



**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**

26. März 2014

ANHÖRUNGSBERICHT

Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993
(Baugesetz, BauG; SAR 713.100)

Teilrevision Umsetzung des "Gewässerraums" gemäss Bundesrecht

Zusammenfassung / Ausgangslage

Per 1. Januar und 1. Juni 2011 sind neue Gewässerschutzbestimmungen in Kraft getreten.¹ Der Bund verpflichtet darin die Kantone, entlang der oberirdischen² Gewässer einen Gewässerraum auszuscheiden. Der Gewässerraum besteht aus dem Raum für eine natürliche Gerinnesohle und die beiden Uferstreifen. Die Umsetzung des Bundesrechts muss bis Ende 2018 erfolgen.³ Solange dies nicht erfolgt ist, gelten Übergangsbestimmungen, die den Gewässerkorridor sichern; diese Übergangsbestimmungen des Bundes setzen ohne Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse die Freihaltung sehr breiter Uferstreifen fest und schränken das Bauen⁴ entsprechend stark ein.⁵ Die vorliegende Revision ist entsprechend prioritär. Die vorgesehene kantonale rechtliche Umsetzung befreit von der Anwendung der strengen Übergangsbestimmungen des Bundesrechts. Sie schafft Rechtsklarheit und verhindert unnötiges Prozessieren. Gegenüber der geltenden Regelung werden die Gewässerräume nur soweit vergrössert, als es das Bundesrecht verlangt.

Ziel der Festlegung eines Gewässerraums ist es, die natürlichen Funktionen der Gewässer zu erhalten, den Hochwasserschutz zu gewährleisten und die Gewässernutzung zu ermöglichen. Gewässerräume dürfen nur extensiv gestaltet und bewirtschaftet werden.⁶ Mit der Ausscheidung als Gewässerraum geht indessen die Qualität von Böden als Fruchtfolgefleichen (FFF) nicht verloren. Im Krisenfall können die Böden weiterhin für die intensive Nahrungsproduktion genutzt werden.

Gemäss Bundesrecht sind im Gewässerraum nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen zugelassen. Bestehende Bauten und Anlagen sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.⁷ Besitzstandgeschützt sind namentlich auch bestehende Dauerkulturen, die hohe Investitionen erfordern und nur langfristig amortisiert werden können, wie Rebberge, Obstanlagen und Baumschulen.⁸ Dieser Besitzstandschutz wird innerhalb Bauzonen durch kantonales Recht⁹ und ausserhalb Bauzonen durch Bundesrecht geregelt.¹⁰ Weitere Normierungen zum Besitzstandschutz sind nicht nötig.¹¹

Das Bundesrecht legt weiter fest, dass, wenn der Hochwasserschutz gewährleistet ist, die Behörde in dicht überbautem Gebiet mit einem Nutzungsplan den Gewässerraum den baulichen Gegebenheiten anpassen und einen kleineren Gewässerraum ausscheiden darf, als ihn die Gewässerschutzverordnung vorschreibt.¹² Auch darf die Behörde im Einzelfall in dicht überbautem Gebiet Ausnahme-

¹ Art. 36a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) und 41a ff. der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201)

² Eingedolte Gewässer gelten ebenfalls als "oberirdische Gewässer" im Sinne von Art. 36a Abs. 1 GSchG (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2012.00001 vom 26. Juni 2012, Erw. 4.1).

³ Abs. 1 der Übergangsbestimmung zur GSchV-Änderung 4. Mai 2011

⁴ Die landwirtschaftlichen Bewirtschaftungseinschränkungen (gemäss Art. 41c Abs. 3 GSchV) sind erst anwendbar, wenn die Kantone (Gemeinden) den Gewässerraum (eigentumsverbindlich) festgelegt haben (vgl. Bundesamt für Umwelt [BAFU], Parlamentarische Initiative *Schutz und Nutzung der Gewässer* (07.492), Erläuternder Bericht, S. 30 [kurz: Erläuternder Bericht BAFU]).

⁵ Beispiel: Die Übergangsbestimmungen des Bundesrechts legen für einen 2 m breiten Bach beidseits Uferstreifen von je 10 m fest; gemäss vorliegendem Entwurf genügen im Regelfall 6 m (Abs. 2 der Übergangsbestimmung zur GSchV).

⁶ Art. 36a Abs. 3 GSchG

⁷ Art. 41c Abs. 2 GSchV; § 128 BauG

⁸ Vgl. Merkblatt (Entwurf) der Bundesämter für Umwelt (BUWAL), Landwirtschaft (BLW) und Raumentwicklung (ARE), Gewässerraum und Landwirtschaft, Stand August 2013, S. 10.

⁹ § 128 Abs. 2 i.V.m. § 68 BauG

¹⁰ Erläuternder Bericht BAFU, S. 15

¹¹ Siehe dazu auch BPUK/KOLAS/BAFU/BLW/ARE, Regionale Workshops zur Umsetzung des Gewässerraums nach Gewässerschutzgesetz, Synthesebericht vom 20. September 2012, S. 16 (kurz: Synthesebericht).

¹² Art. 41a Abs. 4 und 41b Abs. 3 GSchV

bewilligungen für zonenkonforme Bauten erteilen, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.¹³ Wie der Begriff "dicht überbautes Gebiet" auszulegen ist, hat der Bund in einem Merkblatt umschrieben.¹⁴

Gemäss vorliegendem Entwurf soll der Gewässerraum wie folgt festgelegt werden:

- (1) Der Kanton macht Vorgaben:
 - a) Für typische Fallgruppen legt das Baugesetz die Breite der Uferstreifen fest.
 - b) Für die übrigen Fälle bezeichnet der Regierungsrat in einer Gewässerraumkarte die Gewässerräume. Die Ausscheidung erfolgt nach fachlichen Kriterien, wie sie der Bund definiert hat. – Überdies enthält die Gewässerraumkarte unverbindliche Angaben zum "dicht überbauten Gebiet". Diese Angaben geben den Gemeinden eine Planungshilfe für die Umsetzung im Nutzungsplanverfahren.
- (2) Die Gemeinde setzt diese Vorgaben um:
 - a) Die Gemeinde scheidet die Gewässerräume in ihrer Nutzungsplanung eigentumsverbindlich aus. Dabei kann sie im Rahmen des Bundesrechts von den Vorgaben des Kantons abweichen.
 - b) Solange diese Umsetzung nicht erfolgt ist, prüft der Gemeinderat bei der Beurteilung eines Baugesuchs die Einhaltung des Gewässerraums direkt anhand der Gewässerraumkarte. In "dicht überbautem Gebiet" kann der Gemeinderat mit Zustimmung des Kantons Ausnahmegewilligungen erteilen. Voraussetzungen für eine solche Ausnahmegewilligung sind,¹⁵
 - aa) dass das Gebiet "dicht überbaut" ist. Die Beurteilung erfolgt anhand bundesrechtlicher Kriterien. Die Angaben in der Gewässerraumkarte zum "dicht überbauten Gebiet" haben blossen Informationscharakter (Orientierungshilfe). Sie sind rechtlich unverbindlich, verkleinern den Gewässerraum nicht und begründen keinen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung
 - bb) dass keine überwiegenden Interessen (namentlich des Hochwasserschutzes und der Gewässerfunktion) entgegenstehen.

Kantonale Nutzungspläne (Schutzdekrete) und Wasserbauprojekte, die Festlegungen für den Gewässerraum enthalten, gehen den kommunalen Vorschriften vor.

Im Mai 2013 hat der Kanton Aargau den Bund in einer vom Grossen Rat überwiesenen Standesinitiative ersucht, "beim Gewässerschutzgesetz Änderungen vorzunehmen, welche eine massvolle Umsetzung des Gesetzes ermöglichen." Sollte das Bundesrecht durch die Standesinitiative Änderungen erfahren, wird dies im weiteren Verfahren bei der Anpassung des Baugesetzes berücksichtigt.

1. Gibt es andere Lösungswege für die Umsetzung des Bundesrechts?

1.1 Lösung gemäss vorliegendem Entwurf

Gemäss vorliegendem Entwurf erarbeitet der Kanton eine Gewässerraumkarte. Diese ist eine Fachkarte: Die Ausscheidung des Gewässerraums erfolgt nach klar definierten fachlichen (ökomorphologischen) Kriterien. Die Gemeinde muss die Gewässerraumkarte alsdann im Nutzungsplanverfahren eigentumsverbindlich umsetzen und dabei auch all die anderen Interessen (Umsetzung der Gefah-

¹³ Art. 41c Abs. 1 GSchV; Entscheide der Gemeinde, die den Gewässerraum betreffen, bedürfen in jedem Fall der Zustimmung des Kantons.

¹⁴ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) / Bundesamt für Umwelt (BAFU), Gewässerraum im Siedlungsgebiet, Merkblatt vom 18. Januar 2013 zur Anwendung des Begriffs "dicht überbaute Gebiete" der Gewässerschutzverordnung (kurz: Merkblatt Gewässerraum im Siedlungsgebiet; im Internet unter: www.bafu.admin.ch/umsetzungshilfe-renaturierung > Publikationen > Gewässerraum)

¹⁵ Art. 41c Abs. 1 GSchV; vgl. Entscheid des Bundesgerichts (BGE) BGE 139 II 470, Erw. 4.5.

renkarte, Aspekte der Siedlungsentwicklung bei der Beurteilung des "dicht überbauten Gebiets" etc.) abwägen und soweit nötig in die Planung einfließen lassen. Nachteile dieser Lösung sind:

- Für die Gemeinde ist dies mit grösserem Aufwand verbunden.
- Solange die Umsetzung in einem Nutzungsplan nicht erfolgt ist, darf bei der Beurteilung eines Baugesuchs nicht allein auf die Gewässerraumkarte abgestellt werden. Es müssen all die weiteren Kriterien (insbesondere die Gefahrenkarte) im Einzelfall mitberücksichtigt werden. Dies erschwert die Rechtsanwendung.

Vorteile sind:

- Die Gewässerraumkarte schafft für die Grosszahl der Fälle Rechtsklarheit.
- Sie ist eine kantonale Grundlage für eine einheitliche Umsetzung der Gewässerräume auf kommunaler Ebene.
- Die strengen Übergangsbestimmungen des Bundes fallen weg.

1.2 Variante: Kantonaler Nutzungsplan

Eine andere Lösung wäre, dass der Kanton die Gewässerräume direkt in einem kantonalen (eigenumsverbindlichen) Nutzungsplan fixiert. Mit einem kantonalen Nutzungsplan ergäben sich die unter 1.1. erwähnten Nachteile nicht. Die Variante "kantonaler Nutzungsplan" ist jedoch aus folgenden Gründen nicht realisierbar:

- Die grosse Zahl der Betroffenen¹⁶ erfordert für die Verfahrensabwicklung (Mitwirkungs-, Einwendungs- und Beschwerdeverfahren) einen Aufwand, der schlicht die vorhandenen Ressourcen des Kantons sprengt.
- Bei der Ausscheidung der Gewässerräume im Nutzungsplanverfahren muss die Hochwassergefährdung, wie die Gefahrenkarte sie abbildet, mitbedacht werden. Eine Vergrösserung des Gewässerraums ist nötig, wenn weder wasserbauliche Massnahmen noch baurechtliche Bestimmungen und Zonierungen in kommunalen Nutzungsplänen eine genügende Hochwassersicherheit garantieren. Es geht hier um Fragen, die sich nur in einem kommunalen Nutzungsplanverfahren angemessen beantworten lassen. Hinzu kommt der dynamische Charakter der Gefahrenkarte: Ergriffene Schutzmassnahmen können das Gefahrenbild grossräumig sehr rasch ändern. Ein kantonaler Nutzungsplan könnte eine solche Dynamik nicht abbilden oder genügend rasch nachzeichnen. Der Richtplan¹⁷ bestimmt, wie die Gefahrenkarte umzusetzen ist. In den vergangenen fünf Jahren ist die Umsetzung in bereits mehr als der Hälfte der Gemeinden erfolgt. Von dieser bewährten Art der Umsetzung soll nicht abgewichen werden.
- Auch die erforderliche Massstäblichkeit der Abbildung und die technische Umsetzung einer solchen Gesamtschau stellen technisch kaum lösbare Probleme dar; denn die Festlegung des Gewässerraums muss lagegenau und sehr kleinräumig erfolgen.

