

Behördenverbindlichkeit der Gewässerschutzbereiche gemäss Art. 19 des Gewässerschutzgesetzes und der Gewässerschutzkarte gemäss Art. 30 der Gewässerschutzverordnung

Rechtsgutachten

vom 26. Juli 2023

im Auftrag des Bundesamts für Umwelt
vorgelegt von Dr. iur. Hans W. Stutz, **STUTZ** Umweltrecht, Zürich

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

1. Fordert das Bundesrecht implizit eine behördenverbindliche Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen nach Art. 19 GSchG¹ i.V.m. Art. 30 und Art. 46 Abs. 1^{bis} GSchV²? Ist die Gewässerschutzkarte gemäss Art. 30 GSchV behördenverbindlich oder bedarf es hier einer Präzisierung der GSchV?

Hinweis: Gemäss BGer sind die in der Gewässerschutzkarte eingetragenen Gewässerschutzbereiche (anders als die Gewässerschutzzonen) nur behörden- und nicht grundeigentümergebunden (BGer, 1C_258/2015, 22.3.2016, E. 2.2 URP 2016 342 ff.).

2. Bedarf es zur behördenverbindlichen Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen nach Art. 19 GSchG in den Gewässerschutzkarten eines speziellen kantonalen Verfahrens (z.B. Richtplaneintrag)? Müssen bei diesen kantonalen Verfahren die betroffenen Gemeinden und weitere Betroffene angehört werden? Sind die Gemeinden und Dritte in diesen Verfahren «einspracheberechtigt»? Zu untersuchende Kantone: SO, ZH, TG, GR, FR und VD.

Hinweis: Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE besteht nach Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) keine Pflicht zum Richtplaneintrag der Zuströmbereiche Z_u. Kantone können aber im Richtplan Hinweise und Informationen dazu eintragen.

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

² Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201).

Die Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Behördenverbindlichkeit von Gewässerschutzbereichen und Gewässerschutzkarten

Die Unterscheidung von rechtlichen Festlegungen in «behördenverbindliche» und «grundeigentümerverbindliche» wird herkömmlicherweise im Zusammenhang mit der Raumplanung getroffen, und zwar bei der Abgrenzung von Richt- und Nutzungsplanung. Richtpläne sind behördenverbindlich, aber nicht grundeigentümerverbindlich.³ Demgegenüber sind Nutzungspläne sowohl behördenverbindlich als auch grundeigentümerverbindlich.⁴ Damit einhergehend können betroffene Private Richtpläne – da nicht grundeigentümerverbindlich – nicht direkt mit einem Rechtsmittel anfechten, Nutzungspläne – da grundeigentümerverbindlich – hingegen schon. Im Einzelnen ergeben sich folgende Unterschiede:

Richtplan Art. 6 ff. RPG	Nutzungsplan Art. 14 ff. RPG
<p>Richtpläne</p> <ul style="list-style-type: none">▪ zeigen auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Koordinationsfunktion),▪ zeichnen im Bereich Siedlungen die Grundzüge der künftigen Nutzungsordnung durch die Nutzungspläne vor. <ul style="list-style-type: none">▪ behördenverbindlich▪ keine parzellenscharfe Festlegungen (Anordnungsspielraum für nachgeordnete Planungsträger)▪ Mitwirkung der Bevölkerung bei der Erarbeitung (öffentliche Bekanntmachung, Einwendungsverfahren)▪ kein Rechtsschutz für Private▪ Rechtsschutz für Gemeinden, wenn Verstoß gegen Gemeindeautonomie	<p>«Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens.» (Art. 14 Abs. 1 RPG)</p> <ul style="list-style-type: none">▪ behörden- und grundeigentümerverbindlich▪ parzellenscharfe Festlegungen▪ Mitwirkung der Bevölkerung bei der Erarbeitung (öffentliche Bekanntmachung, Einwendungsverfahren)▪ Rechtsschutz für Private

Abb. 1: Hauptinstrumente der Raumplanung und ihre Merkmale

Auch wenn weder im Gewässerschutzgesetz noch in der Gewässerschutzverordnung ausdrücklich von einer «Behördenverbindlichkeit» die Rede ist, lässt sich diese aus dem Raumplanungs-

³ Art. 9 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700): «Richtpläne sind für die Behörden verbindlich.»

⁴ Art. 21 Abs. 1 RPG: «Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich.»

gesetz stammende Unterscheidung auf die Instrumente des planerischen Gewässerschutzes analog übertragen, da auch die Festlegungen des planerischen Gewässerschutzes raumrelevant sind. Eine Koordination mit der Raumplanung ist daher geboten.⁵ Allerdings ist der «Gewässerschutzbereich» ein Instrument des Gewässerschutzrechts, weshalb die Verfahren des Raumplanungsgesetzes zur Richt- und Nutzungsplanung in der Regel nicht direkt zur Anwendung gelangen.⁶ Die Analogie zwischen der Raumplanung und dem planerischen Gewässerschutz darf nicht zu weit getrieben werden, da Unterschiede in den Zwecken der raumplanerischen und der gewässerschutzrechtlichen Instrumente bestehen.

Das System des planerischen Gewässerschutzes lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

⁵ Art. 46 Abs. 1^{bis} GSchV.

⁶ So schon BGE 120 Ib 287 E. 3c cc und BGE 121 II 39 E. 2b aa. Allerdings verbietet das Bundesrecht den Kantonen nicht, das Verfahren der Festsetzung von *Grundwasserschutzzonen und -schutzareale* einem nutzungsplanerischen Verfahren zu unterstellen (Entscheid des Bundesgerichts 1C_47/2019 vom 10. September 2020, E. 2.2).

