

BGer 1C_128/2024 vom 18. März 2025

Bundesgericht, 2025-03-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_128_2024

FR: TF 1C_128/2024 du 18 mars 2025

IT: TF 1C_128/2024 del 18 marzo 2025

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene kantonale letztinstanzliche Endentscheid betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Bau- und Umweltrechts, wogegen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offensteht (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Zur Beschwerde berechtigt sind insbesondere Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG). Die Beschwerdeführerin ist eine gesamtschweizerisch tätige Organisation, die nach Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG (SR 451) zur Verbandsbeschwerde berechtigt ist (vgl. bereits Urteil 1C_406/2023 vom 9. November 2023 E. 1.1 mit Hinweis). Es liegt unstreitig eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG vor, da ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone zu beurteilen ist und zusätzlich eine Rodungsbewilligung sowie gewässerschutzrechtliche Bewilligungen erteilt wurden (zit. Urteil 1C_406/2023 E. 1.1 mit Hinweis auf BGE 139 II 271 E. 9.2).

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen gemäss Art. 95 f. BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist somit weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen seiner Vorinstanz gebunden. Es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann sie mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (sog. Motivsubstitution; BGE 150 II 346 E. 1.5.1; 148 II 73 E. 8.3.1; 143 V 19 E. 2.3; je mit Hinweisen).

E. 3

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Bewilligung der Sanierung zweier Stützmauerabschnitte der Grenchenberg- bzw. Vorbergstrasse. Von den insgesamt sieben zur Sanierung vorgesehenen Stützmauerabschnitten beantragte die Beschwerdeführerin im kantonalen Verfahren ausdrücklich nur die Aufhebung der Bewilligungen der Stützmauerabschnitte 6 und 7, die sich in der Nähe vom Bettlachrank und den darunterliegenden Tunnelquellen befinden.

Die Grenchner Tunnelquellen werden von einem stark heterogenen Karst-Grundwasserleiter gespeisen. Zum Schutz des Grundwassers haben die Städtischen Werke Grenchen einen Schutzzonenplan und ein Schutzzonenreglement ausarbeiten lassen. Das Schutzzonendossier lag vom Dezember 2005 bis Januar 2006 öffentlich auf und wurde mit Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 12. August 2008 genehmigt. Dabei wurden die Schutzzonen in dem Sinne auf zwei Ebenen ausgedehnt, als auf Höhe

des Eisenbahntunnels bzw. der Quelfassungen andere Schutzzonen gelten als an der Geländeoberfläche. Die Stützmauerabschnitte 1 bis 6 liegen gemäss dem Schutzzonenplan in der Grundwasserschutzzone S3, während sich der östlichste Abschnitt der Vorbergstrasse beim Bettlachrank und dem zu sanierenden Stützmauerabschnitt 7 in der Zone S2 befindet.

Die Beschwerdeführerin äusserte im Einspracheverfahren - gemeinsam mit anderen Natur- und Umweltschutzverbänden - Bedenken gegenüber der Stützmauersanierung der Abschnitte 6 und 7 sowie der Strassenbenützung als solcher, weil im Bereich des Bettlachranks eine direkte und schnelle hydraulische Verbindung zu den Tunnelquellen nachgewiesen sei. Sie machte geltend, beim Bettlachrank an der Bergoberfläche bestehe "faktisch" bzw. "materiell" eine Grundwasserschutzzone S1; zumindest hätte eine solche ausgeschieden werden müssen, was im Bewilligungsverfahren vorfrageweise zu berücksichtigen sei. In der Zone S1 dürften ausnahmslos keine Bauten erstellt werden, weshalb die Bewilligung zu verweigern und eine Verlegung der Strasse zu prüfen sei. Das Bau- und Justiz- sowie das Volkswirtschaftsdepartement kamen in ihrer Verfügung vom 6. April 2023 im Wesentlichen zum Schluss, die Beschwerdeführerin habe ihr Einsprache- bzw. Beschwerderecht betreffend die Schutzzonenausscheidung verwirkt. Die Stützmauersanierung sei im Rahmen der Bestandesgarantie der bestehenden Strassenanlage in der Zone S2 zulässig. Bei strikter Befolgung der geplanten Grundwasserschutzmassnahmen während der Bauphase, wie sie sich aus dem erläuternden Bericht der Gysi Leoni Mader AG vom 30. September 2021 ergäben, sei eine Beeinträchtigung der Trinkwassernutzung nach praktischer Erfahrung ausgeschlossen. Zusätzliche Massnahmen wie ein Verbot für Fahrzeuge, die wassergefährdende Stoffe transportierten, Gewichtsbeschränkungen oder gar eine Verlegung der Strasse seien nicht notwendig. Folglich seien dem Bauvorhaben die notwendige gewässerschutzrechtliche Bewilligung und Ausnahmegewilligung zu erteilen. Die Vorinstanz schloss sich diesen Einschätzungen an.

