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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 2 (1945)

Heft: 1: Planung im Ausland

Artikel: Die Bodenfrage in der heutigen englischen Landesplanung

Autor: Trüdinger, P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-781824

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: 07.01.2026

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

P. Trüdinger

Die Bodenfrage in der heutigen englischen Landesplanung

Jede Raumplanung, die Anspruch auf Durchführbarkeit macht, sieht sich unweigerlich vor die praktische Lösung der Bodenfrage gestellt. Im heutigen Stadium der schweizerischen Landesplanung, wo wir alle der Worte überdrüssig sind und nun endlich praktische Arbeit sehen möchten, mag deshalb der Einblick in einige neueste englische Publikationen, die sich mit der Bodenfrage befassen, nützlich sein. Da die einschlägige Literatur heute nicht vollständig erhältlich ist, muss allerdings der Vorbehalt gemacht werden, dass dabei Fehler und Ungenauigkeiten unterlaufen können.

England ist uns, was Findigkeit und Wendigkeit in Bodendingen betrifft, um eine Nasenlänge voraus, wohl hauptsächlich deshalb, weil dort beide Weltkriege, namentlich der jetzige, die Bevölkerungs- und Bodenwertumschichtungen beschleunigt haben. «Kriege sind Treibhäuser der Entwicklung», sagt Gibbon in seinem Buch «Reconstruction and Town and Country Planning»,[1]) das neben dem ausgezeichnet klaren Büchlein «The Land and Planning»,[2]) von F. J. Osborn, eine Hauptquelle für das Studium der neuen englischen Lösungsvorschläge ist.

England steht heute besonders dringlich vor dem Kostenproblem der Planung. Die grosse Wohnungsproduktion nach dem ersten Weltkrieg, die im wesentlichen nach halbverstandenen Ueberbauungsprinzipien der Gartenstadtbewegung vor sich ging, verleitete die Gemeinden, enorme Flächen als zukünftige Wohnzonen festzulegen. Osborn schätzt das Total der Wohnzonen auf eine Fläche, die das Sechsfache der Wohnbevölkerung von ganz England aufnehmen könnte! Die Nachwirkung der dadurch geförderten, unnatürlichen Preisblähung macht sich immer noch stark bemerkbar.

Heute treten noch zwei Faktoren hinzu:

1. Die Planungsbestrebungen haben sich durchgesetzt, die auf mässig grosse, selbständige Städte oder — in den bestehenden Großstädten — deutlich voneinander abgesetzte Quartiereinheiten, sogenannte communities, mit kulturellem und geselligem Eigenleben abzielen. Es ist die Reaktion auf das uferlose Wuchern der amorphen Gartenstädte in unabsehbare Räume hinein, das von einem bissigen, einheimischen Beobachter «eine Art grüner Deckmantel für so viel Ignoranz und Denkfaulheit» genannt wird. (Abb. 1.)
2. Die Bombardierungsschäden haben vielerorts die längst herbeigesehnten Möglichkeiten freigelegt, die zu dicht besiedelten Teile der Städte mit geringerer Wohndichte wieder aufzubauen.

Die Folge ist, dass einerseits die klare Begrenzung der Wohnzonen gegen die Grünflächen und die landwirtschaftlich zu nutzenden Flächen, andererseits entschiedene Eingriffe in die bisherige Nutzung praktisch durchgesetzt werden müssen.[3])

Mit der Prüfung der damit zusammenhängenden rechtlichen und finanziellen Probleme betraute die Regierung das «Expert Committee on Compensation and Betterment» (Uthwattausschuss), das seinen Bericht 1942 abgeliefert hat. Welche Situation dieser Ausschuss vorfand und wie sie sich aus der Vergangenheit heraus entwickelt hat, ist in der nebenstehenden tabellarischen Zusammenstellung skizziert. (Tabelle.)

Bestehende Verhältnisse

Zum besseren Verständnis der mit dem Uthwattgutachten zusammenhängenden Diskussion muss noch auf einige nicht allgemein bekannte Eigenheiten der englischen Verhältnisse hingewiesen werden.

---

[1]) Wiederaufbau und Stadt- und Landesplanung.

[2]) Das Land und die Planung.

[3]) Die heutigen englischen Planungsziele sind von der «Twon and Country Planning» in den folgenden sieben Punkten zusammengefasst worden:

1. Es ist ein Landesplanungsministerium zu schaffen, das von einer Landesplanungskommission beraten wird (inzwischen verwirklicht; siehe «Plan» Nr. 1.) Seine Aufgabe ist es, die zukünftige bauliche Entwicklung und die räumliche Unterbringung von Industrie und Bevölkerung im Sinne einer optimalen volkswirtschaftlichen Nutzung des Bodens zu regeln.

2. Für alles Bauen wird die Unterscheidung zwischen Stadt und Land (im Sinne von landwirtschaftlich genutztem Land) aufrechterhalten. Streusiedlungen in landwirtschaftlichen Gebieten sind zu erschweren. Besonders fruchtbare und landschaftlich schöne Gebiete, ferner Küstenzonen und Gegenden, die sich als Nationalparks eignen, sind vor normaler baulicher Erschliessung zu schützen.

3. Es ist Pflicht der Behörden, für einwandfreie Planung und Projektierung der Bauten und Verkehrswege zu sorgen. Das Auflageverfahren ist zu vereinfachen.

4. Beim Wiederaufbau städtischer Gebiete ist die Wohndichte so festzulegen, dass genügend Freiflächen für alle Zwecke, einschliesslich ausreichender Gärten für Einfamilienhäuser, vorgesehen werden können. Rings um die Städte und zwischen ihnen sind breite Grünzonen freizuhalten, die dem Städter direkten Zugang ins offene Land verschaffen.

