



22.3874

Motion GPK-N.

**Klärung und Stärkung
der Aufsichtsinstrumente
und Interventionsmöglichkeiten
des Bundes im Bereich
des Grundwasserschutzes**

Motion CdG-N.

**Clarifier et renforcer les instruments
de surveillance et les moyens
d'intervention de la Confédération
pour la protection
des eaux souterraines**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.12.22
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.06.25

22.3873

Motion GPK-N.

**Fristen für die Umsetzung
der Massnahmen des planerischen
Grundwasserschutzes**

Motion CdG-N.

**Fixer des délais pour la mise en oeuvre
des mesures d'organisation
du territoire pour la protection
des eaux souterraines**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.12.22
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.06.25

22.3874

Antrag der Kommission
Ablehnung der Motion





Proposition de la commission
Rejeter la motion

22.3873

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Crevoisier Crelier, Vara, Wasserfallen Flavia)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Crevoisier Crelier, Vara, Wasserfallen Flavia)
Adopter la motion

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Es liegen zwei schriftliche Berichte der Kommission vor. Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion 22.3874, mit Ausnahme der Prüfung der zweiten Massnahme, die er zur Ablehnung beantragt. Weiter beantragt er die Annahme der Motion 22.3873.

Würth Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Es macht Sinn, hier eine gemeinsame Beratung vorzunehmen, weil die beiden Motionen das Resultat der Tätigkeit der GPK-N im Bereich Grundwasserschutz sind. Die GPK-N erstellte am 28. Juni 2022 den Bericht "Grundwasserschutz in der Schweiz". Sie hat eine breite Evaluation gemacht, auch mit Unterstützung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, und sie hatte in diesem Kontext Feststellungen gemacht und Schlussfolgerungen gezogen, welche zu verschiedenen Empfehlungen führten. Diese sind bereits deponiert worden und in Umsetzung. In der Folge sind auch Motionen lanciert worden, und darum geht es nun hier. Die Schlussfolgerungen der Kommission verweisen auf erhebliche Defizite beim Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes bei den Kantonen. Das ist die Klammer dieser Motionen. Bei beiden Motionen geht es um die Frage des Vollzugsföderalismus, also inwieweit die Kantone ihre Aufgaben erfüllen, inwieweit sie ihre Verantwortung wahrnehmen. Wir haben in diesem Zusammenhang selbstverständlich auch eine Anhörung der BPUK vorgenommen und die Fragen klar und präzise gestellt. Grundsätzlich muss man sagen, dass die Kantone ein elementares Interesse an der Erfüllung dieser Aufgaben haben – das ist klar,

AB 2025 S 636 / BO 2025 E 636

schliesslich geht es um die zentrale Ressource Trinkwasser. Sie weisen jedoch grundsätzlich darauf hin, dass die Verfahren immer komplexer werden, die Nutzungsansprüche nicht abnehmen, sondern zunehmen, Nutzungskonflikte immer komplexer und somit die Verfahren auch länger werden. Schliesslich sind dies und nicht der angebliche Unwille der Behörden die entscheidenden Faktoren, wieso es nicht vorwärtsght.

Die Motion 22.3874 versucht, Aufsichts- und Interventionsmöglichkeiten des Bundes zu stärken. Sie hat einerseits Interventions- und Sanktionsmassnahmen im Fokus und andererseits finanzielle Beiträge, also eigentliche Animiersubventionen, um die Sache zu beschleunigen. Der Bundesrat lehnt das ab, weil es schlussendlich unfair ist gegenüber denjenigen Kantonen, die in dieser Marschtabelle vorne sind. Es würden schliesslich diejenigen Kantone belohnt werden, die in diesem Ranking eher hinten sind; nur schon deshalb ist das falsch. Es wird in der Motion auch auf frühere Beispiele verwiesen, bei denen sich solche Animiersubventionen im Vollzugsföderalismus etabliert haben. Man kann Beispiele zitieren, das bestreitet die Kommission nicht, aber man kann diese Beispiele aus föderalistischer Sicht auch als Sündenfälle bezeichnen, und deshalb hat der Bundesrat hier eine ablehnende Haltung eingenommen.

