



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
**Bundesamt für Umwelt BAFU**

23.05.2016

---

# Erläuternder Bericht zur Änderung der Gewässerschutzverordnung (GSchV)

Verordnungspaket Umwelt Frühling 2017

---

Referenz/Aktenzeichen: P205-0820

## **Erläuternder Bericht zur Änderung der Gewässerschutzverordnung**

### **1 Ausgangslage**

Mit der im Januar 2011 in Kraft getretenen Revision des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 wurden die Kantone dazu verpflichtet, an den Oberflächengewässern den Gewässerraum auszuscheiden. Der Gewässerraum dient den natürlichen Funktionen der Gewässer, dem Schutz vor Hochwasser und der Gewässernutzung. Er ist extensiv zu gestalten und zu bewirtschaften. Die Einzelheiten hat der Bundesrat in der Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 geregelt. In der Praxis sind in der Folge zur Umsetzung dieser Bestimmungen der GSchV Fragen aufgekommen, für welche im Rahmen eines von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) geführten Prozesses Lösungen erarbeitet und in Merkblättern publiziert wurden. Am 10. Januar 2013 erschien das Merkblatt „Gewässerraum im Siedlungsgebiet“, am 20. Mai 2014 das Merkblatt „Gewässerraum und Landwirtschaft“. Die Revision der GSchV, welche am 1. Januar 2016 in Kraft trat, wurde genutzt, um Lösungen aus dem Merkblatt „Gewässerraum und Landwirtschaft“ in der Verordnung zu verankern, um so Rechtssicherheit zu schaffen und einen einheitlichen Vollzug zu garantieren.

Das Parlament hat im Jahr 2015 die Motion der ständerätlichen Kommission für Umwelt-, Raumplanung und Energie (UREK-S) 15.3001 „Schaffung von Handlungsspielraum in der Gewässerschutzverordnung“ angenommen. Mit der Motion wird der Bundesrat beauftragt, die GSchV dahingehend anzupassen, dass die Kantone für die Festlegung der Gewässerräume den maximal möglichen Handlungsspielraum erhalten, damit sie lokalen Besonderheiten Rechnung tragen können. Um die Motion zu erfüllen, hat die BPUK eine Austauschplattform „Gewässerraum“ geschaffen, die Handlungsoptionen ausgelotet und die Stossrichtungen einer erneuten Anpassung der GSchV erarbeitet.

Die jetzt vorgelegte Anpassung der GSchV ist das Resultat der Anstrengungen der BPUK für die durch die Motion geforderte Flexibilisierung der Bestimmungen zum Gewässerraum. Zusammen mit der Anpassung, welche am 1. Januar 2016 in Kraft trat, wird damit die Motion 15.3001 der UREK-S umgesetzt.

### **2 Grundzüge der Vorlage**

Es werden fünf zusätzliche Regelungen in der GSchV vorgeschlagen. Sie verfolgen das Ziel, den Handlungsspielraum für die kantonalen Vollzugsbehörden zu erweitern.

Unter der Voraussetzung, dass der Hochwasserschutz gewährleistet ist, kann der Gewässerraum in Gewässerabschnitten mit schmalem, durch das Gewässer weitgehend ausgefülltem Talboden und beidseitig sehr steilen Hängen, auf denen eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht möglich ist, neu den topografischen Verhältnissen angepasst werden.

Bei sehr kleinen Fliessgewässern erhalten die Kantone die Möglichkeit, auf die Gewässerraumausscheidung zu verzichten, sofern keine überwiegenden Interessen dagegen sprechen.

Im Gewässerraum dürfen nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen erstellt werden. Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann die Behörde zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten bewilligen. Neu soll dies auch für einzelne Anlagen zur Schliessung von Baulücken ausserhalb dieser Gebiete möglich sein. Ergänzend können auch Kleinanlagen, die der Gewässernutzung dienen, bewilligt werden.

Vielfach verlaufen Strassen und Schienen entlang von Gewässern. Je nach Situation entstehen auf der dem Gewässer abgewandten Seite des Verkehrsträgers kleine Randstreifen, die noch im Gewässerraum liegen. Unter bestimmten Voraussetzungen sollen auf diesen Randstreifen die Nutzungseinschränkungen nach Artikel 41c Absatz 3 und 4 GSchV nicht gelten.

Mit der Präzisierung der Kompensationspflicht von ackerfähigem Kulturland bei baulichen Massnahmen des Hochwasserschutzes oder der Revitalisierung im Gewässerraum soll sichergestellt werden, dass diese nach den Vorgaben der Sachplanung des Bundes nach Artikel 29 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 erfolgt.

