



TEILREVISION DES PLANUNGS- UND BAUGESETZES (ABSCHAFFUNG GEWÄSSERRAUMABSTAND)

Bericht zur externen Vernehmlassung

Titel:	Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (Abschaffung Gewässerraumabstand)	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Bericht zur externen Vernehmlassung	Klasse:		FreigabeDatum:	15.06.23
Autor:	Werner Fessler	Status:		DruckDatum:	15.06.23
Ablage/Name:	Bericht NG 611.1 externe Vernehmlassung.docx			Registratur:	2022.NWLUD.146

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Verpflichtung gemäss Bundesgesetz (historische Entwicklung)	4
2.2	Instrumente zur Raumsicherung entlang von Gewässern	6
2.3	Überprüfung und Anpassung der Gewässerräume	7
3	Grundzüge der Vorlage	8
3.1	Aufhebung Gewässerraumabstand	8
3.2	Gewässerabstand	9
3.3	Übergangsbestimmungen	9
3.4	Zustimmung anstelle der Genehmigung der Direktion	11
4	Wirkung der Vorlage	11
4.1	Innerhalb der Bauzonen; dicht überbaut	11
4.2	Innerhalb der Bauzonen; nicht dicht überbaut	12
4.3	Ausserhalb der Bauzonen; nicht dicht überbaut	12
4.4	Ausnahmebewilligungen im Gewässerraum	12
5	Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen	14
5.1	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1)	14
5.2	Gesetz über die Gewässer (Gewässergesetz, GewG; NG 631.1)	18
6	Auswirkungen	18
6.1	Auf den Kanton	18
6.2	Auf die Gemeinden	19
6.3	Auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer	19
7	Terminplan	20

1 Zusammenfassung

Mit der Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1) soll der Gewässerraumabstand abgeschafft werden. Dieser Gewässerraumabstand ist historisch begründet eine Besonderheit des Nidwaldner Rechts. Mit dem Gewässerraumabstand kann insbesondere der Zugang für Unterhalt und Intervention gewährleistet werden. Das Bundesgericht entschied im Urteil 1C_282/2020 vom 10. Februar 2021 (Fahrlibach, Beckenried) allerdings, dass der Gewässerraumabstand nicht die gleiche Funktion wie der Gewässerraum erfülle und deshalb nicht zur Breite der Gewässerraumzone angerechnet werden könne. Im Resultat führt dies zu einer (teilweise nicht gewollten) Einschränkung der Bebaubarkeit der Grundstücke, die über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgeht. Deshalb schlägt der Regierungsrat eine Abschaffung des kantonalen Gewässerraumabstands vor.

Historisch gewachsen (entsprechend der ursprünglichen Strategie des Bundes) wurde der Gewässerraumabstand bei der Festlegung der Gewässerraumzonen jeweils mitberücksichtigt. Stellte der Gewässerraumabstand beispielsweise die Zugänglichkeit für den Unterhalt und die Intervention sicher (Hochwasserschutz, Zugang zu den angrenzenden Bauten), konnte auf eine Erhöhung des Gewässerraums verzichtet werden oder der Gewässerraum konnte (Anpassung an die baulichen Begebenheiten) reduziert werden. Punktuell können die Gewässerräume mit Wegfall des Gewässerraumabstandes deshalb bundesrechtswidrig werden. Mittels Übergangsbestimmungen im Planungs- und Baugesetz stellt der Kanton deshalb sicher, dass zwischenzeitlich nicht die bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen zur Anwendung gelangen.

Die grösste Herausforderung im Zusammenhang mit der Abschaffung des Gewässerraumabstandes ist somit die Prüfung und gegebenenfalls Nachbesserung der bestehenden Gewässerraumzonen, so dass die bundesrechtlichen Minimalvorgaben eingehalten werden können.

Im Rahmen der Gesetzesrevision werden weitere formelle Anpassungen im Zusammenhang mit der geforderten Raumsicherung für die Gewässer und für den Wasserprozess (inkl. Oberflächenabfluss) vorgenommen. Zudem wird die Ausnahmebestimmung zum Gewässerabstand angepasst. Ziel hierbei ist es, diesen Ausnahmetatbestand auf die Zielsetzungen der Gesetzgebung abzustimmen, gleichzeitig aber auch den erforderlichen Handlungs- bzw. Entscheidungsspielraum für den Einzelfall zu gewähren. Im Weiteren wird die Zone für dicht überbautes Gebiet im Gewässerraum abgeschafft, da sie in der Praxis nicht angewendet wird.

2 Ausgangslage

2.1 Verpflichtung gemäss Bundesgesetz (historische Entwicklung)

Die Bundesgesetzgebung verpflichtet die Kantone seit 1999, an Gewässern den erforderlichen Raumbedarf festzulegen und diesen in der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen (vgl. Art. 21 der Verordnung über den Wasserbau, Fassung vom 1. Januar 1999, WBV; SR 721.100.1). In Art. 25 WBV wurden die Kantone damals verpflichtet, hierzu innert fünf Jahren Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

In der Wegleitung "Hochwasserschutz an Fliessgewässern" des Bundesamts für Wasser und Geologie (BWG; heute Bundesamt für Umwelt [BAFU]), herausgegeben im Jahr 2001, konkretisierte der Bund den Raumbedarf der Gewässer (Schlüsselkurve). Darin schreibt der Bund, dass der minimale Raumbedarf der Gewässer (Gewässerraum) den Anforderungen betreffend Hochwasserschutz und Ökologie zu genügen hat. Zum minimalen Raumbedarf hält der Bund fest: *"Bauten und Anlagen sollen grundsätzlich die ordentlichen Bauabstände zum derart festgelegten Gewässerraum einhalten"*.

Im Jahr 2004 erliess der Kanton Nidwalden eine Richtlinie betreffend die "raumplanerische Festlegung des Gewässerraums an Fliessgewässern" innerhalb der Bauzone. Im Jahr 2005 erfolgte die Umsetzung im damals gültigen Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz, BauG; NG 611.01). Dabei wurde das vom Bund in der Wegleitung "Hochwasserschutz an Fliessgewässern" beschriebene Konstrukt aus Gewässerraum und Gewässerraumabstand umgesetzt. Im Jahr 2009 wurde die Richtlinie 2004 ergänzt durch die kantonale Richtlinie betreffend den "Gewässerraum an Fliessgewässern ausserhalb des Baugebietes"; "Ausscheidung und Gestaltung des Gewässerraumes", sowie "die Umsetzung einer gewässergerechten Bewirtschaftung". In der Folge wurden im Kanton Nidwalden innerhalb der Baugebiete die Gewässerraumzonen entlang der Fliessgewässer festgelegt mit der Absicht, ausserhalb der Baugebiete die Festlegung der erforderlichen Gewässerraumzonen abgestimmt auf künftige Wasserbauvorhaben kontinuierlich zu ergänzen.

Im Jahr 2011 trat die teilrevidierte bundesrechtliche Gewässerschutzgesetzgebung in Kraft. Dabei wurden unter anderem die Vorgaben zum Gewässerraum aus der Wasserbaugesetzgebung in die Gewässerschutzgesetzgebung überführt und mit zugehörigen Ausführungsbestimmungen ergänzt. Die bundesrechtliche Gesetzgebung verpflichtet damit die Kantone bzw. die Gemeinden die Gewässerräume fristgerecht und im ganzen Gebiet festzulegen, zwischenzeitlich die zugehörigen bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen und schliesslich auch die Ausnahmetatbestände gesetzeskonform anzuwenden. Ein Gewässerraumabstand ist gemäss diesen neuen gesetzlichen Vorgaben des Bundes nicht gefordert. Begründet in der bundesrechtlichen Gewässerschutzgesetzgebung wurden zwischenzeitlich in allen Gemeinden des Kantons Nidwalden die bereits festgelegten Gewässerraumzonen überprüft und entsprechend ergänzt (Fliessgewässer ausserhalb der Bauzonen; stehende Gewässer). Hierbei wurde weiterhin auch der kantonale Gewässerraumabstand in der Beurteilung mitberücksichtigt in der Annahme, dass die ursprüngliche eidgenössische Strategie im Umgang mit den Gewässern aus dem Jahre 2001 dies auch weiterhin rechtfertigt.

Im Jahr 2015 (mit Inkrafttreten im Jahr 2018) wurden mit der Totalrevision der Planungs- und Baugesetzgebung die kantonalen Vorschriften betreffend Gewässerraum neu vom Baugesetz ins neue Planungs- und Baugesetz überführt. Dabei wurde aus vorstehenden Beweggründen am Gewässerraumabstand festgehalten.

Die heute festgelegten Gewässerräume im Kanton Nidwalden orientieren sich am damaligen Grundsatzentscheid der Regierung, dass in der Regel nur der minimale Gewässerraum festgelegt wird und dass eine gegenüberliegende Kompensation für einseitige Einschränkungen nicht anzustreben sei. Die vorgängig zu den bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen festgelegten Gewässerräume im Kanton Nidwalden wurden zwar nachträglich überprüft, allerdings in der Annahme, dass der kantonale Gewässerraumabstand den Zielsetzungen der bundesrechtlichen Gewässerschutzgesetzgebung im Ansatz genügt und entsprechend eine Erhöhung des Gewässerraums insbesondere zur Gewährleistung der Zugänglichkeit oder zur Sicherung von Schutzbauten nicht zwingend erforderlich sei, zumal dadurch auch der kantonale Gewässerraumabstand in der Wirkung mitverschoben worden wäre.

