



Grundwasserschutz in der Schweiz

Bericht der GPK-N vom 28. Juni 2022

Stellungnahme des Bundesrates

vom 30. September 2022

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der GPK-N vom 28. Juni 2022¹ betreffend Grundwasserschutz in der Schweiz nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. September 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

¹ BBl 2022 1771

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Die Volksinitiativen «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung» und «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» sowie die seit 2018 bekannten Chlorothalonil-Rückstände im Trinkwasser führten im Parlament zur Forderung, dass das Trinkwasser besser vor Verunreinigungen geschützt werden soll. In der Folge verabschiedete das Parlament im Rahmen der parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» Anpassungen des Chemikalien-, Landwirtschafts- und Gewässerschutzgesetzes.

Vor diesem Hintergrund befasste sich die Subkommission EDI/UVEK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zwischen Mai 2020 und Mai 2022 mit dem planerischen Grundwasserschutz in der Schweiz. Dazu beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte am 28. Januar 2020 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der Vollzugsaufsicht des Bundes im Bereich des planerischen Grundwasserschutzes. Die Evaluationsergebnisse sind im Bericht der PVK «Grundwasserschutz in der Schweiz» vom 7. Oktober 2021 festgehalten.

Die GPK-N publizierte den Bericht «Grundwasserschutz in der Schweiz» am 30. Juni 2022. Darin hat die GPK-N die Motionen 22.3873 «Fristen für die Umsetzung der Massnahmen des planerischen Grundwasserschutzes» und 22.3874 «Klärung und Stärkung der Aufsichtsinstrumente und Interventionsmöglichkeiten des Bundes im Bereich des Grundwasserschutzes» und das Postulat 22.3875 «Erhöhung der Wirksamkeit des Gewässerschutzprogramms in der Landwirtschaft» formuliert. Zusätzlich richtet sie im Bericht sieben Empfehlungen an den Bundesrat:

- Empfehlung 1: «Unbestimmte Rechtsbegriffe im Grundwasserschutzrecht» sollen präzisiert werden.
- Empfehlung 2: Eine «Aufsichts- und Interventionsstrategie für den Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes» soll formuliert werden.
- Empfehlung 3: Das «Monitoring über den Vollzugsstand im Bereich des Grundwasserschutzes» soll verbessert werden.
- Empfehlung 4: Der «Austausch über den Grundwasserschutz zwischen dem Bund und den Kantonen auf Regierungsebene» soll verbessert werden.
- Empfehlung 5: Die «Vollzugshilfen im Bereich des Grundwasserschutzes» sollen baldmöglichst erarbeitet werden.
- Empfehlung 6: Dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) sollen «ausreichend Mittel für die effektive Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion im Bereich des planerischen Grundwasserschutzes» bereitgestellt werden.
- Empfehlung 7: Die «Berücksichtigung des Grundwasserschutzes in der Raumplanungspolitik des Bundes» soll verbessert werden.

Der Bundesrat wird aufgefordert, bis zum 30. September 2022 eine Stellungnahme zum Bericht der GPK-N vorzulegen.

Die beiden Motionen 22.3873 und 22.3874, sowie das Postulat 22.3875 wurden am 28. Juni 2022 eingereicht. Zu diesen nimmt der Bundesrat im ordentlichen Verfahren separat Stellung.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat dankt der GPK-N für den Evaluationsbericht, der sich kritisch und lösungsorientiert mit der Vollzugsaufsicht des Bundes im planerischen Grundwasserschutz auseinandersetzt. Die GPK-N bemängelt, dass in den Kantonen erst ein Bruchteil der erforderlichen Zuströmbereiche definiert ist, Grundwasserschutzzonen für Fassungen im öffentlichen Interesse teilweise fehlen und Nutzungsbeschränkungen in Grundwasserschutzzonen nicht durchgesetzt werden.

Der Bundesrat beurteilt es ebenfalls als problematisch, dass das Grundwasserschutzrecht auch 50 Jahre nach dem Inkrafttreten und 25 Jahre nach seiner letzten Revision durch die Kantone und Gemeinden noch immer nicht systematisch vollzogen wird. Er teilt die Ansicht der GPK-N, dass die in vielen Kantonen bestehenden erheblichen Defizite rasch beseitigt werden müssen und ein besserer Schutz der Trinkwasserressourcen gewährleistet werden soll. Nach Ansicht des Bundesrates müssen die Instrumente gestärkt werden, mit denen der Bund den kantonalen Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes unterstützt, reguliert und beaufsichtigt. Insbesondere besteht Präzisionsbedarf bei den entsprechenden Rechtsgrundlagen; die erforderlichen Arbeiten sind rasch an die Hand zu nehmen.

