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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 10 (1953)

Heft: 6

Rubrik: Rechtsfragen der Landesplanung

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

Rechtsfragen der Landesplanung

Gewässerschutz

Am 6. Dezember 1953 wird abgestimmt über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Aufnahme des neuen Artikels 24*quater* betreffend den *Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung:*

«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.»

Seit Jahren beschäftigt die Planer die *drohende Gefahr* der immer weiter *zunehmenden Verschmutzung unserer Seen, Flüsse, Bäche,* ja selbst der Grundwasservorkommen. Ganz bedrohlichen Charakter hat diese Verschmutzung dort angenommen, wo durch die Schwemmkanalisation die Abfallstoffe aus den Haushalten nun direkt in die Bäche, Flüsse und Seen zugeführt werden, ganz abgesehen von den zunehmenden Rückständen und Abwässern aus den Fabriken und gewerblichen Betrieben, die auch in immer grösseren Mengen in die Gewässer geleitet werden. Eine weitere Belastung bringt die Unsitte mit sich, Seen, Flüsse und Bäche zur Kehrichtablagerung zu missbrauchen.

Die Folgen dieser Verschmutzung sind deshalb besonders schlimm, weil das *Selbstreinigungsvermögen* unserer Gewässer durch die gesetzlichen Eingriffe in den natürlichen Wasserhaushalt *stark beeinträchtigt* wurde. Infolge dieser Entwicklung vollziehen sich in den Gewässern tiefgreifende physikalische, chemische und biologische Veränderungen, welche die Nutzung des Wassers für zahlreiche Zwecke erschweren oder verunmöglichen.

Lange Zeit herrschte die Ansicht vor, dass in erster Linie die Fischerei unter der Gewässerverschmutzung zu leiden habe. Die zurzeit gültigen bundesgesetzlichen Bestimmungen über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen sind deshalb im *Bundesgesetz über die Fischerei* vom 21. Dezember 1888 und in der gestützt darauf erlassenen bundesrätlichen Spezialverordnung vom 17. April 1925 enthalten. Diese Bestimmungen haben sich im Laufe der Zeit als gänzlich ungenügend erwiesen, nicht nur, weil sie rechtlich in verschiedenen Hinsichten nicht befriedigen, sondern weil ihr Anwendungsbereich eigentlich auf den Fischereischutz beschränkt ist.

Seit der Schaffung dieses Bundesgesetzes über die Fischerei mit seinen Gewässerschutzbestimmungen hat sich aber erwiesen, dass neben dem Schutz der Fischerei allgemeine Interessen von unvergleichlich höherer Bedeutung auf dem Spiele stehen. Die Verschmutzung der Oberflächengewässer und des Grundwassers ist geeignet, die Gesundheit von Mensch und Tier zu gefährden, die Verwendung als Trink- und Brauchwasser zu beeinträchtigen, bauliche Anlagen zu schädigen, den Badebetrieb und den Wassersport einzuschränken und das Landschaftsbild zu stören. An der Gewässerreinhaltung haben also neben der Fischerei die öffentliche Gesundheitspflege und die Volkswohlfahrt, der Natur- und Heimatschutz, die Fremdenindustrie sowie zahlreiche Zweige unserer Volkswirtschaft, insbesondere Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe ein hohes Interesse. Nicht weiter ausgeführt werden muss damit die Bedeutung des Gewässerschutzes für die Landesplanung und ihr Interesse an einer klaren gesetzlichen Grundlage für die dringlichst erforderlichen Massnahmen.

