

Beschluss Nr. 662/2025
Schwyz, 9. September 2025 / ju

Postulat P 16/25: Bauten im Grundwasser weiterhin ermöglichen
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 14. Juli 2025 haben Kantonsrat Reto Keller und zehn Mitunterzeichner folgendes Postulat eingereicht:

«Mit Schreiben vom 14. Mai 2025 informierte das kantonale Amt für Umwelt und Energie (AfU) Gemeinden, Bezirke sowie Architektur-, Planungs-, Ingenieur- und Geologiebüros über eine Praxisänderung im Umgang mit Einbauten unter den mittleren Grundwasserspiegel im Gewässerschutzbereich A_u. Anlass ist das Bundesgerichtsurteil BGE 1C_460/2020 vom 30. März 2021. Das AfU hält unter anderem fest:

- *Private Interessen werden weniger gewichtet.*
- *Insbesondere wirtschaftliche Aspekte fallen bei der Interessenabwägung nicht ins Gewicht.*
- *Ausnahmen beschränken sich auf das absolut notwendige Minimum (Foundation).*

Ein Blick ins WebGIS zeigt, dass alle Gemeinden im Kanton Schwyz Gewässerschutzbereiche A_u ausweisen und dass in vielen dicht besiedelten Gebieten der mittlere Grundwasserspiegel lediglich einige Meter oder weniger unter Terrain liegt (Abbildung 1). Gemäss der neu kommunizierten Praxis des AfU (nur noch "Foundation" erlaubt), wären in vielen Gebieten somit keine Tiefgaragen und Kellerabteile mehr möglich. Die in den Baureglementen aufgeführte Mindestanzahl an Parkplätzen wäre somit oberirdisch zu realisieren, wodurch ohnehin schon knapper Wohn- und Arbeitsraum verloren ginge. Diese Praxisänderung geht zu weit und schränkt das Bauen massiv ein.

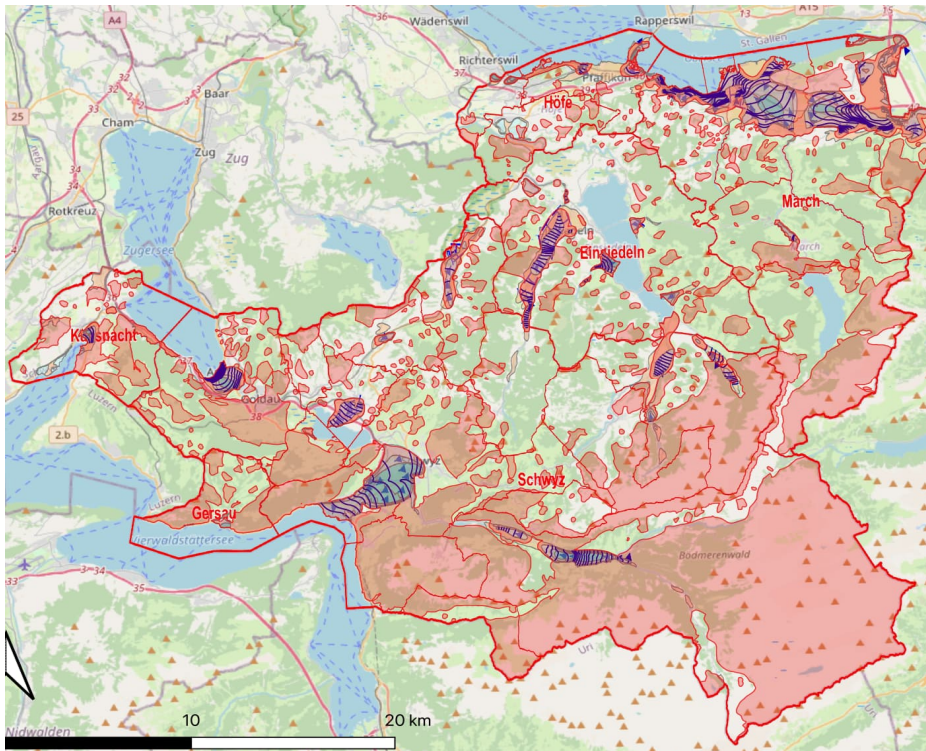


Abbildung 1: Gewässerschutzbereich $A_a = \text{rot}$. Blaue Linien = mittlerer Grundwasserstand.