Wie die GPK-N im Bericht feststellt, sind bereits verschiedene Geschäfte in der Umsetzung, die der Verbesserung des Vollzugs des Grundwasserschutzrechts dienen: So hat der Bundesrat am 13. April 2022 die Vernehmlassung der Revision der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998² (GSchV) zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» gestartet. Die Verordnungsänderung sieht vor, den Kantonen bis Ende 2034 eine Frist zu setzen, um die bestehenden Vollzugsdefizite bei Grundwasserschutzzonen und –arealen zu beheben. Aufgrund der durch die Räte am 15. Juni 2021 überwiesenen Motion 20.3625 «Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuströmbereiche» ist zurzeit eine Revision des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991³ (GSchG) in Arbeit. Diese sieht vor, dass für alle Grundwasserfassungen von regionaler Bedeutung und Grundwasserfassungen, bei welchen die Gefahr einer Verunreinigung besteht, bis 2035 die Zuströmbereiche bezeichnet werden. Beide Vorlagen verlangen, dass die Kantone dem Bund eine Planung der nötigen Arbeiten vorlegen und periodisch dem Bund über den Stand der Umsetzung berichten. Durch diese bereits vorgesehenen Anpassungen des Gewässerschutzrechts wird die Aufsicht des Bundes deutlich gestärkt. Nach Ansicht des Bundesrates soll geprüft werden, ob im Rahmen der laufenden GSchG-Anpassung auch der Vollzug der anderen Instrumente des

² SR 814.201

³ SR 814.20

Grundwasserschutzes (z.B. Gewässerschutzkarten, Gewässerschutzbereiche) sowie die Verankerung in der Raumplanung gestärkt werden soll.

Der Bundesrat nimmt zu den Empfehlungen des Berichts wie folgt Stellung:

2.1 Empfehlung 1 – Unbestimmte Rechtsbegriffe im Grundwasserschutzrecht

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe «im öffentlichen Interesse liegende Grundwasserfassungen» und «wichtige Gründe», basierend auf welchen ausnahmsweise Bauten in Schutzzonen bewilligt werden dürfen, im Grundwasserschutzrecht (GSchG und GSchV) rasch präzisiert werden und dass das BAFU auf eine einheitliche Auslegung achtet.

Der Bundesrat wird zudem ersucht, zu prüfen, ob es im Grundwasserschutzrecht andere unbestimmte Rechtsbegriffe gibt, die der Präzisierung bedürfen.

Der Bundesrat geht mit der GPK-N einig, dass unbestimmte Rechtsbegriffe eine einheitliche Vollzugspraxis behindern. Der Begriff «öffentliches Interesse» ist massgeblich dafür, ob für eine Grundwasserfassung Schutzzonen ausgeschieden werden müssen. «Wichtige Gründe» müssen geltend gemacht werden für Ausnahmegewilligungen zum Erstellen von Anlagen in Grundwasserschutzzonen S2 und S3. Der Bundesrat beabsichtigt, die entsprechenden Begriffe zu präzisieren, entweder im Rahmen der Umsetzung der Motion 20.3625 oder der ebenfalls im Rahmen der Diskussionen um die Pa.Iv 19.475 überwiesenen Motionen 20.4261 «Reduktion der Stickstoffeinträge aus den Abwasserreinigungsanlagen» und 20.4262 «Massnahmen zur Elimination von Mikroverunreinigungen für alle Abwasserreinigungsanlagen», die eine Anpassung des GSchG und der GSchV erforderlich machen.

Auch bei weiteren unbestimmten Rechtsbegriffen wird der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Motionen 20.3625, 20.4261 und 20.4262 prüfen, ob diese zu präzisieren sind.

2.2 Empfehlung 2 – Aufsichts- und Interventionsstrategie des Bundes im Bereich des Grundwasserschutzes

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass spätestens bis Mitte 2023 eine allgemeine Aufsichts- und Interventionsstrategie für den Bereich des planerischen Grundwasserschutzes definiert wird. In dieser Strategie sind insbesondere folgende Punkte zu regeln: Modalitäten des Monitorings über den Vollzugsstand, Verfahren zur Ermittlung von Vollzugsdefiziten, Verfahren zur Intervention bei Vollzugsdefiziten (inklusive einer Liste von möglichen Interventions- und Sanktionsmassnahmen). Der Bundesrat wird ersucht, diese Strategie mit klaren Zielen und einer Umsetzungsplanung zu versehen.

Der Bundesrat ist mit Empfehlung 2 einverstanden. Der Bundesrat wird das BAFU beauftragen, bis Mitte 2023 eine Aufsichts- und Interventionsstrategie für den Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes zu definieren. Im Falle einer Annahme der Motionen 22.3873 und 22.3874 durch das Parlament sollen auch die Elemente mitberücksichtigt werden, welche durch die Umsetzung dieser Motionen neu im Gewässerschutzrecht aufgenommen werden.

