Urteilskopf

84 I 150

22. Urteil vom 23. Mai 1958 i.S. Sagitta AG gegen Regierungsrat des Kantons Solothurn.
Regeste (de):
Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, BG vom 16. März 1955.

1. Beschwerde an das Bundesgericht; Beschwerdegrunde.

2. Die kantonale Behörde darf gestützt auf das Bundesgesetz die Errichtung einer Grosstankanlage für die Lagerung flüssiger Treib- und Brennstoffe über einem der Versorgung der Bevölkerung dienenden Grundwasserstrom untersagen.

Regeste (fr):
Protection des eaux contre la pollution. LF du 16 mars 1955.

1. Recours au Tribunal fédéral; moyens.

2. L'autorité cantonale est autorisée, en vertu de la loi fédérale, à interdire l'établissement d'un ensemble de grands réservoirs pour des combustibles liquides et des carburants au-dessus d'un courant d'eaux souterraines utilisé pour le service de la population.

Regesto (it):
Protezione delle acque dall'inquinamento, LF del 16 marzo 1955.

1. Ricorso al Tribunale federale; motivi di ricorso.

2. L'autorità cantonale è autorizzata, in virtù della legge federale, a vietare l'erezione di grandi serbatoi per combustibili liquidi e carburanti al disopra di una corrente di acque sotterranee che serve all'approvvigionamento della popolazione.

Sachverhalt ab Seite 150

A.- Die Beschwerdeführerin Sagitta AG will auf einem ihr gehörenden Grundstück, das östlich von Olten am Südufer der Aare im Gebiete der Gemeinde Obergösgen liegt, eine Grosstankanlage für die Lagerung von Benzin und Heizöl errichten. Das Projekt sieht vor, dass in einer in den Boden einzugrabenden Betonwanne, deren 3 m hohe Umfassungswand das Aussengelände etwas überragen soll, 17 eiserne Tanks aufgestellt werden. Das Lager soll durch eine Strasse mit dem Kopf der nahen Strassenbrücke über die Aare und durch Rohrleitungen mit der auch nicht weit entfernten Bahnstation Dulliken verbunden werden. Das Grundstück der Beschwerdeführerin befindet sich im Gebiete eines bedeutenden die Aare begleitenden

Grundwasserstroms, der unterhalb dieser Liegenschaft von verschiedenen Gemeinden und Industrieunternehmen der Gegend zur Wasserversorgung herangezogen wird.

B.- Das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 15. April 1957 um Bewilligung des Baus der Tankanlage wurde vom Bau-Departement des Kantons Solothurn auf Grund der Verordnung des Kantonsrates vom 14. November 1956 über die Lagerung von flüssigen Stoffen abgelehnt, weil durch die Anlage die Versorgung der Bevölkerung mit gesundem Wasser gefährdet würde. Auf Beschwerde der Sagitta AG hin bestätigte der Regierungsrat diesen Entscheid am 5. November 1957. Er stimmte der in einem Bericht an das Bau-Departement geäusserten Ansicht des eidg. Amtes für Gewässerschutz zu, dass das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955 (AS 1956, 1553) in bezug auf Tankanlagen die Behörde nur ermächtige, die erforderlichen baulichen und technischen Schutzvorrichtungen zu verlangen (Art. 4 Abs. 4), dass aber das Bundesrecht die Kantone nicht hindere, die Erstellung von Tankanlagen über wichtigen Grundwasservorkommen nötigenfalls überhaupt zu verbieten. Er nahm an, hier sei nach der kantonalen Verordnung vom 14. November 1956 ein Verbot gerechtfertigt. Zwar sei das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin gut durchdacht. Die vorgesehenen technischen Vorkehren schützten das Grundwasser weitgehend. Gleichwohl sei auch unter normalen Verhältnissen ein Auslaufen von Benzin oder Öl in das Grundwasser nicht völlig ausgeschlossen. Eine besondere Gefahr bestehe aber bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen. Auch wenn es wahrscheinlich sei, dass in solchen Fällen ein grosser Teil der gelagerten Flüssigkeit verbrennen würde, so könnten doch erhebliche Mengen in das Grundwasser gelangen. Daher sei die Errichtung neuer und die wesentliche Erweiterung bestehender Grosstankanlagen über wichtigen Grundwasservorkommen

grundsätzlich nicht zu bewilligen. Hier habe man es mit einem solchen Vorkommen zu tun. Der Bau von Grosstankanlagen liege zweifellos im öffentlichen Interesse, aber noch weit mehr die Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreiem Trink- und Brauchwasser. Es möge zutreffen, dass der von der Beschwerdeführerin gewählte Standort wirtschaftlich besonders günstig sei, doch gebe es noch weite Gebiete, wo Grosstankanlagen ebenfalls mit Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg, aber ohne Gefährdung des Grundwassers erstellt werden können.

