

Massnahmen des Bundes auf dem Gebiete der Raumplanung
und der Förderung der Bergregionen

1. Einleitung

Das Wort Raumplanung löst vielerorts, namentlich in Berg-
gebieten, nicht gerade einen Sturm der Begeisterung aus.
Viele sehen in der Raumplanung eine Art Beschränkung,
eine Hemmung der Entwicklungsmöglichkeiten oder auch einfach
ein Bündel von lästigen Verboten.

Wenn wir so denken, sind wir über die Ziele der Raumplanung
und aller daraus sich ergebenden Aufgaben nicht richtig orien-
tiert, oder wir haben irgendwann mit der Raumplanung persöhn-
lich eine Erfahrung gemacht, die uns skeptisch oder gar ab-
lehrend stimmt. Vielleicht mussten unsere eigenen Interessen
gegenüber den öffentlichen zurücktreten. Oder man hat einmal
tatsächlich etwas falsch gemacht. Planung ist ja eine mensch-
liche Tätigkeit; es arbeiten hier die fachlich ausgebildeten
Planer, die Behörden, ja in der Gemeindeversammlung oder in
der Volksabstimmung das ganze Volk mit. Wie soll da, wo Men-
schen mit all ihren guten oder weniger guten Eigenschaften
etwas tun, nicht auch Fehler passieren?

Wir müssen uns schon ernsthaft Gedanken darüber machen, was
diese Raumplanung wirklich will. Wir werden dann erkennen,
dass hinter den Einwänden - z.B. die Raumplanung hemme die
Entwicklung - Motive stecken, die uns zu denken geben müssen.

Denken wir an jene Gegner der Raumplanung, die jegliche Ordnung ablehnen, denen es also ganz gleichgültig wäre, wenn die Schweiz noch mehr zersiedelt würde. Ihnen macht es keinen Eindruck, wenn auf Grund sorgfältiger Untersuchungen nachgewiesen wird, dass wir in den Jahren 1942 - 1967 rund 100'000 Hektaren wertvollen landwirtschaftlichen Boden verloren haben. Die gleichen Leute erklären auch ganz offen, dass ihr nächster Angriff - also nachdem das Raumplanungsgesetz gebodigt worden sei - der Gewässerschutzgesetzgebung gelte. Gewiss, da und dort mag sich die konsequente Anwendung des Gewässerschutzgesetzes hart ausgewirkt haben. Deshalb hat der Bundesrat mit der Revision der allgemeinen Gewässerschutzverordnung vor einem Jahr Erleichterungen (so z. B. für Um- und Erweiterungsbauten ausserhalb des Baugebietes) geschaffen, die sich vor allem für das Berggebiet günstig auswirken. Aber es wäre doch unverantwortbar, durch eine weit gehende Austöhlung der bisherigen Ordnung all das in Frage zu stellen, was wir in den vergangenen zwanzig Jahren mit Hunderten von Millionen Franken für die Reinigung unserer Gewässer geschaffen haben. Unter den Gegnern der Raumplanung hat es sogar Leute, denen der Schutz unserer Wälder und deren freie Begehbarkeit ein Dorn im Auge ist. Sie möchten das, was zu den Perlen unserer Rechtsordnung gehört, nämlich das Forstpolizeigesetz aus dem Jahre 1902 und das Zivilgesetzbuch aus dem Jahre 1912 mit ihren für die Erholung des Menschen so wertvollen Bestimmungen rückgängig machen.

Es fällt nun nicht schwer, derartigen Einwänden und Absichten zu begegnen, Wer die Interessen der ganzen Gemeinschaft - sei es die Gemeinde, sei es der Kanton oder sei es die ganze Schweiz - im Auge hat und dabei darnach trachtet, nach den ethischen Grundsätzen der Solidarität zwischen den wirtschaftlich Stärkeren und den wirtschaftlich Schwächeren auszugleichen, - wer das tut, hat ein solides politisches Fundament.

