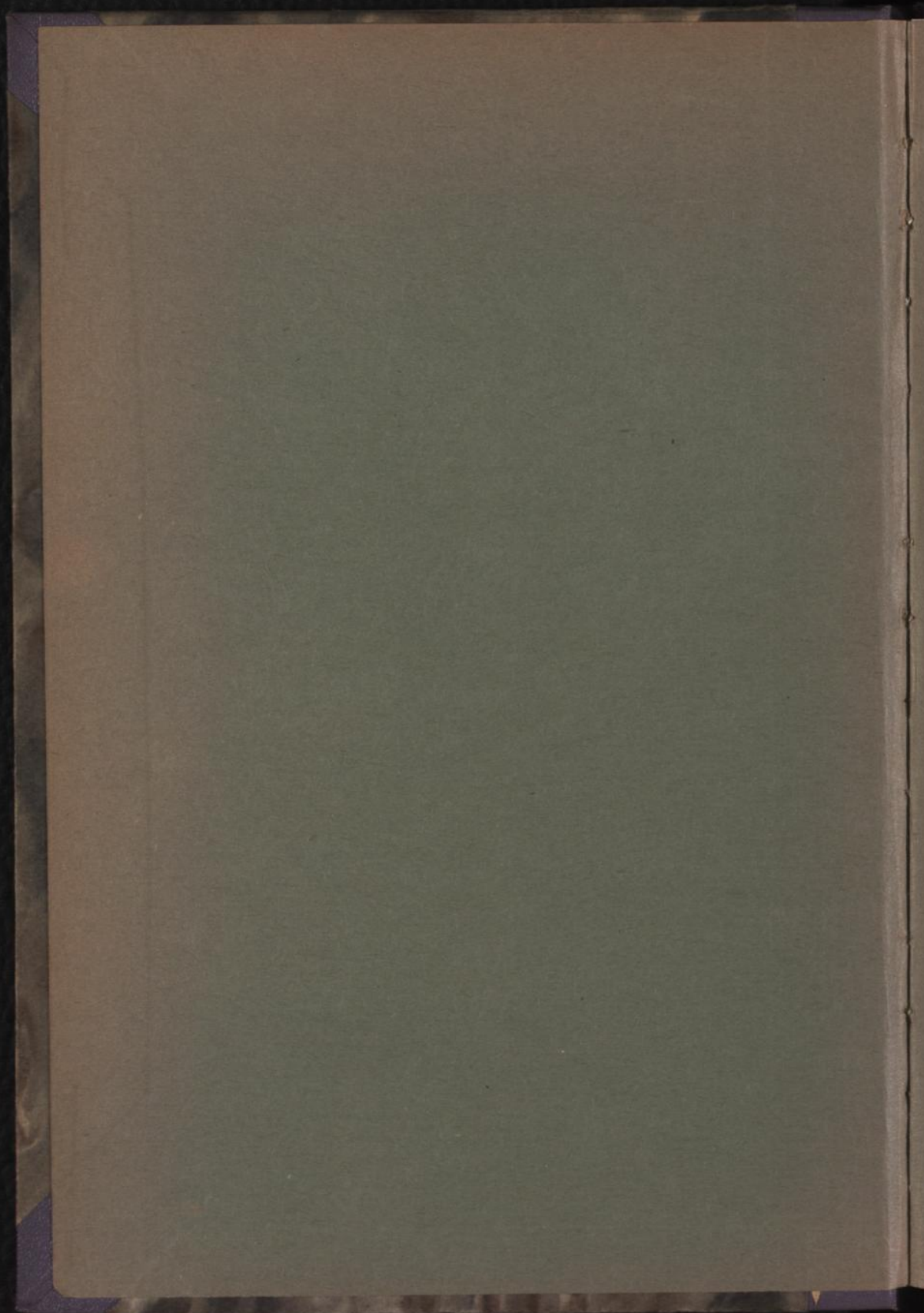


Wiener Stadt-Bibliothek.

72458 A



A 72458

International Housing and  
Town Planning Congress

Vienna 1926

Papers

---

Congrès  
International de l'Habitation  
et de l'Aménagement  
des Villes

Vienne 1926

Rapports

---

Internationaler Wohnungs-  
und Städtebaukongreß

Wien 1926

Vorberichte

Ms. A. 10. 8. 326



## Die Bodenpolitik der Gemeinde Wien.

Von Oberstadtbaurat Ingenieur Ernst Hein.

Das Grundstück nimmt unter den Gütern eine Sonderstellung ein: Es ist an den Ort gebunden und es verschafft unter bestimmten, verhältnismäßig leicht zu erfüllenden Voraussetzungen dem Eigentümer durch den Ertrag des Bodens eine dauernde Rente.

Wir verstehen es heute, warum der Boden durch so viele Jahrhunderte Herrngut war. Sein Besitz sicherte ja nicht nur reiches müheloses Einkommen, sein Besitz gab auch Macht, denn er schuf Abhängigkeit der Lehensleute von ihrem Lehensherrn.

Die Zeit wandelte hier ja manches.

Aber nur ein kleiner Teil dieser Besitzungen ging an Staat, Land und Gemeinden über, der Rest wechselte nur den Eigentümer und blieb Grundbesitz oder wurde zersplittert.

Die heute mehr und mehr Raum gewinnende Forderung, daß Grund und Boden nicht Besitz des Einzelnen, sondern Gemeingut sein sollte, erscheint daher begreiflich.

Den Interessen der Allgemeinheit an billigen und gesunden Wohnungen, guten Verkehrsstraßen, großen Parkanlagen, Spiel- und Sportplätzen, modernen Schulen und Kindergärten stehen die Interessen des Privatbesitzes an einer möglichst hohen Grundrente scharf entgegengesetzt gegenüber.

Darum geht der Kampf!

Es gab eigentlich immer eine Bodenpolitik; aber meist eine solche, die den Vorteil einzelner förderte, den der Allgemeinheit aber schwer schädigte.

Erst spät, zu Ende des vorigen Jahrhunderts, als der Grundwucher immer ärger blühte und die Entwicklung der Städte hemmte, begann man allmählich zu erkennen, wo der Fehler lag.

Bevor wir näher auf die großen Schäden eingehen, die der schrankenlose Bodenwucher der Volkswirtschaft schon geschlagen hat und auf die Abwehrmaßnahmen, die dagegen gefunden wurden und noch anzustreben sind, erscheint es notwendig, zunächst die Beziehungen zwischen den Aufgaben einer Großgemeinde und dem privaten Grundbesitz kurz zu beleuchten.

Zu den wichtigsten Aufgaben einer Gemeindeverwaltung gehört die Regelung der Verbauung im Stadtgebiet. Diese betrifft einerseits die Vorsorge für den öffentlichen Verkehr (Straßennetz), andererseits die Verbauung selbst und deren Begrenzung in horizontaler und vertikaler Richtung (Hofausmaß und Stockwerkszahl).

Diese Regelung kann nur im Rahmen der bestehenden Gesetze (Bauordnungen) erfolgen.

Von dem Umfang der Rechte, die diese Gesetze der Stadtverwaltung einräumen, hängt es in erster Linie ab, in welchem Maße und welchem Tempo die bauhygienischen und verkehrstechnischen Forderungen verwirklicht werden können.

Die Stadtverwaltung tritt aber dem privaten Grundbesitz nicht nur als Behörde entgegen. Sie benötigt selbst Grund und Boden zur Errichtung von öffentlichen Gebäuden und Anlagen (Volkswohnhäuser, Schulen, Kindergärten, Krankenanstalten, Bäder, Sportplätze, Friedhöfe usw.) und muß diesen Boden, wenn sie ihn nicht besitzt, käuflich erwerben — entweder im gütlichen Wege oder zwangsweise (Enteignung).

Die Bauordnung für Wien vom Jahre 1883 sieht die Schaffung eines Generalregulierungsplanes und auf Grund desselben die Schaffung eines Generalbaulinienplanes vor. Gegen diesen vom Gemeinderat zu genehmigenden Entwurf findet ein Rekurs nicht statt.

Ferner kann der Gemeinderat Gebietsteile bezeichnen, auf welchen nur eine Verbauung bestimmter Art stattfinden soll.

Das Gesetz ermöglicht also der Gemeindeverwaltung, nicht nur ein Straßennetz sowohl im unverbauten als auch im verbauten Gebiet für die Zukunft festzulegen, das den modernen verkehrstechnischen Forderungen entspricht, sondern auch Vorsorge gegen eine zu dichte ungesunde Verbauung durch Festsetzung von Bauzonen und ganz unverbaut zu belassenden Flächen zu treffen.

Von den in dieser Beziehung bereits genehmigten Maßnahmen sind als bodenpolitisch bedeutsam hervorzuheben:

1. Die Schaffung eines Bauzonenplanes (1895) und einer unverbaut zu belassenden Randzone (Wald- und Wiesengürtel, 1905).

Der Bauzonenplan setzt in allmählicher Abstufung vom Zentrum gegen die Peripherie die zulässige Stockwerkszahl und die Art der Verbauung fest. (Gebiete für Industriebauten, villenartige Bauweise usw.)

Der Wald- und Wiesengürtel soll außer den schon bestehenden großen Gartenanlagen der Stadt ein Luftreservoir sichern, wobei aber diese Flächen im Privatbesitz bleiben und land- und forstwirtschaftlich ausgenützt werden können.

2. Eine Ergänzung hiezu wurde in dem 1924 vom Gemeinderat genehmigten „Parkschutzgebiet“ geschaffen, womit eine Reihe von großen Privatgärten und dem Bundesschatz gehörigen Grünflächen mit Bauverbot belegt wurden.

Die in den Wald- und Wiesengürtel einbezogenen Flächen haben ein Ausmaß von rund 4400 Hektar, jene des Parkschutzgebietes von rund 887 Hektar. Rechnet man hiezu noch die in der Verwaltung der Gemeinde Wien befindlichen bestehenden 370 öffentlichen Gartenanlagen mit rund 221 Hektar, so ergibt sich daraus allein schon eine dauernd von der Verbauung freizuhaltende Fläche von 5508 Hektar oder rund 20 Prozent des Stadtgebietes ohne Rücksicht auf die Straßen und Plätze.

3. Im Jahre 1921 wurden vom Gemeinderat gewisse Gebiete für siedlungsmäßige Verbauung in genossenschaftlicher Form bestimmt (Flachbau mit wesentlichen Bauerleichterungen, Beschränkung der Verkehrsstraßen auf das unbedingt notwendige Maß usw.).

Die Siedlungsgenossenschaften werden von der Gemeinde Wien in weitgehendster Weise durch Überlassung von Grund im Baurecht, Kreditgewährung, Schaffung der Zufahrtsstraßen, Einbauten und sonstige Beihilfen gefördert.

Im Zusammenhang damit wurden gewisse Gebiete als „Kleingartenzone“ erklärt, in welcher nur ganz leichte, zu vorübergehendem Aufenthalt dienende Baulichkeiten provisorischen Charakters zulässig sind.

Die Siedlungsgebiete umfassen rund 1215 Hektar, die Kleingartengebiete rund 770 Hektar.

Die Schaffung dieser Zonen geschah unter tunlichster Berücksichtigung der während des Krieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit in großem Ausmaß sowohl auf Gemeindegrund wie auf Privatgrund entstandenen unregelmäßigen Siedlungen, bei denen das Rechtsverhältnis zwischen dem Siedler und dem Grundeigentümer nicht genügend geregelt war und die auf die Durchführung des Regulierungsplanes zu wenig Rücksicht nahmen.

Alle diese Maßnahmen sichern nicht nur der Stadt für die Zukunft eine Entwicklung, die den sanitären Forderungen nach Licht, Luft und Grünflächen im weitestgehenden Maße Rechnung trägt, sie sind auch bodenpolitisch und volkswirtschaftlich von höchster Bedeutung.

Gibt die bestehende Bauordnung der Gemeindeverwaltung bei der Festsetzung des Regulierungsplanes ziemlich unbeschränkte Rechte, so muß sie in Bezug auf die Regelung der Beschaffung der für die Durchführung dieses Regulierungsplanes erforderlichen Flächen wohl als unzureichend bezeichnet werden.

Die Bauordnung sieht vor, daß bei der Abteilung eines Grundes auf Bauplätze oder bei einem Neu- oder Umbau der zu den projektierten Straßen und Plätzen entfallende Grund zum Teil unentgeltlich, zum Teil entgeltlich an die Gemeinde abzutreten ist.

Über die Höhe der Schadloshaltung entscheiden in letzter Linie die ordentlichen Gerichte.

Es fehlen aber in der Bauordnung Bestimmungen, die es der Gemeinde ermöglichen, ihrerseits die Initiative zu ergreifen und den Grundeigentümer zu zwingen, den aus öffentlichen Rücksichten zur Durchführung einer Straße oder eines Platzes benötigten Grund herzugeben, auch ohne daß der Grundeigentümer baut oder seinen Grund auf Bauplätze abteilt.

Gerade dieser Punkt ist aber für die Stadtregulierung wesentlich. Die Entwicklung eines ganzen Stadtteiles kann mangels entsprechender Zufahrtswege dadurch aufgehalten werden, daß die Eigentümer einer Gruppe alter Objekte nicht umbauen oder ihren unverbauten Grund nicht parzellieren. Die Gemeinde Wien kann in einem solchen Falle, um in den Besitz des für ihre Zwecke nötigen Straßengrundes zu gelangen, nur auf Grund des alten Straßengesetzes eine Enteignung durchführen, ein ziemlich umständliches und langwieriges Verfahren.

Noch ungünstiger liegen die Verhältnisse, wenn sich die Notwendigkeit ergibt, für Friedhöfe, Sportplätze oder öffentliche Bauten einen bestimmten Grund zu erwerben.

Für solche Fälle gibt es praktisch eigentlich gar kein Enteignungsgesetz. Bloß für die Erwerbung eines Grundes zur Errichtung von Kleinwohnungshäusern könnte das Gesetz vom Jahre 1919 über die Kleinwohnungshäuser herangezogen werden, dessen Anwendung aber so viele Bindungen für den Erwerber des Grundes mit sich bringt, daß nur in besonderen Fällen davon Gebrauch gemacht werden kann.

*Die Schaffung eines entsprechend klar und eindeutig gehaltenen und rasch zu handhabenden Enteignungsgesetzes ist daher anzustreben.*

Beim Fehlen eines solchen Gesetzes muß die Gemeinde die erforderlichen Gründe ebenso wie jeder Private erwerben, häufig weit über ihren Wert bezahlen, oft von der Durchführung allgemein nützlicher Pläne überhaupt absehen. Es zeigt sich hier wieder der Vorteil eines entsprechend großen eigenen Grundbesitzes der Gemeinde.

Wir treten nunmehr der Frage näher, welche Preisbewegungen der Grundbesitz in Wien mitgemacht hat, welchen Einflüssen diese Preis-

bewegung unterliegt und welche Wirkung sie auslöste. Dabei fassen wir zunächst die Zeit bis zum Weltkriege ins Auge.

Der Handelswert eines Grundstückes richtet sich in letzter Linie nach seiner Ertragsmöglichkeit — gleichgültig, ob es sich um einen landwirtschaftlich ausgenützten Grund oder einen Baugrund handelt.

Bei letzterem tritt dieser Zusammenhang am auffälligsten in Erscheinung. Der reelle Käufer eines Baugrundes konnte für diesen nur einen solchen Preis bezahlen, daß der jährliche Zinsreinertrag des auf diesem Grund zu erbauenden Hauses nach Abzug eines Betrages für die Verzinsung und Tilgung des Baukapitals ihm noch eine angemessene *Verzinsung des Grundpreises* gewährleistete.

Ein *höherer Grundpreis* bedingte einen höheren Mietzins. Dieser aber war durch die Zinse ähnlicher Objekte in der Umgebung gegeben. Eine wesentliche, ungerechtfertigte Überschreitung hätte in Zeiten *ohne Wohnungsnot* die Leerstehung des neuen Hauses zur Folge gehabt.

Eine Erhöhung konnte daher bei dieser Voraussetzung nur in einer besseren, moderneren Ausstattung des Neubaus gegenüber den alten Objekten erreicht werden, die sich aber nur dann rentierte, wenn die örtliche Umgebung eine dementsprechende Veränderung erfahren hatte.

Die bessere Ausstattung des Hauses erforderte höhere Baukosten und rechtfertigte einen *diesen Mehrkosten* entsprechenden *höheren Mietzins*, aber nicht mehr.

Eine *Erhöhung des Grundpreises* bei einem Umbau war sachlich in keiner Weise gerechtfertigt, da der Verkäufer ja durch das früher bestandene Objekt ohnedies eine entsprechende Verzinsung seines Anlagekapitals erfahren hatte.

Trotzdem finden wir auch in nahezu ganz ausgebauten Stadtteilen in verhältnismäßig kurzen Zeiträumen ganz gewaltige Bodenpreissteigerungen, wenn wir die Grundpreise bei Verkäufen anlässlich von Umbauten vergleichen.

Die beigeschlossene Tabelle gibt einen kleinen Auszug aus einer von der statistischen Zentralkommission im Jahre 1912 gemachten Veröffentlichung.

Den Gewinn, den der Grundverkäufer in solchen Fällen einheimste, mußten aber *die Mieter bezahlen*.

Wir sagten früher, daß eine ungerechtfertigte Erhöhung der Zinse in Zeiten ohne Wohnungsnot die Leerstehung der betreffenden Objekte zur Folge gehabt hätte.

Es gab aber wenig Zeiten in der Geschichte Wiens *ohne Wohnungsnot*.

Bis 1860 war die Bevölkerung hinter den Wällen zusammengepfercht und auch außerhalb derselben war die Wohndichte in den schon verbauten Teilen eine sehr große.

Dazu kommt in einer so alten Stadt, wie Wien es ist, daß in verhältnismäßig kurzen Zeiträumen große Komplexe wegen Baufälleigkeit niedrigerissen werden mußten, während sich umgekehrt die Bevölkerung sehr rasch vermehrte; sowohl durch Geburtenüberschuß, als auch durch Zustrom aus dem flachen Lande. Endlich ist es ja eine bekannte Erscheinung, daß der wohlhabende Teil der Bevölkerung immer das Streben nach größerer Wohnkultur hatte und freiwillig höhere Mietzinse auf sich nahm.

Gab es also auch nicht immer und überall ausgesprochene *Wohnungsnot*, so war doch die *Nachfrage* nach neuen Wohnungen stets eine sehr rege und damit Grund genug, die Bodenpreise und in weiterer Folge die Mietzinse hinaufzuschrauben.



Die traurigen Wirkungen dieses Zustandes waren weittragend. Diese teils aus Not, teils in dem Bestreben nach mehr Bequemlichkeit bezahlten hohen Mietzinsen hatten nämlich naturgemäß auch in den bestehenden älteren Wohnhäusern der Umgebung ein Hinaufrücken der Zinse zur Folge.

Diese Grundpreissteigerung beschränkte sich nicht auf die neuere Zeit. Ingenieur Hans *Bartack* bringt in seinem jetzt erscheinenden Buche „Über Grundbesitzverhältnisse und Entwicklung der Stadt Wien bis 1914“ Beispiele aus der Zeit seit 1834. Es geht daraus hervor, daß — unter Berücksichtigung der jeweiligen Kaufkraft des Geldes — die Grundpreissteigerung auf ehemaligem Festungsgrund durchschnittlich jährlich 4 Prozent, auf Stadterweiterungsgrund zirka 12 Prozent, in einer Hauptverkehrsstraße der inneren Vorstadt 8 Prozent usw. betrug. Dort ist auch erwähnt, daß die Gemeinde Wien selbst im Jahre 1834 noch Gründe in der Theresianumgasse um 238 K pro Quadratmeter (umgerechnet auf die Kaufkraft 1914) verkaufte, die im Jahre 1914 einen Wert von mindestens 160 K pro Quadratmeter hatten, was einer 82prozentigen Steigerung pro Jahr entspricht!

Zu den Gewinnen der Grundbesitzer in den verbauten Stadtteilen kommen noch größere der Grundspekulanten in den unverbauten Gebieten.

Der Grundspekulant kauft genügend grünes Gelände und wartet, bis die Verbauung in die Nähe rückt, die Gemeinde Straßen und Kanäle baut, Wasser und Licht hinleitet. Dann schlägt er los.

Da er in der Regel selbst nicht genug Geld besitzt, belehnt er die erworbenen Gründe mit ersten und zweiten Sätzen, so daß die hereinzubringende Verzinsung allein jährlich mindestens 6 Prozent beträgt. So muß er nach zehn Jahren schon infolge Zins und Zinseszins mehr als 60 Prozent über dem Ankaufspreis verlangen, wenn er keinen Verlust erleiden will. Aber er verlangt mehr, denn er will ja Gewinn erzielen. Wir haben Beispiele von Steigerungen bis 100 Prozent in einem Dezennium.

So war es bis zum Beginn des Weltkrieges und teilweise noch während desselben. Die Wirkungen des Krieges haben auch die Bodenspekulanten zu spüren bekommen. Eine Reihe von ihnen mußte mit Verlust verkaufen, wenn auch nicht übersehen werden darf, daß jeder, der sein Kapital in Grund und Boden anlegte, immerhin *einen Teil* seines Vermögens rettete, während alle jene, die ihr Geld den Banken, dem Staate anvertraut hatten, so gut wie alles verloren.

In der Nachkriegszeit haben die Besitzwechsel in Grundstücken im Gegensatz zu dem Marktverkehr in Häusern sehr nachgelassen. Größere Käufe wurden eigentlich in der letzten Zeit nur von der Gemeinde Wien getätigt.

Während wir daher über die Preisbewegungen der Wohnhäuser und Villen eine ziemlich eindeutiges Bild besitzen, läßt sich dies bei den Grundstücken nicht behaupten.

In umgekehrter Weise wie vor dem Kriege, zeigt sich ein starkes Ansteigen der Preise bei den rein landwirtschaftlich verwendeten Gründen. *Innerhalb* des Stadtgebietes ist allerdings nur selten eine der Goldparität (14.400) nahekommende Steigerung der Preise (gegenüber 1914) zu beobachten, die am Flachlande sich allgemein und zeitweise sogar darüber hinaus vollzogen hat.

Da ausgesprochene Baustellen gegenwärtig nur dann einen privaten Käufer finden, wenn die Absicht zur sofortigen Verbauung besteht, so ist es nicht verwunderlich, daß in solchen Fällen mitunter hohe Preise bezahlt

werden. Spielen doch die Grundkosten gegenüber den ganz wesentlich höher gestiegenen Baukosten um so mehr eine untergeordnete Rolle, als es sich fast nur um Villenbauten und sehr wohlhabende Bauherren handelt.

Sieht man daher von solchen Käufen ab, so kann gesagt werden, daß sich die Preise für Grundstücke ungefähr zwischen dem 1200- und 5000fachen (gegenüber 1914, in Papierkronen) bewegen.

Immerhin zeigt sich, daß die Grundpreise, wenn auch langsam, doch stetig im Ansteigen begriffen sind, obwohl gegenwärtig eine private Bautätigkeit so gut wie gar nicht besteht.

Das beigegebene Grafikon gibt einen Überblick über das Verhältnis zwischen den Baukosten, der Goldparität, dem Stand des Schweizer Franken und dem Verkehrswert eines Wiener Zinshauses in guter Lage (wobei letztere Ziffern natürlich nur als grober Durchschnitt genommen werden wollen) im Vergleich zu dem Stand 1914, alles in Papierkronen gerechnet.

Fassen wir die obigen Ausführungen zusammen, so läßt sich folgendes sagen:

Die Allgemeinheit hat das denkbar größte Interesse an niedrigen Grundpreisen und an der Verhütung jeder Art Spekulation mit dem Grundstück zugunsten des Einzelnen, denn jede Steigerung verteuert die landwirtschaftlichen Erzeugnisse, verteuert die Lebenshaltung und vor allem das Wohnen, was sich wieder indirekt auf die Löhne und die Preise aller Artikel auswirken muß.

Die Gemeinde bedarf zur Erfüllung ihrer Aufgaben Gründe für ihre Volkswohnhäuser, Schulen, Kindergärten, für Sportplätze und Friedhöfe, für Gartenanlagen und Straßen. Die Kosten der Grunderwerbung muß wieder die Allgemeinheit tragen.

Der Einzelne ist wehrlos gegen den Grundwucher; helfen kann hier nur die Gemeinde.

Das beste Abwehrmittel aber ist außer der Beschränkung der baulichen Ausnutzungsmöglichkeit durch Festsetzung von Zonen mit geringer Stockwerkszahl und von unverbaut zu belassenden Flächen *die Erwerbung von Grund und Boden durch die Gemeinde selbst*, vor allem in den Gebieten, die der Spekulation am zugänglichsten sind.

Die Gemeinde wird dann nicht nur in der Lage sein, ihre Bauten auf eigenen Grund zu stellen, sie wird Einfluß gewinnen auf die Preisbewegung am Grundstückmarkt selbst, teils unmittelbar durch die von ihr bezahlten Preise, teils mittelbar, indem sie durch ihren Grundbesitz die Zusammenlegung größerer der Spekulation unterworfenen Gelände verhindert.

Der von der Gemeinde erworbene Grund kann, sobald er baureif wird, die Gemeinde ihn nicht für eigene Zwecke benötigt und Interessenten vorhanden sind, die ihn verbauen wollen, nicht seiner natürlichen Bestimmung entzogen werden.

Ein Mittel hiezu bietet das *Gesetz vom Jahre 1912 betreffend das Baurecht*.

Die *öffentlichen Körperschaften* sind damit in der Lage, einen langjährigen (30 bis 80 Jahre), ihrerseits unkündbaren Pachtvertrag mit einem Privaten abzuschließen, dem gegen Zahlung eines im Vorhinein festgesetzten jährlichen Pachtzinses (Bauzins) das Recht eingeräumt wird, den Grund zu verbauen und das Objekt zu belehnen.

Für das Baurecht wird dem Baurechtsnehmer ein eigenes Grundbuchsblatt eröffnet.

Nach Ablauf des Vertrages fällt das Objekt gegen Leistung einer Schadloshaltung an den Grundeigentümer zurück.

Von diesem Gesetz hat die Gemeinde Wien vor dem Kriege in vielen Fällen Gebrauch gemacht.

Wenn nach dem Kriege eine Stockung eingetreten ist, so ist dies darauf zurückzuführen, daß das Gesetz bestimmt, Ausmaß und Fälligkeit des jährlichen Bauzinses müssen *unabhängig* von ungewissen künftigen Ereignissen festgesetzt werden.

Diese Beschränkung führt natürlich in einer Zeit, wo die Entwicklung der Grundpreise nicht vorausgesehen werden kann, zu gewissen Schwierigkeiten bei der Bemessung des Bauzinses. Der Währungssturz hat die Unmöglichkeit so langlaufender Vereinbarungen besonders deutlich erwiesen.

Trotzdem räumt die Gemeinde den zahlreichen Siedlungsgenossenschaften ein Baurecht auf ihren Gründen zu sehr mäßigen Bedingungen ein und fördert auch auf diese Weise die Tätigkeit dieser Genossenschaften.

Eine Änderung des Gesetzes in der Weise, daß der Grundeigentümer in die Lage versetzt wird, bei unvorhergesehenen großen Grundwertschwankungen den Bauzins in gewissen Grenzen auch während der Bauzeitdauer zu regulieren, wäre anstrebenswert.

Die Gemeinde Wien verfügt heute einschließlich der von ihr verwalteten Fonds und Stiftungen über ein Areale von rund 6700 Hektar\*), also fast über ein Viertel der ganzen 27.806 Hektar messenden Fläche der Stadt.

Die Verteilung des Grundbesitzes auf die einzelnen Bezirke ist in der Beilage schematisch und zahlenmäßig dargestellt. Sie zeigt das Übergewicht in den noch weniger ausgebauten Bezirken und zeigt auch, daß getrachtet wurde, besonders in jenen Gebieten, wo die ärmere Bevölkerung wohnt (X., XI., XII., XVI. und XXI. Bezirk), Einfluß auf die Bodenbewegung zu gewinnen.

Aus der beigegebenen graphischen Darstellung ist das Anwachsen des Gemeindebesitzes seit 1914 zu ersehen, der um diese Zeit rund 5500 Hektar betrug. In den Jahren seit Kriegsende hat sich der Gemeindebesitz um mehr als 1000 Hektar, das sind 18 Prozent, vermehrt. Das ist um so bemerkenswerter, wenn man die ungeheuren Anforderungen bedenkt, die in dieser Zeit auf allen Gebieten an die Stadtverwaltung gestellt wurden.

Dies war nur möglich in einer Gemeindevertretung, die sich des hohen Wertes einer gesunden Bodenpolitik der Gemeinde voll bewußt ist, was auch daraus hervorgeht, daß die Gemeinde nunmehr (im Gegensatz zu früheren Zeiten) keinen Grund mehr verkauft, sondern höchstens im Tauschwege gegen andere Grundstücke an Private abgibt.

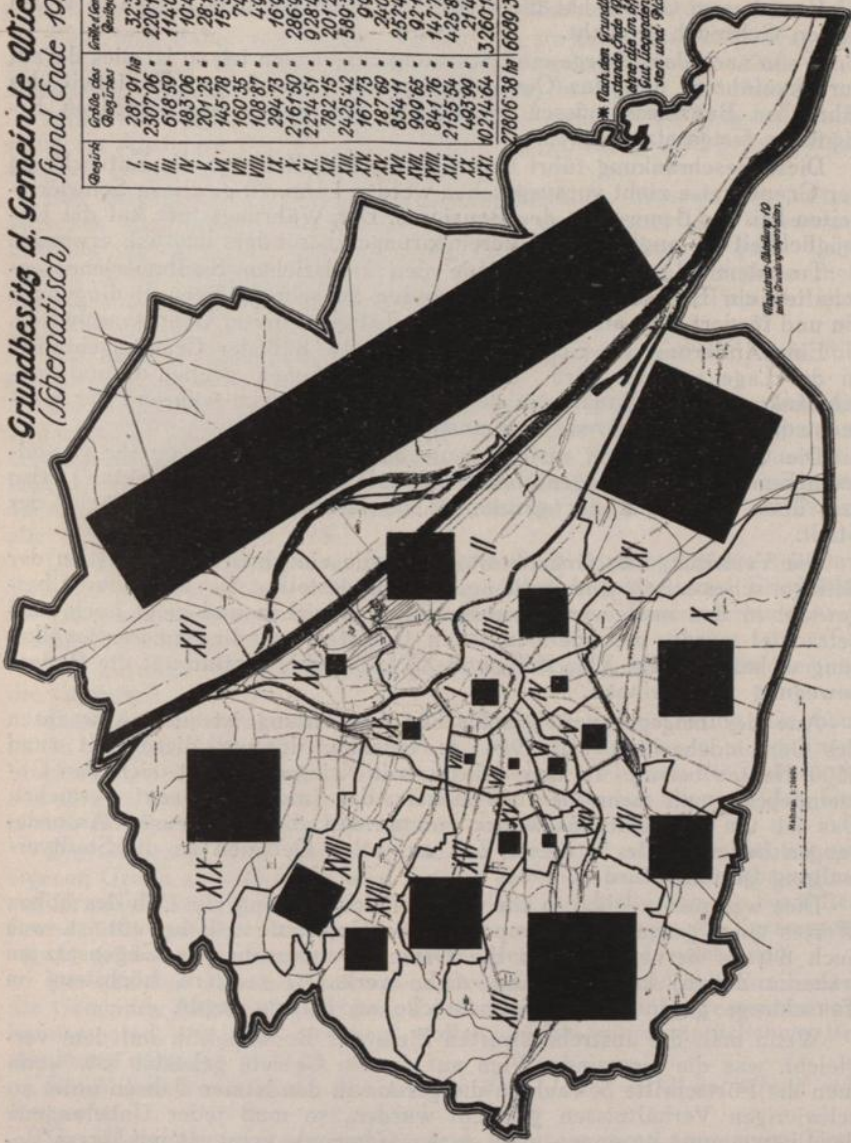
Wenn man die anstrebenswerten Ziele der Bodenpolitik mit dem vergleicht, was die Gemeinde Wien auf diesem Gebiete geleistet hat, wenn man die Fortschritte betrachtet, die gerade in den letzten Jahren unter so schwierigen Verhältnissen gemacht wurden, so muß jeder Unbefangene die Überzeugung gewinnen, daß es der Gemeinde ernst ist mit ihrem Bestreben, wieder aufzubauen, was der Krieg zerstörte und den künftigen Generationen ein Erbe zu hinterlassen, auf das sie stolz sein können.

\*) Nach dem Grundbuchstande Ende 1925, also ohne Rücksicht auf bereits genehmigte Transaktionen, die bürgerlich noch nicht durchgeführt sind und ausschließlich der im öffentlichen Gut liegenden Straßen und Plätze.

*Grundbesitz d. Gemeinde Wien.  
(Schematisch)  
Stand Ende 1925.*

Bezirk	Größe des Bezirks	Größe (Gemeinde- Grundbesitz)
I.	287,91 ha	32,33 ha
II.	2307,06	220,76
III.	618,59	114,04
IV.	183,06	10,42
V.	201,23	28,14
VI.	145,78	15,39
VII.	160,35	7,42
VIII.	108,87	4,00
IX.	294,73	16,92
X.	2161,50	286,96
XI.	2214,51	928,04
XII.	782,15	201,23
XIII.	2425,42	589,35
XIV.	167,75	9,04
XV.	187,69	24,01
XVI.	854,11	252,46
XVII.	900,65	92,14
XVIII.	841,76	147,72
XIX.	2155,54	425,80
XX.	493,90	21,46
XXI.	10214,64	3260,14
<b>Gesamt</b>	<b>27806,38 ha</b>	<b>16689,37 ha</b>

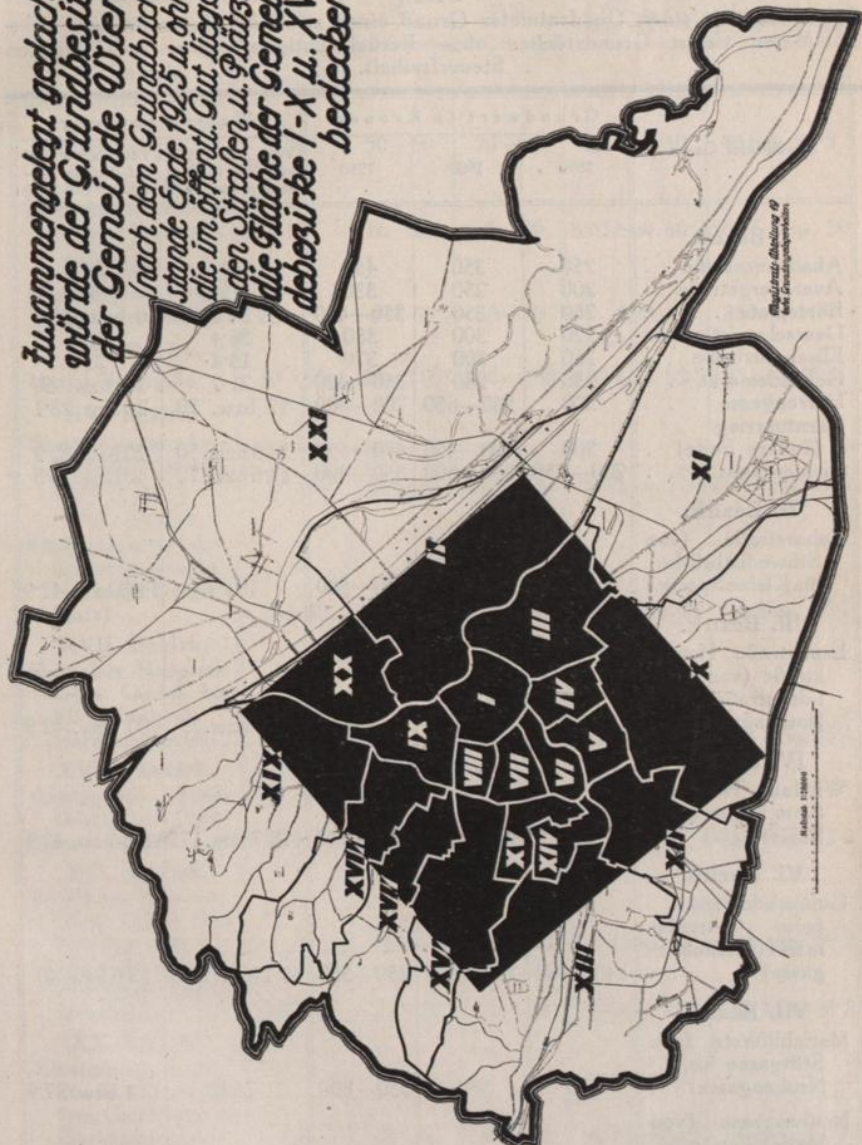
\* Nach dem Grundbesitz-  
kataster Ende 1925. In  
den schwarzen Rechtecken  
sind Gemeinderunde, Straßen-  
verkehrs und Plätze.



Plan von Wien mit Bezeichnung der in den verschiedenen Bezirken angekauften Flächen.

The black rectangles denote proportion (not position) of municipality owned land in each Vienna district.