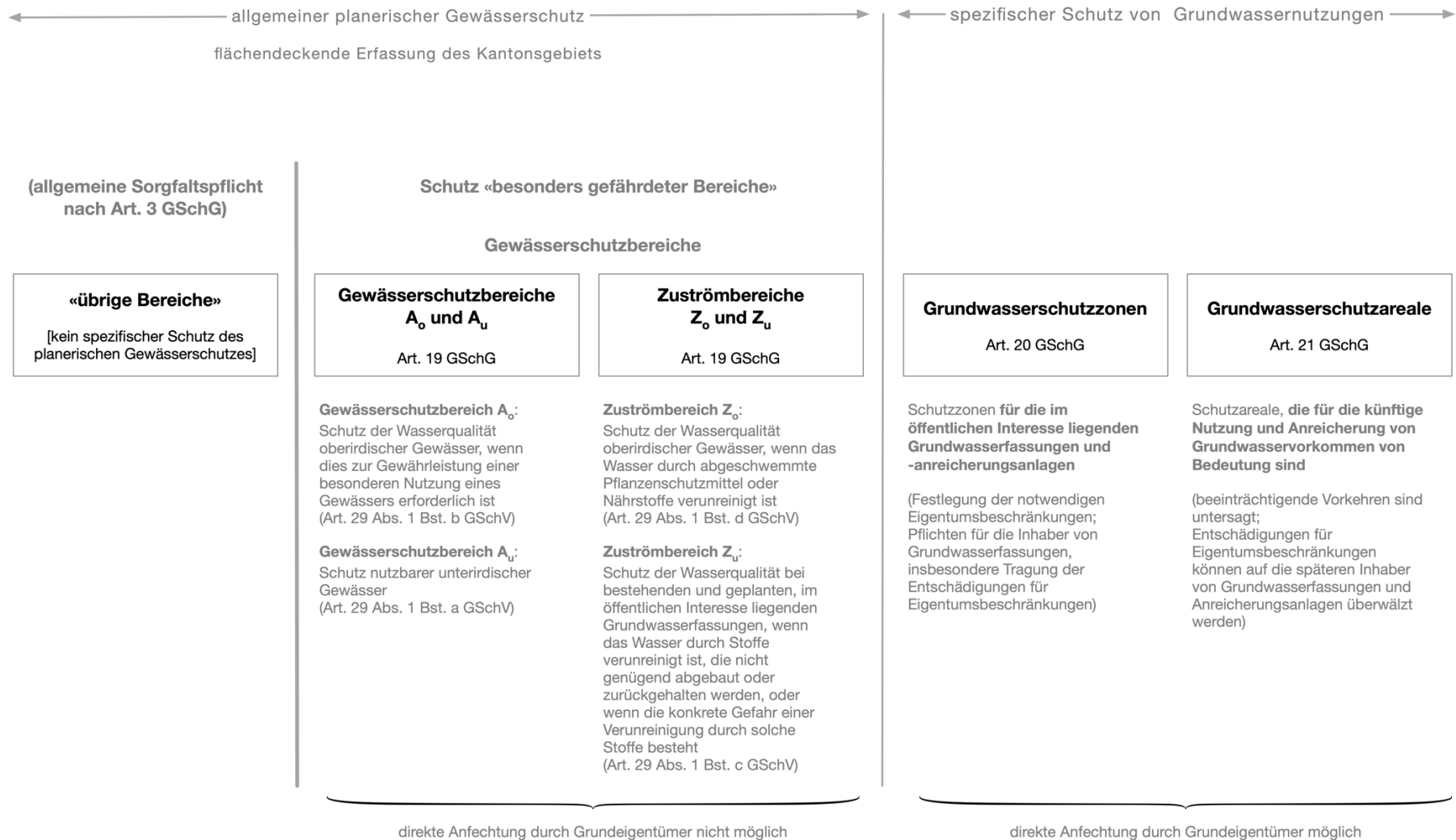


Abb. 2: System und Instrumente des planerischen Gewässerschutzes

Mit der Aussage, dass Gewässerschutzbereiche (nur) behördenverbindlich sind, wird in erster Linie darauf hingewiesen, dass die Behörden bei ihrer Tätigkeit (Vollzugsaufgaben im Gewässerschutz, in der Raumplanung, im öffentlichen Baurecht usw.) an diese Festlegungen gebunden sind. In zweiter Linie wird damit auch eine Aussage zur Anfechtbarkeit der Festlegungen gemacht: Nach Lehre und Rechtsprechung können die in der Gewässerschutzkarte ausgewiesenen Gewässerschutzbereiche (A_o / A_u / Z_o / Z_u) im Allgemeinen von Privaten nicht direkt angefochten werden, sondern nur akzessorisch im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens gegen eine Verfügung, die einem Privaten Einschränkungen aufgrund der Lage in einem Gewässerschutzbereich auferlegt. In diesem Rahmen kann gerügt werden, dass der Gewässerschutzbereich nicht sachgerecht ausgeschieden worden sei.

Freilich ordnen einzelne Kantone die Verbindlichkeit der Gewässerschutzbereiche anders, wie sich aus einer Umfrage bei den Kantonen Solothurn, Zürich, Thurgau, Graubünden, Freiburg und Waadt ergibt (dazu hinten, Ziff. 2).

1.1. Fordert das Bundesrecht implizit eine behördenverbindliche Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen nach Art. 19 GSchG i.V.m. Art. 30 und Art. 46 Abs. 1^{bis} GSchV?

Wesentliches Element des planerischen Gewässerschutzes ist die Bezeichnung von Gebieten, die mit Blick auf oberirdische oder unterirdische Gewässer besonders gefährdet sind. In diesen «besonders gefährdeten Bereichen» sind spezifische Schutzvorkehrungen zu treffen, um Gefährdungen der Gewässer durch menschliche Aktivitäten (Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, Grabungen usw.) vorzubeugen.

Auf Gesetzesebene ist im vorliegenden Zusammenhang Art. 19 GSchG von zentraler Bedeutung. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

Art. 19 Gewässerschutzbereiche

¹ Die Kantone teilen ihr Gebiet nach der Gefährdung der ober- und der unterirdischen Gewässer in Gewässerschutzbereiche ein. Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Vorschriften.

² In den besonders gefährdeten Bereichen bedürfen die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten einer kantonalen Bewilligung, wenn sie die Gewässer gefährden können.

Dem Gesetzestext lassen sich folgende wesentliche Punkte entnehmen:

- Die Gewässerschutzbereiche sind aufgrund der Gefährdung der oberirdischen und der unterirdischen Gewässer festzulegen und somit auf der Grundlage naturwissenschaftlich-technischer Erkenntnisse.
- Zuständig für die Einteilung des Kantonsgebiets in Gewässerschutzbereiche sind die kantonalen Behörden.
- Die Einteilung des Kantonsgebiets in besonders gefährdete Bereiche und in solche, in denen keine besondere Gefährdung für die Gewässer besteht, hat lückenlos zu erfolgen.
- Der Bundesrat wird ermächtigt, gesetzvertretendes und gesetzergänzendes Verordnungsrecht zu schaffen (Abs. 1 Satz 2).
- Gewässergefährdende Vorhaben sind von Bundesrechts wegen bewilligungspflichtig (Abs. 2). Damit verbunden werden implizit gewässergefährdende Vorhaben, für die keine Bewilligung erteilt werden kann, untersagt. Was erlaubt und was verboten ist, ergibt sich aus dem Verordnungsrecht.

In der Gewässerschutzverordnung werden die Gewässerschutzbereiche näher umschrieben. Gemäss Art. 29 Abs. 1 GSchV bezeichnen die Kantone bei der Einteilung ihres Gebiets in Gewässerschutzbereiche die «besonders gefährdeten» und die «übrigen» Bereiche; es werden folgende besonders gefährdete Bereiche unterschieden:

- der Gewässerschutzbereich A_u zum Schutz nutzbarer unterirdischer Gewässer (Art. 29 Abs. 1 Bst. a GSchV),
- der Gewässerschutzbereich A_o zum Schutz der Wasserqualität oberirdischer Gewässer, wenn dies zur Gewährleistung einer besonderen Nutzung eines Gewässers erforderlich ist (Art. 29 Abs. 1 Bst. b GSchV),
- der Zuströmbereich Z_u zum Schutz der Wasserqualität bei bestehenden und geplanten, im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen, wenn das Wasser durch Stoffe verunreinigt ist, die nicht genügend abgebaut oder zurückgehalten werden, oder wenn die konkrete Gefahr einer Verunreinigung durch solche Stoffe besteht (Art. 29 Abs. 1 Bst. c GSchV),
- der Zuströmbereich Z_o zum Schutz der Wasserqualität oberirdischer Gewässer, wenn das Wasser durch abgeschwemmte Pflanzenschutzmittel oder Nährstoffe verunreinigt ist (Art. 29 Abs. 1 Bst. d GSchV).

