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: Barlow-, Uthwatt- und Scott Report

Autor: Trüdinger, P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-781825

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: 11.08.2025

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

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.

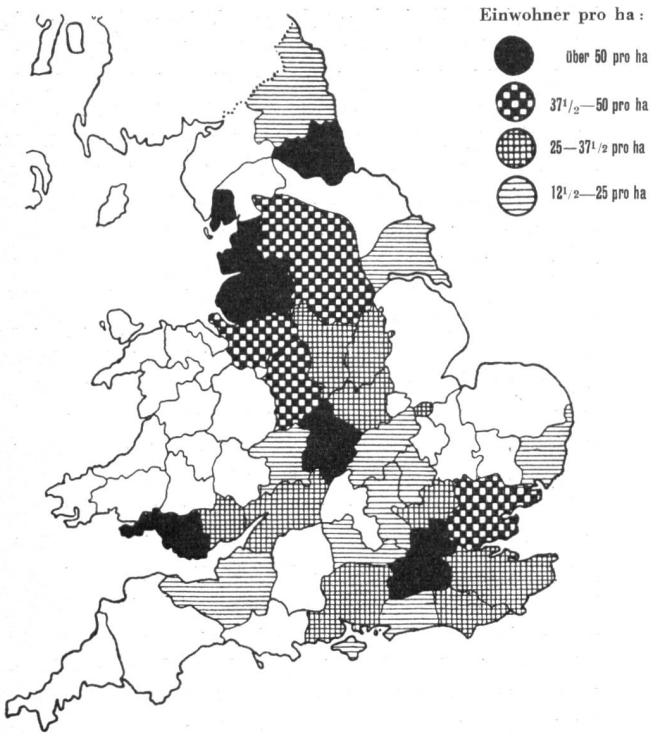
Der 1937 an die von Sir Montague Barlow präsidierte Kommission (Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population) erteilte Auftrag lautete:

«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.



Bevölkerungsdichte in England 1931.

gleichend zu wirken. Es wird wohl mit Recht befürchtet, dass dieser Ausgleich nur kriegsbedingt sein könnte, weil mit dem Wegfall einer staatlich kontrollierten Ordnung die Entwicklung in der gleichen unorganischen Weise weitergehen würde wie vor dem Krieg.

Auch der fortschreitende Niedergang der Landwirtschaft seit den siebziger Jahren wird analysiert. Es wird festgestellt, dass die heutige Verteilung der Industrie ernste Nachteile und in gewisser Hinsicht sogar eine Gefahr für das Land und seine künftige Entwicklung darstellt.

Der Bericht untersucht sodann die Vor- und Nachteile, welche sich für die Arbeiterschaft aus den Industriekonzentrationen in den grossen Städten ergeben. Als Vorteile werden genannt: die besseren hygienischen und sozialen Einrichtungen, die besseren Schulungsmöglichkeiten und die grössere Wahrscheinlichkeit einer Vollbeschäftigung, die sich aus der Vielfalt der Beschäftigungsmöglichkeiten ergibt. Beim letzteren Vorteil scheint man allerdings nur an die riesige Weltstadt London gedacht zu haben. In den andern Städten vollzog sich eine Spezialisierung auf bestimmte Produktionsgebiete mit der Folge grösserer Krisenempfindlichkeit.

Die Liste der Nachteile ist bedeutend länger:

Die unkontrollierte Niederlassung neuer Industrien führte in vielen Fällen zu schweren, für die Gemeinden kaum verdaubaren Belastungen. Sie wirkten einer wirklich ausreichenden Auflockerung der städtischen Innengebiete entgegen. Die Slumsanierung blieb Stückwerk, weil die Wohndichte dieser Gegenden nicht wesentlich herabgesetzt werden konnte. Die Rauchplage, welche das Land jährlich viele Millionen Pfund kostet, besteht nach wie vor für einen Grossteil der arbeitenden Bevölkerung.

