

# Die Grundzüge des neuen eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes

Autor(en): **Duerst, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wasser- und Energiewirtschaft = Cours d'eau et énergie**

Band (Jahr): **65 (1973)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-921120>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## 1. Vom alten zum neuen Gewässerschutzrecht

Die Schweiz besitzt seit dem Jahre 1957 eine auf Artikel 24quater unserer Verfassung abgestützte bundesrechtliche Ordnung des Gewässerschutzes.

Das erste, vom eidgenössischen Parlament am 16. März 1955 verabschiedete und knapp zwei Jahre später in Kraft gesetzte Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung entsprach in seinem Inhalt ganz der damals vertretenen Auffassung, die Kantone und die gesamte Bevölkerung hätten nun die dringende Notwendigkeit des Schutzes der Gewässer des Landes klar erkannt; sie würden deshalb ungesäumt alle in ihren Kräften stehenden Anstrengungen zur Bewältigung der mannigfaltigen Probleme unternehmen, ohne dass es eines «eidgenössischen Abwasservogtes» bedürfe. Es handelte sich demnach um ein ausserordentlich zurückhaltend formuliertes Rahmengesetz, das ausser den allernotwendigsten Anweisungen an die mit dem Vollzug beauftragten Kantone und einigen wenigen Verhaltensvorschriften für den Bürger in erster Linie eine Reihe richtungweisender allgemeiner Grundsätze enthielt. Die zu erwartenden grossen Aufwendungen für die Reinigung der Abwässer sollten massgeblich von den Kantonen und Gemeinden getragen werden. Eine finanzielle Hilfe des Bundes war nur für besondere Ausnahmefälle in Aussicht genommen.

Fachleute und Kenner der Gewässerschutzprobleme erkannten bereits in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehntes, dass der Kampf gegen die bedrohlich anwachsende Verderbnis der Gewässer auf der Basis des Bundesgesetzes von 1955 nicht erfolgreich auszufechten war. Nach etlichen Vorstössen verschiedenster Kreise nahm das Eidg. Departement des Innern im Frühling 1967 die umfangreichen Arbeiten für eine Gesamtrevision an die Hand, und am 26. August 1970 konnte der Bundesrat dem Parlament eine vollständig umgestaltete Gesetzesvorlage unterbreiten.

Das neue Gewässerschutzgesetz (GSchG) ist von beiden Kammern am 8. Oktober 1971 beschlossen worden. Auf den 1. Juli 1972 setzte der Bundesrat das Gesetz zusammen mit drei Vollziehungsverordnungen in Kraft.

Die Zielsetzung des revidierten Gesetzes kann mit den vier Kennworten «umfassender, klarer, strenger, wirksamer» umrissen werden. Am augenfälligsten ist zunächst wohl die beträchtliche Ausdehnung der durch den neuen Erlass geregelten Materie, enthält das Gesetz doch nunmehr über 40 Artikel anstelle der früheren 17 Bestimmungen. Im Unterschied zum alten Recht wird sodann viel eindeutiger und detaillierter festgelegt, was von den Behörden und vom pflichtigen Bürger gefordert wird. Die gesetzlichen Verpflichtungen sind gewichtig und ultimativ; ihre Erfüllung soll überall dort, wo dies nötig und gerechtfertigt erscheint, mit angemessener, wirksamer staatlicher Hilfe gesichert werden.

## 2. Die gesetzlichen Pflichten von Bund, Kantonen und Gemeinden

Es ist beachtenswert, dass die im Gesetz geregelte Materie zwar wesentlich erweitert, die durch die Verfassung vorgezeichnete Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben auf die einzelnen Stufen unseres Staatswesens

dagegen grundsätzlich nicht verändert worden ist. Das heisst konkreter ausgedrückt: Der Vollzug der neuen, verbesserten Vorschriften bleibt nach wie vor Sache der Kantone, die Bewältigung der Abwasser- und Abfallprobleme ist weiterhin in erster Linie den Gemeinden zugedacht. Indessen wird die dem Bunde laut Art. 24quater BV zustehende umfassende Gesetzgebungsbefugnis im neuen Gesetz beträchtlich tiefer ausgeschöpft, als dies beim bisherigen Rahmengesetz der Fall war. Demgemäss ergibt sich für die zuständigen Stellen bei Bund, Kantonen und Gemeinden eine wahre Fülle neuer wichtiger Aufgaben.