Angesichts der grossen Gefahr, welche die bestehende Verschmutzung, aber viel mehr noch die zunehmende Verschlimmerung des Zustandes unserer Gewässer für unser Land bedeuten, hat sich das Bedürfnis nach einer eidgenössischen Rechtsordnung geltend gemacht, die nicht nur den Forderungen der Fischerei Rechnung trägt, sondern darüber hinaus die übrigen im Spiel stehenden allgemeineren Interessen berücksichtigt. Diese Regelung muss sich also nicht nur auf die Fischgewässer beziehen, sondern auf sämtliche Oberflächengewässer und vor allem auch auf das Grundwasser. Die Kantone haben mit wenigen Ausnahmen von ihren Befugnissen, den Gewässerschutz gesetzlich zu regeln, nicht oder doch nur ungenügend Gebrauch gemacht, weshalb eine Regelung auf eidgenössischem Boden notwendig ist, ganz abgesehen davon, dass sich die Gewässerverunreinigungen vielfach über die Kantonsgrenzen hinaus auswirken. Eine durchgreifende Sanierung ist somit nur im Einvernehmen zwischen den Kantonen und weiter auf Grund von zwischenstaatlichen Unterhandlungen und Vereinbarungen möglich.

In der Juni-Session 1944 der Bundesversammlung wurde ein Postulat von Nationalrat Zigerli für den Ausbau der Bundesrechtsordnung zum Schutze der Gewässer vor Verunreinigung erheblich erklärt. In Vollzug dieses Postulates hat eine Expertenkommission einen ersten Gesetzesentwurf vorbereitet. Daneben musste aber auch noch ein neuer Verfassungsartikel ausgearbeitet werden, der den Bund ermächtigt, solche gesetzlichen Bestimmungen zu erlassen.

In der Zwischenzeit hatten sich 1949 die hauptsächlichsten an der Abwasserfrage interessierten Verbände, darunter auch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, zu einer *Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz* zusammengeschlossen. Deren Präsident, Herr Prof. Dr. O. Jaag, wurde mit der Leitung der ausserparlamentarischen Kommission betraut. Dank speditiver Arbeit konnte diese Kommission ihren ausführlichen Erläuterungsbericht bereits im Sommer 1951 vorlegen.

Solange die verfassungsmässige Grundlage fehlt, erübrigt es sich, hier auf den *Gesetzesentwurf* näher einzutreten, immerhin ist doch schon festzuhalten, dass es sich nicht um ein reines Polizeigesetz handeln soll, sondern in erster Linie um ein *Sanierungsgesetz,* das den berechtigten Interessen, z. B. der Industrien, angemessen Rechnung tragen wird. Der Gesetzesentwurf will nicht nur auf die wirtschaftliche und finanzielle Belastung, sondern auch auf die technischen Möglichkeiten Rücksicht nehmen.

Der *neue Verfassungsartikel* will auch die Kantone in ihrer Gewässerhoheit nicht schmälern, weshalb der Grundsatz darin ausdrücklich verankert ist, dass der Vollzug der bundesgesetzlichen Ordnung den Kantonen vorbehalten bleibt.

Es steht zu hoffen, dass dieser neue Verfassungsartikel, der in der vergangenen September-Session bei den Räten eine erfreuliche Zustimmung fand, auch in der Abstimmung von Volk und Ständen angenommen wird. Mit dieser Verfassungsergänzung wird ein erster, grundlegender Schritt zur Schaffung einer klaren und wirkungsvollen Rechtsgrundlage für den Gewässerschutz und damit auch für die Landesplanung vorwärts getan. Dr. *H. Meyer-Fröhlich.*

Neue Wege der negativen Planung?

Zum Entscheid des Bundesgerichtes i. S. B. gegen Ennetbaden vom 17. Juni 1953

B. kaufte im Jahre 1952 zwei Parzellen an der Rebbergstrasse in Ennetbaden und ersuchte um die Bewilligung zum Bau eines Wohnhauses mit Garage. Der Gemeinderat von Ennetbaden verweigerte die Baubewilligung mit der Begründung, *der Neubau käme ausserhalb des Baugebietes zu liegen (was unbestritten ist) und die Druckverhältnisse der Wasserversorgung seien ungenügend.* Die Erklärung des B., er werde Wasser- und Kanalisationsleitungen auf eigene Kosten erstellen, führte nicht zur nachgesuchten Bewilligung; seine Beschwerde wurde vom aargauischen Regierungsrate abgewiesen, worauf B. staatsrechtliche Beschwerde wegen Willkür und Verletzung der Eigentumsgarantie beim Bundesgericht erhob.

