



## **Gemeinderat**

### **Auszug aus dem 7. Protokoll vom 11. April 2019**

---

**150 7.14.1 RAUMPLANUNG**  
**Allgemeines**  
**Petition Landschaftsschutz Tal – Talweid – Weingarten – Joch**

#### **Ausgangslage**

Das Bürgerforum reichte 2018 eine Petition an den Gemeindepräsidenten und den Gemeinderat ein (679 Unterschriften). Dies mit dem Ziel der Errichtung eines Landschaftsschutzgebietes Tal-Talweid-Weingarten-Joch.

Mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 272 vom 16. August 2018 wurde der Steuerungsausschuss Raumentwicklung beauftragt, rechtliche Abklärungen bezüglich dem Erlass einer Landschaftsschutzzone zu treffen und das Bürgerforum mittels Brief über das geplante Vorgehen zu orientieren.

Mit Brief von 22. August 2018 wurde das Bürgerforum über die Diskussion an der Gemeinderatssitzung vom 16. August 2018 informiert und ein Gespräch in Aussicht gestellt. Die juristischen Abklärungen dauerten bis am 7. Januar 2019. Die zusammengestellten Überlegungen daraus sind:

A) Allgemeines aus rechtlicher Sicht: Das Bürgerforum Freienbach reichte dem Gemeinderat im Juni 2018 eine von mehreren hundert Personen unterzeichnete Petition ein mit dem Antrag, eine überlagernde Landschaftsschutzzone für das Gebiet Tal – Talweid - Weingarten – Joch, Pfäffikon, gemäss einem ungefähr aufgezeigten Perimeter festzulegen. Dadurch soll eine regionaltypische, ursprüngliche Landschaft mit grosser Biodiversität und hohem Wert als landwirtschaftlich genutzte Kulturlandschaft von historischer Bedeutung erhalten werden. Anlass für die Petition sind die im kantonalen Richtplan vorgesehenen Deponien Tal und Talweid. Gemäss Nr. W-5.2.04 des geltenden kantonalen Richtplans ist die Talweid als Deponiestandort für Inertstoffe und unverschmutzten Aushub festgesetzt. In den Planungsgrundsätzen (W-5.1) wird darauf hingewiesen, dass die entsprechenden Nutzungszonen rechtzeitig auszuscheiden und bei Planung, Betrieb und Abschluss der Deponien die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des ökologischen Ausgleichs angemessen zu berücksichtigen sind.

Im Entwurf der Richtplanpassungen 2018 wird der Deponiestandort Talweid unter den Nrn. W-5.2.4-05 und W-5.2.4-06 (Erweiterung) festgesetzt. Der Deponiestandort Tal wird als Zwischenergebnis aufgeführt. Dort soll unverschmutzter Aushub gelagert werden (Nr. W-5.2.4-07). Im behördlichen Mitwirkungsverfahren zur Richtplananpassung beantragte der Gemeinderat für den Deponiestandort Talweid, dass der neue Perimeter zur überprüfen sei. Zudem sei der Vollabschluss Halten eine zwingende Voraussetzung für die Erschliessung dieser Deponie. Eine Bereitstellung bis ca. 2022 sei somit nicht realistisch. Für eine Festsetzung seien noch zu viele Fragen offen. Insbesondere zur Auswirkung auf die Fauna seien wesentliche Fragen nicht geklärt. Für den Deponiestandort Tal beantragte der Gemeinderat dessen Streichung, wobei er darauf hinwies, dass aufgrund einer von zahlreichen Bürgern eingereichten Petition der Erlass einer Landschaftsschutzzone in diesem Gebiet geprüft werde (vgl. GRB Nr. 273 vom 16.08.2018 mit Anhang). Diese Anträge blieben bei der Prüfung durch das ARE im Wesentlichen unberücksichtigt (vgl. Ergebnis der behördlichen Mitwirkung ARE, Stand 20.09.2018). Neu (Stand 20.09.2018) wird in den Planungsgrundsätzen (W-5.1) darauf hingewiesen, dass die Aufnahme eines Deponiestandortes in den Richtplan keine Zusicherung für die spätere Erteilung einer De-

poniebewilligung darstellt.

