



# Gewässerraum im Siedlungsgebiet

Merkblatt vom 18. Januar 2013 zur Anwendung des Begriffs «dicht überbaute Gebiete» der Gewässerschutzverordnung

Erarbeitet von den Bundesämtern für Raumentwicklung (ARE) und Umwelt (BAFU)  
in Zusammenarbeit mit den Kantonen

## Inhalt

Gewässerraum im Siedlungsgebiet.....	1
A. Ausgangslage .....	3
B. Hintergrund der Wahl des Begriffs «dicht überbaute Gebiete» .....	3
C. Spielraum der Kantone und Kriterien zur Bestimmung der «dicht überbauten Gebiete» .....	4
I. Kriterien für dicht überbaute Gebiete .....	4
II. Kriterien für nicht dicht überbaute Gebiete .....	5
III. Weitere situationsbezogene Kriterien .....	5
D. Grundsätze zur Bestimmung der «dicht überbauten Gebiete».....	6
Grundsatz 1: Gebiete, welche in der Regel nicht als dicht überbaut gelten .....	6
Grundsatz 2: Umgang mit nicht oder nur teilweise überbauten Parzellen.....	7
Grundsatz 3: Sondernutzungsplanungen .....	9
Beispiel für eine umfassende Umsetzung in einem Kanton .....	10

**Dieses Merkblatt ist erhältlich bei:**

**Bundesamt für Raumentwicklung (ARE):**

<http://www.are.admin.ch/>

**Bundesamt für Umwelt (BAFU):**

<http://www.bafu.admin.ch/umsetzungshilfe-renaturierung/>

**Bau- Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)**

<http://www.bpuk.ch/>

Titelbild: Scheco-Areal, Eulach, Winterthur; © AWEL, Zürich

## A. Ausgangslage

Die Festlegung des Gewässerraumes nach Artikel 36a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) hat das Ziel, folgende Funktionen zu gewährleisten:

- a. die natürlichen Funktionen der Gewässer;
- b. den Schutz vor Hochwasser;
- c. die Gewässernutzung.

Zur Erreichung dieses Ziels enthält die Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) minimale Gewässerraumbreiten. Die Gewässerräume sind extensiv zu gestalten und zu bewirtschaften (Art. 36a Abs. 3 GSchG). Deshalb sind im Gewässerraum nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen zugelassen. Bestehende Bauten und Anlagen sind in ihrem Bestand geschützt.

Abweichend von den minimalen Breiten sieht die Gewässerschutzverordnung jedoch vor, dass die Kantone die Breite des Gewässerraums in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten anpassen können, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist (Art. 41a Abs. 4 und Art. 41b Abs. 3 GSchV). Die Gewährleistung des Hochwasserschutzes beinhaltet dabei auch die Sicherstellung der Zugänglichkeit für den ordentlichen und baulichen Unterhalt. Weiter kann die zuständige Behörde abweichend vom grundsätzlichen Verbot von nicht standortgebundenen und nicht im öffentlichen Interesse liegenden Anlagen<sup>1</sup> in dicht überbauten Gebieten zonenkonforme Anlagen ausnahmsweise bewilligen, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 41c Abs. 1 GSchV).

Der unbestimmte Rechtsbegriff der dicht überbauten Gebiete lässt den Kantonen einen Spielraum bei der Umsetzung der Bestimmungen zum Gewässerraum im Siedlungsgebiet. Damit bietet sich für die Kantone die Möglichkeit, auf unterschiedliche Verhältnisse einzugehen. Im Rahmen der Workshops zur Umsetzung des Gewässerraums nach Gewässerschutzgesetz vom Mai 2012 wurde von den Kantonen gewünscht, dass der Bund ein Merkblatt zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs «dicht überbaute Gebiete» erarbeitet.

