



Baudepartement  
Lämmli Brunnenstrasse 54  
9001 St.Gallen  
T 058 229 30 00  
F 058 229 39 60  
marc.maechler@sg.ch  
www.sg.ch

St.Gallen, 5. Dezember 2017

## **Die Festlegung der Gewässerräume nach dem Planungs- und Baugesetz vom 27. April 2016**

Sehr geehrte Frau Stadtpräsidentin  
Sehr geehrter Herr Stadtpräsident  
Sehr geehrte Frau Gemeindepräsidentin  
Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident

Mit diesem Schreiben möchte ich Sie über die kantonalrechtlichen Regelungen zur Ausscheidung von Gewässerräumen informieren. Auf Seite 15 finden Sie das Inhaltsverzeichnis zu diesem Schreiben.

### **1. Zum Thema Gewässerraum: Warum ein neues Kreisschreiben?**

(1) Dieses Kreisschreiben informiert in einem ersten Schritt über die allgemeinen Rahmenbedingungen zur Ausscheidung von Gewässerräumen gemäss neuem Planungs- und Baugesetz<sup>1</sup>. Es beschränkt sich auf die Klärung der Ausgangslage, Verweise auf Gesetz und Literatur sowie auf erste vordringliche Präzisierungen von Begriffen zur praktischen Unterstützung der Gewässerausscheidung in den Gemeinden. In einem zweiten Schritt wird bis Sommer 2018 eine detaillierte Arbeitshilfe mit Fall- und Anwendungsbeispiele zum Gewässerraum erscheinen.

(2) Das Gewässerschutzrecht des Bundes<sup>2</sup> verlangt seit dem 1. Juni 2011 die Ausscheidung von Gewässerräumen entlang bestimmter Gewässer. Das gilt sowohl für stehende als auch fliessende, nicht aber für unterirdische Gewässer<sup>3</sup>. Eingedolte Gewässer gelten dabei als oberirdisch. Die Kantone sind aufgefordert, die

---

<sup>1</sup> Planungs- und Baugesetz vom 27. April 2016 (PBG, sGS 731.1).

<sup>2</sup> Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 29. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 841.20).

<sup>3</sup> Unterirdische Gewässer werden durch andere Planungsinstrumente geschützt: Vgl. Revision der GSchV vom 28. Oktober 1998.



Gewässerräume bis Ende 2018 auszuscheiden. Im Kanton St. Gallen obliegt diese raumplanerische Aufgabe den Gemeinden (Art. 90 Abs. 1 PBG).

(3) Die bundesrechtlichen Vorschriften verdrängen teilweise die bisherigen kantonalen Regelungen mit vergleichbarer Zielsetzung. Das gilt insbesondere für den bisherigen kantonalrechtlichen Gewässerabstand nach Art. 59 BauG.

(4) Das Baudepartement und das Volkswirtschaftsdepartement haben die St. Galler Gemeinden mit zwei Kreisschreiben über die neuen Vorschriften zum Gewässerraum orientiert:

- Das Kreisschreiben vom 11. Juli 2011 informierte über die Inkraftsetzung der neuen bundesrechtlichen Vorschriften.
- Das Kreisschreiben vom 16. Mai 2012 informierte über das Übergangsrecht, also die Regeln, die bis zur Festsetzung der Gewässerräume durch die Gemeinden gelten. Es äusserte sich weiter zum Verhältnis der neuen Bundesvorschriften zum kantonalen Recht, insbesondere zum Gewässerabstand nach Art. 59 BauG.

(5) Am 1. Oktober 2017 ist das neue kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) zusammen mit der Verordnung (PBV)<sup>4</sup> in Kraft getreten. Es ersetzt das Baugesetz vom 6. Juni 1972. Das PBG regelt nun soweit noch erforderlich explizit die Zuständigkeiten und das Verhältnis des Gewässerraums zum kantonalen Gewässerabstand (Art. 90 PBG). Das vorliegende Kreisschreiben informiert über die Neuerungen, die ab 1. Oktober 2017 gelten.

## 2. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen

(6) Das Bundesrecht regelt im Gewässerschutzgesetz (Art. 36a GSchG) und in der Gewässerschutzverordnung<sup>5</sup> (Art. 41a ff. GSchV) sehr detailliert den Zweck und die Anforderungen an den Gewässerraum. Es enthält zudem direkt anwendbare Bau- und Nutzungsvorschriften. Die Regeln sind mit zahlreichen Gerichtsurteilen präzisiert und in Merkblättern des Bundes<sup>6</sup> erläutert worden. Ferner gibt es Gesetzeskommentare, die das geltende Recht zusammenfassen<sup>7</sup>.

(7) Die Detailvorschriften der GSchV sind mehrfach geändert worden mit dem Ziel, die Regeln zu präzisieren und offene Fragen zu klären. Die letzte Änderung, die den Kantonen einen etwas grösseren Spielraum einräumt, ist am 1. Mai 2017 in Kraft getreten.

---

<sup>4</sup> Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 27. Juni 2017 (PBV, sGs 731.11).

<sup>5</sup> Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201).

