

Bundesblatt

Bern, den 18. Februar 1972 124. Jahrgang Band I

Nr. 7

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 44.— im Jahr. Fr. 26.— im Halbjahr, Ausland Fr. 58.— im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11 084

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung

(Vom 26. Januar 1972)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vorzulegen.

I. Die Ausgangslage

Der wirtschaftliche Aufschwung des Landes, der Wohlstand des Volkes, der Bevölkerungszuwachs und andere Ursachen haben seit dem Zweiten Weltkrieg und namentlich in den letzten Jahren zu einer starken Zunahme der Bautätigkeit geführt. Der für die Erstellung von Bauten und für andere Zwecke verfügbare Boden wird immer knapper. Die Notwendigkeit, mit ihm sparsam umzugehen und seine Verwendung vorausschauend zu planen, ist offenkundig und zwingend.

Die Raumplanung hat mit der tatsächlichen Entwicklung der Verhältnisse nicht überall Schritt gehalten. Es gibt Kantone, die über moderne und wirksame Bau- und Planungsgesetze verfügen und sie mit der nötigen Sachkunde und Sorgfalt anwenden. In anderen Kantonen lässt das Planungsrecht als solches oder die Art seiner Handhabung zu wünschen übrig.

Der Bund ist mit seiner eigenen Gesetzgebung wegen des ursprünglichen Fehlens ausreichender Verfassungsgrundlagen und der Schwierigkeiten, die bei ihrer Schaffung zu überwinden waren, in Rückstand geraten. Er unternimmt aber

alle Anstrengungen, um diesen Rückstand aufzuholen. Schon vor der Annahme der Verfassungsartikel durch Volk und Stände am 14. September 1969 begann das Justiz- und Polizeidepartement mit den Vorarbeiten für die Ausführungsgesetzgebung. Eine von diesem Departement am 19. März 1970 eingesetzte Expertenkommission unter der initiativen und tatkräftigen Leitung von Herrn Nationalrat Prof. Dr. Leo Schürmann bereinigte am 27. Oktober 1971 den von ihr ausgearbeiteten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Raumplanung. Die Ablieferung ihres erläuternden Schlussberichts steht unmittelbar bevor. Der Bundesrat wird ohne Verzug zur Vorlage Stellung nehmen.

Schon vor der Einsetzung der Expertenkommission Schürmann war eine von Herrn alt Regierungsrat Dr. Kurt Kim präsidierte Arbeitsgruppe des Volkswirtschaftsdepartements bemüht, die grundsätzlichen Fragen der Raumplanung abzuklären und namentlich Erkenntnisse über die Ziele der Raumplanung und über die zu ihrer Erreichung verfügbaren Mittel zu gewinnen. Sie arbeitete materielle Planungsgrundsätze und Vorschläge für eine zweckmässige Organisation der Planung aus. Das Ergebnis ihrer Arbeiten fand seinen Niederschlag in einem einflussreichen Bericht, der Ende 1970 veröffentlicht wurde.

Endlich ist auf die Leitbildstudien des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ORL-Institut) hinzuweisen, die namentlich die Arbeiten der Gruppe Kim, aber auch jene der Expertenkommission Schürmann beeinflussten.

II. Die Notwendigkeit von Sofortmassnahmen

Die parlamentarische Beratung des Entwurfs zu einem Raumplanungsgesetz beansprucht auch bei einer speditiven Arbeitsweise einige Zeit. Vor dem Inkrafttreten wird der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen müssen. Der Abschluss der Rechtsetzungsarbeiten des Bundes bewirkt nicht unmittelbar die angestrebte Raumordnung. Die Kantone haben die allgemein zu haltenden Vorschriften des Bundes durch eigene Vorschriften zu konkretisieren und auf Grund des Bundesrechts und des kantonalen Rechts die erforderlichen Pläne aufzustellen. Der Bund muss den Kantonen für die Erfüllung ihrer Aufgaben Fristen von mehreren Jahren gewähren.

Viele Anzeichen deuten darauf hin, dass in der Zwischenzeit die Bautätigkeit nicht nur im gleichen Tempo weitergehen, sondern sich noch beschleunigen wird. Manche Grundeigentümer werden geplante Bauten realisieren wollen, solange es rechtlich noch zulässig ist. Die Spekulation kann sich verschärfen und auf Gegenenden erstrecken, die bisher von ihr verschont blieben.

Mit eindrücklichen Worten gab die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission in einer Eingabe an den Bundesrat ihrer grossen Besorgnis darüber Ausdruck, dass Landschaften von einmaliger Schönheit und Eigenart innerhalb weniger Jahre zerstört werden, wenn die gegenwärtige Entwicklung an-

dauert. Aber auch Gegenden, die nicht zu den Landschaften von ausgesprochener Naturschönheit zählen, jedoch für Erholungszwecke benötigt werden, sind vor einer unkontrollierten Bautätigkeit zu schützen. Eines besonderen Schutzes bedürfen namentlich die Erholungsgebiete in der näheren und weiteren Umgebung der grossen Agglomerationen. Endlich besteht die Befürchtung, dass sich die Bautätigkeit in vermehrtem Masse solcher Gebiete bemächtigen könnte, die wegen ihrer Bedrohung durch Naturgewalten freigehalten werden sollten.

Man könnte sich fragen, ob nicht das neue Gewässerschutzgesetz einen ausreichenden Schutz vor unerwünschten Überbauungen bietet. Nach seinem Artikel 20 dürfen ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebiets Baubewilligungen nur erteilt werden, wenn der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist. Diese Bestimmung ist auf die Zwecke des Gewässerschutzes ausgerichtet, wirkt aber weitgehend der raumplanerisch unerwünschten Streubauweise entgegen und dient daher bis zu einem gewissen Grade ebenfalls dem Landschaftsschutz, der Erhaltung von Erholungsräumen und der Verhinderung von Bauten in den von Naturgewalten bedrohten Gebieten. Für eine ausreichende Wahrung dieser Interessen durch Gewässerschutzmassnahmen besteht jedoch keine Gewähr. Die Kanalisationsprojekte haben nach Artikel 17 der zu erwartenden baulichen Entwicklung Rechnung zu tragen; gemäss Artikel 19 hat das durch die generellen Kanalisationsprojekte abgegrenzte Gebiet den Bauzonen zu entsprechen. Damit wird festgelegt, dass die Massnahmen für die Abwasserbeseitigung einer geplanten Bautätigkeit angepasst werden müssen, ohne dass sie indessen die Bauplanung selbst beeinflussen könnten. Es ist aber nötig, die Bautätigkeit als solche, unabhängig von Erwägungen und Massnahmen des Gewässerschutzes, zu kontrollieren. Aus Gründen des Landschaftsschutzes, der Erhaltung von Erholungsräumen oder aus andern Erwägungen der Raumplanung sollten unter Umständen auch innerhalb eines bestehenden Kanalisationsprojektes bestimmte Bauten nicht erstellt werden, und man sollte vor allem dafür sorgen können, dass keine neuen Kanalisationsprojekte an Orten entstehen, wo die Bautätigkeit aus Gründen der Raumplanung eingeschränkt werden muss. Diese Ziele überfordern die Gesetzgebung über den Gewässerschutz. Massnahmen der Raumplanung sind auch bei einem baldigen Inkrafttreten des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes unentbehrlich.