### **3 Vereinbarkeit mit EU-Recht**

Die vorgeschlagenen Ordnungsänderungen sind vereinbar mit dem EU-Recht. Seit dem Jahr 2000 ist in der Europäischen Union (EU) die Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie, WRRL) in Kraft. Sie sieht die Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für den Schutz der Binnen- und Oberflächengewässer, der Übergangs- und Küstengewässer sowie des Grundwassers vor. Die WRRL ist für die Schweiz nicht verbindlich, es ergeben sich durch die Richtlinie also keine direkten Verpflichtungen der Schweiz. Die WRRL enthält ein Verschlechterungsverbot sowie ein programmatisches Verbesserungsgebot für Gewässer in schlechtem Zustand. In der Schweiz ist im Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 eine generelle Pflicht zur Ausscheidung des Gewässerraums und zur Revitalisierung von Gewässern verankert. Das Gesetz verfolgt daher dieselbe Stossrichtung wie die WRRL. Die nun hier vorgeschlagenen Ausnahmeregelungen zur Ausscheidung und Nutzung des Gewässerraumes sollen den Behörden die Möglichkeit geben, in Fällen wo nur eine geringe Beeinträchtigung der Gewässer zu erwarten ist, von den allgemeinen Bestimmungen abzuweichen.

### **4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

#### *Art. 41a Gewässerraum für Fliessgewässer*

##### *Abs. 4*

Gewässerabschnitte mit keinem oder schmalen Talboden, der durch das Gewässer weitgehend ausgefüllt wird, und deren Begrenzungen beidseits aus steilen Hängen und Wänden bestehen sind auf Grund dieser engen topographischen Verhältnisse in der Regel natürlicherweise weitgehend frei von Bauten und Anlagen sowie von landwirtschaftlicher Nutzung. In der GSchV soll nun für solche Fälle die Möglichkeit der Anpassung des Gewässerraums an die topographischen Verhältnisse aufgenommen werden (Art. 41a Abs. 4 Bst. b GSchV). So wird ermöglicht, dass der Gewässerraum der geringen Ausdehnung des Talbodens angepasst werden kann und nicht unnötigerweise auf steile, nicht nutzbare Hänge oder Wände ausgedehnt werden muss.

##### *Abs. 5 Bst. e*

Gemäss dem Erläuternden Bericht vom 20. April 2011 zur parlamentarischen Initiative „Schutz und Nutzung der Gewässer“ (07.492) scheiden die Kantone den Gewässerraum sinnvollerweise für die Gewässer aus, die auf der Landeskarte 1:25'000 verzeichnet sind. Sie können die Ausscheidung auch auf der Grundlage von detaillierteren kantonalen Kartengrundlagen vornehmen. Um Rechtssicherheit zu schaffen, soll in der GSchV nun explizit verankert werden, dass für sehr kleine Fliessgewässer auf die Ausscheidung des Gewässerraumes verzichtet werden kann, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Bei der Beurteilung, was sehr kleine Gewässer sind, hat der Kanton einen Ermessensspielraum. Er wird sich bei der Einstufung auf die kantonalen Planungsgrundlagen (z.B. Bachkataster, kantonale Gewässernetze usw.) stützen und kann so die Harmonisierung des Gewässerraums mit der Anwendung anderer Schutz- und Nutzungsbestimmungen optimieren.

Es muss in jedem Fall sichergestellt sein, dass die Gewässer ihre natürlichen Funktionen gemäss Artikel 36a GSchG erfüllen können. Auch bei einem Verzicht auf die Ausscheidung des Gewässerraums gelten die Einschränkungen zur Verwendung von Stoffen entlang von Gewässern gemäss der Anhänge 2.5 und 2.6 der Chemikalien-Risiko-Reduktions-Verordnung (Verbotstreifen von 3 m für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngern). Für Landwirte, welche den ökologischen Leistungsnachweis erfüllen müssen, gilt zusätzlich auch die Einschränkung von Anhang 1 Ziffer 9.6 der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13, Verbotstreifen für Pflanzenschutzmittel von 6 m).