5. Entstehen aus Veränderungen der Arbeitsbedingungen oder aus der Herabzonung zu dicht besiedelter Quartiere Baubedürfnisse, die zum Anwachsen einer Stadt über die von der Planung als richtig erachteten Grenzen führen müssten, so soll die Nachfrage auf andere, bestehende Städte oder auf neue, sorgfältig geplante Städte geleitet werden, in denen die Bedürfnisse der Industrie, der Landwirtschaft und des gemeinsamen Wohls richtig gegeneinander abgewogen sind. Neue Städte und Stadterweiterungen sind als in sich geschlossene Einheiten zu planen. Streusiedlungen und Bandsiedlungen entlang der Verkehrsstrassen sind zu vermeiden. Alles Bauen soll der Stärkung und Belebung eines Gemeinwesens dienen.

6. Um einen besseren volkswirtschaftlichen Ausgleich zu erzielen, ist der Landesplanungsminister zu bevollmächtigen, einerseits die Niederlassung neuer Industrien in zu grossen oder zu dicht bevölkerten Städten und ferner in unüberbauten landwirtschaftlichen Gebieten zu verhindern oder nur gegen bestimmte Garantien zuzulassen, anderseits durch Vergünstigungen Industrien nach andern günstigen Standorten zu ziehen. Die Industrieunternehmungen haben in allen Landesgegenden, denen diese Einschränkungen nicht auferlegt sind, freie Standortwahl.

7. Damit der Wiederaufbau früher überfüllter Städte mit geringerer Dichte und das Freihalten der nötigen Grünflächen und der landwirtschaftlichen Gebiete nicht durch Entschädigungsschwierigkeiten und bestehende, für die Planung ungünstige Parzellierung behindert wird, ist eine neue, gesetzliche Regelung nötig. Sie hat die mangelhafte bisherige Regelung zu ersetzen, welche keinen befriedigenden Ausgleich zwischen Minderwert und Wertzuwachs gewährleistete. Dieser, für die Durchführbarkeit der Planung lebenswichtige Gesichtspunkt sollte Gegenstand eines besonderen Expertengutachtens sein, das noch vor Kriegsende einzureichen wäre (inzwischen im Bericht des Uthwatt-Ausschusses geschehen).

Das Baurecht (building lease) mit seiner Trennung von Bau und Boden, wird als Prinzip vom Bodenbesitz nur in den Großstädten angewendet. In den mittleren Städten und den Aussensiedlungen ist der Boden fast durchwegs im Eigentum zu haben. Das in England im Gegensatz zur Schweiz überwiegend vergesellschaftete Bauinteresse macht aber davon meist keinen Gebrauch, sondern hält sich im Interesse der leichteren Kapitalbeschaffung an die von den Bodenbesitzern ebenfalls angebotene Form der «lease». Daher kommt es, dass in der englischen Bodendiskussion die Trennung von Boden und Bau und damit das Element erhöhter Beweglichkeit ungenannt als Selbstverständlichkeit dominiert.

Die in England eigentümliche Parallelentwicklung der städtischen Hygiene mit der Pflege der Einzelwohnung, welche diesem Land den altangestammten Flachbau bewahrte und es vom Miethaus weitgehend verschonte, liess die Bodenwertspekulation, namentlich in der Periode vor dem ersten Weltkrieg, nicht entfernt in dem Masse aufkommen wie bei uns. Deshalb lag auch für die englischen Gemeinden kein zwingender Grund vor, im öffentlichen Interesse diesen Boden in grösserem Umfang zu erwerben. Die englischen Städte haben prozentual einen geringeren Bodenbesitz als die unsern.

Das hohe Niveau der englischen Wohnbaupolitik hatte die Kehrseite, dass sich aus ihr eine autonome Siedlungsplanung entwickelte, die auf Kosten der Gesamtplanung ging. Typisch hierbei ist, dass das «Housing and Town-Planning-Gesetz» von 1919 den Gemeinden nur das Recht zur Planung der *unüberbauten* Flächen verlieh.

Daraus entstand die folgende Situation:

Einerseits ging die mit der sorgfältigen Pflege des Wohnungswesens zusammenhängende Auflockerung zugunsten von Licht und Sonne so stark ins Volksbewusstsein über, dass sie sich trotz hoher Anforderungen an die entschädigungspflichtige, öffentliche Hand ihre Aufnahme in die gesetzliche Planung erzwang. Andererseits blieb es im Innern der Großstädte, wo die hochindustrielle Periode früher den Boden schrankenlos ausgenutzt hatte, beim alten. Hier gestattete das Gesetz nur im Fall der Slum-Sanierung ein Eingreifen. Alles andere war tabu. Die während der finanziellen Malaise der zwanziger Jahre eingeführten Schutzbestimmungen sahen zugunsten des Eigentümers sogar vor, dass dieser das Recht hatte, ein bestehendes Gebäude für den bisherigen Zweck beizubehalten oder gar neu zu errichten, wenn das Gebäude oder dessen Nutzung den Bestimmungen eines Nutzungsplanes widersprachen. Dieses Recht konnte von der Behörde nur gegen volle Entschädigung abgedungen werden.

So entstand ein bunt gewürfeltes Bild verschieden starker Bodennutzungen und entsprechend unterschiedlicher Bodenwerte mit dicht nebeneinander liegenden Kontrasten. Wohl sind die Bodenpreise durchschnittlich beträchtlich niedriger als bei uns, weil die Bodenwertspekulation geringer ist, die Kontraste sind aber kaum kleiner. Hier einzugreifen, grosse überfüllte Gebiete in ihrer Dichte herabzusetzen, ist ein gewaltiges finanzielles Unternehmen. (Abb. 2 und 3.)

Die Absicht des Städtebaugesetzes von 1919, den Gemeinden einen Ausgleich zwischen den planungsbedingten Ausgaben für Entschädigungen und den Einnahmen aus Wertzuwachs zu ermöglichen, scheint auf der ganzen Linie versagt zu haben. Mit welchen Folgen, wird sehr drastisch in dem kleinen Buch von Thomas Sharp «Town Planning» beschrieben. Da die Gemeinden nur einen ungenügenden Teil ihrer Entschädigungsverpflichtungen durch Wertzuwachs decken konnten, mussten sie vor den Tatsachen kapitulieren, und es blieb ihnen nichts anderes übrig, als sich der «natürlichen» Entwicklung durch Ausnahmen und Befreiungen aller Art so lange zu fügen, bis ein «Zerrbild des eigenen Planes» zustande kam (Sharp). Die Unzulänglichkeit und Uneinheitlichkeit der Gemeindeplanung wurde durch die Zuständigkeit zweier Ministerien (des Verkehrs- und Wohlfahrtsministeriums) noch verstärkt.

