

An den Landrat

Glarus, 24. Juni 2025

Interpellation Fraktion Grüne / Junge Grüne «Koordination Nutzungsplanung Glarus Süd»

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 31. März 2025 reichte die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen die Interpellation «Koordination Nutzungsplanung Glarus Süd» ein (s. Beilage). Sie nimmt darin Bezug auf die Absicht der Gemeinde Glarus Süd, die Nutzungsplanung von der Gemeindeversammlung in zwei Phasen genehmigen zu lassen. Zuerst sollen die Bauzonen und das Baureglement beschlossen und erst in einem zweiten Schritt die Gewässerräume und Biotope festgelegt werden, wobei auch die Wildtierkorridore und kommunalen Landschaftsschutzzonen durch die Gemeinde noch konkreter auszuarbeiten sind. Die Interpellantin sieht in der Staffelung die Gefahr einer ungenügenden Abstimmung zwischen Regelung des Schutzes und der Nutzung des Raumes, was Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) und Artikel 6 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) entgegenstehen soll.

2. Beantwortung

Aufgrund welcher Rechtsgrundlage kann eine zeitlich aufgeteilte Erarbeitung einer komplett neuen Nutzungsplanung durchgeführt werden?

Es besteht keine Rechtsgrundlage, welche die Aufteilung einer Nutzungsplanung in zwei Phasen explizit verbietet. Es existiert jedoch auch keine Norm, welche dies ausdrücklich ermöglicht. Artikel 2 RPG normiert die Planungspflicht. Diese beinhaltet die verschiedenen Planungsgrundsätze. Dazu gehört auch der Grundsatz der umfassenden Planung. Dieser verlangt, dass eine Planung vollständig und lückenlos ist und die tangierten Interessen gesamthaft gewürdigt werden. In der Nutzungsplanung bedeutet dies vor allem, dass ein Zonenplan den gesamten Planungsraum flächendeckend in einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise erfasst. Unzulässig wäre beispielsweise eine Beschränkung der Nutzungsplanung auf das Baugebiet.

Die Gemeinde Glarus Süd beabsichtigt, die Gewässerräume und Biotope erst in einem zweiten Schritt festzulegen. Bei beiden handelt es sich um überlagernde Zonen, die über jede Art von Grundnutzungszone gelegt werden können. Indem bereits in einem ersten Schritt sämtliche Grundnutzungszone festgelegt werden, besteht ein lückenloser Nutzungsplan, der somit den Anforderungen der Planungspflicht im Grundsatz standhält. Die zeitliche Trennung

der Themen Gewässerraum und Biotop von der weiteren kommunalen Nutzungsplanung ist zudem nicht unüblich. Dies wurde in verschiedenen Kantonen bereits so gehandhabt.

Wie stellt sich der Regierungsrat zu dieser Aufteilung?

Die Nutzungsplanung liegt im Autonomiebereich der Gemeinde. Im Genehmigungsverfahren überprüft das kantonale Departement Bau und Umwelt die Richtplankonformität sowie die Rechtmässigkeit des Zonenplans. Die Überprüfung der Zweckmässigkeit und Angemessenheit ist im Glarner Recht hingegen nicht vorgesehen. Der Gemeindeautonomie wird somit ein grosses Gewicht beigemessen. Die Motivation der Gemeinde Glarus Süd für die Zurückstellung der Themen Gewässerraum und Biotop ist im Grunde nachvollziehbar. Das seit langem verfolgte Ziel einer fusionierten Nutzungsplanung über alle ehemaligen Gemeinden kann mit der Ausklammerung der beiden Themen besser erreicht werden. Die nachträgliche Bearbeitung der genannten Schutzthemen birgt jedoch das Risiko, dass der zweite Teil der Nutzungsplanung abgelehnt werden könnte und keine zeitnahe Einigung betreffend Gewässerräume und Biotop zustande kommen könnte. Im Sinne der Schutzinteressen wäre deshalb eine gesamtheitliche Vorlage, bei der die Grundnutzungszonen wie auch die überlagernden Zonen zusammen beschlossen werden, wünschenswert.

Aus Sicht des Regierungsrates ist aufgrund der Natur von Gewässerräumen und Biotopen als überlagernde Zonen sowie in Anbetracht der gewichtigen Gemeindeautonomie eine Aufteilung der Nutzungsplanung in zwei Teile, wie vorliegend von der Gemeinde Glarus Süd beabsichtigt, jedoch zulässig. In Anbetracht der bestehenden Bundesregelungen von Gewässerräumen und Biotopen im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) bzw. im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) kann die Gefahr einer Vernachlässigung der beiden Themen bei einer nachgestellten Zonenplanrevision grösstenteils eingedämmt werden.

Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass in diesem Prozess nicht Fakten geschaffen werden, die sich später als rechtlich oder materiell nicht haltbar erweisen, aber nicht mehr rückgängig gemacht werden können?

Die Schaffung von unerwünschten Fakten kann mit baurechtlichen Mitteln beschränkt werden. Die Pflicht zur Ausscheidung von Gewässerräumen ist in Artikel 36a GSchG normiert. Die Artikel 41a ff. der Gewässerschutzverordnung (GSchV) geben einen konkreten Rahmen für die Festlegung der Gewässerräume in der Nutzungsplanung vor. Bis zu deren rechtskräftigen Festlegung regeln die Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 einen übergangsrechtlichen Gewässerraum. Die Gewässerräume – ob in der Nutzungsplanung schon festgelegt oder noch übergangsrechtlich – finden in Baubewilligungsverfahren Beachtung und lösen eine Ausnahmewilligungspflicht aus. Die Voraussetzungen für eine Ausnahmewilligung sind streng. Dementsprechend besteht grundsätzlich keine Gefahr einer unerwünschten Überbauung der Gewässerräume während des Zeitraums bis zur planungsrechtlichen Festlegung im Zonenplan.

Nicht zuverlässig abgedeckt wäre der Fall, dass im zweiten Teil der Nutzungsplanung an einem Ort ein breiterer Gewässerraum ausgeschieden werden soll, als vom Übergangsrecht vorgesehen. In diesem Fall wäre für ein Gebäude, das sich zwar in der Nähe eines Gewässers, jedoch ausserhalb des übergangsrechtlichen Gewässerraums befindet, keine Ausnahmewilligung notwendig. Das Bauvorhaben könnte aus gewässerschutzrechtlicher Sicht nicht verhindert werden. Vorbestehende Bauten oder Anlagen schliessen jedoch die Festlegung eines überlagernden Gewässerraums in der Nutzungsplanung nicht aus. Für diese würde in einem solchen Fall eine gewässerschutzrechtliche Bestandesgarantie im Sinne von Artikel 41c Absatz 2 GSchV gelten. Solche Bauten oder Anlagen dürften weiterhin bestehen, jedoch nur eingeschränkt erweitert werden.

Ähnliches gilt für Biotop. Gemäss Artikel 18 NHG in Verbindung mit Artikel 8 des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz (kNHG) bedürfen Beeinträchtigungen von

Biotopen durch technische Eingriffe (z. B. bauliche Massnahmen) einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde. Eine solche Beeinträchtigung ist nur möglich, bei überwiegenden, standortgebundenen Interessen zugunsten des technischen Eingriffs sowie unter Leistung eines angemessenen Ersatzes. Demnach finden die bestehenden Biotope auch ohne frühere Umsetzung in der Nutzungsplanung in laufenden Baubewilligungsverfahren über das Natur- und Heimatschutzrecht Schutz.

Neben der baurechtlichen Absicherung bestehen auch aus raumplanungsrechtlicher Sicht gewisse Mechanismen, die das Schaffen von unumkehrbaren negativen Fakten verhindern können (vgl. nachfolgende Ausführungen). Doch auch hier muss darauf hingewiesen werden, dass in wenigen denkbaren Fällen aus der Zweiteilung eine gewisse Einschränkung für eine optimierte Planung resultieren könnte (z. B. Festlegung von asymmetrischen oder breiteren Gewässerräumen).

Wie stellt der Regierungsrat konkret sicher, dass die beiden Hauptanliegen der Raumplanung – Schutz einerseits und Nutzung andererseits – gleichgewichtig behandelt werden (z. B. zeitliche Abfolge, materielle Koordination)?

Die Biotope finden in raumplanerischen Tätigkeiten aufgrund der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung auch ohne frühere Umsetzung in der Nutzungsplanung Beachtung. Der Regierungsrat beschliesst die Inventare der Biotope (Art. 9 kNHG). Diese sind für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindlich und in behördlichen Entscheiden angemessen zu berücksichtigen (Art. 10 kNHG). Die Pflicht zum Schutz von Biotopen ist unter anderem bei Nutzungsplanungen zu befolgen (Art. 9 f. der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung, kNHV). Demnach sind die bestehenden Biotope bereits bei der reinen Ausscheidung von Grundnutzungszonen zu beachten. Die Festlegung der Nutzung hat unter Berücksichtigung des Schutzes zu erfolgen. Dies wird auch im Verfahren zur Genehmigung der Nutzungsplanung durch die kantonalen Fachstellen überprüft. Beispielsweise würde eine Ausscheidung einer neuen Abbauzone in einem bestehenden Moor nicht genehmigt.

