

Die Realisation einer Zonierungsmassnahme berührt die für den Fall der späteren Veräusserung massgebende Besitzesdauer nicht. Die Zäsur, welche der neue Realisationstatbestand hinsichtlich der Bemessung des Abschöpfungsobjektes bringt, hat also keine Auswirkungen auf die Besitzesdauer⁶³.

VII. Berechnungsbeispiele⁶⁴

1. Zur Ermittlung des Mehrwertes

a) Bei Erwerb innerhalb der letzten zwanzig Jahre

Sachverhalt

A erwarb im Jahre 1967 eine Liegenschaft zum Preise von Fr. 400 000.-. Zehn Jahre später wird die zulässige Ausnutzungsziffer von 0,4 auf 0,6 erhöht. Dies nutzt A unverzüglich durch die Erstellung eines Anbaus an sein altes Gebäude aus. Nach Fertigstellung dieses Anbaus beträgt der Verkehrswert der gesamten Liegenschaft Fr. 1 000 000. Die Kosten des Anbaus betragen Fr. 300 000.-.

Berechnung des steuerbaren Mehrwertes

Erwerbspreis 1967	Fr. 400 000.-
Erstellungskosten Anbau	Fr. 300 000.-
Anlagekosten	Fr. 700 000.-
Verkehrswert nach Neuüberbauung	Fr. 1 000 000.-
Mehrwert	Fr. 300 000.-

b) Bei Erwerb vor mehr als zwanzig Jahren

Sachverhalt

A erwarb im Jahre 1949 ein im «übrigen Gemeindegebiet» gelegenes, unerschlossenes Grundstück im Halte von 2000 m² zu Fr. 10 000.-. 1977 wird das Grundstück in die Landhauszone eingezont. A erstellt auf dem Grundstück ein Einfamilienhaus. Der Verkehrswert von Grund und Boden im Jahre 1957 betrug Fr. 15 000.-, jener des neuerstellten Einfamilienhauses inklusive Grund und Boden Fr. 600 000.-. Die Baukosten betragen Fr. 300 000.-, die übrigen anrechenbaren Aufwendungen insgesamt Fr. 50 000.-.

Berechnung des steuerbaren Mehrwertes

Verkehrswert 1957 des unüberbauten Grundstückes		Fr. 15 000.-
Erstellungskosten Einfamilienhaus	Fr. 300 000.-	
übrige anrechenbare Aufwendungen	Fr. 50 000.-	Fr. 350 000.-
Anlagekosten		Fr. 365 000.-
Verkehrswert nach Überbauung		Fr. 600 000.-
Mehrwert		Fr. 235 000.-

c) Bei sukzessiver Ausnutzung von planerischen Massnahmen

Sachverhalt

A erwarb im Jahre 1950 ein im «übrigen Gemeindegebiet» gelegenes Grundstück im Halte von 3000 m² zu Fr. 20 000.-. 1977 wird dieses eingezont und der zweigeschossigen Mehrfamilien-

⁶³ Bericht Mehrwertabschöpfung, S. 104.

⁶⁴ Diese Beispiele wurden dem Bericht der Kommission für Mehrwertabschöpfung und Minderwertausgleich entnommen (S. 89 ff.).

hauszone mit Ausnutzungsziffer 0,5 zugeteilt. A lässt in der Folge 5 einstöckige Einfamilienhäuser darauf erstellen. Die Baukosten betragen 1 Million Franken; die übrigen anrechenbaren Aufwendungen betragen Fr. 100 000.-. Der Verkehrswert des Grundstückskomplexes beträgt nach Erstellung der Gebäude Fr. 1 200 000.-, jener von Grund und Boden im Jahre 1957 Fr. 50 000.-.

Im Jahre 1980 lässt A die Gebäude zum Gesamtpreis von Fr. 0,8 Mio aufstocken; als weitere anrechenbare Aufwendungen für die Besitzesdauer von 1977 und 1980 sind Fr. 200 000.- in Rechnung zu stellen. Der Verkehrswert beträgt hernach Fr. 2,75 Mio.

