

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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 31 (1974)

Heft: 11

Artikel: Der Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782317>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 16.01.2026

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

Der Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung

Aargau

Vorbemerkung

Der Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR) und seine Ablösung durch ordentliches Bundesrecht, das heisst durch das Raumplanungsgesetz, führten bereits zu heftigen Auseinandersetzungen und werden zweifellos noch zu weiteren Anlass geben. Das erstaunt keineswegs beim gegebenen Gegensatz zwischen privaten und öffentlichen Interessen hinsichtlich der Nutzung von Grund und Boden.

In den Kantonen Aargau und Solothurn gibt jedoch der Vollzug des Bundesbe-

schlusses im Vergleich zu andern Gebieten der Schweiz verhältnismässig wenig zu reden. Die Ursache hierfür liegt in den planerischen Vorarbeiten über eine neuzeitliche Nutzung des Bodens in diesen beiden Kantonen. Hierüber und über das Vorgehen beim Vollzug des Bundesbeschlusses orientieren nachstehend der aargauische Planungschef, Dr. iur. Jürg Merz, Aarau, und der Beauftragte für das Leitbild des Kantons Solothurn, dipl. Arch. ETH Kurt Neeser, Zürich.

Redaktion Planen und Bauen in der Nordwestschweiz

Zweck des Bundesbeschlusses

Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR) verpflichtet die Kantone zur Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete, deren Besiedelung und Ueberbauung aus Gründen des Landschaftsschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume oder zum Schutz vor Naturgefahren vorläufig einzuschränken oder zu verhindern ist (Art. 1 BMR).

In die provisorischen Schutzgebiete sind einzubeziehen:

- a) Fluss- und Seeufer;
- b) Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart;
- c) Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler oder regionaler Bedeutung;
- d) Erholungsräume in der näheren und weiteren Umgebung der Siedlungen;
- e) Gebiete, deren Gefährdung durch Naturgefahren bekannt ist (Art. 2 Abs. 1 BMR).

Ausgangslage im Aargau

Nachdem der Regierungsrat des Kantons Aargau am 20. März 1972 das Arbeitskonzept der Raumplanung Aargau genehmigt und die Durchführung der Planungsphase I (Ausscheidung Baugebiet/Kulturland gemäss § 116 Abs. 1 Baugesetz) beschlossen

hatte und das Baudepartement beauftragt worden war, den entsprechenden kantonalen *Gesamtplan* gemäss § 121 Abs. 2 lit. b Baugesetz auszuarbeiten, stellte sich die Frage, ob nicht diese Planungsphase I in den Vollzug des Bundesbeschlusses eingespant werden könnte.

Der Vergleich des Zwecks des Bundesbeschlusses mit demjenigen der Planungsphase I zeigt eine Übereinstimmung:

Mit der Ausscheidung Baugebiet/Kulturland in einem kantonalen Gesamtplan soll die weitere Zersiedelung der Landschaft unterbunden werden, und zudem soll eine gewisse Phase des Stillhaltens eintreten, die es ermöglicht, die differenzierten Planungsmassnahmen des Kantons auf einen Zustand abzustellen, der nicht laufenden Veränderungen unterworfen ist. Der Bundesbeschluss verfolgt prinzipiell die gleichen Ziele.

Zudem ist die Identität des § 129 Baugesetz (Bauten im Land- und Forstwirtschaftsgebiet) mit dem Art. 4 des Bundesbeschlusses praktisch gegeben:

Das ausgeschiedene Kulturland (Land- und Forstwirtschaftsgebiet) geniesst nach § 129 Baugesetz praktisch denjenigen Schutz, den der Bundesbeschluss für die provisorischen Schutzgebiete vorsieht.

Ausarbeitung des Gesamtplans

Damit konnten wir es uns für das Kulturland ersparen, Landschaftsschutzgebiete auszuscheiden, Erholungsgebiete zu bezeichnen und die von den Fluss- und Seeufern zu schützenden Partien abzuklären. Zudem konnte von Anpassung oder Aufhebung bestehender kantonalen Schutzverordnungen abgesehen werden. Das heisst also, Baudepartement und Regierungsrat vertraten die Ansicht, die sofortige Ausarbeitung des Gesamtplans Baugebiet/Kulturland könnte als Vollzug des Bundesbeschlusses für das Kulturland betrachtet werden. Daher wurde die Ausarbeitung dieses Plans vorangetrieben.

Zusammengefasst gingen wir wie folgt vor:

1. Die rechtskräftigen Zonenpläne wurden in den kantonalen Gesamtplan Baugebiet/Kulturland übernommen.
2. Bei in Vorbereitung stehenden oder aus irgendwelchen Gründen nicht in Kraft gesetzten Zonenplänen legte die Abteilung Raumplanung nach Detailprüfung mit den Gemeinderäten fest, welcher Planungsstand in den Gesamtplan übernommen werden sollte.
3. Bei Gemeinden ohne Ortsplanung oder mit erst in den Anfängen steckenden Arbeiten wurde durch vom Baudepartement beauftragte Regional- und Ortspla-

ner aufgrund eines von der Abteilung Raumplanung ausgearbeiteten Handbuchs nach einheitlichen Kriterien eine Baugebietsausscheidung vorgenommen, wobei die Ausscheidungskriterien anhand freier Testgemeinden erarbeitet wurden. Diese Ausscheidung wurde schliesslich in 49 Gemeinden durchgeführt.

