

Bundesblatt

Bern, den 11. September 1970 122. Jahrgang Band II

Nr. 36

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.– im Jahr, Fr. 23.– im Halbjahr, Ausland Fr. 52.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia Publicitas AG, Abteilung für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6000 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10660

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem neuen Gewässerschutzgesetz

und

Bericht

zum Volksbegehren für den Gewässerschutz

(Vom 26. August 1970)

Herr Präsident,

Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung zu unterbreiten.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass das bisherige Bundesgesetz vom 16. März 1955 eine Anzahl wesentlicher Mängel und Unvollkommenheiten aufweist, die sich im Laufe der vergangenen Jahre auf die rasche und planmässige Verwirklichung der gebotenen Massnahmen hemmend ausgewirkt haben. Sodann hat die sprunghafte Entwicklung von Zivilisation und Technik in der jüngsten Zeit den Gewässerschutz vor mannigfaltige neue Aufgaben gestellt, die nur gestützt auf eine klare und gesamtschweizerisch einheitliche rechtliche Regelung befriedigend gelöst werden können.

Die vorgesehene umfassende Gesetzesrevision soll die nötigen Voraussetzungen schaffen, um die Vorkehrungen zur Sicherung und zur Sanierung unserer Gewässer zu beschleunigen, wirksamer zu gestalten und namentlich auch besser aufeinander abzustimmen. Zu diesem Zwecke müssen in erster Linie die dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden sowie dem einzelnen Bürger erwachsenden

Verpflichtungen präziser festgelegt und sinnvoll erweitert werden; es muss überdies eine ausreichende Grundlage für das sach- und zeitgerechte Zusammenspiel der kantonalen, kommunalen und privaten Gewässerschutzmassnahmen unter der Leitung des Bundes geschaffen werden. Eine grosse Bedeutung kommt aber auch der Neuregelung der Bundesbeiträge zu, da die noch zu bewältigenden kostspieligen Arbeiten für den Gewässerschutz nur durch eine bessere und gezielter gestaltete finanzielle Unterstützung innert nützlicher Frist vollendet werden können. Schliesslich wird das angestrebte Ziel nur dann erreicht werden können, wenn die aus den Beeinträchtigungen ober- und unterirdischer Gewässer sich ergebenden Rechtsfolgen für den Verursacher in angemessener Weise verschärft werden.

A. Allgemeines

I. Bedeutung und gegenwärtiger Stand des Gewässerschutzes in der Schweiz

Es darf heute als allgemein anerkannt gelten, dass der Gewässerschutz, verstanden als der Inbegriff aller Bestrebungen zur Verhinderung und zur Behebung der qualitativen Beeinträchtigungen unserer ober- und unterirdischen Gewässer, eine nationale Aufgabe erster Ordnung darstellt. An dieser Tatsache wird sich, bei aller Anerkennung der beachtlichen Leistungen, die bereits erbracht worden sind oder unmittelbar bevorstehen, auch in den kommenden Jahren nichts ändern. Bevölkerungszunahme und Industrialisierung werden mit grösster Wahrscheinlichkeit weiter andauern, was zwangsläufig zu einer beträchtlichen Vermehrung der Gefahrenquellen für Fliessgewässer, Seen und Grundwasservorkommen führen muss. Die zu erwartende Entwicklung wird ausserdem auch die Wasserversorgung unseres Landes vor schwerwiegende Probleme stellen. Es liegt auf der Hand, dass der von Jahr zu Jahr unaufhaltsam ansteigende Wasserverbrauch die verantwortlichen Behörden immer nachhaltiger dazu zwingen wird, mit den von Natur aus nicht vermehrbaren Wasserschatzen haushälterisch umzugehen. Die wohl wichtigste Verpflichtung im Rahmen dieser Aufgabe wird darin bestehen, die nach ihrer Menge und Qualität zur Trink- und Brauchwasserversorgung geeigneten Grundwasservorkommen gegen jede Beeinträchtigung wirksam zu schützen. Eine kaum geringere Tragweite dürfte sodann dem Gebot zukommen, die Voraussetzungen für eine zukünftige ausgedehnte und rationelle Verwendung von Oberflächenwasser zu Versorgungszwecken zu schaffen.

Die dringend notwendigen Gewässerschutzmassnahmen haben sich indes keineswegs nur auf die erwähnten zukünftigen Erfordernisse auszurichten. Es bedarf vielmehr noch gewaltiger Anstrengungen, um die seit Jahrzehnten durch Zuleiten ungenügend gereinigten Wassers sowie unsachgemässes Ablagern fester Abfälle bewirkte und zum Teil heute noch weitergehende chronische Schädigung der ober- und unterirdischen Gewässer so rasch wie möglich zu beheben. In bezug auf die baulichen Anlagen, die zur Sammlung und zweckmässigen Reinigung der Abwässer erforderlich sind, ist in verschiedenen Gegenden der Schweiz nach wie vor ein besorgniserregender Rückstand zu verzeichnen. Bei den Vorkehren für die unschädliche Beseitigung der festen

Abfälle aus Siedlungen und Industrie sind die bisher unternommenen Anstrengungen ebenfalls recht unterschiedlich.

Die Wassergüte in den Fliessgewässern verändert sich verhältnismässig rasch und hängt deshalb unmittelbar mit dem Stand der Abwassersanierung im ganzen Einzugsgebiet zusammen. Je nach den getroffenen Massnahmen folgen sich zum Teil völlig unbelastete Strecken, Abschnitte mit einer annehmbaren Wassergüte und Gewässer, die den minimalen gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Neben zahlreichen kleinen Bächen und Flüssen, deren Wasserführung im Verhältnis zur Menge des zugeleiteten, unbehandelten Abwassers zu klein ist, erreichen auch die Unterläufe unserer grossen Flüsse im allgemeinen nur teilweise bzw. nur zeitweise die als untere Grenze gesetzte zweitbeste von vier Wassergüteklassen (Beta-Mesosaprobie). Die ungenügende Wassergüte der Fliessgewässer wirkt sich an vielen Orten ungünstig auf die Grundwasservorkommen aus, indem durch Infiltration verunreinigten Flusswassers die Grundwasserqualität erheblich beeinträchtigt wird.

In neuerer Zeit haben sich anderseits die Verhältnisse in den meisten Schweizer Seen weiter verschlechtert (Eutrophie = Überdüngung). Angesichts dieser unheilvollen Entwicklung haben die Gewässerschutzfachstellen des Bundes und der Kantone längst erkannt, dass über die mechanisch-biologische Abwasserreinigung hinaus im ganzen Einzugsgebiet der Seen zusätzlich die Phosphate eliminiert werden müssen. Der Bau von Ring- und Gabelleitungen oder aber die optimale Ausfällung der für die Eutrophie hauptverantwortlichen Düngsalze in den Abwasserreinigungsanlagen hat in Einzelfällen bereits zu Anfangserfolgen geführt. Diese allerdings noch mit Vorsicht festzustellenden Zustandsänderungen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass nur umfassende Massnahmen die Eutrophierung verlangsamen oder in günstigen Fällen sogar rückgängig machen können.

Es darf jedoch nicht ausser acht gelassen werden, dass Kantone, Gemeinden und Private seit dem Inkrafttreten des geltenden Bundesgesetzes im Jahre 1957 auf dem Gebiete des Gewässerschutzes – gesamtschweizerisch betrachtet – erfreuliche Fortschritte erzielt haben. In einzelnen Landesteilen, wie beispielsweise in den Kantonen Zürich, St. Gallen, Aargau, Basel-Landschaft, Waadt und Genf, ist die Abwasserreinigung heute schon sehr weit gediehen. Ende 1969 standen in der ganzen Schweiz 330 Reinigungsanlagen in Betrieb, an die 3 984 430 Einwohner und Einwohnergleichwerte der Industrie aus 462 Gemeinden angeschlossen werden können und für deren Bau rund 655 Millionen Franken ausgegeben wurden. 69 Anlagen für 1 912 120 Einwohner und Einwohnergleichwerte in 197 Gemeinden mit einem Gesamtkostenaufwand von 366 Millionen Franken waren im Bau, während 95 Projekte für 986 550 Einwohner und Einwohnergleichwerte in 250 Gemeinden mit einem Kostenvoranschlag von insgesamt 238 Millionen Franken als baureif bezeichnet werden konnten. Im erwähnten Zeitpunkt bestand die Möglichkeit, das Abwasser von rund 43 Prozent der Bevölkerung des Landes an in Betrieb stehende Kläranlagen anzuschliessen, und für weitere 19 Prozent ist der Einbezug in die Abwassersanierung in den nächsten Jahren zu erwarten. Zu diesen mehr als 1,2

Milliarden Franken Baukosten für die zur Zeit im Betrieb stehenden, im Bau befindlichen und baureif projektierten Sammelkläranlagen kommt bis 1980 wohl noch eine beinahe gleich grosse Summe hinzu. Die Kosten für die Quartierkanalisationen und Hauptsammelkanäle sind im Landesmittel etwa dreibis viermal grösser als für die Abwasserreinigung. Dementsprechend belaufen sich die bisherigen und künftigen Kosten für die Abwassersanierung bis 1980 mindestens auf 7 bis 8 Milliarden Franken.

Auch für die sachgemässe Beseitigung der festen und schlammigen Abgänge sind bereits erhebliche Summen aufgewendet worden. Am 31. Dezember 1969 standen 34 Kehrriechtbehandlungsanlagen für 506 Gemeinden im Betrieb, und in 13 regionalen Deponien konnte der Müll aus 120 Gemeinden in einer dem Gewässerschutz und dem Landschaftsschutz genügenden Weise abgelagert werden; weitere 27 Kehrriechtwerke für 754 Gemeinden befanden sich im Bau oder im baureifen Stadium. Im übrigen waren 24 kantonale oder kommunale Altölverbrennungsanlagen und 25 Kadaververwertungsanlagen fertiggestellt.

Die umfangreichen und äusserst kostspieligen baulichen, technischen und organisatorischen Massnahmen, die zum Schutz unserer Gewässer getroffen worden sind, vermögen erst dann ihre volle Wirkung zu entfalten, wenn ein lückenloses gesamtschweizerisches System der Sicherung und der Sanierung geschaffen sein wird. Dieses System kann jedoch mit den dem Bund heute zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln, d. h. mit einem knapp und teilweise unklar formulierten Rahmengesetz, keinesfalls in die Tat umgesetzt werden.

II. Die gegenwärtige Rechtslage

1. Die Verfassungsbestimmung

Am 6. Dezember 1953 wurde der Verfassungsartikel 24^{quater} über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung von Volk und Ständen mit starkem Mehr angenommen. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

«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.»

Damit räumt die Verfassung dem Bund eine umfassende Rechtsetzungsbefugnis ein, ohne indessen ausdrücklich festzulegen, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Gewässerschutzes in allen Teilen Bundessache sei, wie dies beispielsweise bei den Artikeln 24^{ter} (Schifffahrt) und 24^{quinqües} (Atomenergie) der Fall ist. Dass nicht alle denkbaren Gewässerschutzvorschriften vom Bund allein erlassen werden sollen, liegt im Lichte des Vorbehaltes zugunsten der Kantone im zweiten Satz des Verfassungsartikels auf der Hand: Wenn die Kantone für den Vollzug der Bundesvorschriften zu sorgen haben, muss ihnen auch die Möglichkeit offen stehen, entsprechende Vollziehungsbestimmungen aufzustellen.

Aus dem Verfassungstext lässt sich nun freilich auch nicht ableiten, der Bund sei lediglich zur Grundsatzgesetzgebung zuständig und die Kantone könnten für sich das alleinige Recht, Ausführungsvorschriften zu erlassen in

Anspruch nehmen. Die Formulierung des ersten Satzes von Artikel 24^{quater} der Bundesverfassung will vielmehr bloss andeuten, die gesetzliche Regelung könne in Anbetracht der Gewässerhoheit der Kantone und der damit zusammenhängenden Interessen nicht ausschliesslich aus bundesrechtlichen Bestimmungen bestehen, d. h. mit andern Worten, die Gesetzgebung des Bundes habe sich auf einen Teil der zu ordnenden Materie zu beziehen. Hinsichtlich der Abgrenzung dieses Teilgebietes ist der Bundesgesetzgeber durch die Verfassung jedoch in keiner Weise beschränkt. Er ist daher zuständig, *alle* gesetzlichen Bestimmungen zu erlassen, die ihm zum Schutze der Gewässer als notwendig erscheinen; er kann im Gesetz überdies die Aufstellung bundesrechtlicher Ausführungsvorschriften vorsehen (vgl. D. Schindler, Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz, in: Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Heft 3, 1965, S. 430). Soweit der Bund einzelne Sachgebiete im Rahmen seiner Verfassungskompetenz durch Bundesrecht ordnet, sind diese Rechtsnormen für die Kantone verbindlich.

2. Das Bundesgesetz vom 16. März 1955

Im geltenden Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung aus dem Jahre 1955 hat der Gesetzgeber die ihm nach der Verfassung zustehende weitreichende Rechtsetzungskompetenz nur in sehr beschränktem Masse ausgenutzt. Wie der Inhalt der Botschaften des Bundesrates über die Aufnahme des Artikels 24^{quater} in die Bundesverfassung (BBl 1953 II 1) und zum Entwurf eines Gewässerschutzgesetzes (BBl 1954 I 333) deutlich erkennen lässt, herrschte damals die Auffassung vor, die Massnahmen zum Schutze und zur Sanierung der Gewässer seien hauptsächlich Aufgabe der einzelnen Kantone; Sache des Bundes sei es dagegen, die wesentlichsten richtungsweisenden Rechtssätze aufzustellen, die die von den Kantonen weitgehend selbständig zu treffenden Vorkehren erleichtern und auf das gemeinsame Ziel ausrichten sollten. Im Bestreben, nicht ein Polizeigesetz, sondern vielmehr ein Sanierungsgesetz zu schaffen, war man darauf bedacht, die Verhaltensbestimmungen für die pflichtigen Kantone, Gemeinden und Bürger auf ein Minimum zu beschränken. Allerdings zeigte sich bereits im Stadium der Gesetzesvorbereitung, dass die Vorlage dem gewünschten Sanierungszweck keinesfalls gerecht werden konnte, gelang es doch lediglich, den vagen und allgemeinen Grundsatz zu verankern, dass der Bund ausnahmsweise finanzielle Beiträge an Gewässerschutzanlagen zu leisten befugt sei, sofern besondere Verhältnisse es erforderten. (Art. 9).

Auf die Entwicklung der Gewässerschutzmassnahmen im Verlauf der letzten anderthalb Jahrzehnte hat vor allem Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes entscheidenden Einfluss ausgeübt. Diese Bestimmung zählt die für die Zielsetzung aller Schutz- und Sanierungsvorkehren wegleitenden Kriterien auf und war ursprünglich wohl als reiner Zweckartikel gedacht. Ihre imperative Form führte indessen schon bald zur Schlussfolgerung, es sei ihr gleichzeitig auch eine gewisse normative Kraft beizumessen. In einem grundlegenden Beschwerdeentscheid aus dem Jahre 1958 hielt das Bundesgericht fest, Artikel 2 Absatz 1

enthalte nicht bloss eine Aufzählung der Zwecke der Gewässerschutzmassnahmen, sondern schreibe ausserdem in allgemeiner, aber verbindlicher Weise vor, dass die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Behörden alles anzuordnen und durchzuführen hätten, was zum Schutze der Gewässer erforderlich sei (BGE 84 I 156). In den folgenden Jahren hat das Bundesgericht seine Auffassung in weiteren Entscheiden wiederholt bekräftigt (z. B. BGE 86 I 197, 90 I 198, 92 I 414). Überdies wird in Schrifttum und Praxis mitunter die Ansicht vertreten, die generelle, weit über die konkreten Gebote und Verbote der nachfolgenden Gesetzesbestimmungen hinausreichende Verpflichtung des Artikels 2 Absatz 1 gelte nicht nur für die Behörden, sondern schlechthin für jedermann (so Schindler, a. a. O., S. 452).

Der erwähnten extensiven Gesetzesauslegung ist es in hohem Masse zu verdanken, dass Kantone und Gemeinden im Laufe der Zeit in allen möglichen Belangen mittels Verordnungen, Reglementen und Einzelverfügungen die zum Schutz der Gewässer gegen Beeinträchtigung und Gefährdung nötigen Vorkehren anordnen konnten. Sie hat ferner sicherlich dazu beigetragen, beim einzelnen Bürger das Bewusstsein einer persönlichen Verantwortung und Sorgfaltspflicht zu wecken. Damit ist es auf dem Wege einer geschickten Interpretation gelungen, den im Wortlaut des Artikels 2 Absatz 1 auf den ersten Blick nicht klar erkennbaren eigentlichen Sinn des Bundesgesetzes deutlich zu machen. Allerdings ist die durch die bundesgerichtliche Praxis begründete Ansicht nicht unwidersprochen geblieben, und es ist verschiedentlich kritisiert worden, man habe dem Gesetz nachträglich eine Tragweite gegeben, die ihm vom Gesetzgeber nie zgedacht worden sei.

Es unterliegt heute keinem Zweifel mehr, dass ein lückenloser gesamtschweizerischer Gewässerschutz ohne die vorstehend beschriebenen Verpflichtungen nicht denkbar wäre. Sie sollen deshalb in der neuen bundesrechtlichen Regelung durch entsprechende eindeutige Bestimmungen verankert werden.

Wie bereits angetönt wurde, enthält das geltende Bundesgesetz nur die aller-notwendigsten polizeirechtlichen Gebote und Verbote; sie beziehen sich im wesentlichen auf das Ableiten bzw. Ausfliessenlassen von Abwässern und anderen gewässerschädigenden Flüssigkeiten sowie auf die Gefährdung der Gewässer durch feste Stoffe (Art. 3 und 4). Auch diese Bestimmungen sind recht allgemein formuliert und tragen zum Teil – insbesondere dort, wo sie über den Kreis der Verpflichteten keinen Aufschluss erteilen – eher deklaratorische als normative Züge. Ihre Wirksamkeit wird zudem durch die im Gesetz vorgeschriebene Rücksichtnahme auf die allenfalls im Spiele stehende wirtschaftliche Belastung der Pflichtigen einerseits (Art. 2 Abs. 3) und auf die Sonderstellung der Landwirtschaft anderseits (Art. 5) vermindert.

Eine ausdrückliche Pflicht zur Koordination der Massnahmen findet sich im geltenden Bundesgesetz lediglich in bezug auf die Gewässer, die das Gebiet mehrerer Kantone durchfliessen oder auf einer Kantonsgrenze liegen. Im übrigen ist es den Kantonen im grossen und ganzen freigestellt, das Sanierungswerk in ihrem Bereiche nach eigenen Plänen und Ideen zu gestalten. Dieses System hat sich in der Praxis als wenig zweckmässig erwiesen. Der gegenwärtige unterschiedliche

Stand und die oft noch mangelhafte Planung der Vorkehren zeigen deutlich, dass der gesamtschweizerische Gewässerschutz nur durch das sinnvolle Zusammenwirken aller Bestrebungen nach einheitlichen Grundsätzen und Richtlinien möglich ist.

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Gewässerbeeinträchtigungen ist im Bundesgesetz in einem einzigen Artikel festgelegt. Nach Artikel 15 werden vorsätzliche Widerhandlungen gegen das Gesetz und die gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen und Einzelverfügungen mit Busse bis zu 20 000 Franken, fahrlässige Widerhandlungen mit Busse bis zu 5000 Franken bestraft. Eine derart allgemein gefasste Strafandrohung ist im Rahmen einer Grundsatzgesetzgebung insofern vorteilhaft, als sie es ermöglicht, alle schuldhaften Verstösse gegen die gewässerpolizeiliche Ordnung von Bund und Kantonen in einer einzigen kurzen Rechtsnorm zu erfassen. In der Praxis fallen indessen die Nachteile dieser Lösung wesentlich schwerer ins Gewicht. Da die Verhaltensvorschriften des Bundesgesetzes abstrakt und allgemein formuliert sind und ausserdem nur mangelhaft durch Ausführungsbestimmungen ergänzt werden, ist es in vielen Fällen sehr schwierig festzustellen, ob eine zu beurteilende Handlung als Straftatbestand im Sinne des Gesetzes zu gelten habe oder nicht. Dieser Umstand hat sich bis vor wenigen Jahren auf die Rechtssprechung in Gewässerschutzstrafsachen sehr hemmend ausgewirkt. – Eine ungünstige Wirkung auf die Strafpraxis übte ferner namentlich auch die im Verhältnis zur Bedeutung des Gewässerschutzes allzu milde gesetzliche Strafandrohung aus. Obgleich die in jüngster Zeit ausgefallten Bussen im Durchschnitt höher waren, als in den Jahren vor 1965, muss festgehalten werden, dass sich die Strafen der schweizerischen Richter und Administrativbehörden nach wie vor im unteren Bereiche der Möglichkeiten bewegen.

3. Die Vollziehungsverordnung vom 28. Dezember 1956

Die Vollziehungsverordnung des Bundesrates zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz enthält neben einer Regelung der finanziellen Unterstützung von Gewässerschutzmassnahmen durch den Bund in erster Linie organisatorische Bestimmungen. Auffallenderweise finden sich in diesem Erlass keine näheren Ausführungsvorschriften zu den bedeutsamen gesetzlichen Verpflichtungen der Artikel 2, 3 und 4. Dies ist dadurch zu erklären, dass die bundesrechtliche Ordnung als Rahmengesetzgebung gedacht war, die die Kantone veranlassen sollte, ihre eigenen Vollzugsgesetze aufzustellen; dementsprechend sollten sich die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates auf diejenigen Bereiche beschränken, die im Gesetz ausdrücklich als Bundesaufgaben bezeichnet sind.

Mit den in der Verfassung und im Bundesgesetz genannten Aufsichts- und Koordinationsaufgaben ist das Departement des Innern betraut, dem als selbständige Fachstelle das Eidgenössische Amt für Gewässerschutz untersteht. Damit die Gewässerschutzvorkehren in den Kantonen einheitlicher gestaltet und dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und der Technik angepasst werden können, ist das Departement des Innern befugt, technische Richtlinien herauszugeben und sie – sofern ihnen gesamtschweizerische Bedeutung zukommt – gegebenenfalls in die Form verbindlicher Vorschriften zu kleiden (Art. 4).

Die der Bundesgesetzgebung ursprünglich zugrunde gelegte Idee der weitgehend selbsttragenden Finanzierung der Sanierungsmassnahmen von Kantonen, Gemeinden und Privaten erwies sich schon bald nach dem Inkrafttreten der neuen eidgenössischen Vorschriften als unrealistisch. In der Vollziehungsverordnung von 1956 waren die Voraussetzungen der Ausrichtung von Bundesbeiträgen für Anlagen des baulichen Gewässerschutzes derart streng formuliert, dass bis zum Beginn der sechziger Jahre lediglich eine einzige öffentliche Abwasserreinigungsanlage subventioniert werden konnte. Diese unbefriedigende Sachlage führte in der Folge am 2. Februar 1962 zu einer Revision und Ergänzung der Verordnung (Art. 7-7^{ter}). Die neuen Bestimmungen begründeten das heute geltende Beitragssystem, das an anderer Stelle eingehender zu erläutern sein wird. Der darin enthaltene Schlüssel für die Verteilung der Bundessubventionen ermöglicht es, über 90 Prozent aller schweizerischen Gemeinden mit rund 60 Prozent der Bevölkerung des Landes für den Bau von Hauptsammelkanälen und Klärwerken eine finanzielle Hilfe zu gewähren.

4. Technische Vorschriften und Richtlinien des Departementes des Innern

Seit dem 1. März 1968 stehen die vom Departement des Innern gestützt auf Artikel 4 der Vollziehungsverordnung erlassenen technischen Vorschriften zum Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung durch flüssige Brenn- und Treibstoffe sowie andere wassergefährdende Lagerflüssigkeiten (Technische Tankvorschriften) in Kraft. Es handelt sich dabei um eine umfassende Sammlung verbindlicher Bestimmungen betreffend die Konstruktion, den Einbau und die Wartung der Tankanlagen und anderen Lagereinrichtungen. In Anbetracht der gewaltigen Zahl von grossen und kleinen Tankanlagen in unserem Lande ist die sachgemässe technische Sicherung der Behälter nebst den zugehörigen Einrichtungen nach einheitlichen Gesichtspunkten von grösster Bedeutung.

