausgebautes Kanalisationsnetz verfügten. Der Anschluss an die nächste Kanalisation war viel zu teuer; in manchen Gemeinden bestand gar keine Kanalisation. Die zuständigen kantonalen Behörden bewilligten entweder die Versickerung der Abwasser oder die Einleitung in das nächste Oberflächengewässer, gewöhnlich allerdings unter Vorschaltung einer Hauskläranlage. Soweit uns die Literatur bekannt ist, dürfen wir annehmen, dass die grosse Mehrzahl der Fachleute der Ueberzeugung ist, Hauskläranlagen genügten für die Abwasserreinigung nicht. So erklärte der Vorsteher des aargauischen Gewässerschutzamtes, Friedrich Baldinger, in seinem Vortrag, den er am 14. Juni 1963 am Seminar für Ge-

* Vortrag, gehalten am 13. Januar 1965 anlässlich der Konferenz des Eidgenössischen Amtes für Gewässerschutz mit den Vorstehern der kantonalen Fachstellen für Gewässerschutz.

meindeingenieure im Rahmen des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH gehalten hatte:

«Es ist bald eine Binsenwahrheit, dass eine ausreichende Abwasserreinigung nicht mit einer Vielzahl von Hauskläranlagen erreicht werden kann. Sie sind bestenfalls eine Uebergangslösung, ein notwendiges Uebel, vor allem an kleinen Gewässern, solange eine zentrale Abwasserreinigungsanlage noch nicht gebaut werden kann.»

Von der gleichen Ueberzeugung getragen waren die Ausführungen von Georges Kubat anlässlich der Sitzung der parlamentarischen Gruppe für Gewässerschutz und Landesplanung vom 10. Juni 1963. Kubat erklärte damals, er habe vor 3 $\frac{1}{2}$ Jahren bei seinem Stellenantritt als Vorsteher des Gewässerschutzamtes des Kantons Basel-Stadt, gestützt auf das eidgenössische Gewässerschutzgesetz, den Grundsatz eingeführt:

«Wo keine Kanalisation, da kein Bauland.»

Ich weiss, dass neben andern auch der Vorsteher des Gewässerschutzamtes des Kantons Genf, Yves Maystre, diese Auffassung unmissverständlich teilt.

Sie werden verstehen, dass uns diese Ueberzeugungen anerkannter Fachleute zur Annahme berechtigt, der wenig erfreuliche Stand des Gewässerschutzes sei zu einem gewissen Teil auf zu wenig wirksame Vorkehren in vielen Einzelfällen zurückzuführen. Neben der direkten zusätzlichen Verschmutzung, die durch solche Abwasser entsteht, glaube ich, dass der Einsatz der Gemeinden durch die Streubauweise indirekt geschwächt wird. Mancher Gemeindepräsident erklärte mir, die Anhandnahme des Gewässerschutzes werde je länger desto kostspieliger und damit schwieriger, weil in allen Windrichtungen Bauten erstellt worden seien. Ja, ich kenne Fälle, in denen Behördemitglieder verbittert waren, weil die Bewilligung zur ungenügenden Abwasserbeseitigung von den kantonalen Instanzen gegen den Antrag der Gemeinde erteilt worden war. Selbstverständlich muss gerade für solche Klagen gelten: *Et altera pars audiatur!* Wenn ich mich mit den verantwortlichen Behörden über solche Fälle hätte unterhalten können, wären wahrscheinlich verschiedenartige Gründe angeführt worden. Am einen Ort schienen irgendwelche Erschwernisse der privaten Bautätigkeit politisch nicht opportun, am andern Ort wäre die Verantwortung der politischen Behörden bei gleichzeitiger Entlastung der technischen Instanzen betont worden, am dritten Ort schliesslich wäre auf das geltende Recht hingewiesen worden, das eine solch strenge Praxis nicht erlaube, und andernorts wäre wohl auf den guten und undurchlässigen Boden weit entfernt von jedem Grundwasser hingewiesen worden. Ich will versuchen, zu diesen möglichen Argumenten Stellung zu nehmen:

1. Die politische Opportunität: Die Planer waren sich von allem Anfang an bewusst, dass in den Gebieten, die über keine hinreichenden Kanalisationsstränge verfügen, nicht von heute auf morgen der Grundsatz eingeführt werden kann, Bauten ohne Anschluss an die Kanalisation seien unzulässig. Aber die