Die riesige Wohnbauproduktion zwischen den beiden Weltkriegen — 4,3 Millionen Wohnhäuser von 1918—1939 — vollzog sich grösstenteils planlos oder nach ungenügender Planung. Die Neuerschliessung nahm keine Rücksicht auf die landwirtschaftliche Qualität des Bodens, ja sie trieb Raubbau mit ihm durch ungezügelte Streuentwicklung, d. h. es wurde nach dem sogenannten «pepper-pot»-System gebaut.[2] Es war eine blosse Additionstätigkeit ohne organische Gliederung. Die so entstehenden Aussenquartiere und Vororte, treffend «Schlafstädte» genannt, sind meist Einklasse-Siedlungen, in denen sich ein gesellschaftliches Leben nicht entfalten kann. Eine gute Illustration hiezu gibt die Birminghamer Statistik, aus der hervorgeht, dass im innern Teil der Stadt eine Klubhauslizenz auf je 300—550 Einwohner, in den neuen Aussenquartieren jedoch nur auf je 1300—5000 Einwohner entfällt.[3]) Endlich, und hier liegt das wichtigste Problem, wird der Pendelverkehr beleuchtet. Für das Londoner Gebiet werden die durchschnittlichen jährlichen Fahrtkosten pro Familie auf Fr. 300.—, d. h. auf ca. 8% ihres Einkommens veranschlagt. Der effektive Zeitverlust für die Pendler ist grösser als der theoretisch nach dem Fahrplan errechnete, da selbst das hochentwickelte Londoner Transportsystem den Pendelverkehr in den Spitzenzeiten nicht zu schlucken vermag.

Und nun die Gegenmassnahmen:

Der Bericht stellt fest, dass sowohl für die Verbesserung bestehender Zustände als auch für die Verhütung zukünftiger Schäden vieles getan werden könne. In neuen Punkten wird ein Aktionsprogramm entwickelt. Nötig ist eine entschlossene nationale Dezentralisierungspolitik, die das Wachstum der Städte limitiert. Die Spezialisierung der Industrien auf gewisse Gegenden ist zugunsten einer besseren Durchmischung abzubauen. In notleidenden Gebieten soll die Ansiedlung von Industrien gefördert werden. Die grösseren Städte sind im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau zu Gruppierungen organischer Quartiereinheiten umzubauen. Als Dezentralisierungsmittel wird neben andern die Gründung neuer, echter Gartenstädte nach dem Beispiel der Howardschen kombinierten Wohn-Arbeitsstadt vorgeschlagen.

Das Instrument zur Verwirklichung dieser Ziele: die bisheriger «machinery» war ungenügend. Ihre vier Hauptmängel waren:

1. Nur Gemeindeplanung. Landes- und Regionalplanung ungenügend entwickelt. 330 Städte in England und Wales hatten überhaupt keine Planung.
2. Ungenügende Selbstfinanzierung der Planung.
3. Nicht alles Land konnte von der Planung erfasst werden.
4. Die Planung hatte praktisch nur verhindernde, nicht aber zwingende Wirkung. Es bedurfte der ausdrücklichen ministeriellen Ermächtigung, um diese letztere zu erreichen.

Die Durchführung der vom Ausschuss empfohlenen Planungspolitik sollte einer zentralen Behörde anvertraut werden, einem zu gründenden und dem Wohlfahrtsministerium zu unterstellenden «National Industrial Board».[4]) Ueber die wichtige Frage, ob dieser Behörde exekutive oder nur beratende Funktion zukommen solle, konnte man sich nicht einigen. Die Mehrheit entschied sich für das letztere, während die Minderheit in einem Sonderbericht exekutive Gewalt forderte. Diese Minderheit strebte an, sämtliche, d. h. auch die unter anderen Ministerien verwalteten Planungsinteressen in einer einheitlichen zentralen Behörde zusammenzufassen. Wie wir sehen werden, gewann diese Strömung später unter dem Einfluss des Kriegsgeschehens die Oberhand.

Der Barlow Report wurde der Regierung 1940 überreicht. Er bildete den unmittelbaren Anlass zu den beiden andern Berichten, mit denen zusammen er eine Einheit bildet.

Uthwatt Report.

Ausgangspunkt für die der Uthwatt-Kommission 1941 übertragene Aufgabe war der Antrag des Barlow-Berichtes, dass angesichts der grossen finanziellen und politischen Bedeutung der Bodenfrage dieses Problem durch eine Expertenkommission einer besonderen Prüfung unterworfen werden sollte. Der Auftrag lautete dahin, es sei eine Analyse der Entschädigungsfrage im Zusammenhang mit der Erhebung des Wertzuwachses auszuarbeiten und die dringende Frage zu beantworten, was sofort oder vor Kriegsende zu tun sei, damit der Wiederaufbau nicht durch Finanzierungsschwierigkeiten in der Bodenbeschaffung gehemmt werde.