Zustimmung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat diesem Vorgehen, das heisst eine kantonale Planungsmassnahme als Vollzug des Bundesbeschlusses zu betrachten, bereits im Sommer 1972 im Prinzip zugestimmt unter dem selbstverständlichen Vorbehalt der Genehmigung des kantonalen Gesamtplans durch den Grossen Rat. Am 28. Februar 1973 folgte die offizielle Zustimmung zum gewählten Vorgehen.

Verfeinerung und Detailfragen

Zusätzlich war nun zu prüfen, ob in den rechtskräftigen oder für die Baugebietsausscheidung berücksichtigten, in Arbeit stehenden Zonenplänen, die ja in der Planungsphase I nicht näher bearbeitet werden, Gebiete vorhanden waren, die nach Bundesbeschluss zu schützen sind. Zur Prüfung der Fluss- und Seeufer, der Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart und der Erholungsräume wurden Vertreter des Aargauischen Bundes für Naturschutz und die Landschaftspläne der Regionalplanungsgruppen beigezogen. Es wurde in jedem Fall untersucht, ob das fragliche Gebiet nicht bereits durch die Zonenvorschriften geschützt sei. In diesem Fall wurde auf eine Aufnahme in den Plan der provisorischen Schutzgebiete verzichtet. Zudem hat die vom Regierungsrat für die Bearbeitung der Planungsphase I gewählte Projektleitung die betreffenden Gebiete besichtigt. Es blieben schliesslich 12 Konflikte zwischen rechtskräftigen Bauzonen und zu schützenden Gebieten.

Diese Pläne der *provisorischen Schutzgebiete* wurden vom Regierungsrat verabschiedet und anfangs Dezember 1972 dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingereicht.

Das Departement hat diese Pläne am 28. Februar 1973 genehmigt und zur Auflage freigegeben, hingegen noch zahlreiche Ergänzungswünsche angebracht, die im einzelnen überprüft werden.

Wahrung der Rechte der Gemeinden und Grundeigentümer

Der Regierungsrat ordnete an, dass der Planungschef die betreffenden Gemeinderäte *vor der Auflage* einzeln zu orientieren habe und dass die betroffenen Grundeigentümer durch ein Orientierungsschreiben des Baudepartements über Sinn und Zweck und rechtliche Situation ins Bild zu setzen seien.

Diese Aussprache mit den Gemeinden hat verschiedene Differenzierungen des Vor-

gehens ergeben: Vor allem wollten einige Gemeinderäte die Ueberprüfung der Ortsplanung in diesen Schutzgebieten selber übernehmen und erliessen daher eine Bausperre nach aargauischem Baugesetz, so dass sich eine Planaufgabe erübrigte.

Hier scheint es angebracht zu sein, kurz zur Kritik vor allem seitens der betroffenen Gemeinden am gewählten Vorgehen Stellung zu nehmen: Es wurde gerügt, dass die Bezeichnung der provisorischen Schutzgebiete nicht *vor der Meldung an den Bund* mit den Gemeinden besprochen worden war. Der Grund für dieses Vorgehen liegt im folgenden:

Es sollte nicht ein kommendes Einspracheverfahren vorweggenommen werden, insbesondere

- weil keineswegs feststand, was der Bund als Genehmigungsbehörde zu diesen ausgeschiedenen provisorischen Schutzgebieten sagen würde;
- weil nicht daran zu denken gewesen wäre, die vom Bund gesetzte äusserst kurze Frist (30. November 1972) einzuhalten, wenn sich Baudepartement und Regierungsrat mit den Gemeinden in Diskussionen eingelassen hätten;
- weil ein rechtsstaatlich einwandfreies Verfahren *nach* Genehmigung der Pläne durch den Bund vorgeschrieben ist, in dem Gemeinde und Grundeigentümer die Möglichkeit zu Einsprache und Beschwerde erhalten.

Der Regierungsrat hat diese Haltung konsequenterweise auch gegenüber einem Gemeinderat eingenommen, der bereits vor Ablieferung der Pläne an den Bund einen Wiedererwägungsantrag stellte. Der Regierungsrat hat ferner beschlossen, dass der Vorsteher des Baudepartements die Einspracheverhandlungen leiten wird. Die Auflage der Pläne der verbliebenen nicht anders geschützten provisorischen Schutzgebiete erfolgte im Oktober 1973. Es sind 74 Einsprachen eingegangen, die geprüft wurden. Die Einspracheverhandlungen waren für die Monate März und April 1974 vorgesehen.

Rechtswirkungen

Die Wirkung der provisorischen Schutzgebiete ergibt sich gemäss Bundesbeschluss wie folgt:

1. Die Schutzwirkung tritt bereits mit der Planaufgabe ein.
2. In diesen Schutzgebieten dürfen nur Bauten und Anlagen bewilligt werden, die dem Planungszweck des Bundesbeschlusses nicht entgegenstehen.
3. Die Baubewilligungen bedürfen der Zustimmung des Kantons.

In dem aufgrund des kantonalen Gesamtplans ausgeschiedenen Kulturland dürfen nach Art. 4 Abs. 3 des Bundesbeschlusses nur standortgebundene Bauten und land- und forstwirtschaftliche Bauten bewilligt werden, die das Landschaftsbild nicht beeinträchtigen.

Nach Genehmigung des kantonalen Gesamtplans, der heute kurz vor der Weiterleitung an den Grossen Rat steht, und gestützt auf § 129 Baugesetz ergibt sich die gleiche Wirkung bereits aus dem kantonalen Recht. Es war lediglich durch eine kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesbeschluss anzuordnen, dass die Baugesuche für standortgebundene Bauten im Kulturland nur mit Zustimmung des kantonalen Baudepartements bewilligt werden dürfen.