Planer setzten sich schon lange dafür ein, in allen Gebieten, in denen zusätzliche ungereinigte Abwasser nicht eine mehr oder weniger unmittelbare Gefahr heraufbeschwören, nur zuzulassen, wenn sie wenigstens in einem Bereich entstünden, in dem bald mit der Erstellung einer Kanalisation und einer kommunalen oder Gruppenkläranlage gerechnet werden darf. Eine solche Regelung erscheint mir spätestens seit der bekannten Zermatter Katastrophe auch politisch als tragbar.

2. Die Verantwortung der politischen Behörden wird mit Recht betont. Aber es ist immer wieder festzustellen, dass die politischen Behörden über eindeutige Anträge der Fachleute nicht ohne Not hinweggehen.

3. Der Hinweis auf das geltende Recht wird uns bald etwas eingehender beschäftigen. Ich will aber schon hier festhalten, dass die Auslegung des geltenden Rechtes tatsächlich nicht leicht ist.

4. Ich bin weder Techniker noch Naturwissenschaftler und darf mir daher kein Urteil anmassen über die Frage, ob auch in undurchlässigem Boden seitab des Grundwassers die Abwasser unbedingt an eine Kanalisation angeschlossen werden müssten. Aber es sind mir technische Fachleute bekannt, die diese Notwendigkeit aus verschiedenen Gründen bejahen. Bedeutungsvoll scheinen mir nicht so seltene Fälle, in denen man ursprünglich glaubte, nie mit einer Gewässerverschmutzung rechnen zu müssen, in denen dann aber die Erfahrung zu andern Schlüssen zwang. Ich verweise auf einen Brief des Gemeinderates einer zürcherischen Gemeinde, der nicht zuletzt auch deshalb aufschlussreich ist, weil er die Hoffnung zerstört, die landwirtschaftliche Verwertung der häuslichen Abwasser biete eine Möglichkeit zur Sicherung des Gewässerschutzes. Der am 13. Juli 1964 geschriebene Brief hat folgenden Wortlaut:

«In Beantwortung Ihrer Anfrage vom 7. Juli 1964 teilen wir Ihnen in bezug auf die Abwasserhältnisse auf dem x-Pass folgendes mit: Auf dem x-Pass sind im Laufe der Jahre verschiedene Wohnbauten erstellt worden. Ein Anschluss an die öffentliche Kanalisation war jedoch in keinem Fall möglich, weil dieses Gebiet vom bestehenden Netz weit abgelegen ist. Der Gemeinderat gestattete deshalb den einzelnen Bauherrschaften, die Abwässer aus ihren Liegenschaften in eine geschlossene Jauchegrube einzuleiten, unter der Voraussetzung, dass sich ein Landwirt verpflichtete, die Grube nach Bedarf zu entleeren und den Inhalt landwirtschaftlich zu verwerten. Dies führte dann aber mit der Zeit zu Schwierigkeiten, weil die verpflichteten Landwirte beim heutigen grossen Abwasseranfall diese Tröge nicht mehr periodisch entleerten und das Abwasser in der Folge nurmehr in das unmittelbar angrenzende Grundstück übergeleitet wurde. Das führte zu einer Durchtränkung des Bodens und zur Unmöglichkeit einer natürlichen Filtrierung. Schliesslich gelangte das ungenügend geklärte Abwasser in eine weiter unten gelegene Quelfassung, wodurch eine Trinkwasserverschmutzung entstand und

die bezügliche Quelle während mehrerer Monate ausgeschaltet werden musste.

Als einzige Konsequenz einer durchgreifenden Lösung mussten sich die Gesundheitsbehörde und der Gemeinderat nun entschliessen, das ganze Gebiet des x-Passes zu kanalisieren und das Abwasser über einen neuen Sammelkanal dem bestehenden Kanalisationsnetz im Dorf zuzuleiten.»

