

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 30 (1973)

Heft: 1-2

Artikel: Erste Erfahrungen bei der Durchführung des Dringlichen Bundesbeschlusses

Autor: Geissbühler, Hermann

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782007>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Erste Erfahrungen Durchführung des Bundesbeschlusses

Interkantonale Zusammenarbeit in der
Raumplanung

Der Präsident der Schweizerischen Baudirektorenkonferenz, Regierungsrat Erwin Schneider, Bern, und A. Nydegger, dipl. Arch. ETH, Zug, Präsident der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz, orientierten am 18. Dezember 1972 in Bern die Presse über die Erfahrungen der kantonalen Instanzen bei der Durchführung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen vom 17. März 1972 sowie über die Zusammenarbeit der Schweizerischen Baudirektorenkonferenz und der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz. Regierungsrat E. Schneider wies in seiner Begrüssungsansprache auf die enge Zusammenarbeit der kantonalen Baudirektoren und der kantonalen Planungsämter hin, die bei den Arbeiten, die der dringliche Bundesbeschluss notwendig machte, in starkem Masse zum Tragen kam. In vielen Kantonen wurden die zuständigen Aemter durch die Ausführung des Dringlichen Bundesbeschlusses besonders stark belastet. In 15 Kantonen wurden dafür ausserordentliche Mittel zur Verfügung gestellt. Nur drei Kantone konnten es vermeiden, dass durch die zusätzliche Arbeitsbelastung keine Verzögerung der andern Amtsgeschäfte eintrat.

Der Dringliche Bundesbeschluss bot den Kantonen eine erste Gelegenheit, einen wichtigen Teil der Raumplanung auf Grund eidgenössischer Richtlinien und Grundsätze auszuführen, soweit sie es nicht schon selber unternommen hatten. Die im Auftrag des Eidgenössischen Büros für Wohnungsbau von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung verfasste Wegleitung zum dringlichen Bundesbeschluss bot hierzu die Interpretation der Bestimmungen und Begriffe des Bundesbeschlusses. Diese Studie stellte vor allem die Zusammenhänge zwischen dem am 1. Juli 1972 in Kraft gesetzten neuen eidgenössischen Gewässerschutzgesetz und dem Dringlichen Bundesbeschluss dar und schlug ein Konzept vor für die Bezeichnung der provisorischen Schutzgebiete.

Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart, Erholungsräume, Fluss- und Seeufer sowie auch Gefahrengelände, die gemäss Dringlichem Bundesbeschluss vorläufig vor einer Ueberbauung zu schützen sind, überschreiten die kantonalen Gren-

zen. Dieser Tatsache Rechnung zu tragen war unter anderem das besondere Ziel der am 19. Juni 1972 gegründeten Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz (KPK). A. Nydegger, Kantonsplaner, Zug, umriss die Aufgabe dieser Konferenz und orientierte auf Grund einer inhaltsreichen Dokumentation über die Erfahrungen der Kantone, die sie im Rahmen ihrer Zusammenarbeit bei der Ausführung des Dringlichen Bundesbeschlusses gemacht haben. Die KPK ist ein Organ für den interkantonalen Informationsaustausch im technischen Bereich der Raumplanung. Sie wurde auf einen entsprechenden Beschluss der Baudirektorenkonferenz hin zwecks Koordination der kantonalen Interessen in der Raumplanung auf technischer Ebene gegründet.

Die Durchführung des Dringlichen Bundesbeschlusses

In jenen Kantonen, in denen bereits «kantonale Entwicklungskonzepte» oder Ansätze dazu vorhanden waren, konnten die vom Dringlichen Bundesbeschluss geforderten Schutzmassnahmen direkt aus den bestehenden Plänen abgeleitet werden. Besonders hervorzuheben ist, dass die Kantone den Dringlichen Bundesbeschluss als integrierenden Bestandteil der kantonalen Gesamtplanung auffassen, die in einzelnen Kantonen schon weit fortgeschritten ist, während er in andern den Anstoss gab, die Gesamtplanung einzuleiten.