*Zusammengelegt gedacht,  
würde der Grundbesitz  
der Gemeinde Wien  
(nach dem Grundbuchs-  
stande Ende 1925 u. ohne  
die im öffentl. Gut liegen-  
den Straßen u. Plätze)  
die Fläche der Gemein-  
debezirke I-X u. XV  
bedecken.*



Plan von Wien mit Bezeichnung des gesamten Bodenbesitzes der Gemeinde.  
The black square indicates the proportion (not position) of land in Vienna  
owned by the municipality.

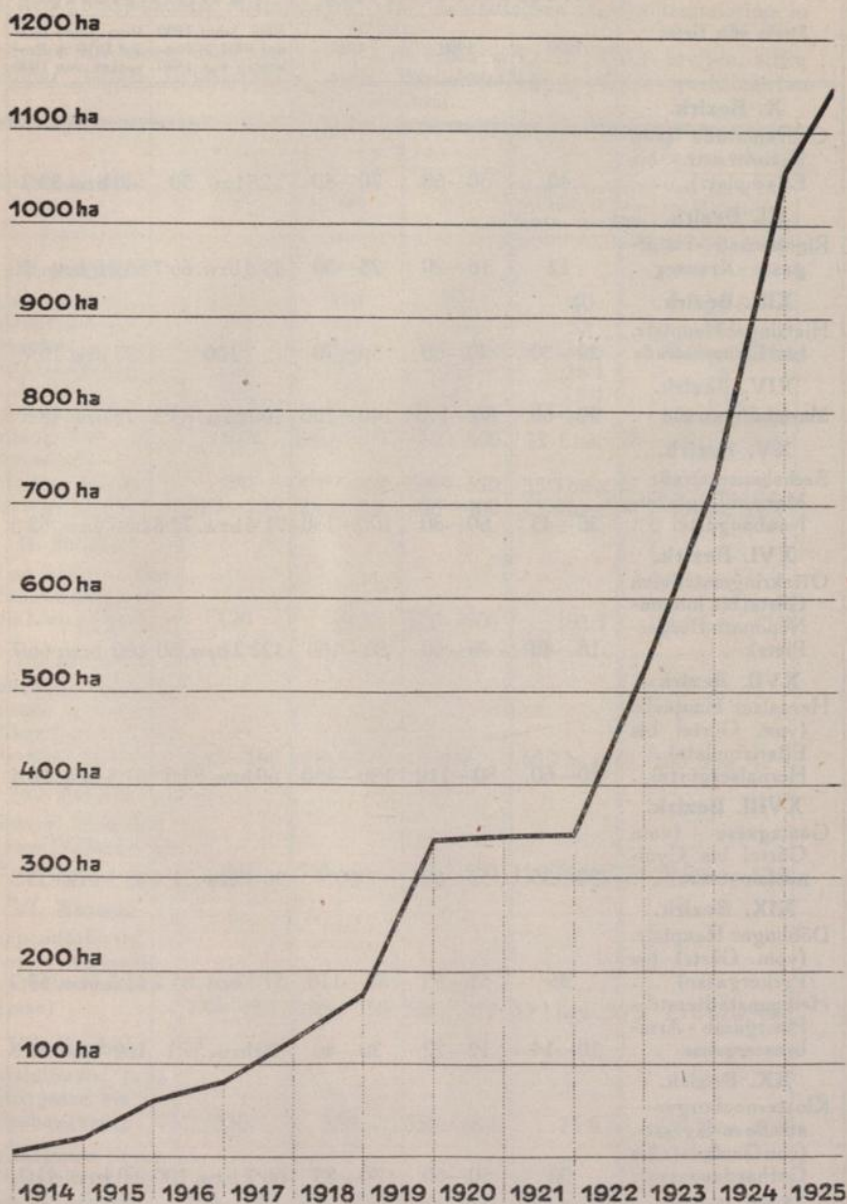
## Grundpreise in Wien von 1890 bis 1910.

(Aus den „Statistischen Mitteilungen“ der Statistischen Zentralkommission in Wien.)

Grundwert für einen Quadratmeter Grund eines zirka 20 Meter breiten, zirka 30 Meter tiefen Grundstückes ohne Berücksichtigung einer qualifizierten Steuerfreiheit.

Straße oder Gasse	Grundwert in Kronen			Wertsteigerung	
	1890	1900	1910	Vom Jahre 1890 auf 1900 in Prozenten von 1890	Vom Jahre 1900 auf 1910 in Prozenten von 1900
<b>I. Bezirk.</b>					
Akademiestraße . .	250	350	450	40	28.6
Auerspergstraße .	200	250	330	25	32
Börseplatz . . . .	260	350	350—450	34.6	0 bzw. 28.6
Deutschmeisterplatz	220	300	380	36.4	26.7
Elisabethstraße . .	260	300	370	15.4	23.3
Getreidemarkt . . .	230	280	350—420	21.7	25 bzw. 50
Herrengasse . . . .	500	560—650	700—800	12 bzw. 30	25 bzw. 23.1
Kärntnerring (äußere Seite) . .	300	400—450	480—550	33.3 bzw. 50	20 bzw. 22.2
Riemergasse . . . .	220—250	250—300	350—400	13.6 bzw. 20	40 bzw. 33.3
<b>II. Bezirk.</b>					
Taborstraße (von Schwedenbrücke bis Kleine Sperl.)	120	350	400—500	191.7	14.3 bzw. 42.9
<b>III. Bezirk.</b>					
Landstraße Haupt- straße (von Inva- lidenstraße bis Rochusgasse) . .	120—160	200—280	400	66.7 bzw. 75	100 bzw. 42.9
<b>IV. Bezirk.</b>					
Wiedner Hauptstr. (vom Freihaus bis Rainerplatz) . . .	160	350—440	450—500	118.75 bzw. 175	28.6 bzw. 42.9
<b>VI. Bezirk.</b>					
Gumpendorferstr. (vom Getreide- markt bis Kaunitz- gasse) . . . . .	140—160	220—250	250—350	57.1 bzw. 56.3	13.6 bzw. 40
<b>VII. Bezirk.</b>					
Mariahilferstr. (von Stiftgasse bis Neubaugasse) . .	330	580	650—800	75.8	12.1 bzw. 37.9
Neubaugasse (von Mariahilferstraße bis Burggasse) . .	160—180	200—250	300—400	25 bzw. 38.9	50 bzw. 60
<b>IX. Bezirk.</b>					
Nußdorferstr. (von Währingerstr. bis Alserbachstraße).	140	200	250	42.9	25

Straße oder Gasse	Grundwert in Kronen			Wertsteigerung	
	1890	1900	1910	Vom Jahre 1890 auf 1900 in Prozenten von 1890	Vom Jahre 1900 auf 1910 in Prozenten von 1900
<b>X. Bezirk.</b>					
Gudrunstraße (von Favoritenstr. bis Erlachplatz) . .	40	50—60	70—80	25 bzw. 50	40 bzw. 33·3
<b>XI. Bezirk.</b>					
Rinnböckstr. - Hauffgasse - Krauseg. .	12	16—20	25—30	33·3 bzw. 66·7	56·25 bzw. 50
<b>XIII. Bezirk.</b>					
Hietzinger Hauptstr. bis Lainzerstraße	20—30	40—60	50—70	100	25 bzw. 16·7
<b>XIV. Bezirk.</b>					
Mariahilferstraße .	40—60	80—110	140—160	100 bzw. 83·3	75 bzw. 45·5
<b>XV. Bezirk.</b>					
Sechshauserstraße - Mariahilfergürtel - Neubaugürtel . .	35—45	60—80	100—130	71·4 bzw. 77·8	66·7 bzw. 62·5
<b>XVI. Bezirk.</b>					
Ottakringerstr. (vom Gürtel bis Johann-Nepomuk-Berger-Platz) . . . . .	18—40	40—60	80—100	122·2 bzw. 50	100 bzw. 66·7
<b>XVII. Bezirk.</b>					
Hernalser Hauptstr. (vom Gürtel bis Elterleinplatz) Hernalsergürtel .	50—60	80—110	130—150	60 bzw. 83·3	62·5 bzw. 36·4
<b>XVIII. Bezirk.</b>					
Gentzgasse (vom Gürtel bis Gymnasiumstraße) . .	28—35	55—60	80	96·4 bzw. 71·4	45·5 bzw. 33·3
<b>XIX. Bezirk.</b>					
Döblinger Hauptstr. (vom Gürtel bis Pyrker-gasse) . .	35	55—65	80—110	57·1 bzw. 85·7	45·5 bzw. 69·2
Heiligenstädterstr. - Pfarrgasse - Armbrustergasse . .	10—14	12—22	30—40	20 bzw. 57·1	150 bzw. 81·8
<b>XX. Bezirk.</b>					
Klosterneuburgerstraße u. Jägerstr. (von Gaußplatz bis Gerhardusgasse).	30	50—60	80—85	66·7 bzw. 100	60 bzw. 41·7
<b>XXI. Bezirk.</b>					
Wagramerstraße - Kirchenplatz . .	3	10	25—30	233·3	150 bzw. 200
Siegerplatz - Erzherzog-Karlstr. - Hirschstettenstraße . .	2	3	10—15	50	233·3 bzw. 400



Landerwerb durch die Gemeinde Wien 1914—1925.

Land acquired by the municipality 1914—1925.



### Auszug.

Die Bodenpreise einer Großstadt folgen meist nicht einer natürlichen, in den örtlichen Verhältnissen bedingten Entwicklung, sondern werden durch die Spekulation künstlich emporgetrieben und wirken dann verteuern auf die Mietzinse und auf die Grundeinkäufe der Gemeinde für Straßenführungen und öffentliche Bauten. Die Ursachen des Übels sind lange nicht richtig erkannt worden und erst in den letzten Jahrzehnten beginnt der Gedanke, daß der Boden nicht Ware, sondern Gemeingut aller sein soll, allmählich Wurzel zu fassen.

Zwei Mittel sind es vorwiegend, durch welche die Gemeinden dem Bodenwucher entgegentreten können: die Beschränkung der Verbauungsdichte und die Erwerbung von Gründen.

Die Gemeinde Wien hat, gestützt auf die Bauordnung vom Jahre 1883, bereits 1893 einen Bauzonenplan ausarbeiten lassen, welcher unter Berücksichtigung des schon Bestehenden und der Bedürfnisse der Bevölkerung die zulässige Stockwerkszahl für das ganze Gebiet festlegt, wobei für sehr große Flächen nur eine ein- bis zweistöckige, villenartige Verbauung vorgesehen ist. In der folgenden Zeit wurde diese Maßregel wirksam ergänzt durch die Schaffung des „Wald- und Wiesengürtels“ (1905) und des „Parkschutzgebietes“ (1924), womit gewisse Flächen mit dauerndem Bauverbot belegt werden. Beide Beschlüsse bezwecken, der Stadt für die Zukunft ein großes Luftreservoir, welches einschließlich der in der Verwaltung der Gemeinde stehenden öffentlichen Gärten zirka 20 Prozent der ganzen Stadtfläche umfaßt, zu erhalten; während aber die Zone des „Wald- und Wiesengürtels“ vorwiegend Waldbesitz und landwirtschaftlich genutzte Gründe betrifft, fallen in das „Parkschutzgebiet“ eine Reihe großer Privatgärten und in der Verwaltung des Bundes stehende Grünflächen.

Im Zusammenhang damit steht die 1921 erfolgte Festsetzung sogenannter „Siedlungsgebiete“ (rund 1215 Hektar), welche ausschließlich zur Verbauung mit Kleinwohnungshäusern auf genossenschaftlicher Basis und unter weitgehender Unterstützung der Gemeinde (Überlassung des Grundes im Baurecht, Kreditgewährung, Herstellung der Zufahrtsstraßen samt Einbauten usw.) bestimmt sind.

An die „Siedlungsgebiete“ anschließend, wurden sogenannte „Kleingartenzonen“ (rund 770 Hektar) geschaffen, welche vorwiegend der Förderung der Gemüse- und Obstkultur dienen sollen und in welchen nur provisorische Hütten zum vorübergehenden Aufenthalt aufgestellt werden dürfen.

Das zweite wirksame Mittel gegen den Bodenwucher ist die Erwerbung von Grundstücken durch die Gemeinde selbst.

Die Gemeinde Wien hat zu Ende des Weltkrieges bereits über einen eigenen Grundbesitz im Ausmaß von 5674 Hektar verfügt; durch Käufe größten Stils in den letzten Jahren wurde dieser Grundbesitz um mehr als 1000 Hektar vermehrt, so daß er nach dem Grundbuchstand zu Beginn des Jahres 1926 bereits einen Umfang von 6689 Hektar (das ist nahezu ein Viertel der 27.806 Hektar messenden Gesamtfläche der Stadt Wien) hatte!

Damit ist die Gemeinde Wien in die Lage versetzt, nicht nur ihre zahlreichen Volkswohnhäuser, Schulen, Kindergärten, Bäder, Spiel- und Sportplätze zu erbauen, ohne erst langwierige Grundeinlösungsverhandlungen führen zu müssen, sondern auch dem Bodenwucher wirksam entgegenzutreten und Einfluß auf die Grundpreisbewegung auszuüben.

Soweit ihr Besitz baureif ist und nicht für eigene Zwecke benötigt wird, kann ihn die Gemeinde im Baurecht zur Verbauung an Private überlassen, wovon besonders bei Siedlungsgenossenschaften ein weitgehender Gebrauch gemacht wird.

Das Baurecht ist durch das Gesetz vom Jahre 1912 geregelt. Danach können öffentliche Körperschaften ihre Gründe auf 30 bis 80 Jahre zum Zwecke der Verbauung gegen einen im vorhinein festgesetzten Zins verpachten, wobei nach Ablauf der Baurechtsdauer das Objekt gegen entsprechende Schadloshaltung an den Grundeigentümer übergeht; die Objekte können belehnt werden, der Baurechtsvertrag selbst ist während seiner Dauer seitens des Grundeigentümers unkündbar.

Das Vorhandensein eines großen Grundbesitzes in den Händen der Gemeinde und dessen stete Vermehrung durch freihändige Käufe erscheint bei uns um so wichtiger, als zwar Beschlüsse des Gemeinderates bei Festsetzung des Regulierungsplanes und der Verbauungszonen unanfechtbar sind, dagegen die bestehenden Enteignungsgesetze als rückständig bezeichnet werden müssen. Die Gemeinde kann zwar in besonderen Fällen Straßengrund enteignen, aber für die Erwerbung von Grundstücken für öffentliche Bauten, Spiel- und Sportplätze, Friedhöfe usw. steht ihr derzeit praktisch eigentlich keine Enteignungsmöglichkeit zu Gebote. Das Gesetz ist daher sehr reformbedürftig.

Die Stadtverwaltung ist sich der Bedeutung der Bodenfrage für das Wohl und Wehe der Stadt bewußt und ist bemüht, ihrer künftigen Entwicklung durch eine planmäßige Bodenpolitik den Weg zu ebnen.

### Summary.

The price of land in a great town, for the most part, does not rise in a natural way, i. e., in proportion to the development in the area, but is artificially driven up by speculation and operates then to raise rents and the purchase price of land required by the commune for roads and public buildings. The reason for this undesirable position was for a long time unrecognised and it was not until the last few decades that the idea began gradually to spread that land is not an ordinary commodity but a common necessity for all.

There are two main remedies by which communes can safeguard themselves against this constant land speculation. They are the restriction of the density of population and the public acquisition of land.

The Vienna City Council, in accordance with the building ordinance of 1883 prepared in 1893 a building zone plan which, taking into consideration the existing buildings and the needs of the population prescribed the number of storeys allowed in different zones throughout the town. This provided that in very large areas only detached houses of not more than one or two storeys (not counting the ground floor as a storey) would be allowed. In the period that followed this measure was added to and improved by the reservation in 1925 of a "girdle" of woods and fields and the creation in 1924 of the "Parkschutzgebiet", on both of which building will be permanently prohibited in certain areas. These steps have for their purpose that of preserving for the town big "lungs" which comprise, including the public gardens under the control of the town council, about 20 per cent. of the whole of the area under the jurisdiction of the city. Whereas the "girdle" consists mostly of woods and agricultural land the parkway includes a number of large private gardens and open spaces under the control of the Federal Republic.

Combined with this there was the successful establishment in 1921 of the "Siedlungsgebiete" (settlement areas), totalling about 1215 hectares, for building exclusively on a co-operative basis, groups of cottages with gardens, this work being carried on with the generous support of the City of Vienna by concessions of building leases, financial assistance, connecting up the "Siedlungs" with the main roads, main drainage, main water pipes, etc.

Adjoining these "Siedlung" districts are allotment and garden areas, totalling about 770 hectares, that are mainly for promoting the production of vegetables and fruit and in which only temporary buildings (summer sleeping quarters, etc.) are permitted.

The second practical method of combatting the inflation of land values is the acquisition of land by the communes.

Towards the end of the War the City of Vienna had acquired 5674 hectares. During the last ten years this has been increased by large scale purchases, more than 1,000 hectares having been acquired, so that at the beginning of 1926 the total amount of land belonging to the city according to the Land Register had increased to 6,689 hectares that is to say nearly a quarter of the 27,806 hectares comprised in the whole area of the town.

For this reason the City of Vienna is in the position not only to provide areas for housing, schools, kindergarten, baths, playing fields, etc., without first going through a lengthy process of acquiring land but is also able to oppose the land speculator and exert an influence over movements in land values.

So far as their land is ripe for building and not needed for another purpose the City of Vienna can lease land to private enterprise in building, of which the co-operative housing societies have made continuous use.

Building rights are regulated by the Law of 1912, by which public bodies can lease land for building purposes (at rents stipulated beforehand) for from 30 to 80 years, at the termination of which period the whole property reverts to the landowner with due compensation. The lease, not property, may be mortgaged by a lessee and a lease is not terminable by a landowner until it has run its course.

The large scale ownership of land by the commune and its constant augmentation by means of acquisition by private treaty appears in our case to be very important, as although the decisions of the city council in adopting regulatory and building zone plans cannot be contested, we have to set against this the existing expropriation laws which are very backward. The commune can in particular cases expropriate land for roads, but for the acquisition of land for public buildings, playing fields and sports grounds, cemeteries, etc., there are at present no real powers of expropriation. The law is in much need of reform in this respect.

The city council is conscious of the importance of the land question for the well being of the town and are taking care to prepare the way for future development by a systematic land policy.

### Sommaire.

Les prix du terrain ne suivent pas, pour la plupart, dans une grande ville, un développement naturel, conditionné par les circonstances locales, mais sont artificiellement relevés et provoquent ensuite la hausse des loyers et du prix d'achat du terrain nécessaire à la commune, pour les routes et les édifices publics. Les causes de ce mal n'ont pendant longtemps pas été reconnues exactement et ce n'est que dans les dernières

décades que s'implanta peu à peu l'idée que le sol n'est pas une marchandise, mais doit être un bien commun.

Il existe pour les communes deux moyens principaux de s'opposer à cette constante spéculation foncière ; ce sont la restriction de la densité de la population et l'acquisition publique du sol.

La Ville de Vienne, soutenue par l'ordonnance sur la construction de 1883, fit établir en 1893 un plan de réglementation de la construction par zones, plan qui, tenant compte des bâtiments existants et des besoins de la population, stipula le nombre d'étages permis dans les diverses zones de la ville ; pour de très vastes étendues il n'autorisait que des constructions genre villas, de un à deux étages (rez-de-chaussée non compris). Dans la période qui suivit, cette mesure fut complétée de façon efficace par la création de la « ceinture de forêts et de prairies » (1905) et d'une réserve de parcs (1924) ; ainsi certaines étendues de terrain sont frappées d'une interdiction de construire durable. Ces deux décisions témoignent de l'intention de la ville de conserver, pour l'avenir, un grand réservoir d'air, qui représente, y compris les jardins publics administrés par la commune, environ 20% de l'étendue urbaine totale. Tandis que la « ceinture de forêts et prairies » comprend surtout des forêts et des terrains utilisés par l'agriculture, dans la réserve de parcs sont englobés une série de grands jardins privés et des espaces verdoyants administrés par la République fédérale.

En rapport avec ceci se trouve la création en 1921 des « Siedlungsgebiete » (zones de colonies d'habitation) couvrant 1215 Ha environ, qui sont destinées uniquement à la construction de petites maisons d'habitation sur des bases coopératives ; cette oeuvre est généreusement soutenue par la commune (abandon du terrain avec droit de construction, octroi de crédits, rattachement des lotissements aux grandes routes, et aux canalisations principales d'égoûts, de gaz et d'eau etc.)

Attendant à ces colonies d'habitation se trouvent des zones de jardins potagers (couvrant 770 Ha environ) qui servent essentiellement à la production de légumes et de fruits et où ne peuvent être édifiées que des cahutes provisoires occupées temporairement seulement.

Le second moyen efficace de lutter contre le spéculateur foncier est l'acquisition du sol par les communes.

Vers la fin de la guerre mondiale la ville de Vienne avait acheté 5674 Ha ; par des achats sur une grande échelle ce domaine foncier fut accru en ces dernières années de plus de 1000 Ha, de telle sorte que, d'après le cadastre, au début de 1926 la superficie totale appartenant à la Ville avait atteint 6689 Ha soit presque le quart des 27806 Ha qui représentent l'étendue totale de la ville.

Par suite la Ville de Vienne se trouve en situation de pouvoir non seulement construire ses nombreuses habitations populaires, écoles, jardins d'enfants, bains, terrains de jeux et de sport, sans être obligée d'avoir recours tout d'abord à une longue procédure d'acquisition du sol, mais peut aussi s'opposer efficacement au spéculateur foncier et exercer une influence sur le mouvement des prix du terrain.

Si son terrain est prêt pour la construction et n'est pas nécessaire à ses propres projets, la Ville de Vienne peut céder à bail du terrain aux entreprises de construction privées et les sociétés coopératives de construction ont fait un large emploi de cette facilité.

Le droit de construction a été réglementé par la loi de 1912, d'après laquelle les pouvoirs publics peuvent céder à bail du terrain pour la

construction pour une durée de 30 à 80 ans moyennant une redevance fixée à l'avance, à la fin de cette période toute la propriété revient au propriétaire du sol, contre paiement d'une indemnité convenable. Le bail, non la propriété, peut être hypothéqué par un locataire, et un propriétaire ne peut mettre fin à un bail avant l'expiration de sa durée.

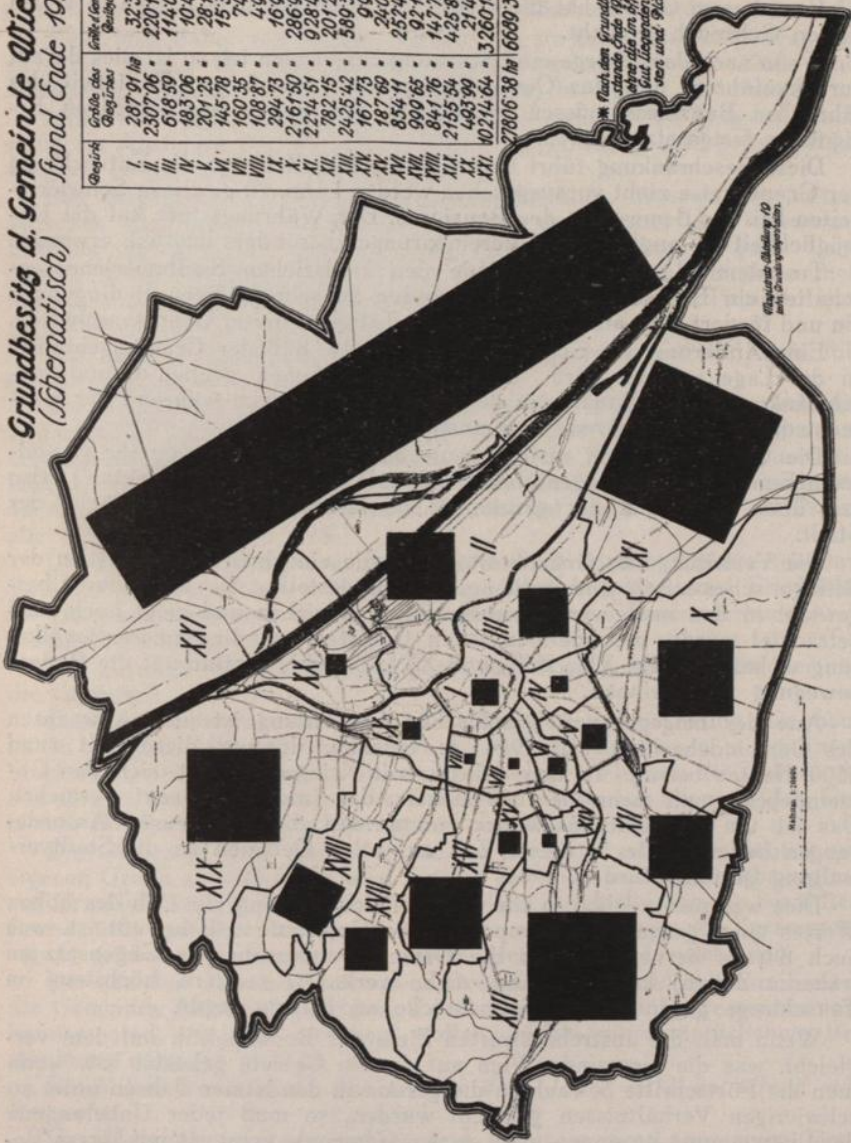
La possession du sol sur une grande échelle par la commune et son augmentation constante par voie d'acquisition à l'amiable apparaissent comme d'autant plus importantes dans notre cas que, quoique les décisions du conseil municipal, quand il adopte des plans régulateurs et des plans de zones de construction, soient inattaquables, d'autre part les lois existantes sur l'expropriation doivent être regardées comme très rétrogrades. La commune peut, dans des cas particuliers, exproprier du terrain pour les routes, mais il n'existe actuellement aucun droit réel d'expropriation pour obtenir le terrain nécessaire à des édifices publics, des terrains de jeux et de sport, des cimetières, etc. ... La loi a donc grand besoin d'être réformée.

L'administration communale a conscience de l'importance de la question foncière pour le bien-être ou le malheur de la ville, et s'efforce de faciliter son développement futur par une politique foncière méthodique.

*Grundbesitz d. Gemeinde Wien.  
(Schematisch)  
Stand Ende 1925.*

Bezirk	Größe des Bezirks	Größe (Gemeinde- besitz)
I.	287,91 ha	32,33 ha
II.	2307,06	220,76
III.	618,59	114,04
IV.	183,06	10,42
V.	201,23	28,14
VI.	145,78	15,39
VII.	160,35	7,42
VIII.	108,87	4,00
IX.	294,73	16,92
X.	2161,50	286,96
XI.	2214,51	928,04
XII.	782,15	201,23
XIII.	2425,42	589,35
XIV.	167,75	9,04
XV.	187,69	24,01
XVI.	854,11	252,46
XVII.	900,65	92,14
XVIII.	841,76	147,72
XIX.	2155,54	425,80
XX.	493,90	21,46
XXI.	10214,64	3260,14
<b>Gesamt</b>	<b>27806,38 ha</b>	<b>16689,37 ha</b>

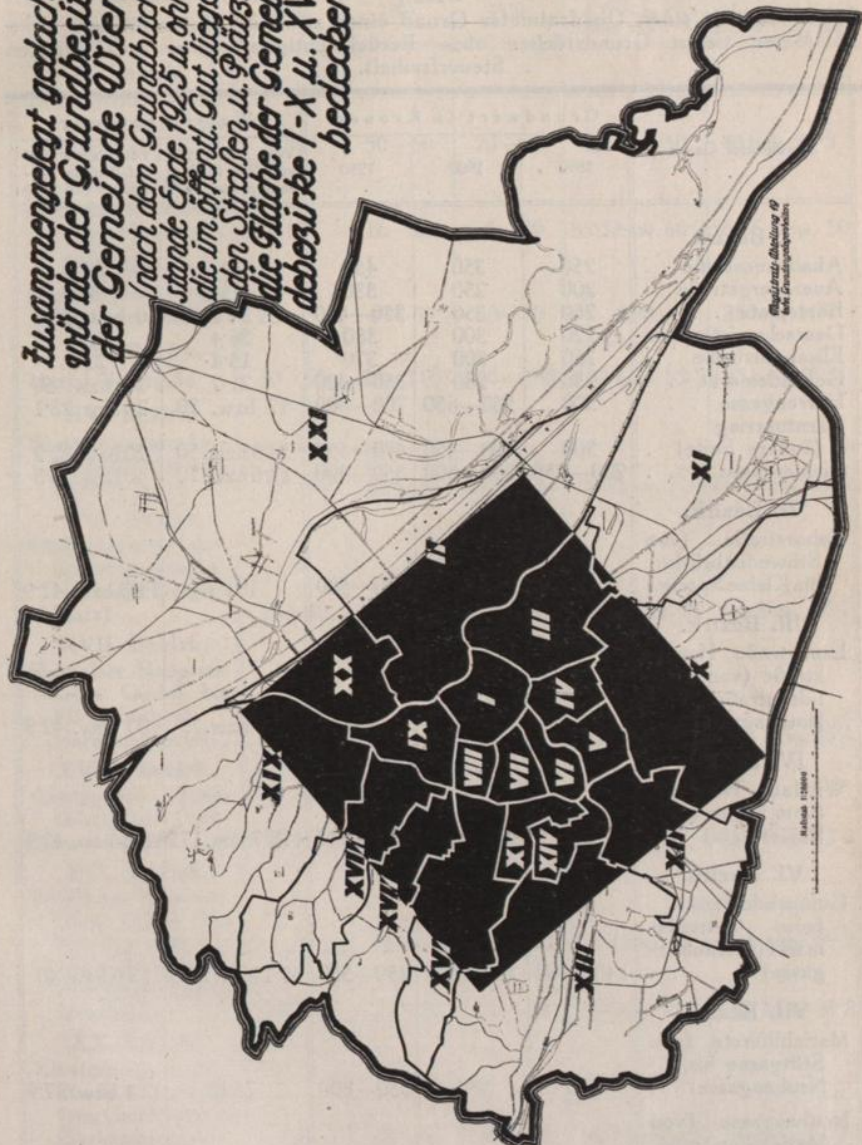
\* Nach dem Grundbuch-  
stand Ende 1925. In  
den schwarzen Rechtecken  
sind Gemeindegüter, in  
den weißen Flächen  
Privatbesitz.



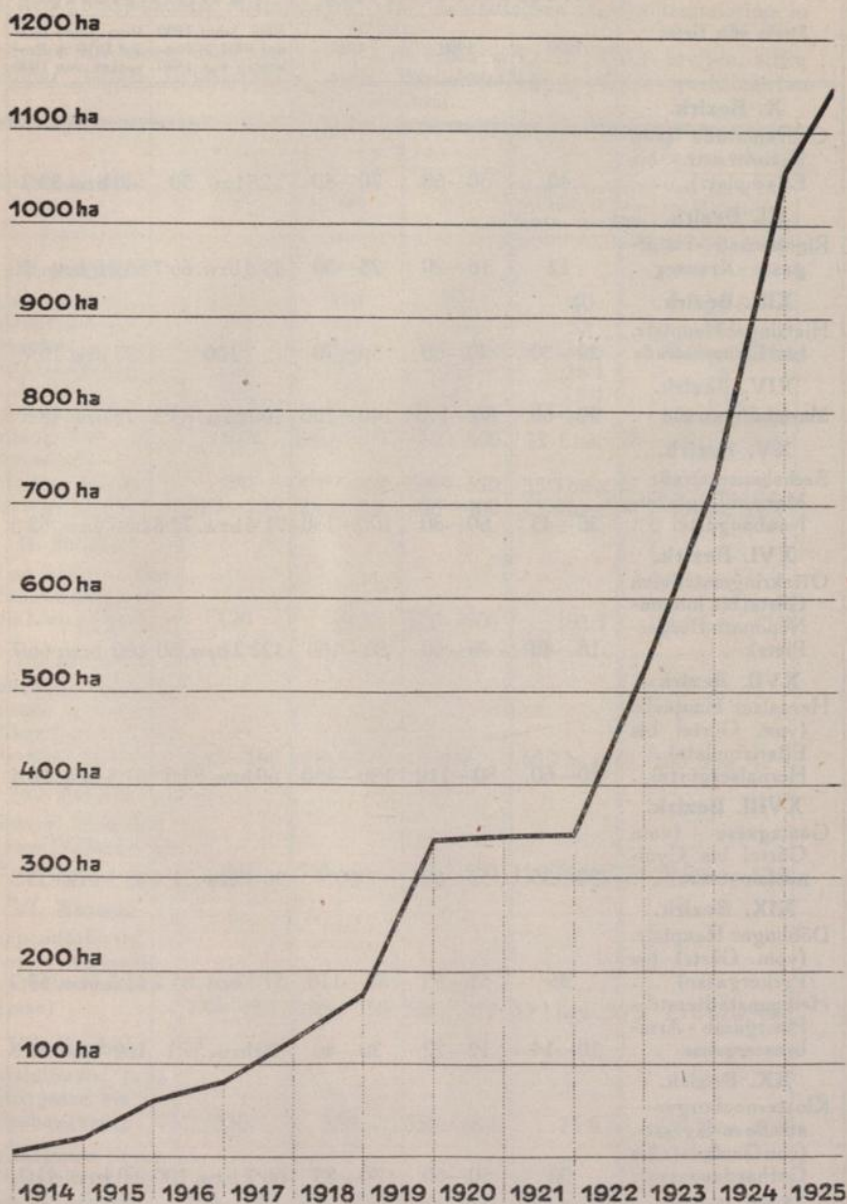
Plan von Wien mit Bezeichnung der in den verschiedenen Bezirken angekauften Flächen.

The black rectangles denote proportion (not position) of municipality owned land in each Vienna district.

*Zusammengelegt gedacht,  
würde der Grundbesitz  
der Gemeinde Wien  
(nach dem Grundbuchs-  
stande Ende 1925 u. ohne  
die im öffentl. Gut liegen-  
den Straßen u. Plätze)  
die Fläche der Gemein-  
debezirke I-X u. XV  
bedecken.*



Plan von Wien mit Bezeichnung des gesamten Bodenbesitzes der Gemeinde.  
The black square indicates the proportion (not position) of land in Vienna  
owned by the municipality.



Landerwerb durch die Gemeinde Wien 1914—1925.

Land acquired by the municipality 1914—1925.



## Land Policy and Town Development in Czecho-Slovakia.

By Dr. Otakar Fierlinger, C. E. Ministry of Public Works.

Land owners in Czecho-Slovakia have the unquestioned rights of ownership unless expropriation is demanded in the public interest. Such expropriation was regulated by various acts under the former Austro-Hungarian Government. Under the Czecho-Slovakian Government some have remained in force, some of them have been amended, while others have been replaced by similar acts.

Mention should be made of the following pre-war acts actually in force for regulating town development:—For Prague and Suburbs (Act of April 10th, 1886), for the Bohemian Province (January 8th, 1889), for Moravian Towns (October 3rd, 1894), for Moravian Rural Districts (June 16th, 1894), for Silesia (March 28th, 1867) and for Slovakia (Town and Provincial Building By-laws, issued by the respective local authorities).

The Building Regulations prescribe that local authorities have control over development in areas that are likely to be built upon in the near future. The local authorities are required to include in their site plans and regulations only those areas that are already being developed or are likely to be developed in the near future. They are not compelled to prepare plans that control the whole scheme of future town development.

The approval of lay-out schemes is regulated by an official procedure. If the plan is not carried out within five years the validity of the scheme expires. For instance, where open spaces are reserved by the local authorities for public open spaces, parks, squares etc., they have the power of expropriation only within this five year limit. The right to decide which areas may be expropriated for public benefit is entrusted to the Building Board of the local authority.

In the case of the reconstruction or extension of buildings, local authorities are entitled to expropriate the land within the street regulation line and can also require the removal of erections or other objects that are obstacles to the laying out of roads and thoroughfares needed in the interests of traffic, safety against fire, sanitation, etc. In the case of a dispute as to the amount of compensation for land or building the court decides, guided by the estimates of experts.

When applying for approval of estate plans owners must give local authorities, free of charge, land for roads up to 20 metres wide (in rural districts up to 12 metres). In the event of the local authorities deciding that in the interest of the general public such roads be wider or that they be widened in the future, the extra width may be expropriated for an adequate compensation. The cost of the extra land is levied (without charging the loss on interest) on those who build along the frontage of these wider roads, each frontager being levied in proportion to the frontage that will be occupied by his building.

Local authorities are further entitled in those cases where larger schemes are laid out to reserve spaces to be used for general benefit or for public safety. In such cases the expropriation is executed in a similar manner as in the above mentioned procedure of land expropriation for roads.

The right of expropriation of land for small dwelling houses did not exist until after the Great War, when the introduction of such a law became necessary to facilitate building activity. This circumstance explains why these laws are of a provisional character. The Act of March 11th, 1921 gives the right of expropriation of unused areas required for the housing of any class of population, or for other uses in the public interest, such as hospitals, farms and gardens and for roads thereto. It also gives powers for the expropriation of unhealthy areas and buildings condemned as uninhabitable, where these come within the scope of the general building plan. In taking land for such housing schemes and public buildings local authorities may only acquire land within the area of a general building scheme. The limits of land that may be expropriated for housing are 300-400 sq. m. per one-family houses and 500 sq. m. per two-family house. Land belonging to public authorities should be taken in preference to lands of private owners. Public open spaces and land necessary for industrial enterprises and farming are exempted from expropriation. Due attention must be paid to the preservation of objects of historical value.

