

# MUSTERREFERAT

AKTIONSKOMITEE FUER DAS RAUMPLANUNGSGESETZ

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern 25, Tel.: 031 42 65 23

Postcheckkonto : 30 - 6100

Januar 1976

---

## DIE BEDEUTUNG DER RAUMPLANUNGSGESETZGEBUNG FUER DIE ZUKUNFT DER SCHWEIZERISCHEN ERHOLUNGSGEBIETE

---

### A. EINLEITUNG

#### 1. Allgemeines

Es wäre müssig, vor Ihrem Kreis weitausholend die Bedeutung des heute so viel diskutierten Phänomens "Erholung" analysieren zu wollen. Als Beobachter kann man indessen leicht feststellen, dass die heute sich stellenden Probleme im Spannungsfeld der Erholung komplex sind wie so manches andere in unserem Leben und dass derjenige, der seine Freizeit mit der Tätigkeit "Erholen" ausfüllt, dies auf gar mannigfache Art tun kann. Sowohl von der Seite des echten Bedürfnisses und der Nachfrage, als auch von derjenigen des Angebotes her hat diese Daseinsform des Menschen quantitativ und qualitativ, aber auch physiologisch und psychologisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich eine Bedeutung erlangt, die sie zum Objekt sowohl einer ausgedehnten wissenschaftlichen Forschung als auch einer wilden Spekulation gemacht hat.

Wenn Wissenschaft und Wirtschaft hoffen, Erholung und Fremdenverkehr gelegentlich in den Griff bekommen zu können, so müssen wir uns heute fragen, ob ein Gleiches auch für die Rechtsetzung

gelten kann. Es sei mir gestattet, gleich die Behauptung vorwegzunehmen, dass - sowohl auf eidgenössischer Ebene als auch auf kantonaler - mit der modernen Gesetzgebung auf den Gebieten der Raumplanung, der Investitionshilfe für Berggebiete, des Gewässerschutzes, des Natur- und Heimatschutzes und anderen ein Instrumentarium vorliegt, das geeignet ist, die Zukunft der schweizerischen Erholungsgebiete zu sichern. Ich werde versuchen, diese Feststellung, insbesondere mit Blick auf das Bundesgesetz über die Raumplanung, das zur Zeit im Brennpunkt der öffentlichen Diskussion steht, zu erhärten. Lassen Sie mich aber vorerst ein paar allgemeinen Ueberlegungen zur Erholung und zum Fremdenverkehr nachgehen.

## 2. Motive, Erscheinungsformen

Das gegenüber früheren Zeiten vermehrte und vor allem stark veränderte Bedürfnis nach Erholung entspringt unserer oft mit Stress verbundenen urbanen Lebens- und Arbeitsweise, der Grösse, Dichte, Gestalt und auch dem oft unkontrollierten Wachstum der städtischen Siedlungen, dem Ungenügen der Stadtwohnungen und schliesslich der vermehrten Freizeit, die andere Tätigkeiten erlaubt als das naturbedingte und mindestnotwendige passive Ausruhen im Bett. Das Schlagwort "aktive Erholung" ist geprägt worden, Motorisierung und Mobilität erlauben Verschiebungen nach Orten, die einem Besinnung oder Zerstreuung, Ruhe oder Sensation, jedenfalls aber Abwechslung vom Alltag bieten. Wenn Erholung vor allem ein Ausgleich, ein Kontrast darstellen soll zu den täglichen Berufsaktivitäten, so ist das Freizeitverhalten der Menschen so vielseitig, aber auch so massenanfällig, wie es der Mensch selber ist. Der Gegensatz der zum Alltag geschaffen werden soll, wird am ehesten physisch wahrgenommen, wobei aber nicht wie im Szenario des Theaters einfach die Kulissen geschoben werden, sondern der beweglich gewordene Mensch selbst sich an die bevorzugten Stätten seiner Wünsche begibt. Entsprechend den vielfältigen Neigungen, Wünschen und Zielen unter-

scheiden Sie als Fachleute eine ganze Stufenleiter von verschiedenen Freizeitverhaltensweisen: vom beschaulich besinnlichen, ruhigen Sein bis zur ruhelos hektischen, ehrgeizig sportlichen, technisch verstärkten, nimmermüden Aktivität. Im Hinblick auf Zeit- und Distanzkonsum sprechen Sie von Naherholung, vom Tages-, Wochenend- und Ferientourismus oder auch kurz vom Fremdenverkehr. Immer aber sind mit diesen Kategorien bestimmte Vorstellungen an Raum und Landschaft verbunden. Eine bestimmte physische Umgebung bildet die Voraussetzung für die Erfüllung eines jeden der so vielfältigen Erholungswünsche unserer Gesellschaft.