Berechnung der steuerbaren Mehrwerte

a) *Mehrwert 1*

Verkehrswert 1957		Fr. 50 000.-
Erstellungskosten Einfamilienhäuser	Fr. 1 000 000.-	
übrige anrechenbare Aufwendungen	Fr. 100 000.-	Fr. 1 100 000.-
		Fr. 1 150 000.-
Anlagekosten		Fr. 1 200 000.-
Verkehrswert nach Überbauung		Fr. 2 750 000.-
Mehrwert 1		Fr. 50 000.-

b) *Mehrwert 2*

Verkehrswert 1977		Fr. 1 200 000.-
Gebäudeaufstockung	Fr. 800 000.-	
übrige anrechenbare Aufwendungen	Fr. 200 000.-	Fr. 1 000 000.-
		Fr. 2 200 000.-
Anlagekosten		Fr. 2 750 000.-
Verkehrswert nach Aufstockung		Fr. 5 500 000.-
Mehrwert 2		Fr. 550 000.-

2. Zur Ermittlung der Anlagekosten

a) Bei Erwerb innerhalb der letzten zwanzig Jahre

Sachverhalt

A erwarb im Jahre 1960 ein in einem kurz vorher eingezonten Gebiet gelegenes Grundstück zum Preise von Fr. 400 000.-. Im Jahre 1977 erhält er eine Minderwertentschädigung von Fr. 40 000.- zufolge Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche. Im Jahre 1978 baut A ein Einfamilienhaus zum Preise von Fr. 300 000.-. Die übrigen anrechenbaren Aufwendungen von 1960 bis 1978 betragen Fr. 50 000.-. Der Verkehrswert der gesamten Liegenschaft beträgt hernach Fr. 800 000.-.

Berechnung des steuerbaren Mehrwertes

Erwerbspreis 1960	Fr. 400 000.-	
abzüglich Minderwertentschädigung 1977	Fr. 40 000.-	Fr. 360 000.-
		Fr. 300 000.-
Erstellungskosten Einfamilienhaus		Fr. 50 000.-
übrige anrechenbare Aufwendungen		Fr. 710 000.-
Anlagekosten		Fr. 800 000.-
Verkehrswert nach Überbauung		Fr. 900 000.-
Mehrwert		Fr. 90 000.-

b) Bei Erwerb vor mehr als zwanzig Jahren

Sachverhalt

A erwarb im Jahre 1950 ein Grundstück zum Preise von Fr. 400 000.-. Im Jahre 1960 erfolgte eine Aufzoning. Im Jahre 1977 erhält A eine Minderwertentschädigung von Fr. 40 000.-

zufolge Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche. Im Jahre 1978 baut A ein Mehrfamilienhaus; die gesamten anrechenbaren Aufwendungen, einschliesslich Gesamtbetriebsverlust, belaufen sich auf Fr. 800 000.-. Der Verkehrswert der Liegenschaft beträgt nach Überbauung Fr. 1 250 000.-.

Berechnung des steuerbaren Mehrwertes

Verkehrswert 1958	Fr. 350 000.-
anrechenbare Aufwendungen	Fr. 800 000.-
Anlagekosten	Fr. 1 150 000.-
Verkehrswert nach Überbauung	Fr. 1 250 000.-
Mehrwert	Fr. 100 000.-

III. Teil. Schlussbetrachtungen

A. Die Belastung von Planungsmehrwerten – ein Postulat der Gerechtigkeit

Die Einführung einer Abgabe auf den Planungsmehrwerten lässt sich ganz allgemein mit Argumenten der Gerechtigkeit begründen. Der Ausbau der Mehrwertabschöpfung rechtfertigt sich in erster Linie mit dem Argument der *Verhinderung einer ungerechtfertigten Bereicherung Einzelner auf Kosten der Allgemeinheit der Steuerzahler und als Korrelat zur traditionellen Minderwertentschädigung bei materieller Enteignung*⁶⁵.

Das erste dieser Argumente rückt den Charakter der Massnahmemehrwerte als Ergebnis einer kostspieligen öffentlichen, aus allgemeinen Steuergeldern finanzierten Leistungsverwaltung in den Vordergrund. Erwachsen aus diesen von allen Bürgern finanzierten Infrastrukturleistungen einzelnen Bodeneigentümern Mehrwerte, so muss wenigstens ein Teil an die Allgemeinheit zurückfliessen, will man sich nicht dem Vorwurf einer sachlich nicht begründeten Privilegierung einzelner Bürger und damit einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Steuerzahler aussetzen.