2.3 **Empfehlung 3 – Monitoring des BAFU über den Vollzugsstand im Bereich des Grundwasserschutzes**

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass das Monitoring des BAFU über den Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes durch die Kantone gestärkt wird, namentlich indem das Bundesamt:

- *systematisch mit den Kantonen Kontakt aufnimmt, wenn diese ungenügende oder zu unpräzise Daten liefern;*
- *dafür sorgt, dass die bei den Kantonen erhobenen Daten eine Analyse der Entwicklung über die Zeit ermöglichen;*
- *ein klares Verfahren für die Ermittlung der Nutzungskonflikte in den Gewässerschutzbereichen und für deren Meldung an das Bundesamt festlegt.*

Der Bundesrat teilt die Ansicht der GPK, dass das Monitoring des BAFU gestärkt werden soll. Bei ungenügenden oder unpräzisen Daten soll das BAFU bei den Kantonen intervenieren. Dies soll u.a. in der Aufsichts- und Interventionsstrategie (Empfehlung 2) aufgenommen werden.

Die zu erarbeitende Aufsichts- und Interventionsstrategie (vgl. Empfehlung 2) wird ein Monitoring-Konzept enthalten, um den Vollzug mittels geeigneter Wirkungsindikatoren zu überwachen. Die Indikatoren sollen bestehende Vollzugsdefizite aufzeigen, zwischen den Kantonen vergleichbar sein und eine Beobachtung über die Zeit ermöglichen. Sie sollen bei den Grundwasserfassungen die Aspekte Wasserqualität (Massnahmen gegen Verunreinigungen im Zuströmbereich) und Nutzungskonflikte (Schutzzonenausscheidung und nicht zulässige Anlagen) abdecken. Soweit möglich sollen diese Indikatoren digital über die minimalen Geodatenmodelle (MGDM) erhoben werden.

Um bestehende Vollzugsdefizite zu ermitteln, ist ein transparentes und definiertes Verfahren für die Ermittlung der Nutzungskonflikte sinnvoll. Die Ermittlung der Nutzungskonflikte in Grundwasserschutzzonen und -arealen ist ein wichtiges Element der Anpassung der GSchV, welche der Bundesrat am 13. April 2022 in die Vernehmlassung geschickt hat.

2.4 Empfehlung 4 – Austausch über den Grundwasserschutz zwischen dem Bund und den Kantonen auf Regierungsebene

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass das UVEK den Grundwasserschutz regelmässig auf politischer Ebene mit den Kantonsregierungen thematisiert. Das UVEK wird zudem ersucht, unter Nutzung dieser Kontakte darauf hinzuwirken, dass das BAFU systematischer an den Regionaltreffen in diesem Bereich beteiligt wird.

Der Bundesrat ist mit Empfehlung 4 einverstanden. Das BAFU unterhält bereits mit sämtlichen Kantonsregierungen und den relevanten kantonalen Konferenzen in diesem Bereich einen regelmässigen Dialog, in welchem auch das Thema Gewässerschutz diskutiert wird. Dieser Dialog wird weitergeführt und mit Blick auf den Grundwasserschutz noch vermehrt genutzt. Ein Austausch ist insbesondere dann nötig, wenn Vollzugsdefizite trotz Umsetzungsfristen nicht oder unzureichend angegangen werden und beim vorgängigen Austausch zwischen Bund und Kanton auf fachlich-technischer Ebene keine Fortschritte erzielt werden konnten.

2.5 Empfehlung 5 – Vollzugshilfen im Bereich des Grundwasserschutzes

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass das BAFU schnellstmöglich die Vollzugshilfen für den planerischen Grundwasserschutz vervollständigt, namentlich durch die Veröffentlichung der zwei fehlenden Module und durch die Prüfung der Zweckmässigkeit einer Aktualisierung der «Wegleitung Grundwasserschutz».

Der Bundesrat ist mit der Empfehlung 5 einverstanden. Das zuständige BAFU erarbeitet die fehlenden Vollzugshilfen bis Ende 2025. Die «Wegleitung Grundwasserschutz» wird ab 2027 überarbeitet. Ein früherer Zeitpunkt ist nicht sinnvoll, da die laufenden Anpassungen der Gewässerschutzgesetzgebung und die allenfalls anstehenden Arbeiten aufgrund des Berichtes der GPK-N in die Aktualisierung aufgenommen werden sollen.