Die Gefahren der Übergangszeit bis zum Wirksamwerden des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes machen dringliche Massnahmen der Raumplanung notwendig. Das Justiz- und Polizeidepartement hat daher nach Konsultation eines Ausschusses seiner Expertenkommission den nachstehenden Vorentwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses ausgearbeitet und am 9. November 1971 mit Ermächtigung des Bundesrates in das Vernehmlassungsverfahren gegeben:

*Bundesbeschluss
über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung*

Die Bundesversammlung,
gestützt auf Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung,
nach Einsicht ...

beschliesst:

Art. 1

Provisorische Freihaltegebiete

¹ Die Kantone bezeichnen ohne Verzug, längstens aber bis Ende 1972, die Gebiete, die im Rahmen einer langfristigen Raumplanung voraussichtlich nicht zur Besiedelung bestimmt sind und deren Besiedelung und Überbauung zur Wahrung öffentlicher Interessen, besonders der Erhaltung von Erholungs- und Schutzgebieten, vorläufig einzuschränken oder zu verhindern ist (provisorische Freihaltegebiete).

² Die Kantonsregierungen sind ermächtigt, nötigenfalls befristete vorsorgliche Verfügungen zu treffen.

Art. 2

Kriterien für die Ausscheidung

¹ In die provisorischen Freihaltegebiete sind namentlich einzubeziehen:

- a. zusammenhängende Erholungsgebiete;
- b. Fluss- und Seeufer, Gebirgslandschaften und andere Gebiete von besonderer Schönheit und Eigenart;
- c. Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung.

² Den Sachplanungen des Bundes und den Planungsinteressen der anderen Kantone und des benachbarten Auslandes ist Rechnung zu tragen.

Art. 3

Befugnisse des Bundesrates

Die Pläne der provisorischen Freihaltegebiete sind dem Bundesrat bekanntzugeben. Der Bundesrat kann deren Abänderung verlangen, wenn sie den Anforderungen dieses Beschlusses oder des übrigen Bundesrechts nicht genügen.

Art. 4

Rechtswirkungen

¹ In den provisorischen Freihaltegebieten dürfen Bewilligungen nur für land- und forstwirtschaftliche und andere standortgebundene Bauten erteilt werden. Andere Bewilligungen erfordern die Zustimmung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements.

² Die Spezialgesetzgebung des Bundes bleibt vorbehalten.

Art. 5

Beauftragter für Raumplanung

Mit der Vorbereitung und dem Vollzug der gemäss diesem Beschluss dem Bund obliegenden Aufgaben sowie mit der Sicherung der Zusammenarbeit unter den Kantonen wird ein Beauftragter des Bundesrates für Raumplanung betraut.

Art. 6

Rechtsschutz

- ¹ Die Kantone sehen ein Planaufgabe-, Einsprache- und Beschwerdeverfahren vor.
- ² Der Rechtsschutz gegenüber Entscheiden der letzten kantonalen Instanz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.
- ³ Zur Beschwerde an das Bundesgericht, den Bundesrat oder die kantonalen Beschwerdeinstanzen sind berechtigt:
 - a. wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat;
 - b. das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement;
 - c. die zuständigen Behörden der Kantone und Gemeinden;
 - d. gesamtschweizerische Organisationen, die sich überwiegend Aufgaben der Raumplanung widmen.

Das kantonale Recht kann für seinen Bereich eine weitergehende Legitimation anerkennen.

Art. 7

Schlussbestimmungen

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung dringlich erklärt. Er tritt am _____ in Kraft und gilt bis 31. Dezember 1975. Vorbehalten bleibt das fakultative Referendum nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung.

² Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt und erlässt die nötigen Ausführungsbestimmungen.

Der Bundesrat erachtet Sofortmassnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung als notwendig. Er ist jedoch nicht überzeugt davon, dass solche Massnahmen allein genügen. In Prüfung steht eine Verschärfung der Bestimmungen über den Grundstückerwerb von Personen im Ausland. Es wird auch notwendig sein, das eidgenössische Gewässerschutzgesetz, das die Bautätigkeit wesentlich einschränkt, möglichst bald in Kraft zu setzen.

III. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Notwendigkeit eines Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung wird fast durchwegs anerkannt. Der vorgeschlagene Erlass wird besonders von den Organisationen der Raumplanung und des Natur- und Heimatschutzes begrüsst. Aber auch die Vernehmlassungen der Kantone sowohl des Mittellandes als auch des Berggebiets lauten in ihrer grossen Mehrheit positiv. Dasselbe gilt von den Parteien.

Meinungsverschiedenheiten bestehen über die Frage, ob der Beschluss für alle Kantone oder nur für solche mit einer ungenügenden Raumplanung gelten soll. Verschiedene Kantone, namentlich des Mittellandes, weisen auf eigene

moderne Bau- und Planungsgesetze hin, die schon in Kraft stehen oder sich in einem fortgeschrittenen Vorbereitungsstadium befinden. Einige davon treten für eine Befreiung vom künftigen Bundesbeschluss ein. Die Mehrheit scheint jedoch von der Annahme auszugehen, der Erlass des Bundes müsse mit allenfalls nötigen Differenzierungen für alle Kantone gelten.

Für den Fall ihrer Unterstellung unter den Bundesbeschluss verlangen verschiedene Kantone eine Berücksichtigung des Entwicklungsstandes der eigenen Planung durch das neue Bundesrecht. Dieses soll so ausgestaltet werden, dass die eigene Planung weder einen Rückschlag erleidet noch in ihrer Weiterentwicklung gehemmt wird. Sorgen bereitet namentlich die im Vorentwurf eines Bundesbeschlusses vorgesehene Ausgestaltung des Rechtsschutzes, von dem verschiedene Kantone eine Behinderung ihrer künftigen Anstrengungen oder gar eine Gefährdung der bereits festgelegten Schutzgebiete befürchten. Gewünscht wird eine ausdrückliche Bestimmung des Bundesbeschlusses, die strengeres kantonales Planungsrecht vorbehält.

Was den Umfang der den Kantonen auferlegten Planungspflicht anbetrifft, machen einige Vernehmlassungen auf Unklarheiten aufmerksam. Umstritten ist die Frage, ob die vorgeschlagene Planung lediglich den Interessen des Natur- und Heimatschutzes und der Erhaltung der Erholungsgebiete oder auch anderen öffentlichen Interessen dienen soll. Während die meisten Vernehmlassungen für eine Beschränkung eintreten, befürworten andere eine Erweiterung. Einige Eingaben möchten eine Verpflichtung der Kantone begründen, das Siedlungsgebiet vom anderen Gebiet abzugrenzen und Bauten nur im Siedlungsgebiet zuzulassen. Andere treten für eine weniger weitgehende Ausdehnung in dem Sinne ein, dass auch das künftige Landwirtschaftsgebiet des Schutzes teilhaftig wird. Einige Organisationen erachten es als angezeigt, neben dem Natur- und Heimatschutz auch dem Interesse an der Einschränkung der Bautätigkeit in den durch Naturgefahren gefährdeten Gebieten Beachtung zu schenken.

Mehrere Vernehmlassungen vermissen eine Regelung des Tatbestandes der materiellen Enteignung. Sie fragen, ob eine solche trotz des provisorischen Charakters der vorgeschlagenen Massnahmen in Betracht falle und wer eine allfällige Enteignungsentschädigung zu bezahlen habe.