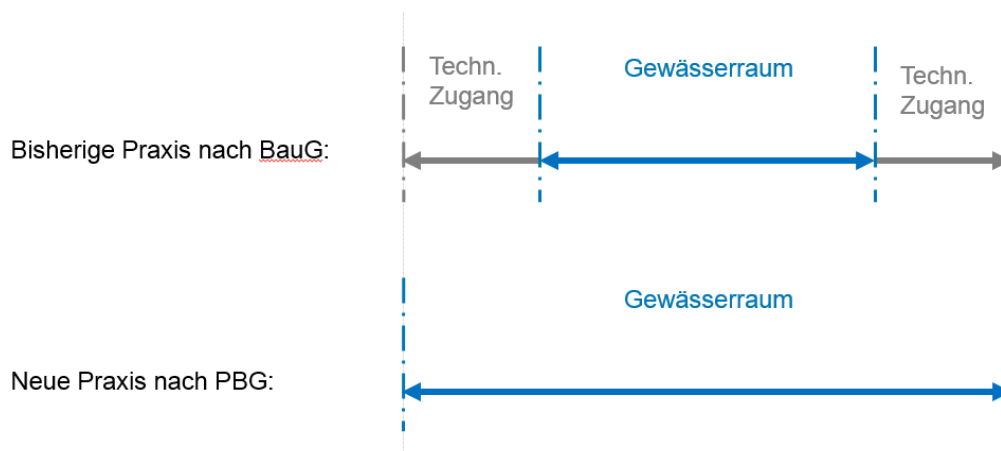
<sup>6</sup> BPUK/UVEK (2013): Merkblatt „dicht überbaute Gebiete“: Gewässerraum im Siedlungsgebiet, Bern; BPUK/BAFU/LDK (2014): Gewässerraum und Landwirtschaft, Bern.

<sup>7</sup> FRITZSCHE (2016): Kommentar zu Art. 36a GSchG, in HETTICH/JANSEN/NORER (Hrsg. 2016), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich.

(8) Das neue PBG beschränkt sich angesichts dieser Detailvorschriften darauf, die Zuständigkeiten zu regeln (Art. 90 Abs. 1 PBG) sowie die das Bundesrecht ergänzenden kantonalen Gewässerabstandsvorschriften zu verankern. Solche gibt es neu nur noch dort, wo kein bundesrechtlicher Gewässerraum ausgeschieden wird (Art. 90 Abs. 2 PBG). Das bedeutet im Ergebnis, dass der Gewässerraum immer auch all jene Aufgaben übernehmen muss, die der bisherige kantonale Gewässerabstand nach Art. 59 BauG erfüllt hat. Diese Bestimmung stellte eine differenzierte kantonale Lösung mit einer eigenständigen Praxis dar, die nun nicht mehr weitergeführt werden kann. Es müssen nicht nur die Begriffe und Messweisen dem Bundesrecht angepasst werden. Auch bei den Mindestabständen und den Nutzungsmöglichkeiten an Gewässern gelten neue Regeln.

(9) Die bisherige Praxis nach Inkrafttreten des neuen Bundesrechts unterschied zwei verschiedene, durch Baulinien gesicherte Räume: einerseits den Gewässerraum mit den bundesrechtlichen Vorschriften nach Art. 41 ff. GSchV und andererseits – wo nötig – einen Raum zur Sicherung des technischen Zugangs nach kantonalem Recht. Darin waren Anlagen zulässig, wenn sie den technischen Zugang zum Gewässer nicht beeinträchtigten.

(10) Neu ist diese Zweiteilung nicht mehr zulässig:



Der Gewässerraum nach Bundesrecht muss auch den technischen Zugang zum Gewässer sicherstellen (vgl. nachfolgend Kapitel 3). Nur dort, wo auf die Ausscheidung eines Gewässerraums verzichtet wurde, kommt der neue kantonale Gewässerabstand nach Art. 90 Abs. 2 PBG zum Zuge.

### 3. Der Zweck des Gewässerraums nach Bundesrecht

(11) Der bundesrechtliche Gewässerraum will gleichzeitig die natürlichen Funktionen des oberirdischen Gewässers, den Hochwasserschutz sowie die Gewässernutzung gewährleisten<sup>8</sup>. Die GSchV regelt zu diesem Zweck nicht nur die Breite des Gewässerraums, sondern auch die zulässigen baulichen und nicht-baulichen Nutzungen innerhalb des Gewässerraums (Bauten und andere Bodennutzungen, auch die

<sup>8</sup> Näheres dazu bei FRITZSCHE (2016), Art. 36a GSchG Randziffer 14 ff.



landwirtschaftliche Bewirtschaftung)<sup>9</sup>.

(12) Die Regelungen zum Gewässerraum überschneiden sich mit anderen bundesrechtlichen Regelungen, die ebenfalls verhindern wollen, dass schädliche Stoffe ins Gewässer gelangen. Dazu gehört einerseits die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung<sup>10</sup>, die einen Abstand für den Einsatz von Düngern und Pflanzenschutzmitteln vorsieht. Zusätzlich schreibt im Landwirtschaftsrecht die Direktzahlungsverordnung<sup>11</sup> einen Pufferstreifen vor, in dem Bewirtschaftungsvorschriften zum Schutze des Gewässers gelten. Die Einhaltung dieser Vorschriften ist Bestandteil des ökologischen Leistungsnachweises, der Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen an die Landwirtschaft ist. Nähere Hinweise zur Koordination der Regelungen finden sich im Merkblatt „Gewässerraum und Landwirtschaft“ vom 20. Mai 2014<sup>12</sup>.

#### **4. Gewässerraum und Hochwasserschutz**

##### **4.1. Multifunktionaler Gewässerraum des Bundesrechts**

(13) Der bundesrechtliche Gewässerraum muss unter anderem auch den Hochwasserschutz sicherstellen, weshalb bei dessen Festlegung die Belange des Wasserbaus zu berücksichtigen sind:

- Die Breite des Gewässerraums muss beispielsweise erhöht werden, wenn dies zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes nötig ist (Art. 41a Abs. 3 GSchV). So muss die schadlose Ableitung des massgebenden Hochwasserabflusses möglich sein. Wieviel Platz dafür benötigt wird, ist eine wasserbautechnische Frage.
- Weiter muss der Gewässerraum den technischen Zugang zum Gewässer für Bau- und Unterhaltszwecke gewährleisten. Das verlangt in der Regel ab Böschungskante einen beidseitigen Freihaltestreifen.

Dazu wird die Arbeitshilfe zum Gewässerraum weitere Angaben enthalten.

---

<sup>9</sup> BPUK/BAFU/LDK (2014): Gewässerraum und Landwirtschaft, Bern.

<sup>10</sup> Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen vom 18. Mai 2005 (ChemRRV, SR 814.81).