The expropriation of land for state and other public buildings is regulated by the Act of February 3rd, 1920, in a similar way.

The Acts of May 9th, 1874, and February 18th, 1878, permit the expropriation of land for purposes of railroad construction. Objections must be made before the survey and planning of the railroad track. The expropriation of land and buildings for constructing and maintaining waterways and for widening waterways and highroads is regulated by the special Waterway and Highway Acts of September 27th, 1793, and May 11th, 1894.

The Act of July 8th, 1925, introduced the right of expropriation of land for aviation purposes, such as the construction, enlargement and operation of aerodromes, air ports, landing and starting points, and signal stations belonging to the State, local authorities, bodies controlling aviation routes and licensed companies for air-transport. The expropriation of immovable properties and delivery from servitudes are included in the powers under this law. The procedure is carried out by public officials and estimates are issued in accordance with the Railway Service Acts and Regulations.

The Acts of February 6th, 1869, and June 7th, 1883, deal with the assembling and redistributing of land in rural areas. There is no law by which these areas could be declared as perpetually agricultural lands.

The land reform laws starting with the Act of April 6th, 1919, are of great importance for the acquisition of land for town planning purposes, town extension schemes and colonisation. This law was introduced because of the necessity for controlling land ownership by the great land owners and was especially intended to meet the requirements of the smaller land owners in securing plots within the area of their local government districts. This law declared all landed properties as expropriated in so far as they exceeded 150 hectares of cultivatable land or a total of 250 hectares of all kind of land. Land definitely used in connection with industries was exempted as was also State and municipal land. Natural

beauty spots and objects of historical or artistic value were returned to their former owners. By the enactment of this law some 4,000,000 hectares of land were expropriated, of which 1,200,000 hectares consisted of rural land. The land was then redistributed under the Land Redistribution Act. This regulated the return of certain lands that may be returned to the former owners and controlled the redistribution of land. Of the expropriated areas 300,000 hectares have already been distributed. The Distribution Act pays special attention to building needs. A detailed regulation was issued for this purpose at the end of 1920. It was put to good effect by many cities. Prague, for instance, gained 4,000 hectares of land at an average price of 1½ Czechoslovak Crowns per sq. m. and thus secured sufficient space for its future development. Colonisation is aided by this land reform, in as much as the population is settled on the distributed land. Thus the population is directed to those parts of the country where the density of population is smaller and the necessary homes are obtained by the expropriation of large farm buildings. In districts of smaller density, as for instance in Slovakia, new agricultural settlements are springing up which represent nuclei for the establishment of new villages.

In addition to the abovementioned acts the former Hungarian Expropriation Act, May 21st, 1881, is still valid in Slovakia. This law is of general character as it enables not only the expropriation of land for the establishment of streets, squares, cemeteries, etc. but also for the construction of district roads, schools, hospitals, spas, military barracks and water and gas works in towns with more than 10,000 population, and for the erection of buildings for sanitary, commercial and transport purposes. The right of expropriation can also be used for the construction of bridges, railways, narrow gauge railways, waterways, towing paths, harbours, telegraph lines, etc. The right of expropriation is granted by the Ministry of Public Works and the Ministry of Communications unless otherwise provided for by special legal stipulations. Estimates must be issued of the losses the owner is likely to sustain by the detachment of his property. Every effort has to be made to effect a smooth settlement by mutual agreement as to payment. This expropriation act deals also with temporary acquisition, from which buildings, commercial enterprises and the properties necessary for their development are exempted.

Leasing of land for building purposes, as it exists for instance, in England, is almost unknown in Czecho-Slovakia. The Act of June 11th, 1912, was an attempt to introduce this form of land tenure but except in a very few cases practically no use of it has been made. This law provided that state and private foundations, house building companies and certain institutes are entitled to lease land for building. The lease must be for at least 30 years and is limited to a period of 80 years. It was intended mainly to assist the construction of cheap homes by enabling the home-builder to construct his house without the burden of paying the capital sum for purchasing the land. It was also intended to protect the lessee against sudden increases in the price of land, as well as the towns against a loss on the expenses involved in road construction, main drainage and lighting.

Although the legal powers regarding town planning, as given above, are quite extensive the results considered from the point of view of town development are not at all satisfying. The principal difficulty is the insufficient building regulations, which date from the time when public opinion had not taken a decided form. These regulations lack instructions

as to the exploitation of land with full regard to the ultimate development of the whole town and are insufficiently elaborated to deal with public necessities respecting lines of communication, sanitation and the aspect of buildings. By reason of the fact that the Railway, Waterway and Highway Acts were introduced separately they each deal with specific questions without reference to other questions. Thus the interests of the various public authorities are protected without co-relation in the interests of a community as a whole. The lack of suitable town plans was especially apparent when the land reform was being carried out, for the main obstacle to the full use of the facilities offered to towns was the fact that the town building programmes were not duly prepared and therefore the question of which areas were most needed for town development was not solved.

The necessity of a reform of existing building regulations was felt before the war but attempts made in this direction were checked by private interests of speculative builders and land owners. The change in social conditions and a simultaneous change of public opinion regarding the necessity of legal reforms which followed the Great War enabled the Government to intervene successfully. The principal towns of the Republic: —Prague, Brno, Bratislava and Moravska Ostrava organised to prepare town plans on a modern standard by means of special expert commissions. The powers of the Commission of State for Greater Prague are set out in a special act issued on February 5th, 1920. The sphere of interest of Greater Prague includes besides the eight central districts 108 communities in its vicinity.

A general legal regulation of town planning is expected from the Building Code, the elaboration of which was started in 1923. Without giving a detailed description of this reform, which is being prepared and therefore still under discussion, it may be said that the new Building Code will induce the towns to prepare new general town planning schemes that will envisage and control development likely to take place during the next 50 years, besides detailed plans to regulate existing conditions. The general schemes must deal with the plan in outline —the main uses to which certain areas are to be devoted, areas for open spaces, main roads, main drainage, etc., protection of public property, safety of objects of historic or artistic value, etc. Supplementary to these there will be regulations dealing with building activities along communications (main roads, railways, etc.), in the vicinity of hot springs, and in mining areas, industrial districts, etc. The elaboration of general schemes must be based on detailed surveys. It must also be preceded by negotiations with public and private bodies and other interested parties, so that the draft schemes be prepared as far as possible by securing mutual agreement in the interests of the whole community. For detailed schemes dealing with existing conditions the principles of assembling the plots of various owners and replanning the whole in the general interest will be put into effect.

### Summary.

Expropriation of land in Czecho-Slovakia is allowed in only those cases where necessary in the public interest. It was regulated by various acts under the Austro-Hungarian government. Some of these have been kept in force by the Czechoslovak government, others have been amended, while some have been replaced by similar laws. A number of pre-war acts still regulate town planning. These existing acts do not deal with develop-

ments likely to take place at some distant date ; they merely regulate development in the near future. There have, therefore, been no laws for the preparation of general plans for the development of a town. Prior to the Great War there were no acts for the expropriation of land for housing. This explains why recent acts are of a provisional nature. A number of acts deal with the acquisition of land for different items in town planning, such as housing, hospitals, waterways, railways, aerodromes, etc

The Land Expropriation Act of April 6th, 1919, and the Land Redistribution Act that followed it are of great importance for settling people in the less densely populated areas. Under this scheme all cultivable land of more than 150 hectares, or land of all types of more than 250 hectares, in the proprietorship of a single owner has been expropriated (for payment). By this means towns have also obtained large areas for extension and other areas have been redistributed for agricultural purposes to smaller owners. Prague has obtained 4,000 hectares at an average price of 1½ Czechoslovak crowns per square metre.

The leasehold system for building purposes is almost unknown in Czecho-Slovakia.

Although the legal powers for town planning are quite extensive they are not co-related and consequently each of the different public authorities tends to defend its own interests without any co-ordination in the general interest.

A new Building Code is now being prepared. This will encourage towns to envisage and control development during the next fifty years, to prepare general plans and to fill in the details from time to time as needs arise. A special provision will regulate the formation of regional authorities and the establishment of new local authorities where it is necessary to organise new towns and villages.

### Sommaire.

L'expropriation du sol n'est permise, en Tchéco-Slovaquie, que dans les cas où elle est nécessaire pour l'intérêt public. Elle a été réglementée par différentes lois, sous le gouvernement austro-hongrois. Quelques-unes ont été maintenues en vigueur par le gouvernement tchéco-slovaque, d'autres ont été modifiées, tandis que quelques-unes ont été remplacées par des lois analogues.

De nombreuses lois d'avant-guerre réglementent encore l'aménagement des villes. Ces lois existantes ne s'occupent pas de développements devant vraisemblablement se produire à une époque assez éloignée ; elles réglementent simplement le développement dans un avenir proche. Il n'y a par suite pas eu de loi pour la préparation de plans généraux d'extension d'une ville. Avant la grande guerre, il n'y eut aucune loi relative à l'expropriation de terrain, pour la construction d'habitations. Ceci explique pourquoi les lois récentes sont d'un caractère provisoire.

Un certain nombre de lois s'occupent de l'achat du terrain destiné à la réalisation de différents points du programme d'aménagement urbain tel que l'habitation, les hôpitaux, les voies navigables, les voies ferrées, les aérodromes, etc.

La loi d'expropriation du sol du 6 avril 1919 et la loi de remembrement du sol qui suivit, sont de grande importance pour l'établissement de la population dans les zones les moins peuplées. D'après ce projet, tout terrain cultivable de plus de 150 hectares, ou tout terrain de toute nature

de plus de 250 hectares, appartenant à un seul propriétaire, a été exproprié (contre paiement). Par ce moyen, les villes ont aussi obtenu de grandes étendues pour leur extension et d'autres étendues ont été redistribuées pour l'agriculture à de plus petits propriétaires. Prague a obtenu 4,000 hectares au prix moyen de 1'5 couronne tchéco-slovaque par mètre carré.

Le système de baux à longs termes pour le terrain à bâtir est presque inconnu en Tchéco-Slovaquie.

Bien que les pouvoirs légaux, en matière d'aménagement des villes soient assez étendus, ils ne sont pas coordonnés et par suite, chaque autorité publique différente tend à défendre son propre intérêt, sans qu'il y ait d'entente dans l'intérêt général.

Un nouveau code de la construction est en préparation. Ceci encouragera les villes à considérer et à contrôler leur développement durant les 50 années prochaines, à préparer des plans généraux et à pousser leur étude jusqu'aux détails de temps en temps quand en naît le besoin. Une disposition spéciale réglera la formation d'autorités régionales et l'établissement de nouvelles autorités locales là où il est nécessaire d'organiser de nouvelles villes et de nouveaux villages.

#### Auszug.

Die Landenteignung ist in der Tschechoslowakei nur in jenen Fällen gestattet, wo das öffentliche Interesse es erfordert. Sie war unter der österreichisch-ungarischen Regierung durch verschiedene Gesetze festgelegt. Einige davon sind unter der tschechoslowakischen Regierung in Kraft geblieben, andere wurden verbessert, während wieder andere durch ähnliche Gesetze ersetzt wurden. Eine Anzahl von Vorkriegsgesetzen bestimmen noch immer den Städtebau. Diese bestehenden Gesetze befassen sich nicht mit der Entwicklung, die möglicherweise einmal in späteren Zeiten stattfinden wird, sondern sie bestimmen einzig und allein die Entwicklung der nächsten Zeit. Es gab daher keine Gesetze zur Vorbereitung von Stadterweiterungsplänen. Vor dem Weltkrieg gab es keine Gesetze zur Enteignung von Grundstücken für Wohnbauzwecke. Dies erklärt, weshalb die neuen Gesetze nur provisorischer Art sind. Eine Anzahl von Gesetzen behandelt den Landerwerb für verschiedene Zwecke des Städtebaues, wie Wohnbau, Spitäler, Wasserleitungen, Eisenbahnen, Flugplätze usw.

Das Bodenenteignungsgesetz vom 6. April 1919 und das später beschlossene Bodenverteilungsgesetz sind von großer Bedeutung für die Ansiedlung von Menschen in den weniger dicht bevölkerten Gebieten. Diesem Gesetz zufolge wurde sämtliches Kulturland von mehr als 150 Hektar, oder Land jeder Art von mehr als 250 Hektar, das Eigentum eines einzelnen Grundbesitzers war, enteignet (gegen Bezahlung). Auf diese Weise erhielten die Städte auch große Gebiete für die Erweiterung, während andere Landstrecken unter kleinere Grundbesitzer für Kulturzwecke frisch aufgeteilt wurden. Prag bekam 4000 Hektar zu einem Durchschnittspreis von anderthalb tschechoslowakischen Kronen für den Quadratmeter.

Das Baurecht (Erbbaurecht) ist in der Tschechoslowakei fast unbekannt.

Obwohl die gesetzlichen Vollmachten für den Städtebau ganz umfassender Art sind, so stehen sie doch in keinem inneren Zusammenhang,

und daher neigt jede der verschiedenen öffentlichen Körperschaften dazu, ihre eigenen Interessen ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl zu vertreten.

Ein neues Baugesetzbuch wird jetzt vorbereitet. Es wird die Städte anregen, bei der Bearbeitung der Generalbebauungspläne die Entwicklung während der nächsten 50 Jahre zu berücksichtigen und zu beeinflussen, und in diese Generalbebauungspläne von Zeit zu Zeit die nötigen Einzelheiten hineinzuarbeiten. Eine besondere Verordnung wird die Bildung von Landesplanungsstellen und die Einsetzung neuer örtlicher Körperschaften regulieren, wo es nötig ist, neue Städte und Dörfer ins Leben zu rufen.

## Acquisition of Land for Town Planning in Denmark.

By Kay Ulrich of the Ministry of Home Affairs.

To give an exhaustive account of the Danish rules dealing with the acquisition of land for the purposes and in the interests of town planning is not possible within the frame-work of this paper, for the Danish statutory provisions dealing with this subject are too scattered and heterogeneous. They are the outcome of a development extending over a century, and were brought into being gradually as required, in consequence of which they bear the marks of the special tasks they were to solve. There has been no endeavour to bring about a connected whole. The need for town planning in which all details form part as it were of an organic structure was not felt until rather late, because the country with its numerous islands, fiords and bays, woods and fields, has already been divided up at the hands of nature and this in itself secures good and healthy conditions of life to the population. The increase in population\*, the development of the means of communication, and the flight from the country to the towns have had the result that the town planning problem has been taken up by several local authorities, and should be taken up soon by many other local districts where the absence of such plan has already left its marks in the shape of inefficient and unsightly suburbs and still uglier villages around the railway stations.

In the following I propose to give an outline of the main provisions of Danish law that have relation to the town planning problem, and to deal in detail with typical provisions about compulsory acquisition of land.

*Sec. 80 of the Danish Constitution* provides that the right of property is inviolable, and that no person can be compelled to surrender real estate unless it is required for the common good. A person can only be required to surrender his property under a statute and against full compensation.

The provisions in Danish law about the surrender of real estate for town planning purposes must be viewed with this fundamental rule in the background.

In Denmark legislation dealing with town planning has not existed until recently. To promote sensible town planning powers taken from cognate fields of legislation have been resorted to but owing to their lack of uniformity and cohesion they have not been very efficient. When in spite of this we have succeeded in taking up a series of town planning tasks this has been due more to a reasonable use of the influence which the local councils have been able to exert by the purchase of land and otherwise, than to the support given by legislation.

\* The population of Copenhagen, the capital of Denmark, was in 1801 about 100,000 inhabitants as compared with about 600,000 now; if the suburbs (Frederiksberg, Lyngby and Gentofte) are included it totals 750,000 inhabitants. Aarhus, the second largest town of the country, had in 1801 about 4,100 inhabitants as compared with about 75,000 now—about 100,000 with suburbs.



The most important provisions of an earlier date authorising the compulsory purchase of land for town planning purposes are contained in the law dealing with roads and the erection of new buildings.

*The Legal powers for dealing with Highroads* are based on an Ordinance of December 31st, 1793, on highroads in Denmark and their maintenance. Other important highroad acts are the Act of August 20th, 1853, on taking land for public bye-roads, and the Act of June 21st, 1867, on roads and their management.

These acts contain authority to take land compulsory for the purpose of carrying through public highroads and bye-ways and for the extension of existing roads. They contain only the most elementary rules for determining the projected roads. The main roads must as far as possible be constructed on straight lines, unless very expensive houses or difficult surface conditions make a deviation from this provision desirable. Further, there are provisions authorising the straightening out of inconvenient and obstructive road turnings. By various acts the authorities have, furthermore, been authorised to take over private roads and upon the whole to exert an influence on the arrangement of such roads and their connection with the ordinary road system. In fixing the compensation for the taking of land regard must be paid not only to the market value of the land taken but also to the damage sustained to the property concerned. If the land expropriated is sown for grain or grass compensation must also be given for the crop of which the owner is deprived in the year concerned. In the case of re-adjustment of highroads the owner concerned may be called upon to take over the old road as part compensation for the taking of land for the new road. Stones, earth, gravel and sand for the roads may be taken in the place where these materials are obtainable most conveniently and land owners are bound to allow them to be taken from their lands without compensation. On the other hand, land for the making of private roads cannot be taken compulsory. The compensation to be paid for the taking of land for public roads is fixed by two persons appointed by the Court, and an appeal from their decision lies to a Land Valuation Committee comprising four persons appointed in the same manner. In the nature of things the legislation dealing with roads is mainly of interest to the rural districts.

*The Building Statutes* which, of course, are of interest mainly to the towns are framed so that the local councils desiring to make full use of the provisions of these statutes must embody these in special Building Bye-laws. These bye-laws are subject to the sanction of the Ministry of Home Affairs. The basis of the contents of these bye-laws will in all essentials be found in the Building Bye-laws for Frederiksberg, promulgated on August 1st, 1912. Through such building bye-laws the particular local council may be granted authority to take land and buildings compulsorily for the making and extension of streets and roads or for other public purposes. It will thus be seen that the local districts are given a very far-reaching authority to exert such influence on buildings and sites as is necessary for the furtherance of town planning. But the obligation imposed by the Constitution to pay full compensation is, of course, a barrier against the efforts of the local councils in this respect.

The actual town planning provisions are contained in the *Town Planning Act of April 18th, 1925*.

Much work had been expended and many vain attempts had been made before the act came into being. The interest displayed by the local

councils was only half-hearted, as encroachments on local self-government was feared, and landowners have shown reserve owing to fear of curtailments of property rights. It was only when the act was confined so as to contain the scantiest number of provisions and the local councils were given a free hand as to whether they desired to make use of the act that it was carried through. It will thus be understood that—in spite of the passing of the act—it is still necessary to pursue a powerful agitation in Denmark for the furtherance of a consistent town planning policy, and to undertake an energetic demonstration of the resultant economic and social amenities. The soil for such agitation must in a country like Denmark, where social legislation has developed so rapidly, be said to be favourable.

If once the social importance of town planning, more particularly its immense value for the labouring part of the population, is realised by those who ought to be most interested the application of the act will surely become more extended. The need for a more elaborate and effective legislation will then arise quite naturally.

In its present form, however, the act must be characterised as an important step forward and as an efficient basis for its further development.

According to the act, binding provisions may be made by the town plan as regards the position of the roads, their length cross sections and construction, the position of squares and other public places, the situation of rails and pipes and tubes for gas, water, electricity, drainage, etc., the nature of the buildings to be erected and their distribution, and also with regard to buiding lines, proportion of plot to be built on, etc. These details must be drawn up in writing and be accompanied by plans after which they must be submitted to the superior authorities for inspection and approval by them. When they have been sanctioned no area must be used in a manner which is at variance with the plan—and this provision is registered as a charge on the property concerned. The compensation is fixed by two impartial persons who are appointed by the Court. In the event of an interested party being dissatisfied with the result arrived at by these persons the question in dispute may be appealed to a committee comprising two members elected by the Prefect of the County Council concerned for a period of four years (one of these represents the towns of the county concerned and the other the rural districts) and two impartial persons elected by the Court for the particular case. One of the members elected by the Prefect is designated by the Prefect as chairman of the Committee. In the case of an equality of votes on the Committee an Umpire decides the case. This umpire must be appointed by the President of the High Court concerned.

When in accordance with the town plan part of a property is to be ceded the owner has the right to demand that the local council take over his whole property, if in the opinion of the members of the committee the remainder would be of such a shape that it could not be adequately used for the erection of an independent building or as an independently built-on property in accordance with its use hitherto. In fixing the amount of compensation, deduction shall be made of the increase in value of any remaining property. In consequence of this latter provision the question of compensation may disappear because the benefits which fall to the owner owing to the re-arrangements made may be held to exceed the amount of compensation.

Besides giving authority to demand the cession of land for streets and roads, the town planning act also gives authority to undertake extensions of existing roads and to make future road connections. The act contains no limitations in respect of the ties which may be imposed on the owners of land in this respect, provided only that compensation is granted. The building act also contains authority for a local council to secure possibilities for an extension of streets and roads but this right is only supposed to embody authority for such council to widen the streets or roads concerned up to 20 metres. When carrying out such schemes the authorities may in certain cases relieve themselves of the obligation to pay compensation by granting the owners of the land the right to build the house in several storeys.

New statutory provisions to safeguard future extensions of thoroughfares by prohibiting the erection of buildings within a certain distance from the middle of the street are in course of preparation.

Provisions dealing with the redistribution of awkwardly shaped plots of land so that the owner of such land in consideration of the alienation is given another piece of land more conveniently situated are not contained in the town planning act. This power, which would be of the greatest importance by facilitating an economical carrying through of the town plan, is warranted only in exceptional cases in Danish law.

I have given an outline of Danish law in relation to compulsory purchase of land for town planning purposes. A number of acts give special authority to expropriate land for tramways, railways, burial grounds, schools, harbours, drainage, sewers, water and gas systems, etc. The law contains no fixed uniform principle for the valuation to be made. Some acts contain no directions for the valuation beyond providing that compensation shall be made for the actual taking of land, and it is then left to the valuers themselves to take into consideration all circumstances which may have an influence on the amount of compensation. Other acts contain more elaborate directions but it would take up too much time here to make a thorough examination of these cases.

The principle governing the valuation to be made at the surrender of land for the construction of railways\* being rather typical, I intend to touch briefly on these, amongst other things, because these principles are frequently made the basis of the computation of the compensation to be paid for other compulsory purchases, when no special rules have been laid down. The Valuation Committee must make a statement of the compensation to be paid for each particular property on the basis of the market value of the land with due regard to the prices paid for land of the same kind in the neighbourhood at the particular time. To this is added a special value which the land taken may have in view of its position and its particular use, provided that this value can be fixed in money, and persons in possession of expert knowledge (for instance forest horticultural and building experts) may be called in to assist at the valuation. Furthermore, regard must be had to the diminution in value which the rest of the property may undergo on account of the surrender, for instance because the working of the property left is rendered difficult on account of the severance. Further, any loss due to the surrender, for instance loss of crop, must be taken into consideration. On the other hand, the loss which the owner may suffer by having to sell property

\* The rules as to this are contained in an ordinance of March 5th, 1845.

to which, because it has belonged to his family for many years or on other personal grounds, he feels himself attached must not be taken into consideration. The committee must as far as possible endeavour to effect exchanges between such pieces of land as are severed from properties, but which may be suitably added to adjoining properties. If the pieces of land which in consequence of the compulsory purchase are severed from the property are so small and inconveniently shaped that they cannot be independently cultivated such land must also be taken over by the railways.

In other cases, for instance at the surrender of land for streets and other town planning purposes there is, as stated above, authority for deducting from the amount of compensation the increase in value which the rest of the property has undergone owing to the construction concerned, while on the other hand, the owner is granted the right in certain cases to demand the whole property to be taken over either unconditionally or because the remaining part of the property cannot be used for the purposes for which it was previously used. Just as there are no uniform principles for making the valuation there are no fixed rules dealing with the composition of the valuation authorities. Very often the valuation—as mentioned above—is left to impartial men appointed by the Court; but in other cases the valuation is left to a special committee of which one or more members or commissioners are in possession of technical or legal expert knowledge (surveyors of land, judges and others). Often a dissatisfied party is given possibility for appealing against a valuation. While thus the fixing of the amount of compensation is often left to special persons or a committee appointed for this purpose, it must be supposed that the question as to whether compensation is to be granted at all and the question of the amount of the loss which is to be made good may be brought before the ordinary tribunals.

As will be understood, Denmark is not without statutory provisions dealing with the compulsory taking of land for the public good, but a revision of the existing provisions would be desirable. It would thereby be possible to gain the necessary view and secure uniformity in regard to the rules for the granting of compensation and the composition of the authorities fixing the compensation, in which latter an element in possession of the necessary expert knowledge is now often lacking. The town planning act, so far, means a step towards such codification, but its importance is weakened because the act is not obligatory, because it is without sufficient touch with the abovementioned older legislation relating to these matters, and because it does not pay sufficient regard to the town planning experts. The aim must be an obligatory act. Such act must not be a strait-jacket for development, but must guide development so that every step forward becomes a link in a connected whole. At the same time the public expense in connection with town planning must be reduced so much that compulsory purchases against cash compensation could be avoided to the extent to which compensation can be made through the values created by the town, that is to say by a sensible rearrangement of the sites. In the framing of such an act valuable support should be received from the international townplanning movement. And by using, in lawmaking and in practice, the experiences gained by the international movement the act will, if linked up with the codification of the older Danish statutory provisions previously mentioned, nevertheless be based on a solid national foundation.

### Summary.

The Danish statutes dealing with the construction and upkeep of roads and buildings are very scattered, as the statutory provisions came into existence gradually as they were necessitated by the large increase in the population during the last century. The population of Copenhagen, the largest town in the country, was in 1801 about 100,000 inhabitants as compared with about 600,000 now; including the suburbs about 750,000. The figures for the second largest town, Aarhus, are about 410,000 and 100,000 respectively.

No codification has been made but is urgently needed, more particularly because there are many diverse rules governing the valuation and compensation and the provisions regarding composition of the valuation authorities for the various purposes for which valuations are to be made.

*Sec. 80 of the Constitution* provides that the right of property is inviolable. In the event of compulsory acquisition of land for the public good full compensation must be granted. Compulsory purchase can only be made under a statute.

All provisions about compulsory purchase have their root in this provision.

The country was without a special Town Planning act right up to 1925, but many local councils have been able to carry through tasks partaking of the character of town planning, for instance by undertaking the purchase of large areas of land.

The legislation dealing with highroads is to some extent built on very old statutory provisions giving authority to take land compulsory for the carrying through of highroads and byeways and for the extension of existing roads. These statutes are of interest mainly to the rural districts.

*The Building Statutes* are framed so that the local district desiring to make full use of their provisions must adopt special building byelaws which must be approved by the Ministry for Home Affairs. The building bye-laws may contain authority for the local council concerned to make compulsory purchase of sites and buildings for the construction and extension of streets and roads. The obligation to pay compensation is a barrier to the use of these provisions.

*The Town Planning Act* of 18th April, 1925, is rather weak, as it is not obligatory. This is due to the struggle that was necessary to secure its passage. The local districts feared an encroachment on their local self-government, and the owners of land feared a curtailment of their property rights. However, the act must be described as a very important step forward.

Under this act it is possible by the town plan to make binding provisions about the situation of the roads, their length, cross sections and construction, the position of squares and other public places, the position of rails for tramways and the like, the position of pipes and tubes for gas, water, electricity and drainage, the nature of the various buildings to be erected and their distribution, and also with regard to building lines, proportion of plot to be built on etc.

If for the purpose of the town planning it is necessary for an owner to surrender part of a property he is in certain cases entitled to demand that the whole property be purchased.

The town plan cannot, however, enforce a re-arrangement of the building areas, and such re-arrangement is on the whole only possible in exceptional cases under Danish law.

A number of special acts give authority for the compulsory purchase of land for tramways, railways, burial grounds, schools, harbour construction, drainage, sewers and water and gas pipes.

### Sommaire.

Les règlements danois concernant la construction et l'entretien des routes et des bâtiments se trouvent dispersés dans différentes lois. Cela provient de ce que ces mesures furent prises au fur et à mesure que le besoin s'en fit sentir au cours du siècle dernier par suite du grand accroissement de la population.

La population de Copenhague, la plus grande ville du pays, était, en chiffre rond, de 100,000 habitants en 1806 et de 600,000 aujourd'hui et même de 750,000 avec la banlieue. Pour la seconde ville, Aarhus, ces chiffres sont respectivement de 4,100, 75,000 et 100,000 âmes environ.

Il manque encore un résumé général de ces prescriptions; il est cependant indispensable à cause de la grande divergence qui existe, non seulement entre certaines déterminations relatives à l'évaluation et à l'indemnisation, mais aussi entre les règlements concernant la composition du jury spécial chargé de fixer les évaluations dans les différents cas exigeants cette opération.

L'Article 80 de la Constitution danoise déclare que le droit de propriété est inviolable; qu'en cas d'expropriation forcée pour cause d'utilité publique, le propriétaire doit être pleinement indemnisé; qu'il ne peut être procédé à des expropriations forcées que dans la mesure des prescriptions en vigueur; les prescriptions forcées sont basées sur cette disposition de la constitution dans les décrets concernants.

Jusqu'en 1925 le Danemark n'avait pas de plan de construction urbain proprement dit; néanmoins, beaucoup de communes ont réalisé des affaires qui sont du domaine de la construction urbaine; par exemple, l'action de grands terrains à bâtir.

La loi des grandes voies de communication repose, dans une certaine mesure, sur de très vieux décrets donnant le droit d'exproprier du terrain pour la construction de routes de grande communication et de routes secondaires, de même que pour l'extension des routes déjà existantes. Ces prescriptions intéressent principalement les campagnes.

Des lois de construction sont conçues de telle sorte que les communes qui veulent profiter de toutes leurs prescriptions, doivent publier un règlement de construction approuvé par le Ministère de l'Intérieur. Ces règlements de construction peuvent reconnaître au Conseil municipal le droit de procéder à des expropriations forcées de terrains et d'immeubles indispensables pour l'établissement ou le développement de routes et de chemins. L'obligation de payer une indemnité met certaines limites à l'application de ces déterminations.

La loi de construction urbaine du 18 avril 1925 est pour ainsi dire inopérante, puisque'elle n'exerce pas d'effets obligatoires. c'est une conséquence de la lutte qui dut être menée pour la faire voter. Les municipalités craignaient une diminution de leur administration autonome et les propriétaires une immixtion dans leur droits de propriété. Néanmoins cette loi doit être considérée comme un grand progrès.

Le cadre de cette loi permet en effet de prendre, à l'aide du plan urbain, des dispositions concernant: le tracé des routes, leur longueur, leur profil transversal et la manière de les construire; la situation des places et autres terrains publics; l'établissement de voies de tramways, de conduites d'eau, de gaz, d'eau et d'électricité; la construction d'égouts; la forme et la distribution des divers bâtiments à construire, leur alignement et l'étendue des terrains à bâtir.

Si l'un des projets de construction urbaine demande qu'un propriétaire cède une partie de sa propriété, celui-ci a le droit d'exiger, dans certains cas, la prise de la propriété entière.

Le plan de construction ne peut pas cependant exiger une autre utilisation des superficies déjà bâties; cela n'est possible, d'après le droit danois, que dans certains cas tout à fait spéciaux.

Une série de lois spéciales permettent l'expropriation forcée de terrains, pour la construction de lignes de tramways, de chemins de fer, de cimetières, d'écoles et de ports; le drainage et la canalisation ainsi que pour l'établissement de conduite d'eau et de gaz.

### Auszug.

Die dänischen Bestimmungen über den Bau und die Instandhaltung der Straßen und Gebäude finden sich ganz zerstreut in verschiedenen Gesetzen. Denn die einzelnen Maßnahmen wurden im Laufe der Zeit getroffen, wie sie eben durch die starke Bevölkerungszunahme während des letzten Jahrhunderts notwendig wurden. Die Bevölkerung von Kopenhagen, der größten Stadt des Landes, bestand im Jahre 1801 aus ungefähr 100.000 Einwohnern gegenüber ungefähr 600.000 von heute (einschließlich der Vororte ungefähr 750.000). Diesen Ziffern entsprechen für die zweitgrößte Stadt Aarhus ungefähr die Zahlen 4100, 75.000 und 100.000.

Eine einheitliche Zusammenfassung dieser gesetzlichen Bestimmungen fehlt bisher, ist jedoch dringend erforderlich, besonders weil für die Schätzung und Entschädigung viele von einander abweichende Bestimmungen bestehen und auch die Bestimmungen über die Zusammensetzung der Schätzungsbehörden für die verschiedenen Zwecke, für welche Schätzungen gemacht werden müssen, voneinander abweichen.

§ 80 der Verfassung sieht vor, daß das Eigentumsrecht unverletzlich ist. Im Falle einer Zwangsenteignung für öffentliche Zwecke muß volle Entschädigung geboten werden. Zwangsenteignungen können nur nach Maßgabe der geltenden gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen werden.

Alle Verordnungen über die Zwangsenteignung haben diese Bestimmung der Verfassung zur Grundlage.

Das Land hatte bis 1925 kein eigentliches Städtebaugesetz, doch haben viele Gemeinden Aufgaben durchgeführt, die in das Gebiet des Städtebaues fallen, zum Beispiel den Ankauf großer Grundflächen.

Das Gesetz über Hauptverkehrsstraßen beruht in einem gewissen Ausmaß auf sehr alten Verordnungen, die dazu berechtigten, Land zum Zwecke der Anlegung von Verkehrsstraßen und Nebenstraßen sowie für die Ausdehnung bestehender Straßen zwangsmäßig zu enteignen. Diese Verordnungen sind hauptsächlich für ländliche Gebiete von Interesse.

Die Baugesetze sind derart abgefaßt, daß die Ortsgemeinde, welche ihre Bestimmungen im vollen Umfang ausnutzen will, eine Bauordnung erlassen muß, die der Genehmigung des Ministeriums des Innern bedürfen. Diese Bauordnungen können den Gemeinderat dazu berechtigen,

die Zwangsenteignung von Gelände und Gebäuden für die Errichtung und den Ausbau von Straßen und Wegen vorzunehmen. Die Verpflichtung, Entschädigung zu zahlen, ist eine Schranke für die Anwendung dieser Bestimmungen.

Das Städtebaugesetz vom 18. April 1925 ist ziemlich schwach, da es keine obligatorische Wirkung ausübt. Dies ist die Folge des Kampfes, der dazu notwendig war, es durchzubringen. Die Ortsbehörden fürchteten eine Beeinträchtigung ihrer Selbstverwaltung und die Grundbesitzer befürchteten einen Eingriff in ihre Eigentumsrechte. Immerhin muß das Gesetz als ein äußerst wichtiger Schritt nach vorwärts betrachtet werden.

Im Rahmen dieses Gesetzes ist es möglich, durch den Stadtplan Bestimmungen zu treffen über die Lage der Straßen, ihre Länge, Querschnitte und Art der Erbauung, die Lage von Plätzen und anderen öffentlichen Gebieten, die Schienengeleise für Trambahnen und dergleichen, die Anbringung von Rohren und Kanälen für Gas, Wasser, Elektrizität und Kanalisation, die Art und Verteilung der verschiedenen zu errichtenden Gebäude, die Baulinien, Größe der Bauplätze usw.

Wenn es für Städtebauzwecke notwendig wird, daß ein Grundbesitzer einen Teil seines Besitztums abgibt, so steht es ihm in gewissen Fällen zu, die Übernahme des ganzen Besitzes zu verlangen.

Der Bebauungsplan kann jedoch nicht eine andersartige Verbauung schon überbauter Gebiete erzwingen, das ist nach dänischem Recht im allgemeinen nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig.

Eine Reihe von besonderen Gesetzen berechtigt zur Zwangsenteignung von Grundstücken für Trambahnen, Eisenbahnen, Friedhöfe, Schulen, Hafenanlagen, Entwässerungsanlagen, Kanalisation und Wasser- und Gasleitungen.



## Allocation of Municipal Land in Finland for Building Purposes.

By *Yrjö Harvia* M. A. General Secretary of the League of Finnish Municipal Boroughs.

As regards ownership of land the Finnish municipalities are particularly favourably situated. In comparison with the municipalities of other countries they can be said to occupy a special position, for it is a fact that the towns of Finland own practically the whole of the land within their boundaries. Their position in this respect is chiefly an inheritance from the town policy followed by the State in past centuries. During the period of mercantile development the governmental authority in the Kingdom of Sweden and Finland sought by every means in its power to promote the founding of towns and to assure the future prospects of these. In the circumstances of natural economy then prevailing the donation of land to towns was one of the most effective means of facilitating both the local economy of municipal boroughs and the conditions of existence among the burghers. From the sixteenth century onward the towns received therefore extensive grants of land from the State, a policy followed by the Government right up to the middle of the nineteenth century. These donations form even today the greater part of the municipally owned land in Finland.

A condition generally attached to such donations was that the land thus given was not to be made over with full property rights to any private individual. Not until later in the nineteenth century were the towns given permission to sell, with full property rights, sites previously marked out in a town-plan that had received Government approval. In the laws now in force this prohibition is embodied in the law of 1873 relating to the municipal administration of towns, modified however by a clause entitling towns also to sell (subject to the approval of the State Council) other donated lands than approved building-sites. The towns have nevertheless refrained from making use of this privilege. The prohibition against alienating donated municipal land has thus protected the real estate of the towns against the tendency to deprive municipalities of their land, which showed itself in so many other countries at the time when individualistic principles of economy were at their height.

