

**Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
über eine Verfassungsrevision für das Gebiet der
Wasserwirtschaft
(Art. 24^{bis} und 24^{quater})**

(Vom 13. September 1972)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Ersetzung der Artikel 24^{bis} und 24^{quater} der Bundesverfassung, welche die Nutzbarmachung der Wasserkräfte und den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung regeln, durch neue Artikel über die Wasserwirtschaft sowie die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie.

1 Übersicht

Die Motion von Herrn Ständerat Rohner vom 23. Juni 1965, die vom Ständerat am 6. Oktober 1965 und vom Nationalrat am 16. Dezember 1965 erheblich erklärt wurde, hat uns veranlasst, neue Verfassungsartikel auszuarbeiten, wie wir sie hier vorschlagen. Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Die wasserwirtschaftlichen Aufgaben können nicht mehr jede isoliert für sich, sondern nur in ihrer wechselseitigen Bezogenheit und im Gesamtzusammenhang gelöst werden. Als Ordnung aller menschlichen Einwirkungen auf das gesamte ober- und unterirdische Wasser bildet die Wasserwirtschaft eine Einheit, in der sich, wie kaum auf einem anderen Gebiet, Anforderungen kultureller, hygienischer, wirtschaftlicher und verteidigungspolitischer Art überschneiden. Die haushälterische, geordnete Bewirtschaftung und Pflege unserer Wasserschätze, die zu den Existenzgrundlagen unseres Volkes gehören und weder unerschöpflich noch vermehrbar sind, wird zu einem immer dringlicheren Problem. Die hydrologische Einheit der ober- und unterirdischen Gewässer zwingt zu Massnahmen, die je länger je mehr über die kantonalen Grenzen und gelegentlich über die Landesgrenzen hinausgehen. Eine wasserwirtschaftliche Rahmenplanung für das ganze Einzugsgebiet unserer Flüsse und Seen und für die Grundwasservorkommen bil-

det für die vorausschauende Sicherung und Entwicklung der Lebensgrundlagen unserer Bevölkerung und Wirtschaft ein Gebot der Stunde. Eine solche Planung stellt zudem ein unentbehrliches Element einer wirksamen Orts-, Regional- und Landesplanung dar.

In den meisten Nachbarländern sind in den letzten Jahren nach neuzeitlichen Erkenntnissen konzipierte umfassende Wasserrechtsgesetze entstanden. In der Schweiz haben einzelne Kantone ihr Wasserrecht wenigstens teilweise kodifiziert. Trotzdem weist das schweizerische Wasserrecht eine ausserordentlich starke Zersplitterung auf. Die verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes sind auf einzelne Teilgebiete beschränkt. Eine Überprüfung und sinnvolle Neuordnung der Zuständigkeiten, unter Wahrung der berechtigten Interessen der Kantone, erscheinen im Hinblick auf die Zukunftsperspektiven einer grossräumigen Wasserwirtschaft, zum Schutze der öffentlichen Interessen und zur Sicherung einer häuslicher Nutzung der Ober- und unterirdischen Wasserschätze und einer jederzeit ausreichenden Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft mit einwandfreiem Trink- und Brauchwasser notwendig.

Der Bundesrat wird daher eingeladen, eine Ergänzung der Bundesverfassung im Sinne der Erweiterung der Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft und einer einheitlicheren Ordnung des Wasserrechts vorzubereiten.

Die vorliegende Botschaft leistet der Motion Rohner Folge. Der neue Artikel 24^{bis} erweitert die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Dieser erhält eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen und in verschiedenen neuen Bereichen der Wasserwirtschaft: Aufstellung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne; mengenmässiger Schutz der Wasservorkommen; Sicherstellung der Wasserversorgung und künstliche Anreicherung unterirdischer Gewässer; Wasserentnahme für Pumpspeicherwerke, Kühlzwecke und Wärmepumpen; Bewässerungen und Entwässerungen; Sicherheit der Stauanlagen; Regulierungen, Abteilungen und weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf. Die Wassergesetzgebung wird mit der Zeit durch die Vorschriften, die der Bundesgesetzgeber in den eben genannten neuen Bereichen aufstellen wird, einheitlicher werden.

Der Bund wird auch eine koordinierende Tätigkeit ausüben, indem er in bestimmten Fällen über die Erteilung oder Ausübung von Wasserrechten entscheiden, die Aufstellung von wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen veranlassen, den Vollzug der Bundesvorschriften beaufsichtigen und selber Vorschriften vollziehen wird.

Der neue Artikel 24^{bis} wird dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit geben, Vorschriften zu erlassen, die eine genügende Mindestabflussmenge in den Flüssen gewährleisten, um so namentlich dem Natur- und Heimatschutz im Sinne des Postulates Welter (vom 19. Dez. 1961) Rechnung zu tragen.

Der neue Artikel 24^{quater} gibt ohne jede Veränderung den 9. Absatz des heutigen Artikels 24^{bis} wieder, der die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie regelt. Diese Gebiete weisen Elemente auf, die der Wasserwirtschaft fremd sind. So ist es gerechtfertigt, hierfür einen selbständigen Artikel zu schaffen.

In unserem Bericht vom 15. Mai 1968 über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971 (BBl 1968 I 1204) haben wir angekündigt, dass ein Entwurf eines neuen Verfassungsartikels über die Wasser-

wirtschaft vorbereitet werde, um die Lücken, die die Wassergesetzgebung aufweist, zu schliessen. In unserem Bericht vom 13. März 1972 für die Legislaturperiode 1971–1975 (BB1 1972 I 1025, vgl. Anh. 2) haben wir präzisiert, dass dieser Entwurf wahrscheinlich 1972 veröffentlicht werde. Indem wir Ihnen den vorliegenden Entwurf der neuen Verfassungsbestimmungen unterbreiten, erreichen wir eines der Ziele unserer Regierungspolitik.

2 Ausgangslage

21 Wasserwirtschaft als Einheit und haushälterische Bewirtschaftung der Wasservorkommen

In unserem Bericht an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung im Jahre 1956 (Kap.: Post- und Eisenbahndepartement, Amt für Wasserwirtschaft, S. 487) haben wir bereits die immer grösser werdende Bedeutung der ober- und unterirdischen Wasservorkommen hervorgehoben. Es wurde angedeutet, ihre wachsende Inanspruchnahme habe eine Verknappung und häufigere Interessenkonflikte zur Folge; die haushälterische, geordnete Bewirtschaftung der Wasservorkommen werde zu einem immer verzweigteren Problem; man müsse je länger je mehr über die kantonalen und selbst nationalen Grenzen hinaussehen; diese Entwicklung erfordere ein wohlabgewogenes und weitblickendes Vorgehen.

Im Jahre 1964 hat das Amt für Wasserwirtschaft, in Zusammenarbeit mit andern Bundesämtern und interessierten Stellen, für die Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (ECE) ein «Exposé über die Nutzbarmachung der Wasserschatze der Schweiz» verfasst. Im Anschluss an die Beschreibung der heutigen Situation skizzierte dieses Dokument die zukünftige Entwicklung der Wasserprobleme und betonte angesichts der Wechselwirkungen der verschiedenen Nutzungsarten insbesondere die Notwendigkeit, die Wasserwirtschaft als Ganzes zu betrachten. «Eine gesamtwasserwirtschaftliche Betrachtungsweise muss bei der unauflösbar engen gegenseitigen Durchdringung und Verflechtung von Wasserwirtschaft und Wasserrecht ihre Ergänzung in einer entsprechenden, d. h. genügend weit gehenden, gesamtwasserrechtlichen Ordnung finden, die den föderalistischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen hat.»

Der Schweizerische Juristenverein hatte die Prüfung der «Rechtsfragen des Wasserhaushaltes in der Schweiz» im Jahre 1965 auf die Tagesordnung seines Kongresses gesetzt. Herr Dr. Zurbrügg, damals Vizedirektor des Amtes für Wasserwirtschaft, legte einen Bericht über dieses Thema vor. Ein Teil dieses Berichtes ist der Gesamtwasserwirtschaft gewidmet. Die Zeiten, in denen wir in unserem Lande überall einen so grossen Überfluss an Wasser hatten, dass es praktisch noch keine Konflikte zwischen den verschiedenen Nutzungsarten gab, sind vorbei. In der heutigen modernen Wasserwirtschaft, in der so viele technische, wirtschaftliche, ästhetische, politische und rechtliche Faktoren sich

gegenseitig durchdringen und übereinandergreifen, ist es nicht mehr möglich, jeden Teilbereich unabhängig von den andern zu betrachten; Eingriffe in einen Teilbereich beeinflussen den gesamten Wasserhaushalt. Infolgedessen setzt sich der Gedanke, dass jede Wassernutzung und jede wasserwirtschaftliche Massnahme Teil eines Ganzen bilden, mehr und mehr durch. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die beschränkt vorhandenen Wasserschätze rationell zu bewirtschaften und die verschiedenartigen, sich oftmals widersprechenden Interessen aufeinander abzustimmen. Die Schwierigkeiten, denen man früher einzig im Bereich der Wasserkraftnutzung begegnete, treten heute in der gesamten Wasserwirtschaft auf. Zum bisherigen Begriff der zweckmässigen Nutzbarmachung der Wasserkräfte kommt derjenige der haushälterischen Bewirtschaftung der Wasservorkommen.

Herr Ständerat Rohner betonte in der Begründung seiner Motion, dass die Wasserwirtschaft eine Einheit bilde. Er erinnerte daran, dass die Wasservorkommen des Landes, insbesondere die Reserven an Trinkwasser und Brauchwasser, nicht unerschöpflich seien. Deshalb müsse die bestmögliche Befriedigung der vielfältigen, gegenwärtigen und zukünftigen Wasserbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft gewährleistet werden. Darum sei die haushälterische Bewirtschaftung unserer Wasservorkommen eines der dringendsten Probleme, die wir zu lösen hätten.

Mit ganz wenigen Ausnahmen anerkennen die angehörten Stellen die Notwendigkeit, dass die Wasserwirtschaft als Ganzes betrachtet und eine haushälterische Bewirtschaftung der Wasservorkommen gewährleistet werden muss. Das Vorverfahren, das dem Entwurf des Artikels 24^{bis} vorausging, hat dies bestätigt.

22 Die Wassergesetzgebung

Das schweizerische Wasserrecht bietet das Bild eines unzusammenhängenden Mosaiks. Neben Verfassungs- und Gesetzestexten auf eidgenössischer Ebene, die zu verschiedenen Zeiten und unter verschiedenen Vorzeichen entstanden sind, gibt es eine reiche kantonale Gesetzgebung, die von Kanton zu Kanton verschieden ist.

Heute verleiht die Verfassung dem Bund Kompetenzen in folgenden Bereichen der Wasserwirtschaft:

- öffentliche Werke der Wasserwirtschaft im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben, Artikel 23 der Bundesverfassung,
- Wasserbaupolizei, Artikel 24 der Bundesverfassung,
- Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Artikel 24^{bis} der Bundesverfassung,
- Schifffahrt, Artikel 24^{ter} der Bundesverfassung,
- Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, Artikel 24^{quater} der Bundesverfassung,
- Fischerei, Artikel 25 der Bundesverfassung.

Die auf Artikel 23 gestützten Erlasse wasserwirtschaftlicher Natur sind im wesentlichen die Bundesbeschlüsse über die finanzielle Unterstützung einer Anzahl von Seeregulierungen und der zweiten Juragewässerkorrektion und die Bundesbeschlüsse betreffend das Linthwerk.

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1877 betreffend die Wasserbaupolizei im Hochgebirge (das mehrmals geändert wurde) und die Vollziehungsverordnungen vom 8. März 1879 und vom 9. Juli 1957 (geänderte 1971) bezwecken, die schädlichen Einwirkungen der Gewässer abzuwehren (durch Erstellung und Unterhalt von Schutzbauten und durch Förderung der kantonalen Bestrebungen mittels Bundesbeiträgen) und die Sicherheit von Stauanlagen zu gewährleisten.

Das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (geändert 1952 und 1967) hat als wesentliche Ziele, die öffentlichen Interessen zu wahren und die zweckmässige Nutzbarmachung der schweizerischen Wasserkräfte zu gewährleisten. Es wurde durch einen Bundesratsbeschluss sowie durch eine Anzahl von Verordnungen, Reglementen und Kreisschreiben des Bundesrates oder des zuständigen Departementes ergänzt.

Obwohl der Artikel 24^{ter} durch Volk und Stände am 4. Mai 1919 angenommen worden ist, hat der Bund noch kein umfassendes Gesetz über die öffentlich-rechtlichen Verhältnisse der Binnenschifffahrt erlassen. Heute bestehen einzig einerseits die auf die konzessionierten Schifffahrtsunternehmungen anwendbaren Vorschriften (Postregal), anderseits zahlreiche, vom Bundesrat und vom Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement erlassene, zum Betriebe der Schifffahrt – hauptsächlich auf dem Rhein – erforderliche, durch internationale Verträge oder das internationale Recht im allgemeinen bedingte öffentlich-rechtliche Vorschriften (diese Kompetenz ist in Art. 66 Abs. 2 des BG vom 28. Sept. 1923 über das Schiffsregister begründet). Der Entwurf eines Bundesgesetzes über die Binnenschifffahrt ist in Vorbereitung.

In bezug auf den Ausbau der Wasserstrassen haben wir, in Ausführung des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, durch Beschluss vom 4. April 1923, die schiffbaren oder noch schiffbar zu machenden Gewässerstrecken bezeichnet.

Das neue Bundesgesetz vom 6. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung sowie drei neue Verordnungen des Bundesrates sind am 1. Juli 1972 in Kraft getreten und haben das Bundesgesetz von 1955 und die Vollziehungsverordnung von 1956 ersetzt.

Eine Totalrevision des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1888 betreffend die Fischerei wird gegenwärtig vorbereitet. Der Entwurf des neuen Gesetzes wird wahrscheinlich 1973 veröffentlicht werden.

Gewisse Vorschriften des Zivilgesetzbuches betreffen die Gewässer. Hier und die Bestimmungen über die herrenlosen und die öffentlichen Sachen (Art. 664 ZGB), den Umfang des Grundeigentums (Art. 667 ZGB), das Nach-

barrecht (Art. 684, 689 und 690 ZGB), die Bodenverbesserungen (Art. 703 ZGB) und über die Quellen und das Grundwasser (Art. 704–712 ZGB) zu erwähnen.

Alle Kantone haben Bestimmungen über die Gewässer erlassen, einestails um die ihnen vorbehaltenen Sachbereiche zu regeln, andernteils um den Vollzug der Bundesgesetzgebung zu gewährleisten. Diese Bestimmungen findet man in einer sehr grossen Anzahl von Erlassen, insbesondere in den kantonalen Verfassungen, einigen interkantonalen Konkordaten, zahlreichen Spezialgesetzen, welche einzelne Bereiche der Wasserwirtschaft regeln, und in einigen Wasserrechtsgesetzbüchern. Bestimmungen über die Gewässer sind auch in Einführungs-gesetze zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, in mehrere Raumplanungsgesetze, Baugesetze, Gesetze über die öffentlichen Sachen, Natur- und Heimatschutzgesetze sowie in einige Fiskal- oder Finanzgesetze und in Landwirtschaftsgesetzbücher eingefügt worden. Die kantonalen Gesetze sind selbstverständlich durch Verordnungen und Reglemente ergänzt worden. Um den Mangel an Zusammenhang in ihrer Gesetzgebung zu beheben, sind bestimmte Kantone dazu übergegangen, eine mehr oder weniger vollständige Kodifikation ihres Wasserrechts aufzustellen. Wir erinnern, in chronologischer Reihenfolge, an das revidierte und modernisierte zürcherische Gesetz vom 15. Dezember 1901 über die Gewässer und den Gewässerschutz, das bernische Gesetz vom 3. Dezember 1950 über die Nutzung des Wassers, das solothurnische Gesetz vom 27. September 1959 über die Rechte am Wasser, das genferische Gewässergesetz vom 5. Juli 1961 (*Loi sur les eaux*), das nidwaldnerische Gesetz vom 30. April 1967 über die Rechte am Wasser, das appenzellische (AR) Einführungsgesetz vom 27. April 1969 zum Zivilgesetzbuch (Art. 198–228) und das zugerische Gesetz vom 22. Dezember 1969 über die Gewässer. Der Kanton Basel-Landschaft bereitet gegenwärtig ein neues Gesetz über den Wasserbau und die Nutzung der Gewässer vor. Einige Kantone sind ihrem Kodifikationsbedürfnis dadurch nachgekommen, dass sie Broschüren veröffentlicht haben, in denen mehrere Wasserrechtserlasse vereinigt sind. Als Beispiel seien hier die «Gesetzgebung über die Nutzung und den Schutz der öffentlichen Gewässer» des Kantons Aargau und die «*Dispositions légales sur les eaux*» des Kantons Neuenburg erwähnt.