Um die Ergebnisse des Dringlichen Bundesbeschlusses beurteilen zu können, muss man von den ausgeprägten Unterschieden ausgehen, die in den Kantonen auf dem Gebiet der Raumplanung bestehen. A. Nydegger betonte, es gehe dabei nicht darum, die Ergebnisse zu qualifizieren. Vielmehr seien in den einzelnen Kantonen die Voraussetzungen und Bedingungen zu berücksichtigen, die die Durchführung des Dringlichen Bundesbeschlusses bestimmt haben. Zurzeit verfügen 16 Kantone über ein Gesetz, das die kantonale Raumplanung bereits weitgehend regelt; fünf Kantone bereiten ein solches vor. In vier Kantonen sind die sachlichen Unterlagen, die für die Ausarbeitung der kantonalen Gesamt- und Teilrichtpläne (gemäss Entwurf zum Bundesgesetz) notwendig

sind, weitgehend vorhanden. In 18 Kantonen werden die Unterlagen bereitgestellt, während in den übrigen Kantonen diese Arbeiten noch bevorstehen. Dieser unterschiedliche Entwicklungsstand der kantonalen Planungen kam bei der Anwendung des Dringlichen Bundesbeschlusses in der Art und Weise zum Ausdruck, wie die Gemeinden zur Ausarbeitung der Pläne der Schutzgebiete herangezogen wurden: Je ausgebauter die vorhandenen kantonalen Planungsgrundlagen waren, desto lockerer wurden in der Regel die Gemeinden an der Ausarbeitung der Pläne beteiligt. So haben fünf Kantone die Planungsunterlagen ohne näheren Kontakt mit den Gemeinden bereitgestellt. Acht Kantone haben die Gemeinden über Vorgehen und Planentwürfe orientiert. In weiteren fünf Kantonen hatten die Gemeinden die Möglichkeit, eigene Vorschläge einzubringen und zu den Entwürfen der kantonalen Instanz Stellung zu beziehen. Fünf Kantone verpflichteten die Gemeinden sogar dazu, Vorschläge einzureichen, und gaben ihnen die Möglichkeit, vor der Einreichung der Pläne an den Bund gegen diese bei der zuständigen kantonalen Instanz Beschwerde zu führen.

In der Hälfte aller Kantone wurden alle Gebiete ausserhalb der durch die Bauzone oder die Bereiche der generellen Kanalisationsprojekte abgegrenzten Gebiete global als provisorische Schutzgebiete bezeichnet, während die andern die provisorischen Schutzgebiete auf Grund von Kriterien des Landschafts- und Ortsbildschutzes festlegten. Die auf den Plänen verbleibenden «weissen» Flächen werden nach kantonalrechtlichen Bestimmungen geschützt oder bleiben für die weitere Entwicklung offen.

Ortsplanung und Dringlicher Bundesbeschluss

Wie allgemein bekannt ist, haben viele Gemeinden in allen Gebieten der Schweiz viel zu grosse Bauzonen oder Bereiche von generellen Kanalisationsprojekten ausgeschieden. Diese potentiellen Baugelände reichen in vielen Fällen in jene Zonen hinein, die nach den Kriterien des Dringlichen Bundesbeschlusses zu den Schutzgebieten gehören sollten. Es ist darum besonders interessant zu vernehmen, wie viele Kanto-

bei der
Dringlichen

Eine bemerkenswerte Etappe in den raumplanerischen Bemühungen

ne durch die Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete rechtskräftige Bauzonen korrigiert haben. In einem Viertel aller Kantone wurden prinzipiell keine rechtskräftigen Bauzonen in die provisorischen Schutzgebiete einbezogen, in einem weiteren Viertel nur unerschlossene Bauzonen, während in der Hälfte der Kantone in verschiedenem Ausmass auch erschlossene Bauzonen den provisorischen Schutzgebieten zugewiesen wurden.

In vielen Gebieten der Schweiz ist es dringend nötig, die Bauzonen, die Landschaften von besonderer Schönheit oder Erholungsräume einbeziehen, durch den Dringlichen Bundesbeschluss zu korrigieren. Dabei sind aber die Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen. Es stellt sich ja in jedem Fall die grundsätzliche Frage, ob die Korrektur einer Bauzone den Tatbestand der materiellen Enteignung schaffe und damit zu Entschädigungen führe. In einem der jüngsten Entscheide des Bundesgerichts in Planungsfragen (28. Juni 1972), der noch eingehend zu besprechen sein wird, wird erkannt, dass ein Zonenplan den Grundeigentümern kein wohlverworbenes Recht auf dessen dauerndes Bestehen verleihe. Eine Verkleinerung der Bauzone, die planerisch gerechtfertigt ist, bildet nach diesem Urteil keine Verletzung der Eigentumsgarantie. Dabei kommt es darauf an, wie weit die Erschliessung des auszuzonenden Gebiets fortgeschritten ist. Zudem dürfte die zuständige Behörde der Gemeinde keine Zusicherungen gemacht haben, dass das betreffende Gebiet für die bauliche Nutzung erschlossen werde. Das Prinzip der Rechtssicherheit wäre in einem solchen Fall zum mindesten berührt, und eine Entschädigungsforderung des «ausgezonten» Grundeigentümers wäre nicht zum vornherein aussichtslos.