Im Bestreben, die zuständigen kantonalen Vollzugsorgane auf möglichst vielen Sachgebieten des Gewässerschutzes in die Lage zu versetzen, die fachlich richtigen Verfügungen zu treffen, hat das Departement des Innern eine Reihe technischer Richtlinien herausgegeben. Sie betreffen die Regeln für die Beschaffenheit der in die Vorfluter oder in die Kanalisationsnetze abzuleitenden Abwässer (1. Sept. 1966), die technische Ausgestaltung und Bemessung von Abwasseranlagen (1. Mai 1967), Abwasser-Einzelreinigungsanlagen (1. Mai 1967), die Gewässerschutzmassnahmen beim Strassenbau (27. Mai 1968) sowie die Probenahme und die Normung von Wasseruntersuchungsmethoden (16. Mai 1969).

III. Die Vorgeschichte des Revisionsentwurfes

1. Erste Vorstösse und Anregungen

Schon vor einem Jahrzehnt machte sich ein gewisses Unbehagen über die geringe Wirksamkeit der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung bemerkbar und fand alsbald seinen Niederschlag in einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen. Ende 1961 verlangte Nationalrat Freiburghaus in einem Postulat

(Nr. 8383 vom 6. Dez. 1961) Massnahmen gegen die gewässerschädigenden Wasch- und Spülmittel sowie eine rasche Förderung der Ausbildung von Gewässerschutzfachleuten. Ein Postulat Sauser (Nr. 8649 vom 17. Dez. 1962) forderte im darauffolgenden Jahr eine angemessene Verschärfung der im Bundesgesetz angedrohten Strafsanktionen. Zwei gleichlautende Postulate Bauer (Nr. 8850 vom 19. Sept. 1963) und Müller-Baselland (Nr. 8861 vom 1. Okt. 1963) luden den Bundesrat erstmals ausdrücklich zu einer Revision des geltenden Gewässerschutzgesetzes ein. 1964 richteten die Nationalräte Breitenmoser, Freiburghaus, Gerosa und Welter Kleine Anfragen an den Bundesrat, worin eine bessere Finanzierung der Gewässerschutzmassnahmen und der Erlass von Vorschriften betreffend die Verwendung von Detergentien angeregt wurden; ferner bezog sich ein Postulat Kämpfen (Nr. 9021 vom 16. Juni 1964) auf die Subventionierung einwandfreier Kehrrichtverwertungsanlagen durch den Bund. Die Frage der Wirksamkeit der gestützt auf das Gesetz gewährten Bundeshilfe beim Bau von Gewässerschutzanlagen bildete sodann auch Gegenstand einer Interpellation Tschäppät (Nr. 9202 vom 15. März 1965).

2. Die Standesinitiative des Kantons Neuenburg

Am 15. Juni 1965 machte der Kanton Neuenburg von seinem Vorschlagsrecht im Sinne von Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung Gebrauch und reichte den eidgenössischen Räten ein vom Grossen Rat am 14. Juni 1965 beschlossenes Begehren auf Abänderung des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung ein. Die Initiative verlangte neue bundesrechtliche Vorschriften für einen wirkungsvolleren und beschleunigten Kampf gegen die Gewässerverschmutzung. Insbesondere sollte die Möglichkeit geschaffen werden, für die notwendigen Arbeiten höhere Bundesbeiträge zu gewähren und überdies ausreichende Kredite zu ermässigten Zinssätzen zur Verfügung zu stellen. In einem letzten Punkt forderte die Eingabe des Kantons Neuenburg ein Verbot der Verwendung von biologisch schwer abbaubaren Wasch- und Spülmitteln.

Die Standesinitiative wurde von beiden Räten am 16. Juni 1965 dem Bundesrat zur Prüfung und zum Bericht überwiesen.

3. Weitere Bestrebungen zur Revision des Gewässerschutzrechtes

An der Jahrestagung des Schweizerischen Juristenvereins von 1965 referierte Professor Dr. Dietrich Schindler, Zürich, in ausführlicher Weise über das Thema «Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz». Die Darlegungen Professor Schindlers, die das zögernde Voranschreiten der Gewässerschutzvorkehren der Kantone, Gemeinden und Privaten folgerichtig und treffend mit den offenkundigen Mängeln der geltenden Bundesgesetzgebung in Zusammenhang brachten, fanden in weiten Kreisen des Landes grosse Beachtung. Ein weiteres, von Dr. H. Zurbrügg am erwähnten Juristentag gehaltenes Referat zum Thema «Aspects juridiques du régime des eaux en Suisse» setzte sich ebenfalls mit der Notwendigkeit einer Gesetzesrevision auseinander.

Durch die Motionen von Ständerat Clerc (Nr. 9272 vom 17. Juni 1965, im Ständerat am 7. Dez. 1965 und im Nationalrat am 10. März 1966 angenommen) und Nationalrat Akeret (Nr. 9345 vom 13. Okt. 1965, in der Folge in ein Postulat umgewandelt) wurde erneut die Neugestaltung des eidgenössischen Gewässerschutzrechtes in allen wesentlichen Punkten verlangt. Ferner forderten Postulate der Nationalräte Gasser (Nr. 9405 vom 17. Dezember 1965), Keller (Nr. 9455 vom 24. März 1966) und Hürlimann (Nr. 9623 vom 20. Dez. 1966) insbesondere eine bessere Koordination des baulichen Gewässerschutzes und eine zweckmässige Verteilung der Bundessubventionen.

4. Das Volksbegehren für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung

In der schweizerischen Öffentlichkeit verbreitete sich in zunehmendem Masse die Überzeugung, dass die rechtlichen Grundlagen des Gewässerschutzes dringend einer umfassenden Neuregelung bedürften. Der Wunsch eines grossen Teiles der Bevölkerung, dem ständig fortschreitenden Verderben unserer Wasserschätze endlich mit geeigneten staatlichen Mitteln Einhalt zu gebieten, fand schliesslich in einem am 27. Oktober 1967 mit 67 419 gültigen Unterschriften eingereichten Volksbegehren auf Abänderung und Ergänzung der Gewässerschutzbestimmungen der Bundesverfassung seinen deutlichen Ausdruck.

Die Verfassungsinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Sie verlangt in erster Linie, der bisherige Artikel 24^{quater} der Bundesverfassung sei aufzuheben und durch eine neue, wesentlich genauer formulierte Bestimmung mit nachstehendem Wortlaut zu ersetzen:

Der Bund erlässt gesetzliche Bestimmungen, um die ober- und unterirdischen Gewässer wirksam und dauernd vor jedem schädigenden Einfluss mengen- und gütemässig zu schützen. Er ergreift insbesondere alle geeigneten Massnahmen, um die Herstellung, Einfuhr und Verwendung von Produkten zu verbieten oder einzuschränken, welche die Reinheit der Gewässer gefährden.

Der Vollzug der vom Bund festgelegten Bestimmungen obliegt den Kantonen unter der Aufsicht des Bundes und unter Vorbehalt der eidgenössischen Kontrolle über die Einfuhr wasserschädigender Erzeugnisse in die Schweiz. Bei Säumnis der Kantone trifft der Bund an deren Stelle und auf deren Kosten alle geeigneten Massnahmen.

Der Bund erleichtert die Durchführung der dem Gewässerschutz dienenden Massnahmen wie folgt:

- a. Er gewährt langfristige, niedrigverzinsliche Darlehen für die Verlegung von Sammelkanälen und den Bau von Gewässerschutzanlagen, insbesondere von Abwasserreinigungs- und Abfallbeseitigungsanlagen. Der Zins für solche Darlehen darf in keinem Fall 3,5% im Jahr übersteigen.
- b. Er gewährt für die gleichen Zwecke einen Beitrag von 60% der Gesamtkosten; für finanziell mittelstarke oder finanzstarke Kantone und Gemeinden kann der Beitragssatz ermässigt werden, darf jedoch nicht unter 20% fallen.
- c. Er fördert durch eigene Arbeiten und durch Unterstützung der Tätigkeit Dritter die Forschung und die Versuche auf dem Gebiete des Gewässerschutzes sowie die systematische Untersuchung von ober- und unterirdischen Gewässern.

Im übrigen wird gefordert, die Übergangsbestimmungen der Verfassung seien durch einen Artikel wie folgt zu erweitern:

Den Kantonen wird eine Frist von zehn Jahren nach Inkrafttreten dieser Bestimmung eingeräumt, um im Rahmen der eidgenössischen Gesetzgebung und unter

Aufsicht des Bundes die notwendigen Massnahmen für einen wirksamen Schutz aller ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung und andere Beeinträchtigungen zu ergreifen.

Die Bundesbeiträge werden für jedes seit Ende des funften Jahres nach Inkrafttreten dieser Bestimmung bis zur Inbetriebnahme einer bestimmten Gewässerschutzanlage verflossene volle Jahr um 5% des gemäss dem neuen Artikel 24^{quater} berechneten Bundesbeitrages gekürzt.

Dieser Artikel ist sinngemäss auf Anlagen anwendbar, die zur Befriedigung neuer Bedürfnisse gebaut werden.

Die auf Grund des neuen Artikels 24^{quater} erlassenen Bestimmungen sind auf alle seit dem 1. Januar 1957 in Betrieb genommenen Gewässerschutzanlagen anwendbar.

Das Volksbegehren ist mit einer besonderen Rückzugsklausel ausgestattet: Für den Fall dass die Bundesversammlung Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen annehmen sollte, die den in der Initiative enthaltenen Wünschen entsprechen, ist ein fünfköpfiges Komitee ermächtigt, das Begehren zugunsten der neuen Bestimmungen zurückzuziehen.

5. Die Arbeit der Expertenkommission des Departementes des Innern

Auf der Verwaltungsebene hatten die Vorarbeiten für eine neue Bundesgesetzgebung im Zeitpunkt der Einreichung des Volksbegehrens bereits eingesetzt. Am 22. Juni 1967 ernannte das Departement des Innern eine aus 14 Mitgliedern bestehende ausserparlamentarische Expertenkommission und erteilte ihr den Auftrag, einen Revisionsentwurf zum Bundesgesetz vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vorzubereiten. Der von Ständerat B. Clerc, Neuenburg, präsidierten Kommission gehörten Vertreter der Wissenschaft, der Industrie und der Wirtschaft, der kantonalen und kommunalen Behörden sowie verschiedener Stellen der Bundesverwaltung an.

Die Expertenkommission erarbeitete ihren Entwurf einer umfassenden Revision des Gewässerschutzgesetzes in der Zeit zwischen dem 11. Juli 1967 und dem 27. August 1969 in 14 Sitzungen. Für die Behandlung von Spezialfragen wurden einzelne Unterausschüsse eingesetzt und besondere Sachverständige beigezogen.

6. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am 8. Dezember 1969 reichte die Expertenkommission ihren Revisionsentwurf samt einem erläuternden Bericht dem Departement des Innern ein. Dieses unterbreitete den Kommissionsentwurf hierauf am 22. Dezember 1969 den Kantonen, den politischen Parteien, den Spitzenverbänden der Wirtschaft sowie den interessierten Fachorganisationen zur Vernehmlassung.

Von Seiten der zur Stellungnahme eingeladenen Kantone und Organisationen gingen in den folgenden Monaten insgesamt 93 Berichte ein, die sich mit der in Aussicht genommenen neuen Regelung zum grossen Teil eingehend und gründlich auseinandersetzten. Das Gesamtergebnis der Umfrage war durchaus positiv, indem in 88 Meinungsäusserungen der Revisionsentwurf als wohldurchdachte, zweckvolle und ausgewogene Lösung begrüsst wurde. In vier Vernehmlassungen wurde die Auffassung vertreten, das geplante Gesetz sei allgemein zu

streng und trage allzu ausgeprägte polizeirechtliche Züge; ein einziger Bericht mündete in die Schlussfolgerung aus, die Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Neuordnung des Gewässerschutzes müsse im ganzen gesehen verneint werden.

Das Eidgenössische Amt für Gewässerschutz unterzog die zahlreich eingereichten Anträge und Vorschläge einer sorgfältigen Prüfung. Es wurde dabei deutlich, dass die von der Expertenkommission empfohlenen Vorschriften in nahezu allen Belangen einen zweckdienlichen und doch massvollen, den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung tragenden mittleren Weg zur Verbesserung und Beschleunigung des Gewässerschutzes aufzeigten. Unter diesen Umständen konnte auf tiefgreifende materielle Änderungen weitgehend verzichtet werden.

B. Der Revisionsentwurf

I. Grundsätzliches

1. Die Leitgedanken des Entwurfes

Der vorliegende Entwurf, der im wesentlichen dem von der Expertenkommission dem Departement des Innern eingereichten Vorschlag entspricht, charakterisiert sich als eine weit über den Rahmen einer Teilrevision hinausreichende Neugestaltung des Gewässerschutzrechtes des Bundes. Diese Tatsache wird bereits recht augenfällig durch seine äussere Gestalt bestätigt, enthält doch die geplante Regelung anstelle der 17 Bestimmungen des bisherigen Bundesgesetzes über 40 Artikel. An der in der Bundesverfassung verankerten und im zurzeit geltenden Gesetz mehr oder weniger scharf umrissenen Grundkonzeption des schweizerischen Gewässerschutzes soll jedoch auch in Zukunft nichts geändert werden; es wird nach wie vor davon auszugehen sein, dass die zu erbringenden grossen Leistungen nur durch gemeinsame Anstrengungen von Bund, Kantonen und Gemeinden verwirklicht werden können. Demgemäss weist der Entwurf jeder der drei Stufen unserer Staatsorganisation den ihnen angemessenen Aufgabenbereich zu und schafft die notwendigen Voraussetzungen für ein sinnvolles Ineinandergreifen dieser Bereiche:

Der Bund erlässt alle im gesamtschweizerischen Interesse erforderlichen einheitlichen Ausführungsvorschriften. Er leitet, beaufsichtigt und koordiniert die Gewässerschutzmassnahmen in den Kantonen und fördert sie durch tatkräftige, gezielte finanzielle Unterstützung.

Die Kantone sorgen für die Durchsetzung der gewässerschutzrechtlichen Vorschriften des Bundes und ordnen die gebotenen Schutz- und Sanierungsvorgehen an.

Die Gemeinden tragen die Hauptverantwortung für den baulichen Gewässerschutz, insbesondere für die Sammlung und sachgemässe Reinigung der häuslichen Abwässer sowie die Sammlung und schadlose Beseitigung der festen Abfälle.

Im Prinzip soll somit der bewährte föderalistische Charakter der Gesetzgebung beibehalten werden. Der Entwurf sieht wohl vor, dass einzelne Sachge-

biete künftig vollumfänglich und detailliert durch den Bund zu ordnen sein werden; ferner ist dem Bunde eine wesentlich ausgeprägtere und konkretere Führungsfunktion zugebracht. Von einer Verlagerung der Kompetenzen und damit von einer Verschiebung des Schwergewichtes zugunsten der Zentralgewalt kann indessen nicht die Rede sein.

Im Gegensatz zum geltenden Gewässerschutzgesetz werden im Entwurf die dem Bund und den Kantonen zufallenden Aufgaben klar festgelegt und auseinandergehalten. Deutlicher und einlässlicher formuliert sind sodann auch die Verhaltenspflichten von Gemeinden, Unternehmungen und Einzelpersonen. Auf diese Weise soll die geplante Neuordnung jenen imperativen Charakter erhalten, der für den Erfolg der Gewässerschutzbestrebungen eine grundlegende und unabdingbare Voraussetzung bildet.

Im Sinne der seit der Revision der Vollziehungsverordnung des Bundesrates vom Jahre 1962 geltenden Regelung will der Entwurf zwischen den verpflichtenden Verhaltensvorschriften einerseits und den Bestimmungen über die für den Gewässerschutz auszurichtenden Bundesbeiträge anderseits ein ausgewogenes Verhältnis schaffen. Es liegt auf der Hand, dass die erwünschte Beschleunigung der vielen noch zu treffenden Massnahmen weder durch ein ausgesprochenes Polizeigesetz noch durch ein reines Förderungsgesetz erreicht werden könnte. Die finanzielle Förderung des Gewässerschutzes durch den Bund soll sich im grossen und ganzen an die heute geltenden bewährten Grundsätze anlehnen; gestützt auf die Erfahrungen in der Praxis soll das Subventionssystem aber dergestalt verfeinert werden, dass die Bundeshilfe vor allen Dingen dort eingesetzt werden kann, wo sie am notwendigsten und am dringendsten ist. Darüber hinaus wird der Umfang der beitragsberechtigten Gewässerschutzanlagen erweitert.

Da Nachlässigkeit und Unbekümmertheit leider immer noch weit verbreitet sind, dauert auch die Gefährdung und Schädigung unserer Gewässer nach wie vor an. Es ist unbedingt Aufgabe der neuen Gesetzgebung, neben strengeren Geboten und Verboten gleichzeitig auch einschneidendere Rechtsfolgen für deren Missachtung vorzusehen. Die Bestimmungen des Entwurfes enthalten eine dieser Erkenntnis entsprechende angemessene Verschärfung der haftungs- und strafrechtlichen Sanktionen.

2. Verzicht auf unzweckmässige bisherige Bestimmungen

Im Bestreben, diejenigen Teile des heutigen Bundesgesetzes, die sich im Laufe der vergangenen zwölf Jahre als zweckvoll und praktisch bedeutsam erwiesen haben, möglichst unverändert zu lassen, ist eine Anzahl bisheriger Bestimmungen inhaltsgetreu in den Revisionsentwurf übernommen worden; dabei haben sich lediglich gewisse redaktionelle Verbesserungen als notwendig erwiesen. Anderseits sind im vorliegenden Entwurf einzelne Vorschriften des geltenden Gesetzes bewusst weggelassen worden. Es betrifft dies verschiedene im Zusammenhang mit Verhaltensvorschriften aufgeführte undeutlich formulierte Milderungen oder Vorbehalte, die die konsequente und zweckgerichtete

Anwendung des Gewässerschutzgesetzes bisweilen erheblich erschwert haben. Die Gründe für die wesentlichsten der vorgenommenen Streichungen seien im folgenden kurz beleuchtet.

Artikel 2 Absatz 3 (bisher)

Bei den Massnahmen im Rahmen dieses Gesetzes ist Rücksicht zu nehmen 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 Belastung.

Diese Bestimmung hat in den vergangenen Jahren nicht wenig dazu beigetragen, die Wirkung des Gesetzes abzuschwächen. Zahlreich sind die Fälle, in denen sich pflichtige Private und bisweilen auch Behörden auf den Standpunkt stellten, die Gewässerschutzmassnahmen hätten sich weniger an den im Artikel 2 des Bundesgesetzes umschriebenen Zwecken als vielmehr an den von ihnen selbst als tragbar empfundenen finanziellen Opfern auszurichten.

Dass sich die Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele des Gewässerschutzes immer im Rahmen der Angemessenheit und Verhältnismässigkeit zu halten hat, darf als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechtes gelten, der im Gesetzestext nicht besonders hervorgehoben werden muss. Entsprechend der herrschenden Doktrin und Praxis müsste jede verfügte Massnahme, die mehr als das den Umständen gemäss zum Schutze der Gewässer Notwendige verlangen würde, als Willkür bezeichnet werden (vgl. Z. Giacometti, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechtes, B 1, S. 292 ff.; BGE 94 I 494 ff.). – Die im zitierten Artikel 2 Absatz 3 genannten Kriterien eignen sich überdies ohnehin nicht sehr gut zur Kennzeichnung der Verhältnismässigkeit im Gewässerschutz. So entspricht es wohl kaum dem Sinn der Gesetzgebung, dass verunreinigende Einleitungen überall dort zugelassen werden, wo die technischen Möglichkeiten fehlen, die Abgänge in genügendem Masse unschädlich zu machen; ein lückenloser Gewässerschutz kann vielmehr nur dann Tatsache werden, wenn die zuständigen Stellen befugt sind, derartige nicht sanierungsfähige Störungs- und Gefahrenquellen zu beseitigen bzw. zu verhindern. Ferner hat sich auch der Begriff des Selbstreinigungsvermögens als gesetzliches Kriterium für die Beurteilung der Notwendigkeit von Gewässerschutzmassnahmen und ihres Umfangs nicht bewährt. Angesichts der Vielfalt der zu berücksichtigenden Faktoren wird es in der Praxis kaum je gelingen, die Selbstreinigung eines Gewässers eindeutig zu ermitteln und gestützt darauf dessen zumutbare Belastung festzulegen. Mit der Zwecksetzung des Gesetzes schwer vereinbar wäre sodann die gestützt auf den letzten Teil von Absatz 3 allenfalls mögliche Schlussfolgerung, sofern nicht unmittelbar Trink- oder Brauchwasser gefährdet werde, dürften die verlangten Vorgehren keine einschneidende wirtschaftliche oder finanzielle Belastung der Pflichtigen bewirken. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass gegen die Ursachen wiederholter schwerer Fischvergiftungen sowie chronischer Schädigungen von Fließgewässern und Seen in Zukunft ebenfalls mit der ganzen Strenge des Gesetzes vorgegangen werden muss.

Artikel 21 des Entwurfes verpflichtet den Bundesrat, besondere Vorschriften über den Reinheitsgrad der in die Gewässer eingeleiteten Abwässer zu erlassen. Diese Bestimmungen – insbesondere die darin festzulegenden Grenzwerte – werden dem Gebot der Verhältnismässigkeit voll Rechnung zu tragen haben.

Artikel 2 Absatz 4 (bisher)

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

Dass dieser Grundsatz für die Behörden eine Selbstverständlichkeit bedeutet, wurde bereits in der Botschaft des Bundesrates zum heutigen Bundesgesetz ausdrücklich festgehalten. Der Gesetzgeber glaubte indessen, eine Schranke einbauen zu müssen, um zu verhindern, dass Industrien zum Bau teurer Gewässerschutzanlagen verpflichtet würden, währenddem die in den gleichen Vorfluter entwässernden Gemeinden jahrelang untätig blieben. Im Revisionsentwurf sind nun gegen ein allfälliges Untätigbleiben gewässerschutspflichtiger Gemeinden wirksame Sicherungen vorgesehen. Ferner erscheint es in Anbetracht der Wichtigkeit und Dringlichkeit eines umfassenden Gewässerschutzes als unzeitgemäss, eine generelle Gesetzesbestimmung aufrechtzuerhalten, wonach ein Pflichtiger nur so weit Gewässerschutz zu betreiben habe, als auch die andern Verpflichteten es tun. Eine solche Bestimmung verliert übrigens schon rein praktisch an Bedeutung, da in der Schweiz Industrieabwasser in der Mehrzahl der Fälle im Gemisch mit häuslichem Abwasser in kommunalen Kläranlagen gereinigt wird.

Artikel 5 (bisher)

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.

Die nähere Prüfung dieses Artikels zeigt, dass ein Vorbehalt zugunsten der Landwirtschaft nur scheinbar besteht. Es darf heute in landwirtschaftlichen Kreisen als allgemein bekannt und selbstverständlich gelten, dass unter dem fachgerechten Umgang mit Düngstoffen oder Spritzmitteln regelmässig auch die gebotene Rücksichtnahme auf ober- und unterirdische Gewässer verstanden werden muss. Jedenfalls ist weder von Behörden noch von der Landwirtschaft selbst je die Auffassung vertreten worden, die Verunreinigung von Grundwasser infolge allzu intensiver Düngung oder die Schädigung eines Oberflächengewässers durch die unbedachte Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln sei als «sachgemässe landwirtschaftliche Tätigkeit» von den Verhaltensvorschriften des Gewässerschutzgesetzes ausgenommen. Wenn eines der Hauptziele der Gesetzesrevision darin bestehen soll, die bei den Verhaltensnormen

festgestellten Unklarheiten zu beseitigen, dann muss im neuen Gesetz mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck kommen, dass die allgemeinen Sorgfaltspflichten sowie die konkreten Gebote und Verbote für jeden Bürger und jeden Wirtschaftszweig gleichermaßen Gültigkeit besitzen.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Wenn der grösste Teil des baulichen Gewässerschutzes innert zehn Jahren nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes ausgeführt sein, die Gewässerüberwachung im unerlässlichen Umfang intensiviert und die Wirkungsweise der Abwasserreinigungsanlagen besser als bis anhin kontrolliert werden sollen, dann müssen dem Bund, damit er seine Führungs- und Aufsichtsfunktionen erfüllen kann, vermehrte personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Bis zum Jahre 1975 sind für das Eidgenössische Amt für Gewässerschutz insgesamt etwa 25 neue Stellen vorzusehen. Es handelt sich dabei um technisches, naturwissenschaftliches, juristisches und administratives Personal.

Die Erweiterung des Umfangs beitragsberechtigter Gewässerschutzbauten und die Erhöhung der Beitragssätze sowie die Förderung der Gewässerschutzplanung, der Forschung und der Versuche sowie der Gewässeruntersuchungen bringen dem Bund beachtliche Mehraufwendungen. Gegenüber 15 Millionen Franken im Jahre 1968 und 25 bis 30 Millionen Franken in der Zeit von 1969 bis 1972 muss in den folgenden 10–15 Jahren mit durchschnittlich mindestens 40 Millionen Franken Bundesbeiträgen gerechnet werden.