### 3. Konflikte

Und nicht alle sind untereinander verträglich: Sowenig wie der geruhssame Wanderer und stille Geniesser der Natur sich anfreunden kann mit dem an ausgefeilter Technik und hoher Geschwindigkeit sich berausenden Pistenflitzer und Motorradknatterer, sowenig wie der einsame Fischer dem gesellschaftlich-kommerziellen Rummel an gewissen Badestränden etwas abzugewinnen vermag, sowenig dürfen wir Erholungsgebiete unterschiedlicher Eignung und Charakteristik identifizieren: Es geht hier um die räumliche Trennung von unter sich unvereinbaren Zweckbestimmungen und Nutzungen des Bodens, es geht um eine Gebietsausscheidung, die sich orientiert am Bedürfnis und an der Nachfrage einerseits, an Eignung und Angebot andererseits. Es geht auch um die Interessenabwägung gegenüber andern Ansprüchen an die Landschaft, so um die für die Erholung so entscheidende landwirtschaftliche Grundnutzung, um allfällige Nutzungsüberlagerungen und -kombinationen, um die Erschliessung und Ausstattung, um die Sicherung einmal festgelegter Nutzungen - kurz: Es geht um Raumplanung, deren Hauptziel im Sinne von Art. 22quater BV die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes ist. Für die Erholung und den Fremdenverkehr wird es entscheidend sein, wie diese Ziele angestrebt werden. Machen wir es richtig, so werden sich bestimmt zahlreiche Konflikte, die sich

heute für die Erholung stellen, lösen lassen. Es freut mich, dass an vielen Orten dieser Zusammenhang erkannt worden ist. Ich will versuchen, ihn durch die kurze Darstellung des Raumplanungsgesetzes zu verdeutlichen!

## B. DAS RAUMPLANUNGSGESETZ: Mittel zur Lösung der Probleme in den Erholungsgebieten

---

### 1. Der Verfassungsauftrag

Wie lautet dieser Auftrag? Unmissverständlich hat sich das Schweizervolk am 14. September 1969 mit der Aufnahme der Art. 22ter über die Eigentumsgarantie und 22quater über die Raumplanung in die Bundesverfassung 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 vollständigen technischen Erschliessung sämtlicher möglicher Erholungsgebiete oder der weiteren Aufblähung der grossen Agglomerationen, nachgeben. Es genügt 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 oder 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 Ortsplanung der Gemeinden, die mit ihren rechtlichen und technischen Instrumenten der Nutzungs-, Erschliessungs- und Ueberbauungsordnung den Weg in die künftige Entwicklung zielstrebig vorbereitet haben. Gerade die Erholungsgebiete bedürfen dringend einer solchen Ordnung, treten doch hier die Konflikte zwischen einzelnen Nutzungsansprüchen besonders nachhaltig in Erscheinung. Ein innerer Widerspruch in einem Erholungsgebiet entsteht ja oft dadurch, dass es einerseits durch die Vermittlung des unmittelbaren Naturerlebnisses, durch seine Schönheit und Unversehrtheit attraktiv ist, andererseits aber die für seine zweckentsprechende Nutzung notwendige Erschliessung und Besiedlung kontraproduktiv und zerstörerisch wirken kann. Hier gilt es, Mass und Gleichgewicht zu finden.

Raumplanung darf - im Sinn und Geist der Verfassung verstanden - 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 eine Ueberbauung wegen Ungunst der Lage oder gerade wegen deren besonderen Naturnähe und damit Er-

holungseignung nicht gewünscht wird. Oder es wäre ein unverzeihlicher Fehler, wenn ein Kurort die schönsten Partien einer Seepromenade, einer Skiabfahrt oder von Aussichtshängen einer wilden, ungeordneten Ueberbauung überliesse und so seine eigene Attraktivität und damit die weitere Entwicklung beeinträchtigte.

