

# Entschädigungspflichten bei Grundwasserschutzzonen und -arealen sowie bei Zuströmbereichen Z<sub>u</sub>

## Rechtsgutachten

vom 22. September 2023

im Auftrag des Bundesamts für Umwelt

erstattet von Dr. iur. Hans W. Stutz, **STUTZ** Umweltrecht, Fraumünsterstrasse 17, 8001 Zürich

### Auftrag

Das Bundesamt für Umwelt hat dem Unterzeichnenden folgende Rechtsfragen zur gutachterlichen Beantwortung vorgelegt:

#### A. Nutzungseinschränkungen bei Grundwasserschutzzonen und -arealen

1. In Art. 20 Abs. 2 Bst. c GSchG<sup>1</sup> werden für die Entschädigungspflicht von Fassungsinhabern nur Eigentumsbeschränkungen aufgeführt. Fallen Massnahmen zum Schutz des Grund- / Trinkwassers ebenfalls darunter («Quellschutzmassnahmen»)?

2. Welche Einschränkungen und Schutzmassnahmen in den Grundwasserschutzzonen S1, S2, S<sub>h</sub>, S3, S<sub>m</sub> und in Grundwasserschutzarealen sind in welcher Höhe entschädigungspflichtig?

Beispiele:

- Sanierung der Kanalisation in einem Privatgebäude in der Zone S2
- Nichtbewilligung eines Anbaus in einem Privatgebäude in der Zone S2
- Nichtbewilligung einer Tiefgarage in der Zone S3
- Sanierung der Strassenentwässerung in den Zonen S2/S3
- Gülleverbot in der Zone S2

3. Wer hat für die Kosten der Eigentumsbeschränkungen und Schutzmassnahmen aufzukommen?

4. Macht es bei der Entschädigungspflicht einen Unterschied, ob die Inhaberin der Grundwasserfassung für die öffentliche Trinkwasserversorgung zuständig ist oder privatwirtschaftlich orientiert ist (z. B. Verkauf von Getränken)?

5. Macht es einen Unterschied, ob Schutzmassnahmen in einer bestehenden Schutzzone umgesetzt oder ob diese aufgrund einer Neuausscheidung oder Überprüfung/Vergrösserung der Schutzzonen erst umgesetzt werden müssen?

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20).

## B. Zuströmbereiche Z<sub>u</sub>

1. Besteht in Zuströmbereichen Z<sub>u</sub> eine Entschädigungspflicht wegen Nutzungseinschränkungen in der Landwirtschaft?

Fallbeispiele:

- Verbot gewisser Pflanzenschutzmittel im Zuströmbereich Z<sub>u</sub> (Art. 27 Abs. 1<sup>bis</sup> GSchG, Ausführungsbestimmungen folgen in der PSMV<sup>2</sup>)
- Bewirtschaftungseinschränkung zur Sanierung von Nitratgehalten im Grundwasser ausserhalb eines Nitratprojektes nach Art. 62a GSchG

2. Wer muss für allfällige Entschädigungen in Zuströmbereichen Z<sub>u</sub> aufkommen?

\* \* \*

Die Fragen können wie folgt beantwortet werden:

## Zusammenfassung

### Nutzungseinschränkungen bei Grundwasserschutzzonen und -arealen

- Nach Art. 20 Abs. 2 Bst. c des Gewässerschutzgesetzes müssen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die aufgrund der Festsetzung von Grundwasserschutzzonen den Eigentümer auferlegt werden, unter bestimmten Voraussetzungen – aber längst nicht immer! – durch die Inhaber von Grundwasserfassungen entschädigt werden. Dabei geht es nicht nur um Duldungspflichten (z.B. Verbot der Erstellung von grundwassergefährdenden Bauten und Anlagen), sondern auch um aktive Schutzmassnahmen (z.B. Umrüsten der Liegenschaftsentwässerung auf doppelwandige Leitungen, Versiegelung gefährdeter Flächen mit einem wasserdichten Belag, Verlegung von Leitungen).
- Die Schutzmassnahmen werden je nach Schutzzone (S1, S2, S3, S<sub>h</sub>, S<sub>m</sub>) unterschiedlich ausgestaltet. Die konkreten Anforderungen werden in der Gewässerschutzverordnung und ausdifferenziert in der Wegleitung Grundwasserschutz des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (heute: Bundesamt für Umwelt [BAFU]) festgehalten.
- Die Eigentümer werden aufgrund der Eigentumsgarantie (Art. 26 Bundesverfassung) auf jeden Fall voll entschädigt, wenn sich die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung wie eine Enteignung auswirkt, d.h. wenn mit dem Eingriff ins Grundeigentum wesentliche, aus dem Eigentum fliessende Nutzungsbefugnisse entzogen werden (sog. materielle Enteignung). Weniger weit gehende Eingriffe ins Grundeigentum sind demgegenüber entschädigungslos hinzunehmen.
- Ob eine materielle Enteignung vorliegt oder nicht (und damit der Eingriff ins Grundeigentum entschädigt wird oder nicht), ist stets aufgrund aller rechtlichen und tatsächlichen Umstände zu prüfen. Neben der Eingriffsintensität sind auch weitere Gesichtspunkte (namentlich der Vertrauensschutz) zu berücksichtigen. Als Faustregel lässt sich sagen, dass öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen in der Grundwasserschutzzone S3

---

<sup>2</sup> Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV; SR 916.161).

in aller Regel keine materielle Enteignung darstellen und damit auch keine Entschädigungspflicht auslösen.

- In der Zone S2 gelten strengere Anforderungen. Insbesondere bei Bauverboten ist eine materielle Enteignung möglich, muss aber jeweils im Einzelfall geprüft werden. Entscheidend ist dabei, ob trotz dieser Eigentumsbeschränkung eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des Grundstücks verbleibt.
- In einem Fall, bei dem es um «Quellschutzmassnahmen» ging, hat das Bundesgericht die Frage, wer für die Kosten der Eigentumsbeschränkungen und Schutzmassnahmen aufzukommen hat, differenziert beantwortet (Entscheid 1C\_573/2019 vom 29. September 2020; Churwalden GR). Soweit eine nutzbare Quelle schon bekannt war, als die Bebauung rund um diese Quelle einsetzte, mussten die Grundeigentümer – wenigstens seit dem 1. Juli 1972 – damit rechnen, dass über kurz oder lang Schutzzonen errichtet würden. In einer solchen Situation sind nur Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, zu entschädigen. Anders in Verhältnissen, bei denen eine neue Quelle erschlossen wird. Hier sind die nötigen Eingriffe in das Grundeigentum als «Projektkosten» anzusehen; sie sind grundsätzlich auch dann zu entschädigen, wenn die Eingriffe ins Eigentum nicht die Intensität einer materiellen Enteignung erreichen.
- Analog können die Erwägungen des Bundesgerichts zu Quellwasserfassungen auch auf Grundwasserpumpbrunnen übertragen werden. War im Zeitpunkt der Bebauung bereits konkret zu erwarten, dass das Grundwasservorkommen dereinst für die Wasserversorgung genutzt werden würde, mussten und müssen die Eigentümer von Grundstücken im Nahbereich mit der Festsetzung von Schutzzonen rechnen. Sie können nur eine Entschädigung geltend machen, wenn der Eingriff in die Eigentumsgarantie die Intensität einer materiellen Enteignung erreicht. Mussten die Grundeigentümer jedoch nicht damit rechnen, dass eine Grundwasserfassung errichtet wird, sind die sie treffenden Einschränkungen grundsätzlich auch unterhalb der Schwelle der materiellen Enteignung zu entschädigen («Projektkosten», die vom Fassungsinhaber zu bezahlen sind).
- Die beschriebene Unterscheidung, die das Bundesgericht im Entscheid Churwalden GR trifft, ist für die Verhältnisse der öffentlichen Wasserversorgung sachgerecht. Bei Wasserfassungen, die zwar auch im öffentlichen Interesse zu schützen sind, bei denen es aber um eine privatwirtschaftliche, gewinnstrebige Tätigkeit geht (z.B. Herstellung von Mineralwasser oder Bier, Brauchwasser für die Lebensmittelindustrie), dürfen die Lasten der von den Schutzzonen belasteten Grundstücke nicht unbesehen deren Eigentümern zugewiesen werden. Es ist zu fordern, dass die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abgewogen werden. Unzumutbare Belastungen der betroffenen Grundeigentümer müssen nachvollziehbar auf die übrigen Beteiligten – namentlich auf den Fassungsinhaber – umverteilt werden. Es liegt nahe, im Schutzzonenreglement eine sachgerechte und differenzierte Kostenzuordnung vorzunehmen.
- Wo Grundwasserschutzzonen bestehen, haben grundsätzlich neue wie auch bestehende Bauten und Anlagen die grundwasserschutzrechtlichen Anforderungen einzuhalten. Indessen kann es aus Gründen der Verhältnismässigkeit angezeigt sein, bei bestehenden Bauten und Anlagen mildere Schutzmassnahmen zu ergreifen, soweit noch ein wirksamer Grundwasserschutz gewährleistet ist. Zu berücksichtigen sind Gesichtspunkte wie etwa Gut- oder Bösgläubigkeit im Zeitpunkt der Erstellung der Baute oder in guten Treuen getätigte und noch nicht amortisierte Investitionen.
- Müssen Schutzzonen vergrössert werden, kommt es darauf an, ob die Grundeigentümer damit haben rechnen müssen oder nicht. In aller Regel müssen Grundeigentümer ausserhalb von bestehenden, rechtskräftig ausgeschiedenen Grundwasserschutzzonen nicht damit rechnen, dass die Schutzzonen vergrössert werden. Die durch eine Vergrösserung der Schutzzonen erforderlich gewordenen Schutzmassnahmen sind somit im Regelfall als

Projektkosten vom Inhaber der zu schützenden Wasserfassung zu tragen. Je nach den Umständen – namentlich wenn Planungsfehler zu Belastungen der betroffenen Grundeigentümer führen – kann auch das Gemeinwesen kostenpflichtig werden.

### **Zuströmbereiche $Z_u$**

- In Zuströmbereichen  $Z_u$  besteht mit Blick auf das Enteignungsrecht in aller Regel keine Entschädigungspflicht, wenn die landwirtschaftliche Nutzung eingeschränkt wird, also etwa Einschränkungen beim Düngen oder beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln festgelegt werden.
- Bundesrechtlich fehlt es an einer Vorschrift, allfällige Entschädigungen aufgrund materieller Enteignung (wenn sie denn tatsächlich einmal vorkommen sollte) auf die Fassungsinhaber zu überwälzen; somit verbleiben die Kosten beim Gemeinwesen, das den Zuströmbereich festsetzt. Es wäre indessen nicht ausgeschlossen, dass das kantonale oder kommunale Recht eine sach- und interessengerechte Kostenzuordnung vornehmen kann; der Anwendungsbereich dürfte jedoch sehr gering sein, weil kaum je von einer materiellen Enteignung auszugehen ist.

## A. Nutzungseinschränkungen bei Grundwasserschutzzonen und -arealen

### 1. In Art. 20 Abs. 2 Bst. c GSchG werden für die Entschädigungspflicht von Fassungs-inhabern nur Eigentumsbeschränkungen aufgeführt. Fallen Massnahmen zum Schutz des Grund- / Trinkwassers ebenfalls darunter («Quellschutzmassnahmen»)?

1.1. Nach Art. 20 Abs. 1 GSchG scheiden die Kantone Schutzzonen für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen aus; sie legen die erforderlichen (öffentlich-rechtlichen) Eigentumsbeschränkungen fest.