Wir weisen beispielsweise darauf hin, dass das eben genannte zürcherische Gesetz Kapitel enthält über die Wasserbaupolizei, die Nutzung der Gewässer – Nutzbarmachung der Wasserkräfte und andere Nutzungen der öffentlichen Gewässer, die den Gemeingebrauch übersteigen (Trink- und Brauchwasser, Bewässerungen, Wärmepumpen, Kühlwasser usw.) – sowie über die Einbauten im Bereich von Seeufern und den Gewässerschutz. Ausserdem ist ein Kapitel den Polizeivorschriften über die Schifffahrt, das Baden, das Tränken, das Flössen, die Entnahme von Sand, Kies und Steinen aus Fluss- und Bachbetten, über die zu beachtenden Abstände vom Ufer der Wasserläufe bei Bauten usw. gewidmet. Das genferische Gesetz berührt die Bereiche der Wasserbaupolizei, der Nutzung der öffentlichen Gewässer – insbesondere der Nutzung der Wasserkräfte, der hydrothermischen Nutzung des Wassers, der Wasserentnahmen für industrielle, landwirtschaftliche und für Trinkzwecke, der Materialgewinnung –, der Nutzung der privaten Gewässer und des Gewässerschutzes.

Die Gesetzgebung wird schliesslich ergänzt durch eine ziemlich grosse Anzahl von Übereinkünften, die unser Land mit einem oder mehreren ausländischen Staaten abgeschlossen hat, um die Wasserwirtschaftsprobleme, die sich an der Landesgrenze stellen, zu regeln.

23 Situation im Ausland und auf internationaler Ebene

A. Im Ausland

Italien verfügt seit 1933 über eine offizielle Gesamtausgabe aller Gesetze über die Gewässer und die Elektrizitätswerke (*Testo unico di leggi sulle acque e sugli impianti elettrici*; genehmigt durch ein *Regio decreto* vom 11. Dezember 1933), welche einem Gesetzbuch über die Nutzung der Gewässer gleichkommt.

In der *Bundesrepublik Deutschland* hat die Zentralgewalt (Bund) auf dem Gebiet des Wasserrechts nur die Befugnis, Rahmenvorschriften zu erlassen (Art. 75 Ziff. 4 des Grundgesetzes), wobei sich aber diese Kompetenz auf den Gesamtbereich der Wasserwirtschaft erstreckt. Demgemäss erfasst das Gesetz vom 27. Juli 1957 zur Ordnung des Wasserhaushaltes (Wasserhaushaltsgesetz) zwar die gesamte Wasserwirtschaft, behandelt die Materie aber nicht erschöpfend, so dass eine bedeutende, ausfüllende Gesetzgebung den Ländern vorbehalten bleibt. Sich auf die Tatsache berufend, dass durch die grosse Zahl von Landesbestimmungen das Wasserrecht unübersichtlich und uneinheitlich geworden sei, hat die deutsche Bundesregierung vor einigen Jahren dem Parlament einen Entwurf zu einer Abänderung des Grundgesetzes unterbreitet, der dem Bunde die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft eingeräumt hätte. (Die Länder wären so lange und in dem Ausmasse zuständig geblieben, als der Bund von seinem Recht, das Gebiet erschöpfend zu regeln, noch keinen Gebrauch gemacht hätte.) Dieser Entwurf wurde abgelehnt.

In *Österreich* hat die Zentralgewalt (Bund) die allgemeine Befugnis, die Wasserrechtsgesetzgebung zu erlassen und zu vollziehen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Ziff. 10 des Bundesverfassungsgesetzes). Das Wasserrechtsgesetz vom 8. September 1959, das einen Teil des Vollzugs an die Behörden der Bundesländer delegiert, ist ein richtiges Wasserrechtsgesetzbuch, welches das vorherige Gesetz vom 19. Oktober 1934 vervollständigt und modernisiert, insbesondere, um so den Zusammenhängen zwischen den verschiedenen Wassernutzungen besser Rechnung zu tragen, die Nutzungen im Rahmen einer zweckmässigen Wasserwirtschaft zu ordnen und noch deutlicher hervorzuheben, dass diese eine Einheit bildet.

In *Grossbritannien* hat das Gesetz vom 31. Juli 1963 über die Wasservorkommen (*Water Resources Act*) zum Ziel, den nötigen Verwaltungsapparat für eine umfassende Bewirtschaftung der Wasservorkommen aufzubauen. Für die einzelnen hydrologischen Einzugsgebiete wurden Wasserbehörden geschaffen, denen alle Aufgaben der Gewässerbewirtschaftung übertragen sind.

In Frankreich fasst das Gesetz vom 16. Dezember 1964 über die Wasserwirtschaft die Verteilung der Wasservorkommen und den Kampf gegen ihre Verunreinigung (*Loi relative au régime et à la répartition des eaux et la lutte contre leur pollution*) zahlreiche in der Gesetzgebung verstreute Regeln zusammen und führt eine neue Organisation für die zweckmässige Bewirtschaftung der Wasservorkommen ein. Der erste Teil dieses Gesetzes ist dem Kampf gegen die Verunreinigung und der Sanierung der Gewässer gewidmet; der zweite Teil behandelt hauptsächlich die Rechtsverhältnisse am Wasser, die Bestimmung von besonderen wasserwirtschaftlichen Planungszonen, die Aufstellung von Verteilungsplänen für die Wasservorräte dieser Zonen sowie die Ableitungen oder andere Arbeiten, die eine Änderung der Wasserführung der Gewässer bewirken können.

B. Auf internationaler Ebene

Wasserwirtschaft und Wasserrecht haben internationale, ja sogar weltweite Bedeutung erlangt. Zahlreiche internationale Organisationen befassen sich mit gleichartigen Problemen. Die Gefahr der Verzettlung der Kräfte und von Doppelspurigkeiten ist gross und schwer zu umgehen in Anbetracht dessen, dass die einzelnen internationalen Organisationen sehr verschieden zusammengesetzt sind und deshalb die Probleme aus unterschiedlichen Gesichtswinkeln und Zusammenhängen angehen. Wir erwähnen im folgenden nur die Tätigkeit der wichtigsten Organisationen.

Die Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (ECE) hat schon im Jahre 1952 eine bemerkenswerte Studie über die rechtlichen Probleme des hydroelektrischen Ausbaues der Flüsse und Seen von gemeinsamem Interesse (*«Aspects juridiques de l'aménagement hydro-électrique des fleuves et des lacs d'intérêt commun»*) veröffentlicht, die von ihrem Ausschuss für elektrische Energie vorbereitet wurde.

Zurzeit arbeitet eine Expertengruppe eine Studie über die hydroelektrischen Reserven und deren Nutzbarmachung aus. Der «Ausschuss für Wasserfragen» befasst sich mit Fragen der Bewirtschaftung der Wasservorkommen und des Kampfes gegen die Gewässerverunreinigung. 1970 hat er einen Studienzyklus über die Bewirtschaftung der Flussgebiete organisiert. Eine seiner gegenwärtigen Aufgaben ist die Vorbereitung eines Handbuchs für die Aufstellung von Bilanzen über Wasservorkommen und Wasserbedarf.

Mehrere Gruppen und Ausschüsse der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben sich mit Fragen der Bewirtschaftung der Wasservorkommen und mit deren Schutz gegen Verunreinigung auseinandergesetzt. Zurzeit prüft eine «Groupe sectoriel sur la gestion de l'eau» im Rahmen des «Umwelt-Ausschusses» verschiedene Probleme der Wasserbewirtschaftung, unter anderem dasjenige des Einflusses dieser Bewirtschaftung auf die Umwelt. Ein Sonderausschuss behandelt Energiefragen.

Im Jahr 1968 hat der Ministerausschuss des *Europarates* eine *Wassercharta* gutgeheissen. Dieses Dokument, das keine völkerrechtliche Verpflichtung begründet, will ein besseres Verständnis für die Probleme des wachsenden Wasserbedarfs in Europa und der quantitativen und qualitativen Erhaltung der Wasservorkommen wecken. Es versucht, gemeinsames Handeln auf europäischer Ebene zu fördern. Im Jahr 1970 hat der Ministerausschuss eine Entschliessung über die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung (*«Résolution sur la planification générale de la gestion des ressources en eau»*) gebilligt. Der Entwurf einer europäischen Übereinkunft über den Schutz des Süsswassers gegen Verunreinigung ist in Vorbereitung.

Im Jahre 1964 hat die *Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung; Wissenschaft und Kultur* (UNESCO) das *internationale hydrologische Dezenium* (1965–1975) proklamiert mit dem Ziel, die Kenntnisse auf dem Gebiet der Hydrologie zu vertiefen, in der ganzen Welt auf vergleichbaren Grundlagen hydrologische Beobachtungen durchzuführen, um eine zweckmässige Nutzung der Wasservorkommen zu ermöglichen und die Ausbildung von Spezialisten auf diesem Gebiet zu fördern.

Die *Umweltkonferenz der Vereinten Nationen*, die im Juni 1972 in Stockholm durchgeführt wurde, hat gewisse Aspekte der Wasserwirtschaft zur Sprache gebracht.

Die *Weltgesundheitsorganisation* (WHO) befasst sich mit Problemen der Wasserversorgung der Bevölkerung, vorab in den Entwicklungsländern, sowie mit Fragen des Gewässerschutzes und der Abwasserbeseitigung.

Die *Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft* (FAO) arbeitet mit an der Aufstellung von Plänen für die Bewässerung und Entwässerung, die Wasserversorgung der Landwirtschaftsbevölkerung, die Schätzung der Wasservorkommen und die Regulierung der Wasserabflüsse.

Die *Meteorologische Weltorganisation* (WMO) beschränkt heute ihre Tätigkeit nicht mehr auf die Meteorologie; sie behandelt auch wissenschaftliche und praktische Fragen der Hydrologie der Oberflächengewässer.

Auf juristischer Ebene weisen wir noch auf die Arbeiten der Vereinigung für internationales Recht (ILA) hin. An ihrer Konferenz in Helsinki im Jahr 1966 hat dieses regierungsunabhängige Organ einstimmig eine Entschliessung angenommen, welche die von seinem Wasserrechtsausschuss aufgestellten *«Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers»* billigt. Diese Regeln werden teilweise als Ausdruck des geltenden Völkerrechts angesehen; zum Teil handelt es sich aber um Empfehlungen für die Lösung von Fragen des internationalen Wasserrechts. In der Meinung, dass die Annahme dieser Regeln keinesfalls das Ende ihrer Arbeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts bedeute, bildete die ILA ein neues *«Committee on International Water Resources Law»*. Sechs Arbeitsgruppen widmen sich den Problemen der Schifffahrt, des Grundwassers, der Verunreinigung der Küsten und Binnenmeere, der Bezie-

hungen zwischen den Wasservorkommen und anderen Naturschätzen, und der Nutzung und Bewirtschaftung internationaler Wasservorkommen.

Die Generalversammlung der *Organisation der Vereinten Nationen* (UNO) hat die Frage der Förderung der Kodifikation von Völkerrechtsregeln betreffend die internationalen Wasserläufe geprüft. Sie hat eine Empfehlung angenommen, in welcher die Völkerrechtskommission der UNO ersucht wurde, vorerst das Recht der Nutzung der internationalen Wasserläufe (ohne die Schifffahrt) zu untersuchen.

Von den zahlreichen andern internationalen Organisationen, die sich ebenfalls mit Fragen der Wasserwirtschaft beschäftigen, nennen wir hier: die Internationale Vereinigung für Wasserversorgung, die Internationale Kommission für Bewässerung und Entwässerung, die Internationale Vereinigung für Wasserbauliches Versuchswesen, die Internationale Kommission für grosse Talsperren, die Welt-Energie-Konferenz, die Internationale Assoziation für Wissenschaftliche Hydrologie, die Internationale Assoziation der Hydrogeologen, die Internationale Union für Geodäsie und Geophysik und die Internationale Kommission für Technik in der Landwirtschaft.

3 Kritische Würdigung der Ausgangslage

Der Einheit der Wasserwirtschaft sollte eine umfassende, zusammenhängende Regelung entsprechen, d. h. ein Wasserrecht mit möglichst einheitlichem Aufbau. Die oben beschriebene heutige Wassergesetzgebung aber setzt sich aus verschiedenartigen Elementen zusammen.

Der Gedanke der natürlichen und wirtschaftlichen Einheit der Wasserwirtschaft ist der heutigen Bundesgesetzgebung nicht fremd. So überträgt Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte dem Bundesrat im öffentlichen Interesse die Befugnis, «die Pläne der anzulegenden Werke daraufhin zu prüfen, ob sie in ihrer generellen Anlage der zweckmässigen Nutzbarmachung der Wasserkräfte entsprechen». Artikel 6 des gleichen Gesetzes will verhindern, dass die kantonalen Grenzen eine Verschwendung von Wasserkraftreserven zur Folge haben. Der Gedanke der Einheit der Reserven an Wasserkraften ist eine der wesentlichen Grundlagen des genannten Gesetzes, doch regelt dieses nur einen Teilbereich der Wasserwirtschaft.

Betrachtet man die einzelnen Teilbereiche der Bundesgesetzgebung für sich, so befriedigt diese im grossen und ganzen. Gesamthaft betrachtet weist sie aber doch schwerwiegende Mängel auf. Einerseits wahrt sie die Einheit der Materie ungenügend, anderseits fehlen Bestimmungen über gewisse, für Gegenwart und Zukunft wichtige neue Teilbereiche der Wasserwirtschaft, zu deren Erlass wir dem Bund die Gesetzgebungskompetenz übertragen wollen. (Die Gründe für eine solche Kompetenzübertragung werden in den nachfolgenden Erläuterungen zum neuen Artikel 24^{bis} angegeben.)

Die Situation kann um so weniger befriedigen, als die kantonalen Wassergesetzgebungen ebenfalls die Einheit, ja sogar den Zusammenhang vermissen lassen. In gewissen Kantonen sind sie sehr ausführlich, in andern eher rudimentär. Es besteht kaum eine Koordination oder Übereinstimmung zwischen den Kantonen. Die Vielfalt der Bestimmungen und ihre häufige Verzettlung erschweren das Auffinden und wirken sich auf die Handhabung nachteilig aus.