## B. Hintergrund der Wahl des Begriffs «dicht überbaute Gebiete»

In der Version der Änderung der GSchV, welche 2010 in die Anhörung ging, gab es keine Ausnahmemöglichkeiten vom minimal festzulegenden Gewässerraum. Eine Mehrheit der Anhörungsteilnehmer hat Ausnahmemöglichkeiten im Siedlungsgebiet gefordert, um eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung, verdichtetes Bauen und das Schliessen von Baulücken zu ermöglichen. Auf der anderen Seite haben manche Stellungnahmen überall, also auch im Siedlungsgebiet, grössere Gewässerräume verlangt. Der Bundesrat hat die Anliegen der Mehrheit aufgenommen und eine Ausnahme vom minimal festzulegenden Gewässerraum in Siedlungsgebieten in die GSchV eingeführt. Es wurde jedoch **nicht eine generelle Ausnahme in den Bauzonen aufgenommen, sondern nur in den dicht überbauten Gebieten.**

Sinn und Zweck der Ausnahmeregelungen im „dicht überbauten Gebiet“ ist somit, dass Siedlungsgebiete verdichtet und Baulücken genutzt werden können, sofern das Interesse an der Nutzung überwiegt. Die Siedlungsentwicklung nach innen soll somit nicht verhindert werden. **Es soll dort eine Ausnahme von den Mindestbreiten ermöglicht werden, wo der Gewässerraum die natürlichen Funktionen auch auf lange Sicht nicht erfüllen kann. In vielen Siedlungsräumen sind die Raumverhältnisse entlang der Gewässer so eingeschränkt, dass es Sinn macht, dort, wo Lücken in den Gebäudezeilen bestehen, den Gewässerraum den baulichen Gegebenheiten anzupassen, da die Raumverhältnisse für das Gewässer ohnehin beengt blieben.**

<sup>1</sup> Als Anlagen gelten gemäss Art. 7 Abs. 7 des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) ortsfeste Einrichtungen wie Bauten und Verkehrswege.

Die GSchV verwendet mit Absicht einen anderen Begriff als den im Raumplanungsrecht verwendeten Begriff „weitgehend überbaut“, um dem Sinn und Zweck der Bestimmungen Rechnung zu tragen. Der Begriff des weitgehend überbauten Landes nach Artikel 15 Buchstabe a und Artikel 36 Absatz 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) umfasst das weitgehend überbaute Land, im wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken innerhalb dieses Bereichs (BGE 119 Ib 124 E. 5b S. 147). Der Begriff dient im Raumplanungsrecht der Ausscheidung von Bauzonen. Beim Begriff „weitgehend überbautes Gebiet“ nach dem Raumplanungsrecht liegt der Fokus auf dem Siedlungsgebiet als Ganzes; beim Begriff „dicht überbautes Gebiet“ gemäss GSchV hingegen auf dem Land entlang der Gewässer.

### **C. Spielraum der Kantone und Kriterien zur Bestimmung der «dicht überbauten Gebiete»**

**Ob ein Gebiet dicht überbaut i.S.d GSchV ist oder nicht, ist im Einzelfall anhand von verschiedenen Kriterien zu bestimmen. Die Kantone haben dabei einen Spielraum. Es sind sowohl Aspekte der Gewässer- als auch der Siedlungsentwicklung heranzuziehen und sowohl übergeordnete Konzepte als auch die konkreten Situationen vor Ort zu berücksichtigen. Die folgenden Kriterien sind nicht abschliessend und fallweise zu gewichten.**

Mit der Entscheidung, ob ein Gebiet als dicht überbaut gilt oder nicht, ist die Frage noch nicht geprüft, ob eine Ausnahme von den Mindestbreiten des Gewässerraums oder vom grundsätzlichen Bauverbot im Einzelfall tatsächlich zugelassen werden kann. Dazu muss in einem zweiten Schritt insbesondere geprüft werden, ob der Schutz vor Hochwasser bei Gewährung einer Ausnahme gewährleistet ist. Im Sinne eines nachhaltigen Hochwasserschutzes sollen die letzten Freiflächen entlang der Gewässer nicht verdichtet werden und Abflusskorridore so freigehalten oder geschaffen werden. Auch gilt es, den Zugang für den Unterhalt sicherzustellen.