E. 4

Zunächst ist auf die bundesrechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Grundwasserschutz einzugehen.

E. 4.1

Das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) bezweckt, die Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen; es dient insbesondere der Sicherstellung und haushälterischen Nutzung des Trink- und Brauchwassers (Art. 1 lit. b GSchG). Gemäss Art. 20 Abs. 1 GSchG scheiden die Kantone Schutzzonen für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen aus und legen die notwendigen Eigentumsbeschränkungen fest. Der planerische Schutz der Gewässer wird in Art. 29 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) i.V.m. Anhang 4 GSchV präzisiert (vgl. Urteile 1C_497/2021 vom 19. Dezember 2023 E. 5.1; 1C_47/2019 vom 10. September 2020 E. 4.1).

E. 4.2

Die Grundwasserschutzzonen bestehen aus den Zonen S1 und S2; bei Lockergesteins- und schwach heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern werden zusätzlich die Zone S3 und bei stark heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern die Zonen S h und S m ausgeschieden (vgl. Anhang 4 Ziff. 121 ff. GSchV in der Fassung vom 1. Januar 2016; zu

den Schutzzonen S1 bis S3 siehe Wegleitung Grundwasserschutz des früheren Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL [heute: BAFU] aus dem Jahr 2004 [nachfolgend: Wegleitung], S. 39 f.; zu den Schutzzonen S h und S m siehe Vollzugshilfe BAFU zum Grundwasserschutz in stark heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern, 2022 [nachfolgend: Vollzugshilfe], S. 17 f.). Sie sind Teil des Gewässerschutzbereichs A u, der die nutzbaren unterirdischen Gewässer und die zu ihrem Schutz notwendigen Randgebiete umfasst (Art. 29 Abs. 1 lit. a und Anhang 4 Ziff. 111 Abs. 1 GSchV; Urteil 1C_497/2021 vom 19. Dezember 2023 E. 5.1.1). Die Grundwasserschutzzonen dienen dem Zweck, Trinkwasserfassungen vor schleichenden oder unfallbedingten Verunreinigungen zu schützen, welche die Trinkwassernutzung gefährden können (zit. Urteil 1C_497/2021 E. 5.1.1 mit Hinweis auf ARNOLD BRUNNER, in: Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016, N. 16 zu Art. 20 GSchG).

Nach früherem Recht, d.h. vor dem 1. Januar 2016, wurden (auch) bei stark heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern nebst den Zonen S1 und S2 lediglich eine Zone S3 ausgeschieden. Die Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. November 2015 halten dazu in Abs. 2 fest, für Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen in stark heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern müssten die Zonen S h und S m gemäss Anhang 4 Ziff. 125 nicht ausgeschieden werden, wenn die Grundwasserschutzzonen und Zuströmbereiche nach bisherigem Recht ausgeschieden und nicht in wesentlichem Umfang angepasst worden seien (vgl. auch Vollzugshilfe S. 8 f.).

E. 4.3

Die verschiedenen Grundwasserschutzzonen haben unterschiedliche Nutzungsbeschränkungen zur Folge (vgl. Urteil 1C_497/2021 vom 19. Dezember 2023 E. 5.1.1; Anhang 4 Ziff. 221 ff. GSchV). So sind etwa in der Zone S1, die dem unmittelbaren Schutz des Fassungsbereichs dient (vgl. Anhang 4 Ziff. 122 GSchV), generell nur diejenigen baulichen Eingriffe und anderen Tätigkeiten zulässig, die der Trinkwassernutzung dienen (Anhang 4 Ziff. 223 GSchV). In der Zone S2, früher auch als "engere Schutzzone" bezeichnet (vgl. Urteil 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 5.3), ist das Erstellen von (nicht der Trinkwassernutzung dienenden) Anlagen ebenfalls nicht erlaubt; die Behörde kann allerdings aus wichtigen Gründen Ausnahmen gestatten, wenn eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden kann (Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 lit. a GSchV).

E. 4.4

Gemäss Art. 19 Abs. 2 GSchG bedürfen in den besonders gefährdeten Bereichen die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten einer kantonalen Bewilligung, wenn sie die Gewässer gefährden können. Zu den besonders gefährdeten Bereichen zählen die vom Gewässerschutzbereich A u überlagerten Grundwasserschutzzonen. Ist eine kantonale Bewilligung erforderlich, muss die gesuchstellende Partei nachweisen, dass die Anforderungen zum Schutz der Gewässer erfüllt sind, und die dafür notwendigen Unterlagen beibringen (Art. 32 Abs. 3 GSchV). Die Bewilligung wird erteilt, wenn mit Auflagen und Bedingungen ein ausreichender Schutz der Gewässer gewährleistet werden kann (Art. 32 Abs. 4 GSchV). Es müssen gemäss Art. 31 Abs. 1 GSchV alle zum Schutz der Gewässer nach den Umständen gebotenen Massnahmen getroffen werden, insbesondere die Massnahmen nach Anhang 4 Ziff. 2 GSchV (Urteile 1C_473/2020 vom 9. September 2021 E. 6.1.1; 1C_86/2020 vom