<sup>11</sup> Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13).

<sup>12</sup> BPUK/BAFU/LDK (2014): Gewässerraum und Landwirtschaft, Bern Ziff. 2.4.



## 4.2. Kantonaler Gewässerabstand

(14) Wo nach dem Bundesrecht kein Gewässerraum erforderlich ist und deshalb auf dessen Festlegung verzichtet wurde, übernimmt in den Bauzonen der kantonale Gewässerabstand nach Art. 90 Abs. 2 PBG die Aufgabe, die wasserbaulichen und die ökologischen Interessen zu wahren:

- a) Der kantonale Gewässerabstand beträgt unmittelbar kraft gesetzlicher Vorschrift beidseits des Gewässers je 5 Meter. Es braucht also anders als beim Gewässerraum keine raumplanerische Ausscheidung mit Baulinien oder Schutzzonen.
- b) Den kantonalen Gewässerabstand gibt es nur in den Bauzonen. Was eine Bauzone ist, bestimmt das Raumplanungsrecht (Art. 15 RPG).
- c) Der Abstand gilt für alle Bauten und Anlagen unabhängig davon, ob sie baubewilligungspflichtig sind. Auch Kleinbauten haben also den Abstand einzuhalten.
- d) Art. 90 Abs. 2 PBG äussert sich nicht zur Messweise des kantonalen Gewässerabstands. Zweckmässigerweise wird die bisherige Regelung nach Art. 59 Abs. 1 zweiter Satz BauG weitergeführt: Gemessen wird bei Fliessgewässern ab Schnittpunkt des mittleren Wasserstandes mit der Uferböschung. Bei eingedolten Gewässern misst sich der Gewässerabstand vom Rand des Eindolungsbauwerks aus.<sup>13</sup>
- e) Im kantonalen Gewässerabstand bestehen keine Nutzungsvorschriften wie im Gewässerraum. Es wird also keine extensive Nutzung vorgeschrieben. Anwendbar ist die ChemRRV<sup>14</sup> und in der Landwirtschaft der Pufferstreifen gemäss DZF<sup>15</sup>.
- f) Der Abstand von 5 Metern ist schematisch. Deshalb kann er im konkreten Fall unterschritten werden, wenn der Hochwasserschutz und der technische Zugang gewährleistet sind und keine ökologischen Interessen entgegenstehen. Diese Abweichungsvorschrift stellt keine Ausnahmeregelung im Sinne von Art. 108 PBG dar – es müssen also keine „besonderen Verhältnisse“ bzw. kein Härtefall vorliegen. Bauende haben auf jeden Fall Anspruch darauf, dass ihnen die Unterschreitung bewilligt wird, sofern die Voraussetzungen des Art. 90 Abs. 3 PBG erfüllt sind.
- g) Um einen einheitlichen Vollzug des Art. 90 Abs. 2 PBG zu gewährleisten, bedürfen solche Unterschreitungen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle, dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG; vgl. Art. 90 Abs. 4 PBG sowie Art. 6 PBV).

---

<sup>13</sup> Art. 59 BauG sah einen generellen Gewässerabstand von 10 m gegenüber Bächen (Gemeindegewässer und übrige Gewässer), von 25 m gegenüber Seen und Flüssen (Kantonsgewässer wie Sitter, Thur, Seez) sowie von 4 m gegenüber Bächen innerhalb der Bauzonen mit einem mittleren Gerinnequerschnitt von weniger als 0.2 m<sup>2</sup> vor.

<sup>14</sup> Verbotstreifen von 3 m für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngern: vgl. Anhänge 2.5 und 2.6 ChemRRV.

<sup>15</sup> Art. 21 DZF i.V.m. Anhang 1 Ziff. 9.



## 5. Gewässerraum und Ökologie

(15) Gewässer sind dynamischer Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie wichtiges Landschaftselement. Sehr viele Gewässer in der Schweiz sind indessen nicht mehr in natürlichem Zustand und erfüllen diese Funktionen nur noch schlecht, weshalb geplant ist, Gewässer vermehrt wieder naturnah zu gestalten (Revitalisierung)<sup>16</sup>. Dies fliesst wie folgt in die Festlegung der Gewässerräume ein:

(16) Bei der Festlegung von Gewässerräumen werden zwei unterschiedliche Mindestbreiten unterschieden: In Schutzgebieten sind die Mindestbreiten grösser als bei anderen Gewässern (vgl. Art. 41a Abs. 1 und 2 GSchV, „Schlüsselkurve“ und „Biodiversitätskurve“).

(17) Ganz allgemein muss die minimale Gewässerraumbreite erhöht werden, wo Natur- und Landschaftsschutz dies erfordern (Art. 41a Abs. 3 Buchstabe c GSchV). Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 21 Abs. 1 NHG<sup>17</sup> die Ufervegetation geschützt ist und daher vorhandene Bestockungen, Auenvvegetation etc. Teil des Gewässerräume sind. Der Gewässerraum ist so zu dimensionieren, dass eine standortgerechte Ufervegetation angelegt werden kann, soweit es die Verhältnisse erlauben (Art. 21 Abs. 2 NHG).

Dazu wird die Arbeitshilfe zum Gewässerraum weitere Angaben enthalten.

## 6. Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton

### 6.1. Gemeinden als Hauptakteure

(18) Die Gemeinden legen in ihren Nutzungsplänen (Zonenplan und Baureglement, wo zulässig auch in Teilzonenplänen und in Sondernutzungsplänen) den Gewässerraum grundeigentümerverbindlich fest (Art. 90 Abs. 1 PBG). Es gelten die Verfahrensvorschriften zur Nutzungsplanung (Art. 34 PBG). Die Gemeinden geniessen im Rahmen des Bundesrechts ein Planungsermessen. Sie können beispielsweise in den vom Bundesrecht vorgesehenen Fällen auf die Ausscheidung eines Gewässerräume verzichten oder den Gewässerraum den baulichen sowie bestimmten topografischen Verhältnissen anpassen. Sie müssen einen solchen Verzicht indessen in Form eines Nutzungsplanes beschliessen und nachvollziehbar begründen. Andernfalls wissen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht, was gilt.