#### ***Kriterienliste zur Bestimmung der dicht überbauten Gebiete***

##### **I. Kriterien für dicht überbaute Gebiete**

Die folgenden Kriterien geben Hinweise darauf, dass das Gebiet dicht überbaut i.S.d. GSchV ist (am konkreten Einzelfall zu prüfen).

- **Zentrums- oder Kernzone in städtischen und ländlichen Gebieten**

Zentrums- oder Kernzonen umfassen Ortsteile mit zentrumsbildenden Funktionen zur Wohn-, Arbeits-, öffentlicher oder Konsum-Nutzung. Dazu können auch traditionell gewachsene Dorfzentren in ländlichen Gebieten gehören. Städtische Quartiere in Basel am Rhein oder in Zürich an der Limmat gehören gemäss dem erläuternden Bericht zur GSchV in jedem Fall zu den dicht überbauten Gebieten. Umgekehrt heisst es aber nicht, dass alle anderen Gebiete nicht dicht überbaut sind.

- **Entwicklungsschwerpunkte**

Entwicklungsschwerpunkte dienen der Siedlungsentwicklung nach innen (z.B. Verdichtung), indem sie gezielt nach einem übergeordneten raumplanerischen Konzept überdurchschnittlich grosse Entwicklungspotenziale nutzen, die sich vorwiegend aus einer guten Erschliessungsqualität ergeben. Sie können sowohl Arbeitsnutzungen wie auch die Wohnnutzung umfassen. Ihre Dichte übersteigt typischerweise diejenige ihres Umfeldes deutlich.

## II. Kriterien für nicht dicht überbaute Gebiete

Die folgenden Kriterien geben Hinweise darauf, dass das Gebiet nicht dicht überbaut i.S.d. GSchV ist (am konkreten Einzelfall zu prüfen).

- **Bedeutende Grünräume**

Dazu gehören siedlungsinterne oder siedlungsnaher Grünräume.

- **Gewässerabschnitte mit ökologischer oder landschaftlicher Bedeutung im Ist-Zustand**

Unter Gewässerabschnitte mit ökologischer oder landschaftlicher Bedeutung im Ist-Zustand fallen naturnahe Gewässerabschnitte oder Gewässerabschnitte, die heute zwar morphologisch beeinträchtigt sind und an denen keine Revitalisierungen vorgesehen sind, die aber dennoch von ökologischer oder landschaftlicher Bedeutung sind (ökologische Vernetzungsachsen, besondere Fischlebensräume, Trittsteinbiotop, Biodiversitätsstrategie).

- **Gewässerabschnitte mit voraussichtlicher ökologischer oder landschaftlicher Bedeutung im künftigen Zustand, nach getroffenen Aufwertungsmassnahmen**

Unter Gewässerabschnitte mit voraussichtlicher ökologischer oder landschaftlicher Bedeutung im künftigen Zustand fallen Gewässerabschnitte, bei denen mittels Revitalisierungs- oder anderen grossflächigen Massnahmen (z.B. Geschiebereaktivierung) eine flussmorphologische Entwicklung oder ökologische Vernetzung erreicht werden kann oder bei denen punktuelle Massnahmen sinnvoll sind (z.B. Aufwertung besonderer Fischlebensräume; Wiederherstellung Fischgängigkeit). Es handelt sich um Gewässerabschnitte mit mehr als nur geringem ökologischem Potenzial gemäss Artikel 33a GSchV.

## III. Weitere situationsbezogene Kriterien

Die folgenden weiteren Kriterien können je nach konkreter Situation Hinweise darauf geben, dass ein Gebiet dicht überbaut oder nicht dicht überbaut ist.

- **Bebaubarkeit, Parzellenfläche**

Eine wichtige Rolle spielt die konkrete Lage, die Grösse und Form der Parzelle, ihr Nutzbarkeit mit den bestehenden Gebäuden und ihrer Ausrichtung.