Ferner hat der Regierungsrat in § 2 Abs. 1 lit. c der Vollziehungsverordnung von der Ermächtigung des Art. 2 Abs. 3 des Bundesbeschlusses Gebrauch gemacht und für die Gemeinden, in denen eine Baugebietsausscheidung durchgeführt wurde, das ausgeschiedene Gebiet als Bauzone nach Art. 19 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz) erklärt. Damit wird die Baugebietsausscheidung des kantonalen Gesamtplans unter dem Gesichtspunkt des Gewässerschutzgesetzes rechtskräftig und für das Grundeigentum ebenso verbindlich wie die rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen der Zonenpläne. Diese Vollziehungsverordnung ist am 26. März 1973 in Kraft getreten.

Weiteres Vorgehen

Wie sieht der Regierungsrat das weitere Vorgehen mit Bezug auf die provisorischen Schutzgebiete?

Es ist vorgesehen, in diesen Schutzgebieten eine differenzierte Planung durchzuführen, die den Schutzgedanken und die Interessen der Betroffenen gegenseitig abwägen und Prioritäten festlegen soll. Das heisst die Schutzgebiete sollen im Zeitpunkt des Dahinfalles des Bundesbeschlusses durch eine Gebietsplanung abgelöst werden.

Schlussbemerkungen

Das vom Kanton Aargau gewählte Vollzugsverfahren zum Bundesbeschluss ist von besonderer, nicht leichtverständlicher Art. Dieses Vorgehen, das dem Schutzgedanken des Bundesbeschlusses vollumfassend Rechnung trägt und keine grosse politische Unruhe verursacht, konnte gewählt werden, weil das seit dem 1. März 1972 in Kraft stehende kantonale Baugesetz den vom Bundesbeschluss verlangten Schutz schon weitgehend gewährleistet.

Diese Tatsache mag ein Hinweis dafür sein, dass modern strukturierte Bau- und Planungsgesetze der Kantone durchaus in der Lage sind, die entscheidenden Raumplanungsvorschriften des Bundes aufzunehmen, ohne dass eine politisch aufwendige Anschlussgesetzgebung nötig wird. Wir sind daher überzeugt, dass in unserem Kanton im wesentlichen nur die neuen Instrumente des Raumplanungsgesetzes, nämlich Mehrwertabschöpfung und volkswirtschaftlicher Ausgleich, näherer detaillierter kantonalen Vorschriften bedürfen. Die Hauptanliegen des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes jedoch sind im aargauischen Baugesetz bereits weitgehend verwirklicht.

Solothurn

1. Ziele des Bundesbeschlusses

Durch den BMR wurden die Kantone verpflichtet, ohne Verzug Gebiete zu bezeichnen, deren Besiedlung und Ueberbauung aus Gründen des Landschafts- und Objektschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume oder zum Schutze vor Naturgewalten vorläufig — bis zur Schaffung der entsprechenden Grundlagen ordentlichen Rechts — einzuschränken oder zu verhindern sind (Art. 1 BMR). Die zugehörige Vollziehungsverordnung (VV) des Bundes umschreibt den Zweck mit der Erhaltung von Landschaften und Ortsbildern sowie mit dem Schutz von geschichtlichen Stätten, Natur- und Kulturdenkmälern vor Eingriffen raumplanerischer oder baulicher Art durch Ausscheiden provisorischer Schutzgebiete. Die Erlasse legen die für die Ausscheidung dieser Schutzgebiete erforderlichen Kriterien und Rechtswirkungen fest (Art. 2 und Art. 4 BMR). Ferner regeln sie die Anerkennung bereits rechtsgültiger Planungen durch den Bund (Art. 3 BMR). In diesem Zusammenhang — Genehmigung und Ueberwachung durch den Bund (Delegierter für Raumplanung) und teilweise unterschiedliche Ausscheidungskriterien und Rechtswirkungen — zeigen sich Unterschiede zur im Kanton vorhandenen Regelung und die Notwendigkeit einer Bearbeitung, wie sie nachstehend dargestellt ist. Es ging in erster Linie darum, durch eine teilweise Verstärkung der Rechtswirkung unwiederbringliche Werte vor Schaden zu bewahren, eine Verdeutlichung der bereits durch das Forstgesetz und das Eidgenössische Gewässerschutzgesetz gegebenen Möglichkeiten bei Gemeinden und Bevölkerung zu erreichen (Baugebiet/Nichtbaugebiet) und unter Abstützung auf Art. 2, Abs. 2 BMR zum Beispiel ein schon lange gestelltes Postulat der Landwirtschaft — nämlich die Bezeichnung der landwirtschaftlichen Nutzflächen (Landwirtschaftsgebiete) — zu erfüllen. Der BMR soll also für das Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes so gute Voraussetzungen wie möglich schaffen helfen.

2. Organisatorische Massnahmen im Kanton Solothurn

Um die Durchführung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972 sicherzustellen, erteilte der solothurnische Regierungsrat mit Beschluss vom 11. August 1972 dem Baudepartement den Auftrag zu dessen Vollzug

und bezeichnete dieses als zuständig zur Leitung der Zusammenarbeit mit den übrigen Departementen, soweit diese vom Dringlichen Bundesbeschluss berührt werden. Die Bearbeitung von Fragen des Schutzes von Ortsbildern und Kulturdenkmälern wies der Regierungsrat dem Erziehungsdepartement zu, dem als kompetente Fachstelle die kantonale Denkmalpflege angegliedert ist.