Was die Durchführbarkeit des Bundesbeschlusses anbetrifft, so tauchen einige Zweifel auf, ob die den Kantonen für die Erfüllung der bundesrechtlichen Pflichten angesetzte Frist bis Ende 1972 ausreiche. Diese Zweifel beruhen teilweise auf der Annahme, die nötigen kantonalen Vorschriften seien auf dem ordentlichen Gesetzesweg zu erlassen und die in Anwendung dieser Vorschriften zu bestimmenden Schutzgebiete müssten bis zum Ablauf der erwähnten Frist nicht nur erstinstanzlich festgelegt, sondern rechtskräftig sein. Angesichts der knappen Frist stellen verschiedene Kantone den Antrag, sie seien zum Erlass der nötigen Bestimmungen in der Form einer Regierungsverordnung zu ermächtigen. Sodann regen sie an, innerhalb der Frist lediglich die Planaufgabe zu fordern, mit dieser bereits die Rechtswirkungen der Schutzgebiete eintreten zu lassen und allfälligen Beschwerden keine aufschiebende Wirkung zu verleihen.

Mehrere Eingaben bezeichnen die Verpflichtung des Bundesrates als notwendig, gegen säumige Kantone einzuschreiten und nötigenfalls an ihrer Stelle die vorgeschriebenen Schutzgebiete zu bezeichnen.

Die Verfassungsmässigkeit eines Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung wird, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht bestritten. Einige Vernehmlassungen äussern jedoch Zweifel an der Verfassungsmässigkeit einzelner Bestimmungen. So wird namentlich die Frage aufgeworfen, ob der Bund, statt nur Grundsätze aufzustellen, nicht selber plane und deshalb in die Kompetenzen der Kantone eingreife, wenn er derart in den Einzelheiten vorschreibe, nach welchen Gesichtspunkten die Freihaltegebiete zu bestimmen seien. Einwendungen werden auch erhoben gegen die Vorschrift, dass für gewisse Bauten Bewilligungen nur mit Zustimmung des Bundes erteilt werden dürften; dies sei ein Eingriff in die den Kantonen vorbehaltene Polizeihochheit.

Der Bundesrat hat diese und andere Bedenken sorgfältig geprüft und manche wertvolle Anregung übernommen. Das Ergebnis der Prüfung hat seinen Niederschlag in einem Entwurf gefunden, der wesentliche Änderungen aufweist.

IV. Die Problematik des Beschlussentwurfs

Der Bundesrat ist keineswegs der Meinung, der vorgelegte Entwurf eines Bundesbeschlusses entbehre jeder Problematik. Es stellen sich zahlreiche Fragen und einige davon erscheinen als besonders heikel.

1. Raumplanung und Grundeigentum

Jede staatliche Raumplanung muss in das Grundeigentum und in andere private Rechte eingreifen. Das Interesse an einer wirksamen Planung kollidiert mit dem Interesse an einer möglichst weitgehenden Erhaltung der Verfügungsmacht des Grundeigentümers. Beide Interessen sind an sich schutzwürdig. Die Knappheit des verfügbaren Bodens ruft nach einer Ordnung, die dessen zweckmässige Verwendung gewährleistet. Andererseits stellt die Gewährleistung des privaten Grundeigentums einen der Grundpfeiler unseres freiheitlichen Staates dar.

Auf dem Gebiet der Raumplanung ist es eine besonders schwierige Aufgabe, die Grenze zwischen Ordnung und Freiheit richtig zu ziehen. Die beiden Gesichtspunkte sind auf Grund einer sorgfältigen Wertung gegeneinander abzuwägen. Nach der Auffassung des Bundesrates liegt die richtige Lösung ungefähr in der Mitte zwischen einer extrem liberalen und einer extrem etatistischen Auffassung. Auch hier gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Die Freiheit des Grundeigentums soll nicht mehr als notwendig eingeschränkt werden. Andererseits sollen alle notwendigen Einschränkungen möglich sein.

2. Die Beschränkung auf Teilgebiete der Planung

Die Notwendigkeit raschen Handelns zwingt zu einer Konzentration auf das Wesentliche. Von vornherein fällt es ausser Betracht, die Lösung aller Fragen, deren Regelung Gegenstand des künftigen Raumplanungsgesetzes sein wird, in einem dringlichen Bundesbeschluss vorwegzunehmen und damit eine beschleunigte Gesamtplanung zu ermöglichen. Der Beschluss muss sich mit einer Teilplanung begnügen, und auch diese kann nur eine beschränkte sein.

Die ursprüngliche Absicht, durch Vorwegnahme der im Gesetzesentwurf der Kommission Schürmann vorgesehenen Teilrichtpläne der Besiedelung die Kantone zur Ausscheidung des Siedelungsgebiets und seine Abgrenzung vom nicht zu überbauenden Gebiet zu verpflichten, musste wegen der kurzfristigen Undurchführbarkeit fallengelassen werden. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich auf eine Verpflichtung der Kantone, jene Gebiete zu bezeichnen, die aus bestimmten wichtigen Gründen des öffentlichen Interesses einstweilen nicht oder nur beschränkt überbaut werden sollten.

Gerade in der Beschränkung liegt aber eine Problematik. Die Vorwegnahme einer Teilplanung hat den Nachteil, dass sie sich nicht abstimmen lässt auf die anderen Teilplanungen, die erst später vorgenommen werden können. Alle Teilplanungen sollten aber miteinander harmonisieren und sich widerspruchsflos in eine spätere Gesamtplanung einordnen.

Diese Schwierigkeiten fallen nicht entscheidend ins Gewicht. Den Teilplanungen kommt nur provisorischer Charakter zu, und sie lassen sich später weitgehend korrigieren. Dies trifft besonders dann zu, wenn die hier vorgesehenen Bestimmungen sich im Rahmen des Entwurfs zum künftigen Raumplanungsgesetz halten.

3. Die Rücksichtnahme auf die kantonalen Verschiedenheiten

Besondere Schwierigkeiten bei der Gestaltung des vorliegenden Bundesbeschlusses ergeben sich aus dem unterschiedlichen Entwicklungsstand des Planungsrechts in den einzelnen Kantonen. Wie bereits erwähnt, gibt es Kantone, die ausgezeichnete Planungsgesetze haben und sie auch sachgemäss anwenden. Andere verfügen nicht über die rechtlichen Grundlagen zur Gestaltung einer zweckmässigen Raumordnung, oder sie machen von ihren Möglichkeiten nicht in ausreichendem Masse Gebrauch. Den einen Kantonen fällt es leicht, anderen jedoch schwerer, den Rückstand aufzuholen.

Das Planungsrecht des Bundes muss sich an den Grundsatz der Rechtsgleichheit halten. Dieser gestattet eine unterschiedliche Behandlung der Kantone, soweit eine solche durch die unterschiedlichen Verhältnisse als gerechtfertigt erscheint. Politische und psychologische Gründe lassen aber eine weitgehend einheitliche Gestaltung des Bundesrechts als angezeigt erscheinen. Es ist keine leichte Aufgabe, durch den beantragten Bundesbeschluss einerseits die

zurückgebliebene Raumplanung der einen Kantone gerade soweit zu fördern, dass diese nicht überfordert werden, und andererseits den Kantonen mit fortgeschrittener Raumplanung keine Rückschritte aufzuzwingen und sie auch nicht in ihren Bemühungen zur Erzielung weiterer Fortschritte zu hemmen. Der Bund muss auch vermeiden, fortgeschrittene Kantone zu Massnahmen zu zwingen, die in keinem vernünftigen Verhältnis zum erzielbaren Erfolg stünden oder gar einen Leerlauf darstellten. Trotz der Wünschbarkeit einheitlicher Bestimmungen wird daher der Bund gewisse Differenzierungen vornehmen müssen.

V. Die Grundzüge des Beschlussentwurfs

Der Entwurf bezweckt die vorläufige Beeinflussung der baulichen Gestaltung bestimmter Gebiete, deren unkontrollierte Überbauung besonderen öffentlichen Interessen widerspräche.