In diesem Zusammenhang muss man auch sehen, dass Bund und Kantone momentan an einem Aufgabenteilungspaket arbeiten. Dabei geht es auch darum, gewisse Dinge wieder zu entflechten, wieder in Ordnung zu bringen. Insofern wäre es widersprüchlich, wenn wir mittels dieser Motion finanzielle Beiträge verlangen würden. Wir lehnen das ab, hier gibt es einen Konsens mit dem Bundesrat. In Hinblick auf die Interventions- und Sanktionsmassnahmen hat die Kommissionsmehrheit ein anderes Weltbild, was den Vollzugsföderalismus an-



belangt. Gemäss unserer Verfassung sollten sich eigentlich Bund und Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Interventionen und Aufsichtsinstrumente, so wie das bei dieser Motion angedacht ist, sind nach Auffassung der Kommission fehl am Platz.

Natürlich haben verschiedene Kommissionsmitglieder selbst auch Erfahrungen damit gemacht, was es heisst, den planerischen Grundwasserschutz in den Kantonen, in den Gemeinden zu vollziehen. Ich habe erwähnt, dass letztlich die verschiedenen konkurrierenden Nutzungsansprüche entscheidend sind für die Frage, wie schnell wir umsetzen. Natürlich ist es wichtig, dass man vorankommt. Die Kantone selbst haben in der Anhörung erwähnt, dass sie derzeit Untersuchungen machen. Konkret geht es um die Kantone St. Gallen und Zürich, die ein Projekt lanciert haben, mit dem die Kantone eine praxistaugliche Methode für eine einheitliche Erhebung, Ermittlung und Bewertung von Nutzungskonflikten in Grundwasserschutzzonen ausarbeiten.

Das ist laut der BPUK eine gute Grundlage für beide Staatsebenen, um den Schutz von bestehenden Trinkwasserfassungen zu verbessern. Man muss sich bewusst sein, dass in den Kantonen unterschiedliche Anwendungspraxen gelten. Allein die Frage, was eine Gefährdung gemäss Artikel 31 der Gewässerschutzverordnung ist, wird in den Kantonen unterschiedlich interpretiert und beantwortet. Dieses Monitoring, das uns die Kantone in der Kommission vorgestellt haben, soll eine gewisse Konvergenz und eine Verbesserung des Vollzugs bringen.

Die Kantone sehen insbesondere auch die Kosten, die mit diesen Erhebungen von Grundlagen verbunden sind. Nichtsdestotrotz sind sie bereit, in diesem Bereich zu investieren. Das ist aber nicht der zentrale Punkt, sondern zentral ist das Problem der Nutzungskonflikte, das sich hier manifestiert. Darum glaubt die Kommission auch nicht, dass man mit zusätzlichen Interventions- und Aufsichtsinstrumenten eine Beschleunigung erreicht. Das ist einfach etwas zu theoretisch und fernab der Praxis überlegt.

Aber die Kommission, das möchte ich unterstreichen, ist an diesem Monitoring-Konzept interessiert. Sie möchte klar an diesem Thema dranbleiben, aber sie sieht integral keinen Bedarf, hier zusätzliche Instrumente mittels Motion zu verlangen. Die praktischen Probleme sind anders gelagert. Darum beantragt die Kommission bei der Motion 22.3874 mit 10 zu 3 Stimmen die Ablehnung.

Die Motion 22.3873 will, quasi angedockt an diese Aufsichts- und Interventionsinstrumente, auch Fristen etablieren. Es tönt immer gut, wenn wir im Bundesparlament Fristen etablieren; nur stellt sich dann hier die Frage, ob das wirklich etwas nützt. Gesetzliche Fristen sind letztlich Ordnungsfristen. Sie können die Kantone nicht einfach sanktionieren, wenn diese Nutzungskonflikte nicht lösen können. Insofern muss man sich auch hier die Frage stellen, ob das hinsichtlich der Beschleunigung des Vollzugs etwas nützt.

Herr Bundesrat Rösti hat den Umstand angesprochen, dass wir die Motion Zanetti Roberto 20.3625 angenommen hatten. Dort setzten wir auch eine Frist. Wir waren der Überzeugung, dass es jetzt vorwärtsgehe und die Ausscheidung der Zuströmbereiche für die Grundwasserfassungen 2035 abgeschlossen sein solle. Der Bundesrat, das hat Herr Bundesrat Rösti eben erwähnt, hat jetzt die Vernehmlassungen aufgegleist; das alles kommt.

Ich muss Sie hier aber etwas enttäuschen: Die Verwaltung hat uns gesagt, dass diese Ausscheidung der Zuströmbereiche rein praktisch gesehen nicht so schnell gehen werde. Die Frist wird entgegen dem Motionsauftrag deutlich verlängert. 2035 sei nicht realistisch, hiess es in der Kommission wörtlich. Der Entwurf, der demnächst in die Vernehmlassung geht, wird voraussichtlich eine Frist bis 2050 und betreffend die Mitfinanzierung, die von der Motion Zanetti Roberto auch verlangt wird, eine Frist bis 2045 vorsehen.