2.6 Empfehlung 6 – Ressourcen des BAFU im Bereich des Grundwasserschutzes

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass das BAFU über ausreichend Mittel für die effektive Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion im Bereich des planerischen Grundwasserschutzes verfügt.

Um die im Bericht der GPK-N empfohlenen Massnahmen umzusetzen, sind voraussichtlich zusätzliche Ressourcen notwendig. Dies betrifft die Ermittlung der Vollzugsdefizite, die Erarbeitung und die Anpassung von Vollzugshilfen und Interventionen bei Vollzugsdefiziten (z.B. bilaterale Gespräche, Behördenbeschwerden). Das UVEK

wird den Ressourcenbedarf zur Umsetzung aller Empfehlungen erheben. Gegebenenfalls werden die zusätzlich benötigten Ressourcen im Rahmen der Umsetzung der Motionen 20.3625, 20.4261 und 20.4262 gesammelt beantragt werden.

2.7 **Empfehlung 7 – Stärkere Berücksichtigung des Grundwasserschutzes in der Raumplanungspolitik des Bundes**

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass der Grundwasserschutz in der Raumplanungspolitik des Bundes stärker berücksichtigt wird, namentlich durch folgende Massnahmen:

- *stärkere Sensibilisierung der Verwaltungseinheiten und der verselbstständigten Einheiten des Bundes für die Bedeutung einer frühzeitigen Berücksichtigung des Grundwasserschutzes bei der Sachplanung;*
- *Sicherstellung einer systematischen Ausweisung der Grundwasserschutzgebiete in den Objektblättern, die bei der Sachplanung erstellt werden;*
- *Ergänzung der Vollzugshilfen zu den Richtplänen um detailliertere Bestimmungen über den Grundwasserschutz und insbesondere Prüfung der Zweckmässigkeit einer Ausweisung der Gewässerschutzgebiete in der Karte der kantonalen Richtpläne;*
- *Ergänzung des Raumplanungsrechts um klarere Bestimmungen über die Berücksichtigung des Gewässerschutzes.*

Der Bundesrat unterstützt die Massnahmen in Empfehlung 7. Er beauftragt das BAFU und das Bundesamt für Raumordnung (ARE), betroffene Bundesämter (ASTRA, BAV, BAZL, BFE, VBS), die Kantone und Fachverbände verstärkt für die Thematik zu sensibilisieren und in die Arbeiten einzubeziehen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der Bund bei den Sachplänen eine Vorbildfunktion hat. Das ARE wird in Abstimmung mit dem BAFU sicherstellen, dass Grundwasserschutzzonen und -areale in den Objektblättern der Sachpläne stufengerecht behandelt werden. Es werden potenzielle Konflikte mit dem Grundwasserschutz aufgezeigt, und es wird ausgeführt, wie diese gelöst werden können. Erhebliche Konflikte und allfällige Nutzungseinschränkungen werden in den behördenverbindlichen Festlegungen ausgewiesen. Zukünftig soll erreicht werden, dass diese Konflikte einfach dargestellt und überprüft werden können. Dazu sind verlässliche und aktualisierte Geodaten der Kantone – die in der Empfehlung 3 der GPK-N zum Monitoring erwähnt sind – notwendig. BAFU und ARE suchen nach technischen Lösungen, wie die Informationen im Geoportal des Bundes oder soweit notwendig auf den Karten der Objektblätter kartografisch dargestellt werden können, wenn die entsprechende Datengrundlage vorliegt.

Das ARE wird in Zusammenarbeit mit dem BAFU darauf hinwirken, dass Grundwasserschutzzonen und -areale in den kantonalen Richtplänen berücksichtigt werden. Insbesondere soll das ARE prüfen, inwieweit künftig die Grundwasserschutzzonen und

die Grundwasserschutzareale in der Karte der kantonalen Richtpläne ausgewiesen werden können.

Um eine bessere Berücksichtigung des Grundwasserschutzes in der Richtplanung zu erreichen, bestehen aus Sicht des ARE effizientere Wege als die Anpassung des Leitfadens für die Richtplanung. Das ARE beabsichtigt, die Kantone in diesem Bereich in geeigneter Form verstärkt zu sensibilisieren. Dies kann beispielsweise durch einen Anlass mit der Kantonsplanerkonferenz, EspaceSuisse oder durch eine gemeinsame Veranstaltung für kantonale Raumplanungs- und Gewässerschutzfachstellen vorgenommen werden.

Der Handlungsbedarf für Anpassungen auf Gesetzesstufe wurde bereits vor einigen Jahren erkannt. Der Bundesrat unterstützt die Anpassung im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979⁴, wonach der Grundwasserschutz künftig im Planungsgrundsatz zur Nutzung des Untergrundes verankert werden soll.