Dieser Grundauffassung sind in den letzten Jahren Bundesrat und Parlament gefolgt, als sie die verschiedenen, im folgenden kurz darzustellenden Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung und der Förderung der Bergregionen getroffen haben. Sie sind dabei von Ueberlegungen ausgegangen, die im Zweckartikel des Raumplanungsgesetzes zusammengefasst sind:

"Die Raumplanung hat folgende Aufgaben:

- a. Sie schützt die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft.
- b. Sie schafft die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens.
- c. Sie fördert die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten und hat die Entwicklung der grossen Städte auf dieses Ziel hinzulenken.
- d. Sie verwirklicht eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung.
- e. Sie fördert den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten.
- f. Sie hat die Eigenart und Schönheit von Landschaften sicherzustellen.
- g. Sie trägt einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung.
- h. Sie berücksichtigt die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung.

2. Das Raumplanungsgesetz

Am 4. Oktober 1974 haben die Eidgenössischen Räte das Raumplanungsgesetz angenommen. Es kommt, weil das Referendum ergriffen wurde, im Juni des nächsten Jahres zur Volksabstimmung. Der Stimmbürger wird dabei sagen müssen, ob Bundesrat und Parlament den Auftrag, den das Schweizervolk am 14. September 1969 mit der Aufnahme der Art. 22ter über die Eigentumsgarantie und 22quater über die Raumplanung in die Bundesverfassung erteilte, erfüllt haben oder nicht.

- 2.1. Wie lautet dieser Auftrag? Unmissverständlich hat sich das Volk für die Einheit des Schutzes des Privateigentums und der planenden Ordnung in der Nutzung des Grundeigentums ausgesprochen. Dem Auftrag des Volkes liegt, wie Prof. Gygi von der Universität Bern sagte, die Idee der menschengerechten und freiheitlichen Eigentums- und Raumnutzungsordnung zugrunde.

Aus Art. 22quater BV geht sodann deutlich hervor, dass die Raumplanung nicht bloss aus der passiven Abwehr möglicher Schäden besteht, sondern dass sie die Aufgabe der konstruktiven Gestaltung des Lebensraumes Schweiz hat. Der Auftrag zur zweckmässigen Nutzung des Bodens und zur geordneten Besiedlung des Landes verlangt, dass wir die Entwicklung aktiv beeinflussen und nicht einfach dem Trend

so z. B. der Streubauweise, der weiteren Aufblähung der grossen Agglomerationen, nachgeben. Es genügt auch nicht, dass wir lediglich auf Fehler der Entwicklung reagieren. Wir müssen uns vielmehr bestimmte Vorstellungen über die Zukunft unseres Landes machen, dann Ziele festlegen und diese hernach in enger Zusammenarbeit aller mit raumplanerischen Aufgaben betrauten Gemeinwesen und Behörden konsequent anstreben.

Der Auftrag zur Raumplanung ist daher ein Auftrag zu einer vernünftigen und sinnvollen Entwicklung des Landes. Das im Verfassungsartikel angegebene Ziel der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes kann nur so verstanden werden. Der Wille, die Zukunft zu gestalten, also vom Trend oder vom blossen Reagieren auf den Trend abzukommen, wird immer stärker. Davon zeugen die vielen Bemühungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in der Erarbeitung gemeinsamer oder eigener Leitbildvorstellungen oder von Entwicklungskonzepten in den Berggebieten. Zu erwähnen sind auch die umfangreichen, in die Zukunft weisenden Vorschläge der Regionalplanungsgruppen und vor allem die Ortsplanungen der Gemeinden, die mit ihrem rechtlichen und technischen Instrumenten der Nutzungs-, Erschliessungs- und Ueberbauungsordnung den Weg in die künftige Entwicklung zielstrebig vorbereitet haben.

Raumplanung kann - im Sinn und Geist der Verfassung ver-
standen - nie Hemmnis einer gesunden Entwicklung sein.

