

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00063 vom 4. September 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-09-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00063

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00063 du 4 septembre 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00063 del 4 settembre 2014

Regeste

Grundwasserschutzzone | Erweiterung der Grundwasserschutzzone
Grundwasserschutzzonen im Sinn von Art. 20 GSchG gelten als Pläne im Dienst des Grundwasserschutzes. Der Schutzzonenplan samt dazugehörigem Reglement weist eine generell-konkrete Natur auf und kann folglich mit einer Allgemeinverfügung verglichen werden. Bezüglich Verfahren und Rechtsschutz wird die Allgemeinverfügung wie eine gewöhnliche Verfügung behandelt (E. 1). Rechtsgrundlagen betreffend Festsetzung von Grundwasserschutzzonen (E. 2). Mit der Ausscheidung von Schutzzonen sind für die betroffenen Grundeigentümer Einschränkungen in der Nutzung des Grundeigentums verbunden, welche ihre Grundrechte berühren. Prüfung gemäss Art. 36 Abs. 1-3 BV erforderlich (E. 3.1). Hinreichende gesetzliche Grundlage und öffentliches Interesse bejaht (E. 3.2). Die Verhältnismässigkeitsprüfung ergibt, dass die festgelegte Schutzzone S2 geeignet und erforderlich ist, um künftige Beeinträchtigungen des Grundwassers zu verhindern. Es liegt kein Sonderfall (geringe Durchlässigkeit der Deckschicht; Mächtigkeit von mindestens 5m) vor, der es rechtfertigen würde, die in der Wegleitung empfohlene Mindestausdehnung von 100m zu unterschreiten (E. 3.3-3.5). Das mit der Zone S2 einhergehende Verbot betreffend Erstellen neuer Bauten und Anlagen erweist sich im vorliegenden Fall nicht als schwerwiegend. Da das öffentliche Interesse am Schutz des Trinkwassers vor Verunreinigungen überwiegt, erweist sich die Zone S2 als verhältnismässig im engeren Sinn (E. 3.6). Eine Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar (E. 3.7). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2014.00063 Urteil der 3. Kammer vom 4. September 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Ersatzrichter Mischa Morgenbesser, Gerichtsschreiberin Michèle Babst. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, alle vertreten durch RA D, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat E, vertreten durch die Werkkommission, diese vertreten durch RA F, Beschwerdegegner, betreffend Grundwasserschutzzone, hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat der Gemeinde E setzte mit Beschlüssen vom 25. Oktober 2012 den überarbeiteten Schutzzonenplan vom 6. August 2012 für die Quelfassungen G, N, H und I der Wasserversorgung E samt dem dazugehörigen Schutzzonenreglement fest. II. A, B und C erhoben hiergegen Rekurs an den Bezirksrat J und beantragten die Aufhebung des Beschlusses, soweit im Bereich der Quellen H und N eine neue Schutzzone S2 festgesetzt wurde. Der Bezirksrat J wies den Rekurs am 13. Dezember 2013 ab. III. Hiergegen erhoben A, B und C am 30. Januar 2014 Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragten, dass der Beschluss des Bezirksamts

