Urteilskopf

94 I 492

69. Auszug aus dem Urteil vom 29. März 1968 i.S. Achermann gegen Regierungsrat des Kantons Aargau.
Regeste (de):
Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung. BG vom 16. März 1955.

1. Das GSchG hat in Art. 3 Abs. 1 eine abschliessende Regelung getroffen (Erw. 1).

2. Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Erw. 4).

3. Massnahmen zum Schutze der Gewässer, die den Bürger weniger belasten als ein Bauverbot:

a) Zuleitung in eine Kanalisation? (Erw. 5a).

b) Einleitung in einen Vorfluter? (Erw. 5b).

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

1. L'art. 3 al. 1 de cette loi contient une règle exhaustive (consid. 1).

2. Principe dit de la proportionnalité (consid. 4).

3. Mesures tendant à la protection des eaux, qui constituent, pour le citoyen, une charge moinslourde qu'une interdiction de construire:

a) Apport à une canalisation? (consid. 5a).

b) Apport à un exutoire? (consid. 5b).

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

1. L'art. 3 cpv. 1 LPA contiene una regola tassativa (consid. 1).

2. Principio della proporzionalità (consid. 4).

3. Provvedimenti per la protezione delle acque, che aggravano il cittadino in modo meno oneroso d'un divieto di costruire:

a) Immissione in una canalizzazione? (consid. 5a).

b) Immissione in un fosso di scolo? (consid. 5b).

Sachverhalt ab Seite 493

BGE 94 I 492 S. 493

A.- Anton Achermann in Luzern ist Eigentümer der Parzellen 1094 und 1097 im Gemeindebann Fahrwangen. Er beabsichtigt, auf seinen Grundstücken einen aus dem Kanton Luzern stammenden Speicher aufzustellen. Später will er diesen Speicher zu einem Ferienhaus umbauen. Der Gemeinderat von Fahrwangen wies am 2. Oktober 1964 sein Baugesuch ab, und zwar vornehmlich aus Gründen des Gewässerschutzes und der Verkehrssicherheit. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bestätigte den Entscheid des Gemeinderates (Rekursentscheid vom 11. Juni 1965). Er erklärte die Aufstellung des nicht in die Gegend gehörenden Speichers als für das Landschaftsbild unerwünscht und hielt weiter dafür, dass die Abwasserfrage nicht in einer für die Reinhaltung der Gewässer befriedigenden Art gelöst werden könne.

B.- Achermann zog den Entscheid des Regierungsrates mit der staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht und mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht (Obergericht) des Kantons Aargau weiter. Am 23. September 1965 verfügte der Präsident der staatsrechtlichen Kammer des Bundesgerichts, das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde ruhe bis zum Entscheid des Obergerichts des Kantons Aargau über die bei ihm eingereichte verwaltungsgerichtliche Beschwerde. Nachdem das aargauische Obergericht die Beschwerde abgewiesen hatte (Urteil vom 3. Juni 1966), legte Achermann auch hiegegen eine staatsrechtliche Beschwerde ein; eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 14 des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes hat er nie eingereicht. Achermann macht geltend, es fehlten "bau- und allgemeinpolizeiliche Vorschriften", die der Erstellung des Wochenendhauses entgegenstünden. Aktenwidrig sei die Annahme, es gehe darum, die Versickerung des Abwassers zu bewilligen. Er habe stets eine geschlossene Jauchegrube vorgeschlagen, die periodisch geleert werden soll. Er habe hiezu mit dem Verkäufer der Grundstücke einen besonderen Vertrag abgeschlossen. Er habe auch kein Ableitungsgesuch in ein öffentliches Gewässer gestellt. "Ferner bestünde die Möglichkeit der Abwasserverwertung durch eine private biologische Kläranlage und der spätern Überführung des Abwassers in die öffentliche Kanalisation im Gebiet der Seerose". Achermann behauptet weiter, die Verweigerung der Baubewilligung aus Gründen des Gewässerschutzes verletze nicht bloss

BGE 94 I 492 S. 494

das Bundesgesetz vom 16. März 1955, sondern auch die Eigentumsgarantie. Die Rechtsgleichheit sei dadurch missachtet worden, dass die Gemeinde Fahrwangen für zwei Mehrfamilienhäuser vor kurzem die Versickerung des Abwassers zugelassen habe.