Es ist interessant, den Gründen nachzugehen, welche für das bisherige Versagen der Ausgleichsmethode angeführt werden. Auf der Entschädigungsseite wird folgendes festgestellt:

«Die Ermächtigung des Ministers, durch Planung entstehende Schadenersatzansprüche abzulehnen, spielte praktisch nur selten, da das Verfahren zu umständlich war und die weitmaschige Voraussetzung, es müsse sich um eine ‚vernünftige' Massnahme der Planung handeln, dem Privaten reichlich Gelegenheit zum Durchschlüpfen gab.»

Wohl sah das Gesetz vor, dass Erwartungswerte im Entschädigungsverfahren nicht anerkannt würden, dass vielmehr die im Zeitpunkt der Planauflage im Plan festgesetzte Nutzung massgebend sein solle. Praktisch galt das aber nur für die höheren Nutzungsstufen der städtischen Besiedlung (also z. B. Wohnlage — Geschäftslage) und nicht für die gewichtigste Stufe: landwirtschaftlich genutzter Boden — Bauland, aus dem einfachen Grund, weil in der Nähe der Städte keine Zonen landwirtschaftlicher Nutzung figurierten und ausser den Erholungsflächen alles zur baulichen Nutzung vorgesehen wurde.[4]) Landwirtschaftliche Schutzgebiete vermochten sich nur in Gebieten durchzusetzen, die für das Bauen nicht geeignet waren.

Es ist nicht verwunderlich, dass jede durchgreifende Korrektur bestehender Planungen auf Grund der geltenden gesetzlichen Regelung ein unerschwinglicher Spass ist. Dazu kommt, dass die gerechte Einschätzung der Entschädigungsforderungen sehr schwierig ist.

Auf der Wertzuwachsseite wird das Versagen des Ausgleichs damit begründet, dass, mit Ausnahme des seltenen Falles einer Aufzonung, der klare Nachweis einer Wertvermehrung sehr schwierig sei. Er ist noch bedeutend schwieriger als derjenige der Schädigung.

Osborn illustriert die Schatzungsschwierigkeiten für den Wertzuwachs und den Schadenfall anhand eines netten Doppelbeispiels. Im Falle der Umzonung einer Parzelle von der Wohnzone in die

[4]) Im Kanton Baselstadt bestehen ähnliche Verhältnisse. Der Zonenplan 1938 bestimmt, mit Ausnahme der Wälder, Grundwasserschutzgebiete und weniger öffentlicher Anlagen, das ganze Kantonsgebiet zum Bauland.

Ladenzone [5]) mag es einem auf den ersten Blick scheinen, der Eigentümer sei zur Zahlung des Wertzuwachses verpflichtet. Theoretisch ist dies richtig. Praktisch ist es aber nicht so selbstverständlich, da ein klarblickender Eigentümer schon längst vorausgesehen haben kann, dass sein Boden sich einmal für Läden verwerten lassen könnte und deshalb einen dementsprechend höheren Preis bezahlt hat. Wird im obigen Beispiel von der Behörde keine Umzonung vorgenommen, bleibt es also bei der Wohnzone, so mag zwar der Eigentümer Entschädigung verlangen, der Schadenersatz kann aber von der Behörde abgelehnt werden, denn sie hat die Parzelle in die seinerzeit bereits bestehende Nutzung eingezont.

Der Weg über den öffentlichen Bodenbesitz

Verstaatlichung des Bodens.

Als durchschlagendes Mittel zur Verwirklichung der Landesplanungsziele wurde von Anhängern des kollektivistischen Staatsprinzips die Verstaatlichung des Bodens gefordert. Der revolutionäre Vorschlag wird mit echt englischer Gelassenheit nach Vor- und Nachteilen diskutiert.

In der Tat, er ist verblüffend einfach. Er erleichtert die Planung und macht sie wirksam. Aber es ist ein hochpolitischer Vorschlag, der an den Grundfesten der Staatsauffassung rührt. Deshalb mag auch für die Stellungnahme die politische Grundauffassung massgebend sein. Immerhin ist es interessant, zu sehen, was ein Gibbon, der auf eine fünfzigjährige Beamtentätigkeit zurückblicken kann und lange Jahre Direktor der «Local Government Division» im Wohlfahrtsministerium war, der Staatsinstanz also, welche die Planung der Gemeinden zu beaufsichtigen hatte, über die vermutliche praktische Auswirkung zu sagen hat. Zunächst: Der Staat würde zu teuer kaufen, denn es bestünde die mit jedem Ankauf durch die öffentliche Hand verbundene Tendenz, einen Kompromiss zwischen den vom Staat zu bringenden Opfern und den billigen Ansprüchen der Privaten einzugehen. Der Kompromiss käme im Globalverfahren schlechter heraus als bei sorgfältiger Handhabung im kleinen Maßstab, wie z. B. dem später zu besprechenden Zusammenlegungsverfahren. Sodann: Der staatliche Bodenbesitz und die damit verknüpfte staatliche Bodenverwaltung wäre ein kolossales Monopol, das den Wettbewerb des freien Marktes und sogar die Gemeinden, soweit sie Bodenbesitzer sind, ausschaltet. Der Staat würde nur mittelmässige Arbeit liefern. Das Tempo der neuen Zeit verlangt aber mehr, verlangt namentlich schnelle Anpassung und kühnen Unternehmungsgeist.

