75.016

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung

(Vom 9. April 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir legen Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vor.

1 Der dringliche Bundesbeschluss vom 17. März 1972

11 Allgemeines

Am 17. März 1972 verabschiedeten die eidgenössischen Räte den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung. Mit diesem Beschluss wurden die Kantone verpflichtet, ohne Verzug die Gebiete zu bezeichnen, deren Besiedlung und Überbauung aus Gründen des Landschaftschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume oder zum Schutz vor Naturgewalten vorläufig einzuschränken oder zu verhindern ist. In der Botschaft zum Bundesbeschluss begründete der Bundesrat diese Sofortmassnahme unter anderem damit, dass der Bund mit seiner eigenen Gesetzgebung über die Raumplanung wegen des ursprünglichen Fehlens ausreichender Verfassungsgrundlagen und der Schwierigkeiten, die man bei ihrer Schaffung habe überwinden müssen, in Rückstand geraten sei. Der Bundesrat gab aber deutlich zu verstehen, dass er gewillt sei, die Vorarbeiten für das Raumplanungsgesetz so rasch wie möglich

abschliessen zu lassen, um so die Übergangszeit, für die nun der dringliche Bundesbeschluss wirksam sein müsse, so kurz wie möglich zu halten. Am 31. Mai 1972 konnten die Botschaft und der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung den eidgenössischen Räten zugestellt werden.

Die Aufgabenteilung auf dem Gebiete der Raumplanung richtet sich nach der in Artikel 22quater Absatz 1 BV festgelegten Ordnung. Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze über die Raumplanung auf; die Raumplanung zu schaffen ist jedoch Aufgabe der Kantone. In Übereinstimmung damit wurden im dringlichen Bundesbeschluss das Ziel (Art. 1) und der Umfang der Aufgabe (Art. 2) sowie die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen (Art. 4) grundsatzmässig umschrieben. In der Erfüllung der Aufgabe wurde den Kantonen ein weiter Ermessensspielraum gelassen. Sie konnten sich auf die Anwendung der zwingenden Schutzkriterien (Art. 2 Abs. 1), die ebenfalls einen relativ breiten Ermessensbereich beinhalten, beschränken oder darüber hinaus noch für weitere Schutzgebiete einschränkende Bestimmungen aufstellen.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement übte die ihm nach Artikel 6 des Bundesbeschlusses obliegende Pflicht, die Pläne aufgrund einer summarischen Prüfung der Bundesrechtsmässigkeit (Art. 11 Abs. 4 der Vollziehungsverordnung zum Bundesbeschluss) zu genehmigen, mit grosser Zurückhaltung aus. Es genehmigte sämtliche Pläne und beschränkte sich auf einzelne Vorbehalte und Empfehlungen, die in besonderen Berichten des Delegierten zuhanden der Kantonsregierungen näher begründet wurden. Das Anbringen von Vorbehalten sollte jedoch nicht eine Verzögerung im Eintreten der Rechtswirksamkeit der Pläne zur Folge haben. Diese wurden daher genehmigt, selbst wenn Vorbehalte anzubringen waren. Mit dem Vorbehalt aber wurde dem betreffenden Kanton zu bedenken gegeben, dass der Plan in einem bestimmten Punkt nicht zu befriedigen vermöge und deshalb eine nochmalige Überprüfung oder eine Aussprache mit dem Delegierten für Raumplanung notwendig sei. Verschiedene Kantone haben in der Folge die Vorbehalte anerkannt und noch vor der Planauflage die entsprechenden Korrekturen angebracht. In anderen Fällen erübrigten sich die angebrachten Vorbehalte aufgrund weiterer Erläuterungen von seiten des Kantons (beispielsweise hinsichtlich anderer Schutzmassnahmen). Noch nicht erledigte Vorbehalte werden weiterhin zwischen der betreffenden Kantonsregierung und dem Delegierten besprochen.

12 Hinweise zur Durchführung des Bundesbeschlusses in den Kantonen

Der dringliche Bundesbeschluss bot, wie bereits erwähnt, den Kantonen in der Durchführung einen weiten Ermessensspielraum.