After the Government had ceased to follow the policy remarked on above of donating land, the towns sought to purchase, as required, the land needed for extending their boundaries. Support was provided for this policy by the conception prevalent until quite recent years that where areas are incorporated in a town the land should be owned by the town, a point of view latterly abandoned by the Government as being in no wise expressly upheld by law and as exercising, in some measure, a deterrent effect on the extension of town boundaries.

The acquirement of new land is naturally dictated in the first instance by the views of the municipal authorities regarding the necessity for

further development. As far as possible, and as long as prices are not prohibitive, land is purchased in the direction it is expected the town will develop. Thanks to the circumstance that the towns own considerable reserves of land over and above the present demand for building purposes and are therefore seldom directly compelled to purchase land, prices have been kept in general within reasonable limits and the sums paid for additional land have usually not been unprofitably high.

One need not however disguise the fact that many towns have neglected, in spite of favourable offers, to take advantage of opportunities to purchase in time land that has later been needed. A tendency for suburbs to form on privately-owned land has made itself felt in several cases. Often a town has subsequently been obliged to purchase the land on which such suburbs have formed. This has usually been made easier than it otherwise would have been by the fact that these suburbs are, as a rule, built on leasehold land, so that possibilities for later adjustments have not been lacking. A pregnant example of the repairing of former sins in regard to the acquirement of land is provided by the town of Wiipuri (Viborg), where an extremely complicated problem of incorporation, perhaps the biggest case of its kind in North Europe, has had to be solved. Here the town subsequently purchased a suburban area which in extent and population equalled in size the town itself.

The towns are regarded as possessing the right to expropriate land needed for extending the municipal boundaries, but in no single case has it proved necessary for a town to have recourse to this right.

The outcome of the earlier Government policy of donating land and the policy followed during recent decades by the towns themselves is, as remarked, that the towns are the sole owners of all the land within their boundaries, with the exception of the sites sold for building purposes. The total area of building sites sold amounts to no more than 3.5 per cent. of the combined area, in other words the landed property, of the towns. In the larger towns the figure is naturally slightly above this average; thus, in the capital, Helsinki (Helsingfors), it is 6.2 per cent., and in the next largest town, Turku (Åbo), it is 10.2 per cent. The aggregate area of municipally owned land in the combined towns of Finland works out at 2,155.6 sq. m. per inhabitant. In this respect also the figures for the larger towns are slightly less favourable. In the four largest towns the area of municipally owned land per inhabitant works out at:

Helsinki (Helsingfors) .....	438.4 sq. m. per inhabitant
Turku (Åbo) .....	639.3 " " " "
Tampere (Tammerfors) .....	557.3 " " " "
Wiipuri (Viborg) .....	911.9 " " " "

Against this, certain small towns can boast of figures greatly exceeding the average for the combined towns. Thus, the little town of Tornio (Torneå) in the topmost corner of the Gulf of Bothnia owns 50,092.3 sq. m. of land per inhabitant. Another northern town, Kajaani, owns 22,501 sq. m. per inhabitant, etc. Of the aggregate area of the combined towns an average of 10.7 per cent. is devoted to various building purposes, the corresponding figure for Helsinki being 22.9 per cent., Turku 30.6 per cent., Tampere 31.4 per cent., Wiipuri 18.2 per cent., etc. In Kajaani the built-over portion of the town's area is only 1.3 per cent., and in Tornio 1.9 per cent.

The areas not needed for building purposes are put by municipalities to various temporary uses. It might be mentioned in passing that municipal afforestation in this "Promised Land" of forestry plays an important part in municipal economy. Municipal forests are administered in conformity with a forestry scheme approved by the governmental authority in this field. The areas not given over to forest are used by the municipalities for various agricultural purposes. Some of the Finnish towns, such being Helsinki, Tampere, Oulu (Uleåborg), Rauma and Lahti, are interested in fairly extensive agricultural undertakings. The results have not been particularly favourable, as only with great difficulty have income and expenditure been made to balance in this respect. A tendency to relinquish municipal farming is consequently apparent. Municipalities not directly engaged in farming their own fields and meadows lease them in small allotments to inhabitants of the borough for periods varying between 5 and 25 years.

Towns are built to conform with a town plan adopted by the Town Council and approved by the Government. As the towns own the land within their boundaries, all building in areas not included in the town plan is impossible without the permission of the municipal authorities. Town plans are extended on municipalland as the demand for such action arises.

As mentioned above, municipalities are entitled to sell building-sites marked out in the town plan. The form of conveyance mostly used in allocating building sites within the town planned area is still the sale. Payment is usually at the rate of one-tenth annually over a period of ten years. No possibilities exist of reserving to the municipality the right to repurchase sites thus sold. To prevent unsound speculation in building sites, a clause is inserted either in the building regulations of the town or in the deed of sale to the effect that the site must be built over within a certain period of years, usually three. Where a clause of such nature is contained in the municipal building regulations and the building has not been carried out the site affected is sold after the expiration of the three-year period by public auction and the proceeds handed over to its former owner. Where the clause is introduced into the deed of sale the penalty usually takes the form that the price of the site is to be raised every three years by 100 per cent. so long as it remains unbuilt, until the price has risen by 300 per cent.

Meanwhile, in allocating sites for cheap dwelling accommodation, conveyance by lease has come into fairly extensive use during the past two decades. This method of allocating sites is usually used on the periphery of a town, where a denser population, demanding adjustments in the town plan, can later accumulate. This policy is further strongly supported by the desire that the municipality should benefit by subsequent rises in land-values. Leases usually extend to fifty years in the case of wooden buildings, the type of building still most common in Finland. In the case of buildings of three stories or brick buildings of greater height, leases are granted for from 80 to 100 years. On the expiration of a lease it is then prolonged for a further 10 to 20 years, after which the municipality is entitled to a return of the site on demand. For the eventuality that the municipality should be unwilling to renew the lease, it agrees to indemnify the leaseholder for the buildings on the site up to from 50 to 75 per cent. of their technical value at the expiration of the lease. Ground-rents are fixed for the whole duration of a lease. However, to

enable the municipality to participate in the rise in the value of land also during the term of the lease, it is usual for the ground-rent to rise each ten years by a certain sum, generally 10 to 25 per cent. of the initial rent. During the last two decades of a lease the ground-rent is left unaltered.

The effect of municipal land-policy on building and in particular on the supply of cheap dwelling accommodation is difficult to determine. Owing to the disturbances brought about in all economic life by the Great War, the supply of new dwelling accommodation has in general been subjected to so many different influences and has been affected by so many factors that it is hard to decide what part municipal land-policy can have played here or there. It would seem therefore to be impossible to formulate a satisfactory answer in this respect. Nevertheless it should be mentioned that during the worst building crisis, the municipalities saw themselves compelled to allocate sites for cheap dwelling accommodation gratis. Only on this condition could the towns obtain non-repayable subsidies from the Government with which to finance building during the crisis. Without such sacrifices on the part of the municipalities it would probably have proved impossible to induce any building activity whatever towards the provision of cheap housing accommodation.

As a general criticism against the application of the leasehold principle in allocating building sites it may be remarked that the builder on leased land finds it impossible to obtain the mortgage loans he may chance to need either to the same extent or on equally favourable terms as the builder with property rights in his site. The towns have consequently, partly for this reason, partly to promote in general the production of small dwellings, found it necessary to establish special funds, out of which second mortgages are granted to builders of cheap dwelling accommodation. Such loans usually amount to from 25 to 30 per cent. of the cost of building and may in no case exceed from 75 to 80 per cent. of building costs. With the aid of this system a number of towns have been able to obtain very good results.

### Summary.

As regards ownership of land the Finnish municipalities are particularly favourably situated compared with other countries, for the towns own practically all the land within their boundaries. This is mainly due to the policy of the State pursued in the past whereby the State gave land for founding towns; a policy which continued up to the nineteenth century. These donations of land were usually made on the condition that the full property rights should not be given to private individuals. Late in the nineteenth century this prohibition was modified, but the towns have mainly kept land in their own hands. There has also been a considerable amount of municipal purchase of land, usually in those areas where the town was expected to develop. The prices have normally not been excessively high. Towns have the right to expropriate land, but in no case has it been necessary to exercise it. Figures are given in the paper of the percentage of land in the area that has passed out of the property of certain towns, also of the area of municipally owned land per inhabitant. For this latter the figure for the whole country is 2,155'60 sq. m. per inhabitant.

Municipal land not needed for building is put to various temporary uses, much of it to afforestation under a scheme co-ordinated by the

government, while other parts are devoted to agriculture. There is a tendency to give up municipal farming and lease the land to farmers for from 5 to 25 years.

As towns own practically all land within their boundaries building contrary to town plan is impossible. Plans are extended as the need arises. In selling building land municipalities restrict themselves against unsound speculation by stipulating that building must be within a certain period, usually three years.

The leasehold system has come into fairly extensive use during the past two decades for areas for cheap houses. In granting these leases the municipality usually endeavours to secure some of the increase in value that will arise.

During the worst period of the building crisis some municipalities found themselves compelled to allocate further sites for cheap houses so as to obtain the subsidies from the government.

Builders on leasehold land find it impossible to obtain mortgage loans on as good terms as for freehold. Towns have, therefore, partly for this reason and partly to promote house building, found it necessary to establish funds for second mortgage loans. Usually they are 25 to 30 per cent. of building costs and in no case more than 75 to 80 per cent.

### Sommaire.

En ce qui concerne la propriété du sol, les communes finlandaises se trouvent dans une situation particulièrement favorable par rapport à celle d'autres pays, car, pratiquement, les villes possèdent tout le terrain compris dans leurs limites. Ceci est dû surtout à la politique suivie par l'Etat dans le passé : il donnait du terrain pour la fondation de villes ; cette politique fut continuée jusqu'au XIXe siècle. Ces dons de terre étaient faits ordinairement sous condition que les droits complets de propriété ne seraient pas donnés à des particuliers. Tardivement dans le cours du XIXe siècle, cette défense fut modifiée mais les communes ont conservé pour la plupart la propriété du terrain. Une grande quantité de terrain fut aussi acquise par des municipalités généralement dans les zones où devait probablement se produire l'extension de la ville.

En général, les prix n'ont pas été excessivement élevés.

Les villes ont le droit d'exproprier le sol, mais en aucun cas il n'a été nécessaire de l'exercer.

Dans le rapport sont donnés, pour certaines villes, les chiffres du pourcentage de terrain sorti des mains de la municipalité, relativement à l'étendue totale de la commune, ainsi que l'étendue de terrain possédée par la commune par tête d'habitant. Pour ce dernier point, le chiffre pour l'ensemble du pays est 2,155.60 mq. par habitant.

Le terrain communal qui n'est pas nécessaire à la construction est affecté à divers usages temporaires, pour la plus grande part au reboisement, selon un plan coordonné par le gouvernement tandis que d'autres sont consacrées à l'agriculture.

On a tendance à abandonner l'agriculture municipale et à céder à bail le terrain à des fermiers pour un délai de 5 à 25 ans.

Comme les villes possèdent pratiquement tout le terrain enclos dans leurs limites, toute construction en désaccord avec le plan de ville est impossible. Les plans sont étendus au fur et à mesure des besoins. En vendant du terrain à bâtir, les communes se défendent elles-mêmes d'une

spéculation malsaine en stipulant que la construction doit être effectuée pendant un certain délai, trois ans ordinairement.

Le système du bail à long terme a été assez largement employé durant les deux dernières décades pour les zones de maisons à bon marché. En accordant ces baux, la municipalité s'efforce ordinairement d'assurer une part de la plus-value à venir.

Durant la pire période de la crise de la construction, quelques municipalités se trouvèrent forcées de lotir de nouveaux sites pour les maisons à bon marché de façon à obtenir les subsides du gouvernement.

Les constructeurs sur les terrains cédés à bail trouvent impossible d'obtenir des prêts sur hypothèques à des conditions aussi favorables que s'ils en avaient la propriété complète. Les villes ont trouvé nécessaire — en partie pour cette raison et en partie pour encourager la construction de maisons — d'établir des caisses de prêts sur seconde hypothèque. Ordinairement, ces prêts représentent 25 à 30 pct des frais de construction et en aucun cas ils ne dépassent 75 à 80 pct.

### Auszug.

In Bezug auf Grundbesitz befinden sich die finnischen Stadtverwaltungen im Vergleich mit anderen Ländern in einer besonders günstigen Lage, denn die Städte besitzen tatsächlich alles innerhalb ihrer Grenzen gelegene Land. Dies ist hauptsächlich auf die in der Vergangenheit befolgte Politik des Staates zurückzuführen, wonach der Staat das zur Gründung von Städten erforderliche Land zur Verfügung stellte, eine Politik, die bis ins 19. Jahrhundert fortgesetzt wurde. Diese Bodenschenkungen wurden gewöhnlich unter der Bedingung gemacht, daß Privatpersonen nicht die vollen Besitzrechte überlassen werden durften. Erst spät im 19. Jahrhundert wurde dieses Verbot eingeschränkt. Doch haben die Städte den Boden in der Hauptsache in ihren Händen behalten. Die Gemeinden kauften auch bedeutende Landstrecken an, hauptsächlich in jenen Gebieten, in denen eine Stadterweiterung vorauszusehen war. Die Preise waren in der Regel nicht besonders hoch. Die Städte haben das Recht, Land zu enteignen, aber es war noch in keinem Fall nötig, davon Gebrauch zu machen. Im Vorbericht sind Ziffern angegeben über den Prozentsatz von Grund und Boden, der aus dem Besitz gewisser Städte geschieden ist, ebenso des auf den Einwohner entfallenden Gemeinlandes. Die Ziffer für das ganze Land beträgt 2155·60 m<sup>2</sup> auf den Einwohner.

Gemeinland, das nicht für Bauzwecke gebraucht wird, wird vorübergehend für verschiedene andere Zwecke verwendet. Ein großer Teil davon wird gemäß einem von der Regierung aufgestellten Plan aufgeforstet, während andere Teile der Landwirtschaft gewidmet werden. Es besteht eine Strömung, die Bodenbewirtschaftung durch die Gemeinden aufzugeben und das Land an städtische Landwirte auf 5 bis 25 Jahre zu verpachten.

Da den Städten tatsächlich der ganze Boden innerhalb ihrer Grenzen gehört, ist ein Bauen im Widerspruch zum Stadtplan unmöglich. Die Pläne werden nach Bedürfnis auf weitere Gebiete ausgedehnt. Beim Verkauf von Baugelände beugen die Gemeinden der ungesunden Spekulation durch die Klausel vor, daß der Bau innerhalb einer gewissen Zeitspanne, gewöhnlich innerhalb von drei Jahren, fertiggestellt sein müsse.

Das Pachtsystem hat sich während der vergangenen zwei Jahrzehnte bei dem für Kleinhäuser bestimmten Gelände stark eingebürgert. Bei der

Verpachtung ist die Gemeinde gewöhnlich bestrebt, sich einen Teil des zu erwartenden Wertzuwachses zu sichern.

Während der ärgsten Periode der Wohnbaukrise sahen sich einige Gemeinden gezwungen, weitere Gebiete für Siedlungshäuser zuzuweisen, um die Subventionen der Regierung zu erhalten.

Es ist unmöglich, auf Pachtland für Bauzwecke Hypotheken zu ebenso guten Bedingungen zu bekommen wie auf freiem Grundeigentum. Teilweise aus diesem Grund und teilweise zur Förderung des Wohnungsbaues haben es die Städte für nötig erachtet, Gelder für zweite Hypotheken bereitzustellen. In der Regel betragen diese 25 bis 30% der Baukosten, so daß einschließlich der ersten Hypothek 75 bis 80% gedeckt sind.

## Das Bodenrecht in Deutschland im Verhältnis zu Städtebau und Landesplanung.

Von Dr. Robert Schmidt, Essen.

Das Studium des neuzeitlichen Städtebaues hat ergeben, daß wir die zentralisierte Stadtbildung mit ihrem radikalen Verkehrssystem unter Konzentration der Großarbeitsstätten nicht auf ein Übermaß ausdehnen dürfen, weil sonst die Verkehrseinrichtungen zu einem hoffnungslosen Kampf mit den Bedürfnissen der Menschen gedrängt werden, die schließlich täglich stundenlang ein Transportobjekt unter üblen Transportverhältnissen werden. Zudem bringt dieses System *unerträgliche* Kosten für besondere Arten von Bahnanlagen, Straßendurchbrüche und Straßenarten. Außerdem haben wir erkannt, daß das menschenunwürdige Zusammenballen der Städter nach Art des alten Rom in Mietkasernen, lichtlosen Blocks und vollkommen bebauten Stadtvierteln Proletarisierung und Staatsfeindlichkeit erzeugt. Ferner führt das Fehlen der Erholungsmöglichkeiten in greifbarer Nähe der Wohnungen zur Entartung der Kinder und Erwachsenen, weil hiemit die Erdgebundenheit des Luftgeschöpfes Mensch mißachtet wird.

Hieraus hat sich die Forderung der aufgelockerten und im Anschluß daran die der dezentralisierten Großstadtbildung entwickelt mit der Bewegung der Gartenstädte und Satellitstädte, was den Übergang zur sogenannten Landesplanung bedeutet, die besonders in den dichtbesiedelten Ländern mit starkem Bevölkerungszuwachs immer mehr notwendig werden wird, wobei wir eine allgemeine und eine spezielle Landesplanung unterscheiden.

Die allgemeine Landesplanung regelt unter Sammlung und Beobachtung aller vorhandenen Ansätze die weitere wirtschaftliche Erschließung des Landes in den verschiedenen Bezirken sowohl zur leichteren Entwicklung der vorhandenen wie der neuen Gebiete und fördert die Verkehrsbeziehungen zwischen den einzelnen Bezirken weiter durch Bahnen, Wasserstraßen und insbesondere ein Autostraßennetz. Der Landesplan wird entsprechend den obigen Betrachtungen auch die zu kultivierenden Ödländereien enthalten, der Wald- und Landeskultur die Arbeitsgebiete sichern; die Kraftquellen und hauptsächlichsten Kraftleitungen, die Beziehungen zwischen den Rohstoffquellen und der Weiterverarbeitung, die Beziehungen zum Ausland, kurzum alle diejenigen Wirtschaftsgrundlagen regeln, die ein Volk haben muß, um sich möglichst zweckmäßig mit einem höchstmöglichen Wirkungsgrad in der Heimat einzurichten, so daß ein Minimum von Einfuhr erzielt wird. Dieser allgemeine Landesplan liefert also die Grundlage für den inneren gesellschaftlichen Aufbau und die Art der Gesamtsiedlung des Volkes.

Die spezielle Landesplanung tritt ein, wenn Industrie, Gewinnung von Bodenschätzen oder Handel eine Zusammenballung der wirtschaftlichen Betätigung, verbunden mit einer Konzentration der Bevölkerung, in einzelnen Landesteilen verursacht haben und infolge des Vordrängens der Sonderinteressen einzelner Wirtschaftserscheinungen, zum Beispiel der Industrie, wechselseitige Störungen auftreten. Die spezielle Landes-



planung regelt diese Gesamtsiedlung durch Wirtschaftspläne, die wie die Wirtschaft und das ihr dienende Verkehrswesen über kommunale Grenzen beliebig sich hinausstrecken. Diese Pläne geben in zweckmäßig gelagerten Flächen und Bändern der Industrie, dem Wohnwesen, dem Erholungsbedürfnis und dem Verkehrswesen Raum zur ungehemmten Entwicklung, aber außerdem auch der Landwirtschaft. Der Landwirtschaft deshalb, weil unsere Staaten überindustrialisiert sind und die Industrie infolge dauernd fortschreitender Intensivierung menschliche Arbeitskräfte abstößt, die wir wieder der Landarbeit zuführen müssen.

Unter Zusammenfassung aller im Lande zerstreuten, vorhandenen wichtigen Ansätze regelt und fördert also die allgemeine Landesplanung die wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Beziehungen zwischen den einzelnen Landesteilen und der Weltwirtschaft. Sie liefert den Plänen der einzelnen Wirtschaftsgebiete, also der speziellen Landesplanung, Leitgedanken, wie zum Beispiel durch Autofernstraßen, Landeswasserstraßen und Eisenbahnen. Die speziellen Wirtschaftspläne dieser einzelnen Gebiete bestimmen wieder durch ihre Bänder, welche neben denjenigen der allgemeinen Landesplanung als Land- oder Wasserstraßen oder Bahnen zweiter Ordnung ergänzend eingelegt sind, die Hauptlinien der kommunalen Bebauungspläne, die die einzelnen Flächen der Wirtschaftspläne bestimmungsgemäß weiter unterteilen.

Nach diesen allgemeinen Richtlinien lassen sich sehr vollkommene Pläne aufstellen. Aber ihrer Durchführung stehen starke Widerstände entgegen, die in der Wertbildung liegen, die diese Pläne dem Grund und Boden geben, und besonders hiebei zeigt es sich, daß der Boden der wichtigste Produktionsfaktor auf Erden ist und daß der Mißbrauch mit dem Boden die Allgemeinwirtschaft ganz unerträglich belasten kann, denn eine Zufallswertung an irgendeiner Stelle eines Gebietes spielt eine derartige Rolle, daß auf seinem gesamten Gebiet eine in den meisten Fällen unberechtigte Preissteigerung eintritt. An den Boden ist alles organische Leben gebunden, er ist, als Standort der Erzeugung und hauptsächlichste Quelle nutzbarer Stoffe, die Grundlage jeder wirtschaftlichen Tätigkeit. Deshalb spielt die Verteilung und Rechtsordnung des Bodens in allen Ländern die wichtigste Daseinsbedingung der Menschen, denn sie entscheidet über Lebenshaltung, Sitte, Kultur und Politik, über den Einfluß einzelner Gruppen, ihre Interessen und ihre Macht. Insbesondere ist die Wohnungsfrage an die Bodenfrage gebunden.

Diese Gründe veranlaßten mich, auf der internationalen Städtebaugtagung in Amsterdam im Jahre 1924 die Aufmerksamkeit auf diesen Punkt zu lenken und in die dort gefaßte EntschlieÙung den Punkt aufzunehmen, daß in allen Ländern die Erfassung des Grund und Bodens die wichtigste Maßnahme für die Durchführung der Pläne ist und bleibt.

Derartige Bestimmungen sind bereits in gewissem Umfang vorhanden. Die in Deutschland geltenden Gesetze und gesetzlichen Bestimmungen, welche das öffentliche Interesse über das Privatrecht des Grundeigentümers stellen, sind am Schluß dieses Aufsatzes als Fußnote angeführt.

Die Bestimmungen im Deutschen Reiche sind nicht einheitlich. Das Reichsrecht hat sich nur die Festlegung verschiedener Grundzüge vorbehalten, während die Einzelregelung durch die Landesgesetzgebungen erfolgt. Die weitestgehende Regelung besitzt seit 1910 Württemberg. Im allgemeinen stimmen jedoch die Rechtsauffassungen in den einzelnen Rechtsgebieten in ihren wesentlichen Zügen überein. Es wird daher genügen, die Hauptgrundzüge der in den größeren Rechtsgebieten geltenden

Vorschriften zu betrachten und auf Abweichungen nur dann einzugehen, wenn sie durch den Umfang ihres Anwendungsgebietes oder ihre Eigenart besonders bemerkenswert erscheinen.

Eine Rechtsgrundlage gab das allgemeine Landrecht von 1794. Dann folgte das Eisenbahngesetz von 1838 zur Regelung der Anlage von Vollbahnen in Preußen. In den siebziger Jahren des XVIII. Jahrhunderts setzte dann die neuzeitliche Städtebildung ein. Die damit verbundene Inanspruchnahme von Grund und Boden durch die Gemeinde führte auch zum Erlaß des preußischen Enteignungsgesetzes vom 11. Juli 1874. Es enthält im wesentlichen die vier Grundgedanken, die für alle deutschen Enteignungsgesetze maßgebend sind und in der Entwicklung des Rechtsgedankens immer deutlicher hervortreten. Es ist erstens der Grundsatz, daß keine Enteignung willkürlich vorgenommen werden darf. In jedem einzelnen Falle muß das öffentliche Wohl, also ein Nutzen der Allgemeinheit vorliegen. Zweitens wird dem Enteigneten ein gesicherter Rechtsanspruch für volle Entschädigung der entzogenen Vermögenswerte gewährleistet und dieser Anspruch drittens durch ein geordnetes Verfahren, insbesondere die Entschädigungsfrage, durch Offenhaltung des Rechtsweges vor den ordentlichen Gerichten gewährleistet. Daneben sind viertens die Rechte von anderen an der wirtschaftlichen Ausnutzung des enteigneten Gegenstandes beteiligten Personen, zum Beispiel Pächter, Hypothekengläubiger, zu berücksichtigen. Da man aber zu dieser Zeit nur den Bebauungsplan mit seinen öffentlichen Verkehrselementen Straße und Platz kannte, die durch Fluchtlinien das private Element Baublock abgrenzten, verlieh das preußische Baufluchtengesetz von 1875 nur das Recht des Bauverbotes über die Fluchtlinie hinaus ohne besondere Entschädigung, gestattete ferner das Land für öffentliche Straßen und Plätze gegen volle Entschädigung auf Grund des Enteignungsgesetzes zu enteignen und verlieh der Gemeinde durch das ortstatutarische Bauverbot das Recht, Anliegerbeiträge zu erheben. Die bayrische Gesetzgebung erreicht die Enteignung nur auf dem Umweg über das Bauverbot. Mit dieser Gesetzgebung wurde bewußt die freie Bodenpreisbildung nach Angebot und Nachfrage beeinträchtigt.

Die Entwicklung von Wirtschaft und Verkehr ergab das Kleinbahngesetz von 1892. Hienach können die Eigentümer öffentlicher Straßen zugunsten der Straßenbahnunternehmungen — wobei es gleichgültig ist, ob dieselben sich in Händen der Gemeinde oder eines privaten Unternehmens befinden — durch ein Verfahren vor dem Bezirksausschuß und der übrigen Beschlußbehörden zur Duldung von Kleinbahnanlagen auf ihren Straßen gezwungen werden. Wenn zur Führung von Straßenbahnanlagen Gelände außerhalb öffentlicher Straßen in Anspruch genommen werden muß, so ist eine Enteignung gegen Entschädigung zulässig.

Auch solche Unternehmungen, die dem öffentlichen Wohle dienen, ohne von öffentlichen Körperschaften getragen zu sein, können mit dem Rechte zur Enteignung von Gebietsteilen ausgestattet werden. So gibt das preußische Berggesetz vom 24. Juni 1865 in der Fassung vom 17. Juni 1912 den Bergunternehmern die Möglichkeit, Gelände für Schachtanlagen, Grubenanschlußbahnen usw., soweit es zum Abbau von Kohle Übertage benötigt, und *nicht* bebaut ist, zu enteignen.

Mit der Entwicklung der Wirtschaft kam die Zusammenballung der Bevölkerung, und es wurde notwendig, die gemeindliche Wohnungspolitik zu fördern. Das geschah durch das sächsische Baugesetz von 1900/04, das badische Baugesetz von 1907/13 und das preußische Wohnungsgesetz von

1918 als Ergänzung des Gesetzes von 1875, das die Möglichkeit gibt, alte Stadtteile zu sanieren, Gelände für öffentliche Spielplätze und Parkanlagen zu enteignen und den Bau von Klein- und Mittelwohnungen zu fördern, was in erhöhtem Maße durch die Reichsverordnung zur Behebung der dringenden Wohnungsnot von 1919 geschah, die hierfür mit begrenzter Geltungsdauer Baulandenteignung gestattet. Nach der Behebungsverordnung besteht nicht mehr das Recht, auf „volle“ Entschädigung, sondern nur noch auf angemessene Entschädigung. Die Wandlung, welche die Rechtsauffassung von den individuellen Rechten am Grundeigentum und die öffentlich-rechtlichen Einwirkungen auf dem Boden mit sich brachten, haben ihren förmlichen Ausdruck auch wieder in der Reichsverfassung vom 11. August 1919 gefunden, die in ihrem Artikel 153, für das ganze Reich vorbildlich, den Grundsatz aufstellt, daß aus Gründen des öffentlichen Wohles Grundbesitz gegen angemessene Entschädigung enteignet werden kann. Weiterhin sind in der Reichsverordnung über das Erbbaurecht vom 15. Jänner 1919 eingehendere Bestimmungen bezüglich dieses Rechtsinstituts erlassen, wonach ohne Erwerb des Grundstückes ein Grundstück in der Weise belastet werden kann, daß zugunsten des Rechtserwerbers ein Anspruch auf Errichtung eines Bauwerkes geschaffen wird.

Der Gedanke, neuzeitliche Auffassungen in der Gesetzgebung zu verankern, findet ferner seinen Ausdruck in den Bestimmungen des Gesetzes über Enteignungsrecht von Gemeinden bei Aufhebung oder Ermäßigung von Rayonsbeschränkungen vom 27. April 1920. Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes können die Gemeinden, deren Gebiete bisher zum Teil von Festungsanlagen oder hiemit zusammenhängende Benutzungsbeschränkungen in Anspruch genommen waren, das Recht erwerben, diese Gebietsteile für Zwecke des gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungswesens sowie zur Schaffung von Grünanlagen und Kleingärten gegen Entschädigung zu enteignen. Daneben wurde die gemeindliche Entwicklung in Einzelfällen dauernd gefördert. Auf Grund der preußischen Gesetzgebung kommen in den achtziger Jahren bereits Enteignungsverleihungen für Schulbauten, Kirchhöfe, Parkanlagen, Wasserleitungen, Kanäle und Häfen hinzu. In den neunziger Jahren wird das Recht zur Enteignung von Grund und Boden für Krankenhäuser und Entwässerungsanlagen verliehen. Seit der Jahrhundertwende treten hierneben als weitere Fälle auch Enteignungen für Rieselfelder, Wanderwege im Siebengebirge; dann wurde im Jahre 1899 dem Siebengebirgsverein das Enteignungsrecht der zur Erhaltung der landschaftlichen Schönheiten erforderlichen Grundstücke verliehen. Endlich wurde im Jahre 1922 der Stadt Luckenwalde das Recht gegeben, in den Außenbezirken zu enteignen, um die in der Innenstadt lästige Industrie dorthin zu verlegen.

Unter den Enteignungen geschlossener Stadtviertel zum Zwecke der Sanierung sind besonders bemerkenswert die Verleihung des Enteignungsrechtes an eine Aachener Aktiengesellschaft, das Verfahren in Hamburg von 1897, durch das drei innere Stadtbezirke vollkommen neu aufgestellt wurden, ferner die Neuregelung der unzulänglichen Stadtmitte in Stuttgart im Jahre 1909, sowie in einigen Stadtvierteln in Breslau (1910) und Elberfeld. Als gemeinnützige Unternehmungen sind ferner durch die Praxis der Verwaltungen anerkannt: Bahnwerkstätten, Wasserwerke, Elektrizitätswerke, Gaswerke, öffentliche Gebäude, Rathäuser und sonstige Verwaltungsgebäude, Schlachthäuser, Kirchen und Krankenhäuser.

Die jüngste reichsgesetzliche Regelung — Art. 153 der Reichsverfassung — spricht nur noch von einer angemessenen Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Die Höhe des Grundstückpreises wird im Enteignungsverfahren von dem Regierungskommissär festgesetzt, gegen dessen Entscheidung jedoch das Verfahren im öffentlichen Rechtsweg gegeben ist. Verschiedene Rechtsgebiete haben über die Aufrechnung von Vorteilen, die das Unternehmen dem Enteigneten bringt, feststehende gesetzliche Regelungen.

Eine gesetzliche Neuregelung, die neuzeitliche Gedankengänge theoretisch gefördert hat, ohne allerdings weitergehend praktischen Wert zu besitzen, ist das zur Erleichterung von Stadterweiterungen im Jahre 1892 für Frankfurt a. M. eingebrachte, aber erst 1902 angenommene preußische Umlegungsgesetz, von Oberbürgermeister Adickes entworfen, wonach durch Umlegung und Enteignung von ganzen Stadtvierteln die Grundlage für zeitgemäße Bebauung geschaffen werden kann. Seine Anwendbarkeit wurde später auf Posen, Köln, Wiesbaden und die Landgemeinde Griesheim ausgedehnt. Durch das preußische Wohnungsgesetz von 1918 wird den Gemeinden allgemein das Recht verliehen, die Bestimmungen des Gesetzes durch Ortsstatut für ihr Gemeindegebiet einzuführen. Bis zum 1. November 1921 haben 22 Gemeinden hievon Gebrauch gemacht.

Außer der vollständigen Enteignung des Bodens kann er mit Auflagen belastet werden, die dem Verfügungsrecht des Grundeigentümers Schranken auferlegen. Das Bürgerliche Gesetzbuch kennt eine Anzahl derartiger Einschränkungen mit Rücksicht auf das Nachbargrundstück im Interesse der Führung einer ordnungsgemäßen Nutzung. Die Grundlagen des preußischen Baurechtes beruhen in den Bestimmungen des allgemeinen Landrechtes von 1794, durch welche der Grundsatz der Baufreiheit auf eigenem Grund und Boden aufgestellt wird. Dieses aus dem Eigentum folgende Recht kann aber zugunsten des Gemeinwesens unter gewissen Bedingungen beschränkt werden. Neben allgemeinen Regeln, die sich im wesentlichen auf Verkehrssicherheit und die Gefahr der Verunstaltung von Stadtbildern beziehen, wird den örtlichen Stellen die Befugnis erteilt, Sonderbestimmungen zu erlassen. Diese Bestimmung hat für die städtebauliche Entwicklung ebenfalls hohe Bedeutung. So ist es zum Beispiel möglich, durch baupolizeiliche Maßnahmen die Baudichtigkeit genau vorzuschreiben, sowohl hinsichtlich des Umfangs des Teiles der Grundstücke, der zur Bebauung freigegeben ist, wie auch hinsichtlich der Geschoszahl der Gebäude. Das preußische Oberverwaltungsgericht hat seit 1893 wiederholt anerkannt, daß derartige Bauzonenordnungen rechtswirksam sind. Auch können auf Grund des Wohnungsgesetzes von 1918 in bestimmten Stadtgebieten gewisse Gebäudearten verboten werden, zum Beispiel gewerbliche Anlagen in Wohnvierteln oder die Errichtung von Wohngebäuden in solchen Gebieten, die gewerblichen Betrieben vorbehalten sind.

Das Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 bedeutet eine erhebliche Weiterentwicklung des Gedankens der Landesplanung in Preußen. Es gibt den Verbandsbehörden die Berechtigung, Grünflächen, welche zwischen gemeindliche Bedeutung haben, fluchtlinienmäßig festzulegen und sie der Bebauung zu entziehen. Desgleichen schafft es die Möglichkeit, das für zukünftige Verkehrsbedürfnisse erforderliche Gelände in ähnlicher Weise sicherzustellen und für die Bebauung zu sperren. Das preußische Baum-

schutzgesetz von 1922 beschränkt ferner den Waldbesitzer in der freien Verfügung über nicht schlagreife Bestände und sichert die Begehung von Uferwegen — beides, soweit es im Interesse der Volksgesundheit für erforderlich erscheint.

Eine grundsätzliche Neuregelung des gesamten Fragenkreises ist für Preußen durch Erlaß eines neuen Städtebaugesetzes vorgesehen, das die Aufstellung von Wirtschaftsplänen vorsieht, durch welche die Aufteilung des Gemeindegebietes planmäßig vorbereitet wird, so daß die einzelnen Flächenteile vor ihrer Erschließung bereits für den Wirtschaftszweck, den sie erfüllen sollen, vorher bestimmt sind. Hiermit werden die bisherigen Elemente des städtischen Bebauungsplanes verlassen und die Elemente der speziellen Landesplanung eingeführt. Dies ist kein Novum, denn bereits 1907 forderte die Regierung 16 Millionen Mark für erweiterten Grunderwerb am Rhein-Weser-Kanal und erhielt vom preußischen Abgeordneten- und Herrenhaus 20 Millionen mit der Erklärung, daß sie im Kampfe um die Kanalufer noch mehr erhalten sollte, falls es notwendig wäre. Der Staat erhielt das Recht zur Enteignung solcher Grundstücke, deren Erwerb zur Erreichung der mit dem Unternehmer in Verbindung stehenden, auf das öffentliche Wohl gerichteten staatlichen Zwecke erforderlich ist. Das Recht wurde bis 1. Juli 1909 beiderseits des Kanals für einen Streifen von 1 Kilometer Breite gegeben. Das war also eine Zonenenteignung im Interesse der allgemeinen Landesplanung.

Das nächste Ziel in Deutschland wird sein müssen, die Elemente der speziellen Landesplanung in der Enteignungsgesetzgebung zu verankern und eine Entschädigung durch Land in Form des Zwangstausches vorzusehen, ferner die namentlich im Nordwesten Deutschlands infolge der dauernd erfolgten Aufteilung sehr hinderliche Bodenzersplitterung durch eine rasch und billig arbeitende Zusammenlegung zu beseitigen.

