

**REGIERUNGSRAT**

1. Juli 2015

**BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT**

**15.164 (15.18)**

---

Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG);  
Änderung

Teilrevision Umsetzung des "Gewässerraums" gemäss Bundesrecht

---

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

---

## **Zusammenfassung**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. Mai 2015 in der Gesamtabstimmung nach der 1. Beratung dem Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) mit 98 gegen 25 zugestimmt.

In der 1. Beratung sind fünf Prüfungsaufträge erteilt worden. Diese haben im vorliegenden Entwurf zu Änderungen in § 127 (neuer Absatz 3<sup>bis</sup>, damit zusammenhängend Änderung in Absatz 1 lit. b) geführt. § 63 wird redaktionell korrigiert. Ferner wird zu § 48 (Waldabstand für Einfriedungen) eine ergänzende Erläuterung angebracht.

---

## **1. Ergebnis der 1. Beratung**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. Mai 2015 in der Gesamtabstimmung nach der 1. Beratung dem Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) mit 98 gegen 25 Stimmen zugestimmt. Gegenüber dem Entwurf des Regierungsrats vom 14. Januar 2015 hat er einzelne Änderungen vorgenommen und insgesamt fünf Prüfungsaufträge erteilt.

## **2. Prüfungsaufträge**

### **Zu § 48 Abs. 1 lit. a**

Grossrat Pascal Furer, Staufen, stellt folgenden Prüfungsantrag:

*"Auf die zweite Lesung ist aufzuzeigen, welche Auswirkungen die neue Formulierung bezüglich Waldabstand bei versiegelten Plätzen und Strassen genau hat."*

Die vorgesehene Vorschrift führt gegenüber der heutigen Rechtspraxis zu keinen Änderungen.

Eine neue Strasse darf aus Sicherheitsgründen nicht unter dem Kronendach des Waldrands verlaufen, da herabfallendes Geäst Personen verletzen und Sachschaden bewirken kann. Bereits nach geltendem Recht wird daher bei neuen Strassen ein Abstand zum Wald von 4 m verlangt. Dieser Abstand gilt – wie der vorliegende Entwurf neu ausdrücklich ausführt – auch für versiegelte (Park-)Plätze.

Besteht eine Strasse bereits und soll neu zusätzlich ein Radweg erstellt werden, kann eine Unterschreitung des Waldabstands unter Würdigung der Umstände des Einzelfalls bewilligt werden, soweit die waldgesetzlichen Bestimmungen des Bundes dies zulassen (§ 48 Abs. 2 Entwurf BauG). Auch dies entspricht geltender Praxis (Beispiel: Radweg entlang Kantonsstrasse Wohlen–Bremgarten).

Die vorgesehene Rechtsänderung schafft Rechtsklarheit, führt aber inhaltlich zu keiner Praxisänderung.

## Zu § 127 Abs. 1 lit. c

Die Kommission Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Raumordnung (UBV) stellt die Prüfungsanträge:

- *"Auf die zweite Beratung ist zu prüfen, welche Konsequenzen der Antrag auf Streichung von § 127 Abs. 1 lit. c hat, im Sinne, dass bei eingedolten Gewässern auf einen Abstand im Sinne von Art. 41a Abs. 5 lit. b Gewässerschutzverordnung verzichtet würde."*
- *"Auf die zweite Beratung ist zu prüfen, ob es gestützt auf Bundesrecht möglich ist, § 127 Abs. 1 lit. c zu streichen."*

Die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes verbietet grundsätzlich, dass Fliessgewässer eingedolt werden, und verlangt, dass bei Verbauungen der natürliche Verlauf eines Gewässers wiederhergestellt und das Gewässer revitalisiert wird.<sup>1</sup> Das kantonale Recht präzisiert, dass "eingedolte Gewässer ..., wenn es nach Abwägung aller Interessen zumutbar ist, wieder offen zu legen und nach den Grundsätzen über die Beschaffenheit der Gewässer zu gestalten" sind (§ 119 BauG).

Um eine solche Offenlegung und Revitalisierung überhaupt möglich zu machen, verlangt das geltende Recht grundsätzlich einen Gewässerabstand von 6 m (§ 127 Abs. 1 lit. b BauG). Der vorliegende Entwurf sieht ebenfalls Uferstreifen ("Gewässerabstand") von 6 m vor (§ 127 Abs. 1 lit. c Entwurf BauG).