Einzelne Kantone haben sich darauf beschränkt, nur jene Gebiete in den Plan der provisorischen Schutzgebiete aufzunehmen, die nach den Artikeln 1 und 2 Absatz 1 des dringlichen Bundesbeschlusses zwingend geschützt werden müssen. Andere Kantone sind einen Schritt weiter gegangen und haben von der ihnen nach Artikel 2 Absatz 2 belassenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, für weitere Ge-

biete, die nach ihrer Ansicht voraussichtlich nicht zur Besiedlung bestimmt werden oder deren vorzeitige Überbauung die Raumplanung ungünstig beeinflussen könnte, einschränkende Bestimmungen aufzustellen. Im weiteren sind jene Kantone zu nennen, die ihre Massnahmen im Rahmen des dringlichen Bundesbeschlusses eng mit den bisherigen Planungen aufgrund der kantonalen Gesetzgebung verknüpft haben und für mehr oder weniger grosse Teile ihres Gebietes im Sinne von Artikel 3 um Anerkennung ersuchten. Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass viele Kantone aufgrund von Artikel 2 Absatz 3 von der Errichtung gewisser provisorischer Schutzgebiete deshalb absahen, weil diese durch die Gewässerschutz- und Forstpolizeigesetzgebung des Bundes und des Kantons hinreichend geschützt sind.

Diese Hinweise illustrieren die Vielfalt der Lösungsmöglichkeiten, die der Bundesbeschluss den Kantonen bietet. Der Delegierte für Raumplanung musste diesem Umstand von Anfang an Rechnung tragen. Deshalb hat er bewusst darauf verzichtet, den Kantonen Weisungen über die Art des Vorgehens in der Erfüllung des dringlichen Bundesbeschlusses zu erteilen. Die Kantonsregierungen haben in der Wahl des Vorgehens vor allem den Stand der Planung (Orts-, Regional- und Kantonsplanung) im Kanton sowie ihre eigene Bau- und Planungsgesetzgebung berücksichtigt. Je fortschrittlicher die bisherigen Planungen und je fester die rechtlichen Grundlagen im Sinne der Zielsetzung des Bundesbeschlusses waren, desto weniger drängten sich neue Massnahmen aufgrund des Bundesbeschlusses auf.

13 Möglichkeiten der Änderung der Pläne der provisorischen Schutzgebiete

Nach Artikel 6 des Bundesbeschlusses unterliegen die von den Kantonen erstellten Pläne der provisorischen Schutzgebiete der Genehmigung durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Die Änderung der genehmigten Pläne war aber nicht ausgeschlossen. Schon vom Rechtsschutz her muss diese Möglichkeit als selbstverständlich betrachtet werden. Die in den Artikeln 7 und 8 des Bundesbeschlusses bezeichneten Rechtsmittel geben Gelegenheit, einen Plan der provisorischen Schutzgebiete anzufechten und seine Änderung zu verlangen. In Artikel 12 Absatz 1 der Vollziehungsverordnung wird im weiteren deutlich gemacht, dass die Kantonsregierungen, die für die Aufstellung der Pläne der provisorischen Schutzgebiete zuständig sind, diese Pläne auch ändern, d. h. die Schutzgebiete ausdehnen oder einschränken können. «Verfügungen, die im Rechtsmittelverfahren oder ausserhalb eines solchen Verfahrens zur Änderung bundesrechtlich genehmigter Pläne führen, sind dem Delegierten unverzüglich zu melden». Nach Absatz 3 der gleichen Vorschrift hat hernach der Delegierte zu prüfen, ob Aufsichtsmassnahmen des Bundes sich als notwendig erweisen. Aus diesen Bestimmungen ist zu schliessen, dass in den Kantonen die Pläne – sei es im Rechtsmittelverfahren oder durch eine Verfügung der für die Aufstellung der Pläne zuständigen Behörde – selbständig geändert werden können. Vorbehalten

bleibt die Aufsichtsmassnahme des Bundesrates im Sinne von Artikel 102 Absatz 1 Ziffer 2 der Bundesverfassung.

Die Kantonsregierungen haben von der Möglichkeit der Planänderung ausgiebig Gebrauch gemacht. Die meisten Änderungen ergeben sich aus dem Rechtsmittelverfahren, das fast überall, weil für die Planfestsetzung und das Gespräch mit den Gemeinden nur wenig Zeit zur Verfügung stand, zu einem eigentlichen Bereinigungsverfahren wurde. Die dabei vorgenommenen Korrekturen führten in der Regel zur Einschränkung provisorischer Schutzgebiete. In seltenen Fällen wurden die Schutzgebiete ausgedehnt. In einem einzigen Fall ergriff der Bundesrat eine Aufsichtsmassnahme, und zwar auf Wunsch der betreffenden Gemeinde und im Einvernehmen mit der Kantonsregierung.