In der Mitwirkungsfassung des Richtplantextes zum kommunalen Richtplan (Stand 17.08.2018) werden die Deponiestandorte Tal und Talweid erwähnt. Für die Materialbewirtschaftung finden sich die Beschlüsse, wonach die Gemeinde eine Sicherstellung einer hinreichenden Ver- und Entsorgung anstrebt und die Standorte in der Nutzungsplanung planungsrechtlich zu sichern sind.

**B) Rechtliche Grundlagen:** Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen diese aufeinander ab (Art. 2 Abs. 1 RPG). Sie berücksichtigen die räumlichen Auswirkungen ihrer übrigen Tätigkeit (Art. 2 Abs. 2 RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten u.a. auf den Grundsatz, wonach naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 1 lit. d RPG). Für die Erstellung ihrer Richtpläne erarbeiten die Kantone Grundlagen, in denen sie u.a. feststellen, welche Gebiete besonders schön, wertvoll und für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind (Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG). Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Die Gemeinden sind verpflichtet, Zonenpläne und Erschliessungspläne samt den zugehörigen Vorschriften zu erlassen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 PBG). Bei der Erfüllung ihrer Planungspflichten sind die Gemeinden im Rahmen der Vorschriften und der übergeordneten Interessen des Bundes und des Kantons frei (§ 15 Abs. 3 PBG). Die Gemeinden scheidern im Zonenplan die erforderlichen Bau-, Landwirtschafts-, Schutz- und Gefahrenzonen aus und sichern den Raumbedarf der Fliessgewässer. Schutz- und Gefahrenzonen können andere Zonen überlagern (§ 17 Abs. 1 PBG). Schutzzonen können ausgeschieden werden für historische Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler, Ortsbilder, besonders schöne Landschaften, Fluss- und Seeufer sowie für Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (Art. 17 Abs. 1 RPG, § 20 Abs. 1 PBG). Für die Erschwernisse der naturschutzgerechten Pflege und Nutzung der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzgebiete sind Bewirtschaftungsbeiträge und Abgeltungen auszurichten (§ 29 Abs. 2 PBG). Das Baureglement enthält Bestimmungen, die den Zonenplan näher umschreiben (§ 21 Abs. 1 PBG). Diesbezüglich enthält Art. 50 Abs. 4 BR für die Landwirtschaftszone die Bestimmung, dass exponierte Hanglagen und Kreten sowie vielfältig strukturierte Landschaftskammern mit Obstbäumen, Hecken, Fliessgewässern, Rebbergen und herkömmlichem Siedlungsbild zu erhalten sind. Zonenunabhängig findet sich mit dem Randtitel «Naturschutz» in Art. 14 BR die Bestimmung, dass für einzelne Objekte und Gebiete, die als Lebensräume für eine seltene und vielfältige Pflanzen- und Tierwelt wertvoll sind, durch den Gemeinderat Schutzbestimmungen erlassen oder Dienstbarkeitsverträge abgeschlossen werden. Darin wird die konkret zu beachtende Nutzung mit den betroffenen Grundeigentümern und Bewirtschaftern geregelt. Sofern keine Einigung zustande kommt, erlässt der Gemeinderat die erforderlichen Schutzmassnahmen auf dem Verordnungsweg (Abs. 1). Für die Unterschutzstellung können einmalige Abgeltungsbeiträge entrichtet werden (Abs. 2) und für die Erschwernisse der naturschutzgerechten Pflege und Nutzung sind Bewirtschaftungsbeiträge an die Bewirtschaftler auszurichten (Abs. 3). Die unter Schutz gestellten Objekte und Gebiete sind in einem Plan darzustellen (Abs. 5). Soweit ersichtlich, gibt es in der Gemeinde Freienbach keinen eigentlichen kommunalen Schutzzonenplan, sondern nur ein Inventar geschützter Objekte, dies wohl aufgrund des Gesetzes über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich vom 24.09.1992 (SRSZ 721.110).