Die Ausarbeitung der Planunterlagen und des zugehörigen Erläuterungsberichts wurde dem Beauftragten für ein kantonales Leitbild anvertraut. Er hatte zu diesem Zweck die Arbeiten der für die verschiede-

Endziel eines kantonalen Landschaftsrichtplans. Die bisherige Regelung der einschlägigen Sachgebiete erfolgte im wesentlichen durch die nachstehenden Erlasse:

- Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 20. Oktober 1961. Inventare von Reservaten und Naturschutzobjekten.
- Verordnung über den Schutz des Juras, des Engelbergs, des Borns und des Bucheggbergs gegen das Erstellen von verunstaltenden Bauten (Juraschutzverordnung) vom 20. Februar 1962. Schutzplan 1 : 25 000.



Dorfbild St. Pantaleon, Luftaufnahme
(Foto Zaugg)

nen Sachgebiete zuständigen Amtsstellen zu koordinieren und in der Folge die Pläne und den Erläuterungsbericht zu entwerfen. Diese Organisation schien gegeben, nachdem, wie nachstehend noch gezeigt wird, für die wichtigsten durch den BMR erfassten Sachgebiete entsprechend Schutzverordnungen des Regierungsrates mit Plänen und Inventaren, die zumeist soeben im Rahmen der Bestandesaufnahme für das kantonale Leitbild materiell überprüft wurden, bereits vorhanden waren. Da nach dem Entwurf zum eidgenössischen Raumplanungsgesetz und dem Entwurf zum kantonalen Baugesetz, das bereits darauf abgestimmt ist, Richtpläne über dieselben Gebietsausscheidungen — allerdings sowohl hinsichtlich des Schutzes als auch der Nutzung — aufzustellen sind, können die dringlichen Massnahmen des Bundes auf dem Gebiete der Raumplanung als wichtige Vorarbeit für die kommende umfassende kantonale Raumplanung auf der Grundlage des kantonalen Leitbildes angesehen werden.

3. Vorhandene Grundlagen

Es galt als Voraussetzung, die Arbeiten für den BMR in den Rahmen des kantonalen Leitbildes zu stellen, mit Blick auf das

- Verordnung über den Schutz der Bach-, Fluss- und Seeufer gegen die Verbauung und über den Schutz der Schilf-, Baum- und Gebüschbestände (Uferschutzverordnung) vom 20. Oktober 1961. Generelle Schutzzonenbegrenzung.
- Verordnung über den Schutz und die Erhaltung von Altertümern und historischen Kulturdenkmälern im Kanton Solothurn vom 10. Juli 1931 (Altertümerverordnung) Inventar.

Die meisten Gemeinden verfügen auch bereits über einen rechtskräftigen Bebauungsplan (Zonenplan), oder dessen Erarbeitung ist weit fortgeschritten. In den meisten verbleibenden Gemeinden ergibt sich durch die Juraschutzzone eine negative Baugebietsabgrenzung.

Der unterschiedliche Planungsstand liess es als unangemessen erscheinen, lediglich auf die Rechtskraft der Pläne abzustellen. In der Praxis ist oft ein veralteter rechtsgültiger Plan weniger richtungweisend als ein ausgereifter neuer Entwurf. In Uebereinstimmung mit dem Delegierten für Raumplanung wurde deshalb in dem Sinne eine Vereinfachung vorgenommen, dass insbesondere Bebauungspläne, die zwar von der Gemeinde, jedoch noch nicht vom Regierungsrat genehmigt sind, anerkannt wurden, sofern das kantonale Amt für

Raumplanung keine Vorbehalte anzubringen hatte (Vorprüfung). In die gleiche Kategorie fielen Pläne, die zwar von der Gemeinde noch nicht genehmigt waren, jedoch bei der Vorprüfung vom Amt für Raumplanung als ausgereift beurteilt wurden. Dieses Vorgehen — die Bezeichnung eines repräsentativen Baugebiets — war wohl zulässig, wären doch allfällige Mängel durch die Ausscheidung von Schutzgebieten zu korrigieren gewesen. Für die übrigen Gemeinden wurde im Sinn einer Uebergangslösung auch im Hinblick auf eine Beschleunigung der Ortsplanung ein engeres Dorfgebiet bezeichnet, in dem Bauten in jedem Fall einer Genehmigung durch das kantonale Baudepartement bedürfen. In diesem Sinn wurde für die Gemeinden ohne rechtskräftige Pläne vom Regierungsrat eine vorsorgliche Verfügung erlassen, um Ungereimtes in letzter Minute auszuschliessen.

Auf dieser Grundlage konnten nun die Arbeiten für die definitive Ausscheidung der Schutzzonen in Angriff genommen werden.

4. Durchführung des Bundesbeschlusses

Zur Ermittlung des zweckmässigsten Vorgehens wurde der Bezirk Balsthal-Gäu (Nationalstrassenkreuz N 1/N 2) als Testfall bearbeitet (vollständige Planungsgrundlagen vorhanden). Die gewonnenen Erkenntnisse wurden verwaltungsintern mit dem Regierungsrat und dem Delegierten für Raumplanung besprochen und führten zum nachstehend beschriebenen Vorgehen:

Auf dem für das kantonale Leitbild entwickelten Planungsinstrument, bestehend aus magnetischen Haftplatten mit aufgezogenen Landeskarten 1 : 25 000 und darüberlegbaren Transparentfolien, enthaltend die der jeweiligen Aufgabe entsprechenden Sachgebietsinformationen in beliebiger Kombination, wurden die im BMR geforderten Planinhalte den einzelnen Artikeln entsprechend je separat auf einer Folie dargestellt. Insbesondere mit der freiwilligen Darstellung der landwirtschaftlichen Nutzflächen, umfassend Flächen bester Eignung und solche, die in grösserem Zusammenhang landwirtschaftlich genutzt werden sollten, stiessen wir wieder einmal auf das bekannte Problem der gleichzeitigen Darstellung der Inhalte Schutz und Nutzung. Die Ueberlagerung der verschiedenen Ansprüche, die die Transparentfolien in idealer Weise ermöglichen, war aus drucktechnischen Gründen für die Darstellung in den BMR-Plänen nicht möglich. Es drängte sich deshalb die Aufstellung der folgenden Prioritätsordnung in absteigender Reihenfolge der Schutzarten für die Plandarstellung auf.