Mit Urteil vom 10. Februar 2021 hat das Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Gewässerraumausscheidung in der Gemeinde Beckenried gutgeheissen (vgl. Urteil des Bundesgerichts, BGE 1C_282/2020). Aufgrund dieses Bundesgerichtsurteils wurden die Perimeter "dicht überbaute Gebiete" überarbeitet und die festgelegten Gewässerraumzonen in den Nidwaldner Gemeinden durch die Baudirektion (Amt für Gefahrenmanagement; neu seit 1. Juli 2022: Landwirtschafts- und Umweltdirektion [Amt für Naturgefahren]) analysiert. Die Analyse zeigt, dass rund 5 Prozent der Gewässerräume ausserhalb der dicht überbauten Gebiete den bundesrechtlichen Mindestvorgaben nicht genügen und entsprechend anzupassen sind. Bis diese Anpassungen der Gewässerräume erfolgt sind, gelten partiell die grösseren bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen.

Gewässerart	Gewässerräume gemäss Zonenplan	Betroffene Gewässerräume durch BGE
	[km]	[km]
Fließgewässer	146.9	4.3
See	26.1	4.7
Total	173.0	9.0
Total (in %)		5%

Tabelle 1: Grobe Abschätzung der durch den Bundesgerichtsentscheid Fahrlibach betroffenen Gewässerräume (km entlang der Gewässer). Rund 9 km (5% von insgesamt 173 km) sind ausserhalb der dicht überbauten Gebiete unzulässig zu klein (gesetzeswidrig reduziert).

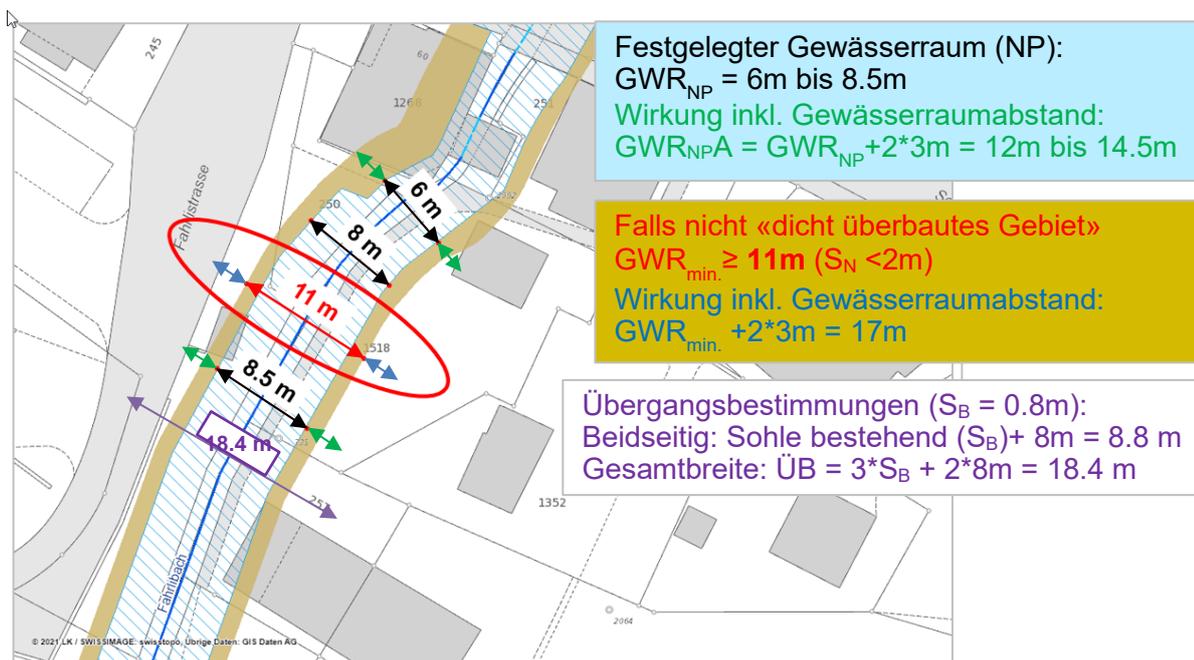


Abbildung 1: Visualisierung: Gewässerraum, Gewässerraumabstand und Übergangsbestimmungen Auswirkungen BGE Fahrlibach mit Wirkungsbereichen: (GWR_{NP} [bestehend gemäss Nutzungsplanung]; $GWR_{min.}$ [Anforderung gemäss GSchV; nicht dicht überbaut]; ÜB [Anforderungen gemäss Übergangsbestimmungen GSchV])
 Der Wirkungsbereich von bestehend 12 bis 14.5 m erhöht sich zwischenzeitlich auf 18.4 m (ÜB); beträgt dann 17 m (Gesetzeskonform inkl. Gewässerraumabstand) und wird schlussendlich 11 m betragen (Gesetzeskonform ohne Gewässerraumabstand).

Im Urteil 1C_453/2020, 1C_693/2020 (Gewässerraum Muota; Schwyz/Ingenbohl) kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass betreffend dem BLN-Gebiet Nr. 1606 "Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgenstock und Rigi" im Objektblatt gewässerbezogene Ziele vorgegeben sind und entsprechend der minimale Gewässerraum gemäss Art. 41a Abs. 1 GSchV (Biodiversitätsbreite) festzulegen sei. Da auch der Kanton Nidwalden grossflächig vom BLN-Gebiet Nr. 1606 überlagert ist, hat auch dieser Bundesgerichtsentscheid entsprechende Wirkung, insbesondere vom BLN betroffene Gebiete ausserhalb der dichten Überbauung.

2.2 Instrumente zur Raumsicherung entlang von Gewässern

Die Bundesgesetzgebung verpflichtet die Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, welcher erforderlich ist für die Gewährleistung der gewässerspezifischen Funktionen (Gewässerraum). Sie haben zudem dafür zu sorgen, dass dieser bei der Richt- und Nutzungsplanung (raumwirksame Tätigkeiten) berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird (vgl. Art. 36a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer).

[Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20]). Der Kanton Nidwalden kennt aktuell entlang der Gewässer im PBG eine Kombination von raumplanerischen Instrumenten, welche sich entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben historisch entwickelt haben:

Instrument	PBG	Beschreibung
Gewässerraumzone	Art. 69	Umsetzung des Gewässerraums gemäss der Bundesgesetzgebung in die Nutzungsplanung
Zone für dicht überbautes Gebiet im Gewässerraum	Art. 69a	Umsetzung der dicht überbauten Perimeter, als Grundlage für Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV (zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten). (Die Rechtskraft pro Gemeinde entsteht erst mit der Gesamtrevision der Nutzungsplanung)
Abflusswegzone	Art. 69b Art. 69c	Zone entlang von kleineren Gewässern, Runsen und Geländemulden, wo eine Raumsicherung mit einem Gewässerraum nicht erforderlich oder nicht legitimiert ist.
Gewässerraumabstand (3m ab Gewässerraumzone)	Art. 121 Art. 122	Ergänzender Abstand zum Gewässerraum bzw. zur Gewässerraumzone geltend für oberirdische Bauten und Anlagen, mit dem Ziel die Zugänglichkeit, die Funktionalität und die Stabilität im Übergang zur baulichen Nutzung sicher zu stellen.
Gewässerabstand (7m ab Gewässerrand)	Art. 122a	Abstand zum Gewässer geltend für abflussverändernde Bauten, wenn auf eine Festlegung einer Zone verzichtet wurde. (Eindolung, sehr kleine Gewässer, Wald, Sömmerungsgebiete).

Tabelle 2: Im Kanton Nidwalden gemäss PBG verwendete Kombination von raumplanerischen Instrumenten entlang von Gewässern.

Die Anpassung der Gewässerräume an das Bundesrecht bzw. die bundesgerichtliche Rechtsprechung führt teils zu grösseren Gewässerräumen bzw. Gewässerraumzonen. Zusätzlich wäre gemäss geltender Gesetzgebung der Gewässerraumabstand zu beachten, der mit der Vergrösserung des Gewässerraums mitverschoben wird. Dadurch wächst der Druck, dass der kantonale Gewässerraumabstand abgeschafft wird. Schliesslich kennen die allermeisten anderen Kantone keinen zusätzlichen Gewässerraumabstand. Mit dieser Revision wird diesem Anliegen Rechnung getragen.

