

# Die Rechtsgrundlagen für die Bekämpfung von Luftverunreinigungen

Dieter Högger

Artikel eingegangen am 9. Februar 1970

## Zusammenfassung

*Die Bekämpfung der Verunreinigung der Luft verlangt den systematischen Einsatz mannigfacher technischer Mittel. Darüber hinaus braucht es aber auch gesetzliche Vorschriften. Die Rechtsordnung hat das Ziel, das erreicht werden soll, zu umschreiben und den verschiedenen Beteiligten die entsprechenden Verpflichtungen aufzuerlegen. Die zurzeit bestehenden Vorschriften sind vielfach ungenügend. Sie sind in den verschiedensten Gesetzen zerstreut, was einem straffen Vollzug abträglich ist. Durch einen neuen Verfassungsartikel soll dafür gesorgt werden, daß künftig eine umfassende Gesetzgebung erlassen und nach einheitlichen Gesichtspunkten vollzogen werden kann.*

Die rasche Zunahme der Bevölkerung, die fortschreitende Technisierung aller Lebensbereiche, das damit verbundene Wachstum der Industrie und die starke Zunahme des Motorfahrzeugverkehrs haben in den letzten Jahrzehnten zu einer immer stärkeren Nutzung aller unserer natürlichen Hilfsquellen geführt. Vielerorts ist es bereits zu einer Übernutzung gekommen. Die natürliche Selbstreinigung der Gewässer und des Bodens ist vielerorts nicht mehr ausreichend. Die Verunreinigung der Atmosphäre, von der hier insbesondere die Rede sein soll, hat da und dort, vor allem in den Städten und in der Umgebung gewisser Industriebetriebe, ein Ausmaß angenommen, das schon heute zu erheblichen Belästigungen, vereinzelt sogar zu einer Gefährdung der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen führen kann. Gegenmaßnahmen sind unerlässlich geworden. Die Beseitigung der bestehenden Übelstände und die künftige Bewahrung einer reinen Atmosphäre erfordern die Schaffung und den Einsatz der verschiedenartigsten technischen Mittel. Dies genügt aber nicht. Es braucht darüber hinaus auch eine entsprechende Rechtsordnung. Diese hat das Ziel, das angestrebt wird, zu umschreiben und den verschiedenen Beteiligten — den Behörden, der Wirtschaft und den Einzelpersonen — die entsprechenden Verpflichtungen aufzuerlegen; beides kann nicht stationär

bleiben, sondern ist immer wieder der rasch fortschreitenden Entwicklung anzupassen.

Die bestehende Bundesgesetzgebung enthält bereits eine Reihe von Vorschriften, die zum Schutz der Umwelt und insbesondere zur Reinhaltung der Atmosphäre beigezogen werden können. Die ältesten heute noch in Kraft stehenden Bestimmungen finden sich im Zivilgesetzbuch von 1907, und zwar im Kapitel, das vom Inhalt und den Beschränkungen des Grundeigentums handelt. Art. 679 legt allgemein die Verantwortlichkeit des Grundeigentümers gegenüber der Umgebung fest, die sich, mit Rücksicht auf die Nachbarn, auch auf die Reinhaltung der Atmosphäre erstreckt, während Art. 684, Abs. 2 ausdrücklich folgendes bestimmt: «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 und Erschütterung.»

Immissionen irgendwie erheblicher Art sind also verboten. Dieses Verbot wird indessen nur wirksam, wenn derjenige, der durch solche Einwirkungen betroffen wird, gerichtlich Klage einreicht. Man muß sich nun aber vor Augen halten, daß das Einreichen einer Zivilklage gewöhnlich mit erheblichen Umtrieben und Kosten verbunden ist und deshalb oft unterbleibt, selbst wenn es an sich gerechtfertigt wäre. Vor allem aber ist darauf hinzuweisen, daß der Geschädigte den Schädiger oft gar nicht auszumachen vermag und deshalb gar nicht klagen kann. Man denke nur an die Verhältnisse einer Stadt, wo Hunderte von Heizungen rußen und stinken und Tausende von Motorfahrzeugen zirkulieren. Wen soll hier der Geschädigte verklagen?