22. April 2021 E. 5.2 mit Hinweis).

E. 4.5

Die Behörde sorgt nach Art. 31 Abs. 2 lit. a GSchV dafür, dass bei bestehenden Anlagen in den Gebieten nach Abs. 1, bei denen eine konkrete Gefahr einer Gewässerverunreinigung besteht, die nach den Umständen gebotenen Massnahmen zum Schutz der Gewässer, insbesondere diejenigen nach Anhang 4 Ziff. 2 GSchV, getroffen werden. Gefährden bestehende Anlagen in den Grundwasserschutzzonen S1 und S2 eine Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage, sorgt die Behörde gemäss Art. 31 Abs. 2 lit. b GSchV innert angemessener Frist für deren Beseitigung (Urteile 1C_497/2021 vom 19. Dezember 2023 E. 5.2.5.1; 1C_473/2020 vom 9. September 2021 E. 6.1.2).

E. 5

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe die mit Regierungsratsbeschluss vom 12. August 2008 genehmigte Grundwasserschutzzonenausscheidung zu Unrecht keiner vorfrageweisen Überprüfung unterzogen. Damit sei sie in bundesrechtswidriger Weise von einer Grundwasserschutzzone S2 auf Höhe des Bettlachranks ausgegangen, obschon eine Zone S1 ausgeschieden werden müsste und "faktisch" bzw. "materiell" eine Zone S1 bestehe.

E. 5.1

Nach Bundesrecht steht es den Kantonen frei, die Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen und -arealen dem Verfahren über die Nutzungsplanung zu unterstellen oder ein anderes Verfahren zu schaffen. Sieht das kantonale Recht ein eigenes Verfahren vor, bildet die Festsetzung der Grundwasserschutzzonen und -areale eine gewässerschutzrechtliche Verfügung, aber nicht eine planerische Massnahme nach RPG (SR 700). Auch wenn die Ausscheidung einer Grundwasserschutzzone mit dem Erlass einer Schutzzone gemäss Art. 17 RPG vergleichbar erscheint, ändert dies nichts daran, dass die eidgenössische Gewässerschutzgesetzgebung dafür bereits einen hinreichenden und abschliessenden Schutz vorsieht. Die Festsetzung von Grundwasserschutzzonen und -arealen bedarf somit keiner Genehmigung im Sinne von Art. 26 RPG, wenn sie nach kantonalem Recht nicht in der Form der Nutzungsplanung erlassen wird (vgl. Urteil 1C_47/2019 vom 10. September 2020 E. 2.2 mit Hinweisen; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht - Besondere Regelungsbereiche, 2. Aufl. 2021, Rz. 971).

E. 5.2

Gemäss der Verfügung des Bau- und Justiz- sowie des Volkswirtschaftsdepartements vom 6. April 2023 delegiere § 36 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 (PBG/SO; BGS 711.1) die Pflicht zur Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen im Rahmen der Ortsplanung an die Einwohnergemeinden. Komme einer Schutzzone regionale oder kantonale Bedeutung zu, was auf die Tunnelquellen zutreffe, werde diese gemäss § 68 lit. b PBG /SO in einem kantonalen Nutzungsplan festgelegt. Auch der Beschluss des Regierungsrats vom 12. August 2008, mit dem die Schutzzonenausscheidung im Sinne von Art. 26 RPG genehmigt wurde, verweist auf die Bestimmungen des kantonalen Nutzungsplanverfahrens.

Angesichts der vorstehenden Erwägung und der Ausgestaltung des kantonalen Rechts spricht einiges dafür, die hier zu beurteilende Grundwasserschutzzonenausscheidung als raumplanungsrechtlichen Nutzungsplan zu qualifizieren, der gleichzeitig die Merkmale

einer gewässerschutzrechtlichen (Allgemein-) Verfügung aufweist (vgl. auch BGE 120 Ib 287 E. 3c/cc). Wenn die kantonalen Instanzen bezüglich der Frage, ob die Beschwerdeführerin im vorliegenden Bewilligungsverfahren die Fehlerhaftigkeit der Schutzzonenausscheidung akzessorisch geltend machen kann, die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur vorfrageweisen Überprüfung von Nutzungsplänen (sinngemäss) herangezogen haben, ist dies demnach grundsätzlich nicht zu beanstanden (in diesem Sinne auch Urteil 1C_456/2016 vom 30. Mai 2017 E. 2.5).

E. 5.3

Nutzungspläne werden prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie grundsätzlich bestandeskräftig werden und im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden können. Ausnahmsweise ist die vorfrageweise Überprüfung eines Nutzungsplans zulässig, so wenn sich die Betroffenen bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnten, sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt (vgl. statt vieler BGE 148 II 417 E. 3.3 mit Hinweisen).