aufgehoben und die bisherigen Schutzzonen für die Trinkwasserquellfassungen H und N im Bereich H unverändert belassen würden. In diesem Umfang sei auf die Festsetzung eines neuen Schutzzonenreglements zu verzichten, unter Kosten und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners. Der Bezirksrat J beantragte am 7. Februar 2014 die Abweisung der Beschwerde. Ebenso beantragte der Gemeinderat E die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführer. Die Kammer erwägt: 1. Gemäss § 19 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Rekursentscheide der Bezirksräte über "Anordnungen". Darunter sind verwaltungsrechtliche Akte individuell-konkreter Art (Verfügungen) oder generell-konkreter Natur (Allgemeinverfügungen) zu verstehen, nicht jedoch generell-abstrakte Erlasse. Grundwasserschutzzonen im Sinn von Art. 20 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG) gelten nicht als Nutzungspläne im Sinn des Raumplanungsgesetzes, sondern als Pläne im Dienst des Grundwasserschutzes (BGE 121 II 39 E. 2b/aa). Wird ein strittiger Akt, der sich unmittelbar auf die Gewässerschutzgesetzgebung stützt, angefochten, so hat deshalb – entsprechend der allgemeinen Ordnung des Rechtsmittelwegs nach § 19b Abs. 2 lit. c VRG – der Bezirksrat über den Rekurs zu entscheiden. Gemäss § 41 VRG kann der Rekursentscheid schliesslich mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Es gilt sodann festzustellen, dass der Schutzzonenplan samt zugehörigem Reglement eine generell-konkrete Natur aufweist und folglich mit einer Allgemeinverfügung verglichen werden kann. Wie eine Verfügung regelt auch die Allgemeinverfügung einen konkreten Fall, doch richtet sie sich an einen grösseren, individuell nicht bestimmten Adressatenkreis. Bezüglich Verfahren und Rechtsschutz wird die Allgemeinverfügung dagegen wie eine gewöhnliche Verfügung behandelt. Sowohl die Anordnung des Beschwerdegegners wie auch der abschlägige Rekursentscheid in der Angelegenheit stellen daher zulässige Anfechtungsobjekte der Verwaltungsgerichtsbeschwerde dar (vgl. VGr, 19. November 2009, VB.2009.00406, E. 1), wobei die Streitigkeit – nachdem kein Erlass, sondern ein Akt generell-konkreter Natur angefochten ist – in Dreierbesetzung zu erledigen ist (§ 38 Abs. 1 VRG). Die Grundstücke der Beschwerdeführer werden neu der engeren Schutzzone (Zone S2) zugewiesen, womit jene durch den angefochtenen Entscheid berührt sind und ein Interesse an der Änderung oder Aufhebung des Schutzzonenplans haben. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die fristgerecht eingegangene Beschwerde einzutreten. 2. Gemäss Art. 20 Abs. 1 GSchG haben die Kantone Schutzzonen für die im öffentlichen Interesse stehenden Grundwasserfassungen auszuscheiden, und sie legen die notwendigen Eigentumsbeschränkungen fest. Die notwendigen Erhebungen für die Abgrenzung der Schutzzonen müssen die Inhaber der Grundwasserfassungen durchführen (Abs. 2 lit. a). Die Grundwasserschutzzonen bilden zusammen mit den Gewässerschutzbereichen (Art. 19 GSchG) und den Grundwasserschutzarealen (Art. 21 GSchG) das im Bundesrecht vorgesehene Instrumentarium des planerischen Grundwasserschutzes, welches in Art. 29–32a in Verbindung mit Anhang 4 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV) näher präzisiert wird. Im Kanton Zürich wird die bundesrechtliche Pflicht zur Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen in §§ 35 ff. des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 (EG GSchG) geregelt. Die Grundwasserschutzzonen bestehen aus dem Fassungsbereich (Zone S1), der engeren Schutzzone (Zone S2) und der weiteren Schutzzone (Zone S3; Ziff. 121 Abs. 1 des

Anhangs 4 GSchV; § 36 Abs. 1 Satz 1 EG GSchG). Während die Zone S2 unter anderem verhindern soll, dass Keime und Viren in die Grundwasserfassung gelangen und das Grundwasser durch Grabungen und unterirdische Arbeiten verunreinigt wird (Ziff. 123 Abs. 1 lit. a und b des Anhangs 4 GSchV), soll die Zone S3 gewährleisten, dass bei unmittelbar drohenden Gefahren, beispielsweise bei Unfällen mit wassergefährdenden Stoffen, ausreichend Zeit und Raum für die erforderlichen Massnahmen zur Verfügung stehen (Ziff. 124 Abs. 1 des Anhangs 4 GSchV). Auf Antrag der Fassungseigentümer setzt der Gemeinderat die erforderlichen Grundwasserschutzzonen fest und erlässt die zugehörigen Schutzvorschriften (§ 35 Abs. 1 EG GSchG). Er ordnet die erforderlichen Schutzmassnahmen nach Massgabe der bundesrechtlichen Vorschriften sowie der örtlichen Bedürfnisse im Einzelfall an (§ 36 Abs. 2 Satz 1 EG GSchG). Entscheidungshilfen der Verwaltung bilden die Wegleitung Grundwasserschutz des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL (heute Bundesamt für Umwelt, BAFU) von 2004 (nachfolgend Wegleitung) sowie das Modul der Vollzugshilfe "Grundwasserschutzzonen bei Lockergesteinen" des BAFU von 2012. Das vom Beschwerdegegner am 25. Oktober 2012 festgesetzte Schutzzonenreglement für die Quellfassungen N und H, Gemeinde E entspricht diesen bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben. Es enthält in Art. 5 Nutzungsbeschränkungen für die Zone S3, in Art. 6 zusätzliche Beschränkungen für die Zone S2 und in Art. 7 nochmals zusätzliche Beschränkungen für die Zone S1.