Es bestünde neben der Gefahr des zentralistischen Verwaltungsapparates und seiner ganzen Schwerfälligkeit und Unbeweglichkeit die der Politisierung, des Massendruckes und der Massenbestechung. Die notleidenden Gebiete würden einen Druck ausüben und die Wahrscheinlichkeit wäre gross, dass die Regierung ihm nachgibt, auch wenn damit nicht den Interessen des ganzen Landes gedient ist.

Gibbon, der Regierungsmänner so lange aus nächster Nähe beobachtet hat, meint: «Der gefährlichste Mann in verantwortlicher Stellung ist der, dessen Herz zu gross ist für seinen Verstand. Seine Handlungen werden durch Sympathien bestimmt, unbekümmert um die nahen oder ferneren, die direkten oder indirekten Auswirkungen.» Beachtlich ist auf alle Fälle gerade bei diesem langjährigen «Dirigenten» der Gemeinden die sehr entschiedene Einstellung gegen die Verstärkung der zentralen Staatsgewalt durch die Bodenverstaatlichung.

Verstaatlichung des Bodens:
Die Eigentümer werden Pächter.

Osborn fände eine Abart des Vorschlages einer Diskussion wert, welche die jetzigen Eigentümer — Private wie Gemeinden — zu Pächtern des Staates machen würde. Grundlage des Pachtvertrages wären die Nutzungsverträge und Baurechte, die sich aus dem Nutzungs- und Bebauungsplan ergeben und, falls ein Plan fehlt, die bestehende Nutzung. Bei Verfall der Pacht würden die neuen finanziellen Bedingungen nach Massgabe des inzwischen veränderten Wertes festgesetzt. Aber, gibt er zu bedenken, es würden sich dieselben finanziellen Probleme auch bei dieser Organisationsform stellen. Nach wie vor wären die Interessen zu schätzen und wieder einzuschätzen.

Soweit man sich aus der Ferne ein Urteil bilden kann, darf man wohl vermuten, dass die zentralistische Idee der Bodenverstaatlichung *nicht* die *englische* Lösung sein wird.

Kommunalisierung des Bodens.

Gegen dieses an sich naheliegende Vorgehen, das keinen neuen, sondern nur den Ausbau eines bestehenden Apparates erfordert, werden analog die gleichen Argumente wie gegen die Total- oder Partialverstaatlichung vorgebracht. Auf der prinzipiellen Seite nimmt sich der Streit allerdings nicht ganz so überzeugend aus wie dort, wo es um den Entscheid: Zentralismus oder Vielfalt, geht. Osborn rührt an diesen Punkt, wenn er sagt: «Die bisherigen Resultate der verschiedenen Systeme geben keinen zuverlässigen Aufschluss über ihre Verdienste. Einige der schlimmsten Stadterweiterungen kamen durch Gemeinden zustande. Andererseits sind einige der beachtlichsten und originellsten sowohl auf private Grundbesitzer, als auch auf grosse Gemeinden und auf Terrain- und Baugesellschaften zurückzuführen. *Doch kommt es schliesslich stets auf die persönliche Tüchtigkeit an, die dahinter steckt* und darauf, dass wohlverstandene, öffentliche Interessen dieser den Rücken stärken und sie mit den nötigen finanziellen Hilfsmitteln auch wirklich ausstatten.»

Gibbon befürchtet das Versagen der Gemeinden weniger bei den grossen Städten, als bei den mittleren und kleineren. Hier ist es fraglich, ob sich der richtige Mann auch finde und ob er sich seine volle Unabhängigkeit gegenüber all den vielen Einflüssen von interessierter Seite wahren kann.

[5]) In den englischen Zonenplänen sind die sogenannten «shopping centres» als besondere Zonen ausgewiesen.

Vom Gesichtspunkt der Landesplanung aus wird der Kollektivegoismus der Gemeinden befürchtet. Gleich wie jeder Eigentümer ein Interesse an grösstmöglicher Nutzung hat, werden Gemeindebehörden im Interesse des Steuerertrages auf grösstmögliche Nutzung tendieren. Dies kann mit den Bedürfnissen einer das Ganze auszubalancierenden Landesplanung unvereinbar sein. Via Landesplanungsgesetzgebung müssten also die nötigen Riegel vorgelegt werden.

Es tritt das wirtschaftliche Argument der Herabsetzung des freien Wettbewerbs hinzu. Aus diesem Grund wird stückweises Vorgehen empfohlen, wobei der Ankauf bombengeschädigter Gebiete in den Vordergrund gestellt werden soll. Die Planung dieser Gebiete kann dann mit derjenigen benachbarter, unbebauter Gebiete zu einer organischen Einheit ausgestaltet werden. Finanziell ergäbe sich aus der empfohlenen Bevorzugungspolitik die Schwierigkeit, dass die am meisten mitgenommenen Gebiete gerade in den grossen Städten liegen, deren Durchschnittsbodenwerte vermutlich tiefer stehen werden als die Vorkriegswerte. Die geschädigten Städte wären also zusätzlich geschädigt.

Es wird deshalb festgestellt, dass die Kommunalisierung allein das Problem des finanziellen Ausgleichs im Sinne der Landesplanung nicht zu lösen vermag. Gibbon weist überdies darauf hin, dass die politischen Gemeinden als Zusammenlegungseinheit nicht ohne weiteres für die Zwecke der Landesplanung geeignet sind. Sie fallen sehr häufig nicht mit wirtschaftlichen Einheiten zusammen. Diese letzteren sollten zusammengelegt werden.

Subventionsausgleich.

Um die im Landesinteresse gelegenen, mit den Dezentralisierungsbestrebungen verbundenen Ausgleiche der Wohndichte herbeiführen zu können, welche die Kommunalisierung nicht bringen kann, schlägt Osborn eine Erweiterung der sogenannten Block-Grant-Praxis vor, eines bereits bestehenden staatlichen Subventionierungsverfahrens, das die Bautätigkeit in Depressionsgebieten anregen will und von den Faktoren Siedlungsdichte, Prozentsatz der Arbeitslosigkeit und Summe entwerteter Industrien bestimmt wird. Dieses «Planing-Block-Grant», wie er es nennt, hätte bei der Subventionierung der Gemeinden von deren Gebäudebestand 1939 auszugehen. Bleibt die Dichte dieselbe, so wird nicht subventioniert. Städte mit zunehmender Bevölkerung haben durch einen Abzug vom normalen staatlichen Zuschuss an das Gemeindebudget einen Beitrag zugunsten der Planung zu entrichten. Städte mit abnehmender Dichte erhalten zusätzliche Staatsbeiträge.