C.- Der Regierungsrat und der Gemeinderat Fahrwangen beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Eidg. Departement des Innern beantragt ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Das Departement führt u.a. aus, die Auffassung des Obergerichts des Kantons Aargau, das Versickerungsverbot liesse sich nur auf kantonales Gewässerschutzrecht stützen, sei rechtsirrtümlich. Auch das Bundesgesetz über den Gewässerschutz biete eine genügende Handhabe, die Versickerung von Schmutzwasser zu verhindern, die ein ober- oder unterirdisches Gewässer verderben könnte.

D.- Die Instruktionskommission des Bundesgerichtes hat in Fahrwangen einen Augenschein vorgenommen. Dr. Karl Wuhrmann, Leiter der biologischen Abteilung der Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG) und Professor an der ETH, ist als Experte beigezogen worden. Es wurden ihm folgende Fragen gestellt: "1. Liesse sich auf der Parzelle des Anton Achermann in Fahrwangen eine Versickerung der Abwässer des geplanten Wochenendund Ferienhauses verantworten? 2. Böte gegebenenfalls die Erstellung einer geschlossenen Jauchegrube, welche auf vertraglicher Grundlage periodisch von einem Landwirt oder einem sich mit dieser Aufgabe befassenden gewerblichen Unternehmen zu entleeren wäre, ge-

nügend Sicherheit gegen eine Gewässerverschmutzung? 3. Würde der Gewässerschutz durch die Erstellung der von Anton Achermann anlässlich der Experteninstruktion vorgeschlagenen "Dreikammergrube" gegenüber einer Einkammergrube wesentlich verbessert? 4. Würde die Erstellung einer Kleinkläranlage für das Wochenendhaus Achermann eine für die öffentlichen Gewässer gefahrlose Beseitigung der Abwässer erlauben und welche Anforderungen wären gegebenenfalls zu stellen, insbesondere a) an die Klärgrube an sich (z.B. Bauart, Grösse, Wirkungsweise), b) zur Sicherung einer einwandfreien Wartung für die Zukunft, c) an die Ableitung des geklärten Abwassers?"

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Regierungsrat stützt seinen ablehnenden Entscheid (soweit er Fragen der Reinhaltung der Gewässer betrifft) allein



auf das kantonale Gewässerschutzgesetz. Das Obergericht beruft sich - mit Recht - hinsichtlich der Frage, ob das Sammeln von Abwasser in einer geschlossenen Grube zulässig sei, auf Bundesrecht. Es glaubt aber, das eidgenössische Gewässerschutzgesetz (GSchG) enthalte keine Vorschrift über das Versickern von Abwässern. Es stützt sich daher in den Erwägungen zu diesem Punkt auf das kantonale Gewässerschutzgesetz vom 22. März 1954. Nach Art. 3 Abs. 1 GSchG dürfen Abwässer jeder Art, insbesondere solche aus Wohn- und Unterkunftsstätten, nur mit Bewilligung des Kantons mittelbar oder unmittelbar in Gewässer eingebracht werden. Durch diese Bestimmung wird ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufgestellt. Nach dem Sinn des Gesetzes soll die Erlaubnis nur zurückhaltend und unter sichernden Bedingungen erteilt werden (BGE 92 I 494 Erw. 2). Mit dieser Regelung ist dem Kanton stillschweigend auch die Befugnis verliehen, eine solche Bewilligung zu verweigern, wenn zu befürchten ist, dass trotz der vorgesehenen Beseitigung des Abwassers öffentliche oder private, ober- oder unterirdische Gewässer verschmutzt würden. Was allgemein für die Beseitigung von Abwässern gilt, muss auch für das Beiseiteschaffen von Schmutzwasser durch Versickern im besonderen zutreffen. Das Bundesgesetz über den Gewässerschutz hat mit Art. 3 Abs. 1 GSchG eine abschliessende Regelung getroffen, wie dies für Art. 2 Abs. 1 GSchG zutrifft (vgl. BGE 84 I 155 ff., bestätigt durch BGE 86 I 187). Kantonale Rechtssätze stellen auch hier nur Ausführungsbestimmungen dar - entgegen der von MEIER-HAYOZ (Kommentar zum Sachenrecht, N. 43 zur Art. 664 ZGB) geäusserten Meinung.
Das von den kantonalen Behörden ausgesprochene Bauverbot wegen ungenügender Beseitigung der häuslichen Abwässer muss demnach allein vor dem eidgenössischen Gewässerschutzgesetz Bestand haben.

2. und 3. - (Entgegennahme einer Staatsrechtlichen Beschwerde als Verwaltungsgerichtsbeschwerde).