Art. 20 Abs. 2 GSchG ordnet die mit Schutzzonenausscheidung verbundenen Kosten grundsätzlich den Inhabern der Fassungen zu. Die Inhaber von Grundwasserfassungen müssen

- die notwendigen Erhebungen für die Abgrenzung der Schutzzonen durchführen,<sup>3</sup>
- die erforderlichen dinglichen Rechte erwerben<sup>4</sup> und
- für «allfällige» Entschädigungen von Eigentumsbeschränkungen aufkommen<sup>5</sup>.

Neben den Kosten für die nötigen hydrogeologischen Untersuchungen, für den Erwerb von Grundeigentum im Nahbereich der Fassung und für die Einräumung von Dienstbarkeiten im Perimeter der Schutzzonen haben die Inhaber der Fassungen unter Umständen auch für die Entschädigungen von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen aufzukommen, denen Grundeigentümer innerhalb der Schutzzonen ausgesetzt sind.

1.2. Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen ergeben sich einerseits daraus, dass Grundstücke, die in einer Grundwasserschutzzone liegen, Nutzungseinschränkungen unterworfen sind. Je nach Lage eines Grundstücks in der Zone S<sub>1</sub>, S<sub>2</sub>, S<sub>3</sub>, S<sub>m</sub> oder S<sub>h</sub> ergeben sich unterschiedlich intensive Nutzungseinschränkungen, bis hin zu Bauverboten.<sup>6</sup>

1.3. Andererseits kann die Lage eines Grundstücks in einer Grundwasserschutzzone auch aktive Schutzmassnahmen erfordern, so etwa

- Einzäunung von gefährdeten Flächen;
- Versiegelung gefährdeter Flächen mit einem wasserdichten Belag;
- Fassung und schadlose Ableitung von Oberflächenwasser, allenfalls unter Einsatz doppelwandiger Leitungen;
- Ausrüstung von öffentlichen und privaten Kanalisationen als Doppelrohrsysteme;
- bauliche und organisatorische Schutzmassnahmen an bestehenden Bauten und Anlagen in Grundwasserschutzzonen (Aufhebung von Tankanlagen und Ersatz von Ölheizungen; Ersatz von einwandigen privaten Entwässerungsleitungen durch doppelwandige Systeme; dichter Belag und Randbordüren bei privaten Parkplätzen und Garagenvorplätzen usw.);
- Verlegung von Leitungen, die eine Gefahr für die zu schützende Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage darstellen könnten;
- Beseitigung von Anlagen, welche die Wasserfassung gefährden könnten.

---

<sup>3</sup> Art. 20 Abs. 2 Bst. a GSchG.

<sup>4</sup> Art. 20 Abs. 2 Bst. b GSchG.

<sup>5</sup> Art. 20 Abs. 2 Bst. c GSchG.

<sup>6</sup> Die Nutzungseinschränkungen werden in Anhang 4 Ziff. 221–223 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) umschrieben. Dazu Näheres hinten in Abschnitt A.2.1.

Art. 3, 6 und 20 GSchG, Art. 31 GSchV in Verbindung mit Anhang 4 Ziff. 22 GSchV und das auf die konkreten Verhältnisse zugeschnittene kantonale oder kommunale «Schutzonenreglement» stellen die für Eingriffe ins Privateigentum erforderlichen Rechtsgrundlagen für diese Schutzmassnahmen dar.

1.4. Die grundwasserschutzrechtlichen Pflichten erschöpfen sich somit nicht in Duldungs- und Unterlassungspflichten, sondern umfassen auch aktiv zu ergreifende Schutzmassnahmen. Die Gesamtheit dieser Gebote und Verbote stellen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen dar. Das Bundesgericht hat bereits 2001 mit Verweis auf Art. 31 Abs. 2 GSchV festgehalten, dass auch aktive Massnahmen – sogar die Beseitigung gefährdender Anlagen – verlangt werden können.<sup>7</sup>

Im kürzlich ergangenen Entscheid Churwalden GR hat das Bundesgericht erkannt, dass mit der Verpflichtung der Grundeigentümer zu «Quellschutzmassnahmen» öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen verbunden sind.<sup>8</sup>

1.5. Im Entscheid Churwalden GR ging es um Schutzmassnahmen bei einer *Quelle*. Es stellt sich die Frage, ob Analoges auch für im öffentlichen Interesse liegende *Grundwasserpumpbrunnen* gelten muss.<sup>9</sup>

Von Bedeutung ist zunächst, dass der Bundesgesetzgeber zwischen Grundwasser und Quellwasser eine enge Verbindung herstellt. Nach Art. 4 Bst. b GSchG wird unter den Begriff des unterirdischen Gewässers auch das Quellwasser subsumiert.

Auch materiell sind die Massnahmen zum Schutz einer Quelle die gleichen wie Massnahmen zum Schutz eines Grundwasserpumpbrunnens; bei Quellen wie bei Grundwasserpumpbrunnen sind die erforderlichen Schutzzonen auszuscheiden. Der Unterschied zwischen der Fassung einer Quelle und eines Grundwasservorkommens liegt einzig darin, dass bei einer Quelle das Grundwasser in der Regel ohne aufwendige technische Massnahmen von selbst an die Oberfläche kommt, während bei einer Grundwasserfassung das Grundwasser an die Oberfläche heraufgepumpt werden muss. Hier wie dort handelt es sich aber um Grundwasser, das zutage tritt.

Es rechtfertigt sich aus den genannten Gründen, Quellwasserfassungen und Grundwasserpumpbrunnen rechtlich gleich zu behandeln.

1.6. Grundwasserschutzareale werden ausgeschieden, um Areale zu sichern, die für die künftige Nutzung und Anreicherung von Grundwasservorkommen von Bedeutung sind; in diesen Arealen dürfen keine Bauten und Anlagen erstellt oder Arbeiten ausgeführt werden, die künftige Nutzungs- und Anreicherungsanlagen beeinträchtigen könnten.<sup>10</sup> Die Grundwasserschutzareale werden so ausgeschieden, dass die Standorte der Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen zweckmässig festgelegt und die Grundwasserschutzzonen entsprechend ausgeschieden werden können.<sup>11</sup>

Das für die Grundwasserschutzzonen Gesagte gilt für Grundwasserschutzareale analog; auch hier können aktive Schutzmassnahmen angeordnet werden. Die materiellen Anforderungen sind in der Regel mit denen in einer Grundwasserschutzzone S2 vergleichbar.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Entscheid 1A.150/2000 vom 23. Januar 2001, E. 3b.

<sup>8</sup> Entscheid 1C\_573/2019 vom 29. September 2020, E. 4.3.1., mit Hinweis auf VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Kostentragung für Massnahmen bei bestehenden Anlagen in neuen Grundwasserschutzzonen, URP 2003 790.

<sup>9</sup> Unter den Begriff «Grundwasserfassung» sind Quellwasserfassungen und Grundwasserpumpbrunnen zu subsumieren.

<sup>10</sup> Art. 21 Abs. 1 GSchG.

<sup>11</sup> Anhang 4 Ziff. 13 GSchV.

<sup>12</sup> Anhang 4 Ziff. 23 Abs. 1 GSchV; beachte aber auch Anhang 4 Ziff. 23 Abs. 2 GSchV.

## 2. Welche Einschränkungen und Schutzmassnahmen in den Grundwasserschutzzonen S1, S2, S<sub>h</sub>, S3, S<sub>m</sub> und in Grundwasserschutzarealen sind in welcher Höhe entschädigungspflichtig?

### Beispiele:

- **Sanierung der Kanalisation in einem Privatgebäude in der Zone S2**
- **Nichtbewilligung eines Anbaus in einem Privatgebäude in der Zone S2**
- **Nichtbewilligung einer Tiefgarage in der Zone S3**
- **Sanierung der Strassenentwässerung in den Zonen S2/S3**
- **Gülleverbot in der Zone S2**

2.1. Anhang 4 Ziff. 12 GSchV definiert die verschiedenen Grundwasserschutzzonen und Anhang 4 Ziff. 13 GSchV die Grundwasserschutzareale. Die mit den verschiedenen Schutzzonen und -arealen verbundenen Anforderungen («Massnahmen zum Schutz der Gewässer») sind für die Grundwasserschutzzonen in Anhang 4 Ziff. 22 GSchV und für die Grundwasserschutzareale in Anhang 4 Ziff. 23 GSchV umschrieben.

Im Einzelnen gelten folgende Anforderungen:

Ein Katalog der Bauten, Anlagen und Tätigkeiten, die in der Zone S3 (der «Weiteren Schutzzone») nicht zulässig sind, findet sich in Anhang 4 Ziff. 221 Abs. 1 GSchV. Danach sind nicht zulässig:

- industrielle und gewerbliche Betriebe, von denen eine Gefahr für das Grundwasser ausgeht (Bst. a);
- Einbauten, die das Speichervolumen oder den Durchflussquerschnitt des Grundwasserleiters verringern; die Behörde kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen gestatten, wenn eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden kann (Bst. b);
- Versickerung von Abwasser, ausgenommen die Versickerung von nicht verschmutztem Abwasser über eine biologisch aktive Bodenschicht (Bst. c);
- nachteilige Verminderungen der schützenden Überdeckung (Boden und Deckschicht) (Bst. d);
- Rohrleitungen, die dem Rohrleitungsgesetz vom 4. Oktober 1963<sup>13</sup> unterstehen; ausgenommen sind Gasleitungen (Bst. e);
- Kreisläufe, die Wärme dem Untergrund entziehen oder an den Untergrund abgeben (Bst. f);
- erdverlegte Lagerbehälter und Rohrleitungen mit wassergefährdenden Flüssigkeiten (Bst. g);
- Lagerbehälter mit wassergefährdenden Flüssigkeiten mit mehr als 450 l Nutzvolumen je Schutzbauwerk; ausgenommen sind freistehende Lagerbehälter mit Heiz- oder Dieselöl zur Energieversorgung von Gebäuden oder Betrieben für längstens zwei Jahre; das gesamte Nutzvolumen darf höchstens 30 m<sup>3</sup> je Schutzbauwerk betragen (Bst. h);
- Betriebsanlagen mit wassergefährdenden Flüssigkeiten mit mehr als 2000 l Nutzvolumen; ausgenommen sind Anlagen, die gemäss Art. 7 Abs. 2 der Schwachstromverordnung vom 30. März 1994<sup>14</sup> oder Art. 7 Abs. 2 der Starkstromverordnung vom 30. März 1994<sup>15</sup> in der Zone S3 zugelassen sind (Bst. i).

In Bezug auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen sind in der Zone S3 gemäss Anhang 4 Ziff. 221 Abs. 2 GSchV für den Einsatz von Holzschutzmitteln, Pflanzenschutzmitteln und

---

<sup>13</sup> SR 746.1.

<sup>14</sup> SR 734.1.

<sup>15</sup> SR 734.2.

Düngern die Vorgaben der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung<sup>16</sup> (Anhänge 2.4 Ziff. 1, 2.5 und 2.6) massgebend.

Statt der Zone S3 werden in Gebieten mit stark heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern die Zonen S<sub>h</sub> und S<sub>m</sub> ausgedehnt (Anhang 4 Ziff. 121 Abs. 1 Bst. b GSchV). Auch hier bestehen ähnliche Anforderungen wie in der Zone S3.

In der Zone S2, der «Engeren Schutzzone», gelten strengere materielle Anforderungen als in der Zone S3. Zusätzlich zu den Anforderungen, die für die Zone S3 massgebend sind, gelten in der Zone S2 gemäss Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 GSchV folgende Verbote:

- Erstellen von Anlagen; die Behörde kann aus «wichtigen Gründen» Ausnahmen gestatten, wenn eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden kann (Bst. a);
- Grabungen, welche die schützende Überdeckung (Boden und Deckschicht) nachteilig verändern (Bst. b);
- Versickerung von Abwasser (Bst. c);
- «andere Tätigkeiten», welche die Trinkwassernutzung gefährden (Bst. d).