4. Das Verhältnis des Entwurfes zum Volksbegehren für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung

Da das Volksbegehren vom 27. Oktober 1967 in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht wurde, müsste es nach Massgabe von Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (AS 1962 773) innerhalb von drei Jahren von der Bundesversammlung behandelt werden. Dabei hätte der Bundesrat den eidgenössischen Räten spätestens ein Jahr vor Ablauf dieser Frist Bericht und Antrag zu unterbreiten. – In einem Bericht vom 6. Oktober 1969 (BBl 1969 II 1153) teilten wir Ihnen indessen mit, dass die Expertenkommission des Departementes des Innern bereits einen Gesetzesentwurf vorbereitet habe, der den Forderungen des Volksbegehrens weitgehend Rechnung zu tragen suche; wir stellten deshalb den Antrag, die Verfassungsinitiative erst im Lichte des Revisionsentwurfes zu prüfen und somit in Anwendung von Artikel 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes die dreijährige Frist um ein weiteres Jahr zu verlängern. Diesem Antrag haben beide Räte in der Wintersession 1969 zugestimmt.

Für die von den Initianten gewünschte Neuregelung des eidgenössischen Gewässerschutzrechtes bedarf es im Grunde keiner Revision des Artikels 24^{quater} der Verfassung. Die im Text des Volksbegehrens aufgeführten Punkte

könnten zur Hauptsache ohne weiteres in einem auf den geltenden Artikel 24^{quater} abgestützten Bundesgesetz berücksichtigt werden. Diese Lösung wird übrigens auch im Initiativtext als möglich bezeichnet, hält doch die Rückzugsklausel ausdrücklich fest, dass die im Begehren zum Ausdruck gebrachten Wünsche gegebenenfalls in einer Gesetzesvorlage erfüllt werden könnten.

Bei der Bearbeitung des vorliegenden Entwurfes sind die im Volksbegehren enthaltenen verschiedenen Anliegen eingehend geprüft und gewürdigt worden. Ein Vergleich der Initiative mit der Gesetzesvorlage lässt sofort erkennen, dass beide Texte in bezug auf die Zielsetzung gleichgerichtet sind. So enthält der Revisionsentwurf insbesondere klare Vorschriften über:

- die wirksame Aufsicht des Bundes über die Gewässerschutzmassnahmen der Kantone sowie seine Befugnis, gegen säumige Pflichtige nötigenfalls eigene Vorkehren zu treffen (Art. 3);
- die Herstellung und die Einfuhr von Erzeugnissen, die nach der Art ihrer Verwendung ins Wasser gelangen und für die Abwasseranlagen und die Gewässer schädliche Wirkungen zeitigen können (Art. 22);
- eine wesentlich verbesserte Finanzierung der Gewässerschutzmassnahmen durch den Bund (Art. 31 und 32);
- die planmässige Verwirklichung der kantonalen Massnahmen innerhalb einer Frist von zehn Jahren nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes (Art. 16).

Diese Bestimmungen des Entwurfes würden den Wünschen der Initianten in hohem Masse gerecht. Gewisse Unterschiede eher gradueller als grundsätzlicher Natur bestehen nur noch hinsichtlich des Systems und der Bemessung der Bundesbeiträge. Auf diese Differenzen wird später näher einzutreten sein. Im ganzen darf der Revisionsentwurf als umfassender Gegenvorschlag zur Volksinitiative bezeichnet werden.

In bezug auf den mengenmässigen Schutz der Gewässer, wie er im Text des Volksbegehrens gefordert wird, dürfte Artikel 24^{quater} der Verfassung allerdings keine ausreichende Grundlage bieten. Im Sinne einer von Ständerat Rohner am 23. Juni 1965 eingereichten Motion (Nr. 9276), die am 6. Oktober 1965 vom Ständerat und am 16. Dezember 1965 vom Nationalrat angenommen wurde, wird jedoch zur Zeit die Schaffung einer besonderen Verfassungsbestimmung über die gesamte Wasserwirtschaft des Landes geprüft; dieser neue Verfassungsartikel soll unter anderem auch die nötigen Befugnisse des Bundes zum mengenmässigen Schutz der einheimischen Wasserschätze festlegen.

Unter diesen Umständen erachten wir die im Volksbegehren vom 27. Oktober 1967 verlangte Änderung und Ergänzung der Bundesverfassung als überflüssig. Die vorgeschlagenen Artikel 24^{quater} und Artikel 9 der Übergangsbestimmungen würden sich ausserdem in ihrer einlässlichen und detaillierten Formulierung im Rahmen des als Grundgesetz und oberste Zuständigkeitsordnung des Staates gedachten Verfassungswerkes kaum vorteilhaft ausnehmen. Wir beantragen Ihnen somit, das Volksbegehren Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten, sofern es nicht zurückgezogen werden sollte.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Der Titel entspricht dem Wortlaut von Artikel 24^{quater} der Bundesverfassung. Durch das Gesetz sollen neben den Schädigungen, die in der Einleitung verunreinigender Stoffe in Gewässer bestehen, auch andere die Qualität des Wassers beeinträchtigende Einflüsse erfasst werden (vgl. Art. 2). Diese Tragweite kommt indessen bereits den Bestimmungen des geltenden Gesetzes zu (Botschaft des Bundesrates vom 9. Febr. 1954, BBl 1954 I 335), weshalb auf eine entsprechende Präzisierung im Titel verzichtet werden kann.

Der Kurztitel «Gewässerschutzgesetz» hat sich im Sprachgebrauch eingebürgert und dient der Vereinfachung der Zitierweise.

Ingress

Entsprechend dem Ingress des bisherigen Gesetzes ist in erster Linie Artikel 24^{quater} der Bundesverfassung anzuführen. Da der Gesetzesentwurf in bezug auf die Subventionierung von Gewässerschutzmassnahmen eine Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft von Kantonen und Gemeinden vorsieht, ist im Ingress ferner der Verfassungsartikel 42^{ter} anzurufen. Die Vorlage bedarf sodann auch der Abstützung auf die Artikel 64 und 64^{bis} der Bundesverfassung, da sie Vorschriften über die zivilrechtliche Haftpflicht sowie strafrechtliche Bestimmungen enthält.

Erster Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Geltungsbereich

Die Bestimmung ist in ihrer bisherigen Fassung in den Revisionsentwurf übernommen worden. – Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten drängte sich die Frage auf, ob in bezug auf die privaten Quellen allenfalls die privatrechtlichen Bestimmungen (Art. 706 und 707 ZGB) genügen. Dies ist zu verneinen. Da die Verunreinigung oder Gefährdung privater Quellen jedoch in sehr vielen Fällen nicht bloss eine Verletzung der Rechte des Grundeigentümers, sondern gleichzeitig auch eine Beeinträchtigung öffentlicher Interessen bedeutet, erscheint es gerechtfertigt, diese Quellen dem Gewässerschutzgesetz zu unterstellen. Es würde sicher stossend wirken, wenn es grundsätzlich dem Eigentümer einer privaten Quelle überlassen bliebe, zu bestimmen, ob er offensichtlichen Missständen mit den Mitteln des Zivilrechtes begegnen oder aber die Dinge einfach auf sich beruhen lassen wolle. Demgegenüber soll allerdings als anerkannt gelten, dass bei Quellenbeeinträchtigungen, die ausschliesslich private Interessen berühren, die Klagen des zivilen Nachbarrechtes vorbehalten bleiben. Massnahmen auf Grund des Gewässerschutzgesetzes sind nur insoweit

zulässig, als es sein in Artikel 2 umschriebener Zweck erfordert und sein Charakter als Erlass des öffentlichen Rechtes erlaubt.

Artikel 2

Zweck

Der Wortlaut von Absatz 1 hält sich im grossen und ganzen an die Formulierung im bisherigen Bundesgesetz. Die entscheidende Veränderung besteht darin, dass der vorgeschlagene Text den Charakter der Bestimmung als eines reinen Zweckartikels deutlich hervortreten lässt.

Im geltenden Gesetz trägt Absatz 1 die Züge einer etwas vagen, an einen anonymen und schwer bestimmbareren Kreis von Verpflichteten gerichteten generellen Verhaltensnorm. Auf die praktischen Auswirkungen dieser Regelung ist bereits an anderer Stelle hingewiesen worden (Kap. A Abschn. II Ziff. 2). Eine der wichtigsten Aufgaben der neuen Gewässerschutzgesetzgebung besteht ohne Zweifel darin, die Pflichten von Behörden und Privaten in sämtlichen in Betracht fallenden Belangen durch zweckmässige und unmissverständliche Vorschriften zu ordnen.

Die Zweckumschreibung des Artikels 2 soll eine grundsätzliche Erklärung über die Tragweite des schweizerischen Gewässerschutzes darstellen. Gestützt auf die Erfahrungen mit dem bisherigen, von der vorgeschlagenen Fassung nur geringfügig abweichenden Text kann gesagt werden, dass die Aufzählung der entscheidenden Zwecke der Gesetzgebung den rechtsanwendenden Behörden die richtige Wahl und insbesondere auch die Bemessung der Gewässerschutzvorkehren erheblich zu erleichtern vermag. Im Sinne einer richtungweisenden Anleitung für die Rechtsanwendung wird übrigens im Revisionsentwurf deutlicher als im bisherigen Gesetz hervorgehoben, dass den Massnahmen im Interesse der Gesundheit sowie der Sicherstellung der nötigen Wasserversorgung der Primat gebühre.

Absatz 2: In Anbetracht der einlässlichen, im Verhältnis zum geltenden Artikel 2 Absatz 1 noch verfeinerten Zweckumschreibung kann von einer Legaldefinition des Begriffes der Verunreinigung abgesehen werden. Es muss aber darüber Klarheit herrschen, dass es der Zweck des Gesetzes ist, nicht allein gegen Verunreinigungsakte im engeren Sinne, sondern ebenso sehr gegen anderweitige Handlungen, die die Ursache von qualitativen Beeinträchtigungen der Gewässer bilden können, einen wirksamen Schutz zu bieten. Eine solche der Verunreinigung gleichzustellende Handlung liegt dann vor, wenn sie eine schädliche Veränderung der physikalischen, der chemischen oder der biologischen Beschaffenheit des Wassers zur Folge hat. Als Beispiele möglicher unzulässiger Gewässerbeeinträchtigungen seien erwähnt: erhebliche Wasserentzüge, künstliche Aufwärmungen oder Abkühlungen, ins Gewicht fallende künstliche Veränderungen der Wassertiefe oder der Fliessgeschwindigkeit, Entzug von Licht und Wärme bei Eindolungen und dergleichen.

Artikel 3

Aufgaben des Bundes

Die Absätze 1 und 2 geben zunächst sinngemäss den Inhalt der Artikel 6 und 17 Absatz 1 des geltenden Bundesgesetzes wieder. Gemäss Absatz 2 soll jedoch der Bund zusätzlich die Möglichkeit erhalten, in besonders wichtigen und dringenden Fällen gegenüber Kantonen, Gemeinden, Unternehmungen oder Einzelpersonen direkte Massnahmen zu treffen. Von dieser Ermächtigung soll indessen nur ganz ausnahmsweise Gebrauch gemacht werden, nämlich dann, wenn zur Sicherung wesentlicher Gewässerschutzinteressen ein sofortiges Einschreiten unbedingt notwendig ist und ausserdem feststeht, dass die Kantone die Lage nicht aus eigener Kraft zu meistern vermögen. Wie alle behördlichen Gewässerschutzmassnahmen müssen auch die vom Bund direkt verfügbaren Vorkehren immer dem zu verwirklichenden Zweck angemessen sein. – In allen weniger dringenden Fällen hat sich der Bund der üblichen Behelfe der Verwaltungsaufsicht im Rahmen seiner in Artikel 102 der Verfassung begründeten Kompetenz zu bedienen, wobei hinsichtlich der Wahl der Mittel der Grundsatz des aufbauenden Zusammenwirkens von Bund und Kantonen wegleitend sein soll.

Damit die direkten Massnahmen des Bundes rasch ergriffen werden können, wird es zweckmässig sein, in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz die entsprechenden Kompetenzen an das Departement des Innern als zuständige Behörde zu delegieren. Auf diese Weise würde zugleich auch die Möglichkeit geschaffen, die Verfügungen der Bundesbehörde mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterzuziehen. Die zum unmittelbaren Eingreifen der Bundesbehörde nötigen Voraussetzungen sowie das von ihr zu beachtende Verfahren werden ebenfalls in der Vollziehungsverordnung zum neuen Gesetz näher zu umschreiben sein.

Absatz 3 legt eine für den Erfolg der schweizerischen Gewässerschutzbestrebungen äusserst wichtige Aufsichts- und Koordinationsfunktion des Bundes fest. Im Laufe der vergangenen Jahre zeigte sich immer wieder, dass die Gewässerschutzmassnahmen von Kantonen, Gemeinden und Privaten vielfach zu wenig planmässig und unsystematisch waren. Damit die einzelnen Vorkehren möglichst rasch ihre volle Wirksamkeit entfalten und sich später zu einem lückenlosen, dauerhaften Sicherungswerk zusammenfügen, bedarf es unbedingt eines sorgfältig geplanten und gezielten Vorgehens, das sich auch in die umfassende Raumplanung, d. h. in die Orts-, Regional- und Landesplanung, einfügt (Art. 22^{quater} BV). Die Aufgabe des Bundes soll nun darin bestehen, auf eine gesamtschweizerische Gewässerschutzplanung hinzuwirken.

Für die Behandlung wichtiger und dringender Gewässerschutzprobleme auf Bundesebene sowie für die Bewältigung der Koordinationsaufgaben gemäss Absatz 3 soll die künftige Vollziehungsverordnung des Bundesrates eine beratende eidgenössische Fachkommission vorsehen, die sich aus sachverständigen Vertretern der Kantone, der Gemeinden, der Wissenschaft und der Wirtschaft zusam-

mensetzen würde. Die Kommission ist bereits in der geltenden Vollziehungsverordnung vom 28. Dezember 1956 als Institution verankert, doch ist sie bis heute nicht in dieser Form eingesetzt worden. Dagegen sind in den letzten 10 Jahren für die Vorbereitung der verschiedenen Erlasse und die Abklärung von Gewässerschutzfragen zahlreiche spezielle Expertenkommissionen eingesetzt worden. Angesichts der ins Auge gefassten beträchtlichen Erweiterung der Funktionen des Bundes in bezug auf den Gewässerschutz dürfte es nun aber geboten sein, diese beratende Gewässerschutzkommission unmittelbar nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes zu bestellen. Damit wäre einer von Nationalrat Blatti mit seinem Postulat vom 3. März 1970 (Nr. 10 511) erhobenen Forderung Rechnung getragen.

Artikel 4

Pflichten bei der Ausübung bundesgesetzlicher Befugnisse

Auf zahlreichen Sachgebieten ist der Bund mit der Erfüllung von Aufgaben betraut, die die Interessen des Gewässerschutzes direkt oder indirekt betreffen können. Bei einem Teil dieser Aufgaben, so beispielsweise bei der Erstellung von Bahnanlagen oder von militärischen Bauten, fällt der Vollzug der Gewässerschutzvorschriften und die Beaufsichtigung der erforderlichen Massnahmen durch die Kantone aus rechtlichen Gründen ausser Betracht. Es drängt sich daher auf, die betreffenden Stellen des Bundes zu verpflichten, im Bereiche ihrer Tätigkeit selbst für einen fachgerechten, dem Gesetze entsprechenden Gewässerschutz zu sorgen.

Häufig werden Bundesorgane auch im Zuge von Planungsarbeiten, bei der Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen oder bei der Ausrichtung von Beiträgen mit Fragen des Gewässerschutzes unmittelbar konfrontiert. In derartigen Fällen soll die gebührende Beachtung der einschlägigen Vorschriften ebenfalls gewährleistet sein.

Es wird Aufgabe der Vollziehungsverordnung zum neuen Bundesgesetz sein, die aus der in Artikel 4 festgelegten Pflicht sich ergebenden Verhältnisse zwischen den auf einzelnen Sachgebieten zuständigen Bundesstellen und den kantonalen Gewässerschutzbehörden einerseits sowie zwischen den interessierten Organen des Bundes anderseits zu ordnen.

Artikel 5

Aufgaben der Kantone

Absatz 1 statuiert die umfassende Pflicht der Kantone, alle zum Vollzug der Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes im Sinne des in Artikel 2 umschriebenen Zweckes notwendigen Massnahmen zu treffen. Solche Massnahmen stellen sowohl die generellen kantonalen Ausführungserlasse wie auch die Einzelverfügungen der zuständigen Behörden und Amtsstellen dar. – Die hier klar festgehaltene Pflicht der Kantone besteht nach vorherrschender Auffassung bereits auf Grund des bisherigen Bundesgesetzes; sie ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 1 (vgl. Schindler, Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz, S. 431 ff., und dort zitierte Bundesgerichtsentscheide).

Absatz 2 soll es den Kantonen ermöglichen, ihre gestützt auf das neue Bundesgesetz zu erlassenden generellen Anordnungen auf raschestem Wege in Kraft zu setzen. Es hat nämlich wesentlich zur bisherigen Verzögerung des Gewässerschutzes in unserem Lande beigetragen, dass in verschiedenen Kantonen die Vollziehungsbestimmungen zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz erst nach einer Reihe von Jahren aufgestellt wurden.

Obgleich heute alle Kantone über eine Gewässerschutzfachstelle verfügen, ist der in Absatz 3 formulierten Verpflichtung grosse Bedeutung beizumessen. Es ist unerlässlich, dass die kantonalen Fachstellen mit ausreichenden personellen, finanziellen und technischen Mitteln versehen werden, um die mannigfaltigen und schwierigen Probleme des Gewässerschutzes schnell und wirksam bewältigen zu können. Ferner benötigen diese Ämter eigene, klar umrissene Befugnisse, die es ihnen erlauben, dringende Vorkehren rechtzeitig und sachkundig an die Hand zu nehmen. In jedem Kanton bedarf es sodann einer jederzeit einsatzbereiten Gewässerschutzpolizei. Für diese Aufgabe wird es kaum erforderlich sein, besondere kantonale Polizeidienste zu schaffen; in der Regel werden die neuen Funktionen bestehenden Dienstzweigen und Organisationen übertragen werden können. Wesentlich ist jedoch, dass die betreffenden Polizeiorgane speziell geschult und zweckdienlich ausgerüstet werden, damit sie in der Lage sind, gegen Gewässerverunreinigungen oder -gefährdungen schnell und wirkungsvoll einzuschreiten. Einer besonderen, ständig alarmbereiten Organisation bedarf es dagegen zur sofortigen Bekämpfung der akuten Gewässergefährdungen bei Unfällen mit wassergefährdenden Flüssigkeiten. Zahlreiche Kantone haben bereits heute derartige sogenannte Ölwehren oder Schadendienstleistungen.

Artikel 6

Kontrollmassnahmen

Dieser Artikel entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 11 des Bundesgesetzes und bedarf somit keiner näheren Erläuterung. Zu erwähnen ist einzig die Ausdehnung der Geheimhaltungspflicht gemäss Artikel 320 des Schweizerischen Strafbuch auf die Sachverständigen.

Artikel 7

Zwangsmassnahmen

Die Bestimmung deckt sich inhaltlich mit Artikel 12 des heutigen Bundesgesetzes. Er ermöglicht es den zuständigen Behörden, die angeordneten Gewässerschutzmassnahmen, notfalls auf dem Wege der Ersatzvornahme, zu verwirklichen.

Artikel 8

Kosten von Sicherungsmassnahmen

In einem grundlegenden Entscheid aus dem Jahre 1965 bekannte sich das Bundesgericht zur Auffassung, Artikel 12 des geltenden Gewässerschutzgesetz-

zes bilde nicht allein die Basis für konventionelle Ersatzvornahmen, sondern erlaube vielmehr auch die Überwälzung der bei sogenannten antizipierten Ersatzvornahmen entstehenden Schadenverhütungs- und -behebungskosten auf den Störer der gewässerpolizeilichen Ordnung (BGE 91 I 299 ff.). Die Ersatzvornahme im herkömmlichen Sinne besteht darin, dass eine von einem Pflichtigen verweigerte Leistung nach erfolgloser Mahnung im Auftrage des Staates von einem Dritten oder von einer amtlichen Stelle auf Kosten des Pflichtigen vorgenommen wird. Eine antizipierte Ersatzvornahme liegt dann vor, wenn die Leistung aus zeitlichen oder sachlichen Gründen unmittelbar und sofort von der Behörde erbracht werden muss, d. h. also, wenn die behördliche Sachverfügung, die Androhung der Zwangsmassnahme und deren Ausführung gewissermassen in einen Akt zusammenfallen (Beispiel: unverzügliche Feststellungs-, Abwehr- und Sicherungsmassnahmen der Gewässerschutzbehörde nach einem Ölunfall).

Beim Vollzug des Gewässerschutzgesetzes sind die Fälle der erwähnten besonderen Art der Ersatzvornahme unter Kostenfolge für den Verursacher einer Störung verhältnismässig häufig. Da sie sich heute nur auf dem Wege einer extensiven Gesetzesauslegung auf Artikel 12 des Bundesgesetzes abstützen lassen (vgl. auch Schindler, a. a. O., S. 490 f.), empfiehlt sich eine besondere und eindeutige Regelung im künftigen Recht.

Artikel 9

Enteignung

Der Wortlaut von Artikel 9 ist im wesentlichen aus dem geltenden Bundesgesetz übernommen worden (Art. 13). Es besteht wohl kein Zweifel, dass auch das neue Gesetz die Möglichkeit vorsehen muss, den für die im öffentlichen Interesse stehenden Anlagen erforderlichen Boden nötigenfalls auf dem Enteignungswege zu sichern.

Der Revisionsentwurf sieht in Artikel 29 die Schaffung besonderer Schutz-zonen in der näheren Umgebung der für die Wasserversorgung bedeutsamen Grundwasserfassungen vor. Zur Verwirklichung der Zonen werden die Eigentümer der Wasserfassungen Boden erwerben und andere dingliche Rechte sichern müssen. Da die Errichtung von Schutzzonen für die Erhaltung der Qualität des genutzten Grundwassers absolut notwendig ist, erscheint es als angezeigt, dass die Kantonsregierung auch für derartige Gewässerschutzvorkehren das Enteignungsrecht gewähren kann.

Artikel 10

Rechtsmittel

Das bundesrechtliche Beschwerdeverfahren ist durch die vom 20. Dezember 1968 datierten Bundesgesetze über das Verwaltungsverfahren (AS 1969 737)

und über die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG AS 1969 767) wesentlich umgestaltet und vereinheitlicht worden. Beide Bundesgesetze sind am 1. Oktober 1969 in Kraft getreten. Damit haben sich nun auch die Rechtsbehelfe in Gewässerschutzangelegenheiten nach den Bestimmungen der neuen Gesetzgebung zu richten; auf eine besondere Vorschrift über die Rechtsmittel im Sinne des bisherigen Artikels 14 kann verzichtet werden.

Als Rechtsmittel gegen Verfügungen der Bundesbehörden und der letzten kantonalen Instanzen, die sich auf das Gewässerschutzrecht des Bundes stützen, dient grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 97 ff. des neuen OG). Ausnahmsweise – zum Beispiel, wenn Verfügungen über Pläne angefochten werden sollen (Art. 99 Buchst. c OG) – ist aber auch die Beschwerde an den Bundesrat gemäss den Artikeln 72 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren möglich.

Laut Artikel 104 OG bzw. Artikel 49 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren kann die Beschwerdeinstanz des Bundes die Rüge der Unangemessenheit einer Verfügung nur unter bestimmten Voraussetzungen überprüfen. Um diese Überprüfungsbefugnis in bezug auf Beschwerden in Gewässerschutzsachen generell zu statuieren, bedarf es somit eines Zusatzes in Artikel 10 des Entwurfes. Die besondere Regelung lässt sich ohne weiteres verantworten, entspricht sie doch dem in Artikel 14 des Gewässerschutzgesetzes begründeten System, das sich in der Praxis gut bewährt hat.

Artikel 11

Interkantonale Gewässer

Die im Entwurf gewählte Fassung gibt sinngemäss den Inhalt des bisherigen Artikels 7 wieder. Anstelle der heutigen, etwas unklaren und irreführenden Bestimmung über die Streitigkeiten enthält die Vorlage einen kurzen Hinweis auf den massgebenden Artikel 116 OG.