- Durch Naturgewalten gefährdete Gebiete
- Naturschutzreservate nach kantonalem Recht
- Fluss- und Seeufer, Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart
- Erholungsräume (siedlungsgliedernde Grüngürtel von regionaler Bedeutung)
- Landwirtschaftsgebiete

Es wurde dabei davon ausgegangen, dass ein intensiverer Schutz in bezug auf die

massgebenden Kriterien auch die Ansprüche der nächsten Schutzstufe zu erfüllen vermag. Zum Beispiel soll in den Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart und in den Erholungsräumen auch eine normalerweise uneingeschränkte landwirtschaftliche Nutzung gewährleistet sein.

Eine weitere Vereinfachung wurde erreicht durch die Gliederung der provisorischen Schutzgebiete in sogenannte *Richtplanschutzgebiete*, das heisst Schutzgebiete, in denen der BMR gegenüber den heute bereits durch das Eidgenössische Gewässerschutz- und das Forstgesetz gegebenen



Aareinsel bei Wolfwil bedroht durch Erosion (Foto Neeser)

Verhältnissen nur unwesentliche neue Rechtswirkungen entfaltet, und *Nutzungsplanschutzgebieten*, das heisst Flächen, durch Definition nur repräsentatives Baugebiet betreffend, deren vorgesehene Nutzung mit den Schutzabsichten in Konflikt standen (Auflageplan). Damit erfuhr das Einspracheverfahren eine wesentliche Vereinfachung, indem die Einsprachemöglichkeit auf die Nutzungsplanschutzgebiete beschränkt werden konnte, da nur diese eine einsprachefähige Veränderung der Rechtslage beinhalten. Dies erforderte die Erstellung von 2 Plänen pro Gemeinde, wobei diesen beide zugestellt wurden, der Richtplan im Sinn einer Orientierung.

Für die einzelnen Sachgebiete wurde nun wie folgt vorgegangen:

4.1 Durch Naturgewalten gefährdete Gebiete

Nach Artikel 2 Absatz 1 lit. e BMR sind Gebiete, deren Gefährdung durch Naturgewalten bekannt ist, in die provisorischen Schutzgebiete einzubeziehen. Im Kanton SO kann es sich dabei lediglich um die Gefährdung durch Ueberschwemmungen und Geländebewegung handeln. Nachdem als letzte grössere Werke die Juragewässerkorrektur und die Oeschkorrektur abgeschlossen sind, existieren keine Gebiete mehr, deren regelmässige Bedrohung durch Ueberschwemmungen bekannt wäre. Ausgeprägte Rutschgebiete sind dagegen recht verbreitet. Lediglich drei Rutschzonen, nämlich das Känelmoos in Selzach, das Bürenhorn in Büren und der Fluhrain

in Kienberg, reichen bis in die Nähe besiedelter Räume, ohne jedoch mit diesen in Konflikt zu geraten, so dass keine Nutzungsplanschutzgebiete bezeichnet werden mussten.

4.2 Fluss- und Seeufer

Nach Art. 2 Abs. 1 lit. a BMR sind Fluss- und Seeufer in die provisorischen Schutzgebiete einzubeziehen. Die Vollziehungsverordnung (VV) zum BMR umschreibt in Art. 2 Fluss- und Seeufer als Landschaftsbereiche, die an grössere fliessende oder stehende, natürliche oder künstliche Gewässer angrenzen. Es sind jedoch nicht

schlechthin sämtliche Fluss- und Seeufer auszuschneiden, sondern nur jene, die einen landschaftlichen Wert aufweisen und sich für die Erholung der Bevölkerung eignen. Art. 2 Abs. 3 VV BMR äussert sich zur Tiefe des Schutzstreifens. Dieser wird jedoch — im Gegensatz zu den bestehenden kantonalen Schutzbestimmungen — nicht generell festgelegt, sondern richtet sich individuell nach dem Zweck des Schutzes. Da eindeutige Kriterien zur Bezeichnung eines fliessenden Gewässers als Fluss fehlen, erachteten wir es als zweckmässig, die Abgrenzung gegenüber Bächen grosszügig zu wählen entsprechend dem Schutzziel und den vorstehenden Ausscheidungskriterien, womit im Kanton Solothurn folgende Gewässer in Betracht fielen:

— Flüsse

Aare, Emme, Birs, Lützel, Lüssel und Dünern

— Seen

Burgäschisee, Inkwilensee, Bellacherweiher und Baslerweiher

Als Grundlage für die Ausscheidung der Schutzgebiete diente wiederum die bestehende Uferschutzverordnung, wobei das Hauptaugenmerk auf einer sinnvollen Abgrenzung unter Berücksichtigung der Schutzwürdigkeit und des Erholungswerts lag. Dies ergab eine Ausweitung vor allem im Bereich des alten Aarelaufs zwischen Grenchen und Solothurn und im Niederamt, wobei der Gürtel an einzelnen Stellen eine Tiefe von bis zu 300 m aufweist. Dadurch ergaben sich 10 Nutzungsplanschutzgebiete (Konflikte mit dem repräsentativen Baugebiet).