4. In Erwägung 1 wurde ausgeführt, dass durch Art. 3 Abs. 1 GSchG ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufgestellt wird und dass die Kantone allenfalls eine Bewilligung verweigern dürfen, wenn dies der Schutz der Gewässer erheischt. Bei der Wahl zwischen mehreren, an sich möglichen Schutzmassnahmen

ist der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Verwaltungsmassnahmen zu beachten (vgl. BGE 90 I 343 c). Die Verweigerung der Baubewilligung ist ein schwerer Eingriff und darf im Rahmen von Art. 3 GSchG nur verfügt werden, wenn andere, weniger einschneidende Verwaltungsmassnahmen erfolglos waren oder angesichts der besonderen Umstände des Falles von vorneherein nicht als geeignet erscheinen, die im Gewässerschutzgesetz angestrebte Ordnung zu sichern (vgl. BGE 93 I 94 Erw. 3). Diese Grundsätze bedeuten für den vorliegenden Fall, dass das von den Vorinstanzen bestätigte Bauverbot nur geschützt werden kann, wenn die vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen milderen Massnahmen die von Art. 2 GSchG geforderte Sauberkeit des Wassers nicht zu gewährleisten vermögen (vgl. auch BGE 92 I 415).

5. Der Beschwerdeführer hat ausdrücklich oder stillschweigend die Einleitung der Abwässer in eine Kanalisation, die Einleitung in einen Vorfluter, die Versickerung nach Vorklärung in einem Faulraum und den Bau einer abflusslosen Sammelgrube vorgeschlagen. a) Der Experte hat geprüft, ob die Abwässer von der vorgesehenen Baute aus den Kanalisationen von Fahrwangen oder Meisterschwanden zugeleitet werden könnten. Er kommt zum Ergebnis, dass der Anschluss an die bestehenden Kanalisationen wegen ihrer grossen Entfernung nicht möglich sei. Auch bei Vollausbau der Kanalisationsnetze von Meisterschwanden und Fahrwangen wäre das Ende des nächsten und tiefer gelegenen Stranges in der Luftlinie erst in rund 1,3 km Entfernung erreichbar. In Sachen Hell (BGE 92 I 511 /12) hat das Bundesgericht erkannt, mit Rücksicht auf die begrenzte Leistungsfähigkeit eines Kanalisationsnetzes könne der Anschluss von ausserhalb des Kanalisationsperimeters gelegenen Grundstücken ohne Willkür verweigert werden. Unter diesen Umständen kann der Vorschlag, die häuslichen Abwässer einem Kanalisationsstrang zuzuleiten, nicht berücksichtigt werden. b) Als weiteres Mittel, um die Abwasserfrage zu lösen, erwähnt der Beschwerdeführer - sinngemäss - die Einleitung in einen Vorfluter. Nach einer Mitteilung in der Zeitschrift PLAN (Jahrgang 1960 S. 171) wurde infolge der Zufuhr von Abwasser aus den Wohnsiedlungen und den Industrien der direkten Nachbarschaft,



namentlich aber auch durch die Nährstoffzufuhr aus dem Baldeggersee, der Hallwilersee von Jahr zu Jahr stärker eutrophiert. Im Frühjahr und Herbst verwandelt sich die Seeoberfläche infolge des starken Wachstums der Burgunderblutalge in eine braunrote Brühe. Ähnliche Verhältnisse entstehen im Sommer bei windigem Wetter. Das Baden wird verunmöglicht und die Nutzung des Sees als Fischereigewässer beeinträchtigt. Bei diesen Verhältnissen scheide der See als Trinkwasserreservoir aus (PLAN a.a.O.). Der Experte führt aus, die kantonale Behörde habe sich mit grossen Opfern seitens des Kantons und der beteiligten Gemeinden dazu entschlossen, die Abwässer aus den Siedelungen in einer Ringleitung abzufangen, um jede direkte Zufuhr in den See zu verhindern. Diese Massnahme bezwecke, den See von der abwasserbedingten Zufuhr von Düngestoffen möglichst zu entlasten. Es wäre nicht sinnvoll, eine Durchlöcherung dieses Prinzipes zuzulassen. Da der Hallwilersee besonders stark verschmutzt und seine Gesundung dringlich ist, scheidet auch der zweite Vorschlag des Beschwerdeführers aus. c) Der Beschwerdeführer beruft sich darauf, in Fahrwangen sei zwei Hausbesitzern die Versickerung der Abwässer erlaubt worden. Der Experte erklärte, es wäre an sich denkbar, das Abwasser in einem ausreichend dimensionierten dreikammerigen Faulraum (Inhalt rund 10-20 m3) vorzureinigen und dann versickern zu lassen. Dennoch schliesst er diese Lösung im vorliegenden Fall aus. Er hält dafür, dass die Versickerung das Grundwasser sowohl im Schachtbrunnen des Beschwerdeführers selbst als auch in der benachbarten Äscherweid gefährde. Ein Versickern des Schmutzwassers ist daher nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GSchG nicht zulässig, auch wenn jenes Grundwasser heute noch nicht genutzt wird und wegen seines geringen Ausmasses nicht als öffentliches Grundwasser erklärt worden ist. Die Rüge rechtsungleicher Behandlung geht fehl, weil in den angeführten Fällen die Versickerung nur vorläufig zugelassen wurde. Somit erweist sich auch dieser Vorschlag zur Lösung der Abwasserfrage als ungeeignet. d) Schliesslich hat der Beschwerdeführer die landwirtschaftliche Verwertung des Abwassers nach Erstellen einer abflusslosen Sammelgrube vorgeschlagen. Der Regierungsrat weist auf die Gefahr einer Verunreinigung hin, die mangels