Dieser Zweck soll erreicht werden einerseits durch die Verpflichtung der Kantone, nach bestimmten Gesichtspunkten auszuwählende und zu umgrenzende Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären, und andererseits durch die Verpflichtung der zuständigen Baupolizeibehörden der Kantone und der Gemeinden, in ihnen nur bestimmte, mit dem Zweck des Schutzes im Einklang stehende Bauten zu bewilligen.

Um die richtige Erfüllung dieser Pflichten zu gewährleisten, werden zwei verschiedene Verfahren in Aussicht genommen: zunächst ein Genehmigungsverfahren, das den Bund in die Lage setzen soll, die Übereinstimmung der kantonalen Pläne mit dem Bundesrecht im Sinne des Artikels 102 Absatz 1 Ziffer 2 der Bundesverfassung zu überprüfen, und sodann ein Rechtsmittelverfahren, das den an den einbezogenen Grundstücken berechtigten Personen den nötigen Schutz gegen die unzulässige Beeinträchtigung ihrer Interessen zu gewähren hat.

Das Genehmigungsverfahren erstreckt sich auch auf Schutzgebiete, die von den Kantonen früher in Anwendung kantonalen Rechts bezeichnet wurden, und soll die Prüfung der Frage ermöglichen, ob diese Planungen den Anforderungen des vorliegenden Bundesbeschlusses genügen. Das Rechtsmittelverfahren kann wegfallen, wenn die Schutzgebiete bereits früher rechtskräftig festgesetzt wurden, da in diesem Falle die bundesrechtlichen Bestimmungen dem Grundeigentümer keine neuen Belastungen verursachen. Auf diese Weise und auch durch den Vorbehalt strengeren kantonalen Rechts soll dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Planung in den Kantonen Rechnung getragen werden.

Der Entwurf enthält aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Bestimmung, welche den Tatbestand der materiellen Enteignung ausschliesse. Trotz des provisorischen Charakters kann in seltenen Fällen der Einbezug eines Grundstücks, ähnlich wie ausnahmsweise die Erfassung eines Grundstücks durch eine strassenrechtliche Projektierungszone, den Eigentümer so hart treffen, dass ihm eine Entschädigung gewährt werden muss. Wann dies zutrifft,

soll im Gegensatz zum künftigen Raumplanungsgesetz hier nicht umschrieben werden, sondern einstweilen der Praxis überlassen bleiben.

Für die Erfüllung der dem Bund aus diesem Beschluss erwachsenden Aufgaben soll das Amt eines Delegierten für Raumplanung geschaffen und diesem eine beratende Kommission beigegeben werden. Für die Bezeichnung der Schutzgebiete wird den Kantonen eine Frist auf Ende Februar 1973 gesetzt. Um ihnen deren Einhaltung zu ermöglichen, werden sie einerseits ermächtigt, die nötigen Bestimmungen durch Verordnung der Regierung zu erlassen; anderseits bestimmt der Beschluss, dass die Rechtswirkungen der Schutzgebiete schon im Zeitpunkt der Planaufgabe eintreten und dass die den Kantonen eingeräumte Frist als eingehalten gilt, wenn vor ihrem Ablauf die Pläne aufgelegt werden. Um die Unterbrechung der Rechtswirkungen im Falle der Einreichung eines Rechtsmittels nach Möglichkeit zu vermeiden, enthält der Beschlussentwurf eine Bestimmung, die dem Rechtsmittel nur für jene Fälle die aufschiebende Wirkung verleiht, in denen sie von der Rechtsmittelinstanz durch besondere Verfügung gewährt wird.

Der Entwurf enthält entgegen mehrfachen Anregungen keine ausdrückliche Bestimmung, die eine Bundesbehörde für den Fall der nicht rechtzeitigen Bezeichnung der Schutzgebiete durch einen Kanton zur Ersatzvornahme ermächtigen würde. Der Bundesrat geht von der Annahme aus, dass die Kantone ihre bundesrechtlichen Pflichten erfüllen und dass kein Grund zum Misstrauen vorliegt. Eine besondere Ermächtigung erscheint auch deshalb als überflüssig, weil Artikel 102 Absatz 1 Ziffer 2 der Bundesverfassung dem Bundesrat das Recht einräumt und die Pflicht auferlegt, «für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes... zu wachen» und von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde die erforderlichen Verfügungen zu treffen. Dieses verfassungsmässige Aufsichtsrecht schliesst auch die Kompetenz ein, nötigenfalls zur Ersatzvornahme zu schreiten.

VI. Die einzelnen Bestimmungen

Artikel 1

Im Gegensatz zu dem in das Vernehmlassungsverfahren gegebenen Entwurf, der ganz allgemein von der Wahrung öffentlicher Interessen sprach, wird in der vorliegenden neuen Fassung der Auftrag der Kantone eingeschränkt auf den Schutz bestimmter öffentlicher Interessen. Im Vordergrund steht der Landschaftsschutz, der in einem weiten Sinn zu verstehen ist. Die Landschaft soll nicht nur um ihrer selbst willen, im Interesse der Erhaltung von Naturschönheiten, geschützt werden. Die Bestimmung will auch im Interesse des Heimatschutzes den Einbezug von Gegenden ermöglichen, deren unkontrollierte Überbauung ein Ortsbild, eine geschichtliche Stätte oder ein Natur- oder Kulturdenkmal beeinträchtigen könnte. Aber auch Gebiete, die weder Gegenstand des Natur- noch des Heimatschutzes sind, sollen zu Schutzgebieten erklärt

werden, wenn sie für die Erholung der Bevölkerung erhalten bleiben müssen. Endlich sollen Gebiete erfasst werden, die wegen der Gefährdung der Menschen durch Naturgewalten nicht besiedelt werden sollen. Gemeint sind in erster Linie die Lagen im Bereich von Lawenzügen.

Da in den genannten Gebieten die Überbauung nicht völlig auszuschliessen, sondern nur einzuschränken ist, spricht der neue Entwurf im Gegensatz zum früheren nicht mehr von Freibalte-, sondern von Schutzgebieten.

Artikel 2

Diese Bestimmung beantwortet die Frage, nach welchen Gesichtspunkten die Schutzgebiete auszuscheiden sind. Was in ein Schutzgebiet einbezogen werden *muss*, wird in Absatz 1 abschliessend aufgezählt. Die Kantone *können* selbstverständlich weitere Gebiete zu Schutzgebieten erklären. In Absatz 2 wird ausdrücklich auf diese Möglichkeit hingewiesen, weil nicht ohne Grund im Vernehmlassungsverfahren die Befürchtung geäussert wurde, durch die Festlegung von Schutzgebieten werde die Spekulation veranlasst, auf andere Gebiete auszuweichen.

Um unnötige Umtriebe zu vermeiden, befreit Absatz 3 die Kantone soweit von der Ausscheidung von Schutzgebieten, als die Bestimmungen über den Gewässerschutz die Erreichung der durch diesen Beschluss angestrebten Ziele gewährleisten. Ob dies zutrifft, ist im Genehmigungsverfahren gemäss Artikel 6 zu entscheiden.

Absatz 4 hat die im ursprünglichen Entwurf vorgesehene Verpflichtung der Kantone, den Sachplanungen des Bundes Rechnung zu tragen, abgeschwächt zu einer Koordinationspflicht. Damit kommt zum Ausdruck, dass die Kantone ihre Planungen nicht unter allen Umständen jenen des Bundes anzupassen haben, sondern dass der Bund auch auf die Planungen der Kantone Rücksicht nehmen muss. Das zu sagen wäre rechtlich allerdings nicht unerlässlich, weil es sich schon aus Artikel 22^{quater} Absatz 3 der Bundesverfassung ergibt.