Wie gesagt gibt es neben diesen «besonders gefährdeten Bereichen» Gebiete, die als nicht besonders gefährdet anzusehen sind («übrige Bereiche»).

⁷

In Anhang 4 Ziff. 111–114 GSchV wird der räumliche Umfang der Gewässerschutzbereiche definiert. Anhand der dort genannten Kriterien werden die Gewässerschutzbereiche eingeteilt, wobei dazu stets naturwissenschaftlich-technische Grundlagen herangezogen werden müssen.⁸ Soweit ersichtlich führen die Kantone diese Arbeiten meist nicht in einem förmlichen Verwaltungsverfahren durch, sondern im Rahmen des tatsächlichen Verwaltungshandelns; ebenso stellt der Eintrag in die Gewässerschutzkarte in der Regel tatsächliches Verwaltungshandeln dar. Dies gilt nicht nur für den Ersteintrag in die Gewässerschutzkarte, sondern auch für Mutationen, die sich aufgrund neuer hydrogeologischer Kenntnisse usw. aufdrängen.

Die Massnahmen zum Schutz der Gewässer in den Gewässerschutzbereichen werden in Art. 19 Abs. 2 GSchG (Bewilligungspflicht), Art. 31 GSchV (Schutzmassnahmen), Art. 32 GSchV (Bewilligungspflicht) und Anhang 4 Ziff. 211 und 212 GSchV (Verbote bestimmter Anlagen, Anforderungen hinsichtlich des Bauens im Grundwasser, Ausbeutung von Material, Verwendungseinschränkungen für Pflanzenschutzmittel und Dünger usw.) umschrieben.

Dabei geht es nicht nur um die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen sowie Vorkehren, um potenziell gewässergefährdende Tätigkeiten in den besonders gefährdeten Bereichen auszuüben. Auch bei bestehenden Verhältnissen greifen die Vorschriften über die Schutzmassnahmen. Es ist somit festzuhalten, dass die Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen Rechtswirkungen auf die Inhaber der betroffenen Grundstücke entfaltet (Abb. 3).

⁷ Vorhaben, die in den «übrigen Bereichen» verwirklicht werden, unterliegen daher nicht den Anforderungen von Art. 19 GSchG, Art. 31 f. GSchV und Anhang 4 GSchV.

⁸ Nach Art. 29 Abs. 4 GSchV stützen sich die Kantone bei der Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen sowie bei der Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen und -arealen auf die vorhandenen hydrogeologischen Kenntnisse; reichen diese nicht aus, sorgen die Kantone für die Durchführung der erforderlichen hydrogeologischen Abklärungen.

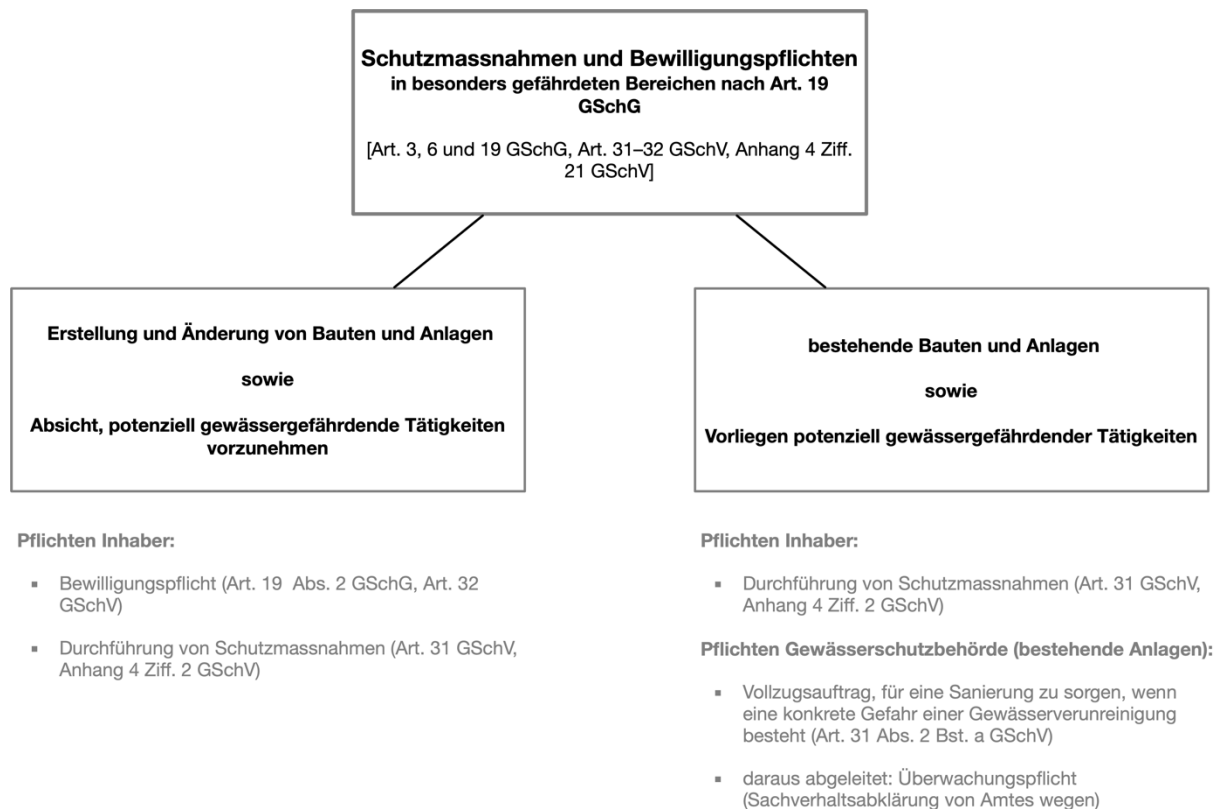


Abb. 3: Rechtliche Anforderungen in Gewässerschutzbereichen

Diese Wirkungen können für die betroffenen Privaten einschneidend sein, etwa, wenn gewässergefährdende Tätigkeiten verboten werden müssen (Verweigerung einer Bewilligung nach Art. 19 Abs. 2 GSchG).

Es ist daher fragwürdig, wenn in Lehre und Rechtsprechung regelmässig von einer blossen Behördenverbindlichkeit der Gewässerschutzbereiche die Rede ist – anders als bei den Grundwasserschutz-zonen und -arealen. Freilich ist diese Abgrenzung auch dem Umstand geschuldet, dass der Gesetzgeber diese Unterscheidung sinngemäss in den Art. 19–21 GSchG angelegt hat. Während in den Art. 20 und 21 zu den Grundwasserschutz-zonen bzw. -arealen Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen thematisiert werden, fehlt ein entsprechender Hinweis in Art. 19 GSchG (Gewässerschutzbereiche). Offenbar ging der Gesetzgeber davon aus, dass bei den polizeilichen Einschränkungen gemäss Art. 19 GSchG grundsätzlich keine Entschädigung geschuldet ist.⁹

Nichtsdestotrotz gehen Lehre und Rechtsprechung¹⁰ im Allgemeinen davon aus, dass Gewässerschutzbereiche von betroffenen Privaten nicht direkt angefochten werden können, sondern dass Rechtsschutz nur gegen Rechtsakte (Verfügungen) gewährt wird, die an einen Gewässerschutzbereich anknüpfen. Nur in diesem Rahmen kann die Rechtmässigkeit des bezeichneten Gewässerschutzbereichs akzessorisch überprüft werden.