Auch in Bezug auf die Gewässerräume gibt es einen Mechanismus, der deren Berücksichtigung in einer Nutzungsplanung stärkt. Die übergangsrechtlichen Gewässerräume sind anwendbar, solange noch keine solchen in der Nutzungsplanung festgelegt wurden. Bei der Festlegung von Grundnutzungszonen muss somit beachtet werden, dass diese von übergangsrechtlichen Gewässerräumen überlagert werden. Diese schränken Bewirtschaftungs- und Baumöglichkeiten ein. Es besteht demnach kaum ein Anreiz, im übergangsrechtlichen Gewässerraum eine Zone vorzusehen, die eine intensivere als die aktuell gültige Nutzung des Gewässerraums bedeuten würde. Wie bereits erwähnt, ist jedoch der Fall eines breiteren Gewässerraums nicht zuverlässig abgedeckt.

Die Schutzanliegen sind demnach mit den bestehenden Instrumenten des Umweltrechts bereits grundsätzlich abgesichert. Die Gewässerräume wie auch die Biotope sind in einer Nutzungsplanung, die einzig die Grundnutzungszonen ohne überlagernde Schutzzonen festlegen will, angemessen zu berücksichtigen. Die Einhaltung des Gleichgewichts zwischen Nutzung und Schutz ist für beide Teile der Nutzungsplanung weitgehend garantiert und wird im jeweiligen Genehmigungsverfahren durch die zuständige Kantonsbehörde kontrolliert.

Dies wurde der Gemeinde Glarus Süd im dritten Vorprüfungsbericht des Departements Bau und Umwelt zur ersten Teilvorlage der Nutzungsplanung auch so mitgeteilt. Darin wurde als zwingende Genehmigungsvoraussetzung für die erste Teilvorlage der Nutzungsplanung festgehalten, dass die zweite Teilvorlage betreffend Gewässerräume und Biotope im Laufe des Jahres 2025 zur kantonalen Vorprüfung einzureichen ist. So kann die einwandfreie materielle Koordination der beiden Teilvorlagen sichergestellt werden, da vor der Genehmigung der ersten Teilvorlage der grundsätzliche Inhalt der zweiten Teilvorlage bereits bekannt ist und so aufeinander abgestimmt werden kann – sowohl im Vorprüfungsbericht zum zweiten Teil als auch im Genehmigungsentscheid zum ersten.

Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass der zweite Teil der Nutzungsplanung nicht unendlich verzögert werden kann? Wird der Regierungsrat hier verbindliche Fristen setzen? Welche Mittel stehen dem Regierungsrat im Falle der Nichteinhaltung von Fristen oder Vorgaben zur Verfügung?

Im dritten Vorprüfungsbericht wurde die Gemeinde Glarus Süd darauf hingewiesen, dass – sollte die Gemeindeversammlung nicht gleichzeitig über beide Teilvorlagen Beschluss fassen können – im Genehmigungsentscheid für die erste Teilvorlage eine Erledigungsfrist für die zweite Teilvorlage verfügt werden wird. Zudem wurde erwähnt, dass bis zur nutzungsplanerischen Umsetzung der Gewässerräume die Übergangsbestimmungen der Gewässerschutzverordnung anwendbar bleiben. Die Gemeinde wurde zuletzt darauf hingewiesen, dass sie im Falle zwischenzeitlicher widerläufiger Entwicklungen im Bereich der Biotopplansichernde Massnahmen ergreifen muss (z. B. Festlegung von Planungszonen gemäss Art. 31 RBG).

Für Gewässerräume wie auch für Biotop besteht unabhängig von der Nutzungsplanung bereits ein bundesrechtlicher Schutz. Dieser ist zwar nur behördenverbindlich, bindet jedoch über allfällige Bewilligungsverfahren auch indirekt den Grundeigentümer. Bei den Gewässerräumen hat der Bundesgesetzgeber mit den grosszügig berechneten übergangsrechtlichen Gewässerräumen einen Anreiz zur Festlegung von situationsangepassten Gewässerräumen geschaffen. Weitere Druckmittel kennt das kantonale Recht nicht, dies auch bedingt durch die stark gewichtete Gemeindeautonomie. Gewisse Kantone wie etwa Obwalden haben aufgrund von Erfahrungen in Nutzungsplanungsverfahren zu Gewässerräumen und Biotopen auf kantonaler Stufe kantonale Schutz- und Nutzungsplanungen für Gewässerräume und Biotop eingeführt (vgl. Art. 8 des Baugesetzes des Kantons Obwalden). Dadurch wurde die Beschlusskompetenz von der Gemeindeversammlung auf den Kanton verschoben, womit das Verfahren beschleunigt werden konnte. Sollte aus dem gewählten Vorgehen eine scheinbar unendliche Verzögerung der Naturschutzthemen resultieren, könnte die Einführung eines vergleichbaren Planungsinstruments im Kanton Glarus Ultima Ratio sein.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:
- Interpellation