Ich wiederhole inhaltlich den letzten Satz: Die Kanalisierung des ganzen Gebietes des x-Passes bietet die einzige Konsequenz einer durchgreifenden Lösung. Die Planer sind überzeugt, dass diese Aussage sachlich allgemein Geltung beanspruchen darf. Aber wie verhält es sich denn mit dem geltenden Recht? Massgebend ist das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955. Es schreibt in Art. 2 Abs. 3 ausdrücklich vor, dass bei den Massnahmen im Rahmen dieses Gesetzes auf die technischen Möglichkeiten, das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer, die Filtrierfähigkeit des Bodens und auf die entstehende wirtschaftliche und finanzielle Belastung Rücksicht zu nehmen ist. Die Rücksicht auf die beiden letzten Momente entfällt nur, wenn es sich um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers handelt. Art. 5 befreit zudem die landwirtschaftliche und gärtnerische Bewirtschaftung des Bodens von der Rücksicht auf den Gewässerschutz, sofern nicht Trink- und Brauchwasser in gesundheitsschädlicher, oder die Brauchbarkeit ausschliessender Weise verunreinigt oder ein Fischgewässer geschädigt wird, und wenn bei der Bewirtschaftung die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt angewendet wird. In diesem Rahmen haben die Kantone ihre Bewilligungspflicht an die mittelbare oder unmittelbare Einleitung von Abwassern in Gewässer zu handhaben. Sie haben dabei an die Erteilung der Bewilligung dort, wo es nötig ist, 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 fordern.» Ich habe den Eindruck, dass gerade die wesentlichen Art. 2 bis 5 des Gewässerschutzgesetzes reichlich verklausuliert und für den Abwasserfachmann wohl nicht weniger schwierig anzuwenden sind als für den Juristen. Mit den vielen gewundenen Wendungen und dem grossen Ermessen, das der vollziehenden Behörde anvertraut wurde, wird der Vollzug des Gewässerschutzgesetzes und damit auch der Kampf gegen die Gewässerverunreinigung meines Erachtens eher gehemmt als gefördert. Dies gilt ganz besonders für jene Kantone, welche wesentliche Kompetenzen den Gemeinderäten übertragen haben. Ich war deshalb im Zweifel, ob der Vorsteher des Gewässerschutzamtes des Kantons Basel-Stadt den hocherfreulichen, im kantonalen Recht oder der kantonalen Praxis verankerten Grundsatz, dass nur auf baureifem Land andere als landwirtschaftliche Bauten erstellt werden dürfen, auf das Bundesgesetz über den

Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung abstützen konnte. Heute halte ich eher dafür, dass Art. 6 des erwähnten Bundesgesetzes diese Handhabe bietet, wird doch — und zwar diesmal ohne Garnitur mit vielen Verklausulierungen — die Verhinderung künftiger Verunreinigungen und die Beseitigung bestehender Misstände unter der Aufsicht des Bundes schlicht und einfach in den Aufgabenbereich der Kantone verwiesen. Wenn man allerdings Art. 6 so extensiv auslegt, wie ich dies eben getan habe, hält es nicht leicht, diese Bestimmungen in Einklang zu bringen mit den Vorschriften der Art. 2 bis 5. Es stellt sich die Frage, welche Vorschriften die Kantone in ihren Einführungsgesetzen überhaupt erlassen dürfen. Sind sie z. B. berechtigt, im kantonalen Recht den Anliegen der Planer Rechnung zu tragen und generell Bauten, die nicht an eine Kanalisation angeschlossen werden können, und allenfalls auch ausserhalb des generellen Kanalisationsbereiches liegen, nicht zu gestatten? In der Schweiz gilt der Grundsatz, dass das Bundesrecht kantonales Recht bricht. Die Kantone können wohl das Bundesrecht ergänzende, aber nicht widersprechende Vorschriften des öffentlichen Rechtes aufstellen. Das hier aufgeworfene Problem beschäftigte denn auch National- und Ständerat bei der Behandlung des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung. Im Nationalrat obsiegte der Antrag Sigrist zur Ergänzung von Art. 3 mit dem Wortlaut:

«Wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern, können die Kantone gesetzliche Vorschriften erlassen, die weitergehen als die Bestimmungen dieses Gesetzes...»