Wie hinten aufgezeigt wird, durchbricht das Recht einzelner Kantone jedoch diese herkömmliche Sichtweise. *De lege ferenda* im Kanton Zürich besteht ein Anspruch auf direkte Überprüfung von Gewässerschutzbereichen.¹¹

⁹ Polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkungen – zu denen die Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen in der Gewässerschutzkarte zweifellos gehört – müssen grundsätzlich entschädigungslos hingenommen werden. Nur bei besonders schweren Eingriffen, welche dem Schutz der Allgemeinheit dienen, besteht eine Entschädigungspflicht.

¹⁰ Siehe etwa Entscheid des Bundesgerichts 1C_258/2015 vom 22. März 2016, E. 2.2.

¹¹ Siehe hinten, Ziff. 2 am Anfang.

In dieser Hinsicht besteht heute – anders als bei den materiellen Vorschriften des qualitativen Gewässerschutzes – keine abschliessende bundesrechtliche Ordnung, weshalb gemäss geltender Rechtslage für die Kantone ein Spielraum bei der Ausgestaltung des Verfahrens in ihrem Vollzugsrecht besteht.

Nach Art. 46 Abs. 1 GSchV stimmen die Kantone die Massnahmen nach dieser Verordnung soweit erforderlich aufeinander und mit Massnahmen aus anderen Bereichen ab; sie sorgen ausserdem für eine Koordination der Massnahmen mit den Nachbarkantonen. Art. 46 Abs. 1^{bis} GSchV ordnet darüber hinaus ausdrücklich an, dass die Kantone bei der Erstellung der Richt- und Nutzungsplanung die Planungen nach dieser Verordnung «berücksichtigen».

Dieses Koordinationsgebot verpflichtet die Behörden unmittelbar. Wird ein Gewässerschutzbereich von der zuständigen Verwaltungsbehörde in der Gewässerschutzkarte eingetragen (bezeichnet), ist dieser Eintrag somit für alle mit raumrelevanten Aufgaben betrauten Behörden verbindlich. Im geltenden Gewässerschutzrecht des Bundes ist die Behördenverbindlichkeit hinreichend festgelegt.

Indessen ordnet das Bundesrecht nicht implizit an, dass die Gewässerschutzbereiche gemäss Art. 19 GSchG zwingend nur behördenverbindlich sind. Das kantonale Recht kann hinsichtlich der erstmaligen Festlegung und der Nachführung von Gewässerschutzbereichen auch ein förmliches Verfahren vorsehen, in dessen Rahmen die Rechtmässigkeit der Eintragungen auch von Privaten gerichtlich überprüft werden kann.

Mit Blick auf die Rechtsweggarantie gemäss Art. 26a BV ist gegen einen verbesserten Rechtsschutz nichts einzuwenden. Indem die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Gewässerschutzbereiche an den Zeitpunkt der Eintragung in die Gewässerschutzkarte «vorverlagert» wird, ergibt sich im Grunde genommen eine Verbesserung bei der Rechtssicherheit, denn damit ist schon im Zeitpunkt der Eintragung (bzw. nach Abschluss eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens) die Rechtslage klar.

1.2. Ist die Gewässerschutzkarte gemäss Art. 30 GSchV behördenverbindlich oder bedarf es hier einer Präzisierung der GSchV?

Das Instrument der Gewässerschutzkarte wird im Gesetz selber nicht erwähnt. Auf Verordnungsebene hält Art. 30 GSchV Folgendes fest:

Art. 30 Gewässerschutzkarten

¹ Die Kantone erstellen Gewässerschutzkarten und passen diese nach Bedarf an. Die Gewässerschutzkarten enthalten mindestens:

- a. die Gewässerschutzbereiche;
- b. die Grundwasserschutzzonen;
- c. die Grundwasserschutzareale;
- d. die Grundwasseraustritte, -fassungen und -anreicherungsanlagen, die für die Wasserversorgung von Bedeutung sind.

² Die Gewässerschutzkarten sind öffentlich zugänglich. Die Kantone stellen dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und den betroffenen Nachbarkantonen die Gewässerschutzkarten und jährlich deren Aktualisierungen in digitaler Form zu.

Die Kantone sind verpflichtet, Gewässerschutzkarten zu erstellen und, wenn Revisionsbedarf besteht, diese zu aktualisieren. Die Karten haben Publizitätswirkung, d.h. sie sollen Behörden wie Private über die grundwasserrechtlichen Festlegungen im Kantonsgebiet informieren. Aus dem Wortlaut von Art. 30 Abs. 1 GSchV lässt sich schliessen, dass der Inhalt gemäss Bst. a–d nicht abschliessend ist («...enthalten mindestens»). Die Kantone können (gemäss kantonalem Recht) auch weitere Inhalte in die Gewässerschutzkarten aufnehmen.

Wenn die Kantone Gewässerschutzbereiche bezeichnen, sind sie aufgrund von Art. 30 GSchV gehalten, diese Festlegungen in der Gewässerschutzkarte darzustellen. Nur schon aus Datenschutzgründen (Grundsatz der Datenrichtigkeit) ist es erforderlich, dass die Inhalte der Karte von Amtes wegen laufend nachgeführt werden.

Es besteht also eine Vermutung, dass die in der Gewässerschutzkarte dargestellten Gewässerschutzbereiche richtig eingetragen wurden und das Ergebnis der naturwissenschaftlich-technischen Erarbeitung der Gewässerschutzbereiche darstellen. Die «Verbindlichkeit» der Gewässerschutzkarte fusst freilich auf den zugrunde liegenden behördlichen Festlegungen. Soweit die Gewässerschutzbereiche mittels eines Verwaltungsaktes (Verfügung) festgelegt wurden, ist dieser Verwaltungsakt massgebend, und die Ausweisung in der Gewässerschutzkarte dient lediglich der Publikation dieser Entscheidung. Soweit keine solche Grundlage besteht (lediglich tatsächliches Verwaltungshandeln oder behördeninterne Anweisung), kann direkt auf die Gewässerschutzkarte abgestellt werden.¹²

Weil eine Rechtspflicht besteht, die Gewässerschutzkarte aktuell zu halten, kann davon ausgegangen werden, dass die Inhalte der Gewässerschutzkarten die behördlichen Festlegungen korrekt wiedergeben. Behörden und Private müssen sich darauf verlassen können, dass die öffentlich zugänglichen Gewässerschutzkarten dem Ergebnis der verwaltungsinternen Willensbildung entsprechen.

Behörden, für welche die Gewässerschutzbereiche verbindlich sind, können somit davon ausgehen, dass der in den Gewässerschutzkarten abgebildete Inhalt richtig ist und damit als verbindlich angesehen werden kann.