[2]) Pepper-pot: wörtlich Pfefferstreubüchse. Gemeint ist eine planlose, verzettelte Bebauung, die sogenannte Streusiedlung.

[3]) Das will bedeuten, dass die Bewohner der Aussenquartiere ihr gesellschaftliches Bedürfnis vor allem im Innern der Stadt befriedigen, statt dass sich in den Aussenquartieren ein eigenes gesundes, gesellschaftliches Leben entwickelt.

[4]) National Industrial Board = Nationales Industrie-Amt.

Die Kommission stellte zunächst nach Prüfung der neun Punkte des Barlow-Berichtes fest: «Der in diesen Vorschlägen zum Ausdruck kommende Wille zu einer Planung, unter positiver zentraler Leitung, stellt einen Markstein in der Evolution des Planungsgedankens in England dar.»

In den Mittelpunkt ihrer analytischen Untersuchungen stellte die Kommission den sogenannten «floating value» (Erwartungswert, Spekulationswert des Bodens). Da ihre Ueberlegungen über diese Materie für die Schlussfolgerungen wichtig sind, übersetzen wir sie nachstehend auszugsweise:

«Nehmen wir eine allmählich wachsende Stadt an, die nach allen Himmelsrichtungen günstige Erweiterungsmöglichkeiten hat. Jeder Eigentümer rings herum wird fordern, dass die nächste Erschliessung auf seinem Boden vor sich gehe. Die durchschnittliche Erschliessungsrate der letzten Jahre lässt nun aber eine Nachfrage erwarten, die sich für lange Dauer auf einer Seite der Stadt befriedigen lässt. Wird unerschlossener Boden enteignet oder mit einem Bauverbot belastet, so wird der Eigentümer für den Verlust seines Erwartungswertes entschädigt, eines Wertes also, der lediglich auf der Wahrscheinlichkeit der Erschliessung seines Bodens fusst. Der Wahrscheinlichkeitsfaktor ist aber für diesen Fall rechnerisch kaum erfassbar. In der Praxis, wo sich dieser Fall unbeschränkt wiederholen kann, übersteigt die Summe der einzelnen Wahrscheinlichkeitserwartungen der Eigentümer bei weitem die «wirkliche» Wahrscheinlichkeit, da der Bedarf nur einen Teil des gesamten Erweiterungsareals in Anspruch nehmen kann. Deshalb entsteht eine Ueberbewertung.»

Weiter heisst es:

«Betrachtet man die Sache ‚global', d. h. gleichzeitig nach allen Richtungen, so zeigt sich, dass nicht jedes Grundstück den Erwartungswert für sich in Anspruch nehmen kann. Dies würde ja voraussetzen, dass die Nachfrage nach all diesen Grundstücken gleichzeitig einsetzte. Die Nachfrage nach Bauland ist aber in Wirklichkeit weder allseitig noch gleichzeitig. Sie gilt für verschiedene Grundstücke zu verschiedenen Zeitpunkten. Infolgedessen kann die globale, von der Kommission empfohlene Schätzungsmethode nicht davon ausgehen, dass im Zeitpunkt der Schätzung alle im Erweiterungsbereich der Stadt liegenden Grundstücke bereits Baulandwert haben. Deshalb wird die globale Einschätzung einen niedrigeren Betrag ergeben als die Summe der Schatzungen der Einzelgrundstücke.»

Die Frage, welche Grundsätze dem Entschädigungswesen zugrunde gelegt werden sollen, beantwortet die Kommission in fünf Punkten:

1. Eigentum am Boden schliesst nicht die unbeschränkte Nutzungsmöglichkeit in sich;
2. Nutzungsbeschränkungen, die auf dem Nachbarrecht beruhen, sind nicht als Entzug des Eigentums oder eines Eigentümerinteresses zu werten;
3. sie können deshalb ohne Entschädigungsverpflichtung auferlegt werden;
4. es gibt Fälle, in denen die Nutzungsbeschränkungen über die Verpflichtungen dem Nachbarn gegenüber hinausgehen;
5. solche Fälle sind im Prinzip entschädigungspflichtig.

Die Vorschläge der Kommission beruhen auf der Voraussetzung, dass die Landesplanung als im öffentlichen Interesse liegende Dauereinrichtung in die staatliche Administration eingebaut wird. Auf diesen Punkten wurde daher besonderes Gewicht gelegt und dem Bericht praktische Vorschläge für die Organisation der Landesplanung mitgegeben.