1.3 Variante: Kantonale Verordnung

Die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben für die Ausscheidung der Gewässerräume hat in einem raumplanerischen Verfahren zu erfolgen. Der Erlass einer blossen Verordnungsbestimmung würde diesen Anforderungen nicht genügen und wäre nicht zulässig, wie das Verwaltungsgericht unlängst festgestellt hat.¹⁸

¹⁶ Der Plan muss die Gewässerräume für 20 % der kantonalen Gewässer (~ 600 km) darstellen. Dies sind Uferstreifen von ca. 1'200 km Länge (ca. 60'000 Parzellen).

¹⁷ Vgl. Richtplantext L 1.2 Beschluss 2.2

¹⁸ Entscheid des Verwaltungsgerichts (VGE) IV/75 vom 27. September 2012, S. 12

Es ergibt sich somit, dass ein anderer praktikabler Lösungsweg, als wie er hier im Entwurf vorgeschlagen wird, nicht gegeben ist.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 63 Zustimmung und Bewilligung anderer Behörden

<p>§ 63 Zustimmung und Bewilligung anderer Behörden</p> <p>¹ Der Gemeinderat hat Gesuche vor seinem Entscheid dem zuständigen kantonalen Departement vorzulegen und darf sie nur mit dessen Zustimmung bewilligen, sofern sie zum Gegenstand haben:</p> <p>c) Bauten und Anlagen, welche die Baulinien oder den gesetzlichen Abstand von Gewässern, Wäldern, Kantonsstrassen oder Nationalstrassen nicht einhalten;</p>	<p>¹ Der Gemeinderat hat Gesuche vor seinem Entscheid dem zuständigen kantonalen Departement vorzulegen und darf sie nur mit dessen Zustimmung bewilligen, sofern sie zum Gegenstand haben:</p> <p>c) Bauten und Anlagen, welche die Baulinien oder den gesetzlichen Abstand von <u>Wäldern, Kantonsstrassen oder Nationalstrassen nicht einhalten oder den Gewässerraum beanspruchen</u>;</p>
---	---

Es handelt sich um eine bloss begriffliche Anpassung.

lit. c

Gemäss bisherigem Recht bedürfen (sowohl oberirdische wie auch unterirdische) Bauten und Anlagen, die den Gewässerabstand unterschreiten, der Zustimmung des Departements Bau, Verkehr und Umwelt. Der Begriff "Gewässerabstand" wird durch den bundesrechtlichen Begriff "Gewässerraum" ersetzt.

§ 127 Gewässerraum

<p>§ 127 Abstände</p> <p>¹ Der Gewässerabstand für Bauten und Anlagen beträgt gegenüber</p> <p>a) Flüssen 12 m, b) unvermarkten Bächen 6 m, c) vermarkten Bächen 4 m.</p> <p>² Die Abstände werden von der Grenze der Gewässer gemessen. Wenn diese nicht vermarkt sind, gelten die Uferlinien bei mittlerem Sommerwasserstand als Grenze.</p> <p>³ Innerhalb von Bauzonen dürfen unversiegelte Wege und andere Anlagen der Garten- und Aussenraumgestaltung bis an die Grenze der Gewässerparzelle er-</p>	<p>§ 127 <u>Gewässerraum</u></p> <p>¹ <u>Als Gewässerraum wird die Gerinnesohle des Gewässers mit seinen Uferstreifen bezeichnet. Die Breite des Uferstreifens beträgt:</u></p> <p>a) <u>15 m bei Rhein, Aare, Reuss und Limmat sowie bei Fließgewässern, deren bestehende Gerinnesohle breiter ist als 15 m,</u></p> <p>b) <u>6 m bei Fließgewässern, deren bestehende Gerinnesohle weniger breit ist als 2 m; die Gewässerraumkarte legt einen grösseren Gewässerraum fest, wenn das Bundesrecht dies erfordert,</u></p> <p>c) <u>6 m bei eingedolten Gewässern,</u></p> <p>d) <u>15 m bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche ab 0,5 ha; für kleinere Wasserflächen wird kein Uferstreifen ausgeschieden.</u></p> <p>^{1bis} <u>Bei Kanälen künstlich angelegter Wasserläufe wird kein Uferstreifen ausgeschieden.</u></p> <p>² <u>Die Breite des Uferstreifens wird bei Fließgewässern ab Rand der Gerinnesohle, bei stehenden Gewässern ab Uferlinie und bei Eindolungen ab Innenkante des Eindolungsbauwerks gemessen.</u></p> <p>³ <u>Im Übrigen legt der Regierungsrat in einer Gewässerraumkarte den Raumbedarf der Gewässer aufgrund ihrer Ökomorphologie nach Massgabe der Gewässer-</u></p>
---	--

stellt werden; die Anstösserpflichten (§§ 125 Abs. 2 und 126 Abs. 1) dürfen dadurch nicht verletzt und die Zutrittsrechte und der Gewässerunterhalt nicht erschwert werden.

⁴ Die Nutzungspläne können vorsehen, dass die Abstände vergrössert, verringert oder aufgehoben werden.

schutzgesetzgebung des Bundes fest.

⁴ Die zuständige Behörde setzt die Vorschriften zum Gewässerraum in ihren Nutzungsplänen und Wasserbauprojekten um. Sie darf im Rahmen des Bundesrechts abweichende Festlegungen treffen. Sie beachtet dabei auch die Anforderungen an den Hochwasserschutz.