Nach dem Gesagten ist eine Präzisierung von Art. 30 GSchV nicht zwingend erforderlich. Es wäre freilich nicht ausgeschlossen, dass ins Verordnungsrecht des Bundes Minimalanforderungen an das kantonale Verfahren für die Festlegung der Gewässerschutzbereiche aufgenommen werden. Dies würde sich dann aufdrängen, wenn diesbezüglich eine schweizweite Vereinheitlichung angestrebt wird.

2. Kantonale Verfahren zur Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen in den Gewässerschutzkarten

Im Gegensatz zu den Grundwasserschutzzonen gemäss Art. 20 GSchG und den Grundwasserschutzarealen gemäss Art. 21 GSchG bestehen in den Kantonen mehrheitlich keine rechtssatzmässig ausgestalteten Verfahren zur Festlegung von Gewässerschutzbereichen, ebenso wenig Verfahren zur Eintragung der Gewässerschutzbereiche in die Gewässerschutzkarten.

In folgenden Kantonen wurde die Rechtslage und Verwaltungspraxis erhoben:

- Kanton Solothurn
- Kanton Zürich
- Kanton Thurgau
- Kanton Graubünden
- Kanton Freiburg
- Kanton Waadt

Die Ergebnisse der Erhebungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

¹² Eine Grenze findet die formlose Festlegung und Nachführung von Gewässerschutzbereichen dann, wenn sich betroffene Gemeinden gegen diese Änderungen wehren möchten. In solchen Fällen muss ein Verwaltungsverfahren eröffnet werden, und es müssen die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien beachtet werden (Anspruch auf rechtliches Gehör usw.).

Kanton Solothurn

Im Kanton Solothurn sind die Gewässerschutzbereiche A_o / A_u sowie drei Zuströmbereiche in der Gewässerschutzkarte eingetragen. Die Eintragung erfolgt ohne formelles Verfahren.

Im rechtsgültigen Richtplan werden die drei vorhandenen Zuströmbereiche beim Grundwasser (Kapitel E-1.2) in der Ausgangslage erwähnt. Sie werden aber nicht festgesetzt.

Im Kanton Solothurn wird die Gewässerschutzkarte vom Bau- und Justizdepartment (BJD) geführt, und zwar gestützt auf § 14 des kantonalen Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall¹³ über die Grundlagenbeschaffung. Auch das GWBA macht keine Aussagen zur Rechtswirkung der Gewässerschutzkarte. Nach Auffassung des Kantons Solothurn stellt die Gewässerschutzkarte damit eine *nicht* behördenverbindliche Planungsgrundlage dar; Behördenverbindlichkeit tritt erst ein, wenn eine Festsetzung im Richtplan erfolgt (vgl. unten).

Die solothurnische Gewässerschutzkarte zeigt – nebst den drei erwähnten Zuströmbereichen – auch die Gewässerschutzbereiche (Art. 30 Abs. 1 Bst. a GSchV), die Grundwasserschutzzonen (Art. 30 Abs. 1 Bst. b GSchV), die Grundwasserschutzareale (Art. 30 Abs. 1 Bst. c GSchV) und die Grundwasseraustritte, -fassungen und -anreicherungsanlagen, die für die Wasserversorgung von Bedeutung sind (Art. 30 Abs. 1 Bst. d GSchV) auf. Die Grundwasserschutzzonen und -areale sind im Richtplan grafisch ausgewiesen – und insofern auch behördenverbindlich festgesetzt – und werden im Nutzungsplanverfahren grundeigentümergebunden ausgeschieden. Bei den Gewässerschutzbereichen A_o und A_u und den Zuströmbereichen Z_o und Z_u ist dies nicht der Fall.

Damit die Gewässerschutz- und Zuströmbereiche behördenverbindlich sind, müssen sie im Richtplan festgesetzt werden. Es gilt das Verfahren für den Richtplan (§§ 64 ff. Planungs- und Baugesetz¹⁴).

Sollen die Gewässerschutz- und Zuströmbereiche grundeigentümergebunden sein, so ist ein Nutzungsplanverfahren nötig. Es gilt das Verfahren für den Erlass von Nutzungsplänen, welches in den §§ 15 ff. PBG geregelt ist.

Die Eintragung und Nachführung der Gewässerschutz- und Zuströmbereiche in die bzw. in der Gewässerschutzkarte erfolgt ohne förmliches Verfahren, d.h. ohne Anhörung der Gemeinden und der Grundeigentümer.

Behörden- oder gar grundeigentümergebunden Karteninhalte (Grundwasserschutzzonen und -areale) sind im entsprechenden raumplanerischen Verfahren (Richt- bzw. Nutzungsplanung) nachzuführen.

Der Richtplan ist für Behörden verbindlich (§ 66 Abs. 2 PBG). Zum Richtplanentwurf kann sich während der Auflagefrist jedermann äussern. Gegen einen ablehnenden Entscheid können innert 10 Tagen beim Regierungsrat die Einwohnergemeinden und Regionalplanungsorganisationen, die Einwendungen erhoben haben, Beschwerde führen (§ 64 Abs. 3 PBG). Der Regierungsrat beschliesst den Richtplan und entscheidet gleichzeitig über die Beschwerden nach § 64 PBG. Gegen den Beschluss des Regierungsrates können die unterlegenen Einwohnergemeinden und Regionalplanungsorganisationen innert 30 Tagen beim Kantonsrat Beschwerde führen (§ 65 PBG).

Sollen die Gewässerschutz- und Zuströmbereiche grundeigentümergebunden sein, ist ein Nutzungsplanverfahren nötig. Es gilt das Verfahren für den Erlass von Nutzungsplänen, welches in §§ 15 ff. PBG geregelt ist.

¹³ Gesetz über Wasser, Boden und Abfall vom 4. März 2009 (GWBA; BGS 712.15).

¹⁴ Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (PBG; BGS 711.1).

Kanton Zürich

§ 34 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz¹⁵ bestimmt, dass die Gewässerschutzbereiche A_o und A_u, die Zuströmbereiche Z_o und Z_u sowie die Grundwasserschutzareale nach Anhören der interessierten Gemeinden von der kantonalen Baudirektion¹⁶ und die Grundwasserschutzzonen vom Gemeinderat festgelegt werden.

Die Gewässerschutzkarte ist laufend den neuen Erkenntnissen anzupassen (vgl. § 34 Abs. 3 EG GSchG).

Eine Eintragung der Gewässerschutzbereiche in den Richtplan ist nicht vorgesehen.

Bei einer Anpassung der Gewässerschutzbereiche A_u und A_o gibt das AWEL den betroffenen Gemeinden mittels Schreiben Gelegenheit, sich zu den geplanten Änderungen bei der Gewässerschutzkarte zu äussern (unter Beilage eines Planes mit den bisherigen und neuen Gewässerschutzbereichen). Allfällige Anliegen von kommunaler Seite können dann – soweit aus hydrogeologischer Sicht möglich – noch berücksichtigt werden. Den Gemeinden wird schriftlich mitgeteilt, ob ihr Anliegen berücksichtigt werden konnte oder nicht (unter Angabe der Begründung). Nach der Bereinigung der eingegangenen Rückmeldungen setzt das AWEL die revidierten Gewässerschutzbereiche mit einer Verfügung fest.