Zudem ist festzuhalten: Das Bundesgericht hat im Urteil 1C_460/2020 nicht den Einbau unter den mittleren Grundwasserspiegel generell in Frage gestellt, sondern bemängelt, dass im konkreten Fall keine Interessenabwägung erfolgte. Das Gericht äusserte sich nicht zur Berücksichtigung privater oder wirtschaftlicher Interessen. Mit anderen Worten: Zwar gibt das Bundesgericht die Interessenabwägung vor, aber die Bewertung der Interessen kann vom Kanton oder vom Gesetzgeber im Baugesetz näher bestimmt werden und ist somit Sache der Bewilligungsbehörde.

Weiter ist zu bemerken, dass das Bundesamt für Umwelt (BAFU) folgendes mitteilt:

- Bundesgerichtsurteil 1C_460/2020: Die Durchflusskapazität des Grundwassers wäre im konkreten Fall um weniger als 10 % beeinträchtigt worden (4 %). Somit wäre einer Ausnahmebewilligung nichts im Wege gestanden, vorausgesetzt die Interessenabwägung kommt zum selben Schluss.
- Merkblatt BAFU (24. Februar 2022, BAFU-337.112-2930/18/3): Es müssen bei der Interessenabwägung auch die Beeinträchtigung für die Gesuchstellerin, falls die Ausnahmebewilligung verweigert würde, beurteilt werden. Ebenso gilt es, die Folgen einer Nichtbewilligung für die künftigen Nutzer oder die Allgemeinheit miteinzubeziehen. Dasselbe hält die Bereichskonferenz "Umwelt Zentralschweiz", bei welcher der Kanton Schwyz Mitglied ist, in ihrem Merkblatt² zu "Bauten im Grundwasser" ebenfalls fest. Gemäss "Umwelt Zentralschweiz" sollen auch die "möglichen Fundationsarten mit Konsequenzen (Gewinn/Verlust) für die Bauherrschaft" in die Interessenabwägung einbezogen werden.

Gemäss den Punkten oben wäre es naheliegend, dass der Kanton die kommunizierte Praxisänderung des AfU vom 14. Mai 2025 anpasst, damit nach wie vor auch die privaten und wirtschaftlichen Interessen der künftigen Nutzer oder der Allgemeinheit bei einer Interessenabwägung berücksichtigt werden, so wie es das BAFU und "Umwelt Zentralschweiz" vorgeben.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Nutzbarkeit des Grundwassers bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen – ähnlich dem Beispiel Kanton Zug³, welcher die Gewässerschutzbereiche A_a gemäss ihrer Nutzung in Kategorien unterteilte und abhängig davon die Bewilligungsanforderungen definierte.

Das öffentliche Interesse am Grundwasser ist unbestritten wichtig. Gleichzeitig sollten bei Entscheidungen auch andere berechnigte Interessen sorgfältig abgewogen werden. Dazu gehören der Erhalt von Wohnraum, Arbeitsplätzen, Sicherheit und Wohnqualität. Diese Aspekte betreffen ebenfalls das Gemeinwohl und verdienen eine angemessene Berücksichtigung, ebenso wie öffentliche Einrichtungen wie Schulhäuser oder Spitäler.

Antrag: Der Regierungsrat soll aufzeigen, wie die gebotene Interessenabwägung unter den ausgeführten Umständen hinreichend sichergestellt werden kann. Zudem soll der Regierungsrat aufzeigen, wie Ausnahmegewilligungen für private und öffentliche Einbauten unterhalb des mittleren Grundwasserspiegels im Gewässerschutzbereich A_U weiterhin ermöglicht werden können, ohne diese auf "Fundationen" zu beschränken.

