

Immissionsschutz

J. Binder

Artikel eingegangen am 18. Februar 1970

Zusammenfassung

Mit den heutigen Rechtsgrundlagen ist kein einheitlicher, umfassender und wirksamer Immissionsschutz gewährleistet. Die Gesetzgebung ist zersplittert und besitzt viele Lücken. Gestützt auf meine Motion vom 13. März 1964, besitzt der Bund den verpflichtenden Auftrag, eine neue Verfassungsbestimmung über den öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz zu erlassen. Noch dieses Jahr wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen neuen Artikel 24 septies der Bundesverfassung unterbreiten. Damit steht die Schweiz als erster Staat im Begriff, den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt auf die Ebene der Verfassung zu heben und als Staatspflicht vorzuschreiben.

Schädliche, lästige oder nachteilige Einwirkungen von einem Grundstück auf das andere, wie Lärm, schlechter Geruch, Rauch, Ruß, Staub, Gase, Dämpfe, Geräusche, Erschütterungen usw., werden in der Fachsprache als Immissionen (immittere = hineinsenden) bezeichnet. Die Römer prägten diesen Begriff, und sie forderten vom Eigentümer, daß er sein Grundstück «*civilliter uti*», also rücksichtsvoll nutzen müsse. Er hatte insbesondere auf die berechtigten und schützenswerten Interessen seiner Nachbarn Rücksicht zu nehmen. So fand denn das sogenannte Immissionsverbot als ein Kernstück des Umweltschutzes Eingang in alle modernen und fortschrittlichen Kodifikationen des Privatrechtes. In der Schweiz kennen wir die klassische Bestimmung des Art. 684 ZGB, wonach jedermann verpflichtet ist, bei der Ausübung seines Eigentums, wie namentlich beim Betrieb eines Gewerbes auf seinem Grundstück, sich aller übermäßigen Einwirkungen auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten. Verboten sind insbesondere alle schädlichen und nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke oder nach Ortsgebrauch nicht gerechtfertigten Einwirkungen durch Rauch oder Ruß, lästige Dünste, Lärm oder Erschütterung.

Es stellt sich die Frage, ob diese ausschließlich zivilrechtliche und nachbarrechtliche Im-

missionsschutzbestimmung in der heutigen Zeit noch ausreichend sei. Die Frage muß verneint werden.

Die Immissionen treten heute als «Beigaben der technischen Entwicklung» (Prof. Dr. Karl Oftinger) in ganz anderer Art und Intensität als in früheren Jahrzehnten auf. Technik und Wissenschaft, Industrialisierung und Forcierung des Verkehrs haben wohl zu fast unbegrenzten schöpferischen Leistungen geführt; sie haben uns aber andererseits auch ein fast unbegrenztes Schädigungs- und Störungspotential des Lebens und seiner natürlichen Umwelt eingebracht. Wir verfallen sehr leicht einer rein utilitaristischen und rationellen Betrachtungsweise der Dinge. Wir glauben, es sei richtig, erstrebenswert und ohne weiteres erlaubt, alles auszuführen, was technisch möglich ist, ganz ohne Rücksicht auf die nachteiligen Folgen für Leben, Gesundheit und Umwelt. «Das ist unsere geistige Situation: Daß das technische Zeitalter unsere Denkungsart selber hat technisch werden lassen» (Karl Jaspers). Eine geistige Umkehr drängt sich auf. Zivilisation allein ist nicht alles. Sie muß mit *Kultur* gepaart werden. Die gleichen Energien und Kräfte, die wir für die Fortentwicklung von Wissenschaft und Technik einsetzen, müßten wir auch freilegen, um die Gefahren von schädlichen und lästigen Einwirkungen auf Pflanzen, Tier und Mensch abzuwehren. Es ist ja bezeichnend, daß wir heute noch die Immissionen erst dann als unzulässig betrachten, wenn sie *gesundheitsschädlich* sind. Mit Recht sagt Prof. Dr. Oftinger, der unermüdliche Warner vor den Gefahren der technischen Welt: «Unser Dasein in der technischen Welt soll nicht so geartet sein, daß man gerade noch ohne gesundheitlichen Schaden durchkommt, sondern: Wir wollen ein von Lärm, Gestank, Schmutz und weiteren störenden Beeinträchtigungen möglichst freies Leben. In unseren vier Wänden wollen wir unbelästigt sein von der Umwelt — vom Lärm von Mitbewohnern,

vom Straßenlärm, Luftlärm, Baulärm und anderem mehr. Wir wollen die Natur ungestört erleben können, erholsame Ferien genießen, im Freien normal atmen und nicht bloß unvollständig, weil uns der Gestank der Automobile und Ölheizungen, selbst bis in die Alpentäler, die Luft verdirbt.»