Bei der Bezeichnung der Zuströmbereiche wird bisher ein anderes Vorgehen angewendet. Bisher werden im Kanton Zürich Zuströmbereiche in der Regel nur informativ bzw. behördenverbindlich bezeichnet. Wenn eine Trinkwasserfassung z.B. zu hohe Nitratwerte aufweist, wird der Zuströmbereich Z_u durch eine hydrogeologische Fachperson bestimmt. Der entsprechende Bericht wird dann mit der betroffenen Wasserversorgung und den involvierten Gemeinden sowie dem Amt für Landschaft und Natur sowie dem AWEL besprochen. Diese Besprechung entspricht der in § 34 Abs. 2 EG GSchG geforderten Anhörung der Gemeinden. In enger Zusammenarbeit erarbeiten die Beteiligten dann die nächsten Schritte zur Information und danach Beratung der betroffenen Landwirte. Der Zuströmbereich Z_u wird dann im GIS-Browser auf der Gewässerschutzkarte mit dem Hinweis «projektiert» dargestellt.

Im Kanton Zürich wurde noch kein Zuströmbereich Z_o ausgeschieden.

Die betroffenen Grundeigentümer werden weder bei den Gewässerschutzbereichen A_u oder A_o noch beim Zuströmbereich Z_u angehört.

Diese Rechtslage wird mit dem Inkrafttreten des neuen Wassergesetzes vom 12. Dezember 2022 (WsG)¹⁷ geändert werden. Neu sollen (u.a.) Gewässerschutzbereiche nicht nur behördenverbindlich, sondern auch eigentümerverbindlich ausgeschieden werden. Massgebend ist § 45 WsG:

§ 45. Gewässerschutzbereiche und Grundwasserschutzareale

¹ Die Direktion setzt die Gewässerschutzbereiche und die Grundwasserschutzareale nach Art. 19 und 21 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG) fest.

² Sie hört die Gemeinden zu den Festsetzungen an.

¹⁵ Vom 8. Dezember 1974 (EG GSchG; LS 711.1).

¹⁶ Diese allgemeine Zuständigkeitsordnung wird in der kantonalen Verordnung über den Gewässerschutz vom 22. Januar 1975 (KGSchV; LS 711.11) detailliert: Für die Festsetzung von Grundwasserschutzarealen ist die Direktion zuständig (§ 2 lit. f KGSchV). Das der Baudirektion zugeordnete Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) ist demgegenüber zuständig für die Festsetzung der Gewässerschutzbereiche A_u und A_o sowie die Zuströmbereiche Z_u und Z_o; ebenso setzt es die Gewässerschutzkarte fest (§ 3 lit. v KGSchV).

¹⁷ Gegen das neue Wassergesetz wurde weder ein Referendum ergriffen und noch ein Rechtsmittel eingelegt; daher kann es voraussichtlich zusammen mit einer Wasserverordnung, die in Vorbereitung ist, im Lauf des Jahres 2024 in Kraft gesetzt werden.

³ Sie legt die Festsetzungen während 30 Tagen öffentlich auf und macht die Auflage öffentlich bekannt.

⁴ Sie teilt den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern die Festsetzungen von Zuströmbereichen und Grundwasserschutzarealen mit.

Begründet wurde § 45 in der Weisung des Regierungsrates vom 29. Januar 2020 wie folgt:¹⁸

«Von Bundesrechts wegen sind die Kantone gehalten, ihr Gebiet anhand der Gefährdung der ober- und unterirdischen Gewässer in Gewässerschutzbereiche einzuteilen (Art. 19 GSchG). Die Kantone bezeichnen dabei die besonders gefährdeten Gebiete und die übrigen Gebiete (Art. 29 Abs. 1 GSchV). Die besonders gefährdeten Gebiete umfassen den Gewässerschutzbereich A_u, den Gewässerschutzbereich A_o, den Zustömbereich Z_u sowie den Zuströmbereich Z_o (zur Bedeutung und Abgrenzung der einzelnen Bereiche siehe Art. 29 Abs. 1 Bst. a–d GSchV). Zudem müssen die Kantone sogenannte Grundwasserschutzareale ausscheiden, 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 (Art. 21 Abs. 1 GSchG). Da es sich bei den Gewässerschutzbereichen und den Grundwasserschutzarealen um grössere Gebiete von häufig überkommunaler Bedeutung handelt, ist deren Festsetzung Sache des Kantons. Im Kanton obliegt diese Aufgabe der Direktion (Abs. 1).

Vor der Festsetzung hört die Direktion die Gemeinden an (Abs. 2). Die Festsetzungen sind während 30 Tagen öffentlich aufzulegen und die Auflage ist öffentlich bekannt zu machen (Abs. 3). Bei Zuströmbereichen und Grundwasserschutzarealen teilt die Direktion den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern die Festsetzungen individuell mit (Abs. 4).

Der Rechtsschutz bestimmt sich nach §§ 123 ff. Die Festsetzung der Gewässerschutzbereiche und Grundwasserschutzareale kann demnach in erster Instanz beim Baurekursgericht angefochten werden.

Betreffend die Festsetzung der Gewässerschutzbereiche A_u und A_o sowie der Zuströmbereiche stellt dies eine Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten im Vergleich zur geltenden Regelung des § 39 EG GSchG dar. Nach bisherigem Recht müssen die Festsetzungen weder öffentlich aufgelegt, noch muss die Auflage öffentlich bekannt gemacht werden. Zudem ist gemäss § 39 Abs. 2 EG GSchG die Festsetzung von Gewässerschutzbereichen A_u oder A_o sowie von Zuströmbereichen nicht sofort anfechtbar. Vielmehr hat derjenige, der durch die Festsetzung der Gewässerschutzbereiche oder der Zuströmbereiche in seinen Rechten betroffen ist, erst im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens die Möglichkeit, die vorgenommene Bereichsfestsetzung anzufechten (sogenannte akzessorische Anfechtung). Diese Regelung genügt den Anforderungen an den Rechtsschutz nicht mehr, da die Gewässerschutzbereiche A_u und A_o nach Anhang 4 Ziff. 211 GSchV direkte Auswirkungen auf die Eigentumsrechte (Art. 26 BV) zeitigen und nicht erst, wenn die Erstellung einer Baute geplant ist. Demgegenüber beeinflussen die Zuströmbereiche die Nutzung von Grundstücken zwar nicht unmittelbar (vgl. Anhang 4 Ziff. 212 GSchV), doch erfolgt mit der Festsetzung der Zuströmbereiche die Anordnung der erforderlichen Schutzmassnahmen durch die Direktion, weshalb auch die Zuströmbereiche eine direkte Wirkung auf das Grundeigentum entfalten. Die Möglichkeit einer sofortigen Anfechtung ist deshalb auch hier einzuräumen.

Der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) wird im Weiteren durch die Regelung von Abs. 4 entsprochen, wonach bei der Festsetzung von Zuströmbereichen und Grundwasserschutzarealen die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer persönlich zu benachrichtigen sind. Da die Festsetzung von Zuströmbereichen und Grundwasserschutzarealen eine besonders starke Eingriffsintensität in das Grundeigentum aufweisen kann, soll mit der persönlichen Mitteilung der Informationsfluss an die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sichergestellt und so ein wirksamer Rechtsschutz gewährleistet werden. Umgekehrt bedeutet dies aber, dass die Festlegungen in Rechtskraft erwachsen, wenn ein Rekurs unterbleibt, und später nicht mehr ak-

¹⁸ Vorlage 5596, S. 83 f., zu § 45 (§ 45 erfuhr im Gesetzgebungsprozess keine Änderungen).

zessorisch angefochten werden können. Die Rechtssicherheit wird durch diese Anpassungen verbessert.»