Die Unterzeichnenden bedanken sich für eine konstruktive Prüfung unseres Anliegens.»

¹<https://map.geo.sz.ch/s/ahd7Xq>

²<https://www.umwelt-zentralschweiz.ch/wp-content/uploads/2022/03/14-UZ-Merkblatt-BautenImGrundwasser.pdf>

³https://zg.ch/dam/jcr:28e58ca6-aeac-4aaf-ae9f-daa8f89576cd/Bauten_im_Grundwasser_Erl%C3%A4uterungen_2020.pdf

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Grundwasser ist nicht nur die wichtigste Bezugsquelle für Trinkwasser, sondern erfüllt auch zentrale ökologische Funktionen. Im Kanton Schwyz stammen rund 95 % (Schweiz 80 %) des Trinkwassers aus Grundwasserpumpwerken und Quelfassungen. Trinkwasser ist das wichtigste Lebensmittel und für Bevölkerung sowie Wirtschaft von grosser Bedeutung. Zudem ist das Grundwasser ein wichtiger Bestandteil des Wasserkreislaufs. Aufgrund der starken Wechselwirkungen innerhalb des Wasserkreislaufs ist ein umfassender Schutz des Grundwassers auch an Orten wichtig, an denen keine direkte Trinkwassernutzung erfolgt oder geplant ist. Grundwasser wirkt als ausgleichender Wasserspeicher und ermöglicht eine einwandfreie Trinkwasserqualität.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

Das Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) dient insbesondere der Sicherstellung und der haushälterischen Nutzung des Trink- und Brauchwassers sowie der Sicherung der natürlichen Funktion des Wasserkreislaufs (Art. 1 Bst. b und Bst. h GSchG). Speichervolumen und Durchfluss nutzbarer Grundwasservorkommen dürfen durch Einbauten nicht wesentlich und dauernd verringert werden (Art. 43 Abs. 4 GSchG).

Die Kantone teilen ihr Gebiet nach der Gefährdung der ober- und der unterirdischen Gewässer in Gewässerschutzbereiche ein (Art. 19 Abs. 1 GSchG). Der Gewässerschutzbereich A_U bezeichnet die besonders gefährdeten Bereiche zum Schutz nutzbarer unterirdischer Gewässer (vgl. Art. 19 Abs. 1 GSchG i. V. m. Art. 29 Abs. 1 Bst. a Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GschV, SR 814.201]). Sofern sie die Gewässer gefährden kann, bedarf die Erstellung von Bauten in den besonders gefährdeten Bereichen einer kantonalen Bewilligung (Art. 19 Abs. 2 GSchG). Eine solche ist in den besonders gefährdeten Bereichen namentlich für Anlagen erforderlich, die Deckschichten oder Grundwasserstauer verletzen, und für die Freilegung des Grundwasserspiegels (Art. 32 Abs. 2 Bst. b und Bst. e GSchV). Bedarf eine Anlage oder Tätigkeit einer Bewilligung, müssen die Gesuchsteller nachweisen, dass die Anforderungen zum Schutz der Ge-

wässer erfüllt sind, und die dafür notwendigen Unterlagen (gegebenenfalls hydrogeologische Abklärungen) beibringen (Art. 32 Abs. 3 GSchV). Sie tragen mithin die Beweislast für die Erfüllung der gewässerschutzrechtlichen Anforderungen.

Eine Bewilligung für Anlagen und Tätigkeiten in den besonders gefährdeten Gebieten im Sinn von Art. 19 Abs. 2 GschG wird grundsätzlich erteilt, wenn mit Auflagen und Bedingungen ein ausreichender Schutz der Gewässer gewährleistet ist (Art. 32 Abs. 4 GSchV). Im Gewässerschutzbereich A_U dürfen indes keine Anlagen erstellt werden, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen. Soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 % vermindert wird, kann die Behörde Ausnahmen bewilligen (Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 2 GSchV). Der Zweck der dargelegten Normen, besonders gefährdete Gewässer zu schützen, legt eine zurückhaltende Anwendung der Ausnahmebestimmung nahe (vgl. zum Ganzen BGer 1C_460/2020 mit weiteren Hinweisen).