Selbst wenn ein Kanton über eine befriedigende Gesetzgebung, die Mittel und das nötige qualifizierte Personal verfügt, kann er seine Wasserwirtschaftsprobleme immer weniger selbständig lösen. Mehr und mehr unterliegt er Einwirkungen auf den Wasserhaushalt, die vom Gebiet anderer Uferkantone ausgehen. Interkantonale Ausbaumassnahmen sind oder werden unerlässlich. In mehreren Bereichen ist aber der Bund nicht befugt, die Tätigkeiten der Kantone zu koordinieren, auch wenn sie sich innert vernünftiger Frist nicht verständigen können. So kann er heute, in der Frage des Kühlwassers beispielsweise, nur unter dem negativen Blickwinkel des Gewässerschutzes eingreifen, nicht aber unter demjenigen der Nutzwasserwirtschaft.

Für die Beziehungen zum Ausland sind das so wenig vereinheitlichte schweizerische Wasserrecht und der Mangel an einheitlicher Doktrin und Konzeption, der das kantonale Recht im allgemeinen charakterisiert, weit davon entfernt, unserem Lande eine günstige Verhandlungsposition zu verschaffen. Auch könnte der Bund auf gewisse Schwierigkeiten stossen bei der Anwendung von Staatsverträgen, an die er gebunden ist und die Bereiche berühren, die landesrechtlich der kantonalen Kompetenz vorbehalten sind (wie beispielsweise das Übereinkommen vom 30. April 1966 über die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee, AS 1967 1556).

Das ausländische Recht kann nicht ohne weiteres als Muster für die schweizerische Gesetzgebung gelten. Die Geographie, die hydrologischen Bedingungen, die Geschichte und die Institutionen sind so verschieden, dass nur eigenständige Lösungen Aussicht auf Bestand haben können. Die Entwicklung des ausländischen Rechts und die Arbeiten der internationalen Organisationen zeigen indessen, dass die wasserwirtschaftlichen Probleme überall aktuell sind und dass man sie, der Einheit der Materie Rechnung tragend, durch eine zweckmässige, besser zentralisierte Bewirtschaftung der Wasservorkommen zu bewältigen sucht.

Zusammengefasst: die rechtlichen Instrumente für eine zweckmässige Bewirtschaftung der Wasservorkommen fehlen heute noch weitgehend.

4 Vorverfahren

Die ersten Vorarbeiten nach Überweisung der Motion Rohner bezogen sich auf Form und Inhalt der Verfassungsrevision und führten zur Abfassung eines Vorentwurfes zu einem Artikel 22^{quinquies}. Um diese Studien weiterführen zu können, ernannte das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsde-

partement im Jahre 1970 eine *Studienkommission für die Ausarbeitung des Vorentwurfes eines Verfassungsartikels über die Wasserwirtschaft* (nachfolgend Studienkommission genannt). Diese wurde vom Motionär selber präsiert und umfasste Vertreter der Wissenschaft, einen Vertreter der Eidgenössischen Wasser- und Energiewirtschaftskommission (deren Präsidenten), Vertreter interessierter Verbände, Experten für kantonale und kommunale Fragen und Bundesbeamte. Sie hatte den Auftrag, den Vorentwurf eines Verfassungsartikels im Sinne der Motion Rohner, einen erläuternden Bericht und Vorschläge für das weitere Vorgehen auszuarbeiten.

Um der Studienkommission eine erste Diskussionsgrundlage zu verschaffen, überarbeitete eine Arbeitsgruppe von Bundesbeamten den Vorentwurf des genannten Artikels 22^{quinquies} und erstellte einen kurzen Bericht, der die bei der Ausarbeitung des neuen Verfassungsartikels hauptsächlich zu prüfenden Probleme zusammenfasste. Die Arbeitsgruppe kam insbesondere zum Schluss, dass es nicht nötig sei, die auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft bestehenden Artikel zu ändern, dass aber die festgestellten Lücken durch einen neuen Artikel geschlossen werden sollten; dieser sei zwischen die Artikel über das Bodenrecht (Art. 22^{ter} und 22^{quater}) und die heutigen Artikel, welche die Wasserwirtschaft regeln (Art. 23, 24, 24^{bis}, 24^{ter}, 24^{quater} und 25), einzufügen.

Die Studienkommission führte ihren Auftrag in fünf Plenarsitzungen aus. Am 19. April 1971 übergab sie das Ergebnis ihrer Arbeiten, bestehend aus Vorentwürfen zu den neuen Artikeln 24^{bis} und 24^{quater}, welche die heutigen Artikel 24^{bis} und 24^{quater} ersetzen sollen, sowie aus einem erläuternden Bericht und Vorschlägen für die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens auf der Grundlage der vorgelegten Vorentwürfe. Im Gegensatz zur Meinung der vorgenannten Arbeitsgruppe schlug die Studienkommission vor, nicht einen zusätzlichen Artikel zu schaffen, sondern den bestehenden Artikel 24^{bis} zu ergänzen und zugleich neu zu fassen und ferner die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete der Fortleitung und der Abgabe der elektrischen Energie im Artikel 24^{quater} zu regeln (wörtliche Übernahme von Abs. 9 des heutigen Art. 24^{bis}). Die von der Studienkommission vorgeschlagenen Artikel hatten folgenden Wortlaut:

Artikel 24^{bis} (neu)

¹ Das Recht, über die ober- und unterirdischen Gewässer zu verfügen, steht unter Vorbehalt der Rechte Privater den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu.

² Zur Gewährleistung einer umfassenden Bewirtschaftung der Wasservorkommen, insbesondere der haushälterischen Nutzung und des mengen- und gütemässigen Schutzes der Gewässer, sowie zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers kann der Bund unter Berücksichtigung der anderen öffentlichen Interessen Vorschriften aufstellen über:

- a. die Beschaffung und Auswertung der hydrologischen Unterlagen,
- b. die Aufstellung von wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen,
- c. die Erhaltung der Gewässer, einschliesslich deren Schutz gegen Verunreinigung,
- d. die Sicherstellung der Versorgung mit Trinkwasser und mit Brauchwasser sowie die künstliche Anreicherung unterirdischer Gewässer,

- e. die Regulierung der Wasserstände und Abflussmengen ober- und unterirdischer Gewässer, die Um- und Überleitung von Wasser und weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf,
- f. die Nutzung der Wasserkräfte und die Wasserentnahme und -einleitung für Pumpspeicherwerke,
- g. die Entnahme und Zuführung von Wärme,
- h. die Wasserbaupolizei einschliesslich der Gewässerkorrekturen, und die Sicherheit der Stauanlagen,
- i. die Bewässerungen und Entwässerungen,
- k. die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland.

³ Dem Bund steht das Recht zu, nach Anhörung der Kantone Nutzungsrechte zu verleihen, deren Ausübung eine wesentliche Veränderung des Wasserstandes, der Abflussmenge oder der Wassergüte an der Landesgrenze zur Folge hat. Dieselbe Befugnis steht ihm zu, wenn die Ausübung entsprechende interkantonale Auswirkungen zur Folge hat und die Kantone sich nicht einigen können.

⁴ Der Vollzug der Bundesvorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

Artikel 24^{quater} (neu)
(bisher Art. 24^{bis} Abs. 9)

Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie zu erlassen.

Entsprechend den Vorschlägen der Studienkommission und mit unserer Ermächtigung hat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement am 8. Juni 1971 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Dieses dauerte praktisch bis Ende November 1971. In Anbetracht der Vernehmlassungsergebnisse (vgl. Kap. 5) beschloss das genannte Departement, an der Grundkonzeption des Entwurfes der Studienkommission festzuhalten und am Text des Artikels 24^{bis} nur einige Retuschen anzubringen. Die Studienkommission wurde noch einmal beigezogen. Nach Kenntnisnahme von den Vorschlägen der angehörten Stellen und einer Zusammenfassung der eingegangenen Vernehmlassungen hat die Studienkommission im Mai 1972 ihren Vorentwurf des Artikels 24^{bis} leicht überarbeitet; sie hielt an ihrer ursprünglichen Grundkonzeption fest, berücksichtigte aber einige Argumente, die überzeugten. Die Eidgenössische Wasser- und Energiewirtschaftskommission erklärte sich mit den neuen Vorentwürfen der Studienkommission einverstanden.

Der Wortlaut der von der Studienkommission bereinigten Fassung entspricht bis auf eine kleine redaktionelle Änderung den Ihnen heute vorgelegten neuen Artikeln 24^{bis} und 24^{quater} (vgl. Kap. 62).

5 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mehr als 100 verschiedene Stellen wurden auf Grund der Vorentwürfe der Studienkommission vom 19. April 1971 in das Vernehmlassungsverfahren einbezogen, insbesondere die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und die zuständigen Stellen. Ungefähr 80 Vernehmlassungen sind beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement eingetroffen.

Der Verfassungsrevision im Sinne der Motion Rohner wurde grundsätzlich zugestimmt. Hingegen war man sich nicht einig darüber, ob die von der Studienkommission vorgeschlagene Lösung befriedige.

Die Mehrheit der angehörten Stellen, unter ihnen die Eidgenössische Wasser- und Energiewirtschaftskommission, fand, dass der Vorentwurf des Artikels 24^{bis} gesamthaft gesehen das Ergebnis eines wohlausgewogenen Kompromisses zwischen Föderalismus und Zentralismus sei.

Eine zweite Gruppe forderte eine allgemein abgefasste, unbeschränkte Kompetenz des Bundes, die eine Regelung der gesamten Wasserwirtschaft zulasse. Ein Verfassungsartikel sei derart weit zu fassen, dass er in seiner ursprünglichen Form den Problemen der Gegenwart und der Zukunft gerecht werden könne. Es sei zu befürchten, dass der vorgeschlagene Artikel, mit abschliessender Aufzählung der dem Bund zugeteilten Gesetzgebungsbereiche, dieser Forderung nicht genüge.

Eine dritte Gruppe, die sich vor allem aus wasserreichen Kantonen zusammensetzt, verlangte im Gegensatz zur zweiten Gruppe eine Beschränkung der dem Bund zu übertragenden neuen Kompetenzen. Sie machte geltend, der Vorschlag der Studienkommission gehe über das hinaus, was zur Erreichung der angestrebten Ziele unbedingt notwendig sei. Entweder sei die Aufzählung der zugewiesenen Gesetzgebungsbereiche zu kürzen oder die Kompetenz des Bundes auf die Grundsatzgesetzgebung zu beschränken.

Bis auf wenige Ausnahmen waren die von den angehörten Stellen aufgeworfenen Probleme bereits in den Beratungen der Studienkommission behandelt worden. Die Mehrzahl der vorgeschlagenen Änderungen waren seinerzeit geprüft und abgelehnt worden. Einige der angeführten Argumente indessen wurden übernommen, da sie die Studienkommission überzeugten (vgl. Kap. 4).

Im nachfolgenden Kapitel werden wir uns zu einzelnen Anträgen der angehörten Stellen äussern.

6 Anträge

61 Verfassungsrevision

Wie die kritische Würdigung der Ausgangslage (Kapitel 3) und die Vornehmlassungen der angehörten Stellen (Kapitel 5) gezeigt haben, herrscht allgemein die Auffassung, dass eine zweckmässige Bewirtschaftung der Wasservorkommen unseres Landes erwünscht und nötig sei, um eine harmonische Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse zu gewährleisten. Infolgedessen sei die Verfassung zu revidieren, mit dem Ziel, die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft zu erweitern und die Wassergesetzgebung einheitlicher zu gestalten. Wir verstehen wohl die Argumente derjenigen Stellen, die verlangt haben, dem Bund sei, in Form einer Generalklausel, eine allgemein gefasste, sich auf die gesamte Wasserwirtschaft erstreckende Gesetzgebungskompetenz zu erteilen, mit oder ohne ergänzende Aufzählung von Beispielen der hauptsächlichen Bereiche, in denen er zu legislieren befugt wäre. Wir meinen indessen, dass

die Beratungen der Studienkommission und die Stellungnahmen der Kantone deutlich genug gezeigt haben, dass einer solchen Lösung starker Widerstand erwachsen würde, und dass sie somit kaum durchgesetzt werden könnte. Die meisten Fachleute auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft sind sich einig darüber, dass die Aufzählung der einzelnen Bereiche, für die die Studienkommission dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zu übertragen vorschlägt, umfassend genug ist, um allen voraussehbaren Bedürfnissen auf lange Sicht gerecht zu werden.

In Anbetracht dessen, dass die vorerwähnte Aufzählung abschliessend ist und die eidgenössischen von den kantonalen Kompetenzen abgrenzt, fühlen wir uns vorausschauend verpflichtet, uns einer Kürzung zu widersetzen. In jedem der aufgezählten wasserwirtschaftlichen Bereiche ist eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes notwendig, sowohl wenn man die Sachgebiete einzeln betrachtet als auch um die Einheit der Wasserwirtschaft wahren zu können.

In bestimmten Teilbereichen würde heute eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes genügen. Sie entspräche den geltenden Erlassen über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte. In anderen Bereichen aber wäre sie in dieser beschränkten Form nicht annehmbar. Man denke etwa an den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung – der heutige Artikel 24^{quater} erteilt dem Bund eine allgemeine Kompetenz – oder an die Kühlwasserentnahmen für thermische Kraftwerke. In bestimmten Bereichen schliesslich ist es schwer, heute zu beurteilen, ob eine Grundsatzkompetenz in naher Zukunft noch genügen würde. Ein Gesetzestext, der nur bestehende Lücken schliessen würde, wäre nicht das Werk eines vorausschauenden Verfassungsgesetzgebers. In diesem Sinn haben sich auch die Studienkommission und die Mehrheit der angehörten Stellen geäussert.

Der Bundesgesetzgeber wird, nach allseitiger Prüfung der zahlreichen zu lösenden Probleme und nach Anhörung der Kantone und anderer interessierten Stellen, die Kompetenzen des Bundes und der Kantone in der Ausführungsgesetzgebung näher abgrenzen müssen. Fest steht aber heute schon, dass in Anbetracht des ziemlich ausgeprägten Föderalismus auf diesem Sachgebiet eine vollständige Vereinheitlichung der Gesetzgebung nicht in Frage kommen kann.

Wir beurteilen die von der Studienkommission ausgearbeiteten Vorentwürfe als wohl ausgewogen und realistisch. Sie beschreiten einen Mittelweg zwischen der föderalistischen und der zentralistischen Auffassung, welche beide während des ganzen Vorverfahrens immer wieder zum Ausdruck kamen. Dies ist der Grund, weshalb wir den genannten Vorentwürfen zugestimmt haben und Ihnen diese lediglich mit einer redaktionellen Änderung unterbreiten (Art. 24^{bis} Abs. 2. Satz).

62 Wortlaut der neuen Verfassungsartikel

Aus den erwähnten Gründen schlagen wir Ihnen vor, die neuen Verfassungsartikel wie folgt zu fassen:

Artikel 24^{bis} (neu)

¹ Zur Gewährleistung einer umfassenden Bewirtschaftung der Wasservorkommen, insbesondere der haushälterischen Nutzung und des mengen- und gütemässigen

Schutzes der Gewässer, sowie zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers stellt der Bund unter Berücksichtigung der andern öffentlichen Interessen gesetzliche Bestimmungen auf über:

- a. die Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen;
- b. die Aufstellung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne;
- c. die Erhaltung der Wasservorkommen und deren Schutz gegen Verunreinigung sowie die Sanierung der Gewässer;
- d. die Sicherstellung der Versorgung mit Trinkwasser und mit Brauchwasser sowie die künstliche Anreicherung unterirdischer Gewässer;
- e. die Benutzung der Gewässer zur Energiegewinnung und für Kühlzwecke;
- f. die Bewässerungen und Entwässerungen;
- g. die Wasserbaupolizei, einschliesslich der Gewässerkorrekturen, und die Sicherheit der Stauanlagen;
- h. die Regulierung der Wasserstände und Abflussmengen ober- und unterirdischer Gewässer, die Ableitung von Wasser und weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf;
- i. die Begrenzung der öffentlichen Abgaben für die Benutzung der Wasservorkommen;
- k. die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland.