Artikel 12

Internationale Gewässer

Die Vereinbarungen mit ausländischen Staaten hinsichtlich des Schutzes ober- und unterirdischer Gewässer können einen sehr vielgestaltigen Inhalt besitzen. Es erscheint daher gerechtfertigt, den Wortlaut des bisherigen Artikels 8 im neuen Gesetz etwas weiter zu fassen. Eine wesentliche Neuerung besteht ferner darin, dass der Bund die Übereinkünfte mit andern Staaten nicht mehr gemeinsam mit den beteiligten Kantonen, sondern nach deren Anhören selbstständig abschliessen soll. Auf diese Weise wird das Verfahren erheblich vereinfacht und zeitsparender gestaltet.

Zweiter Abschnitt: Verhinderung von Verunreinigungen

Der zweite Abschnitt des Revisionsentwurfes enthält die gewässerschutzpolizeilichen Bestimmungen. Im Verhältnis zum bisherigen Bundesgesetz ist der polizeirechtliche Teil nicht nur präzisiert, sondern auch durch neue Gebots-, Verbots- und Ermächtigungsvorschriften wesentlich erweitert worden. Diese materielle Ausweitung der Bundesgesetzgebung ist im Interesse eines einheitlichen, planmässigen und lückenlosen gesamtschweizerischen Gewässerschutzes erforderlich.

Artikel 13

Sorgfaltspflicht

Wie die Praxis zeigt, sind die zu Gewässerschädigungen oder -gefährdungen führenden Handlungen und Unterlassungen überaus vielgestaltig. Sehr oft werden die gesetzwidrigen Zustände durch das Zusammenwirken verschiedenartiger Verhaltensweisen von mehreren Beteiligten bewirkt. Aus diesen Gründen ist es angezeigt, an die Spitze der im zweiten Abschnitt des Gesetzes zusammengefassten Verhaltensvorschriften eine allgemeine, für jedermann gültige Sorgfaltspflicht zu stellen. Diese Grundsatzbestimmung soll es den zuständigen Behörden ermöglichen, auch bei denjenigen gegen die Gewässerschutzinteressen verstossenden Akten, die von den nachfolgenden speziellen Gebots- und Verbotsnormen nicht erfasst werden, die nötigen verwaltungsrechtlichen Massnahmen zu treffen und allenfalls gegen die Fehlbaren Strafanzeige einzureichen. Die Verpflichtung zu einem sorgfältigen Verhalten soll indessen nur so weit gehen, als dies entsprechend den Umständen im Einzelfall geboten erscheint. – Eine ähnlich lautende Vorschrift findet sich übrigens im neuen eidgenössischen Giftgesetz in bezug auf den Umgang mit Giften (Art. 14 des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Giften, BBl 1969 I 570).

Artikel 14

Flüssige und gasförmige Abgänge und Stoffe

a. Verbote

Die Artikel 14–16 behandeln die gewässerschädigenden flüssigen und gasförmigen Abgänge und Stoffe, insbesondere die Abwässer.

Artikel 14 tritt an die Stelle des bisherigen Artikels 3 Absatz 1. Das allgemein formulierte, für die Anwendung im Einzelfall zu wenig konkrete Verbot mit Erlaubnisvorbehalt soll ersetzt werden durch eine Vorschrift mit klarem Verbotscharakter. In bezug auf die vielen gegenwärtig noch bestehenden Schmutzwassereinleitungen wird sich allerdings eine vorübergehende Ausnahmeregelung nicht vermeiden lassen (vgl. Art. 16).

Untersagt ist nicht nur das mittelbare oder unmittelbare Einbringen verunreinigender Flüssigkeiten in die Gewässer, sondern auch das blosses Versik-

kernlassen solcher Stoffe in den Untergrund (Abs. 2). Massgebend ist dabei die Überlegung, dass in der Regel alle gewässerbeeinträchtigenden Abgänge, die vorsätzlich oder fahrlässig in grösseren Mengen auf dem Wege der Versickerung beseitigt werden, früher oder später in irgendein Gewässer gelangen. – Das nach den Grundsätzen einer fachgerechten landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung erfolgende Ausbringen von Jauche und anderen flüssigen Düngstoffen soll durch das gesetzliche Verbot nicht erfasst werden. In Berücksichtigung des Prinzips der Angemessenheit aller Gewässerschutzmassnahmen soll ferner den zuständigen Vollzugsbehörden die Möglichkeit eingeräumt werden, Abwasserversickerungen zu bewilligen, sofern die Gefahr einer Gewässerverunreinigung als ausgeschlossen gelten kann.

Artikel 15

b. Neue Einleitungen

Im künftigen Gesetz bedarf es einer eindeutigen Vorschrift, wonach alle abgeleiteten Abgänge vor der Einleitung in ein Gewässer sachgemäss und wirksam zu reinigen sind. Die bundesgesetzliche Reinigungspflicht trifft nunmehr unmittelbar die Inhaber neu erstellter Abwassereinleitungen; Aufgabe der Kantone ist es, die notwendigen Anordnungen für die Abwasserbehandlung zu treffen und eine umfassende Aufsicht über alle Einleitungen auszuüben. Die Aufsicht kann nur auf Grund eines Bewilligungssystems für neue Einleitungen wirksam durchgeführt werden, da die zuständigen Organe über Art und Menge der Abwässer sowie den Ort ihrer Übergabe in die Vorfluter im Bilde sein müssen.

Es wird Sache der kantonalen Ausführungsgesetzgebungen sein, das Bewilligungsverfahren zu ordnen und die zuständigen Amtsstellen zu bezeichnen. Die sich ergebenden Aufgaben werden – je nach den Verhältnissen – ganz oder teilweise an die Gemeinden delegiert werden können. In diesem Fall muss aber Gewähr dafür bestehen, dass die Erfüllung sachkundig geschieht und die Aufsicht durch die zuständige kantonale Behörde sichergestellt ist.

Artikel 16

c. Bestehende Einleitungen

Selbst wenn es gelingt, die Bemühungen auf dem Gebiete des baulichen Gewässerschutzes in nächster Zeit wesentlich zu beschleunigen, dürfte es trotzdem noch Jahre dauern, bis die letzten der heute bestehenden Einleitungen unbehandelter Abwässer saniert sein werden. Aus diesem Grunde lässt sich auch im neuen Bundesgesetz eine auf die tatsächlichen Gegebenheiten abgestimmte Ausnahmeregelung in der Art des bisherigen Artikels 3 Absatz 3 nicht vermeiden. Die geplante Ordnung soll indessen klar festlegen, dass sämtliche alten verunreinigenden Einleitungen unverzüglich einer amtlichen Kontrolle zu unterstellen und durch die zuständigen Organe einer raschen Sanierung zuzuführen sind.

Zu diesem Zwecke stipuliert Absatz 1 zunächst eine allgemeine Meldepflicht für die Inhaber verschmutzender Einleitungen, soweit diese nicht bereits von einer behördlichen Überwachung erfasst und ausdrücklich bewilligt sind. Die Kantone werden dafür zu sorgen haben, dass das Meldeverfahren zweckmässig organisiert und innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen wird.

Gemäss Absatz 2 wird es sodann Aufgabe der Kantone sein, die vollumfänglich registrierten Einleitungen entsprechend der Dringlichkeit der Einzelfälle schrittweise zu sanieren. Im Interesse der raschen Verwirklichung eines lückenlosen Gewässerschutzes ist es aber unumgänglich, die Kantone anzuweisen, ihre Verfügungen samt deren Fristen auf einen Gesamtsanierungsplan von zehn Jahren auszurichten.

Absatz 3: Die Inhaber bestehender Einleitungen, die ihrer Meldepflicht innerhalb der gesetzlichen Frist nachkommen, sollen ihre Abwässer bis zum Erlass der an sie gerichteten behördlichen Verfügung in der bisherigen Weise beseitigen dürfen. Damit wird ihnen im Lichte von Artikel 14 des Entwurfes eine gewisse privilegierte Behandlung zuteil, die sich indessen schlechthin nicht vermeiden lässt. Es wäre jedenfalls völlig unrealistisch, alle Schmutzwasserableitungen, die bis zur Behebung der bestehenden Missstände notgedrungen die einzig mögliche Art der Beseitigung der anfallenden Abwässer darstellen, mit sofortiger Wirkung untersagen zu wollen. – Die Sonderregelung für bestehende Einleitungen ungereinigter Abwässer soll die zuständigen Behörden natürlich keinesfalls daran hindern, überall dort, wo das Ausmass der verursachten Verunreinigung es erfordert, unverzüglich die angemessenen Vorkehren anzuordnen.

Artikel 17

Grundsätze der Abwassersanierung

Bei der Abwasserbeseitigung ist der im Artikel 2 umschriebene Zweck des Gewässerschutzes – insbesondere die Erhaltung der Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Sicherstellung der Wasserversorgung – nur zu erreichen, wenn die abgeleiteten Abwässer entsprechend den heute gegebenen Möglichkeiten mindestens mechanisch vollbiologisch gereinigt werden. Dies ist erfahrungsgemäss mit verantwortbaren finanziellen Mitteln meistens nur in Sammelkläranlagen für Gemeinden oder Gemeindegruppen zu bewerkstelligen. Auf diese Weise wird auch eine sachgemässe Schlammabeseitigung gewährleistet.

Die zentrale Abwasserreinigung erheischt ein zusammenhängendes, nach einem generellen Projekt angelegtes Kanalisationsnetz. Die Kanalisationen, an die das Abwasser privater Wohnbauten sowie der gewerblichen und meistens auch der industriellen Betriebe angeschlossen werden muss, sind in der Regel von den Gemeinden zu verlegen. Aus gewässerschutztechnischen, finanziellen und planerischen Gründen ist der Kanalisationsrayon – das von der öffentlichen Hand zu kanalisierende Gebiet – sorgfältig und nach der tatsächlich zu erwartenden demographischen Entwicklung abzugrenzen.

Für den Bau der öffentlichen Abwasseranlagen – Kanalisationssysteme und Sammelreinigungsanlagen – soll der Kanton die Verantwortung tragen; diese Pflicht fällt in den Rahmen seiner Aufgaben im Sinne von Artikel 5 des Revisionsentwurfes. In der Regel wird der Kanton die Arbeiten des baulichen Gewässerschutzes indessen den Gemeinden zur Ausführung übertragen, wobei sich allerdings eine dauernde Aufsicht durch die kantonalen Fachorgane aufdrängt. Den Eigentümern der öffentlichen und privaten Abwasseranlagen soll es obliegen, für deren sachgemässen Betrieb und einwandfreien Unterhalt besorgt zu sein.

Artikel 18

Sammlung und Reinigung der Abwässer

Zu dem in Artikel 17 einzuführenden Prinzip der zentralen Abwasserreinigung gehört die grundsätzliche Pflicht der Abwassererzeuger im Kanalisationsrayon, ihre Ableitungen an die öffentlichen Sammelleitungen anzuschliessen. Diese Anschlusspflicht ist heute bereits in den meisten kantonalen Gesetzgebungen verankert. Für gewisse industrielle Abwässer, die sich infolge ihrer Beschaffenheit für eine zentrale Behandlung zusammen mit häuslichem Abwasser nicht eignen oder die keiner mechanisch-biologischen Reinigung bedürfen (wie beispielsweise Kühlwässer), sind als Ausnahme besondere Reinigungs- und Ableitungsarten vorzusehen.

Die Pflicht der Kanalisationsinhaber – also in der Regel der Gemeinden –, die Abwässer ins öffentliche Leitungsnetz zu übernehmen und der Sammelreinigungsanlage zuzuleiten, bildet das notwendige Korrelat zur Anschlusspflicht. Für die Benützung der öffentlichen Abwasseranlagen werden den Privaten gestützt auf die einschlägigen kantonalrechtlichen Bestimmungen angemessene Gebühren auferlegt werden können.

Die beiden Verpflichtungen entfallen zwangsläufig für bestehende Bauten und Anlagen, die entweder weit vom Kanalisationsrayon entfernt oder aber im Bereiche einer erst geplanten öffentlichen Kanalisation liegen. In solchen Fällen haben die zuständigen Behörden andere taugliche Arten der Abwasserbeseitigung zu verfügen, denen je nach den spezifischen Verhältnissen provisorischer oder dauernder Charakter zukommt (Abs. 3).

Artikel 19

Baubewilligungen

Neben der Behebung aller bestehenden Missstände ist die wirkungsvolle Verhinderung künftiger Verunreinigungen und Gefährdungen der Gewässer wohl das wesentlichste Ziel der Gewässerschutzgesetzgebung. Es darf daher als selbstverständlich gelten, dass die Massnahmen zur rechtzeitigen Verhütung von Gewässerschädigungen durch Abwässer aus Gebäuden und Anlagen schon im Stadium der Bauprojektierung einsetzen müssen. Eine dauerhafte Lösung des Abwasserproblems ist nur dann gewährleistet, wenn im ganzen

Lande keine Bewilligungen für Neu-, Erweiterungs- und Umbauten mehr erteilt werden, ohne dass die technischen Voraussetzungen für die gefahrlose Beseitigung der flüssigen Abgänge gegeben sind.

Bei Bauten innerhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebietes (Kanalisationsrayon) soll die Möglichkeit des Anschlusses an die öffentlichen Leitungen das massgebende Kriterium darstellen (Abs. 1). In Anbetracht der Tatsache, dass viele Gemeinden mit der Erstellung ihrer Kanalisationsnetze noch im Rückstand sind, rechtfertigt es sich allerdings, für kleinere Bauvorhaben mit relativ geringfügigen Abwassermengen Ausnahmen vorzusehen, sofern der Kanalisationsanschluss innerhalb verhältnismässig kurzer Zeit vollzogen werden kann.

In Absatz 2 wird in bezug auf die Bewilligungen von Bauten und Anlagen ausserhalb des Kanalisationsrayons ein strenger Massstab angelegt. Entscheidend ist dabei die Überlegung, dass die abgelegenen, mit mehr oder weniger behelfsmässigen und schwer zu kontrollierenden Einzelkläreinrichtungen oder mit abflusslosen Abwassergruben versehenen Gebäude erfahrungsgemäss eine stetige Gefahr für ober- und unterirdische Gewässer bedeuten. Sofern Bauten mit derartigen als definitive Lösung gedachten Abwasserbeseitigungen überall uneingeschränkt bewilligt würden, wäre das gesamte grossangelegte nationale Werk der Abwassersanierung in Frage gestellt. Angesichts der gegenwärtig ausgeprägten Tendenz, die abseits der bestehenden Siedlungen gelegenen Gebiete unseres Landes mit Einfamilien- und Ferienhäusern zu überbauen, müsste vielmehr damit gerechnet werden, dass die Zahl der Verunreinigungs- und Gefahrenherde ins Unermessliche wachsen würde. – Der in Absatz 2 für die Errichtung abgelegener Bauten verlangte Nachweis des sachlich begründeten Bedürfnisses wird nur dann als erbracht gelten können, wenn das betreffende Bauobjekt infolge der ihm zgedachten Funktion an einem bestimmten Ort erstellt werden muss; von ausschlaggebender Bedeutung wird dabei in der Regel die Abklärung der Frage sein, ob und inwieweit die Zweckbestimmung des Bauwerkes im öffentlichen Interesse liegt. Als Beispiele fallen in Betracht: Berggaststätten, Sanatorien, Campingplätze, Schiessanlagen, Betriebe mit lästigen Auswirkungen usw.

Artikel 20

Grundsätze für Ausnahmefälle

Die von den zuständigen kantonalen Behörden in Anwendung der Artikel 18 und 19 zu bewilligenden Ausnahmen von der Pflicht zum Anschluss an die Kanalisation bzw. zur zentralen Abwasserreinigung müssen sich in der ganzen Schweiz nach einigermaßen einheitlichen sachlichen Kriterien richten. Es ist somit erforderlich, dass der Bundesrat auf dem Verordnungswege die allgemein gültigen Grundsätze bestimmt für die Arten der besonderen Behandlung von häuslichen oder industriellen Abwässern und die zu wählenden technischen Systeme sowie auch hinsichtlich der Zulässigkeit der von den Kanalisationen nicht erfassbaren Neubauten.

Die wesentlichsten wegleitenden Grundsätze lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Befinden sich bei bestehenden Bauten und Anlagen, die nicht an öffentliche Kanalisationen angeschlossen werden können, dichte abflusslose Gruben, deren periodische Entleerung in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Gewässerschutzes, der Hygiene und der Landwirtschaft gewährleistet ist, so können diese weiter im Betrieb bleiben.

Für bestehende Bauten und Anlagen, die nicht an öffentliche Kanalisationen angeschlossen werden können, einen geringen Abwasseranfall aufweisen und an einen unbelasteten Vorfluter angeschlossen sind, dessen ganzjährige Wasserführung mindestens 1 Liter pro Sekunde auf drei angeschlossene Einwohner beträgt, ist wenigstens ein mehrkammeriger Abwasserfaulraum einzubauen. Muss mit der Gefährdung einer Trinkwasserfassung gerechnet werden, ist eine weiter gehende Reinigung erforderlich.

Bei bestehenden Bauten und Anlagen, die nicht an öffentliche Kanalisationen angeschlossen werden können, einen beträchtlichen Abwasseranfall aufweisen oder an einen unbelasteten Vorfluter angeschlossen sind, dessen ganzjährige Wasserführung mindestens 1 Liter pro Sekunde auf drei angeschlossene Einwohner nicht erreicht, ist eine Kleinkläranlage einzubauen. Das gereinigte Abwasser hat den Anforderungen gemäss den Artikeln 2 und 21 dieses Gesetzes zu genügen.

Für den Neu- und Umbau von Bauten und Anlagen innerhalb des Kanalisationsrayons, die einen beträchtlichen Abwasseranfall zur Folge haben, wie z. B. Mehrfamilienhäuser, darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn der sofortige Anschluss an das öffentliche Kanalisationsnetz sichergestellt ist. Falls die zentrale Abwasserreinigungsanlage noch nicht im Betrieb steht, muss je nach der Dauer bis zu ihrer Inbetriebnahme sowie unter Berücksichtigung der Vorflutverhältnisse zusätzlich eine Klärgrube oder ein mehrkammeriger Abwasserfaulraum erstellt werden.

Für den Neu- und Umbau von Bauten und Anlagen innerhalb des Kanalisationsrayons, die einen geringen Abwasseranfall zur Folge haben, wie z. B. ein Einfamilienhaus, darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn der Anschluss an das öffentliche Kanalisationsnetz innerhalb von zwei bis drei Jahren sichergestellt ist. Je nach den Vorflutverhältnissen, der Dauer bis zum Anschluss an das öffentliche Kanalisationsnetz sowie dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Abwasserreinigungsanlage ist für die Zwischenzeit ein Schlammsammler, eine Klärgrube oder ein Abwasserfaulraum zu erstellen.

Für den Neubau von Gebäuden und Anlagen ausserhalb des Kanalisationsrayons ist gemäss Artikel 19 Absatz 2 ein sachlich begründetes Bedürfnis nachzuweisen.

Zur Vorbereitung der auf die vorstehenden Grundsätze abgestuften bundesrechtlichen Verordnungsbestimmungen soll zu gegebener Zeit eine Expertenkommission bestellt werden, in welcher die Kantone, die Wissenschaft und die interessierten Fachkreise angemessen vertreten sein werden.

Artikel 21

Gewässeruntersuchungen und Gewässerreinigung

Die im Zweckartikel formulierten Güteanforderungen an die Oberflächengewässer sowie die Grundwasservorkommen setzen eine wissenschaftlich einwandfreie regelmässige Untersuchung und Kontrolle nach physikalischen, chemischen und biologischen Kriterien voraus. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, darüber zu wachen, dass in den Fließgewässern mindestens die zweitbeste von vier Wassergüteklassen (Beta-Mesosaprobie) erhalten bzw. wiederhergestellt wird. In den Seen muss der Eutrophierungsprozess (Überdüngung) gebremst, aufgehalten oder in besonders günstigen Fällen rückgängig gemacht werden, während Grundwasservorkommen grundsätzlich Trinkwasserqualität aufweisen müssen, falls diese Voraussetzung von Natur aus bereits gegeben ist.

Damit diese Ziele erreicht werden können, sind die Abwässer kanalisationstechnisch zu erfassen und in einer den Zweckbestimmungen des Gesetzes genügenden Weise zu reinigen. Die Beschaffenheit der vom Anfallort abzuleitenden Abwässer muss so sein, dass Kanalisationen und Kläranlagen nicht geschädigt werden und die Behandlungsprozesse in den Klärwerken einwandfrei verlaufen. Bei der Beschaffenheit der in die Vorfluter einzuleitenden gereinigten Abwässer wird vom Grundsatz ausgegangen, dass jeder Abwasserlieferant unter gleichen Umständen gleich zu behandeln ist.

Die immer dichter werdende Besiedelung und die starke Industrialisierung der meisten Landesteile mit der verhältnismässig raschen Folge von Einleitungen gereinigter Abwässer, von Wasserentnahmen und andern Nutzungen schliessen die Zuordnung der Gewässer zu verschiedenen Güteklassen und die starke Differenzierung in den Anforderungen an die Abwasserbeschaffenheit aus. Auch der für die schweizerische Wirtschaft wichtige Tourismus erfordert überall saubere Gewässer.

Wenn die über einen bestimmten Zeitabschnitt durchgeführten Massnahmen nicht zum gewünschten Ziel führen oder wenn die demographische Entwicklung die vorgesehenen Grenzen überschritten hat, müssen entsprechend schärfere Massnahmen getroffen werden. Das Prinzip der Konzentrationsbegrenzung, das dank den am 1. September 1966 erlassenen «Richtlinien über die Beschaffenheit abzuleitender Abwässer» bereits konsequent angewandt werden konnte, hat sich bewährt.

Das genannte Prinzip erlaubt ferner, in bestimmten Einzugsgebieten oder Gewässersystemen den Gegebenheiten entsprechende umfassende Regelungen zu treffen, wie beispielsweise die Einführung der Elimination der Düngstoffe als sogenannte dritte Reinigungsstufe, die Aufstellung von Wärmelastplänen, die Ausscheidung von Grundwasserschutzgebieten, die Anordnung zeitlich fixierter Sanierungspläne usw. Bei der Verwertung von Rückständen aus Abwasserreinigungsanlagen im Pflanzenbau ist durch geeignete Massnahmen einer Übertragung von Erregern und Parasiten sowie jeder weiteren Beein-

trächtigung vorzubeugen. Falls solche Rückstände geordnet abgelagert oder durch ein entsprechendes Verfahren beseitigt oder verwertet werden, sind die notwendigen Vorkehren zu treffen, damit weder unmittelbare noch mittelbare schädliche Auswirkungen auf die Umwelt eintreten können.

Artikel 22

Erzeugnisse mit nachteiligen Wirkungen

Am 6. Dezember 1961 wurde der Bundesrat durch ein Postulat von Herrn Nationalrat Freiburghaus (Nr. 8383) eingeladen, die Frage zu prüfen, welche Massnahmen ergriffen werden könnten, um den mit der ständig zunehmenden Verwendung künstlicher Wasch- und Spülmittel für den Zustand der Gewässer und die Volksgesundheit verbundenen Gefahren vorzubeugen. Der Nationalrat erklärte dieses Postulat am 6. Juni 1962 erheblich. Im Verlauf des Jahres 1962 wandten sich ausserdem einige Kantone an den Bundesrat mit dem Wunsche, es möchten im Interesse des Gewässerschutzes möglichst bald gesamtschweizerische Bestimmungen über die Beschaffenheit der synthetischen Wasch- und Spülmittel erlassen werden.

Diese Vorstösse veranlassten das Departement des Innern, am 10. Oktober 1962 eine als «Eidgenössische Kommission zur Erörterung des Detergentienproblems» bezeichnete Expertenkommission zu bestellen und ihr den Auftrag zu erteilen, alle mit der Verwendung von synthetischen Wasch-, Spül- und Reinigungsmitteln zusammenhängenden Gewässerschutzfragen sowohl in technischer als auch in rechtlicher Hinsicht eingehend abzuklären. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Untersuchungen sollte die Kommission einen Entwurf zu allgemein gültigen Vorschriften vorbereiten, die geeignet wären, die schädlichen Wirkungen der genannten Produkte auszumerzen oder zum mindesten weitgehend herabzusetzen. Im Jahre 1968 konnten die umfangreichen Arbeiten der Kommission abgeschlossen werden.