Das zweite Argument knüpft an die geltende Behandlung der negativen Effekte öffentlicher Nutzungsordnungs-, Parzellarordnungs- und Infrastrukturmassnahmen an und verlangt aus Gründen der Rechtsgleichheit die Ausgleichspflicht hinsichtlich der positiven Effekte dieser Massnahmen. Wenn das Gemeinwesen die Wertverluste, welche dem privaten Grundeigentum aus staatlichen Eingriffen in die Bodennutzungsordnung entstehen, auszugleichen hat, so muss es sich konsequenter- und gerechterweise auch an den Wertvermehrungen beteiligen können, die dem Grundeigentum als Folge dieser Eingriffe erwachsen. Damit soll mit andern Worten eine möglichst gerechte und praktikable Korrektur der durch die Bodennutzungsplanung ungleich verteilten Nutzungschancen erfolgen⁶⁶.

B. Die Belastung von Planungsmehrwerten – ein fiskalisches Postulat

Wie die Grundstückgewinnsteuer ist auch die Planungsgewinnsteuer oder die Beitragserhebung von Mehrwerten, die auf planerische Massnahmen des Ge-

⁶⁵ *Aubert/Jagmetti*, Wirtschaft und Recht 24, 44; *Robert Nef*, Die Mehrwertabschöpfung im Raumplanungsgesetz, NZZ, 18. 10. 1972, Nr. 486; *Zuppinger*, Möglichkeiten, ZBl 75/1974, 199, 221.

⁶⁶ Bericht Mehrwertabschöpfung, S. 55.

meinwesens zurückzuführen sind, fiskalisch begründet. Hierfür sprechen insbesondere drei Gründe:

In erster Linie gebietet der Grundsatz der Besteuerung nach Massgabe der *wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* die fiskalische Erfassung von Bodenmehrerten; es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass Bodenmehrerte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhöhen⁶⁷. Sodann ist auf die Begründung der dogmatischen *Bodenreformbewegung* hinzuweisen, wonach massnahmebedingte Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen sind, weil sie vom Begünstigten «anstrengungslos» gewonnen und daher «moralisch unverdient» sind⁶⁸. Zur *Sicherstellung einer sachgerechten Raumplanung* müssen zudem zusätzliche Einnahmequellen erschlossen werden, wofür sich die Mehrwertabschöpfung in besonderem Masse anbietet, weil sie gerade die im Zusammenhang mit der öffentlichen Raumplanungstätigkeit entstehenden Gewinne betrifft. Die Gemeinwesen können aus dieser Quelle einen wesentlichen Teil der zur Erschliessung und Ausstattung der Baugebiete wie auch zur Sicherung von Schutzgebieten und Erholungsräumen erforderlichen Mittel schöpfen⁶⁹.

Als Argument gegen die fiskalische Belastung von Bodenmehrerten im allgemeinen, von Planungsmehrerten im besonderen, wird immer wieder der *Verteuerungseffekt* ins Feld geführt. Es fällt schwer, dieses Argument zu widerlegen, auch wenn der Theorie nach erklärt wird, Abgaben und Steuern seien nicht überwälzbar. Die Gefahr einer allgemeinen Preiserhöhung kann daher nicht von der Hand gewiesen werden⁷⁰. Davon ausgehend, dass die Einführung der Mehrwertabschöpfung dem Postulat der rechtsgleichen Behandlung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht, ist die Überwälzung von sekundärer Bedeutung; sie muss allenfalls in Kauf genommen werden⁷¹. Immerhin soll – um das Risiko einer allgemeinen Verteuerung möglichst klein zu halten – der Abschöpfungssatz massvoll bleiben⁷².