² Das Recht, über die öffentlichen ober- und unterirdischen Wasservorkommen zu verfügen, steht den Kantonen oder andern nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu. Betrifft die Erteilung oder Ausübung von Wasserrechten das internationale Verhältnis, so entscheidet nach Massgabe der Bundesgesetzgebung der Bund, ebenso im interkantonalen Verhältnis, wenn die beteiligten Kantone sich nicht einigen können. Die Kantone sind vor dem Entscheid anzuhören. Die Bundesgesetzgebung regelt das Recht des Bundes, die Benutzung von Wasservorkommen gegen angemessene Entschädigung für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben in Anspruch zu nehmen.

³ Der Vollzug der Bundesvorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

Artikel 24^{quater} (neu)
(bisher Art. 24^{bis} Abs. 9)

Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie zu erlassen.

63 Erläuterungen zu den neuen Verfassungsartikeln

A. Die neuen Artikel im Rahmen der Verfassung

a. Systematik

Aus dem Aufbau der neuen Verfassungsbestimmungen ergibt sich folgende Systematik: Der neue Artikel 24^{bis} ersetzt die heutigen Bestimmungen der Artikel 24^{bis} Absätze 1–8 und 24^{quater} über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte und den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung. Er dehnt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf weitere Bereiche der Wasserwirtschaft aus. Absatz 9 von Artikel 24^{bis} über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie wird neu Artikel 24^{quater}. Die Einheit der Materie ist dadurch besser gewahrt. Artikel 24 wird vorerst nicht geändert, sind doch die Gebiete der Wasserbaupolizei und der Forstpolizei sehr eng miteinander verbunden. Um die Einheit der Materie besser zu wahren, könnten die Be-

stimmungen über die Wasserbaupolizei bei einer allfälligen Revision des Forstrechtes oder bei einer Totalrevision der Bundesverfassung aus dem Forstartikel gestrichen werden. Diese Streichung würde die bestehenden Zusammenhänge zwischen der Wasserwirtschaft und der Forstwirtschaft, denen es Rechnung zu tragen gilt, nicht ändern. Der Artikel 24^{ter} konnte nicht in den Artikel 24^{bis} eingefügt werden, da er das gesamte Sachgebiet der Schifffahrt im weitesten Sinne umfasst, namentlich den Ausbau der Wasserstrassen und die Ausübung der See- und Binnenschifffahrt. Ohne Wasser wäre eine Schifffahrt zwar nicht möglich, die diesbezügliche Gesetzgebung enthält aber zahlreiche Vorschriften, die das Verkehrswesen betreffen. Man denke beispielsweise an Bestimmungen über wirtschaftliche Aspekte, über die Ausübung des Schifferberufes oder die regelmässige und periodische Beförderung von Personen durch eidgenössisch konzessionierte Schifffahrtsunternehmungen. Die Hochseeschifffahrt sprengt überdies den Rahmen der schweizerischen Wasserwirtschaft. Die Erwähnung der Binnenschifffahrt im bisherigen Artikel 24^{bis} Absatz 2 ist denn auch hauptsächlich historisch begründet. Im Zeitpunkt der Annahme des Artikels 24^{bis} hat der Artikel 24^{ter} noch nicht bestanden. Die Erwähnung der Binnenschifffahrt in Artikel 24^{bis} ist heute nicht mehr notwendig. Artikel 25 blieb unverändert, denn Fischerei und Jagd sind hier so eng miteinander verbunden, dass es nicht zweckmässig erschien, sie zu trennen. (Allfällige Erlasse über Wasserentnahmen für Fischzuchtanlagen indessen werden sich auf den neuen Art. 24^{bis} stützen müssen.)

b. Die Beziehungen des Artikels 24^{bis} zu anderen Verfassungsbestimmungen und zum Postulat Welter

Die Zusammenhänge zwischen Artikel 24^{bis} und Artikel 24^{sexies} über den Natur- und Heimatschutz wurden hauptsächlich im Rahmen der Arbeiten zum Postulat vom 19. Dezember 1961 des Herrn Nationalrat Welter geprüft. Dieses Postulat, das am 19. Juni 1962 entgegengenommen wurde, lautet folgendermassen:

Artikel 22 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte schreibt vor, dass die Wasserwerke so auszuführen sind, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören.

Leider ist festzustellen, dass vielen Flüssen durch die Wasserwerke so viel Wasser entzogen wird, dass die Wasserführung sehr stark zurückgeht und die betreffenden Flüsse im Sommer auf weiten Strecken austrocknen oder nur noch unansehnliche Tümpel übrigbleiben.

Der Bundesrat, als Aufsichtsbehörde über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte der öffentlichen und privaten Gewässer, wird gebeten zu prüfen, ob es nicht möglich wäre, Vorschriften zu erlassen, die eine angemessene Wasserführung der Flüsse gewährleisten, und den eidgenössischen Räten eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

In unserer ersten Stellungnahme haben wir erklärt, es sei nach geltendem Recht nicht möglich, über die in Artikel 22 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG) vorgesehene Zielsetzung hinauszuge-

hen. Dieser Artikel enthält eine allgemeine Vorschrift, die hauptsächlich deshalb nicht wirksam genug angewendet werden kann, weil das Recht, über die Wasserkräfte im Sinne von Artikel 2 WRG zu verfügen, den Kantonen zusteht. Diese vollziehen somit die eidgenössischen Erlasse, die sich auf Artikel 22 WRG stützen. Selbst dann, wenn der Bund Konzessionen erteilt, geschieht dies für Rechnung und im Interesse der Kantone, die den Inhalt der Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz festlegen. Der Bund kann nur überprüfen, ob die kantonalen Entscheide die sehr weit gefasste Ermessensfreiheit überschreiten oder missbrauchen.

Alle durchgeführten Untersuchungen haben ergeben, dass die Verfassungsgrundlagen für eine Änderung der geltenden Bundesgesetzgebung im Sinne des Postulates Welter fehlen. In Zusammenhang mit den Arbeiten zur Motion Rohner haben wir demzufolge überprüft, ob, gestützt auf den auszuarbeitenden Verfassungsartikel, neue, wirksamere Bestimmungen über Mindestabflussmengen (Restwassermengen, Dotierwassermengen) erlassen werden könnten.

Wir kommen zu folgendem Schluss: Der Natur- und Heimatschutz zählt zweifellos zu den «andern öffentlichen Interessen», die in Artikel 24^{bis} Absatz 1 erwähnt sind. Dieser Absatz ist für seinen Bereich so weit gefasst, als es die Einheit der Materie zulässt. Der neue Artikel berechtigt den Bund nicht, Bestimmungen über Massnahmen einzig zum Schutze der Natur, etwa von Flusslandschaften, zu erlassen. (Um diese Kompetenz einzuräumen, müsste der Art. 24^{sexies} revidiert werden.) Aber der Gesetzgeber wird ermächtigt, Vorschriften zu erlassen, damit bei wasserwirtschaftlichen Massnahmen der Schutz der Natur berücksichtigt wird. So kann er namentlich beim Ausbau von Wasserkraften Mindestabflussmengen festsetzen (vgl. Bst. c und h des neuen Art. 24^{bis}). Artikel 24^{sexies} Absatz 1 will dem Bund keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes einräumen. Wird ihm aber eine spezielle Gesetzgebungskompetenz eingeräumt, so muss er den Schutz der Natur beachten. Mit anderen Worten, wenn er in den verschiedenen, in Artikel 24^{bis} Absatz 1 aufgezählten Bereichen Vorschriften erlässt, muss er die Interessen des Natur- und Heimatschutzes wahren. Den Natur- und Heimatschutzstellen möchten wir antworten, dass die neuen Gesetzesbestimmungen, unter bestimmten Voraussetzungen, auf die bestehenden Werke anwendbar erklärt werden könnten (vgl. nachfolgende Erläuterungen zu Bst. c). Der Verfassungsartikel, den wir Ihnen vorschlagen, ermächtigt also den Bund, Bestimmungen zu erlassen, die in die Richtung des Postulates Welter gehen.

Die Wirksamkeit der Ausführungsbestimmungen über den Natur- und Heimatschutz, insbesondere der Vorschriften bezüglich der Mindestabflussmengen, hängt verständlicherweise stark vom Vollzug ab. Das Recht, über die öffentlichen Gewässer zu verfügen, steht weiterhin den Kantonen oder andern nach kantonaler Gesetzgebung Berechtigten zu. Vorbehalten bleiben die internationalen und, in gewissen Fällen, die interkantonalen Angelegenheiten sowie

das Recht des Bundes, die Benutzung eines Gewässers selbst zu beanspruchen. Somit werden vor allem die Kantone die eidgenössischen Bestimmungen über die Mindestabflussmengen zu vollziehen haben. Diese werden dabei einen weiten Ermessensbereich haben, selbst dann, wenn man dem Bund das Recht einräumen würde, jeweils vorher zu prüfen, ob die durch die Kantone auferlegten Verpflichtungen die Interessen des Natur- und Heimatschutzes genügend wahren.

Die Zusammenhänge von Artikel 24^{bis} mit den Artikeln 22^{quater} (über die Raumplanung) und 24^{septies} (über den Schutz gegen schädliche oder lästige Einwirkungen) ergeben sich aus den nachfolgenden Erläuterungen zu Absatz 1 Buchstabe *b* einerseits und Absatz 1 Buchstaben *c* und *h* anderseits. Im übrigen wird der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des Artikels 24^{bis} von denjenigen der andern Verfassungsbestimmungen näher abzugrenzen haben.

B. Erläuterungen zu Artikel 24^{bis}

Der Entwurf des neuen Artikels 24^{bis} ist in drei Teile aufgegliedert:

Absatz 1: Gesetzgebungskompetenz des Bundes;

Absatz 2: Verfügungsrecht über die öffentlichen Gewässer;

Absatz 3: Vollzug der Bundesbestimmungen.

Absatz 1

Absatz 1 definiert die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, unter Vorbehalt der beiden nachfolgenden Absätze. Er enthält die Zielsetzungen der Bundesgesetzgebung auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft und eine abschliessende Aufzählung des Gegenstandes der Gesetzgebung.

Nach dem Wortlaut des Vorentwurfes vom 19. April 1971 hatte der Bund das *Recht*, eidgenössische Bestimmungen zu erlassen. In Berücksichtigung der von den angehörten Stellen eingereichten Vorschläge wurde dieses Recht in eine *Verpflichtung* umgewandelt.

1. Zielsetzungen der Gesetzgebung

Zur Gewährleistung einer umfassenden Bewirtschaftung der Wasservorkommen, insbesondere der haushälterischen Nutzung des mengen- und gütemässigen Schutzes der Gewässer, sowie zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers stellt der Bund unter Berücksichtigung der andern öffentlichen Interessen gesetzliche Bestimmungen auf über:

Der erste Teil von Absatz 1 beschreibt die Ziele, die der Bund bei Ausübung seiner Kompetenz zu beachten hat; er beschränkt somit die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Es sind darin drei Gedanken enthalten:

- umfassende Bewirtschaftung der Gewässer,

- Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers,
- Wahrung anderer öffentlicher Interessen.

Die beiden ersten sind die Hauptziele; das letzte ist nebeneinanderer Art.

In erster Linie muss die Wasserwirtschaftsgesetzgebung eine nach zweckmässigen Gesichtspunkten geführte, umfassende Bewirtschaftung der Wasservorkommen gewährleisten. Der Ausdruck «umfassend» bedeutet nicht, dass der Bund bis in alle Einzelheiten in die verschiedenen Bereiche der Wasserwirtschaft eingreift, die restlose Nutzung aller Wasservorkommen fördert oder die Gesetzgebung vollständig vereinheitlicht, wie das bestimmte angehörte Stellen befürchten. Zum nationalen Gut «Wasser», das weder unerschöpflich noch vermehrbar ist, soll aber Sorge getragen werden, insbesondere durch haushälterische Nutzung der Gewässer und deren mengen- und gütemässigen Schutz gegen Eingriffe des Menschen. Dabei soll die Einheit der Wasserwirtschaft gewahrt werden.

Zweitens muss die Gesetzgebung den Menschen, direkter oder indirekter Nutzniesser jeder Gesetzgebung, und seine natürliche und künstliche Umwelt vor den schädigenden Einwirkungen der Seen und Wasserläufe schützen, etwa gegen Einwirkungen von Hoch- oder Niederwasser.

Drittens wird die Gesetzgebung bei Verfolgung der vorerwähnten Ziele die andern öffentlichen Interessen berücksichtigen müssen. Diese Interessen können wirtschaftlicher, politischer, ästhetischer oder anderer Natur sein, etwa Interessen des Natur- und Heimatschutzes (vgl. Ziff. 3 Bst. A b dieses Kapitels). Das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte enthält beispielsweise etliche Bestimmungen, welche die Wahrung der Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft, den Schutz der Landschaft, der Fischerei, der Binnenschifffahrt usw. bezwecken. Wie einige der angehörten Stellen betont haben, gehören zu den «andern öffentlichen Interessen» insbesondere auch die der Forstwirtschaft und der öffentlichen Gesundheit. Die Wahrung der «andern öffentlichen Interessen» unterstreicht die bestehenden interdisziplinären Zusammenhänge zwischen der Wasserwirtschaft und andern Sachgebieten. Diese Bestimmung stellt, in Verbindung mit andern Verfassungsartikeln, die verfassungsrechtliche Grundlage für zahlreiche gegenwärtige und zukünftige Erlasse dar, deren Zielsetzungen den Rahmen der Wasserwirtschaft im engeren Sinne sprengen.

2. Gegenstände der Gesetzgebung

Der Bund kann in den einzelnen aufgezählten wasserwirtschaftlichen Bereichen gleichzeitig oder nacheinander Vorschriften erlassen. Er ist selbstverständlich auch zum Erlass allgemeiner Vorschriften für alle Bereiche zuständig.

Der Gesetzgeber wird von Fall zu Fall entscheiden, ob die Erlasse einzig auf öffentliche Gewässer oder auch auf Privatgewässer anwendbar sein sollen.

Grundsätzlich ist der Absatz 1, im Gegensatz zum Absatz 2, nicht auf öffentliche Gewässer beschränkt. Beispielsweise sei darauf hingewiesen, dass die Gesetzgebung über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte sowohl die öffentlichen als auch die privaten Gewässer umfasst. (Eine Konzession ist indessen nur für die Nutzung der Wasserkräfte der öffentlichen Gewässer erforderlich.) Ebenso ist die Gesetzgebung über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung auf die öffentlichen und die privaten Gewässer anzuwenden.

Buchstabe a:

Die Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen.

Wer sich mit der Wasserwirtschaft befasst, benötigt – dies ist unbestritten – sichere hydrologische Unterlagen, um die vielfältigen Aufgaben erfüllen zu können. Der Begriff «Hydrologie» muss in einem so weiten Sinne verstanden werden, wie er im Schlussbericht einer intergouvernementalen Versammlung von Experten des «Internationalen Hydrologischen Dezenniums» (UNESCO/NS/188 vom 5. 6. 1964) umschrieben ist:

Die *Hydrologie* ist die Wissenschaft vom Wasser der Erde, von den Arten seines Vorkommens, seiner Zirkulation und seiner weltweiten Verteilung, seinen physikalischen und chemischen Eigenschaften und seinem Zusammenspiel mit der physischen und biologischen Umwelt, einschliesslich seiner Reaktion auf menschliche Eingriffe. Das Gebiet der Hydrologie umfasst den gesamten *Wasserkreislauf* auf der Erde.¹⁾

Die hydrogeologischen, hydrobiologischen und limnologischen Unterlagen sind demzufolge in den hydrologischen Unterlagen enthalten.