C.- Gegen den Entscheid des Regierungsrates führt die Sagitta AG beim Bundesgericht in zwei getrennten Eingaben Beschwerde. a) In der einen Eingabe, die als staatsrechtliche Beschwerde bezeichnet ist, beantragt sie, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und den Regierungsrat anzuweisen, ihr Baugesuch auf Grund des BG über den Gewässerschutz zu beurteilen. Zur Begründung macht sie geltend, der Regierungsrat habe den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes (Art. 2 Üb.Best. z. BV) verletzt, indem er statt jenes Bundesgesetzes eine kantonale Verordnung angewendet habe. Das Bundesgesetz regle die Materie abschliessend; dem kantonalen Gesetzgeber überlasse es nur die Organisation des Vollzuges (Vollziehungsbestimmungen, Art. 17). b) In der anderen, als Verwaltungsgerichtsbeschwerde bezeichneten Eingabe wird beantragt, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und der Beschwerdeführerin die Errichtung einer Grosstankanlage gemäss dem Gesuch vom 15. April 1957 zu bewilligen, eventuell mit den vom Gericht festzusetzenden Änderungen des Projektes. In der Begründung wird ausgeführt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde werde nur erhoben für den Fall, dass angenommen würde, die Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes sei mit diesem

Rechtsmittel, nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde, zu rügen. Das BG über den Gewässerschutz lasse ein allgemeines Verbot von Tankanlagen im Gebiete von Grundwasserströmen nicht zu, sondern verlange nur, dass die zum Schutz des Grundwassers nötigen baulichen und technischen Vorrichtungen angebracht werden. Dieser Anforderung entspreche das Projekt der Beschwerdeführerin; es stehe im Einklang mit den Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins, der Carbura und des Verbandes schweizerischer Gas- und Wasserfachmänner. Die vorgesehenen Massnahmen schlössen jede Verunreinigung des Grundwassers aus, auch für den Fall der Einwirkung höherer Gewalt. Bei Katastrophen und Bombardierungen werde das Lagergut nicht durch Versickern in den Erdboden, sondern durch Feuer zerstört. Auf der ausgedehnten Fläche der Wanne würden in kurzer Zeit grosse Mengen von Benzin und Öl verbrennen; dem Feuer könnte nur ein geringes Quantum entgehen. Benzin und Öl würden nach den gemachten Erfahrungen nur langsam in den Erdboden eindringen und könnten mit einfachen und zuverlässigen Mitteln an der weiteren Ausbreitung gehindert werden. Es sei ein Gutachten einzuholen. Die Lagerung flüssiger Treib- und Brennstoffe liege im Interesse der Volkswirtschaft und werde denn auch vom Bund auf Grund des Gesetzes über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge gefördert. Es sei fraglich, ob Standorte ausserhalb des Bereiches von Grundwasserströmen wirtschaftlich geeignet wären. Die Grosstankanlagen, die in der näheren Umgebung des von der Beschwerdeführerin gewählten Ortes bis zur Landesgrenze bereits bestehen, befänden sich samt und sonders im Gebiete von Grundwasserströmen.

D.- Der Regierungsrat beantragt die Abweisung der Beschwerden. Er weist darauf hin, dass die kantonale Verordnung über die Lagerung von flüssigen Stoffen vom Bundesrat am 24. Oktober 1957 als vorläufiger Ausführungserlass

zum BG über den Gewässerschutz anerkannt und genehmigt wurde, was bestätige, dass sie dem Bundesrecht nicht widerspreche. Für den Fall, dass entschieden würde, er habe sich zu Unrecht auf die Verordnung gestützt, berufe er sich auf Art. 4 Abs. 4 BG. Aus dieser Bestimmung könne abgeleitet werden, dass die Errichtung einer Tankanlage über einem wichtigen Grundwasservorkommen verboten werden dürfe, wenn dessen Schutz durch die üblichen technischen Vorkehren nicht gewährleistet sei. Sollte angenommen werden, auch das Bundesgesetz biete keine Grundlage für das angefochtene Verbot, so liesse sich dieses auf Art. 38 Ziff. 6 der Kantonsverfassung stützen, wonach der Regierungsrat für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Kanton sorgt.