Zurückhaltung ist im Lichte der neuesten Entwicklung noch aus einem andern Grunde geboten. Lange Zeit schien es, dass Grundstücksgewinnen keine adäquate Leistung und auch kein Risiko von Bedeutung gegenüberständen. Dass diese Annahme nicht zutrifft, ist seit der Tendenzumkehr von 1974 immer deutlicher geworden. Der Eigentümer, der sein Grundstück veräussern will oder aus Liquiditätsgründen veräussern muss, findet nicht mehr ohne weiteres einen Käufer und erzielt unter Umständen einen Preis, der unter dem Betrag der Investitionen liegt. Behält er seine Liegenschaft, so kann er allenfalls die Wohnungen, Büroräume oder industriellen und gewerblichen Anlagen nicht oder nur zu ungünstigen Ansätzen vermieten. So steht einem allfälligen Gewinn ein echtes Risiko gegenüber. Eine zu weitgehende Abschöpfung würde die Investitionsbereitschaft stark hemmen, die langfristig für die Entwicklung der Wohlfahrt und kurzfristig für die Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt von grosser Bedeutung ist⁷³.

⁶⁷ Bericht Mehrwertabschöpfung, S. 53.

⁶⁸ Vgl. Zuppinger, Möglichkeiten, ZBl 75/1974, 197.

⁶⁹ Bericht Mehrwertabschöpfung, S. 54.

⁷⁰ Zuppinger, Möglichkeiten, ZBl 75/1974, 219; Bericht Mehrwertabschöpfung, S. 56.

⁷¹ Zuppinger, Möglichkeiten, ZBl 75/1974, 220; Bericht Mehrwertabschöpfung, S. 57.

⁷² In diesem Sinne auch Bericht Mehrwertabschöpfung, S. 57.

⁷³ Bericht Mehrwertabschöpfung, S. 57.

Der Kanton Basel-Stadt hat als erster Kanton eine Abschöpfung planerischer Mehrwerte eingeführt. Er hat die Beitragslösung gewählt. Eine Prognose darüber, ob der Kanton Zürich diesem Beispiel grundsätzlich folgend eine differenzierte «Steuer-/Beitrag-/Gebührenabschöpfung» einführen wird, wage ich nicht zu stellen. Beim Entscheid hierüber fällt wesentlich ins Gewicht, dass das Bundesrecht nunmehr den Kantonen die fiskalische Belastung von planerisch bedingten Bodenmehrerten vorschreibt⁷⁴.

⁷⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, wonach «das kantonale Recht . . . einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen», regelt (BBl 1979 II 369).

Literatur

Bloetzer Gotthard, Dr.: Die Oberaufsicht über die Forstpolizei nach schweizerischem Bundesstaatsrecht. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 2. Preis Fr. 38.–. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1978.

In einer Zeit, da die Ersetzung von bestimmten Energiequellen durch Alternativenergien diskutiert wird, ist es interessant festzustellen, dass eine ähnliche Diskussion vor mehr als hundert Jahren in unserem Land schon einmal stattgefunden hat. Damals wurden die Wälder – vor allem im Gebirge – als Brennstoffquelle genutzt und übernutzt. Die Kohle hatte als Energiequelle noch eine geringe Bedeutung. Zur Einsicht in die Notwendigkeit, der Zerstörung der Wälder durch Übernutzung Einhalt zu gebieten, um einen im Interesse des ganzen Landes liegenden ausgeglichenen Wasserhaushalt zu gewährleisten, gelangte die Bevölkerung aber erst nach mehreren grossen Naturkatastrophen (Überschwemmungen). Ohne diese Erfahrung hätte der Bund 1874 das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei (Art. 24 BV) nicht erhalten. Die Holzenergie musste durch aus Kohle gewonnene Energie ersetzt werden. Deren Einfuhr war damals durch den Bau von Eisenbahnen erleichtert worden. Diese allgemeine Situation, den ungenügenden Schutz der Wälder durch die dafür verantwortlichen Kantone, den durch Rücksicht auf den liberalen Holzhandel bedingten Verzicht des Bundes, im Interesse der Walderhaltung Exportschranken aufzustellen, die Untersuchung über den Zustand der Gebirgswälder und die dadurch veranlasste allmähliche Unterstützung einzelner forstwirtschaftlicher Massnahmen durch den Bund, dessen Hilfstätigkeit nach den Überschwemmungen von 1868 sowie die jeweils dazu herangezogenen Verfassungsgrundlagen schildert *Bloetzer* im ersten Abschnitt seiner Dissertation über die Entstehungsgeschichte des Art. 24 BV. Die 1874 neu eingeführte Bundeskompetenz bezog sich vorerst nur auf das

Hochgebirge. 1897 wurde der räumliche Anwendungsbereich auf den Jura und das Mittelland ausgedehnt; gleichzeitig wurde die sachliche Zielsetzung in dem Sinne erweitert, dass neben die Verhinderung von Hochwassern die Gewährleistung einer gleichmässigen und nachhaltigen Wasserführung trat.