Im Bereiche der Hydrologie besteht die Tätigkeit des Bundes hauptsächlich in der

- Durchführung systematischer, fortlaufender und langfristiger Erhebungen und Untersuchungen sowie deren Auswertung. Man will unsere Wasserverhältnisse dauernd und besser erfassen (insbesondere auch langfristige Auswirkungen von angeordneten wasserwirtschaftlichen Massnahmen);
- Durchführung zeitlich befristeter Erhebungen und Untersuchungen als Unterlage für wasserwirtschaftliche Studien und praktische Massnahmen, soweit der Bund daran ein Interesse hat;
- Übernahme von fortlaufenden besonderen Aufgaben, wie etwa die Kontrolle von Mindestabflussmengen, Ableitungen oder anderen Grössen, die mit dem Ausbau der Wasserkräfte zusammenhängen, oder wie etwa die Beschaffung der von den Aufsichtsbehörden benötigten Unterlagen; dies aber immer nur soweit, als der Bund daran ein Interesse hat;
- Vornahme von Erhebungen und Untersuchungen in der Natur als Unterlage für wissenschaftliche Studien und zur Überprüfung der Ergebnisse von wissenschaftlichen Forschungen, soweit der Bund daran ein Interesse hat.

Diese Tätigkeiten, die mehrere eidgenössische Dienststellen und wissenschaftliche Institute ausüben, werden in Zukunft noch bedeutsamer werden. Je

¹⁾ Nichtoffizielle Übersetzung des französischen Originaltextes.

mehr die Wasservorkommen beansprucht werden, desto schärfer und häufiger werden die Interessenkonflikte und desto genauer müssen auch die mengen- und gütemässigen Wassermessungen sein.

Der neue Verfassungsartikel gibt dem Bund eine sichere Grundlage, um für die gegenwärtigen und zukünftigen Bedürfnisse der Wasserwirtschaft Regeln aufzustellen über die Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen (insbesondere über die Veröffentlichung des hydrographischen Jahrbuchs der Schweiz und über den Hochwasseralarmdienst). Die Gesetzgebung wird insbesondere die Verpflichtung enthalten, die hydrologischen Netze des Bundes zu betreiben und auszubauen (man wird diese einerseits geographisch ausdehnen und andererseits so vervollständigen müssen, dass die Unterlagen über das Grundwasser laufend beschafft und ausgewertet und weitere Phänomene erfasst werden können). Wir denken hier insbesondere an die Netze des Amtes für Wasserwirtschaft, der Schweizerischen Meteorologischen Zentralanstalt und des Institutes für Schnee- und Lawinenforschung, die ebenfalls hydrologische Daten liefern. Soweit die Beschaffung und Auswertung hydrologischer Daten nur teilweise als Aufgabe des Bundes angesehen werden kann, wird es sich hierbei nur um eine Förderung und Koordination handeln. Selbstverständlich werden diese Vorschriften die Freiheit von Lehre und Forschung der dadurch betroffenen Institutionen nicht einschränken.

Wir meinen, dass diese Überlegungen es rechtfertigen, dem Bund eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete der Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen einzuräumen.

Buchstabe b:

Die Aufstellung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne.

Die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne – notwendige Bestandteile der Wasserwirtschaft – stellen eines der Instrumente dar, die in den Dienst der Behörden gestellt werden können, um die Koordination der Wassernutzungs- und Gewässerschutzmassnahmen und die optimale Bewirtschaftung der Wasservorkommen zu erleichtern, die notwendig sind, um der Einheit der Wasserwirtschaft gebührend Rechnung zu tragen. Bezüglich des Begriffs «wasserwirtschaftlicher Rahmenplan» halten wir uns an die in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich gebräuchliche Terminologie – beides Staaten, die auf diesem Gebiet bereits Erfahrung haben. Einige Kantone haben vereinzelte Vorschriften zur Aufstellung von Wasserwirtschaftsplänen erlassen; der Kanton Bern z. B. hat vorgesehen, für sein Kantonsgebiet einen «allgemeinen Wasserwirtschaftsplan» aufzustellen.

Ein Rahmenplan soll enthalten:

- Ermittlung des Wasservorkommens und dessen nutzbaren Anteils,
- Ermittlung der heutigen und der voraussehbaren zukünftigen Bedürfnisse unter Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen Benutzer und des Gewässerschutzes,

- Erstellung einer wasserwirtschaftlichen Bilanz, die zeigt, ob und wie weit die Wasservorkommen die Bedürfnisse optimal zu decken vermögen; die Bilanz soll auch die zu ergreifenden Massnahmen und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten erwähnen,
- Vergleich und abwägende Bewertung dieser Möglichkeiten.

Ein wasserwirtschaftlicher Rahmenplan ist folglich das Ergebnis eingehender und mehr oder weniger grossräumiger Untersuchungen. Er liefert einer geordneten Wasserwirtschaft die erforderlichen Daten und bestimmt ihren Rahmen. Für jedes Flussgebiet oder für Teile davon zeigt der Rahmenplan mehrere miteinander vergleichbare Möglichkeiten zur Befriedigung der Bedürfnisse. Der wasserwirtschaftliche Rahmenplan trifft aber keine Wahl und ist demzufolge nicht unmittelbar zur Ausführung bestimmt.

Die für bestimmte Teilbereiche der Wasserwirtschaft aufgestellten Sonderpläne (Beispiele sind der Wasserversorgungsplan, der Abwassersanierungsplan, der Plan für die Entnahme von Kühlwasser und der Ausbauplan der Wasserkraft) sind in den Rahmenplan einzufügen. Dieser hat der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung Rechnung zu tragen; er wird periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst werden.

Die Raumplanung (in der Ausführungsgesetzgebung zu Art. 22^{quater} BV umschrieben) und die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung werden aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Vorstellungen der Raumplanung werden der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung zugrunde zu legen sein. Sie verdienen aber nicht in jedem Falle den Vorrang. Stellt sich nämlich heraus, dass das benötigte Wasser nach Menge und Güte nur mit unwirtschaftlichen Aufwendungen beschafft werden kann, so müssen diese Vorstellungen auf das wasserwirtschaftlich Erreichbare ausgerichtet werden. Die für die Raumplanung und für die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung Verantwortlichen werden somit ständig zusammenarbeiten müssen.

Entgegen der Meinung gewisser Stellen ist die Ihnen in Buchstabe *b* vorgeschlagene Verfassungsgrundlage nicht bereits im Artikel 22^{quater} enthalten. Die Vorarbeiten zu jenem Artikel zeigen deutlich, dass er die verschiedenen Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen einzig auf dem Gebiet der Raumplanung aufteilt, nicht aber in anderen Sachgebieten, wie etwa auf dem Gebiet der Bewirtschaftung der Wasservorkommen.

Im Hinblick auf die Stellungnahmen mehrerer Kantone möchten wir hier noch festhalten, dass nicht der Bund die verschiedenen Wassernutzungen planen wird. In erster Linie werden die Kantone, Gemeinden, Bezirke oder Regionen beauftragt sein, wasserwirtschaftliche Rahmenpläne aufzustellen (vgl. Abs. 3). Der Bundesgesetzgeber könnte aber ihre Aufstellung zwingend vorschreiben. Da die Kantonsgebiete nicht sehr gross sind, die Kantonsgrenzen die Grenzen der Einzugsgebiete oft wenig berücksichtigen und die Wasservorkommen ungleich verteilt sind, wird es Aufgabe des Bundes sein, die Bemühungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren, ihnen Richtlinien zu geben und einen oder mehrere Gesamtrahmenpläne aufzustellen. Die Gesamt-

rahmenpläne werden die kantonalen Pläne in Übereinstimmung zu bringen und auch internationale Gesichtspunkte zu berücksichtigen haben. An diesen Aufgaben werden die wissenschaftlichen Institute, die interessierten Stellen und sogar Privatpersonen mitarbeiten. Für die schweizerische Konzeption der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung bestehen heute erst Vorstudien. Sie wird in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und den zuständigen Stellen auszuarbeiten sein; dies gilt nachher auch für das praktische Vorgehen.

Die Rahmenpläne werden für den Bürger nicht verbindlich sein. Sie werden aber eine zweckmässige Dokumentationsgrundlage darstellen, die den Behörden helfen wird, konkrete eigene oder fremde Projekte zu beurteilen und darüber Beschluss zu fassen.

Buchstabe c:

Die Erhaltung der Wasservorkommen und deren Schutz gegen Verunreinigung sowie die Sanierung der Gewässer.

Dieser Buchstabe umfasst die mengen- und gütemässige Erhaltung der Gewässer, die Erhaltung des Geschiebehaushaltes und auch die Beibehaltung des *Laufes* der Gewässer. Man wird die heutigen Verhältnisse nicht nur erhalten, sondern auch verbessern müssen. Der Begriff «Erhaltung» ist nicht absolut zu verstehen.

Die geltende Gesetzgebung über den *gütemässigen Schutz* der Gewässer stützt sich auf Artikel 24^{quater}. Diese Grundlage wird im neuen Artikel 24^{bis} wie folgt geändert: Im heutigen Artikel 24^{quater} sind die Zielsetzung und der Gegenstand der Bundesgesetzgebung zusammengefasst, im Entwurf des neuen Artikels 24^{bis} aber voneinander getrennt.

Der mengen- und gütemässige Schutz der Gewässer stellt in der Regel ein ganzheitlich zu betrachtendes Problem dar. Die zum gütemässigen Schutz eines Gewässers zu ergreifenden Massnahmen hängen somit auch von der Abflussmenge ab. Bleiben beispielsweise die anderen Faktoren unverändert, so werden die Massnahmen bei kleiner Abflussmenge einschneidender sein als bei besseren Abflussverhältnissen. Die Abwasserreinigung ist indessen nur wirksam, wenn die Flüsse, welche die gereinigten Abwässer aufnehmen, bestimmte Mindestabflussmengen aufweisen und wenn die Seen verhältnismässig gut durchspült werden.

Oft werden aber auch wasserwirtschaftliche Massnahmen notwendig sein, die nicht unmittelbar den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung bezwecken. So verhindert beispielsweise die Versiegelung von Oberflächen durch Gebäude, Plätze, Strassen usw. das Versickern des Regenwassers in das Grundwasser, wodurch dessen natürliche Anreicherung geschmälert wird. Diese zunehmende Versiegelung bestimmter Landschaftsteile stellt noch weitere wasserwirtschaftliche Probleme, wie sie beispielsweise unter Artikel 24^{bis} Absatz 1 Buchstaben *d*, *g* und *h* enthalten sich. Heute hat der Bund keine Gesetzgebungskompetenz, um derartige wasserwirtschaftliche Interessen zu wahren. Wir halten es deshalb für unerlässlich, ihm die Gesetzgebungsbefugnis auch über den rein mengenmässigen Schutz der Gewässer einzuräumen.

Wie wir dargestellt haben, werden gestützt auf Buchstabe *c* Vorschriften über Mindestabflussmengen erlassen werden können. Da der Ausbau der schweizerischen Wasserkräfte praktisch beendet ist, haben Natur- und Heimatschutz- und Fischereikreise die Frage aufgeworfen, ob solche Vorschriften auch auf bestehende Werke angewendet und somit bestimmte ergangene Entscheide korrigiert werden könnten. Dies ist zweifellos zu bejahen. In jedem Fall werden indessen die verschiedenartigen öffentlichen Interessen, die berührt werden, gegeneinander abzuwägen sein. Im übrigen ist zu berücksichtigen, dass, wenn man den Konzessionären neue Mindestabflussmengen vorschreibt, dadurch deren wohlverworbene Rechte verletzt werden. Eine formelle oder materielle Enteignung ist aber nur denkbar, wenn die dazu notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind; insbesondere würde dabei die volle Entschädigung geschuldet. Das Amt für Wasserwirtschaft hat kürzlich mit der Veröffentlichung der Mitteilung Nr. 45 über «Natürliche und durch Ableitung beeinflusste Wasserführung der schweizerischen Gewässer» zur Prüfung dieser vielfältigen Probleme beigetragen.

Um verschiedene im Vernehmlassungsverfahren aufgeworfene Fragen zu beantworten, möchten wir festhalten, dass der Bund gestützt auf Buchstabe *c* (in Verbindung mit Bst. *g*) für Gewässerkorrekturen eine eidgenössische Bewilligung oder Genehmigung vorschreiben kann. Er wird ferner auf die Kies- und Sandausbeutung einwirken können, aber nur unter dem Gesichtspunkt des güte- und mengenmässigen Schutzes der Gewässer. In bezug auf den Schutz der Fluss- und Seeufer verweisen wir auf den Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (AS 1972 644).

Artikel 24^{septies} hat ähnliche Zielsetzungen wie der zweite Teil von Buchstabe *c* (und deren Schutz ...). Die beiden Bestimmungen decken sich aber nicht. Die erstere ist allgemeiner formuliert, was den Gegenstand des Schutzes, die letztere, was die Einwirkungen betrifft. Gegenstand von Artikel 24^{septies} ist vor allem der Mensch und seine *natürliche* Umwelt als solche (Wasser, Luft, Boden, Tiere, Pflanzen usw.). Diese werden vor schädlichen oder lästigen, vom *Menschen* verursachte Einwirkungen geschützt. Artikel 24^{bis} Buchstabe *c* schützt vor allem das Wasser, Teil der natürlichen Umwelt des Menschen. Dieses steht im Mittelpunkt der Bestrebungen. Der Begriff «Schutz gegen Verunreinigung» umfasst alle Einwirkungen auf die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit des Wassers. Diese Überlegungen betreffen nur die zwischen den beiden genannten Verfassungsartikeln bestehenden Beziehungen. Nach allgemeiner Auffassung wird der Gewässerschutz als Teil des Umweltschutzes angesehen.

Buchstabe *d*:

Die Sicherstellung der Versorgung mit Trinkwasser und mit Brauchwasser sowie die künstliche Anreicherung unterirdischer Gewässer.

Da der Bedarf rasch zunimmt, wird man auch im Bereiche der *Versorgung mit Trinkwasser und mit Brauchwasser* eine rationelle Nutzung und Verteilung der Wasservorkommen sichern müssen.

Heute werden das Trinkwasser und das Brauchwasser grösstenteils Quellen, Grundwasservorkommen und Seen entnommen. Die Entnahme aus Grundwasservorkommen und Seen nimmt stark zu, diejenige von Quellwasser ab. Um die sich abzeichnende Zunahme des Verbrauchs decken zu können, müssen immer häufiger andere Möglichkeiten ausgenützt werden, namentlich die künstliche Anreicherung der Grundwasservorkommen mit Oberflächenwasser. Angesichts der Bedeutung der Grundwasservorkommen sollten diese im Verfassungstext ausdrücklich erwähnt werden. In einer fernerer Zukunft wird sich die Frage einer eventuellen Versorgung von Mangelregionen mittels Fernleitungen stellen, die das Wasser aus natürlichen Seen oder künstlichen Rückhaltebecken zu den Verbrauchszentren leiten.

Die zukünftige Lösung wird zweifellos in einem Netzverbund und in einer Koordination der verschiedenen vorhandenen Möglichkeiten bestehen. Diese Koordination wird ohne eine gewisse Planung nicht durchführbar sein; dabei wird der Gesamtwasserwirtschaft Rechnung zu tragen sein (vgl. Ausführungen zu Bst. b).