Der Ständerat strich diese Bestimmung, da Prof. Dr. Hans Huber, Staatsrechtslehrer an der Universität Bern, erklärt hatte, die Kantone seien ohne weiteres ermächtigt, ergänzende oder auch weitergehende Bestimmungen aufzustellen, soweit diese dem Bundesrecht nicht zuwiderlaufen. Ich glaube daher, dass die Kantone ohne Verletzung von Bundesrecht ermächtigt sind, den Anschlusszwang an die Kanalisation als Voraussetzung zur Bewilligung der nichtlandwirtschaftlichen Bauten zu erklären. Aus andern Ueberlegungen, die ich hier aus zeitlichen Gründen nicht vortragen kann, komme ich zu demselben Ergebnis. Trotzdem halte ich es politisch als unbefriedigend, dass eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Verwirklichung des Gewässerschutzes und zugleich die Garantie, dass die grossen und kostspieligen Bemühungen nicht nur Sisyphusarbeit bedeuten, den Kantonen überlassen wird, obwohl der Gewässerschutz eine nationale Aufgabe ist. *Meines Erachtens ist daher eine umfassende Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung unvermeidlich geworden.* Dabei scheint es mir dringend nötig zu bestimmen, dass andere als landwirtschaftliche Abwasser sogleich in eine Kanalisation eingeleitet werden müssen. Von diesem Grundsatz sollen in nicht ausgesprochen gefährdeten Gebieten vorübergehend Ausnahmen gemacht werden, wenn die

Gewähr besteht, dass die Abwasser innert einer bestimmten, nicht allzu langen Zeit in eine Kanalisation eingeleitet werden können. Schliesslich sollen nicht ganz vermeidbare dauernde Ausnahmen möglichst klar umschrieben werden. Gegen diesen Vorschlag werden von hoher und höchster Seite gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken ins Feld geführt. Solche Einwände sind ernst zu nehmen; sachlich kann ich die Bedenken aber nicht teilen. Nach meinem Dafürhalten sollte die Frage der Verfassungsmässigkeit der hier dargelegten Vorschläge geprüft werden. Werden die verfassungsmässigen Bedenken als gerechtfertigt anerkannt, wird man sich fragen müssen, ob nicht die Bundesverfassung entsprechend geändert werden sollte. Persönlich müsste ich auch eine solche Verfassungsänderung befürworten. Ich anerkenne dankbar, dass die vorerst sehr kleine Zahl von Kantonen zunehmen wird, die selber dafür sorgen, dass andere als landwirtschaftliche Bauten nur noch zulässig sind, wenn in jedem einzelnen Fall der Gewässerschutz unmittelbar oder in kurzer Zeit gesichert wird. Aber mir fehlt der Glaube, dass die Bevölkerung einiger anderer Kantone in absehbarer Zeit zur Einführung einer solchen Regelung gewonnen werden könnte. Meine Haltung wird von der Ueberzeugung getragen, dass ungereinigte Abwasser gesundheitsgefährdende, ja lebensgefährliche Auswirkungen haben können.

Von jeher war unbestritten, dass der Staat Leib und Leben seiner Bürger vor ernsthaften Gefahren zu schützen hat. Vor Jahrzehnten wurde es selbstverständlich, dass der Brandschutz der Gebäude gesichert sein musste. Im letzten Jahrzehnt ist dieser Grundsatz in einzelnen Kantonen dem Kult des leicht verdienten Mammons zum Opfer gefallen. Wir haben aber allen Grund, beim Gewässerschutz dafür zu sorgen, dass endlich dem Leben der Menschen jene Achtung gezollt wird, die es verdient.

II.

Vielleicht stosse ich mit meinen Anschauungen nicht bei allen meinen Zuhörern auf Gegenliebe. Gar oft habe ich von dieser und jener Seite gehört, die Landesplaner möchten den Gewässerschutz als Prügelknabe für die fehlenden eigenen Rechtsgrundlagen benutzen. Ich darf sie versichern, dass dem nicht so ist. Den Planern geht es in Tat und Wahrheit in erster Linie darum, dass andere als landwirtschaftliche Bauten nur erstellt werden dürfen, wenn eine wesentliche Verminderung des Eingriffes in die Natur, die jeder Bau darstellt, garantiert ist. Dazu gehört eindeutig die Sicherung des Lebenselementes Wasser, die — ich will es nochmals betonen — offenbar durch Versickerungen oder Einleitungen in oberirdische Gewässer nicht erfolgen kann, auch wenn Hauskläranlagen erstellt werden müssen. Zweifelsohne begrüessen die Planer die erwünschten Nebenwirkungen für die Landwirtschaft und die Erholung, wenn ihr Wunsch für die Sicherung des Gewässerschutzes erfüllt würde. Gleichwohl lag es den Planern daran, für