Nach Ausführungen über den allgemeinen Polizeibegriff werden im zweiten Abschnitt Entwicklung und Eigenarten der Forstpolizei dargestellt. Art. 24 BV richtet sich primär an den Gesetzgeber und dient vor allem der Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Kantonen. Dabei ist auf die Motive der Forstpolizei und auf deren Gefahrenabwehrfunktion abzustellen. Zu den Motiven gehören neben dem Lebens- und Sachgüterschutz als dem wichtigsten die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Gesundheitsschutz (Bedeutung der Wälder für den Gewässerschutz und als Erholungsgebiete). Für Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen des Bundes hingegen bietet nicht Art. 24 BV, sondern seit 1962 Art. 24sexies BV die Grundlage. Der Kompetenzabgrenzung dient weiter das sachliche Kriterium der Walderhaltung. Die Bundeskompetenz ist auf diesen Zweck begrenzt. Der Bund kann darum nicht gestützt auf Art. 24 BV eine Forstpolizei als Verkehrs- und Sittenpolizei im Walde einrichten.

Von allgemeinerem Interesse sind die Ausführungen im dritten Abschnitt über das Recht der Oberaufsicht. Nach herrschender Auffassung wird die Oberaufsicht als Recht zur Grundsatzgesetzgebung bezeichnet. Dass dies auch für die Oberaufsicht über die Forstpolizei zu gelten habe, wird vom Autor bezweifelt, da «über die Bedeutung der Oberaufsicht bis in die erste Hälfte dieses Jahrhunderts keine genaueren Vorstellungen bestanden». Nach Meinung des Autors ist die Bedeutung der Oberaufsicht gemäss Art. 24 BV eine Beschränkung der Kompetenzen des Bundes, der «mit Rücksicht auf die durch das Oberaufsichtsverhältnis den Kantonen zugewiesene Stellung als untergeordnete Kompetenzträger» von seinem Recht zum Erlass von Verhaltensregeln «nur

in *subsidiärer* Weise» Gebrauch machen soll. In vielen Fällen wird dies auch eine Grundsatzzesetzgebung durch den Bund zur Folge haben. Im Vergleich zur Grundsatzzesetzgebungskompetenz ist aber «die Oberaufsicht eine viel beweglichere Kompetenzform, die es dem Bund... gestattet, je nach Zweck und Erfordernissen *auch detaillierte Vorschriften* zu erlassen» (S. 130). Bei dieser Interpretation wäre eigentlich die Vorschrift des Art. 24 Abs. 2 BV, die den Bund zum Erlass *aller* nötigen Bestimmungen zur Erhaltung der neu errichteten Werke und der schon vorhandenen Waldungen ermächtigt, überflüssig. Der Autor begründet aber das Vorhandensein dieser Vorschrift damit, dass man sie angesichts der damaligen Unsicherheit über die genaue Bedeutung der im Abs. 1 enthaltenen Ermächtigung als ergänzende Erläuterung und Präzisierung glaubte anbringen zu müssen (S. 194, 209). Es folgen Ausführungen über die Verordnungs-kompetenz und die Vollzugskompetenz des Bundes im Bereiche der Forstpolizei, über die Abgrenzung zur kantonalen Gesetzgebungshoheit, über die Aufsichtskompetenz des Bundes und über die einzelnen Aufsichtsmittel (Mitteilungspflichten, Inspektion, allgemeine Instruktion, konkrete Weisungen, Genehmigungspflicht, Behördenbeschwerde).

Werden die am konkreten Beispiel der Forstpolizei sich stellenden Probleme bundesstaatlicher Kompetenzverteilung und die Darstellung der dem Bund in diesem Bereich zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel vor allem den Forstfachmann interessieren, so verdienen die davon ausgehenden grundsätzlichen Betrachtungen *Gotthard Bloetzers* über den Begriff der Oberaufsicht im Verhältnis Bund-Kantone und seine Beziehung zur Grundsatzzesetzgebungskompetenz des Bundes die Aufmerksamkeit aller Kreise, denen im Interesse einer durchgehenden Verfassungssystematik an einer klaren Begriffsbildung liegt. Dr. iur. *Urs W. Kamber*, Pfeffingen

Exposé systématique de la législation vaudoise applicable en matière de constructions et d'aménagement du territoire. Publié sous les auspices du Département des travaux publics du canton de Vaud, Office de l'urbanisme. Preis Fr. 50.-. Lausanne 1978.