(19) Die Gemeinden erteilen Baubewilligungen im Gewässerraum für standortgebundene und im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen<sup>18</sup>. Sie erteilen auch Ausnahmbewilligungen für das Bauen im Gewässerraum (Art. 41c GSchV). Alle diese

---

<sup>16</sup> BAFU (2017): Gewässer aufwerten - für Mensch und Natur - Sieben Beispiele aus der ganzen Schweiz zeigen, wie Kantone und Gemeinden bei Revitalisierungsprojekten vorgehen, Bern.

<sup>17</sup> Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451).

<sup>18</sup> Beispiel: Fuss- und Wanderwege, Brücken usw. vgl. FRITZSCHE (2016), Art. 36a GSchG Randziffer 111.



Bewilligungen bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle (AREG, vgl. Art. 6 PBV). Auch sonst bewilligungsfreie Kleinbauten sind im Gewässerraum von Bundesrechts wegen bewilligungspflichtig, weil im Gewässerraum nur standortgebundene und im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen erlaubt sind.

(20) Die Gemeinden erteilen die Bewilligungen für die Unterschreitung des kantonalen Gewässerabstandes (Art. 90 Abs. 2 und 3 PBG). Auch diese Bewilligungen bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle (AREG, vgl. Art. 6 PBV).

(21) Die Gemeinden üben die Aufsicht im Gewässerraum und im kantonalen Bauabstand aus (Art. 158 ff. PBG). Sie kontrollieren, ob die baulichen und anderen Nutzungen den Vorschriften entsprechen und erlassen die nötigen Anordnungen. Sie sind ferner zuständig für die Kontrolle, dass der Gewässerraum ausserhalb- und innerhalb der Bauzone nur extensiv genutzt wird (Art. 41c Abs. 3 und 4 GSchV).

## 6.2. Unterstützende Funktion des Kantons

(22) Der Kanton legt keine Gewässerräume fest (Art. 90 Abs. 1 PBG). Dies bleibt selbst bei kantonalen Gewässern Aufgabe der Gemeinden. Bei kantonalen Gewässern liefert der Kanton indessen die für die Gewässerraumfestlegung nötigen Grundlagen.

(23) Die zuständigen kantonalen Stellen sind wie folgt beteiligt:

- Das AREG erarbeitet eine Arbeitshilfe zum Gewässerraum. Diese umfasst folgende Themenbereiche:
  - Grundlagen / Definitionen
  - Grundlagenkarte als Anhaltspunkt für die Bestimmung des minimalen Gewässerraums
  - Zweckmässiges Vorgehen zur Festlegung der Gewässerräume
  - Vorgaben zur Darstellung in der Nutzungsplanung
  - Fallbeispiele.
- Das AREG prüft Nutzungspläne der Gemeinden auf deren Verlangen vor (Art. 35 PBG).
- Das AREG genehmigt die Nutzungspläne (Art. 38 PBG).
- Das AREG erteilt die Zustimmung zu allen Baubewilligungen im provisorischen<sup>19</sup> wie im raumplanerisch festgelegten definitiven Gewässerraum (Art. 90 Abs. 3 PBG).
- Das AREG erteilt die Zustimmung zu allen Baubewilligungen im kantonalen Gewässerabstand (Art. 90 Abs. 3 PBG).

---

<sup>19</sup> Beidseitiger Uferstreifen mit grundsätzlichem Bauverbot nach Abs. 2 der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011. Dieser dient der Raumsicherung bis zur definitiven Festlegung des Gewässerraums.



## 7. Vorgehen bei der planerischen Festlegung des Gewässerraums

### 7.1. Zeitpunkt und Instrumente

(24) Die Gemeinden nehmen die Festlegung der Gewässerräume vor:

- im Rahmen einer Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung – beispielsweise bei der Anpassung an das neue PBG (Art. 175 Abs. 1 PBG); oder
- in einer Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung – beispielsweise mit dem einzigen Thema Gewässerraum.
- Möglich sind auch teilgebietsweise Ausscheidungen. So kann zum Beispiel der Gewässerraum vorerst nur für die Bauzonen oder für einzelne Teilgebiete, in denen rasch gebaut werden soll, festgelegt werden. Die Pflicht zur Festlegung von Gewässerräumen soll einerseits möglichst nicht zu Verzögerungen bei der Bereitstellung von Bauland führen, andererseits ist aber auch eine raumplanerische Gesamtbetrachtung eines Gewässerlaufs sicherzustellen.

(25) Wurde bereits vor dem Inkrafttreten des PBG - also vor dem 1. Oktober 2017 – ein Gewässerraum rechtskräftig ausgeschieden, so gilt dessen grundeigentümergebundene Abgrenzung weiter. Bei flächendeckenden Gewässerraumfestlegungen werden auch diese Abschnitte miteinbezogen und müssen nötigenfalls angepasst werden.

(26) Die Vorgehensweise ist Sache der Gemeinden. Mit der Festlegung werden die eher gross bemessenen provisorischen Gewässerräume nach den Übergangsbestimmungen abgelöst. In der Regel können so die Einschränkungen für die Grundeigentümer reduziert werden.

(27) Kann die bundesrechtliche Frist bis Ende 2018 nicht eingehalten werden, hat die Umsetzung im Rahmen der zehnjährigen Frist nach Art. 175 Abs. 1 PBG für die Gesamtrevision der Rahmennutzungsplanung zu erfolgen. Wie aufgeführt, kann die Gemeinde bei Bedarf die Festlegung der Gewässerräume etappieren und priorisieren.