### 2.1 DER BUND

Auf Grund des neuen Gesetzes werden nun sämtliche Belange, die im gesamtschweizerischen Interesse nach einheitlichen Gesichtspunkten zu behandeln sind, durch den Bund selbst geordnet. Dies hat bereits in drei bundesrätlichen Vollzugserlassen seinen Niederschlag gefunden, nämlich in

- der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung (Allg. GVO),
- der Verordnung zum Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung durch wassergefährdende Flüssigkeiten (VWF)
- der Verordnung über die Abbaubarkeit von Wasch-, Spül- und Reinigungsmitteln.

Ausserdem stehen zur Zeit noch in Vorbereitung

- eine Verordnung über die Beschaffenheit der in die Gewässer abzuleitenden Abwässer (Art. 22 GSchG) sowie
- eine Verordnung über den Grundwasserschutz (Art. 29 ff. GSchG).

Der Bund soll aber nicht bloss Ausführungsvorschriften erlassen; mindestens ebenso wichtig ist, dass seine zuständigen Behörden alle von den Kantonen im Rahmen des Gesetzes zu treffenden Massnahmen sorgfältig überwachen und im Sinne einer zweckmässigen Gewässerschutzplanung — die sich ihrerseits in die umfassende Raumplanung einzufügen haben wird — leiten und koordinieren. Nach Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes ist der Bundesrat gegebenenfalls verpflichtet, gegen säumige Kantone scharf vorzugehen und an deren Stelle die gebotenen Vorkehren selber zu treffen.

Auf den ersten Blick fast selbstverständlich, in der Praxis jedoch wohl von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist die Vorschrift des Artikels 4 GSchG, die alle Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seine eigenen Anstalten und Betriebe ausdrücklich auf die Bestimmungen des Gewässerschutzgesetzes verpflichtet.

### 2.2 DIE KANTONE

Schon im alten Gesetz war die generelle Pflicht der Kantone, alle im einzelnen erforderlichen Massnahmen gegen die Gewässerverunreinigung zu ergreifen, klar statuiert. In Artikel 5 des neuen Erlasses ist dieser fundamentale Grundsatz unverändert übernommen worden. Darüber hinaus enthält nun aber das revidierte Bundesgesetz eine ganze Reihe konkreter Anweisungen, welche die kantonalen Gewässerschutzaufgaben rechtlicher, organisatorischer und namentlich auch fachtechnischer Art eingehend und differenziert umschreiben. Diese Anweisungen des Bundesrechts sind absolut verbindlich; die beauftragten Organe des Bundes, das heisst das Departement des

Innern, das Eidg. Amt für Umweltschutz sowie die vor kurzem ins Leben gerufene Eidg. Gewässerschutzkommission, werden laufend darüber zu wachen haben, ob und in welcher Weise ihnen nachgelebt wird.

Um die vielen Aufgaben des Gewässerschutzes richtig erfüllen zu können, hat jeder Kanton eine leistungsfähige Fachstelle zu schaffen und diese mit allen notwendigen Befugnissen auszustatten. Die Kantone sind durch Bundesrecht verpflichtet, ihre Fachstelle in allen den Gewässerschutz berührenden Belangen beizuziehen (Art. 10 Allg. GVO).

Unter den gesetzlichen Pflichten der Kantone nimmt die Sorge für die sachgemässe Abwasserbeseitigung eine zentrale Stellung ein. In Artikel 16 erteilt das Gesetz den Kantonen den Auftrag, alle noch bestehenden verunreinigenden Einleitungen in die Gewässer sowie die Versickerungen binnen 10 Jahren im Rahmen eines kantonalen Sanierungsplanes aufzuheben; eine längere Frist darf nur ausnahmsweise in Fällen von untergeordneter Bedeutung eingeräumt werden. Demgemäss haben die Kantone jetzt unverzüglich ein Verzeichnis sämtlicher noch nicht sanierter Abwasserbeseitigungen zu erstellen und deren Anpassung an die Erfordernisse des Gewässerschutzes innert der eingeräumten Zehnjahresfrist einzuplanen. In erster Linie werden sie sich dabei bemühen müssen, die zahlreichen mit der Abwasserreinigung noch im Rückstand stehenden Gemeinden zum raschen Bau ihrer regionalen oder kommunalen Kläranlagen zu veranlassen. Da die Kantone dem Bunde gegenüber auch für die im neuen Gesetz geregelte fachgerechte Sammlung und Beseitigung der Abwässer in den Gemeinden direkt verantwortlich sind, haben sie sich — zumindest im beaufsichtigenden Sinne — ebenfalls mit Aufgaben zu befassen, die ihrer Natur nach normalerweise den Gemeinden obliegen; hierher gehören beispielsweise