E.- Das eidg. Departement des Innern bestätigt in seiner Vernehmlassung die vom eidg. Amt für Gewässerschutz im kantonalen Verfahren abgegebene Meinungsäusserung.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 14 des BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung kann gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanz, die in Anwendung dieses Gesetzes ergehen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde

an das Bundesgericht eingereicht werden. Ein solcher Entscheid ist der hier angefochtene. Er betrifft eine Angelegenheit des Gewässerschutzes, die auf Grund jenes Bundesgesetzes zu beurteilen ist. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann in solchen Fällen geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verletze Bundesrecht oder sei nicht angemessen (Art. 104 Abs. 1 OG, Art. 14 BG über den Gewässerschutz). In der als staatsrechtliche Beschwerde bezeichneten Eingabe rügt die Sagitta AG eine Verletzung von Bundesrecht, indem sie behauptet, der Regierungsrat habe zu Unrecht, in Verkennung der derogatorischen Kraft des

Bundesrechtes, kantonales Recht statt das BG über den Gewässerschutz angewendet. Diese Rüge war auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorzubringen, so dass die staatsrechtliche Beschwerde nicht zulässig ist (Art. 84 Abs. 2 OG). Indessen erfüllt jene Eingabe die formellen Voraussetzungen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde und ist daher als solche entgegenzunehmen. Dasselbe trifft für die andere Eingabe der Beschwerdeführerin zu; sie ist richtigerweise als Verwaltungsgerichtsbeschwerde bezeichnet. Darin wird jene Rüge wiederholt und werden weitere erhoben, die mit diesem Rechtsmittel geltend gemacht werden können. Beide Eingaben sind als eine einzige Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu behandeln und in einem und demselben Entscheid zu beurteilen.

2. Nach Art. 2 Abs. 1 des BG über den Gewässerschutz sind gegen die Verunreinigung oder andere schädliche Beeinträchtigung der ober- und unterirdischen Gewässer diejenigen Massnahmen zu ergreifen, die notwendig sind zum Schutze der Gesundheit von Mensch und Tier, zur Verwendung von Grund- und Quellwasser als Trinkwasser, zur Aufbereitung von Wasser aus oberirdischen Gewässern zu Trink- und Brauchwasser, zur Benützung zu Badezwecken, zur Erhaltung von Fischgewässern, zum Schutze baulicher Anlagen vor Schädigung und zum Schutze des Landschaftsbildes gegen Beeinträchtigung. Dabei ist nach Abs. 3 Rücksicht zu nehmen auf die technischen Möglichkeiten, das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer, die Filtrierfähigkeit des Bodens und, soweit es sich nicht um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers handelt, auf die entstehende wirtschaftliche und finanzielle Belastung. Art. 2 Abs. 2, Art. 3 und 4 enthalten besondere Vorschriften für einzelne Gefahrenherde (Abwässer, Lagerung von Stoffen, Kiesgruben). So bestimmt Art. 4 Abs. 4., dass für die Lagerung von Öl, Benzin oder anderer flüssiger Stoffe in Tanks die zum Schutze von Gewässern nötigen baulichen und technischen Vorrichtungen zu erstellen sind.

Die Tankanlagen werden nur an dieser Stelle des Gesetzestextes ausdrücklich erwähnt, und nur die Anordnung baulicher und technischer Schutzvorrichtungen ist für sie ebenda vorgesehen. Es fragt sich, ob das Bundesgesetz dessenungeachtet eine Handhabe für allfällig erforderliche weitergehende Massnahmen gegen die von Tankanlagen drohende Gefahr der Gewässerverunreinigung biete. Entgegen der Auffassung der Bundesverwaltung ist die Frage zu bejahen. Art. 2 BG zählt nicht bloss die Zwecke auf, welche den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung rechtfertigen, sondern schreibt ausserdem allgemein vor, dass gegen Verunreinigungen "diejenigen Massnahmen zu ergreifen sind", die zur Erreichung der Zwecke notwendig sind (Abs. 1 und 3) und den Betroffenen zugemutet werden können (Abs. 3). Daraus ergibt sich, dass das Bundesgesetz eine klare Grundlage für alle Schutzmassnahmen enthält, die sich im einzelnen Falle in dem durch Art. 2 Abs. 1 und 3 gezogenen Rahmen nach pflichtgemässem Ermessen der vollziehenden Behörde als gerechtfertigt erweisen, und dass es diese Behörde unmittelbar verpflichtet, das danach Erforderliche anzuordnen. Art. 2 Abs. 2, Art. 3 und 4 führen für einzelne besondere Tatbestände die allgemeine Regelung in Art. 2 Abs. 1 und 3 näher aus und werden durch diese ergänzt. Dass dem so ist, wird durch das Wort "insbesondere" am Anfang von Art. 2 Abs. 2 bestätigt. Auf Grund des Bundesgesetzes dürfen und müssen also in Fällen, wo die in jenen Spezialbestimmun-