Die Expertenkommission hat festgestellt, dass die als Folge der vermehrten Verwendung von Detergentien sowohl in den Abwasseranlagen wie auch in den Gewässern auftretenden verschiedenartigen schädlichen und lästigen Wirkungen in erster Linie auf die in den synthetischen Wasch-, Spül- und Reinigungsmitteln enthaltenen oberflächenaktiven Verbindungen zurückzuführen sind, die durch Mikroben schwer abgebaut werden können. Sie erachtet daher im Interesse des Gewässerschutzes den Erlass besonderer bundesrechtlicher Vorschriften über die Zusammensetzung der Detergentien als dringend geboten. Nach dem heutigen Stande von Wissenschaft und Technik ist ein Ersatz der schwer abbaubaren Substanzen durch leicht abbaubare Stoffe ohne weiteres möglich und für den Hersteller wirtschaftlich durchaus zumutbar. – Ein von der Kommission redigierter Entwurf zu einer Verordnung des Bundesrates über die Abbaubarkeit von Detergentien liegt bereits vor. Darin finden sich die nötigen Bestimmungen über die Anforderungen an die Eigenschaften der verwendeten grenzflächenaktiven Bestandteile sowie über die umfassende Aufsicht

des Bundes und der Kantone in bezug auf die Herstellung, den Import und den Verkauf von Wasch-, Spül- und Reinigungsmitteln. Im Rahmen der Beaufsichtigung des Verkehrs mit Detergentien wird die allgemeine Meldepflicht für die zum Inlandverbrauch bestimmten Produkte und die gestützt darauf erfolgende Beurteilung der Abbaubarkeit durch die Eidgenössische Materialprüfungs- und Versuchsanstalt von zentraler Bedeutung sein.

Aus rechtlichen Gründen bedarf die in Aussicht genommene Spezialverordnung einer klaren und eindeutigen Grundlage im neuen Gewässerschutzgesetz. Es empfiehlt sich somit, in den Gesetzesentwurf eine entsprechende Ermächtigungsbestimmung aufzunehmen.

Der für Artikel 22 gewählte Wortlaut würde es erlauben, in einem späteren Zeitpunkt auch Vorschriften über den Phosphatgehalt in den Waschmitteln zu erlassen. In dieser Richtung werden die erforderlichen Schritte einzuleiten sein, sobald das für den Gewässerschutz wichtige Problem des Austausches der Phosphate gegen andere gleichwertige Stoffe als gelöst bezeichnet werden kann. – Im übrigen könnten gestützt auf Artikel 22 gesamtschweizerische Bestimmungen betreffend die Zusammensetzung und die Verwendung von Wasserunkrautvertilgungsmitteln in Kraft gesetzt werden.

Artikel 23

Wassergefährdende Flüssigkeiten

Die Gefährdung der ober- und unterirdischen Gewässer durch flüssige Brenn- und Treibstoffe sowie andere Flüssigkeiten mit äusserst schädlichen Wirkungen auf das Wasser hat sich im Laufe der Jahre zu einem schwerwiegenden Problem entwickelt. Es ist offensichtlich, dass auf diesem Gebiet die kurz gefasste und wenig konkrete Schutzbestimmung in Artikel 4 Absatz 4 des geltenden Bundesgesetzes nicht mehr genügt. Sowohl als Grundlage für detaillierte, weitreichende Vollziehungsvorschriften wie namentlich auch im Interesse einer erleichterten und einheitlicheren Gesetzesanwendung durch die Administrativ- und Strafbehörden bedarf es vielmehr einer klaren Festlegung der wesentlichen Verhaltensnormen für den Umgang mit den genannten Stoffen. Die in den Absätzen 1–4 enthaltenen Gebote und Verbote reichen übrigens kaum über die Verpflichtungen hinaus, die den Eigentümern oder Inhabern von Fahrzeugen, Schiffen, Maschinen sowie Einrichtungen zur Lagerung oder Beförderung wassergefährdender Flüssigkeiten gemäss allgemein anerkannter Auslegung bereits auf Grund des heutigen Bundesgesetzes erwachsen.

Auf Anlagen zur Beförderung von Brenn- und Treibstoffen, die unter das Rohrleitungsgesetz vom 4. Oktober 1963 fallen, finden die Absätze 3 und 4 keine Anwendung.

Absatz 5 hat die immer dringender werdende Organisation der Beseitigung der Rückstände aus wassergefährdenden Flüssigkeiten, und zwar namentlich der Altöle, zum Gegenstand. Im wesentlichen sind drei Hauptaufgaben zu erfüllen: In erster Linie muss ein verzweigtes System von Sammelstellen einge-

richtet werden, bei denen die Rückstände jederzeit abgeliefert werden können; sodann ist ein leistungsfähiger Transportdienst zu schaffen, und schliesslich sind die nötigen Anlagen für die Vernichtung oder Reraffination der Altöle zu erstellen. – Die Regelung des Altölproblems gehört formell zum Kreise der Vollzugsaufgaben der Kantone. Es wird indessen zu prüfen sein, ob allenfalls interkantonale Zusammenschlüsse oder sogar eine Organisation auf gesamtschweizerischer Basis die zweckmässige Lösung wären. In ein derartiges System könnten unter Umständen die zurzeit in Vorbereitung stehenden Selbsthilfemassnahmen der schweizerischen Ölbranche sinnvoll eingebaut werden.

Artikel 24

Tankanlagen und Umschlagplätze

Über die technische Ausgestaltung von Lagereinrichtungen und Umschlagplätzen für wassergefährdende Flüssigkeiten erliess das Departement des Innern am 27. Dezember 1967 gestützt auf Artikel 4 der Vollziehungsverordnung zum Gewässerschutzgesetz einlässliche und verbindliche Vorschriften. Gemäss der erwähnten Verordnungsbestimmung mussten sich die Departementsvorschriften jedoch auf die rein technischen, d. h. auf die konstruktiven und apparativen Belange beschränken. Es ist deshalb vorgesehen, in einer besonderen Verordnung des Bundesrates die für die lückenlose Anwendung und Durchsetzung der technischen Vorschriften notwendigen verwaltungsrechtlichen Verpflichtungen aufzustellen. Dabei stehen bundesrechtliche Bestimmungen über die zulässigen Standorte für grosse Tankanlagen, die rasche Anpassung alter Anlagen an die neuen Normen und die Einführung von obligatorischen Qualitätszeichen für verwendete Materialien im Vordergrund. Absatz 1 soll für den geplanten Ausführungserlass des Bundesrates die eindeutige gesetzliche Grundlage abgeben.

Absatz 2 statuiert eine Bewilligungspflicht für die Errichtung von Tankanlagen aller Art. Dieses schon heute in zahlreichen Kantonen gehandhabte System soll den zuständigen Behörden die Überprüfung der Standorte sowie die Überwachung der Erstellungs- und Unterhaltsarbeiten ermöglichen.

Artikel 25

Revision von Tankanlagen

Die den Tankrevisoren obliegenden mannigfaltigen Arbeiten sind für den Gewässerschutz von höchster Wichtigkeit; ihre sorgfältige Ausführung erfordert nicht nur einen technisch leistungsfähigen Betrieb, sondern namentlich auch einen genügenden Bestand an geschultem, pflichtbewusstem Personal. Wenn sich die neue Gesetzgebung zur Aufgabe macht, die Erstellung und den Betrieb der Tankanlagen bis in die Einzelheiten zu regeln, muss folgerichtigerweise auch bestimmt werden, dass die nicht weniger wichtigen Revisionen nur von Unternehmungen ausgeführt werden, die hierfür die notwendigen Vorausset-

zungen erfüllen. Aus diesem Grunde sieht Artikel 25 eine Bewilligungspflicht für Tankrevisionsfirmen vor.

Da sich die Tätigkeit der Tankreviseure sehr oft auf das Gebiet mehrerer Kantone erstreckt und im übrigen die Anforderungen an die Fachfirmen möglichst überall gleich streng sein sollten, empfiehlt es sich, die Bewilligungspraxis in der ganzen Schweiz nach einheitlichen Gesichtspunkten zu gestalten. So wäre es beispielsweise denkbar, das ganze Verfahren bundesrechtlich zu ordnen und eine eidgenössische Bewilligung einzuführen; diese Lösung würde jedoch einen eigenen, verhältnismässig grossen Administrations- und Kontrolldienst beim Bund erfordern, der die einzelnen Firmen nur beschränkt beaufsichtigen könnte und daher aller Voraussicht nach ein wenig wirksames, schwerfälliges Instrument wäre.

Artikel 25 des Entwurfes sieht deshalb ein kantonales Bewilligungsverfahren vor, wobei die wichtigsten Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligungen durch die bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zum neuen Gesetz festgelegt werden sollen. Die so erzielte Vereinheitlichung der massgebenden Kriterien würde es den einzelnen Kantonen erleichtern, auch die von andern Kantonen erteilten Bewilligungen als für ihr Gebiet gültig zu erklären.

Artikel 26

Feste Stoffe

Absatz 1 gibt die in Artikel 4 Absätze 1 und 2 des geltenden Bundesgesetzes festgelegte generelle Verpflichtung wieder.

Die mit der bisherigen gesetzlichen Regelung gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass die künftige Gesetzgebung einen Schritt weiter gehen sollte. Es drängt sich auf, den Kantonen, den Gemeinden sowie bestimmten Privaten verbindliche Anweisungen darüber zu erteilen, wie das ständig an Bedeutung zunehmende Problem der Beseitigung und der Vernichtung der festen Abfälle zu lösen ist (Abs. 2 und 3). – Grundsätzlich soll die Beseitigung der Abfallstoffe eine öffentliche Aufgabe der Gemeinden sein; in bezug auf die für die öffentlichen Kehrriechanlagen ungeeigneten industriellen und gewerblichen Abfälle liegt es dagegen nahe, die gesetzliche Pflicht der unschädlichen Beseitigung direkt den Erzeugern zu überbinden. Dass in beiden Fällen die Kantone die getroffenen Vorkehren unter dem Gesichtspunkt des Gewässerschutzes zu überwachen haben, ergibt sich folgerichtig aus Artikel 5 des Entwurfes.

Artikel 27

Treibgut bei Wasserkraftwerken und dergleichen

Bei Kraftwerken und anderen Wasserwerken werden die in den Gewässern treibenden festen Stoffe zum Teil zurückgehalten und müssen aus betrieblichen Gründen von Zeit zu Zeit entfernt werden. Dieses sogenannte Geschwemm- sel wurde bis jetzt in der Regel unterhalb der Kraftwerke wiederum den Gewäs-

sern übergeben, da keinerlei Möglichkeiten für eine sachgemässe und rationelle Beseitigung bestanden. Nach Artikel 4 Absatz 1 des geltenden Gewässerschutzgesetzes ist das Wiedereinwerfen von verunreinigendem Rechengut in die Gewässer zwar verboten. Das gesetzliche Verbot trägt jedoch für sich allein sehr wenig zur Lösung des Geschwemmselfproblems bei; ausserdem findet es auf die zahlreichen Fälle, bei denen das Treibgut mechanisch in den Unterlauf weitergeleitet wird, keine Anwendung.

In einem Postulat vom 22. Juni 1967 (Nr. 9739) ersuchte Nationalrat Gut den Bundesrat, Artikel 4 Absatz 1 des Bundesgesetzes hinsichtlich des Geschwemmselfs die nötige Nachachtung zu verschaffen und – soweit diese Bestimmung nicht anwendbar sein sollte – bei der Revision des Gesetzes besondere Vorschriften zu beantragen. Das Postulat wurde am 19. Dezember 1967 im Nationalrat angenommen.

Die in Artikel 27 des Revisionsentwurfes vorgeschlagene Regelung bezweckt, einerseits klar formulierte grundsätzliche Verpflichtungen für die Wasserwerke aufzustellen und andererseits die Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Wasserwerken und öffentlicher Hand zu unterstreichen. So soll das Verbot in Absatz 1 durch eine Pflicht der Kantone ergänzt werden, eine Organisation für den Abtransport und die schadlose Beseitigung des Treibgutes zu schaffen, wobei den Werken eine angemessene Beteiligung auferlegt werden kann (Abs. 3). – Eine für den Gewässerschutz besonders nachteilige Erscheinung bilden die oft sehr grossen Mengen von Geschwemmself, das sich in schlecht durchflossenen Bereichen der Stauhaltungen von Wasserkraftwerken ansammelt. Die Kraftwerke sind an der Entfernung dieses Treibguts wenig interessiert, da es den Betrieb der Anlagen normalerweise nicht beeinträchtigt. Im Interesse der Reinhaltung müssen die betreffenden Gewässer indessen unbedingt von Zeit zu Zeit von diesen Feststoffen befreit werden; es erscheint gerechtfertigt, die entsprechende gesetzliche Pflicht den Kraftwerken als den Urhebern der Stauhaltungen zu überbinden (Abs. 2).

Es stellt sich die Frage des Verhältnisses zum bestehenden Artikel 32 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte. Dieser Artikel betrifft das Verhältnis der Nutzungsberechtigten untereinander und regelt die gegenseitige Rücksichtnahme im allgemeinen. Danach haben die Nutzungsberechtigten Anspruch darauf, dass bei der Ausübung von Nutzungsrechten auf alle Beteiligten nach Möglichkeit Rücksicht genommen wird (Abs. 1). Dieser Anspruch bezieht sich auf die «Wegnahme treibender Gegenstände»; ihre nähere Regelung wird, unter Wahrung der bestehenden Nutzungsrechte von den Kantonen und, wenn Anlagen, die in verschiedenen Kantonen oder an Grenzgewässern liegen, an der Regelung beteiligt sind, vom Bundesrat geordnet (Abs. 2). Lässt sich bei Wahrung der bestehenden Rechte ein zweckmässiger Ausgleich unter den Nutzungsberechtigten nicht erzielen, so kann auf Antrag die zuständige Behörde einzelne Nutzungsberechtigte in der Ausübung ihrer Rechte einschränken gegen eine von den dadurch Begünstigten zu zahlende Entschädigung. Die von der kantonalen Be-

hörde bestimmte Entschädigung kann binnen zwanzig Tagen beim Zivilrichter, die vom Bundesrat bestimmte beim Bundesgericht als einziger Zivilgerichtsin-
stanz angefochten werden (Abs.3).

Durch Artikel 27 des Revisionsentwurfes sollen diese Ansprüche nicht be-
rührt werden, ebensowenig durch Wasserrechtsverleihungen begründete wohl-
erworbene Rechte. Diese bleiben sowohl nach Artikel 43 des Bundesgesetzes
über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte als auch auf Grund der im neuen
Bodenrechtsartikel 22^{ter} der Bundesverfassung verankerten Eigentumsgarantie
gewahrt.

Artikel 28

Grundwasserschutzareale

Infolge der stetigen Zunahme der Bevölkerung und der fortschreitenden
Industrialisierung steigt der Bedarf an Trink- und Brauchwasser in der Schweiz
Jahr für Jahr beträchtlich an; vor allem in den grossen städtischen Agglomera-
tionen wird die Wasserversorgung schon in naher Zukunft ernsthafte Probleme
stellen. Gleichzeitig werden die Gefährdungen der Grundwassergebiete, d. h.
also der wichtigsten Wasserreservoirs des Landes, infolge der unaufhaltsamen
baulichen und technischen Entwicklung immer zahlreicher und intensiver. Es
muss deshalb als eines der wichtigsten Ziele des Gewässerschutzes angesehen
werden, die Grundwasservorkommen, die wegen ihrer Menge und Qualität für
die Wasserversorgung von Bedeutung sind, gegen allfällige Beeinträchtigungen
wirksam abzusichern. Des nämlichen Schutzes bedürfen logischerweise auch
die zum Zwecke der Trink- und Brauchwassergewinnung künstlich angerei-
cherten Grundwassergebiete.

Durch Artikel 28 sollen die Kantone zunächst verpflichtet werden, die Ge-
biete, die sich für die direkte Nutzung oder für die Anreicherung von Grund-
wasser ausgesprochen eignen, zu bezeichnen und abzugrenzen. In den so aus-
geschiedenen Arealen sollen die zuständigen kantonalen Organe sodann eine
intensive Kontrolle über alle geplanten Bau- und Einrichtungsarbeiten aus-
üben; dabei wären von Fall zu Fall die im Interesse des Grundwasserschutzes
gebotenen sichernden Bedingungen und Auflagen zu statuieren. – Gemäss Ab-
satz 2 soll die Ausführung besonders gefährdender Bauten und Anlagen unter-
sagt werden, sofern der Schutz der Trink- und Brauchwasserreserven nicht
durch weniger einschneidende Massnahmen voll gewährleistet werden kann.

Artikel 29

Grundwasserschutzzonen

Für den wirkungsvollen Schutz der Grundwasserfassungen, die Versor-
gungszwecken dienen, sind umfassende Bodennutzungsbeschränkungen in
ihrer nähern Umgebung ein unbedingtes Erfordernis; jede organische oder an-
organische Verunreinigung des in den Untergrund einsickernden Wassers
könnte hier eine kaum zu behebende, dauernde Beeinträchtigung des genutzten
Grundwassers zur Folge haben.

Die entsprechend den örtlichen Verhältnissen festgelegten Schutzzonen sind somit als notwendige Bestandteile aller wichtigeren Grundwasserfassungen zu betrachten. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Fassungsbe-
reich (Radius um die Fassung 10–50 m) zu, der vom Fassungs-eigentümer zu
Eigentum übernommen, eingezäunt und jeglicher Nutzung entzogen werden
sollte. Als eigentliche Schutzzone im Rechtssinne ist sodann das in Fachkrei-
sen als «engere Schutzzone» (äussere Begrenzung 50–200 m ab Fassung) be-
zeichnete Gebiet auszugestalten; in diesem Bereich sollte ein allgemeines Bau-
verbot oder zum mindesten eine weitgehende Beschränkung der Bautätigkeit
statuiert werden. In der sogenannten «weiteren Schutzzone» schliesslich hät-
ten spezielle gefährdende Nutzungsarten zu unterbleiben (äussere Begrenzung:
100–500 m ab Fassung); hier könnte die Sicherung durch Schaffung einer be-
sonderen Nutzungszone oder unter Umständen auch durch intensive Aufsicht
und durch zweckmässige gewässerpolizeiliche Einzelverfügungen verwirklicht
werden.

Nach Absatz 1 ist es Sache der Kantone, die erforderlichen rechtlichen
Grundlagen für die Bildung der Grundwasserschutzzonen aufzustellen. Sie
haben ferner dafür zu sorgen, dass die Zonen überall dort, wo es das öffent-
liche Interesse erfordert, auch tatsächlich geschaffen werden. Dagegen liegt es
auf der Hand, die Kosten für die Schutzmassnahmen den Fassungs-eigentü-
mern zu überbinden (Abs. 2). Dabei werden in erster Linie die Aufwendungen
für den Erwerb dinglicher Rechte ins Gewicht fallen; zu berücksichtigen ist
aber ausserdem, dass die namentlich für die Abgrenzung der Bauverbotszone
unabdingbare Untersuchung der geologischen, hydrologischen und techni-
schen Faktoren dem Fassungs-eigentümer in der Regel gewisse Umtriebe und
Kosten verursachen wird.

Artikel 30

Kiesausbeutung

Ähnlich wie bei der Beseitigung der festen Stoffe besteht auch hinsichtlich
der Kiesausbeutung die Notwendigkeit, das bisherige allgemein gehaltene
Verbot der Gewässergefährdung (Art. 4 Abs. 2 und 3) durch konkrete, zweck-
gerichtete Verhaltensvorschriften zu ersetzen. Absatz 1 unterstellt die Anlage
von Kiesgruben einer Bewilligungspflicht. Diese neue Massnahme erweist sich
als nötig, da in der Regel nur die kantonalen Gewässerschutzbehörden in der
Lage sind, zu beurteilen, ob ein geplantes Kieswerk über nutzbarem Grund-
wasser liegt und ob demzufolge ein Ausbeutungsverbot bzw. eine einschrän-
kende Bedingung am Platze ist. Das Bewilligungssystem bildet gleichzeitig
auch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Kantone die Kiesgewinnung
im Grundwassergebiet streng überwachen können (Abs. 2).

Es darf als selbstverständlich gelten, dass sich das Bewilligungsverfahren nach
Artikel 30 nur auf die Belange des Gewässerschutzes beziehen kann. Für die Beur-
teilung allfälliger gewerbepolizeilicher oder anderweitiger Gesichtspunkte, wie
etwa des Landschaftsschutzes, böte das Bundesgesetz keine rechtliche Grundlage.

Dritter Abschnitt: Bundesbeiträge

Artikel 31

Grundsätze

In Artikel 31 sind der Umfang der beitragsberechtigten Anlagen, die Höhe der Bundesbeiträge und die Bedingungen, unter denen die Subventionen gewährt werden, festgelegt.

Das Volksbegehren vom 27. Oktober 1967 für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung enthält konkrete Forderungen in bezug auf finanzielle Leistungen des Bundes zur Unterstützung des Gewässerschutzes. Ferner wurde im Schosse der Expertenkommission zur Vorbereitung des neuen Bundesgesetzes der Antrag gestellt, es sei eine besondere Landeszentrale für die Finanzierung von Gewässerschutzmassnahmen zu schaffen. Im folgenden seien die beiden Lösungsmöglichkeiten kurz erläutert und der im Revisionsentwurf angestrebten Regelung gegenübergestellt.

a. Bisherige Subventionspraxis im baulichen Gewässerschutz

Die Bemessung der Bundesbeiträge an Abwasseranlagen richtet sich heute nach der Finanzkraft der Gemeinden und Kantone sowie nach den spezifischen Erstellungskosten. Die Subventionssätze betragen höchstens 35 Prozent. Für Gemeinden mit einer Wehrsteuerkopfquote von über 130 Prozent des Landesmittels entfällt die Subventionsberechtigung. Als beitragsberechtigten Anlagen gelten im wesentlichen die Reinigungsanlagen und die Zuleitungskanäle mit den entsprechenden Nebenbauwerken, soweit sie ausserhalb des Baugebietes liegen oder von mehreren Gemeinden gemeinsam benützt werden oder unmittelbar entlang eines leistungsfähigen Vorfluters führen. Bei Kehrriechanlagen kann nur der Kostenanteil, der von der allfälligen Mitbehandlung von Klärschlamm herrührt, subventioniert werden.

Von den Gesamtaufwendungen für die öffentliche Abwasserbeseitigung (Quartierkanalisationen, Hauptsammelkanäle und Abwasserreinigungsanlagen) entfallen etwa 20 Prozent auf Bauwerke, an die der Bund bisher Beiträge leistete. Dabei beträgt der mittlere Subventionssatz rund 19 Prozent. Die Kosten der öffentlichen Abwassersanierungen inkl. Quartierkanalisationen beliefen sich in den letzten 10 Jahren auf ungefähr 3,4 Milliarden Franken. Mit jährlichen Subventionen von 15 Millionen Franken leistete der Bund demnach Beiträge, die gemessen an den Gesamtkosten etwa 4 Prozent ausmachen.

b. Begehren finanzieller Art in der Volksinitiative für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung

Im Volksbegehren für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung wird verlangt, dass an das Verlegen von Sammelkanälen und den Bau von Gewässerschutzanlagen insbesondere von Abwasserreinigungs- und Abfallbeseiti-

gungsanlagen Beiträge zwischen 20 und 60 Prozent der Gesamtkosten ausgerichtet werden. Darüber hinaus sollen langfristige, niedrig verzinsliche Darlehen an die Kosten dieser Anlagen gewährt werden. Der Zins für solche Darlehen soll in keinem Fall 3,5 Prozent im Jahr übersteigen.

Vorgesehen ist schliesslich, dass die Bundesbeiträge für jedes seit Ende des fünften Jahres nach Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmung bis zur Inbetriebnahme einer bestimmten Gewässerschutzanlage verflossene volle Jahr um 5 Prozent gekürzt werden.

c. Vorschläge betreffend eine Landeszentrale zur finanziellen Unterstützung des Gewässerschutzes

Im Mittelpunkt der Überlegungen steht hier das finanzwirtschaftliche Problem der Mittelbeschaffung und -bereitstellung, das als Haupthindernis für eine beschleunigte Durchführung des Gewässerschutzes betrachtet wird. Vorgesehen ist deshalb die Schaffung einer zentralen Organisation als Träger der Finanzierung. Eine solche könnte in einer selbständigen Landeszentrale für die Finanzierung von Gewässerschutzmassnahmen, oder in Form einer in das Bankensystem eingebauten Zentrale bestehen. Entsprechende öffentliche Anleihen würden Bundesgarantie geniessen.