Der Wirtschaftsplan weist noch einen Weg, nämlich denjenigen zur gerechten und gleichzeitig ausgleichenden volkswirtschaftlichen Lösung der Bodenfrage. Ähnlich wie der Bebauungsplan Straßen- und Platzland neben Bauland gibt: erstklassige wertvolle Baustellen in Verkehrslage und Durchschnittswerte an Wohnstraßen, also die auf der Grundlage von Angebot und Nachfrage sonst freie Preisbildung des Bodens beeinflusst, so bestimmt der Wirtschaftsplan die verschiedenen Arten der bebaubaren Flächen, ferner die Verkehrsflächen und die Freiflächen nur auf ein wesentlich umfangreicheres Gebiet und auf größerer Zeitspanne zur Abwicklung verteilt. Dies kann den Weg weisen, unsere Volkswirtschaft von heute ab nicht mehr mit unnötig aufgewendeten Zufalls- und Erwartungswerten über ganze Gebiete zu belasten, die nie diese Werte erreichen werden. Es muß nur mit Festsetzung des Planes ein Stichtag für die Bewertung im Enteignungsverfahren bestimmt werden. Voraussetzung dabei ist natürlich, daß die Steuerbehörden sie anerkennen, ebenso wie die Enteignungsbehörden, dann kann das ideale Ziel erreicht werden, daß dort, wo die Wirtschaftsentwicklung einsetzt, jedem mindestens der heute erreichte Wert bezahlt wird, aber keine Phantasiewerte in Zukunft entstehen. Darf doch bei diesen Vorgängen nicht vergessen werden, daß die Nachfrage nach Bauland auf der Bautätigkeit beruht, und diese wiederum nur möglich ist, wenn die gesamte Volkswirtschaft hierzu ihre Überschüsse zur Verfügung stellt. Die Bauwirtschaft kann sich nur mit der übrigen Wirtschaft erholen und nur aus ihr saugt sie eigene Lebenskraft. Deshalb darf ein Volk seine Kraftquelle, die Gesamtwirtschaft, nicht unnötig belasten, und mein Vorschlag gibt einen Weg zur entsprechenden Lösung.

*Deutsche Gesetzgebung.*

1. Allgemeines Landrecht 1794.
2. Eisenbahngesetz von 1838.
3. Preuß. Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874.
4. Preuß. Fluchtliniengesetz vom 2. Juli 1875 in der Fassung vom 28. März 1918.
5. Kleinbahngesetz vom 28. Juli 1892.
6. Sächsisches Allgemeines Baugesetz vom 1. Juli 1900 und 20. Mai 1904.
7. Badisches Ortsstraßengesetz vom 15. Oktober 1908.
8. Badische Landesbauordnung vom 1. September 1907 und 13. Jänner 1913.
9. Umlegungsgesetz (Lex Adickes) vom 28. Juli 1902 in der Fassung vom 28. März 1918.
10. Preußisches Berggesetz vom 24. Juli 1865 und 17. Juni 1912.
11. Preußisches Wohnungsgesetz vom 28. März 1918.
12. Art. 153 der Reichsverfassung vom 11. August 1919.
13. Reichsverordnung über Erbbaurecht vom 15. Jänner 1919.
14. Reichsgesetz über ein Enteignungsrecht der Gemeinden bei Aufhebung oder Ermäßigung der Rayonbeschränkungen vom 27. April 1920.
15. Preußisches Gesetz betr. Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920.
16. Verordnung zur Behebung der dringenden Wohnungsnot vom 9. Dezember 1919, mit Ausführungsverordnung vom 14. Dezember 1921.
17. Preußisches Gesetz bet. Erhaltung der Baumbestände und Schonung der Uferwege vom 29. Juli 1922.
18. Reichsluftverkehrsgesetz vom 1. August 1922.

Daneben bestehen selbständige Regelungen in Bayern (Expropriationsgesetz), in Sachsen (Enteignungsgesetz vom 24. Juli 1902), in Württemberg (Zwangsenteignungsverfahren vom 20. Dezember 1888), in Baden (Gesetze vom 15. Oktober 1908 in der Fassung vom 19. Juli 1910 und vom 1. September 1907 in der Fassung vom 13. Jänner 1913). Ferner sind in den meisten übrigen Staaten Vorschriften vorhanden, welche sich den gleichen oder ähnlichen Rechtsauffassungen anschließen.

**Auszug.**

Bis vor etwa einem Jahrzehnt kannte man in Deutschland nur den „Bebauungsplan“ mit seinen Elementen Straße, Platz und Baublock. Die dringende Notwendigkeit der Auflockerung der Großstädte und der Gedanke, daß die einzelnen Zweige der Stadt- und Landwirtschaft: Industrie, Bergbau, Ackerbau, Wohnwesen, Verkehrswesen und Volkserholung planmäßig an geeigneter Stelle bereit gehaltene Flächen brauchen, um sich mit einem Mindestaufwand im Rahmen der Volkswirtschaft ungehindert entwickeln zu können, führte zur interkommunalen Landesplanung, die wir in der Form von „Wirtschaftsplänen“ spezielle Landesplanung nennen. Über ihr steht die „allgemeine Landesplanung“, welche unter Zusammenfassung aller in dem Lande zerstreut vorhandenen wichtigen Ansätze den wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Beziehungen zwischen den einzelnen Landesteilen und der Weltwirtschaft den erforderlichen Entwicklungsraum gibt. Sie liefert den Plänen der einzelnen interkommunalen Wirtschaftsgebiete Leitgedanken, wie zum Beispiel durch Autofernstraßen, Landeswasserstraßen und Eisenbahnen. Die „Wirtschaftspläne“ dieser einzelnen Gebiete bestimmen wieder durch ihre Bänder, welche neben denjenigen der allgemeinen Landesplanung als Land- und Wasserstraßen oder Bahnen zweiter Ordnung ergänzend eingelegt werden, die Hauptlinien der kommunalen „Bebauungspläne“, die die einzelnen Flächen der Wirtschaftspläne bestimmungsgemäß weiter

unterteilen. Die Elemente der Wirtschaftspläne sind durchgehende Bänder und Flächen größeren Umfangs.

In Deutschland bestand ursprünglich das gemeinschaftliche Eigentum der Ortsinsassen an dem Weichbild (Almende), dann wurde mit dem Eindringen des römischen Rechtes das absolute Privateigentum vorherrschend und verdrängte die deutschen Rechtsauffassungen. Wenn auch dieses römische Recht gewisse Nachbarrechte anerkannte, so war es doch in erster Linie aufgebaut auf dem völlig unbeschränkten Privateigentum an Grund und Boden. Das allgemeine Landrecht legte 1794 in der Einleitung allgemein den Grundsatz fest, daß jeder verpflichtet ist, zur Förderung des allgemeinen Wohls Grund und Boden gegen Entschädigung abzugeben. 1838 wurde dann durch das Eisenbahnnetz die Durchführung von Verkehrsanlagen mit Hilfe der Enteignung geregelt. Dann gab das Fluchtliniengesetz von 1875 an Hand des Enteignungsgesetzes von 1874 das Recht, überall, wo Baufluchtlinienpläne bestanden, das Straßen- und Platzland zu enteignen, und verlieh durch das ortstatutarische Bauverbot den Gemeinden die Möglichkeit, die gesamten Straßenbaukosten einzuziehen. 1892 kam dann mit der Entwicklung der Wirtschaft das Kleinbahngesetz, ebenfalls mit Enteignungsberechtigung und Ergänzungsmöglichkeit. Daneben wurde die gemeindliche Entwicklung dauernd gefördert durch Verleihung des Enteignungsrechtes in Sonderfällen für Rathäuser, Schulbauten, Friedhöfe, Wanderwege, Parkanlagen, Wasserleitungen, Kanäle, Häfen, Sanierung von Stadtvierteln usw.

Das sächsische Baugesetz 1900/04, das badische 1907/13 und das preußische Wohnungsgesetz von 1918 als Ergänzung des Fluchtliniengesetzes von 1875, regelten dann die städtebaulichen Belange weitergehend, insbesondere die Frage der Klein- und Mittelwohnungen. Die Reichsverordnung zur Behebung der dringenden Wohnungsnot von 1919 gab dann mit begrenzter Geltungsdauer das Recht der Enteignung von Bauland hiefür. Mit der Behebungsverordnung trat gegen die bisherige Gesetzgebung, welche eine „volle“ Entschädigung vorsah, die Möglichkeit der „angemessenen“ Entschädigung ein.

Während bei all diesen Enteignungen sich das Recht der Enteignung in der Regel auf Elemente des Bebauungsplanes, höchstensfalls auf die Sanierung von Altstadtteilen beschränkte, ging auf dem Gebiet der allgemeinen Landesplanung das Gesetz im Jahre 1907 zur Zonenenteignung über, indem der Staat Preußen die Mittel erhielt, um 1 Kilometer breit beiderseits des Rhein-Weser-Kanales das gesamte Land zu enteignen. Würde dieser Grundsatz der Zonenenteignung auf die spezielle Landesplanung übertragbar sein mit der Sicherung, daß die Gemeinden hiemit keine Spekulation treiben, so wäre die Durchführung aller Planungen ein für allemal im Allgemeininteresse gesichert. Die Erreichung dieses Zieles muß angestrebt werden. Das neue, in Vorschlag gebrachte preußische Städtebaugesetz zeigt noch nicht den Mut, diesen Weg zu beschreiten. Es will lediglich die Beschränkungen im Interesse der Gesamtheit durch Bauzonenpläne und Freiflächenpolitik weiter fördern, ebenso die Umliegung und Grenzberichtigung zur Schaffung von Bauland innerhalb des zersplitterten Grundbesitzes. Die von mir vorgeschlagene Entschädigung in Land als positiver Ersatz des bisher rein negativen Bauverbotes in Form eines Zwangstausches, der nach und nach gestattet, jedes Landstück und jeden Interessenten der planmäßig hiefür bestimmten Stelle zuzuführen, wenn er sich nicht gütlich dazu bereit erklärt, ist leider in

die letzte Vorlage des Ministeriums nicht aufgenommen worden, muß also weiter angestrebt werden, um die Anpassung der Pläne an den Boden zu fördern, solange eine Zonenenteignung noch nicht erreichbar ist.

### Summary.

About ten years ago there was only one type of plan in Germany, the "Building Plan" (*Bebauungsplan*) with its elements:—street, place and building block. The urgent need of decentralising great towns and the idea that the different activities in town and country (such as industry, mining, agriculture, housing, traffic, recreation, etc.) require that areas shall be available in appropriate positions to minimise cost and afford unhindered development led to intercommunal or regional planning. These plans are in the form of economic plans (*Wirtschaftspläne*). Over and above this is the general planning of the country (*allgemeine Landesplanung*) which provides the necessary space for development, taking into consideration all the important attempts to improve the economic and traffic conditions between the different regions and the world outside. The general plan of the country provides the regional planning schemes with a main basis as regards, for instance, long-distance motor traffic, water-ways and railways. The economic plans of these regions determine where second class roads and waterways are to supplement the general plan of the country. They also determine the main outlines of the communal building plans (*Bebauungspläne*). These latter sub-divide the different areas in the economic plans; the economic plans deal with through communications and with larger areas.

Formerly there was in Germany common ownership of land by the local inhabitants. Afterwards, with the introduction of Roman law, absolute private ownership became predominant and German conceptions relating to land ownership were superseded. Although the Roman law recognised some of the rights due to the community, its principal idea was based on complete and unfettered private ownership of the land. In 1794 the Prussian land law adopted the general principle that land must be handed over for the common good, subject to compensation being paid. In 1838 the Railways Act provided for compulsory purchase of land for lines of communication. The Street and Building Line Act of 1875 (*Fluchtliniengesetz*) provided for compulsory purchase (according to the Expropriation Act of 1874) of land for streets and squares (*Platzland*) everywhere where street and building line plans are in existence, and gave to the Communities, through the power under local by-laws to prohibit building (*Bauverbot*), the possibility of recovering the whole cost of road construction. The development of economic conditions gave rise to the Light Railways Act of 1892, which gave additional possibilities for compulsory acquisition of land. Besides this, the right of compulsory purchase of land has been given in special cases, as, for instance, for town-halls, school-buildings, cemeteries, footpaths, parks, water-supply, canals, harbours, improvement schemes in parts of towns, etc.

The building laws of Saxony (1900/04) and Baden (1907/13), and the Prussian Housing Act 1918 supplementing the Street and Building Line Act of 1875 regulated more completely the provisions for town-planning, especially with regard to small and medium-sized houses. The Reich Decree (*Reichsverordnung*) of 1919 dealing with the most urgent housing needs provided temporarily for expropriation of building land. This pro-



vides for appropriate (angemessenen) compensation instead of a full compensation.

Whereas all these regulations for expropriation of land were limited to the requirements of building plans, and of improving old town areas, the law of 1907 approached the subject of the general planning of the country (allgemeinen Landesplanung) by introducing provisions for expropriation of zones (Zonenteignung). The Prussian State was granted the right of expropriating the whole land 1 km. wide on both sides of the Rhein-Weser Canal. If this principle of compulsory purchase of zones could be applied to regional planning with the safeguard that the communal authorities must not speculate in this direction, a possibility would be assured for all kinds of planning in the public interest. The attainment of this object is to be aimed at. The new Prussian Town Planning Bill does not show signs of the courage to follow this course. This Bill aims only at promoting building zone plans, encouraging a policy of providing open spaces, and also the redistribution of plots so as to create building sites amongst the multitude of existing ownerships. The compensation in land by means of compulsory exchange that I suggest as a positive alternative in place of purely negative building prohibitions would gradually make each piece of land available for building according to plan where the party interested was not willing to sell. This has not been included in the last draft of the bill prepared by the Ministry. It is therefore necessary to continue to aim at this to facilitate the adjustment of the plans to the land, so long as compulsory purchase by zones has not been made possible.

### Sommaire.

Il y a une dizaine d'années on ne connaissait en Allemagne que le plan d'édification avec ses rues, ses places et ses patés de maisons. La nécessité urgente d'élargir les grandes villes et l'idée que les différentes parties de l'activité urbaine et rurale (telles que l'industrie, l'exploitation des mines, l'agriculture, l'industrie du logement, les communications et les institutions populaires et sociales d'hygiène et d'agrément) exigent des superficies appropriées pour pouvoir se développer librement avec le minimum de frais possible dans le cadre de l'économie politique, ont conduit au plan d'aménagement intercommunal. Nous désignons ce plan, quand il se présente sous forme de plan économique, comme plan de construction spécial. Il constitue une subdivision du plan de construction général qui, en réunissant tous les projets importants du pays, donne aux relations économiques et à celles concernant les communications entre les différentes provinces et l'économie mondiale l'espace de développement nécessaire. Il fournit en outre aux plans des divers territoires économiques internationaux des idées directrices, telles que celles relatives aux grandes routes d'automobiles, aux voies navigables, aux chemins de fer etc.

Les plans économiques de ces différents territoires influencent à leur tour par leurs attaches, qui, à côté de celles du plan de construction général, courent parallèlement comme routes, voies navigables ou chemins de fer de second ordre, les grandes lignes des plans de construction communaux. Les éléments de ces divers plans économiques comprennent donc des lignes de communication et des surfaces de plus grande importance.

En Allemagne il y avait d'abord la propriété commune des habitants d'un endroit en ce qui concernait la banlieue. Avec l'introduction du droit

romain, la propriété privée se développa de plus en plus et supplanta la conception de droit allemand. Bien que le droit romain reconnut certains droits de voisinage, il était surtout fondé sur la propriété privée illimitée en ce qui concerne la terre.

Le droit foncier général de 1794, fixa le principe que chacun est obligé de favoriser et de défendre le bien-être général par la cession de terrain contre indemnité. En 1838, la loi des chemins de fer régla l'établissement de voies de communication à l'aide de l'expropriation. La loi des plans d'alignement de 1875, s'appuyant sur la loi d'expropriation de 1874, donna le droit d'exproprier partout où il y avait des plans de réglementation, les superficies indispensables à l'établissement de routes et de places ; elle donna en même temps aux communes la possibilité de faire payer la totalité des frais pour la construction de routes, en vertu d'un décret qui défendait de bâtir en ces endroits. En 1892, par suite du développement de l'économie, on vota la loi des chemins de fer régionaux qui comportait aussi le droit d'expropriation et la possibilité d'être complétée. D'autre part, le développement commercial a été favorisé par le droit d'expropriation donné aux communes pour certains cas spéciaux, tels que pour la construction d'hôtels de ville, d'écoles, de cimetières, promenades, jardins publics, conduite d'eau, canaux et ports ainsi que pour l'assainissement de certaines parties des villes etc.

La loi de construction de 1900-4 en Saxe, la loi badoise de 1907-13 et la loi prussienne de 1918 relatives à l'habitation et complétant la loi d'alignement de 1875, règlent ensuite strictement les questions de construction urbaines et spécialement celles des habitations de la classe moyenne et ouvrière. Le décret Reich de 1919 contre la pénurie du logement donna pour un temps limité le droit d'expropriation pour les terrains nécessaires à la construction et on substitua à ce moment l'indemnité « appropriée » à « l'indemnité complète ».

Tandis que le droit d'expropriation était généralement limité à de petites sections de terrain désignées par le plan de construction communal, et à l'assainissement des anciennes parties de la ville, la loi de 1907 en Prusse procéda à l'expropriation de zones entières et accorda à l'Etat le droit d'exproprier le terrain sur une étendue d'un kilomètre sur les deux rives du canal du Rhin—Weser. Si ce principe d'expropriation des zones (Zonenteignung) pouvait être appliqué à l'aménagement communal, avec toutes réserves écartant la spéculation de la part des communes sur la plus-value des terrains, la réalisation de tous les plans serait, dans l'intérêt commun, assurée une fois pour toutes. Il importe de chercher à atteindre ce but. Le nouveau projet de loi prussien pour l'aménagement des villes semble encore hésiter à s'engager sur cette voie. Il se borne à encourager les plans de zones et la politique des espaces libres de même que la commassation des terrains éparpillés en vue d'obtenir des emplacements pour constructions.

Au lieu d'une défense purement négative de construire, j'ai proposé une compensation en terrain sous forme d'un échange obligatoire qui permettrait d'utiliser au fur et à mesure chaque lotissement selon le but désigné par le plan d'aménagement, même en cas de refus de la part du propriétaire en ce qui concerne un arrangement à l'amiable. Comme cette proposition n'a pas été introduite dans le projet de loi du Ministère, il faut s'efforcer sans relâche d'adapter les plans d'aménagement aux conditions spéciales du terrain en attendant que l'expropriation par zones soit possible.

## Der Kampf zwischen freiem Grundeigentum und planmäßiger Bodenwirtschaft.

Von Dr. H. H. Zisseler, Bürgermeister von Lehrte.

Der Gedanke der Planwirtschaft, der nach der Revolution in Deutschland zu kühnen Versuchen mancher Art geführt hat, den Zustand unserer Wirtschaft durch gewaltsame Eingriffe auf eine höhere Stufe zu heben, als sie unter den freien Wirtschaftsformen vor dem Kriege erreicht worden ist, hat die treibenden Kräfte des Wirtschaftslebens auch für die wissenschaftliche Betrachtung vielfach in ein Licht gestellt, in dem sie vorher noch nicht erschienen sind. Er hat da, wo Grenzen der Planwirtschaft erkennbar wurden, mit eindringlicher Deutlichkeit erwiesen, daß die mächtigste Triebkraft im Wirtschaftsleben nicht irgend welche mechanische Faktoren und nicht irgend welche Zustände sind, sondern *der lebendige menschliche Wille*. Daß sich wirtschaftliche Zusammenhänge der systematischen Deutung durch exakte Wirtschaftsgesetze — etwa in dem Sinne, wie sie die Naturwissenschaft für die Naturvorgänge auf findet und feststellt — immer wieder entziehen, liegt darin, daß diese Hauptkraft der Wirtschaft nicht nach Maß und Zahl bestimmbar ist, wie physische oder chemische Energie, sondern daß sie in der unendlichen Vielfältigkeit des menschlichen Lebens erscheint: *Der menschliche Wille ist irrational*, und alle Forschung, die das übersieht, alle Wirtschaftspläne, die darauf nicht Bedacht nehmen, werden zum Scheitern verurteilt sein. Auch die Ausnutzung des Bodens, mag sie nun im Ackerbau und der Forstwirtschaft bestehen, in gewerblicher Nutzung, oder im Städtebau, wird immer eine Funktion des menschlichen Willens bleiben. Wer diesen Willen lähmt, muß wissen, was er an seine Stelle setzen kann. Sich durch Worte darüber täuschen zu lassen, ist gefährlich, und wenn irgend welche Grundsätze für die Bodennutzung und Wirtschaft vorgeschrieben werden, so ist ein Erfolg nur da möglich, wo auch Zwangsmittel vorhanden sind, um diese Vorschriften durchzusetzen, wenn sie der natürlichen Richtung des menschlichen Willens zuwiderlaufen. Uns das vor Augen zu halten, haben gerade wir Deutschen in der Gegenwart allen Anlaß, weil wir es uns nicht leisten können, auf irgend welche möglichen Erträge unserer Wirtschaft zu verzichten, nachdem unsere Wirtschaftsbasis so außerordentlich eingeengt ist, und nachdem wir gezwungen sind, einen so gewaltigen Teil unseres Wirtschaftsertrages in fremde Hände abzuführen. Aus diesem Grunde begegnen auch alle Absichten, im Zusammenhang mit planmäßigem Städtebau und Länderbau Zwangsvorschriften für die Bodennutzung zu erlassen, bei den verantwortlichen Stellen in Deutschland mit Recht der größten Zurückhaltung.

Der größte Teil des deutschen Bodens ist noch heute landwirtschaftlich genutzt, und wenn der allgemeine Vorteil, dem ja auch die Landesplanung dienen soll, dahin geht, daß dem Boden möglichst große Erträge abgewonnen werden, so wird er am besten dadurch gewahrt, daß man dem Eigentümer vollkommen freie Hand läßt. Der große Fleiß und die

hohe Bildung des deutschen Landmannes haben zusammen mit einem gut entwickelten System des landwirtschaftlichen Unterrichtes dahin geführt, daß unsere Landwirtschaft vor dem Kriege in hoher Blüte stand. Auch nach dem Kriege werden wir uns angelegen sein lassen müssen, diesen hohen Stand wieder zu erreichen und die Rückgänge wettzumachen, die Krieg und Nachkrieg auch in der Landwirtschaft zur Folge gehabt haben, um so mehr, da uns ein großer Teil unseres landwirtschaftlichen Bodens verloren gegangen ist, und da wir noch weniger als vor dem Kriege gewerbliche Erzeugnisse auf den Weltmarkt werfen können, um sie gegen landwirtschaftliche einzutauschen. Wir werden deswegen der Tatkraft des Landmannes keine Fesseln anlegen dürfen, solange wir ohne solche irgend auskommen können. Von den geringen Einschränkungen, die wegen der sogenannten inneren Kolonisation notwendig sind, will ich in diesem Zusammenhang nicht reden.

Wo die Landwirtschaft im Gemenge mit gewerblicher Tätigkeit auftritt oder wo sie ganz von ihr verdrängt wird, liegen die Verhältnisse anders. Der Städtebau zunächst verlangt andere Nutzung des Landes, als sie sich aus dem Vorteil des einzelnen Besitzers ergibt. Aber nicht nur der Städtebau verlangt das, sondern darüber hinaus auch die Verhältnisse in dem weit über das Stadtgebiet hinausgehenden Bereich eines städtischen Arbeitsmarktes in den Dörfern, welche in Fahrradentfernung oder in Vorortentfernung von den großen Städten liegen. Wenn hier nicht ein sehr unerwünschter Abfluß der Bevölkerung in das Arbeitszentrum stattfinden soll, so ist eine Absplitterung kleinen Grundbesitzes notwendig, die häufig dem Willen der Bauern zuwider läuft, und die erzwungen werden muß, sei es mit rechtlichen, sei es mit wirtschaftlichen Mitteln. Auch in einem anderen Sinne hat sich schon vor dem Kriege in Deutschland die Notwendigkeit erwiesen, der freien Bodennutzung Fesseln anzulegen. Das ist überall da gewesen, wo in ländlichen Verhältnissen oder in der Enge einer Kleinstadt durch Ausnutzung der Bodenschätze, infolge günstiger Verkehrsverhältnisse oder aus sonstigen Ursachen größere Gewerbebetriebe entstanden sind und größere Arbeitermassen zusammengezogen haben. Die Schäden, die in solchen Fällen auftreten, sind doppelter Art: Einmal entstehen häufig durch den Zustrom großer Arbeitermassen Wohnungsverhältnisse, die unerträglich sind, und bei denen billigerweise der Nutznießer der Bodenvorräte, zum Beispiel der aufschießende Kalibergbau, auch gezwungen werden müßte, zu den Kosten der Unterbringung seiner Arbeiter beizutragen. Nach deutschem Steuerrecht bringt indessen zunächst der Zuzug neuer Industrie für die Gemeinden beträchtliche Vorteile und sie hüten sich, durch einengende Vorschriften die Entwicklung solcher Betriebe zu hemmen. Auf der andern Seite bringt die plötzliche gewerbliche Entwicklung häufig eine große Nachfrage nach Grundstücken mit sich, die Preise steigen und die Landwirtschaft geht zurück, weil der Landmann meint, es lohne sich nicht mehr, viel in den Boden hineinzustecken, da er ja doch bald verkauft würde. Diese Erfahrung, die in Orten mit plötzlich aufschießender Industrie immer wieder gemacht wird, zeigt recht deutlich, wie gefährlich es ist, wenn der Wille des Landmannes gelähmt wird, mag das nun durch Zwang oder mag es auf andere Weise geschehen. Die Gewisheit stetigen Besitzes ist ebenso wie die Freiheit der gegenwärtigen Nutzung eine unentbehrliche Unterlage für die Blüte der Landwirtschaft.

Diese Konflikte zwischen allgemeinem Nutzen und freiem Bodenbesitz sind aber gering, verglichen mit denen in den großen Städten. So-

bald der Boden Bauland wird, kann der einzelne Wille nicht mehr unbeschränkt schalten, ohne daß ein großer allgemeiner Schaden geschieht. Je freier man ihn walten läßt, um so schlimmer sind die Folgen. Wer sehenden Auges durch deutsche Städte geht, der kann an dem Stadtbild sofort sehen, ob die Stadtverwaltung die notwendige Tatkraft besessen hat, um dem freien Willen Zügel anzulegen oder nicht. Die Folgen einer fehlerhaften Stadtpolitik sind nun außerordentlich verschieden; eines bleibt sich allerdings überall gleich, das ist die unerträgliche Häßlichkeit des Stadtbildes. Aber eine zweite mißliche Folge tritt durchaus nicht überall auf. Nach theoretischer Betrachtung möchte man annehmen, daß eine allzugroße Lässigkeit der Stadtverwaltung eine hohe Blüte des Bodenwuchers und ungesund hohe Mietpreise zur Folge hat. Das ist jedoch nicht überall der Fall. Es gibt vielmehr Städte, auch solche mit schnellem Wachstum, in denen die Mietpreise ungewöhnlich niedrig gewesen sind, weil die Stadt der Bautätigkeit freie Hand gelassen und von dem Recht des Bauverbotes, das ihr die Fluchtliniengesetze bieten, wenig Gebrauch gemacht hat. Doch ist mir kein Fall bekannt, bei dem man mit gutem Gewissen sagen könnte, die Billigkeit der Mieten habe den Schaden einer verzettelten Bebauung aufgehoben. Man wird vielmehr ohne Ausnahme nach der Entwicklung des deutschen Städtebaues sagen können, daß auch die größte Achtung vor den Freiheiten des Staatsbürgers es nicht rechtfertigt, wenn die Stadtverwaltung nicht genügend Machtmittel für den planmäßigen Städtebau in die Hand bekommt.

Man pflegt im allgemeinen bei uns von der Auffassung auszugehen, daß der Gegenspieler der Stadtverwaltung bei dem Kampf um die organische Bildung der Stadt die Bodenspekulation sei. Das ist nur bedingt richtig. Die Bodenspekulation hat in den Großstädten Berlin und Hamburg und in geringerem Maße auch in einigen anderen die entscheidende Rolle in diesem Kampf gespielt. Aber in den meisten Städten, vor allen Dingen in solchen kleineren Umfanges, steht neben ihr als zweiter Gegenspieler der alte landwirtschaftliche Besitz, den natürlich auch Hoffnungen auf größere Gewinne häufig zur Zurückhaltung bewegen, den aber auch ein gesunder konservativer Sinn von dem Verkauf von Grundbesitz zurückhält. Diesen landwirtschaftlichen Besitz vorzeitig zu stören, ist außerordentlich gefährlich. Es gibt keinen besseren Beweis für die schädlichen Folgen als diejenigen, den die häßlichen Ödlandszonen in unseren großen Städten bieten. Welche Rolle hiebei verfehlte Maßnahmen der Stadtverwaltung gespielt haben, wird noch zu erörtern sein.

Die öffentliche Meinung in Deutschland ist vor dem Kriege überwiegend auf den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums eingestellt gewesen. Deswegen haben die Stadtverwaltungen durch die Gesetzgebung nur sehr geringe Machtmittel in die Hand bekommen, um den notwendigen Kampf gegen eine schädliche Ausnutzung des Grundbesitzes aufnehmen zu können. Wie im einzelnen Schritt für Schritt die Rechte der öffentlichen Hand in mühseligen Kämpfen haben erweitert werden müssen, das schildert Herr Dr. Schmidt in seinem Bericht. Ich kann mich daher darauf beschränken, mich hier seinem Urteil voll und ganz anzuschließen. Auch nach meiner Auffassung sind die gesetzlichen Handhaben, die man den Städten in bodenrechtlicher Beziehung vor dem Kriege eingeräumt hat, durchaus unzureichend gewesen. Für deutsche Verhältnisse unerträglich wird es aber sein, wenn man heute das Pendel zuweit nach der anderen Seite ausschlagen läßt. Zur Vorsicht zwingt

hier in erster Linie wieder unsere Landwirtschaft. Wenn wir die Sicherheit des Grundbesitzes und die Freiheit seiner Ausnutzung zum Vorteil des Städtebaues oder des Länderbaues beschränken, so wird es eine Lebensfrage für unsere Wirtschaft sein, ob es uns gelingt, bei dieser Beschränkung räumlich und sachlich die notwendigen Grenzen innezuhalten. Es gibt ernsthafte Männer in Deutschland, die der Meinung sind, weil auf dem verhältnismäßig geringen Teil des deutschen Bodens, für den städtebauliche Interessen in Frage kommen, ein Enteignungsrecht notwendig sei, müsse man dieses für den gesamten deutschen Grundbesitz einführen. Was es mit städtebaulichen Interessen zu tun hat, wenn man das notwendige Enteignungsrecht, das sehr scharf sein muß, auch auf jedes Bauernland ausdehnt, ist mir unverständlich. Werden in dieser Beziehung Fehler gemacht, so werden schwere Erschütterungen im Rechtsbewußtsein der landwirtschaftlichen Bevölkerung und entsprechende Rückgänge in der Landwirtschaft die Folge sein. Ob man da, wo Interessen des Länderbaues in Frage kommen, und wo auch gewaltsame Eingriffe notwendig werden, mit derselben Schärfe vorgehen muß, wie bei schnellwachsenden Städten, ist zum mindesten zweifelhaft. Unzweifelhaft ist aber, daß auf den weitesten Gebieten deutschen Bodens der bestehende Rechtszustand des freien unverletzlichen Eigentums erhalten bleiben muß. Nur unter dieser Bedingung wird es möglich sein, die Machtbefugnisse der Städte in den notwendigen Grenzen auch wirklich ausreichend zu verschärfen.

Neben den direkten Kampfmitteln, von welchen Herr Dr. Schmidt spricht, haben vor dem Kriege und bis in die Gegenwart hinein eine besondere Rolle als indirekte Kampfmittel vor allen Dingen die Steuern gespielt. Etwa seit der Jahrhundertwende sind die meisten Städte in Deutschland dazu übergegangen, die Steuern auf unbebautes Land nicht nach dem sonst üblichen Maßstab des kapitalisierten Ertrages zu bemessen, sondern nach dem gemeinen Verkaufswert, bei dem schon die Möglichkeit des zukünftigen Baulandgewinnes mit in Rechnung gestellt wurde. Man traf damit sowohl das Land, das noch landwirtschaftlich benutzt in den Händen des Urbesitzers war, wie auch dasjenige, das bereits in die Hand der Spekulation übergegangen war. Neben finanzpolitischen Erwägungen, die natürlich bei dieser Steuer eine erhebliche Rolle gespielt haben, haben auch Erwägungen des Städtebaues und der Bauwirtschaft mitgespielt. Besonders die Bodenreformer haben sich aus solchen Gedankengängen heraus sehr für diese Steuer eingesetzt. Wenn man sie rückschauend betrachtet, so muß man sagen, daß sie in dieser Hinsicht den Erwartungen nicht entsprochen hat. Man hat gehofft, daß sie viel Land auf den Baumarkt werfen würde, sodaß den Baulustigen eine bessere Auswahl möglich werden würde und sie günstige Aussichten für den Kaufpreis bekämen. Daß viel Land auf den Markt gekommen ist, ist richtig. Aber neben den Baulustigen bekam noch ein anderer Käufer bessere Aussichten, der Spekulant. Und in den meisten Fällen hat sich dieser als der Stärkere erwiesen. Nach dem unverdächtigen Zeugnis eines der ersten Führer der Berliner Terrainspekulation, ist diese erst durch die Steuer nach dem gemeinen Wert recht in den Sattel gehoben. Der Landmann wurde zum Verkauf gezwungen und die Spekulation sah sich in so günstiger Kaufmöglichkeit, wie sie sie früher nie erhofft hatte. Die Folge ist der obenerwähnte Ödlandgürtel um Berlin, den man in weniger krasser Form auch anderwärts wiederfindet. Für vernünftigen Städtebau kommt es nicht darauf an, daß überhaupt Bauland an den

Markt kommt, sondern *das Bauland in richtiger Lage und zu richtiger Zeit an den Markt kommt*. Wenn aber der Urbesitzer gezwungen wird, Land, das vielleicht nach den Absichten der Stadt erst nach vielen Jahren bebaut wird, zu verkaufen, so wird er natürlich versuchen, dem Käufer möglichst günstige Baumöglichkeiten vorzureden. Die Folge davon sind dann die ewig wiederholten Kämpfe der Stadtverwaltung mit solchen Leuten, die ein angebliches Baugrundstück erworben haben und dieses nun ohne Rücksicht auf die gesamte Stadtentwicklung bebauen wollen. Die Steuer nach dem gemeinen Wert muß danach als ein für feinere städtebauliche Arbeit allzu grobes Mittel bezeichnet werden. Nachdem die Steuermaßstäbe in Deutschland durch die letzte Reichsfinanzreform auch für Landes- und Gemeindesteuern einheitlich festgesetzt sind, wird sich das Bild in Zukunft etwas anders gestalten. Als Bauland nach dem gemeinen Wert soll nur noch wirkliches Spekulationsland besteuert werden, während dasjenige, welches in den Händen des Urbesitzers ist, nur nach rein landwirtschaftlichen Steuergrundsätzen veranlagt werden soll. Damit sind gewisse Mißstände natürlich beseitigt, und die Stellung der Spekulation wird geschwächt. Aber das Angebot an Bauland wird doch örtlich und zeitlich ein zufälliges bleiben, und wesentliche Vorteile für den planmäßigen Städtebau werden damit nicht zu gewinnen sein.

In Ermangelung der notwendigen rechtlichen Machtmittel haben die Gemeinden häufig versucht, durch wirtschaftliche Mittel, durch Kauf des Baulandes und durch planmäßigen Straßenaufschluß städtebauliche Zwecke zu erreichen. Um in dieser Hinsicht große Erfolge zu erzielen, sind indessen im allgemeinen Geldmittel notwendig, die über die Finanzkraft der Städte hinausgehen. Eine planmäßige Grundstückkaufpolitik ist deswegen kaum über bescheidene verbessernde Wirkungen hinausgegangen, und die Straßenaufschlußpolitik hat immer vor der Gefahr gestanden, daß die Spekulation ihre Absichten durchkreuzte. Beträchtliche Erfolge sind indessen in manchen Städten, zum Beispiel in Hannover in Hinsicht auf die Bodenpreise zu verzeichnen gewesen. Infolge der städtischen Bodenpolitik kam dort fortlaufend reichlich Bauland auf den Markt, und die Mieten blieben sehr niedrig. Nebenbei sei erwähnt, daß die hannoversche Stadtverwaltung diesen Erfolg in glücklicher Weise auch mit gesunden finanziellen Ergebnissen verbunden hat. Aus dem Grundstückgeschäft konnten so erhebliche Teile der städtischen Aufgaben bezahlt werden, daß die Steuern sehr niedrig blieben. So sind aber nicht alle Stadtverwaltungen verfahren, und ihr Verhalten hat das schlimme Wort von der Bodenspekulation der Städte hervorgebracht.