Der Haupteinwand gegen die umfassende Abwehr der Immissionen erfolgt oft mit einer vorwiegend wirtschaftlichen Argumentation. Es wird gesagt, die komplizierten Apparate, Filter und Vorrichtungen, die notwendig sind, um die nachteiligen Einwirkungen von Lärm, Luftverunreinigung usw. abzuwenden, seien sehr teuer. Das ist nicht zu bestreiten. Aber einmal darf uns im Zeitalter der Überflußgesellschaft, in dem das Geld anscheinend auf der Straße liegt, der Schutz des Lebens und der Gesundheit etwas kosten. Sodann ist meines Wissens noch nie eine Gesamtkostenbilanz gemacht worden. Wir müßten richtigerweise den Investitionskosten für Schutzmaßnahmen gegen Immissionen die unermesslichen Schäden gegenüberstellen, die durch Luftverschmutzung, Lärm usw. verursacht werden. Darüber liegen erst gewisse Schätzungen vor. So sollen allein die Schäden der Luftverschmutzung in den USA jährlich eine Höhe von 11 Milliarden Dollar erreichen. Die Schäden der Lärmeinwirkungen sind kaum schätzbar. Jedenfalls haben wir in unserem Land allen Anlaß, jetzt uns anzustrengen und dafür zu sorgen, daß wir nicht so weit kommen, wie Oberlandforstmeister Dr. Herbert Offner am Deutschen Gemeindegtag 1964 die Situation für gewisse Gebiete in Deutschland geschildert hat: «In der Luft über dem Bundesgebiet wirbeln 2 Millionen t Staub und Rauch sowie 5 Millionen t schwefelige Säure. 70 % davon schweben über dem Ruhrgebiet. Dort werden die Fichten nur 6 m statt 20 m hoch und entsteht der Forstwirtschaft ein jährlicher Schaden von 20 Millionen DM. 40 000 ha Wald des Ruhrgebietes leiden unter Rauchscha den. Über Industrie-

gebieten enthält 1 Liter Luft 85 000 Staubteilchen, über einem Waldgebiet sind es nur 50 bis 500 . . .

Nach Untersuchungen in Stuttgart beträgt der Anteil der Industrie an der Luftverschmutzung nur 35 %, 23 % verursachen die Haushalte durch die Beheizung ihrer Wohnungen, und mit 42 % ist der Straßenverkehr beteiligt . . .

Parallel mit der Luftverunreinigung geht die zunehmende Lärmbelastung. Maschinenlärm, Fluglärm, Verkehrslärm werden durch Schallwellen auf den Menschen übertragen, der ohne Lärmkulisse schon nicht mehr sein kann.»

Mit den heutigen Rechtsgrundlagen ist kein einheitlicher, umfassender und wirksamer Immissionsschutz möglich. Die zivilrechtliche Bestimmung des Art. 684 ZGB bezieht sich vorerst nur auf schädliche oder lästige Einwirkungen, die sich aus der Bewirtschaftung eines *anderen Grundstückes* ergeben. Nun wird aber etwa die Luft nicht allein durch Fabrikanlagen oder Privatheizungen zunehmend verschmutzt, sondern vor allem auch durch Motorfahrzeuge oder andere instabile Emittenten. Die mannigfaltigen Lärmquellen haben sodann meistens im Straßenverkehr und in der Luftfahrt ihren Ursprung. In all diesen Fällen muß der privatrechtliche und nachbarliche Immissionsschutz versagen. Schließlich setzt die zivilrechtliche Immissionsklage gemäß Art. 684 ZGB einen *Schaden* oder zumindest einen unmittelbar drohenden Schaden voraus. Für die Privaten ist ein solcher Schadennachweis vor Gericht nur mit großem Aufwand oder sehr oft überhaupt nicht zu erbringen. Vielfach treten die Immissionsschäden an Pflanzen, Tieren und Menschen erst nach jahrelangen Einwirkungen, also in der Zukunft, auf. Nur sachkundige permanente Messungen und technische Untersuchungen von Fachleuten vermögen den Beweis zu erbringen, daß Einwirkungen schädlich, nachteilig oder lästig sind. Der private Kläger besitzt weder die finanziellen

Mittel noch das notwendige Ausharrungsvermögen, um die recht komplizierten, risikoreichen und sehr teuren Immissionsprozesse zu führen, dies um so weniger, wenn auf der Beklagtenseite ein finanzstarkes industrielles Großunternehmen antritt. Im Aargau haben wir darüber unsere praktischen Erfahrungen machen müssen. Weder die Aluminiumwerke in Badisch-Rheinfelden, die mit ihren stark fluorhaltigen Ausstößen die Pflanzen- und Tierwelt im Fricktal gefährdeten und schädigten, noch die Lonzawerke in Waldshut, die durch Rauch, Ruß und Staub Häuser, Gärten und überhaupt die ganze Umgebung von Koblenz verschmutzten, noch die im Kanton selber niedergelassenen Zementfabriken, die nicht dem letzten Stand der Technik entsprechende Filteranlagen einbauten, wurden mit Zivilprozessen überzogen. Überall mußten Regierung und Parlament antreten, um gestützt auf recht dürftige Rechtsgrundlagen staatlichen Schutz zu gewähren. Eine einläßliche Überprüfung der bestehenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften hat zum Ergebnis geführt, daß der Staat – das heißt der Bund und die Kantone – zu wenig Kompetenzen besitzt, um von Amtes wegen gegen die schädigenden und lästigen Immissionen eingreifen zu können. Die Gesetzgebung ist sehr *zersplittert* und besitzt viele *Lücken*.