- **Bauliche Nutzung in der Umgebung**

Dazu zählen z.B. die bauliche Dichte und die Bebauungsstrukturen.

- **Öffentliche Anlagen an Gewässern**

Dazu zählen beispielsweise Quais, Häfen, Schwimmbäder und Sportanlagen. Wichtige Hinweise geben die Intensität der Nutzung sowie die Zugänglichkeit für die allgemeine Öffentlichkeit.

**Beispiel 1:** Der Kanton Zürich wendet bereits eine Kriterienliste für die Beurteilung im Einzelfall an, die Aspekte der oben aufgeführten Kriterienliste aufnimmt:

Kriterien bzw. Indizien für „dicht überbaut“:

- Erwünschte Siedlungsentwicklung (laufende Planungen berücksichtigen)
  - Übergeordnete Leitbilder
  - Grundstück liegt in einer Kernzone oder Zentrumszone mit hoher Ausnützung
  - Die Grundstücke in der Umgebung sind baulich weitgehend ausgenützt
  - In der Umgebung des zur Bebauung geplanten Grundstücks stehen bereits viele Bauten und Anlagen im betreffenden Uferstreifen/Gewässerraum
  - Das zur Bebauung geplante Grundstück bildet eine Baulücke
  - Siedlungsqualität
- 

Im Übrigen kann im Einzelfall auch der Gewässerzustand und die Gewässergrösse eine Rolle spielen. Dabei stellt sich unter anderem folgende Frage: Verbessert die Sicherung und extensive Nutzung des Gewässerraums auf der zur Verfügung stehenden Länge den Schutz vor Hochwasser, die natürlichen Funktionen oder die Gewässernutzung? Je grösser das Gewässer ist, desto länger muss ein Abschnitt in der Regel sein, um eine ökologische Verbesserung des Gewässers zu erreichen. Und umgekehrt gilt, dass je kleiner ein Gewässer ist, umso wichtiger ist eine kleine Parzelle, für den ökologischen Wert des Gewässers oder die Renaturierung eines Gewässerabschnittes.

#### **D. Grundsätze zur Bestimmung der «dicht überbauten Gebiete»**

Es wird empfohlen, bei der Einzelfallbeurteilung anhand von Kriterien (s. Ziffer C) die folgenden Grundsätze zu beachten. Sie sollen dazu dienen, dass der Gewässerraum nach möglichst klaren und transparenten Regeln festgelegt wird und dass somit vergleichbare Situationen im Gewässerraum und vergleichbare Nutzungszonen jeweils gleich behandelt werden. Dabei sind auch die Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 3 RPG) zu beachten.

Zur Illustration dienen konkrete Fallbeispiele der Kantone (Stand Herbst 2012) sowie schematisierte Beispiele.

##### **Grundsatz 1: Gebiete, welche in der Regel nicht als dicht überbaut gelten**

Gebiete, in denen sich im festzulegenden Gewässerraum keine oder nur einzelne Bauten und Anlagen befinden, gelten in der Regel nicht als dicht überbaut; Ausnahmen sind in den Grundsätzen 2 (Baulücken, bauliche Nutzung einer nicht/wenig überbauten Parzelle, übergeordnet festgelegte Verdichtungsgebiete) und 3 (Sondernutzungsplanungen) behandelt.

**Beispiel 2:** Der Kanton Luzern trägt dem Grundsatz 1 Rechnung, indem er vorsieht, dass Abschnitte entlang der Gewässer, die nicht oder nur vereinzelt bebaut sind, auch innerhalb des engeren Siedlungsgebiets nicht als dicht überbaut gelten können.<sup>2</sup>

In § 11b Abs. 2 KGSchV wird im Sinn eines allgemeinen Grundsatzes festgehalten, dass als dicht überbaute Gebiete in der Regel weitgehend überbaute Bauzonen im engeren Siedlungsgebiet gelten. Dieser Regelfall ist also nicht gegeben, wo ein Gebiet in der Bauzone klarerweise nicht als dicht überbaut betrachtet werden kann, so etwa wenn auf einem längeren Abschnitt entlang des Gewässers und innerhalb des gemäss Art. 41a und 41b GSchV festgelegten Gewässerraums keine oder nur vereinzelt Bauten und Anlagen bestehen.