Die Formulierungen sind teilweise sehr allgemein gehalten, und den Vollzugsbehörden wird Ermessen eingeräumt (z.B. «wichtige Gründe», «andere [gefährdende] Tätigkeiten»).

In der Zone S1, dem Fassungsgebiet, sind nur bauliche Eingriffe und andere Tätigkeiten zulässig, welche der Trinkwassernutzung dienen (Anhang 4 Ziff. 223 GSchV). In der Regel wird der Fassungsgebiet vom Inhaber der Fassung freihändig erworben oder das Eigentum am Fassungsgebiet wird nötigenfalls formell enteignet.

Die «Wegleitung Grundwasserschutz» beschäftigt sich noch eingehender mit der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Vorhaben und Tätigkeiten in Schutzzonen (und Schutzarealen). Sie umschreibt verschiedene grundwasserrelevante Nutzungskategorien<sup>17</sup>:

- Baustellen,
- oberirdische Bauten, Betriebe und Anlagen,
- Wärmenutzung aus dem Untergrund,
- Abwasseranlagen,
- Versickerungsanlagen,
- Bahnanlagen,
- Strassen,
- Luftverkehrsanlagen,
- Untertagebau,
- Landwirtschaft,
- Forstwirtschaft,
- Pflanzen- und Holzschutzmittel sowie Dünger,
- Freizeit- und Sportanlagen,
- Friedhofanlagen und Wasenplätze,
- Materialausbeutung,
- Deponien, Materiallager, Umschlagplätze und Transportleitungen,
- militärische Anlagen und Schiessplätze,
- Fliessgewässer-Revitalisierung.

---

<sup>16</sup> SR 814.81.

<sup>17</sup> Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [Hrsg.], Wegleitung Grundwasserschutz, Bern 2004, S. 63 ff.



Zu diesen Nutzungskategorien werden in sogenannten Referenztabelle die grundwasserrelevanten Prozesse aufgeführt und je nach Lage (Gewässerschutzbereich  $A_u$ , Zuströmbereich  $Z_u$ , Grundwasserschutzzone S1, S2 und S3 sowie Grundwasserschutzareal) hinsichtlich ihrer Zulässigkeit bewertet.

In Bezug auf die Zonen  $S_h$  und  $S_m$  ist die Vollzugshilfe «Grundwasserschutz in stark heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern» massgebend.<sup>18</sup>

2.2. Die mit Grundwasserschutzzone und Grundwasserschutzarealen verbundenen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen engen die Nutzungsmöglichkeiten der betroffenen Grundstücke ein. Diese grundstücksbezogenen Eigentumsbeschränkungen stellen Eingriffe in das Grundrecht der Eigentumsgarantie<sup>19</sup> dar. Eingriffe in Grundrechte sind zulässig, wenn hierfür eine hinreichende gesetzliche Grundlage<sup>20</sup> besteht, wenn sich die Eingriffe auf ein öffentliches Interesse stützen können<sup>21</sup> und wenn sie verhältnismässig<sup>22</sup> sind.

2.3. Ist ein Eingriff in die Eigentumsgarantie nach den soeben genannten Kriterien zulässig – werden also etwa Massnahmen zum Schutz einer Quellwasser- oder Grundwasserfassung umgesetzt –, stellt sich die Frage, ob die betroffenen Grundeigentümer diese Eingriffe entschädigungslos hinzunehmen haben oder ob das Gemeinwesen, welche den Eingriff vornimmt, entschädigungspflichtig wird.

Soweit Rechte freihändig erworben werden können (z.B. Kauf des Grundstücks einer Wasserfassung), wird die Entschädigung einvernehmlich im entsprechenden Vertrag festgelegt.

Können die Rechte jedoch nicht freihändig erworben werden, kommen die Regeln des Enteignungsrechts zur Anwendung. Nach Art. 26 Abs. 2 BV sind Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, «voll» zu entschädigen.

Bei einer formellen Enteignung werden von der Eigentumsgarantie geschützte Rechte durch einen behördlichen Hoheitsakt vollumfänglich oder teilweise entzogen und auf einen Dritten übertragen (z.B. kann das Eigentum eines Fassungsgrundstücks mit behördlichem Akt dem bisherigen Eigentümer entzogen werden und dem Inhaber der Wasserfassung zugewiesen werden). In solchen Fällen hat das Gemeinwesen stets volle Entschädigung zu leisten; der entsprechende Betrag wird gemäss Art. 20 Abs. 2 Bst. c GSchG dem Inhaber der Fassung überbunden.<sup>23</sup>

Bei einer materiellen Enteignung werden zwar keine Eigentumsrechte mit Hoheitsakt entzogen, aber der Eingriff in die Rechtsstellung des Eigentümers trifft diesen in einer Weise, die einer formellen Enteignung gleichkommt. Auch bei Vorliegen einer materiellen Enteignung ist volle Entschädigung zu leisten.

---

<sup>18</sup> Bundesamt für Umwelt [Hrsg.], Grundwasserschutz in stark heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern, Ein Modul der Vollzugshilfe Grundwasserschutz, Umwelt-Vollzug Nr. 2223, Bern 2022.

<sup>19</sup> Art. 26 Abs. 1 BV.

<sup>20</sup> Schwerwiegende Eingriffe erfordern eine Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz, bei geringfügigeren Eingriffen genügt eine Bestimmung im Verordnungsrecht. Im vorliegenden Zusammenhang bestehen auf Bundesebene verschiedene Rechtsgrundlagen auf Stufe Gesetz (so namentlich Art. 3, Art. 6 und Art. 20 bzw. 21 GSchG), welche Grundwasserschutzmassnahmen – die Eingriffe in die Eigentumsgarantie darstellen – rechtfertigen.

<sup>21</sup> Dass gewässerschutzrechtliche Massnahmen im öffentlichen Interesse liegen, wurde vom Bundesgericht insbesondere im Fall Zizers GR (BGE 105 Ia 330, S. 336 f.) betont.

<sup>22</sup> Die Massnahmen müssen 1. überhaupt geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erreichen, sie müssen 2. erforderlich sein, d.h. ein milderes Mittel zur Zweckerreichung steht nicht zur Verfügung, und sie müssen 3. zumutbar sein, was eine Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erfordert (dazu ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2463 ff.).

<sup>23</sup> Bei Grundwasserschutzarealen kann die Entschädigung auf die späteren Inhaber von Grundwasserfassungen oder Anreicherungsanlagen überwältigt werden (Art. 21. Abs. 2 GSchG).

Das Bundesgericht hat sich bei der Umschreibung der materiellen Enteignung verschiedentlich geäußert. In BGE 110 Ib 29 (S. 32) fasste es seine langjährige Praxis wie folgt zusammen:

«Das Bundesgericht unterscheidet bei der Umschreibung der materiellen Enteignung zwei verschiedene Tatbestände. Der erste liegt vor, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seiner Sache untersagt oder besonders schwer eingeschränkt wird, weil dem Eigentümer eine wesentliche, aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Der zweite ist gegeben, wenn ohne Entzug einer wesentlichen Eigentümerbefugnis ein einziger oder einzelne Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (...). Im zweiten Fall dient die Entschädigung dem Ausgleich einer stossenden Rechtsungleichheit; die Entschädigungspflicht findet ihre verfassungsmässige Rechtsgrundlage nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch in Art. 4 BV<sup>24</sup> (...).»

Voraussetzung einer jeden materiellen Enteignung ist, dass ein bisheriger, rechtmässig ausgeübter oder ein sehr wahrscheinlich in naher Zukunft möglicher Gebrauch einer Sache eingeschränkt wird.<sup>25</sup> Weiter wird vorausgesetzt, dass der Eingriff in die Rechtsstellung des Betroffenen eine besondere Intensität aufweist, so dass dem Eigentümer eine wesentliche, aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird, oder dass der Eingriff zwar nicht besonders schwer erscheint, aber einzelne Eigentümer im Vergleich zu anderen Eigentümern in unzumutbarer Weise besonders betroffen werden; man spricht dann von einem «Sonderopfer».<sup>26</sup>

Freilich erreicht längst nicht jeder Eingriff ins Grundeigentum und damit in die Eigentumsgarantie die Intensität einer Enteignung. In der Praxis treten im Gegenteil sehr häufig öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen auf, welche nicht besonders stark in die Rechtsstellung des Eigentümers eingreifen und auch kein «Sonderopfer» darstellen. Diese öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Bei Grundwasserschutz-zonen und -schutzarealen kommt es entscheidend auf die Schwere des Eingriffs an.

2.4. Ob ein Eingriff zu entschädigen ist oder als «entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung» zu gelten hat, ist stets aufgrund aller rechtlichen und tatsächlichen Umstände zu prüfen. Die Unterscheidung in entschädigungspflichtige und nicht entschädigungspflichtige Eingriffe richtet sich im Allgemeinen nach der Systematik, die in Abb. 1 dargestellt ist.

Enteignungsrechtlich ist zunächst zwischen Eingriffen ins Grundeigentum zu unterscheiden, bei denen ein Eigentumsrecht durch Hoheitsakt entzogen wird, also formell enteignet wird, und solchen, bei denen das Eigentum zwar nicht entzogen wird, aber eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung stattfindet.

Unter öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen fallen zunächst Eingriffe, die entweder eine materielle Enteignung bewirken, weil mit dem Eingriff wesentliche, sich aus dem Grundeigentum ergebende Nutzungsbefugnisse entzogen werden. Daneben gibt es öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die weniger weit gehen; sie werden als «entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen» bezeichnet.

Aufgrund von Art. 26 Abs. 2 BV «voll» entschädigt werden formelle und materielle Enteignungen. Soweit weder eine formelle noch eine materielle Enteignung vorliegt, ist unter dem Gesichtswinkel der Eigentumsgarantie keine Entschädigung geschuldet. Es gilt im Enteignungsrecht somit ein «alles oder nichts»-Prinzip.

---

<sup>24</sup> Art. 4 der Bundesverfassung von 1874; heute Art. 8 BV.

<sup>25</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2477.

<sup>26</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2483.