Liegt die Verminderung der Durchflusskapazität über 10 %, ist eine Ausnahmegewilligung nicht mehr zulässig und es handelt sich daher grundsätzlich um ein unzulässiges Bauvorhaben. Nach der Wegleitung Grundwasserschutz des früheren Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) aus dem Jahr 2004 kann ein an sich unzulässiges Bauwerk jedoch bewilligungsfähig werden, wenn durch gezielte Ersatzmassnahmen (z. B. Sicherpackungen) die vorhandene Durchflusskapazität erhalten oder in Ausnahmefällen um höchstens 10 % vermindert wird.

Bei der angesprochenen, erforderlichen Interessenabwägung fällt etwa ins Gewicht, wie gross die Verminderung der Durchflusskapazität innerhalb der zulässigen Bandbreite von 10 % tatsächlich ausfällt, ob ein unterirdisches Gewässer selbst oder bloss ein zu seinem Schutz notwendiges Randgebiet betroffen ist oder inwieweit die Verweigerung einer Bewilligung eine sinnvolle, den übrigen (insbesondere raumplanerischen und umweltrechtlichen) Vorgaben entsprechende Nutzung des Grundeigentums erschweren würde. So sind Ausnahmen beispielsweise möglich, wenn eine Fundation bis unter den mittleren Grundwasserspiegel zwingend erforderlich ist, wenn durch ein Untergeschoss auf eine Pfahlfundation verzichtet werden kann und der Durchfluss dadurch weniger eingeschränkt wird, oder wenn bereits ein Einbau unter den mittleren Grundwasserspiegel besteht (Bestandesschutz).

Bis zum oben zitierten Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2021, der ein Bauvorhaben in Lachen zum Gegenstand hatte, wurden Ausnahmegewilligungen in der ganzen Schweiz unter gegebenen Voraussetzungen weitgehend ohne eine eigentliche Interessenabwägung erteilt. Dies spiegelt sich auch in der Stellungnahme des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) zum entsprechenden Verfahren wider. Das Bundesgericht rügte dann aber, dass im Rahmen der Erteilung der Ausnahmegewilligung keine Interessenabwägung vorgenommen wurde, obwohl eine solche stets vorausgesetzt sei. Es genüge nicht, wenn die zuständige Behörde prüft, ob das 10 %-Kriterium eingehalten ist.

Das BAFU veröffentlichte im Februar 2022 ein Merkblatt dazu, wie die Interessenabwägung bei Einbauten unter den mittleren Grundwasserspiegel vorzunehmen ist. Gemäss diesem Merkblatt sind die Interessen für und gegen den Einbau unter den mittleren Grundwasserspiegel vollständig zu ermitteln. Im Bewilligungsentscheid müssen die im konkreten Fall relevanten Interessen aufgeführt, bewertet und gegeneinander abgewogen werden. Ob die Bewilligung erteilt wird, steht im Ermessen der zuständigen Behörde, im Kanton Schwyz (erstinstanzlich) damit des Amtes für Umwelt und Energie (AfU), wobei diese das Ermessen pflichtgemäss auszuüben hat.

Seit Juni 2021 fordert das AfU bei Bauvorhaben, die unter den mittleren Grundwasserspiegel reichen, vom Gesuchsteller eine Darlegung der Interessen, die für und gegen einen Einbau unter den mittleren Grundwasserspiegel sprechen. Das AfU führt im Anschluss die Interessenabwägung durch.