Das zeigt Ihnen: Wir können solche Motionen annehmen, und man hat dann ein gutes Gefühl, aber letztendlich wird das die Situation im Vollzug nicht verbessern. Das ist zumindest die Überzeugung der Kommissionsmehrheit.

Der Bundesrat hat ein offeneres Ohr für die Motionärin und beantragt Annahme. Die Minderheit wird ihre Überlegungen selbst darlegen. Ihre Überlegung ist, dass Fristen ein geeignetes Druckmittel wären, um den Vollzug voranzubringen. Wie erwähnt, glaubt die Kommissionsmehrheit nicht daran, dass man damit in der komplexen Vollzugsarbeit, die die Kantone zu bewältigen haben, etwas verbessert, etwas beschleunigt.

Vor diesem Hintergrund beantragt Ihnen die Kommission auch hier mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Ablehnung.

Ich bitte Sie, diese Motion abzulehnen.

Crevoisier Crelier Mathilde (S, JU): Vous l'avez entendu : la majorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie vous invite à rejeter sèchement les deux motions traitées qui nous ont été transmises par la Commission de gestion du Conseil national. Par réalisme légèrement teinté de fatalisme, nous avons renoncé à constituer une minorité pour la première motion – la motion 22.3874 –, mais je vous invite vivement à accepter ma proposition de minorité pour la seconde – la motion 22.3873. Ce faisant,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2025 • Zehnte Sitzung • 18.06.25 • 08h15 • 22.3874
Conseil des Etats • Session d'été 2025 • Dixième séance • 18.06.25 • 08h15 • 22.3874



vous suivriez le Conseil national, qui a adopté la motion sans opposition, ainsi que l'avis du Conseil fédéral qui considère qu'il faut réguler les manquements dans l'exécution de la législation sur la protection des eaux souterraines.

Ce que vise cette motion, au fond, est assez simple : constatant des retards considérables dans l'application, par les cantons, de la législation sur la protection des eaux souterraines – on parle d'une législation qui a 50 ans et dont la dernière révision remonte à 25 ans –, cette motion vise l'indication de jalons clairs à l'intention des cantons, avec des délais contraignants. Elle puise ses origines dans le rapport de la Commission de gestion du 28 juin 2022 intitulé "Protection des eaux souterraines en Suisse", qui était lui-même fondé sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA).

Ces deux rapports jetaient un éclairage cru sur la situation des eaux souterraines en Suisse. Ces eaux souterraines assurent plus de 80 pour cent de l'alimentation en eau potable du pays. La Confédération, c'est-à-dire nous, est tenue, en vertu de la Constitution – c'est l'article 76 –, de pourvoir à la protection des ressources en eau et de légiférer

AB 2025 S 637 / BO 2025 E 637

sur la protection des eaux. Ce mandat constitutionnel est justement mis en oeuvre à travers la loi fédérale et l'ordonnance sur la protection des eaux. Les mesures d'organisation du territoire, c'est-à-dire la délimitation d'aires de protection, sont le principal instrument pour préserver les eaux souterraines. Or, plusieurs études ont démontré que la qualité des eaux souterraines n'était pas entièrement garantie en Suisse, faute notamment d'application de la législation fédérale. En 2018, l'OFEV estimait que pour 1 million de personnes – 1 million de personnes – en Suisse, les captages qui assuraient l'approvisionnement en eau potable étaient situés dans des zones de protection non conformes aux dispositions légales. Le rapport plus récent "Eaux suisses" de 2022 de l'OFEV parvient à des conclusions sans appel : "La qualité de l'eau ne répond pas aux exigences légales minimales en de nombreux endroits et parfois, de façon persistante." Les eaux souterraines, qui constituent notre principale ressource en eau potable, sont largement polluées par du nitrate et des métabolites de pesticides. "Dans ce contexte, il reste un énorme travail à fournir pour déterminer les aires d'alimentation, c'est-à-dire les zones dans lesquelles des eaux souterraines et superficielles peuvent subir des contaminations. Il s'agit pour les cantons de déterminer dans les plus brefs délais les aires d'alimentation d'environ 2800 des 18 000 captages d'eau souterraine du pays. Aucune aire d'alimentation n'est par ailleurs déterminée à ce jour pour la plupart des lacs surfertilisés, qui souffrent de concentrations excessives de phosphore."