Ich habe deshalb schon am 13. März 1964, also vor mehr als fünf Jahren, im Nationalrat eine Motion mit folgendem Wortlaut eingereicht:

«Die Immissionen in Form von Lärm, Erschütterungen, Rauch und Abgasen haben besorgniserregende Ausmaße angenommen. Die Gesundheit von Mensch und Tier steht in Gefahr, und vielerorts droht die Pflanzenwelt zu degenerieren.

Eine vernünftige wirtschaftliche Entwicklung, wie sie dem Volk Vollbeschäftigung und Wohlstand gebracht hat, soll keineswegs gestört oder gehemmt werden.

Aber in Industrie, Verkehr und Städtebau sollten diejenigen Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden, die nach dem jeweiligen Stand der Technik möglich sind, um Allgemeinheit und Nachbarschaft vor übermäßigen Einwirkungen jeglicher Art zu schützen.

Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen gewährleisten diesen Schutz vor Immissionen nicht hinreichend und zwingen zudem den betroffenen Mitbürger, den langen, vielfach umständlichen und kostspieligen Weg der Zivilklage zu benützen.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen:

1. einen einläßlichen Bericht über die Art und das Maß von Immissionen vorzulegen, soweit darüber der erstattete Lärmbericht nicht schon Auskunft gibt;
2. die notwendigen verfassungs- und gesetzgeberischen Maßnahmen vorzuschlagen, um einen wirksamen öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz zu gewährleisten.»

Der Bundesrat setzte sich gegen diese neue Bundeskompetenz auf Verfassungsstufe energisch zur Wehr. Er wollte die Motion nur als unverbindliches Postulat entgegennehmen. Er wurde aber von beiden Räten überstimmt, und er besitzt nun den *bindenden und verpflichtenden Auftrag*, den eidgenössischen Räten eine neue Verfassungsbestimmung über den öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz zu unterbreiten. Im Vernehmlassungsverfahren haben fast *alle Kantone, Verbände und Parteien* erkannt, daß von Bundes wegen die Immissionen, die zu den «Schatten-seiten unserer Zivilisation» gehören, soweit wie technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar auf ein Mindestmaß herabzusetzen sind. Eine Expertenkommission, bestehend aus hervorragenden Wissenschaftlern und Staatsrechtlehrern, ist jetzt an der Arbeit, um den neuen Verfassungsartikel zu formulieren. Der Bundesrat sieht vor, die entsprechende Botschaft anläßlich der Frühjahrs-session 1970 an das Parlament zu richten.

Damit stehen wir als erster und einziger Staat im Begriff, die Forderung des umfassenden Umweltschutzes auf die Ebene der Verfassung zu heben. Das ist etwas Pionierhaftes. Prof. Dr. Oftinger, Mitglied der genannten Expertenkommission, begrüßt diese Entwicklung und schreibt: «Der Mensch soll ein *Grundrecht* haben auf Ruhe, reine Luft und gesundes Wasser, also im besondern auf Schutz vor Immissionen.» Neben dieser Vorbereitung des Verfassungsartikels sollten schon heute die Arbeiten für den Erlass eines Bundesgesetzes über den öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz aufgenommen werden. Nicht als Vorbild, aber als Möglichkeit sei auf das Immissionsschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. April 1962 aufmerksam gemacht, das allerdings für die sehr prekären Verhältnisse im Ruhrgebiet zu spät erlassen worden ist.

Ich schließe mit einem Wort von Bundesrat Dr. H.P. Tschudi anlässlich der Instruktion der Experten:

«Wir müssen die durch den Menschen selber geschaffene Bedrohung der Lebenselemente bekämpfen, wobei es selbstverständlich beim Menschen nicht nur um die physische, sondern auch um die psychische Gesundheit im allgemeinen geht. Wie wichtig im Ausland diese Aufgabe genommen wird, sei nur an dem Beispiel dargelegt, daß sich in den USA ein Komitee unter dem Vorsitz von Präsident Nixon selber damit befaßt. Der Schutz der Lebenselemente verlangt zahlreiche Maßnahmen grundsätzlicher Art, zum Teil ausgesprochene Detailregelungen.»

Literatur

Prof. Dr. Karl Oftinger: Die Immission und ihre Abwehr, publiziert in «Die Bedrohung unseres Lebensraumes», NZZ-Schriften zur Zeit, Heft 12, Zürich 1969.

Oberlandforstmeister Dr. Herbert Offner: Landschaft – Lebensraum des Menschen, publiziert in «Soll unsere Landschaft zerstört werden?», Deutscher Gemeindegtag, Bad Godesberg 1964.

Adresse des Autors:

Nationalrat Dr. J. Binder, Theaterplatz 4, 5400 Baden