2.3 Überprüfung und Anpassung der Gewässerräume

Mit dem Wegfall des Gewässerraumabstandes (Art. 121 und Art. 122 PBG) steigen die Anforderungen für eine zielgerichtete Festlegung und Handhabung des Gewässerraums. Heute ist der Übergang vom Gewässer zur Bautätigkeit insbesondere durch den Gewässerraumabstand gewährleistet. Hierbei ist insbesondere zu würdigen, inwiefern der Gewässerraum nach Abschaffung des Gewässerraumabstands noch in der Lage ist, die Zielsetzungen (Zugänglichkeit für Unterhalt und Intervention zu den Gewässern aber auch zu den bestehenden Bauten und Anlagen, Stabilität und Funktionalität der bestehenden Schutzbauten) langfristig zu gewährleisten.

Fällt der Gewässerraumabstand gänzlich weg, ist insbesondere die Zugänglichkeit für Unterhalt und Intervention im Ereignisfall (Hochwasserschutz) sowie die Wirkung des BLN-Gebietes 1606 zu prüfen und gegebenenfalls durch eine zusätzliche Ausweitung des Gewässerraums sicherzustellen. Der Bund schreibt dies in Art. 41a Abs. 3 und Art. 41b Abs. 2 der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) vor. Im dicht überbauten Gebiet oder bei engen Talandschaften – die Voraussetzung für eine Reduktion – ist ausserdem zu prüfen, inwieweit

reduzierte Gewässerräume neu ohne Berücksichtigung des Gewässerraumabstandes weiterhin bundesrechtskonform sind (Art. 41a Abs. 4 und Art. 41b Abs. 3 GSchV). Deshalb müssen die Gewässerraumzonen in den kommunalen Nutzungsplanungen mit der Abschaffung des Gewässerraumabstandes erneut überprüft und gegebenenfalls punktuell angepasst werden. Die erforderlichen Anpassungen der Gewässerraumzonen werden voraussichtlich im Nachgang zur laufenden Gesamtrevision als Teilrevision der Nutzungsplanung pro Gemeinde vorgenommen.

Die aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Fahrlibach) notwendigen Anpassung der Nutzungsplanung ist in den Gemeinden am Laufen. Abhängig von der Betroffenheit werden die erforderlichen Anpassungen als Bestandteil der laufenden Gesamtrevision oder nachgelagert mittels eigener Teilrevisionen (örtlich beschränkt, koordiniert mit einem Wasserbauprojekt) erfolgen. Im zweiten Fall sind die zu kleinen Gewässerraumzonen in einer vorgängigen Gesamtrevision von der Genehmigung auszunehmen.

Gemeinde	Kein Erfordernis	Innerhalb der Gesamtrevision	Weitere Ansätze
Beckenried			Separate Teilrevision
Buochs			Separate Teilrevision
Dallenwil		X	
Emmetten	X		
Ennetbürgen		X	+ Wasserbauprojekt
Ennetmoos			Wasserbauprojekt
Hergiswil			Wasserbauprojekt
Oberdorf			Wasserbauprojekt
Stans			laufende Teilrevision
Stansstad		X	
Wolfenschiessen			Separate Teilrevision

Tabelle 3: Anpassung der Nutzungsplanungen gemäss BGE am Fahrlibach; Absichten der Gemeinden

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Aufhebung Gewässerraumabstand

Historisch gewachsen und abgestimmt auf die geltende eidgenössische Strategie im Umgang mit den Gewässern kennt der Kanton Nidwalden ergänzend zum bundesrechtlich geregelten Gewässerraum einen kantonale geregelten Gewässerraumabstand. Dieser wurde – als kantonaler Sonderfall – schon verschiedentlich in Frage gestellt, insbesondere aufgrund des Bundesgerichtsentscheids in Zusammenhang mit dem Fahrlibach. Fachlich und strategisch stellt der Gewässerraumabstand durchaus ein zweckmässiges und vertretbares Instrument dar. Jedoch schränkt dieser die Bebaubarkeit über die bundesrechtlichen Vorgaben hinaus ein und erzeugt als Nidwaldner Eigenheit auch Druck für eine "Verdichtung" der jeweiligen Restparzelle. Das komplizierte Nebeneinander von Bundesrecht und kantonalem Recht mit ähnlicher Zielsetzung aber abweichenden Bestimmungen ist schwierig zu handhaben und zu begründen. Aus genannten Gründen soll der Gewässerraumabstand aufgehoben werden.

Die Aufhebung des Gewässerraumabstandes wird den räumlichen Druck auf die Gewässer erhöhen. Bauten und Anlagen könnten grundsätzlich näher an das Gewässer gestellt werden. Unter Berücksichtigung der Ausnahmebestimmungen zum Gewässerraum und zum Bauen ausserhalb der Bauzone dürften die Auswirkungen aber wenig einschneidend sei. Es ist davon auszugehen, dass die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ihre Bauten und Anlagen auch in Zukunft nicht direkt an den Gewässerraum bauen werden. Denn auskragende Gebäudeteile (Vordächer, Balkone, Gerüste, usw.), Tiefbauten (Werkleitungen, Ankersysteme, Garagen, Fluchtschächte, usw.), Terrainveränderungen (Abgrabungen, Baugruben, Schüttungen, Grenzmauern, usw.) und Materiallagerungen (Installationsflächen, usw.) sind im

Gewässerraum im Grundsatz weder permanent noch temporär zulässig. Würden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer direkt an den Gewässerraum bauen, müssten sie folglich – vorbehaltlich der bundesrechtlichen Ausnahmetatbeständen – erhebliche bauliche Einschränkungen in Kauf nehmen. Dies dürfte in der Regel nicht in ihrem Interesse liegen. Bauten und Anlagen (insbesondere neue, welche nicht vom Besitzstand profitieren) werden deshalb wohl auch künftig einen gewissen Abstand zum Gewässerraum aufweisen. Dies auch, weil der heute geltende Gewässerraumabstand nicht nur der Zugänglichkeit zum Gewässer dient, sondern auf der anderen Seite auch die Zugänglichkeit zu den gewässernahen Bauten und Anlagen ermöglicht.

3.2 Gewässerabstand

Zusätzlich wurden die weiterhin erforderlichen Bestimmungen zum Gewässerabstand aufgrund der gemachten Erfahrungen überprüft und überarbeitet. Die bestehenden Vorgaben in Art. 122a PBG nahmen zu wenig Rücksicht auf den eigentlichen Zweck des Gewässerabstands. Die Regelung zum Gewässerabstand wird deshalb zielorientierter und letztlich einfacher formuliert. Bauten und Anlagen sind zulässig, wenn die Gewässerfunktion nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Zudem ist eine Zustimmung der Direktion (Landwirtschafts- und Umweltdirektion) erforderlich.

3.3 Übergangsbestimmungen

Der Gewässerraumabstand wurde bei der Festlegung der Gewässerraumzonen teilweise berücksichtigt. Mit Aufhebung des Gewässerraumabstands würden diese Gewässerraumzonen punktuell bundesrechtswidrig und müssen angepasst werden. Anderenfalls würden die (strengen) bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen gelten, was die Bebaubarkeit teils noch stärker einschränken würde.

Eine besondere Herausforderung ist es, die verbleibenden Gewässerraumzonen erneut auf die Gesetzmässigkeit und die Funktionalität zu überprüfen und gegebenenfalls zu erhöhen. Hierbei stehen zwei Fragestellungen im Fokus:

- Ist die bestehende (minimal festgelegte) Gewässerraumzone ohne Gewässerraumabstand zu vergrössern, damit die festgelegte Gewässerraumzone den Anforderungen von Art. 41a Abs. 1 (BLN 1606), Art. 41a Abs 3 (Fliessgewässer) bzw. Art. 41b Abs. 2 (Stehende Gewässer) genügt? Hierbei sind insbesondere die Zugänglichkeit zum Gewässer für den Unterhalt und die Intervention sowie die Stabilität und die Funktionalität von bestehenden Schutzbauten zweckmässig zu würdigen.
- Ist die bestehende (reduziert festgelegte) Gewässerraumzone *im dicht überbauten Gebiet* ohne Gewässerraumabstand zu vergrössern, damit die festgelegte Gewässerraumzone dann den Anforderungen von Art. 41a Abs. 4 bzw. Art. 41b Abs. 3 genügt (angepasst den baulichen Gegebenheiten)? Hierbei ist auch die Zugänglichkeit zu den bestehenden Bauten und Anlagen für den künftigen Unterhalt soweit möglich angemessen zu würdigen.

Die Aufhebung des Gewässerraumabstandes ohne Überprüfung bzw. Anpassung der Gewässerraumzonen kann im Einzelfall zu bundesrechtswidrigen Gewässerräumen führen und gegebenenfalls im Vergleich zum Gewässerraumabstand mit den bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen zusätzliche Flächen für Bautätigkeiten sperren. Mittels Übergangsbestimmungen im kantonalen Planungs- und Baugesetz wird dies verhindert. In Art. 177d PBG wird geregelt, dass die heute geltenden Gewässerraumabstände noch anwendbar sind, bis in der jeweiligen Gemeinde die Gewässerräume bundesrechtskonform ausgeschieden sind. Der Regierungsrat setzt die Gewässerraumabstände deshalb gemeindeweise ausser Kraft. Zusätzlich wird in Art. 177e PBG verankert, dass für Bauten und Anlagen, für welche bis zur bundesrechtskonformen Festlegung der Gewässerraumzonen die bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen gelten, nicht noch zusätzlich ein kantonaler Gewässerraumabstand einzuhalten ist.