**C) Rechtliche Hinweise zur Begrifflichkeit:** Mit dem technischen Begriff *Schutzzone* ist eine der Hauptzonen gemeint, die das RPG zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Raumplanungsauftrags (Art. 75 BV) vorsieht (vgl. Art. 17 Abs. 1 RPG). Eine solche Schutzzone ist Teil der Nutzungsplanung und wird auch in diesem Verfahren erlassen. Sie bezeichnet in parzellenscharfer Weise einen parzellenübergreifenden, mehr oder weniger umfangreichen Gebietsausschnitt und ordnet diesem besondere, auf das jeweilige Schutzziel zugeschnittene Nutzungsverbote und -beschränkungen mit grundeigentümerverbindlicher Wirkung zu (vgl. Waldmann/Hänni, Hand-

kommentar, RPG 2006, Art. 17 N 30 ff.). Schutzzonen werden je nach dem, was sie primär schützen sollen, zuweilen *Landschaftsschutzzonen*, *Naturschutzzonen* etc. genannt. Wenn es sich um einen Teil der Nutzungsplanung handelt, sollte es eigentlich genügen, wenn nur der Begriff Schutzzone verwendet wird. Die Begriffe *Landschaftsschutzgebiet* oder *Schutzgebiet* können allenfalls dann verwendet werden, wenn sich eine Schutzzone über mehrere Gemeindegebiete erstreckt.

D) Rechtlicher Hinweis zu Ablauf/Verfahren (Nutzungs-/Richtplanung): Im Entwurf des kommunalen Richtplans ist vorgesehen, dass die im kantonalen Richtplan vorgesehenen Deponiestandorte planungsrechtlich gesichert werden, was erforderlich ist, denn für Deponien gilt die Planungspflicht (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 2 N 2). Das heisst, die Deponiestandorte müssen eingezont und einer *Deponiezone* zugeordnet werden, bevor dafür eine Bewilligung erteilt werden kann. Diese Einzonungen geschehen im *kommunalen Nutzungsplanverfahren*. Das Besondere an den *Schutzzonen* ist, dass sie andere Haupt- oder Grundnutzungszonen *überlagern* können. Überlagert eine Schutzzone eine dieser Zonen, kann dort grundsätzlich trotzdem gebaut oder eine Anlage errichtet werden. Jedoch müssen die beiden Zonen aufeinander Rücksicht nehmen. Besteht keine Überlagerung, sondern nur eine Schutzzone, gilt diese als Nichtbauzone ausserhalb der Bauzone (vgl. Jeannerat/Moor, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 17 N 9). Im vorliegenden Fall sollte es grundsätzlich möglich sein, die *Deponiezone* im *gleichen kommunalen Nutzungsplanverfahren mit Schutzzonen zu überlagern*. Dem steht der kantonale Richtplan nicht entgegen, heisst es doch dort, dass bei Planung, Betrieb und Abschluss der Deponien die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des ökologischen Ausgleichs angemessen zu berücksichtigen sind. Diese Interessen können mit einer entsprechenden Schutzzone berücksichtigt werden. Da sich die Interessen am Natur- und Landschaftsschutz einerseits und an Deponien (Deponiekonzept) andererseits regelmässig entgegenstehen, dürfte es jedoch nicht einfach (aber auch nicht unmöglich) sein, die für die beiden Zonen erforderlichen Nutzungsvorschriften zu schaffen, sodass beide Zonenzwecke hinreichend erfüllt werden können. Wenn der Gemeinderat im vorliegenden Fall überlagernde Schutzzonen ins Auge fasst, könnte es sich daher empfehlen, die Schutzzonen bereits im kommunalen Richtplan vorzusehen, damit für diese Zonen und die Deponiezone in etwa die gleich langen Spiesse zur Verfügung stehen und dem Grundsatz von Art. 2 Abs. 2 und 3 RPG (Abstimmung der Planungen, Beachtung des Ermessensspielraums des Gemeinderates als nachgeordnete Planungsbehörde) entsprechend Nachdruck verliehen wird.