Grundsätzliches zum Verhältnis Planung—Boden: die Planung entscheidet über die Nutzung des gesamten Bodens. Ihre Kontrolle ist dauernd. Sie stellt die für ihre Durchführung ausreichenden Mittel aus Wertzuwachs sicher.

Die wichtigsten Vorschläge seien hier in stark gekürzter Form wiedergegeben:

1. Der Development Rights-Plan.

Der Staat erwirbt in den noch unüberbauten Gebieten alle «Development Rights», d. h. die Ansprüche auf weitergehende Nutzung als die der rein landwirtschaftlichen. Der Plan enthält die vier folgenden Hauptpunkte:

a) Allgemeines Bauverbot für den gesamten noch nicht überbauten Boden und unmittelbare Entschädigung der Eigentümer für den Verlust des Bauwertes;
b) Festlegung der Gebiete, welche von der öffentlichen Hand oder von privater Seite erschlossen werden sollen (bei ersterer nach Massgabe des nationalen Interesses, bei letzterer nach Massgabe der privaten Nachfrage);
c) staatlicher Erwerb desjenigen Bodens, der, sei es durch öffentliche oder private Hand, zur Erschliessung kommt;
d) im Falle der Erschliessung für private Zwecke wird der Boden dem Interessenten nur im Baurecht (lease) zur Verfügung gestellt.

Zum besseren Verständnis des Punktes a) muss beigefügt werden, dass das bisherige Eigentum bestehen bleibt, freilich verkürzt um das durch den Staat erworbene «development right». Bereits überbaute Gebiete fallen nicht unter den Plan. Für die Wiederaufbaugebiete empfiehlt die Kommission Erteilung vermehrter Vollmachten zur Expropriation für die planende Behörde und Vereinfachung des Expropriationsverfahrens. Die Einschätzung der «development rights» geschieht «global». Auf der Grundlage der Verkehrswerte des Jahres 1939 wird in ganz England der Totalwert der «development rights» festgestellt. Die Guthaben der einzelnen Eigentümer werden entsprechend dem Anteil ihres Grundstückwertes am Gesamtbodenwert berechnet.

Welcher Betrag jährlich auf dem Steuerweg für den vorgeschlagenen «General Compensation Fund» [5]) aufzubringen wäre, unter Annahme eines ähnlichen Bauvolumens, wie desjenigen der letzten Vorkriegsjahre, ergibt sich aus der folgenden Rechnung:

Jährlicher Landbedarf ca. 18'000 ha
Durchschnittlicher Wert des «development right» pro Jahr und Hektare Fr. 10'000.— (£500.—).
somit jährlich für 18'000 ha Fr. 180'000'000.—.

Es ist selbstverständlich, dass die Neuerschliessung vom Staat besorgt oder überwacht wird. Er kann überall dort, wo ihm im Interesse der Planung an einer Kontrolle liegt, das um das «development right» reduzierte Eigentum, das sogenannte «owner interest», kaufen, resp. enteignen.

2. Erweiterte Vollmachten für Bodenerwerb.

Die Planungsbehörde soll für den Wiederaufbau in bombengeschädigten Gebieten oder den Umbau bestehender Quartiere Vollmachten zum Erwerb des ganzen Planungsgebietes erhalten. Wo Boden zum Nachteil des Wiederaufbauplanes von der Erschliessung zurückgehalten wird, soll expropriiert werden können.

3. Periodische Besteuerung der Grundrentesteigerung.

Die Grundrente jeder steuerpflichtigen Liegenschaft soll alle fünf Jahre neu eingeschätzt werden. Ein bestimmter Prozentsatz des Wertzuwachses — es wird 75 % genannt — ist als Steuer von demjenigen zu entrichten, der im Genusse des Wertzuwachses ist.

4. Begrenzung der Entschädigung.

Bei Bodenerwerb durch die planende Behörde wird jedes Wertelement, das aus der Nachfrage durch die öffentliche Hand stammt, nicht anerkannt.

5. Entschädigung für Nutzungsbeschränkung durch Planung.

Das Recht des Ministers, Entschädigung auszuschlagen, sollte nicht, wie bisher, auf Ermessensfälle beschränkt bleiben, sondern auf bestimmten Grundsätzen beruhen. Es wäre als Regel zu handhaben, von der die Ausnahmen zu fixieren sind.