Der Vorschlag strebt zwei Hauptziele an:

- Sicherstellung einer zweckmässigen und raschen Finanzierung und Verwirklichung des Gewässerschutzes
- Zinsverbilligung

Ausserhalb der Landeszentrale würde der Bund keine A-fonds-perdu-Beiträge an die Erstellung von Gewässerschutzanlagen mehr gewähren. Die Zinsverbilligung würde vollumfänglich an die Stelle der bisherigen Kapitalsubventionen treten.

d. Stellungnahmen der Banken

Sowohl die Schweizerische Bankiervereinigung als auch der Verband Schweizerischer Kantonalbanken vertreten die Auffassung, dass die Bildung einer Landeszentrale für die Beschaffung von Mitteln zur Finanzierung von Gewässerschutzanlagen keinem Bedürfnis entspreche.

Dabei wird insbesondere geltend gemacht, dass aus den letzten Jahren keine Beispiele bekannt seien, bei denen sich die Realisierung von Gewässerschutzanlagen wegen Kreditschwierigkeiten verzögert hätte. Gleichzeitig wird betont, dass auch in Zukunft die Banken bereit und in der Lage seien, die Gemeinden mit langfristigen Geldern für den Gewässerschutz zu versorgen.

Des weitern stellen die Banken fest, dass die Gemeinden die Subventionierung durch A-fonds-perdu-Beiträge gegenüber einer Zinsverbilligung vorzögen, da die Höhe der Anfangsschuldung für die politische Realisierbarkeit von Bauwerken von Bedeutung sei. Schliesslich wird auch betont, dass eine gerechtere Ausrichtung von Bundesbeiträgen möglich sei, wenn als Massstab statt

des Umfangs der Fremdfinanzierung die Höhe der Aufwendungen berücksichtigt werde.

e. Die im Revisionsentwurf beantragte Regelung

Die im Gesetzesentwurf geplante Regelung sieht grundsätzlich die Beibehaltung der Kapitalsubventionen vor, die indessen verbessert werden sollen. Die Verbesserung wird zu einer Verdoppelung der Bundesbeiträge für Abwasseranlagen führen, die in den letzten Jahren etwa zwischen 10 und 28 Millionen Franken betrugen. Diese Zunahme ergibt sich je zur Hälfte aus den bis auf 45 Prozent erhöhten ordentlichen Subventionssätzen sowie der Ausweitung des Umfangs der beitragsberechtigten Anlagen insbesondere auf Hauptsammelkanäle innerhalb des Baugebietes. Zusätzlich sollen für Anlagen zur Kehrrechtbe-seitigung Bundesbeiträge gewährt werden können.

Die Abstufung der Bundesbeiträge hat sich nach der Finanzkraft der Gemeinden und Kantone zu richten. Der Subventionssatz für Gemeinden in einem finanzschwachen Kanton soll höchstens 45 Prozent betragen. Mit der Zunahme der Wehrsteuerkopfquote würde der Satz in 11 Stufen bis auf 10 Prozent sinken. Für Gemeinden mit einer Wehrsteuerkopfquote von über 130 Prozent des Landesmittels entfällt die Beitragsberechtigung wie bisher.

Die Beitragssätze für Gemeinden in finanziell mittelstarken Kantonen sollen gegenüber denjenigen der Gemeinden in finanzschwachen Kantonen um einen Fünftel niedriger sein. Bei Gemeinden in finanzstarken Kantonen beträgt die entsprechende Minderung zwei Fünftel.

Bei der Bemessung der Bundesbeiträge hat sich eine generelle Berücksichtigung der spezifischen Kosten nach bisheriger Praxis als schwerfällig und zu wenig wirkungsvoll erwiesen; in gewissen Fällen sollte aber doch die finanzielle Belastung einer Gemeinde durch die Abwassersanierung berücksichtigt werden. Aus diesem Grunde ist ein Zuschlag vorgesehen, der unbeschadet der Finanzkraft von Gemeinde und Kanton stets fünf Prozent betragen und dann wirksam werden soll, wenn die Kosten der beitragsberechtigten Anlagen besonderer örtlicher Umstände wegen unverhältnismässig hoch ausfallen. Es wird Aufgabe der Vollziehungsverordnung sein, die entsprechende Kostengrenze zahlenmässig festzulegen. Unter Berücksichtigung dieses Zusatzes kann die Höhe der Bundessubvention an Abwasseranlagen demzufolge maximal 50 Prozent betragen.

Die hauptsächlichste Erweiterung bei den beitragsberechtigten Abwasseranlagen liegt in den Sammelleitungen. Zusätzlich zu den heute bereits subventionsberechtigten Kanälen ausserhalb des Baugebietes und denjenigen, die von mehreren Gemeinden gemeinsam benützt werden, sollen auch Hauptsammelkanäle innerhalb des Baugebietes als beitragsberechtigt anerkannt werden. Dabei ist der Begriff des Hauptsammelkanales von einer festen Beziehung abhängig zu machen, in welcher einerseits die Fläche des Einzugsgebietes und andererseits die Einwohnerzahl der Gemeinde massgebend sind. So würde es beispielsweise in einer Stadt eines grösseren Einzugsgebietes bedürfen als in einer kleinen Gemeinde, damit die Leitung im obigen Sinne als Hauptsammelkanal bezeichnet werden könnte. Die nach heutiger Praxis geltende Bezeichnung «Abfangkanal» soll

durch den Begriff des Hauptsammelkanales als Subventionskriterium ersetzt werden.

Die Beitragssätze für Kehrichtanlagen sollen nach der Finanzkraft der Gemeinden und Kantone bemessen werden. Im Unterschied zur Subventionspraxis bei Abwasseranlagen sollen nur solchen Gemeinden Bundessubventionen ausgerichtet werden, deren Wehrsteuerkopfquote nicht mehr als 65 Prozent des Landesmittels beträgt. Darunter fallen 85 Prozent aller Gemeinden mit etwa 50 Prozent der Landesbevölkerung. Diese Gemeindegruppe entspricht demjenigen Teil der Bevölkerung, welcher noch über keine genügenden Einrichtungen zur Kehrichtbeseitigung verfügt. Die etwas niedrigeren Subventionssätze für Kehrichtanlagen sind deshalb gerechtfertigt, weil die Kosten für die schadlose Müllbeseitigung selbst unter Berücksichtigung der Betriebskosten geringer sind als bei der Abwasserableitung und -reinigung.

Der Subventionssatz für Kehrichtanlagen beträgt höchstens 35 Prozent und vermindert sich für Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft in fünf Stufen bis auf 10 Prozent. Diesen niedrigsten Beitragssatz erhielten Gemeinden zugesprochen, deren Wehrsteuerkopfquote zwischen 55 und 65 Prozent des Landesmittels liegt. Bei Gemeinden in finanziell mittelstarken und starken Kantonen sollen die Beitragssätze um einen bzw. zwei Fünftel reduziert werden.

Als beitragsberechtigte Anlagen zur Kehrichtbeseitigung sollen diejenigen baulichen Massnahmen und festen Einrichtungen gelten, welche zur schadlosen Müllbeseitigung notwendig sind. Diese beziehen sich auf die geordnete Deponie, die Kompostierung und auf die Verbrennung des Kehrichts. Für Einrichtungen zum Einsammeln und Transport des Mülls sollen grundsätzlich keine Bundesbeiträge ausgerichtet werden. Wie bei Abwasseranlagen sollen auch bei Kehrichtanlagen keine Bundesbeiträge an die Betriebskosten gewährt werden.

Ungeachtet des Standorts gelten die Bau- und Installationskosten von Anlagen zur Schlammabeseitigung als Teil der Abwasseranlagen. Sie sollen deshalb nach den hierfür geltenden Subventionssätzen behandelt werden.

Für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an Abwasser- und Kehrichtanlagen soll die bereits geltende Bedingung weiterbestehen, wonach sich die Kantone mit fünf Fünfteln, vier Fünfteln bzw. drei Fünfteln des Bundesbeitrages beteiligen, je nachdem, ob sie als finanziell stark, mittelstark oder schwach gelten.

Durch die Einführung von Bundessubventionen an Anlagen zur Kehrichtbeseitigung entsprechend dem vorgeschlagenen Umfang erwüchsen dem Bund jährliche Ausgaben von etwa 4 Millionen Franken. Zusammen mit den vorgeschlagenen Verbesserungen der Subventionen an Abwasseranlagen würde der Bund für den baulichen Gewässerschutz statt wie bisher 10–28 Millionen Franken in Zukunft durchschnittlich etwa 40–45 Millionen Franken pro Jahr ausrichten.

Bundessubventionen an Anlagen oder Einrichtungen zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben sollen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes in der Regel an die Kantone zu Handen der berechtigten Gemeinden ausgerichtet werden. Falls diese Aufgaben ausnahmsweise von andern Trägern, z. B. Privaten, dauernd und in einwandfreier Weise erfüllt werden, sollen auch sie in den Genuss eines Bundesbeitrages gelangen können. Dabei wird eine entsprechende Leistung

seitens der Kantone vorausgesetzt. Die Bemessung von Subventionen an andere Träger müsste sowohl von deren Finanzkraft als auch von derjenigen der interessierten Gemeinden und Kantone abhängig gemacht werden.

f. Gegenüberstellung der Lösungsmöglichkeiten

Die mit dem Revisionsentwurf angestrebte Lösung geht vom heute erreichten Stand des baulichen Gewässerschutzes aus.

Die Tatsache, dass anfangs der siebziger Jahre die Hälfte der schweizerischen Bevölkerung und ein grosser Teil der Industrie an zentrale Abwasserreinigungsanlagen angeschlossen sein wird, beweist die Zweckdienlichkeit des bisher angewandten Systems der Kapitalsubventionen. Es sind kaum Beispiele dafür bekannt, dass die Geldbeschaffung die Durchführung von Abwassersanierungen verzögert hätte. Unabhängig von der Kreditbeschaffung erfordern die notwendigen planerischen, technischen und organisatorisch-rechtlichen Vorarbeiten zusammen mit der Bauausführung je nach Umfang des Werkes fünf bis zehn Jahre.

Wie aus einer Stellungnahme der Banken hervorgeht, können die Gemeinden auch in Zukunft mit genügend langfristigen Geldern für Gewässerschutzbauten rechnen.

Bei Errichtung eines zentralen Finanzierungsinstrumentes und Gewährung niedrig verzinslicher Darlehen für die Gewässerschutzanlagen, die der Bund vernünftigerweise als beitragsberechtigt anerkennen könnte, würde die finanzielle Förderung geringer ausfallen als bis anhin. Würden Zinsverbilligungen aber für alle Gewässerschutzanlagen bis hinunter zur Quartierkanalisation gewährt, so ergäbe dies eine finanzielle und administrative Belastung des Bundes (grosser Kontrollapparat), die nicht zu verantworten wäre.

Eine weitere, möglichst beschleunigte Durchführung des Gewässerschutzes auch bei den kleineren, meist finanzschwächeren Gemeinden kann am wirkungsvollsten durch gezielte Verstärkung der bisherigen Kapitalsubventionen erreicht werden. Gegenüber einer vollständigen Neuorientierung der Bundesbeiträge wird dieser Vorschlag bei derjenigen Hälfte der Bevölkerung, deren Gewässerschutzbauten bereits erstellt sind, eher auf Verständnis stossen.

Beim Festlegen der oberen Grenze für die Beitragssätze des Bundes darf die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete des Gewässerschutzes nicht ausser acht gelassen werden, handelt es sich hierbei doch zuerst um eine kommunale und kantonale Aufgabe.

Würde etwa, wie es das Volksbegehren will, in einer finanzschwachen Gemeinde in einem ebensolchen Kanton 60 Prozent Bundessubventionen ausgerichtet, ergäbe dies bei einem Kantonsbeitrag von drei Fünfteln der Bundesleistung eine Kostenbeteiligung der Gemeinde als Bauherrin von nur noch 4 Prozent. Nach dem Vorschlag der Expertenkommission, der für einen gleichen Fall eine Bundessubvention von 50 Prozent vorsieht, verbleiben der Gemeinde nach Abzug des Kantonsbeitrages noch 20 Prozent der entsprechenden Kosten.

Durch die Erweiterung des Umfangs der beitragsberechtigten Abwasseranlagen auf die wichtigen Hauptsammelkanäle innerhalb des Baugebietes trägt der Vorschlag der Expertenkommission dem Umstand Rechnung, dass diese teuren Sammelleitungen im Hinblick auf die Abwassersanierung gebaut werden und deshalb zum Gewässerschutz gehören. Eine Beteiligung des Bundes an diesen Anlagen bedeutet somit nicht die Übernahme von Lasten aus der reinen Bauzonenerschliessung. Eine solche Beteiligung kommt dann zustande, wenn der Bund gestützt auf Artikel 4^{bis} des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues Gemeinden und andern öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie gemeinnützigen Institutionen Darlehen an die Erschliessung von Bauland gewährt oder verbürgt.

Mit der im Volksbegehren vom 27. Oktober 1967 vorgesehenen Kürzung der Bundesbeiträge vom fünften Jahre an soll eine allgemeine Beschleunigung der Gewässerschutzmassnahmen erwirkt werden. Wenn aber auf diese Weise finanzielle Sanktionen für Säumige eingeführt würden, müssten die Folgen zwangsläufig vor allem kleinere, finanzschwache Gemeinden treffen, die gegenwärtig noch über keine Anlagen verfügen. In solchen Fällen wäre es wohl schlechthin unmöglich, die für die Verwirklichung des baulichen Gewässerschutzes gedachte Frist von fünf Jahren einzuhalten; zum mindesten bestünde die Gefahr, dass die entsprechenden Projekte unsorgfältig und mangelhaft ausgearbeitet würden. Die vom fünften Jahre an einsetzende jährliche Reduktion der Bundesbeitragssätze würde sodann die Situation der betreffenden Gemeinden und damit die Aussichten für eine rasche Abwassersanierung laufend verschlechtern.

Artikel 32

Forschung, Versuche, Ausbildung und Aufklärung

Artikel 32 regelt die Tätigkeit des Bundes bei Forschung, Versuchen und Untersuchungen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes. Bei Artikel 3 Absatz 3 haben wir bereits auf die Koordinationsaufgaben im Hinblick auf eine zweckmässige gesamtschweizerische Gewässerschutzplanung hingewiesen. Hiefür sind grundlegende Kenntnisse über die Qualität und die Menge der zu schützenden Gewässer sowie über deren Bedeutung für die in Artikel 2 Absatz 1 aufgezählten Interessen erforderlich. Demgemäss und anknüpfend an das bisherige Gesetz (Art. 10) sieht der neue Artikel 32 vor, dass der Bund ausser der Forschung, den Versuchen und den Untersuchungen an Flüssen, Seen und Grundwasservorkommen nun auch die siedlungswasserwirtschaftliche Planung unterstützen soll. Obwohl man unter «Siedlungswasserwirtschaft» die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und den Gewässerschutz zu verstehen pflegt, besteht nicht die Meinung, dass der Bund die Planung der Wasserversorgung selbst an die Hand nehmen solle; hierzu müssten die verfassungsrechtlichen Grundlagen erst noch geschaffen werden. Der Bund muss aber wissen, was die Gemeinden und die Kantone in dieser Beziehung vorsehen, um eine zweckmässige Planung auf den Gebieten der Abwasserbeseitigung und der

Reinhaltung der für die Wasserversorgung wichtigen Wasservorkommen vorantreiben zu können.

Zu den eigenen Arbeiten des Bundes gehören auch die langjährigen und fortlaufenden hydrographischen Messungen des Eidgenössischen Amtes für Wasserwirtschaft; diese sollen in Zukunft vermehrt auch Daten erfassen, die sich auf den qualitativen Zustand der Gewässer beziehen.

Während reine Forschungsarbeiten in der Regel ganz vom Bund getragen werden, sind die Beitragssätze für Arbeiten, die sowohl allgemeine als auch lokale Bedeutung haben, nach den Interessen und der Finanzkraft der verschiedenen Beteiligten, insbesondere der Kantone, festzulegen. Die Beitragssätze sollen entsprechend der bisherigen Praxis höchstens 40 Prozent betragen.

Ausser der allgemeinen Aufklärungstätigkeit soll namentlich auch die Ausbildung von Fachpersonal wirksam gefördert werden. Der offensichtliche Mangel an geschulten Gewässerschutzfachleuten ist in verschiedenen Kantonen eine der Ursachen für das langsame Voranschreiten der erforderlichen Massnahmen. – Die Forderung nach einer Unterstützung der Fachausbildung durch den Bund wurde im Postulat von Nationalrat Freiburghaus vom 6. Dezember 1961 ausdrücklich gestellt. Diesem Begehren dürfte die Fassung von Artikel 32 nunmehr Rechnung tragen.

Artikel 33

Rückerstattung

Eine Bestimmung betreffend die Rückforderung von Beiträgen, die zu Unrecht bezogen oder unrichtig verwendet worden sind, findet sich in den meisten neueren Subventionsgesetzen des Bundes.

Vierter Abschnitt: Haftpflicht

Die schweren Beeinträchtigungen unserer ober- und unterirdischen Gewässer im Verlaufe der vergangenen Jahre haben schon vor geraumer Zeit den Wunsch nach einer verschärften zivilrechtlichen Haftpflicht des Verursachers einer Gewässerverunreinigung wach werden lassen. Durchaus zutreffend ist geltend gemacht worden, die gewässerschutzrechtlichen Verhaltensnormen und die im Gesetz angedrohten Strafsanktionen vermöchten allein noch keinen vollständigen Rechtsschutz zu gewährleisten. Da die Voraussetzungen für eine Kausalhaftpflicht des Schädigers bei Gewässerverschmutzungen nach den Bestimmungen des geltenden Rechts (im wesentlichen Art. 679 ZGB und Art. 58 OR sowie die Gefährdungshaftungen in Spezialgesetzen des Bundes) nicht in allen Fällen erfüllt würden und die normale Verschuldenshaftung wegen der Schwierigkeit der Beweisführung kaum je mit Erfolg geltend gemacht werden könne, dränge sich eine generelle haftpflichtrechtliche Sonderregelung im neuen Gesetz auf. Von der Einführung einer verschärften Haftpflicht erhoffen sich überdies weite Kreise eine nachhaltige präventive Wirkung.

Die Forderung, eine Kausalhaftpflicht für Gewässerschädigungen zu

schaffen, wurde durch die Motion von Nationalrat Akeret vom 13. Oktober 1965 (Nr. 9345) erhoben. Bei der Vorbereitung des Revisionsentwurfes wurde dem Studium dieses Problems besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Im Auftrage des Departementes des Innern arbeitete ein aus den Spezialisten des schweizerischen Haftpflichtrechts Prof. Dr. K. Oftinger, Prof. Dr. H. Merz und Prof. Dr. E. Stark gebildetes Expertengremium ein ausführliches Gutachten aus. Der in diesem Gutachten vorgeschlagene Wortlaut für eine Haftungsbestimmung ist in der Folge in den Gesetzesentwurf übernommen worden.

Artikel 34

Haftpflicht

Die Frage, ob sich die Normen der geltenden Rechtsordnung in bezug auf die Beurteilung von Haftungen aus Gewässerverschmutzungen praktisch bewährt haben, ist schwierig zu beantworten, weil bis heute auf diesem Gebiet nur wenige gerichtliche Entscheide ergangen sind. – Mit Sicherheit lässt sich aber feststellen, dass die Schadenersatzklage nach Artikel 41 OR keinesfalls einen tauglichen Rechtsbehelf darstellt, wäre doch der Geschädigte in den seltensten Fällen in der Lage, dem Verursacher der Verunreinigung ein Verschulden nachzuweisen; der Nachweis wäre vor allem dann nahezu ausgeschlossen, wenn die schädigende Gewässerbeeinträchtigung von einem komplizierten geschlossenen Betrieb ausgegangen wäre. Einen umfassenden zivilrechtlichen Rechtsschutz könnten ferner auch die bestehenden Kausalhaftungen nicht bieten: Die Verantwortlichkeit des Grundeigentümers gemäss Artikel 679 ZGB könnte nur angerufen werden, sofern die Verunreinigung im Zusammenhang mit der Ausübung des Grundeigentums entstände; ausserdem müsste der Kläger unter Umständen damit rechnen, dass der urteilende Richter eine bestimmte Duldungspflicht in bezug auf die Einwirkungen anerkennen würde (Art. 684 Abs. 2 ZGB). Lediglich bedingt anwendbar wäre aber auch die Werkhaftung (Art. 58 OR), da diese das Vorhandensein einer fehlerhaften Anlage voraussetzt. – Der enge Wirkungskreis der Gefährdungshaftungen der Spezialgesetze (Strassenverkehrsgesetz, Rohrleitungsgesetz, Luftfahrtsgesetz, Atomgesetz) ergibt sich aus ihrer Beschränkung auf die betreffenden besonderen Sachgebiete.

Gestützt auf diese Überlegungen empfiehlt sich die Einführung einer allgemeinen Kausalhaftung für Gewässerverunreinigungen.

Die in Artikel 34 des Entwurfes statuierte Haftpflicht ist keine Gefährdungshaftung im üblichen Sinne, d. h. sie knüpft nicht an die Voraussetzung an, dass die schädigende Verschmutzung aus einer für die Gewässer gefährlichen Anlage stammen müsse. Massgebend für die Auslösung der Kausalhaftung soll die Tatsache einer Gewässerverunreinigung an sich sein und nicht etwa das Kriterium, dass die Schädigung auf den Betrieb einer zwar geduldeten, aber gefährlichen Anlage zurückzuführen sei. Dies entspricht der dem Revisionsentwurf innewohnenden Grundidee, wonach die neuen Vorschriften – sinnvoll ergänzt durch detaillierte technische Ausführungsbestimmungen – die Ausschaltung aller gewässer-

gefährdenden Anlagen erreichen sollen. Voraussetzung für die Haftung soll aber in jedem Falle das Vorhandensein eines adäquaten Kausalzusammenhangs bilden. – Eine umfassende, nicht als Gefährdungshaftung ausgestaltete Kausalhaftung erscheint im Gewässerschutz auch gesetzgebungspolitisch als durchaus vertretbar. Die im schweizerischen Recht neuartige Regelung ist durch die ausserordentliche Bedeutung der Reinhaltung der Gewässer und die Schwere der drohenden Gefahren hinreichend begründet.

Die neue Kausalhaftung erklärt nicht nur den eigentlichen Urheber einer Verunreinigung, sondern auch den Inhaber des Betriebes, in dessen Dienst er allenfalls steht, als verantwortlich. Sofern bloss der Verursacher als haftpflichtig bezeichnet würde, fehlte die unerlässliche Haftung für Hilfspersonen, und es würde sich namentlich die Frage stellen, ob der Geschäftsherr den Sorgfaltsbeweis nach Artikel 55 OR leisten könne. Dies widerspräche nicht nur den Grundsätzen unseres Haftpflichtrechts, sondern wäre in Anbetracht der beschränkten Zahlungsfähigkeit des Arbeiters, der die Verunreinigung veranlasst hat, höchst unbillig.

Soweit Tatbestände der Gewässerverunreinigung bereits heute durch besondere Haftungsbestimmungen in Spezialgesetzen des Bundes erfasst werden, besteht kein Bedürfnis nach einer Neuordnung. Im Interesse einer klaren Abgrenzung werden somit in Absatz 2 die Gefährdungshaftungen der Spezialgesetze, insbesondere des Strassenverkehrsgesetzes, des Luftfahrtsgesetzes, des Rohrleitungsgesetzes und des Atomgesetzes, vorbehalten.

Nun sind allerdings seitens der Eidgenössischen Justizabteilung gewisse Bedenken dagegen geäussert worden, dass nicht nur diejenigen Personen kausal haften, die für die Gewässer gefährliche Einrichtungen und Anlagen betreiben und daraus einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen, sondern dass die Kausalhaftung ganz allgemein jedermann trifft, der einen Schaden adäquat verursacht. Die Eidgenössische Justizabteilung machte nicht nur geltend, die vorgeschlagene Ausdehnung der Kausalhaftung weiche von den bisherigen Grundsätzen des Haftpflichtrechts ab und sie bringe für das Gebiet des Gewässerschutzes eine Sonderregelung in einem Zeitpunkt, in dem eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts angestrebt wird; sie wies vor allem darauf hin, dass die in Aussicht genommene Lösung zu Ungerechtigkeiten führe. Angesichts des Fehlens eines Versicherungsobligatoriums sei die Regelung einerseits nicht geeignet, das schutzwürdige Interesse des Geschädigten an der Wiedergutmachung des Schadens in zuverlässiger Weise wahrzunehmen. Andererseits missachte sie schutzwürdige Interessen des schuldlosen und keine besonderen Gefahren setzenden Schädigers, der bei grossen Schäden finanziell geradezu ruiniert werden könne. Nach der Auffassung der Eidgenössischen Justizabteilung sollte daher der Artikel 34 sich auf die Einführung einer Gefährdungshaftung für Inhaber von Betrieben und Anlagen beschränken.