4.3 Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart

Art. 2 Abs. 1 lit. b BMR verlangt den Einbezug der Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart in die Schutzgebiete. Nach Art. 3 VV BMR zeichnen sich solche Landschaften aus durch die Unberührtheit der Natur, die darin lebende Tier- und Pflanzenwelt, durch harmonische oder eigenartige Formen und Farben oder durch ausgewogene Wechselbeziehung zwischen Natur und Kultur.

Der Ermessungsspielraum für diese Ausscheidung ist erheblich, liegt es doch bei jedem einzelnen, eine Landschaft als besonders schön oder eigenartig zu empfinden usw. Der Kanton Solothurn befindet sich aber in der glücklichen Lage, aufgrund seiner bereits erwähnten Verordnungen auf dem Gebiete des Landschaftsschutzes reiche Erfahrung zu besitzen, so dass es nahe lag, als Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart folgende Kategorien von Landschaften zu bezeichnen:

- Landschaften, die im Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung figurieren (KLN-Inventar)
- Reservate des Inventars der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) gemäss Verordnung des Regierungsrates
- Landschaften des Juras, des Borns, des Engelbergs und des Bucheggbergs gemäss Juraschutzverordnung des Regierungsrates
- zusätzlich weitere Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart ausserhalb der Juraschutzzone (Mittellandgebiet) gemäss speziellen Untersuchungen.

Diese unter die Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart zusammengefassten Gebiete belegen in den Plänen zum BMR — ohne erkennbare Differenzierung — etwa die Hälfte der nicht mit Wald bedeckten Kantonsfläche (rund 85% davon Juraschutzzone). Separat ausgeschieden wurden nach dem neuesten Bearbeitungsstand des Inventars 77 Naturschutzreservate. Da die zu deren Schutz im Kanton in Kraft stehenden Erlasse dem im BMR vorgesehenen Schutz ebenbürtig — wenn nicht gar überlegen — sind, wurde die beim Bund dafür nachgesuchte Anerkennung gewährt.

Es ist dabei noch hervorzuheben, dass alle diese Schutzverfügungen im Einverständnis mit den Grundeigentümern als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch angemeldet sind.

Diese Reservate umfassen folgende Zielsetzungen:

- Geologisch und landschaftlich wertvolle Schluchten, insbesondere um ihre Entstellung durch die Anlage von Steinbrüchen, den Bau von Strassen und dergleichen zu verhindern;
- Standorte seltener Pflanzenarten oder typischer Pflanzenvergesellschaftungen, deren Fortbestand bedroht ist (Schongebiete);
- für das Landschaftsbild besonders charakteristische Baumgruppen, Anlagen

und Alleen, Parks, kleine Gehölze und besonders gefährdete Uferpflanzungen; — durch das Jagd- und Vogelschutzgesetz ausgeschiedene Reservate und ebenso alle übrigen Reservate, die von Organisationen oder von Privaten zum Schutze der Vogelwelt geschaffen worden sind.

Durch die Ausscheidung dieser Reservate wurden infolge des bereits bestehenden Schutzes keine Nutzungsplanschutzgebiete (Konflikte) geschaffen. Durch die weitere Bezeichnung der Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart ergaben sich dagegen deren 21, da der bestehende Schutz gegenüber dem BMR geringere Rechtswirkungen vorsah. Sie betreffen jedoch mit wenigen Ausnahmen meist kleine Flächen, die mit der Baugebietsabgrenzung in Zusammenhang stehen, wobei sich die Mehrzahl auf nicht rechtskräftige Bebauungspläne beziehen (Korrektur für Genehmigung) oder in vier Fällen dazu dienen, eine künftige schutzwidrige Nutzungsänderung zu verhindern.

4.4 Erholungsräume

In Art. 2 Abs. 1 lit. d BMR wird die Ausscheidung von Erholungsräumen in der näheren und weiteren Umgebung der Siedlungen verlangt. Diese müssen sich dazu eignen, hauptsächlich den in den Agglomerationen lebenden Menschen durch die Berührung mit der Natur Entspannung und die Wiederherstellung körperlicher und geistiger Kräfte zu ermöglichen.

Die dazugehörenden Kriterien sind nicht näher umschrieben. Zweifellos erfüllen beispielsweise auch die in den BMR-Plänen bezeichneten Fluss- und Seeufer sowie die Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart, insbesondere die Wälder, die an die Erholungsräume gestellten Anforderungen. Der BMR bezweckt mit der Ausscheidung besonderer Erholungsräume offenbar speziell die Sicherstellung der Naherholung in möglichst geringer Entfernung der Wohngebiete, und zwar namentlich in den Agglomerations- und den dichtbesiedelten Gebieten. Diese Erholungsräume erfüllen damit praktisch immer auch die Funktion von siedlungsgliedernden Grüngürteln (Freihaltegebieten). Die Bezeichnung dieser Grüngürtel scheint uns aber eine eigentliche Aufgabe der Regionalplanung zu sein. Wir haben uns deshalb im Kanton bei den Regionen (bizarrer Grenzverlauf) auf die vorhandenen Arbeiten abgestützt, diese überprüft und sie im Hinblick auf ein kantonales Gesamtkonzept gemäss den Leitbildstudien und unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Prioritätsordnung ergänzt. Nutzungsplanschutzgebiete (Konflikte) ergaben sich in diesem Zusammenhang in drei Fällen.