Ihr Ziel ist nicht die Ordnung um ihrer selbst willen. Die Instrumente der Raumplanung haben nur insoweit Ordnung zu schaffen, als diese für eine sinnvolle Entwicklung unseres Landes nötig ist. So wäre es z. B. sinnlos, ein Gebiet zu erschliessen, wo die Ueberbauung für Wohnzwecke wegen der ungünstigen Lage nicht gewünscht wird. Oder es wäre ein un-
verzeihlicher Fehler, wenn ein Kurort die schönsten Partien
einer Seepromenade, einer Skiabfahrt oder von Aussichts-
hängen einer wilden, ungeordneten Ueberbauung überliesse
und so seine eigene Attraktivität und damit die weitere Ent-
wicklung beeinträchtigte.

Aus dem Verfassungsartikel lässt sich im weitern unmissver-
ständlich entnehmen, dass die Raumplanung durchgehend und in-
einanderwirkend sein muss. Die Festlegung der Baugebiete in
einer Gemeinde, z. B. der Wohnzonen oder der Industrie- und
Gewerbebezonen, wäre ein äusserst fragwürdiges Unterfangen,
wenn man sich nicht gleichzeitig Gedanken machte über die
Strassen im örtlichen und regionalen Bereich, über den
öffentlichen Verkehr sowie über die Standorte anderer Ein-
richtungen wie z. B. der Schulen, Spitäler use. Wer also
eine Aufgabe mit räumlichen Auswirkungen zu lösen hat, muss
über die Zusammenhänge im Bild sein.

In unserem föderalistischen Staat befassen sich alle Gemeinwesen mit raumplanerischen Aufgaben. Wenn zwar die Gemeinde nach wie vor die entscheidende und oft dörnenvolle Aufgabe der Nutzungs-, Erschliessungs- und Ueberbauungsordnung hat, wenn sie also sagen muss, wo, wie und unter welchen Voraussetzungen gebaut werden kann, so dürfen wir nicht übersehen, dass diese echte Gemeindeaufgabe in ihrer Lösung durch die Aufgaben des Kantons und des Bundes mitgeprägt wird. Das übergeordnete Strassennetz des Kantons- oder die Nationalstrasse, deren Führung weitgehend durch den Bund festgelet wird, die Eisenbahnen des Bundes, die Mittelschulen des Kantons und viele andere Werke des Kantons oder des Bundes haben auf die Entwicklung in der Gemeinde einen un-mittelbaren oder mittelbaren Einfluss.

Im föderalistischen Staat, der die Aufgaben mit räumlichen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden verteilt, ist die Zusammenarbeit das wichtigste Anliegen der Raumplanung. Die Zusammenarbeit erfordert das Verständnis der Zusammenhänge, die Rücksichtnahme auf den mit zusammenhängenden Aufgaben betrauten Partner und Hilfsbereitschaft. Genau das verlangt Art. 22quater BV, indem er den Bund anweist, die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren sowie mit ihnen zusammenzuarbeiten. Er hat in der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen. Das heisst nichts anderes, als dass auch der Bund auf Kantons- oder Gemeindeebene recht-

mässig zustandegekommene Planungen berücksichtigen muss, wenn er eigene Werke ausführt.

Diese Hinweise zeigen, dass es in der Raumplanung unter den verschiedenen Trägern räumlich bedeutsamer Aufgaben keine Vorzugstellungen gibt.