Die Spezialgesetze des schweizerischen Haftpflichtrechts sehen in der Regel das Obligatorium einer Haftpflichtversicherung des Haftpflichtigen vor. Ein solches Versicherungsobligatorium dient dem Schutz des Geschädigten vor der Zahlungsunfähigkeit des Haftpflichtigen und damit der Sicherung der sozialen Funktion der strengen Haftpflichtnormen.

Die vom Departement des Innern beigezogene Expertengruppe gelangte nach eingehender Prüfung des Problems zum Schlusse, es sei von einem gesetzlichen Versicherungsobligatorium abzusehen. Ausschlaggebend waren dabei die nachstehenden Überlegungen:

Im Gebiete der Gewässerverunreinigung bietet die Frage besondere Schwierigkeiten, wer einem solchen Obligatorium der Haftpflichtversicherung zu unterwerfen wäre, da die vorgeschlagene Haftpflicht nicht an eine bestimmte Art der Verursachung anknüpft, sondern einfach an die Tatsache der Gewässerverschmutzung, die jedermann herbeiführen kann. Es kommen namentlich Unternehmungen verschiedenster Art dafür in Frage, daneben aber auch landwirtschaftliche Betriebe und Einzelpersonen. Ein lückenloser Versicherungsschutz ist daher von vorneherein nicht zu erreichen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass mit einem Obligatorium namentlich diejenigen Schädiger nicht erfasst würden, die am wenigsten zahlungsfähig sind. Aus diesen Überlegungen erscheint ein Obligatorium der Haftpflichtversicherung als problematisch.

Als möglicher Anknüpfungspunkt für das Obligatorium könnte an die dem Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel unterstellten Betriebe gedacht werden. Aber auch diese Regelung bietet Nachteile. Einerseits sind die Dienstleistungsbetriebe (Handel, Banken und Versicherungen) dem neuen Arbeitsgesetz unterstellt, bei denen wohl kaum ein Bedarf für eine obligatorische Haftpflichtversicherung für Gewässerverschmutzungen besteht. Auf der andern Seite ist das Arbeitsgesetz auf die Unternehmungen der Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge nicht anwendbar; das gleiche gilt für die Landwirtschaft, Gärtnereien und Fischereibetriebe. Auch für Familienbetriebe ohne fremde Angestellte besteht eine Ausnahme.

In bestimmten Fällen von Gewässerverunreinigungen kann der Geschädigte vor der Schwierigkeit stehen, festzustellen, wer – oder wessen Betrieb – die Verschmutzung verursacht hat. Dies trifft namentlich dann zu, wenn die Abwasserleitungen verschiedener Betriebe und Gemeinden nahe beieinander in ein Gewässer münden oder wenn verschiedene Betriebe in unmittelbarer Nähe voneinander ihre Abfälle ablagern.

Es sollte vermieden werden, dass die neue Kausalhaftung in solchen Fällen toter Buchstabe bleibt. Es wurde daher gelegentlich angeregt, hier dadurch Abhilfe zu schaffen, dass für die Verursachung der Verschmutzung von Gesetzes wegen eine Vermutung aufgestellt wird. Die Schwierigkeit besteht in der Frage, an welchen Umstand die Vermutung angeknüpft werden soll. Sie kann wohl nur zur Diskussion stehen für Gewässerverunreinigungen durch Betriebe und Anlagen; bei Einzelpersonen ist die Anknüpfung einer Vermutung indessen praktisch aussichtslos.

Im Vorentwurf des Departementes des Innern, der Ende 1969 den Kantonen, politischen Parteien, Spitzenverbänden und Fachorganisationen zur Vernehmlassung unterbreitet wurde, war in einem besonderen Absatz 2 zur Haftpflichtbestimmung eine entsprechende Regelung mit nachstehendem Wortlaut vorgesehen:

Als Verursacher der Verunreinigungen oder anderer Beeinträchtigungen werden Betriebe und Anlagen vermutet, die örtlich und nach der Beschaffenheit der Stoffe in Betracht kommen.

Der Vorschlag einer gesetzlichen Vermutung stiess im Vernehmlassungsverfahren in weiten Kreisen auf entschiedene Ablehnung. Wir haben daher auf diese aus rechtlichen Gründen ohnehin problematische Lösung verzichtet.

Fünfter Abschnitt: Strafbestimmungen

Das geltende Recht enthält in Artikel 15 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung eine einzige Strafbestimmung: Jede schuldhafte Widerhandlung gegen die gesetzlichen Vorschriften wird bestraft. Die Strafsanktion steht auf der Stufe der Übertretung, da sowohl für die fahrlässige als auch für die vorsätzliche Tatbegehung lediglich Geldbusse angedroht ist.

Diese Rechtslage hat weder in dogmatischer Hinsicht noch in den praktischen Auswirkungen befriedigt. Erneut hat sich die Problematik des Instituts der Generalklausel gezeigt, das immer dann versagt, wenn es gilt, gravierende Gesetzesverstösse mit empfindlichen Strafen zu belegen. Im Kampf gegen die Verunreinigung der Gewässer ist mit blossen Übertretungsstrafen allein nicht mehr auszukommen. Auf diese Tatsache wurde bereits im Jahre 1962 in einem Postulat von Nationalrat Sauser (Nr. 8649) mit Nachdruck hingewiesen.

In zwei Kreisschreiben an die Kantone, vom Frühjahr 1963 und vom September 1965, legte das Departement des Innern den kantonalen Behörden eine Verschärfung der Strafpraxis nahe. Dem neuesten Bericht des Departementes vom 15. April 1970 über die im Laufe der letzten fünf Jahre in der Schweiz ergangenen Strafurteile und -verfügungen kann entnommen werden, dass die ausgefallten Strafen im allgemeinen nun doch strenger geworden sind. Er lässt aber auch die dringende Notwendigkeit erkennen, die häufigsten und empfindlichsten Beeinträchtigungen unserer Gewässer in klar umschriebene Straftatbestände zu fassen.

Der Revisionsentwurf bezweckt, die einzelnen wichtigen Widerhandlungen bestimmt abzugrenzen und in bezug auf ihre Rechtsfolgen sinnvoll zu differenzieren. Die Bedeutung des Gewässerschutzes als lebenswichtige gesamtschweizerische Aufgabe gebietet – wenigstens in den elementarsten Fällen – die Schaffung von Vergehenstatbeständen. Besonders schwer wiegende Verstösse sollen obligatorisch eine Freiheitsstrafe nach sich ziehen. – Strenger als bisher muss auch Fahrlässigkeit geahndet werden, so namentlich im Hinblick auf die zahlreichen schwerwiegenden Fälle. Der Entwurf sieht deshalb die Möglichkeit der Verhängung einer auf sechs Monate begrenzten Gefängnisstrafe vor.

Sämtliche Verstösse gegen das Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen, die sich nicht als Gewässerschutzvergehen qualifizieren, können immer noch als Übertretungen verfolgt werden. Hier wurde im Entwurf wegen der Vielzahl der möglichen Verletzungen notwendigerweise die Berechtigung der Generalklausel anerkannt.

Für die mit Binnenschiffen betriebene Schifffahrt auf dem Rhein gelten durch Staatsvertragsrecht begründete und von den Uferstaaten jeweils gemeinsam in Kraft gesetzte öffentlich-rechtliche Vorschriften, die mit entsprechenden Strafbestimmungen ausgestattet sind. Diese Vorschriften enthalten auch gewässerschutzrechtliche Gebote und Verbote, weshalb sich die Frage gestellt hat, ob im neuen Gewässerschutzgesetz ein entsprechender Vorbehalt anzubringen wäre. Die Prüfung ergab, dass hievon abgesehen werden kann, da im Falle der Überschneidung mit Straftatbeständen des Gewässerschutzgesetzes die besondere Regelung für den Rhein ohnehin vorgeht.

Artikel 35–37

Vergehen

Die Artikel 35 und 36 bedrohen nicht nur die Beeinträchtigung, sondern schon die vorsätzliche oder fahrlässige Gefährdung der Gewässer mit Strafe. Der Tatbestand ist demnach vollendet, ohne dass es des Eintrittes eines bestimmten Erfolges bedürfte. Mit der Verwendung des Gefährdungsbegriffes lehnt sich der Entwurf an die im schweizerischen Strafgesetzbuch gebräuchliche Terminologie an (vgl. z. B. die Art. 127, 223 ff., 235, 237 ff. StGB). Unter Gefährdung eines Rechtsgutes versteht das Bundesgericht die Möglichkeit, dass eine Verletzung nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge naheliegt. Eine solche (konkrete) Gefährdung wird regelmässig dann angenommen, wenn die Gefahr nur zufällig kurz vor dem Unheil gebannt werden kann, z. B. durch Intervention Dritter, welche für die Entstehung der Gefahr nicht verantwortlich sind (vgl. statt vieler: BGE 85 IV 137 E 1 und 87 IV 90 E 2).

Lediglich im Fall des Artikels 35 Ziffer 1 Absatz 2 genügt eine abstrakte Gefährdung; massgebend ist dabei die Überlegung, dass Grabungen in nutzbaren Grundwasservorkommen in jedem Falle geeignet sind, das Wasser zu beeinträchtigen.

Um das Verständnis der Bestimmungen zu erleichtern, sind bei den jeweiligen Tatbeständen beider Artikel die entsprechenden Verhaltensnormen, auf die sie sich beziehen, in Klammern angefügt.

In Artikel 35 Ziffer 1 schliesst Buchstabe *b* die empfindlichste in der Praxis bisher festgestellte Lücke, indem das Ausfliessenlassen flüssiger Stoffe nunmehr auch ausserhalb der Gewässer strafbar ist, wenn dadurch die Gefahr einer Beeinträchtigung hervorgerufen wird.

Nach Artikel 35 ist auch strafbar, wer zwar eine Bewilligung zum Einbringen, Versickern oder Ablagern erhalten hat, dabei aber die in der Bewilligung festgesetzten Schranken (z. B. bezüglich Menge oder Art der einzuleitenden Abwässer) missachtet.

Bei Artikel 36 sind zwei verschiedene, ganz bestimmte Personenkreise als Täter denkbar; damit wird der Tatbestand eines Sonderdeliktes geschaffen.

Artikel 37: Die Erfahrung hat gelehrt, dass die fehlerhafte Verwendung wassergefährdender Stoffe Schäden grossen Ausmasses verursachen kann, sei

es direkt durch Beeinträchtigung der Gewässer und ihres Fischbestandes, sei es indirekt durch die infolge der Gefährdung notwendig gewordenen umfangreichen Massnahmen. Derartige schwere Fälle rufen einer besonders strengen Sanktion. Nur die Verhängung einer Freiheitsstrafe vermag hier bei den Verantwortlichen einen nachhaltigen Eindruck zu hinterlassen. Noch wichtiger ist die generalpräventive Wirkung, die durch die Androhung einer Minimal-Freiheitsstrafe hervorgerufen werden soll. In Berücksichtigung der gesamtschweizerischen Bedeutung des Gewässerschutzes und im Vergleich zu gewissen Minimalstrafandrohungen im StGB (z. B. Art. 199 Abs. 1) erscheint das vorgesehene Minimum von drei Monaten nicht als übersetzt.

Artikel 38

Übertretungen

Für die Ahndung der weniger schwerwiegenden Verstösse gegen das Bundesgesetz und seine Ausführungsvorschriften sowie gegen die gestützt darauf erlassenen Einzelverfügungen empfiehlt sich eine der Fassung des bisherigen Artikels 15 entsprechende allgemeine Strafbestimmung. Da auch bei den Übertretungen schwere Fälle mit den in Artikel 37 genannten Merkmalen denkbar sind, wird neu die Möglichkeit einer Freiheitsstrafe eingeführt.

Artikel 39

Schweizerisches Strafgesetzbuch

Artikel 39 schreibt dem Richter vor, die Strafe bei Zusammentreffen mit strafbaren Handlungen nach Artikel 68 des Schweizerischen Strafgesetzbuches zu verschärfen, ausgenommen der Fall, wo ein Gewässerschutzvergehen gleichzeitig den Verbrechenstatbestand der Trinkwasserverunreinigung nach Artikel 234 StGB erfüllt. Hier geht der gleichzeitig speziellere und schwerere Tatbestand des gemeinen Rechtes vor.

Artikel 40

Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben, durch Beauftragte und dergleichen

Artikel 40 betrifft die Widerhandlungen im Interesse eines Dritten und in Geschäftsbetrieben. Die beantragte Fassung entspricht der im Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht in Aussicht genommenen Regelung.

Sechster Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Artikel 42

Neubeurteilung von Beitragsgesuchen

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf in Aussicht genommene Verstärkung der Bundeshilfe bei der Erstellung von Gewässerschutzanlagen könnte sich vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung unter Umständen in uner-

wünschter Weise auswirken. Wenn die neugestalteten Subventionsbestimmungen ihre Rechtswirkung erst vom Zeitpunkt des Erlasses des revidierten Gesetzes an entfalten würden, wären die Kantone und die Gemeinden angesichts der Aussicht auf höhere Bundesbeiträge kaum bestrebt, auf dem Gebiete des baulichen Gewässerschutzes vorher noch besondere Leistungen zu vollbringen. Um einen unerwünschten Unterbruch der Gewässerschutzarbeiten in den kommenden Monaten der Gesetzesvorbereitung zu vermeiden, erscheint es daher angezeigt, für alle nach dem 31. Dezember 1969 von den Bundesbehörden entschiedenen Beitragsgesuche eine spätere Wiedererwägung im Lichte der neuen Gesetzesbestimmungen vorzusehen.

C. Anträge

I. Abschreibungen von Motionen und Postulaten

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die auf die Revision des geltenden Gewässerschutzgesetzes gerichtete Motion Clerc (Nr. 9272 vom 17. Juni 1965) sowie die das gleiche Ziel anstrebenden Postulate Bauer (Nr. 8850 vom 19. Sept. 1963), Müller – Baselland (Nr. 8861 vom 1. Okt. 1963) und Akeret (Nr. 9345 vom 13. Okt. 1965) als erledigt abzuschreiben.

Wir beantragen Ihnen ferner, die beiden Postulate Freiburghaus (Nr. 8383 vom 6. Dez. 1961 und Nr. 9025 vom 18. Juni 1964) betreffend die Verwendung von Detergentien und die Ausbildung von Gewässerschutzfachleuten bzw. die Verhinderung von Wassergefährdungen durch Altöle sowie die Postulate Gut (Nr. 9739 vom 22. Juni 1967) betreffend das Problem der Geschwemmselfeibeseitigung und Blatti (Nr. 10511 vom 3. März 1970) betreffend die Schaffung einer eidgenössischen Gewässerschutzkommission abzuschreiben.

Schliesslich empfehlen wir Ihnen, die auf die Neugestaltung der gesetzlichen Bundesbeiträge abzielenden Postulate Kämpfen (Nr. 9021 vom 16. Juni 1964), Gasser (Nr. 9405 vom 17. Dezember 1965), Keller (Nr. 9455 vom 24. März 1966) und Hürlimann (Nr. 9623 vom 20. Dezember 1966) ebenfalls abzuschreiben.

II. Gesetzesentwurf, Standesinitiative und Volksbegehren

Wir beantragen Ihnen, auf den vorliegenden Gesetzesentwurf einzutreten und ihn zum Beschluss zu erheben. Dem Initiativbegehren des Standes Neuenburg vom 15. Juni 1965 dürfte mit der Vorlage des Entwurfes Genüge getan sein.

Aus den unter Kapitel B Abschnitt I Ziffer 4 dieser Botschaft dargelegten Gründen empfehlen wir Ihnen, das Volksbegehren vom 27. Oktober 1967 (Geschäft Nr. 10 389) für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, den Ausdruck unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 26. August 1970

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Tschudi

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz)

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 24^{quater}, 42^{ter}, 64 und 64^{bis} der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. August 1970,

beschliesst:

Erster Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Geltungs-
bereich

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

Art. 2

Zweck

¹ Dieses Gesetz bezweckt den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung sowie die Behebung bestehender Gewässerverunreinigungen im Interesse

- der Gesundheit von Mensch und Tier
- der Sicherstellung der Trink- und Brauchwasserversorgung durch die Verwendung von Grund- und Quellwasser und die Aufbereitung von Wasser aus oberirdischen Gewässern
- der landwirtschaftlichen Bewässerung
- der Benützung der Gewässer zu Badezwecken
- der Erhaltung von Fischgewässern
- des Schutzes baulicher Anlagen vor Schädigung und
- des Natur- und Landschaftsschutzes

² Der Verunreinigung sind Handlungen gleichgestellt, die geeignet sind, schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen.

Art. 3

¹ Dem Bund obliegt die Aufsicht über den Vollzug dieses Gesetzes. Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen und überwacht deren Vollzug.

Aufgaben des Bundes

² Sofern die Kantone die gemäss diesem Gesetz notwendigen Gewässerschutzvorkehren nicht rechtzeitig anordnen oder zu wenig wirksam durchführen, hat der Bundesrat nach vorheriger Anzeige ausnahmsweise eigene Massnahmen gegenüber Kantonen, Gemeinden oder andern Pflichtigen zu treffen. Die dabei entstehenden Kosten sind von den Pflichtigen zu tragen.

³ Der Bund koordiniert die Gewässerschutzmassnahmen der Kantone sowie seiner eigenen Anstalten und Betriebe. Er kann die Leistung der in diesem Gesetz vorgesehenen Bundesbeiträge von der Voraussetzung abhängig machen, dass die von den Kantonen, Gemeinden oder anderen Pflichtigen zu treffenden Vorkehren im Rahmen einer zweckmässigen Planung erfolgen.

Art. 4

Die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe haben bei der Ausübung der ihnen durch andere Bundesgesetze oder Verordnungen übertragenen Befugnisse die Bestimmungen dieses Gesetzes zu befolgen.

Pflichten bei der Ausübung bundesgesetzlicher Befugnisse

Art. 5

¹ Den Kantonen obliegt der Vollzug dieses Gesetzes. Sie treffen die zur Erreichung des in Artikel 2 umschriebenen Zweckes erforderlichen Massnahmen.

Aufgaben der Kantone

² Soweit das Gesetz zu seiner Ausführung der Ergänzung durch kantonale Vorschriften bedarf, sind die Kantone zu deren Erlass verpflichtet. Sie können diese Vorschriften, wenn der ordentliche Gesetzgebungsweg nicht rechtzeitig zum Ziele führt, durch Verordnung der Regierung erlassen.

³ Die Kantone errichten eine leistungsfähige Fachstelle für Gewässerschutz und setzen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Befugnisse fest. Sie organisieren die Gewässerschutzpolizei sowie einen gut ausgerüsteten Schadendienst.

⁴ Die zum Vollzug dieses Gesetzes erlassenen kantonalen Gesetze und Verordnungen bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch den Bundesrat.

Art. 6

¹ Die Vollzugsorgane der Kantone und die Aufsichtsorgane des Bundes sowie die von ihnen zugezogenen Sachverständigen sind befugt, die zum Zwecke des Gewässerschutzes notwendigen

Kontrollmassnahmen

Erhebungen durchzuführen. Soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgabe nötig ist, hat ihnen der Grundeigentümer oder die Betriebsleitung den Zutritt zu den Anlagen und Örtlichkeiten zu gestatten und die erforderlichen Aufschlüsse zu erteilen.

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 gilt auch für die Sachverständigen und ist für alle Pflichtigen zeitlich unbeschränkt.

Art. 7

Zwangsmassnahmen

Die Kantone können die von ihnen angeordneten Massnahmen erzwingen und nötigenfalls auf Kosten der Pflichtigen selber durchführen.

Art. 8

Kosten von Sicherungsmassnahmen

Die Kosten von Massnahmen, welche die zuständigen Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gewässerverunreinigung sowie zur Feststellung und zur Behebung einer Verunreinigung treffen, können den Verursachern überbunden werden.

Art. 9

Enteignung

¹ Wenn Gründe des öffentlichen Wohles bestehen, kann die Kantonsregierung Gemeinden und privaten Unternehmungen das Enteignungsrecht gewähren, damit sie die zur Errichtung von Anlagen und Schutzzonen, die im Interesse des Gewässerschutzes geboten sind, erforderlichen dinglichen Rechte erwerben können.

² Die Kantone können in ihren Ausführungsvorschriften für das Enteignungsrecht und das Enteignungsverfahren unter Vorbehalt der folgenden Abweichungen das Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung als anwendbar erklären:

- a. Der Entscheid über streitig gebliebene Einsprachen (Art. 55) steht der Kantonsregierung zu;
- b. sofern die von der Enteignung Betroffenen genau bestimmt werden können, darf mit Bewilligung des Präsidenten der eidgenössischen 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 verschiedener Kantone und Werke, die das Gebiet mehrerer Kantone beanspruchen, kommt das eidgenössische Enteignungsrecht zur Anwendung. Der Ent-

scheid über streitig gebliebene Einsprachen steht dem in der Sache zuständigen Departement zu.

Art. 10

Verfügungen, die in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsvorschriften ergehen, können nach Massgabe der allgemeinen Bestimmungen über die Organisation der Bundesrechtspflege angefochten werden. Die zuständige Beschwerdeinstanz des Bundes kann in jedem Falle auch die Angemessenheit der angefochtenen Verfügungen überprüfen.

Rechtsmittel

Art. 11

¹ Berührt ein ober- oder unterirdisches Gewässer das Gebiet mehrerer Kantone, so hat jeder Kanton diejenigen Massnahmen zu treffen, die zum Schutze dieses Gewässers und im Interesse der anderen Kantone notwendig sind.

Interkantonale
Gewässer

² Der Bund kann den Abschluss interkantonaler Vereinbarungen über gemeinsame Massnahmen und über die Koordination von Massnahmen verlangen. Sie bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch den Bundesrat.

³ Über Streitigkeiten entscheidet das Bundesgericht auf verwaltungsrechtliche Klage gemäss Artikel 116 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Art. 12

¹ Vereinbarungen mit dem Ausland über den Schutz von ober- und unterirdischen Gewässern werden vom Bund nach Anhören der Kantone abgeschlossen.

Internationale
Gewässer

² Für Regelungen von beschränkter Tragweite bleibt das Recht der Kantone zum Abschluss von Verträgen mit dem Auslande gemäss den Artikeln 9 und 10 der Bundesverfassung vorbehalten. Die zuständigen Bundesstellen sind über den Gang der Verhandlungen laufend zu unterrichten.

Zweiter Abschnitt: Verhinderung von Verunreinigungen

Art. 13

Jedermann ist verpflichtet, alle nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um die Verunreinigung der ober- und unterirdischen Gewässer zu vermeiden.

Sorgfaltspflicht

Art. 14

¹ Es ist untersagt, flüssige oder gasförmige Abgänge und Stoffe, die geeignet sind, das Wasser zu verunreinigen, mittelbar

Flüssige und
gasförmige Ab-
gänge und Stoffe
a. Verbote

oder unmittelbar in die Gewässer einzubringen. Vorbehalten bleibt Artikel 16.

² Es ist verboten, flüssige Abgänge und Stoffe durch Versickernlassen in den Untergrund zu beseitigen. Die zuständige kantonale Behörde kann Ausnahmen bewilligen, sofern die Gefahr der Verunreinigung eines ober- oder unterirdischen Gewässers ausgeschlossen ist.

Art. 15

b. Neue Einleitungen

Flüssige oder gasförmige Abgänge, insbesondere Abwässer aus Kanalisationen von Ortschaften, aus Wohn-, Unterkunft- und Arbeitsstätten, industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben, Schiffen oder anderswoher dürfen den Gewässern nur übergeben werden, wenn sie gemäss den Anordnungen der Kantone behandelt worden sind. Die Einleitungen bedürfen einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde.

Art. 16

c. Bestehende Einleitungen

¹ Die Inhaber bestehender unmittelbarer Einleitungen von nicht oder ungenügend behandelten flüssigen Abgängen in Gewässer haben diese innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes der zuständigen kantonalen Behörde zu melden. Von der Meldepflicht ausgenommen bleiben Einleitungen, für die eine gültige Bewilligung des Kantons besteht.

² Die Kantone sorgen dafür, dass alle verunreinigenden Einleitungen innerhalb angemessener Fristen den Erfordernissen des Gewässerschutzes angepasst oder aufgehoben werden. Die Fristen sind entsprechend der Dringlichkeit des Einzelfalles im Rahmen eines kantonalen Sanierungsplanes festzulegen. Die Kantone haben den Sanierungsplan so zu gestalten, dass die Aufhebung der verunreinigenden Einleitungen innert zehn Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gewährleistet ist. Für Einleitungen von untergeordneter Bedeutung können ausnahmsweise längere Fristen eingeräumt werden.