Das dicht überbaute Gebiet kann im Sinn einer Hilfestellung für die Gemeinden also wie folgt umschrieben werden:

1. Gemäss dem Grundsatz von § 11b KGSchV gelten in der Regel weitgehend überbaute Bauzonen im engeren Siedlungsgebiet als dicht überbaute Gebiete.
2. Im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung muss von diesem Grundsatz abgewichen werden, wenn auf einem längeren Abschnitt entlang des Gewässers und innerhalb des gemäss Art. 41a und 41b GSchV festgelegten Gewässerraums keine oder nur vereinzelt Bauten und Anlagen bestehen. [...]
3. Kern- und Dorfzonen gelten unabhängig der in Ziff. 2 erwähnten Abweichung immer als dicht überbaut.

Wie bereits erwähnt ist die Anpassung des Gewässerraums nur zulässig, sofern der Hochwasserschutz gewährleistet ist.

---

## **Grundsatz 2: Umgang mit nicht oder nur teilweise überbauten Parzellen**

Befinden sich im festzulegenden Gewässerraum eingezonte, nicht oder nur teilweise überbaute Parzellen, kann das Gebiet ausnahmsweise unter folgenden Voraussetzungen als dicht überbaut gelten:

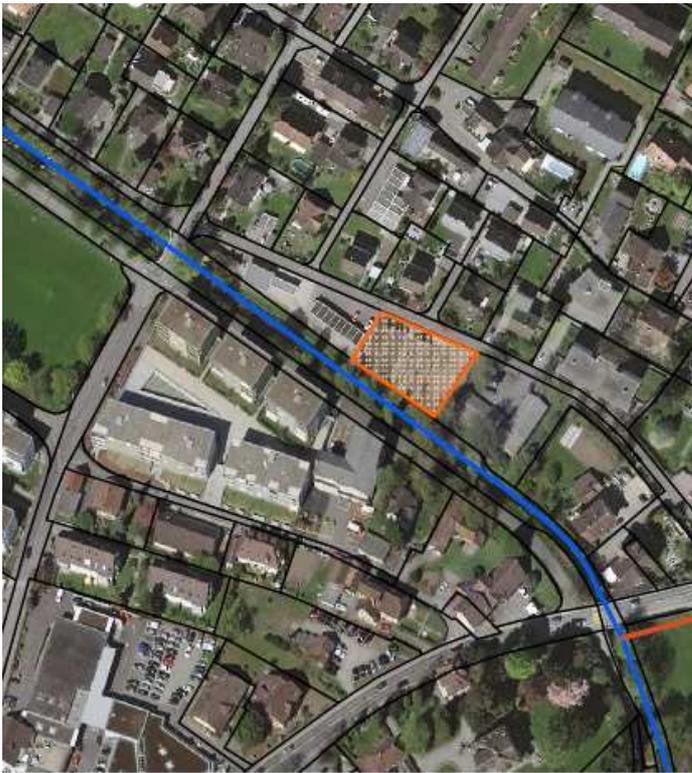
- es handelt sich um Baulücken, oder
- eine zweckmässige bauliche Nutzung der noch unüberbauten oder wenig überbauten Parzellen wird verhindert und die Umgebung ist dicht überbaut, oder
- es handelt sich um ein übergeordnet festgelegtes Verdichtungsgebiet.

Mitten im Siedlungsgebiet gelegene, eingezonte Grundstücke dürfen im Sinne einer haushälterischen Nutzung des Bodens durch den Gewässerraum nicht so zerschnitten werden, dass sie unüberbaubar werden. Damit können auch erhebliche Wertverluste und Entschädigungen für materielle Enteignungen (Härtefälle) vermieden werden. Baulücken sollen zudem sinnvoll genutzt und auf nur teilweise überbauten Parzellen sollen Nachverdichtungen ermöglicht werden. Die Nutzungen der gewässernahen Teile sollen dennoch möglichst schonend erfolgen.