Vorschlag:
Der Staat erwirbt die «development rights».

Die sogenannte Barlow-Kommission (Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population) hatte in ihrem Bericht kommentarlos einen ihr unterbreiteten Vorschlag weitergegeben: der Staat möge die sogenannten «development rights» des unerschlossenen Bodens in England erwerben. Unter «development right» ist der Anspruch auf eine über die blosse landwirtschaftliche Nutzung hinausgehende Bodenverwertung zu verstehen. Das «Town Planning Institute», das sich ablehnend äusserte, schätzte den vom Staat aufzubringenden Betrag auf die «Kleinigkeit» von acht Milliarden Franken. Osborn befürwortet den Vorschlag, ermöglicht er doch die Schaffung des von ihm heiss begehrten Landesplanungsfonds, der die Verwirklichung der Planungsziele garantieren könnte. Vorsichtig knüpfte er allerdings an das Projekt die Voraussetzung, dass die jetzt geltenden Gesetzesbestimmungen über das Entschädigungsrecht der Eigentümer revidiert werden. Offenbar befürchtet er, der Staat laufe Gefahr, der Dupierte zu sein. Ferner regt er an, den Vorschlag auch auf die bereits überbauten Vorortgebiete auszudehnen, im Interesse einer organischen Gesamtplanung. Der Uthwatt-Ausschuss übernahm zwei Jahre später diese Forderung insofern, als er grosszügige Ankäufe der öffentlichen Hand auch für Wiederaufbaugebiete und für sanierungsbedürftige Areale vorschlug.

Gibbon äussert sich dazu sehr ausfällig: «The committee appears to have been touched by the totalitarian moon», meint er, was sich — nicht ganz gleichwertig — etwa mit «die Kommission scheint *voll*mondsüchtig geworden zu sein» übersetzen liesse. Im Grunde handelt es sich um eine getarnte Verstaatlichung des Bodens, gegen die ebenfalls das Bedenken geltend zu machen ist, dass sie einem zentralisierten, gleichmacherischen Verwaltungsapparat ruft. Aus Gibbons Kritik wird ohne weiteres ersichtlich, weshalb der ursprüngliche Vorschlag im Barlow-Bericht auf unüberbaute Gebiete beschränkt war. Bei der jetzigen Sachlage würden ausgedehnte Erwerbungen auf bebautem Gebiet, wo hohe Bodenwerte und grosse Bodenwertdifferenzen in Frage kommen, zu einer ungeheuren Verschwendung öffentlicher Gelder führen.

Der Uthwattausschuss schlug als Basis für die Entschädigung die Vorkriegswerte aus dem Jahre 1939 vor. Dies wird von der Kritik als zu schematisch und den verschiedenartigen regionalen Verhältnissen nicht entsprechend verworfen. Die Differenz zwischen der Summe der Erwartungswerte einzelner Grundstücke und dem tatsächlichen Wert, den die Gesamtfläche dieser Grundstücke darstellt, ist in rasch aufblühenden Städten sehr viel grösser als in stagnierenden. Die Gegenvorschläge laufen deshalb alle darauf hinaus, die globale Einschätzung regional abzustufen und mit den örtlichen wirtschaftlichen Verhältnissen in Uebereinstimmung zu bringen. Gibbon befürchtet, dass eine spätere allgemeine Bodenentwertung als Folge der höheren Bodenbesteuerung und der Abnahme des Bevölkerungszuwachses zu erwarten sei und dass deshalb selbst beim ausgeklügeltsten System der Staat zu teuer wegkomme und das Problem der Landesplanungsfinanzierung auf eine der Oeffentlichkeit nachteilige Weise gelöst würde. Er meint, es sei auffällig genug, wie freundlich in gewissen Kreisen,

die sonst derlei Neuerungen skeptisch gegenüberstünden — gemeint ist offenbar der Grossgrundbesitz —, der Development-Right-Vorschlag entgegengenommen wurde. Das spreche für sich selbst.

Weiter werden Bedenken geltend gemacht, das Verfahren werde sich als sehr umständlich erweisen. Es baue auf der zu starren Grundlage eines ein für allemal gültigen Planes auf. Die Planung muss aber wandlungsfähig sein.

Viel einfacher ist für die unerschlossenen Gebiete die *Einführung der landwirtschaftlichen Zone ohne Entschädigungspflicht für den Staat.* Voraussetzung dafür ist allerdings, dass England auch fernerhin die während des Krieges begonnene Förderung der früher vernachlässigten Landwirtschaft beibehält. Sollte dies zutreffen, so wäre die öffentliche Meinung bald für eine solche Massnahme reif.[6])

Der Weg über den privaten Bodenbesitz

Die Vertreter der Grundauffassung, wonach nicht der selbst wirtschaftende, sondern der unparteiisch über den Interessengruppen stehende und wirtschaftsregulierende Staat wünschbar sei, bringen eine ganze Reihe von Vorschlägen ein. Diese Vorschläge unterscheiden sich je nach der Bedeutung, die der leitenden Funktion des Staates zugewiesen wird. Alle stehen grundsätzlich auf dem Boden des Privateigentums, verfolgen aber die Tendenz, die individuelle Bau- und Nutzungsfreiheit dort, wo sie im Widerspruch zum öffentlichen Interesse an einer Entwicklung im Sinne der Landesplanung steht, einzuschränken oder zu unterbinden.

Verbesserungsvorschläge zum jetzigen Ausgleichsverfahren zwischen Entschädigung und Wertzuwachs.