die Sicherung der Landwirtschaft und die Erholung besondere Rechtsgrundlagen zu schaffen. Im Vorentwurf V der vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Expertenkommission, die ihre Arbeit im März 1963 beendete, wird in Art. 3 und 8 vorgesehen, dass Bauten nur im Baugebiet zulässig sind. «Baugebiet ist das engere baulich erschlossene Gebiet einer Gemeinde. Als erschlossen gilt der Boden, für dessen Ueberbauung die Beseitigung der Abwasser einwandfrei gesichert ist.» Art. 5 dieses Gesetzesentwurfes ermächtigt die Kantone zur Ausscheidung von Bauzonen. Aber auch für die Bauzonen galt die Voraussetzung der Erschliessung und damit die einwandfreie Beseitigung des Abwassers. Wahrscheinlich ist Ihnen bekannt, dass die Sekretäre der Spitzenverbände der Privatwirtschaft unter Beizug von Vertretern des Schweizerischen Bauernsekretariates und des Sprechenden einen Gegenentwurf ausgearbeitet haben. Es ist aber dabei nicht gelungen, die Konnexität zwischen Bauzone und Erschliessung beizubehalten. Vielmehr wurde in der Erläuterung des Gegenentwurfes ausdrücklich erklärt (siehe Seite 6): «Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die Wahrung der Interessen des Gewässerschutzes nicht Aufgabe des bäuerlichen Bodenrechtes ist.» Vor wenigen Tagen habe ich vernommen, Prof. Dr. H. Huber habe die Verfassungsmässigkeit eines unentgeltlichen Bauverbotes, das im Vorentwurf V der Expertenkommission für die Landwirtschaftsgebiete und Landwirtschaftszonen implicite enthalten war, verneint. Ich kenne das Gutachten von Prof. Huber nicht und kann daher keine Stellung beziehen. Aber praktisch ist es nunmehr sicher, dass die Konnexität zwischen Gewässerschutz und Bauzone im landwirtschaftlichen Bodenrecht verloren gehen wird. Das Problem, das ich hier behandelte, wird daher auf die Dauer im Rahmen der Gesetzgebung über den Gewässerschutz gelöst werden müssen.

III.

Ich habe schon erwähnt, dass mancherorts nicht daran zu denken ist, andere als landwirtschaftliche Bauten nur zuzulassen, wenn deren Abwasser sogleich an eine Kanalisation angeschlossen werden können. Andererseits ist es nicht nur aus mannigfachen Gründen unerwünscht, sondern aus wirtschaftlichen Gründen schlechterdings undenkbar, dass man überallhin Kanalisationsleitungen ziehen kann. Die Verhältnisse zwingen also zur Bestimmung eines generellen Kanalisationsbereiches. Der Kanalisationsrayon soll, wie Friedrich Baldinger im schon erwähnten Referat an der ETH ausführte, das von der Gemeinde im Laufe der Zeit zu kanalisierende Gebiet, d. h. das heutige und das künftige Wohn- und Industriegebiet erfassen. Wie sind denn die Ortsplanung und das generelle Kanalisationsprojekt aufeinander abzustimmen? Folgen wir den Erörterungen von F. Baldinger:

«Ideal ist es, wenn das generelle Kanalisationsprojekt im Rahmen einer Ortsplanung ausgearbeitet werden kann, weil dann am besten alle sich gegen-