Da im Gewässerraum eines eingedolten Gewässers die landwirtschaftliche Nutzung kraft Bundesrecht nicht eingeschränkt ist (Art. 41c Abs. 6 lit. b Gewässerschutzverordnung (GSchV), hat die Ausscheidung solcher Gewässerräume einzig die Bedeutung eines Bauverbots, das heute schon gilt. Das Bauverbot – die Freihaltung von Bauten und Anlagen – macht es möglich, das Gewässer zu einem späteren Zeitpunkt wieder auszdolen und zu revitalisieren oder – sofern eine Offenlegung nicht möglich ist – die Zugänglichkeit zum Leitungsbauwerk für Wasserbau- und Unterhaltsarbeiten freizuhalten.

Wollte man nun auf die Ausscheidung eines Gewässerraums und also auf ein Bauverbot gegenüber eingedolten Gewässern verzichten, würden die Zugänglichkeit für Unterhaltsarbeiten sowie eine spätere Ausdolung und Revitalisierung fraglich oder verunmöglicht. Ein solcher genereller Verzicht ist bundesrechtswidrig und verletzt auch kantonales Recht (§ 119 BauG).

Der Verzicht auf die Ausscheidung eines Gewässerraums gegenüber eingedolten Gewässern ist nur zulässig:

- generell gegenüber den in der Gewässerraumkarte bezeichneten, künstlich angelegten Gewässern ohne ökologische Bedeutung, wie dies der Entwurf BauG bereits vorsieht (§ 127 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. b BauG)
- in dicht überbautem Gebiet; was als "dicht überbaut" gilt, entscheidet die Behörde bei der Umsetzung des Gewässerraums im Nutzungsplanverfahren oder im Rahmen eines Wasserbauprojekts<sup>2</sup>
- wenn (ausserhalb des dicht überbauten Gebiets) die mögliche Ausdolung eines (kleineren) Gewässerabschnitts keinen massgeblichen ökologischen Gewinn brächte und deshalb – in Abwägung aller Umstände – darauf verzichtet werden kann.

Zusammenfassend ergibt sich, dass eine Streichung von § 127 Abs. 1 lit. c Entwurf BauG und also die Aufhebung eines Bauverbotsstreifens gegenüber eingedolten Gewässern – losgelöst von einer Interessenabwägung im Einzelfall – Bundesrecht verletzt.

---

<sup>1</sup> Art. 37 Abs. 2, 38 Abs. 1 und 38a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20)

<sup>2</sup> § 127 Abs. 4 lit. c Entwurf BauG; siehe ferner die Möglichkeit, dass ein Bauvorhaben innerhalb des Gewässerraums ausnahmsweise bewilligt werden kann, wenn das Gebiet dicht überbaut ist: Art. 41c Abs. 1 GSchV

## Zu § 127 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. b

Grossrätin Sandra Lehmann, Wohlen, stellt namens der GLP folgenden Prüfungsantrag:

*"Auf die zweite Beratung ist zu prüfen, ob § 127 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. b bundesrechtskonform ist bzw. welche Anpassungen notwendig sind, damit er bundesrechtskonform ist."*

In § 127 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. b Entwurf BauG verzichtet der Kanton auf die Festlegung eines Gewässerraums, wenn es sich um Fliessgewässer handelt, die ausserhalb Bauzonen liegen und deren Gerinnesohle nicht breiter ist als 50 cm. Bauten und Anlagen müssen jedoch auch in diesem Fall zum Rand der Gerinnesohle einen Abstand von wenigstens 6 m einhalten.

Im Gewässerraum dürfen keine Dünger und Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden. Der Verzicht auf die Ausscheidung eines Gewässerraums hat hier daher zur Folge, dass nur minimale Verbotsstreifen für Dünger und Pflanzenschutzmittel von 3 m (gemäss Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen [Chemikalien-Risiko-Reduktionsverordnung [ChemRRV]])<sup>3</sup> gelten, und nicht Verbotsstreifen von generell rund 6 m. Die landwirtschaftliche Nutzung wird so weniger stark eingeschränkt als bei einer Ausscheidung eines Gewässerraums, namentlich die Möglichkeiten des Beweidens werden dadurch nicht unnötig beschnitten. Faktisch werden die bisherigen Bewirtschaftungseinschränkungen entlang sehr kleiner Gewässer sowie die bisherigen Bautenabstände beibehalten.

Die Frage stellt sich, ob die Bestimmung bundesrechtlich zulässig ist.