Es ist offensichtlich, daß unter den heutigen Verhältnissen das Problem mit den zivilrechtlichen Bestimmungen des Nachbarrechtes sehr oft nicht gelöst werden kann. Es braucht vielmehr öffentlich-rechtliche Vorschriften, die auch wirksam werden, wenn

nicht geklagt wird. Solche Vorschriften sind, allerdings nur in beschränktem Umfang, schon heute vorhanden. Sie finden sich vor allem im Straßenverkehrsgesetz von 1958, im Arbeitsgesetz von 1964, zum Teil auch in der Lebensmittelverordnung.

In Art. 8 des Straßenverkehrsgesetzes wird der Bundesrat beauftragt, Vorschriften über Bau und Ausrüstung der Motorfahrzeuge zu erlassen, die unter anderem der Vermeidung von Lärm, Staub, Rauch, Geruch und anderen schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Fahrzeugbetriebes dienen sollen. Er hat dies kürzlich auch getan. In den technischen Ausführungsbestimmungen vom 27. August 1969 heißt es unter anderem: «Fahr- und Antriebsmotoren und ihre Auspuffanlagen müssen so gebaut und unterhalten sein, daß nicht mehr schädliche oder lästige Stoffe austreten, als nach dem Stande der Technik unvermeidbar ist.» Auf Grund dieser Bestimmungen wird neuerdings zum Beispiel die Kurbelgehäuse-Entlüftung gefordert. Es könnten auch Nachbrenner vorgeschrieben werden, wenn dieses Problem technisch bereits befriedigend gelöst wäre.

Der Bleiausstoß mit den Auspuffgasen wird dadurch begrenzt, daß der zulässige Gehalt des Autobenzins an organischen Bleiverbindungen nach der Verordnung zum Lebensmittelgesetz höchstens 630 mg Blei pro Liter Benzin entsprechen darf. Art. 42 des SVG verpflichtet überdies ganz allgemein den Fahrzeugführer, jede vermeidbare Belästigung von Straßenbenutzern und Anwohnern namentlich durch Lärm, Staub, Rauch und Geruch zu unterlassen. Während die Vorschriften über die Fahrzeugkonstruktion und die Beschaffenheit des Benzins zweifellos einen wesentlichen Beitrag zur Verminderung der Luftverschmutzung zu liefern vermögen, ist der Appell an den Fahrer, auf die andern Straßenbenutzer und die Anwohner auch hinsichtlich Lärm und Luftverschmutzung Rücksicht zu nehmen, wohl kaum sehr

wirksam. Der Fahrzeugführer konzentriert sich naturgemäß, insbesondere beim Fahren durch die Stadt, auf anderes als auf das Vermeiden von Luftverschmutzungen. Er hat es im übrigen nur allzu leicht, bei Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz der Kontrolle zu entweichen. Der Weg zum Erfolg geht auf diesem Gebiet wohl nur über den Ausbau entsprechender technischer Vorschriften.

Die Bekämpfung der Luftverunreinigung, die durch industrielle und gewerbliche Betriebe verursacht wird, erfolgt zurzeit gestützt auf Art. 6 des Arbeitsgesetzes von 1964. Durch diesen Artikel wird der Arbeitgeber verpflichtet, zum Schutz von Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer sowie zum Schutze der Umgebung vor schädlichen und lästigen Auswirkungen alle Maßnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stande der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind.

Eine Verordnung zu diesem Gesetzestext besteht vorderhand nicht. Dies will aber nicht heißen, daß seine Grundsätze nicht angewendet würden. Nach der derzeit bestehenden Praxis des Vollzugs werden Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft immer dann als notwendig betrachtet, wenn von einem Betrieb eine langandauernde schädliche oder lästige Luftverschmutzung ausgeht. Ob eine Beseitigung der Emissionen technisch durchführbar sei, ergibt sich im allgemeinen aus den Erfahrungen, die in ähnlich gelagerten fortschrittlichen Betrieben gesammelt worden sind. Was irgendwo erfolgreich durchgeführt worden ist, ist offenbar technisch möglich. Entsprechendes gilt auch für die Beurteilung der Frage, ob die geforderten Schutzmaßnahmen finanziell zumutbar seien. Allgemein muß das, was in fortschrittlichen Betrieben geleistet wird, zum Maßstab des künftigen Vorgehens werden.