Diese Verquickung städtebaulicher und finanzwirtschaftlicher Interessen wird auch eine politische Gefahr schwerer Art für die neuesten Pläne bilden, nach denen die Stadtverwaltungen das Recht haben sollen, gewisse Flächen dauernd von der Bebauung auszuschließen. Der Gedanke der Flächenaufteilungspläne hat zweifellos einen sehr berechtigten und gesunden Kern. Aber er wird mit dem deutschen Rechtsempfinden nur dann vereinbar sein, wenn geschäftlicher Mißbrauch ausgeschlossen ist. Die Vorstellung, daß eine Stadtverwaltung größere Grundflächen von der Bebauung ausschließen kann, um sie billig in die Hand zu bekommen, nachher aber den Flächenaufteilungsplan ändert und das Land nun zu hochwertigem Bauland macht, ist für deutsches Rechtsempfinden unerträglich.

Die Flächenaufteilungspläne bieten auch in anderer Hinsicht etwas Neues. Sie wollen erreichen, daß gewisse Flächen innerhalb des Stadt-

gebiets land- und forstwirtschaftlich genutzt werden. Das geht über die negative Vorschrift des Bauverbotes wesentlich hinaus. Nach den Erfahrungen, welche fortlaufend in der Nähe der Großstädte gemacht werden, kann ich mir nicht vorstellen, daß diese positive Vorschrift wirklich zwingende Wirkung bekommt, wenn das Interesse des Grundbesitzers anders läuft. In zahlreichen Fällen hat zum Beispiel der Forstfiskus Waldflächen in der Nähe von Städten abgestoßen, weil sich infolge des Verhaltens der Bevölkerung ihre Bewirtschaftung nicht mehr lohnte. Man wird sich also in dieser Hinsicht auf Enttäuschungen gefaßt machen müssen, wenn man versucht, land- oder forstwirtschaftliche Nutzungen durch Vorschriften zu erzwingen. Nur in einer Richtung hat sich eine solche Vorschrift bisher in Deutschland bewährt, nämlich als Zwangspacht für Kleingärten. Aber hier ist die Voraussetzung immer gewesen, daß genügend Menschen mit dem Willen und den Fähigkeiten zu guter gärtnerischer Nutzung vorhanden waren. Diese Vorschrift ist im übrigen eine Kriegerscheinung, und die Aussöhnung mit dem privaten Eigentum ist noch nicht möglich gewesen. Eine Lösung wird aber um so notwendiger werden, je länger das Zwangspachtverhältnis andauert. Neuerdings versucht Preußen ähnliches durch eine Vorschrift zu erreichen, die in das Städtebaurecht gehört. Es ist den Städten möglich gemacht, gewisse Gebiete zu sogenannten Heimstättengartengebieten zu erklären, solchen, die auf die Dauer nur gärtnerisch genutzt und in denen keine massiven Wohngebäude errichtet werden dürfen. Auch hier ist die Frage noch ungelöst, wie sich solche Beschränkungen mit dem verfassungsmäßig gewährleisteten Eigentumsrecht vereinbaren lassen. Ebenso wie bei den Nutzungsbeschränkungen der Flächenaufteilungspläne stehen hier noch Konflikte bevor.

Als eine Episode in dem Kampf der Städte um planmäßige Bodennutzung kann man die Versuche mit den sogenannten Sperrgesetzen bezeichnen, Vorschriften, die den Verkauf eines Grundstückes von der Genehmigung der Stadtverwaltung abhängig machen, dieser unter Umständen ein Vorkaufsrecht sichern und in einem Falle sogar eine Herabsetzung des Kaufpreises mit dem Vorkaufsrecht verbinden. In den meisten Ländern sind sie wieder aufgehoben, und meines Wissens besteht ein solches Gesetz nur noch in Sachsen. Die erhoffte mindernde Wirkung auf den Bodenpreis ist nicht eingetreten und wesentliche Wirkungen städtebaulicher Art sind natürlich bei solchen Gesetzen, wo das Vorkaufsrecht örtlich und zeitlich von Zufällen abhängt, nicht zu erwarten.

Der Kernpunkt und die Hauptwaffe der Städte in ihrem Kampf wird ein richtig ausgestaltetes Enteignungsrecht sein. Die Möglichkeit, Land für Wohnungsbauzwecke zu enteignen, gibt es in Deutschland erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit. In Preußen im wesentlichen erst seit 1918. Aber die Enteignungsvorschriften reichen noch heute nicht aus. Sie verlangen im allgemeinen nur, daß überhaupt Bauland zur Verfügung steht. Die letzte Vorschrift, die sogenannte Behebungsverordnung von 1919 stellt zwar an Lage und Preis des Baulandes die Forderung der Angemessenheit, aber nur in so allgemeiner Form, daß sich das Notwendige damit noch nicht erreichen läßt. Die deutsche Gesetzgebung ist mit der Verleihung von Enteignungsrechten immer sehr zurückhaltend gewesen, und sie wird es auch fernerhin sein müssen, schon um der Landwirtschaft die notwendige Ungestörtheit zu erhalten. Der Grundsatz, daß Enteignungen nur dann vorgenommen werden dürfen, wenn ein dringendes öffentliches Interesse sie verlangt, das anderweit nicht befriedigt werden



kann, wird auch in Zukunft bestehen bleiben müssen. In der Auslegung des öffentlichen Interesses ist man langsam immer weiter gegangen. Die Einzelheiten aus der Vergangenheit sind hier in dem Bericht des Herrn Dr. Schmidt enthalten, und ich kann mich darauf beziehen. Als dringendes öffentliches Interesse wird es aber meines Erachtens zum Beispiel nicht mehr angesehen werden können, wenn man Austauschland enteignet, das heißt wenn man, um einen Landmann, den man aus städtebaulichen Gründen von seinem Besitz vertreiben muß, in Land entschädigen zu können, wiederum einen anderen Landmann vertreibt. Der Gedanke der Austauschlandenteignung wird heute vielfach erörtert. Mir scheint er eine Überspannung des Prinzips zu enthalten, und ich möchte auch hier für deutsche Verhältnisse zur Vorsicht raten, wenn nicht das Gelingen der gesamten Gesetzgebung Schaden leiden soll.

Die Entschädigung im Enteignungsverfahren ist bei uns vor dem Kriege immer so hoch gewesen, daß man von dem Glücksfall der Enteignung sprach. Auch jetzt wird man nach deutscher Rechtsauffassung daran festhalten müssen, daß man dem Enteigneten den wirklich erlittenen Schaden ersetzt. Aber wenn nach der Rechtssprechung vor dem Kriege zu dem erlittenen Schaden auch der entgangene mögliche Spekulationsgewinn gehörte, so ist das natürlich eine Bestimmung, mit der für Städtebauzwecke nichts anzufangen ist. Wenn man an Stelle des Wertes den angemessenen Preis setzt, wie das die Verordnung zur Behebung der dringenden Wohnungsnot tut, so wird eine derartige Bestimmung nichts erreichen. Der Beweis dafür ist, daß sich Preissteigerungen für Bauland seit dem Bestehen dieser Verordnung haben abspielen können, die alles früher Dagewesene in den Schatten stellen. In einem Villenvorort Berlins waren zum Beispiel infolge der Inflation die Bodenpreise so zurückgegangen, daß man anfangs 1923 von der dortigen Terraingesellschaft gut gelegenes Land für einen durchschnittlichen Arbeiterstundenlohn je m<sup>2</sup> kaufen konnte. Zwei Jahre später kostete dasselbe Land das Zehnfache und mehr. Diese Preissteigerung ist sicherlich unangemessen gewesen, aber sie konnte durch die Behebungsverordnung nicht verhindert werden. Ähnliche Preisbewegungen hat es in der Inflation und nach dem Übergang zur Stabilisierung in ganz Deutschland gegeben. Die Rückschläge, die das Jahr 1925 mit seiner ungeheuren Kreditnot gebracht hat, waren beträchtlich, haben aber ihre Ursache in wirtschaftlichen Verhältnissen besonderer Art und können bei der Erörterung der großen Aufgaben des Städtebaues nicht mit in Rechnung gezogen werden.

Wenn das Enteignungsrecht für Städtebauzwecke wirklich nützlich werden soll, sollte es meines Erachtens auf ganz neue Grundlagen gestellt werden. Wenn es nicht gelingt, damit zu erreichen, *daß das Land an der Stelle, zu dem Preis und zu dem Zeitpunkt zur Verfügung steht*, wo es gebraucht wird, so ist der Zweck verfehlt. Was zunächst den Preis anlangt, so wird man, so überraschend das auf den ersten Blick vielleicht gerade nach meinen Ausführungen erscheinen mag, davon ausgehen müssen, daß der Preis nicht höher sein darf, als wie er sich mit den städtebaulichen Zwecken für das betreffende Grundstück verträgt. In der Regel wird dieser Preis beträchtlich über den Nutzungswert liegen, den das Land vor der Bebauung hat. Man würde also unbedenklich zu dem Wert enteignen können, der der gegenwärtigen Nutzung entspricht. Notwendig ist aber, daß der städtebaulich mögliche Höchstpreis *als obere Grenze festliegt*. Geht der gegenwärtige Nutzungswert darüber hinaus, so wird es sich kaum rechtfertigen lassen, wenn man das Land entwertet,

um es zu bebauen. Solche Fälle werden aber höchst selten sein und können ruhig außer Betracht bleiben. Die eigentliche Schwierigkeit liegt an einer anderen Stelle. Der *Verkehrswert* des Baulandes wird in der Regel über dem Nutzungswert liegen, und es wird nicht zu erreichen sein, daß man bei der Enteignung den Verkehrswert vollständig außer acht läßt; die Enteignung zum gegenwärtigen Nutzungswert wird sich also aus rechtlichen Gründen nicht immer durchführen lassen. Darum ist es notwendig, daß eine vernünftige, beweiskräftige Unterlage für die Einschätzung des Verkehrswertes geschaffen wird, wenn die Enteignung ihren Zweck erreichen soll. Diese Aufgabe ist nur so zu lösen, daß das Enteignungsrecht beschränkt wird auf solche Flächen, für die sich aus dem festgelegten Bebauungsplan, aus der festgelegten Bebauungsziffer und aus den ortsüblichen Mietpreisen ergibt, wie hoch etwa der zukünftige Baulandwert angenommen werden kann, ohne die notwendigen städtebaulichen Interessen zu gefährden.

Damit rückt also das Enteignungsrecht in die Stellung hinter dem Bebauungsplan. Nach dessen Aufstellung kann man übersehen, für welche Flächen man in absehbarer Zeit das Enteignungsrecht braucht, man wird es auf diese Flächen beschränken können, und man wird es für sie so stark ausgestalten können, daß man die städtebaulichen Zwecke erreichen kann. Sobald sich die Stadtverwaltung schlüssig geworden ist, in welcher Richtung sie die Bautätigkeit in den nächsten Jahren entfalten will, und in welcher Dichte sie bebauen will, muß dieses Gebiet unter das besondere Enteignungsrecht gestellt werden, so daß sie jederzeit jedes Stück davon unter den angegebenen Preisbuchungen enteignen kann. Der besondere Schutz, den Hypotheken in Deutschland genießen, wird es notwendig machen, zu verhindern, daß diese in einer den Enteignungspreis übersteigenden Höhe eingetragen werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Unterstellung der Grundstücke unter das besondere Enteignungsrecht als „Neubauland“ im Grundbuch kenntlich zu machen. Dann läuft jeder Hypothekengeber nur Gefahren, die er vermeiden kann. Auf die Einzelheiten näher einzugehen, würde zu weit führen.

Derartige Enteignungsvorschriften können sich, ohne daß ihr Erfolg in Frage gestellt wird, auf enge Gebiete beschränken und werden durchgeführt werden können, ohne die Landwirtschaft im allgemeinen wesentlich zu beeinträchtigen. Aber auch innerhalb des Gebietes wird man, wenn das Neubauland nicht sofort zu Brachland werden soll, versuchen müssen, der Landwirtschaft die sorgfältige Bearbeitung nicht vorzeitig zu vergällen. Ich halte das für möglich.

Ich glaube nicht, daß es einen anderen Weg gibt, um die städtebaulichen notwendigen Zwecke zu erreichen, und ich glaube nicht, daß man daneben noch besondere Vorschriften, wie das Vorkaufsrecht oder das sogenannte Ankaufsrecht, ein Vorkaufsrecht mit Preisminderung, brauchen wird. Sie würden das Enteignungsrecht in dieser Schärfe nicht entbehrlich machen und sie werden daneben überflüssig sein.

Mit einer so scharfen Waffe muß man vorsichtig sein. Man wird also die Verleihung dieses Enteignungsrechtes an die Gemeinden an scharfe Bedingungen, besonders mit Bezug auf die Größe der Neubaulandflächen knüpfen müssen. Für langsam wachsende Ortschaften scheint es mir nicht anwendbar, ebensowenig für jungfräuliches Land, indem in Verfolg der Landesplanung neue Siedlungen entstehen. Ob man hier ähnliche Vorschriften schwächerer Art einführen kann, kann im engen Rahmen dieses

Berichtes nicht untersucht werden. Es muß der Hinweis genügen, daß es sich um ein besonderes schwieriges Gebiet handelt.

Wer so scharfen Enteignungsgesetzen das Wort redet, hat meines Erachtens die Pflicht, die Grenzen nach jeder Seite mit allem Nachdruck zu ziehen. Ich möchte infolgedessen ausdrücklich darauf hinweisen, daß ich es nicht für vereinbar mit den Grundsätzen eines geordneten Staatswesens halte, wenn man mit dieser Enteignung andere als die städtebaulichen Zwecke verfolgen wollte. Ebenso sicher wie jeder Versuch fehlschlägt, mit Steuern etwas anderes zu erreichen, als daß man Geld schafft, und die Steuergesetzgebung zu einer Art ausgleichender Gerechtigkeit gegenüber der ungleichen Verteilung der menschlichen Güter durch das Wirtschaftsleben zu machen, ebenso sicher wird der scheitern, der, wenn er Land für Städtebauzwecke gewaltsam beschafft, damit etwas anderes erreichen will als diese städtebaulichen Zwecke. Es würde mit modernem Kulturempfinden unvereinbar sein, wenn man zum Beispiel dieses Enteignungsrecht als parteipolitisches Kampfmittel oder in Gegenden mit gemischter Bevölkerung als Kampfmittel im Nationalitätenkampf benutzen wollte. Der Zweck muß darauf beschränkt bleiben, dasjenige Bauland zu schaffen, dessen der Städtebau nicht entraten kann. Geht man darüber hinaus, so wird man ohne triftigen Grund den Eigentumsbegriff erschüttern und damit eine der Kulturgrundlagen untergraben, ohne die unsere abendländische Welt nicht bestehen kann.

### Auszug.

Der Wert des Bodens ist in jedem Falle so hoch, wie der menschliche Wille den Boden ausnutzt. In Deutschland ist die überwiegende Form der Bodennutzung diejenige einer sehr intensiven Landwirtschaft. Das öffentliche Interesse, das dahin geht, die Bodennutzung möglichst zu steigern, ist in Deutschland, wie wohl im ganzen Abendland, in landwirtschaftlichen Verhältnissen am besten dadurch gewahrt, daß die Nutzung des Bodens ohne irgendwelche Bindungen dem freien Willen überlassen bleibt. Daß gewaltsame Eingriffe in die Verwertung der Bodenerzeugnisse nicht durch Produktionszwang und Kontrolle ersetzen können, was der freie Wille nicht mehr leistet, hat die Erfahrung der letzten Jahre bewiesen. Das zweite wichtige Prinzip für landwirtschaftliche Verhältnisse ist die Stetigkeit des Besitzes, die weder durch die Gefahr plötzlicher Enteignungen noch durch die Hoffnung auf plötzliche glückliche Verkäufe beeinträchtigt werden darf. Beides schädigt den Produktionswillen und führt zum Wirtschaftsverfall.

Wo landwirtschaftliche Nutzung in Städtebau übergeht, kommt man ohne gewaltsame Eingriffe nicht aus. Notwendig ist aber, daß die Einschränkungen des freien und sicheren Grundbesitzes räumlich möglichst nur die engsten Bezirke umfassen, in denen sie unvermeidlich sind, damit nicht die erwähnten Störungen der Landwirtschaft schon da eintreten, wo eine Bebauung auf lange Sicht unwahrscheinlich ist. Ein Beispiel für die schädlichen Folgen verfehlter Maßnahmen ist die Ödlandzone des Groß-Berlin-Terraingesellschafts-Gürtels.

Unter den besonderen Eingriffen haben sich *verschärfte Baulandsteuern* nicht sehr bewährt. Sie haben das Land aus der Hand des Bauern häufig in diejenige der Spekulation getrieben. Soweit sie es dem Baumarkt zugeführt haben, ist das häufig zu recht ungeeigneten Zeitpunkten geschehen. Baulandsteuern auf Besitz, der noch landwirtschaftlich genutzt

wird, beeinträchtigen die Landwirtschaft und sind ein zu grobes Werkzeug, um die für planmäßige Stadterweiterung notwendige feine Arbeit durchzuführen. Im Reichsbewertungsgesetz von 1925 sollen von der Baulandsteuer nach dem Spekulationswert die Grundstücke ausgenommen werden, die noch in den Händen des Urbesitzers landwirtschaftlich genutzt werden. Der Erfolg bleibt abzuwarten.

*Positive Nutzungsvorschriften* gibt es in Deutschland nicht, lediglich Baubeschränkungen und -verbote und Ausnutzungsgrenzen. Daß etwa die Festlegung von Nutzgrünflächen durch ein Städtebaugesetz als Zwang wirken könnte, diese Flächen auch wirklich land- oder forstwirtschaftlich zu nutzen, ist unwahrscheinlich. Wo sich den Verhältnissen nach dieser Nutzen nicht lohnt, wird das Land brach liegen bleiben und häßliche Flecken im Stadtbild abgeben. Als Notmaßnahme bewährt hat sich die *Zwangspacht für Kleingärten*, aber sie verbürgt nicht die notwendige Dauer des Besitzes und kann nach deutschen Rechtsbegriffen auch nur eine vorübergehende Ausnahmenvorschrift bleiben.

Versuche, mit dem *Genehmigungszwang* für städtische Grundstücke etwas zu erreichen, sind gescheitert. In Preußen ist das betreffende Gesetz aufgehoben. Das sogenannte *Ankaufsrecht* ist bis jetzt nur vereinzelt eingeführt, und über seine Wirkung ist wenig zu sagen. Für Städtebauzwecke wird es immer nur einen recht beschränkten Erfolg haben können, da es nicht die notwendige Auswahl der Grundstücke ermöglicht. Unerträglich nach deutschen Rechtsbegriffen würde es sein, dieses Recht etwa benutzt werden sollte, um den Gemeinden finanzielle Vorteile zu sichern.

Die bestehenden Enteignungsvorschriften sind durchaus unzureichend. An dem Grundsatz, daß Eigentumsentziehungen nur aus einem dringenden öffentlichen Interesse vorgenommen werden dürfen, wird man nach deutschen Rechtsbegriffen allerdings immer festhalten müssen. Die sogenannte *Enteignung für Austauschland*, die es ermöglichen soll, Landwirte anderwärts anzusetzen, wenn man sie wegen des Städtebaues von ihrem Besitz vertreiben muß, wird sich nicht durchsetzen lassen, weil kein öffentliches Interesse vorliegt, einen Landwirt durch einen anderen zu ersetzen.

Die Enteignung erfolgt in Deutschland grundsätzlich zum vollen Wert. Von diesem Grundsatz, soweit er den Gegenwartswert umfaßt, wird man auch nicht abgehen können. Die Vorschrift der sogenannten Behebungsverordnung, daß Wertsteigerungen der Nachkriegszeit außer Ansatz bleiben sollen, hat praktisch keinen Nutzen gehabt. In der Inflation sind die Baulandpreise sehr stark, teilweise auf weniger als 5% des Friedenswertes zurückgegangen. Mit der Stabilisierung haben sie sich ihrer alten Höhe wieder stark und sehr schnell angenähert, was die erwähnte Verordnung nicht hat verhindern können. Zur Zeit scheint für Bauland in Spekulationshand wieder ein beträchtlicher Rückgang einzutreten, für Bauland aus Bauernhand jedoch nur insoweit, wie der gewaltige Kapitalmangel der Landwirtschaft zum Verkauf zwingt; es handelt sich hier nur um Gelegenheitsgeschäfte.

Die *Enteignung von Bauland* ist in Deutschland erst seit 1918 zulässig. Sie ist an die Bedingung geknüpft, daß Mangel an Bauland vorhanden ist, und die Preisbindungen sind ungenügend. Nach deutscher Rechtsprechung gehört zum vollen Wert, der zu ersetzen ist, auch jeder mögliche zukünftige Spekulationsgewinn. Eine Verschärfung der Enteignungsbestimmungen ist notwendig. Sie muß auf gewisse festumrissene Gebiete, das sogenannte *Neubauland*, beschränkt werden und darf innerhalb dieses

Gebietes *nicht vom Nachweis des Mangels abhängen*, damit die Bebauung planmäßig fortschreiten kann. Als Preis ist grundsätzlich nur der Wert möglich, der der gegenwärtigen Nutzung entspricht. Notwendig ist ein Höchstpreis, der sich aus der Behausungsziffer nach dem Bebauungsplan ergibt und der bestehenden Rentabilität des Wohnlandes angepaßt ist. Er darf nicht überschritten werden. Soweit der gegenwärtige Nutzungswert darüberliegt, muß die Enteignung unzulässig sein. Diese Fälle werden aber sehr selten sein und die Ausnahme bilden.

Die Sicherheit des Realkredites erfordert Übernahme der Hypotheken. Hypotheken, die übermäßige Enteignungspreise zur Folge haben sollen, lassen sich verhindern.

Besondere Vorschriften werden da notwendig sein, wo im Anschluß an neue Verkehrspläne, an eine neue Ausbeute von Bodenschätzen usw. oder bei Neuanlage größerer Ansiedlungen die Spekulation jungfräuliches Landwirtschaftsland zu ergreifen droht. Versuche, dieser Art sind im Anschluß an Kanalbaugesetze usw. verschiedentlich gemacht, jedoch kann man über positive Erfahrungen noch nicht berichten.

Die Gesetzgebung ist stark im Fluß. Es fehlt nicht an phantastischen Versuchen, sie zum Träger einer ausgleichenden Gerechtigkeit zu machen, wo das Glück sein Geschenk des Wertzuwachses ungleich verteilt. Derartige Versuche sind immer gefährlich, da in jedem Bodenwert menschliche Tüchtigkeit als bestimmender Faktor steckt, die man nicht lähmen darf, soweit nicht das praktische Interesse, hier das des Städtebaues, das gebieterisch fordert.

### Summary.

The value of land is always proportionate to the use that people want to make of the land. In Germany the preponderating use is very intensive agriculture. The public interest which has as its aim to increase the product of land is, under agricultural conditions, best secured in Germany, as well as in the whole Occident, by leaving the use of land to private enterprise without any hindrances. That restrictions as to use, the disposal of products and other stipulations cannot replace and do better than private enterprise has been shown by the experience of the last few years.

The second important principle for agricultural conditions is the continuity of ownership, which should not be hampered either by the danger of sudden expropriation or by the hope of profitable sale. Both injure productive energy and lead to decay of economy.

Where agricultural use is replaced by urban building compulsory measures are sometimes necessary. If there are to be necessary restrictions on free and secured land-ownership, however, these should be confined to where they are unavoidable in order to prevent the above-mentioned difficulties arising prematurely where building is improbable for a long time to come. An example of the harmful consequences of mistaken measures is the derelict land of the Greater Berlin Land Society around Greater Berlin.

Among the particular hindrances was the increase of taxes on agricultural land awaiting building development, a measure that did not prove successful. These taxes drove the land out of the hands of the small owner-farmer into those of the speculator. In so far as this measure brought land into the open market it has often happened at quite the wrong time. A tax on building land that is still used as agri-

cultural land injures agriculture and is a too rough and ready method for carrying out the delicate work of the systematic extension of a town. According to the Reich Valuation Act, 1925, building land still in the hands of the original owners and actually under cultivation is exempted from the tax on vacant building land. Its success remains to be seen.

There are no positive prescriptions as to use in Germany, only building limitations and prohibitions and the restriction of certain uses in certain areas. Perhaps the definite fixing of certain areas for agriculture and forestry can be done by compulsion through a town planning law but that these areas will therefore actually be used for such purposes is unlikely. Where circumstances make such uses unprofitable the land will remain uncultivated and make untidy places in the town. As an emergency compulsory leasing for allotment gardens has been successful. It does not, however, guarantee the necessary continuity of tenure and according to German ideas of property rights it can only remain an exceptional regulation.

Attempts to acquire land for municipalities by compulsory powers have not been successful. In Prussia the laws concerning this have been repealed. The direct right of purchase is up to now only partly carried out and of its results there is little that can be said. For town planning purposes it will perhaps always have only a very limited success, as the law gives no possibility of the very necessary selection of land. It would be intolerable to German ideas of property rights if this power of selection were to be used for the financial advantage of the local authorities. The existing expropriation regulations are thoroughly insufficient. Above everything German ideas of property rights must hold to the principle that deprivation of ownership must only be effected on the ground of urgent public interest. The direct expropriation for purpose of exchange so that it shall be possible to maintain agricultural efficiency by providing land elsewhere when urban development deprives owners of their land may not be carried out because there will be no public interest exhibited in substituting one farmer for another.

Expropriation in Germany is based on the principle of paying the full value. From this principle, so far as the present value is concerned, one cannot depart. The regulations of the so-called "Behebungsverordnung" are practically useless, these regulations providing that the increase of prices in the period after the war should be disregarded. During the period of inflation building land prices fell very much, sometimes even to less than 5% of pre-war. With the stabilisation they have approached firmly and quickly to something like their former level, which the above mentioned regulations could not prevent. At present it appears that the amount of building land in the hands of speculators is decreasing considerably. In the case of farming land being converted into building land it is only in so far as the urgent need for agricultural capital compels the owner to sell.

Expropriation of building land was first permitted in Germany in 1918. It is coupled with the stipulation that there is need of building land, and the restrictions regarding prices are insufficient. According to German law the full value of all possible future profit by speculation must be taken into account. It is necessary that the law regarding expropriation be made stronger. It must be limited to certain areas, the so-called "new building areas" and in these it must not depend upon proof of the need of land. In this way systematic building can be pro-

vided for. The price should be based on the principle of paying only in accordance with the value for the existing use the land is being put to. The fixing of a maximum price is necessary. This should be calculated on the basis of existing rental values for housing land and the number of houses allowed for in the building plan. This price must not be exceeded. So far as the present use value exceeds this maximum expropriation must be inadmissible. These cases will, however, be exceptional.

The security of real credit demands that mortgages must be accepted but excessive mortgages to force high prices for expropriation can be prevented.

Special regulations will be necessary where in connection with new traffic plans, or a new exploitation of minerals, etc., or by the planning of large new "colonies" there is a likelihood of purely agricultural land being drawn into the sphere of speculation. Attempts of this kind in connection with canal construction acts, etc., have been made at different times but one cannot yet report on the basis of positive experience.

The movement for reform by law is a very lively one. There is no lack of fantastic attempts to apply it to equalising matters where increment is due to the activity of the general community. Such attempts are always dangerous, as in all land values individual efficiency is a determining factor which one must not injure any more than is imperative in the practical interest of the public, in our case that of good town development.

### Sommaire.

La valeur du terrain est toujours proportionnelle à l'usage que lui assigne l'énergie humaine. En Allemagne, la forme dominante de l'utilisation du terrain est celle d'une agriculture intensive.

L'intérêt public, qui tend à accroître le plus possible l'utilisation du terrain, est garanti pour le mieux, en Allemagne et dans tout l'Occident, pour l'agriculture, par l'abandon du sol à entreprise privée sans aucune restriction.

Le fait que les empiètements violents sur la vente des produits du sol ne peuvent remplacer, par la production forcée et le contrôle, ce que ne donne plus la volonté libre a été prouvé par les expériences des dernières années. Le second principe important pour les conditions agricoles est la continuité de la propriété, à laquelle ne doit porter atteinte ni le danger d'une expropriation subite, ni l'espoir d'une vente rapide avec bénéfice. Tous deux nuisent à l'énergie productive et conduisent à la ruine économique.

Lorsque l'utilisation agricole cède la place à l'économie urbaine il faut recourir à des mesures coercitives. Mais il est nécessaire que les restrictions à la propriété foncière, libre et sûre, soient limitées à des districts aussi restreints que possible, où elles sont inévitables pour empêcher les difficultés indiquées ci-dessus de se produire, lorsque la construction est encore improbable pour longtemps. Un exemple des suites désastreuses de mesures maladroites est fourni par la zone en friche, appartenant aux Sociétés des terrains suburbains du Grand Berlin.

Parmi les restrictions particulières, l'accroissement des taxes sur le terrain à bâtir s'est révélé une mesure peu heureuse. Ces taxes ont fréquemment fait passer la propriété du sol des mains du paysan à celles du spéculateur foncier. Lorsqu'elles ont amené le terrain sur le marché,

ceci s'est souvent produit à un moment peu favorable. Des taxes sur le terrain à bâtir qui est encore utilisé pour l'agriculture nuisent à l'agriculture et sont un moyen trop grossier pour l'exécution de la tâche délicate que constitue l'extension méthodique d'une ville. D'après la loi de 1925 du Reich sur l'assiette de l'impôt, le terrain à bâtir qui est encore entre les mains du premier propriétaire et est actuellement en culture, est exempté de la taxe sur le terrain à bâtir vacant. Il faut en attendre le résultat.

Il n'existe en Allemagne aucune prescription positive relative à l'emploi du terrain, mais seulement des interdictions et des limitations à la construction, et des restrictions de l'emploi. Il est invraisemblable que l'attribution de terrains à l'agriculture par un plan d'aménagement de ville puisse forcer à utiliser en fait ce terrain pour l'agriculture ou la forêt.

Lorsque les circonstances rendent cet emploi peu profitable, le terrain restera en friche et formera des emplacements très laids, faisant tache dans la ville. Comme mesure inspirée par une nécessité urgente, la cession obligatoire à bail du terrain pour des petits jardins a été efficace, mais elle ne comporte pas la stabilité nécessaire de la propriété, et d'après les conceptions légales allemandes elle ne peut être qu'une mesure d'exception temporaire.

Les tentatives pour obtenir du terrain pour les municipalités grâce à une obligation de ne pas vendre des terrains sans une autorisation exprès ont échoué. En Prusse, la loi qui le concernait a été abrogée. Le soi-disant droit d'achat n'a été jusqu'ici que rarement employé et il y a peu à dire sur ses résultats. Pour des buts concernant l'aménagement des villes il n'aura jamais que des conséquences très limitées, car il ne permet pas la sélection nécessaire du terrain. D'après les idées allemandes sur les droits de propriété il serait inacceptable que ce droit put être utilisé pour assurer aux communes des avantages financiers.

Les règlements existants sur l'expropriation sont entièrement insuffisants. D'après les conceptions juridiques allemandes il faut toujours avant tout s'en tenir au principe qu'une expropriation ne peut être effectuée que dans un cas pressant d'intérêt public. La soi-disant expropriation pour échange du terrain qui doit permettre d'établir ailleurs des agriculteurs qui se trouvent dépossédés de leur propriété par suite d'un plan d'aménagement de ville, ne peut être exécutée parce qu'aucun intérêt public n'est attaché au remplacement d'un agriculteur par un autre.

L'expropriation comporte en principe en Allemagne le paiement comme indemnité de la valeur totale. On ne peut s'écarter de ce principe autant qu'il concerne la valeur actuelle. Le règlement de la soi-disant « Behebungsverordnung » stipulant que l'on ne devait pas tenir compte de l'augmentation des prix de la période d'après-guerre, est pratiquement sans effet. Pendant la période d'inflation les prix du terrain à bâtir s'abaissèrent beaucoup, parfois à moins de 5% des prix d'avant-guerre. Avec la stabilisation ils se sont rapprochés fortement et très vite de leur ancien niveau, ce que l'ordonnance mentionnée plus haut n'a pu empêcher. A présent, il semble que le terrain à bâtir entre les mains des spéculateurs soit en notable diminution ; le terrain à bâtir qui sort des mains des cultivateurs n'est mis en vente que dans la mesure où l'on est contraint par le manque considérable de capital pour l'agriculture ; il ne s'agit que d'affaires occasionnelles.



L'expropriation de terrain à bâtir n'est autorisée que depuis 1918 seulement en Allemagne. Elle est soumise à la condition qu'il existe un déficit de terrain à bâtir, et les restrictions de prix sont insuffisantes. D'après la loi allemande on doit faire entrer en ligne de compte pour l'évaluation de la valeur tout le profit futur possible de la spéculation. Un renforcement de la loi sur l'expropriation est nécessaire. Elle doit être limitée à des étendues bien déterminées, au soi-disant « nouveau terrain à bâtir », et dans ces étendues ne doit pas dépendre de la preuve que l'on manque de terrain, de façon que la construction puisse avancer de façon méthodique.

Le prix devrait être évalué d'après le principe que la valeur correspond à l'utilisation actuelle du terrain. Il est nécessaire de fixer un prix maximum, calculé d'après le taux existant des loyers pour le terrain à bâtir, et d'après le nombre des maisons qu'autorise le plan de construction. Ce prix ne doit pas être dépassé. Du moment que la valeur d'après l'utilisation actuelle excède ce prix, l'expropriation ne doit pas être autorisée. Mais ces cas seront très rares et exceptionnels.

La sécurité du crédit foncier demande la prise d'hypothèques, mais il faut s'opposer à des hypothèques qui auraient pour conséquence des prix excessifs d'expropriation.

Des réglementations spéciales seront nécessaires, lorsque, en rapport avec de nouveaux plans de trafic, avec une nouvelle exploitation de ressources minières etc. ... ou par l'établissement de nouvelles « colonies d'habitations » plus importantes, la spéculation menace de s'emparer de terrain purement agricole. Des essais de ce genre, en rapport avec des lois de construction de canal etc. ont été faits à diverses époques, mais l'on ne peut rendre compte d'expériences positives.

Le mouvement de réforme légale est fort. Il ne manque pas de tentatives fantastiques pour l'appliquer à une légalisation légitime lorsque la plus-value est due à la chance. De telles tentatives sont toujours dangereuses, car dans toute valeur du terrain l'activité humaine est toujours le facteur prépondérant, que l'on ne doit paralyser que si l'exige impérieusement l'intérêt pratique, ici celui de l'aménagement des villes.

## Obstacles in the way of Town and Regional Planning.

By Sir Theodore Chambers, K. B. E., Chairman of Welwyn Garden City, Ltd.

It will be readily admitted that in order to prepare a successful dish a cook must have complete control over his ingredients, and it is just because the component factors are not subject to control that town improvements and town developments are so difficult. Existing rights and ownerships created ages ago stand in the way. These vested interests sometimes entirely prohibit, and at other times render extremely costly, reconstructions and re-arrangements which have long been deemed to be of the utmost importance. The only way to obtain success in any scheme of development is to secure the absolute and unencumbered ownership of the entire area of the scheme. The unit of ownership must be identical with the unit of highest utility.

In built-up areas the existing interests are of a very complex and varied character. They are often of great value to those who own them. These interests can sometimes be purchased either compulsorily or by private treaty, but the price may be so large that schemes which would be most advantageous to the community as a whole cannot be undertaken because of the cost. The improvement of built-up areas must on this account be carried out gradually, and considerable ingenuity, foresight and patience is necessary.

Nevertheless as I hope to show later a great deal more might be done that is done to-day if audacity and enterprise were more common, and if the science of land values were better understood. The building of a new town in what has hitherto been an agricultural district is in some respects an easier problem than the town planning of a built-up area.

Given certain preliminary conditions it is certainly a very much more rapid business. The vested interests are fewer and they are less varied and their acquisition is easier and less costly. It is however of the utmost importance that they should be got rid of entirely and absolutely. Every vested interest within or about the area of a projected "garden city" should be purchased before anything else is done. Beyond ascertaining that the site is an appropriate site for a city by reason of its accessibility, its communications, its adaptability from the engineering point of view, its water supply and its drainage facilities nothing should be done in the way of planning or advertising or talking about the future until every vested interest within the area has been bought out. The importance of this will be seen later.

We may now perceive that the main obstacle to Town and Regional Planning lies in the fact that there are powerful influences at work to maintain the status quo. The owners of existing valuable interests do not want to be disturbed. It is not merely a question of money. Undoubtedly the onus of proof that a proposed re-arrangement is in the public interest rests upon those who make the proposal and most people are too contented with things as they are to accept easily the arguments that they

might be improved or that it is in the interests of posterity that they should be improved. Compulsory purchase in one form or another exists in most countries and a well defined law and practice of compensation has come into being. In the law of the United States there is a doctrine of 'eminent domain'. This doctrine stated in its simplest form, is that there resides in every sovereign State, either as a residuum of the proprietary rights which it creates or protects or as an incident of its sovereignty, power to take, without reference to the question of compensation, the property of its subjects for purposes of a public character.

The rule of the English constitutional law, which is normally followed in most civilised countries, is that the property of the citizen cannot be seized for purposes which are public without a fair pecuniary equivalent being given to him, and seizure can only be effected under legislative authority. In England a considerable law and practice has been evolved as regards the taking of land and interests in hand for public purposes and this includes in certain cases interference with the trading interests connected with the ownership and occupation of land and the buildings attached to the land.

There is thus no insuperable difficulty about acquiring all the existing interests which stand in the way of schemes of reconstruction and development. If the public interest in their purchase is accepted compulsory powers of purchase can, at least theoretically, be obtained by legislation. The difficulty is finally economic and financial. The interests may be so valuable that it will not pay to purchase them and destroy them. At the same time, I think it may be said that public opinion on the whole is not tolerant at the moment towards any extension of interference with private rights for a supposed common good.