Die zuständigen Bundesbehörden haben in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen diverse Vollzugshilfen zur Umsetzung des Bundesrechts geschaffen. Bei Beachtung dieser Vollzugshilfen dürfen die Kantone darauf vertrauen, dass sie das Bundesrecht richtig umsetzen. Der "Synthesebericht"<sup>4</sup>, der eine solche Vollzugshilfe darstellt, führt aus, dass die Kantone "grundsätzlich auf die Ausscheidung eines Gewässerraums ... bei ... sehr kleinen Gewässern (nicht auf der Landeskarte 1:25'000)" verzichten dürfen.<sup>5</sup>

Fliessgewässer, die nicht breiter sind als 50 cm, werden auf der Landeskarte – von Ausnahmen abgesehen<sup>6</sup> – grösstenteils nicht dargestellt. Dass der Kanton für diese sehr kleinen Fliessgewässer ausserhalb Bauzonen keinen Gewässerraum vorsieht, erweist sich somit als bundesrechtskonform.

Der Bundesrat will aus Gründen der Rechtsklarheit die Gewässerschutzverordnung (GSchV) anpassen und die Möglichkeit des Verzichts auf die Ausscheidung eines Gewässerraums bei solchen sehr kleinen Gewässern ausdrücklich zulassen. Die vorgesehene Bestimmung lautet:<sup>7</sup>

### **Art. 41a Abs. 5 Bst. a<sup>bis</sup> GSchV**

<sup>5</sup> Soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, wenn das Gewässer:

a<sup>bis</sup> sehr klein ist;

Diese Bestimmung macht allerdings zur Voraussetzung, dass dem Verzicht "keine überwiegenden Interessen" entgegenstehen. Für den Kanton Aargau ist dies jedoch nicht problematisch, gilt doch weiterhin auch gegenüber den sehr kleinen Fliessgewässern ein 6 m Bautenabstand. Die Gemeinde kann bei der Umsetzung im Nutzungsplanverfahren für einzelne kleine Gewässer noch immer einen Gewässerraum definieren, wenn sie einen Gewässerabschnitt aufwerten möchte.

---

<sup>3</sup> Müssen Landwirtin und Landwirt den ökologischen Leistungsnachweis erfüllen, beträgt der Verbotsstreifen für Pflanzenschutzmittel 6 m.

<sup>4</sup> Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz (KOLAS), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Synthesebericht, genehmigt von der BPUK-Hauptversammlung vom 20. September 2012

<sup>5</sup> Synthesebericht, Seite 4

<sup>6</sup> Dass auf der Landeskarte 1:25'000 ausnahmsweise auch sehr kleine Gewässer abgebildet sind, hat kartografische und nicht ökologische Gründe. Die Abbildung dient der besseren Orientierung beim Kartenlesen.

<sup>7</sup> Änderung der GSchV, Entwurf vom 22. Dezember 2014

Der Regierungsrat schlägt nun aber dennoch vor, in § 127 Abs. 3<sup>bis</sup> folgenden Zusatz anzubringen:

**§ 127 Abs. 3<sup>bis</sup>**

Der Regierungsrat kann in der Gewässerraumkarte Gewässerräume abweichend von diesen gesetzlichen Bestimmungen festlegen, wenn das Bundesrecht dies erfordert.

Dieser Zusatz erlaubt es dem Regierungsrat, dort korrigierend einzugreifen, wo das Bundesrecht zwingende Korrekturen verlangt. Letzte Zweifel gegen die Bundesrechtskonformität von § 127 können so ausgeräumt werden.

**Zu § 127 Abs. 4 lit. c**

Die Kommission UBV stellt den Antrag:

*"Der Regierungsrat wird beauftragt, im Hinblick auf die zweite Lesung einen Praxisleitfaden bezüglich Umgang mit dicht überbauten Gebieten unter Berücksichtigung der raumplanerischen und der bundesrechtlichen Vorgaben vorzulegen, damit die raumplanerischen Vorgaben in zentralen Räumen eingehalten werden können."*

"Dicht überbaute Gebiete"<sup>8</sup> liegen in der Regel in Ortszentren, wo die Raumverhältnisse für das Gewässer ohnehin beengt blieben und der Gewässerraum die natürlichen Funktionen auf lange Sicht nicht erfüllen könnte. Der Hochwasserschutz muss aber auch hier gewährleistet sein.

Den Vollzugsbehörden ist ein Ermessensspielraum gegeben, der erlaubt, auf unterschiedliche Verhältnisse einzugehen.