gen ausdrücklich vorgesehenen Vorkehren einen wirksamen Schutz der Gewässer nicht gewährleisten, unter Umständen andere, weitergehende Massnahmen ergriffen werden. Das Gesetz selber untersagt in Art. 4 Abs. 1 und 2 die Ablagerung fester Stoffe in Gewässer oder ausserhalb solcher sowie die Anlage von Kiesgruben in der Nähe von Grundwasserfassungen, sofern diese Handlungen und Einrichtungen geeignet sind, das Gewässer zu verunreinigen. Es ermächtigt

BGE 84 I 150 S. 157

die Behörde, unter den in Art. 2 umschriebenen Voraussetzungen auch Veranstaltungen vollständig zu verbieten, für welche es diese Massnahme nicht eigens vorsieht. Dies gilt insbesondere für die in Art. 4 Abs. 4 genannten Tankanlagen. Die Errichtung einer solchen Anlage über oder neben einem Gewässer darf und muss unter Umständen auf Grund des Art. 2 BG verboten werden, sofern durch bauliche und technische Schutzvorrichtungen eine Verunreinigung des Gewässers nicht verhindert werden kann. Unter dieser Voraussetzung wird kraft Bundesrechtes ein Verbot jedenfalls dann auszusprechen sein, wenn es sich um eine Grosstankanlage handelt und das Gewässer der Versorgung der Bevölkerung mit Trink- und Brauchwasser dient; bestimmt doch Art. 2 Abs. 3 BG, dass auf die entstehende wirtschaftliche und finanzielle Belastung nicht Rücksicht zu nehmen ist, wo es um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers geht. Die Annahme, dass das Bundesgesetz keine Grundlage für ein Verbot einer Tankanlage enthalte, wäre auch sachlich unbefriedigend. Es wäre nicht recht verständlich, dass auf das Gesetz, welches die Anlage von Klesgruben unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich untersagt, nicht auch ein Verbot von Tankanlagen in Fällen, wo technische Schutzvorrichtungen nicht ausreichen, gestützt werden könnte. Wäre aus dem Bundesrecht abzuleiten, dass ein solches Verbot auch nicht auf Grund kantonalen Rechtes ausgesprochen werden dürfe, so wäre der Gewässerschutz, den das Bundesgesetz erstrebt, nicht genügend gewährrleistet. Und wenn das Bundesrecht lediglich ein kantonalrechtliches Verbot nicht ausschlösse, so könnte es vorkommen, dass ein ober- oder unterirdisches interkantonales Gewässer vom unten liegenden Kanton, auch wenn er von allen ihm zu Gebote stehenden Möglichkeiten Gebrauch macht, deshalb nicht vollständig reingehalten werden kann, weil es infolge Untätigkeit des oben liegenden Kantons nicht nur in dessen Gebiet, sondern auch im Unterlauf verunreinigt wird. Gerade auch deshalb, weil

BGE 84 I 150 S. 158

die Gewässer vielfach mehrere Kantone durchfliessen oder auf deren Grenze liegen, drängt es sich auf, die Art. 2 - 4 BG im dargelegten Sinne auszulegen. Das Bundesgesetz will den Gewässerschutz im ganzen Gebiete der Schweiz weitgehend vereinheitlichen. Es bestimmt denn auch in Art. 7, dass die Kantone zum Schutz interkantonaler Gewässer diejenigen Massnahmen zu treffen haben, die im Sinne der Art. 2-4 gegenüber anderen Kantonen notwendig sind, und dass der Bund den Abschluss interkantonaler Vereinbarungen über gemeinsame Massnahmen und über die Koordination von Massnahmen fördert.