E. 5.4

Die Vorinstanz führt aus, die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Behörden hätten seinerzeit entscheidrelevante Tatsachen unterdrückt, werde nicht näher ausgeführt und nicht ansatzweise belegt. Die Beschwerdeführerin hätte sich ohne Weiteres schon bei Festlegung des Schutzzonenplans im Jahr 2008 "für die alten Quellen wehren" können. Zudem gehe es um Gewässerschutz. Hier würden sich die tatsächlichen Gegebenheiten nicht rasch, sondern bloss in geologischen Zeiträumen ändern, soweit und solange der Mensch nicht eingreife.

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, sie habe das Fehlen der entscheidrelevanten Tatsachen anlässlich der öffentlichen Auflage des Schutzzonendossiers in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausführlich dargelegt. Das mandatierte Ingenieurbüro habe den Bauabschnitt 7 korrekt als in der Schutzzone S1 liegend bezeichnet. Erst dadurch sei für die Beschwerdeführerin klar geworden, dass es sich um eine Schutzzone S1 handle, und deshalb habe sie gegen das Sanierungsprojekt Einsprache erhoben und eine akzessorische Überprüfung der geltenden Schutzzonen verlangt. Auch Markierungen im Gelände würden im Bereich des Bettlachranks auf eine Zone S1 hinweisen. Zudem hätte sich die Quellfassungseigentümerin erst im Jahr 2017 dahingehend geäußert, dass es im Bettlachrank diffuse Versickerungsstellen gebe, von denen Wasser schnell in den Untergrund und ins Quellwasser gelange. Von solchen vulnerablen Versickerungsstellen sei in den Auflageakten von 2005 keine Rede gewesen. Die Beschwerdeführerin erwähnt schliesslich mehrere Unterlagen, die im Schutzzonendossier, das im Jahr 2005 öffentlich auflag, nicht enthalten gewesen seien, darunter die detaillierten Resultate von Markierungs- bzw. Färbversuchen, die zwischen 2001 und 2003 stattgefunden haben sollen, ein EPIK-Bericht vom 31. Oktober 2000 und ein Bericht der Wanner AG vom 2. November 2000 betreffend die Ergebnisse früherer Färbversuche. Damit sei die Behauptung der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin hätte nicht ansatzweise aufgezeigt, inwiefern im damaligen Verfahren zur Festlegung der Schutzzonen entscheidrelevante Unterlagen

unterdrückt worden seien, widerlegt. Die Beschwerdeführerin erblickt hierin eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).

E. 5.5

Mit Blick auf die von ihr vorgetragene Argumente macht die Beschwerdeführerin im Ergebnis geltend, sie wäre zum Zeitpunkt der Schutzzonenausscheidung zwar befugt gewesen, diese anzufechten, habe dies aber aus objektiven Gründen nicht tun können bzw. dazu keinen Anlass gehabt, weshalb die vorfrageweise Überprüfung geboten sei (vgl. dazu BGE 123 II 337 E. 3a).

E. 5.5.1

Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass sie auf die Unterlagen, die sie im bundesgerichtlichen Verfahren erwähnt, bereits in ihrer kantonalen Beschwerde hingewiesen hat. Weiter ist aus der Korrespondenz im Einspracheverfahren ersichtlich, dass das kantonale Amt für Raumplanung das Schutzzonendossier zu den Akten genommen, dieses aber nach Abschluss des Verfahrens offenbar wieder retourniert hat. Die Vorinstanz scheint demgegenüber keine Edition des Schutzzonendossiers angeordnet zu haben; jedenfalls befinden sich die diesbezüglichen Unterlagen - ausser dem Genehmigungsbeschluss des Regierungsrats sowie dem Schutzzonenplan und -reglement selbst - nicht in den vorinstanzlichen Akten. Indes soll sich gemäss der Beschwerdeführerin bereits aus dem Bericht vom 29. August 2022 (recte: 2002) zu den Ergebnissen der Färbversuche vom 26. April 2002 im Zusammenhang mit der Schutzzonenuntersuchung beim Grenchenberg ergeben haben, dass Markerversuche im Bereich des Bettlachranks auf eine direkte Fliessverbindung bzw. eine schnelle hydraulische Verbindung zu den Tunnelquellen hinweisen. So hielt die Beschwerdeführerin in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde fest, dieser Bericht, der ihr vorliege, nenne bloss die Ergebnisse, doch sei im Anhang des Berichts ein "eindeutiger Beleg" vorhanden, dass zwischen Oberfläche und Quellen eine "direkte hydraulische Verbindung" bestehe. In ihrer Beschwerde an das Bundesgericht zitiert die Beschwerdeführerin zudem aus dem hydrogeologischen Schutzzonenbericht der Wanner AG vom 22. September 2004, wonach "bei einem Markerversuch 1999 eine schnelle hydraulische Verbindung zwischen der Oberfläche und den Tunnelquellen" festgestellt worden sei. Beide Berichte waren nach Angaben der Beschwerdeführerin Teil des Schutzzonendossiers.