Die Zonenordnung von Ennetbaden sieht in § 1 Abs. 2 vor, dass ausserhalb des Baugebietes vorläufig keine Neubauten errichtet werden dürfen. Die in Frage stehenden Parzellen liegen ohne Zweifel ausserhalb dieser Zone, doch kann die genannte Bestimmung nicht zur Anwendung gelangen, da sie vom Bundesgericht im Jahre 1950 — als gegen die Eigentumsgarantie verstossend — ausser Kraft gesetzt worden ist (76 I 334). Der Grundeigentümer machte nun vor dem Bundesgericht geltend, der Gemeinderat von Ennetbaden habe auf dem widerrechtlichen Umweg über die angeblich ungenügenden Druckverhältnisse die Wirkungen dieser aufgehobenen Bestimmung wiederherstellen wollen. Seine staatsrechtliche Beschwerde wurde abgewiesen und zwar aus folgenden Ueberlegungen:

Das Bundesgericht geht davon aus, dass der ursprüngliche Abs. 3 und jetzige Abs. 2 von § 1 der Zonenverordnung nach wie vor Gültigkeit besitzt. Danach werden *Wasser- und Kanalisationsanschlüsse nur für solche Bauten bewilligt, die innerhalb der Bauzone liegen.* (Ausgenommen sind landwirtschaftliche Bauten.) Im Falle des B. habe also die Gemeinde mit Recht den Anschluss an ihre Wasserversorgung und Kanalisation verweigert. Daraus folge aber nicht ohne weiteres, dass auch die **Baubewilligung** verweigert werden könne. Allein, hierzu sei die Gemeinde *auf Grund ihrer allgemeinen politischen Kompetenzen* berechtigt, so auch dann, *wenn eine Baute den gesundheits- und feuerpolizeilichen Anforderungen* nicht entspreche; das Angebot des B., diese Mängel zu beheben, sei ungenügend.

Dieser rechtlich unanfechtbare Entscheid ist in verschiedenen Planerkreisen als ein neues Instrument zur Verhinderung unerwünschter Bauten begrüsst worden, welchem über die aargauischen Grenzen hinaus grundsätzliche und weittragende Bedeutung zukomme. Zu Unrecht, denn das Bundesgericht fügt ausdrücklich die *entscheidende Einschränkung* hinzu, welche schon der aargauische Regierungsrat dem Beschwerdeführer zugestanden hatte: *Die Baubewilligung muss nämlich dann für Bauten ausserhalb des Baugebietes erteilt werden, wenn der Grundeigentümer die Mängel auf eigene Kosten behebt.* Wer somit das Geld aufbringt, kann den Zonenplan durchkreuzen. Der Ennetbadener Entscheid dürfte daher kaum geeignet sein, der Bebauungsplanung, deren dringende Notwendigkeit heute allgemein anerkannt ist, neue rechtliche Wege zu weisen. Wenn er auch den Gemeinden in einzelnen Fällen finanzielle Ersparnisse bringen kann, so ist er doch nur ein Stück des Flickwerkes, das heute nach und nach ausgeführt wird, um die krassesten Folgen einer regellosen Ueberbauung zu mildern. Eine neue, grundlegende Lösung der immer grösser werdenden Spannung zwischen öffentlichem und privatem Interesse auf dem Gebiet der Landesplanung bringt er aber nicht.