Face à ces constats absolument sans appel, j'aimerais citer une des conclusions du rapport du CPA : "les succès du programme de protection des eaux ne sont pas garantis à long terme". Il faut donc quand même se rendre compte qu'on est dans une situation préoccupante, avec des eaux trop polluées en Suisse, qui menacent évidemment l'environnement, mais aussi et surtout notre approvisionnement en eau potable. Les cantons se défendent et c'est de bonne guerre, mais leur opposition de principe ne peut pas cacher le fait – eux-mêmes ne le nient d'ailleurs pas – qu'il y a de gros manquements dans l'exécution de la législation, mais également de grandes disparités entre les cantons. Ce qui signifie en d'autres termes que vous n'avez pas forcément accès à une eau de même qualité que vous viviez à Genève ou à Saint-Gall. Si les cantons font état de certains progrès, ce que montrera probablement le rapport prévu fin 2024 en réalisation de la motion Zanetti Roberto 20.3625, l'état global de la mise en oeuvre reste insatisfaisant. Un délai à 2035 a été fixé pour la délimitation des aires de captage. La présente motion ne vise qu'à étendre la fixation de délais à l'ensemble des mesures d'organisation du territoire, soit également les zones et périmètres de protection des eaux. Cette motion propose un moyen modéré, mais adéquat, qui permet de donner un signal clair aux cantons et de leur donner le cadre temporel qui leur faisait manifestement défaut jusqu'à présent. Il est donc nécessaire que la Confédération intervienne, comme elle y est non seulement autorisée, mais aussi tenue en vertu de son mandat constitutionnel. Nous avons la compétence et le devoir d'assurer cette surveillance et d'assurer ainsi une eau de qualité à la population de l'ensemble du pays.

L'heure n'est plus au "gentle parenting" des cantons. Ce n'est plus le moment de définir des bons points à ceux qui ont daigné appliquer la loi, et de juste donner une tape sur la main à ceux qui ne l'ont pas encore fait. Nous devons montrer un signal clair.

Je vous invite ainsi à suivre cette minorité, suivant les conseils de la Commission de gestion, le Conseil national et le Conseil fédéral.

Graf Maya (G, BL): Ich melde mich sowohl als UREK- als auch als langjähriges GPK-Mitglied. Ich durfte mich damals bereits in der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates mit den Vorbereitungen für eine solche Evaluation beschäftigen, die durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle – das ist das sehr





wichtige Hilfsmittel, um die parlamentarische Verwaltungskontrolle zu machen – für die GPK durchgeführt werden sollte. Daraus, gestützt auf diese Evaluation der PVK, entstand der Bericht der GPK-N vom 28. Juni 2022, "Grundwasserschutz in der Schweiz". In den beiden vorliegenden Motionen sind die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Kommission zusammengefasst, die daraus gezogen wurden.

Ich möchte mich vor allem zur zweiten Motion äussern, auch deshalb, weil dazu ein Antrag der Minderheit Crevoisier Crelrier vorliegt und wir darüber abstimmen werden. Ich bitte Sie, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Viele Studien der letzten Jahre haben gezeigt, dass in vielen Kantonen Defizite beim Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes bestehen. Kollegin Crevoisier hat es gesagt: Das Grundwasserschutzrecht wird auch 50 Jahre nach Inkrafttreten und 25 Jahre nach der letzten Revision noch immer nicht systematisch angewendet. Das war damals einer der Hauptgründe für die GPK-N, zu fordern, dass das Instrument, mit dem der Bund den Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes unterstützt und reguliert, präzisiert werden müsste. Einer der festgestellten Mängel war, dass es keine gesetzliche Frist gibt. Das heisst, dass die kantonalen Ämter das nicht machen oder langsam erledigen, nicht weil sie es nicht tun wollen, sondern weil sie keine Fristen haben, die sie erfüllen müssen und auf die sie sich beziehen können. Es ist ihnen nicht klar, welches die Vorgaben des Bundes in diesem Bereich sind; das hat diese Untersuchung gezeigt. Auch für den Bund, der hier vorgehen muss, ist es, da es keine Fristen gibt, schwierig oder fast unmöglich, den kantonalen Ämtern Fristen zu setzen oder zu sagen, es müsse jetzt wirklich gemacht werden, es sei dringend notwendig.