---

<sup>2</sup> Kanton Luzern; Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (2012): Richtlinien, Der Gewässerraum im Kanton Luzern. [www.lu.ch/richtlinien\\_festlegung\\_gewaesserraum.pdf](http://www.lu.ch/richtlinien_festlegung_gewaesserraum.pdf)

**Beispiel 3:** Bei der orange schraffierte Fläche handelt es sich um ein Beispiel einer Baulücke aus dem Kanton Aargau<sup>3</sup>



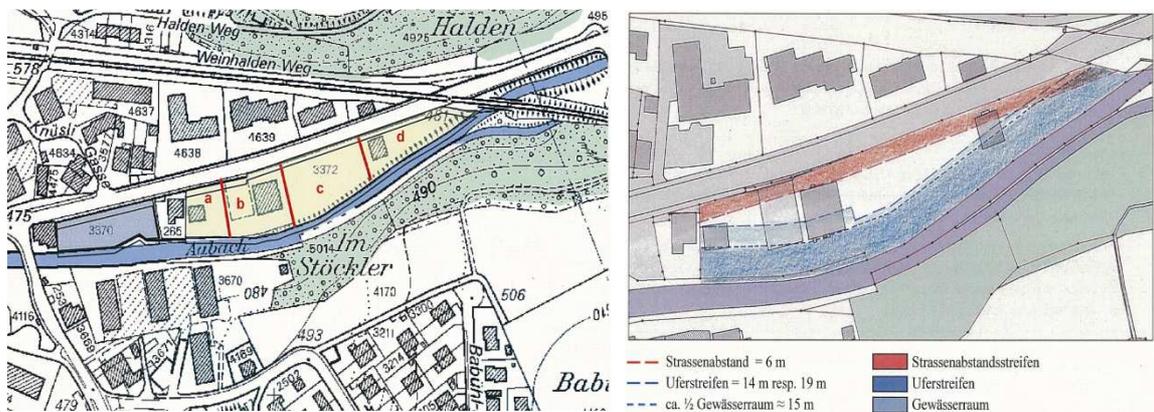
Situation:

- Bauzone: W2
- bisher: Gewächshäuser
- neu: Mehrfamilienhaus

Bünz:

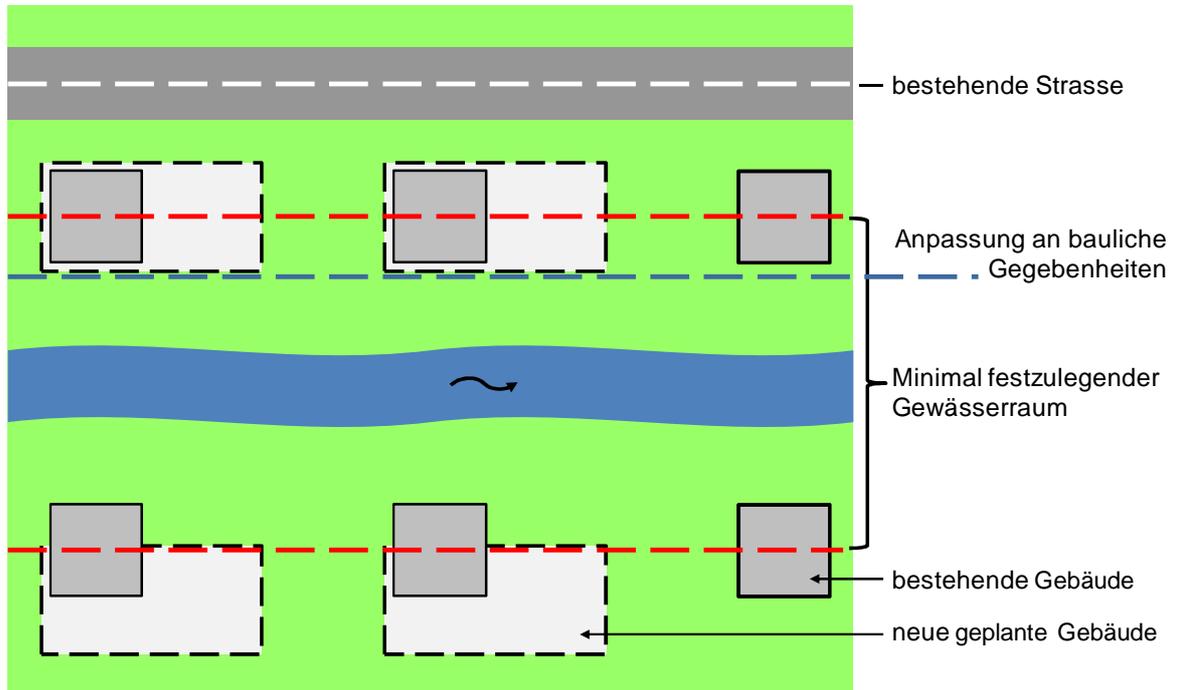
- ca. 5.5 m breit
- stark verbautes Bett
- Hochwassergefährdung mittel–gering

