



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Grundwasserschutz in der Schweiz

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 7. Oktober 2021

Schlüsselbegriffe

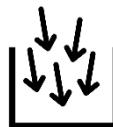


Planerischer Grundwasserschutz

Beim planerischen Grundwasserschutz werden rund um Grundwasservorkommen Schutzgebiete festgelegt, in denen bestimmte Aktivitäten nur beschränkt oder gar nicht erlaubt sind. Ziel ist es, das Grundwasser in ausreichender Menge und guter Qualität zu sichern.

Zuströmbereich

Der Zuströmbereich bezeichnet das Gebiet, aus dem das Wasser einer Grundwasserfassung hauptsächlich stammt.



Nutzungskonflikt

Beim planerischen Grundwasserschutz spricht man von einem Nutzungskonflikt, wenn sich in einem Schutzgebiet Anlagen befinden oder Aktivitäten stattfinden, die dort gemäss der Gewässerschutzgesetzgebung nicht zulässig sind.

Vollzugshilfe

Vollzugshilfen sind Publikationen, in denen der Bund erläutert, wie die Vollzugsbehörden (z. B. die Kantone) die rechtlichen Vorgaben des Bundes in einem bestimmten Politikfeld umsetzen können. Sie sollen den Vollzug erleichtern und eine einheitliche Vollzugspraxis fördern.



Gewässerschutzprogramm

Im Gewässerschutzprogramm treffen Landwirtschaftsbetriebe Massnahmen, um Verunreinigungen im Grundwasser zu vermindern. Der Bund entschädigt sie für Ertragseinbussen, die mit den Massnahmen verbunden sind.

Das Wichtigste in Kürze

Die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes ist nur teilweise zweckmässig. Zwar leistet der Bund gute Vollzugsunterstützung, es bestehen jedoch Defizite beim Monitoring über den Stand des kantonalen Vollzugs. Bei Vollzugslücken schreitet der Bund kaum ein. Insgesamt gut gelöst sind auf Bundesebene die Schnittstellen zwischen Grundwasserschutz und Landwirtschaft sowie Raumplanung.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2020, eine Evaluation zur Wasserqualität durchzuführen, wobei der Schwerpunkt von Beginn an auf dem Grundwasserschutz lag.

Im Mai 2020 präzisierte die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK des Nationalrates (GPK-N), dass die PVK die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes sowie die Schnittstellen des Grundwasserschutzes zur Landwirtschafts- und zur Raumplanungspolitik auf Bundesebene untersuchen soll.

Die PVK hat zu diesem Zweck Dokumentenanalysen, gegen 40 Interviews und eine Umfrage bei allen kantonalen Umweltämtern durchgeführt. In einem Rechtsgutachten liess sie zudem untersuchen, ob die rechtlichen Grundlagen für die Bundesaufsicht zweckmässig sind. Auf der Basis dieser Abklärungen gelangt die PVK zu den folgenden Hauptergebnissen.

Die rechtlich verfügbaren Aufsichtsmittel des Bundes sind klar, doch ihre begrenzte Reichweite erschwert eine wirksame Aufsicht (Kap. 3)

Das Bundesrecht legt im Wesentlichen klar fest, welche Aufgaben die Kantone im Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes zu erfüllen haben (Ziff. 3.1) und welche Mittel der Bund hat, um den kantonalen Vollzug zu beaufsichtigen (Ziff. 3.2). Das Bundesrecht für den planerischen Grundwasserschutz gibt aber nicht vor, innert welcher Fristen die Kantone ihre Vollzugsaufgaben erledigen müssen. Auch ist die Berichterstattung der Kantone an den Bund nur rudimentär festgelegt. Schliesslich stehen dem Bund keine praktikablen Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, wenn ein Kanton seine Aufgaben nicht oder nicht korrekt erfüllt. Dies erschwert eine wirksame Aufsicht des Bundes (Ziff. 3.3).