E. 3.1

Mit der Ausscheidung von Schutzzonen sind für die betroffenen Grundeigentümer Einschränkungen in der Nutzung des Grundeigentums verbunden, welche ihre Grundrechte berühren. Gemäss Art. 36 Abs. 1–3 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sind solche Einschränkungen nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen.

E. 3.2

Die Beschwerdeführer anerkennen, dass der vom Beschwerdegegner festgesetzte Schutzzonenplan samt zugehörigem Reglement mit Art. 20 GSchG, mit Ziff. 12 des Anhangs 4 GSchV sowie mit §§ 35 f. EG GSchG eine hinreichende gesetzliche Grundlage hat. Unbestritten ist auch, dass ein öffentliches Interesse daran besteht, die beiden Trinkwasserquellfassungen H und N, deren Anteil an die Trinkwasserversorgung der Gemeinde E rund ein Viertel beträgt, vor Beeinträchtigungen zu schützen.

E. 3.3

Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung stellt sich die Frage, ob die festgelegten Schutzzonen überhaupt erforderlich sind oder ob eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg, nämlich die beiden Trinkwasserquellfassungen H und N vor schädlichen Einflüssen zu schützen, ausreichen würde. Schliesslich muss geprüft werden, ob zwischen dem gesteckten Ziel und der zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkung ein vernünftiges Verhältnis (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn) besteht (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich 2012, N. 321 ff.).

E. 3.4

Grundwasserschutzzonen dienen dazu, Trinkwassergewinnungsanlagen und das Grundwasser unmittelbar vor seiner Nutzung als Trinkwasser vor Beeinträchtigungen zu schützen. Sie sind um die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen auszuscheiden, d. h. um alle Fassungen, deren Wasser den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung entsprechen muss, sowie um Grundwasser-Anreicherungsanlagen. Die Grundwasserschutzzonen sind das wichtigste Instrument des nutzungsorientierten planerischen Grundwasserschutzes (Wegleitung, S. 39). Die Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen, mit welchen in der näheren Umgebung von Trinkwasserquellfassungen Nutzungen untersagt oder beschränkt werden, welche zu einer Beeinträchtigung des Trinkwassers führen können, ist ohne Weiteres geeignet, künftige Beeinträchtigungen des Grundwassers zu verhindern, ungeachtet dessen, dass es bis anhin zu keiner Beeinträchtigung des Grundwassers gekommen ist.