Artikel 3

Artikel 3 sieht die Möglichkeit vor, auf Grund des kantonalen Rechts schon bezeichnete Schutzgebiete zu solchen im Sinne des vorliegenden Bundesbeschlusses zu erklären, wenn sie den bundesrechtlichen Anforderungen genügen. Ob dies zutrifft, ist im Verfahren gemäss Artikel 6 zu entscheiden.

Artikel 4

Diese Bestimmung stellt keine an den Privaten gerichtete sogenannte Verhaltensnorm dar und bedarf daher auch keiner bundesrechtlichen Strafsanktion. Sie ist eine sogenannte Kompetenznorm, eine Dienstanweisung, welche Aufgaben der zuständigen Baupolizeibehörden begründet und näher um-

schreibt. Diese sollen für bestimmte Bauten keine Bewilligungen erteilen. Baut ein Privater ohne Bewilligung, dann verstösst er gegen kantonales Baupolizeirecht und muss die dort vorgesehene Sanktion über sich ergehen lassen. Die Bestimmung setzt voraus, dass in allen Kantonen ein baupolizeiliches Bewilligungsverfahren besteht. Sollte dies nicht zutreffen, dann müsste es durch die kantonalen Ausführungsvorschriften zu diesem Bundesbeschluss eingeführt werden.

Absatz 1 enthält die für alle Schutzgebiete gemeinsam geltende Bestimmung, dass weder Bauten noch Anlagen bewilligt werden dürfen, die dem angestrebten Zweck des Schutzgebietes widersprüchen. In Lawinenschutzgebieten beispielsweise wird man vielleicht Sommerställe und Heuschöber, nicht jedoch Wohnbauten zulassen. In den Erholungsräumen kann die Bewilligungsbehörde Sportanlagen und in Ausnahmefällen auch Beherbergungsbetriebe zulassen; die Bewilligungspraxis ist so zu gestalten, dass der Schutz der Landschaft gewährleistet bleibt und der Erholungszweck nicht beeinträchtigt wird.

Für die Landschaftsschutzgebiete sieht Absatz 2 eine besondere Bestimmung vor, wonach nur land- und forstwirtschaftliche und andere standortgebundene Bauten und auch solche nur unter der Voraussetzung zuzulassen sind, dass sie das Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Da die Interessenlage sich nicht vollständig überblicken lässt, wollte der frühere Entwurf den Kantonen die Möglichkeit geben, mit Zustimmung des Bundes weitere Bewilligungen zu erteilen. In dieser Bestimmung erblickten verschiedene Kantone eine verfassungsrechtlich unzulässige Einschränkung ihrer Polizeihochheit. Der Bundesrat teilt diese Bedenken nicht. Er könnte auf Grund seiner Kompetenz zur Aufstellung allgemeiner Planungsbestimmungen solche Bewilligungen durch Nichterwähnung weiterer Bauten in der Aufzählung des Artikels 4 Absatz 2 ausschliessen; besitzt er die Kompetenz zu einem so weitgehenden Eingriff, dann muss er auch zum weniger weitgehenden Eingriff der Zulassung der Bewilligungen unter dem Vorbehalt seiner Zustimmung zuständig sein. Trotzdem sieht der neue Entwurf eine Milderung in dem Sinne vor, dass die Kantone lediglich die Stellungnahme des Bundes einzuholen haben, wobei sich der Bundesrat allerdings Aufsichtsanordnungen im Sinne des Artikels 102 Absatz 1 Ziffer 2 der Bundesverfassung vorbehalten muss.

Absatz 3 behält die Spezialgesetzgebung des Bundes vor. Bauten, die der Bund zur Erfüllung seiner Aufgaben zu erstellen hat, müssen im Hinblick auf öffentliche Interessen, die möglicherweise den Vorrang verdienen (beispielsweise gewisse militärische Bauten), von den Einschränkungen des Artikels 4 ausgenommen werden können.

Artikel 5

Der Bundesbeschluss weist nicht nur den Kantonen, sondern auch dem Bund Aufgaben zu. Für deren Erfüllung sind die nötigen Organe zu schaffen. Ein Delegierter des Bundesrates hat die Kantone bei der Ausscheidung der Schutzgebiete zu beraten. Er hat darüber zu wachen, dass dabei die in Artikel 2 umschriebenen Gesichtspunkte beachtet werden. Er prüft die dem zuständi-

gen Departement eingereichten Pläne und beantragt allenfalls notwendige Aufsichtsmaßnahmen gemäss Artikel 102 Absatz 1 Ziffer 2 der Bundesverfassung. Der Delegierte muss nach Artikel 103 der Bundesverfassung einem Departement unterstellt werden. Die Frage, welches Departement in Betracht fällt, ist noch offen. Sie kann in der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung beantwortet werden.

Dem Delegierten wird eine beratende Kommission beigegeben, in der die einzelnen Landesteile, namentlich auch die Bergkantone, angemessen vertreten sein müssen. Selbstverständlich werden auch Vertreter von Organisationen der Planung zur Mitarbeit beigezogen.

Artikel 6

Die Kantone werden verpflichtet, die Pläne der provisorischen Schutzgebiete dem zuständigen Departement des Bundes bekanntzugeben. Damit soll dem Bund die Erfüllung seiner verfassungsmässigen Aufsichtsaufgaben ermöglicht werden. Die Prüfung hat sich auf die Frage zu beschränken, ob die Pläne mit dem geltenden Bundesrecht, namentlich mit den Planungsgrundsätzen des vorliegenden Beschlusses, im Einklang stehen. Soweit diese Grundsätze die Erreichung bestimmter Zwecke vorschreiben, ist der Bundesrat zur Prüfung der Frage berechtigt und verpflichtet, ob die von den Kantonen in Aussicht genommenen Massnahmen genügen. Da die Planung aber in erster Linie eine Aufgabe der Kantone darstellt, ist eine weitergehende Zweckmässigkeitsprüfung unzulässig.

Das Ergebnis der Prüfung ist den Kantonen in Form eines Genehmigungsentscheids mitzuteilen. Falls keine Einwendungen erhoben werden, sind sie unverändert, andernfalls mit den verlangten Änderungen, im Sinne des Artikels 7 öffentlich aufzulegen. Die Prüfung wird grundsätzlich – unter Vorbehalt der im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates liegenden Anordnung von Änderungen – dem zuständigen Departement des Bundes übertragen. Dadurch werden die Kantone, welche die Überprüfung durch ein Verwaltungsgericht ausschliessen möchten, in die Lage gesetzt, ihrerseits ein Departement mit der Festlegung der Pläne zu betrauen und eine Beschwerde an die kantonale Regierung vorzusehen.

Artikel 7

Diese Bestimmung will den Privaten einen ausreichenden Schutz ihrer Interessen gewähren, ohne dadurch die im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben der Planungsbehörde allzusehr zu erschweren.

Wenn irgendwo, dann ist auf dem Gebiet des Planungsrechts ein guter Rechtsschutz nötig. Durch Planungsmassnahmen können wichtige private Interessen sehr empfindlich beeinträchtigt werden. Das gilt für den Einbezug eines Grundstücks in ein Schutzgebiet selbst dann, wenn dieses einstweilen nur

provisorisch festgelegt wird. Soll die Raumplanung nicht zu einer untragbaren finanziellen Belastung des Gemeinwesens führen, dann muss bei der Annahme des Tatbestandes der materiellen Enteignung Zurückhaltung geübt werden. Wegen des Einbezugs eines Grundstücks in ein provisorisches Schutzgebiet kann der Eigentümer nur in seltenen Ausnahmefällen mit einer Entschädigung rechnen. Um so wichtiger ist es, dass die Grenzen der Schutzgebiete richtig gezogen werden und dass der Eigentümer die Möglichkeit hat, sich gegen fehlerhafte Entscheidungen der Planungsstellen wirksam zur Wehr zu setzen.