Der Ausspruch, die Raumplanung vollziehe sich von "unten nach oben", sie beginne ausschliesslich bei der Gemeinde und der Kanton sowie der Bund hätten sich nach ihr zu richten ist ebenso falsch oder auf jeden Fall so unrealisitsch, wie wenn man das Gegenteil annähme. Die Raumplanung ist eine Aufgabe der Zusammenarbeit auf allen Ebenen und über alle Stufen. Eine Gemeinde, die ihren Zonenplan festlegt, ohne ihn vorher mit den interessierten Stellen des Kantons oder des Bundes abgesprochen zu haben, läuft Gefahr, dass dieser Plan schon bald nicht mehr der Wirklichkeit entspricht. Wenn dann nämlich Kantons- oder Bundesaufgaben erfüllt werden müssen - z. B. Bau einer Kantons- oder Nationalstrasse, eines PTT-Gebäudes, eines Güterbahnhofes u.a.m. -, kann das ursprüngliche Konzept der Einteilung des Gemeindegebietes in verschiedene Nutzungszonen empfindlich gestört werden. Man beginnt dann am Zonenplan zu zweifeln, wenn plötzlich eine Nationalstrasse an der Wohnzone vorbeiführt. An diesem Beispiel ersehen wir, dass zwar die Gemeinde für die Festlegung der Zonen zuständig ist; sie kann aber diese Aufgabe nur richtig erfüllen, wenn sie mit den übergeordneten Gemeinwesen,

die ebenfalls wichtige raumplanerische Aufgaben zu bewältigen hat, zusammenarbeitet.

2.2. Erfüllt nun das Gesetz diesen Auftrag? Die einen finden, das Gesetz sei zu zentralistisch, d. h. es gebe dem Bund zum Teil auch den Kantonen zu viele Kompetenzen und die Gemeinden hätten nicht mehr viel zu sagen. Für andere Gegner oder Skeptiker ist das Gesetz zu technokratisch; es fördere - so wird befürchtet - den Perfektionismus; man werde mehr tun, als notwendig sei; es werde überhaupt zu viel normiert und der politischen Entscheidung verbleibe nur noch wenig Raum. Zahlreiche Gegner oder Unschlüssige befürchten ferner, dass die Eigentumsgarantie zu stark beschränkt werde. Sie erblicken im Gesetz eine gefährliche Entwicklung zur Trennung von Verfügungs- und Nutzungsgewalt über Grund und Boden, wobei letztere mehr und mehr dem Gemeinwesen zugeschanzt werde. Eine weitere Kategorie von Kritikern bemängelt, dass Nutzen und Kosten der Raumplanung aus dem Gesetz zu wenig deutlich hervorgingen und man deshalb vor allem nicht wisse, welche finanziellen Ueberraschungen auf das Gemeinwesen in der Anwendung des Gesetzes zukommen können.

Zu erwähnen sind schliesslich die etwas misstrauischen Skeptiker, die zwar das Gesetz und die darin vorgesehenen Massnahmen befürworten, jedoch verlangen, dass der Bund die Anschlussgesetzgebung betreffend die Mehrwertabschöpfung und den volkswirtschaftlichen Ausgleich vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes abschliesse.

Daran zu erinnern ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass viele Mitbürgerinnen und Mitbürger über das Gesetz etwas enttäuscht sind, weil sie in manchen Punkten eine strengere und konsequentere Ordnung erwartet haben. Verschiedene politische Kreise stimmen dem Gesetz zwar zu, behalten sich aber weitere bodenrechtliche Vorstösse vor.

Auf alle diese Einwände werden wir uns in der kommenden Auseinandersetzung eine offene Antwort geben müssen. Hier, in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit, ist das nicht möglich. Ein paar Stichworte müssen genügen:

Wer das Raumplanungsgesetz als zentralistisch betrachtet, übersieht, dass die Hauptaufgabe bei den Kantonen und Gemeinden liegt. Wir haben das vorhin, als wir kurz über den Verfassungsauftrag gesprochen haben, deutlich gemacht. Das Anliegen des Gesetzes ist die Zusammenarbeit. Bund, Kantone und Gemeinden haben selbständige planerische Aufgaben zu erfüllen. Sie müssen aber zusammenarbeiten, sonst geht manches, wie wir aus Erfahrung wissen, schief. Es kann also unter den an der Planung beteiligten Gemeinwesen keine Vorzugsstellungen geben. Wir sind alle aufeinander angewiesen. Ganz unmissverständlich bringt diesen Gedanken der Regierungsrat des Kantons Zürich im Bericht über die "Reform des Zürcherischen Bodenrechts" zum Ausdruck, wo auf S. 30 zu lesen ist:

"Ein Ballungsraum von der Grösse desjenigen Zürichs mit seiner Ausstrahlung weit über die Kantons Grenzen hinweg stellt keineswegs mehr allein ein Problem unseres Kantons dar, welches dieser aus eigener Kraft zu bewältigen vermöchte. Seine Entwicklung wird vielfach durch Impulse bestimmt, welche von ausserhalb kommen und die umliegenden Kantone, ja zum Teil das gesamte Land berühren. Die Vorstellung wäre deshalb unreal, der Kanton Zürich könne auf sie ohne Mithilfe des Bundes genügenden Lenkungseinfluss ausüben. Das ist schon deshalb nicht möglich, weil einige der wichtigsten räumlichen Steuerungsmittel der Kompetenz des Kantons entzogen sind und in den Händen des Bundes liegen, wie dies namentlich für den Bereich des Verkehrs zutrifft. Es lässt sich deshalb nicht denken, die Entwicklung im Raume Zürich könne ohne die gleichgerichtete Mithilfe der öffentlichen Dienste und Anstalten des Bundes in geordnete Bahnen gelenkt werden."

Zum Vorwurf, das Gesetz sei zu technokratisch ist festzustellen, dass es den Kantonen und Gemeinden wohl wirksame Planungsmittel wie z. B. die Richt- und Nutzungspläne oder die Landumlegung in die Hand gibt, dass aber alle diese Mittel in der Rechtsordnung der meisten Kantone schon bekannt sind und mit dem Raumplanungsgesetz im Interesse der Koordination zwischen Bund und Kantonen selber eine gewisse Vereinheitlichung angestrebt wird. Nach einer solchen Vereinheitlichung, vor allem in den Bereichen, wo es um die Zusammenarbeit geht, wird immer wieder gerufen, von politischen Parteien, von Behörden

Unternehmern, Architekten usw.

In der vielfältigen Ordnung, verschieden von Kanton zu Kanton, gelegentlich von Gemeinde zu Gemeinde im gleichen Kanton, kennen sich nur wenige aus. Vermag es da zu verwundern, wenn man gelegentlich des Begriffs-Wirrwarr überdrüssig wird?

In diesem Zusammenhang dürfen wir den Kanton Graubünden als Vorbild erwähnen, der in Anlehnung an den bundesrätlichen Entwurf für das eidgenössische Raumplanungsgesetz ein modernes kantonales Raumplanungsgesetz geschaffen hat.

Was die Eigentumsgarantie anbelangt, so können wir feststellen, dass das Gesetz an der bisherigen Praxis des Bundesgerichts in der Befolgung der in Art. 22ter BV enthaltenen Grundsätze nichts ändert; es bestätigt sie vielmehr. Im Zusammenhang mit der Planung wird meist sofort die Frage der Entschädigung aufgeworfen. Das Gesetz beantwortet diese Frage in Art. 48 wie folgt:

¹Enteignungsähnlich ist eine Massnahme, die für Grundstücke eine bestehende oder in naher Zukunft sehr wahrscheinliche Nutzung untersagt, verunmöglicht oder in besonders gewichtiger Weise erschwert, wenn die Grundstücke für diese Nutzung geeignet sind und der Eingriff entweder an sich als besonders schwerwiegend erscheint oder einzelne Eigentümer im Vergleich zu andern Eigentümern in ähnlichen Verhältnissen unverhältnismässig stark benachteiligt werden.

²Inbesondere gilt als materielle Enteignung die Auferlegung eines dauernden Bauverbots auf Grundstücken, die eingezont, erschlossen und für die bauliche Nutzung geeignet sind.

³Die polizeilichen Schranken des Eigentums sind keine materielle Enteignung.