Die Anwendung des Dringlichen Bundesbeschlusses durch die Kantone hat neben anderen Fragen auch das Problem aufgeworfen, inwiefern die genehmigten Zonenpläne der Gemeinden die übergeordnete Planung des Kantons präjudizieren. Der Dringliche Bundesbeschluss gab in einigen Kantonen Anlass, der kantonalen Gesamtplanung mehr Spielraum zu geben, um der veränderten Wirklichkeit und neuen Erkenntnissen Rechnung tragen zu können.



Leo Schürmann wurde 1917 als Bürger von Däniken und Olten geboren. Nach juristischen Studien Dr. iur. der Universität Basel (1939), 1940 solothurnischer Fürsprecher und Notar. Bis 1942 Gerichtsschreiber am Obergericht, dann bis 1947 juristischer Sekretär des Departements des Innern. Es folgte, bis 1950, eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft, zum Teil im Ausland. Nach der Führung eines eigenen Advokaturbüros in Olten (bis 1953) Wahl zum Oberrichter des Kantons Solothurn. Ausserordentlicher Professor für Wirtschafts- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg. Redaktor der Zeitschrift «Wirtschaft und Recht». Präsident der Schweizerischen Kartellkommission. Von 1957 bis 1969 Solothurner Kantonsrat, seit 1959 ist Dr. Leo Schürmann Mitglied des Nationalrates. Dr. Leo Schürmann ist der Schöpfer verschiedener eidgenössischer Gesetze, unter anderem geht auch der Entwurf für ein Raumplanungsgesetz auf ihn zurück. Er ist auch Präsident der Regionalplanungsgruppe Olten-Gösgen-Gäu, die kürzlich die Umwandlung des bisherigen privatrechtlichen Vereins in einen öffentlich-rechtlichen Zweckverband beschlossen hat. Nationalrat Schürmann befasst sich in seinem Artikel mit dieser Umwandlung

(Aufnahme: Comet)

Ausgangslage

Die Regionalplanungsgruppe Olten-Gösgen-Gäu (Repla OGG) hat an ihrer Delegiertenversammlung vom 23. November 1972 mit allen Stimmen bei einigen Enthaltungen grundsätzlich beschlossen, die Umwandlung des bisherigen privatrechtlichen Vereins in einen öffentlich-rechtlichen Zweckverband vorzunehmen. Dieser nicht selbstverständliche, eher unerwartete Entscheid markiert eine wichtige Etappe in den raumplanerischen Bemühungen der Region. Nachdem seit bald zehn Jahren Grundlagenhebungen und Sachplanungen durchgeführt worden sind, ein Flächennutzungsplan für die ganze Region als freiwilliges Planungsinstrument beschlossen wurde und alle Elemente für einen eigentlichen Richtplan vorliegen, war auch der organisatorische Rahmen für die nunmehr beginnende Realisierungsphase zu schaffen.

So geeignet die Vereinsform am Anfang überkommener Zusammenarbeit ist, so sehr wird ihr Ungenügen spürbar, wenn es um die Durchsetzung planerischer Konzepte geht, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Der Verein kennt Mitglieder und Delegierte. Die Basis, nämlich die Bevölkerung der Region, ist nicht unmittelbar an den Entscheiden beteiligt. Regionales Denken setzt aber voraus, dass nicht nur Behördenvertreter damit vertraut sind, sondern die Bevölkerung selbst.
2. Ein Verein kann keine grösseren Realisationen durchführen, weil es ihm an den finanziellen und kreditmässigen Voraussetzungen dafür fehlt. Der Aufbau eines regionalen Busnetzes, die Sicherstellung von Grundwasser- oder Grünzonen oder die Schaffung von Naherholungsgebieten setzen Anstrengungen voraus, die nur auf die breit abgestützte Wirtschaftskraft einer ganzen Region mit Erfolg an die Hand genommen werden können.
3. Den Regionen stellt sich die Aufgabe, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich stärkeren Gemeinden vorzunehmen. Das kann durch eine entsprechende Beitragsregelung und mittels angepasster Finanzierungsverfahren für konkrete Projekte, wie regionale Schiessplätze, Schwimmbäder oder Schulanlagen, erfolgen. Beides lässt sich nur im