- die Anlage der generellen Kanalisationsprojekte (GKP) und der Bau der öffentlichen Kanalisationen,
- der Bau und der Betrieb der Reinigungsanlagen,
- die Durchsetzung der Anschlusspflicht an die Kanalisationsnetze (Art. 18 GSchG),
- die Handhabung der Vorschriften für Neubauten innerhalb und ausserhalb des GKP (Art. 19 und 20 GSchG),
- die schadhlose Beseitigung fester Abfälle,
- die Sicherung von Grundwasserfassungen mittels Schutzzonen (Art. 30 GSchG).

Angesichts der ständig wachsenden Gefährdung unserer Gewässer durch flüssige Brenn- und Treibstoffe hat das neue Bundesgesetz sowohl für die Erstellung von Anlagen zur Lagerung, zur Beförderung und zum Umschlag solcher Flüssigkeiten als auch für deren Unterhalt strenge eidgenössische Vorschriften eingeführt (Art. 24 bis 26 GSchG und darauf abgestützt die VWF). Der Vollzug dieser umfangreichen Bundesvorschriften verlangt von den Kantonen einen ganz beachtlichen Aufwand in organisatorischer, administrativer und fachtechnischer Hinsicht.

### 2.3 DIE GEMEINDEN

Die wesentlichsten der aus dem Gesetz sich ergebenden Gemeindeaufgaben sind vorstehend schon kurz gestreift worden. An dieser Stelle sei lediglich auf diejenigen Punkte etwas näher eingetreten, die für eine grössere Zahl von Gemeinden grundsätzlich neu sein dürften.

Artikel 17 GSchG stellt die Pflicht zur Kanalisationsplanung auf. Die Gemeinden haben somit GKP anzulegen. Für den Umfang dieser GKP ist das im Zonenplan ausgeschiedene Baugebiet oder, sofern kein Zonenplan besteht, das bereits überbaute und das innert

höchstens 15 Jahren zur Erschliessung vorgesehene Baugebiet massgebend (Art. 15 Allg. GVO).

Die Artikel 19 und 20 GSchG bilden einen rigorosen, aber notwendigen Eingriff in die Bautätigkeit: Innerhalb der Bauzonen bzw. des GKP sollen Baubewilligungen für Neu- und Umbauten grundsätzlich nur noch erteilt werden, wenn der Anschluss an die Kanalisation sichergestellt ist. Ausserhalb des GKP-Gebietes indessen soll inskünftig keine Bautätigkeit mehr stattfinden; Bewilligungen für einen Neu- oder Umbau können nur noch erteilt werden, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist. Unter welchen Umständen ein begründetes Bedürfnis gegeben sein kann, konkretisiert Artikel 27 der Allg. GVO. Für Gemeinden, die in nächster Zeit einstweilen weder Bauzonen noch ein GKP besitzen, wird gemäss Artikel 28 der Allg. GVO die «ominöse Grenze» durch das engere Baugebiet, welches das bereits erschlossene und das unmittelbar vor der Erschliessung stehende Land umfasst, gebildet.

Artikel 30 GSchG verpflichtet die Gemeinden als Eigentümerinnen von Grundwasserfassungen, alle Voraussetzungen für die Ausscheidung angemessener Schutzzonen zu schaffen. Sie haben insbesondere den zum Fassungsgebiet gehörenden Boden zu erwerben und die allfälligen Entschädigungen für die in der Schutzzone erforderlichen Nutzungsbeschränkungen zu bezahlen.

### 3. Die Verhaltensvorschriften des Gesetzes

Die polizeirechtlichen Gebote und Verbote sind im neuen Recht erheblich erweitert und verdeutlicht worden. Im Gegensatz zum bisherigen Gesetz kann sich nun jedermann, seien dies Gemeinden, Unternehmungen oder Einzelpersonen, über seine grundsätzlichen Pflichten rasch orientieren. Andererseits wird zweifellos auch die Rechtsanwendung wesentlich erleichtert werden: Die Administrativbehörden können die von ihnen zu erlassenden Einzelverfügungen auf konkrete gesetzliche Bestimmungen abstützen, und dem Strafrichter dürfte es künftighin bedeutend leichter fallen, ein bestimmtes Verhalten als strafbare Verletzung bundesrechtlicher Gewässerschutzvorschriften zu bezeichnen.