Aus dem Verfassungsartikel lässt sich im weitern unmissverständlich entnehmen, dass die Raumplanung durchgehend und ineinanderwirkend sein muss. Die Festlegung der Baugebiete in einer Gemeinde, z.B. der Wohnzonen oder der Gewerbebezonen, aber auch der Erholungsgebiete im Nahbereich, wäre ein äusserst fragwürdiges Unterfangen, wenn man sich nicht gleichzeitig Gedanken machte über die Strassen von örtlicher und regionaler Bedeutung, über den öffentlichen Verkehr sowie über die Standorte anderer Einrichtungen wie z.B. der Schulen, Sportplätze, Schwimmbäder usw. 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 dornenvolle 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 der Nationalstrassen, deren Führung weitgehend durch den Bund festgelegt 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 unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss. Ueberkommunale Zusammenhänge sind gerade auch bei der Festlegung der Erholungsräume im Nahbereich der Siedlungen sowie der eigent-

lichen Fremdenverkehrsgebiete zu berücksichtigen, weil hier sowohl distanzmässig als auch funktionell die Grenzen einer einzelnen Gemeinde schnell überschritten sind.

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 rechtmässig zustandegewordene Planungen berücksichtigen muss, wenn er eigene Werke ausführt oder wenn er Entscheide im Rahmen seiner Aufsichts- und Konzessionierungsbefugnisse fällt.

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 unrealistisch, 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 Ein-

teilung des Gemeindegebietes in verschiedene Nutzungszonen empfindlich gestört werden. Man beginnt dann am Zonenplan zu zweifeln, wenn plötzlich eine Nationalstrasse durch Erholungsgebiet führt. 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 haben, zusammenarbeitet.

## 2. Die Erfüllung des Verfassungsauftrages

Wenn wir bisher zu zeigen versuchten, dass die Festlegung und Sicherung der Erholungsgebiete sowie die Lösung der sich damit ergebenden Probleme durchaus als Aufgabe der Raumplanung im Sinne des Verfassungsauftrages verstanden werden kann, so geht es nun um den Nachweis, dass die Ausführungsgesetzgebung - insbesondere das Bundesgesetz über die Raumplanung (vom 4. Oktober 1974) - diesen Verfassungsauftrag erfüllt - dies vor allem auch im Hinblick auf die Erholungsgebiete.

### 2.1. Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (vom 17. März 1972)

Schon im Jahre 1972 hatten die Kantone aufgrund eines dringlichen Bundesbeschlusses die Gebiete zu bezeichnen, deren Besiedlung und Ueberbauung aus Gründen des Landschaftsschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume oder zum Schutze vor Naturgewalten vorläufig einzuschränken oder zu verhindern ist. Die Erholungsräume wurden in der Vollziehungsverordnung (Art. 5) definiert als "Gebiete, die dem Menschen in der näheren und weiteren Umgebung der Siedelungen durch die Berührung mit der Natur Entspannung und die Wiederherstellung körperlicher und geistiger Kräfte ermöglichen." In diesen Gebieten

dürfen nur land- und forstwirtschaftliche und andere standortbedingte Bauten bewilligt werden; sie dürfen das Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Für die Bewilligung weiterer Bauten ist der Nachweis eines sachlich begründeten Bedürfnisses notwendig; keine öffentlichen Interessen dürfen entgegenstehen. Gemäss heutiger Praxis des Bundesgerichtes werden an die Erfüllung dieser Voraussetzungen hohe Anforderungen gestellt. Nachdem die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgabe gute Arbeit geleistet haben und heute die Bezeichnung der möglichen Erholungsgebiete über die ganze Schweiz vorliegt, geht es darum, die provisorischen Massnahmen durch eine Differenzierung und präzisere Umschreibung der Schutz- und Erholungsgebiete in eine Ordnung dauerhafter Natur überzuführen.

## 2.2. Das Bundesgesetz über die Raumplanung (vom 4. Okt. 1974)

Das im Hinblick auf die Volksabstimmung vom Juni dieses Jahres im Brennpunkt der öffentlichen Diskussion stehende eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) gibt den Kantonen diese Möglichkeit in die Hand.

### 2.2.1. Kritische Stimmen

Einzelne Mitbürger finden zwar, 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 Ueerraschungen 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 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.

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?