Scott Report.

Der Barlow-Bericht hatte unter anderem auch auf schwere Nachteile hingewiesen, die sich aus der ungezügelten Siedlungspolitik und der wilden Gründung von Industrieunternehmungen mitten in ländlichen Gebieten für die Landwirtschaft ergaben. Dies bot den Anlass, durch eine Kommission das Problem der Bodennutzung in den landwirtschaftlichen Gebieten studieren zu lassen. Die Scott-Kommission erhielt im Herbst 1941 den Auftrag, über die Voraussetzungen für

[5]) Allgemeiner Ausgleichsfonds.

die Wohlfahrt ländlicher Gemeinden, über die Erhaltung der Annehmlichkeit des Lebens und über die Massnahmen zu einer befriedigenden industriellen und baulichen Entwicklung der landwirtschaftlichen Gebiete zu berichten.

Der Bericht behandelt zunächst die misslichen Lebensbedingungen und Wohnverhältnisse der Landbevölkerung. Sie sind eine Folge des seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts stets fortschreitenden Niedergangs der Landwirtschaft. Gelernte Landarbeiter verdienten vor Kriegsausbruch in der Woche durchschnittlich 32—37*s* 6*d*, während die ungelernten Industriearbeiter in den Städten auf 43—60*s* zu stehen kamen, und zwar für eine Woche mit weniger Arbeitsstunden. Die Abwanderung aus den landwirtschaftlichen Berufen hat denn auch ein bedrohliches Ausmass angenommen, wobei die stets fortschreitende Durchdringung der einst geschlossenen landwirtschaftlichen Gebiete mit Industrie und städtischer Siedlung stimulierend wirkten. 1871—1931 sank die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten von 1'941'000 auf 1'194'000. Aber sogar für diesen kleinen Bevölkerungsteil besteht eine teilweise Wohnungsnot, denn im Kraftfeld der Städte haben sich die bessergestellten Städter in den Dörfern eingenistet.

Die Ackerfläche war infolge der Umstellung auf Graswirtschaft von 5'978'400 ha im Jahre 1871 auf 3'551'000 ha im Jahre 1938 zurückgegangen. Allein in den zwölf Jahren vor Kriegsausbruch wurden 320'000 ha mit Wohnbauten und Industrie überbaut, wobei oft fruchtbarster Boden verloren ging.

Der Krieg, der zur Intensivierung der Selbstversorgung zwang, führte zur Besinnung. Hunderttausende von Hektaren verwahrlosten Bodens sind wieder für eine intensive landwirtschaftliche Produktion zurückgewonnen worden.

Die Kommission ist der Meinung, dass dieser Wiederaufstieg nur kriegsbedingt sein dürfte. Das Interesse des Landes heische aber die dauernde intensive Pflege der Landwirtschaft. Voraussetzung ist, dass es gelingt, die Lebensbedingungen des Landarbeiters denen des Industriearbeiters anzugleichen, d. h. die Landwirtschaft durch Verbesserung der Produktionsmethoden und durch Schutz vor unerwünschter städtischer Durchdringung rentabel zu gestalten. Auf Grund ihrer Studien bejaht die Mehrheit der Kommission diese Möglichkeit. Da ihr viel an der Erhaltung des spezifisch englischen Landschaftstyps liegt, empfiehlt sie die Weiterentwicklung und Verbesserung des traditionellen gemischtwirtschaftlichen Farmtyps. In einem Minderheitsbericht lehnt demgegenüber Prof. Dennison die Festlegung auf diese Betriebsart ab, von der er nicht glaubt, dass sie sich ohne Belastung der Allgemeinheit rentabel gestalten lässt. Dennison sieht die Entwicklung eher in der Spezialisierung auf Milch-, Eier- und Gemüseproduktion, die der Konkurrenz der Weltmacht weniger ausgesetzt ist. Eine solche Wandlung braucht keine Schädigung des Landschaftsbildes nach sich zu ziehen.

Die Majorität der Kommission will die heutige landwirtschaftliche Fläche möglichst unangetastet lassen. Die Minorität nimmt an, dass sie noch erheblich herabgesetzt werden könne. Die landschaftlich schönen Gebiete sollen durch grosse Nationalparks geschützt bleiben.