Die Verhaltensvorschriften richten sich z. T. an die Allgemeinheit, zum Teil an einen besonderen Kreis von Adressaten. Mit Artikel 13 wird eine allgemeine Grundsatzzbestimmung aufgestellt, welche die Verpflichtung für jedermann enthält, in allen Belangen die nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um eine Verunreinigung von Gewässern zu vermeiden. Eine umfassende Geltung kommt sodann den Artikeln zu, die das Einbringen verunreinigender Flüssigkeiten in Gewässer und das gewässergefährdende Ablagern von Feststoffen untersagen (Art. 14 und 27). Für bestimmte Kategorien von Verpflichteten gelten dagegen vor allem die Pflicht der Inhaber von Abwasserableitungen, die Abwässer sachgemäss zu reinigen (Art. 15), die verschiedenen speziellen Pflichten, die beim Umgang mit wassergefährdenden Flüssigkeiten zu beachten sind (Art. 24), das Gebot für die Besitzer von Wasserkraftwerken, das Treibgut periodisch einzusammeln (Art. 28) und die Einschränkungen betreffend das Ausbeuten von Kies und Sand (Art. 32).

### 4. Schadenshaftung ohne Verschulden

Artikel 36 des Gesetzes führt in das Gewässerschutzrecht erstmals eine allgemeine Kausalhaftung für die durch Gewässerverunreinigungen angerichteten Schäden

ein. Die Besonderheit dieser Haftung besteht darin, dass sie — im Unterschied zu anderen Spezialhaftungen des Bundesrechtes — nicht an die Voraussetzung der Schadensverursachung durch eine gefährliche Anlage geknüpft ist, sondern schlechthin jedermann trifft, der einen Schaden adäquat verursacht.

Allerdings sind bereits nach anderen, seit längerer Zeit geltenden Rechtsordnungen zahlreiche Fälle denkbar, in denen der Verursacher einer Gewässerschädigung ohne Verschulden haftet, so zum Beispiel als Grundeigentümer (Art. 679 ZGB), als Werkeigentümer (Art. 58 OR) oder unter dem Gesichtspunkt einer spezialgesetzlichen Gefährdungshaftung (Strassenverkehrsgesetz, Rohrleitungsgesetz, Luftfahrtgesetz, Atomgesetz). Diesen Haftungen sind jedoch praktisch ziemlich enge Grenzen gesteckt, und es kann daher kein Zweifel darüber bestehen, dass die allgemeine Kausalhaftpflicht die zivilrechtliche Stellung des Gewässerverschmutzers bedeutend prekärer gestaltet.

Besonders hervorgehoben sei, dass die strenge Haftung gemäss Artikel 16 Absatz 5 des Gesetzes jederzeit auch Inhaber von Abwassereinleitungen treffen kann, die ihre Abwasserhältnisse erst bis zu einem bestimmten, im kantonalen Sanierungsplan enthaltenen Termine zu sanieren haben.

## 5. Scharfe strafrechtliche Sanktionen

Das alte Bundesgesetz enthielt bloss eine einzige Strafbestimmung, die als sogenannte Blankettstrafnorm alle schuldhaften Widerhandlungen gegen das Gesetz selbst sowie gegen die gestützt darauf erlassenen Ausführungsvorschriften und behördlichen Einzelverfügungen mit Strafe bedrohte. Dieses System konnte in der Praxis nie befriedigen, mochte es in seiner Einfachheit zunächst noch so bestechend wirken: Häufig bereitete es dem Richter selbst in Fällen von schwerwiegenden Gewässerverunreinigungen grosse Schwierigkeiten, den objektiven Tatbestand einer strafbaren Rechtsverletzung zu ermitteln, zumal ja die gesetzlichen Verhaltenspflichten recht allgemein und zum Teil wenig deutlich gefasst waren. Ferner vermittelte die generelle Strafandrohung des Gesetzes der Praxis keinerlei Hinweise für eine sinnvolle Differenzierung der strafrechtlichen Folgen für die verschiedenen Gruppen von Widerhandlungen.

Das neue Gesetz enthält nunmehr in insgesamt sechs Artikeln ein eigentliches Gewässerschutzstrafrecht. Die wichtigsten Widerhandlungen werden einzeln in klare Deliktstatbestände gefasst und als Vergehen ausgestaltet. Wer vorsätzlich Gewässer verschmutzt, wird somit inskünftig mit einer Gefängnisstrafe bis zu drei Jahren oder mit Busse bis zu 40 000 Franken rechnen müssen; bei fahrlässigem Handeln ist die Strafe Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Busse bis zu 20 000 Franken.