4.5 Ortsbilder, geschichtliche Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler und regionaler Bedeutung

Von den Ortsbildern, geschichtlichen Stätten, Natur- und Kulturdenkmälern wurden aus den bestehenden kantonalen Inventaren nur jene Objekte in die Pläne für den BMR übernommen, die nationale oder regionale Bedeutung haben. Zu diesem



Zweck wurden die bestehenden Inventare überprüft und eine entsprechende Auswahl getroffen. Dies hatte zur Folge, dass für die für geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler und teilweise auch für die Ortsbilder bestehende kantonale Regelung beim Bund um Anerkennung nachgesucht wurde und dass diese gewährt werden konnte. Im einzelnen ergab sich folgende Situation:

4.5.1 Ortsbilder

Ortsbilder sind gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. c BMR als provisorische Schutzgebiete auszuscheiden. Im Kanton Solothurn stellt der Ortsbildschutz im Rahmen des Denkmal-, Natur- und Heimatschutzes seit langer Zeit ein wichtiges Anliegen dar. Aufgrund der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz schützen der Staat und die Gemeinden im Interesse der Allgemeinheit unter anderem charakteristische Ortsbilder. In der VV über den Schutz der historischen Altertümer (Spezialerlass zu VV Natur- und Heimatschutz) werden die Altstädte von Solothurn und Olten sowie der Dorfkern von Balsthal als erhaltenswerte historische Kulturdenkmäler namentlich genannt und dem Schutz des Staates unterstellt (nationale Bedeutung).

Das Inventar der kantonalen Denkmalpflege umfasste total 60 charakteristische Gruppen von Siedlungsbauten. Mindestens regionale Bedeutung wurde in der Überprüfung 20 Ortsbildern zuerkannt. Für fünf davon entsprach der bestehende Schutz (gültiger Bebauungsplan der Gemeinde) den Rechtswirkungen des BMR, so dass sich für die verbleibenden 15 die Ausscheidung als Nutzungsplanschutzgebiet aufdrängte.

4.5.2 Geschichtliche Stätten, Kulturdenkmäler

Der Einbezug geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler in die provisorischen Schutzgebiete stützt sich auf Art. 2 Abs. 1 lit. c BMR. Gemäss Umschreibung der VV handelt es sich bei den geschichtlichen Stätten um Orte, mit denen sich Erinnerungen an wichtige historische Ereignisse verbinden, und bei den Kulturdenkmälern um Bauwerke oder Anlagen von kunstgeschichtlicher, geschichtlicher oder sonst kultureller Bedeutung. Aufgrund der erwähnten solothurnischen Altertümerverordnung unterliegen einem Schutze Werke

früherer menschlicher Tätigkeit und Zeugnisse früherer Zeiten, die ihres geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen und heimatkundlichen Werts wegen zu erhalten sind. Unter anderem wird speziell hingewiesen auf:

- Burgen, Schlösser, Wehranlagen, seien sie vollständig oder nur teilweise erhalten;
- ortsfeste Bodenaltertümer und Bodenfunde;
- Kirchen, Kapellen und andere kirchliche Bauten mit ihrer Innenausstattung, öffentliche und private Bauten, Wohnhäuser und andere Gebäude und Gebäudeteile.

Die kantonale Denkmalpflege hat in jahrelanger Arbeit ein Verzeichnis der Altertümer erstellt und uns für den BMR 83 Objekte, davon 13 von nationaler und 70 von regionaler Bedeutung ausgeschieden.

Da die Schutzmassnahmen der Altertüerverordnung denjenigen des BMR ebenbürtig sind, wurde um deren Anerkennung durch den Bund nachgesucht, und es ergaben sich keine Nutzungsplanschutzgebiete (Konflikte).

4.5.3 Naturdenkmäler

Nach Art. 2 Abs. 1 lit. c BMR sind auch Naturdenkmäler — Gebilde der Natur, die sich durch besondere Schönheit, Eigenart oder Seltenheit auszeichnen (VV Art. 4, Abs. 4) — von nationaler und regionaler Bedeutung in die provisorischen Schutzgebiete einzubeziehen.

§ 1 der solothurnischen VV über Natur- und Heimatschutz bestimmt unter anderem, dass der Staat und die Gemeinden Naturdenkmäler und seltene Naturobjekte, denen an sich oder im Zusammenhang mit ihrer Umgebung ein besonderer Wert zukommt, vor Beeinträchtigung, Verunstaltung oder Vernichtung zu schützen haben. Diese Absicht des Regierungsrates deckt sich somit mit den Zielen des BMR.

Die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission hat in jahrelanger Arbeit ein umfangreiches Inventar der Naturdenkmäler aufgenommen, das auch die als Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart ausgeschiedenen Naturreservate enthält. Für den BMR wurde ein Auszug mit 39 Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung erstellt. Bezüglich des Schutzes liegen also dieselben Verhältnis-

se vor wie bei den Reservaten und Kulturobjekten. Verordnung und Inventar wurden deshalb vom Bund anerkannt, und die Bezeichnung von Nutzungsplanschutzgebieten entfällt (keine Konflikte).