seitig beeinflussenden Planungsfaktoren (Bebauungsart, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Landwirtschaft usw.) berücksichtigt werden können.» Wir teilen diese Auffassung, glauben aber, dass es in der Regel noch besser ist, wenn das GKP im Rahmen der Regionalplanung anstatt der Ortsplanung erstellt wird. «Es wird aber noch recht häufig so sein», führt F. Baldinger fort, «dass Gemeinden zuerst nur ein generelles Kanalisationsprojekt erhalten, weil die rechtlichen Voraussetzungen für den Zonenplan fehlen. Ohne generelles Kanalisationsprojekt sind ja auch von Bund und Kanton keine Projektgenehmigungen und keine Subventionszusicherungen für Kanalisations- und Kläranlagen zu erhalten.» In der letzten Zeit sind Planern mehrere Kanalisationsprojekte bekannt geworden, die nach ihrer Auffassung einen viel zu grossen Kanalisationsbereich vorsahen. Wenn dann in den Randgemeinden des Kanalisationsbereiches gebaut wird, weil dort der Boden noch am billigsten ist, wird mit amtlichem Segen einer Streubauweise innerhalb des GKPs Vorschub geleistet. In vielen Fällen wird die Einführung der Abwasser solcher Bauten in Kanalisationen auf Jahrzehnte hinaus kaum sichergestellt werden können, weil zu teure Projekte aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus lange nicht verwirklicht werden. F. Baldinger vertritt zur Dimensionierung des GKPs folgende Auffassung:

«Mit Rücksicht darauf, dass das Kanalisieren sehr teuer ist und eine einmal verlegte Leitung in den seltensten Fällen durch ein grösseres Rohr ersetzt wird, muss der Kanalisationsrayon notgedrungen weit gefasst werden. Beim Zonenplan disponiert man nur auf etwa 20 bis 25 Jahre hinaus. Es bereitet wenig Schwierigkeiten, weitere Gebiete entsprechend der Entwicklung einzuzonen. Beim Kanalisationsrayon kann man nicht so leicht erweitern, indem die zuerst zu verlegenden, unteren Hauptsammelkanäle wie gesagt nicht oder nur mit hohen Kosten erweitert werden können. So ist es verhältnismässig häufig, dass der Kanalisationsrayon über den im Moment gültigen Zonenplan hinausreicht. Ob man das rein zeichnerisch zeigen will oder ob man nur in der Berechnung der Sammelkanäle der späteren Erweiterung der Bauzonen Rechnung tragen will, ist von Fall zu Fall zu entscheiden. Wenn man im generellen Kanalisationsprojekt zeigt, dass später weitere Gebiete zur Ueberbauung freigegeben werden, ruft man dem Begehren auf vorzeitiges Einzonen.»

F. Baldinger hat die Problematik klar erkannt. Diese ist nach meinem Dafürhalten zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, dass eine klare und mehr oder weniger verbindliche Planungstechnik und -methodik fehlt. Der Zeit halber kann ich hier nicht alle Fragen behandeln, aber auf die Notwendigkeit der zeitlichen und sachlichen Koordination zwischen Siedlungsplanung und GKP muss ich mit allem Nachdruck hinweisen. Dabei kann der Planer nicht nur für eine Zeit von 20 bis 25 Jahren hinausplanen, läuft er doch sonst Gefahr, dass z. B. die Strassen und die übrigen Verkehrswege zu knapp dimensioniert wer-

den. Aber die weitergehenden Ueberlegungen dringen in der Regel nicht in die Öffentlichkeit, um nicht vorzeitig in einem zu grossen Gebiet hohe Baulandpreise auszulösen. Die für den Zustand 2 und 3 vorgesehene Entwicklung — man rechnet auf lange Sicht gewöhnlich nicht mehr mit bestimmten Fristen — werden in der zu genehmigenden Ortsplanung selbstverständlich soweit berücksichtigt, als sie diese beeinflussen. Die andere, aus verschiedenen Gründen weniger empfehlenswerte Möglichkeit besteht darin, auf lange Sicht zu planen, dafür aber gleichzeitig Etappenpläne zu erlassen. Sicher ist, dass die Aufstellung und Genehmigung eines GKPs ohne Koordination mit der Siedlungsplanung und ohne Einführung von Etappenplänen schwere, ja nicht wiedergutzumachende Nachteile nach sich ziehen kann. Die Planer bitten daher die für den Gewässerschutz zuständigen Stellen um ihre Unterstützung.

IV.