Die Vorschläge der Kommission, welche auf die Pflege der landwirtschaftlichen Gebiete abzielen, zerfallen in fünf Gruppen. Sie können hier nur kurz zusammengefasst werden:

1. Verbesserung der öffentlichen Dienste und des technischen Ausbaues auf dem Lande, Hebung des dörflichen Lebens (Gemeindehäuser, Spielfelder etc).
2. Bessere Erschliessung des Landes für die Erholung der Stadtbevölkerung (private Wegrechte aufheben, Netz von Wanderwegen, Feriencamps, Landschaftsgestaltung durch Aufforstung und Pflanzen von Bäumen und Büschen.)
3. Landschaftliche Wiederinstandstellung nach vollzogenem Bodenabbau. Jede Konzession für die Ausbeutung von Stein, Kies und Erzen ist an eine Garantieleistung für diese Wiederinstandstellung zu knüpfen. Wo immer möglich Bodenabbau gemäss Plan. Die Niederlassung von Industrien in landwirtschaftlichen Gebieten ist mit grosser Sorgfalt zu kontrollieren. Die zentrale Landesplanungsbehörde soll im Einvernehmen mit dem Landwirtschaftsministerium und dem Industrie- und Gewerbeamt über den weiteren Verbleib der industriellen Kriegsgründungen in den landwirtschaftlichen Gebieten entscheiden. In allen Fällen, wo sich die Situation nicht zum ergänzenden Ausbau eines kleinen Gemeinwesens eignet, sollte die Fabrik niedergelegt werden. Besonderes Gewicht wird darauf gelegt, dass in den Dörfern keine eigentlichen Industrieniederlassungen genehmigt werden. Für das Dorf ist das landwirtschaftliche Gewerbe wertvoll. Die mobileren Industrien sind zu ermuntern, sich in den Städten der Krisendistrikte niederzulassen, oder aber in Gartenstädten; wo dies nicht möglich ist, in kleinen Landstädten. Industrieniederlassungen sind inskünftig an die Genehmigung der zentralen Planungsbehörde gebunden.
4. Die mittleren und kleineren Flugplätze sind inskünftig, wenn irgend möglich, nur auf wenig fruchtbaren Böden anzulegen. Hauptverkehrsstrassennetz mit konsequenter Umfahrung der Dörfer. Besondere Sorgfalt bei Verteilung der Anlage der Tankstationen.
5. Alle Planung in landwirtschaftlichen Gebieten unter besonderer Berücksichtigung der Bodenbeschaffenheit. Nach Bodenbonität gut ausgeglichene Farmen. Dauerpachtgärten. Jede Streubebauung im offenen Land ist zu verbieten. Ausnahmen nur bei zwingenden Gründen. Neue Dörfer nicht in falscher Nachahmung der alten Dorftypen, sondern nach modernen Gesichtspunkten.