regelmässiger

BGE 94 I 492 S. 498

Leerung durch überlaufende Abwässer entsteht. Der Gutachter führt aus, dass es theoretisch möglich sei, völlig dichte Gruben zu erstellen. Er erklärt sie gleichwohl als unzuverlässig; denn die Praxis zeige, dass solche Bauwerke bei herkömmlicher Bauweise häufig nach kurzer Zeit Verluste aufzeigen und eine Dauergarantie für die Dichtigkeit nicht gegeben werden könne. In der Tat hat eine Kontrolle im Kanton Aargau ergeben, dass 70% der untersuchten Gruben durchlöchert waren (vgl. ROLF MEYER, Heutige Aufgaben der Landesplanung, in PLAN 1963 S. 83 und 95). Zu ähnlichen Feststellungen gelangte der Regierungsrat des Kantons Luzern (vgl. SJZ 1965 S. 193). Wie sehr diese Bedenken auch ins Gewicht fallen, so können sie nicht dazu führen, abflusslose Sammelgruben von vorneherein zu verbieten. aa) Auf den 1. März 1968 sind die Technischen Tankvorschriften vom 27. Dezember 1967 in Kraft getreten (AS 1968 S. 257 ff.). Nach Art. 1 bezwecken sie die Verhinderung von Flüssigkeitsverlusten u.a. bei den Einrichtungen zur Lagerung von flüssigen Treib- und Brennstoffen. Die Vorschriften regeln insbesondere die Herstellung, den Einbau und die Wartung von Brenn- und Treibstoffbehältern; sie sind sinngemäss auf alle Lagereinrichtungen für andere wassergefährdende Flüssigkeiten anzuwenden (Abs. 2). Ist aber die Lagerung der gefährlichen Mineralöle zulässig, sofern Sicherheitsvorschriften beachtet werden, so kann die Speicherung häuslicher Abwässer nicht einfach verboten sein. Angesichts der damit verbundenen Gefahren können jedoch die Kantone Sammelgruben gestützt auf Art. 2 GSchG bewilligungspflichtig erklären und die Bewilligung von sichernden Bedingungen und Auflagen abhängig machen (vgl. auch § 79 der Novelle vom 2. Juli 1967 des Wassergesetzes vom 15. Dezember 1901 des Kantons Zürich). An solche Sicherungen ist ein strenger Massstab anzulegen: - Eine abflusslose Grube muss vollständig dicht sein (vgl. NÄF, Das Grundwasser und seine Verschmutzungsgefahr, in PLAN 1965 S. 189). Sie ist nach den anerkannten Regeln der Baukunde zu planen und mit einwandfreiem Material auszuführen. Sie darf weder Abläufe noch Überläufe aufweisen. Die Bauleitung ist ausgewiesenen Fachleuten zu übertragen. Der Rauminhalt des Sammelbeckens hat sich nach der Belegung des Wohnhauses zu richten. Vor der Inbetriebnahme ist die geschlossene Grube der zuständigen Amtsstelle zur Kontrolle