Sowohl im Interesse des Eigentümers als auch zur Entlastung der Rechtsmittelinstanzen des Bundes ist es nötig, dass zunächst innerhalb des Kantons eine Beschwerdemöglichkeit besteht. Sachlich richtige, die Interessen des Grundeigentümers berücksichtigende Entscheide in Planungsangelegenheiten setzen tatbeständliche Kenntnisse und namentlich auch die Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen voraus. Die Beschwerdeinstanzen des Bundes wären überfordert, wenn der betroffene Grundeigentümer gegen die Errichtung eines vorläufigen Schutzgebietes direkt an sie gelangen könnte, unter Ausschluss des kantonalen Instanzenzuges. Sie müssten mit einer grossen Zahl von Beschwerden rechnen, und die Tatbestandsermittlung in den einzelnen Fällen würde zeitraubende Erhebungen erfordern. Die Einschaltung einer kantonalen Beschwerdeinstanz erleichtert die Aufgaben der Beschwerdeinstanzen des Bundes in doppelter Hinsicht. Einmal reduziert sie die Zahl der Fälle, die bis zum Bund gelangen; sodann wird die Feststellung und Beurteilung des Sachverhaltes durch die Beschwerdeinstanz des Bundes entscheidend erleichtert, wenn diese bei ihrer eigenen Prüfung von tatbeständlichen Ausführungen einer sach- und ortskundigen Vorinstanz ausgehen kann.

Die Einräumung eines Beschwerderechts erscheint nur dann als sinnvoll, wenn der Bundesbeschluss den Privaten in die Lage setzt, seine Beschwerde sachkundig zu begründen. Eine richtige Begründung setzt eine ausreichende Information voraus. Es genügt nicht, den betroffenen Grundeigentümer darüber zu informieren, dass sein Grundstück aus bestimmten Gründen in ein provisorisches Schutzgebiet einbezogen wurde. Er muss auch wissen, wie andere ähnliche Fälle behandelt werden. Eine ausreichende Information ist nur im Falle der öffentlichen Bekanntmachung der Gesamtpläne gewährleistet. Der Entwurf sieht daher eine Verpflichtung der Kantone zu einem Planaufgabeverfahren vor.

Welche Instanz im kantonalen Bereich zur Beurteilung der Beschwerden zuständig sein soll, bestimmen die Kantone. Sie werden sich überlegen müssen, ob das kantonale Verwaltungsgericht sich für die Beurteilung von Planungssachen eignet. Im Bund können Verfügungen über Pläne, von Ausnahmefällen abgesehen, bekanntlich nur durch Verwaltungsbeschwerde und nicht durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (Art. 99 Bst. c OG). Die Kantone haben die Möglichkeit, die Regierung als Beschwerdeinstanz einzusetzen, wenn sie in ihren Ausführungsbestimmungen die Festlegung der provisorischen Schutzgebiete einem Departement übertragen.

Es lässt sich verantworten, jene Kantone von einem Planauflege- und Beschwerdeverfahren zu befreien, die auf Grund des kantonalen Rechts bereits rechtskräftig festgelegte Schutzgebiete zu solchen im Sinne dieses Bundesbeschlusses erklären lassen, vorausgesetzt, dass das bundesrechtliche Schutzgebiet keinen schwereren Eingriff in die privaten Rechte bewirkt. In diesem Falle wird die Rechtsstellung des Grundeigentümers gegenüber früher nicht verschlechtert; er wird durch das provisorische Schutzgebiet im Sinne des vorliegenden Beschlusses nicht berührt, und es fragt sich, ob er überhaupt zu einer an sich zulässigen Beschwerde legitimiert wäre. Im Interesse der Klarheit und um unfruchtbare Auseinandersetzungen zu vermeiden, gestattet Absatz 3 für solche Fälle den Kantonen ausdrücklich, von einem Planauflegeverfahren und der Einräumung des Beschwerderechts abzusehen. Ob die Voraussetzungen hiefür vorliegen, kann zweifelhaft sein und eines Entscheides bedürfen. Der Bundesbeschluss erklärt das mit der Raumplanung betraute Departement des Bundes als zuständig.

Artikel 8

Für den Rechtsschutz im Bereiche des Bundes verweist Artikel 8 auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Diese sind enthalten im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege in der Fassung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 (AS 1969 767) und im Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (AS 1969 737). Von diesen noch neuen Bestimmungen, welche die Frage des Rechtsschutzes umfassend regeln, sollte der Gesetzgeber nicht ohne zwingende Gründe abweichen. Die allgemeine Ordnung des Rechtsschutzes ist ohnehin für den Bürger schwer verständlich, und sie wird im Falle von Abweichungen in Sondererlassen noch komplizierter und unübersichtlicher. Es empfiehlt sich entgegen verschiedenen Anregungen im Vernehmlassungsverfahren auch nicht, die materiell gleiche Ordnung im vorliegenden Erlass anders zu umschreiben. Einmal erscheint es als unmöglich, eine juristisch komplizierte Regelung mit einigen wenigen einfachen Sätzen darzulegen. Sodann würde im Falle anderer Formulierungen die Frage auftauchen, ob sie materiell das gleiche bezwecken oder eine Änderung darstellen. Entsprechend der herrschenden Rechtsetzungspraxis in andern Gebieten erscheint es am besten, sich auch hier mit einem Verweis zu begnügen, obschon Verweise in rechtlichen Erlassen nicht allzu häufig vorkommen sollten.

In einem Punkt ist eine Abweichung von der allgemeinen Regelung unerlässlich. Nach Artikel 55 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren kommt den Beschwerden an den in Planungssachen in der Regel zuständigen Bundesrat von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung zu; diese müsste, falls sie ungerechtfertigt wäre, im Einzelfall durch besondere Verfügung aufgehoben werden. Im Interesse einer raschen Wirksamkeit der Schutzgebiete soll hier die aufschiebende Wirkung die Ausnahme bilden. Es rechtfertigt sich daher eine Bestimmung, wonach den Beschwerden nur dann aufschiebende Wirkung zukommt, wenn die Beschwerdeinstanz sie verfügt.

Der Bundesrat hat sich gefragt, ob die Beschwerdelegitimation entsprechend der allgemeinen Regelung auf Personen zu beschränken ist, die durch die angefochtene Verfügung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, oder ob sich – wie im Entwurf zu einem Raumplanungsgesetz vorgesehen – eine Ausdehnung auf das zuständige Departement des Bundes, die zuständigen Behörden der Kantone und Gemeinden und auf die sich mit Planungsaufgaben befassenden gesamtschweizerischen Organisationen rechtfertigt. Angesichts des provisorischen Charakters der Massnahmen dieses Beschlusses erachtet der Bundesrat eine solche Ausdehnung nicht als nötig und auch nicht als angezeigt. Sie würde die Zahl der Beschwerden erhöhen und ihre Erledigung verzögern. Im Falle einer schwerwiegenden Beeinträchtigung wichtiger öffentlicher Interessen durch die unrichtige Anwendung des geltenden Bundesrechts haben die genannten Stellen immer die Möglichkeit, mit einer sogenannten Anzeige an den Bundesrat zu gelangen, und dieser wird nötigenfalls kraft seines Aufsichtsrechts einschreiten.