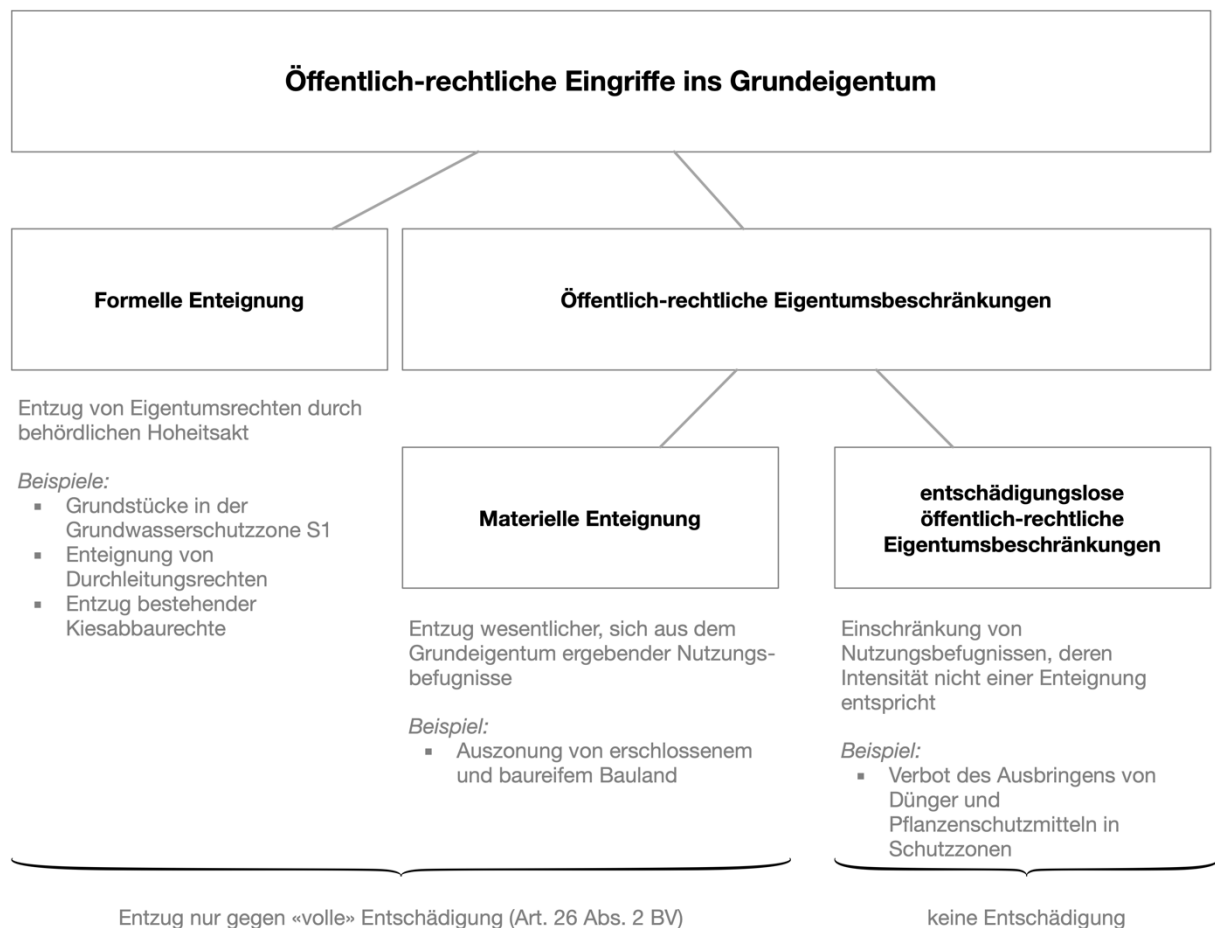


Abb. 1: Systematik Enteignungen – entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen

2.5. Vorab sei klargestellt, dass keine Entschädigung geschuldet ist in Fällen, in denen eine konkret drohende oder laufende Grundwasserverunreinigung aufgrund von Art. 3 und Art. 6 GSchG abgewehrt werden muss. Es handelt sich dabei um ausschliesslich (gewässer-)polizeiliche Massnahmen im engeren Sinn, bei denen eine Entschädigung ausgeschlossen ist. Die Kosten von Abwehrmassnahmen sind vielmehr vom Störer zu tragen. Soweit dieser selber Abwehrmassnahmen vornehmen muss, hat er die entstehenden Kosten gemäss dem Verursacherprinzip selbst zu tragen.<sup>27</sup> Soweit der Störer nicht in der Lage ist, die nötigen Massnahmen zur Gefahrenabwehr selber zu ergreifen, kommen die Schadendienste<sup>28</sup> (Feuerwehr, Öl- und Chemiewehr usw.) zum Einsatz; die entstehenden Kosten werden dem Störer (bzw. mehreren Störern nach Massgabe der jeweiligen Verursachungsanteile) mittels Kostenverteilungsverfügung überbunden.<sup>29</sup>

Ebenso sind gesetzlich vorgesehene Massnahmen zum Schutz des Grundwassers, die nicht nutzungsorientiert sind, sondern in Gebieten mit Grundwasser allgemein gelten – einerlei, ob Schutzzonen oder -areale ausgeschieden sind oder nicht –, Entschädigungen ausgeschlossen.<sup>30</sup> Zu denken ist dabei an das Verbot der Ausbeutung von Kies, Sand und anderem Material bei

<sup>27</sup> Art. 3a GSchG.

<sup>28</sup> Art. 49 Abs. 1 GSchG.

<sup>29</sup> Art. 54 GSchG.

<sup>30</sup> Es handelt sich bei diesen Festlegungen um Bestimmungen, welche den Inhalt des Grundeigentums mitprägen. Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum nicht unbeschränkt, sondern nur in denjenigen Schranken, welche die Bundesverfassung und die Rechtsordnung aufstellen (BGE 105 Ia 330, Erw. 3c; Zizers GR). Dazu ENRICO RIVA, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Berner Habil., Bern 1990, S. 152 f., sowie ENRICO RIVA, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 144 ff. zu Art. 5.

Grundwasservorkommen, die sich nach Menge und Qualität für die Wassergewinnung eignen. Hier sind die Ausbeutung und vorbereitende Grabungen dazu unterhalb des Grundwasserspiegels gemäss Art. 44 Abs. 2 Bst. b GSchG verboten.

Gleiches gilt für Massnahmen gemäss Art. 43 GSchG, die der Erhaltung von Grundwasservorkommen dienen. Insbesondere folgt aus dem Verbot von Einbauten ins Grundwasser, die Speichervolumen und Durchfluss nutzbarer Grundwasservorkommen wesentlich und dauerhaft verringern<sup>31</sup>, keine Entschädigungspflicht. Auch Sanierungsmassnahmen wie die Höherlegung von zu tief verlegten Sickerleitungen (um ein unzulässiges dauerndes Abdrainieren von Grundwasser zu beheben) sind unter keinem Titel entschädigungspflichtig.

2.6. Ob aufgrund des Schutzes einer Wasserfassung erforderliche Nutzungseinschränkungen und Schutzmassnahmen in den Grundwasserschutz-zonen und -schutzarealen entschädigungspflichtig sind oder nicht, lässt sich wie gesagt nicht abstrakt beantworten. Es sind immer alle tatsächlichen und rechtlichen Umstände zu berücksichtigen. So sind neben der Eingriffsintensität auch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes, das bisherigen Verhalten der Vollzugsbehörden und das Vorliegen besonderer Vorteile für das Gemeinwesen zu berücksichtigen.<sup>32</sup>

2.7. Als Faustregel kann immerhin gelten, dass öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen zum Schutz des Grundwassers in der Zone S3 *in aller Regel* keine materielle Enteignung darstellen und damit auch keine Entschädigungspflicht auslösen, da die für eine materielle Enteignung nötige Eingriffsintensität nicht erreicht wird.<sup>33</sup>

Wird beispielsweise der Bau einer Tiefgarage in der Zone S3 nicht aus allgemeinen grundwasserschutzrechtlichen Gründen, sondern spezifisch wegen des Schutzes einer Wasserfassung untersagt, ist zu prüfen, ob trotz dieser Eigentumsbeschränkung eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des Grundstücks verbleibt. In der Regel dürfte eine solche gegeben sein.

2.8. In der Zone S2 gelten gegenüber der Zone S3 strengere Anforderungen.

Gemäss Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 Bst. a Halbsatz 1 GSchV ist in der Zone S2 die Erstellung von Anlagen<sup>34</sup> verboten. Nach Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 Bst. a Halbsatz 2 GSchV kann die Behörde indessen «aus wichtigen Gründen» Ausnahmen vom Verbot gestatten, wenn eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden kann. So hat das Bundesgericht im Entscheid 1A.150/2000 vom 23. Januar 2001 («Oldtimergarage», Heiden AR) erklärt, dass in der Zone S2 nicht nur Bauten und Anlagen unzulässig sind, von denen eine Gefahr für das Grundwasser ausgehen könnte, sondern grundsätzlich alle Bauten. Aus *wichtigen Gründen* kann eine Ausnahme gemacht werden, aber nur dann, wenn es sich um Anlagen handelt, «die auf Grund ihrer Bestimmung und ihrer Bauweise von vornherein nicht in der Lage sind, eine Gewässerverunreinigung zu verursachen» (Erw. 2c). Auf eine Ausnahmegewilligung besteht im Übrigen kein Rechtsanspruch. – Wird die Ausnahmegewilligung für eine Baute verweigert, stellt sich die Frage, ob diese öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung eine materielle Enteignung darstellt. Ob Bauverbote die Intensität einer materiellen Enteignung annehmen können, kann (wie gesagt) nicht abstrakt beurteilt werden und ist unter Berücksichtigung aller Umstände im Einzelfall zu entscheiden. Entscheidend dabei ist wiederum, ob trotz dieser Eigentumsbeschränkung eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des Grundstücks verbleibt.

---

<sup>31</sup> Art. 43 Abs. 4 GSchG.

<sup>32</sup> RIVA, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Rz. 173 ff. zu Art. 5.

<sup>33</sup> ARNOLD BRUNNER, in: Peter Hettich/Luc Jansen/Roland Norer [Hrsg.], Kommentar GSchG/WBG, Zürich/Basel/Bern 2016, Rz. 29 zu Art. 20 GSchG. In Bezug auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung ebenso ENRICO RIVA, Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften – wann ist Entschädigung geschuldet?, URP 1998 462, S. 478.

<sup>34</sup> Worunter auch Bauten zu zählen sind.

Wird eine Zone S2 ausgeschieden und führt dies dazu, dass die bisher in einer Bauzone gelegenen, erschlossenen Grundstücke nicht mehr überbaut werden können, dürfte in der Regel eine materielle Enteignung vorliegen. In diesem Sinne hat das Bundesgericht im Entscheid 106 Ib 336 (Aarberg BE) entschieden.

Weniger weit gehen Schutzmassnahmen auf bebauten Grundstücken wie namentlich die Sanierung der Liegenschaftsentwässerung, d.h. die Verlegung von Entwässerungsleitungen in Bereiche ausserhalb der Zone S2 oder die Umrüstung der Kanalisation auf doppelwandige Systeme, um das Versickern von verschmutztem Abwasser zuverlässig auszuschliessen. Ein solcher Eingriff ins Grundeigentum ist gegenüber der Alternative – nämlich der gänzlichen Ausserbetriebnahme der Entwässerungsleitungen, was im Ergebnis eine weitere Wohnnutzung ausschliessen würde – und im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips als das mildere Mittel zu wählen. In der Regel erreicht eine solche Schutzmassnahme nicht die Intensität einer Enteignung, was eine Entschädigung unter dem Titel des Enteignungsrechts ausschliesst.<sup>35</sup> Auch die Pflicht zum Abdichten von exponierten Flächen (private Strassen und Wege, Garagenplätze usw.) dürfte in der Regel die Intensität einer materiellen Enteignung nicht erreichen.

Ebenfalls entschädigungslos zu dulden sind Beschränkungen für das Ausbringen von flüssigem Hofdünger und Pflanzenschutzmitteln in der Zone S2, weil eine sinnvolle landwirtschaftliche Nutzung möglich bleibt. Zudem dienen diese Beschränkungen spezifisch gewässerpolizeilichen Interessen (Schutz der Wasserfassung vor Schad- und Fremdstoffen sowie biologischen Verunreinigungen), so dass eine Entschädigung auch aus diesem Grund ausser Betracht fällt.

2.9. Im Ergebnis ist festzustellen, dass längst nicht in jedem Fall von einer materiellen Enteignung auszugehen ist. In gewissem Sinn wurde dieser Rechtszustand bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung durch «freiwillige» Entschädigungszahlungen zu Gunsten der betroffenen Landwirtschaftsbetriebe übersteuert.