Wird von der jetzigen Struktur des Bodenbesitzes ausgegangen, so besteht das finanzielle Problem darin, die Spanne zwischen den Werten, welche der jetzigen Nutzung entsprechen und denjenigen, welche von der Planung vorgesehen sind, möglichst zu verkleinern. Es werden drei Mittel vorgeschlagen:

1. *Tausch.* Die planende Behörde soll in der Lage sein, passende Grundstücke in Tausch zu geben, um so Entschädigungsforderungen ganz oder teilweise zu eliminieren.

2. *Zeitlimite.* Die gegen die Planung verstossende Nutzung ist nur auf eine beschränkte Anzahl von Jahren zu dulden. Osborn schlägt hiefür 20 Jahre vor. Gibbon scheint dies zu wenig, wenn es für alle vorkommenden Fälle gelten soll (hauptsächlich im Hinblick auf die innerstädtischen Verhältnisse). An sich wäre eine Differenzierung nach Gebäudeart erwünscht; sie ist aber zu kompliziert. Er schlägt deshalb die beiden Varianten vor: Gesetzliche Festlegung eines maximalen Termins und Ermächtigung der Planungsbehörden, bei hinreichenden Gründen kürzere Termine festzulegen, oder Abstufung der Termine im Gesetz nach Alter der Gebäude.

3. *Globale Einschätzung.* Nicht mehr Einzelgrundstücke werden geschätzt, sondern ganze Distrikte homogener Struktur. Der Wert der Grundstücke errechnet sich aus ihrem Flächenanteil. Der Vorschlag fusst auf der Ueberlegung, dass die Summe der spekulativen Werte verschiedener Grundstücke höher ist als der spekulative Wert des gleichen Areals, wenn es in einer Hand wäre. Die Praktiker machen indes geltend, die globale Einschätzung sei noch weit schwieriger als die des Einzelgrundstückes.

Umlegung.

Selbst wenn es gelänge, das Planungsbudget durch die genannten Verfahren auszugleichen — was übrigens allgemein bezweifelt wird —, wäre der Verwirklichung der Planung immer noch das Parzellierungsproblem im Weg. Die alten Formen der Um- und Zusammenlegung werden deshalb eifrig erwogen.

Weder die *Zonenexpropriation*, bei welcher die Planungsbehörde das ganze umzulegende Areal erwirbt und hernach wieder zu Handen der ursprünglichen, an der Neuverteilung interessierten Eigentümer neu parzelliert, noch das *Quartierplanverfahren*, bei dem die öffentliche Hand nicht erwirbt, sondern lediglich umlegt, scheinen aber der englischen Mentalität besonders zuzusagen. Das Quartierplanverfahren war in das Städtebaugesetz 1919 nicht aufgenommen worden, da man der Meinung war, es sei in Deutschland nicht viel mit ihm erreicht worden. Von Einfluss war sicher auch, dass es als sehr teuer (grosser Verwaltungsapparat) und schwerfällig galt. Man entschied sich damals zum Prinzip des Ankaufs durch die öffentliche Hand.

Der Wert der beiden behördlichen Umlegungsverfahren wird mit Recht darin gesehen, dass sie korrektionstechnische Schwierigkeiten und die Umgestaltung bebauter Gebiete auf Grund des bisherigen Nutzungsgrades lösen. Sie sind aber Instrumente des «static planning». Das was die Engländer suchen: Ermöglichung grösserer Umgruppierungen im Interesse der Landesplanung (z. B. Herabsetzung der Bevölkerungsdichte in den Großstädten), können sie nicht zustande bringen.

Zusammenlegung durch Eigentümergenossenschaften («ownership group»).

Die Vergesellschaftung des Bodenbesitzes liegt eher in der Linie der englischen Entwicklung. Sie wird namentlich von Gibbon propagiert, und zwar als praktische Sofortlösung. Sein ursprünglicher Vorschlag, den er in seinem 1937 erschienenen Buch «Problems of Town and Country Planning» lancierte, war freiwilliger, korporativer Zusammenschluss von Eigentümern in der Hauptsache unüberbauten Bodens, deren Besitz eine wirtschaftliche Einheit bildet. Die Wertanteile der zusammenlegenden Eigentümer werden auf Grund einer einheitlich durchzuführenden Schätzung bestimmt. Staat und Gemeinwesen sind grundsätzlich nur mit

[6]) Gibbon bezeichnet dieses Vorgehen als die einzig mögliche Linie. Es wird dies auch für uns in der Schweiz so sein.

demjenigen Bodenbesitz beteiligt, der nicht für öffentliche Zwecke dient. Können sich die Teilhaber von sich auf den Modus der Bodenverwaltung einigen, um so besser. Für grössere Zusammenschlüsse, bei denen dies wegen der Verschiedenheit der Interessen selten möglich ist, wären Verwaltungsgrundsätze gesetzlich festzulegen. Gibbon sieht die Vorteile dieses Verfahrens in folgendem: bessere Verwaltung, da gute Kräfte eingestellt werden können, daher auch bessere Rendite, bessere Anpassung an den stets rascher werdenden Auswechslungsrhythmus der städtischen Bebauung; Möglichkeit einer einheitlichen und guten Planung. Gewisse Nachteile, die den kleinen Teilhaber treffen können, sind durch eine elastische Handhabung der Anteilquote überwindbar.

Auf den gewichtigen Einwand des Monopolcharakters solcher Zusammenschlüsse scheint Gibbon so reagiert zu haben, dass er heute mehr das sogenannte «cellular pooling», die kleine Eigentümergenossenschaft, in den Vordergrund stellt. Freilich wird damit der Vorschlag speziell für die Zwecke der Landesplanung weniger interessant. Nur die grösseren Zusammenschlüsse, die sich übrigens allmählich aus den kleineren heraus entwickeln können, ermöglichen den Wertausgleich und bringen so die Vorteile der Zusammenlegung zu voller Entfaltung. Um Monopolmissbräuche zu verhüten, ist eine gewisse staatliche Kontrolle vorgesehen. Die über eine bestimmte Limite hinausgehende Rendite wird besteuert, womit eine gute Quelle zur Erfassung des Wertzuwachses erschlossen ist.