Auf dem Gebiet der Luftverschmutzung durch die Wohnungsheizungen gibt es vor-

derhand keine Bundesgesetzgebung. Es bleibt den Kantonen und Gemeinden überlassen, ob sie Vorschriften erlassen wollen. Tatsächlich befassen sich Bau- und Feuerpolizei an den meisten Orten mit den Heizungen, jedoch vor allem im Interesse der Brandverhütung und kaum im Hinblick auf die Lufthygiene. Hier bestehen zweifellos vielerorts noch empfindliche Lücken. Immerhin sei darauf hingewiesen, daß viele Gemeinden, darunter die Stadt Zürich, eine systematische Kontrolle aller Ölheizungen unter dem Gesichtspunkt der Lufthygiene eingeführt haben, die wohl als erster Schritt zu einer Sanierung der vielerorts unerfreulichen Verhältnisse betrachtet werden darf. Der Bund hätte an sich die Möglichkeit, auf Grund des Lebensmittelgesetzes Vorschriften über die Heizmaterialien zu erlassen, er hat vorderhand aber nicht davon Gebrauch gemacht. Die Schweizerische Normenvereinigung, ein privater Verein der interessierten Kreise, hat dagegen gewisse Normen aufgestellt, zum Beispiel hinsichtlich des Schwefelgehaltes der flüssigen Brennstoffe. Sie vermögen jedoch nur zum Teil zu befriedigen und hinken nicht selten mit Rücksicht auf einzelne Mitglieder hinter den aktuellen Erfordernissen nach, die im Interesse der Öffentlichkeit formuliert werden müssen. Schließlich noch ein paar Bemerkungen über die zukünftigen Ziele. Es ist einleitend darauf hingewiesen worden, daß heute die Gefahr besteht, daß die Hilfsquellen in unserer Umwelt – und dazu gehört auch die Atmo-

sphäre – übernutzt werden und daß es zu einer Schädigung unseres Lebensraumes kommt. Dem muß entgegengewirkt werden. Wir brauchen heute eine Gesetzgebung, die es ermöglicht, auf lange Sicht Maßnahmen zum Schutze der Umwelt und zur Erhaltung unseres Lebensraumes zu treffen. Soweit es die Atmosphäre betrifft, geht es darum, daß jede vermeidbare Verschmutzung unterbleibt. Es muß einem jeden die Verpflichtung überbunden werden, jede vermeidbare Emission von luftfremden Stoffen in die Atmosphäre nach Möglichkeit zu unterlassen. Es genügt heute nicht mehr, lediglich von nachbarrechtlichen Erwägungen auszugehen, den Motorfahrzeugführer zur Rücksichtnahme auf die anderen Straßenbenützer zu verpflichten und nur dann einzugreifen, wenn es unmittelbar zu Klagen gekommen ist. Es geht vielmehr um die grundsätzliche Pflicht eines jeden, das Seine zum Schutz und zur Erhaltung unserer Umwelt beizutragen, bevor es zu spät ist.

Der Bundesrat hat, veranlaßt durch die Motion Binder, eine Kommission eingesetzt, die einen Verfassungsartikel über Immissionschutz entwerfen soll. Es ist zu hoffen, daß dieser Artikel in Zukunft als Basis für eine Gesetzgebung dienen kann, die einen umfassenden Schutz unseres Lebensraumes ermöglicht.

Adresse des Autors:

Prof. Dr. med. D. Högger, BIGA, Kreuzstraße 26,  
8008 Zürich

*Diskussion:*

*Dr. Keller:* In Deutschland gibt es gesetzliche Bestimmungen, daß in einem bestimmten Abstand von der Autobahn (150 m) kein Getreide gepflanzt werden darf, folglich besteht ein Einfluß auf den Menschen. Warum beziehen sich diese Bestimmungen nur auf Gemüse und nicht auch auf Wohnstätten? Autobahnen sollten eher durch Wälder geführt werden als durch dichtbesiedelte Gebiete.

*Prof. Högger:* Die Autobahnen unterscheiden sich nicht von anderen stark befahrenen Straßen. Die Lufthygienekommission führte Untersuchungen über die Auswirkungen bei einem landwirtschaftlichen Betrieb nahe der Autobahn durch. In der Milch wurde sehr wenig Blei gefunden; das meiste befand sich im Kot. Die Kontamination soll wirklich vermindert werden. Dies hat aber preisliche Konsequenzen. Ein Verbot muß gut begründet werden.