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, bis längstens Ende 2018 entlang von Gewässern Gewässerräume auszuscheiden. Der Kanton Aargau legt diese Gewässerräume wie folgt fest:

- Für typische Fallgruppen (stehende Gewässer und 80 % der Fliessgewässer) bestimmt das Gesetz die erforderliche Breite der Uferstreifen (Abs. 1).
- Für die übrigen Fälle (20 % der Fliessgewässer) legt der Regierungsrat nach fachlichen Kriterien (aufgrund der Ökomorphologie des Gewässers) die Gewässerräume in einer Gewässerraumkarte fest (Abs. 3).
- Die Gemeinde setzt die Gewässerräume in ihrer Nutzungsplanung eigentumsverbindlich um. "Die Anhörung der betroffenen Kreise"¹⁹, die das Bundesrecht vorschreibt, ist durch das Nutzungsverfahren sichergestellt. In "dicht überbautem Gebiet" kann der Nutzungsplan kleinere Gewässerräume vorsehen, als die Gewässerraumkarte oder die Abstandsbestimmungen in Absatz 1 es verlangen (Abs. 4).

Abs. 1

Im Kanton Aargau kann der Raumbedarf der sehr grossen und der kleinen Gewässer pauschal mit einem Mass für die Breite des Uferstreifens festgelegt werden. Die Abklärungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt haben ergeben, dass die Ausscheidung eines so definierten Gewässerraums (bestehend Gerinnesohlenbreite und beidseitige Uferstreifen) in all den genannten Fällen grundsätzlich²⁰ genügend ist und den Vorgaben des Bundes entspricht.

lit. a

Gemäss Bundesrecht²¹ basiert die Festlegung der erforderlichen Gewässerraumbreiten auf der Schlüsselkurve zur Berechnung der "Uferbereichsbreite in Funktion zur natürlichen Gerinnesohlenbreite".²² Der Anwendungsbereich dieser Schlüsselkurve gilt für kleine und mittelgrosse Fliessgewässer mit einer natürlichen Gerinnesohlenbreite bis 15 m. Beträgt zum Beispiel die natürliche Gerinnesohlenbreite 15 m, müssen die Uferstreifen ebenfalls eine Mindestbreite von rund je 15 m (14,75 m) aufweisen.²³

Für grosse Fliessgewässer (Gerinnesohlenbreite über 15 m) rechtfertigt es sich, die Uferstreifen generell auf 15 m festzulegen. Im Einzelfall darf die zuständige Behörde gestützt auf Absatz 4 breitere Uferstreifen verlangen, zum Beispiel wenn ein Uferwald das Gewässer einsäumt und die Interessen, die einer Verbreiterung des Uferstreifens entgegenstehen, als weniger gewichtig einzustufen sind.

¹⁹ Art. 36a Abs. 1 GSchG

²⁰ Bei stark beeinträchtigten Gewässern kann ein Uferstreifen von 6 m ungenügend sein. Wo sich eine solche Diskrepanz zum Bundesrecht ergibt, legt die Gewässerraumkarte einen grösseren Uferstreifen fest (Abs. 1 lit. b).

²¹ Art. 41a Abs. 1 und 2 GSchV

²² Vgl. BUWAL/BWG/BLW/ARE, Leitbild Fliessgewässer Schweiz von 2003, S. 4

²³ Art. 41a Abs. 2 lit. b GSchV: Gemäss dieser Bestimmung muss der Gewässerraum eine Mindestbreite von 44,5 m haben (15 m x 2,5 plus 7 m) und also Uferstreifen von je 14,75 m Breite.

Ganz allgemein bleiben die Gemeinden befugt, für bestimmte (kleinräumige) Gewässerabschnitte unter Abwägung aller raumrelevanten Interessen die Abstände differenzierter festzulegen. Solche abweichende Festlegungen erfolgen im (Sonder-)Nutzungsplanverfahren, das die Mitwirkung der Öffentlichkeit und die Anhörung der Betroffenen sicherstellt, wie es das Bundesrecht verlangt (vgl. dazu Absatz 4).²⁴ Die Gemeinden haben somit einen Vollzugsspielraum, um den erforderlichen Raum den lokalen Verhältnissen anzupassen. Bestehende Schutzdekreteflächen müssen sie dabei mit in die Betrachtung einbeziehen.

In diesem Zusammenhang kann auch die Praxis anderer Kantone interessieren. Soweit ersichtlich, haben diese jedoch noch keine definitiven Festlegungen getroffen. In Entwürfen sehen der Kanton BE Uferstreifen von 15 m und der Kanton TG solche von 30 m vor. Die Kantone ZH, LU, ZG und SO streben einzelfallweise Festlegungen an.

• **lit. b**

Für kleine Fliessgewässer (bestehende Gerinnesohlenbreite kleiner als 2 m) genügt im Regelfall ein Uferstreifen von 6 m. Eine Diskrepanz zum Bundesrecht ergibt sich allerdings dort, wo das Gewässerbett mässig oder stark beeinträchtigt ist.

Beispiel

Angenommen, ein Bach hat eine bestehende (tatsächliche) Gerinnesohlenbreite von 1,80 m. Mit Uferstreifen von je 6 m beträgt die Gewässerraumbreite 13,80 m (2 x 6 m + 1,80 m). Das Bundesrecht verlangt indessen, dass bei starker Beeinträchtigung des Gewässerbetts der Gewässerraum wenigstens 16 m betragen muss. Je nach Zustand des Gewässers ist nämlich ein Korrekturfaktor (K) zu berücksichtigen (siehe dazu Erläuterungen zu Absatz 3). Für den als Beispiel genommenen 1,80 m breiten Bach ergeben sich folgende erforderliche minimale Gewässerraumbreiten:

	Zustand des Gewässers (bestehende GSB = 1,80 m)		
	unbeeinträchtigt K = 1 → (1 x 1,80 m) natürliche GSB = 1,80 m	mässig beeinträchtigt K = 1,5 → (1,5 x 1,80 m) natürliche GSB = 2,70 m	stark beeinträchtigt K = 2 → (2 x 1,80 m) natürliche GSB = 3,6 m
minimaler Gewässerraum	11 m ²⁵	13,75 m ²⁶ (2,5 x 2,7 + 7)	16 m ²⁷ (2,5 x 3,6 + 7)