Verschiedene Kantone haben begonnen, die provisorischen Schutzgebiete in jenen Gemeinden aufzuheben, wo in der Zwischenzeit eine Ortsplanung durchgeführt oder eine bestehende geändert wurde, die in den Grundzügen den Zielen des dringlichen Bundesbeschlusses entspricht. Andere Kantone sind im Begriffe, die Teilrichtpläne der Besiedlung und Landschaft im Sinne des Raumplanungsgesetzes zu erstellen, um hernach in Koordination mit der Gewässerschutz- und Forstpolizeigesetzgebung die Grundlage für den schrittweisen Abbau der provisorischen Schutzgebiete zu erhalten. Der Bundesrat erwartet, dass diese Entwicklung anhält. Die Zahlen der Jahre 1972 bis 1974 über die vom Delegierten für Raumplanung im Rahmen des Gesamtkredites erteilten Beitragszusicherungen für Orts- und Regionalplanungen in den Kantonen rechtfertigen diese Erwartung.

An folgende Anzahl Gemeinden wurden Beiträge an Ortsplanungen zugesichert:

1972	162 Gemeinden
1973	352 Gemeinden
1974	369 Gemeinden

Zusicherungen für Regionalplanungen wurden im gleichen Zeitraum an rund 50 Regionalplanungsgruppen gewährt. Diese Zahlen machen die positive Wirkung des dringlichen Bundesbeschlusses auf die Planungstätigkeit deutlich.

2 Die Notwendigkeit der Verlängerung des dringlichen Bundesbeschlusses

Der dringliche Bundesbeschluss gilt bis zum 31. Dezember 1975. Bei der Festlegung dieses Datums durfte der Bundesrat erwarten, dass die Beratung des Raumplanungsgesetzes in den Räten nicht mehr als zwei Jahre in Anspruch nehmen würde. Es bestand von Anfang an auch die Absicht, den Bundesbeschluss so rasch wie möglich durch die Massnahmen der Kantone, die ihnen das Raumplanungsgesetz anbietet, abzulösen. Aus diesem Grund wurde die Wirksamkeit des Bundesbeschlusses auf drei Jahre beschränkt. Hätte der Bundesrat die Geltungs-

dauer des Bundesbeschlusses nach den Grundsätzen über die materielle Enteignung ausgerichtet, so wäre diese kurze Befristung nicht erforderlich gewesen. Nach Lehre und Praxis zeitigt eine vorübergehende Behinderung der baulichen Nutzung in der Regel nämlich nur dann materielle Enteignungswirkungen, wenn sie länger als fünf Jahre dauert. Somit wäre von diesem Gesichtspunkt aus eine zeitliche Erstreckung des Bundesbeschlusses bis zum Frühjahr 1978 möglich gewesen, wurden doch die kantonalen Pläne der provisorischen Schutzgebiete in den Monaten März bis Juni 1973 rechtswirksam.

Das Raumplanungsgesetz hatte trotz der relativ langen, wegen seiner Bedeutung aber durchaus gerechtfertigten Beratungsdauer noch rechtzeitig in Kraft gesetzt werden können, wenn sich nicht weitere Schwierigkeiten eingestellt hätten. Da das Referendum ergriffen wurde, musste für die Abstimmung ein geeigneter Termin gefunden werden. Als geeigneter Termin stand der 8. Juni dieses Jahres im Vordergrund. Die Abstimmung an diesem Tag hätte es erlaubt, Übergangsmassnahmen im Sinne von Artikel 71 des Gesetzes mit genügend Zeit vorzubereiten. In der ausserordentlichen Session vom Januar dieses Jahres wurden nun aber aufgrund des Ausgangs der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974 über den Bundesbeschluss zur Verbesserung des Bundeshaushaltes neue Beschlüsse gefasst, von denen einige möglichst rasch dem Volk vorgelegt werden müssen. Daraus ergibt sich für den Junitermin eine ungewohnte Häufung von Abstimmungen. So hat das Schweizervolk nicht nur zur Erhöhung der Warenumsatz- und der Wehrsteuer, zur «Ausgabenbremse» und zum Bundesbeschluss zum Schutz der Währung sondern auch zu den beiden Referenden gegen die Erhöhung des Heizölzolls und des Treibstoffzollzuschlages Stellung zu nehmen. Die gleichzeitige Abstimmung über das Raumplanungsgesetz wurde von den Fraktionsvertretern, von den Parteien sowie zahlreichen Vereinigungen und Verbänden, insbesondere auch von den Vertretern des schweizerischen Bauernverbandes, als untragbar und unzweckmässig bezeichnet. Dies sind die hauptsächlichsten Gründe, weshalb der Bundesrat die Abstimmung für den Juni des Jahres 1976 in Aussicht nimmt. Die Verlängerung des Bundesbeschlusses um ein Jahr ist notwendig, damit bis zum Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes keine Lücke entsteht.