Die Regelung mit diesem Wortlaut war bereits in der Anhörung zur GSchV enthalten, die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist. In den Stellungnahmen wurde sie sehr unterschiedlich kommentiert. Die Möglichkeit des Verzichts der Gewässerraumausscheidung bei sehr kleinen Gewässern wurde deshalb aus der Vorlage entfernt, um die Regelung vertieft zu überprüfen. Zusammen mit der BPUK wurde sie ausführlich diskutiert. Angesichts des Stands der Umsetzung in den Kantonen und der Schwierigkeit, sich auf eine griffige Definition zu einigen, wurde beschlossen, bei der ursprünglich vorgeschlagenen, offenen Formulierung zu bleiben. Diese schafft für die Kantone den durch die Motion der UREK-S geforderten maximalen Handlungsspielraum.

#### *Art. 41c Extensive Gestaltung und Bewirtschaftung des Gewässerraums*

Der Artikel 41c der GSchV regelt die extensive Gestaltung und Bewirtschaftung des Gewässerraums. Neben der Breite des Gewässerraums ist dessen Nutzung entscheidend dafür, ob die Gewässer ihre natürlichen Funktionen und den Hochwasserschutz gewährleisten können. Ausnahmen von extensiver Nutzung können nur dort gewährt werden, wo diese Anliegen nicht gefährdet sind. Neu sollen hierzu drei weitere Ausnahmetatbestände explizit in der GSchV verankert werden.

##### *Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup>*

Bereits bisher war es zulässig, in dicht überbautem Gebiet neue zonenkonforme Anlagen im Gewässerraum zuzulassen, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Auch ausserhalb von dicht überbautem Gebiet können jedoch Situationen auftreten, bei denen die Freihaltung des Gewässerraums auf einzelnen unbebauten Parzellen entlang des Gewässers auf lange Sicht keinen Nutzen für das Gewässer bringen kann. Dies weil die Raumverhältnisse für das Gewässer ohnehin auf Grund von bestehenden Anlagen mit Bestandschutz langfristig beeinträchtigt bleiben. Artikel 41c Absatz 1 Buchstabe a<sup>bis</sup> soll neu nun das Schliessen solcher Baulücken ermöglichen. In der Regel sind diese Baulücken sofort oder kurzfristig bebaubar. Ausserdem sind Erschliessungseinrichtungen ausreichend vorhanden oder können ohne erheblichen Aufwand hergestellt werden.

##### *Abs. 1 Bst. d*

Insbesondere an Seen und grösseren Fließgewässern treten, auf Grund der neuen Bestimmungen zum Gewässerraum, in bereits genutzten, aber nicht dicht überbauten Uferabschnitten (v.a. Wohnzonen) zum Teil Schwierigkeiten im Umgang mit neuen Anlagen zur Gewässernutzung im privaten Interesse auf. Häufig handelt es sich dabei um kleinere Anlagen wie Stege, Schlipfe, Bootsbahnen, Plattenwege, Treppen, etc.. Mit der Ordnungsänderung sollen in der GSchV nun explizit neue Kleinanlagen bzw. der Ersatz einer bestehenden Kleinanlage mit einem anderen Typ von Kleinanlage (z.B. Schlipf anstelle Plattenweg) ermöglicht werden. Dies, sofern die Kleinanlage der Nutzung der Gewässer dient und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (z.B. keine wesentlichen ökologischen Beeinträchtigungen als Folge, keine Konflikte mit der Raumplanungsgesetzgebung). Mit "der Gewässernutzung dienend" ist in diesem Zusammenhang primär der Zugang zum Gewässer angesprochen. Ob solche Kleinanlagen bewilligungsfähig sind, ergibt sich in erster Linie aus der Raumplanungsgesetzgebung, insbesondere aus den restriktiven bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen. Ziel der neuen Bestimmung in der GschV ist es, eine derartige Anlage nicht zu verhindern, falls diese gemäss Raumplanungsgesetzgebung grundsätzlich zulässig sein sollte. Welche kantonale Behörde die Bewilligung erteilt, ist je nach Zuständigkeit in den Kantonen verschieden. In der Regel wird es sich bei der zuständigen kantonalen Stelle um die Raumplanungsbehörde handeln.

##### *Abs. 4<sup>bis</sup>*

Verlaufen Strassen und Schienen im Gewässerraum, können Situationen entstehen in denen auf der dem Gewässer abgewandten Seite kleine Randstreifen entstehen, die noch im Gewässerraum liegen, auf denen die Umsetzung der Nutzungseinschränkungen nach geltendem Artikel 41c Absatz 3 und 4 GSchV jedoch keinen wesentlichen Vorteil für Natur und Landschaft bringt, da die Anlage eine (dominierende) Barrierefunktion ausübt. Dort sollen nun unter bestimmten Bedingungen Ausnahmen der Nutzungseinschränkungen bewilligt werden können. Voraussetzungen sind, dass es sich um Strassen mit einer gewissen Breite und mit Hartbelag d.h. mit einem gewissen Ausbaustandard handelt (Autobahnen, Autostrassen, 1. Klasse-Strassen, 2. Klasse-Strassen, Quartierstrassen gemäss

Klassifizierung swisstopo), die gewässerabgewandten Randstreifen relativ schmal (< 2m) sind und keine Dünger und Pflanzenschutzmittel ins Gewässer gelangen können.