4.6 Landwirtschaftsgebiete

Nach Art. 2 Abs. 2 BMR können die Kantone für weitere Gebiete, die voraussichtlich nicht zur Besiedlung bestimmt sind oder deren vorzeitige Ueberbauung die Raumplanung ungünstig beeinflussen könnte, einschränkende Bestimmungen erlassen. Auf dieser Rechtsgrundlage ist der Regierungsrat einem aus bäuerlichen Kreisen schon lange postulierten Begehren nachgekommen, es seien Landwirtschaftsgebiete positiv auszuscheiden. Besonders in Gebieten mit erhöhtem Siedlungsdruck leidet die Landwirtschaft unter den Folgen der Spekulation mit Bauerwartungsland. Zur Ausscheidung der Landwirtschaftsgebiete wurden folgende Kriterien herangezogen:

- dauernde Landwirtschaftsgebiete mit guter Eignung
- Landwirtschaftsgebiete mit guter Eignung, die voraussichtlich in 20 bis 25 Jahren für die Besiedlung benötigt werden
- weniger geeignete Gebiete, die im Gesamtinteresse landwirtschaftlich zu nutzen sind (Erhaltung der Kulturlandschaft)
- das Berggebiet in dem von der Standardgrenze umfassten Raum

Eine weitere Voraussetzung war, dass es sich in der Regel um grössere zusammenhängende Flächen handelte.

Gemäss der eingangs aufgestellten Prioritätsordnung, in der die Landwirtschaft an letzter Stelle steht, handelt es sich im gedruckten Richtplan jedoch selbstredend nicht um eigentliche Nutzungsgebiete, sondern um zugunsten der Landwirtschaft geschützte Gebiete. Als Nutzungskarte konnte die Darstellung nur intern auf dem Planungsinstrument mit den Transparentfolien ausgearbeitet werden. Als Grundlage dienten dazu die in allen Regionalplanungsgruppen bereits vorliegenden wertvollen Untersuchungen über die landwirtschaftliche Bodeneignung. Es ist hier nochmals ausdrücklich festzuhalten, dass selbstverständlich auch in allen andern provisorischen Schutzgebieten der Boden insofern uneingeschränkt landwirtschaftlich genutzt werden kann, als dies mit dem übergeordneten Schutzziel nicht in Widerspruch steht (z. B. Reserve).

Im Zusammenhang mit dieser Ausscheidung ergaben sich zwei Nutzungsplanschutzgebiete, in denen aufgrund der guten Bodeneignung, des Bedarfs an Bauland und der örtlichen Verhältnisse (angrenzende Nutzung in grösserem Zusammenhang) die landwirtschaftliche Nutzung der vorgesehenen baulichen vorgehen soll.

4.7 Genehmigungsverfahren

Nach Abschluss dieser Arbeiten wurden die Pläne kurzfristig den Regionalplanungsgruppen zur gesprächsweisen Stellungnahme unterbreitet, und dann mit kan-

tonaler VV und Erläuterungsbericht dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zur Genehmigung eingereicht. Anschliessend erfolgte nach einigen Bereinigungen im Frühsommer 1973 die öffentliche Auflage.

5. Auflage und Bereinigung

Gegen die total 36 Nutzungsplanschutzgebiete wendeten sich nach der Planaufgabe 48 Einsprachen. Gegen das nur zur Erläuterung unterbreitete Gesamtplanwerk (Richtplancharakter) wendeten sich weitere 83 Eingaben, die aber mangels Legitimation (keine wesentlich neuen Rechtswirkungen des BMR) nicht als Einsprachen behandelt werden konnten. Diese Eingaben wurden aber trotzdem zur Kenntnis genommen und jeweils mit einem Regierungsratsbeschluss oder einem Brief — soweit möglich individuell — beantwortet. Zur Bearbeitung der Einsprachen setzte der Regierungsrat eine Kommission ein, die sich aus Bearbeitern und unabhängigen Experten zusammensetzte. Alle Eingaben wurden einer gründlichen Prüfung unterzogen und die Ergebnisse dem Regierungsrat übermittelt. Der gute Arbeitsfortschritt — über alle Eingaben und einen grossen Teil der Einsprachen wurde bereits Beschluss gefasst — lässt erwarten, dass das Verfahren — Rekurse vorbehalten — nach rund einem Jahr demnächst weitgehend im Sinne der Zielsetzung des BMR abgeschlossen werden kann.

6. Die Zukunft des BMR

Was wird aus dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung nach dem 31. Dezember 1975, dem Datum des Ablaufs seiner Gültigkeit? Diese Frage stellt man sich allenthalben. Welches sind die wichtigsten Möglichkeiten, die in Frage kommen:

- der BMR tritt ausser Kraft
- der BMR wird durch die Bundesversammlung verlängert
- der Bund überlässt die Weiterführung fakultativ den Kantonen
- das eidgenössische Raumplanungsgesetz tritt in Kraft und überlässt es den Kantonen — gemäss Vorschlag des Nationalrates (Art. 80a Entwurf Raumplanungsgesetz) —, die Pläne des BMR als provisorische kantonale Nutzungspläne der Besiedlung und Landschaft in Kraft zu setzen. Die definitiven Pläne wären alsdann innert fünf Jahren vorzulegen.

Auch hier ist es schwierig und undankbar, Prophet zu spielen. Nach meiner Ansicht hat der BMR viel erreicht, auch wenn er 1975 ohne Ersatz ausser Kraft tritt, weil er Behörden und breite Volkskreise aufgerüttelt und aufmerksam gemacht hat auf die brennenden Probleme, die die heutige Art der Bodennutzung und der Umweltschutz im weitesten Sinne aufwerfen. Ein Verzicht auf die Fortsetzung würde aber der Raumplanung einen harten Schlag versetzen, und man müsste sich fragen, ob das in der Eile aufgefahrene grosse und kostspielige Geschütz nicht eines grösseren Ziels würdig gewesen wäre.