Dass aus dieser generellen Umschreibung nicht alle Grundeigentümer beruhigt werden können, ist begreiflich. Zu viele haben wohl Land; es ist aber nicht als Bauland ausersehen. Einmal kann ja nicht alles Land der Bauzone zugewiesen werden. Unsere Bauzonen sind gesamthaft jetzt schon so gross, dass sie Platz für mehr als das Doppelte der heutigen Bevölkerung bieten. Dazu kommt, dass die Nachfrage, auch im Berggebiet, rückläufig ist. Und auch ohne Raumplanung - d. h. ohne Zonenplan; wenn man überall bauen könnte - wären die Chancen ungleich verteilt. Wie schmerzlich ist es doch für uns alle, die wir an einer gesunden Wirtschaft interessiert sind, fast täglich oder wöchentlich aus der Zeitung vernehmen zu müssen, dass ein Bauunternehmen vor allem deshalb in Schwierigkeiten geraten ist, weil er viel zu stark seine Mittel in Landreserven eingeworfen hat. Dieses Land wurde zum Teil ausserhalb der Bauzonen zu relativ hohem Preis erworben. Die Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Die Chance der Ueberbaumungsmöglichkeit ist - nicht wegen der Raumplanung sondern wegen der sinkenden Nachfrage - auch in den bestehenden Bauzonen geringer geworden.

2.3. Was bringt uns das Gesetz Neues? Wer über ein Gesetz abstimmen darf - dies dürfte wohl das Positivste am Referendum sein -, wird wohl mit Recht zunächst die Frage stellen, was uns das Gesetz überhaupt Neues bringe. Die Antwort, es sei manches gar nicht

neu, mag zunächst enttäuschen. Und doch ist es so. Weder die Nutzungsordnung, noch die Erschliessungsbestimmungen oder die Enteignung und die Mehrwertabschöpfung sind wirklich etwas Neues. Alle diese Instrumente der Planung sind bereits von der Gesetzgebung der Kantone her bekannt. Neu ist hingegen, dass der Bund erstmals ein Gesetz über die Raumplanung erlässt und in diesem Gesetz

- materielle Grundsätze über die Ziele und das Vorgehen der Planung aufstellt,
- seine eigenen Aufgaben und diejenigen der Kantone auf dem Gebiet der Raumplanung umschreibt und die Koordination dieser Aufgaben durch verschiedene Mittel sichert,
- die zum grössten Teil bereits bekannten Planungsmittel wie die Richtpläne, Nutzungspläne, Landumlegung, Enteignung, Mehrwertabschöpfung usw. für die ganze Schweiz einheitlich normiert,
- erstmals die Grundsätze des Bundesgerichts in Fragen der Entschädigung bei enteignungsähnlichen Eingriffen in das Grundeigentum gesetzlich fixiert und schliesslich eine einheitliche Ordnung des Interessens- und Rechtsschutzes aufstellt.

3. Der Bund will seine Pflichten, die ihm das Raumplanungsgesetz auferlegt, erfüllen

3.1 Allgemeines

Mit dem Raumplanungsgesetz erfüllt der Bund eine der wichtigsten Aufgaben, die ihm die Verfassung auferlegt. Er erlässt Grundsätze, nach denen die Kantone eine der "zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung zu schaffen haben (Art. 22quater Abs. 1 BV). Er selber hat in der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben das, was die Kantone und Gemeinden in Ausführung des Raumplanungsgesetzes vorkehren, zu respektieren.

Der Bund hat aber noch weitere Aufgaben: Er soll, so verlangt es Absatz 2 des zitierten Verfassungsartikels, die Bestrebungen der Kantone fördern und unterstützen. So hat er z. B.

- Forschung, Lehre, Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiete der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu fördern (Art. 40 Abs. 1 RPG);
- Beiträge an die Kosten der Raumplanung in den Kantonen, Regionen und Gemeinden (bis zu 50 Prozent) zu leisten (Art. 42 RPG);
- die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebieten mit Darlehen, Bürgschaften und Zinszuschüssen zu fördern (Art. 43 RPG);

Die zweifellos wichtigste Aufgabe wird dem Bund mit Art. 45 RPG überbunden, der folgenden Wortlaut hat:

¹Der Bund regelt durch Spezialgesetz einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft als Abgeltung für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung.