(28) Geeignet für die Festlegung der Gewässerräume sind Schutzzonen (Art. 22 PBG). Sie können entweder als Grundnutzung oder als andere Zonen überlagernde Schutzzone ausgeschieden werden (Beispiel: Gewässerraumschutzzone überlagert Wohnzone). Wichtig ist, dass der Zweck der Schutzzone festgelegt wird (Zweck „Gewässerraum“; Art. 22 Abs. 2 PBG). Wird die Schutzzone überlagernd ausgestaltet, kann die bauliche Ausnutzung des überlagerten Teilbereichs des betroffenen Grundstücks weiterhin auf dem verbleibenden Rest des Grundstücks konsumiert oder auf ein Drittgrundstück übertragen werden (Art. 89 PBG). Möglich sind auch Gewässerraumbaulinien, die mittels Sondernutzungsplänen festgelegt werden (Art. 29 PBG). Diese werden als "Baulinie Gewässerraum" bezeichnet. Baulinien haben den Vorteil, dass sie vor der Anpassung der gesamten Ortsplanung an das PBG festgesetzt werden können. Sie dürfen indessen in der Regel nicht nur für einzelne kurze Gewässerabschnitte festgelegt werden – es ist eine Betrachtung über einen längeren, zweckmässigen Abschnitt erforderlich. Auch die Gesichtspunkte des Hochwasserschutzes verlangen oft eine grossräumige Betrachtung. Gewässerraumbaulinien gehen anderen Baulinien bzw. Abstandsbestimmungen nicht vor.





Sie beziehen sich nur auf das entsprechende Gewässer. Andere Abstände, insbesondere Grenz-, Strassen- und Waldabstände gelten auch weiterhin.

## 7.2. Verzicht auf die Ausscheidung von Gewässerräumen

(29) Im Rahmen dieser Nutzungsplanung entscheiden die Gemeinden weiter, wo auf die Ausscheidung eines Gewässerraums verzichtet wird (Art. 41a Abs. 5 und Art. 41b Abs. 4 GSchV). Dieser Verzicht stützt sich wie jeder raumplanerische Entscheid auf eine Interessenabwägung. Ein Verzicht ist dann unzulässig, wenn Gründe des Hochwasserschutzes, der Gewässerrevitalisierung sowie allgemein des Natur- und Landschaftsschutzes einen Gewässerraum erfordern. Verzichtet werden kann auf Gewässerräume insbesondere:

- im Wald und im Gebirge sowie in den Sömmerungsgebieten (Alpweiden) und unproduktiven Gebieten;
- bei eingedolten Gewässern, soweit eine Öffnung nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. Diese Beurteilung richtet sich nach Art. 38 GSchG.
- bei sehr kleinen Fliessgewässern (mittlerer Gerinnequerschnitt kleiner  $0.2 \text{ m}^2$ )<sup>20</sup> oder stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche von weniger als  $0.5 \text{ ha}$ ;
- bei vollständig künstlich angelegten Gewässern wie Gewässernutzungsanlagen (z.B. Fabrikkanäle, Bewässerungskanäle), Speicherseen, Teichen und dergleichen.

(30) Keine Rolle spielt, ob die Gewässer nach Art. 2 des Gewässernutzungsgesetzes<sup>21</sup> als öffentlich oder privat bzw. nach Art. 4 des Wasserbaugesetzes<sup>22</sup> als kantonale Gewässer, Gemeindegewässer oder übrige Gewässer gelten.

(31) Wird auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet, gilt innerhalb der Bauzone der kantonale Gewässerabstand nach Art. 90 Abs. 2 PBG (vgl. Kapitel 4.2). Ausserhalb der Bauzone sieht das PBG keinen kantonalen Gewässerabstand vor. Dort sind die Interessen des Gewässerschutzes im Rahmen der bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone sicherzustellen („überwiegende Interessen“, „entgegenstehende Interessen“).

---

<sup>20</sup> Bei der Beurteilung, was sehr kleine Gewässer im Sinne von Art. 41a Abs. 5 Bst. d GSchV in der Fassung vom 23. März 2017 sind, geniesst der Kanton einen Ermessensspielraum (vgl. dazu den Erläuternden Bericht des BAFU zur Änderung der Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 23. Mai 2016 (Verordnungspaket Umwelt Frühling 2017, in Kraft seit 1. Mai 2017: AS 2017 2585), vgl. Randziffer 14 Bst. d.

<sup>21</sup> Gesetz über die Gewässernutzung vom 5. Dezember 1960 (GNG, sGS 751.1).

<sup>22</sup> Wasserbaugesetz vom 17. Mai 2009 (WBG, sGS 734.1).



### 7.3. Grundlagen, Breite und Verlauf

(32) Für die raumplanerische Festlegung des Gewässerraums sind ökomorphologische Grundlagen erforderlich. Der Kanton hat in den Jahren 2012/2013 Untersuchungen hierzu durchgeführt, die Informationen sind im Geoportal einsehbar. Diese Informationen werden u.a. in eine Grundlagenkarte fliessen, die als Anhaltspunkt zur Bestimmung des Gewässerraums dient (vgl. Randziffer 23 und 24).

(33) Für die Breite des Gewässerraums sind die bundesrechtlichen Mindestvorgaben massgebend (siehe dazu das Kreisschreiben vom 16. Mai 2012). Die Reduktion der Gewässerraumbreite ist in den in Art. 41a Abs. 4 GSchV genannten Fällen möglich. Für die Erweiterung der Gewässerraumbreite über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinaus gilt Art. 41a Abs. 3 GSchV.

(34) Der Gewässerraum stellt in der Regel einen durch Schutzzonen (Art. 22 PBG) oder Baulinien (Art. 29 PBG) abgegrenzten Korridor dar – er ist also kein „Abstand“. Er kann, wenn dies sachlich begründet ist, der technische Zugang zum Gewässer gewährleistet bleibt und keine ökologischen Interessen dagegen sprechen, auch asymmetrisch festgelegt werden. Der Gewässerraum folgt nicht notwendigerweise dem Detailverlauf eines Gewässers. Eine Generalisierung des Verlaufs ist also zulässig und üblicherweise erforderlich. Die Arbeitshilfe zum Gewässerraum wird dazu weitere Aussagen machen.