GSB = Gerinnesohlenbreite; K = Korrekturfaktor

Da im genannten Beispiel die vorgesehene gesetzliche Regelung des Kantons bei starker Beeinträchtigung des Gewässers zu einem ungenügenden Ergebnis führt (Gewässerraumbreite 13,80 m statt 16 m), muss die Gewässerraumkarte eine fallspezifische Festlegung treffen, die dem Bundesrecht entspricht. Für die grosse Mehrzahl der Fälle hingegen genügen 6 m breite Uferstreifen. Nur in wenigen Fällen ist eine individuelle Festsetzung nötig. Mit einer solchen Lösung (generelle Festlegung der Uferstreifenbreite im Gesetz, erforderliche Abweichungen in der Gewässerraumkarte für Einzelfälle) kann der Umsetzungsaufwand (für das Erstellen der Karte) auf eine handhabbare Grösse gesenkt werden und die Gewässerraumkarte auf Fälle beschränkt werden, die einer individuellen Regelung bedürfen. Dies dient der Übersichtlichkeit und der Praktikabilität.

²⁴ Art. 36a Abs. 1 GSchG: "Die Kantone legen nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest..."

²⁵ Art. 41a Abs. 2 lit. a GSchV

²⁶ Art. 41a Abs. 2 lit. b GSchV: 1,5 (Korrekturfaktor) mal 1,8 m (Gerinnesohlenbreite) = 2,7 m "natürliche Breite"; 2,7 m ("natürliche Breite") x 2,5 + 7 m = 13,75 m

²⁷ 2 (Korrekturfaktor) mal 1,8 m (Gerinnesohlenbreite) = 3,6 m "natürliche Breite"; 3,6 m ("natürliche Breite") x 2,5 + 7 m = 16 m

- **lit. c**

Das kantonale Recht legt für die eingedolten Gewässer ebenfalls einen Gewässerraum fest.²⁸ Bauvorhaben sind hier (innerhalb des Gewässerraums) grundsätzlich verboten, weil sie den Unterhalt des Leitungsbauwerks und eine spätere Ausdolung erschweren würden. Die gewässer-schutzrechtlichen Regelungen, die das Ausbringen von Dünger und Pflanzenschutzmittel verbie-ten und die Bewirtschaftung des Gewässerraums einschränken, gelten für den Bereich eingedolter Gewässer hingegen nicht. Dies ergibt sich aus dem Bundesrecht und muss im kanto-nalen Recht nicht wiederholt werden.²⁹

- **lit. d**

Für stehende Gewässer verlangt das Bundesrecht, dass ein Uferstreifen von mindestens 15 m Breite als Gewässerraum ausgeschieden wird.

Ist die Wasserfläche kleiner als 0,5 ha, ist es zulässig, auf die Festlegung eines Gewässerraums zu verzichten.³⁰ Das kantonale Recht folgt diesen Vorgaben.

Naturschutzweiher, die kleiner sind als 0,5 ha, sind im Kanton Aargau durch spezielle Zonenbe-stimmungen und Dekrete geschützt (z.B. Stille Reuss in Rottenschwil, Tote Reuss in Fischbach-Göslikon). Oder die Gewässer befinden sich im Wald, wo eine Gefährdung ohnehin nicht gege-ben ist. Dass der vorliegende Gesetzesentwurf für kleine stehende Gewässerflächen keine zu-sätzlichen Uferstreifen verlangt, führt daher zu keinen Problemen.

Abs. 1^{bis}

Gegenüber Kanälen künstlich angelegter Wasserläufe (z.B. Wasserkraftwerks- oder Industrieka-näle, Be- und Entwässerungsgräben) sind keine Abstände einzuhalten. § 125 BauG, wonach Bauten und Anlagen die öffentlichen Gewässer nicht beeinträchtigen dürfen, bleibt allerdings auch in diesen Fällen anwendbar.

Abs. 2

Mit dem Begriff "Gerinnesohle" ist die Vegetationsgrenze des Gewässers gemeint.

Abs. 3

Für Gewässer mit einer bestehenden Gerinnesohlenbreite von 2 m bis 15 m legt der Regierungsrat den Gewässerraum in einer Gewässerraumkarte fest.³¹ Er stützt sich dabei auf folgende Grundlagen ab:

- (1) Bachkataster; es enthält ein Inventar der Fluss- und Bachläufe des Kantons.³²
- (2) Ökomorphologie der Gewässer; Ziel der Ökomorphologie ist es, eine orientierende Beurteilung über die Naturnähe des Fliessgewässers abzugeben.

Ausgangspunkt für die Bemessung des erforderlichen Gewässerraums ist die **natürliche** Gerinne-sohlenbreite. Bei Fliessgewässern, deren natürlicher Zustand beeinträchtigt ist (eingeschränkte oder fehlende Breitenvariabilität), wird mit einem Korrekturfaktor³³ von der "**bestehenden** (tatsächlichen)

²⁸ Gemäss Bundesrecht dürfte bei eingedolten Gewässern auf die Festlegung eines Gewässerraums grundsätzlich verzichtet werden (Art. 41a Abs. 5 lit. b).

²⁹ Art. 41c Abs. 6 lit. b GSchV

³⁰ Art. 41b Abs. 1 und Abs. 4 lit. b GSchV.