Der hier kurz skizzierte Bundesgerichtsentscheid zeigt uns einmal mehr, dass der Mangel an wirklichen Rechtsgrundlagen für die Planung zum unwürdigen System der Behelfe führt, welches weder dem Juristen noch dem verantwortungsbewussten Verwaltungsbeamten Ehre einbringt. Mangels dieser Grundlagen sind Verwaltung und Gerichte gezwungen, ihre sachlich richtigen Entscheide auf bedauerlich wackligem juristischem Fundament aufzubauen. Man braucht heute nicht zum totalitären Lager zu gehören, um nach einer Ordnung in der überbordenden Freiheit der Bebauung zu rufen, und man läuft keine Gefahr, als reaktionär zu gelten, wenn man das Privateigentum als einen Grundpfeiler unserer Rechtsordnung feiert. *Ein schöpferischer Ausgleich zwischen privatem und öffentlichem Interesse auf dem Gebiet der Landesplanung, insbesondere der Bebauungsplanung, muss gefunden und in einem klaren und grundlegenden Rahmengesetz zum Ausdruck gebracht werden.* Freilich hinkt das Gesetz dem Leben immer hinten nach; in der Planung aber ist die Spanne zwischen Recht und Wirklichkeit so gross geworden, dass eine baldige Lösung getroffen werden muss, wenn unserem Land kein nicht wieder gut zu machender Schaden erwachsen soll. Diese Aufgabe lohnt den Einsatz der besten Köpfe unseres Staates — seien es nun Architekten, Juristen, Soziologen oder Ingenieure. Der Ennetbadener Bundesgerichtsentscheid bringt uns dies erneut zum Bewusstsein. Ceterum censeo: Rechtsgrundlagen für die Landesplanung.

Dr. *Rickenbach.*

Buchbesprechungen

Der innerstädtische öffentliche Verkehr Zürichs. Entwicklung und aktuelle Probleme der Verkehrsnot einer Großstadt. Von *Hans Steffen;* 342 S. Text, 39 Tab., 20 Taf. Verlag P. G. Keller, Winterthur 1953.

Zürich steht im Zeichen der Entwicklung zu einer Großstadt. Die Stadt ist nachgerade bekannt geworden für das Ausmass der öffentlichen Hoch- und Tiefbauarbeiten, die zu einem grossen Teil durch die sich verschlechternden Verkehrsverhältnisse infolge Ueberhandnahme des motorisierten Verkehrs bedingt sind. Auswärtige Passanten brauchten sich die letzten zwei, drei Jahre nicht gar zu weit vom Bahnhof zu entfernen, um dieser städtebaulichen Veränderungen gewahr zu werden; sie stiessen am Bahnhofquai auf eine gewaltige Baugrube, dazu bestimmt, den intensiven Strassenverkehr auf diesem Platz sich in zwei Ebenen überkreuzen zu lassen. Die interessierten Fachkreise sind denn auch schon seit einer ganzen Reihe von Jahren darum bemüht, für das Verkehrsdilemma gangbare Lösungen zu finden. Eines der Studienzentren gruppierte sich um den inzwischen verstorbenen Prof. Dr. M. Saitzew, Ordinarius der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, wo im Rahmen der «Zürcher Volkswirtschaftlichen Forschungen» im Jahre 1946 eine Dissertation von Jäger über «den Personennahverkehr der Stadt Zürich, eine Untersuchung über die Probleme des Vorortsverkehrs» entstand. Die vorliegende Arbeit von Hans Steffen bietet dazu eine wertvolle Ergänzung.

In einem ersten Teil wird die historische Entwicklung des innerstädtischen öffentlichen Verkehrs einer kritischen Würdigung unterzogen. Zürich ist durch seine besondere topographische Lage charakterisiert, welche ein Ueberfliessen des Siedlungsgebietes vom Limmattal ins Glattal mit sich brachte und dadurch die planmässige Gestaltung des Verkehrsnetzes erschwerte. Trotzdem konnte dieses während drei Bauetappen auf insgesamt 135,2 km gesteigert werden, wovon 63 km auf den Strassenbahnbetrieb, 34,9 km auf den Stadtautobusbetrieb, 14,6 km auf den Trolleybusbetrieb und 22,7 auf den Ueberlandautobus entfallen.

Die Strassenbahntarife wurden dabei durch sukzessive Taxrevisionen soweit immer möglich den Bedürfnissen der verschiedenen Benützerkategorien angepasst. Die Kurve der Verkehrsleistungen weist bis zum Jahre 1930 einen ausgeprägt ansteigenden Trend auf, während die stationäre Entwicklung während der dreissiger Jahre als Ausdruck der allgemeinen Wirtschaftsdepression gewertet werden kann. Während der ganzen Entwicklung fällt der Grossteil der Betriebsausgaben, d. h. zwi-