³ Sofern die Inhaber von Einleitungen im Sinne von Absatz 1 ihrer Meldepflicht fristgemäss nachkommen, sind sie befugt, die flüssigen Abgänge bis zum Erlass einer entsprechenden Verfügung der zuständigen kantonalen Behörde im bisherigen Rahmen in die Gewässer einzuleiten. Wo die Umstände es erfordern, hat die kantonale Behörde indessen unverzüglich Massnahmen anzuordnen.

⁴ Die Haftung für Gewässerverunreinigungen richtet sich in jedem Falle nach Artikel 34 dieses Gesetzes.

Art. 17

¹ Für die Ableitung und Reinigung der Abwässer sind die erforderlichen öffentlichen Kanalisationssysteme und zentralen Abwasserreinigungsanlagen zu erstellen. Der Bau der öffentlichen Kanalisationen hat gestützt auf generelle Projekte zu erfolgen, deren Ausdehnung und technische Ausgestaltung der zu erwartenden baulichen Entwicklung in angemessener Weise Rechnung tragen.

Grundsätze der
Abwassersanie-
rung

² Die Kantone übertragen die mit dem Bau und Betrieb der Abwasseranlagen zusammenhängenden Aufgaben den Gemeinden so weit sie sie nicht selber ausführen. Sie überwachen die Massnahmen und Arbeiten der Gemeinden.

³ Die Eigentümer von Abwasseranlagen haben diese stets sachgemäss zu betreiben, zu warten und zu unterhalten. Sie haben deren Funktionstüchtigkeit unter Aufsicht der zuständigen kantonalen Behörden periodisch untersuchen zu lassen.

Art. 18

¹ Im Bereiche der öffentlichen Kanalisationen sind alle Abwässer an diese anzuschliessen. Ausnahmsweise kann für Abwässer, die für die zentrale Reinigung nicht geeignet sind oder für die diese aus andern wichtigen Gründen nicht angezeigt ist, die zuständige kantonale Behörde besondere Arten der Reinigung und Ableitung anordnen.

Sammlung und
Reinigung der
Abwässer

² Die Inhaber der öffentlichen Kanalisationen sind verpflichtet, die Abwässer abzunehmen und der zentralen Reinigung zuzuführen. Abwässer mit schädlichen Wirkungen für die Abwasseranlagen sind vor der Einleitung in die Kanalisationen durch den Erzeuger behandeln zu lassen.

³ Können bestehende Bauten und Anlagen aus zwingenden Gründen nicht an öffentliche Kanalisationen angeschlossen werden, so hat die zuständige kantonale Behörde eine den Verhältnissen entsprechende andere zweckmässige Reinigung und Beseitigung der Abwässer zu verfügen.

Art. 19

¹ Bewilligungen für den Neu- und Umbau von Bauten und Anlagen aller Art innerhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebietes dürfen nur erteilt werden, wenn der Anschluss der Abwässer an die öffentliche Kanalisation gewährleistet ist. Für kleinere Gebäude und Anlagen, die aus zwingenden Gründen noch nicht angeschlossen werden können, kann die zuständige

Baubewilligen-
gen
a. Innerhalb
des generellen
Kanalisations-
projektes

Behörde mit Zustimmung der kantonalen Fachstelle für Gewässerschutz ausnahmsweise Baubewilligungen erteilen, sofern die Voraussetzungen für den Anschluss kurzfristig geschaffen werden und für die Zwischenzeit keine andere befriedigende Art der Abwasserbeseitigung sichergestellt ist. Vorbehalten bleiben ferner die Ausnahmen gemäss Artikel 18 Absatz 1.

b. Ausserhalb
des generellen
Kanalisations-
projektes

² Baubewilligungen für Gebäude und Anlagen ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebietes dürfen nur erteilt werden, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist. Die Baubewilligung darf erst erteilt werden, wenn die Ableitung und Reinigung oder eine andere zweckmässige Beseitigung der Abwässer festgelegt ist und die Zustimmung der kantonalen Fachstelle für Gewässerschutz vorliegt.

Art. 20

Grundsätze für
Ausnahmefälle

Der Bundesrat bestimmt die Grundsätze für die vom System der zentralen Abwasserreinigung abweichenden besonderen Arten der Abwasserbeseitigung sowie für die ausnahmsweise Bewilligung von Bauten ohne Kanalisationsanschluss.

Art. 21

Gewässerunter-
suchungen und
Gewässerrein-
haltung

¹ Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über:

- a. die regelmässige Untersuchung der ober- und unterirdischen Gewässer;
- b. die Beschaffenheit der in die Gewässer abzuleitenden Abwässer;
- c. die Beschaffenheit sowie die Verwertung bzw. die schadlose Beseitigung von Rückständen aus Abwasserreinigungsanlagen.

² Der Bundesrat kann für einzelne Gewässer auf dem Verordnungswege nach Anhören der Kantone besondere Vorschriften für die Reinhaltung (Reinhalteordnungen) erlassen.

Art. 22

Erzeugnisse
mit nachteil-
igen Wirkungen

Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über Erzeugnisse, die nach Art ihrer Verwendung ins Wasser gelangen und gemäss ihrer Zusammensetzung nachteilige Wirkungen für den Betrieb von Abwasseranlagen oder für die Gewässer haben können.

Art. 23

Wassergefähr-
dende Flüssig-
keiten

¹ Für die Herstellung, die Verarbeitung, den Umschlag, die Beförderung und die Lagerung von wassergefährdenden Flüssigkeiten, insbesondere von flüssigen Brenn- und Treibstoffen, sind

die zum Schutze von Gewässern nötigen baulichen und technischen Vorrichtungen zu erstellen und regelmässig zu kontrollieren.

² Beim Umgang mit Strassen- und Schienenfahrzeugen, Motorschiffen, Flugzeugen, Maschinen und dergleichen sind alle erforderlichen Vorkehren zur Verhütung von Gewässerverunreinigungen zu treffen. Es ist verboten, im Bereiche von Gewässern Motorfahrzeuge, Maschinen und dergleichen zu reinigen und zu warten.

³ Die Eigentümer oder Inhaber von Einrichtungen zur Lagerung, zur Beförderung und zum Umschlag wassergefährdender Flüssigkeiten haben für deren einwandfreies Funktionieren die Instandhaltung und die richtige Bedienung zu sorgen. Sie sind zu einer hinreichenden Instruktion ihres Personals verpflichtet. Die Einrichtungen sind in angemessenen Zeitabständen sachgemäss zu revidieren.

⁴ Die Eigentümer oder Inhaber von Einrichtungen im Sinne von Absatz 3 und die mit der Bedienung oder Wartung dieser Einrichtungen betrauten Personen haben allfällige Leck- und anderweitige Flüssigkeitsverluste unverzüglich der Gewässerschutzpolizei zu melden. Sie haben vorbehaltlich der Anordnungen der zuständigen kantonalen Behörde von sich aus alles Zumutbare vorzukehren, um eine mögliche Gewässerverunreinigung zu verhindern. Die an den Einrichtungen festgestellten Mängel sind sofort zu beheben.

⁵ Die Kantone sorgen dafür, dass in den Gemeinden die notwendigen Sammelstellen für Rückstände aus wassergefährdenden Flüssigkeiten geschaffen werden. Die Kantone überwachen und organisieren die für die Gewässer unschädliche Beseitigung der gesammelten Rückstände.

Art. 24

¹ Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über die zulässigen Standorte, die technische Ausgestaltung und Ausrüstung der Anlagen zur Lagerung und zum Umschlag wassergefährdender Flüssigkeiten sowie über die Prüfung der dabei verwendeten Materialien.

Tankanlagen
und Umschlag-
plätze

² Für den Bau von Tankanlagen bedarf es einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde. In Fällen in denen Bundesstellen zuständig sind, verfügt das Eidgenössische Departement des Innern die zu treffenden Gewässerschutzmassnahmen.

Art. 25

¹ Revisionsarbeiten an Tankanlagen dürfen nur von Unternehmungen ausgeführt werden, die im Besitze einer kantonalen

Revision von
Tankanlagen

Bewilligung sind. Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn die Unternehmung über ausgewiesenes Fachpersonal sowie über die notwendige Ausrüstung verfügt. Der Bundesrat erlässt hierüber die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

² Soweit Revisionsarbeiten durch Dienste des Bundes oder der Kantone ausgeführt werden, sind die Bestimmungen des Bundesrates bezüglich Ausbildung und Ausrüstung zu befolgen.

Art. 26

Feste Stoffe

¹ Es ist untersagt, in Gewässer feste Stoffe aller Art einzulagern oder abzulagern, die geeignet sind, das Wasser zu verunreinigen. Untersagt ist auch das Ablagern fester Stoffe ausserhalb der Gewässer, sofern dadurch die Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht.

² Die Kantone sorgen dafür, dass die festen Abfälle aus Haushalt, Gewerbe und Industrie gesammelt und durch geordnetes Deponieren, Kompostieren, Verbrennen oder auf andere Weise schadlos beseitigt werden. Die Kantone übertragen diese Aufgaben den Gemeinden, soweit sie sie nicht selber ausführen. Sie überwachen die Massnahmen und Arbeiten der Gemeinden.

³ Abfälle aus Industrie und Gewerbe, die wegen ihrer Art, der anfallenden Mengen oder des Standorts des Betriebes nicht in öffentlichen Anlagen beseitigt werden können, sind vom Betriebsinhaber im Einvernehmen mit der zuständigen kantonalen Behörde in einer für die Gewässer ungefährlichen Weise zu beseitigen.

Art. 27

Treibgut bei
Wasserkraft-
werken und
dergleichen

¹ Das bei Wasserkraftwerken, Wasserentnahmeanlagen und dergleichen (Wasserwerke) aus betrieblichen Gründen den Gewässern entnommene Treibgut (Geschwemmsel, Rechengut) darf nicht in die Gewässer zurückgegeben werden.

² Die Kraftwerke haben nach den Anordnungen der zuständigen kantonalen Behörde im Bereiche ihrer Wasserkraftanlagen periodisch das Treibgut einzusammeln.

³ Die Kantone sorgen für die schadlose Beseitigung des Treibgutes. Sie können die Wasserwerkbesitzer zu einer angemessenen Beteiligung verpflichten.

⁴ Bei Kraftwerken, die in verschiedenen Kantonen liegen, oder welche die Landesgrenze berühren entscheidet der Bundesrat nach Anhören der beteiligten Kantone.

Art. 28

Grundwasser-
schutzareale

¹ Die Kantone scheiden Areale aus, die für die Nutzung und die künstliche Anreicherung von Grundwasser von Bedeutung

sind. In diesen Arealen dürfen keine Anlagen erstellt und Arbeiten ausgeführt werden, die das Grundwasser verunreinigen können.

² Soweit es die örtlichen Verhältnisse erfordern, haben die Kantone bestimmte Anlagen, wie beispielsweise Abwasser- und Kehrchanlagen oder Einrichtungen zur Lagerung, zum Umschlag und zur Beförderung wassergefährdender Flüssigkeiten, sowie Arbeiten zur Gewinnung von Kies und Sand zu verbieten.

Art. 29

¹ Die Kantone sind dafür besorgt, dass um Grundwasserfassungen herum, die der öffentlichen Versorgung dienen, die notwendigen Schutzzonen errichtet werden.

Grundwasser-
schutz zonen

² Den Eigentümern der Grundwasserfassungen obliegt es, die Grundlagen für die sachdienliche Abgrenzung der Schutz zonen zu beschaffen, die erforderlichen dinglichen Rechte zu erwerben und allfällige Entschädigungen für Nutzungsbeschränkungen auszurichten. Für den Erwerb der dinglichen Rechte kann die Kantonsregierung den Fassungseigentümern nach Massgabe von Artikel 9 dieses Gesetzes das Enteignungsrecht gewähren.

Art. 30

¹ Wer in Gruben sowie aus oberirdischen Gewässern Kies und Sand ausbeuten will, bedarf einer Bewilligung des Kantons.

Kiesausbeu-
tung

² In Grundwasservorkommen, die sich nach Menge und Qualität für die Wasserversorgung eignen, sind Grabungen zur Ausbeutung von Kies und Sand unterhalb des Grundwasserspiegels verboten. Über dem nutzbaren Grundwasser kann die Ausbeutung unter der Bedingung bewilligt werden, dass über dem höchsten möglichen Grundwasserspiegel eine nach den örtlichen Gegebenheiten zu bemessende schützende Materialschicht belastet wird.

Dritter Abschnitt: Bundesbeiträge

Art. 31

¹ An die Erstellung von Anlagen oder Einrichtungen zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben auf dem Gebiete des Gewässerschutzes werden Bundesbeiträge gewährt, insbesondere für

Grundsätze

- Abwasserhauptsammelkanäle grösserer Einzugsgebiete mit den dazugehörigen Nebenanlagen im Misch- und Trennsystem,
- Sammelleitungen ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebietes,

- Sammelleitungen, die von zwei oder mehreren Gemeinden benützt werden,
- Sammelkläranlagen (zentrale Abwasserreinigungsanlagen),
- Regenbecken samt Ableitungen,
- Abwasserpumpwerke und zugehörige Druckleitungen,
- Anlagen zur Schlammbeseitigung bzw. -verwertung,
- Anlagen zur Beseitigung bzw. Verwertung fester Abfälle,
- Anlagen zur Verwertung, Beseitigung oder Vernichtung von Stoffen, die nicht in Kanalisationen oder Abwasserreinigungsanlagen abgegeben werden dürfen (Ölverbrennungsanlagen und dergleichen).

² Bundesbeiträge werden, nötigenfalls unter Bedingungen und Auflagen, nur gewährt, wenn die vorgesehene Lösung einen sachgemässen Gewässerschutz gewährleistet, den technischen Anforderungen genügt und wirtschaftlich ist, und wenn die finanzielle Lage des Empfängers es rechtfertigt und der Kanton einen angemessenen Teil der Kosten übernimmt.

³ Die Beiträge sind namentlich nach der Finanzkraft der Empfänger, nach der Art der Anlage oder Einrichtung und nach der Höhe der Kosten zu berechnen. Sie betragen in der Regel höchstens 45 Prozent der Kosten. Bei Anlagen oder Einrichtungen, die im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit besonders kostspielig sind, kann ein Zuschlag von 5 Prozent der Kosten gewährt werden.

Art. 32

Forschung,
Versuche, Aus-
bildung und
Aufklärung

Der Bund unterstützt durch eigene Arbeiten und durch Beiträge die Forschung und Versuche zum Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung, die siedlungswasserwirtschaftliche Planung, die systematische Untersuchung von Seen, Fluss- und Grundwassergebieten, die Ausbildung von Fachpersonal sowie die Aufklärung der Bevölkerung.

Art. 33

Rückerstattung

¹ Zu Unrecht bezogene Bundesbeiträge können zurückgefordert werden. Die Rückforderung ist auch zulässig, wenn eine Anlage oder Einrichtung ihrem Zweck entfremdet wird.

² Die Rückerstattungsansprüche des Bundes verjähren mit dem Ablauf eines Jahres, nachdem die zuständigen Organe des Bundes davon Kenntnis erhalten haben, in jedem Falle aber mit dem Ablauf von zehn Jahren seit der Entstehung des Anspruches. Wird jedoch der Anspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für die das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so gilt diese.

³ Die Verjährung wird durch jede Einforderungshandlung unterbrochen.

Vierter Abschnitt: Haftpflicht

Art. 34

Wer durch seinen Betrieb, seine Anlagen oder durch seine Handlungen oder Unterlassungen ein Gewässer verunreinigt, haftet für den dadurch entstandenen Schaden. Vorbehalten bleiben Tatbestände, die unter das Strassenverkehrsgesetz, das Luftfahrtsgesetz, das Rohrleitungsgesetz, das Atomgesetz oder andere Spezialgesetze des Bundes fallen. Ferner bleiben die besonderen Vorschriften betreffend die Seeschifffahrt vorbehalten.

Haftpflicht

Fünfter Abschnitt: Strafbestimmungen

Art. 35

¹ Wer

- a. widerrechtlich flüssige oder gasformige Abgänge oder Stoffe mittelbar oder unmittelbar in öffentliche oder private Gewässer einbringt (Art. 14 Abs. 1),
- b. flüssige Abgänge oder Stoffe ohne Bewilligung der zuständigen Behörde in den Untergrund versickern lässt oder sich ihrer sonstwie entledigt (Art. 14 Abs. 2),
- c. feste Stoffe in Gewässer einbringt oder ausserhalb der Gewässer ablagert (Art. 26)

I. Vergehen
a. Einbringen,
Versickernlassen,
Ablagern

und dadurch das Wasser verunreinigt oder die Gefahr einer Verunreinigung schafft,

² wer ohne Bewilligung der zuständigen Behörde oder entgegen den Bedingungen einer erteilten Bewilligung in Grundwasservorkommen Grabungen zur Ausbeutung von Kies und Sand vornimmt (Art. 30),

wird, wenn er vorsätzlich handelt, mit Gefängnis oder Busse bestraft.

³ Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Busse bis 10 000 Franken.

Art. 36

¹ Wer vorsätzlich als Eigentümer oder als Inhaber von Einrichtungen zur Herstellung, zur Verarbeitung, zum Umschlag, zur Beförderung oder zur Lagerung wassergefährdender Flüssigkeiten die nach dem Gesetz und seiner Ausführungsbestimmungen notwendigen baulichen oder technischen Vorrichtungen nicht erstellt oder

b. Herstellung, Verarbeitung, Umschlag, Beförderung und Lagerung wassergefährdender Flüssigkeiten

nicht funktionsfähig erhält (Art. 23) und dadurch das Wasser verunreinigt oder die Gefahr einer Verunreinigung schafft, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

² Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Busse bis 10 000 Franken.

Art. 37

c. Schwere Fälle

Hat der Täter vorsätzlich oder durch gröbliche Verletzung elementarer Sorgfaltspflichten einen grossen Schaden verursacht, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter drei Monaten.

Art. 38

II. Übertretungen

¹ Wer in anderer Weise vorsätzlich diesem Gesetz oder den gestützt hierauf erlassenen Vorschriften oder einer entsprechenden unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels an ihn gerichteten Einzelverfügung zuwiderhandelt, ohne dass ein Vergehen im Sinne der Artikel 35–37 dieses Gesetzes vorliegt, wird mit Haft oder Busse bestraft.

² Versuch und Helfenshaft sind strafbar.

³ Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse.

Art. 39

III. Gemeinsame Bestimmungen Schweizerisches Strafbuch

Erfüllt eine Widerhandlung gegen dieses Gesetz gleichzeitig den Tatbestand des Artikels 234 des Schweizerischen Strafbuches, so ist nur diese Bestimmung anwendbar. Im übrigen finden die Strafbestimmungen des vorliegenden Gesetzes neben denjenigen des Schweizerischen Strafbuches Anwendung. Artikel 68 Ziffer 1 des Schweizerischen Strafbuches ist anwendbar.

Art. 40

Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben, durch Beauftragte und dergleichen

¹ Wird eine Widerhandlung beim Besorgen der Angelegenheiten einer juristischen Person, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder Einzelfirma oder sonst in Ausübung geschäftlicher oder dienstlicher Verrichtungen für einen andern begangen, so finden die Strafbestimmungen auf diejenigen natürlichen Personen Anwendung, welche die Tat verübt haben.

² Der Geschäfts- oder Dienstherr, Auftraggeber oder Vertretene, der von der Widerhandlung Kenntnis hat oder nachträglich Kenntnis erhält und, obgleich es ihm möglich gewesen wäre, es unterlässt, sie abzuwenden oder ihre Wirkungen aufzuheben, untersteht der gleichen Strafandrohung wie der Täter.

³ Ist die Widerhandlung darauf zurückzuführen, dass der Geschäfts- oder Dienstherr, Auftraggeber oder Vertretene seine Aufsichts- oder Sorgfaltspflichten verletzte, so untersteht er der gleichen Strafbestimmung wie der Täter, wird jedoch nur mit Busse bestraft.

⁴ Ist der Geschäfts- oder Dienstherr, Auftraggeber oder Vertretene eine juristische Person, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft, Einzelfirma, Personengesamtheit ohne Rechtsfähigkeit, eine Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts, so finden die Absätze 2 und 3 auf die schuldigen Organe, Organmitglieder, geschäftsführenden Gesellschafter, tatsächlich leitenden Personen oder Liquidatoren Anwendung.

Art. 41

Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone.

Strafverfolgung

Sechster Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 42

Gesuche um Bundesbeiträge, die von den zuständigen Behörden des Bundes nach dem 31. Dezember 1969, jedoch vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes entschieden worden sind, sind neu zu beurteilen. Dabei finden die Vorschriften von Abschnitt III dieses Gesetzes Anwendung.

Neubeurteilung
von Beitragsge-
suchen

Art. 43

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Schlussbe-
stimmungen

² Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes werden das Bundesgesetz vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung sowie Artikel 51 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe aufgehoben. Aufgehoben sind ferner alle mit dem Gesetz im Widerspruch stehenden Bestimmungen.

(Entwurf)

Bundesbeschluss über das Volksbegehren für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

- nach Prüfung des am 27. Oktober 1967 eingereichten Volksbegehrens für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung,
- nach Einsicht in einen Bericht des Bundesrates vom 26. August 1970,
- gestützt auf Artikel 121 ff. der Bundesverfassung sowie Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962¹⁾,

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren vom 27. Oktober 1967 für den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet. Dieses Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

«1. Artikel 24^{quater} der Bundesverfassung, welcher gegenwärtig wie folgt 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‘

wird aufgehoben und durch folgenden neuen Artikel 24^{quater} ersetzt:

Der Bund erlässt gesetzliche Bestimmungen, um die ober- und unterirdischen Gewässer wirksam und dauernd vor jedem schädigenden Einfluss mengen- und gütemässig zu schützen. Er ergreift insbesondere alle geeigneten Massnahmen, um die Herstellung, Einfuhr und Verwendung von Produkten zu verbieten oder einzuschränken, welche die Reinheit der Gewässer gefährden.

Der Vollzug der vom Bund festgelegten Bestimmungen obliegt den Kantonen unter der Aufsicht des Bundes und unter Vorbehalt der eidgenössischen Kontrolle über die Einfuhr wasserschädigender Erzeugnisse in der Schweiz.

¹⁾ AS 1962 773

Bei Säumnis der Kantone trifft der Bund an deren Stelle und auf deren Kosten alle geeigneten Massnahmen.

Der Bund erleichtert die Durchführung der dem Gewässerschutz dienenden Massnahmen wie folgt:

- a. Er gewährt langfristige, niedrigverzinsliche Darlehen für die Verlegung von Sammelkanälen und den Bau von Gewässerschutzanlagen, insbesondere von Abwasserreinigungs- und Abfallbeseitigungsanlagen. Der Zins für solche Darlehen darf in keinem Fall 3,5 Prozent im Jahr übersteigen.
- b. Er gewährt für die gleichen Zwecke einen Beitrag von 60 Prozent der Gesamtkosten; für finanziell mittelstarke oder finanzstarke Kantone und Gemeinden kann der Beitragssatz ermässigt werden, darf jedoch nicht unter 20 Prozent fallen.
- c. Er fördert durch eigene Arbeiten und durch Unterstützung der Tätigkeit Dritter die Forschung und die Versuche auf dem Gebiete des Gewässerschutzes sowie die systematische Untersuchung von ober- und unterirdischen Gewässern.

2. Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden durch einen Artikel 9 folgenden Wortlautes erweitert:

Den Kantonen wird eine Frist von zehn Jahren nach Inkrafttreten dieser Bestimmung eingeräumt, um im Rahmen der eidgenössischen Gesetzgebung und unter Aufsicht des Bundes die notwendigen Massnahmen für einen wirksamen Schutz aller ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigung und andere Beeinträchtigungen zu ergreifen.

Die Bundesbeiträge werden für jedes seit Ende des fünften Jahres nach Inkrafttreten dieser Bestimmung bis zur Inbetriebnahme einer bestimmten Gewässerschutzanlage verflossene volle Jahr um 5 Prozent des gemäss dem neuen Artikel 24^{quater} berechneten Bundesbeitrages gekürzt.

Dieser Artikel ist sinngemäss auf Anlagen anwendbar, die zur Befriedigung neuer Bedürfnisse gebaut werden.

Die auf Grund des neuen Artikels 24^{quater} erlassenen Bestimmungen sind auf alle seit dem 1. Januar 1957 in Betrieb genommenen Gewässerschutzanlagen anwendbar.»

Art. 2

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem neuen
Gewässerschutzgesetz und Bericht zum Volksbegehren für den Gewässerschutz (Vom 26.
August 1970)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10660
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.09.1970
Date	
Data	
Seite	425-493
Page	
Pagina	
Ref. No	10 044 802

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.