Wie notwendig das Raumplanungsgesetz für die Erholungsgebiete ist, gibt uns alt Ständerat Bodenmann mit folgenden Gedanken zu erkennen:

"Gerade in den Berggebieten ist dem Raumplanungsgesetz heftiger Widerstand erwachsen. Viele Grundeigentümer sehen auf ihrem Besitz heute schon Chalets und Feriensiedlungen entstehen und glauben, dass die neue Gesetzgebung diesen Plänen und Vorstellungen ein vorzeitiges Ende bereiten werde.

Man geht hier von falschen Voraussetzungen aus. Das Kapital des Tourismus in den Berggebieten ist die Landschaft, die unberührte und die vernünftig gestaltete. Die Zersiedlung vernichtet dieses Kapital, weil die Anziehungskraft dieser Regionen damit verlorenggeht. Die Ueberbauungen müssen sich daher in die Landschaft einfügen und konzentriert erfolgen. Es kann also nicht jede Parzelle überbaut werden. Die Gewässerschutzgesetzgebung hat die auf Grund der Raumplanungs-

gesetzgebung zu fällenden Entscheide zudem weitgehend vorweggenommen. Das Raumplanungsgesetz schafft aber die Möglichkeit, die nicht immer vermeidbaren Härten und Ungerechtigkeiten zu beseitigen oder zu mildern. Güterzusammenlegungen zwecks Schaffung von Bauzonen werden es gestatten, einer grossen Zahl von Eigentümern Land in Bauzonen zuzuweisen. Da die Kantone und die Gemeinden die Raumplanung zu verwirklichen haben, sind alle Voraussetzungen gegeben, dass ein gutes, den örtlichen Verhältnissen angepasstes Bodenrecht geschaffen werden kann. Mit dem neuen Raumplanungsgesetz kann also verhindert werden, dass einige wenige Grundeigentümer, die zufällig ihren Grund und Boden am "richtigen Ort" haben, auf Kosten der grossen Mehrheit der übrigen Bodeneigentümer übermässige Gewinne erzielen."

#### 2.2.2. 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 Gebiete der Raumplanung umschreibt und die Koordination dieser Aufgaben durch verschiedene Mittel sichert,
- die zum grössten Teil bereits bekannten Planungsmittel wie die Richtpläne, Nutzungspläne, Landumlegung, Enteig-

nung, 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.

### 2.2.3. Die unmittelbaren Auswirkungen des RPG auf Berg- und Erholungsgebiete

Im Zweckartikel des Raumplanungsgesetzes sind die wichtigsten materiellen Grundsätze zusammengefasst. Sie sind alle zusammen auch für die Erholungsgebiete von Bedeutung. Werfen wir kurz einen Blick auf Art. 1, Abs. 2 des Gesetzes:

"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."

Das Gesetz (Art. 10) verpflichtet die Kantone, im Rahmen ihrer Richtpläne der Besiedlung und der Landschaft unter anderem Erholungsgebiete und Schutzgebiete vorzusehen. Diese können sich untereinander und mit andern Nutzungsgebieten überlagern. Als Erholungsgebiete sind solche Gebiete zu bezeichnen, die sich für Erholungszwecke eignen und hierfür benötigt werden. Die Kantone sorgen dafür, dass mit Einschluss von Landwirtschafts-, Forst- und Schutzgebieten grössere zusammenhängende Erholungsräume entstehen. Diese Erholungsgebiete sollen vorab in der näheren und weiteren Umgebung der Siedlungen vorgesehen werden (Art. 14 RPG). In den Richtplänen des Verkehrs (Art. 17 RPG) haben die Kantone Angaben zu machen über Anlagen und Flächen unter anderem für

- das Fuss- und Wanderwegnetz von überörtlicher Bedeutung,
- die schiffbaren Wasserwege und die regelmässig bedienten Schifffahrtslinien,
- die Einrichtungen für den Luftverkehr (Flugplätze samt Flugsicherungseinrichtungen),
- andere Transporteinrichtungen von öffentlichem Interesse sowie grössere Parkieranlagen.

Alle diese Richtpläne sollen mithelfen, eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes zu gewährleisten (Art. 6, Abs. 1 RPG). Sie tragen den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Region Rechnung (Art. 5, Abs. 3 RPG) und sie enthalten Angaben über die Durchführung in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht (Art. 7, Abs. 2 RPG).