Die Vollzugsunterstützung ist von guter Qualität, aber die Aktualisierung der Vollzugshilfe verzögert sich (Kap. 4)

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) legt seinen Fokus in der Aufsicht zum planerischen Grundwasserschutz auf die Unterstützung der Vollzugsakteure. Es pflegt einen regelmässigen Austausch mit den kantonalen Gewässerschutzfachstellen. Bei Fragen und Anliegen zum Vollzug können diese wie auch andere Vollzugsakteure das BAFU niederschwellig kontaktieren. Die Auskünfte, die das BAFU erteilt, sind von guter Qualität (Ziff. 4.2). Die Vollzugsakteure schätzen die Qualität und Praxisnähe der

Vollzugshilfe, bei deren Ausarbeitung das BAFU die Kantone stark einbezieht. Allerdings ist das BAFU bei notwendigen Ergänzungen und Aktualisierungen der Vollzugshilfe erheblich in Verzug (Ziff. 4.1).

Trotz anhaltender Vollzugslücken setzt das BAFU seine Aufsichtsmöglichkeiten sehr zurückhaltend ein (Kap. 4)

Das BAFU macht von den vergleichsweise begrenzten Aufsichtsinstrumenten, die ihm das Recht zum planerischen Grundwasserschutz bietet, sehr wenig Gebrauch. Zwar hat das BAFU das Monitoring über den Stand des kantonalen Vollzugs in den letzten Jahren verbessert, doch weist dieses weiterhin wichtige Lücken auf und kann nur bedingt als zweckmässig bezeichnet werden (Ziff. 4.3). Noch zurückhaltender nutzt das BAFU seine Möglichkeiten, um Vollzugslücken zu begegnen. Obwohl das Amt seit Längerem und wiederholt festgestellt hat, dass in vielen Kantonen erhebliche Defizite beim Vollzug bestehen, hat es gegenüber den Kantonen bisher kaum interveniert (Ziff. 4.4). Damit ist letztlich nicht sichergestellt, dass das Ziel des planerischen Grundwasserschutzes – das Grundwasser in ausreichender Menge und guter Qualität für den heutigen und künftigen Gebrauch zu sichern – erreicht werden kann.

Schnittstellen zu Landwirtschaft und Raumplanung sind auf Bundesebene weitgehend zweckmässig ausgestaltet (Kap. 5 und 6)

Die Kompetenzen an den Schnittstellen sind klar und zweckmässig zwischen den beteiligten Bundesämtern abgegrenzt. Die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern verläuft im Wesentlichen sachlich und konstruktiv, auch wenn diese unterschiedliche gesetzliche Aufträge zu erfüllen haben (Ziff. 5.1 und 6.1). Die Strukturen und Prozesse erlauben es dem BAFU in der Regel, die Anliegen des Grundwasserschutzes an beiden Schnittstellen angemessen einzubringen (Ziff. 5.2 und 6.2). An der Schnittstelle zur Raumplanungspolitik ist jedoch nicht durchgehend gewährleistet, dass das BAFU bei der Beurteilung der Sachpläne des Bundes frühzeitig einbezogen wird und die Grundwasserschutzgebiete in den Sachplänen konsequent abgebildet werden (Ziff. 6.2).

Erfolge des Gewässerschutzprogramms sind nicht nachhaltig gesichert (Ziff. 5.4)

Die Projekte des Gewässerschutzprogramms an der Schnittstelle zwischen Grundwasserschutz und Landwirtschaft tragen in der Regel dazu bei, den Zustand des Grundwassers zu verbessern. Allerdings fehlen im Programm Anreize, um die Grundwasserqualität über die Dauer der Projekte hinaus zu sichern, was für die Zweckmässigkeit des gesamten Programms zentral wäre. Zudem wird die Wirksamkeit des Programms dadurch eingeschränkt, dass es relativ selten genutzt wird (Ziff. 5.4).