Es erhebt sich im weiteren das Problem der Zusammenhänge zwischen Aesthetik und Planung. Die Planer gehen immer mehr dazu über, zuerst den Richtplan für den Landschaftsschutz zu entwerfen (vgl. mein Referat über Ortsplanung in den Kurorten, das in Nr. 51 der Publikationen des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes veröffentlicht ist). Die an sich mögliche Siedlung soll sich auf das Gebiet ausserhalb des Landschaftsschutzes beschränken. Nun ist bald allgemein bekannt, dass Boden — ausgenommen das Waldareal — in der Regel nur gegen Entschädigung mit einem Bauverbot belegt werden darf. Die Entschädigungen für das Bauverbot sind gewöhnlich so hoch, dass faktisch nur für kleinste Flächen ein Bauverbot ausgesprochen werden kann. Wahrscheinlich darf man aber das berühmte Urteil des Bundesgerichtes i. Sa. Sager contra Gemeinde Rothrist und Regierungsrat des Kantons Aargau (vgl. BGE 79 I 230 ff.) so auslegen, dass Kantone und Gemeinden heute schon ausserhalb des generellen Kanalisationsbereiches ohne Entschädigungsfolgen ein faktisches Bauverbot aussprechen dürfen. Einerseits wird der Anschlusszwang an die Kanalisation verfügt, andererseits wird erklärt, dass die Abwasser ausserhalb des generellen Kanalisationsbereiches nicht abgenommen werden. Es scheint uns einleuchtend, dass nicht leicht kanalisierbares Land, das aus Interessen des Landschaftsschutzes vor Ueberbauungen freigehalten werden sollte, nicht in das GKP einbezogen wird. Aber wie verhält es sich mit Boden, der im Interesse des Landschaftsschutzes nicht überbaut werden sollte, der aber leicht kanalisierbar wäre? Wir kennen keinen Entscheid über diese Frage. Nach meinem Dafürhalten muss versucht werden, den Landschaftsschutz zu berücksichtigen. Der Einbezug in das GKP hat also zu unterbleiben. Denn es erschiene bei dem grossen Bedarf der Bevölkerung an Freiflächen und dem grossen Interesse der Bauherren insbesondere nach schönen Standorten unbedingt nötig, alles zu versuchen, um schöne Landschaften freizuhalten. Ent-

sprache in solchen Fällen eine gewisse Entschädigung nicht der Gerechtigkeit? Ich kann den umfassenden und schwierigen Fragenkomplex des Planungswertausgleiches, den ich damit angeschnitten habe, nicht weiter behandeln. Nach meinem Dafürhalten wird es lange dauern, bis der Planungswertausgleich dort, wo er angebracht ist, eingeführt wird. Wir dürfen also nicht an sich schützenswerte Gebiete mit dem Hinweis, es fehle die Verpflichtung und Möglichkeit zur Ausrichtung einer angemessenen Entschädigung, überbauen lassen. Denn die freie Landschaft, die einmal überbaut ist, wird kaum je wieder zur freien Landschaft werden.

V.

Zum Thema Gewässerschutz und Landschaftschutz gehört die Frage der Ferienhäuser. Ohne Zweifel ist es vom Standpunkt des Landschaftschutzes aus unerheblich, ob eine Wohnbaute ein Ferienhaus oder eine ständig belegte Wohnstätte ist. Wenn ich mich nicht täusche, ist man fast in allen Kantonen geneigt, für Ferienhäuser weniger strenge Anforderungen im Hinblick auf den Gewässerschutz zu stellen als für «gewöhnliche» Wohnhäuser. Die Planer halten diese Praxis als unberechtigt. Es darf nicht vergessen werden, dass nur der subjektive Wille des Eigentümers entscheidet, ob und wann ein Ferienhaus zur dauernden Wohnstätte werden soll. Im rechtlichen Sinne gibt es zwischen Wohnhäusern und Ferienhäusern keine Unterscheidung, weil sich dafür keine objektiven Kriterien finden lassen. Im weiteren sind Bauten, die nur zu Ferienzwecken benützt werden, während der Saison gewöhnlich sehr stark belegt. Als Laie müsste ich mir vorstellen, dass dadurch wenigstens während der Stosszeiten die Gefährdung des Wassers besonders intensiv ist.

VI.