Mit dieser Charakterisierung der Richtpläne im Hinblick auf die Erholungs- und Fremdenverkehrsplanung ist zweierlei ausgesagt:

- Die Planung der Erholungs- und Fremdenverkehrsgebiete hat sich - wie jede Raumplanung - grundsätzlich nach übergeordneten Zielsetzungen zu orientieren. Diese sind einerseits im gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Bereich, andererseits in den Grundsätzen der Oekologie, des Umwelt- und Landschaftsschutzes zu finden, wobei beide Gesichtspunkte in der Raumplanung zusammenfließen. In dieser Erkenntnis geht es der Beratenden Kommission des Bundes für den Fremdenverkehr bzw. der durch diese mit der Erarbeitung eines Fremdenverkehrskonzeptes des Bundes betrauten Expertengruppe darum, die schweizerische Fremdenverkehrspolitik in den Rahmen eines übergeordneten Zielkonzeptes zu stellen, das im wesentlichen mit den schon genannten Zielen des Raumplanungsgesetzes übereinstimmt.
- Nach der Terminologie der Raumplanung ist die Erholungs- und Fremdenverkehrsplanung als Sachplanung zu betrachten, die nicht ohne Koordination mit den andern raumbedeutsamen Sachgebieten und Ansprüchen an die Nutzung des Bodens vorangetrieben werden soll. Auch für diese horizontale Koordination zeigt das Bundesgesetz über die Raumplanung die Grundsätze auf. Dies aber keineswegs in der Richtung, dass sich die Entwicklung des Fremdenverkehrs etwa zugunsten anderer Ansprüche, insbesondere solcher des Natur- und Landschaftsschutzes zurückgesetzt sähe, sondern vielmehr vor dem Hintergrund einer Gesamtbetrachtungsweise, die um die vielfältigen Zusammenhänge und Interdependenzen im Raum weiss und insbesondere auch die gegenseitige Abhängigkeit von Erhaltung der Landschaft sowie des ökologischen Gleichgewichtes einerseits und wirtschaftlicher Entwicklung auf der Basis des Fremdenverkehrs andererseits kennt.

Damit ist auch gesagt, dass das Raumplanungsgesetz die gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten berücksichtigt. Die materielle Grundlage für die Erholungs- und Fremdenverkehrsgebiete darf nicht ausschliesslich in gewinnträchtigen Erschliessungsanlagen und Installationen der touristischen Suprastruktur gesucht werden. In einem weiten Sinne gewinnbringend ist die Erhaltung einer schönen Landschaft durch die Sicherstellung der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung.

Die zweifellos wichtigste Aufgabe im Hinblick auf die Förderung des Gemeinwohls auch in weniger begünstigten Gegenden wird deshalb dem Bund mit Art. 45 RPG überbunden, der folgenden Wortlaut hat:

- <sup>1</sup> Der Bund regelt durch Spezialgesetze einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft als Abgeltung für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung.
- <sup>2</sup> In 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.
- <sup>3</sup> An 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.

Die erste Aufgabe, 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. Grundstückgewinnsteuern, 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.

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 bekanntgeben.

Die zweite Aufgabe des Bundes, einen Ausgleich zugunsten von entwicklungsbedürftigen Gebieten vorzunehmen (Art. 45, Abs. 2 RPG) ist weitgehend mit dem bereits geschaffenen und in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete erfüllt. Ich werde darauf noch kurz zu sprechen kommen.

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.

### 2.3. Das Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete

Das am 8. Oktober 1974 von den Eidgenössischen Räten verabschiedete und auf den 1. März 1975 in Kraft gesetzte Bundesgesetz über die 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 Entwicklungskonzeptes förderungsbedürftiger Regionen, wobei die räumlichen Auswirkungen ebenfalls mit- einbezogen 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 durch sie die Anziehungskraft verloren geht.

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 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.

### C. SCHLUSS

Alle diese Ueberlegungen lassen erkennen, dass das Raumplanungsgesetz mit seinen Zielen und Mitteln zusammen mit andern Erlassen auf Bundes- und Kantonsebene für die Erholung der Menschen wertvolle Dienste leisten kann. Entscheidend wird vor allem die Anwendung des Gesetzes sein. Wenn es gelingt, alle mit räumlich bedeutsamen Aufgaben betrauten Behörden und die im Dienste der Erholung stehenden Personen sowie die zum politischen Entscheid aufgerufenen Mitbürger für die Ziele des Raumplanungsgesetzes zu gewinnen, so dürfen wir gewiss sein, dass unsere Schweiz ihren Ruf als Erholungsland bewahren kann.