Aufgrund dieser juristischen Überlegungen wurden an der Sitzung des Steuerungsausschusses vom 24. Januar 2019 erste Vorgehensvarianten diskutiert. Die Empfehlungen aus der Diskussion sind:

- Anpassen des kommunalen Richtplans:
  - a) Die Deponie Tal ist aus dem Richtplan zu streichen, da eine Umsetzung nicht realistisch ist.
  - b) Festhalten am Eintrag der Deponie Talweid mit der Einschränkung der noch zu lösenden Aufgaben sowie der Abhängigkeit von einem Vollanschluss Halten. Gleichzeitig ist im Richtplantext auf das Prüfen eines übergelagerten Landschaftsschutzgebietes hinzuweisen.
- Einsetzen einer Arbeitsgruppe bestehend aus 2 Vertretern der Petitionäre sowie dem Steuerungsausschuss Raumentwicklung.
- Die zwei Aufgaben der Arbeitsgruppe sind auf Stufe Nutzungsplanung, abgeleitet von der Anpassung des kommunalen Richtplans:
  - a) Für das Gebiet Tal, Ausarbeitung einer Teilzonenplanung Landschaftsschutzzone Tal.
  - b) Für das Gebiet Talweid, prüfen eines übergeordneten Landschaftsschutzgebietes und formulieren von Vorgaben Natur- und Landschaftsschutz auch für die Deponieplanung.

- Die ersten Resultate aus der Arbeitsgruppe sind dem Gemeinderat zu unterbreiten. Es wird empfohlen, bevor konkrete Massnahmen eingeleitet werden, eine Absprache mit den Grundeigentümern durchzuführen.

An seiner Sitzung vom 31. Januar 2019 hat der Gemeinderat das Geschäft beraten und folgenden Beschluss gefasst:

- *Das Ressort Raum und Umwelt wird beauftragt, im kommunalen Richtplan die Deponie Tal zu streichen. Im Richtplantext zur Deponie Talweid ist auf die noch zu lösenden Aufgaben, die Abhängigkeit vom zu erstellenden Vollanschluss Halten sowie auf das Prüfen eines übergelagerten Landschaftsschutzgebietes hinzuweisen.*
- *Der Steuerungsausschuss Raumentwicklung wird beauftragt, zusammen mit zwei Vertretern der Petitionäre eine Arbeitsgruppe zu bilden und die Aufgaben gemäss den Erwägungen zu bearbeiten. Der Gemeinderat ist über erste vorliegende Resultate aus der Arbeitsgruppe zu informieren.*

Am 26. März 2019 hat die erste Arbeitsgruppensitzung des Steuerungsausschusses Raumentwicklung und der Delegation der Petitionäre (Irene Herzog-Feusi und Thomas Mächler) stattgefunden. Im Rahmen der Sitzung wurden den Vertretern der Petitionäre die rechtlichen Rahmenbedingungen und der vom Gemeinderat formulierte Auftrag erläutert. Im Verlauf dieses Gespräches hat sich gezeigt, dass die Vertreter der Petitionäre nicht mit dem vom Gemeinderat gewählten Vorgehen einverstanden sind. Hauptdifferenz ist die Zielsetzung des Gemeinderates, für das Gebiet Talweid ein übergeordnetes Landschaftsschutzgebiet auszuscheiden und dabei Vorgaben zum Natur- und Landschaftsschutz zu formulieren, denen sich die Deponieplanung unterzuordnen hat. Den Petitionären geht dieses Vorhaben zu wenig weit.