E. 3.5

Gemäss Wegleitung soll der Abstand von der Zone S1 bis zum äusseren Rand der Zone S2 in Zustromrichtung mindestens 100 m betragen und die Zone S3 in der Regel doppelt so gross wie die Zone S2 ausfallen (vgl. S. 44 und 47). In gewissen Sonderfällen, bei Vorliegen spezieller hydrogeologischer Verhältnisse, kann von den aufgeführten Minimalanforderungen abgewichen werden. Insbesondere kann der Abstand von der Zone S1 bis zum äusseren Rand der Zone S2 in Zustromrichtung kleiner als 100 m sein, wenn durch hydrogeologische Untersuchungen nachgewiesen ist, dass eine durchgehende, gering durchlässige und nicht verletzte Deckschicht einen gleichwertigen Schutz gewährleistet. Die Minimaldistanz von 100 m kann bei einstöckigen Grundwasservorkommen insbesondere dann reduziert werden, wenn die Deckschicht eine geringe Durchlässigkeit und eine Mächtigkeit von mindestens 5 Metern aufweisen, und es dürfen keine besser durchlässigen Linsen auftreten (Wegleitung, S. 47). Im hydrogeologischen Bericht der K AG vom 30. September 2009 betreffend "Quellfassungen der Wasserversorgung E: Revision der Schutzzonen" wird die hydrogeologische Situation der Quellfassungen N und H im Kapitel 5.1 dargestellt. Die Angaben zur Fassung befinden sich im Kapitel 5.2, während Kapitel 5.3 Empfehlungen für die Anpassung der Schutzzonen enthält. Gemäss Bericht seien die Schutzzonen der Nquelle ohne Probleme gross genug realisierbar. Dem von der Strasse ausgehenden Hauptrisiko werde bereits mit einer dichten Strassenentwässerung Rechnung getragen. Diese sei periodisch zu kontrollieren und zu unterhalten, ebenso die am Rand der Zone S2 verlaufende Schmutzwasserleitung. In der Rekursantwort führte der Beschwerdegegner aus, dass für die Fassung H der Grundsatz einer minimalen obstromigen Ausdehnung von 100 m für die Schutzzone S2 angewandt worden sei. Im Rahmen der Erstellung des hydrologischen Berichts habe man die hydrogeologische Situation bei der Fassung H auch betreffend eine geringere Schutzzonenausdehnung untersucht. Dabei habe man festgestellt, dass bei der Quellfassung eine relativ geringe Mächtigkeit der Deckschicht (Lockergesteine über wasserführender Schicht) von 3 bis maximal 6 m im Fassungsbereich vorliege. Die Mächtigkeit im weiteren Umfeld sei unbekannt, teilweise sei sie sogar kleiner als 3 m (z. B. aufgeschlossene Strassenböschung mit Fels und nur 1–2 m Deckschicht). Die generelle Durchlässigkeit der Deckschicht sei zwar eher gering (vorwiegend Moräne), da der Aufbau der Lockergesteine aber heterogen sei, seien präferenzielle Fliesswege anzunehmen. Deshalb werde die Schutzwirkung der Deckschicht vor rascher Versickerung nur als höchstens mittel eingestuft. Eine Reduktion der Schutzzonenausdehnung im Sinn einer Ausnahme für Sonderfälle lasse sich nicht rechtfertigen, da weder eine besonders gering durchlässige

Deckschicht noch eine nachweisbare Mächtigkeit von mehr als 5 m gegeben sei. Um zu verhindern, dass Keime und Viren in die Grundwasserfassung gelangen und das Grundwasser durch Grabungen und unterirdische Arbeiten verunreinigt wird (Ziff. 123 Abs. 1 lit. a und b des Anhangs 4 GSchV), ist es somit erforderlich, dass der Abstand von der Zone S1 bis zum äusseren Rand der Zone S2 in Zustromrichtung mindestens 100 m beträgt. Im vorliegenden Fall kann eine Zone S2 mit einer Ausdehnung von rund 100 m realisiert werden. Es liegt kein Sonderfall (geringe Durchlässigkeit der Deckschicht; Mächtigkeit von mindestens 5 m) vor, der es rechtfertigen würde, die in der Wegleitung empfohlene Mindestausdehnung von 100 m zu unterschreiten. Die vom Beschwerdegegner verfügte Zone S2 erweist sich somit als erforderlich.