Darf ich nochmals auf das schon mehrfach erwähnte Referat von F. Baldinger zurückkommen? Es werden darin u. a. auch Vor- und Nachteile des abwassertechnischen Zusammenhanges mehrerer Gemeinden behandelt. Abschliessend wird festgestellt, im allgemeinen überwiegen bei einem in vernünftigen Rahmen durchgeführten abwassertechnischen Zusammenschluss die Vorteile. Diese Auffassung wird wohl von allen Planern geteilt. Dennoch erlaube ich mir, Bedenken anzumelden, die allerdings leicht zerstreut werden können. Sie kennen die sogenannten Strassendörfer, jene Ortschaften, die den Hauptstrassen entlang entstanden sind. Fast ausnahmslos sind diese Strassendörfer von ästhetischen und andern Gesichtspunkten aus missratene Gebilde. Ich fürchte mich vor einer neuen Missbildung, den *Kanalisationsdörfern*. Damit sollen Ansiedlungen bezeichnet werden, die in der Nähe von Kanalisationshauptleitungen entstehen. Die Kanalisationsdörfer sollten unbedingt vermieden werden, indem rechtsverbindlich Anschlüsse privater Abwasserleitungen direkt an die Hauptleitungen jedenfalls ausserhalb des Bereiches der GKP's verboten werden. Ich weiss nicht, wie es sich damit in der

Praxis verhält, wäre aber dankbar, wenn auch darüber diskutiert werden könnte. Ein solches Verbot würde auch meine Bedenken gegenüber Art. 7 Abs. 4 lit. b) a) der VVO zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung zerstreuen. Nach dieser Bestimmung werden in der Regel bei Reinigungsanlagen einzelner Gemeinden nur die Kosten für die Projektierung und Erstellung von Zu- und Ableitungen, die ausserhalb des Baugebietes liegen, subventioniert. In der Praxis lässt sich begreiflicherweise die Tendenz feststellen, die Hauptkanäle nach Möglichkeit ausserhalb des Bereiches des GKP's, ins übrige Gemeindegebiet also, zu verweisen. Die Planer befürchten, dass damit die Ueberbauung im übrigen Gemeindegebiet eines Tages nicht mehr verhindert werden kann, weil von der abwassertechnischen Seite her die geringen Erschliessungskosten zum Bauen geradezu einladen. Ich könnte Ihnen eine der schönsten Landschaften der Schweiz namentlich erwähnen, die unwiederbringlich verlorengeht, wenn die befürchtete Entwicklung eintritt. Müsste daher die erwähnte VVO nicht ausdrücklich ein Verbot des Anschlusses privater Bauten an solche subventionierte Hauptleitungen aussprechen?

VII.

Eben sprach ich von den Subventionen. Vermutlich waren weite Kreise sehr erstaunt, als kürzlich der Verwaltungsratspräsident des Schweizerischen Bankvereins, Dr. S. Schweizer, die Kosten für Kläranlagen und Kanalisationen auf rund Fr. 1000.— pro Kopf der Bevölkerung veranschlagte (vgl. NZZ Nr. 4620 vom 30. Oktober 1964). Nehmen wir an, die Bevölkerung der Schweiz werde innert 20 Jahren auf 6,5 Mio anwachsen. Dann ergibt sich für die öffentliche Hand ein Finanzbedarf für die Abwasserreinigung von 6,5 Milliarden Franken. Dr. Schweizer schätzt die Kosten, für die Industrie und Gewerbe aufzukommen haben, auf nochmals 3,5 Mia. Zudem rechnet er mit Ausgaben der Gemeinwesen für die Kehrriichtbeseitigung und die Trinkwasserversorgung von weiteren je 1,5 Mia Fr. Wenn die riesigen Summen auf 20 Jahre verteilt werden, ergibt sich allein für die öffentliche Hand ein jährlicher Finanzbedarf von fast einer halben Milliarde Franken. Man wird sich die Frage stellen dürfen und müssen, ob die am 2. Februar 1962 getroffene Regelung der Bundeshilfe an die Gemeinden genügt, oder ob nicht die finanziellen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung einer weitergehenden Aenderung bedürfen. Dr. Schweizer schlägt bekanntlich die Einsetzung einer Expertenkommission zur Prüfung der finanziellen Probleme des Gewässerschutzes vor. Ich hoffe auf die Verwirklichung dieser Anregung. Soll die gleiche Kommission auch zu den Anliegen der Planer Stellung nehmen? Oder wäre es angezeigt, dafür eine eigene Expertenkommission einzusetzen? Die Planer wissen es nicht, aber sie sind dem Eidg. Departement des Innern und Ihnen für eine Prüfung ihrer Anliegen sehr dankbar.