E. 5.5.2

Damit und aufgrund der Tatsache, dass die Ausscheidung einer Grundwasserschutzzone S2 auf Höhe des Bettlachranks - statt wie von der Beschwerdeführerin gefordert eine Zone S1 - aus dem öffentlich aufgelegten Schutzzonenplan klar hervorgeht, hätten für die Beschwerdeführerin bereits anlässlich der Schutzzonenausscheidung hinreichend objektive Anhaltspunkte bestanden, sich am Verfahren zu beteiligen und die Festsetzung der Schutzzonen gegebenenfalls auf dem Rechtsmittelweg überprüfen zu lassen. Die bereits im Schutzzonendossier erwähnte - und damit von den Behörden mitnichten unterdrückte - direkte hydraulische Verbindung ist der Hauptgrund, weshalb die Beschwerdeführerin heute geltend macht, es hätte auch an der Bergoberfläche auf Höhe des Bettlachranks eine Schutzzone S1 ausgeschieden werden müssen (statt einer "zwei-" bzw. "doppelstöckigen" Schutzzone). Auch der Umstand, dass angeblich keine Bewertung der Färbversuche gemäss der EPIK-Methode stattgefunden haben soll, wäre der Beschwerdeführerin bereits anlässlich der Schutzzonenausscheidung aufgefallen, wenn sie sich am damaligen

Verfahren beteiligt und Einsicht in die Akten genommen hätte.

E. 5.5.3

Im Ergebnis ist daher der Schluss der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin hätte sich im Zeitpunkt der Schutzzonenausscheidung gegen die behauptete Verletzung der damals geltenden gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen wehren können, was einer vorfrageweisen Überprüfung im vorliegenden Bewilligungsverfahren entgegenstehe, jedenfalls im Ergebnis nicht zu beanstanden. Die - wenn auch knappe - vorinstanzliche Begründung verstösst vor diesem Hintergrund nicht gegen die aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessende Begründungspflicht.

E. 5.6

Soweit die Beschwerdeführerin weiter geltend macht, eine vorfrageweise Überprüfung der Schutzzonenpläne von 2005 sei auch aufgrund des Zeitablaufs geboten, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, ändern sich die hydrogeologischen Verhältnisse nicht in derart kurzen zeitlichen Abständen, dass eine Überprüfung - analog einer Bauzone, die sich an den aufgrund demografischer Entwicklungen in verhältnismässig kürzeren Abständen verändernden Raumbedürfnissen orientiert - alle fünfzehn Jahre geboten wäre (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG) bzw. die Planung allein wegen Zeitablaufs rechtswidrig würde. Die Beschwerdeführerin macht denn genau besehen auch nicht geltend, die Schutzzonenausscheidung sei rechtswidrig geworden. Vielmehr stellt sie sich auf den Standpunkt, sie sei es von Beginn weg gewesen. Dass die Vorinstanzen das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz bundesrechtswidrig, insbesondere willkürlich (Art. 9 BV), angewendet hätten, indem sie ihre Rechtsmittel im vorliegenden Verfahren nicht als Wiedererwägungs- oder Revisionsgesuch gegen den rechtskräftig genehmigten Schutzzonenplan entgegengenommen haben, zeigt die Beschwerdeführerin nicht rechtsgenügend auf (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 5.7

Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass auch die zwischenzeitliche Anpassung der Gewässerschutzverordnung keine vorfrageweise Überprüfung - im Sinne einer erheblichen Änderung der rechtlichen Verhältnisse - der rechtskräftig genehmigten Schutzzonenausscheidung erforderlich macht. Die hiervor erwähnte Übergangsbestimmung der Gewässerschutzverordnung legt nämlich explizit fest, eine Anpassung der bisherigen Schutzzonenfestlegungen an die Änderungen vom 4. November 2015 sei nicht notwendig, wenn die Grundwasserschutzzonen nach dem bisherigen Recht ausgeschieden worden seien (E. 4.2). Dies trifft auf den im Jahr 2008 genehmigten Schutzzonenplan der Grenchner Tunnelquellen zu, wie die Vorinstanz und das BAFU zu Recht festhalten.

Ohnehin hatte die Anpassung der Verordnung keine Verschärfung, sondern eine Lockerung der Nutzungsbeschränkungen zur Folge. So gilt etwa in der Zone S h - obschon sie Gebiete von hoher Vulnerabilität im Einzugsgebiet einer Grundwasserfassung umfasst (Anhang 4 Ziff. 125 Abs. 2 GSchV) - anders als in der Zone S2 kein generelles Bauverbot (vgl. dazu Vollzugshilfe S. 7 f.). Wie das BAFU in seiner Stellungnahme nachvollziehbar darlegt, wäre auf Höhe des Bettlachranks nach heutigem Recht weder eine Zone S1 oder S2, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Zone S h auszuschneiden, wenn die Aussagen der Beschwerdeführerin zu den Markierungsversuchen und den hohen Fliessgeschwindigkeiten zuträfen. Auch sind Schutzzonen mit mehreren Ebenen nach überzeugender Ansicht des BAFU nicht per se unzulässig. Für das Bundesgericht besteht kein Anlass, an diesen

schlüssigen Einschätzungen der Umweltfachbehörde des Bundes zu zweifeln.