Über die Notwendigkeit der Verlängerung des dringlichen Bundesbeschlusses in irgendeiner Weise haben sich die Vorsteher der mit den raumplanerischen Aufgaben betrauten kantonalen Verwaltungen und schliesslich auch die eidgenössischen Räte bereits ausgesprochen. Bei der Beratung des Raumplanungsgesetzes haben sowohl der Ständerat als auch der Nationalrat dem von Ständerat Leon Schlumpf angeregten Artikel 71 mit grosser Mehrheit zugestimmt. Damit erhalten die Kantonsregierungen die Ermächtigung, «die geltenden Pläne der provisorischen Schutzgebiete gemäss Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972 ganz oder teilweise zu verlängern, bis die Nutzungspläne nach den Vorschriften dieses Gesetzes rechtskräftig geworden sind. Sie können auch ergänzende Bestimmungen erlassen» (Abs. 1).

Dieser vom Parlament angenommene Vorschlag entspricht einem Bedürfnis, das die zuständigen Vertreter der Kantonsregierungen verschiedentlich gegenüber

dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und dem Delegierten für Raumplanung ausgesprochen haben. Die meisten Kantone könnten die Schutzmassnahmen nach dringlichem Bundesbeschluss weder in bisheriger Form noch in stark reduzierter Weise gestützt auf ihr kantonales Recht durchführen. Es darf nicht übersehen werden, dass bei manchen Kantonen für ähnliche Massnahmen die erforderlichen Rechtsgrundlagen solange fehlen werden, bis mit dem Raumplanungsgesetz die notwendige rechtliche Ausgangsbasis geschaffen ist und der entsprechende politische Anstoss zur Bildung dieser Basis erfolgt. Im weiteren ist zu bedenken, dass zwar in einigen andern Kantonen, die in Anlehnung an den Entwurf des Raumplanungsgesetzes Bau- und Planungsgesetze geschaffen haben, ein grosser Teil der Gemeinden ihre Ortsplanung noch nicht abgeschlossen haben und die kantonale Richtplanung erst in den Anfängen steckt. Selbst die Vertreter der Kantone, deren Orts- und Regionalplanung bereits fortgeschritten ist, bejahten bis heute die Notwendigkeit des dringlichen Bundesbeschlusses, weil er ihnen doch die Möglichkeit gab, Fehlentwicklungen zu korrigieren, die durch überdimensionierte oder falsch angelegte Bauzonen verursacht werden.

Mit der Zustimmung zu Artikel 71 des Raumplanungsgesetzes wird im Grunde genommen auch die befristete Verlängerung des Bundesbeschlusses bejaht. Weil das Raumplanungsgesetz nicht rechtzeitig in Kraft treten kann, sind die Kantonsregierungen selber nicht in der Lage, provisorische Massnahmen – soweit nötig – solange zu sichern, bis die Nutzungspläne vorliegen. An ihrer Stelle muss der Bund den Übergang rechtlich gewährleisten. Welche der bisherigen Massnahmen noch im Jahr 1976 weiterhin wirksam sein sollen, liegt in erster Linie im Ermessen der Kantone.

In einem weiteren Gespräch mit dem Delegierten für Raumplanung im Verlaufe der vergangenen drei Monate haben die Vertreter der Kantonsregierungen die Verlängerung als unbedingt notwendig bezeichnet für den Fall, dass die Abstimmung auf das Jahr 1976 verschoben werde.

3 Die Verfassungsgrundlage

Der vorliegende Erlass stützt sich wie der zu verlängernde Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung auf Artikel 22quater der Bundesverfassung. Der vorliegende Bundesbeschluss enthält rechtssetzende Normen im Sinne von Artikel 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Der Entscheid über die Verlängerung ist dringlich, weil die Kantone im Falle der Ablehnung im Rahmen ihrer allerdings beschränkten Möglichkeiten unverzüglich *Vorbereitungen* für eine Überbrückung der Zeit bis zum Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes treffen müssen.

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen die Annahme des Beschlussentwurfs und versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 9 April 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident.

Graber

Der Bundeskanzler.

Huber

4140

(Entwurf)

Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. April 1975 [1],

beschliesst:

I

Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 [2] über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung wird bis zum Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes [3], längstens aber bis zum 31. Dezember 1976, verlängert.

II

1 Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

2 Er wird nach Artikel 89bis Absatz 1 der Bundesverfassung dringlich erklärt.

3 Er untersteht nach Artikel 89bis Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum.

4140

[1] BBl **1975** I 1389
[2] SR **700**
[3] BBl **1974** II 816

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (Vom 9. April 1975)

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1975
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	16
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	75.016
Datum Date Data	28.04.1975
Seite Page Pagina	1389-1396
Ref. No	10 046 364

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.