Dieses Lose-Blatt-Werk ist erstmals 1968 erschienen und nun neu aufgelegt und auf den Stand vom 1. Januar 1978 gebracht worden.

Es bringt den Inhalt der wichtigsten Erlasse des waadtländischen Planungs-, Bau-, Strassen- und Enteignungsrechtes sowie des Natur- und Denkmalschutzes, wobei die Darstellung systematisch nach Sachgebieten geordnet ist. Die gesetzlichen Bestimmungen sind teilweise mit Erläuterungen versehen. Ein alphabetisches Sachregister und ein Abkürzungsverzeichnis erleichtern den Gebrauch. F. R.

Flach Robert E., Dr.: Baulinien im schweizerischen Recht. Zürcher Dissertation. Band I/ 1. und 2. Halbband. 1. Halbband: 431 + 124 Seiten; 2. Halbband: 531 + 105 Seiten, Preis zusammen Fr. 124.-. Verlag Hans Schellenberg, Winterthur 1979.

Wie verschiedenartig das Rechtsinstitut der Baulinie ausgestaltet sein kann, wird einem erst nach Durchsicht dieser Dissertation richtig bewusst. Die Arbeit stellt den ersten Band einer umfassenden systematischen Darstellung des Baulinienrechtes in der Schweiz dar. Welchen Aufwand sie bei der starken Zersplitterung des öffentlichen Baurechtes in der Schweiz, der in einer Vielzahl von Periodika verstreuten Rechtsmittelentscheide von Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und der in den letzten Jahren herrschenden Welle von Revisionen und Neuerlassen einschlägiger Gesetze, insbesondere der Bau- und Strassengesetze, erforderte, lässt sich nur schwer erahnen.

Der Autor teilt die einzelnen Abschnitte übersichtlich in die vier Rubriken «Rechtsordnung»; «Verwaltungspraxis», «Gerichtspraxis» und «Doktrin» ein, wobei neben den publizierten Rechtsmittelentscheiden auch die unveröffentlichten und grundsätzlich unzugänglichen Rekursentscheide des zürcherischen Regierungsrates ab 1863 verarbeitet sind. Der erste Halbband enthält eine umfassende Darstellung der im Bund, in sämtlichen Kantonen und in fünf ausgewählten Stadtgemeinden geltenden einschlägigen Erlasse, der verschiedenen Typen von Baulinien und deren Funktionen sowie der allgemeinen und einzelgesetzlichen Bestandesvoraussetzungen der Baulinie. Der zweite Halbband ist der Ausgestaltung der Baulinie und deren grundbuchlicher Behandlung gewidmet; breiten Raum nimmt vor allem die Behandlung der Träger der Baulinien sowie des Verfahrens und des Rechtsschutzes beim Erlass von Baulinien ein.

Der geplante zweite Band soll u. a. die Rechtswirkungen der Baulinien darlegen. Man kann nur hoffen, dass dieser Band baldmöglich-

lichst erscheinen werde, damit dem breiten Benutzerkreis, an welchen sich diese Arbeit richtet, ein abgeschlossenes Werk zur Verfügung steht.

F. R.

Winkler Ernst, Prof. Dr.: / *Winkler Gabriela*, dipl. sc. nat. ETH / *Lendi Martin*, Prof. Dr.: *Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung*, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 1. 224 Seiten, Preis Fr. 30.-. Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zürich 1979.

Die Dokumentensammlung ist als Vorarbeit zu einer eigentlichen Geschichte der Landesplanung gedacht. Eine solche war ursprünglich geplant; sie erwies sich jedoch als zu vielschichtig, um in einem Anlauf bewältigt zu werden, und harrt damit noch der Verwirklichung. Die Darstellung setzt nach dem Ersten Weltkrieg ein, welcher entscheidende Impulse zur nationalen Landesplanung gab. Die Dokumente sind zeitlich nach den drei Phasen: Kulturpolitische Bewegung (1. Weltkrieg bis 1945), Periode der Institutionalisierung (1945–1960) und Phase der Gesetzgebung (seit 1960) gegliedert. Die einzelnen Texte sind inhaltlich geordnet und mit einem knappen Kommentar versehen. Das Buch schliesst mit einer Biographie jener Personen, die sich im Zusammenhang mit der schweizerischen Landesplanung besonders hervorgetan haben.