Die jüngere Rechtsprechung hat mehrfach gezeigt, dass im vorliegenden Kontext die Interessen des Grundwasserschutzes teilweise weiterhin nicht genügend stark gewichtet oder zumindest unzureichend gegenüber den in Frage stehenden privaten oder (anderweitigen) öffentlichen Interessen abgewogen wurden. Das hat das AfU dazu bewogen, die entsprechende Bewilligungspraxis ein weiteres Mal zu überprüfen. Dies hat es den Gemeinden und Bezirken sowie Architektur-, Planungs-, Ingenieur- und Geologiebüros mit Schreiben vom 14. Mai 2025 unter dem Titel «Praxisänderung» mitgeteilt und auf die Problematik sensibilisiert. An der Tagung für Umweltschutzbefauftragte vom 28. Mai 2025 wurden die Teilnehmer nochmals detailliert darüber informiert. Eine Diskussion dazu fand indes nicht statt.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Unter der vorausgegangenen Ziffer wurden die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen bezüglich Einbauten unter den mittleren Grundwasserspiegel im Gewässerschutzbereich A_U sowie die dazu ergangene Rechtsprechung dargelegt. Daran sind sowohl die Verwaltungsbehörden im Rahmen entsprechender Bewilligungsverfahren als auch der Regierungsrat im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich gebunden. Das ändert aber nichts daran, dass im Einzelfall bei der erforderlichen Abwägung der verschiedenen tangierten, öffentlichen und privaten Interessen regelmässig ein gewisser Ermessensspielraum verbleibt. Dieser ist nach dem Dafürhalten des Regierungsrates weiterhin nicht von vornherein schwergewichtiger zugunsten des – wenn auch wichtigen – Grundwasserschutzes auszuüben, sondern hat auch weitere – öffentliche und private – Interessen wie etwa der Raumplanung und der Siedlungspolitik gebührend zu berücksichtigen.

Für den Regierungsrat besteht gestützt auf die aktuelle Rechtslage und Rechtsprechung in materieller Hinsicht somit kein Anlass für eine generelle Änderung oder gar Verschärfung der Bewilligungspraxis. Vielmehr sind im Rahmen der Baubewilligungsverfahren auch fortan jeweils die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen und zu gewichten, wobei es die Obliegenheit der Gesuchsteller ist, die Gründe dafür darzulegen, die für die beantragte Ausnahmegewilligung sprechen sollen. Dass solche unter anderem im Hinblick auf eine haushälterische Nutzung des Bodens (vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]) gerade im Kanton Schwyz, in dem grosse Grundwasservorkommen bestehen und sich diese somit über weite Flächen erstrecken, sowohl für öffentliche als auch private Bauten auch in Zukunft müssen erteilt werden können, scheint für den Regierungsrat klar. Selbstverständlich müssen hierfür die – oben dargelegten – rechtlichen bzw. tatsächlichen Voraussetzungen erfüllt sein und sich damit die in Frage stehenden Vorhaben auch aus gewässerrechtlicher Sicht als verhältnismässig erweisen.

Die Nutzbarkeit des Grundwassers wird im Übrigen in der Grundwasserkarte und auch in der Gewässerschutzkarte bereits berücksichtigt. Gebiete mit mächtigen Grundwasservorkommen und geringer Durchlässigkeit oder natürlicherweise belastetem Grundwasser werden nicht als nutzbar ausgewiesen. Dennoch sind für die kommenden Jahre vertiefte Abklärungen geplant, um die betroffenen Interessen noch fundierter und ausgewogener erfassen zu können.

Dabei ist es immer das Ziel, Bauvorhaben zu ermöglichen und tragfähige Lösungen zu finden, die sowohl den Anforderungen des Grundwasserschutzes als auch den berechtigten Anliegen der Bauherrschaften gerecht werden.

Das AfU wird die Gemeinden und Bezirke an der Bauverwaltertagung vom 24. Oktober 2025 im Sinn der vorliegenden Beantwortung nochmals vertieft zur Thematik informieren. Weiter hofft der Regierungsrat, mit der Publikation dieser Beantwortung die (weiterhin geltende) Sach- und Rechtslage auch für die Architektur-, Planungs-, Ingenieur- und Geologiebüros soweit möglich geklärt zu haben.

Somit beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 16/25 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Umweltdepartement; Amt für Umwelt und Energie.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