³¹ Siehe aber auch Abs. 1 lit. b

³² Das Bachkataster ist im Internet (Geoportal) veröffentlicht: www.ag.ch/geoportal > Online Karten

³³ Erläuternder Bericht BAFU, S. 11

Gerinnesohlenbreite" auf die "Gerinnesohle natürlicher Breite" geschlossen. Der Korrekturfaktor beträgt bei Fließgewässern, deren Gerinnesohlenbreite

- unbeeinträchtigt ist (natürlicher Zustand): 1
- mässig beeinträchtigt ist (eingeschränkte Breitenvariabilität): 1,5
- stark beeinträchtigt ist (fehlende Breitenvariabilität): 2

Anhand der Korrekturfaktoren und mit Hilfe der Berechnungsregel gemäss Gewässerschutzverordnung (Art. 41a Abs. 2 GSchV) lässt sich so für den jeweiligen Gewässerabschnitt der minimale Gewässerraum bestimmen. Er setzt sich zusammen aus der Breite der Gerinnesohle und den zwei anschliessenden Uferstreifen von identischer Breite. In der Gewässerraumkarte wird der Gewässerraum – aus Gründen der Rechtsgleichheit (Lastengleichheit) – symmetrisch zur Gewässerachse dargestellt.

Die Gewässerraumkarte lässt unberücksichtigt, ob allenfalls aus Gründen des Hochwasserschutzes der Gewässerraum vergrössert werden muss. Auch können bei der eigentumsverbindlichen Umsetzung im Nutzungsplanverfahren die beiden Uferstreifen ungleich breit ausgeschieden werden, wenn die umfassende Interessenabwägung eine solche Ungleichverteilung erheischt.

Berechnungsbeispiel

Ein Bachabschnitt hat eine Gerinnesohle von 2 m Breite. Die Breitenvariabilität ist eingeschränkt (mässig beeinträchtigt).

Die effektive Gerinnesohlenbreite (2 m) multipliziert mit dem Korrekturfaktor 1,5 ergibt eine Gerinnesohlenbreite für den natürlichen (unbeeinträchtigten) Zustand ("Gerinnesohle natürlicher Breite") von 3 m. Gemäss der Formel in Art. 41a Abs. 2 lit. b GSchV beträgt die minimale Breite des Gewässerraums 14,5 m ($2,5 \times 3 \text{ m} + 7 \text{ m}$).

"Dicht überbautes Gebiet"

Nach Bundesrecht ist es zulässig, in "dicht überbautem Gebiet" Ausnahmen zu erteilen und den Gewässerraum den baulichen Gegebenheiten anzupassen. Die Gewässerraumkarte wird im Sinne einer Orientierungshilfe Angaben zum dicht überbauten Gebiet enthalten. Dies schafft Transparenz für die Praxis möglicher Ausnahmen (Art. 41c Abs. 1 GSchV) und erleichtert eine einheitliche Umsetzung im Nutzungsplanverfahren. Die Gewässerraumkarte kann jedoch das "dicht überbaute Gebiet" nur unverbindlich – orientierungshalber – angeben, da die eigentumsverbindliche Festsetzung erst nach Anhörung der Betroffenen und unter Einbezug der Gemeinden erfolgen darf.

Möglichkeit der Anfechtung der Gewässerraumkarte

Die Gewässerraumkarte ist eine fachliche Karte (Fachplanung). Sie wird ohne Durchführung eines öffentlichen Mitwirkungsverfahrens (§ 3 BauG) erstellt und ist nicht direkt anfechtbar. Erst gegen die grundeigentumsverbindliche Festlegung der Gewässerräume (in Nutzungsplänen und Wasserbauprojekten) sind entsprechende Rechtsmittel gegeben.

Keine weitere Anwendbarkeit der Übergangsbestimmungen der GSchV

Die Gewässerraumkarte lässt zusammen mit der Gefahrenkarte (Hochwasserschutz) im konkreten Fall eine Beurteilung zu, in welchem Abstand zum Gewässer Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen. Sie erfüllt die Anforderungen, die das Bundesrecht an die Festlegung des Gewässerraums stellt.³⁴ Entsprechend finden die Übergangsbestimmungen der Gewässerschutzverordnung im Bau-

³⁴ Synthesebericht, S. 3, Pkt. 2.1:

"Die definitive Festlegung der Gewässerräume kann über behördenverbindliche Planungen wie Gewässerrauminventare oder -karten geschehen, sofern die Grenzen des Gewässerraumes darin klar ersichtlich sind und somit die Nutzungseinschränkungen angewendet werden können. Sobald eine solche Festlegung vorliegt, gilt der Gewässerraum als festgelegt und die Übergangsbestimmung gilt nicht mehr."

gesuchsverfahren nicht mehr Anwendung, sobald der Regierungsrat die Karte beschlossen hat (und die vorliegende Gesetzesänderung in Kraft getreten ist).

Der Regierungsrat wird die Karte voraussichtlich Ende 2014 beschliessen und im Internet (www.ag.ch/geoportal) veröffentlichen.

Grundlage Bachkataster

Gemäss den anwendbaren Richtlinien³⁵ wäre es zulässig, statt auf das Bachkataster abzustellen, die Landeskarte 1:25'000 als Grundlage zu nehmen und auf die Ausscheidung eines Gewässerraums gegenüber sehr kleinen Gewässern, die in der Landeskarte nicht abgebildet sind, zu verzichten.

Der Bachkataster (kantonaler Fliessgewässerkataster) ist ein seit 1984 etabliertes, vom Regierungsrat genehmigtes Inventar der Fliessgewässer im Kanton Aargau und war Grundlage für die bisherige Festlegung der Gewässerabstände. Auf dem Bachkataster beruhen weitere Aufgaben des Kantons wie Bewilligungspflicht von Gewässernutzungen, der Gewässerunterhalt und wasserbauliche Massnahmen unter Kostenbeteiligung von Bund und Kanton. In der Landeskarte 1:25'000 (LK 25) sind nur rund 70 % der Fliessgewässer im Kanton Aargau abgebildet. Die Gewässerdarstellung auf der LK 25 unterliegt der kartographischen Generalisierung. Für die restlichen, in der LK 25 nicht dargestellten Gewässer würden die Abstandsvorschriften unklar und es entstünden Komplikationen bei der Finanzierung von Gewässerunterhalts-, Hochwasserschutz- und Renaturierungsmassnahmen. Zudem hat der Kanton als Gewässereigentümer keinerlei Einfluss auf die Darstellung der Gewässer in der LK 25. Das Kartenwerk LK 25 hat keine Rechtsbeständigkeit.

Im Kanton Aargau gilt schon heute gegenüber den kleinen Fliessgewässern ein Gewässerabstand von 6 m. Gemäss vorliegendem Entwurf wird dieser Gewässerraum beibehalten (§ 127 Abs. 1 lit b Entwurf BauG). Der Gewässerabstand deckt sich mit dem Pufferstreifen aus der Direktzahlungsverordnung. Für das Landwirtschaftsgebiet ergeben sich daher bei rund $\frac{3}{4}$ der Gewässer-Kilometer keine zusätzlichen Nutzungseinschränkungen. Auch ergibt sich innerhalb des Siedlungsgebiets mit dem 6 m breiten Gewässerabstand gegenüber der bisherigen Regelung keine Änderung. Schliesslich wäre es der Kohärenz abträglich und nicht nachvollziehbar, wenn hier von einem bewährten und bekannten Referenzsystem abgewichen wird, das im Kanton Aargau seit mindestens 30 Jahren feste Praxis ist.

Abs. 4

Die "zuständige Behörde" setzt den Gewässerraum eigentumsverbindlich fest. "Zuständige Behörde" ist bei einer Festsetzung:

- im Allgemeinen Nutzungsplan: der Einwohnerrat beziehungsweise die Gemeindeversammlung (§ 25 Abs. 1 BauG)
- in einem Sondernutzungsplan: der Gemeinderat (§ 25 Abs. 3 BauG)
- in einem kantonalen Nutzungsplan: der Grosse Rat (§ 10 Abs. 1 BauG)
- in einem kantonalen Wasserbauprojekt: der Regierungsrat (§§ 120 Abs. 3 i.V.m. 95 Abs. 4 BauG)

Der Allgemeine Nutzungsplan und die Sondernutzungspläne sowie kantonale Nutzungspläne (Schutzdekrete) und Wasserbauprojekte können den Gewässerraum abweichend von der Gewässerraumkarte und von § 127 Abs. 1 Entwurf BauG festlegen. So darf, wie bereits ausgeführt, in "dicht überbautem Gebiet" die Gemeinde als Planungsbehörde den Gewässerraum den baulichen Gegebenheiten anpassen. Ferner kann zum Beispiel ein Sondernutzungsplan Abweichungen vorsehen, wenn es um eine hochwertige Überbauung geht, welche die Anliegen der Gewässerökologie bestens

³⁵ Synthesebericht, S. 4

integriert, aber nicht ohne Anpassung des Gewässerraums realisierbar ist.³⁶ Die Planungen der Gemeinde bedürfen der Zustimmung des Kantons. Das Zustimmungserfordernis stellt sicher, dass die bundesrechtlichen Kriterien für die Ausscheidung der Gewässerräume gewahrt bleiben.

Umgekehrt wird der Gemeinderat oder der Kanton in einem Nutzungsplan (oder Wasserbauprojekt) einen grösseren Gewässerabstand oder eine ungleiche Verteilung der Gewässerräume verlangen, wenn dies aus Gründen des Hochwasserschutzes oder aus Natur- und Landschaftsschutzinteressen geboten ist. Geltende Schutzdekrete und Schutzzonen bleiben gültig.

3. Besondere Hinweise

Frist für die Umsetzung?

Um Rechtsklarheit zu schaffen, setzen die Gemeinden im eigenen Interesse die Vorschriften zum Gewässerraum möglichst rasch um. Das Baugesetz verpflichtet sie dazu, ohne eine bestimmte Frist zu nennen. Legt die Gemeinde die Umsetzung nicht bereits mit der nächststehenden Nutzungsplanrevision vor, wird der Kanton sie anhalten darzulegen, bis wann und in welcher Form sie ihre Pflicht erfüllt.

Das Baugesetz lässt die Möglichkeit zu, dass die Umsetzung zusammen mit anderen anstehenden Revisionen erfolgt. Der Verfahrensaufwand lässt sich dadurch reduzieren und die Belastung der Genehmigungs- und Beschwerdeinstanzen auf einen bewältigbaren Zeitraum verteilen.

Gewässerräume in Naturschutzgebieten

In Schutzgebieten mit gewässerbezogenen Schutzziele (Schutz von gewässerbezogenen Arten und Habitaten, kantonale Naturschutzgebiete etc.) gelten strengere Vorschriften, die den hier genannten Regelungen des Gewässerraums als Spezialbestimmungen vorgehen.³⁷ Der Kanton hat für diese speziellen Schutzgebiete erforderliche Normen als Schutzdekrete (kantonale Nutzungspläne) bereits erlassen, auf Stufe Gemeinde sind in den Nutzungsplänen entsprechende Schutzzonen ausgedehnt worden. In den bereits bestehenden Schutzzonen müssen die Gewässerräume nicht zusätzlich verbreitert werden; sie erfüllen die Bundesvorgaben. Auch besteht zurzeit keine Erforderlichkeit, aufgrund der neuen Gewässerschutzbestimmungen zusätzliche Schutzzonen auszuscheiden.

Verlust von Fruchtfolgeflächen?

Zum Teil wird befürchtet, dass die Ausscheidung des Gewässerraums gemäss Bundesrecht die Fruchtfolgeflächen (FFF) verkleinert. In den anwendbaren Richtlinien wird zu dieser Frage Folgendes ausgeführt:³⁸

"Die Kantone weisen diejenigen Böden, die sich im Gewässerraum befinden, und die (gemäss Sachplan FFF und RPV) weiterhin FFF-Qualität haben, separat aus. Diese Böden können – als Potential – weiterhin zum Kontingent gezählt werden, erhalten aber einen besonderen Status. Ökologische Ausgleichsflächen [gemäss AP 2014-2017 Biodiversitätsförderflächen] (auch bestockte, z.B. Hecken) sind mit FFF vereinbar. Dies entspricht auch der Vollzugshilfe 2006 zum Sachplan FFF. Flächen im Gewässerraum, die weiterhin FFF-Qualität haben und damit als Potenzial zum Kontingent gezählt werden können, dürfen nicht speziell vor der natürlichen Erosion geschützt werden (vgl. Artikel 41c Absatz 5 GSchV)."