Kanton Graubünden

Im Kanton Graubünden nimmt die Regierung nach Anhören der Gemeinden die Einteilung des Kantonsgebietes in Gewässerschutzbereiche vor.¹⁹ Weitere Vorschriften zu den Gewässerschutzbereichen bestehen nicht; es besteht auch kein förmliches Verfahren zur Festlegung der Gewässerschutzbereiche; entsprechend sind Rechtsmittelverfahren nicht vorgesehen.

Die digitale Gewässerschutzkarte wird durch das Amt für Natur und Umwelt laufend nachgeführt.

Kanton Thurgau

Es gibt im Kanton Thurgau keine gesetzlichen Grundlagen hinsichtlich Festlegung und Genehmigung der Gewässerschutzbereiche sowie Eintragung in die Gewässerschutzkarte. Ein förmliches Verwaltungsverfahren wird nicht durchgeführt. Einzig die Zuständigkeit des Departements für Bau und Umwelt für die Festlegung ist im Verordnungsrecht geregelt.²⁰

Im Kanton Thurgau wurden noch keine Zuströmbereiche ausgeschieden. Derzeit läuft aber beim Amt für Umwelt ein Pilotprojekt zur Ausscheidung von Zuströmbereichen. Im Nachgang dazu soll der Ablauf der Ausscheidung solcher Zuströmbereiche amtsintern festgelegt werden.

Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg ist kein besonderes Verfahren für die Festlegung und Genehmigung der Gewässerschutzbereiche vorgesehen. Es wird im Gewässergesetz²¹ lediglich mit Verweis auf Art. 19 GSchG festgehalten, dass der Staat das kantonale Gebiet in Gewässerschutzbereiche unterteilt und diese Einteilung auf dem neuesten Stand hält (Art. 15 GewG). Mit dem Vollzug ist das Amt für Umwelt betraut.²²

Bei Änderungen der Gewässerschutzkarte wird keine Konsultation ausserhalb der kantonalen Verwaltung durchgeführt. Das Amt für Umwelt konsultiert jedoch bei Mutationen der Gewässerschutzbereiche A_o und A_u betroffene Fachbereiche (z.B. Deponien, belastete Standorte) vorgängig.

Es bestehen keine kantonalen gesetzlichen Grundlagen für die Eintragung von Gewässerschutzbereichen in der Gewässerschutzkarte. Dementsprechend gibt es auch kein förmliches Verfahren für die Eintragung von Gewässerschutzbereichen in der Karte.

Kanton Waadt

Im Kanton Waadt besteht mit Art. 62 des kantonalen Gesetzes über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung²³ eine gesetzliche Grundlage im Umgang mit Gewässerschutzbereichen. Die Bestimmung lautet wie folgt:

¹⁹ Vgl. Art. 23 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Kantonales Gewässerschutzgesetz, KGSchG; BR 815.100).

²⁰ § 2 Abs. 1 Ziff. 1a der Verordnung des Regierungsrates vom 16. September 1997 zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer und zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (RRV EG GSchG; RB 814.211).

²¹ Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG; SGF 812.1).

²² Art. 4 Abs. 4 des Gewässerreglements vom 21. Juni 2011 (GewR; SGF 812.11).

²³ Loi sur la protection des eaux contre la pollution vom 17. September 1974 (LPEP; BLV 814.31).

Art. 62 Cartes des secteurs de protection des eaux

¹ Le département établit un projet de délimitation des secteurs de protection des eaux défini par des cartes à l'échelle 1:25'000, conformément à l'article 19 de la loi fédérale.

² Il recueille, à cet effet, les données hydrogéologiques nécessaires et les déterminations de l'autorité communale compétente.

³ Les cartes des secteurs de protection des eaux sont adoptées par le Conseil d'Etat. Elles lient les autorités.

⁴ Elles sont déposées après leur adoption dans chaque commune.

⁵ La même procédure doit être suivie pour toute modification découlant de nouvelles observations hydrogéologiques ou sanitaires.

⁶ Tout intéressé peut attaquer une décision d'application à son encontre et fondée sur la carte des secteurs.

Bei der Erstellung der Gewässerschutzkarte durch das Departement wird neben den erforderlichen hydrogeologischen Daten auch auf die Feststellungen («déterminations») der kommunalen Gewässerschutzbehörde abgestellt (Art. 62 Abs. 2 LPEP).

Die Gewässerschutzkarte wird vom Staatsrat festgesetzt (Art. 62 Abs. 3 Satz 1 LPEP), und deren Inhalt wird dadurch behördenverbindlich (Art. 62 Abs. 3 Satz 2 LPEP).

Auch Änderungen – die notwendig werden können, wenn sich die hydrogeologischen oder gesundheitspolizeilichen Verhältnisse ändern – werden im gleichen Verfahren durchgeführt (Art. 62 Abs. 5 LPEP).

Wer von einem Entscheid auf der Grundlage der Gewässerschutzkarte betroffen ist, kann gegen diesen Entscheid Rechtsmittel ergreifen (Art. 62 Abs. 6 LPEP).

2.1. Bedarf es zur behördenverbindlichen Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen nach Art. 19 GSchG in den Gewässerschutzkarten eines speziellen kantonalen Verfahrens (z.B. Richtplaneintrag)?

In den untersuchten Kantonen bestehen nur teilweise spezielle kantonale Verfahren zur behördenverbindlichen Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen nach Art. 19 GSchG. Das Spektrum reicht von blossen Zuständigkeitsnormen («welche Behörde ist für die Festlegung der Gewässerschutzbereiche zuständig?») bis hin zu Verfahrensvorschriften (Mitwirkungsrechte von Gemeinden und teilweise auch von betroffenen Privaten). Im Kanton Zürich²⁴ geht die Festlegung der Gewässerschutzbereiche *de lege ferenda* über eine blosser Behördenverbindlichkeit hinaus: Den betroffenen Privaten wird in diesen Kantonen – unabhängig vom Vorliegen eines Bauvorhabens – ein Anspruch auf Überprüfung von Festlegungen der Gewässerschutzbereiche eingeräumt. Je nachdem ergeben sich dadurch unterschiedliche Anforderungen an das kantonale Verfahren:

- In Kantonen, in denen das erstmalige Bezeichnen und das Aktualisieren von Gewässerschutzbereichen in den Gewässerschutzkarten als lediglich behördenverbindliche Vollzugstätigkeiten (tatsächliches Verwaltungshandeln) verstanden werden, sind die Anforderungen an das Verfahren gering. Wenigstens ist aber eine materielle Koordination mit anderen Bereichen des Umwelt- und Planungsrechts vorzusehen, was regelmässig auf eine Konsultation der betroffenen kantonalen und kommunalen Fachstellen vor der Festsetzung des Gewässerschutzbereichs hinausläuft.
- Demgegenüber müssen Kantone, die das Bezeichnen und Aktualisieren von Gewässerschutzbereichen grundeigentümergebunden ausgestaltet haben, ein förmliches Verwaltungsverfahren durchführen, das rechtsstaatlichen Ansprüchen genügt (Aktenprozess,

²⁴ § 45 i.V.m. § 122 Abs. 1 WsG.