Eine weitere wesentliche Verschärfung des Strafrechtes besteht darin, dass die als Vergehen geltenden deliktischen Handlungen nicht notwendigerweise eine Verunreinigung des Wassers zur Folge haben müssen; die einzelnen Tatbestände sind vielmehr bereits erfüllt, wenn eine Verunreinigung g e f a h r verursacht worden ist.

Wegen widerrechtlicher Verunreinigung oder Gefährdung von Gewässern könnten mitunter auch Gemeinden, das heisst deren verantwortliche Organe, strafrechtlich belangt werden. Damit schwebt über den Gemeinden, die das Werk der Abwasserreinigung hinauszögern oder die Aufhebung für die Gewässer gefährlicher Abfalldeponien vernachlässigen, neben der Kausalhaftpflicht ein weiteres bundesrechtliches Damoklesschwert.

## 6. Finanzielle Bundeshilfe

Die in den Artikeln 33 und 34 vollzogene Neuregelung der Bundeshilfe an Gewässerschutzmassnahmen bringt in dreierlei Hinsicht beträchtliche Verbesserungen:

- Allgemein höher und gezielter gestaltete Subventionen an Abwasseranlagen mit öffentlich-rechtlichem Zweck,
- Erweiterung des Kreises der beitragsberechtigten Anlagen und Bestrebungen,
- Einführung von Beiträgen für den Bau von Anlagen zur Beseitigung von festen Abfällen (Kehrichtanlagen) sowie von Stoffen, die nicht in Abwasserreinigungsanlagen abgegeben werden dürfen (Oelverbrennungsanlagen und dergleichen).

Der Subventionssatz ist bei Abwasseranlagen von bisher 35 % im Maximum auf die neue Höchstgrenze von 50 % (für Gemeinden in finanzschwachen Kantonen) erhöht worden. Darüber hinaus kann ein fester, von der Finanzkraft der Gemeinde und des Kantons unabhängiger Zuschlag von 5 % gewährt werden bei Fällen, in denen die Kosten der beitragsberechtigten Anlagen örtlicher Umstände wegen besonders hoch ausfallen.

Neu ist ferner, dass der Bund gemäss Artikel 44 der Allg. GVO neben dem gesetzlichen Bundesbeitrag noch eine Risikogarantie gewähren kann. Diese zusätzliche Bundeshilfe kann in Anspruch genommen werden, wenn die geplante Anlage eine erfolversprechende, im allgemeinen Interesse des Gewässerschutzes liegende Neuerung darstellt.

Für Forschungen, Versuche und Untersuchungen sowie für Ausbildung von Fachpersonal und allgemeine Aufklärung werden Bundessubventionen bis zu 40 % der Kosten ausgerichtet.

Es darf erwartet werden, dass die verschiedenen Verbesserungen im neuen Gesetz wesentlich mehr als eine Verdoppelung der bisherigen Bundeshilfe an Gewässerschutzmassnahmen zur Folge haben werden. Allein für Abwasseranlagen hat der Bund in das Budget 1973 gegen 100 Millionen Franken eingestellt; im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung 1974/75 sind 130 bzw. 140 Millionen Franken vorgesehen.

## 7. Schlussbemerkung

Da im heutigen Zeitpunkt noch keine praktischen Erfahrungen vorliegen, wäre es sicher verfrüht, das neue Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung einer eigentlichen Würdigung zu unterziehen. Die gute Aufnahme, die der am 1. Juli 1972 in Kraft gesetzte Erlass bei Kantonen, Gemeinden und Volk gefunden hat, berechtigt indessen zum Schlusse, der Gesetzgeber habe den richtigen Weg gewählt.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt wurde, ändert die neue Rechtsordnung an der Verteilung der Funktionen und Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen im Grundsatz nichts. Dennoch trägt sie unverkennbar gewisse zentralistischere Züge als das alte Recht, indem sie in sämtlichen wichtigen Belangen Führung und Koordination dem Bunde überträgt. Hierin zeigt sich die Erkenntnis, dass die Aufgabe des Gewässerschutzes, ähnlich wie eine ganze Anzahl anderer dringender Gegenwartsprobleme, auch im föderalistisch organisierten Staat nur unter einer einheitlichen, starken und zielsicheren Leitung bewältigt werden kann.

Adresse des Verfassers:  
Dr. P. Duerst, Chef des Rechtsdienstes  
beim Eidg. Amt für Umweltschutz  
Monbijoustrasse 8, 3003 Bern