Artikel 9

Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben des Delegierten für Raumplanung, die Kantone entweder selbst oder durch seine Mitarbeiter zu beraten. Das wird die Aufgaben namentlich jener Kantone, die über kein Planungsamt verfügen, wesentlich erleichtern. Der Bundesrat erachtet es unter diesen Umständen nicht als nötig, darüber hinaus die Rechtsgrundlage für die Gewährung finanzieller Beiträge an die Arbeiten der Kantone vorzusehen. Angesichts der Beratungstätigkeit des Bundes sollte sich der finanzielle Aufwand der Kantone in tragbaren Grenzen halten.

Grosse Kosten könnten in jenen seltenen Ausnahmefällen entstehen, in denen die Ausscheidung von Schutzgebieten trotz ihres provisorischen Charakters den Tatbestand einer materiellen Enteignung erfüllen würde. Da die Raumplanung, der Landschaftsschutz, die Erhaltung von Erholungsräumen und die baupolizeiliche Sicherung des Menschen vor den Gefahren der Naturgewalten grundsätzlich kantonale Aufgaben sind, würde eine allfällige Entschädigung wegen materieller Enteignung vom Kanton geschuldet. In diesem Falle könnte eine Hilfe des Bundes notwendig werden. Artikel 9 Absatz 2 ermächtigt daher den Bund zur Leistung von Beiträgen an Enteignungsentschädigungen.

Artikel 10

Diese Bestimmung setzt den Kantonen für die Bezeichnung der provisorischen Schutzgebiete eine Frist auf Ende Februar 1973 an und präzisiert, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Planaufgabe erfolgen muss.

Da die Pläne mit den allenfalls vom Bundesrat verlangten Änderungen aufzulegen sind, muss vorher dem Bund Gelegenheit zur Prüfung geboten werden. Die in Artikel 6 vorgeschriebene Bekanntgabe der Pläne an das zuständige Departement ist daher auf Ende November 1972 zu befristen. Die gleiche

Frist muss für Gesuche um Anerkennung bestehender Planungen und um Befreiung vom Planauflageverfahren gelten. Die Überprüfungsfrist von drei Monaten dürfte ausreichen, wenn der Delegierte sich laufend über die Arbeiten der Kantone informiert. Eine enge Zusammenarbeit von Anfang an ist unerlässlich.

Artikel 11

Diese Bestimmung soll Schwierigkeiten vermeiden lassen, die sich aus dem Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts vor dem kantonalen Recht ergeben könnten. Kantonales Recht, das eine weiter gehende Planung als der vorliegende Bundesbeschluss ermöglicht, soll weiterhin anwendbar bleiben.

Artikel 12

Verschiedene Kantone weisen in ihren Vernehmlassungen mit Recht auf die Unmöglichkeit hin, die nötigen Ausführungsbestimmungen rechtzeitig auf dem ordentlichen Weg der Gesetzgebung aufzustellen. Der Bundesbeschluss ermächtigt daher die Kantone, diese Bestimmungen in die Form einer Regierungsverordnung zu kleiden. Die Kantone werden von dieser Ermächtigung dann Gebrauch machen müssen, wenn der Weg der ordentlichen Gesetzgebung keine Gewähr für die Einhaltung der gesetzten Fristen bietet.

Daneben haben die Kantonsregierungen das Recht, vorsorgliche Verfügungen zu treffen. Darunter würden auch Anweisungen an die Baupolizeibehörden fallen, in Gebieten, die voraussichtlich zu Schutzgebieten erklärt werden, bestimmte Baubewilligungen nicht mehr zu erteilen. Solche Verfügungen könnten sich als notwendig erweisen, wenn sich Bestrebungen zeigen sollten, noch vor Festlegung der Schutzgebiete Bewilligungen zu erlangen und dadurch den Rechtswirkungen des Artikels 4 zu entgehen.

Artikel 13

Nicht alle Fragen, die sich bei der Errichtung der Schutzgebiete stellen, lassen sich auf der Stufe der Gesetzgebung ausreichend beantworten. Der Erlass einer bundesrätlichen Ausführungsverordnung erscheint als notwendig. Der Bundesrat wird namentlich bestimmen müssen, welchem Departement der Delegierte für Raumplanung untersteht. Auch das in Artikel 6 vorgesehene Bekanntgabe- und Genehmigungsverfahren ist näher zu regeln.

Artikel 14

Der vorliegende Bundesbeschluss enthält rechtsetzende Normen im Sinne des Artikels 5 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, AS 1962 773). Er ist daher allgemeinverbindlich. Angesichts der Notwendigkeit sofortigen Handelns muss er als dringlich erklärt werden. Wie im folgenden auszuführen ist,

hält sich der Bundesbeschluss im Rahmen der geltenden Verfassung. Als intra-konstitutioneller dringlicher Bundesbeschluss ist er nicht dem obligatorischen, sondern dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Er ist zu befristen, muss jedoch während einer verhältnismässig langen Zeit gelten, da das Raumplanungsgesetz mit dem Inkrafttreten noch nicht seine volle Wirksamkeit entfalten wird.

VII. Die Verfassungsgrundlage

Als Rechtsgrundlage erwähnt der Entwurf in seinem Ingress Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung. Diese Bestimmung ermächtigt den Bund, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze über die Raumplanung aufzustellen. Die Raumplanung ist durch die Kantone zu schaffen und hat der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes zu dienen. Der Bund hat die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren und mit ihnen zusammenzuarbeiten.

Die Abgrenzung zwischen den vom Bund aufzustellenden Grundsätzen über die Planung und der den Kantonen obliegenden Schaffung der Planung bereitet einige Schwierigkeiten. Durch die Aufstellung von Grundsätzen wird die Planung in bestimmte Bahnen gelenkt. Die Planung besteht in der Festlegung bestimmter Ziele und der zu ihrer Erreichung geeigneten und angemessenen Mittel. Sowohl bei der Festlegung der Grundsätze als auch bei der Schaffung der Planung werden Entscheidungen über die Ziele und Mittel getroffen.

Die Verfassung überträgt dem Bund Rechtsetzungskompetenzen. Die Anwendung der Rechtssätze ist grundsätzlich Sache der Kantone. Vorbehalten bleiben Förderungs- und Koordinierungsmassnahmen des Bundes, die dem Bundesrat in Artikel 102 Absatz 1 Ziffer 2 der Bundesverfassung obliegende Aufsicht über die Anwendung des Bundesrechts und die Entscheidungen der eidgenössischen Rechtsmittelinstanzen.

Die Rechtssetzungskompetenz des Bundes ist keine ausschliessliche, sondern eine konkurrierende. Der Bund hat die Kompetenz zur sogenannten Grundsatzgesetzgebung: Er hat die allgemeineren, grundsätzlicheren Normen aufzustellen. Daneben besteht auf Grund der Verfassung eine Rechtsetzungskompetenz der Kantone: Ihre Sache ist der Erlass der konkreteren, mehr in die Einzelheiten gehenden Bestimmungen.

Der Unterschied zwischen allgemeineren und konkreteren Bestimmungen ist ein relativer, und es ist nicht leicht zu erkennen, wo genau die Grenze verläuft. Nach dem Willen der Verfassung muss der Bund den Kantonen einen weiten Spielraum belassen.