Verschiedene Kantone haben – regelmässig in Zusammenarbeit mit dem entsprechenden kantonalen Bauernverband – Wegleitungen für die Entschädigung landwirtschaftlicher Nutzungsbeschränkungen in Grundwasserschutzzonen herausgegeben, mit denen Vorschläge gemacht werden für eine gütliche Einigung der Wasserversorger mit den Bewirtschaftern landwirtschaftlicher Grundstücke, die in einer Grundwasserschutzzone liegen.<sup>36</sup> Es ist davon auszugehen, dass damit zum grössten Teil Nutzungseinschränkungen, die unterhalb der Schwelle einer materiellen Enteignung liegen, entschädigt werden.

So nachvollziehbar eine gütliche Einigung mit landwirtschaftlichen Bewirtschaftern oder Waldbewirtschaftern erscheinen mag, ist doch darauf hinzuweisen, dass es dabei um die Verwendung zweckgebundener öffentlicher Mittel geht. Für derartige Entschädigungen ist eine hinreichende Rechtsgrundlage erforderlich. Soweit nicht (ausnahmsweise) eine materielle Enteignung vorliegt, lässt sich dafür das Enteignungsrecht nicht als Rechtsgrundlage heranziehen.

---

<sup>35</sup> Verwaltungsgericht St. Gallen, Urteil B 2008/81 vom 25. November 2008 (Bad Ragaz SG; auszugsweise in URP 2009 198 abgedruckt).

<sup>36</sup> So etwa der Kanton St. Gallen («Gemeinsame Empfehlung des Amtes für Umweltschutz, des Landwirtschaftsamtes, des St. Gallischen Bauernverbandes und der Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten für die gütliche Regelung der Entschädigung landwirtschaftlicher Nutzungsbeschränkungen in Grundwasserschutzzonen» vom August 2005), der Kanton Luzern («Wegleitung» des Gemeindeammännerverbandes des Kantons Luzern, der Dienststelle Umwelt und Energie, der Dienststelle Landwirtschaft und Wald, der Landwirtschaftlichen Beratung Kanton Luzern, des Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverbandes und des Verbandes der Korporationsgemeinden des Kantons Luzern «für die Entschädigung landwirtschaftlicher Nutzungsbeschränkungen in Quell- und Grundwasserschutzzonen» vom 17. Oktober 2005) sowie der Kanton Schwyz («Empfehlung» des Departements des Innern des Kantons Schwyz «Entschädigungen für landwirtschaftliche Nutzungsbeschränkungen in Grundwasserschutzzonen» vom November 2006). Im Kanton Aargau hat der Bauernverband Aargau eine «Wegleitung für die Entschädigung landwirtschaftlicher Nutzungsbeschränkungen in Quell- und Grundwasserschutzzonen» (2. Ausgabe, Juni 2016) herausgegeben.

### 3. Wer hat für die Kosten der Eigentumsbeschränkungen und Schutzmassnahmen aufzukommen?

3.1. Das Bundesgericht hatte kürzlich die Gelegenheit, die Abgrenzung zwischen Schutzmassnahmen in vorbestehenden Schutzzonen und Schutzmassnahmen bei einer neu erschlossenen Quellwasserfassung rechtlich zu untersuchen. Im Entscheid 1C\_573/2019 vom 29. September 2020 (Churwalden GR) klärte es die Frage, ob die Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen für «Quellschutzmassnahmen» im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Bst. c GSchG in allen Fällen von den Inhabern von Grundwasserschutzzonen zu tragen sind. Es kam zu einer differenzierten Sicht, welche die Interessenlage der beteiligten Akteure berücksichtigen soll.

Es ist gemäss Bundesgericht zu unterscheiden, ob eine für die Trinkwasserversorgung geeignete Quelle bereits im Zeitpunkt der Bebauung des näheren Umfelds der Quelle bekannt war oder ob in einer schon bebauten Umgebung eine Quelle neu erschlossen werden soll. Je nachdem ist von einer unterschiedlichen Interessenlage auszugehen:

- Im Fall, bei dem grundsätzlich nutzbare Quellen bereits bekannt waren, als in deren Umgebung Bauten und Anlagen errichtet wurden, müssen sich die Eigentümer der entsprechenden Grundstücke dieses Wissen anrechnen lassen. Die Eigentümer mussten – wenigstens ab dem Inkrafttreten<sup>37</sup> des Gewässerschutzgesetzes von 1971<sup>38</sup>, mit dem Grundwasserschutzzonen eingeführt wurden – damit rechnen, dass sie über kurz oder lang mit grundwasserschutzrechtlichen Einschränkungen konfrontiert sein würden. Daher geht das Bundesgericht davon aus, dass die Kosten von Schutzmassnahmen, die auf den bereits bebauten Grundstücken nötig werden, grundsätzlich von den betroffenen Grundeigentümern zu tragen sind. Eine Ausnahme ist nur dann zu machen, wenn die Eigentumsbeschränkungen die Intensität einer Enteignung erreichen; nur in diesen Fällen kann eine materielle Enteignung geltend gemacht werden, die gemäss Art. 26 Abs. 2 BV entschädigt werden muss.
- Gemäss Bundesgericht anders ist zu entscheiden, wenn eine bisher unbekannte Quelle neu erschlossen wird. Bei einer solchen Ausgangslage mussten die Eigentümer der in der Nähe der Quelle liegenden Grundstücke nicht damit rechnen, grundwasserschutzrechtliche Einschränkungen tragen zu müssen. Das Bundesgericht geht in solchen Fällen davon aus, dass die Schutzmassnahmen auf den Grundstücken, die im Perimeter einer Schutzzone liegen, als «Projektkosten» zu behandeln sind<sup>39</sup>, also nach Art. 20 Abs. 2 GSchG in der Regel dem Inhaber der neuen Quelle zuzuordnen sind. Allenfalls sind aber auch weitere Akteure als Kostenträger in Betracht zu ziehen. Im Rahmen der Schutzzonenfestlegung sind auch die Grundsätze für die Kostentragung zu regeln.

3.2. Im Überblick ergibt sich folgendes Bild (Abb. 2):

---

<sup>37</sup> Das Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 trat am 1. Juli 1972 in Kraft.

<sup>38</sup> AS 1972 950.

<sup>39</sup> Kritisch dazu: VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Anmerkung zum Urteil des Bundesgerichts 1C\_573/2019 (Churwalden GR), URP 2021 285 S. 287.

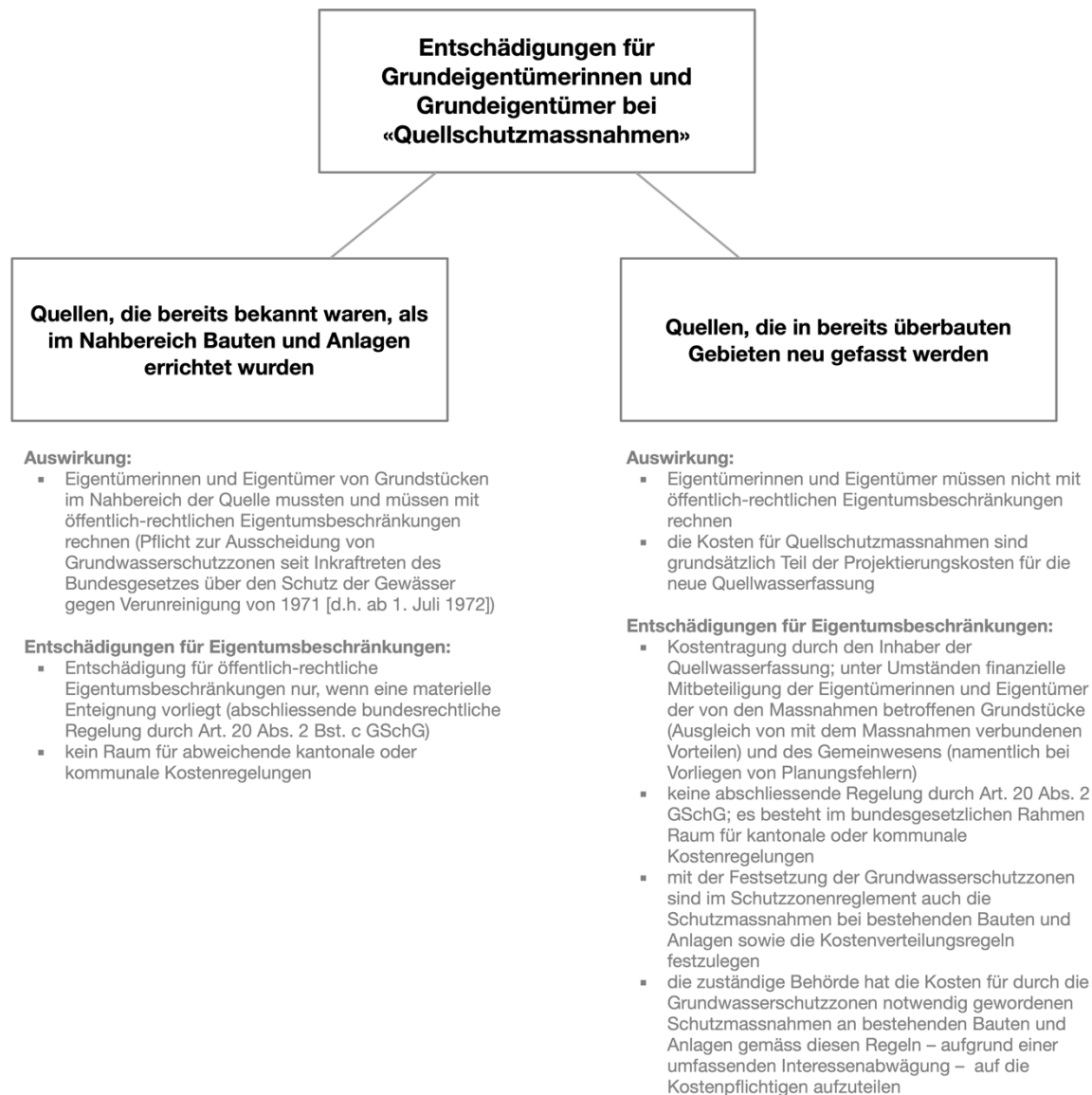


Abb. 2: Kostenallokation bei «Quellschutzmassnahmen»

3.3. Der Entscheid Churwalden GR des Bundesgerichts befasste sich mit einer Quellwasserfassung. Analog können die Erwägungen des Gerichts aber auch auf Grundwasserpumpbrunnen übertragen werden.

War im Zeitpunkt der Bebauung bereits zu erwarten, dass ein Grundwasservorkommen dereinst zur Trinkwasserversorgung genutzt werden würde, mussten und müssen die Eigentümer von Grundstücken im Nahbereich mit grundwasserschutzrechtlichen Einschränkungen rechnen. Sie können mit Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen nur rechnen, wenn die Massnahmen die Intensität einer Enteignung erreichen.

Anders ist zu entscheiden, wenn in bereits überbauten Gebieten eine Grundwasserfassung errichtet werden soll und die Eigentümer der Grundstücke im Nahbereich nach Treu und Glauben nicht damit rechnen mussten. In diesem Fall sind grundwasserschutzbedingte Kosten grundsätzlich als «Projektkosten» zu behandeln. Wer also eine neue Fassung projektiert, trägt grundsätzlich sämtliche mit dem Projekt verbundenen Kosten. Unter Umständen haben sich aber auch andere Akteure – nach Massgabe ihrer Interessen – an den Kosten zu beteiligen. Im kantonalen oder

kommunalen Recht (namentlich im Schutzzonenreglement) kann eine sachgerechte Kostenzuweisung vorgesehen werden.<sup>40</sup>

Es ist zu empfehlen, dabei nicht nur die Zuordnung der eigentlichen einmaligen Projektkosten (z.B. Erstellung doppelwandiger Kanalisationen) zu regeln, sondern auch wiederkehrende Folgekosten (z.B. häufigere Dichtheitskontrolle oder die dereinstige Erneuerung der Kanalisation) zu berücksichtigen. Massstab für eine zweckdienliche und gerechte Kostenzuweisung sind die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen; hierfür ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.