**Beispiel 4:** Das Beispiel aus dem Kanton Zürich zeigt ein Grundstück (Kat.-Nr. 3372; linke Abbildung), das durch eine stark befahrene Strasse, eine Eisenbahnlinie und einen Bach begrenzt wird. Es weist eine Baulücke (Teil c) und nur wenig überbaute Parzellen (Teile a, b und d) auf. Der Hochwasserschutz ist gegeben, der Gewässerunterhalt gewährleistet, Revitalisierungen lassen sich wegen der Topografie kaum verwirklichen, sowohl Natur- und Heimatschutz als auch Landschaftsschutz sind vorliegend nicht wesentlich. Zu beachten ist zudem, dass sich das Grundstück zur Eisenbahnlinie hin stark verengt (Teil d). Dort lässt sich bereits wegen des kantonalen Gewässerabstandes (rechte Abbildung; Uferstreifen blau gekennzeichnet) und des Strassenabstands (rot gekennzeichnet) kein vernünftiges Bauvorhaben umsetzen. Die bahnabgewandte Seite soll deshalb überbaut werden dürfen.



<sup>3</sup> Präsentation RR Beyeler an BPUK Generalversammlung vom März 2012

**Beispiel 5:** In einem übergeordneten Verdichtungsgebiet ist linksufrig eine Realisierung einer baulichen Erweiterung ausserhalb des Gewässerraums nicht möglich, rechtsufrig bestehen entsprechende Alternativen ohne Inanspruchnahme des Gewässerraums.