³⁶ Merkblatt Gewässerraum im Siedlungsgebiet, S. 9 f.

³⁷ Art. 41a Abs. 1 und Abs. 3 lit. c GSchV

³⁸ Entwurf Merkblatt "Gewässerraum und Landwirtschaft", S. 11

Mit der Ausscheidung als Gewässerraum geht die FFF-Qualität somit nicht verloren und die Böden im Gewässerraum können im Krisenfall gemäss dem jeweiligen Notfallbeschluss zur (vorübergehenden) intensiven Bewirtschaftung beigezogen werden.

Hängige Standesinitiative des Kantons

Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat am 8. Juli 2013 eine Standesinitiative eingereicht, worin er den Bund ersucht, "beim Gewässerschutzgesetz Änderungen vorzunehmen, welche eine massvolle Umsetzung des Gesetzes ermöglichen."³⁹

Die zuständigen Bundesstellen haben zusammen mit den Kantonen zwei Merkblätter erarbeitet, worin sie aufzeigen, wie eine massvolle Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen möglich ist. Der vorliegende Entwurf stützt sich auf den erläuternden Bericht zur Änderung der Gewässerschutzgesetzgebung sowie auf diese Merkblätter und den Synthesebericht ab.⁴⁰ Während das Merkblatt "Gewässerraum im Siedlungsgebiet" bereits in der finalen Fassung vorliegt, wurde das Merkblatt "Gewässerraum und Landwirtschaft" nochmals überarbeitet und liegt nun bei den zuständigen Direktorenkonferenzen – dies sind die Bau- Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) und die Konferenz Kantonaler Landwirtschaftsdirektoren (LDK) – zur Stellungnahme und Genehmigung vor.

Zu erwarten ist, dass das Bundesparlament in seiner Sommersession die verschiedenen Standesinitiativen zum Gewässerschutzgesetz behandeln wird. Sollten sich weitere Anpassungen ergeben, werden diese in der kantonalen Vorlage berücksichtigt.

Hinzuweisen ist ferner auf die Bestimmung in § 127 Abs. 4 Entwurf BauG, wonach die Behörden bei der Umsetzung der Vorschriften zum Gewässerraum "im Rahmen des Bundesrechts abweichende Festlegungen treffen" dürfen. Diese Formulierung erlaubt es, auch später noch flexibel auf Anpassungen im Bundesrecht zu reagieren.

Was für Nutzungen im Gewässerraum zulässig sind und was verboten ist, bestimmt ohnehin das Bundesrecht. Entsprechende Änderungen wären direkt anwendbar, ohne dass das kantonale Recht angepasst werden müsste.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Erarbeitung der Gewässerraumkarte ist mit einigem Aufwand verbunden, auch wenn der Kanton die tatsächlichen Verhältnisse und Grundlagen bereits früher erhoben hat. Die Arbeit kann zum Teil im Rahmen der ordentlichen Aufgabenbewältigung geleistet werden; für bestimmte Arbeiten muss der Kanton die Hilfe eines Fachbüros beiziehen.

Es ergeben sich für den Kanton namentlich die folgenden Aufwände:

- GIS-Konzept zur Erarbeitung einer Grundlagenkarte durch ein externes Büro (Kosten: rund Fr. 50'000.–).
- Umsetzung der Gewässerräume in der Nutzungsplanung: der Kanton ist zuständig für die Vorprüfung und Genehmigung der kommunalen Planungen und für die Behandlung von Beschwerden dagegen.
- Abweichende Nutzungen im Gewässerraum (Bauten und Anlagen in "dicht überbautem Gebiet"): Entsprechende Gesuche bedürfen weiterhin der Zustimmung des Kantons.

³⁹ Standesinitiative 13.311

⁴⁰ Zu nennen sind: Merkblatt "Gewässerraum und Landwirtschaft", Merkblatt "Gewässerraum im Siedlungsgebiet" sowie der Synthesebericht "Regionale Workshops zur Umsetzung des Gewässerraums nach Gewässerschutzgesetz"

4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft

Die Sicherung der Gewässerräume und die dadurch möglichen Massnahmen zur Revitalisierung der Gewässer werden den Erholungswert der Gewässerlandschaft deutlich steigern. Entsprechend erhöhen sich auch ihr Erholungsnutzen und die Standortattraktivität. Für die Wirtschaft und die Gesellschaft wirkt sich dies entsprechend positiv aus.⁴¹ Der Hochwasserschutz, der mit der Sicherung der Gewässerräume miterzielt wird, reduziert die Schäden an Bauten und Anlagen.

4.3 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Ausscheidung der Gewässerräume wirkt sich auf die Qualität der Lebensräume für Tiere und Pflanzen positiv aus und trägt zur Artenvielfalt bei.⁴²

4.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Gesetzesentwurf verpflichtet die Gemeinden, die Gewässerräume in ihrer Nutzungsplanung umzusetzen. Dieser Anpassungsaufwand ist mit entsprechenden Kosten verbunden. Die Vorgaben des Kantons erleichtern jedoch diese Umsetzung im Rahmen des Möglichen.

4.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Der Bund verpflichtet die Kantone, die Gewässerräume auszuscheiden. Mit der vorliegenden Revision wird der Bundesauftrag erfüllt.

5. Weiteres Vorgehen

	bis
Öffentliche Anhörung	Ende Juni 2014
1. Beratung Grosser Rat	November 2014
2. Beratung Grosser Rat	Februar 2015
Inkraftsetzung	1. September 2015
<i>(Inkrafttreten bei Referendum)</i>	<i>(1. Januar 2016)</i>

6. Vorgesehener Antrag an den Grossen Rat

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Beilage

- Synopse

⁴¹ Vgl. Parlamentarische Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats vom 12. August 2008, 07.492, S. 8069.

⁴² a.a.O. S. 8068