Dem Einwand, freiwillige Zusammenschlüsse würden sich als undurchführbar erweisen, hält Gibbon entgegen, dass heute die öffentliche Meinung in solchen Dingen schon ganz anders reagiere als noch vor wenigen Jahren. Die von der gesetzlichen Seite her drohende, weitere Einschränkung der Verfügungsfreiheit werde das Ihre tun.

Man sieht, im ganzen ein Vorschlag, der das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte nicht ausschalten und doch dem Staat das Seine geben möchte. Osborn bekämpft ihn als Prinzip. Er befürchtet eine Verproletarisierung des kleinen Mittelstandes, als Folge der privaten Landmonopole und glaubt nicht daran, dass das private «ownership pooling» in grossem Maßstab praktische Politik darstellen könne. Nur ohne jeden staatlichen Eingriff, auf völlig freiwilliger Basis zustande kommende oder halböffentliche Eigentümergenossenschaften mit gemeinnützigem Charakter und beschränkter Rendite scheinen ihm denkbar, womit er im Grunde nicht allzu weit von Gibbon zu stehen kommt. Nur was die Anwendbarkeit betrifft, gehen die Meinungen auseinander.

Steuern.

Dem Steigen der Bodenwerte in gewissen Gegenden steht das Fallen in andern gegenüber. Der Wertverlust oder Wertzuwachs, der durch Teilplanungen entsteht, ist rechnerisch kaum erfassbar. Will man also das Planungsbudget ausgleichen, so muss eine allgemeine Quelle des Wertzuwachses gesucht werden: die Steuer. Man erhält aus den reichlich verschlungenen Gedankengängen über dieses Gebiet den Eindruck, dass Steuern auch in England eine besonders delikate Materie seien! Zwei Steuern stehen im Vordergrund, die kommunale Bodensteuer und die staatliche Wertzuwachssteuer.

Der Gedanke der *kommunalen Bodensteuer* wird stark angefochten. Würde sie auf dem Bodenertrag aufgebaut, so wäre sie eine unbillige Erhöhung der Einkommenssteuer. Würde sie nur den antisozial und schlecht genutzten Bodenbesitz belasten, in der Absicht, ihn an den Markt zu bringen, so wäre dies als Vorausbesteuerung zukünftiger Einnahmen «unfair». In der Praxis würde sich auch herausstellen, dass sie nur mangelhaft eingetrieben werden könnte. Die baulichen Auswirkungen — und das ist vom Planungsgesichtspunkt aus das Wichtigste — wären ungünstig (Ueberbauung privater Freiflächen usw.).

Das Town Planning Institute schlug folgende Spezialsteuer zur Schaffung eines kommunalen Planungsfonds vor:

Jeder Bauende hat über seinen Bodenbedarf hinaus 25 % für Strassen und 10 % für Freiflächen kostenlos an die Gemeinde abzutreten oder dieselben Prozentsätze des Bodenwertes auszuzahlen. Nur wenn er mehr als 35 % in Form von Land abtritt oder mehr zahlt, ist er entschädigungsberechtigt. Ueberdies wird für Industriebauten und solche neue Wohnbauten, die durch sie bedingt sind, eine Abgabe von 5 % vorgeschlagen. Der Grundsatz, dass derjenige, welcher einen öffentlichen Aufwand verursacht, abgabepflichtig ist, ist logisch. Aber, meint Gibbon, wollte man den Gedanken zu Ende führen, so käme ein ausserordentlich kompliziertes System heraus. Nicht nur Strassen- und Freiflächen, auch der ganze übrige öffentliche Bodenbedarf für Schulen, Verwaltungsgebäude, Bibliotheken usw. müsste mit einbezogen werden. Gewichtiger als dieses technisch-administrative, etwas nach Bequemlichkeit riechende Argument ist der Einwand, dass die Lasten einseitig auf die Neubautätigkeit abgewälzt werden, wodurch der bereits überbaute Grundbesitz, dem zahlreiche Massnahmen der Planung ebenfalls zugute kommen, nicht daran teil hat. Der Vorschlag ist von dem Moment an ein unzureichendes Instrument, da man mit der Planung auch den Umbau und die Auflockerung bestehender Städte erfassen will. An diesem Punkt steht aber heute die Planung in England.

Aussichtsreicher ist der andere Steuertyp: eine neue *staatliche Wertzuwachssteuer*. Ihr gegenüber wird eigentlich nur geltend gemacht, dass sie heute bei der vom Krieg verursachten Unsicherheit des Bodenmarktes noch nicht eingeführt werden könne.

Die 1910 unter Lloyd George eingeführte Wertzuwachssteuer, die den realisierten und den *nicht* realisierten Wertzuwachs erfasst (ersteren mit 20 %, letzteren bedeutend schwächer) und ausserdem eine zehnprozentige Heimfallabgabe enthält, hat sich als viel zu unergiebig im Verhältnis zu den hohen Verwaltungskosten erwiesen.[7]) Die Abgabequote

[7]) Eberstadt gibt als Ertrag für 1913 Fr. 3'645'000.— an, während die Kosten für das amtliche Schätzungsverfahren in den beiden Jahren 1911 und 1913 Fr. 3'480'000.— betrugen.

des realisierten Wertzuwachses soll jetzt auf 75 bis 80 % hinaufgesetzt werden. Durch dieses Mittel hofft man, das heute unausgeglichene Planungsbudget ausbalancieren zu können. Es stünde dann ein Landesfonds zur Verfügung, der für den Ausgleich von Vor- und Nachteilen, die sich aus der Gesamtplanung ergeben, eingesetzt werden könnte. Osborn und Gibbon scheinen mit einer längeren Uebergangsperiode zu rechnen und sind deshalb mit praktischen Ueberbrückungsvorschlägen bei der Hand.