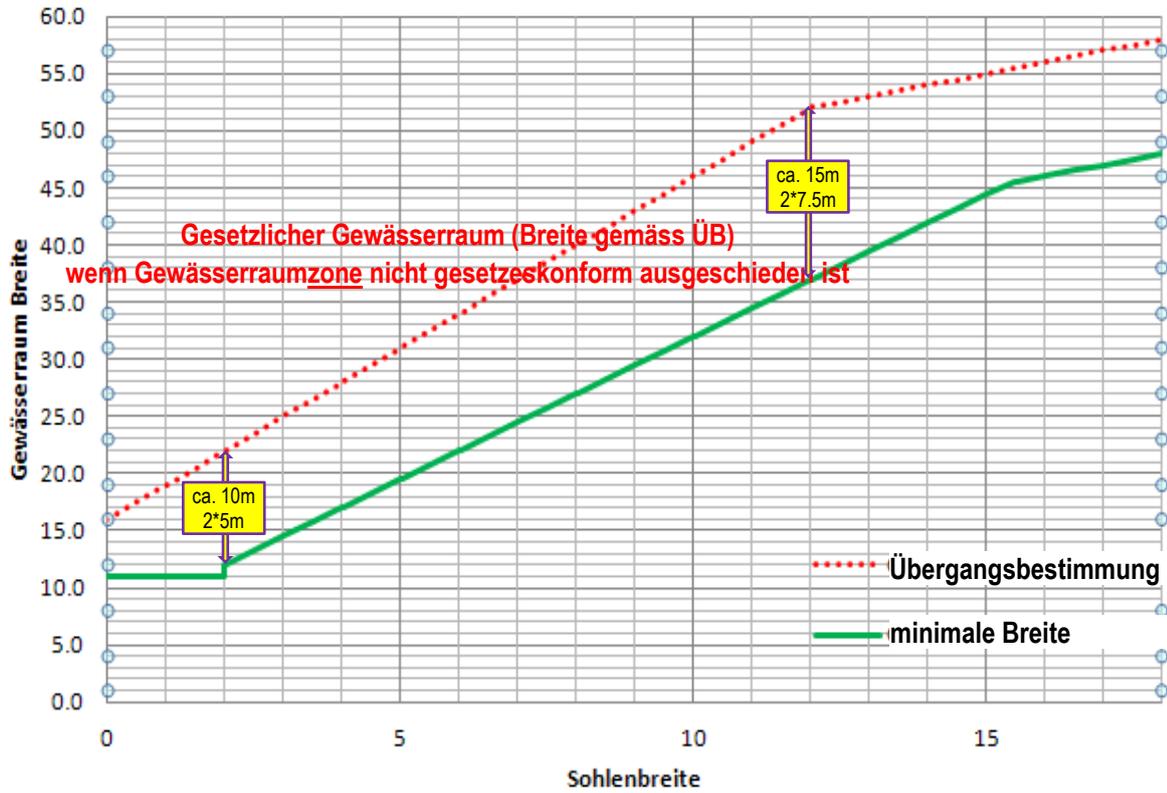


Abbildung 2: Auswirkung der bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen gemäss GSchV, wenn Aufhebung des Gewässerraumabstandes zu bundesrechtswidrigen Gewässerraumzonen führt.

Beispiel Bach mit 3 m natürlicher Sohlenbreite:

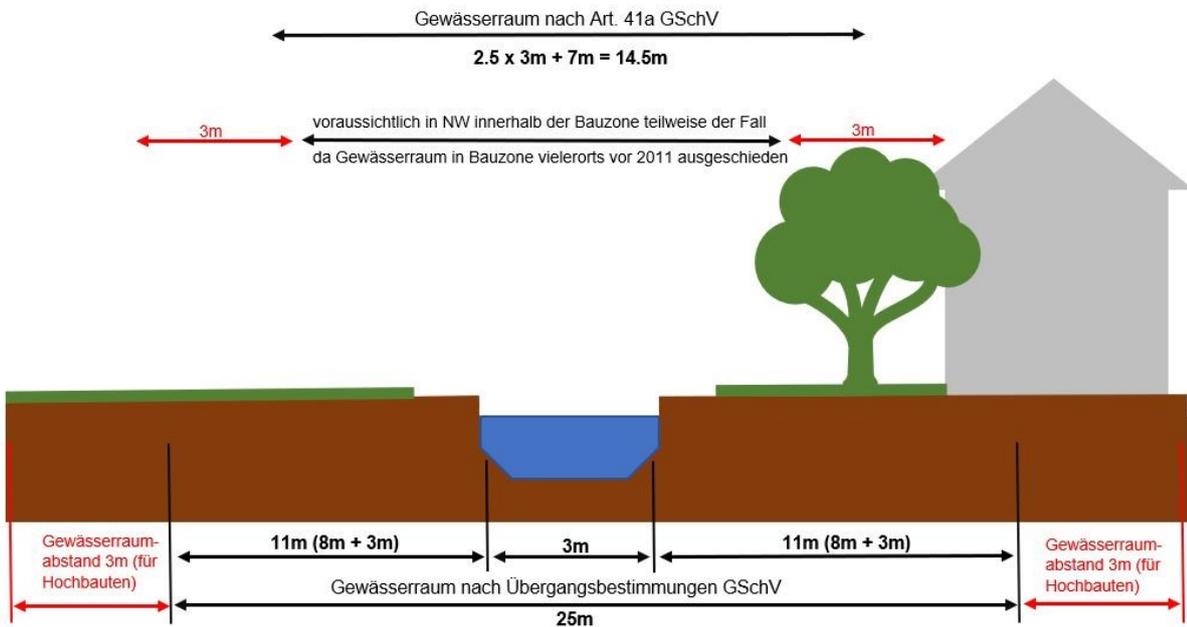


Abbildung 3: Für diejenigen Gewässerabschnitte, bei welchen kein oder kein hinreichender Gewässerraum ausgeschieden worden ist, gelten die bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen. Bei einer bestehenden Sohlenbreite von 3m wären dies insgesamt 25m ($3 \cdot S_N + 2 \cdot 8m$). Ziel der kantonalen Übergangsbestimmungen ist es, dies zu verhindern.

Gemeinde	Gewässerkilometer mit Gewässerraum		Gewässerraum muss ohne GWR-Abstand voraussichtlich erhöht werden	
	Fließgewässer	See	Fließgewässer	See
	ca. km	ca. km	ca. km	ca. km
Beckenried	17.7	5.2	0.2	0.4
Buochs	8.4	2.6	0.5	0.4
Dallenwil	12.3		0.6	
Emmetten	11.8		0.2	
Ennetbürgen	4.5	3.8	0.3	
Ennetmoos	8.6	0.2		
Hergiswil	22.5	3.9	0.3	
Oberdorf	7.8		0.1	
Stans	9.0		0.5	
Stansstad	5.8	10.4	1.2	0.4
Wolfenschiessen	38.5			
Summe	146.9	26.1	3.9	1.2

Tabelle 4: Grobe Abschätzung des Erfordernisses für eine Erhöhung der Gewässerraumzone zur Gewährleistung der Zugänglichkeit zum Gewässer auch ohne Gewässerraumabstand.

3.4 Zustimmung anstelle der Genehmigung der Direktion

Ausnahmebewilligungen innerhalb des Gewässerraums müssen aktuell durch die Direktion genehmigt werden. Eine Genehmigung der Direktion ist im Verfahren der Bewilligung nachgelagert. Dies ist nicht praxistauglich. Baubewilligungen und dergleichen werden der Direktion in der Regel nicht mehr zur Genehmigung zugestellt.

Eine Zustimmung kann demgegenüber bereits vor der Bewilligung erfolgen. Damit der Verfahrensablauf umsetzbar ist, soll für erforderliche Ausnahmebewilligungen deshalb vorgängig eine Zustimmung der Direktion eingeholt werden. Diese Anpassung im Gewässergesetz entspricht der heutigen Praxis, insbesondere im Baubewilligungsverfahren mit dem kantonalen Gesamtbewilligungsentscheid.

4 Wirkung der Vorlage

4.1 Innerhalb der Bauzonen; dicht überbaut

Das "dicht überbaute Gebiet" (ein Begriff des Bundesrecht) umfasst nicht das gesamte Baugebiet (bestehende Bauzonen), sondern beschränkt sich auf die Kerngebiete der einzelnen Siedlungsgebiete. Dieses wurde in Anlehnung an die bundesrechtlichen Vorgaben und die bestehenden Bundesgerichtsurteile kantonal festgelegt.