Die Ausscheidung erfolgt im Einzelfall aufgrund einer Einschätzung der Gesamtsituation. Massgebend sind Aspekte der Gewässer- und Siedlungsentwicklung, übergeordnete Konzepte und die konkrete Situation. Abflusskorridore und der Zugang für den Unterhalt müssen sichergestellt bleiben. Die Ausnahmeregelung soll die erwünschte Verdichtung des Siedlungsgebiets zulassen; Baulücken sollen genutzt werden können. Übergeordnetes Ziel ist, durch die Erteilung von Ausnahmegewilligungen im dicht überbauten Gebiet eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine aus der Sicht der Raumplanung erwünschte städtebauliche Verdichtung (zum Beispiel durch das Füllen von Baulücken) zu ermöglichen.

Indizien für das Vorliegen eines "dicht überbauten Gebiets" sind:

- Zentrums- oder Kernzone in städtischen und ländlichen Gebieten
- Entwicklungsschwerpunkte (planerisch erwünschte Siedlungsentwicklung)
- Bebaubarkeit der Parzelle
- Bauliche Nutzung in der Umgebung (Baulücke)
- öffentliche Anlagen an Gewässern
- tangiert keine bedeutenden siedlungsinternen Grün-/Freiräume
- Revitalisierung des Gewässers ist langfristig unverhältnismässig

Im "Praxisleitfaden: Umgang mit dicht überbauten Gebieten bei der Gewässerraum-Festlegung", der dieser Botschaft beigelegt ist, finden sich weitere Präzisierungen. Darauf wird verwiesen.

---

<sup>8</sup> Siehe dazu: Merkblatt des ARE und des BAFU, Gewässerraum und Siedlungsgebiet vom 18. Januar 2013, sowie Synthesebericht, Seite 4

### 3. Änderungen im Entwurf für die 2. Beratung

#### Änderung in § 63 (redaktionell)

Ergebnis der 1. Beratung vom 19. Mai 2015	Vorgeschlagene Änderung
<p><b>§ 63 Abs. 1 Einleitungssatz</b></p> <p><sup>1</sup> 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><sup>1</sup> Der Gemeinderat hat Gesuche vor seinem Entscheid dem zuständigen kantonalen Departement vorzulegen und darf sie nur mit dessen Zustimmung bewilligen, <u>wenn</u> sie zum Gegenstand haben:</p>

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur ("sofern" wird durch "wenn" ersetzt).

#### Änderung in § 127

Ergebnis der 1. Beratung vom 19. Mai 2015	Vorgeschlagene Änderung
<p><b>§ 127 Gewässerraum</b></p> <p><sup>1</sup> Als Gewässerraum wird das Gewässer mit seinen Uferstreifen bezeichnet. Die Breite des Uferstreifens beträgt:</p> <p>a) 15 m bei Rhein, Aare, Reuss und Limmat,</p> <p>b) 6 m bei Fliessgewässern innerhalb Bauzonen, deren bestehende Gerinnesohle weniger breit ist als 2 m; liegen sie ausserhalb Bauzonen, beträgt der Gewässerraum 11 m und der Mindestabstand für Bauten und Anlagen zum Rand der Gerinnesohle 6 m; die Gewässerraumkarte legt einen grösseren Gewässerraum fest, wenn das Bundesrecht dies erfordert.</p> <p>c) 6 m bei eingedolten Gewässern,</p> <p>d) 15 m bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche ab 0,5 ha; für kleinere Wasserflächen wird kein Gewässerraum festgelegt.</p> <p><sup>1bis</sup> Für Fliessgewässer wird kein Gewässerraum festgelegt, wenn sie</p> <p>a) künstlich angelegt und ohne besondere ökologische Bedeutung sind,</p> <p>b) ausserhalb Bauzonen liegen und die bestehende Gerinnesohle nicht breiter ist als 50 cm; der Mindestabstand für Bauten und Anlagen zum Rand der Gerinnesohle beträgt 6 m.</p> <p><sup>2</sup> Die Breite des Uferstreifens wird bei Fliessgewässern und bei stehenden Gewässern ab Rand der Gerinnesohle und bei Eindolungen ab Innenkante des Eindolungsbauwerks gemessen.</p>	<p>b) 6 m bei Fliessgewässern innerhalb Bauzonen, deren bestehende Gerinnesohle weniger breit ist als 2 m; liegen sie ausserhalb Bauzonen, beträgt der Gewässerraum 11 m und der Mindestabstand für Bauten und Anlagen zum Rand der Gerinnesohle 6 m, ____</p>