Es ist unbestritten, dass der Bundesgesetzgeber die Kantone im Rahmen der ihm auf dem Gebiet der Raumplanung zustehenden Rechtsetzungskompetenz zur Schaffung einer Ordnung von Nutzungszonen verpflichten darf. In dieser Kompetenz ist auch das Recht enthalten, die Ausscheidung der hier vorgesehenen Schutzgebiete zu verlangen und anzuordnen, dass sie nach bestimmten Ge-

sichtspunkten festzulegen sind. Da die Bedeutung der Schutzgebiete von ihren Rechtswirkungen abhängt, muss der Bund auch diese festlegen können. Der Bund ist endlich berechtigt, die zur Erfüllung der Bundesaufgaben nötigen Organe einzusetzen und Verfahren zu normieren.

Nach der Auffassung des Bundesrates hält sich der vorliegende Entwurf eines Bundesbeschlusses innerhalb der dem Bunde verfassungsmässig zustehenden Kompetenzen.

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

Bern, den 26. Januar 1972

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Celio

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. Januar 1972¹⁾,

beschliesst:

Provisorische Schutzgebiete

Art. 1

Ausscheidung

Die Kantone bezeichnen ohne Verzug die Gebiete, deren Besiedelung und Überbauung aus Gründen des Landschaftsschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume oder zum Schutz vor Naturgewalten vorläufig einzuschränken oder zu verhindern ist (provisorische Schutzgebiete).

Art. 2

Ausscheidungskriterien

¹ In die provisorischen Schutzgebiete sind einzubeziehen:

- a. Fluss- und Seeufer;
- b. Gebirgslandschaften und andere Gebiete von besonderer Schönheit und Eigenart;
- c. Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler und regionaler Bedeutung;
- d. Erholungsräume in der näheren und weiteren Umgebung der Siedelungen;
- e. durch Naturgewalten gefährdete Gebiete.

¹⁾ BBl 1972 I 501

² Die Kantone können für weitere Gebiete, die im Rahmen der Raumplanung voraussichtlich nicht zur Besiedelung bestimmt sind oder deren vorzeitige Überbauung die Raumplanung ungünstig beeinflussen könnte, einschränkende Bestimmungen aufstellen.

³ Soweit und solange die Gewässerschutzgesetzgebungen des Bundes und der Kantone die Erreichung des durch diesen Beschluss verfolgten Zweckes gewährleisten, kann von der Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete abgesehen werden.

⁴ Die Festlegung der provisorischen Schutzgebiete ist mit den Planungen, die der Bund auf Grund seiner eigenen Gesetzgebung durchzuführen hat, sowie mit den Planungen der benachbarten Kantone und des angrenzenden Auslandes zu koordinieren.

Art. 3

Anerkennung rechtsverbindlicher Planungen

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses rechtsverbindliche Planungen, die den Anforderungen der Artikel 1 und 2 genügen, können als provisorische Schutzgebiete anerkannt werden.

Art. 4

Rechtswirkungen

¹ In den provisorischen Schutzgebieten dürfen weder Bauten noch Anlagen bewilligt werden, die den angestrebten Planungszweck beeinträchtigen.

² In den Gebieten, die zur Erhaltung der Schönheit und Eigenart von Landschaften ausgeschieden werden, dürfen nur land- und forstwirtschaftliche und andere standortgebundene Bauten bewilligt werden, die das Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Weitere Bauten können nach Einholung der Stellungnahme des Bundes und unter Vorbehalt von Anordnungen gemäss Artikel 102 Absatz 1 Ziffer 2 der Bundesverfassung bewilligt werden, wenn der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist.

³ Die Spezialgesetzgebung des Bundes bleibt vorbehalten.

Delegierter für Raumplanung und beratende Kommission

Art. 5

¹ Mit der Vorbereitung und dem Vollzug der gemäss diesem Beschluss dem Bund obliegenden Aufgaben sowie mit der Sicherung der Zusammenarbeit unter den Kantonen wird ein Delegierter des Bundesrates für Raumplanung betraut.

² Der Bundesrat bestellt eine beratende Kommission des Delegierten von 11 bis 15 Mitgliedern, in der die einzelnen Landesteile angemessen vertreten sind.

Verfahren

Art. 6

Bekanntgabe und Genehmigung

Die provisorischen Schutzgebiete sind dem zuständigen Departement des Bundes bekanntzugeben. Das Departement genehmigt die Pläne, wenn sie den Anforderungen dieses Beschlusses und des übrigen Bundesrechts entsprechen. Andernfalls kann der Bundesrat deren Änderung verlangen.

Art. 7

Planaufgabe und Beschwerderecht im kantonalen Bereich

¹ Die vom Bund genehmigten Pläne der provisorischen Schutzgebiete sind von den Kantonen öffentlich aufzulegen. Sie werden im Zeitpunkt der Planaufgabe rechtswirksam.

² Das kantonale Recht hat vorzusehen, dass Beschwerde an eine obere kantonale Instanz erhoben werden kann. Der Beschwerde kommt nur dann aufschiebende Wirkung zu, wenn die Beschwerdeinstanz sie verfügt.

³ Das zuständige Departement des Bundes kann von der Pflicht der Planaufgabe und der Gewährung des Beschwerderechts befreien, wenn das vom Kanton auf Grund dieses Beschlusses festgelegte Schutzgebiet nicht schwerere Eingriffe in private Rechte mit sich bringt als eine für das gleiche Gebiet auf Grund des kantonalen Rechts rechtskräftig getroffene Anordnung.

Art. 8

Rechtsschutz im Bereich des Bundes

¹ Die Anfechtung der Verfügungen der letzten kantonalen Instanzen und der Amtsstellen des Bundes richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

² Die Einreichung eines Rechtsmittels hat in jedem Falle nur dann aufschiebende Wirkung, wenn die Rechtsmittelinstanz sie verfügt.

Förderungsmassnahmen

Art. 9

¹ Der Bund fördert durch seine Beratungstätigkeit die Planung der provisorischen Schutzgebiete.

² Erfüllt eine planerische Massnahme auf Grund dieses Beschlusses ausnahmsweise den Tatbestand der materiellen Enteignung, so kann der Bund Beiträge an die vom Kanton zu leistende Entschädigung gewähren.

Frist

Art. 10

¹ Die provisorischen Schutzgebiete sind bis spätestens Ende Februar 1973 zu bezeichnen. Die Frist gilt als eingehalten, wenn bis zu diesem Zeitpunkt die Pläne öffentlich aufgelegt werden.

² Die Pläne sind dem zuständigen Departement des Bundes spätestens bis Ende November 1972 bekanntzugeben. Die gleiche Frist gilt für die Einreichung von Gesuchen um Anerkennung bestehender Planungen und um Befreiung von der Pflicht der Planaufgabe und der Gewährung des Beschwerderechts.

Vorbehalt kantonalen Rechts

Art. 11

Kantonale Bestimmungen, die eine weiter gehende Planung ermöglichen, werden durch diesen Beschluss nicht berührt.

Vollzug

Art. 12

durch die Kantone

¹ Soweit der Vollzug dieses Beschlusses kantonale Ausführungsbestimmungen erfordert, können diese durch Verordnung der Regierung erlassen werden. Sie bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.

² Die Kantonsregierungen sind ermächtigt, vorsorgliche Verfügungen zu treffen.

Art. 13

durch den Bund

Der Bundesrat überwacht die Einhaltung dieses Beschlusses. Er erlässt die zum Vollzug nötigen Bestimmungen und Anordnungen.

Schlussbestimmung

Art. 14

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt.

² Er tritt am in Kraft und gilt bis 31. Dezember 1975. Vorbehalten bleibt das fakultative Referendum nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines
Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (Vom
26. Januar 1972)**

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1972 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 07 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 11084 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 18.02.1972 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 501-523 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 045 322 |

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.