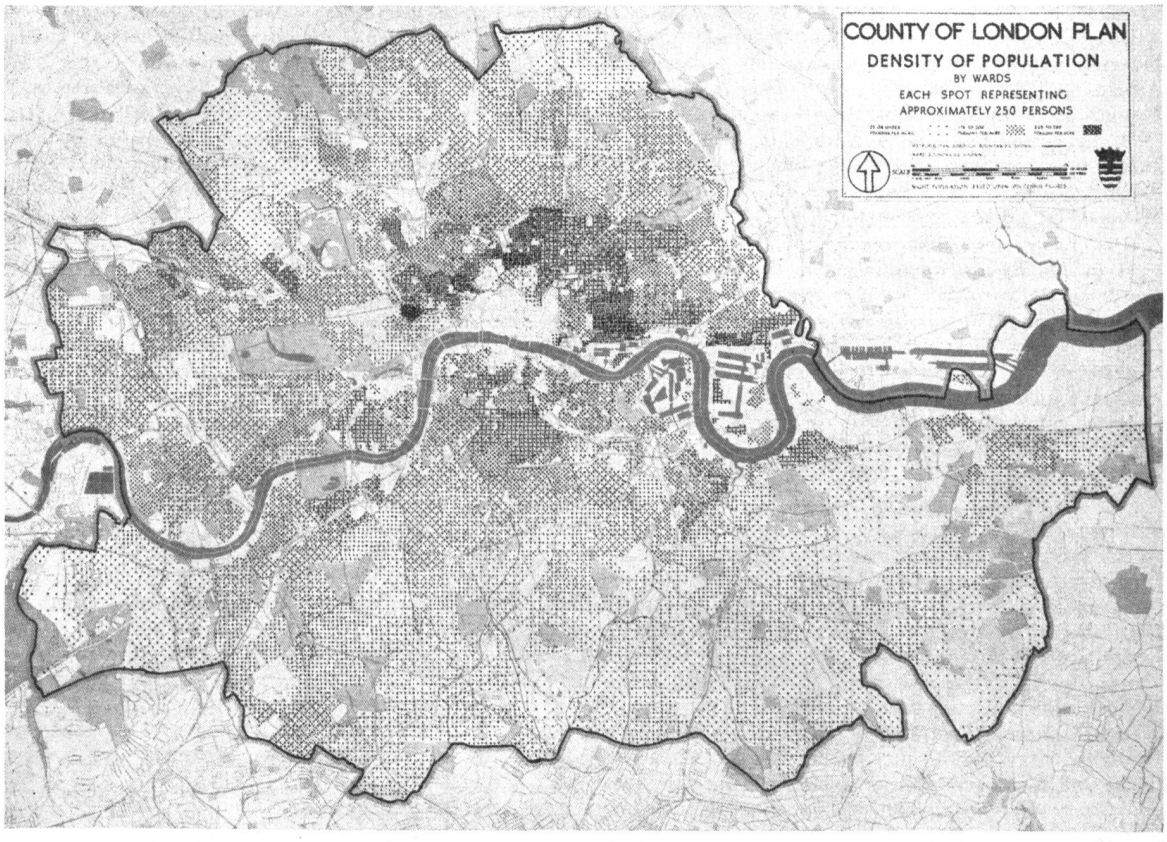
Hauptvorschlag dieser Gruppe: die *entschädigungslose Landwirtschaftszone.*

Sowohl der Uthwatt-, wie der Scott-Ausschuss legten neben der Entwicklung ihres Planungsprogrammes grossen Wert auf praktische Vorschläge für das Planungsinstrument. Sie gingen in dieser Beziehung wesentlich weiter als der Barlow-Ausschuss. Dieser hatte sich einen Ausbau des bisherigen Verwaltungsapparates vorgestellt. Die Uthwatt- und Scott-Ausschüsse, deren Beratungen in die Kriegszeit fielen, unterstreichen, dass schnell und wirksam geplant werden müsse, wolle man nicht ähnlich unvorbereitet dastehen wie im letzten «boom». Sie schlagen beide ein zentrales *Exekutivorgan*, das Landesplanungsministerium, vor, das bekanntlich inzwischen verwirklicht worden ist. Dem im Barlow-Bericht vorgeschlagenen «National Industrial Board» wären lediglich beratende Funktionen zugekommen.