Osborn regt eine «unwissenschaftliche» Variante zur Wertzuwachssteuer an. Jeder Bauende hat anlässlich der ersten Ueberbauung 20 % des Grundstückwertes an Steuern zu entrichten, beim zweitenmal weniger. Das System ist praktisch, weil es das Geld dort holt, wo es zu haben ist. Nachteil: Lähmung der Bauinitiative.

Gibbon möchte in Uebereinstimmung mit dem Town Planning Institute die speziellen Wertzuwachssteuern weiter ausbauen, die in einigen Gemeinden für das Freihalten von Grünflächen bereits eingeführt sind. Er verweist auf Beispiele aus London, wo die Umgebung von Freiflächen in abgestuften Zonen besteuert wird. Der Pachterlös (z. B. von Sportklubs) plus Spezialsteuer kommt nahe an die Rendite heran, die sich im Falle der Ueberbauung ergäbe. Es ist dies ein einfaches Mittel, Freiflächen zu sichern, die sonst nicht realisierbar wären, weil sie eine zu grosse Belastung für die Gemeindesteuern darstellen würden. Solche privaten Freiflächen können für die Auflockerung nützliche Dienste leisten, ohne dass die davon profitierende Oeffentlichkeit damit belastet wird.

Idealplanung contra Realplanung

Durch ihre Gegenüberstellung fällt vielleicht ein neues Streiflicht auf die etwas komplizierte Diskussion. Zwischen *diesen* beiden Lagern der Planungsfreunde geht es im Grunde um folgendes:

Den Idealplaner besticht die Einfachheit des zentralgesteuerten, staatlichen Mechanismus, des Herr-im-Hause-Standpunktes. Er ist sehr ungeduldig und will schnellstens kaufen, selbst auf die Gefahr hin, zu teuer bezahlen zu müssen. Der Realplaner pressiert mit diesen Ankäufen nicht. Er sagt: warten wir ab, bis via gesetzliche Neuregelung, die auf den Druck der öffentlichen Meinung ja ohnehin kommen wird, die definitive Ausschaltung des sogenannten Erwartungswertes perfekt wird und Ausgleichsfaktoren in das Bewertungsschema eingebaut sind. Legen wir aber ja nicht die Hände in den Schoss, sondern behelfen wir uns bis zur Fertigstellung der Pläne, die bestimmt längere Zeit in Anspruch nehmen wird, mit praktischen Zwischenlösungen à la Eigentümergenossenschaften, Grünflächensteuer, Planning Block Grant Praxis und Wertzuwachssteuer auf Neubautätigkeit. Die Planung hat ohnehin experimentellen Charakter. Wagen wir das Experiment, dann lernen wir am besten hinzu. Vielleicht liegt doch eher in dieser Richtung die der englischen Mentalität zusagende Möglichkeit.

Das neue englische Landesplanungsgesetz ist momentan in Beratung. Dass die Auseinandersetzung heftig und langwierig sein wird — wie immer, wenn es um Interessen geht — und tief in das Staatsgefüge eingreift, konnte man kürzlich aus Zeitungsmeldungen vernehmen, welche über Verhandlungen des Unterhauses berichteten, bei denen diese Fragen zur Diskussion standen.

Man darf gespannt sein, welchen definitiven Niederschlag dieser interessante Meinungsaustausch im neuen Landesplanungsgesetz schliesslich finden wird und wie es englischem «common sense» gelingen mag, den Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und jenem der privaten Sphäre zu finden.

P. Trüdinger

Barlow-, Uthwatt- und Scott Report[1]

Diese drei von 1937—1942 entstandenen Berichte bilden zusammen die Basis der Beratungen über die englische Nachkriegsplanung und das neue Stadt- und Landesplanungsgesetz. Im Interesse unserer schweizerischen Landesplanungsarbeit lohnt es sich wohl, die wesentlichen Grundzüge ihres Inhalts herauszuschälen (siehe hiezu auch «Plan», Nr. 1, Jahrgang 1944, unter «Ausland»).

Barlow Report.

Der 1937 an die von Sir Montague Barlow präsidierte Kommission (Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population) erteilte Auftrag lautete:

«Es ist zu untersuchen, wie die jetzige Verteilung der Industriebevölkerung zustande kam und wie sie sich voraussichtlich weiterentwickeln wird. Ferner ist zu überlegen, welches die sozialen, wirtschaftlichen oder strategischen Nachteile sind, die sich aus der Konzentration der Industrie oder der Industriebevölkerung auf grosse Städte oder bestimmte Gebiete des Landes ergeben, und es ist darüber zu berichten, ob und welche Gegenmassnahmen im Landesinteresse zu ergreifen sind.»

Die Fragestellung zeigt deutlich, wo das Hauptproblem Englands liegt. Nur durch die Dezentralisierung der Arbeitsstätten kann die Landplage des ungeheuren Pendelverkehrs wirksam bekämpft werden, welche das Flachbauregime mit sich brachte.

Zunächst die Analyse. Den volkswirtschaftlichen Hintergrund können wir dabei nur streifen. Die Entwicklung, die mit der Ausbreitung der elektrischen Energie und mit dem motorisierten Gütertransport eingesetzt hat, führte zu einer teilweisen Verlagerung der alten, an die Kohle gebundenen Standorte. Dabei machte sich die Anziehungskraft der grossen Städte geltend. Ihr unterlagen auch die neuen Industrien. Es bildete sich eine Konzentration in den Midlands und im Londoner Gebiet. Die Entwicklung spiegelt sich am deutlichsten in den Wanderungszahlen wider. Von 1923—1936 belief sich der Wanderungsgewinn des Südens auf 2,4 Millionen Einwohner, während der Wanderungsverlust im gleichen Zeitraum für die Gebiete des Nordostens und Nordwestens sowie für Schottland und Wales 2,2 Millionen betrug. Erst die Kriegswirtschaft hat wieder eine rückläufige Bewegung gebracht, da der Staat die Möglichkeit hatte, Kriegsindustrie nach notleidenden Gebieten zu verlegen und so aus-

[1]) Berichte, welche nach den Obmännern der von der englischen Regierung bestellten Ausschüsse benannt wurden.