*Art. 41c<sup>bis</sup> Ackerfähiges Kulturland im Gewässerraum*

*Abs. 2*

Für effektive Verluste von ackerfähigem Kulturland, welches im Gewässerraum liegt und heute als Fruchtfolgeflächen festgestellt ist, soll grundsätzlich losgelöst vom Projektverfahren Ersatz geleistet werden. Unter „effektiven Verlusten“ sind zerstörte Bodenflächen durch konkrete Massnahmen des Hochwasserschutzes oder der Revitalisierung zu verstehen. Die Kompensation erfolgt nach den Vorgaben der Sachplanung des Bundes gemäss Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 und gemäss Artikel 29 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (Sachplan Fruchtfolgeflächen). Daher ist zum einen ackerfähiges Kulturland nur dann zu kompensieren, wenn dieses als Fruchtfolgefläche festgestellt ist und zum anderen ist bei wasserbaulichen Massnahmen auf der Stufe des generellen Projektes eine Interessenabwägung durchzuführen. Bei dieser Interessenabwägung ist die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen als nationales Interesse zu gewichten (Vollzugshilfe 2006 des ARE).

## **5 Auswirkungen der Vorlage**

### **5.1 Auswirkungen für den Bund**

Da die vorgeschlagene Anpassung der Gewässerschutzverordnung in den Kompetenzbereich der Kantone fällt, hat diese für den Bund keine zusätzlichen personellen oder finanziellen Auswirkungen.

### **5.2 Auswirkungen für die Kantone**

Die Anpassungen der GSchV wurden in enger Zusammenarbeit mit der BPUK entwickelt und entsprechen einem Bedürfnis der Kantone. Dabei wurden auch weitere Lösungen aus den Merkblättern „Gewässerraum und Landwirtschaft“ und „Gewässerraum im Siedlungsgebiet“ berücksichtigt und in der Verordnung verankert. Die neuen Bestimmungen führen zu keiner Verschärfung des heutigen Rechts. Sie stellen Präzisierungen dar und verschaffen den Kantonen weiteren Handlungsspielraum bei der Ausscheidung und der Nutzung des Gewässerraumes. Sie sollen einem einfacheren, einheitlichen und pragmatischeren Vollzug des Gewässerschutzrechts dienen.

Die Kantone haben mit der Ausscheidung des Gewässerraumes, insbesondere im Siedlungsgebiet, begonnen. Da die neuen Bestimmungen mehr Handlungsspielraum in Bezug auf die Nutzung mit sich bringen, entsteht bei der Gewässerraumausscheidung kein personeller oder finanzieller Mehraufwand. Ausserhalb der Baugebiete dürften sich Erleichterungen (möglicher Verzicht bei sehr kleinen Gewässern und Anpassung an die topografischen Verhältnisse in gewissen Gewässerabschnitten) und geringer Mehraufwand (Feststellung kleiner Randstreifen bei Verkehrsträgern) die Waage halten.

### **5.3 Weitere Auswirkungen**

Positive Auswirkungen ergeben sich einerseits für die Grundeigentümer im Siedlungsgebiet, wo unter bestimmten Voraussetzungen Baulücken im Gewässerraum geschlossen werden dürfen. Andererseits aber auch für die Landwirtschaft, weil auf kleinen Randstreifen auf der gewässerabgewandten Seite von Verkehrsträgern die Nutzungseinschränkungen aufgehoben werden können. Der Verzicht der Ausscheidung des Gewässerraumes bei sehr kleinen Gewässern zu Gunsten der Landwirtschaft geht zu Lasten der Umwelt. Der Schutz dieser Gewässer ist zwar wie bisher über die Chemikalien-Risiko-Reduktions-Verordnung (ChemRRV) und die Direktzahlungsverordnung (DZV) geregelt. Aufgrund der neuen Messweise ab Uferlinie statt wie bisher ab Böschungsoberkante sind die Gewässer jedoch künftig schlechter geschützt.