E. 3.6

Im Rahmen der engeren Verhältnismässigkeitsprüfung sind die öffentlichen Interessen am Schutz der Trinkwassernutzung den privaten Interessen der Beschwerdeführer gegenüberzustellen. Gemäss Art. 6.1 und 6.2 des Schutzzonenreglements ist in der Zone S2 das Erstellen neuer Bauten und Anlagen verboten. Da sich die Grundstücke der Beschwerdeführer in der Landwirtschaftszone befinden und die Beschwerdeführer gemäss Ausführungen der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort keiner landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, was unbestritten geblieben ist, ist davon auszugehen, dass bereits heute keine weiteren Bauten und Anlagen oder nur in einem beschränkten Ausmass auf den Grundstücken der Beschwerdeführer erstellt werden können. Das mit der Zone S2 einhergehende Verbot betreffend Erstellen neuer Bauten und Anlagen erweist sich deshalb im vorliegenden Fall nicht als schwerwiegend. In Bezug auf bestehende Bauten hält das Schutzzonenreglement fest, dass die Erneuerung bestehender Hoch- und Tiefbauten durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft bewilligt werden kann, wenn die zum Schutz des Grundwassers erforderlichen Massnahmen getroffen werden, gegenüber dem bestehenden Zustand keine zusätzliche Gefährdung der Fassung entsteht und die Erneuerung in der bestehenden Grössenordnung erfolgt (Art. 6.3). Von dieser Einschränkung ist nur die bestehende nicht zonenkonform genutzte Liegenschaft Vers.-Nr. 01 des Beschwerdeführers 2 betroffen. Der Umbau und die massvolle Erweiterung dieser Liegenschaft bleiben möglich, weshalb sich der Eingriff nicht als besonders schwer erweist. Die weiteren in der Zone S2 vorgesehenen Einschränkungen sind ohnehin von untergeordneter Natur. Ausserdem äussern sich die Beschwerdeführer nicht substantiiert zu weiteren Nachteilen, die ihnen aus der Einteilung der Quellen in die Zone S2 erwachsen. Da das öffentliche Interesse am Schutz des Trinkwassers vor Verunreinigungen überwiegt, erweist sich die vom Beschwerdegegner verfügte Zone S2 auch als verhältnismässig.

E. 3.7

Die Beschwerdeführer beanstanden, dass von der bereits bestehenden L-Strasse ein vergleichsweise grösseres Risiko auf die beiden Trinkwasserquellfassungen ausgehe. Dies mag zutreffen, ist aber unbeachtlich. Wie der Beschwerdegegner in seiner Rekursantwort ausführte, handelt es sich bei der L-Strasse um eine bestehende, öffentliche Verbindungsstrasse zwischen E und dem M-Berg, welche nicht aufgehoben werden kann. Mit den bereits getätigten baulichen Massnahmen (z. B. Betonabdeckung und schutzkonforme dichte Strassenentwässerung) und der vorhandenen Hinweistafel "Wasserschutzgebiet" hat der Beschwerdegegner im Rahmen des Möglichen verschiedene Massnahmen getroffen. Eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den Beschwerdeführern

ist nicht erkennbar. In der Zone S2 sind sowohl die Erstellung neuer Bauten und Anlagen (Art. 6.1 und 6.2) als auch die Erstellung neuer Strassen (Art. 6.12 des Schutzzonenreglements) verboten. Wie es den Beschwerdeführern aber erlaubt ist, bestehende Bauten und Anlagen zu belassen und in beschränktem Umfang zu erneuern (Art. 6.3 des Schutzzonenreglements), muss es auch dem Beschwerdegegner möglich sein, die bereits bestehende L-Strasse zu belassen. Zudem hat der Beschwerdegegner die Pflicht, den in der Schutzzone gelegenen Strassenabschnitt spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Schutzzonenbestimmungen mit baulichen Massnahmen so anzupassen, dass durch den Betrieb und die Entwässerung der Strasse eine direkte Gefährdung der Fassung ausgeschlossen werden kann (Ziffer 8.8 des Schutzzonenreglements), was zwischenzeitlich erfolgt ist.

E. 4

Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen. Dem Beschwerdegegner ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, da die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben des Gemeinwesens gehört und der im vorliegenden Rechtsmittelverfahren gebotene Behördenaufwand nicht wesentlich den bereits im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren ohnehin zu erbringenden Aufwand überstieg (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 17 N. 51).

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