(35) In dicht überbauten Gebieten kann der Gewässerraum den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, sofern der Hochwasserschutz und der technische Zugang trotzdem gewährleistet bleiben (Art. 41a Abs. 4 und Art. 41b Abs. 3 GSchV). Dort kann also die Mindestbreite unterschritten werden. Da der Bestand, eine Erweiterung und der Wiederaufbau nach Art. 109 und 110 PBG gewährleistet sind, wird der Gewässerraum in der Regel nicht um bestehende Gebäude herum gezogen, sondern die Gewässerraumgrenze verläuft durch bestehende Gebäude hindurch (vgl. unten Randziffer 42). Somit ist im Einzelfall und erst in Kenntnis des konkreten Vorhabens zu beurteilen, ob eine Unterschreitung dieser Grenze möglich ist. Was dicht überbautes Gebiet im Sinne des Bundesrechts ist, wird im Merkblatt des Bundes und der Kantone sowie der gefestigten Rechtsprechung erläutert<sup>23</sup>.

(36) Bauvorschriften sind für die Schutzzonen „Gewässerraum“ nicht nötig, denn es gelten die direkt anwendbaren Vorschriften des Bundesrechts für die extensive Nutzung. Es genügt, wenn klar ist, dass die Schutzzone oder die Baulinie den Gewässerraum nach Bundesrecht bezeichnet.

---

<sup>23</sup> BPUK/UVEK (2013): Merkblatt „dicht überbaute Gebiete“: Gewässerraum im Siedlungsgebiet, Bern; BGer 1C\_565/2013 vom 12.6.2014 (Dagmersellen, Gewässerraum, Ausnahmebewilligung, dicht überbautes Gebiet); BGE 143 II 77 (Altendorf).



## 8. Baubewilligungen im Gewässerraum

(37) Im Gewässerraum gilt ein grundsätzliches Bauverbot für nicht standortgebundene und im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen.<sup>24</sup> Es ist – auch innerhalb der Bauzone – nur eine extensive Bewirtschaftung zulässig. Zusätzlich gelten die Anforderungen der ChemRRV und im Landwirtschaftsgebiet die DZV (siehe dazu Randziffer 12).

(38) Ist noch kein Gewässerraum ausgeschieden, so gelten wenigstens die Bauabstände nach Abs. 2 der Übergangsbestimmungen GSchV (Uferstreifen, provisorischer Gewässerraum). Nutzungsvorschriften gibt es für diesen provisorischen Uferstreifen nur nach ChemRRV und DZV, nicht aber nach GSchV.

(39) Ohne Ausnahmbewilligung zulässig sind im Gewässerraum nur noch standortgebundene und gleichzeitig im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Wasserkraftwerke, Brücken und dergleichen.

(40) Mit Ausnahmbewilligung für das Bauen im Gewässerraum sind im dicht überbauten Gebiet zonenkonforme Bauten und Anlagen möglich<sup>25</sup>. Ausserhalb des dicht überbauten Gebietes können seit dem 1. Mai 2017 Ausnahmbewilligungen in eigentlichen Baulücken erteilt werden (Art. 41c Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> GSchV)<sup>26</sup>. Erforderlich ist zusätzlich, dass dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Entgegenstehende Interessen sind etwa die Interessen des Hochwasserschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes (Möglichkeit von Aufwertungs- und Renaturierungsmassnahmen) sowie das Interesse an einem öffentlichen Zugang des Publikums zum Gewässer (Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG: Zugang zu See- und Flussufern). Fazit: Es gelten die bundesrechtlichen Ausnahmeregelungen und nicht jene des kantonalen Rechts (Art. 108 PBG).

(41) Liegt ein Gesuch um eine Ausnahmbewilligung vor, so sind folgende Prüfschritte<sup>27</sup> erforderlich:

1. Liegt ein dicht überbautes Gebiet vor?

Oder handelt es sich um eine einzelne unüberbaute Parzelle innerhalb einer Reihe von mehreren überbauten Parzellen ausserhalb von dicht überbauten Gebieten? Diese Fragen sind anhand der objektiv gegebenen Bebauungssituation zu beantworten. Unterstützung liefert die Arbeitshilfe des Bundes<sup>28</sup>.

2. Ist die Anlage zonenkonform und kann ein sachlich und objektiv begründetes Bedürfnis zur Erstellung der Anlage genau in dieser Form und an diesem Ort

---

<sup>24</sup> Art .41c Abs. 1 GschV.

<sup>25</sup> BPUK/UEVEK (2013): Merkblatt „dicht überbaute Gebiete“: Gewässerraum im Siedlungsgebiet, Bern.

<sup>26</sup> Was eine Baulücke ist, regelt das Gesetz nicht näher. Deshalb dürfte auf die Rechtsprechung der Gerichte beispielsweise im Zusammenhang mit der materiellen Enteignung abzustellen sein.

<sup>27</sup> Prüfschritte in Anlehnung an J. Kehrli, URP 2015 S.681, Bauen im Gewässerraum und Uferstreifen.

<sup>28</sup> BPUK/UEVEK (2013): Merkblatt „dicht überbaute Gebiete“: Gewässerraum im Siedlungsgebiet, Bern.



nachgewiesen werden?

3. Stehen dem Vorhaben überwiegende Interessen entgegen?

Mögliche berührte Interessen sind oben unter Randziffer 40 aufgeführt. Die Interessenabwägung folgt erst, wenn die Punkte 1. und 2. bejaht werden können.

(42) Rechtmässig erstellte und noch bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen im Gewässerraum geniessen eine Besitzstandsgarantie (Art. 41c Abs. 2 GSchV). Der Umfang der Besitzstandsgarantie bestimmt sich innerhalb der Bauzone nach dem kantonalen Recht, also nach Art. 31 (Baulinien) und 109 sowie 110 PBG<sup>29</sup>. Ausserhalb der Bauzone richtet sich die Besitzstandsgarantie nach dem Raumplanungsrecht des Bundes (Art. 24c RPG)<sup>30</sup>.