²In gleicher Weise ist ein Ausgleich zugunsten von Gebieten vorzunehmen, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsgrad aufweisen

³An Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiete oder Grundstücke für Erholungs- und Schutzzwecke in unzumutbarer Weise beansprucht werden, kann der Bund Entschädigungen leisten. Die Entschädigungen können von angemessenen Leistungen der interessierten Kantone oder Gemeinden, allenfalls auch der Bewirtschafter, abhängig gemacht werden.

Der volkswirtschaftliche Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft (Art. 45 Abs. 1 RPG) erfordert eine besondere Gesetzgebung, die erst abgeschlossen werden kann, wenn das Raumplanungsgesetz in Kraft ist. Der volkswirtschaftliche Ausgleich ist nämlich mit der Mehrwertabschöpfung verbunden, die die Kantone auf Grund des Raumplanungsgesetzes in ihre gesetzliche Ordnung über die Abgaben auf Grund und Boden (z. B. Grundstückegewinnsteuern, Einkommenssteuer und Vermögenssteuer) einzubauen haben. Das Raumplanungsgesetz schreibt vor (Art. 37 Abs. 3 RPG), dass der Ertrag der Abschöpfung für Raumplanungszwecke zu verwenden ist, ein Teil davon soll für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich im Sinne von Art. 45 RPG reserviert bleiben.

Die zweite Aufgabe des Bundes, einen Ausgleich zugunsten von entwicklungsbedürftigen Gebieten vorzunehmen (Art. 45 Abs. 2 RPG) ist weitgehend mit den bereits geschaffenen und in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete erfüllt.

Die dritte Aufgabe der Entschädigung an Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiete oder Grundstücke in unzumutbarer Weise beansprucht werden, hat der Bund mit der Vollziehungsverordnung zum Raumplanungsgesetz zu regeln. Der Erlass solcher Ausführungsbestimmungen wird erst möglich sein, wenn das Raumplanungsgesetz in Kraft ist.

3.2. Der volkswirtschaftliche Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft

Im Verlaufe der Beratungen zum Raumplanungsgesetz und in der Antwort auf verschiedene persönliche Vorstösse im Parlament hat der Bundesrat deutlich zu verstehen gegeben, dass er willens ist, den Auftrag, den volkswirtschaftlichen Ausgleich so rasch wie möglich zu verwirklichen, zu erfüllen. Auch wenn Art. 45 Abs. 1 RPG erst verwirklicht werden kann, wenn diese Bestimmung mit der Zustimmung des Volkes zum Gesetz in Kraft getreten ist, will der Bundesrat doch bald seine Vorstellungen über die Durchführung dieser wichtigen Aufgabe bekannt geben.

Wir verfügen über einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich. Für die Beratung dieses Entwurfes hat das Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission eingesetzt, deren Arbeiten nach Möglichkeit vor Ende 1975 abgeschlossen sein sollen. So wird es dann möglich sein, noch rechtzeitig vor der Abstimmung über das Raumplanungsgesetz die Öffentlichkeit über die Art und Weise wie der volkswirtschaftliche Ausgleich verwirklicht werden soll, zu informieren.

3.3. Das Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete

Das am 6. Oktober 1974 von den Eidgenössischen Räten verabschiedete und auf den 1. März 1975 in Kraft gesetzte Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete bezweckt die Verbesserung der Existenzbedingungen im Berggebiet durch gezielte Investitionshilfe für Infrastrukturvorhaben. Der Bund finanziert einmal durch Beiträge bis zu 80% die Erarbeitung des Entwicklungskonzepts förderungsbedürftiger Regionen, wobei die räumlichen Auswirkungen ebenfalls miteinbezogen werden. Der Zweck eines solchen Konzeptes liegt in der umfassenden Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsvorstellungen unter besonderer Berücksichtigung einer davon abgeleiteten systematischen Erschliessungspolitik (z.B. Verkehrserschliessung, Versorgung, schulische und berufliche Ausbildung, Erholung, Gesundheitswesen, Kultur und Sport).