Soweit der Hochwasserschutz gewährleistet ist, erlaubt die GSchV in dicht überbauten Gebieten eine Reduktion der Breite des Gewässerraums ("Anpassung an die baulichen Begebenheiten"). Die Anpassung an die baulichen Begebenheiten stellt aber den Abstand der Gebäude von 3 m zum Gewässerraum nicht sicher. Es darf davon ausgegangen werden, dass bestehend reduzierte Gewässerraumzonen hydraulisch dem Hochwasserschutz genügen. Allerdings ist situativ zu prüfen, inwiefern die baulichen Begebenheiten oder die Zugänglichkeit zum Gewässer oder zu den Bauten eine gesetzeskonforme Anpassung der Gewässerraumzone notwendig machen.

In dicht überbauten Gebieten kann die Behörde auch künftig zonenkonforme Anlagen innerhalb der Gewässerraumzone bewilligen, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Als überwiegende Interessen sind hierbei sicherlich auch die Gewässerfunktionen (Hochwasserschutz, Revitalisierung und Gewässernutzung) zu würdigen. Entsprechend sind –

vorbehältlich der Standortgebundenheit – Ausnahmen in bereits reduzierten Gewässerräumen eher schwierig zu rechtfertigen.

4.2 Innerhalb der Bauzonen; nicht dicht überbaut

In nicht dicht überbauten Gebieten erlaubt die GSchV im Grundsatz keine Reduktion des Gewässerraums. Mit der Abschaffung des Gewässerraumabstands muss der Gewässerraum nach Abwägung der Interessen (Hochwasserschutz, Zugänglichkeit, Schutzgebiete) gegebenenfalls punktuell erhöht werden.

Vorbehältlich der Vorgaben von "Standortgebunden und öffentlichem Interesse" kann die Behörde in nicht dicht überbauten Gebieten kaum Ausnahmen zugestehen. Wenn jedoch keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, ist in nicht dicht überbauten Gebieten eine künftige Schliessung von Baulücken möglich. Dies sollte örtlich auch bei einer allfälligen Erhöhung des Gewässerraums mitberücksichtigt werden.

4.3 Ausserhalb der Bauzonen; nicht dicht überbaut

Ausserhalb der Bauzonen (gilt im Grundsatz auch als nicht dicht überbautes Gebiet) ist eine minimal festgelegte Gewässerraumzone, welche entgegen den Erfordernissen gemäss den gewässerschutzrechtlichen Vorgaben (Hochwasserschutz, Revitalisierung, Schutzziele und -interessen, Gewässernutzung) nicht oder zu wenig erhöht wurde, weniger problematisch. Auch die Zugänglichkeit wird dort zumindest baulich meist kaum signifikant eingeschränkt. Entsprechend ist hier der Verzicht auf einen zusätzlichen Gewässerraumabstand weniger relevant als innerhalb der Bauzone.

Eine Überprüfung der festgelegten Gewässerraumzonen hinsichtlich bestehender Schutzbauten und Zugänglichkeit zu den Gewässern sowie hinsichtlich dem Schutzstatus erscheint dennoch angezeigt, auch wenn dabei die bestehende Funktionalität der Bauwerke und weniger Bautätigkeiten im Fokus stehen. Punktuell erforderliche Anpassungen der Gewässerraumzone (grösser als das Minimum gemäss Gewässerschutzgesetzgebung) können nicht ausgeschlossen werden, dürften jedoch eher die Ausnahme darstellen.

Auch in Zusammenhang mit raumplanerischen Ausnahmegewilligungen (Art. 24 ff. RPG) sind die Ziele der Gewässerschutzgesetzgebung in einem etwas grossräumigeren, übergeordneten Zusammenhang angemessen zu berücksichtigen. Innerhalb der Gewässerraumzone abseits der Bauzonen dürften sich Ausnahmen deshalb auf standortgebundene oder bestehende Anlagen beschränken.

Neue Einzonungen mit überlagertem Gewässerraum sind weder zweckmässig noch zulässig (Zielkonflikt). Im Gewässerraum ausserhalb der Bauzonen ist deshalb eine Grundnutzung festzulegen, die im Grundsatz keine Bautätigkeiten erlaubt (beispielsweise Freihaltezone). Die Ziele der Gewässerschutzgesetzgebung sind bei der Festlegung dieser Grundnutzung zu berücksichtigen. Die Ausdehnung der Grundnutzung kann entsprechend grösser sein als der gemäss Bundesrecht erforderliche Gewässerraum.

4.4 Ausnahmegewilligungen im Gewässerraum

Inhaltlich sind die Voraussetzungen für Ausnahmegewilligungen innerhalb des Gewässerraums bzw. innerhalb der Gewässerraumzone abschliessend im Bundesrecht verankert (vgl. Art. 41c GSchV). Das Verfahren einschliesslich der Zuständigkeit ergibt sich aus Art 36 GewG (Ausnahmegewilligung durch die für die Bewilligung zuständige Instanz; Genehmigung [neu Zustimmung] durch die Landwirtschafts- und Umweltdirektion). Mit Aufhebung von Art. 122 PBG entfällt die diesbezügliche Regelung in der Baugesetzgebung und auch auf den deklaratorischen Verweis auf die Gewässergesetzgebung wird im Planungs- und Baugesetz verzichtet.

Die Wirkung des Gewässerraums ist grundsätzlich auch in der Vertikalen zu berücksichtigen, weshalb für die Beanspruchung des "Luftraums" oder unterirdische Bauten und Anlagen ebenfalls eine Ausnahmegewilligung erforderlich ist. Die zulässigen Ausnahmetatbestände in der GSchV sind abschliessend und können wie folgt zusammengefasst werden:

Bezeichnung (Ausnahmetatbestand)	GSchV Art. 41c	Bemerkungen
standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen	Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> - Standortgebunden im Sinne von "auf den Standort am Gewässer" angewiesen. - Das ausgewiesene öffentliche Interesse muss auch einer sachlichen Interessenabwägung genügen.
Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen,		
zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten.	Abs. 1 Bst. a	
zonenkonforme Anlagen ausserhalb von dicht überbauten Gebieten in sogenannten Baulücken.	Abs. 1 Bst. a ^{bis}	<ul style="list-style-type: none"> - "Baulücken" = auf einzelnen unüberbauten Parzellen innerhalb einer Reihe von mehreren überbauten Parzellen.
land- und forstwirtschaftliche Spur- und Kieswege, wenn topografisch beschränkte Platzverhältnisse vorliegen.	Abs. 1 Bst. b	<ul style="list-style-type: none"> - Mit einem Abstand von mindestens 3 m von der Uferlinie des Gewässers.
standortgebundene Teile von Anlagen, die der Wassernahme oder -einleitung dienen	Abs. 1 Bst. c	<ul style="list-style-type: none"> - Aufbereitungs-, Stapel- sowie Reinigungsbauwerke sind in der Regel nicht als "standortgebundener Anlagenteil" zu verstehen.
der Gewässernutzung dienende Kleinanlagen	Abs. 1 Bst. d	<ul style="list-style-type: none"> - Eine gewässerbezogene Naherholung ist auch als Gewässernutzung zu bezeichnen. - Beispiele: Badestege, Bootsstege, Treppen als Zugang zum Gewässer für Nutzung - Die Begrifflichkeit "Kleinanlagen" kann auf die Bewilligungspflicht, auf die optische Wirkung oder auf die gewässerschutzrechtliche Wirkung bezogen werden.
Anlagen sowie Dauerkulturen sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt, sofern sie rechtmässig erstellt wurden und bestimmungsgemäss nutzbar sind.	Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> - Der Bestandsschutz richtet sich innerhalb der Bauzonen nach kantonalem Recht, ausserhalb der Bauzonen nach Bundesrecht - Die Begrifflichkeit "Grundsätzlich" implementiert im Einzelfall nur aussergewöhnlich eine Würdigung von gewässerschutzrechtlichen Anforderungen im Sinne einer Interessenabwägung.
Massnahmen gegen die natürliche Erosion der Ufer des Gewässers, soweit dies für den Schutz vor Hochwasser oder zur Verhinderung eines unverhältnismässigen	Abs. 5	<ul style="list-style-type: none"> - Gilt im Grundsatz als "Eingriff in ein Gewässer" weshalb die Vorgaben der Gewässergesetzgebung "Verfahren bei Projekten an Gewässern" (Art. 42 ff GewG) zu berücksichtigen sind. Sofern

Bezeichnung (Ausnahmetatbestand)	GSchV Art. 41c	Bemerkungen
Verlustes an landwirtschaftlicher Nutzfläche erforderlich ist.		nicht das Wasserbauverfahren zur Anwendung kommt, ist eine wasserbauliche Bewilligung nach Art. 55 GewG erforderlich.

Tabelle 5: Ausnahmetatbestände für Bauten und Anlagen im Gewässerraum gemäss Art 41c GSchV. (Ausgenommen hiervon ist der Teil des Gewässerraums, der ausschliesslich der Gewährleistung einer Gewässernutzung dient [Art. 41c Abs. 6 Bst. a].)

5 Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1)

Art. 69 Abs. 3

Es handelt sich um eine rein formelle Änderung. Massgebend ist nicht die Wasserrechtsgesetzgebung, sondern das Gesetz über die Gewässer (Gewässergesetz, GewG; NG 631.1). Wasserbauliche Massnahmen "Verbauung oder Korrektur eines Gewässers" müssen unabhängig von der festgelegten Gewässerraumzone abgestimmt auf die örtlichen Begebenheiten zweckmässig positioniert und umgesetzt werden können. Dies bedingt eine Überprüfung und gegebenenfalls auch einen auf die Begebenheiten angepassten, neuen oder veränderten Gewässerraum. In Art. 35 GewG ist geregelt, wann von der Gewässerraumzone abweichende Gewässerräume festzulegen sind und welche formellen Vorgaben (v.a. erforderliche Zustimmung der Direktion) dabei zu beachten sind. Mit der Anpassung von Art. 69 Abs. 3 PBG wird deshalb ein reiner (deklaratorischer) Verweis auf die Gewässergesetzgebung aufgenommen. Ein von der geltenden Nutzungsplanung (Gewässerraumzone) abweichend festgelegter Gewässerraum generiert im massgeblichen Bewilligungsverfahren Rechtswirkung und ist dann bei nächster Gelegenheit als Gewässerraumzone in die Nutzungsplanung aufzunehmen. Überwiegende private Interessen begründen nur in Ausnahmefällen eine Anpassung des Gewässerraums und sind in der Regel nur kombiniert mit entsprechenden gesetzeskonformen Massnahmen am Gewässer (öffentliches Interesse, Wasserbaupflicht) zu rechtfertigen. Zudem begründen öffentlich mitfinanzierte Wasserbauprojekte ein überwiegendes Interesse (Investitionssicherheit), welches einen Verzicht auf die Festlegung eines Gewässerraums im Grundsatz ausschliesst.

Art. 69a **Aufgehoben (Zone für dicht überbautes Gebiet im Gewässerraum)**

Der Kanton beabsichtigte ursprünglich, die dicht überbauten Gebiete mittels Nutzungszonen zu kennzeichnen. Die Direktion hätte sodann in diesen «Zonen für dicht überbautes Gebiet im Gewässerraum» insbesondere die bundesrechtlichen vorgesehenen Ausnahmbewilligungen gemäss Art. 41c Abs 1 lit. a GSchV erteilen können.

Die Festlegung des dicht überbauten Gebiets im Rahmen der Zonenplanung erweist sich jedoch als unzweckmässig. Die Bestimmung des dicht überbauten Gebiets bedingt eine rein fachliche Beurteilung gestützt auf die Bundesgesetzgebung und die dazugehörige (strenge) bundesgerichtliche Rechtsprechung. Es besteht kein Handlungsspielraum für die Gemeindeversammlung. Dementsprechend wurde diese Zone für dicht überbautes Gebiet im Gewässerraum in den kommunalen Nutzungsplanungen nicht umgesetzt. Auf diese Zonenart ist künftig vollständig zu verzichten, weshalb sie aufgehoben und aus dem Planungs- und Baugesetz gestrichen wird.

Art. 69c Abs. 4

Es handelt sich um eine rein formelle Änderung. Massgebend ist nicht die Wasserrechtsgesetzgebung, sondern das Gesetz über die Gewässer (Gewässergesetz, GewG; NG 631.1). In Art. 38 GewG ist geregelt, wann von der Abflusswegzone abweichende Abflusswege festgelegt werden können und welche formellen Vorgaben (v.a. erforderliche Zustimmung der

Direktion) zu beachten sind. Mit der Anpassung von Art. 69c Abs. 4 PBG wird deshalb ein reiner (deklaratorischer) Verweis auf die Gewässergesetzgebung aufgenommen. Da der Abflussweg sich nicht nur auf Gewässer im eigentlichen Sinne beschränkt (z.B. Geländemulden), ist die Formulierung "Verbauung oder Korrektur eines Gewässers" weit auszulegen. Dies wird durch die Vielfalt der möglichen Verfahren verdeutlicht (Sondernutzungsplanungsverfahren, Wasserbauverfahren und Baubewilligungsverfahren). Die Anpassung ist gesetzlich nicht auf Wasserbauverfahren im engeren Sinne beschränkt. Ein von der geltenden Nutzungsplanung (Abflusswegzone) abweichend festgelegter Abflussweg entfaltet im entsprechenden Bewilligungsverfahren Rechtswirkung und ist dann bei nächster Gelegenheit als Abflusswegzone in die Nutzungsplanung aufzunehmen.

Art. 118 Abs. 1 Ziff. 3

Da der Gewässerraumabstand aufgehoben wird (vgl. Art. 121 PBG), muss dessen Messweise nicht mehr geregelt werden. Deshalb kann Ziff. 3 ersatzlos aufgehoben werden.

Art. 121

Die Abschaffung des ergänzend zum Gewässerraum (bundesrechtliche Vorgabe) geltenden Gewässerraumabstands (kantonale Regelung) stellt das zentrale Anliegen der vorliegenden Gesetzesrevision dar. Da der Gewässerraumabstand aufgehoben wird, erübrigt sich dessen Definition und Art. 121 PBG kann vollständig gestrichen werden. Es ist zu beachten, dass die Gewässerraumabstände in den jeweiligen Gemeinden bis zur Festlegung bundesrechtskonformer Gewässerräume noch berücksichtigt werden müssen (vgl. Übergangsbestimmung in Art. 177d PBG).

Art. 122

Der geltende Art. 122 Abs. 1 PBG bezieht sich auf Ausnahmbewilligungen zum Gewässerraumabstand. Mit Aufhebung des Gewässerraumabstands braucht es keine Regelungen von Ausnahmen mehr. Art. 122 Abs. 1 PBG kann folglich vollständig aufgehoben werden.

Art. 122 Abs. 2 PBG war systematisch bei den Gewässerraumabständen eingeordnet. Faktisch wurde aber die Ausnahmbewilligung innerhalb des Gewässerraums (und nicht innerhalb des Gewässerraumabstands) geregelt. Inhaltlich sind die Voraussetzungen für Ausnahmbewilligungen innerhalb des Gewässerraums bzw. innerhalb der Gewässerraumzone abschliessend im Bundesrecht verankert (vgl. Art. 41c GSchV). Das Verfahren einschliesslich der Zuständigkeit ergibt sich aus Art 36 GewG (Ausnahmbewilligung durch die für die Bewilligung zuständige Instanz; Genehmigung [neu Zustimmung] durch die Landwirtschafts- und Umweltdirektion). Somit ist Art. 122 Abs. 2 PBG überflüssig und kann vollständig aufgehoben werden. Auf den deklaratorischen Verweis auf die Gewässergesetzgebung wird im Planungs- und Baugesetz verzichtet.

Art. 122a

Der Gewässerabstand gewährleistet die bestehenden Gewässerfunktionen auch entlang derjenigen Gewässer, wo auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet und auch kein Abflussweg festgelegt wird (keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, insbesondere bei Eindolung, bei sehr kleinen Gewässern, im Wald, sowie im Sömmerungsgebiet).

Die im bestehenden Abs. 1 erwähnten "abflussverändernden Bauten" sowie der Vorbehalt betreffend "abweichende bundesrechtliche Bestimmungen" sind weder zielführend noch schlüssig. Sie werden entfernt und implizit in Abs. 2 überführt.

Mit dem Wegfall von Art 122 PBG läuft der bestehende Verweis in Art. 122a Abs. 2 PBG ins Leere. Mit der neuen Regelung in Abs. 2 ist keine Ausnahmbewilligung mehr erforderlich, wenn Bauten und Anlagen innerhalb des Gewässerabstands erstellt werden sollen. Sind die Voraussetzungen gemäss Abs. 2 erfüllt, dürfen die Bauten und Anlagen erstellt werden; vorausgesetzt die Direktion (Landwirtschafts- und Umweltdirektion) erteilt die Zustimmung. Die Direktion kann die Zustimmung vorgängig erteilen (in der Regel im

Gesamtbewilligungsentscheid), da die bisherige Genehmigungspflicht sich nicht als vollzugstauglich erwiesen hat. Die Zustimmung entspricht somit einer Verfügung der Direktion, welche im koordinierten Bewilligungsverfahren vorgängig zur Bewilligung erstellt und koordiniert eröffnet wird. Im Baubewilligungsverfahren ist die Zustimmung beispielsweise Bestandteil des kantonalen Gesamtbewilligungsentscheides. Eine Genehmigung hingegen wäre der Bewilligung nachgelagert, was mehrheitlich das Verfahren unnötig verkompliziert. Das Rechtsmittel für eine Zustimmung der Direktion ist auf das Leitverfahren abzustimmen (mehrheitlich die Beschwerde beim Regierungsrat). Faktisch wird künftig somit primär die Direktion prüfen, ob die Voraussetzungen gemäss Abs. 2 erfüllt sind. Die jeweilige Leitbehörde (Bewilligungsbehörde) muss allerdings weiterhin sicherstellen, dass die Auseinandersetzung mit Art. 122a Abs. 2 PBG erfolgt ist, insbesondere wenn Einwendungen vorliegen.

Mit der gewählten Formulierung werden die Gewässerfunktionen (natürliche Funktionen des Gewässers; Schutz vor Hochwasser; Gewässernutzung) in den Vordergrund gestellt. Gleichzeitig wird ein zweckmässiger Handlungsspielraum für den Einzelfall gewährleistet. Entscheidend für eine Bewilligung der Bauten und Anlagen innerhalb des Gewässerabstands ist neu der Zweck des Gewässerabstands (Verzicht auf Raumsicherung). Auf weitere Spezifikationen (z.B. "standortgebunden"; "abflussverhindernd") wird verzichtet. Der Tatbestand der "wesentlichen Beeinträchtigung" soll auch eine angemessene Berücksichtigung der bestehenden örtlichen Begebenheiten ermöglichen. So besteht die Möglichkeit, die Interessen im Einzelfall abzuwägen und allfällige Restriktionen auf eine langfristig realistisch erreichbare Entwicklung (realistische Möglichkeiten) auszurichten. Wo selbst langfristig und mit grösster Anstrengung keine wesentliche Verbesserung der Gewässerfunktionen mehr erreicht bzw. erwartet werden kann, soll der Fokus auf die Erhaltung des bestehenden bzw. die Gewährleistung des Möglichen ausgerichtet werden. Im Fokus stehen somit die bestehenden bzw. die realistisch erreichbaren Gewässerfunktionen, welche es zu erhalten bzw. zu schützen gilt.

Art. 177d Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

1. Grundsatz

Die Festlegung der Gewässerräume ist im Bundesrecht abschliessend geregelt. Für Fliessgewässer sind die Vorgaben für die Breite der Gewässerräume in Art. 41a GSchV verankert. In Anlehnung an die sogenannte Schlüsselkurve sind die erforderlichen Gewässerräume in Abs. 1 (Biodiversität) und Abs. 2 (übrige Gewässer) als entsprechende Minimalbreite abhängig von der natürlichen Sohlenbreite definiert. Der minimal geforderte Gewässerraum muss zwingend erhöht werden (Abs. 3), soweit dies erforderlich ist zur Gewährleistung:

- des Schutzes vor Hochwasser;
- des für eine Revitalisierung erforderlichen Raumes;
- der Schutzziele bestimmter «Naturschutzobjekte» sowie anderer überwiegender Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes;
- einer Gewässernutzung.

Soweit der Hochwasserschutz gewährleistet ist, kann der minimal geforderte Gewässerraum reduziert werden (Abs. 4):

- angepasst den baulichen Begebenheiten in dicht überbauten Gebieten;
- angepasst den topographischen Verhältnissen für enge Täler (Talboden weitgehend durch Gewässer ausgefüllt und beidseitig von steilen Hängen gesäumt).

Auch für stehende Gewässer ist eine minimale Breite des Gewässerraums gesetzlich verankert (Art. 41b Abs. 1 GSchV), welcher in Analogie zu den Fleissgewässern unter Umständen erhöht werden muss (Art. 41b Abs. 2 GSchV) oder reduziert werden kann (Art. 41b Abs. 3 GSchV).

Der Gewässerraumabstand bezweckt einerseits, wie die Gewässerräume an sich, den Schutz vor Hochwasser. Insbesondere sichert er die Zugänglichkeit für den Unterhalt und für die Intervention im Hochwasserfall. Andererseits schützt er den Gewässerraum vor unzulässigen Nutzungen, indem er die Zugänglichkeit zu den luftseitigen Bauten und Anlagen ausserhalb

des Gewässerraums ermöglicht. Infrastrukturanlagen widersprechen im Grundsatz den Vorgaben gemäss Art. 41 GSchV, auch wenn diese eine zweckmässige Zugänglichkeit zum Gewässer gewährleisten. Deshalb sind sie im Gewässerraum auf das erforderliche Minimum zu beschränken und nur mit einem Ausnahmetatbestand zulässig. Dementsprechend haben die Gemeinden bei der Festlegung der Gewässerraumzonen den Gewässerraumabstand mitberücksichtigt. Dies hat direkt Einfluss auf die Breite der festgelegten Gewässerraumzonen. Dank des Gewässerraumabstands konnte auf eine Vergrösserung des Gewässerraums mehrheitlich verzichtet werden, wenn lediglich die Zugänglichkeit für Unterhalt und Intervention (Hochwasserschutz) oder die Stabilität bestehender Schutzbauten (Dammbauten) die Vergrösserung erfordert hätte. Zudem wurde bei der Festlegung der Gewässerräume in dicht überbauten Gebieten (Reduktionstatbestand; Anpassung an die baulichen Begebenheiten) auch die Zugänglichkeit zu den bestehenden Bauten und Anlagen innerhalb des Gewässerraumabstandes berücksichtigt.

Mit Wegfall der Gewässerraumabstände würden diese Gewässerraumzonen partiell bundesrechtswidrig bzw. zu klein. Es kämen die strengen Übergangsbestimmungen gemäss der bundesrechtlichen Gewässerschutzverordnung zur Änderung vom 4. Mai 2011 zur Anwendung. Dies gilt es zu verhindern, da die Bebaubarkeit der Grundstücke temporär unnötigerweise eingeschränkt würde. Deshalb müssen die betroffenen Gewässerräume vor der Aufhebung des Gewässerraumabstands in dieser Hinsicht überprüft und gegebenenfalls leicht korrigiert werden. Bis eine Gemeinde die Korrekturen vorgenommen hat, sind die Gewässerraumabstände deshalb weiterhin zu beachten und entsprechend auch die Ausnahmebestimmung gemäss Art. 122 weiterhin anwendbar. Diese Regelung dient primär der Rechtsicherheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, damit sie nicht ungewollt zwischenzeitlich in den Anwendungsbereich der bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen fallen.

Der Regierungsrat entscheidet gemäss Abs. 2 je Gemeinde, wann die Gewässerraumabstände und die zugehörigen Ausnahmebestimmungen nicht mehr anwendbar sind. Sinnvollerweise erfolgt dies gleichzeitig mit der Genehmigung der damit zusammenhängenden Revision der Nutzungsplanung. Hat eine Gemeinde die Gewässerräume bereits bundesrechtskonform umgesetzt (und dabei auch die Aufhebung des Gewässerraumabstands berücksichtigt), kann der Regierungsrat die Nichtanwendbarkeit der Gewässerräume für die Gemeinde mit der Festlegung des Inkrafttretens der revidierten Planungs- und Baugesetzgebung erklären.

Die Aufhebung des Gewässerraumabstands hat generell-abstrakte Wirkung. Dementsprechend sind die Entscheide des Regierungsrates (Nichtanwendbarkeit des Gewässerraumabstands in einer Gemeinde) im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Der Regierungsrat hat die Nichtanwendbarkeit des Gewässerraumabstandes für eine Gemeinde zu erklären, sobald die entsprechende Gemeinde die Gewässerräume im Grundsatz bundesrechtskonform umgesetzt hat. Dabei nimmt der Regierungsrat eine Gesamtsicht vor. In Rechtsmittelverfahren zu Bauvorhaben können Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer ungeachtet dessen geltend machen, dass der Gewässerraum nicht bundesrechtskonform ausgeschieden und die Übergangsbestimmungen anzuwenden seien. Inwiefern auf eine solche Rüge eingetreten werden kann und ob sie berechtigt ist, hätte die Rechtsmittelinstanz zu prüfen. Es ist davon auszugehen, dass derartigen Rügen kein Erfolg beschieden ist. Voraussetzung ist – wie dargelegt – jedoch eine nochmalige Überprüfung der Gewässerraumzonen.

Art. 177e 2. Ausnahme

Das Bundesgericht hat beispielsweise im Urteil 1C_282/2020 vom 10. Februar 2021 (Fahrli-bach, Beckenried) die bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen gemäss der Gewässerschutzverordnung für anwendbar erklärt. Deshalb gelten für die betroffene Parzelle die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen mit einer Breite von je:

- a. 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite;
- b. 20 m bei Fliessgewässern mit einer bestehenden Gerinnesohle von mehr als 12 m Breite;
- c. 20 m bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche von mehr als 0,5 ha.

Bei derartigen Konstellationen, bei denen die bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen anwendbar sind, bestehen in Bezug auf den kantonalen Gewässerraumabstand erhebliche Rechtsunsicherheiten. Aus der Gesetzgebung lässt sich nicht eindeutig schliessen, ob der Gewässerraumabstand zusätzlich zu den Übergangsbestimmungen berücksichtigt werden muss oder ob der Gewässerraumabstand ignoriert werden darf. In der Übergangsbestimmung in Art. 177e PBG wird deshalb verankert, dass für Bauten und Anlagen, bei denen die bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen zur Anwendung gelangen, kein zusätzlicher kantonaler Gewässerraumabstand mehr gilt. Sollte eine Instanz zum Schluss kommen, dass die bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen anwendbar sind, muss dementsprechend nicht noch zusätzlich ein Gewässerraumabstand mitberücksichtigt werden.

5.2 Gesetz über die Gewässer (Gewässergesetz, GewG; NG 631.1)

Art. 36

Die Genehmigung der Direktion als der Bewilligung nachgelagerte kantonale Verfügung ist in der Praxis nicht zweckmässig. Insbesondere in einfacheren Verfahren, welche keine kantonale Genehmigung benötigen, entspricht die Genehmigung nicht dem ordentlichen Verfahrensablauf. Neu müssen Ausnahmegenehmigungen deshalb nicht mehr nachträglich genehmigt werden, sondern die Direktion erteilt vorgängig die Zustimmung.

Die Zustimmung entspricht einer Verfügung der Direktion, welche im koordinierten Bewilligungsverfahren vorgängig zur Ausnahmegenehmigung erstellt und dann koordiniert eröffnet wird. Im Baubewilligungsverfahren ist die Zustimmung beispielsweise Bestandteil des kantonalen Gesamtbewilligungsentscheides. Das Rechtsmittel für eine Zustimmung der Direktion ist auf das Leitverfahren abzustimmen, entspricht aber mehrheitlich der Beschwerde beim Regierungsrat.

6 Auswirkungen

6.1 Auf den Kanton

Die Aufhebung des kantonalen Gewässerraumabstandes dürfte einerseits die Beurteilung der Baugesuche im Grundsatz erleichtern. Gewässerraum und Gewässerraumabstand sind nicht mehr zu differenzieren. Andererseits sind im Randbereich der Gewässerräume Einflüsse und Entwicklungen zu beurteilen, welche in den Bewilligungsunterlagen nicht immer klar dargelegt werden und teils etwas schwierig einzuschätzen sind (gutachterliche Beurteilung, z.B. der Baugrube ohne Baugrubenpläne).

Eine Reduktion der zu beurteilenden Gesuche ist nicht zu erwarten. Bis anhin musste der Kanton die entsprechende Beurteilung in Zusammenhang mit dem Gewässerraumabstand vornehmen. Künftig wird der Kanton prüfen müssen, ob das Bauvorhaben den Gewässerraum tatsächlich nicht beansprucht oder ob eine Ausnahmegenehmigung gemäss Gewässerschutzgesetzgebung erforderlich ist. Mehrheitlich wird eine Stellungnahme (Gewässerraumgestaltung) genügen und keine Ausnahmegenehmigung erforderlich sein. Erfahrungsgemäss sind die Projektunterlagen diesbezüglich aber zu wenig aussagekräftig, weshalb oft eine Prüfung durch den Kanton unabdingbar sein wird.

Eine besondere Herausforderung dürfte die fachliche Unterstützung der Gemeinden bei der Überprüfung (Anpassungsbedarf) der heute festgelegten Gewässerraumzonen darstellen. Ausserhalb der Bauzone sind die gewässerrelevanten Anforderungen, welche heute durch

den Gewässerraumabstand gewahrt sind, gegebenenfalls im Rahmen der raumplanerischen Ausnahmegewilligung (Interessenabwägung) stärker zu berücksichtigen.

Beim Gewässerabstand und bei Ausnahmegewilligungen innerhalb des Gewässerraums ist neu eine Zustimmung anstelle einer Genehmigung durch den Kanton erforderlich. Damit wird der Vollzug erleichtert. Zudem werden die Voraussetzungen für Bauten und Anlagen im Gewässerabstand zielorientierter formuliert, so dass im Einzelfall mehr Handlungsspielraum besteht.

6.2 Auf die Gemeinden

Eine präzise Festlegung der aus den gewässerschutzrechtlichen Anforderungen resultierenden räumlichen Ansprüche, welche durch den minimalen Gewässerraum nicht oder ungenügend gewährleistet werden, ist ohne konkrete Projektierung nur schwer möglich. Dieser Aspekt wird heute mehrheitlich durch das kantonale Instrument des Gewässerraumabstands gedämpft. Mit der Aufhebung des Gewässerraumabstandes sind die Gemeinden insbesondere gefordert, die bestehenden Gewässerraumzonen kritisch zu überprüfen und den bestehenden Gewässerraumabstand partiell, bedarfsgerecht und gesetzeskonform dem Gewässerraum zuzuordnen.

Die Aufhebung des Gewässerraumabstandes wird das kommunale Baubewilligungsverfahren etwas vereinfachen, weil nur noch die Gewässerraumzone relevant ist. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass dadurch das Verständnis für die Gewässer und die Gewässerräume etwas geschärft werden kann.

Eine eingeschränkte Zugänglichkeit zu den Gewässern kann den Unterhalt, die Intervention sowie den Wasserbau erschweren. Dies wird auch die Gemeinden treffen, soweit sie wasserbaupflichtig sind oder die Massnahmen an den Gewässern im Verbund mitfinanzieren.

6.3 Auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer

Die auf Bundesrecht basierende, überlagerte Gewässerraumzone schränkt die Bebaubarkeit einer Bauparzelle ein. Um die Zugänglichkeit zu den Bauten und Anlagen ausserhalb des Gewässerraums zu gewährleisten, wird den Eigentümerinnen und Eigentümern empfohlen, auch ohne Gewässerraumabstand einen Abstand zum Gewässerraum einzuhalten (analog Art. 114 PBG).

Wenn die Vorgaben der bundesrechtlichen Gewässerschutzgesetzgebung für die Gewässerraumzone in der gesamten Tragweite konsequent angewendet werden, dann ändert sich die Ausgangslage für die betroffenen Grundeigentümer nicht wesentlich. Dies aufgrund der Tatsache, dass Hoch- und Tiefbauten (Fassade) auch künftig nicht unmittelbar an die Gewässerraumzone gestellt werden können, weil die Gewässerraumzone auch in der Vertikalen nach oben wie nach unten zu respektieren ist. Ohne entsprechende Ausnahmegewilligung sind beispielsweise Baugruben, Werkleitungen, Baugerüste, Balkone und Vordächer innerhalb der Gewässerraumzone nicht zulässig. Dadurch werden Bauten und Anlagen grundsätzlich auch künftig einen entsprechenden Abstand zur Gewässerraumzone einhalten. Allerdings dürfte dieser Abstand regelmässig etwas weniger als die heutigen drei Meter betragen.

Die Zugänglichkeit zu bewilligten Bauten und Anlagen über den rechtmässig gestalteten und auf die Gewässerfunktionen ausgerichteten Gewässerraum ist in der Regel nicht möglich bzw. zulässig. Eine weitere Herausforderung für nahe ans Gewässer gestellte Bauten und Anlagen stellt häufig die Beschattung und die einhergehende Feuchtigkeit dar. Die Aufhebung des Gewässerraumabstandes stellt für die betreffenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer entsprechend nur bedingt eine Änderung dar. Auch künftig kann oder soll die Fassade nicht auf die Gewässerraumgrenze gestellt werden. Im eigenen Interesse sollte nach Möglichkeit auch künftig ein gewisser Abstand zum Gewässerraum eingeplant werden.

Auskragende Gebäudeteile (Vordächer, Balkone, Gerüste, usw.), Tiefbauten (Werkleitungen, Ankersysteme, Garagen, Fluchtschächte, usw.), Terrainveränderungen (Abgrabungen, Baugruben, Schüttungen, Grenzmauern, usw.) und Materiallagerungen (Installationsflächen, usw.) sind im Gewässerraum weder permanent noch temporär zulässig. Derartige Anlagenteile (Nutzungen) erfordern eine Ausnahmegewilligung für die Beanspruchung des Gewässerraums. Die Voraussetzungen sind im Bundesrecht verankert. Die hohen Anforderungen für eine Ausnahmegewilligung führen voraussichtlich auch künftig zu einem minimalen Abstand zum Gewässerraum.

Die Baugesuchsunterlagen sind bezüglich der Umgebungsgestaltung, der Bauabläufe und hinsichtlich der temporären Flächenbeanspruchung häufig nur ansatzweise interpretierbar. Grundsätzlich wird dennoch nicht gefordert, dass Installationspläne oder Baugrubenpläne generell als Bewilligungsakten beizubringen sind. Als Grundlage für die Beurteilung einer Ausnahmegewilligung dürfte dies hingegen erforderlich sein. Es obliegt der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller, die entsprechenden Unterlagen beizubringen. Die Bewilligungsinstanz muss diese nachfordern, wenn eine Beurteilung ohne diese Planunterlagen nicht möglich ist.

Obwohl auf einen Gewässerraumabstand verzichtet wird, sollten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zusammenfassend einen minimalen Abstand zum Gewässerraum einhalten und das Gewässer bzw. die Gewässerfunktionen zumindest im Gestaltungskonzept berücksichtigen. Ausnahmegewilligungen für die Beanspruchung des Gewässerraums sind von den gesuchstellenden Personen zu beantragen, zweckmässig zu dokumentieren und rechtmässig zu begründen.

7 Terminplan

Externe Vernehmlassung	Juni-September 2023
Information der Kommission BUL	Juli 2023
Antrag an Landrat	November 2023
Beratung in Kommission BUL	Dezember 2023
1. Lesung Landrat	1. Quartal 2024
2. Lesung Landrat	1. Quartal 2024
Referendumsfrist	2 Monate
Inkrafttreten	2./3. Quartal 2024

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Joe Christen

Landschreiber

Armin Eberli