BGE 94 I 492 S. 499

vorzuweisen. Nachher ist die Grube durch eine Fachfirma in angemessenen Zeitabständen zu überholen (vgl. hiezu Art. 12 Abs. 2 der Technischen Tankvorschriften). - Die Schmutzwasser müssen regelmässig und in genügend kurzen Intervallen in einer Weise geleert werden, die den Anforderungen des Gewässerschutzgesetzes entspricht. Die Kantone können prüfen, ob die vertraglich mit der Leerung betraute Person oder Firma Gewähr für eine gesetzeskonforme Erfüllung des Vertrages bietet. Sofern sich keine Kläranlage findet, die sich zur Abnahme des Schmutzwassers eignet, bleibt lediglich die Verwertung auf landwirtschaftlichem Boden. In diesem Falle muss es möglich sein, die Jauche langfristig auszubringen. Die Kantone können deshalb gestützt auf Art. 2 GSchG vorschreiben, dass Ausbringungsverträge zeitlich unbegrenzt und mit dinglicher Sicherung abgeschlossen werden: durch Grundlast im Sinne von Art. 782 ff. ZGB, wenn der Eigentümer geeigneten Landes selbst die Ausbringung des Schmutzwassers übernimmt; durch Grunddienstbarkeit gemäss Art. 730 ff. ZGB, wenn er lediglich Grund und Boden für diesen Zweck zur Verfügung stellt. - Der verpflichtete Landwirt muss in der Lage sein, die häuslichen Abwasser ohne Übermass zu verwerten. Es hat also aus den Akten hervorzugehen, dass die dem belasteten Landwirt zur Verfügung stehenden Grundstücke bezüglich Grösse und Nutzung zur Übernahme geeignet sind. Zu berücksichtigen sind dabei die einschränkenden Bedingungen des Milchregulativs. Nach Art. 6 Abs. 1 in der Fassung vom 26. Februar 1963 (AS 1963 S. 382) ist "jede übertriebene, einseitige oder

zur unrichtigen Zeit ausgeführte Düngung" verboten. Es ist deshalb bei der Berechnung des Rauminhaltes der Grube ausserdem zu beachten, dass die häuslichen Abwasser nicht jederzeit ausgeführt werden dürfen (BGE 92 I 412).
bb) Geht man hievon aus, hat die Vorinstanz den Vorschlag, eine abflusslose Sammelgrube zu erstellen, so wie sie sich der Beschwerdeführer vorstellt, mit Recht abgelehnt. Zwar ist dem Experten darin beizupflichten, dass dem Landwirt Fankhauser auch für die vorgesehenen 30 m3 Abwasser aus dem Hause Achermanns genügend Ackerland als Verwertungsfläche zur Verfügung stände. Richtig ist auch, dass sich Fankhauser vertraglich verpflichtet, das Abwasser zur landwirtschaftlichen Verwertung zu übernehmen. Indessen fehlt es an einer dinglichen



Sicherung, d.h. die vertragliche Verpflichtung ist nicht zu einer im Grundbuch eingetragenen Grundlast ausgestaltet worden. Der Beschwerdeführer hat auch nicht dargetan, dass ihm ein Anspruch zustehe, seine Jauche der Kläranlage einer Gemeinde zuzuführen. Ob das Projekt der Sammelgrube den anerkannten Regeln der Baukunde entspreche, kann unter diesen Umständen offen bleiben. Unerheblich ist zur Zeit überdies, ob der Beschwerdeführer die geschlossene Jauchegrube mit einem Ein- oder Dreikammersystem ausrüsten will.

6. Kann mit milderen Massnahmen die vom Gewässerschutzgesetz angestrebte Sauberkeit des ober- und unterirdischen Wassers im vorliegenden Fall nicht erreicht werden, so hat es bei dem von den Vorinstanzen verfügten Bauverbot zu bleiben. Doch ist dieses Verbot nicht endgültig. Schlägt der Beschwerdeführer später beispielsweise eine geschlossene Grube vor, die - gemessen an dem in Art. 2 GSchG umschriebenen Zweck - keinen Bedenken ruft und deren Inhalt gemäss einer im Grundbuch eingetragenen Grundlast von einem Landwirt übernommen wird, dann müsste (unter Vorbehalt von Verweigerungsgründen, die auf dem kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetz beruhen) die Baubewilligung - mit Auflagen und Bedingungen - nachträglich erteilt werden. Einem neuen Begehren des Beschwerdeführers könnte nicht entgegengehalten werden, die frühere Entscheidung sei in Rechtskraft erwachsen und sei daher unabänderlich (vgl. BGE 90 I 200 Erw. 5).

7. ...

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.