Wir sehen also, dass das Entwicklungskonzept weitgehend fragwürdig erscheint, wenn das Entwicklungskonzept isoliert von den Zielen der Raumplanung, d.h. zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung der Region, erarbeitet und verwirklicht werden sollte. Die Entwicklungspolitik einer Bergregion ist nur sinnvoll, wenn sie sich räumlich vernünftig auswirkt, wenn z.B. das Siedlungsgebiet so begrenzt wird, dass der Aufenthalt darin attraktiv bleibt, weil dazu genügend Raum für Erholung vorhanden ist, oder wenn die Erschliessungspolitik sich auf ein Konzept der zweckmässigen Nutzung des Bodens in der Region abstützen kann. Denn nur auf diese Weise lässt sich der wirtschaftliche Einsatz von Mitteln der öffentlichen Hand vertreten. So wäre es z.B. widersinnig, wertvolle Landteile durch Ueberbauungen der Erholung zu entziehen. Das Kapital des Tourismus, einer der wichtigsten Einkommensquellen unserer Berggebiete, ist die Landschaft, die unberührte und die vernünftig gestaltete. Die Zersiedlung, also die willkürliche, ungeordnete Ueberbauung, vernichtet dieses Kapital, weil, so schrieb jüngst alt Ständerat Hermann Bodenmann in einem Artikel, die Anziehungskraft verloren gehe.

Es ist unseres Erachtens einleuchtend, dass zur Verwirklichung einer vernünftigen Entwicklungspolitik im Berggebiet entsprechende Instrumente bereitgestellt werden müssen. Hierzu kann das Raumplanungsgesetz wertvolle Hilfe bieten. Denken

wir an die für die geordnete Entwicklung so notwendige Koordination der öffentlichen Aufgaben im Gesamtrichtplan, der die Uebereinstimmung der Nutzungsordnung mit der Erschliessung (Strasse, Wasser, Elektrizität, Abwasser usw.) gewährleistet. Oder denken wir an die mit dem Raumplanungsgesetz möglich gewordene Landumlegung, die die Entflechtung der verschiedenartigen Nutzungsinteressen (Landwirtschaft, Bauen usw.) ermöglicht und mehr Grundeigentümer als sonst am wirtschaftlich interessanteren Baugebiet beteiligen lassen kann, ohne dass dabei die Bauzone unverhältnismässig gross werden muss. Die Wechselbeziehungen zwischen Raumplanung und Investitionshilfe sind zu stark, als dass man sich eine ungenügende Koordination leisten könnte.

Was die Koordination auf "Bundesebene" betrifft, so muss hier betont werden, dass diese zwischen dem Delegierten für Raumplanung und der Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung seit 1973 ausgezeichnet spielt. Es ist zu hoffen, dass dies auch auf kantonaler Ebene zutrifft. Das Investitionshilfegesetz verlangt diese Zusammenarbeit ausdrücklich, indem es in Art. 12, Abs. 1 vorschreibt, dass im Entwicklungskonzept nachzuweisen ist, dass seine Zielsetzungen mit den rechtskräftigen kantonalen Gesamt- und Teilrichtplänen im Sinne des Bundesgesetzes über die Raumplanung übereinstimmen. Ferner wird die Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung in Art. 27 (IHG) verpflichtet, die Investitionshilfe für Berggebiete mit den aufgrund anderer Bundesgesetze oder sonstiger Erlasse zugunsten der Berggebiete geltenden Massnahmen zu koordinieren. Die Konkretisierung dazu finden wir in Art. 29 der VO, wonach der Bundesrat einen Koordinationsausschuss einsetzt, der sich aus Vertretern der interessierten Bundesstellen zusammensetzt.