Die Ausführungsgesetzgebung zum neuen Verfassungsartikel wird insbesondere die Koordinations- und Aufsichtstätigkeit des Bundes umschreiben müssen. Diese Tätigkeit soll die Sicherstellung der Versorgung mit Trinkwasser und mit Brauchwasser durch eine zweckmässige Nutzung und die richtige Verteilung der Wasservorkommen gewährleisten. Die Ausführungsgesetzgebung wird Form und Voraussetzungen einer Intervention des Bundes eindeutig festlegen. Wir teilen die Auffassung der angehörten Stellen, dass für die eigentliche Versorgung nach wie vor ausschliesslich die Gemeinden und Regionen zuständig sein werden. Die zuständigen Dienststellen werden nach kantonalem Recht die Verantwortung für Planung und Betrieb der nötigen Einrichtungen übernehmen müssen.

Sachverständige umschreiben den Begriff «Trink- und Brauchwasser» mit «Wasser, das die Güte von Trinkwasser hat und das in einem einzigen Netz verteilt wird, unabhängig davon, wie es verwendet wird». Nicht unter den Begriff fällt somit Wasser für den industriellen Gebrauch, das nicht trinkbar ist. Um zu gewährleisten, dass der Bund befugt ist, auch Vorschriften im Bereiche der Sicherstellung der Versorgung mit nicht trinkbarem Brauchwasser zu erlassen – ein wichtiger Bereich der Wasserwirtschaft –, empfehlen wir, den Begriff «mit Trinkwasser und mit Brauchwasser» zu verwenden, ins Französische übersetzt mit «eau potable et eau industrielle».

Der Bundesgesetzgeber wird, im Rahmen einer zweckmässigen Nutzung der Wasservorkommen, Vorschriften erlassen müssen, welche die Wasserversorgung für die Brandbekämpfung sichern; die Vorschriften über die Feuerpolizei indessen werden nach wie vor Sache der kantonalen Gesetzgebung sein.

Vorschriften über die Notwasserversorgung mit Trinkwasser und mit Brauchwasser in Kriegszeiten können gestützt auf Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe *e* erlassen werden. Die mit einer solchen Notwasserversorgung zusammenhängenden Probleme werden gegenwärtig untersucht.

Buchstabe *e*:

Die Benutzung der Gewässer zur Energiegewinnung und für Kühlzwecke.

Dieser Buchstabe umfasst hauptsächlich die Bereiche der Wasserkraftnutzung, der Wasserentnahmen und Wasserzuführungen für Pumpspeicherwerke und zur Kühlung von Wärmekraftwerken und der Wasserentnahmen für Wärmepumpen.

Obwohl sich der Ausbau der Wasserkräfte seinem Ende nähert, bleiben die durch die *Nutzbarmachung der Wasserkräfte* gestellten Probleme heute und in Zukunft wichtig. Vor uns liegt nun die lange Zeitspanne der Ausnutzung. Später werden zahlreiche Fragen zu regeln sein, namentlich in Zusammenhang mit dem Erlöschen der Konzessionen und mit ihrer Erneuerung, mit dem Heimfall der Einrichtungen an die verleihungsberechtigten Gemeinwesen und mit der weiteren Ausnutzung der Wasserkraft beziehungsweise der Nichtweiterbenutzung der Anlagen durch diese Gemeinwesen. Es ist also darauf zu achten, dass die im heutigen Artikel 24^{bis} enthaltene verfassungsmässige Grundlage vollständig beibehalten wird.

Der Inhalt des geltenden Artikels 24^{bis} Absätze 1 und 2 ist im neuen Artikel 24^{bis} Absatz 1 übernommen. In bezug auf die Nutzbarmachung der Wasserkräfte wird die neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes leicht ausgedehnt, indem das Recht des Bundes nicht länger auf die «Oberaufsicht» und den Erlass «*allgemeiner Vorschriften*» beschränkt ist. Wie mehrere angehörte Stellen hervorgehoben haben, trifft es zu, dass diese Kompetenzausdehnung für sich allein betrachtet nicht gerechtfertigt wäre. Die geltende Bundesgesetzgebung befriedigt hier; der Bund könnte sich also mit der ihm heute übertragenen beschränkten Kompetenz begnügen. Im Rahmen des neuen Verfassungsartikels aber würde sich eine solche Beschränkung einzig für den Bereich der Wasserkraftnutzung nicht rechtfertigen. Die vorgeschlagene Ausdehnung wird sich im übrigen praktisch kaum auswirken. Auch wenn die betreffende Gesetzgebungskompetenz der Kantone nicht mehr durch die Bundesverfassung gewährleistet ist, wird für kantonale Erlasse Platz offenbleiben. Der Bund beabsichtigt nicht, die Materie erschöpfend zu regeln. Die Kantone werden demnach unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung die Nutzbarmachung der Wasserkräfte weiterhin in eigener Kompetenz regeln können; eine ausdrückliche Ermächtigung ist nicht erforderlich.

Absatz 3 des geltenden Artikels 24^{bis} ist, soweit er den Vollzug betrifft, im Absatz 3 des neuen Artikels 24^{bis} etwas verändert übernommen worden.

Der Inhalt des Absatzes 4 des heutigen Artikels 24^{bis} ist abgeändert im zweiten Satz des Absatzes 2 des neuen Artikels enthalten.

Absatz 5 des geltenden Artikels 24^{bis}, der den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten die Gebühren und Abgaben für die Benutzung der Wasserkräfte vorbehält, ist im neuen Verfassungsartikel formell nicht enthalten. Dieser Vorbehalt geht aber direkt aus dem im ersten Satz von Absatz 2 enthaltenen Verfügungsrecht über die Gewässer hervor.

Absatz 6 des heutigen Artikel 24^{bis} ist im Buchstaben *i* des neuen Artikels allgemeiner formuliert worden.

Absatz 7 des geltenden Artikels 24^{bis} wird ersetzt durch Buchstabe *k* des neuen Artikels.

Absatz 8 des heutigen Artikels 24^{bis} wird durch den neuen Artikel 24^{bis} aufgehoben. Er bestimmt: «In allen Wasserrechtskonzessionen, die nach dem Inkrafttreten dieses Artikels erteilt werden, ist die künftige Bundesgesetzgebung vorzubehalten». Diese Bestimmung war im Jahre 1908 gerechtfertigt. Der damalige Gesetzgeber wollte damit verhindern, dass Wasserkräfte zu spekulativen Zwecken mit Beschlag belegt und dass in der Zeit zwischen der Annahme des Verfassungsartikels und dem Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes noch rasch Konzessionen erteilt würden, die den Gesamtinteressen des Landes zuwiderliefen und gegen zwingende Vorschriften der künftigen Bundesgesetzgebung verstießen; in solchen Fällen sollten die Konzessionäre nicht in der Lage sein, durch Geltendmachen ihrer wohlerworbenen Rechte die Anwendung des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG) zu verunmöglichen. Dieser Absatz 8, der auch ohne einen in die Konzessionen aufgenommenen Vorbehalt der künftigen Bundesgesetzgebung unmittelbar anwendbar war, hat eine Einschränkung des rechtsbegründenden Charakters der in der Zeit zwischen dem 25. Oktober 1908 und dem 31. Dezember 1917 erworbenen Konzessionen bewirkt und die Rechtfertigung für Artikel 74 Absatz 4 WRG betreffend die Anwendbarkeit des WRG auf die in der erwähnten Zeitspanne verliehenen Wasserrechte geliefert. Die Wirksamkeit des Absatzes 8 ist überholt; dieser kann heute gestrichen werden. Die Streichung ändert die bestehenden zwischen 1908 und 1918 begründeten Rechtsverhältnisse nicht. Insbesondere leben die mit dem Inkrafttreten des WRG ungültig gewordenen Bestimmungen der in jener Zeitspanne erteilten Konzessionen nicht wieder auf. Der Sinn des historisch begründeten Artikels 74 Absatz 4 WRG bleibt unverändert. Für künftige Änderungen der Bundesgesetzgebung über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte bleiben die allgemeinen Grundsätze anwendbar. Die durch Artikel 22^{ter} BV bestätigte Eigentums-garantie wird beachtet werden müssen.

Absatz 9 des heutigen Artikels 24^{bis} wird zum neuen Artikel 24^{quater}.

In naher Zukunft schon wird der zunehmende Verbrauch von elektrischer Energie fast ausschliesslich durch neue thermonukleare Werke gedeckt werden. Im Hinblick auf diese Strukturänderung unserer Elektrizitätswirtschaft wird man insbesondere die Probleme der Deckung der Belastungsspitzen und der Verwendung von Überschussenergie lösen müssen. Eine der möglichen Lösungen dieser beiden Probleme besteht im Bau von *Pumpspeicherwerken*. Die Mitteilung

Nr. 46 des Amtes für Wasserwirtschaft, die gegenwärtig gedruckt wird und den Titel «Pumpspeichermöglichkeiten in der Schweiz» trägt, weist nach, dass die topographischen und hydrographischen Bedingungen der Schweiz hierfür besonders geeignet sind.

In Pumpspeicherwerken wird Überschuss- oder minderwertige Energie dazu verwendet, Wasser von einem unteren in ein oberes Becken zu pumpen. Hier wird dieses Wasser gespeichert bis zum Zeitpunkt, zu dem es, unter Ausnutzung der Fallhöhe zwischen den beiden Becken, turbinert wird. Damit kann hochwertige, kurzfristig regulierbare elektrische Energie zur Deckung der Belastungsspitzen erzeugt werden. Die Pumpspeicherwerke können mit klassischen Speicherwerken kombiniert werden.

Die reinen Pumpspeicherwerke nutzen, mit Ausnahme von kleineren Zuflüssen in das obere Becken, nicht die natürliche Wasserkraft von Gewässern aus (Gefälle mal Wassermenge). Sie verarbeiten vielmehr bestimmte Abflussmengen oder Wasservolumen, die vorher einem stehenden oder fliessenden Gewässer entnommen worden sind. Das Bundesgericht hat sich dieser Auffassung in seinem Entscheid «Ettelwerk AG» (BGE 75 I 9) angeschlossen.

Auch in diesem Bereich muss die haushälterische Nutzung der Wasservorkommen überwacht werden. Der Betrieb solcher Werke kann sich, selbst wenn es reine Pumpspeicherwerke sind, auf die übrige Wasserwirtschaft spürbar auswirken. Wird ein natürlicher Wasserlauf, ein See oder eine künstliche Stauhaltung als unteres Becken benutzt, so können wesentliche Wasserstands- und Abflussschwankungen entstehen; infolgedessen ist den andern Interessen, wie etwa der Trinkwasserversorgung, der Fischerei, der Schifffahrt oder der schon bestehenden Wasserkraftnutzung, Rechnung zu tragen.

Des weitern muss ein zweckmässiger Ausbau der geeigneten Standorte für Staubecken von Pumpspeicherwerken sichergestellt werden (in Analogie zum Ausbau der Wasserkräfte).

Aus diesen Gründen glauben wir, im Gegensatz zur Meinung von vier Kantonen, dass der Bund befugt sein sollte, Vorschriften über diese neue Nutzungsart zu erlassen. (Wir haben auf diese Frage bereits in unserem Bericht vom 23. Sept. 1966 über den Ausbau der schweizerischen Elektrizitätsversorgung hingewiesen: BBl 1966 II 932, insbesondere S. 941 und 948).

Die Frage des *Kühlwassers* ist in unserem Lande aktuell, seit mit dem Bau von Kernkraftwerken zur Erzeugung elektrischer Energie begonnen worden ist. Dieses vielschichtige Problem, das zu Recht die öffentliche Meinung beschäftigt, stellt sich aber bei allen thermischen Kraftwerken, gleichgültig ob diese dem klassischen oder dem nuklearen Typus angehören. Es sprengt offensichtlich den kantonalen Rahmen. Der Bund muss in diesem Bereich unter dem Blickwinkel der Nutzung der Wasservorkommen Gesetzgebungskompetenzen erhalten. (Er kann heute nur eingreifen, um die Gewässer vor der «thermischen Verunreinigung» zu schützen, oder wenn die Beziehungen der Schweiz zum Ausland berührt werden.)

Obwohl das Kühlvermögen unserer Gewässer bei Anwendung des offenen Kühlkreislaufts mittels Kühlwasserentnahme und -rückgabe bei Wasserläufen (Durchflusskühlung) praktisch schon heute voll ausgenützt ist, kommt der Entwurf des Verfassungsartikels über die Wasserwirtschaft nicht zu spät. Kernkraftwerke werden noch während mehreren Jahrzehnten gebaut werden. Dabei wird man andere Kühlsysteme, namentliche Kühltürme (nasse oder trockene), verwenden. Diese stellen Probleme, die auch mit den unter den Buchstaben *c* (mengenmässige Erhaltung der Gewässer), *d* (Versorgung mit Brauchwasser), und *h* (Ableitung von Wasser in die Atmosphäre) erwähnten Bereichen zusammenhängen. Man wird vielleicht bei Niedrigwasser eine Verminderung der Kraftwerkleistung erwägen müssen. Auch wird sich bei bestehenden Konzessionen für Kühlwasserentnahmen, die auf 20 oder 30 Jahre erteilt worden sind, die Frage der Erneuerung in kurzer Zeit stellen.

Die Ausführungsgesetzgebung wird auch auf die wichtigen Kühlwassernutzungen durch Industrie und Gewerbe angewendet werden.

Umgekehrte Probleme werden durch die Wärmeentnahme zur Energiegewinnung durch *Wärmepumpen* geschaffen. Die ersten Wärmepumpen wurden während des Zweiten Weltkrieges gebaut. Anfang 1944 waren in der Schweiz 40 Anlagen im Betrieb. Im Jahre 1949 haben wir ein Kreisschreiben «betreffend die Wärmegewinnung aus Gewässern» an die Kantonsregierungen erlassen. Die Errichtung von Wärmepumpen ging also dem Bau von Kernkraftwerken um mehr als zwei Jahrzehnte voraus. Diese Probleme sind nicht von brender Aktualität, da einerseits die praktischen Anwendungsfälle wenig wichtig sind und andererseits die Temperatur des genutzten Wassers dadurch nicht stark sinkt. Die Technik der Wärmepumpen kann sich aber weiter entwickeln. Mehrere Kantone unterstellen die Wärmeentnahme bereits heute dem Konzessionssystem.

Buchstabe *f*:

Die Bewässerungen und Entwässerungen.

Die *Bewässerungsanlagen* nehmen zahlenmässig zu; die angewendeten Verfahren werden mannigfaltiger (namentlich: Bewässerungskanäle, Besprengung); der Wasserverbrauch steigt an. Die *Entwässerungen*, die den Wasserhaushalt im Erdboden regulieren sollen, sind oft notwendige Bestandteile von Bodenverbesserungen. Bewässerungen und Entwässerungen beeinflussen die Abflussmengen und Wasserstände von Wasserläufen, Seen und Grundgewässern. Umgekehrt ist es für gross angelegte Entwässerungsarbeiten wichtig und manchmal entscheidend, dass bestimmte Wasserstände von Wasserläufen und Seen, die als Vorfluter dienen, eingehalten werden. Darum erachten wir es, entgegen der Meinung von vier Kantonen, für angezeigt, dem Bund in diesem Bereich die Gesetzgebungskompetenz zu übertragen. Er wird dann berechtigt sein, zur Wahrung der wasserwirtschaftlichen Belange direkt zu intervenieren (und nicht bloss indirekt durch Gewährung von Beiträgen).

Buchstabe g:

Die Wasserbaupolizei, einschliesslich der Gewässerkorrekturen, und die Sicherheit der Stauanlagen.