E. 6

Damit ist allerdings nicht gesagt, die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten gewässerschutzrechtlichen Bedenken seien im vorliegenden Bewilligungsverfahren schlechterdings unbeachtlich.

E. 6.1

Wie eingangs erläutert verläuft die Grenchenbergstrasse beim Stützmauerabschnitt 6 durch die Grundwasserschutzzone S3 und auf Höhe des Bettlachranks, beim Stützmauerabschnitt 7, durch die Zone S2. Die Wegleitung Grundwasserschutz spricht sich gegen die Erstellung von Strassen in den Schutzzonen S1 und S2 aus; in der Zone S3 wird die Zulässigkeit von Massnahmen zur Strassenentwässerung abhängig gemacht (vgl. Urteile 1C_497/2021 vom 19. Dezember 2023 E. 5.2.5.2; 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 5.3; 1C_47/2019 vom 10. September 2020 E. 5.3; je mit Hinweis auf die Wegleitung). Der Strassenverkehr führt zu deutlichen Belastungen des strassennahen Bereichs infolge Treibstoffkomponenten, Staub, Spritzwasser, Tausalz etc. Zudem muss mit einem erheblichen Risiko von Unfällen gerechnet werden, bei denen Treibstoffe oder wassergefährdende Transportgüter ausfliessen können (Wegleitung S. 71; zit. Urteil 1C_497/2021 E. 5.2.5.2).

E. 6.2

Bei der Grenchenbergstrasse handelt es sich um eine bestehende, in der Grundwasserschutzzone S2 nicht konforme Strassenanlage (vgl. Urteil 1C_497/2021 vom 19. Dezember 2023 E. 5.2.5). Als solche stand sie einer Neuausscheidung der Grundwasserschutzzonen nicht grundsätzlich entgegen. Die Festsetzung einer Schutzzone rechtfertigt sich auch und gerade dann, wenn potenzielle Verunreinigungsherde vorhanden sind. Erforderlich ist jedoch, dass alle notwendigen Massnahmen im Sinne von Art. 31 Abs. 2 lit. a GSchV getroffen werden, um eine Gefährdung durch den Strassenbetrieb auszuschliessen (vgl. zit. Urteile 1C_497/2021 E. 5.2.5.3 sowie 1C_47/2019 vom 10. September 2020 E. 4.3 und 5.3; ferner Urteil 1C_522/2014 vom 18. März 2015 E. 3.2, in: URP 2015 S. 254). Hierfür müssen nicht nur alle dem Stand der Technik entsprechenden, sondern auch alle objektiv infrage kommenden und erforderlichen Massnahmen ergriffen werden, die eine Grundwasserverschmutzung nach praktischer Erfahrung ausschliessen, was eine sorgfältige Prüfung voraussetzt. Kann die Gefährdung durch Schutzmassnahmen nicht verhindert werden, ist die Aufgabe oder Verlegung der Strassenanlage oder der Grundwasserfassung zu prüfen (vgl. zit. Urteile 1C_497/2021 E. 5.2.5.3 und 1C_522/2014 E. 3.2 mit Hinweis auf Wegleitung S. 95 ff.).

E. 6.3

Die beteiligten Behörden sind im Rahmen der letzten Schutzzonenausscheidung offenkundig davon ausgegangen, eine Gefährdung des Grundwassers durch die bestehende Strassenanlage könne unter Einhaltung zusätzlicher Schutzmassnahmen ausgeschlossen werden. Entsprechend verzichteten sie auf eine Verlegung oder Beseitigung der Grenchenbergstrasse. Im genehmigten Schutzzonenreglement wurden 2008 für den in der Zone S2 gelegenen Strassenabschnitt beim Bettlachrank stattdessen die folgenden neuen bzw. zusätzlichen Massnahmen festgelegt: "Informations- und Alarmkonzept mit Strassenunterhaltsdienst, Wehrdienst und Pächtern, da Strassenabwasser nicht ausserhalb Schutzzone abgeleitet werden kann (Distanz, Topografie) " und "Prüfung Verlängerung Leitplanken".