A definite reaction has set in against what are deemed to be visionary and idealistic methods, and in my opinion advocates of town and regional planning have an uphill task to convince the public and parliament that compulsory powers of purchase should be given for the carrying out of planning schemes whether they deal with built-up areas or agricultural areas.

Nevertheless it is clear that if anything practical is to be done in this generation towards the improvement of congested urban areas much wider powers should be granted to local authorities to acquire the interests which stand in the way. I do not think the economic and financial aspect of the question is as serious as it is often deemed to be. Very large areas of the large cities of Europe are underdeveloped. If bold schemes of reconstruction were undertaken it is probable that the increased land values which could be created by modern development would in the long run compensate the authorities for their expenditure on compensations. It is essential that the greatest care should be exercised to create high values and to conserve the new values when they are created.

Even in the case of costly reconstructions in our big cities, where enormous sums of compensation have been paid and where for a time the financial position has appeared to be most adverse, time has had the effect of improving the balance sheet and turning loss into profit. A notable case of the kind was the building of Kingsway by the London County Council. Less onerous in the first instance and more certain in its ultimate beneficial consequences would be the purchase of vested interests in rural and sparsely inhabited areas contained in many regional plans.

Land development is essentially an operation demanding a long credit period to allow of the fructification of capital expenditure. The extent to which modern development can bring land values into being is not yet generally appreciated. The modern land developer can play with land values. He can create them how and where he pleases. He can conserve them and dissipate them according to his skill in planning and carrying out his plan. He can even attract the land values of his neighbour and remove them and make them his own without laying himself open to the charge of confiscation or depredation. He can promote conditions which will attract population. Population makes land values. He can avoid the creation of new vested interests built up at the expense of the inhabitants. He has it in his power within the common law to prevent the deterioration of property. He can make the values within his areas of control more stable and more permanent than they have ever been under the systems of land tenure of the past. By the use of leasehold covenants he can retain a real control of the amenities of the area for the common good. The most important thing is that he should know precisely what it is he is going to do and when that is decided that he should do it rapidly and decisively. To avoid unnecessary expense and delays which cause unnecessary expense he must have the power to act and he must be free from the interference of those whose interest it is to maintain the "status quo".

I have already pointed out the importance of the acquisition of all existing interests before the plan or scheme of development or reconstruction is carried too far. A few more words on this matter may be useful. The principle that the purpose for which a piece of land is required by a public authority shall not be taken into account in assessing compensation has already been adopted in England. A great deal has been written and said about 'special adaptability' but 'special adaptability' cannot be invoked in cases where the prospective type of use of the land is peculiar to the purchasing authority.

The wide-spread advertisement of a regional plan may however involve a real rise in market value and consequently increase the purchase consideration and the consequential cost of a scheme. I think this may be found to be the case in East Kent and in the East Yorkshire areas where the mere discovery of coal and the certainty of an influx of population cannot but have had already a marked effect in appreciating land values. A general rise in value has in fact taken place before any detailed scheme for regional planning has been made and long before any attempt is being made to give practical effect to such a plan and purchase becomes a necessity to the carrying out of the scheme.

I do not consider that anything is to be gained by a discussion of the various forms of land tenure or on the law of easements in various countries. These all fall into the category of vested interests whatever be the form of tenure or the period of the holding or the precise nature of the easement or right. We have cases to-day in England where the mere statutory right of the tenant under the Rent Restriction Acts, who has lost by effluxion of time all common law right of occupation is as preventive of the reconstruction or re-development of an area as any legal right for any length of term could possibly be. This is a deterrent of development in accordance with plan which the legislature has deliberately fastened upon the country and which parliament is extremely loth to remove. Technically the most recent statute on the subject gives the

County Court the power to make an order for the recovery of possession of a dwelling house to which the Act applies if it is reasonably required for any purpose which, in the opinion of the Court, is in the public interest, but the provision is encumbered with protection to the tenant as respects alternative accommodation which is normally interpreted in such a manner as to render the provision more or less a dead letter. The effect of the provisions of the Rent Restriction Acts is to-day a serious obstacle to the town planning of built-up areas. I mention this passing difficulty, not so much on account of its intrinsic importance—the difficulty is an ephemeral one and will disappear—as on account of its exhibition of the incalculability of the effect of public opinion under democratic or pseudo-democratic conditions of government. There has been no more short-sighted group of postwar measures than those which have centred upon rent restriction. They have delayed building operations and sensibly checked the erection of houses. As affecting middle class property they should have been abandoned long ago—but the mere suggestion that the statutory protection of the middle classes should be relinquished lost a cabinet minister his seat, and the Government did not feel able to face the position and the protection was at once extended.

Under the head of "vested interests" I must mention as one of the most interesting and vital, the legal right of local authorities to levy rates upon the occupants of property within their area of jurisdiction or to receive by means of precepts upon the rating authority certain sums calculated on the basis of the value of the occupancy of property in particular districts.

These areas are not absolutely fixed and unalterable but they can only be modified with difficulty and usually in the face of much opposition.

Seeing that the revenue of the existing local authority is at stake it is not surprising that it is jealous for the maintenance of its interest, and yet the efforts which authorities make to increase the value of their area vary enormously. With the exception of a few rare cases it may be said that the local authority does not deem it to be within its province to improve its values, although they are so jealous about maintaining them.

Some municipalities and particularly the local governments of some watering places have appreciated the fact that they can by wise action attract population and thereby increase their rate revenue and improve local conditions and by improving local conditions still further attract population, but little precise thought is given to the subject. The normal influence which works to improve a seaside resort is that of the shop-keeping class who see in increased amenities the force which will attract customers for their commercial gain. The rate-payers other than the shop-keeping class are usually intensely conservative and would keep their town exactly as it stands.

The present system of local finance in England is a hindrance to regional planning and also peripheral town planning. In many cases the area of undeveloped land within the boundary of a town authority is very limited. Two influences work together to deprecate municipal encouragement of development outside the area, encouragement which may take the form of extending transport facilities or the provision of public services or schemes for housing the working classes. The owners of vacant land in the town area want to get their land on to the market at the highest possible figure and the market value would fall if more land was

made equally available and equally well served. The town authorities cooperate with the landowners and deprecate the use of the city's credit to assist in the development of rateable value in the area of a neighbouring local authority. The adoption of a centrifugal policy, a thinning out of its own density, means an export of rateable value at its own expense and at the gain of the neighbour who has done nothing to create it. In my opinion no serious redistribution of population can take place, no serious thinning out of congested areas can be undertaken until this question of rating areas is dealt with.

A further influence may be noted namely that in rural counties the most important governing body outside the county boroughs is the county council. The interests of the county councils are normally rural interests which are essentially divergent from urban interests.

The county does not want the towns to encroach on the rural areas. The idea of planting new towns in what has been from time immemorial an agricultural district is an extremely unpopular idea to those who inhabit the country. Hertfordshire does not like Letchworth and Welwyn Garden City. Official Hertfordshire appreciates that it means increased rateable value and probably "beneficial" rateable value, but unofficial Hertfordshire is quite frank on the subject. It is not pleased that garden cities are being built in the county.

The position in the Home Counties of London is a very good example of the position generally. The London County Council has recently received a report which is hostile to the notion that satellite or garden cities could provide relief to the congestion of London. London County Council officials are quite frank in saying that they find it difficult enough as it is to make two ends meet without encouraging industry and population to leave the London area and settle in the Home Counties taking their rateable value with them and improving the financial position of the Home Counties at the expense of London. The county councils of the Home Counties on the other hand are controlled by those who represent the interests of the rural districts and they are by no means anxious to industrialise the countryside or as they would call it "uglify England". It is just as well to face the facts and realise that at the present time these existing vested interests militate against the carrying out of regional planning schemes and particularly against satellite towns or garden cities.

I have already pointed out that for any considerable scheme of development to be financially successful it is necessary as a condition precedent to action to acquire all the local vested interests, in other words to make the area of absolute ownership coterminous with the area of development. This can obviously be done only by compulsory acquisition. The Town Planning Act of 1925 (following similar provisions in the Housing Acts of 1919 and 1921) gives characteristic "lip service" to the garden city idea. It provides that where the Ministry of Health is satisfied that any local authority (including a County Council) or two or more local authorities jointly, or any authorised association (that is an association with a limited dividend), are prepared to purchase and develop any land as a garden city (including a garden suburb or garden village) and have funds available for the purpose, he may, with the consent of the Treasury and after consultation with the Board of Trade, the Ministry of Agriculture and Fisheries and the Ministry of Transport

acquire that land on behalf of the authority or association either by compulsion or agreement in any case in which it appears to him necessary or expedient so to do. But there is not anyone in the public departments or connected with the government of the country or anyone of any experience who is not aware that the provision is worthless. It is not intended to be used and it never will be used. The conditions are of such a nature that no-one would ever attempt to use them. In the case of an "authorised association" which might conceivably be brought into existence for the purpose, the provision is still further rendered impossible of application by the addition of a clause to the effect that any order for compulsory acquisition shall be laid before each House of Parliament and shall not be confirmed by the Minister unless and until both Houses by resolution have approved the order, nor, if any modifications are agreed to by both Houses, otherwise than as so modified. It has been unofficially admitted by the Ministry of Health that the provision is not calculated to be effective. And yet we have the interesting fact that as recently as last year parliament should have taken the trouble to include a number of clauses in a statute which those responsible for its draughting knew to be quite useless for their purpose, in fact, not intended to be used at all.

To conclude this short paper I would say that proposals for regional and town planning cannot to-day be effectively carried out because of the number of existent interests which are incompatible with or hostile to their fulfilment. These vested interests cover a large field of private and public rights and until these can be acquired compulsorily and until it is recognised that it is in the best interest of the whole community that reconstruction should be carried out and provision is made to enable this to be done we shall continue to plough the sands with the danger of our getting tired of that fruitless pursuit. The contents of this paper may be deemed to be too pessimistic. The conclusion I have arrived at cannot be said to be comforting, but it is folly to live in a fool's paradise and to believe that the great activity we see in theoretical regional and town planning will be translated into practice while conditions remain as they are.

### Summary.

Existing rights and ownerships, often long established and valuable, stand in the way of practical reconstruction. These vested interests tend to the maintenance of the status quo. To obtain success in any scheme of development of land it is necessary to secure the absolute and unencumbered ownership of the whole area of the scheme. The unit of ownership must be identical with the unit of highest utility.

The building of a new town is in some respects easier than the town planning of a built up area, vested interests are fewer and less costly to buy out. They must, however, be completely cleared out of the way.

The main obstacle to Town and Regional Planning lies in the fact that there are powerful influences at work to maintain the status quo. The owners of existing valuable interests do not want to be disturbed. It is not merely a question of money.

If anything practical is to be done in this generation towards the improvement of congested urban areas much wider powers should be granted to local authorities to acquire the interests which stand in the way. If bold schemes of reconstruction were undertaken it is probable

that the increased land values which could be created by modern development would in the long run compensate the authorities for their expenditure on compensations. It is essential that the greatest care should be exercised to create high values and to conserve the new values when they are created.

If progress is to be made in the carrying out of Town and Regional Planning it is necessary that compulsory powers of purchase shall be given to the authority responsible for the execution of the plan and the purchase of interests should be effected prior to the publication of the plan, since the plan itself will raise the market value of the interests which have to be secured.

The paper draws attention to the question of rating areas of local authorities and shows that the present system of local finance in England is a hindrance to regional planning.

Municipal authorities deprecate the active encouragement of development outside their own financial area, as this lessens their resources of municipal income.

On the other hand the authorities of rural areas deprecate the urbanisation of their areas.

There are thus two main influences hostile to the building of satellite cities in agricultural districts.

It is necessary to face the various influences which are at present adverse to the carrying out of schemes of Town and Regional Planning.

### Sommaire.

Des propriétés et des droits existants, souvent établis depuis longtemps et estimables, s'opposent à une reconstruction pratique. Ces intérêts investis tendent au maintien du statu-quo. Pour réussir, dans n'importe quel plan d'aménagement du terrain, il est nécessaire de s'assurer la propriété absolue et sans entrave de toute l'étendue englobée par le plan. L'unité de propriété doit s'identifier à l'unité de plus grande utilité.

La construction d'une ville nouvelle est à quelques égards plus facile que l'aménagement d'une zone déjà construite, il y a moins d'intérêts investis et il est moins coûteux de les racheter. Ils doivent, toutefois, être complètement écartés du chemin.

Le principal obstacle à l'aménagement urbain et régional se trouve dans le fait que des influences puissantes s'emploient à maintenir le statu-quo. Les possesseurs d'intérêts existants estimables ne désirent pas être troublés. Ce n'est pas simplement une question d'argent.

Si quelque chose de pratique doit être fait dans cette génération pour l'amélioration des zones urbaines congestionnées, des pouvoirs plus étendus devraient être accordés aux autorités locales pour le rachat des intérêts qui leur barrent la route. Si des plans hardis de reconstruction étaient entrepris il est probable que les plus-values foncières qui pourraient être créées par un développement moderne dédommageraient à la longue les autorités de leurs dépenses.

Il est essentiel que le plus grand soin soit apporté à créer de fortes plus-values et à conserver les nouvelles valeurs quand elles sont créées.

Si un progrès doit être accompli dans l'exécution de l'aménagement urbain et régional, il est nécessaire que des pouvoirs obligatoires d'achat soient accordés aux autorités responsables de l'exécution du plan et que l'achat des intérêts soit effectué avant la publication du plan, car le plan lui-même élèvera la valeur sur le marché des intérêts qu'il faut s'assurer.



Le rapport attire l'attention sur la question des circonscriptions financières des autorités locales, et montre que le système actuel de finances locales en Angleterre est un empêchement à l'aménagement régional.

Les autorités locales négligent d'encourager activement l'extension hors de leur zone financière, parce qu'elle diminue les ressources alimentant leur budget municipal.

D'autre part les autorités de zones rurales négligent l'urbanisation de leurs zones.

Il y a donc deux influences principales hostiles à la construction de cités satellites dans les districts agricoles.

Il est nécessaire de faire face aux diverses influences qui s'opposent actuellement à l'exécution de plans d'aménagement urbain et régional.

### Auszug.

Vorhandene Eigentumsrechte, die oft auf einen weit entlegenen Zeitpunkt zurückreichen und hohen Wert besitzen, behindern den praktischen Ausbau unserer Städte. Die im Boden investierten Werte begünstigen die Aufrechterhaltung des vorhandenen Zustandes. Wenn man eine Grundfläche nach irgendeinem Plan erfolgreich der Überbauung zuführen will, so muß man unbedingt das absolute und uneingeschränkte Eigentum des ganzen von dem Plan umfaßten Gebietes haben. Die Einheit des Besitzes muß gleichbedeutend sein mit dem höchstmöglichen Nutzungseffekt.

Die Errichtung einer neuen Stadt ist in verschiedener Richtung leichter als die Planbearbeitung für ein schon überbautes Gebiet, weil im ersten Falle weniger Vermögenswerte investiert sind und der Ausbau weniger kostspielig ist. Dieses Hindernis muß vollständig aus dem Wege geräumt werden.

Das wichtigste Hindernis für Stadt- und Landesplanung liegt in der Tatsache, daß mächtige Einflüsse bei der Arbeit sind, um den gegenwärtigen Bestand beizubehalten. Die Besitzer der vorhandenen großen Werte wünschen nicht gestört zu werden. Es handelt sich hierbei nicht allein um eine Geldfrage.

Wenn in dieser Generation irgendein praktischer Schritt getan werden soll, um die überfüllten städtischen Bezirke besser auszugestalten, so müssen den örtlichen Behörden sehr viel weitergehende Rechte bewilligt werden, um die Rechte zu erwerben, die ihnen im Wege stehen. Wenn kühne Sanierungspläne in Angriff genommen werden, wird wahrscheinlich der Wertzuwachs, der durch die zeitgemäße Stadtentwicklung geschaffen wird, die Behörden für die Ausgaben entschädigen, die sie als Entschädigung zu zahlen haben. Wichtig hierbei ist, daß man sich große Mühe gibt, um hohe Werte zu erzeugen und diese neugeschaffenen Werte auch zu erhalten.

Wenn es auf dem Gebiet der Stadt- und Landesplanung vorwärts gehen soll, so müssen den auf diesem Gebiet verantwortlichen Behörden Enteignungsrechte gegeben werden, und der Erwerb der Besitzrechte sollte der Veröffentlichung des Planes vorausgehen, da der Plan selber den Marktwert der Besitzrechte heben wird, die erworben werden sollen.

Der Bericht weist ausdrücklich auf die Frage der Grundstücksschätzung durch die Gemeindebehörden hin und zeigt, daß das gegenwärtige System der Gemeindesteuern in England ein Hindernis für die Landesplanung bedeutet.

Die Gemeindebehörden wehren sich heftig gegen jede aktive Förderung der baulichen Entwicklung außerhalb ihres eigenen Finanzbereiches, da das die Quellen ihres Gemeindeeinkommens beeinträchtigt.

Auf der anderen Seite wehren sich die Behörden der ländlichen Bezirke gegen die Verstadtlichung ihrer Gebiete.

Dies sind die beiden hauptsächlichsten feindlichen Gewalten, die der Errichtung von Trabantenstädten in landwirtschaftlichen Gebieten ganz besonders hinderlich sind.

Es ist notwendig, sich über die verschiedenen Einflüsse Klarheit zu verschaffen, die dem Fortschritt der Durchführung der Stadt- und Landesplanung feindlich im Wege stehen.

## Land Questions in Relation to Town and Regional Planning in Holland.

By P. D. Fortuyn, LL. D., M. P.

Town planning duties, in accordance with the law and practice in Holland, devolve mainly upon the common-councils. The provincial councils and the government control the fulfilment of the task and if necessary have to complete same.

### *Town Planning Compulsory.*

The Housing Law of 1901 for the first time compelled municipalities to prepare a town-plan.

This obligation was imposed on all municipalities with more than 10,000 inhabitants, and on smaller municipalities whose population increases more than 20% during a period of five years.

### *Periodical Revision.*

In order that town-plans are kept in relation to the development of the town they have to be revised at least once every ten years.

Both the town plans and the revisions are subjected to the approval of the provincial council.

If a municipality does not prepare a town plan, the provincial council may do so.

### *Inspection of Plan.*

A town plan must be exhibited for at least four weeks, so that parties concerned have sufficient opportunity to oppose if they think that their interests will be damaged. Moreover, parties concerned may appeal to the Crown after approval has been given by the Provincial Council, and practice shows that these appeals are sometimes successful.

It was some time before the councils took up the task imposed upon them by the Housing Law of 1901 but the necessity and the importance of a good town plan has been understood more and more and most of the larger towns and a number of the next category now have town plans designed by the most capable architects in Holland.

### *Extent of the Town Plans.*

A great difference exists with regard to the extent of the town plans. Some municipalities have prepared a town plan embracing nearly their whole territory, the full execution of which could probably be expected in the course of a hundred years or still longer; others rather follow the course of preparing plans for smaller areas, as required for town extension.

The weak point of a town plan dealing with a very far off future is that it is impossible to determine exactly so far beforehand what the use of the land will be and therefore the town plan is sure to have to be repeatedly and radically altered.

In most cases the municipalities limit themselves to future needs that can be foreseen with a tolerable certainty. In addition they secure that existing parks and estates that will be wanted in the more distant future are reserved.

#### *Tendency of Town Plans.*

The tendency of a town plan is to determine the main features of development in the near future and the use of the land included in the plan.

The practical upshot of this is that the road plan is fixed, as a rule with plantations, parks, and playing and sport grounds, while sometimes the sites for schools and public buildings are also indicated. The kind of building is not fixed in most cases. A frequent exception is the indication of sites, mostly near railway or water, for industrial purposes, and of lands favourably situated for open building (country houses, garden suburbs).

With regard to fixing the use of land, the Hindrance Law of 1875 is of significance. In accordance with this Law, establishments that might cause danger, damage or obstruction, cannot be erected without approval of the common-council, who must give the proprietors and users of the adjacent sites opportunity to make their complaints before approval.

The law provides the common-councils with authority to prohibit some industries in certain parts of the town and to point out certain parts of the town for certain industries. Several municipalities make such stipulations with the intention gradually to expel those industries from existing residential districts and to keep them from the very beginning out of proposed residential districts. A part of the town where a little more freedom of movement can be allowed to them than would be possible in a residential district is then reserved for those industries.

#### *Town Planning and Land Values.*

The town plan includes both the land belonging to the municipality and that belonging to private proprietors.

The influence of a town plan on the value of the land may be great. It will in one case lead to a fall in prices, in the other to a rise. To a fall of prices with regard to land destined for a road, way, or park, in short, land that may not be used for building purposes. It will lead to a rise of prices for land destined to be built upon and situated very favourably in the town plan, for example, along broad roads or near projected parks.

A municipality very seldom experiences any loss on account of a rise in prices, because when expropriating only the current value and not the future higher value has to be paid. Moreover, a town plan is rarely fixed in all subdivisions until the municipality has acquired the land it needs, e. g., for schools, etc.

#### *Legal Consequences of a Town Plan.*

The legal consequences of a fixed town plan is that a municipality is in a position to prevent all building in contradiction with that plan. The building and housing by-laws generally stipulate that no building can be commenced without permission of the common-council. If a proprietor carries out building in contradiction to the plan and without special permission the municipal council has the power to remove such buildings at the cost of the owner.

*Authority of the Council regarding the Town Plan.*

As the town plans in Holland are meant rather to indicate in rough outline the future extension of the town than to prescribe future building in all particulars it is obvious that the town plan alone does not sufficiently arm the common-councils against undesirable town extension. The common-councils are further supported by their powers

1. To fix building and housing by-laws.
2. To issue a building prohibition by which an existing building or group of buildings may not be rebuilt or altered.
3. To prohibit cutting down trees in woods and parks in private ownership where the council has the intention to expropriate these areas and preserve them as natural monuments.

The building and housing by-laws have for a long time included stipulations that buildings must satisfy certain technical and hygienic conditions. Of late years many municipalities have extended the stipulations with regard to hygienic conditions so as to obviate methods of building (that in themselves could not be prohibited) becoming an impediment to buildings to be erected later on adjacent sites. This extension usually includes stipulations with regard to the part of the yard that has to remain open, and with regard to the building lines (also for the back of the building), outside which lines building is not allowed.

In an increasing number of municipalities there are stipulations that buildings must also satisfy conditions of quality fixed by the common-council.

Though the councils are in a position to protect themselves sufficiently against certain violations of the town plan, and though they have authority to ensure in many respects a reasonable extension of the town, they cannot compel a private proprietor to lay out his land in accordance with the town plan. If such an owner refuses to develop, the only remedy is for the council to proceed to expropriation.

*Expropriation Act of 1851 repeatedly supplemented.*

The Expropriation Act of 1851 is based on two principles. If the public interest demands it, property may be expropriated, but this cannot take place without indemnification.

Not only the full property of the land may be expropriated, but also the lease and all other rights that may be fixed on the land in accordance with the Dutch law.

It should be noted that generally the land is possessed in full property and that municipalities sometimes distribute on lease but that private proprietors very seldom do so.

In general expropriation has to be preceded by an act declaring the work to be of public utility and limiting the area of expropriation.

The Expropriation Act has been repeatedly supplemented in a number of special cases in which it was accepted that the purpose itself is of public utility. In these cases no special law has to precede expropriation. These cases are, in so far as this paper is concerned:—Expropriation of land for housing (1901), Expropriation for the provision of land with houses for working farmers (1918), Expropriation of land for houses (1921), Expropriation for the improvement of drainage and irrigation (1922), Expropriation for the maintenance of natural monuments such as woods and other tree plantations (1922).

These special rules were meant also to remove every doubt as to whether an expropriation for one of the special cases, mentioned above should be considered for the public benefit, to hasten the expropriation proceedings. A stipulation added to the Law of Expropriation in 1920, assigning the right of temporary possession of the land by the expropriating party, has the same tendency. In consequence of this stipulation the expropriating party may, before the expropriation proceedings have come to an end, take possession, and may even start the work for which the expropriation will be carried out. The conditions are that the expropriating party has to guarantee the indemnification to be fixed by the court of justice and that this party is obliged, in the event of the expropriation not being allowed, to indemnify the damage caused by him to the real estate.

In practice this last stipulation often effects an acceleration of the expropriation by a year or more.

Municipalities may expropriate to execute their town plans. When they want land for making roads, laying out promenades, parks, or recreation grounds, building schools, libraries, baths, gasworks and electricity works, or for building houses, they may demand expropriation.

The proprietor of the land may, however, object or show that the municipality does not need his land, because it already possesses land fit for the purpose. Unnecessary expropriation may be prevented in this way.

When the municipality has expropriated it must execute the work failing which the expropriated person may claim back his land in its existing condition, paying for it in proportion to value returned. This stipulation also prevents the right of expropriation being abused and the municipality making quite another use of the land, than that for which it was expropriated, for instance, by distributing land as building sites although it had been expropriated for a park.

#### *Determining the Indemnification.*

Rules for determining the indemnification have not been stipulated by the law; the real value of the property expropriated has to be paid. This stipulation leaves room for very different opinions, especially with regard to expropriation of land on the periphery of growing towns, for which private owners usually try to get an indemnification based on the value of building sites, whereas the expropriating municipality generally is of opinion that a price a little above the agricultural value will suffice.

The purpose for which land is expropriated seldom influences the amount paid. When a municipality, for instance, expropriates two similar plots, one for public baths and the other to distribute as building sites, the difference in destined use will cause no difference in the indemnification. But if there is an indication on a fixed town plan that a certain piece of land shall become a street or a road the court of justice certainly will keep this in mind and will put the indemnification lower than if the land had not been so destined but might gradually be laid out as building sites.

Expropriation is only resorted to by a municipality when the land cannot be bought at a reasonable price by private treaty, for as the price cannot be estimated with certainty before expropriation the municipalities prefer to avoid risks.

### *Increasing the Area of Municipally Owned Land.*

To avoid difficulties about acquiring land every time it is needed, and the necessity to expropriate, which would probably increase prices, the larger municipalities have gradually acquired land by purchasing when up for sale at a fair price and likely to be of use. In this way they have acquired important areas of land mainly bought when still agricultural and mostly situated around the built up areas.

### *Disposal of Municipal Land.*

This municipal land ownership has a double purpose. In the first place a municipality with a growing population has an increasing need of land for schools and other public buildings and for the laying out of playgrounds and sports grounds. Therefore no insignificant part of the land is meant for the use of the municipality. The land not meant for that is developed by the municipality (by laying out streets and sewerage) into building-sites and is distributed. In this way the municipalities are in a position to see that the prices of building sites belonging to private proprietors are not unreasonably raised and that land fit for building sites is to be obtained at reasonable prices.

### *Sale or Lease of Municipal Land.*

The land not needed by a municipality for its own use is either sold or leased. Of the three largest municipalities Amsterdam (more than 700,000 inhabitants) and the Hague (more than 400,000 inhabitants) almost exclusively lease their land. Apart from some exceptions land is sold only for churches and schools. Rotterdam (more than 500,000 inhabitants) generally sells land, except the land along the river and harbours, which is leased.

The duration of the lease differs. For instance the Hague usually leases land for 75 years at a fixed annual rent. Amsterdam generally distributes land on a continual lease, while after a certain number of years the annual rent may be altered.

### *Advantages of Leasing.*

The main reasons why councils prefer leasing to selling are in short the following :—

1. Should a municipality need the land at some time or other it would be easier to get it back than if sold outright. This avoids expropriation.
2. A municipality can enforce more radical stipulations with regard to the use of land on lease than with a sale.

3. With a lease for a fixed period a municipality will benefit by an eventual rise in the land values, because after the expiration of the lease the land returns to the ownership of the municipality. With a continual lease by gradually raising the rent a municipality will also get this profit. A municipality will not benefit by this rise in value with a sale.

### *Municipal Mortgage Bank.*

Some time ago the municipality of The Hague, in order to support the issue of leases, established a municipal mortgage-bank that provides money as a first mortgage on buildings on land leased from the municipality. Now that the private mortgage banks have gradually started also to lend money on buildings erected on leased land the activity of the municipal mortgage bank has decreased more and more.

Since with a lease, in contrast to a sale, the capital invested in land does not return to the municipality but only the annual rent a large and

ever growing municipal capital remains invested in this land exploitation. This makes great prudence urgently necessary.

*Municipal Land Exploitation has not the Character of a Monopoly.*

In Holland municipal land exploitation has not the character of a monopoly. In all municipalities side by side with municipal land exploitation private land exploitation exists, or at least is allowed. Private land exploitation is based, apart from rare exceptions, on the sale of land.

Municipalities cannot compel private proprietors through any other method than through expropriation to cede land to them. A separate regulation for compulsory sale of land destined for garden cities does not exist in Holland.

*No Compulsory Exchange of Land Except in the Interests of Agriculture.*

The power of compulsory exchange exists only for agricultural interests (law of 1924) and not especially for the sake of municipalities and other public bodies. On the application of a certain minimum number of landowners holding part of a certain number of landed estates an exchange in plots may be asked for.

The tendency of this is to provide each of the owners with an estate forming an unbroken piece of land, as far as possible along public roads or along waterways.

A municipality is only able to determine the use of a piece of land in a negative sense, viz., by preventing the proprietor from putting it to some other use. This is done either through scheduling the use in the town plan or through turning special parts into monuments of nature through a by-law.

Up to now, so far as I know, no municipalities in the Netherlands have tried to ensure that certain plots now used for agriculture or horticulture are to be kept to this use, otherwise than by expropriating the land. Where a municipality owns the land it is, of course, able to ensure this use but a by-law to make private owners, either without or against an indemnification, to do so probably would not get the necessary consent of the Province or the Crown. This is quite apart from whether if such regulations did exist they would be workable.

*Regional Plans not yet Regulated by Law.*

In Holland the necessity and the significance of a good town plan is being understood more and more and of late the number of those advocating that town plans are not sufficient and regional plans are also necessary is growing.

This idea is based mainly on the following arguments:—

The necessary connection between the town plan of the larger centres of population and the neighbouring municipalities; the common interests in some parts of the Netherlands; the altered requirements of modern traffic; the desire to preserve the beauty of nature outside the larger centres of population.

A separate legal regulation of regional planning does not exist in Holland but the following paragraph is not without importance in this connection.

*Increasing Interest in Regional Plans.*

Since 1921 the authority of the "deputy" of the provincial council has been included in the housing law, by which authority the obligation can be imposed on small municipalities to prepare a town plan (although



the housing law does not compel them), and that either separately or together with other small municipalities or in connection with an existing town plan of a neighbouring municipality.

In 1925 a committee was formed by the Union of Dutch Towns and by the Dutch Housing and Town Planning Institute to prepare a legal regulation of regional plans. This project was greatly criticised, mainly because it created a new public authority and the authority of the provincial council's "deputy" was not included in it.

In the same year the provincial council's "deputy" in North Holland started an investigation concerning the desirability of regional plans in their province and in 1926 the Minister of Home Affairs and Agriculture appointed a committee to investigate the desirability of a regulation of regional plans.

In the same year Government introduced a Bill in the House of Commons to prepare a government road plan. For this important extension and improvement of the main-road system in Holland, the execution of which will probably take from 25 to 30 years, the sum of fl. 300,000,000 is asked for in the Bill.

#### *Conclusions.*

It may be concluded that the councils, particularly through the right of expropriation, are in a position greatly to influence the execution of their town plans and if this execution does not work smoothly, the cause of this generally is the financial position of the municipality or a lack of energy and of forethought. To avoid such conditions it is necessary that a general law on town building should compel the councils to act more energetically and to work out their schemes more fully than they sometimes do.

A legal basis for regional planning is urgently needed.

#### **Summary.**

The task of fixing and maintaining a town plan principally rests with the common-council.

Communities with more than 10,000 inhabitants are obliged to prepare a town plan and to revise it periodically.

A town plan has force with regard to all the land within its area, therefore also with regard to land in private ownership.

A town plan may, owing to the use to which it destines the land, cause either a rise or a fall of the price.

A municipality is in a position to prevent private landowners from putting their land to a use contradictory to the town plan but cannot compel them to exploit their land in accordance with the town plan.

In the case of a private owner remaining in default the only way the municipality can put itself in a position to have the land laid out in accordance with the plan is by expropriation.

The law of expropriation provides the common-councils with radical authority with regard to the town plan. Not only the full property in the land (which is a rule) but also the right of lease (which is an exception) and all other rights on real estate may be expropriated.

Expropriation takes place against indemnification fixed by the court of justice. This indemnification is fixed in accordance with the real value of the land at the moment of expropriation, a future possible rise of price being disregarded. The use for which the land is destined only rarely influences the indemnification.

Owing to the uncertainty of the indemnification expropriation is risky and is only applied when purchase by private treaty on fair conditions is impossible.

The power of compulsory exchange is available only for agricultural interests. Municipalities have no authority to ensure that land belonging to private proprietors shall always be used for agriculture.

There is increasing municipal land ownership for municipal use and for distribution as building sites, the latter either by sale or on lease. Municipal land-exploitation has not attained the character of a monopoly.

Regional plans have not yet been provided for by legislation. There is increasing interest in this question.

Conclusion: Town councils are already able greatly to influence town plans, but a general law for the building of towns and a legal basis for regional plans are urgently wanted.

### Sommaire.

La charge de l'établissement et de la mise à jour d'un plan de ville incombe au conseil municipal.

Les communes de plus de 10,000 habitants sont obligées de préparer un plan de ville et de le reviser périodiquement.

Un plan de ville exerce son action sur tout le terrain qu'il englobe donc aussi pour ce qui concerne le terrain possédé par des particuliers.

Un plan de ville peut, en raison de l'usage auquel il destine le terrain, causer soit une hausse, soit une baisse des prix.

Une municipalité est bien placée pour empêcher les propriétaires privés d'attribuer à leur terrain un usage contraire au plan de ville, mais ne peut les forcer à exploiter leur terrain selon les prescriptions du plan de ville.

Dans le cas d'un propriétaire privé restant en contravention le seul moyen pour la municipalité d'obtenir que le terrain soit aménagé conformément au plan est de recourir à l'expropriation.

La loi d'expropriation donne aux conseils municipaux pleine autorité en ce qui concerne le plan de ville. Ce n'est pas seulement la propriété complète du sol (ce qui est une règle) mais aussi le droit de cession à bail (ce qui est une exception) et tous les autres droits sur un domaine foncier qui peuvent être expropriés.

L'expropriation a lieu moyennant une indemnité fixée par le tribunal. Cette indemnité est fixée en rapport avec la valeur réelle du terrain au moment de l'appropriation, sans tenir compte de la hausse des prix possible dans l'avenir. L'usage auquel le terrain est destiné n'influence que rarement l'indemnité.

En raison de l'incertitude de l'indemnité l'expropriation est hasardeuse et n'est employée que lorsqu'une entente amiable à de bonnes conditions est impossible.

Le droit d'échange obligatoire n'existe que pour les intérêts ruraux. Les municipalités n'ont aucune autorité pour stipuler que du terrain appartenant à des propriétaires privés doit toujours être employé pour l'agriculture.

La propriété municipale du sol pour l'utilisation municipale et pour la distribution en lots à bâtir, par vente ou par cession à bail, dans ce dernier cas, s'accroît. L'exploitation du terrain municipal n'a pas pris le caractère d'un monopole.

La législation n'a pas encore pourvu à l'établissement de plans régionaux. L'intérêt pour cette question va croissant.

Conclusion : Les conseils municipaux sont déjà bien à même d'influencer les plans de ville, mais on désire vivement une loi générale pour la construction de villes et une base légale pour les plans régionaux.

### Auszug.

Die Aufgabe, einen Stadtplan festzustellen und durchzuführen, ist in der Hauptsache Aufgabe des Gemeinderates.

Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sind verpflichtet, einen Bebauungsplan auszuarbeiten und ihn von Zeit zu Zeit einer Nachprüfung zu unterziehen. Ein Bebauungsplan bestimmt die Verwendung aller innerhalb der Gemeindegrenzen liegenden Grundstücke, also auch der in Privatbesitz befindlichen Flächen.

Ein Bebauungsplan kann je nach der Verwendung, die er für ein Grundstück vorsieht, dessen Preis erhöhen oder erniedrigen. Die Gemeinde ist in der Lage, die Privatgrundbesitzer daran zu hindern, daß sie ihre Grundstücke anders verwenden, als das im Bebauungsplan vorgesehen ist, aber sie kann sie nicht zwingen, ihre Grundstücke in Übereinstimmung mit dem Bebauungsplan zu verwerten. Wenn ein Privateigentümer die Verwertung seines Grundstückes unterläßt, kann die Gemeinde die Verwertung des Grundstückes in Übereinstimmung mit dem Bebauungsplan nur auf dem Wege der Enteignung erreichen.

Das Enteignungsgesetz gibt dem Gemeinderat sehr weitgehende Machtvollkommenheiten in Hinblick auf den Bebauungsplan. Es kann nicht nur allein das volle Eigentum an dem Grundstück (welches die Regel ist), sondern auch das Baurecht (welches eine Ausnahme ist) und alle anderen Rechte, die an dem Grundstück haften, enteignet werden. Die Enteignung geschieht gegen eine Entschädigung, deren Höhe vom Gericht festgesetzt wird. Diese Entschädigung wird in Übereinstimmung mit dem wirklichen Wert festgesetzt, den das Grundstück im Zeitpunkt der Enteignung hat. Künftige Wertsteigerungen werden nicht berücksichtigt.