Gewährung des rechtlichen Gehörs von betroffenen Privaten, Erlass einer anfechtbaren Verfügung, Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges).

Wie erwähnt wird das Verfahren zur Bezeichnung der Gewässerschutzbereiche im Allgemeinen nicht nach den Vorschriften des Raumplanungsgesetzes abgewickelt.²⁵ Ein Richtplaneintrag ist nicht erforderlich, da die bundesrechtlich geforderte und öffentlich zugängliche Gewässerschutzkarte die Gewässerschutzbereiche bereits ausweist und die Berücksichtigung dieser Planungsmassnahme von Bundesrechts wegen (gemäss Art. 46 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} GSchV) auch in der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt werden muss. Dies entspricht auch dem bundesrechtlichen Koordinationsgebot.²⁶

Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass im Richtplan die Gewässerschutzbereiche als Informationsinhalt ausgewiesen werden; einzelne Kantone sehen das vor.²⁷ Es ist aber nicht bundesrechtliche Pflicht.

Die Festlegung der Gewässerschutzbereiche bleibt eine Vollzugsaufgabe der kantonalen Gewässerschutzbehörden, die auf naturwissenschaftlich-technischen Grundlagen (namentlich hydrogeologischen Untersuchungen) beruht und nicht auf richtplanerischen, mitunter auch politisch motivierten Festlegungen. Die Bezeichnung der Gewässerschutzbereiche ist mit anderen Worten nicht politisch verhandelbar.

2.2. Müssen bei diesen kantonalen Verfahren die betroffenen Gemeinden und weitere Betroffene angehört werden?

Da die Bezeichnung der Gewässerschutzbereiche einen Eingriff in verfassungsmässige Garantien zu Gunsten der Gemeinden bedeuten kann²⁸, sind betroffene Gemeinden vor der Bezeichnung der Gewässerschutzbereiche anzuhören. Für den Fall, dass eine Gemeinde gegen die kantonale Festlegung ein Rechtsmittel ergreifen will, dient die Anhörung dazu, der Gemeinde das rechtliche Gehör zu gewähren.

Eine vorgängige Anhörung der Gemeinde drängt sich zudem ohnehin deshalb auf, weil die Gemeinden wichtige Aufgaben im Bereich der Wassernutzung – namentlich die Vollzugsaufgabe der öffentlichen Wasserversorgung – zu erfüllen haben, und daher über eine besondere Beziehungsnähe und Ortskunde verfügen. Es ist denn auch üblich, dass vor der Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen die betroffenen Gemeinden angehört werden.

²⁵ Die Ausnahme bei den untersuchten Kantonen stellt Solothurn dar. Dort wird an die Verfahren für die Richt- und Nutzungsplanung angeknüpft.

²⁶ So schon BGE 117 Ib 28, S. 30: «Der Lebensraum ist eine Einheit. Deshalb sind die ihn betreffenden Regelungen koordiniert anzuwenden (...). Sind für die Verwirklichung eines Projektes verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, so muss diese Rechtsanwendung von Verfassungs- und Bundesrechts wegen materiell koordiniert werden...».

²⁷ So werden gemäss Art. 69 des Ausserrhodischen Gesetzes über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer (Umwelt- und Gewässerschutzgesetz, UGsG; bGS 814.0) die vom Departement Bau und Volkswirtschaft bezeichneten Gewässerschutzbereiche im kantonalen Richtplan als Grundlagen dargestellt. – Im Kanton Freiburg umfasst die kantonale Planung zur Gewährleistung einer koordinierten Gewässerbewirtschaftung auch den Schutz der unterirdischen Gewässer und den Schutz der Wasservorkommen (Art. 3 Abs. 1 lit. c GewG). Der «verbindliche Inhalt der Grundlagen» wird gemäss Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GewG «in den kantonalen Richtplan integriert».

²⁸ Entscheid des Bundesgerichts 1C_573/2019 vom 29. September 2020 E. 2.1: «Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG ist eine Gemeinde grundsätzlich zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Dazu zählt insbesondere die Garantie der Gemeindeautonomie. ...»

In Kantonen, bei denen die Gewässerschutzbereiche lediglich behördenverbindlich bezeichnet werden, ist die Anhörung von Privaten nicht erforderlich. In Kantonen, bei denen eine Rechtsmittelmöglichkeit besteht, ist eine vorgängige Anhörung mit Blick auf ihren Anspruch auf rechtliches Gehör zwingend erforderlich.

2.3. Sind die Gemeinden und Dritte in diesen Verfahren «einspracheberechtigt»?

Wie erwähnt (vorne, Ziff. 2.2) können Gemeinden gegen die Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen ein Rechtsmittel ergreifen, wenn die Verletzung von Garantien der Bundes- oder Kantonsverfassung geltend gemacht wird, namentlich wenn die Verletzung der Gemeindeautonomie gerügt wird.²⁹ Die Gemeinde kann den üblichen Verwaltungsrechtsweg beschreiten.

Bei den Möglichkeiten von Privaten, gegen die Bezeichnung von Gewässerschutzbereichen ein Rechtsmittel zu ergreifen, muss wie gesagt (vorne, Ziff. 2.1) zwischen Kantonen unterschieden werden, die den Privaten einen direkten Anspruch auf Überprüfung der Festlegung zugestehen (Ausnahme), und Kantonen, die den Privaten keinen entsprechenden Anspruch einräumen (Regelfall).

Im Regelfall – wenn also das kantonale Recht die Bezeichnung der Gewässerschutzbereiche nur als behördenverbindlichen, verwaltungsinternen Vorgang definiert – können Private gegen diese Festlegungen grundsätzlich nicht direkt vorgehen. Erst wenn auf der Grundlage einer solchen Festlegung eine Verfügung ergeht, von der sie mehr als die Allgemeinheit betroffen sind und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung dieser Verfügung zu bejahen ist, können diese Privaten im Rahmen der Anfechtung dieser Verfügung akzessorisch auch die Fehlerhaftigkeit der Festlegung des Gewässerschutzbereichs rügen.

Immerhin ist auf das Datenschutzrecht hinzuweisen. Aus dem Grundsatz der Datenrichtigkeit kann unter Umständen ein Anspruch auf Berichtigung falscher Daten hergeleitet werden.

Im Ausnahmefall – wenn das kantonale Recht die Bezeichnung der Gewässerschutzbereiche als sowohl behörden- als auch grundeigentümerverbindlich ausgestaltet – können die betroffenen Privaten diese Festlegung auf dem Verwaltungsrechtsweg anfechten. Da Rechtsschutz in der gleichen Sache nur einmal gewährt wird, ist in diesen Kantonen eine akzessorische Anfechtung aber ausgeschlossen.

STUTZ Umweltrecht



Dr. iur. Hans W. Stutz

²⁹ Entscheid des Bundesgerichts 1C_573/2019 vom 29. September 2020 E. 2.1.