Ergebnis der 1. Beratung vom 19. Mai 2015	Vorgeschlagene Änderung
<p><sup>3</sup> Im Übrigen legt der Regierungsrat in einer behördenverbindlichen Gewässerraumkarte den Raumbedarf der Fliessgewässer aufgrund ihrer Ökomorphologie nach Massgabe der Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes fest. Die Höchstbreite des Uferstreifens beträgt 15 m.</p> <p><sup>4</sup> Die zuständige Behörde setzt die Vorschriften zum Gewässerraum in ihren Nutzungsplänen und Wasserbauprojekten um. Sie darf den Gewässerraum abweichend von diesen gesetzlichen Bestimmungen und der Gewässerraumkarte festlegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) aus Gründen des Hochwasserschutzes,</li> <li>b) aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes,</li> <li>c) in dicht überbautem Gebiet, wenn raumplanerische Interessen dies rechtfertigen,</li> <li>d) wenn weitere Gründe nach Massgabe der Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes dies rechtfertigen.</li> </ul>	<p><sup>3bis</sup> <u>Der Regierungsrat kann in der Gewässerraumkarte Gewässerräume abweichend von diesen gesetzlichen Bestimmungen festlegen, wenn das Bundesrecht dies erfordert.</u></p>

#### **Absatz 1 lit. b**

Die Kompetenz des Regierungsrats, in Abweichung von § 127 grössere Gewässerräume festzulegen, wenn das Bundesrecht dies zwingend verlangt, ist neu in Absatz 3<sup>bis</sup> geregelt. Der letzte Satz in Absatz 1 lit. b kann daher gestrichen werden.

#### **Absatz 3<sup>bis</sup>**

Die Bestimmung gibt dem Regierungsrat ganz allgemein die Kompetenz, von den generellen Vorgaben in § 127 Entwurf BauG abzuweichen und in der Gewässerraumkarte grössere Gewässerräume festzulegen oder (in den Fällen von Absatz 1<sup>bis</sup>) zusätzliche Gewässerräume auszuscheiden, wenn bundesrechtliche Vorgaben dies zwingend erforderlich machen. Grössere Gewässerräume können bei stark verbauten Gewässern nötig werden, wenn die vorgesehenen 6 m Uferstreifen bei den mittelgrossen Gewässern (Absatz 1 lit. b) gemäss den bundesrechtlichen Berechnungsregeln ungenügend sind, oder wenn bei sehr kleinen, aber ebenfalls stark verbauten Gewässern die natürliche Sohlenbreite grösser als 0,5 m und daher ein Verzicht auf eine Festlegung bundesrechtswidrig wäre. Die Kompetenznorm wird in einem eigenen Absatz formuliert und bezieht sich so auf den ganzen § 127, so dass im Falle von Abweichungen zum zwingenden Bundesrecht der Regierungsrat erforderliche Korrekturen anbringen kann (vgl. Prüfungsantrag Grossrätin Sandra Lehmann, vorne Ziffer 2 "Zu § 127 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. b", Seite 4).

#### **4. Nachtrag: Ergänzende Erläuterung zu § 48 (Waldabstand)**

In § 48 Abs. 1 lit. a Entwurf BauG wird festgelegt, dass für Einfriedungen ein Waldabstand von 4 m gilt. Es hat sich nachträglich noch die Frage gestellt, ob nicht die Höhe der Einfriedung auf 1,80 m zu begrenzen sei, wie dies in § 111 BauG (Strassenabstand von Einfriedungen) der Fall ist.

In Bezug auf die Anliegen, die dem Waldabstand zugrunde liegen, spielt es keine Rolle, ob eine Einfriedung 1,80 m ist oder zum Beispiel 2,50 m hoch ist. Die Wertigkeit des Waldes, der Durchlass für die Tiere (Wildsäue, Rehe, Hasen) und Unterhaltsarbeiten werden durch eine höhere Einfriedung nicht zusätzlich beeinträchtigt.

Für bestimmte Anlagen, wie zum Beispiel Tennisplätze und Aussenplätze von Gefängnissen, sind sehr hohe Umzäunungen erforderlich. Hier handelt es sich um "grössere Bauten und Anlagen". Für diese gilt ein Abstand von 18 m (lit. c).

---

#### Zum Antrag

Der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

---

#### **Antrag**

Der vorliegende Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

#### **Regierungsrat Aargau**

##### Beilagen

- Synopse Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) (Beilage 1)
- Praxisleitfaden: Umgang mit dicht überbauten Gebieten bei der Gewässerraum-Festlegung (Beilage 2)