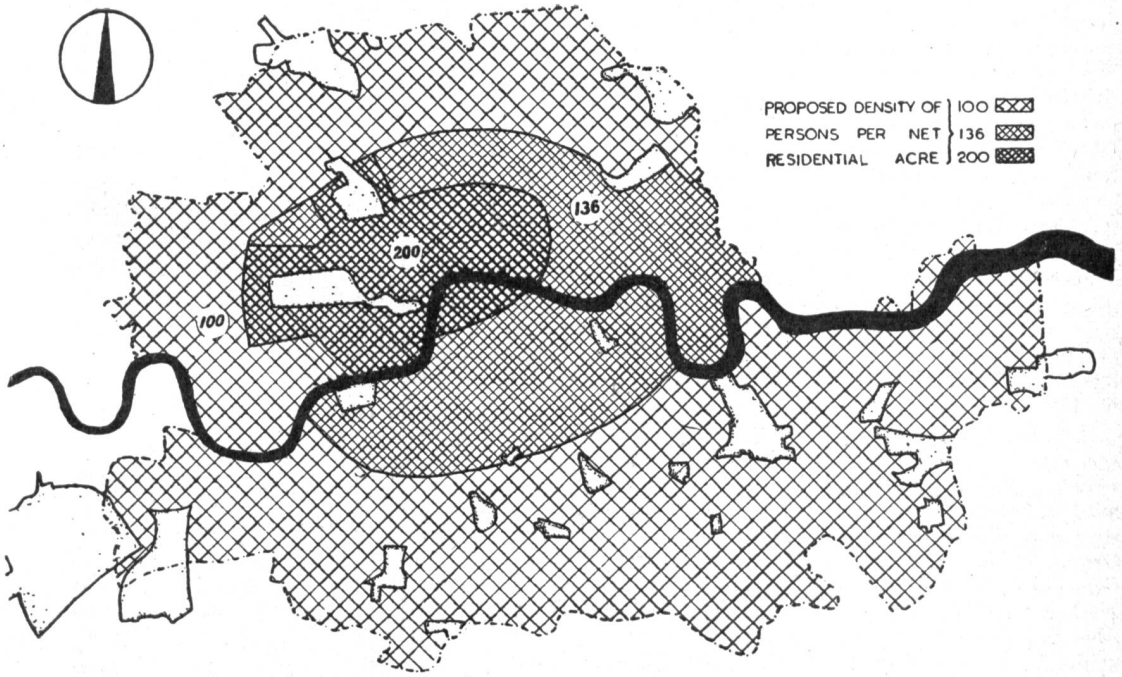
Im Uthwatt-Bericht wird besonders Wert auf die Koordinationstätigkeit der neuen Zentralbehörde gelegt und deshalb vorgeschlagen, dem Ministerium kein Departement im gewöhnlichen Sinne zuzuordnen, sondern nur einen kleinen Expertenstab. Der Landesplanungsminister würde ein Kollegium derjenigen Minister präsidieren, deren Departemente durch die Landesplanung berührt werden. Dieses Ministerkollegium trüge die Verantwortung für die grossen Richtlinien der Landesplanungspolitik. Der Minister hätte über der bestmöglichen Koordination zu wachen, während der Expertenstab des Landesplanungsministeriums als Bureau des Ministerkollegiums amtet. Dieser interessante Vorschlag scheint, soviel wir sehen können, nicht verwirklicht worden zu sein. Die Bildung regionaler Planungsbehörden wird in allen Berichten angeregt. Es werden aber keine detaillierten Vorschläge für Gliederung und Aufbau gemacht. Die von der Regierung inzwischen gewählte Lösung ist die Bestellung von zehn Regionalplanungsbeamten, welche die Verbindung zwischen Regionen und Zentralbehörde herzustellen haben.

Die nach der Veröffentlichung der Berichte einsetzende Kritik fiel, wie das nicht weiter zu verwundern ist, für den Uthwatt-Bericht weitaus am schärfsten aus. Der Hauptvorwurf, der ihm in prinzipieller Hinsicht gemacht wird, ist seine «Zentralisierungswut». Daneben wird in praktischer Hinsicht vieles bemängelt, was auf die etwas einseitige Zusammensetzung der Kommission aus Juristen und Schätzern mit wenig verwaltungstechnischer Erfahrung zurückzuführen sein dürfte. Uns will es scheinen, als ob vielleicht diese einseitige Betonung des Landesinteresses ein notwendiges Korrelat der früheren Zersplitterung sei. Jedenfalls ist der grossangelegte Versuch, den «floating value» auf seinen der Allgemeinheit gegenüber vertretbaren Stand zu reduzieren, alle Beachtung wert, und es wird sich wohl lohnen, auch für unsern Hausgebrauch dem Spekulationsfaktor auf den Leib zu rücken. Weiter wäre der Gedanke der hohen Besteuerung des Wertzuwachses und der Verwendung dieser Steuer ausschliesslich für die Zwecke der Landesplanung wohl auch bei uns mit Vorteil anwendbar, und schliesslich mag es für uns ermutigend sein, dass sogar in England, wo die Landwirtschaft eine geringere Rolle als bei uns spielt, das Prinzip der entschädigungslosen Landwirtschaftszone Eingang zu finden scheint.

Bevölkerungsdichte in London



Die Vorkriegsverteilung der Wohndichte in London (die dunkelsten Partien entsprechen einer Wohndichte von 1375 Personen pro ha).
(aus „County of London Plan 1943")



Die projektierte Neuverteilung der Wohndichte in London. Ein Vergleich mit Abb. 2 zeigt deutlich, um welch ungeheure Umwertungen es hier geht. Man beachte z. B. die geplante Herabsetzung der Dichte im Osten und Nordwesten des Stadtteiles nördlich der Themse.

Geplante Wohndichten: innerste Zone: 200 pro acre = 500 pro ha
mittlere Zone: 136 pro acre = 340 pro ha
äussere Zone: 100 pro acre = 250 pro ha

(aus „County of London Plan 1943")