(43) Alle Baubewilligungen im provisorischen wie im definitiven Gewässerraum bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle (AREG, vgl. Art. 90 Abs. 4 Bst. a PBG). Dabei sind die unter Randziffer 41 aufgeführten Prüfschritte nachzuweisen. Die bisherige abschliessende Zuständigkeit der Gemeinden für Ausnahmegewilligungen zum provisorischen Gewässerraum entfällt ab 1. Oktober 2017.

## 9. Baubewilligungen an Gewässern ohne Gewässerraum

(44) Wurde rechtsgültig auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet, so gilt innerhalb der Bauzone von Gesetzes wegen der kantonale Gewässerabstand von beidseits 5 Metern (Art. 90 Abs. 2 PBG). Ausserhalb der Bauzone gibt es keine vergleichbare Abstandsregelung, sofern auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet wurde. Immer sind indessen die Abstände nach ChemRRV und nach DZV zu respektieren (vgl. Randziffer 14).

(45) Im kantonalen Gewässerabstand gelten kein mit dem Gewässerraum vergleichbares allgemeines Bauverbot und keine Verpflichtung zur extensiven Nutzung. Es muss indessen geprüft werden, ob die öffentlichen Interessen an der Hochwassersicherheit, am technischen Zugang zum Gewässer sowie an ökologischen Zielen dem konkreten Bauvorhaben entgegenstehen. Ist dies nicht der Fall, so darf im kantonalen Gewässerabstand gebaut werden (Abweichungsregelung nach Art. 90 Abs. 3 PBG).

(46) Alle Baubewilligungen im kantonalen Gewässerabstand bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle (AREG, Art. 90 Abs. 4 PBG, Art. 6 PBV)<sup>31</sup>. Die Voraussetzungen zur Unterschreitung des Abstandes sind nachzuweisen. Die bisherige

---

<sup>29</sup> BGer 1C\_473/2015 vom 22.3.2016 (Freienbach, Gewässerraum, Besitzstandsgarantie): Die Besitzstandsgarantie / Bestandesschutz von Bauten innerhalb der Bauzonen richtet sich hauptsächlich nach kantonalem Recht (E. 4.2).

<sup>30</sup> BGer 1C\_345/2014 vom 17.6.2015 E. 4.1.3 (Zürich).

<sup>31</sup> Entgegen Art. 108 Abs. 4 Bst. a PBG stellt die Zustimmung des AREG zur Unterschreitung des kantonalen Gewässerabstandes keine Ausnahmegewilligung dar. Es handelt sich um eine gesetzliche Abweichungsregelung und nicht um eine Ausnahmegewilligung im Sinn von Art. 108 PBG (so explizit Art. 90 Abs. 3 PBG).



abschliessende Zuständigkeit der Gemeinden für Ausnahmebewilligungen zum provisorischen Gewässerraum entfällt ab 1. Oktober 2017.

## **10. Baubewilligungsfreie Nutzungen im Gewässerraum**

(47) Art. 41c Abs. 2 bis 6 GSchV erlaubt im Gewässerraum nur extensive (Boden)Nutzungen. Für die Landwirtschaft gelten die entsprechenden Nutzungen gemäss DZV. Es dürfen keine Dünger und keine Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden. Damit sollen Ausschwemmungen von schädlichen Stoffen ins Gewässer verhindert werden.

(48) Bis zur Ausscheidung von Gewässerräumen gelten die provisorischen Gewässerabstände (Uferstreifen) nach den Übergangsbestimmungen. In diesen Gebieten bestehen keine Nutzungseinschränkungen des Gewässerschutzrechts, wohl aber jene nach ChemRRV und in der Landwirtschaft der Pufferstreifen gemäss Art. 21 DZF (vgl. Randziffer 12).

## **11. Hinweise zur Genehmigungspraxis des AREG bis zur Festlegung der Gewässerräume**

(49) Da bis zur definitiven Festlegung aller Gewässerräume durch die Gemeinden noch einige Zeit vergehen wird (vgl. Randziffer 27) und bis dahin eine Vielzahl von Nutzungs- und Sondernutzungsplanungen sowie Einzelbauvorhaben im Bereich von fliessenden oder stehenden Gewässern zu bearbeiten sein werden, gilt zwischenzeitlich Folgendes als Richtschnur:

### **11.1. Neue Zonen- und Teilzonenpläne**

(50) Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach Art. 38 PBG ist vom AREG eine Prüfung der kommunalen Erlasse vorzunehmen. Weil die blosse Zuteilung von Land zur Bauzone die spätere Festlegung des Gewässerraums nicht verunmöglicht, werden neue Zonen- und Teilzonenpläne, die fliessende oder stehende Gewässer tangieren, in der Regel weiterhin genehmigt, auch wenn sie noch keinen Gewässerraum festlegen. Es gelten dann aber die provisorischen Gewässerräume (Uferstreifen, vgl. Randziffer 38).

### **11.2. Neue Sondernutzungspläne**

(51) Sondernutzungspläne nach Art. 23 ff. PBG, die fliessende oder stehende Gewässer tangieren, können künftig nur genehmigt werden, wenn sie im übergangsrechtlich geltenden, provisorischen Gewässerraum keine Festlegungen treffen, also keine Bauten oder Anlagen zulassen. Gleiches gilt für Teilstrassenpläne, die Strassen- oder Wegprojekte entlang von Gewässern beinhalten. Sie unterstehen nach Art. 39 ff. des



Strassengesetzes<sup>32</sup> dem Planverfahren und gelten nach der Rechtsprechung ebenfalls als Sondernutzungspläne.

