KVU-Ost – Konferenz der Vorsteher der
Umweltämter der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein

Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen

Eingrenzung des Begriffs «im öffentlichen Interesse liegend» für die Vollzugspraxis der Ostschweizer Kantone

1. Problem

Nach der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung sind für alle *Grundwasserfassungen und Quellen*, im Folgenden *Fassungen*, die im öffentlichen Interesse liegen, Grundwasserschutzzonen auszuscheiden. Das «öffentliche Interesse» an einer Fassung ist dabei unabhängig vom Eigentum und der Gewässerhoheit zu prüfen.

- Wie wird der Begriff des öffentlichen Interesses ausgelegt?
- Muss für eine Fassung, die der Wasserversorgung einer Häusergruppe oder einer landwirtschaftlichen Siedlung dient, eine Grundwasserschutzzone ausgeschieden werden?

Der Begriff *«im öffentlichen Interesse liegend»* steht nicht für sich allein, sondern definiert sich in Abhängigkeit von anderen Kriterien und Begriffen, wie *«Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung an Trinkwasser»*, *«Grösse des Benutzerkreises», «Möglichkeit und Zumutbarkeit eines Anschlusses an die öffentliche Wasserversorgung»,* d.h. der *«Verhältnismässigkeit der Schutzzonenausscheidung» und der «Bedeutung der Fassung».*

Ob eine Fassung im öffentlichen Interesse liegt, steht nicht immer von vornherein fest und muss entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und den örtlichen Verhältnissen von der Vollzugsbehörde beurteilt werden. Die vorliegende Vollzugshilfe formuliert einheitliche Kriterien für die Beurteilung, ob eine Fassung im öffentlichen Interesse liegt oder nicht.

2. Zielgruppen

Vollzugsbehörden (Kanton und Gemeinden)

3. Instrument

Neben dieser Vollzugshilfe sind keine weiteren Instrumente vorgesehen.

4. Rechtliche Grundlagen

- Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG)
- Gewässerschutzverordnung (GSchV)
- Wegleitung Grundwasserschutz (BUWAL [heute BAFU]; 2004)
- Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG)
- Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV)
- Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV)
- SVGW W12, Leitlinie für eine gute Verfahrenspraxis in Trinkwasserversorgungen (Parameter für die Beurteilung der Wasserqualität)
- kantonale Gesetzgebungen und Vollzugshilfen im Bereich Grundwasserschutz

Nach Art. 20 Abs. 1 GSchG scheiden die Kantone Schutzzonen für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen aus; sie legen die notwendigen Eigentumsbeschränkungen fest.

Nach Art. 29 Abs. 2 GSchV scheiden sie zum Schutz der im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen die in Anhang 4 Ziff. 12 umschriebenen Grundwasserschutzzonen aus. Sie können Grundwasserschutzzonen auch für geplante, im öffentlichen Interesse liegende Fassungen und Anreicherungsanlagen ausscheiden, deren Lage und Entnahmemenge feststehen.

Gemäss Wegleitung Grundwasserschutz liegen Grundwasserfassungen im öffentlichen Interesse, wenn das abgegebene Wasser die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung erfüllen muss, z.B. Wasserversorgungen, Gaststätten, Käsereien usw. (S. 39 und Anhang 2 Glossar).
Begriffsdefinitionen finden sich auch im 3. Newsletter Grundwasserschutz (BAFU, September 2013).

Aus **Sicht des BAFU** liegen folgende Fassungen im öffentlichen Interesse (Schreiben des BAFU vom 31. März 2009 an das Amt für Umwelt AR):

- jede Trinkwasserfassung, die für die Speisung einer kommunalen Trinkwasserversorgung genutzt wird;
- private Fassungen, die für die Trinkwasserversorgung von Dritten genutzt werden, welche nicht an die kommunale Wasserversorgung angeschlossen sind und für die ein Anschluss mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden wäre;
- private Fassungen, wenn das Wasser die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung erfüllen muss.

Zur Frage des öffentlichen Interesses existieren verschiedene Publikationen und Entscheide (u.a. die Dissertation Arnold Brunner, die Dissertation Bose, die Lizenziatsarbeit Jäger und Verfahrensentscheide wie z.B. Verwaltungsgericht Zürich, Regierungsrat AR usw.). Während die einen eher grundsätzlich argumentieren und bei den Fassungen den Verwendungszweck ins Zentrum stellen, gewichten andere die weiteren Aspekte (Benutzerkreis, Verhältnismässigkeit, Bedeutung) stärker.

Mit der Ausscheidung von Schutzzonen ergeben sich für die betroffenen Grundeigentümer Einschränkungen bei der Nutzung des Grundeigentums, welche sowohl die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung, BV) wie auch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) berühren. Solche Einschränkungen sind nach Art. 36 BV nur zulässig, wenn sie

a. auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen,
b. durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind sowie
c. dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen.