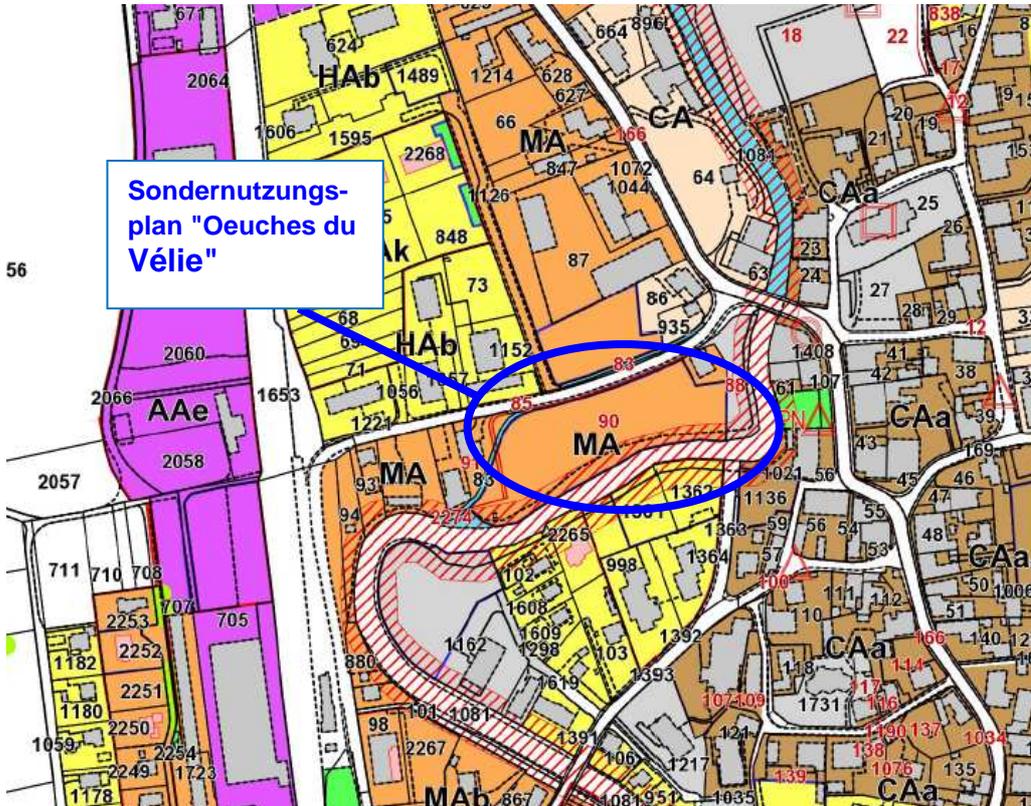


### Grundsatz 3: Sondernutzungsplanungen

Im Rahmen einer Sondernutzungsplanung können nicht oder nur vereinzelt bebaute Gebiete unter folgenden Voraussetzungen ausnahmsweise als dicht überbaute Gebiete gelten:

- der Planung liegt ein übergeordnetes Konzept zugrunde (Richtplan- oder Nutzungsplanverfahren nach RPG), und
- eine Realisierung der Planung ist ausserhalb des festzulegenden Gewässerraumes nicht möglich, und
- es werden Lösungen zu einer möglichst grossen Schonung bzw. Integration des Gewässers in neu zu gestaltende Überbauung gesucht.

**Beispiel 6:** Beispiel für eine Sondernutzungsplanung, bei der der Kanton einen Spielraum bei der Festlegung des Gewässerraums hat. Im dargestellten Fall (Kanton Jura) konnte der minimale Gewässerraum festgelegt werden.



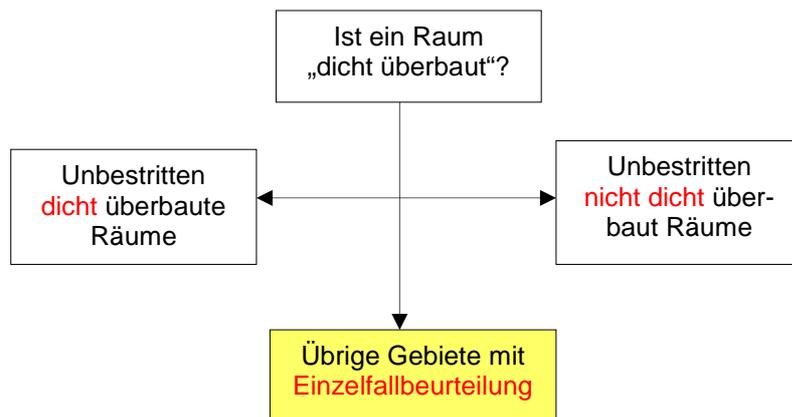
### Beispiel für eine umfassende Umsetzung in einem Kanton

**Beispiel 7:** Der vorliegende Ablauf stützt sich auf das Schema, welches der Kanton Bern verwendet, um systematisch aber auch bedarfsorientiert die dicht überbauten Gebiete zu ermitteln.

In einer ersten Triage werden unbestritten dicht bzw. nicht dicht überbaute Gebiete identifiziert. Für die verbleibenden Fälle erfolgt eine Einzelfallbeurteilung.

Erste Triage:

Modell



Einzelfallbeurteilung mit Hilfe von Kriterien:

