



Einbringen von festen Stoffen in Seen (Art. 39 GSchG)

Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) hat zum Ziel, die Gewässer vor schädlichen Einwirkungen zu schützen. Die Einleitung von Stoffen in ein Gewässer, die dieses verunreinigen können, gilt jedoch als potenziell schädliche Einwirkung. Allerdings erlaubt die Bundesgesetzgebung unter bestimmten Bedingungen die Einleitung von festen Stoffen in Seen.

Das vorliegende Dokument, das in Zusammenarbeit mit dem Verwaltungs- und Rechtsdienst des Departements für Mobilität, Raum und Umwelt (VRDMRU) verfasst wurde, soll den Projektträgern bei der Zusammenstellung ihres Dossiers als Orientierungshilfe dienen. Es wird auch auf die Vollzugshilfe des BUWAL (heute (BAFU) von 1999 «Unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial: Schüttung in Seen im Rahmen des GSchG»¹ verwiesen, vorbehaltlich neuerer Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung, wie das Inkrafttreten der eidgenössischen Abfallverordnung vom 4. Dezember 2015 (VVEA).

1 Zweck von Art. 39 GSchG

Art. 39 Abs. 1 GSchG übernimmt das Grundprinzip aus Art. 6 desselben Gesetzes, d.h. das Verbot, Stoffe in ein Gewässer einzubringen, die es verunreinigen können². Darüber hinaus zielt es darauf ab, die (nicht verschmutzten) Stoffe, die in Seen eingebracht werden dürfen, quantitativ zu begrenzen³. So sollen Aufschüttungen in Seen nur in den in Art. 39 Abs. 2 GSchG genannten Ausnahmefällen erlaubt sein, nämlich:

- für standortgebundene Bauten in überbauten Gebieten, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern und das angestrebte Zweck nicht anders erreicht werden kann (Bst. a), oder⁴
- wenn sie eine Verbesserung der Flachwasserzone ermöglichen (Bst. b).

¹ Mitteilungen zum Gewässerschutz Nr. 32, Nummer: MGS-32-D.

² Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 14 ad Art. 39 GSchG (Salibian Kolly Karine).

³ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 15 ad Art. 39 GSchG (Salibian Kolly Karine).

⁴ Die Bedingungen in den Buchstaben a und b von Art. 39 GSchG sind alternativ. Es spricht jedoch nichts dagegen, dass ein Projekt sowohl die Bedingungen von Bst. a als auch von Bst. b erfüllt.



2 Anlagen/Bauten, die nicht in den Anwendungsbereich von Art. 39 GSchG fallen

Nicht in den Anwendungsbereich von Art. 39 GSchG fallen zum Beispiel:

- Die Errichtung von punktuellen Anlageteilen wie Brücken- oder Stegpfiler oder Bootsrampen, die nicht als Einbringung fester Stoffe zur Veränderung der Konfiguration des Seegrunds oder des Ufers gelten⁵.
- Die Einführung von Beton für den Bau oder die Sicherung von Einrichtungen wie Anlegestegen, solange keine konsequenten⁶ Veränderungen der Konfiguration des Seebodens oder des Ufers erforderlich sind⁷.

In jedem Fall muss das Projekt jedoch anhand von Art. 8 des Bundesgesetzes über die Fischerei (BGF; SR 923.0) (Bewilligung für technische Eingriffe) und gegebenenfalls von Art. 19 Abs. 2 GSchG (Bewilligung für den Eingriff in ein besonders gefährdetes Gewässerschutzgebiet)⁸ analysiert werden, wobei alle anderen anwendbaren Bestimmungen vorbehalten bleiben.

3 Bedingungen für die Anwendung von Art. 39 GSchG

Aus Art. 39 GSchG ergibt sich, dass eine Ausnahmegewilligung nur erteilt wird, wenn die Bedingungen von Art. 39 Abs. 2 Bst. a oder alternativ Bst. b erfüllt sind. Darüber hinaus müssen in jedem Fall auch die Bedingungen aus Art. 39 Abs. 3 GSchG erfüllt sein.

Angesichts der Auswirkungen eines Aufschüttungsprojekts auf die Umwelt muss dem Dossier zwingend ein Umweltverträglichkeitsbericht beigefügt werden, wenn das Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011⁹) unterliegt, oder, wenn das Projekt keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt, eine Umweltnotiz (beide gemäss dem UVP-Handbuch, BAFU 2009).

⁵ Questions juridiques soulevées par le projet du nouveau port et de la plage publique en rade de Genève, URP 2016, S. 794, Wisard/Brückner.

⁶ Eine konsequente Veränderung wird wie folgt definiert: "grossvolumige Veränderung des Baugrundes" (vgl. Planung und Realisierung von Sportanlagen: Raumplanerische, baurechtliche und umweltrechtliche Aspekte beim Bau und der Sanierung von Sportanlagen, ZStöR, Thomas Widmer, Dreifuss, 2002, S. 410).

⁷ Planung und Realisierung von Sportanlagen: Raumplanerische, baurechtliche und umweltrechtliche Aspekte beim Bau und der Sanierung von Sportanlagen, ZStöR, Thomas Widmer, Dreifuss, 2002, S. 397 ff.

⁸ Brunner Ursula, Bauen im Uferbereich - schützen die Schutznormen?, URP 1996 744, S. 754.

⁹ Insbesondere Anlagetyp Nr. 30.3 gemäss Anhang UVPV (> 10'000 m³ Material).

3.1 Bedingungen in Bezug auf Art. 39 Abs. 2 Bst. a GSchG

3.1.1 Aufschüttungen sind für Bauwerke bestimmt

Ein *Bauwerk* ist definiert als «jede dauerhafte, von Menschenhand geschaffene Einrichtung, die am Boden befestigt ist und den Aussenraum wesentlich verändert».

Eine Aufschüttung ist definiert als das Einbringen von Material oder Aufschüttungen, um einen See zu erhöhen oder aufzufüllen¹⁰.

3.1.2 Das Bauwerk kann nicht an einem anderen Ort errichtet werden

Laut Bundesgericht ist der Standort einer Anlage durch ihre Zweckbestimmung vorgegeben, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder wegen der Verfügbarkeit von Boden einen bestimmten Ort ausserhalb der Bauzone erfordert oder wenn sie aus bestimmten Gründen von der Bauzone ausgeschlossen ist¹¹. Es ist nicht erforderlich, dass kein anderer Standort in Frage kommt; es genügt, dass besonders wichtige und objektive Gründe den vorgesehenen Standort als wesentlich vorteilhafter erscheinen lassen als andere Orte innerhalb der Bauzone. Die Prüfung des durch die Zweckbestimmung vorgegebenen Standorts erscheint jedoch unvollständig, wenn mögliche Alternativstandorte nicht berücksichtigt wurden¹².

Das Bundesgericht befand, dass Bauwerke, die für den Zugang zum See notwendig sind, grundsätzlich mit der Zweckbestimmung der «Seezone» übereinstimmen, z. B. ein Fussweg, der der Bevölkerung den Zugang zu den Ufern eines Sees erleichtern soll; die Errichtung einer 2 m breiten und 150 m langen Hafentrampe, die 50 m vom Ufer entfernt war und auch als Uferweg dienen sollte; ein Hafen, ein Damm, ein Strand, eine Brücke dürfen nur in unmittelbarer Nähe eines Sees gebaut werden¹³.

3.1.3 Das Bauwerk befindet sich in einer Bauzone

Für Perimeter ausserhalb der Bauzone schliesst das Bundesrecht nicht aus, dass bestimmte Bauten oder Anlagen an einem See oder seinen Ufern mit der Zweckbestimmung des Schutzgebiets übereinstimmen (Seen und ihre Ufer sowie Wasserläufe sind Schutzgebiete). Ausserhalb der Bauzone ist die Konformität an die Notwendigkeit geknüpft: Der Bau muss nach Grösse und Lage den objektiven Bedürfnissen des Eigentümers oder Betreibers angepasst sein (sog. Bedürfnisklausel), die analog für die Nutzung von Schutzgebieten gilt¹⁴.

Das Bundesgericht hat einen bestehenden Steg, einen Erholungsraum mit einem Strand und einem Bereich für sportliche Aktivitäten für die Öffentlichkeit sowie die Errichtung eines Restaurants, eines Kiosks, einer Umkleidekabine und von Toiletten

¹⁰ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 27 ad Art. 39 GSchG (Salibian Kolly Karine).

¹¹ BGE 136 II 214, E. 2.1.

¹² BGE 136 II 214 E. 2.1 und 2.2.

¹³ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 44-46 ad Art. 39 GSchG (Salibian Kolly Karine).

¹⁴ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 49 ff ad Art. 39 GSchG (Salibian Kolly Karine).

als mit der Zweckbestimmung des Schutzgebiets vereinbar anerkannt, wenn diese Bauten für Badende bestimmt und saisonal geöffnet sind¹⁵.

3.1.4 Überwiegende öffentliche Interessen erfordern dieses Bauwerk

Die Interessenabwägung erfolgt zwischen dem Interesse an der Erhaltung eines angestrebten Gewässers und einem anderen öffentlichen Interesse auf der Grundlage des Umweltverträglichkeitsberichts oder der Umweltnotiz. Die öffentlichen Interessen an der die Aufschüttung voraussetzenden Nutzung des Sees und der Ufer zu Erholungszwecken müssen gegenüber dem Ziel des Schutzes des Seelebensraums überwiegen¹⁶.

Es ist zu beachten, dass die Forderung nach überwiegenden öffentlichen Interessen von vornherein private Erschliessungen oder solche, die nur zum Vorteil einer begrenzten Anzahl von Privatpersonen durchgeführt werden, ausschliesst.

Das Bundesgericht hat das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an einem Weg in unmittelbarer Nähe eines Ufers oder auch den Bau eines Hafens zugelassen. Art. 41c Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) nennt ebenfalls einige Beispiele für Anlagen, die aufgrund ihrer Zweckbestimmung vorgeschrieben sind, nämlich Fuss- und Wanderwege, Kraftwerke und Brücken oder einen Hafen¹⁷.

Nach einer kantonalen Berner Rechtsprechung gehört zu den relevanten öffentlichen Interessen insbesondere die Nutzung des Sees und der Ufer zu Erholungs- und Freizeitzwecken. Die Erholungsfunktion der Gewässer, insbesondere für das Baden, wird seit langem durch die Rechtsprechung auf Bundesebene aufgewertet¹⁸.

Es ist von entscheidender Bedeutung, in jedem einzelnen Fall nachzuweisen, welche öffentlichen Interessen gegenüber dem Ziel des Schutzes des Seelebensraums überwiegen¹⁹.

3.1.5 Der mit der Aufschüttung verfolgte Zweck kann nicht anders erreicht werden

Keine andere Lösung kommt in Betracht, wenn aus technischen oder raumplanerischen Gründen keine alternative Lösung gewählt werden kann²⁰. Dabei muss nachgewiesen werden, dass es keine denkbaren Alternativen am Ufer oder hinsichtlich der Bauweise (z. B. Pfahlbau statt Aufschüttungen) gibt. Rein finanzielle oder politische Gründe sind für die Beurteilung dieser Alternativen nicht relevant²¹.

¹⁵ BGE 132 II 10, E. 2.4.

¹⁶ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 60 ff ad Art. 39 GSchG (Salibian Kolly Karine).

¹⁷ Planung und Realisierung von Sportanlagen: Raumplanerische, baurechtliche und umweltrechtliche Aspekte beim Bau und der Sanierung von Sportanlagen, ZStöR, Thomas Widmer, Dreifuss, 2002, S. 411

¹⁸ Urteil des Berner Verwaltungsgerichts VGE 100.2012.463 vom 7. Juli 2014.

¹⁹ Questions juridiques soulevées par le projet du nouveau port et de la plage publique en rade de Genève, URP 2016, S. 795 ff, Wisard/Brückner.

²⁰ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 74 ad Art. 39 GSchG (Salibian Kolly Karine).

²¹ Planung und Realisierung von Sportanlagen: Raumplanerische, baurechtliche und umweltrechtliche Aspekte beim Bau und der Sanierung von Sportanlagen, ZStöR, Thomas Widmer, Dreifuss, 2002, S. 411;

3.2 Bedingungen in Bezug auf Art. 39 Abs. 2 Bst. b GSchG

Eine Aufschüttung ist erlaubt, wenn sie die ökologischen Funktionen des Ufers schützt oder sogar verbessert²². In diesem Zusammenhang muss der Zusammenhang zwischen dem Volumen der geplanten Aufschüttung und der Verbesserung der ökologischen Funktionen des Ufers nachgewiesen werden.

Darüber hinaus müssen die aufgefüllten Uferflächen minimiert werden²³. Es sollte eine Analyse vorgelegt werden, die belegt, dass die Menge der geplanten Aufschüttungen nicht grösser ist, als für die Durchführung des Projekts erforderlich.

Ausserdem muss sich die Grösse der aufgefüllten Uferflächen nach dem Hauptzweck des Projekts richten²⁴. Es sollte dargelegt werden, inwiefern die Grösse der geplanten aufgeschütteten Flächen dem Hauptzweck des Projekts entspricht.

Schliesslich muss die Aufschüttung eine Auswirkung haben, bei der die positiven Aspekte die negativen Aspekte überwiegen (z. B.: natürliche Ufer mit biologischen Vorteilen für die Ufer)²⁵. Dies bedeutet, dass ein Bericht über die positiven und negativen Auswirkungen der Aufschüttung vorgelegt werden muss.

3.3 Bedingungen in Bezug auf Art. 39 Abs. 3 GSchG

In jedem Fall sollte die Aufschüttung so natürlich wie möglich erfolgen. Die Techniken für natürliche Aufschüttungen variieren je nach den besonderen Umständen, dem Ökosystem unserer Seen, dem Vorhandensein von Ufervegetation und der Bedeutung einer landschaftlichen Integration. So sind z. B. biotechnologische Methoden zur Stabilisierung der Ufer, die Bau von Schutzbuhnen, die Verwendung von Kies statt Sand oder die Einrichtung von schwimmenden Stegen oder halbdurchlässigen Dämmen zu bevorzugen²⁶.

Bei Aufschüttungen in einem See muss auch die zerstörte Ufervegetation ersetzt werden, da diese im Rahmen des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) unter besonderem Schutz steht²⁷.

Das Dossier muss diese Aspekte behandeln.

Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 74 ad Art. 39 GSchG (Karine Salibian Kolly).

²² Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 77 ad Art. 39 GSchG (Karine Salibian Kolly).

²³ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 78 ad Art. 39 GSchG (Karine Salibian Kolly).

²⁴ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 78 ad Art. 39 GSchG (Karine Salibian Kolly).

²⁵ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 79 ad Art. 39 GSchG (Karine Salibian Kolly).

²⁶ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 81 ad Art. 39 GSchG (Karine Salibian Kolly).

²⁷ Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz (2016), Nr. 82 ad Art. 39 GSchG (Karine Salibian Kolly).