#### **4. Macht es bei der Entschädigungspflicht einen Unterschied, ob die Inhaberin der Grundwasserfassung für die öffentliche Trinkwasserversorgung zuständig ist oder privatwirtschaftlich orientiert ist (z. B. Verkauf von Getränken)?**

4.1. Grundwasserschutzzonen sind für Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen auszuscheiden, *die im öffentlichen Interesse liegen*.<sup>41</sup> Umgekehrt bedeutet das, dass Art. 20 GSchG auf Fassungen und Anreicherungsanlagen, die nicht im öffentlichen Interesse liegen, keine Anwendung findet. Somit sind bei Fassungen und Anreicherungsanlagen, die nicht im öffentlichen Interesse liegen, keine Grundwasserschutzzonen auszuscheiden, und die Frage der Entschädigung von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen stellt sich in diesen Fällen schon gar nicht.

Private Wasserfassungen, die nicht im öffentlichen Interesse liegen, können nur im Rahmen des Privatrechts geschützt werden (freihändiger Erwerb des Fassungsgrundstücks und seines Umfelds, Errichtung von Dienstbarkeiten wie namentlich von Quellenrechten im Sinne von Art. 704 ZGB usw.).

4.2. Freilich ist es nicht ausgeschlossen, dass an privaten Quell- und Grundwasserfassungen sowie Grundwasseranreicherungsanlagen ein öffentliches Interesse besteht.

So ist unumstritten und in der Praxis auch recht häufig, dass privatrechtlich organisierte Genossenschaften, Korporationen und Gesellschaften für eine Gemeinde (die in aller Regel gemäss kantonalem Recht für die Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Trinkwasser zuständig ist) Aufgaben der öffentlichen Wasserversorgung wahrnehmen. Derartige Privatrechtssubjekte können in diesem Rahmen gewisse Aufgaben übernehmen (sog. Beleihung). Die von ihnen betriebenen Wasserfassungen und -anreicherungsanlagen liegen, weil sie Zwecken der öffentlichen Wasserversorgung dienen, klarerweise im öffentlichen Interesse.

Ein öffentliches Interesse an Wasserfassungen und -anreicherungsanlagen ist auch dann zu bejahen, wenn das aus diesen Anlagen bezogene Wasser im Interesse der Allgemeinheit Trinkwasserqualität aufweisen muss. Zu denken ist namentlich an lebensmittelverarbeitende Betriebe, die Mineralwasser herstellen<sup>42</sup> oder grössere Mengen qualitativ einwandfreien Wassers für ihre

---

<sup>40</sup> Vgl. Entscheid Churwalden GR, E. 4.6.4: «Wie die Kosten für die Quellschutzmassnahmen genau zu verteilen sind, hat die zuständige Behörde für jede einzelne betroffene Parzelle unter Einbezug aller relevanten Gesichtspunkte festzulegen. Soweit sie sich dabei an den vom übergeordneten Recht vorgegebenen Rahmen hält, ist es ihr unbenommen, die bei der Kostenverlegung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte gesetzlich festzuhalten und allenfalls zu konkretisieren. Ebenfalls kann sie die diesbezüglichen Zuständigkeiten und Modalitäten gesetzlich festlegen.»

<sup>41</sup> Art. 20 Abs. 1 GSchG.

<sup>42</sup> Als Beispiel kann das Urteil Churwalden GR (Entscheid des Bundesgerichts 1C\_573/2019 vom 29. September 2020) angeführt werden: In diesem Entscheid ging es um eine Quellwasserfassung, die von einer Aktiengesellschaft für die Herstellung von Mineralwasser genutzt wurde. Dass in diesem Fall Grundwasserschutzzonen errichtet worden waren, war unumstritten.



Lebensmittelproduktion benötigen. Der planerische Grundwasserschutz bezweckt neben dem allgemeinen Schutz der unterirdischen Gewässer vor Verunreinigung auch den Schutz der menschlichen Gesundheit. Im öffentlichen Interesse liegt eine Fassung oder Anreicherungsanlage, wenn einerseits der Zweck der Verwendung des gefassten Trinkwassers verlangt, dass die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung eingehalten werden müssen und wenn andererseits die Grösse und Art des Benutzerkreises einen besonderen Schutz erfordert.<sup>43</sup>

4.3. Liegt eine Wasserfassung im öffentlichen Interesse, müssen als Folge davon von Gesetzes wegen Grundwasserschutzzonen ausgeschrieben werden.<sup>44</sup> Die mit den damit verbundenen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen verbundenen Nachteile werden, wie soeben dargelegt, keineswegs immer vom Inhaber der zu schützenden Fassung übernommen. Je nach Konstellation müssen die betroffenen Grundeigentümer die Nachteile entschädigungslos hinnehmen oder sogar die Kosten aktiver Schutzmassnahmen, die sie zu ergreifen haben, abschliessend selber tragen.

4.4. Einigermassen nachvollziehbar ist eine solche Rechtsfolge, wenn es sich bei einer Wasserfassung um eine der öffentlichen Wasserversorgung handelt. Hier besteht, weil sie der Versorgung der Allgemeinheit mit einem unverzichtbaren und lebenswichtigen Gut dient, in aller Regel ein erhebliches öffentliches Interesse, das entgegenstehende private Interessen überwiegt. Etwas anders sieht es aber aus, wenn eine Wasserfassung vorliegt, die privatwirtschaftlichen Zwecken dient (z.B. Herstellung von Mineralwasser oder Bier, Nutzung als Brauchwasser für Lebensmittel verarbeitende Betriebe). Zwar besteht auch hier – mit Blick auf das Polizeigut der öffentlichen Gesundheit – ein öffentliches Interesse an der Reinheit des geförderten Wassers, weshalb in der Praxis oft Grundwasserschutzzonen im Sinne von Art. 20 GSchG errichtet werden.

In solchen Fällen kann es aber zu stossenden Ergebnissen kommen, würde die vom Bundesgericht im Entscheid Churwalden GR vorgezeichnete Lösung eins zu eins angewendet. Dies ist dann der Fall, wenn schon vor dem 1. Januar 1972 eine nutzbare Quelle bekannt war und nun Grundwasserschutzzonen errichtet werden. Die aufgrund der Errichtung der Schutzzonen erforderlichen Eigentumseinschränkungen treffen die Eigentümer der betroffenen Grundstücke. Eine Entschädigung aufgrund materieller Enteignung dürfte nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein.

Wird Wasser in Trinkwasserqualität für eine gewinnorientierte privatwirtschaftliche Tätigkeit durch Grundwasserschutzzonen geschützt, erscheint die unbeschene Anwendung der vom Bundesgericht im Entscheid Churwalden GR postulierten Lösung als unbillig. Zu berücksichtigen ist vielmehr auch das erhebliche kommerzielle Interesse des Unternehmens.

4.5. Das Bundesgericht hat im Entscheid Churwalden GR unter Hinweis auf den historischen Gesetzgeber sinngemäss erwogen (Erw. 4.3.1), dass anlässlich der parlamentarischen Beratungen zum Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung<sup>45</sup> klar zum Ausdruck gekommen sei, dass nur Eigentumsbeschränkungen, welche die Grenze zur materiellen Enteignung überschreiten, entschädigungspflichtig sein sollen.

Es darf indessen bezweifelt werden, dass der historische Gesetzgeber Verhältnisse bedacht hat, bei denen private kommerzielle Interessen eine überragende Rolle spielen. In erster Linie dürfte er die Anliegen der öffentlichen Trinkwasserversorgung im Auge gehabt haben. Angesichts der einschneidenden und mitunter unzumutbaren Wirkungen, welche die von Schutzmassnahmen betroffenen Grundeigentümer in den beschriebenen Fällen erleiden, sollte die bisherige Rechtsprechung differenziert werden. Einer solchen Differenzierung steht der Wortlaut von Art. 20 Abs. 2 GSchG nicht entgegen.

---

<sup>43</sup> BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, 2. A., Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 967, mit Hinweisen.

<sup>44</sup> Art. 20 Abs. 1 GSchG.

<sup>45</sup> AS 1972 950.

Auch eine Auslegung nach Sinn und Zweck der Regelung legt nahe, in solchen Fällen die involvierten öffentlichen und privaten Interessen in ihrer Gesamtheit gegeneinander abzuwägen, wobei anzuerkennen ist, dass dem Interesse der öffentlichen Trinkwasserversorgung eine hervorragende Bedeutung zukommt. Unzumutbare (und damit unverhältnismässige) Belastungen der betroffenen Grundeigentümer müssen nachvollziehbar auf die übrigen Beteiligten umverteilt werden. Ein solcher Ausgleich entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip; er dient auch dem Rechtsfrieden und verhindert langwierige Rechtsstreitigkeiten. Zweckmässiges Instrument für eine gerechte Kostenallokation ist das Schutzzonenreglement; es bietet sich an, den konkreten Verhältnissen angemessene Kostenzuteilungsregeln ins Reglement aufzunehmen. Eine sachgerechte und differenzierte Kostenzuordnung drängt sich auch deshalb auf, weil wohl oft auch Fälle auftreten, bei denen eine erste Bebauung vor dem 1. Juli 1972 und eine weitere Bebauung nach diesem Stichtag stattfand oder die Nutzbarkeit einer Quelle oder Wasserfassung erst zu einem bestimmten Zeitpunkt klar wurde und demnach die Verhältnisse vor und nach diesem Zeitpunkt zu regeln sind.

## **5. Macht es einen Unterschied, ob Schutzmassnahmen in einer bestehenden Schutzzone umgesetzt oder ob diese aufgrund einer Neuausscheidung oder Überprüfung/Vergrösserung der Schutzzonen erst umgesetzt werden müssen?**

5.1. Massgebend für die Dimensionierung von Grundwasserschutzzonen sind allein naturwissenschaftlich-technische Erkenntnisse. Ob die zu schützende Fassung oder Anreicherungsanlage in einem noch nicht bebauten oder in einem bereits bebauten Gebiet liegt, ist in dieser Hinsicht nicht entscheidend und wird denn auch in Anhang 4 Ziff. 122–125 GSchV (wo es u.a. um die Dimensionierung der Schutzzonen geht) nicht als Kriterium genannt. Das Schutzbedürfnis der Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen ist in beiden Fällen dasselbe.

5.2. Wo Grundwasserschutzzonen bestehen, haben sich neu zu erstellende wie auch bestehende Bauten und Anlagen nach den Schutzzonenvorschriften zu richten. Neue Bauten und Anlagen haben die Vorschriften von Anfang an vollumfänglich einzuhalten; die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen sind als Auflagen in der Gewässerschutzbewilligung festzuhalten. Soweit bestehende Bauten und Anlagen den Schutzzonenvorschriften widersprechen, sind die erforderlichen Sanierungsmassnahmen zu ergreifen, um den schutzzonenkonformen Zustand zu erreichen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass in beiden Fällen dieselben Schutzmassnahmen zum Tragen kommen sollen. Dieser Grundsatz kann aber bei bestehenden Bauten und Anlagen mitunter nicht durchgehalten werden.<sup>46</sup> Während beispielsweise die Erstellung einer neuen Baute untersagt werden muss, weil dies der Schutz der Fassung erheischt, kann in vergleichbaren Situationen bei bestehenden Bauten nicht ohne Weiteres deren Abriss verlangt werden. Zu berücksichtigen ist hierbei das Verhältnismässigkeitsprinzip (namentlich die Zumutbarkeit, d.h. Gesichtspunkte wie etwa Gut- oder Bösgläubigkeit im Zeitpunkt der Erstellung der Baute, in guten Treuen getätigte und noch nicht amortisierte Investitionen). Allenfalls wird man somit bei bestehenden Bauten anstelle einer Beseitigung weniger weitreichende Schutzmassnahmen verlangen müssen. Vorauszusetzen ist jedoch, dass wirksame Massnahmen ergriffen werden, die einen doch noch genügenden Grundwasserschutz gewährleisten können.