E. 6.4

Auf den Entscheid, die Grenchenbergstrasse in der Schutzzone S2 zu belassen, ist im vorliegenden Verfahren ebenso wenig zurückzukommen wie auf die Schutzzonenausscheidung als solche (vgl. vorne E. 5). Wie das BAFU in seiner Vernehmlassung zu Recht festhält, müssen jedoch auch bei bestehenden Anlagen die notwendigen Massnahmen im Sinne von Art. 31 Abs. 2 GSchV (vgl. vorne E. 4.5) geprüft und getroffen werden:

Durch die geplanten Sanierungsarbeiten an der bestehenden Strasse aktualisiert sich die Frage nach den gebotenen gewässerschutzrechtlichen Massnahmen, kann doch die Bewilligung für Anlagen und Tätigkeiten in den besonders gefährdeten Bereichen gemäss Art. 32 Abs. 4 GSchV nur erteilt werden, wenn mittels Auflagen und Bedingungen ein ausreichender Schutz der Gewässer gewährleistet wird. Für Ausnahmegewilligungen in der Schutzzone S2 wird zudem verlangt, dass eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden kann (vgl. Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 lit. a GSchV). Es wäre mit den Anliegen des Grundwasserschutzes nicht vereinbar, die Sanierung einer bestehenden, nicht schutzzonenkonformen Anlage zu bewilligen, ohne gleichzeitig zu prüfen, ob gegebenenfalls zusätzliche Massnahmen zum Schutz des Grundwassers erforderlich sind. Der Einwand der Beschwerdegegnerin, die Rügen der Beschwerdeführerin betreffend die Gefährdung der Tunnelquellen durch den allgemeinen Strassenverkehr lägen ausserhalb des Streitgegenstands des vorliegenden Verfahrens, verfängt demnach nicht. Zudem vermag der Umstand, dass der Motorfahrzeugverkehr bisher (angeblich) zu keiner Verschmutzung des Grundwassers geführt habe, eine solche Gefahr nicht generell zu widerlegen (so bereits Urteil 1C_406/2023 vom 9. November 2023 E. 4.2.1).

E. 6.4.1

Mit dem BAFU ist festzuhalten, dass die Strassenentwässerung "über die Schulter" in der Zone S2 nicht zulässig ist (vgl. Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 lit. c GSchV). Dem ist hinzuzufügen, dass selbst in der Zone S3, also auch beim vom Stützmauerabschnitt 6 getragenen Strassenteil und nicht lediglich auf Höhe des Bettlachranks, die Versickerung von nicht verschmutztem Abwasser nur über eine biologisch aktive Bodenschicht erlaubt ist (vgl. Anhang 4 Ziff. 221 Abs. 1 lit. c GSchV; siehe zur Versickerung auch Wegleitung S. 69). Das BAFU führt diesbezüglich aus, die Strasse müsse mit einem dichten Belag und Randbordüren abgedichtet werden, damit das Strassenabwasser aus den Schutzzonen abgeleitet werden könne.

Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, die seit dem Belagseinbau in den Jahren 1967 bis 1971 auftretenden Winterdienst- und Frostschäden würden regelmässig im Frühjahr und zusätzlich bei Bedarf durch den Werkhof der Stadt Grenchen ordnungsgemäss instand gestellt, wodurch der Strassenbelag namentlich auch im Bereich des Bettlachranks kompakt und dicht gehalten sowie eine Gefährdung des Grundwassers dauerhaft verhindert werden könne. Beim Bettlachrank neige sich der Strassenkörper vom Aussen- zum Innenbereich der Kurve, weshalb das Oberflächenwasser zum Innenbereich der Kurve und dann bergseitig entlang der Strasse aus der Zone S2 abgeleitet werde. Im weiteren Verlauf versickere das Oberflächenwasser ausserhalb der Schutzzone S2 berg- oder talseitig der Strasse im angrenzenden Waldgebiet.

Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin stehen im offensichtlichen Widerspruch zum Schutzzonenreglement, wonach das Strassenabwasser nicht aus der Zone S2 abgeleitet

werden könne. Es erscheint denn auch fraglich, ob ein Ende der sechziger Jahre eingebauter Strassenbelag, der nur sporadisch ausgebessert wurde, die notwendige Dichtigkeit aufweist, um ein Versickern von Abwasser in der Zone S2 zu verhindern. Zudem wäre eine Versickerung von unverschmutztem Strassenabwasser wie gesehen auch innerhalb der Zone S3 nur dann zulässig, wenn der dortige Waldgrund über eine biologisch aktive Bodenschicht verfügt. Auf jeden Fall zeigt sich, dass der Frage im kantonalen Verfahren nicht nachgegangen worden ist, finden sich doch weder im angefochtenen Entscheid noch in der kantonalen Verfügung Erwägungen hierzu. Der Umstand allein, dass es sich um eine bestehende Anlage handelt, schliesst die Prüfung zusätzlicher Massnahmen nach dem Gesagten nicht aus.

E. 6.4.2

Sodann weist die Beschwerdeführerin auf die Gefahr eines Verkehrsunfalls hin, bei dem wassergefährdende Flüssigkeiten wie Benzin, Diesel oder Öl ausserhalb der Strasse, aber noch im Bereich der Schutzzone S2, austreten könnten.