Diese Bestimmung, die aus Gründen der Systematik in den neuen Artikel 24^{bis} aufgenommen wird und nach einer allfälligen späteren Revision von Artikel 24 die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Wasserbaupolizei bilden soll, umfasst die Wildbachverbauungen und eigentlichen Gewässerkorrekturen, die Gewässerkorrekturen, die nicht vorrangig Abwehrmassnahmen darstellen, die Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Stauanlagen und deren Umgebung (Gefährdung etwa durch Hangrutschungen oder Gletscherabstürze) und gegebenenfalls die Organisation eines Wasseralarmsystems zur Wahrung der Unterlieger. Der Begriff «Wasserbaupolizei» ist dem Artikel 24 entnommen. Er umfasst alle Massnahmen zum Schutze des Menschen vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers. Obwohl er nicht voll befriedigt, gibt es keine bessere Terminologie. Auf Bundesebene handelt es sich um einen anerkannten Begriff: Wasserbaupolizei heisst Gefahrenabwehr mittels Schutzbauten am Wasser und deren Überwachung.

Die in Buchstabe g eingeräumte Gesetzgebungskompetenz wird beschränkt durch die im Anfang von Absatz 1 enthaltenen Zielsetzungen. Artikel 24 unterscheidet sich vom neuen Artikel 24^{bis} mehr theoretisch als praktisch. Die neue Bestimmung dient der Ausführungsgesetzgebung über die Sicherheit der Stauanlagen als ausdrückliche verfassungsmässige Grundlage (vgl. BG v. 27. März 1953 über die Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend die Wasserbaupolizei im Hochgebirge).

Buchstabe h:

Die Regulierung der Wasserstände und Abflussmengen ober- und unterirdischer Gewässer, die Ableitung von Wasser und weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf.

Verfassungsmässige Grundlagen für die *Regulierung der natürlichen Seen* sind zurzeit Artikel 23, wenn es sich um öffentliche Werke im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben handelt (Seeregulierungen als öffentliche Werke im Sinne von Art. 23 sind die baulichen Anlagen und die dazugehörigen Wehrreglemente) und die Artikel 24^{bis} und 24^{ter}, wenn die Regulierungen im Interesse einer besseren Nutzung der Wasserkräfte oder im Interesse der Schifffahrt erfolgen (vgl. Art. 15 BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte). Der vorliegende Buchstabe h ist viel umfassender als die zitierten Artikel; er erweitert folglich die bestehende verfassungsmässige Grundlage. Die neu vorgeschlagene Bestimmung berechtigt den Bund, Vorschriften über die Seeregulierungen zu erlassen, um die zu Beginn des Absatzes 1 genannten Zielsetzungen erreichen zu können. Die Ausführungsgesetzgebung sollte ihm insbesondere erlauben, die Bedienung der Regulierwehre der verschiedenen Seen so aufeinander abzustimmen, dass der Unterlieger nicht ge-

schädigt wird. Dies ist besonders unterhalb von Zusammenflüssen wichtig (Kumulierung der Wirkungen verschiedener Bedienungen).

Die Bewirtschaftung der Staubecken durch die Wasserkraftwerke beeinflusst den Abfluss der Gewässer stark. Der Bund sollte die Kompetenz haben, Vorschriften aufzustellen, damit die Bewirtschaftung entsprechend den am Anfang von Absatz 1 formulierten Zielsetzungen erfolgt und er unter Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit der Elektrizitätswirtschaft und unter Vorbehalt der Eigentumsgarantie die erforderliche Koordination zur Vermeidung von Unterliegerschäden (interkantonale und internationale Beziehungen) sichern kann. Das gleiche gilt für die Bewirtschaftung der Stauhaltungen der Laufkraftwerke.

Wegen der immer stärkeren Nutzung der unterirdischen Gewässer und der bestehenden engen Beziehungen zwischen den ober- und den unterirdischen Gewässern entsteht mehr und mehr das Bedürfnis, auch die Wasserstände und Abflussmengen der unterirdischen Gewässer zu regulieren. Wir empfehlen deshalb, dem Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereiche der *Regulierung der Wasserstände und Abflussmengen ober- und unterirdischer Gewässer* einzuräumen. Dies geht auch in die Richtung des Postulates Welter.

Um dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis für alle Wasserableitungen einzuräumen – und nicht nur für diejenigen, die schon durch andere Buchstaben des Absatzes 1 gedeckt sind – schlagen wir vor, sie ausdrücklich im Buchstaben *h* zu erwähnen; Ableitungen ins Ausland («Ausfuhr») fallen auch darunter.

Der Begriff «*weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf*» ist sehr weit gefasst. Er umfasst hauptsächlich Eingriffe, die darauf abzielen, Niederschläge mittels wissenschaftlicher Verfahren, die erst vor kurzem entwickelt worden sind, künstlich zu beeinflussen.

Das Problem stellte sich schon vor 15 Jahren, als amerikanische Geschäftsleute für die Anwendung ihres Verfahrens in der Schweiz Interessenten suchten. Auf Vorschlag des Amtes für Wasserwirtschaft beauftragte das damalige Post- und Eisenbahndepartement eine Expertengruppe mit der Ausarbeitung eines Situationsberichtes über die künstliche Auslösung von Niederschlägen. Nach der Schlussfolgerung dieses Berichtes drängt sich in einer derartigen Materie, die offensichtlich den kantonalen, ja selbst den nationalen Rahmen sprengt, eine bundesrechtliche Regelung auf.

Die Schweizerische Meteorologische Zentralanstalt schliesst aus Diskussionen, die anlässlich der Sitzung vom April 1971 des Kongresses der Meteorologischen Weltorganisation stattgefunden haben, dass für unser Land, die in naher Zukunft praktisch durchführbare künstliche Beeinflussung des Wetters unbestrittenermassen von wirtschaftlichem und militärischem Interesse sein wird. Der Mensch beherrscht die Methode aber noch nicht wirklich. Darüber hinaus können heute die praktischen Folgen für das Gleichgewicht des Klimas noch nicht überblickt werden. Auch drängt sich auf nationaler Ebene grosse Vorsicht auf. Die Anwendung der Verfahren zur künstlichen Beeinflussung des Wetters darf

erst bewilligt werden, nachdem Fachleute die wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und politischen Folgen gründlich untersucht haben. Es wäre also unrichtig zu sagen, die Frage sei nicht aktuell.

Die Besonderheiten dieses Gebietes der Wasserwirtschaft rechtfertigen eine ausschliessliche Kompetenz des Bundes. Dieser soll nicht die künstliche Beeinflussung des Wetters fördern, sondern Vorschriften erlassen, die ihm erforderlichenfalls ein rasches Eingreifen erlauben.

Ein weiterer möglicher Eingriff in den Wasserkreislauf wäre das künstliche Abschmelzen von Gletschern. Es genügt, hierzu festzustellen, dass diese Frage nicht dringend ist.

Die Gesetzgebung über die künstliche Auslösung von Niederschlägen und über das künstliche Abschmelzen von Gletschern wird sich auf Artikel 24^{bis} zu stützen haben und nicht auf Artikel 24^{septies}, wie wir dies in unserer Botschaft betreffend den Entwurf des Artikels 24^{septies} über die schädlichen oder lästigen Einwirkungen dargelegt haben.

Buchstabe i:

Die Begrenzung der öffentlichen Abgaben für die Benutzung der Wasservorkommen.

Der Vorentwurf vom 19. April 1971, der dem Vernehmlassungsverfahren zugrunde lag, enthielt keine ausdrückliche Bestimmung über die Begrenzung der öffentlichen Abgaben für die Benutzung der Wasservorkommen. Die Studienkommission war der Ansicht, dass eine solche Bestimmung in die Ausführungsgesetzgebung gehöre. Folglich genüge es, in der vorliegenden Botschaft ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die bestehende Gesetzgebung, welche die Abgaben für die Benutzung der Wasserkräfte begrenzt (Art. 49 ff. BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte), durch die Annahme des neuen Artikels 24^{bis} nicht aufgehoben werde. Diese werde sich dann auf den neuen Verfassungsartikel stützen.

Mehrere der angehörten Stellen beharrten darauf, eine Bestimmung über die Begrenzung der öffentlichen Abgaben in den neuen Verfassungsartikel aufzunehmen. Sie machten insbesondere geltend, die Fiskalabgaben dürften die Nutzung der Wasservorkommen nicht übermässig belasten. Der ihnen unterbreitete Artikel enthalte für das Gebiet der Nutzbarmachung der Wasserkräfte nicht die gleichen Garantien wie Absatz 6 des geltenden Artikels 24^{bis}. (In der Botschaft abgegebene Versicherungen seien ungenügend, da sie den Bundesgesetzgeber nicht verpflichteten.)

Die Studienkommission hält die Forderung der angehörten Stellen sachlich für gerechtfertigt. Sie wollte keineswegs die im heutigen Artikel 24^{bis} enthaltene Verfassungsgrundlage in Frage stellen und ergänzte deshalb ihren Entwurf. Buchstabe i des neuen Artikels 24^{bis} räumt dem Bund die Kompetenz ein, Vorschriften über die Begrenzung der öffentlichen Abgaben für alle Arten

der Benutzung von Wasservorkommen zu erlassen («Abgaben» ist hier in einem weiten Sinne zu verstehen; der Begriff umfasst die im heutigen Art. 24^{bis} Abs. 5 und 6 erwähnten «Gebühren und Abgaben»). In Anbetracht der von den angehörten Stellen angeführten Argumente konnten wir dieser Änderung zustimmen.

Buchstabe *k*:

Die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland.

Buchstabe *k* ersetzt Absatz 7 des heutigen Artikels 24^{bis} («die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen»). Obwohl diese Bestimmung ein der Wasserwirtschaft fremdes Sachgebiet regelt (durch Wasserkraft erzeugte *Energie*), wurde sie in Artikel 24^{bis} aufgenommen, damit das bisherige Bewilligungssystem auf dem Gebiete der Energieabgabe ins Ausland beibehalten werden kann. Dieses System sieht heute folgendermassen aus: Die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten elektrischen Energie ins Ausland ist gestützt auf die *Verfassung* und die *Ausführungsgesetzgebung* der eidgenössischen Bewilligungspflicht unterstellt (die Ausführungsgesetzgebung unterstellt auch die Ausfuhr von schweizerischer Wasserkraft in anderer Form als derjenigen der elektrischen Energie der Bewilligungspflicht, etwa die Abgabe durch Ableitung von Wasser oder durch mechanische Übertragung); die Abgabe der durch Kernkraftwerke erzeugten elektrischen Energie ins Ausland ist auf Grund des *Atomgesetzes* der eidgenössischen Bewilligungspflicht unterstellt (dieses stützt sich auf Artikel 24^{quinqles}, der dem Bund eine allgemeine, unbeschränkte Gesetzgebungskompetenz auf diesem Sachgebiet einräumt); die Abgabe der durch klassische Wärmekraftwerke erzeugten elektrischen Energie ins Ausland ist mangels Verfassungsgrundlage *nicht geregelt*. Würde der Text des vorgenannten Absatzes 7 nicht mehr mit den wasserwirtschaftlichen Bestimmungen zusammenhängen, so könnte man durch den Umkehrschluss folgern, dass künftig nur noch die Abgabe der durch schweizerische Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland einer eidgenössischen Bewilligungspflicht unterstellt sei; dies obwohl nicht ausdrücklich formuliert ist, dass *einzig* diese Energie einer solchen Bewilligungspflicht unterstellt sei. Man könnte infolgedessen das System der eidgenössischen Bewilligungspflicht für die Abgabe der durch Kernkraftwerke erzeugten elektrischen Energie ins Ausland als im Widerspruch zur Verfassung stehend betrachten.

Buchstabe *k* wurde am Schluss der Bundesgesetzgebungsbereiche aufgezählt, damit diese Bestimmung bei einer allfälligen Revision des Elektrizitäts- oder Energierechts in näherer oder fernerer Zukunft ohne weiteres aufgehoben werden kann.

Die Bestimmung stimmt indessen nicht mit dem Absatz 7 des geltenden Artikels 24^{bis} überein. Dieser unterstellt die Abgabe der durch schweizerische Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland direkt der eidgenössischen Bewilli-

gungspflicht; Buchstabe *k* gibt dem Bund die Kompetenz, in diesem Bereich Vorschriften zu erlassen. (Die diesbezügliche Ausführungsgesetzgebung besteht schon.)

Der Begriff «Abgabe» wurde demjenigen der «Ausfuhr» vorgezogen, weil in bestimmten konkreten Fällen die elektrische Energie, deren Abgabe ins Ausland der eidgenössischen Bewilligungspflicht unterstellt ist, zwar durch schweizerische Wasserkraft, aber auf ausländischem Boden erzeugt wird. (Kembs, Rheinfelden, Albrück-Dogern, Spöl-Premadio, Emosson-Châtellard usw.).

Absatz 2

Absatz 2 regelt die Frage des Verfügungsrechts über die öffentlichen ober- und unterirdischen Wasservorkommen.

Im Gegensatz zu Absatz 1 ist er nicht anwendbar auf Gewässer, über welche Private gestützt auf das Schweizerische Zivilgesetzbuch das Verfügungsrecht haben. Absatz 2 setzt sich aus drei Sätzen zusammen. Der erste enthält die allgemeine Regel, die beiden anderen die Ausnahmen von dieser Regel.

Erster Satz:

Das Recht, über die öffentlichen ober- und unterirdischen Wasservorkommen zu verfügen, steht den Kantonen oder andern nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu.

Der erste Satz will jede Mehrdeutigkeit hinsichtlich des Verfügungsrechts über die Gewässer, welche kraft kantonalen Rechts zu den öffentlichen Sachen gehören, vermeiden. Dieses Recht der Kantone wird mit Vorteil bei Erteilung von neuen Bundeskompetenzen bestätigt. Der bestehenden rechtlichen Situation wird dadurch Rechnung getragen. Der Begriff «Hoheit» wurde nicht verwendet, weil er missdeutet werden kann. Der Begriff «Verfügungsrecht» bezeichnet klar das praktisch Wichtige; er wurde bereits im Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG) verwendet. «Verfügungsbe-rechtigt ist derjenige, der befugt ist, über die *Erstellung von Anlagen zur Nutzbarmachung eines Gewässers zu entscheiden*, im Gegensatz zum Benutzungsbe-rechtigten, der befugt ist, das Gewässer durch eine bestimmte Anlage zu benutzen» (Zitat aus der Botschaft vom 19. April 1912 zum Entwurf eines BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, BBl 1912 II 678 f.). Der erste Satz von Absatz 2 gewährleistet den Kantonen, dass man nicht «eidgenössische Gewässer» schaffen will und dass ihnen weiterhin alle Vorteile aus der Gewässernutzung zukommen (Abgaben und andere Leistungen, dies sogar in jenen Sonderfällen, in denen der Bund Nutzungsrechte erteilt). Der Bundesgesetzgeber wird Vorschriften zum Schutze der Interessen derjenigen Kantone erlassen, die ihre Wasservorkommen Regionen überlassen, die ausserhalb ihres Kantonsgebietes liegen. Artikel 24^{bis} regelt die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Man könnte sich infolgedessen damit begnügen, im Text nur aufzunehmen, dass das Verfügungsrecht über die Gewässer «den Kantonen» zusteht. Diese

sind ja befugt, das Verfügungsrecht andern Gemeinwesen oder Privaten zu übertragen (gewisse kantonale Gesetzgebungen übertragen beispielsweise das Verfügungsrecht über die Wasserkräfte ganz oder teilweise den Amtsbezirken, Gemeinden, Korporationen oder auch Privaten). Die vorgeschlagene Formulierung will aber klar festhalten, dass der Bund andere Verfügungsberechtigte als die Kantone nicht ausschliessen will.