5.3. Werden in einem bereits überbauten Gebiet neu Schutzzonen errichtet, führt dies dazu, dass die betroffenen Bauten und Anlagen an die Schutzzonenvorschriften angepasst werden müssen. In Bezug auf die Kostentragung kommt die vorne (Abschnitt A.3) dargelegte Unterscheidung zum Tragen. Die Gretchenfrage lautet also, ob die Eigentümer der von den Schutzzonen

---

<sup>46</sup> So auch VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Kostentragung für Massnahmen bei bestehenden Anlagen in neuen Grundwasserschutzzonen, URP 2003 790, S. 794 ff.

betroffenen Grundstücke mit der Errichtung der Schutzzonen rechnen mussten oder nicht. Dies hat wie vorne dargelegt Einfluss auf die Tragung der Kosten für die Schutzmassnahmen.

5.4. Stellt sich heraus, dass aus Gründen des Grundwasserschutzes die Schutzzonen um eine Wasserfassung vergrössert werden müssen, fallen mit dem Inkrafttreten der vergrösserten Schutzzonen neu bisher unbelastete Grundstücke unter die Grundwasserschutzvorschriften. Dies führt zu Schutzmassnahmen, die an Bauten und Anlagen vorzunehmen sind, sowie zu Nutzungseinschränkungen bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung.

In aller Regel müssen Grundeigentümer ausserhalb von bestehenden, rechtskräftig ausgeschiedenen Grundwasserschutzzonen nicht damit rechnen, dass die Schutzzonen zu ihren Lasten vergrössert werden. Sie dürfen darauf vertrauen, dass die Fachbehörden die Schutzzonen entsprechend den geltenden Vorschriften ausgeschieden haben. Eine Ausnahme wäre nur dort zu machen, wo durch behördliche Information frühzeitig darauf hingewiesen wurde, dass allenfalls die Schutzzonen dereinst vergrössert werden; in einem solchen Fall wird das berechnete Vertrauen in die Massgeblichkeit der Schutzzonen zerstört. Die durch eine Vergrösserung der Schutzzonen erforderlich gewordenen Schutzmassnahmen sind somit im Regelfall (wenn also nach Treu und Glauben nicht mit einer Vergrösserung gerechnet werden musste) als Projektkosten vom Inhaber der zu schützenden Wasserfassung zu tragen.

5.5. Ist aufgrund des Grundwasserschutzrechts des Bundes eine Vergrösserung der Schutzzonen erforderlich, ist hinsichtlich der Kostentragung auch von Bedeutung, ob das für den Vollzug des Bundesrechts zuständige Gemeinwesen seine Aufgaben richtig umgesetzt hat. Das Bundesgericht übernimmt im Fall Churwalden GR die in der Lehre<sup>47</sup> geäusserte Auffassung, dass das Gemeinwesen kostenpflichtig werden kann, wenn es Planungsfehler begeht oder beim Vollzug rechtswidrig handelt.<sup>48</sup>

Im Vordergrund steht dabei das pflichtwidrige Unterlassen der Errichtung von Schutzzonen oder die verspätete Anpassung von Schutzzonen an das massgebende Grundwasserschutzrecht des Bundes. Eine Haftung des Gemeinwesens setzt indessen einerseits voraus, dass eine im Gesetz normierte Pflicht zum Handeln bestand. Andererseits ist zu verlangen, dass rechtzeitiges Handeln des Gemeinwesens den Schaden (die Vermögenseinbusse für den Grundeigentümer) sicher oder höchstwahrscheinlich verhindert hätte.

So dürfte namentlich das Zulassen einer Bautätigkeit, obwohl keine bundesrechtskonformen Schutzzonen ausgeschieden sind, oftmals haftungsbegründend sein.

Eine Regelung einer Kostenbeteiligung des Gemeinwesens im Schutzzonenreglement ist meines Erachtens ein taugliches Mittel, um aufwendige Rechtsstreitigkeiten unter dem Titel der Staatshaftung zu vermeiden.

---

<sup>47</sup> VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Kostentragung für Massnahmen bei bestehenden Anlagen in neuen Grundwasserschutzzonen, URP 2003 790, S. 805–809; PETER M. KELLER, Sanierung in Grundwasserschutzzonen, URP 2003 534, S. 548–550; BEATRICE WAGNER PFEIFER, in: Peter Hettich/Luc Jansen/Roland Norer [Hrsg.], Kommentar GSchG/WBG, Zürich/Basel/Bern 2016, Rz. 68 zu Art. 3a GSchG.

<sup>48</sup> Entscheid 1C\_573/2019 vom 29. September 2020, Erw. 4.6.3.

## B. Zuströmbereiche Z<sub>u</sub>

### 1. Besteht in Zuströmbereichen Z<sub>u</sub> eine Entschädigungspflicht wegen Nutzungseinschränkungen in der Landwirtschaft?

#### Fallbeispiele:

- **Verbot gewisser Pflanzenschutzmittel im Zuströmbereich Z<sub>u</sub> (Art. 27 Abs. 1<sup>bis</sup> GSchG, Ausführungsbestimmungen folgen in der PSMV)**
- **Bewirtschaftungseinschränkung zur Sanierung von Nitratgehalten im Grundwasser ausserhalb eines Nitratprojektes nach Art. 62a GSchG**

1.1. Zuströmbereiche werden eingerichtet, wenn bei der Bodenbewirtschaftung Stoffe wie Pflanzenschutzmittel oder Dünger in die Gewässer abgeschwemmt und ausgewaschen werden.

Nach Anhang 4 Ziff. 113 GSchV umfasst der Zuströmbereich Z<sub>u</sub>

«das Gebiet, aus dem bei niedrigem Wasserstand etwa 90 Prozent des Grundwassers, das bei einer Grundwasserfassung höchstens entnommen werden darf, stammt. Kann dieses Gebiet nur mit unverhältnismässigem Aufwand bestimmt werden, umfasst der Zuströmbereich Z<sub>u</sub> das gesamte Einzugsgebiet.»

Im Rahmen der Festlegung des Zuströmbereichs legt die kantonale Behörde auch die zum Schutz des Wassers erforderlichen Massnahmen fest. In Anhang 4 Ziff. 212 Bst. a–g GSchV werden solche Massnahmen beispielhaft aufgeführt:

- a. Verwendungseinschränkungen für Pflanzenschutzmittel und für Dünger, welche die Kantone nach den Anhängen 2.5 Ziffer 1.1 Absatz 4 und 2.6 Ziffer 3.3.1 Absatz 3 der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005 (ChemRRV) festlegen;
- b. Einschränkung der acker- und gemüsebaulichen Produktionsflächen;
- c. Einschränkung bei der Kulturwahl, bei der Fruchtfolge und bei Anbauverfahren;
- d. Verzicht auf Wiesenumbruch im Herbst;
- e. Verzicht auf Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland;
- f. Verpflichtung zu dauernder Bodenbedeckung;
- g. Verpflichtung zur Verwendung besonders geeigneter technischer Hilfsmittel, Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsmethoden.»

Die für einen bestimmten Zuströmbereich Z<sub>u</sub> massgebenden Nutzungseinschränkungen ergeben sich somit aus dem entsprechenden behördlichen Verwaltungsakt (Verfügung oder Allgemeinverfügung) – mit einer Ausnahme: Von Gesetzes wegen ist der Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln in Zuströmbereichen von Trinkwasserfassungen eingeschränkt.<sup>49</sup>

1.2. Ob unter dem Titel des Enteignungsrechts Entschädigungen für Nutzungseinschränkungen aufgrund der Festlegung eines Zuströmbereichs Z<sub>u</sub> und der damit einher gehenden Nutzungseinschränkungen auszurichten sind, entscheidet sich anhand der allgemeinen Regeln über die materielle Enteignung und die entschädigungslosen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (Abb. 3).

---

<sup>49</sup> Art. 27 Abs. 1<sup>bis</sup> GSchG.

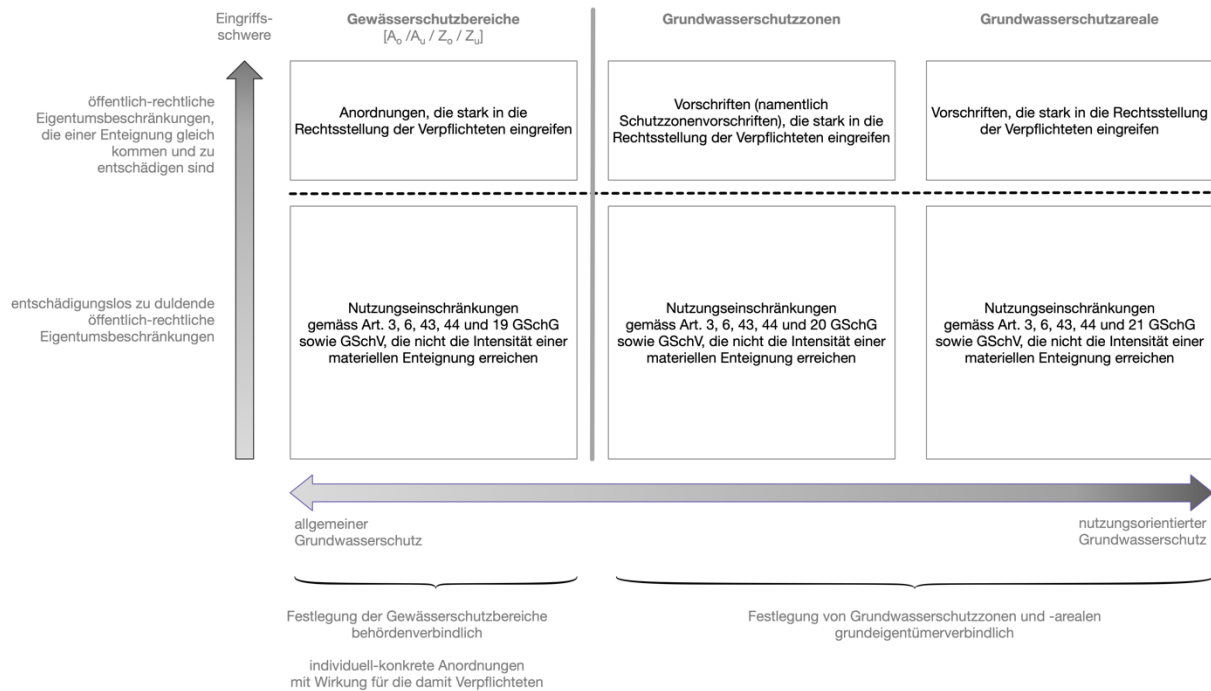


Abb. 3: Entschädigungslosigkeit und Anspruch auf Entschädigung bei Gewässerschutzbereichen (einschliesslich Zuströmbereichen), Grundwasserschutzzonen und Grundwasserschutzarealen

Wie bei Grundwasserschutzzonen und -schutzarealen<sup>50</sup> sind auch bei Zuströmbereichen die damit verbundenen Bewirtschaftungseinschränkungen für die Landwirtschaft in aller Regel entschädigungslos zu dulden.<sup>51</sup> Das Gewässerverunreinigungsverbot gemäss Art. 6 GSchG und die allgemeine Sorgfaltspflicht gemäss Art. 3 GSchG gelten auch bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen. Es ist daran zu erinnern, dass die mit den Zuströmbereichen verbundenen Schutzmassnahmen im engeren Sinne (gewässer- und gesundheits-)polizeilicher Natur sind und dass sie dazu dienen, die Trinkwasserfassungen vor dem Eintrag von Düngern und Pflanzenschutzmitteln zu schützen. Die Bewirtschaftungseinschränkungen treffen somit die «Störer»<sup>52</sup>, weshalb es nach dem Verursacherprinzip<sup>53</sup> nachvollziehbar ist, dass die Kosten (Werteinbussen) bei den Bewirtschaftern anfallen.