(52) Lassen solche Sondernutzungspläne hingegen im übergangsrechtlichen Abstandsbereich bauliche Vorkehren zu, fällt eine Genehmigung nach Art. 38 PBG oder Art. 13 Abs. 2 StrG nur in Betracht, wenn gleichzeitig mit dem Erlass des Sondernutzungsplans der definitive Gewässerraum nach GSchV ausgeschieden und dadurch belegt wird, dass das Vorhaben den Gewässerraum nicht berührt. Gleiches gilt in jedem Fall für Gewässerbauprojekte für wasserbauliche Massnahmen nach Art. 21 ff. WBG, die ebenfalls als Sondernutzungspläne gelten.

(53) Eine generelle Ausnahmegewilligung vom übergangsrechtlichen Gewässerabstand nach Art. 41c Abs. 1 zweiter Satz GSchV kommt im Rahmen solcher Sondernutzungs-Planverfahren nicht in Frage, weil der Anwendungsbereich der Ausnahmegewilligung auf das Baubewilligungsverfahren beschränkt ist.

Ich bitte höflich um Kenntnisnahme. Für die Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit Gewässerräumen steht Ihnen die Abteilung Ortsplanung des AREG gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Der Vorsteher:



Marc Mächler  
Regierungsrat

---

<sup>32</sup> Strassengesetz vom 12. Juni 1988 (StrG, sGS 732.1).



## 12. Inhaltsverzeichnis zum Kreisschreiben vom 4. Dezember 2017

1.	ZUM THEMA GEWÄSSERRAUM: WARUM EIN NEUES KREISSCHREIBEN? .....	1
2.	DIE WICHTIGSTEN RECHTSGRUNDLAGEN .....	2
3.	DER ZWECK DES GEWÄSSERRAUMS NACH BUNDESRECHT .....	3
4.	GEWÄSSERRAUM UND HOCHWASSERSCHUTZ .....	4
4.1.	MULTIFUNKTIONALER GEWÄSSERRAUM DES BUNDESRECHTS .....	4
4.2.	KANTONALER GEWÄSSERABSTAND .....	5
5.	GEWÄSSERRAUM UND ÖKOLOGIE .....	6
6.	AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN GEMEINDEN UND KANTON .....	6
6.1.	GEMEINDEN ALS HAUPTAKTEURE .....	6
6.2.	UNTERSTÜTZENDE FUNKTION DES KANTONS .....	7
7.	VORGEHEN BEI DER PLANERISCHEN FESTLEGUNG DES GEWÄSSERRAUMS .....	8
7.1.	ZEITPUNKT UND INSTRUMENTE .....	8
7.2.	VERZICHT AUF DIE AUSSCHIEDUNG VON GEWÄSSERRÄUMEN .....	9
7.3.	GRUNDLAGEN, BREITE UND VERLAUF .....	10
8.	BAUBEWILLIGUNGEN IM GEWÄSSERRAUM .....	11
9.	BAUBEWILLIGUNGEN AN GEWÄSSERN OHNE GEWÄSSERRAUM .....	12
10.	BAUBEWILLIGUNGSFREIE NUTZUNGEN IM GEWÄSSERRAUM .....	13
11.	HINWEISE ZUR GENEHMIGUNGSPRAXIS DES AREG BIS ZUR FESTLEGUNG DER GEWÄSSERRÄUME .....	13
11.1.	NEUE ZONEN- UND TEILZONENPLÄNE .....	13
11.2.	NEUE SONDERNUTZUNGSPLÄNE .....	13
12.	INHALTSVERZEICHNIS ZUM KREISSCHREIBEN VOM 30. NOVEMBER 2017 .....	15
13.	KREISSCHREIBEN, MERKBLÄTTER UND WEITERFÜHRENDE LITERATUR .....	16



### 13. Kreisschreiben, Merkblätter und weiterführende Literatur

	Titel	Fundstelle
Kreisschreiben des Kantons St. Gallen	Kreisschreiben des Baudepartements und des Volkswirtschaftsdepartements vom 11. Juli 2011	<a href="https://www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/raumentwicklung/ortsplanung_raumentwicklung.html">https://www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/raumentwicklung/ortsplanung_raumentwicklung.html</a>
	Kreisschreiben des Baudepartements und des Volkswirtschaftsdepartements vom 16. Mai 2012	>Umsetzung der Gewässerschutzverordnung
Merkblätter von Bund und Kantonen	BPUK/UVEK (2013): Merkblatt „dicht überbaute Gebiete“: Gewässerraum im Siedlungsgebiet, Bern	<a href="https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/laendliche-raeume-und-berggebiete/gewaesserraum-im-siedlungsgebiet.html">https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/laendliche-raeume-und-berggebiete/gewaesserraum-im-siedlungsgebiet.html</a>
	BPUK/BAFU/LDK (2014): Gewässerraum und Landwirtschaft, Bern	<a href="https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/laendliche-raeume-und-berggebiete/gewaesserraum-und-landwirtschaft.html">https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/laendliche-raeume-und-berggebiete/gewaesserraum-und-landwirtschaft.html</a>
Gesetzeskommentare und -erläuterungen	FRITZSCHE (2016): Kommentar zu Art. 36a GSchG, in HETTICH/JANSEN/NORER (Hrsg. 2016), Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich	
	Handbuch zum PBG der Rechtsabteilung des Baudepartement (Stand vom 27. September 2017):	<a href="https://www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/planungs--und-baugesetz.html">https://www.sg.ch/home/bauen_raum_umwelt/planungs--und-baugesetz.html</a>
Juristische Abhandlungen	STUTZ HANS W. (2012): Uferstreifen und Gewässerraum - Umsetzung durch die Kantone, in URP/DEP 2012 90	
	KEHRLI JEANNETTE (2015): Bauen im Gewässerraum und Uferstreifen - Eine Übersicht über die geltende Rechtslage unter Einbezug von Rechtsprechung und Vollzug, in URP/DEP 2015 682	
	Vereinigung für Umweltrecht (2016): Der Gewässerraum – Fragen und Antworten aus der Praxis, Tagungsband vom 16. Juni 2016, in URP/DEP 2016 697 ff.	