Im Schutzzonenreglement wurde die Prüfung einer Verlängerung der Leitplanken beim Bettlachrank als Massnahme aufgeführt. Mit einem solchen Abirrschutz soll verhindert werden, dass Fahrzeuge von der Strasse abkommen (vgl. Urteil 1C_648/2013 vom 4. Februar 2014 E. 5.2) und wassergefährdende Stoffe auf dem nicht versiegelten Waldgrund auslaufen, von wo aus sie ins Grundwasser gelangen könnten (vgl. auch Urteil 1C_522/2014 vom 18. März 2015 E. 3.3). Wie es sich diesbezüglich verhält, haben die kantonalen Instanzen ebenfalls nicht abgeklärt. So ist unklar, ob die bereits im Schutzzonenreglement angeordnete Prüfung einer Verlängerung der Leitplanken im Bereich der Schutzzone S2 zwischenzeitlich vorgenommen wurde, und - wenn ja - mit welchem Ergebnis. Da es sich beim Bettlachrank um eine Haarnadelkurve handelt, scheint ein Ausbrechen verunfallender Fahrzeuge auf diesem Strassenabschnitt auf den ersten Blick denn auch nicht ausgeschlossen.

E. 6.4.3

Nicht zu beanstanden sind demgegenüber die Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit den geplanten Bauarbeiten als solchen. Sowohl die Fachbehörden des Kantons wie das BAFU gehen davon aus, dass mit den im Bericht der Gysi Leoni Mader AG vom 30. September 2021 vorgeschlagenen Massnahmen, die integrierenden Bestandteil der erteilten Bewilligung bilden, eine Gefährdung der Trinkwassernutzung während der Bauphase ausgeschlossen werden könne. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu diesen Massnahmen überhaupt äussert, bringt sie nichts vor, das ein Abweichen von dieser Einschätzung der Fachstellen des Kantons und des Bundes gebieten würde.

E. 6.5

Im Ergebnis wurde die gewässerschutzrechtliche Bewilligung für die Sanierung des Stützmauerabschnitts 6 und damit die Instandstellung der durch die Schutzzone S3 führenden Strassenanlage erteilt, obschon nicht nachgewiesen war, dass sämtliche Anforderungen an den Grundwasserschutz, namentlich mit Bezug auf die Entwässerung, erfüllt sind (vgl. Art. 32 Abs. 3 und 4 i.V.m. Anhang 4 Ziff. 221 Abs. 1 lit. c GSchV). Bezüglich des durch die Schutzzone S2 führenden Strassenabschnitts kann sodann zum jetzigen Stand - aufgrund der fehlenden Abklärungen zur Entwässerung und Unfallgefahr - eine Gefährdung der Trinkwassernutzung nicht gänzlich ausgeschlossen werden, was für die vom Kanton erteilte Ausnahmegewilligung für die Sanierung des in der Zone S2

gelegenen Stützmauerabschnitts 7 jedoch Voraussetzung gewesen wäre (vgl. Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 lit. a GSchV). Entsprechend sind die kantonalen Behörden ihrer Pflicht, die gebotenen Schutzmassnahmen zu prüfen und gegebenenfalls durchzusetzen, nicht nachgekommen (vgl. Art. 31 Abs. 2 GSchV). Der angefochtene Entscheid verstösst damit gegen Art. 19 Abs. 2 GSchG i.V.m. Art. 31 f. und Anhang 4 GSchV.

E. 7

Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Da die Bewilligung der Sanierungsarbeiten vorderhand nicht ausgeschlossen erscheint, kann dem Rückweisungsantrag der Beschwerdeführerin - wenn auch aus anderen Gründen als in der Beschwerde geltend gemacht (vgl. vorne E. 2) - entsprochen werden. Aufgrund der technischen Natur der sich stellenden Fragen rechtfertigt es sich, die Angelegenheit nicht an die Vorinstanz, sondern an das Bau- und Justizdepartement zurückzuweisen (vgl. Art. 107 Abs. 2 Satz 2 BGG), das im Rahmen des kantonalen Bewilligungsverfahrens den gewässerschutzrechtlichen Aspekt verantwortet hat. Es wird zu beurteilen haben, ob und gegebenenfalls welche zusätzlichen Massnahmen zum Schutz des Grundwassers zu treffen sind, darunter wie dargelegt solche betreffend die Strassenentwässerung und die Unfallgefahr. Danach wird es gemeinsam mit dem Volkswirtschaftsdepartement erneut zu prüfen haben, ob die erforderlichen Bewilligungen (allenfalls mit zusätzlichen Auflagen und Bedingungen) zu erteilen oder zu verweigern sind.

E. 8

Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Eine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren ist nicht geschuldet, da die obsiegende Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten ist (Art. 68 Abs. 2 BGG). Zur Neuverlegung der Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen (vgl. Art. 67 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.