1.3. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Einschränkungen, die sich aufgrund der Festlegung von Zuströmbereichen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung ergeben, in bestimmten (eher

<sup>50</sup> Vgl. ENRICO RIVA, Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften – wann ist Entschädigung geschuldet?, URP 1988 462, S. 477 f., mit Bezug auf Grundwasserschutzzonen und -schutzareale. Vgl. aber auch HANS MAURER, Beschränkung und Lenkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Entschädigungsfragen, URP 2002 616, der für Grundwasserschutzzonen und -schutzareale davon ausgeht, dass Werteinbussen von mehr als 20% bei der Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Grundstücken die für eine materielle Enteignung geforderte Eingriffsintensität erreichen können (S. 627).

<sup>51</sup> RITA BOSE, Der Schutz des Grundwassers vor nachteiligen Einwirkungen, Zürcher Diss., in: Schriftenreihe zum Umweltrecht, Band 10, Zürich 1996, S. 36 f.

<sup>52</sup> Als Verhaltensstörer wird bezeichnet, wer durch sein eigenes Verhalten oder das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2612). Zustandsstörer ist, wer die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über Sachen hat, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stören oder gefährden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2614). Der Störer ist polizeirechtlich verpflichtet, eine eingetretene Gefahr oder Störung zu beseitigen und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen bzw. störende Tätigkeiten gar nicht erst auszuüben.

<sup>53</sup> Art. 3a GSchG.

seltenen) Fällen mit Art. 62a GSchG finanziell abgedeckt werden. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

**Art. 62a** Massnahmen der Landwirtschaft

<sup>1</sup> Der Bund leistet im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen an Massnahmen der Landwirtschaft zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen, wenn:

- a. die Massnahmen zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität der ober- und unterirdischen Gewässer erforderlich sind;
- b. der betreffende Kanton die Gebiete, in denen die Massnahmen erforderlich sind, bezeichnet und die vorgesehenen Massnahmen aufeinander abgestimmt hat;
- c. die Massnahmen wirtschaftlich nicht tragbar sind.

<sup>2</sup> Die Höhe der Abgeltungen richtet sich nach den Eigenschaften und der Menge der Stoffe, deren Abschwemmung und Auswaschung verhindert wird, sowie nach den Kosten der Massnahmen, die nicht durch Beiträge nach dem Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 oder nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz abgegolten werden.

<sup>3</sup> ...

<sup>4</sup> Das Bundesamt für Landwirtschaft gewährt die Abgeltungen als globale Beiträge auf der Grundlage von Programmvereinbarungen, die mit den Kantonen für jedes Gebiet abgeschlossen werden, in dem Massnahmen erforderlich sind. Für die Beurteilung, ob die Programme einen sachgemässen Gewässerschutz gewährleisten, hört es das Bundesamt für Umwelt an. Die Kantone sprechen die Abgeltungen den einzelnen Anspruchsberechtigten zu.

Soweit für Bewirtschaftungseinschränkungen Bundesmittel erhältlich gemacht werden können, sind die Voraussetzungen für eine materielle Enteignung regelmässig nicht erfüllt.

1.4. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Nutzungseinschränkungen in Zuströmbereichen enteignungsrechtlich in aller Regel nicht zu entschädigen sind.

In den kantonalen Wegleitungen zu den Entschädigungen landwirtschaftlicher Nutzungsbeschränkungen in Grundwasserschutzzonen (siehe dazu vorne, Ziff. A.2.9.) wird das Thema der Entschädigungen für Bewirtschaftungseinschränkungen in Zuströmbereichen denn auch nicht angesprochen. Soweit ersichtlich sind auch nach der kantonalen Praxis Entschädigungen bei Zuströmbereichen nicht vorgesehen.

## **2. Wer muss für allfällige Entschädigungen in Zuströmbereichen Z<sub>u</sub> aufkommen?**

2.1. Art. 20 Abs. 2 GSchG ist nur auf Grundwasserschutzzonen anwendbar. Bei der Ausscheidung von Zuströmbereichen geht es demgegenüber um Massnahmen, die sich auf Art. 19 GSchG abstützen. Diese Bestimmung regelt die Zuordnung von Kosten (worunter auch Entschädigungen aufgrund materieller Enteignung fallen) nicht. Bundesrechtlich fehlt es somit an einer Vorschrift, mit der die Kosten auf den Fassungsinhaber überwält werden können – anders als bei Grundwasserschutzzonen<sup>54</sup> und Grundwasserschutzzonen<sup>55</sup>.

2.2. Meines Erachtens ist es nicht ausgeschlossen, dass – analog zur Rechtslage bei Grundwasserschutzzonen – das kantonale oder kommunale Recht eine sach- und interessengerechte Kostenzuordnung vornehmen kann. Freilich dürfte der Anwendungsbereich solcher Vorschriften unbedeutend sein, weil bei Bewirtschaftungseinschränkungen in Zuströmbereichen kaum je von einer materiellen Enteignung ausgegangen werden kann (vorne Ziff. B.1.2.).

---

<sup>54</sup> Art. 20 Abs. 2 GSchG.

<sup>55</sup> Art. 21 Abs. 2 GSchG.

**STUTZ** Umweltrecht

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping initial 'S' followed by a series of connected, somewhat horizontal strokes.

Dr. iur. Hans W. Stutz

## Anhang

### Situation in ausgewählten Kantonen in Bezug auf die Ausscheidung von Zuströmbereichen $Z_u$

1. Wurden im Kantonsgebiet bereits Zuströmbereiche  $Z_u$  ausgeschieden? Wenn ja, in welchen Fällen?

#### *Kanton Zürich*

Bisher wurde im Kanton Zürich um 20 Trinkwasserfassungen ein Zuströmbereich  $Z_u$  ausgeschieden. In allen Fällen waren zu hohe Nitratwerte im Grundwasser der Auslöser dafür. Die Zuströmbereiche dienen der landwirtschaftlichen Beratung (Strickhof/ kantonales Amt für Landschaft und Natur [ALN]) als Grundlage, in welchen Gebieten sie ihre sehr begrenzten Ressourcen gezielt einsetzen soll. In einigen Gebieten fanden Informationsanlässe für die betroffenen Landwirte und Landwirtinnen statt. Ziel ist es, Bewirtschaftungstechniken zu fördern, bei denen möglichst wenig Nitrat aus dem Boden ausgewaschen wird. Die Teilnahme der Landwirte und Landwirtinnen an der Beratung ist freiwillig. Es gibt keine verfügbaren bzw. vertraglich vereinbarten Nutzungseinschränkungen und daher auch keine Entschädigungszahlungen.

#### *Kanton Freiburg*

Der Kanton hat rund 20 Zuströmbereiche  $Z_u$  für die Entnahme von Trinkwasser aus dem Grundwasser ausgeschieden. Bis 2021 nur bei Verunreinigungen mit Nitraten, seither auch im Hinblick auf Massnahmen gegen Wasserverunreinigungen durch Pestizide und Metaboliten.

#### *Kanton Solothurn*

Der Kanton Solothurn hat in der Gewässerschutzkarte drei Zuströmbereiche ausgeschieden, zwei davon zum Schutz der Trinkwasserfassungen im Gäu ( $Z_u$ ) und eine zum Schutz des Inkwilersees ( $Z_o$ ). Im Richtplan werden die drei Zuströmbereiche beim Grundwasser in der Ausgangslage erwähnt, aber nicht festgesetzt.

#### *Kanton Graubünden*

Bisher wurden im Kanton Graubünden keine Zuströmbereiche  $Z_u$  ausgeschieden.

#### *Kanton Thurgau*

Bisher wurden im Kanton Thurgau keine Zuströmbereiche  $Z_u$  ausgeschieden.

#### *Kanton Waadt*

Im Kanton Waadt wurden in Bezug auf Nitrate Zuströmbereiche  $Z_u$  ausgeschieden, im Rahmen freiwilliger Verfahren und mit Bundesabgeltungen gemäss Art. 62a GSchG und Subventionen nach kantonalem Recht.



2. *Wurden dabei Nutzungseinschränkungen (z.B. Verbot gewisser Pflanzenschutzmittel, Bewirtschaftungseinschränkung zur Sanierung von Nitratbelastungen ausserhalb eines Nitratprojekts nach Art. 62a GSchG) entschädigt?*

#### *Kanton Zürich*

Bisher besteht im Kanton Zürich nur ein Nitratprojekt nach Art. 62a GSchG in Baltenswil, Bassersdorf. Hier wurden die nötigen Nutzungseinschränkungen sowie die Entschädigungszahlungen seit 2000 in vier Projektphasen vertraglich mit den betroffenen Grundeigentümern abgeschlossen (freiwillige Beteiligung). Die laufende Projektphase läuft Ende 2023 aus. Gestützt auf Art. 62a GSchG und Art. 54 GSchV trug der Bund bis höchstens 80% der anrechenbaren Kosten der globalen Abgeltungen für Massnahmen, die eine Änderung der Betriebsweise und der Betriebsstrukturen betreffen. Produktionstechnische Massnahmen, wie die Winterbegrünung, wurden aufgrund der geringeren Wirkung höchstens zu 50% der anrechenbaren Kosten entschädigt. Der Restbetrag wurde durch den Kanton Zürich und die Gruppenwasserversorgung Lattenbuck getragen.

Das Nitratprojekt Baltenswil wird ab 2024 sistiert, da ein Teil der betroffenen Landwirte keinen neuen Vertrag mehr abschliessen will (wegen des drohenden Verlustes von Produktionsflächen durch den Bau des Brüttner Tunnels). Das ALN und AWEL sind zurzeit daran, ein Übergangsprojekt vorzubereiten.

#### *Kanton Freiburg*

Derzeit werden in den Zuströmbereichen  $Z_u$  des Kantons nur Massnahmen zur Verringerung des Nitratreintrags durch die Landwirtschaft ergriffen, die mit Entschädigungen verbunden sind. Einschränkungen des Pestizideinsatzes werden derzeit geprüft und sind Teil des kantonalen Aktionsplans zur Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln (trat 2021 in Kraft).

#### *Kanton Solothurn*

Nur auf der Basis von Vereinbarungen mit den Bewirtschaftern («Nitratprojekte Gäu») wurden Entschädigungen gewährt.

#### *Kanton Graubünden*

Da keine Zuströmbereiche  $Z_u$  ausgeschieden worden sind, werden auch keine Nutzungseinschränkungen entschädigt.

#### *Kanton Thurgau*

Da keine Zuströmbereiche  $Z_u$  ausgeschieden worden sind, werden auch keine Nutzungseinschränkungen entschädigt.

#### *Kanton Waadt*

Der Kanton hat bisher keine Nutzungseinschränkungen ausserhalb eines Nitratprojekts im Sinne von Art. 62a GSchG entschädigt (die Situation in den Gemeinden ist nicht bekannt).