Der erste Satz beschränkt die neuen dem Bund zugeteilten Kompetenzen in dem Sinn, dass deren Ausübung das Verfügungsrecht der Kantone nicht seiner wesentlichen Elemente berauben darf. Andererseits aber enthalten alle dem Bund im neuen Artikel 24^{bis} übertragenen Kompetenzen – und später auch die Ausführungsgesetzgebung – öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Verfügungsrechts der Kantone, ähnlich wie die bestehende Gesetzgebung die Ausübung des Privateigentums beschränkt.

Zweiter Satz:

Betrifft die Erteilung oder Ausübung von Wasserrechten das internationale Verhältnis, so entscheidet nach Massgabe der Bundesgesetzgebung der Bund, ebenso im interkantonalen Verhältnis, wenn die beteiligten Kantone sich nicht einigen können, die Kantone sind vor dem Entscheid anzuhören.

Diese Bestimmung trägt der heutigen Regelung und Praxis auf dem Gebiete der Nutzbarmachung der Wasserkräfte Rechnung: Hier steht es grundsätzlich den Kantonen (oder den vom kantonalen Recht bezeichneten Gemeinwesen) zu, die Konzessionen zu erteilen. In zwei Fällen ist jedoch der Bund (Bundesrat) zur Erteilung der Nutzungsrechte zuständig: Erstens, wenn sich die Kantone nicht einigen können über die Nutzbarmachung einer Gewässerstrecke, die im Gebiet mehrerer Kantone liegt, oder über die Nutzbarmachung mehrerer Gewässerstrecken, die in verschiedenen Kantonen liegen, in ein und demselben Wasserwerk. Zweitens, wenn es sich um eine Gewässerstrecke handelt, welche die Landesgrenze berührt. In beiden Fällen handelt der Bundesrat, nachdem er die Kantone angehört hat, in deren Interesse und für deren Rechnung.

Der Entwurf der Studienkommission vom 19. April 1971 umschrieb die Fälle, in denen der Bund für die Erteilung von Konzessionen zuständig gewesen wäre: Wenn die Ausübung der Nutzungsrechte eine wesentliche Veränderung des Wasserstandes, der Abflussmenge oder der Wassergüte an der Landesgrenze zur Folge hat oder wenn sie entsprechende interkantonale Auswirkungen zur Folge hat und die Kantone sich nicht einigen können. Diese Umschreibung wurde in mehreren Stellungnahmen kritisiert. Insbesondere rügte man den Begriff «wesentliche Veränderung». Dieser sei so ungenau, dass er keine einfache und klare Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Kantone zulasse. Darüber hinaus ändere er die geltende Regelung auf dem Gebiete der Nutzbarmachung der Wasserkräfte in zwei Richtungen: Der Bund wäre nicht mehr befugt, Wasserkraftnutzungsrechte für interkantonale oder internationale Gewässerstrecken zu erteilen, wenn deren Ausübung nicht wesentliche Auswirkungen

an der Kantons- oder Landesgrenze zur Folge hätte. Dagegen *wäre er befugt*, Wasserkraftnutzungsrechte für rein kantonale Gewässerstrecken zu erteilen, wenn deren Ausübung wesentliche Auswirkungen an der Landesgrenze zur Folge hätte. Es wird kaum möglich sein, eine Umschreibung zu finden, die auf allen Arten der Gewässernutzungen angewendet werden kann. Deshalb hat die Studienkommission am 29. Mai 1972 vorgeschlagen, es dem Bundesgesetzgeber zu überlassen, die Fälle zu bestimmen, in welchen der Bund zu entscheiden haben wird. Der Gesetzgeber kann der Vielfalt der Probleme besser Rechnung tragen als der Verfassungsgesetzgeber; er kann für die verschiedenen Bereiche der Wasserwirtschaft unterschiedliche Umschreibungen wählen. Dabei kann die geltende Regelung auf dem Gebiete der Nutzbarmachung der Wasserkräfte beibehalten werden. Der Bund wird wahrscheinlich über die Erteilung oder Ausübung von vielen Kühlwasserentnahme-Konzessionen für Wärmekraftwerke entscheiden (je nach Kühlsystem verschiedene Kriterien). Nach der heutigen Regelung erteilt der Bund die Bewilligung für die Erstellung und den Betrieb von Atomanlagen (Art. 4 BG über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz, während die Kantone – unabhängig von der eidgenössischen Bewilligung – die Konzession für Entnahme und Rückgabe des Kühlwassers erteilen oder verweigern können. Diese Regelung ist unzweckmässig. Es gibt keinen vernünftigen Grund, dem Bund nicht eine ähnliche Kompetenz zu geben wie auf dem Gebiet der Nutzbarmachung der Wasserkräfte bei Gewässerstrecken, welche die Landesgrenze berühren. Wir stimmen deshalb der neuen, von der Studienkommission vorgeschlagenen Lösung zu.

In den von der Gesetzgebung bestimmten Fällen wird der Bund die Konzessionen erteilen; in den gleichen Fällen wird er auch über Erteilung oder Ausübung von Rechten entscheiden, die nicht in Form von Konzessionen erteilt werden, beispielsweise wenn das Gemeinwesen kraft eines Gesetzes seine Wasservorkommen selber nutzen will. Die Interessen der Kantone bleiben dabei gewahrt. Der Bund wird erst über Erteilung oder Ausübung von Wasserrechten entscheiden, nachdem er die interessierten Kantone angehört hat; er wird ferner nur in die interkantonalen Beziehungen eingreifen, wenn die Kantone sich nicht innert vernünftiger Frist einigen können.

Der zweite Satz wird es dem Bund ermöglichen, durch seine Entscheide über Erteilung oder Ausübung von Wasserrechten koordinierend zu wirken. Daneben wird sich auch eine indirekte Koordination ergeben, nämlich dann, wenn die an einem interkantonalen Ausbau interessierten Kantone sich verständigen, um nicht dem Bund den Entscheid zu überlassen, oder wenn Bundeskonzessionen als Muster für kantonale Konzessionen herangezogen werden.

Im Gegensatz zu gewissen Auffassungen ist dieser zweite Satz unerlässlich; ohne ihn könnten die Kantone über Erteilung oder Ausübung von allen Wasserrechten entscheiden, sogar wenn sie internationale Beziehungen betreffen.

Dritter Satz:

Die Bundesgesetzgebung regelt das Recht des Bundes, die Benutzung von Wasservorkommen gegen angemessene Entschädigung für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben in Anspruch zu nehmen.

Die Artikel 12 ff. WRG berechtigen den Bund, «für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben die Benutzung eines Gewässers in Anspruch zu nehmen». Der Bundesgesetzgeber wollte verhindern, dass der Bund eine Konzession verlangen muss und damit vollständig vom Willen der Verfügungsberechtigten abhängig ist, wenn die Nutzbarmachung der Wasserkräfte für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unerlässlich ist. Man wollte damals vor allem die Elektrizitätsversorgung der Schweizerischen Bundesbahnen gewährleisten. Was aber für die Nutzbarmachung der Wasserkräfte Gültigkeit hat, ist auch – unter sonst gleichen Voraussetzungen – für die Nutzung der Wasservorkommen ganz allgemein gültig.

Geht man davon aus, dass (entsprechend dem ersten Satz von Abs. 2) das Verfügungsrecht über die öffentlichen Gewässer – verstanden als Recht, darüber zu entscheiden, ob ein Gewässerlauf genutzt werden soll oder nicht – den Kantonen zusteht, so muss die *Berechtigung des Bundes, die Benutzung eines Gewässers für sich zu beanspruchen*, ausdrücklich vorbehalten werden. (Dieser Vorbehalt war im Entwurf vom 19. April 1971 nicht enthalten, weil die Studienkommission dem Verfügungsrecht eine andere Bedeutung beimaß. Diese Auffassung wurde aber von zahlreichen angehörten Stellen nicht geteilt.)

Wie bisher wird der Bund das Recht, Wasserkräfte selber zu nutzen, nur gegen Bezahlung einer Entschädigung im Sinne der Artikel 13 und 14 WRG ausüben können. Die Ausführungsgesetzgebung wird Vorschriften über die Entschädigungspflicht bei Inanspruchnahme von Wasservorkommen aller Art enthalten müssen.

Absatz 3

Der Vollzug der Bundesvorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

Absatz 3 betrifft die Aufteilung des Vollzugs zwischen Bund und Kantonen. Der Vollzug der Bundesvorschriften wird den Kantonen zufallen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält. Der Gesetzgeber wird die nötigen Vorschriften erlassen. Absatz 3 ist nicht unerlässlich: die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz würde genügen. Die vorgeschlagene Formulierung – sie stimmt mit der Formulierung in Artikel 24^{septies} Absatz 2 über den Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen überein – unterstreicht, dass der Bund nur in den Vollzug eingreifen wird, falls dies nötig ist.

Im heutigen Artikel 24 ist keine ähnliche Formulierung enthalten. Absatz 3 entspricht jedoch sachlich dem geltenden Recht auf dem Gebiete der Wasserbaupolizei. Soweit er den Vollzug betrifft, hat der Absatz 3 des heutigen Artikels 24^{bis} einen ähnlichen Sinn wie Absatz 3 des neuen Artikels 24^{bis}; im letzteren aber hat der Vorbehalt zugunsten des Bundes die grössere Tragweite:

Absatz 3 des neuen Artikels 24^{bis} erweitert die Kompetenz des Bundes zum Vollzug der Bundesvorschriften über den Gewässerschutz. Der Bund erhält eine Kompetenz, die ihm der zweite Satz des heutigen Artikels 24^{quater} nicht einräumt. (Dieser lautet: «Der Vollzug dieser Bestimmungen verbleibt unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen.») Bereits anlässlich der Vorarbeiten zum erwähnten Artikel 24^{septies} wurde die Frage geprüft, ob eine solche Erweiterung zweckmässig sei. Man verzichtete jedoch damals darauf, den Artikel 24^{quater} zu ändern; denn man hielt es für zweckmässiger, die Erweiterung im Rahmen der von der Motion Rohner geforderten Revision der Verfassungsgrundlagen für die eidgenössische Gewässergesetzgebung vorzunehmen. Heute glauben wir, dass der dritte Absatz auf die *ganze* Wasserwirtschaft anwendbar sein sollte. Es besteht kein Anlass mehr, für den Vollzug der Bundesvorschriften auf dem Gebiet des Gewässerschutzes eine besondere, von den andern Gebieten abweichende Kompetenzaufteilung aufrecht zu erhalten.

C. Erläuterungen zu Artikel 24^{quater}

Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie zu erlassen.

Wie wir bereits weiter vorn ausgeführt haben, (Kap. 1 und Ziff. 3 Bst. A a von Kap. 6) gibt der neue Artikel 24^{quater} ohne jede Änderung Form und Inhalt von Absatz 9 des heutigen Artikels 24^{bis} wieder. Um das Prinzip der Einheit der Materie zu wahren, empfehlen wir, den Inhalt dieser Bestimmung vorerst nicht zu ändern. Sie befugt den Bund, die rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Aspekte der Fortleitung und der Abgabe der elektrischen Energie, unabhängig von deren Erzeugungsart, zu regeln. Insbesondere bildet sie nachträglich – Artikel 24^{bis} wurde am 25. Oktober 1908 angenommen – die Verfassungsgrundlage für das Bundesgesetz vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (ergänzt durch Ausführungserlasse).

7 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen des Artikels 24^{bis} werden sich erst überblicken lassen, wenn die Ausführungsgesetzgebung ausgearbeitet ist. Daher müssen wir uns auf grundsätzliche Überlegungen beschränken. Es ist davon auszugehen, dass im Licht der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse die immer dringlicher werdende Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ernsthaft an die Hand genommen werden muss. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung geht in diese Richtung; sie will nicht in erster Linie die Grundlage für neue Subventionsgesetze schaffen. So werden beispielsweise – wie das aus unsern Erläuterungen zu Artikel 24^{bis} Absatz 1 Buchstabe *d* hervorgeht – der Bau, der Betrieb und der Unterhalt von Werken und Einrichtungen der Wasserversorgung weiterhin Sache der örtlichen Behörden sein; die Bundesgesetzgebung wird sich auch in diesem Bereich darauf

beschränken, im Rahmen einer umfassenden Wasserwirtschaft eine haushälterische Nutzung der natürlichen Wasservorkommen zu gewährleisten. Der neue Artikel 24^{bis} wird indessen unweigerlich zur Folge haben, dass der Verwaltungsapparat des Bundes im Hinblick auf die vermehrten Aufsichts- und Koordinationsbefugnisse ausgebaut und die Aufwendungen für Forschungen im nationalen Interesse erhöht werden müssen.

8 Verfassungsmässigkeit

Der beantragte Beschlussentwurf stützt sich auf die Artikel 85 Ziffer 14, 118 und 121 Absatz 1 der Bundesverfassung.

9 Anträge zur Abschreibung einer Motion und eines Postulates

Wir beantragen Ihnen, die Motion Nr. 9276 betreffend Verfassungsartikel über die Wasserwirtschaft (Motion Rohner) und ebenso das Postulat des Nationalrates Nr. 8410 betreffend Schutz des Landschaftsbildes bei Wasserkraftwerken (Postulat Welter) abzuschreiben.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Beschlussentwurfes.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 13. September 1972

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Celio

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
betreffend die Ersetzung zweier Verfassungsartikel
über die Wasserwirtschaft

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 13. September 1972¹⁾,

beschliesst:

I

Die Artikel 24^{bis} und 24^{quater} der Bundesverfassung werden ersetzt durch folgende Bestimmungen:

Art. 24^{bis} (neu)

¹ Zur Gewährleistung einer umfassenden Bewirtschaftung der Wasservorkommen, insbesondere der haushälterischen Nutzung und des mengen- und gütemässigen Schutzes der Gewässer, sowie zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers stellt der Bund unter Berücksichtigung der andern öffentlichen Interessen gesetzliche Bestimmungen auf über:

- a. die Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen;
- b. die Aufstellung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne;
- c. die Erhaltung der Wasservorkommen und deren Schutz gegen Verunreinigung sowie die Sanierung der Gewässer;
- d. die Sicherstellung der Versorgung mit Trinkwasser und mit Brauchwasser sowie die künstliche Anreicherung unterirdischer Gewässer;
- e. die Benutzung der Gewässer zur Energiegewinnung und für Kühlzwecke;
- f. die Bewässerungen und Entwässerungen;
- g. die Wasserbaupolizei, einschliesslich der Gewässerkorrekturen, und die Sicherheit der Stauanlagen;

¹⁾ BBl 1972, II 1148

- h. die Regulierung der Wasserstände und Abflussmengen ober- und unterirdischer Gewässer, die Ableitung von Wasser und weitere Eingriffe in den Wasserkreislauf;
- i. die Begrenzung der öffentlichen Abgaben für die Benutzung der Wasservorkommen;
- k. die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland.

² Das Recht, über die öffentlichen ober- und unterirdischen Wasservorkommen zu verfügen, steht den Kantonen oder andern nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu. Betrifft die Erteilung oder Ausübung von Wasserrechten das internationale Verhältnis, so entscheidet nach Massgabe der Bundesgesetzgebung der Bund, ebenso im interkantonalen Verhältnis, wenn die beteiligten Kantone sich nicht einigen können; die Kantone sind vor dem Entscheid anzuhören. Die Bundesgesetzgebung regelt das Recht des Bundes, die Benutzung von Wasservorkommen gegen angemessene Entschädigung für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben in Anspruch zu nehmen.

³ Der Vollzug der Bundesvorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

Art. 24^{quater} (neu)

(bisher Art. 24^{bis} Abs. 9)

Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie zu erlassen.

II

¹ Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

² Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Verfassungsrevision für das Gebiet der Wasserwirtschaft (Art. 24bis und 24quater) (Vom 13. September 1972)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11388
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.10.1972
Date	
Data	
Seite	1148-1189
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 566

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.