3. Es ist nicht bestritten, dass das Projekt der Beschwerdeführerin, eine Grosstankanlage über einem Grundwasserstrom zu erstellen, gut durchdacht ist. Wie es scheint, hat die Beschwerdeführerin zum Schutz des Grundwassers gegen Verunreinigung durch auslaufendes Benzin und Öl alle Vorrichtungen vorgesehen, welche nach dem derzeitigen Stande der Technik und den von Fachkreisen gestellten Anforderungen in Betracht kommen. Diese Vorkehren genügen vielleicht unter normalen Verhältnissen, wie sie in Friedenszeiten herrschen. Sie reichen aber nicht aus, um das Grundwasser auch gegen Verunreinigungen zu schützen, welche durch aussergewöhnliche Ereignisse, wie Erdbeben oder Bombardierungen, herbeigeführt werden können. Dies ist so gewiss, dass ein Gutachten darüber nicht eingeholt zu werden braucht. Die Beschwerdeführerin rechnet selber damit, dass

in Katastrophen die eisernen Tanks beschädigt oder zerstört werden. Einem heftigen Erdbeben oder einem Beschuss mit Kernwaffen wird aber auch die Betonwanne nicht standhalten, und zudem ist nicht ausgeschlossen, dass infolge eines starken Explosionsdruckes beträchtliche Mengen Benzin und Öl über die Umfassungswand hinweggeschleudert werden. Es besteht die Gefahr, dass beim Eintritt solcher Vorkommnisse ein erheblicher Teil der gelagerten Flüssigkeit in den Erdboden einsickern wird, auch wenn ein mehr oder weniger grosses Quantum verbrennen wird. Die Beschwerdeführerin

behauptet, sie könne Benzin und Öl, das wider Erwarten in den Erdboden eindringen würde, mit einfachen und zuverlässigen Mitteln abschöpfen, bevor es sich weiter auszubreiten vermöge; sie denkt dabei offenbar an die beiden Brunnen, von denen im kantonalen Verfahren die Rede war. Für normale Verhältnisse mag diese Darstellung zutreffen. Aber auf jeden Fall ist keine Gewähr dafür geboten, dass bei Katastrophen eine Verunreinigung des Grundwassers verhindert werden kann. Solche Ereignisse können sehr wohl zur Folge haben, dass an vielen Stellen gleichzeitig eine grosse Menge Benzin oder Öl in das Grundwasser einfliesst; sodann ist durchaus nicht sicher, dass in einer Katastrophe die Brunnen und die zu ihrer Bedienung bestimmten Leute verschont bleiben werden. Die Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreiem Trink- und Brauchwasser muss unter allen Umständen, auch für ausserordentliche Zeiten, sichergestellt werden. Das BG über den Gewässerschutz ermöglicht und fordert in seinem Anwendungsbereich alle Massnahmen, welche zur Erreichung dieses Zweckes notwendig sind, ohne Rücksicht auf die daraus sich ergebende wirtschaftliche und finanzielle Belastung zu nehmen. Im vorliegenden Fall geht es darum, ein mächtiges Grundwasserbecken, das für die Versorgung der Bevölkerung mit Trink- und Brauchwasser unentbehrlich ist, gegen Verunreinigung zu schützen. Dieses wichtige Grundwasservorkommen würde durch die Errichtung der von der Beschwerdeführerin projektierten Grosstankanlage erheblich gefährdet. Wohl liegt auch die Lagerung von Vorräten an Benzin und Heizöl im öffentlichen Interesse, aber noch wichtiger ist die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers, und ausserdem gibt es in der Schweiz ausserhalb der Grundwasservorkommen genügend Land, das sich für die Errichtung von Grosstankanlagen eignet. Die Würdigung aller Umstände ergibt, dass die Ausführung des Bauvorhabens der Beschwerdeführerin auf Grund des BG über

den Gewässerschutz verboten werden durfte und musste. Die angefochtene Massnahme verletzt dieses Gesetz nicht; es kann auch nicht angenommen werden, dass sie den Verhältnissen nicht angemessen sei.

4. Da das umstrittene Verbot sich auf das Bundesgesetz stützen lässt, ist die Rüge der Verkennung der derogatorischen Krafft des Bundesrechtes gegenstandslos. Es ist darauf nicht einzutreten.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.