### **Erwägungen**

Die Petitionäre verkennen in ihrer Beurteilung folgende rechtliche Rahmenbedingungen:

- Das Gebiet Tal und Talweid werden im kantonalen Richtplan als Deponiestandort bezeichnet. Dieser Richtplan ist behördenverbindlich, der Gemeinderat hat sich grundsätzlich bei seinen Planungen an diese Vorgabe zu halten. Der Gemeinderat teilt jedoch die Meinung der Petitionäre, dass das Gebiet Tal für eine Deponie ungeeignet ist. Aus diesem Grund hat er sich einerseits in seiner Vernehmlassung zum kantonalen Richtplan als auch bei seiner Beratung des kommunalen Richtplanes für eine Streichung dieses Standortes ausgesprochen.
- Um den Betrieb einer Deponie zu ermöglichen, bedarf es eines ordentlichen Zonenplanverfahrens, welches den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der Gemeinde Freienbach zur Genehmigung vorzulegen ist. Solange die Zustimmung des Souveräns nicht vorliegt, kann keine Deponie betrieben werden. Somit ist die Ausscheidung einer eigentlichen Schutzzone für das Gebiet Talweid völlig unnötig.
- Das Gebiet liegt ausserhalb einer Bauzone. Somit sind für sämtliche Bauten und Anlagen kantonale Amtsstellen für die Beurteilung zuständig. Fliessgewässer, Hecken, Bäume und weitere Landschaftsmerkmale sind durch geltendes Recht bereits geschützt.

### Weiteres Vorgehen:

Da ohne ein Zonenplanverfahren und damit ohne Zustimmung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger keine Deponie in der Gemeinde Freienbach/im Gebiet Tal & Talweid betrieben werden kann, würde sich der Erlass einer Landschaftsschutzzone im Gebiet Tal oder eines

Landschaftsschutzgebietes in der Talweid grundsätzlich erübrigen. Da jedoch der Kanton im Rahmen der Richtplananpassung nicht auf die Anliegen der Gemeinde Freienbach eingetreten ist (GRB 273 vom 16. August 2018, a: Streichen der Deponie Tal aus dem kantonalen Richtplan und b: Deponie Talweid, Rückstufung im Koordinationsstand auf «Zwischenergebnis» und Erschliessung direkt ab Vollanschluss Halten als zwingende Voraussetzung), macht es durchaus Sinn, wenn der Gemeinderat mit der Erarbeitung einer Schutzzone für das Gebiet Tal Druck gegen die kantonale Deponieplanung aufbaut um damit eine Klärung des Sachverhalts zu erreichen. In diesem Punkt ist der Gemeinderatsbeschluss vom 31. Januar 2019 in Wiedererwägung zu ziehen und der Planungsauftrag neu zu definieren.


Aufgrund der an der Arbeitsgruppensitzung vom 26. März 2019 geäusserten Haltung der Petitionäre macht es keinen Sinn, wenn die Vertreter der Petitionäre weiter in die Arbeiten eingebunden werden.

### Beschluss

1. Auf das Wiedererwägungsgesuch zum GRB 20 vom 31. Januar 2019 wird eingetreten.
2. Ziffer 2 des GRB 20 vom 31. Januar 2019 wird aufgehoben und wie folgt neu gefasst: Der Steuerungsausschuss Raumentwicklung wird beauftragt, für das Gebiet Tal einen Teilzonenplan «Landschaftsschutzzone Tal» zu erarbeiten.
3. Dem Gemeinderat sind erste Entwürfe anlässlich der Klausur vom 19. & 20. September 2019 zu präsentieren.
4. Zufertigung durch Protokollauszug an:
  - a) Petitionäre Landschaftsschutzgebiet Tal – Talweid – Weingarten – Joch, per Irene Herzog-Feusi, Etzelstrasse 54, 8808 Pfäffikon
  - b) @ alle GR (7-fach)
  - c) @ Gemeindeschreiber
  - d) @ Abteilungsleiter Bau
  - e) @ Leiter Raum und Umwelt
  - f) @ Leiter Tiefbau und Verkehr
  - g) @ Ortsplaner, R+K
  - h) @ Planungskommission
  - i) @ Kommunikationsbeauftragte
  - j) @ Publikation

Gemeinderat Freienbach

  
Daniel Landolt  
Gemeindepräsident

  
Albert Steinegger  
Gemeindeschreiber