F. R.

Winkler Gabriela, dipl. sc. nat. ETH: *Leben im Banne des Flughafens. Untersuchung einiger räumlicher Auswirkungen des Flughafens Zürich-Kloten am Beispiel der westlichen Glattalgemeinden*. 140 Seiten, Preis Fr. 24.-. Atlantis Verlag, Zürich und Freiburg i. Br. 1978.

Die Auseinandersetzungen um öffentliche Werke, welche die Grösse und die Auswirkungen eines Flughafens, einer Nationalstrasse oder eines Kraftwerkes aufweisen, werden zunehmend bekenntnishafter: Es wird für oder wider das Werk bzw. für oder wider die Umwelt plädiert. Eine Mitte, einen Konsens über das Problem und dessen Meisterung scheint es nicht zu geben, und wer dennoch in der Mitte steht, dem wird nachgesagt, er habe weder eine Meinung noch einen Standpunkt.

Die engagierte Geographin *Gabriela Winkler* bezieht Stellung und steht dabei gleichwohl in der Mitte. Indem sie weder den unausweichlich scheinenden technischen Fortschritt noch

die Bedrohung der Umwelt und des Lebensraumes über- oder unterbewertet, stellt sie den Menschen, der als Betroffener die unbeabsichtigten Nebenwirkungen seines Tuns in den Griff zu bekommen sucht, in den Mittelpunkt. Trotz der Vielzahl negativer Auswirkungen des Flughafens gelingt es der Autorin, einen versöhnlichen Grundton beizubehalten; denn, so stellt sie fest, der Mensch handelt zwar oft nicht sehr weitsichtig, häufig sogar uneinsichtig, selten aber will er seinen Lebensraum bewusst zerstören.

Dieser humanökologische Ansatz verlangt, dass das Thema von den verschiedensten Seiten her angegangen wird. Es gelingt der Autorin überzeugend, die naturgeographischen und kulturgeographischen Bedingungen und die Elemente und Ursachen des Kulturlandschaftswandels zu zeigen. Dieser Wandel wird massgeblich von den Umweltbelastungen, die durch den Betrieb des Flughafens ausgelöst werden, bestimmt. Das Phänomen Lärm wird neben weiteren Belastungsfaktoren eingehend dargestellt. Die klaren Folgerungen, die daraus zu ziehen sind, sind auch juristischer Natur.

Entsprechend der gewählten Linie werden die rechtlichen Ausführungen mit der Feststellung eingeleitet, dass das Recht die humanen Interessen wahrt und auf den fundamentalen Werten der Würde des Menschen aufbaut. Diese Menschenwürde sieht *Gabriela Winkler* durch das Spannungsfeld der an öffentlichen Werken bestehenden öffentlichen und privaten Interessen gefährdet. Ein öffentliches Werk ist nicht nur durch seine baulichen Elemente, sondern auch durch seine Auswirkungen (externen Effekte) bestimmt. Das auf diese Weise abzusteckende «Umfeld» ist Bestandteil des Werkes und seines Nutzens oder Schadens. Ein öffentliches Werk planen, bauen und betreiben verlangt zwingend nach dem rechtzeitigen und vermittelnden Einbezug des Werkumfeldes.

Trotz der Bemühungen von *Karl Oftinger*, der schon vor zwanzig Jahren wirksamen Schutz vor dem Lärm durch das Gesetz forderte, fehlt es heute noch vielerorts an der notwendigen Einsicht. Verunmöglichen die Fluten des Lärms, so fragt die Autorin provozierend, ein Wohnen nicht ebensowohl wie die Wasserfluten, die beim Einstau von Bergtälern zur Energiegewinnung Lebensraum zerstören, jedoch zu Realersatz oder zumindest zur finanziellen Entschädigung der Betroffenen führen...? *Dr. Alfred Stingelin*, Adlikon