Fällt eine Wasserversorgung gemäss Art. 2 LMG in den Geltungsbereich des Lebensmittelrechts, muss sie die Vorgaben des Lebensmittelrechts erfüllen und sie unterliegt der Produkte- und Prozesskontrolle der Lebensmittelkontrollbehörde. Gemäss Art. 7 Abs. 1 LMG dürfen nur sichere Lebensmittel, hier Trinkwasser, in Verkehr gebracht werden. Ein unzureichender Schutz des Rohstoffs, hier des Grundwassers, kann durchaus ein Grund für eine Beanstandung sein. Dies insbesondere dann, wenn die Anforderungen an die Qualität des Trinkwassers nicht erfüllt sind. Ob das Trinkwasser als ausreichend sicher gilt, ist im Einzelfall zu prüfen.

5. Gemeinsames Verständnis

Allgemein:

- Die Festlegung, ob eine Fassung im öffentlichen Interesse liegt, ist eine gesetzliche Notwendigkeit und Voraussetzung für die Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen.
- Die Beurteilung des öffentlichen Interesses muss durchgeführt werden, bevor das Verfahren für die Ausscheidung von Schutzzonen in die Wege geleitet wird.
- Ob eine Fassung im öffentlichen Interesse liegt, muss im Einzelfall beurteilt werden.
- Bei entsprechender gesetzlicher Grundlage (z.B. Kt. AR) können Fassungen allein aufgrund ihrer Schüttungsmenge im öffentlichen Interesse liegen.

Zentrale Beurteilungskriterien sind *(weder abschliessend noch gewichtet):*

Begründung der Schutzzonenpflicht

- Verwendungszweck des Wassers in Bezug auf die Lebensmittelgesetzgebung;
- Grösse und Art des Benutzerkreises;
- Möglichkeit und Zumutbarkeit des Anschlusses an die öffentliche Trinkwasserversorgung;
- Ergiebigkeit der Fassung.

Realisierbarkeit von Grundwasserschutzzonen

- Kosten der Schutzzonenausscheidung und deren Umsetzung (Verfahren, Entschädigungen, baulicher Mehraufwand) im Vergleich zu den Kosten eines Anschlusses an die öffentliche Trinkwasserversorgung;
- Rohwasserqualität, unter Berücksichtigung der Eignung als Trinkwasser;
- Gefährdungspotenzial in den voraussichtlichen Grundwasserschutzzonen (z.B. nicht-schutzzonen-konforme Bauten und Anlagen, Verschmutzungsherde);
- Eigentumsverhältnisse (Nutzungsrechte, Grundstücke, Bauten und Anlagen) in den voraussichtlichen Grundwasserschutzzonen (vor allem Zonen S1 und S2; Eigentum der Wasserversorgung).

Im öffentlichen Interesse liegende Fassungen

a. Alle für die Trinkwasserversorgung genutzten Fassungen, die für die Speisung einer öffentlichen oder privaten Trinkwasserversorgung genutzt werden, welche mehr als fünf Haushalte umfasst;
b. Fassungen, die Gaststätten, Hotels, Heime, Kantinen, Sanatorien, öffentlich zugängliche Gebäude usw. mit Trinkwasser versorgen;
c. alle Fassungen von Betrieben, die der Lebensmittelherstellung dienen (z.B. Käsereien, Brauereien, andere Lebensmittel verarbeitende Betriebe).

Im Einzelfall sind insbesondere folgende Fassungen zu beurteilen:

d. Fassungen, die bis höchstens fünf Haushalte mit Trinkwasser versorgen, ausgenommen Eigenversorgung/-bedarf;
e. Fassungen von Milchwirtschaftsbetrieben;
f. Fassungen, die öffentlich zugängliche Laufbrunnen mit Trinkwasser speisen.

6. Vollzug

Vor der Ausscheidung der Grundwasserschutzzonen bzw. vor der Konzessionierung stellt die zuständige Behörde (Gemeinde, Fachstelle Grundwasserschutz zusammen mit dem kantonalen Labor) fest, ob bei Fassungen das öffentliche Interesse gegeben ist. Das Ergebnis der Beurteilung wird je nach Verfahren in Form einer Stellungnahme oder Verfügung eröffnet.

Ist der Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung verhältnismässig (d.h. technisch möglich) und zumutbar (d.h. Kosten für Erstellung, Anschluss sowie Anschlussgebühr deutlich kleiner als Kosten für Schutzzonenausscheidung und Mehrkosten durch Auflagen und Einschränkungen), ist dieser der Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen vorzuziehen.

Hinweis:
Bei der Abwägung ist auch der Aspekt Löschwasserversorgung zu beachten.

7. Kommunikation

Kantonsspezifisch

8. Kontrolle

Durch die zuständige Behörde

Von der Arbeitsgruppe Grundwasserschutz Ostschweiz
verabschiedet am 1. April 2019

Ergänzt gemäss Hinweis der Kantonschemiker der Ostschweiz
(E-Mail Kurt Seiler, Interkantonales Labor, vom 29. Juni 2019)

Gutgeheissen durch die Konferenz der Vorsteher der Umweltämter der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein (KVU-Ost) am 12. September 2019