Die Gründe, warum es dringend notwendig ist, möchte ich nicht ausführen; das hat meine Kollegin bereits gemacht. Wir haben das Thema des Gewässer- und des Trinkwasserschutzes schon sehr oft miteinander diskutiert, und wir werden dazu noch Entscheide fällen müssen. Wichtig ist heute, dass das Fehlen von Fristen den Bund daran hindert, seine Aufsichtsfunktion aktiv wahrzunehmen und dem Gewässerschutzrecht, das seit 50 Jahren besteht, Nachachtung zu verschaffen.

Ich möchte noch darauf hinweisen, dass das Parlament mit der Annahme der Motion Zanetti Roberto 20.3625 den Kantonen im einschlägigen Recht bereits eine Frist – die Motion verlangte als Frist das Jahr 2035 – für die Ausscheidung der Zuströmbereiche für die Grundwasserfassungen gesetzt und dem Bundesrat einen entsprechenden Auftrag erteilt hat.

In diesem Sinne ist es jetzt dringend notwendig, dass wir diese beiden Motionen annehmen, womit das Parlament diesen Auftrag erteilt und wir dem Anliegen der beiden Motionen Rechnung tragen können.

Rösti Albert, Bundesrat: Die GPK-N – das wurde jetzt mehrfach gesagt – überprüfte die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des planerischen Gewässerschutzes. Die GPK-N formulierte dazu sieben Empfehlungen an den Bundesrat, was die Verwaltung und den Vollzug anbelangt. Und das wird auch umgesetzt. Das steht hier nicht zur Diskussion. Wir mussten auch bereits Bericht erstatten, wo wir hier stehen, da diese sieben Massnahmen bereits in Umsetzung sind.

Zudem hat die GPK-N die zwei vorliegenden Motionen eingereicht. Die Motion 22.3873, zu der ein Antrag der Minderheit Crevoisier Crelrier vorliegt, fordert, dass verbindliche Fristen für die Umsetzung der Instrumente des Gewässerschutzes gesetzt werden. Hierzu gehört die Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen und -arealen, vor allem von Zuströmbereichen. Bezüglich der Zuströmbereiche sind wir ohnehin tätig. Darauf werden wir im Rahmen der Vernehmlassung zurückkommen, wie ich bereits erwähnt habe.

Mit der zweiten Motion, der Motion 22.3874, die Sie hier zuerst behandeln, schlägt die GPK-N drei Massnahmen vor: Erstens soll die Berichterstattungspflicht der Kantone über ihren Vollzug im Gewässerschutz präzisiert werden. Zweitens soll der Bundesrat prüfen, ob der Vollzug durch die Kantone mit finanziellen Beiträgen gefördert werden kann. Drittens sollen die Interventions- und Sanktionsmassnahmen festgelegt werden, wenn die Kantone die rechtlichen Vorgaben nicht einhalten. Es liegt hierzu kein Minderheitsantrag vor. Der Bundesrat lehnt die eine Massnahme, diejenige zu den

AB 2025 S 638 / BO 2025 E 638

finanziellen Beiträgen an die Kantone, ab; hier teilt der Bundesrat die Meinung der Kommissionmehrheit, wie sie vom Kommissionssprecher, Herr Ständerat Würth, dargelegt worden ist. Ich werde daher darauf verzichten, hierzu eine Abstimmung zu verlangen.

In Bezug auf den Antrag der Minderheit Crevoisier Crelrier ist der Bundesrat der Ansicht, dass diese Festlegung der Fristen zu unterstützen sei. Aber nochmals: Wichtig ist, denke ich, dass beide Motionen im Zusammenhang mit drei bereits angenommenen Motionen stehen. Ich erwähne sie noch einmal: die Motion Zanetti Roberto 20.3625, "Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuströmbereiche"; die Motion 20.4261 der WAK-N, "Reduktion der Stickstoffeinträge aus den Abwasserreinigungsanlagen", ich habe sie vorhin im Zu-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2025 • Zehnte Sitzung • 18.06.25 • 08h15 • 22.3874
Conseil des Etats • Session d'été 2025 • Dixième séance • 18.06.25 • 08h15 • 22.3874



sammenhang mit der Motion Fluri erwähnt; die Motion 20.4262 der WAK-N, "Massnahmen zur Elimination von Mikroverunreinigungen für alle Abwasserreinigungsanlagen".

In diesem Sinne bitte ich Sie, bei der zweiten Motion dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Bei der ersten Motion wird es nicht zu einer Abstimmung kommen.

22.3874

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Der Bundesrat verzichtet auf eine Abstimmung.

Abgelehnt – Rejeté

22.3873

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3874/7521)

Für Annahme der Motion ... 13 Stimmen

Dagegen ... 24 Stimmen

(0 Enthaltungen)