Der Zweck, für welchen das Land bestimmt ist, hat nur selten einen Einfluß auf die Höhe der Entschädigungssumme. Mit Rücksicht darauf, daß die Höhe der Entschädigung nicht von vornherein feststeht, ist die Enteignung mit Risiko verknüpft und wird nur angewendet, wenn der Ankauf zu dem angemessenen Preis durch Privatvertrag unmöglich ist.

Die zwangsweise Grundstückumlegung ist nur für landwirtschaftliche Zwecke zulässig. Gemeinden sind nicht berechtigt zu bestimmen, daß Grundstücke, die Privatleuten gehören, dauernd für landwirtschaftliche Zwecke Verwendung finden sollen.

Der Landbesitz der Gemeinde nimmt ständig zu und dient für Gemeindezwecke und zur Verwendung für Bauzwecke teils auf dem Wege des Verkaufes oder des Baurechtes. Die Bodenverwertung der Gemeinden hat nicht den Charakter eines Monopols erhalten.

Regionale Nutzungspläne sind noch nicht von der Gesetzgebung berücksichtigt. Es besteht ein wachsendes Interesse für diese Frage.

Schlußfolgerung: Die Gemeinderäte sind bereits in der Lage, die Bebauungspläne weitgehend zu beeinflussen. Es besteht jedoch ein dringender Bedarf für ein allgemeines Stadtbaugesetz und eine gesetzliche Unterlage zur Beschaffung von regionalen Nutzungsplänen.

## Le Régime de la Propriété en Italie.

*Et ses Rapports avec l'Exécution des Plans d'Aménagement Urbains et Régionaux.*

Par Cesar Chiodi — Ingénieur, ancien Adjoint au Maire et conseiller municipal de la Ville de Milan.

### *Le régime de la propriété foncière urbaine et suburbaine en Italie.*

Les immeubles construits, ainsi que les terrains non bâtis, dans les limites des villes, et les terrains agricoles qui entourent les agglomérations urbaines, appartiennent en Italie, pour la plupart, à des particuliers.

Les édifices urbains sont généralement loués par des contrats à court délai ; pourtant, là où subsistent des clauses pour l'exécution des plans régulateurs, au lieu des contrats de location habituels, on fait de simples concessions d'usage précaire, révocables moyennant un court préavis.

Lorsque les terrains sont encore aptes à être convenablement cultivés (ce qui est particulièrement le cas des zones extérieures) ils sont donnés en location aux cultivateurs, suivant les formes les plus usuelles de la colonie ou du fermage.

Le caractère particulier de ces contrats n'a pourtant pas une sensible influence sur l'exécution des plans d'aménagement, s'agissant toujours de contrats à délais relativement courts, surtout pour les territoires à proximité des villes, où le même locataire sait fort bien que la destination agricole ne peut pas durer longtemps, soit parce que le terrain est destiné à l'emploi de la construction, soit parce que, à cause de l'extension des constructions avoisinantes et par l'exécution des travaux des routes publiques ou des égouts, le terrain vient à se priver graduellement de son caractère rural et de ses possibilités agricoles.

Une forme particulière de contrat qui constituerait ou presque une clause perpétuelle pour assurer à la terre son usage agricole, est l'emphytéose prévue dans le paragraphe 1556 du Code Civil du Royaume. Son application est pourtant rare dans le voisinage de nos villes.

Peu de villes en Italie ont des réserves de terrains leurs appartenant.

Dans certains cas, ceux-ci proviennent de territoires jadis sujets à des servitudes militaires ou de la démolition d'enceintes fortifiées, etc. Dans d'autres cas, les propriétés communales proviennent des achats faits suivant le prévoyant conseil des Administrateurs.

L'exemple le plus remarquable est peut-être celui de la ville de Milan, qui fut une des premières à suivre cette ligne en se rendant propriétaire, depuis 1906, par des achats à des particuliers, aux conditions ordinaires du marché, d'un domaine de 200 hectares environ de terrain périphérique. Après les arrangements nécessaires, elle a pu puiser sur ces 200 hectares pendant à peu près 20 ans, pour le développement de son programme d'habitations à bon marché et de services publics.

Dans l'espace de deux ans (1924-1925), sous l'Administration actuelle, la ville a repris ce point de départ, en achetant plus de 700 hectares, de

sorte que le patrimoine de terrains communaux se chiffre aujourd'hui à environ 800 hectares sur 18,500 hectares de territoire communal.

Pour les autres villes, la situation actuelle des propriétés communales est remarquablement inférieure.

Rome possédait à la fin de 1925 environ 14 hectares de terrain et se trouvait en négociations d'expropriations pour 7 autres hectares.

Florence, par suite des cessions faites dans ces derniers temps à des Sociétés, pour la construction de maison à bon marché, a réduit son domaine communal à environ 80 hectares.

Gênes n'a plus que 8 hectares de terrains à bâtir.

Vérone possède une partie de ses terrains dans la commune et l'autre partie ailleurs et a 37 hectares.

Bergamo possède 11 hectares, Brescia 7 hectares, Bari a réduit ses disponibilités à un peu plus de 5 hectares, en raison d'importantes ventes qui ont été faites ces dernières années, au profit des constructions populaires.

Les conditions de la propriété foncière, dans les communes de Livorno, Palermo, Cagliari, Spezia, Perugia et Taranto se sont réduites à des proportions presque négligeables, à la suite de dispositions adoptées en faveur de maisons ouvrières.

En résumé, on peut donc considérer comme très limitée, à l'exception de peu de cas isolés, la propriété directe des terrains que possèdent les communes et ces cas eux-mêmes n'ont, pour le moment, qu'une valeur de point de vue vers lequel les Administrations publiques s'orientent et qui vise à modifier le régime traditionnel.

#### *Les dispositions législatives pour l'exécution des plans d'aménagement et l'achat des terrains par les Communes.*

Les règles fondamentales en vertu desquelles les Communes peuvent établir des plans régulateurs pour l'aménagement et l'assainissement des zones intérieures du centre habité ou des plans d'extension pour la formation de nouveaux quartiers périphériques et l'accroissement graduel de la ville, sont fixées en Italie par la loi du 25 Juin 1865 N.-2359, qui autorise les communes dont la population excède 10,000 habitants à adopter des projets et détermine les moyens et les limites de temps (pas au delà de 25 ans) pour leur exécution.

Les projets pour l'arrangement des quartiers ou pour l'agrandissement de la ville, obtiennent par la loi, la déclaration d'utilité publique, par suite de laquelle les communes sont autorisées à procéder à l'expropriation des maisons et des terrains nécessaires à l'exécution des plans.

L'expropriation des bâtisses et des terrains ne se limite pas aux espaces strictement nécessaires pour le percement des routes et l'arrangement des services publics, mais peut aussi comprendre les territoires contigus à l'oeuvre publique, surtout dans les projets d'assainissement et de réorganisation des vieux quartiers, dans lesquels il s'agit de démolir des groupes de vieilles maisons manquant d'hygiène et d'aménager de nouveau la configuration des reliquats, pour permettre la construction de bâtiments modernes de dimensions appropriées, le long des rues élargies et réorganisées.

L'achat des terrains privés pour l'exécution des plans régulateurs, suivant qu'il a lieu à l'amiable ou non, est réglé par des principes de procédure différents.

*L'achat contractuel* trouve son titre dans le Code Civil du Royaume et peut avoir lieu par achat, par donation ou par cession, avec obligation réciproque parmi les parts de contribution et d'exécution des oeuvres.

L'action des Communes trouve sa ligne de conduite et ses limites dans la loi communale et provinciale récemment réformée par celle du 30 Décembre 1923 N. 2839 qui est la loi fondamentale réglant l'organisation et le fonctionnement des Administrations Publiques. En matière de patrimoine communal, elle se limite pourtant à établir :

a) Que l'achat et la vente des immeubles doivent être délibérés par le Conseil Communal et approuvés par l'Autorité supérieure,

b) Que tous les biens communaux doivent avoir un inventaire spécial, à revoir après chaque changement par le chef de l'Administration,

c) Que les propriétés doivent être données en location et que les propriétés incultes doivent être rendues à la culture ou bien vendues ou données en emphytéose avec l'obligation du boisement, si elles sont sujettes à la loi forestière.

La loi du 21 Juin 1896 confirme à nouveau la disposition par laquelle les Provinces, les Communes, les Instituts publics de bienfaisance ne peuvent pas acheter des immeubles, ni accepter des legs ou des donations, sans le consentement de l'Autorité supérieure, et cela dans le but de limiter la concentration des immeubles de mainmortes, concentration jugée nuisible aux intérêts de l'économie de la Société.

\* \* \*

En ce qui concerne *l'achat forcé*, le principe de l'expropriation pour utilité publique est reconnu dans l'art. 29 du même statut du Royaume (4 Mars 1848). Il fut confirmé dans le paragraphe 438 du Code Civil et discipliné par les lois du 25 Juin 1865 — N. 2359 et du 18 Décembre 1879 — N. 5188.

La loi générale de l'an 1865 dicte les règles auxquelles les communes doivent avoir recours pour les cas dans lesquels, pour l'exécution des oeuvres d'utilité publique, elles doivent s'approprier des biens privés.

Les principales bases de cette loi sont :

a) Reconnaissance préventive de la part de l'Autorité de l'Etat, de l'utilité publique de l'oeuvre,

b) Détermination du juste prix de l'immeuble à exproprier, soit en cas d'expropriation totale, soit en cas d'expropriation partielle et détermination, dans ce deuxième cas des avantages dont bénéficie le particulier et des contributions à lui imposer.

En cas de manque d'accord pour la détermination du prix, il est fixé par un expert nommé par le Tribunal, qui prend comme base la valeur attribuable à l'immeuble, en cas de libre achat.

Presque toutes les lois spéciales qui approuvent les plans régulateurs des villes italiennes découlent des dispositions générales de l'an 1865.

Afin de pourvoir à l'hygiène publique de la Ville de Naples, les dispositions des lois qui furent citées, subirent de considérables modifications par la loi du 15 Janvier 1885 — N. 2852 sur l'assainissement de la ville de Naples. Cette loi établit des règles d'estimation spéciales d'après lesquelles le prix à payer doit correspondre à la moyenne de la valeur vénale réelle et de la valeur légale fixée comme base pour la rente de la dernière décade ou, faute de cette donnée, comme base de la rente imposable établie pour l'application de l'impôt foncier.

La loi spéciale pour Naples a trouvé successivement son application dans quelques autres cas et particulièrement pour les expropriations nécessaires aux travaux de chemins de fer et de cours d'eau, ainsi que pour les terrains destinés aux constructions populaires, suivant les principes établis dans ce but, dans le texte spécial des lois en faveur des constructions du 30 Novembre 1919.

Une autre loi particulière du 11 Juillet 1907, publiée pour la Capitale et appliquée ensuite pour quelques autres communes, autorisa les communes à exproprier les terrains propres à la construction, compris dans le périmètre des plans régulateurs, à un prix correspondant à la valeur déclarée par le propriétaire, en vue de la taxe sur ces terrains.

Parmi les autres dispositions dont les communes peuvent profiter par voie indirecte, pour l'achat forcé des terrains, nous citons encore les lois du 20 Juin 1909 — N. 264 — du 23 Juin 1912 — N. 688 et du 10 Juin 1922 — N. 778 pour la protection des Beaux-Arts, qui donnent à l'Etat (et par voie indirecte aux communes), le droit de propriété dans l'achat des bâtisses historiques et artistiques.

Les mêmes lois protègent encore par des règles sur quelques points contradictoires, la conservation des parcs et des jardins.

#### *Valeur et plus-value des propriétés foncières.*

Comme principe général dans les expropriations qu'entraîne l'exécution des plans régulateurs, la valeur attribuée aux immeubles expropriés est celle qu'ils avaient avant l'approbation des plans, compte non tenu de la plus value résultant de l'extension projetée ou de l'amélioration de la ville.

L'exécution d'un oeuvre publique, et quelquefois seulement l'exécution projetée, peuvent faire acquérir une valeur considérable à des propriétés qui avaient auparavant un prix médiocre.

L'aménagement d'un quartier, l'amélioration d'une localité, le percement d'une rue, sont toutes des causes contribuant à augmenter les valeurs des propriétés. Il est donc juste que tout ce qui est produit direct de l'activité sociale revienne à l'avantage de la société, en consentant à la Municipalité qui exproprie, de ne pas lui faire supporter la plus value des propriétés, qui ne dépend pas de l'activité individuelle.

Par la loi du 8 Juillet 1904, on donna au Gouvernement le pouvoir d'autoriser les communes à imposer, à partir du 1er Janvier 1906, une taxe sur les terrains propres à la construction, dans la proportion de 1% sur la valeur des terrains eux-mêmes, en déclarant « terrains propres à la construction », les pièces de terre comprises dans un réseau de rues publiques en état de viabilité et de circulation, ou contiguës au réseau et qui ne sont pas affectées d'une façon permanente à l'usage agricole ou industriel, ou qui ne sont pas des dépendances aux bâtisses existantes, comme par exemple les jardins des villes.

Le but de cette loi est pourtant plutôt celui d'inciter à construire que celui d'atteindre la plus-value acquise par le terrain lui-même.

La taxe sur les terrains de construction fut abolie en 1923, lorsque la loi du 18 Novembre 1923 décréta l'institution de la *contribution d'amélioration*, payable de la part de tous les propriétaires de maisons ou de terrains, favorisés par l'exécution des oeuvres publiques.

La loi de l'an 1865 établissait déjà que l'on pouvait charger les propriétaires de biens contigus à l'oeuvre publique, de l'obligation de contribuer à l'exécution de l'oeuvre même, en rapport à la plus haute valeur acquise par leurs propriétés.

En application à ce principe général, les lois spéciales successives pour l'approbation des plans régulateurs des communes ont établi la mesure de la contribution revenant aux Communes mêmes, pour l'exécution des oeuvres publiques, visant à l'organisation et au développement des villes.

Le décret du 18 Novembre 1923 a donné une large extension à ce principe, en autorisant les communes à percevoir des propriétaires des terrains et des constructions limitrophes, une contribution pour chaque oeuvre publique, de n'importe quelle espèce, de laquelle l'immeuble a tiré le bénéfice d'une hausse de valeur.

La contribution est fixée dans une mesure proportionnée parmi tous les immeubles favorisés, de manière à ne pas dépasser 20% de la majoration de la valeur des terrains, ou bien un tiers des frais subis par la commune, pour l'exécution de l'oeuvre publique.

#### *La spéculation sur les terrains de construction.*

Les dispositions de la loi auxquelles nous n'avons fait qu'une courte allusion, en raison des limites qui nous sont imposées dans ce rapport, sont celles qui règlent l'action des communes italiennes dans l'exécution des plans régulateurs et en général dans leur politique foncière. D'ailleurs, la conviction des administrateurs et des techniciens concernant l'insuffisance de ces dispositions vis-à-vis des graves problèmes qui se présentent aux villes, se répand toujours davantage.

Les communes italiennes sentent le besoin de bases qui puissent donner une plus grande prépondérance à l'intérêt de la collectivité sur le jeu compliquée des intérêts privés et, tout en se rendant compte de la délicatesse de l'argument, entendant avoir des moyens équitables et légitimes pour redresser leur politique foncière et pour régler l'accroissement des municipalités d'une manière plus conforme au plan d'extension urbaine et régionale des services publics et pour défendre la construction désordonnée et l'emploi irrationnel des terrains (1).

Le phénomène décrit par M. R. Verwilghen au Congrès d'Amsterdam est fréquent dans nos villes ; il concerne la formation des « zones barrières » aux abords des villes, zones que les propriétaires de terrains, dans leur intérêt, s'efforcent autant que possible de garder libres de constructions, jusqu'au moment où ils ont atteint une valeur élevée, due au voisinage de nouvelles régions comportant des constructions récentes.

La tendance prédominante dans la technique des plans régulateurs pendant ces derniers cinquante ans, qui comprend l'extension urbaine

(1) Comme indice de ce mouvement vers une réforme, nous signalons le rapport du représentant de la municipalité de Rome, M. Virgilio Testa, au congrès de Paris en 1925, de l'Union des Villes sur la *politique foncière des Communes et son influence sur le problème des habitations*, le rapport au même Congrès des représentants de la ville de Milan de MM. Leo Pollini, Cesare Chiodi, Cesare Albertini, Alessandro Visconti, sur « *Les Grandes Agglomérations Urbaines en Italie* », les nombreux articles de MM. Alessandro Schiavi, Manlio Pozzi, Cesare Albertini sur le journal « *La Casa* » ; le rapport de M. Cesare Chiodi sur les études concernant le plan d'agrandissement de la ville de Milan dans « *Le Bulletin de la Ville de Milan* » (Juillet et Août 1925).

L'Association Nationale des Ingénieurs et Architectes italiens, dans son prochain congrès à Palerme, traitera particulièrement sur rapport des Ingénieurs G. Melisurgo et M. Tucci, de la révision de la loi sur les expropriations.

Le même thème a été traité par M. Maina au Congrès de l'Habitation et de l'Urbanisme tenu à Turin, au mois de Mai de cette année.



« à tache d'huile » par échiquiers réguliers de rues annulaires de ceinture et de rues radiales, favorise particulièrement ce jeu spéculatif.

Parmi les villes italiennes, il faut citer Milan comme exemple typique de ce schéma d'accroissement dans ses plans étudiés en 1912. Outre la route de ceinture intérieure le long du fossé du Moyen Âge et celle des boulevards du XVI<sup>e</sup> siècle, la ville a dans sa partie neuve deux autres chemins de ceinture annulaire complets, sans compter le réseau des rues secondaires.

Entre l'un et l'autre de ces deux nouveaux chemins de ceinture, il existe des espaces non bâtis, qui voient hausser automatiquement leur valeur, au fur et à mesure que sur les bords du chemin de ceinture plus extérieur s'élève quelque bâtisse isolée.

A peine un groupe de maisons a-t-il surgi à l'extrémité d'une des rues radiales qui débouchent dans le chemin de ceinture que l'Administration Communale est pressée et poussée par les intéressés au prolongement des moyens de transport et des services publics, souvent par le concours de contributions spontanées qui trouvent une large compensation dans l'accroissement de la valeur des terrains.

Mais ce système d'accroissement urbain désordonné ne fait que provoquer des dommages à la collectivité car au point de vue esthétique, la construction surgit cahotique et désordonnée et au point de vue économique, les prix des terrains augmentent, les services publics et les moyens de locomotion deviennent très onéreux, leur rendement réduit, conséquence logique du trafic non proportionné des zones qui ne sont pas régulièrement construites.

Le remède à cet état de choses est envisagé par les personnalités compétentes, par des mesures de natures diverses, d'ordre technique, d'ordre légal, d'ordre fiscal, convergeant toutes vers un but unique.

Au point de vue technique, la conviction s'affirme de plus en plus que seule l'adoption combinée d'une sage politique de transports et de plans régulateurs régionaux, se proposant de décongestionner le centre principal, d'en arrêter l'accroissement anormal pour grouper la population par centres satellites plus ou moins à proximité du centre principal et complètement organisés suivant leurs nécessités courantes (au lieu de consentir à l'accumulation arbitraire de la population dans un trop vaste espace) pourra aboutir à une solution satisfaisante.

La difficulté principale qui s'oppose à installer et à maintenir les services publics et les moyens de transports dans les conditions actuelles du développement urbain, consiste dans le rendement non proportionné des réseaux de ces services et de ces transports dans des zones insuffisamment construites sur un trop vaste espace, résultant des plans d'extension étudiés jusqu'ici.

Le groupement de la population en petits noyaux satellites, admet la possibilité de circonscrire le champ du développement urbain et de créer des zones où les moyens de locomotion et les services publics trouveront rapidement une clientèle suffisante pour justifier leur utilité.

Ce principe accroît les possibilités de développement de ces services et concourt à rompre les obstacles économiques que la formation des « zones barrières » oppose au développement de la ville.

\*  
\*  
\*

Mais les Administrations publiques, au point de vue des lois existantes, sont désarmées et la spéculation — bien que légitime — aban-

donnée à elle-même, détermine la distribution désordonnée des constructions, qui crée les difficultés dont il est question ci-dessus.

Il est pourtant vrai que parfois, le retard apporté à bâtir sur un espace propre à la construction, ne dépend pas seulement d'un calcul spéculatif du propriétaire, mais aussi du manque des moyens matériels nécessaires à ce but ; néanmoins, pour n'importe quelle cause, le fait représente, pour la collectivité, un dommage auquel il faut remédier.

Les lois actuelles permettent aux particuliers de construire lorsqu'ils le veulent sur les terrains se trouvant dans le voisinage des lieux habités. Les règlements locaux imposent « comment » et « où » construire, mais non pas « quand ». Les villes, pour se défendre contre la bâtisse déréglée que l'on constaterait dans leurs alentours, étudient des plans d'agrandissement disproportionnés par rapport aux nécessités réelles et dépassant les limites qui, selon toutes prévisions, pourraient suffire pendant une durée de plusieurs décades. Avec ce système, on crée un énorme et onéreux engagement, soit pour les terrains sur lesquels on ne pourra jamais construire d'une façon rationnelle si ce n'est à une époque très lointaine, soit pour la Commune qui endosse l'obligation, tout au moins morale, de pourvoir, autant que l'exigeront les particuliers, aux services généraux.

De plus, on engage sans ordre les directions du développement citadin, que le cours des années ne confirme pas toujours, provoquant souvent la nécessité de modifications qui ne sont ni faciles ni pacifiques.

Si, au contraire, les plans d'agrandissement se limitaient aux zones autour d'un noyau central et de ses satellites, dans lesquelles l'Administration veut en effet développer la construction suivant son programme, il en résulterait que d'une part la propriété foncière serait moins engagée et que d'autre part, il n'y aurait plus à craindre de voir surgir des bâtisses isolées en pleine campagne, le long des lignes exclusivement théoriques d'un plan d'agrandissement existant presque uniquement sur le papier.

En premier lieu, les règlements locaux des municipalités imposent la défense de bâtir là où ne fut pas prévu l'écoulement régulier des eaux et des égouts et où n'existent pas de rues définitivement organisées ; mais cette règle purement « négative » n'est pas suffisamment efficace car, à l'aide d'expédients, il n'est pas difficile de pourvoir au drainage et à l'évidement des eaux et, par des moyens privés, il est possible de faire, suivant la convenance, la construction des rues, ce qui amène l'obligation pour la commune de donner, tôt ou tard, tous les autres services.

Pour réaliser effectivement le développement ordonné de la construction formant désormais une nécessité d'ordre financier, technique et esthétique de nos villes, un nombre toujours plus important de techniciens s'occupant de ce problème, pensent qu'il faut aussi donner aux communes des pouvoirs légaux « positifs » d'intervention.

Lorsqu'une ville adopte et met en pratique un plan organique de développement largement proportionné à ses besoins, elle ne doit pas consentir à ce que ces quartiers qui sont graduellement aménagés soient ensuite seulement partiellement utilisés, car les propriétaires des terrains préfèrent attendre de meilleurs époques pour pouvoir spéculer sur la plus value des terrains.

La loi devrait donner aux communes les moyens d'intervenir afin d'établir un délai dans lequel tous les espaces à construire devraient être occupés par des bâtisses, suivant le programme imposé par l'Administration.

Les propriétaires qui n'auraient pas l'intention ou la possibilité de se servir de leurs propres terrains pour la construction immédiate, devraient être expropriés en recevant, suivant leur choix, ou bien une indemnité, ou bien un terrain de la même valeur sur une zone de la commune non aménagée.

Par cette mesure, on ne veut pas mettre en pratique un système juridique ayant pour but de réprimer la propriété privée en annulant ou presque, les droits que les lois garantissent dans toutes les nations, à qui en est investi ; mais on cherche à se rapprocher d'autres dispositions limitant nécessairement, dans l'intérêt de la collectivité, l'ancienne conception de la propriété. Une pareille disposition, visant à l'exploitation immédiate et utile, suivant sa destination naturelle d'un bien d'une aussi grande importance sociale, à la place du propriétaire qui ne peut ou ne veut pas le faire, ne serait qu'une application par force, du principe de restriction auquel l'absolutisme du droit de propriété est sujet, pour des raisons sociales qui trouvent leur justification dans la suprême exigence de faire harmoniser les droits des particuliers avec ceux de la communauté.

\* \* \*

On a pensé aussi, après étude, à se servir du régime fiscal, pour faire profiter la collectivité de la plus value des propriétés, due à l'accroissement des villes.

Le problème est toujours envisagé de manière que la propriété foncière urbaine serve d'une manière prééminente aux avantages de la collectivité, point de vue qui, en pratique, trouve déjà de nombreuses applications.

Sans arriver à la conception de l'expropriation générale du sol communal, il faut tout au moins confirmer le principe que l'exploitation des immeubles et des terrains doit être telle qu'il soit possible d'en tirer le plus grand profit aussi bien au point de vue général qu'au point de vue particulier.

Les propriétaires qui, pour des raisons personnelles ou dans un but spéculatif ou pour leur propre commodité, n'accordent pas à la collectivité l'utilisation de leurs biens en rapport avec les exigences citadines, devraient remettre à la collectivité qui en subit les dommages, une indemnité proportionnée.

Le problème fiscal pratique à résoudre doit comporter une disposition réduisant au minimum la capitalisation de la plus-value que les terrains acquièrent automatiquement, même s'ils ne sont pas utilisés (1).

Le revenu d'une propriété complète (terrain et construction) se compose de trois éléments :

a) La rente du capital employé pour la construction : capital à long placement et d'une valeur décroissante avec le temps, par la dépréciation de la construction ;

b) La rente en rapport avec le capital original employé dans le terrain pour sa transformation de terrain agricole en terrain à bâtir, correspondant au calcul de la capitalisation du produit net agricole originaire et des frais nécessaires à la transformation de destination (système de rues, égouts, etc.).

(1) Luigi Simonazzi : *Le problème de la propriété foncière urbaine* « Ingegneria », 1926 Janvier-Mars, Milan.

c) Le rendement de la plus value de position, ce qu'on constate fatalement avec le temps dans les villes en progrès, pour chaque bâtisse.

Le système fiscal proposé, devrait remplacer les impôts actuels sur les terrains et les bâtiments et être étudié de façon à contenir dans une mesure très réduite, l'impôt sur la part (a) capital employé pour la construction — dont le montant peut être déterminé lorsque la bâtisse est finie — et sur la part (b) du capital employé pour la transformation en terrain à bâtir, qui doit se déterminer au moment de la construction, en se basant sur la valeur agricole sacrifiée et sur les frais de transformation.

Il s'agit en effet de deux placements à longue échéance, dont le premier surtout est sujet au risque de dépréciation. Il n'y a donc aucun motif pour leur accorder un traitement différent de celui de tous les autres placements industriels.

Sur la part du rendement (c) qui donne une plus value à la propriété, la mesure de l'impôt devrait être plus élevée, pouvant même absorber une part considérable de la rente, en laissant seulement de quoi compenser les erreurs possibles et stimuler le propriétaire à une meilleure et plus rapide utilisation de son immeuble, en rapport avec sa situation. Ce système avec les trois impôts désignés, permettrait de réduire considérablement les charges fiscales appliquées sur le bâtiment et sur le terrain, en laissant à celle concernant la plus-value, la tâche de pourvoir copieusement aux nécessités des bilans publics. Il servirait en même temps à mieux partager graduellement les charges fiscales entre les maisons nouvellement construites dans les zones situées en dehors du centre, où généralement l'accroissement de la valeur est plus lent et plus réduit.

Par ce moyen on pourrait (suivant les auteurs du système) arriver aussi à une réduction du coût des loyers, dans les quartiers en dehors du centre.

Les difficultés techniques pour son application, ne semblent pas insurmontables à ses auteurs.

Pour déterminer les valeurs des capitaux des catégories (a) et (b) (coût de la construction, valeur agricole du terrain, frais de services publics), les éléments sont exacts et d'un contrôle facile. Par ce moyen, et en tenant compte du taux d'intérêt calculé pour capitaux placés à longue échéance, on parvient à déterminer la part de la rente foncière qui ne correspond à l'existence d'aucune plus value et qui ne fait que compenser les frais d'exploitation.

Par des révisions périodiques (par exemple tous les dix ans), on pourrait procéder à la révision du revenu des maisons.

La différence entre le coût d'exercice et le rendement effectif est une « rente » dont la capitalisation donne la mesure de la plus value. C'est cette rente que greverait l'impôt sur la plus value.

Le propriétaire négligent ou spéculateur qui, malgré l'avantage de la part qu'on lui consent sur la plus value, ne s'occuperait pas de l'exploitation rationnelle de son immeuble ou la retarderait, serait puni par l'application d'un impôt, de façon que si le rendement effectif, diminué des frais d'exploitation laissait une rente inférieure à la rente assurée par les autres propriétés se trouvant dans les mêmes conditions d'emploi, l'impôt sur la plus value ne serait pas appliqué sur la rente effective de la propriété en question, mais bien sur celle qu'on pourrait lui attribuer par comparaison avec des propriétés se trouvant dans des conditions similaires.

Les conceptions que nous avons cherché à résumer visent surtout les bâtisses dans leur forme la plus complète (terrain et construction).

Il est évident que les mêmes conceptions ne peuvent s'appliquer aux terrains non bâtis, pour lesquels la détermination de la rente offrirait des données plus incertaines. La détermination de la plus value qui ne correspond pas à des avantages économiques concrets actuels, mais à la prévision d'avantages hypothétiques futurs et à l'appréciation actuelle que l'on fait de ces avantages, exige également une étude spéciale.

Les auteurs du système pensent qu'en ce qui concerne les propriétés bâties ou non bâties, il est nécessaire de faire une distinction entre celles qui appartiennent à la zone construite et les autres.

Pour les premières la détermination de la plus value est facile, puisqu'on a nombre de termes de comparaison avec les propriétés bâties avoisinantes. Pour les terrains qui n'appartiennent pas à la zone construite, l'évaluation est inévitable.

Il faut cependant tenir compte qu'un impôt bien ordonné réduit au minimum la plus value de ces terrains et l'appréciation cesse d'être difficile au fur et à mesure que la plus value se confirme, car alors s'active le marché des terrains.

De toutes façons, même si le régime fiscal proposé ne pouvait avoir son application pratique que sur les propriétés bâties, il aurait toujours une grande importance, non pas seulement au point de vue fiscal, mais surtout au point de vue de l'exécution des plans d'aménagement, car il constituerait un stimulant pour les propriétaires de vieilles maisons anachroniques ou mal bâties du centre.

Il est impossible, dans l'espace restreint de ce rapport, de développer toutes les considérations invoquées par les défenseurs de cet expédient pour en faire ressortir les bénéfices, mais la délicatesse de l'argument et les difficultés d'application d'un pareil système n'échappent à personne.

De toutes façons, nous avons cru bon de le mentionner, tout au moins pour signaler un des points de vue de l'Italie, concernant ce problème, pour la solution duquel il est certes nécessaire de donner aux communes des moyens de défense plus efficaces que ceux qui leur sont actuellement offerts par la loi.

### Sommaire.

La propriété urbaine et suburbaine en Italie est en général un domaine privé. Seul un petit nombre de communes possèdent directement des terrains. Le cas le plus remarquable est celui de la Ville de Milan, qui par suite de récents achats a porté son patrimoine foncier à 800 Hectares, sur une surface territoriale communale de 18,500 Hectares.

Les autres villes suivent à très grande distance.

Ces dernières années on a partout largement entamé les domaines fonciers communaux en vue de favoriser le développement et la construction de maisons ouvrières et à bon marché.

Les dispositions légales en vertu desquelles les communes italiennes peuvent établir des plans régulateurs, en obtenir la déclaration d'utilité publique et acheter à l'amiable ou autrement les terrains et les immeubles nécessaires, sont prévues par la loi générale du 25 Juin 1865.

L'état actuel de la législation ne donne pourtant pas — selon l'avis des techniciens — assez d'encouragement aux communes, pour poursuivre leur politique foncière, et la loi du 21 Juin 1896 prescrit même l'intervention de l'Autorité Supérieure à l'occasion de chaque achat d'immeuble ou de l'acceptation de dons, ce en vue de prévenir l'excessive centrali-

sation des biens immeubles dans les mainmortes, jugés par le législateur de l'époque, nuisible aux intérêts économiques de la Société.

Dans les expropriations forcées pour l'exécution des plans régulateurs la commune est tenue de payer le prix des immeubles évalués avant l'approbation du plan régulateur, et qui est établi par un expert, en cas de manque d'accord.

Seules les dispositions spéciales de la loi du 15 Janvier 1885 concernant la Ville de Naples, prescrivent que ce prix corresponde soit à la moyenne entre le prix vénal et celui de la rente des dernières dix années. Cette dernière, à défaut de données, est déterminée par la base de l'impôt foncier. La loi spéciale de la Ville de Naples s'applique également aux expropriations des régions destinées à des travaux édilitaires.

La plus-value que les régions destinées à la construction privée acquièrent en vertu de l'exécution des plans régulateurs ou d'oeuvres publiques, pouvait déjà de par la loi de 1865 être chargée d'une contribution en faveur de l'exécution du travail et cette disposition générale est invoquée dans toutes les lois spéciales, qui approuvent les plans régulateurs de chaque ville en particulier.

Le décret du 18 Novembre 1923 qui instituait la *CONTRIBUTION D'AMELIORATION* a donné une extension à ce pouvoir, en précisant les limites de la contribution, qui peuvent atteindre 25% de la plus-value présumée ou le tiers du coût de l'oeuvre.

La *taxe sur les régions à construire*, instituée par la loi du 8 Juillet 1904, donnait aux communes la faculté d'atteindre, dans la mesure d'un pour cent annuellement sur la valeur immobilière, les régions non utilisées.

Cette taxe qui avait pourtant plus le but de pousser à construire, que celui de frapper l'accroissement de la valeur des régions, fut récemment supprimée, car en somme elle n'a pas donné les résultats espérés.

En général les communes italiennes sentent la nécessité de règles donnant une plus grande prépondérance aux intérêts de la collectivité dans le délicat problème foncier, et qui permettent une action plus efficace dans le développement urbain, en vue de discipliner la construction désordonnée et l'emploi irrationnel des terrains.

Les hommes compétents sont d'avis qu'on doit atteindre le but par un triple ordre de dispositions : techniques, légales et fiscales.

Parmi les dispositions techniques, celle qui prend la plus grande place proviendrait de l'adoption combinée d'une sage politique des transports et de décentralisation urbaine à l'aide de plans décentralisés et régionaux, afin de rompre la barrière économique que le régime foncier actuel crée au développement urbain.

Parmi les moyens légaux, on cite la nécessité pour les communes de jouir de pouvoirs supérieurs à ceux concédés par les lois actuelles et par les règlements municipaux qui se bornent à imposer aux particuliers « où » et « comment » construire, mais non « quand » construire, et laisse le champ libre à la spéculation sur les terrains à construire en en retardant l'utilisation.

Enfin on pense à un nouvel arrangement du régime fiscal des impôts immobiliers qui vise à toucher l'accroissement de la valeur que les immeubles acquièrent automatiquement indépendamment de l'activité du propriétaire.

L'auteur donne quelques notions sur ces points de vue particuliers, d'où l'on envisage en Italie le problème foncier en ce moment d'active reprise de la vie urbaine et nationale.

### Summary.

In Italy urban and suburban land is generally privately owned. Only a small proportion of the communes own land direct. The most important example is the case of Milan which by means of recent purchases has acquired 800 hectares, the total area of the commune being 18,500 hectares. The other towns are a long way behind Milan in this respect. In recent years main attention has been directed to the acquisition of land for the building of working-class houses.

The legal powers by which communes obtain a declaration of public utility to enable them to acquire land, either by agreement or by expropriation, and to plan its development are contained in the law of 1865. The actual state of existing legislation does not give, in the opinion of some technicians, sufficient encouragement to the communes to carry out their land policies and the law of 21 June, 1896 even prescribes the intervention of the central authority for each purchase of property or acceptance of donations. This restriction is meant to avoid the excessive centralisation of valuable property where, in the opinion of the legislature, it would be of no economic value to the community.

In the case of expropriation for giving effect to regulatory plans the commune is forced to pay the market price of the property (estimated before the plan has been approved). This price is settled by an expert where no agreement has been reached. Only in the special provisions of the law of 1885 for Naples is it established that the price should be the mean between the market price and one based on the rent of the last ten years, this latter determined on a basis of the land tax where there is no other data. This special law for Naples can also be used for expropriation of areas for public buildings.

Levies can be made, under the law of 1865, on the increase in value of private buildings due to regulatory plans and public works and this general enactment is embodied in all special laws that empower particular towns to draw up and carry out plans. The Decree of 18 November, 1923, which introduced *Improvement Contributions* has widely extended this power by defining the limits of the contributions, which may be as much as 25 per cent. of the increase of value anticipated or a third of the cost of the improvement work.

Also the tax on building land instituted by the law of July 8th, 1904, gave the communes the power of making an annual tax of 1 per cent. on the value of unused building land. This tax, which aimed more at encouraging building than penalising increase of value, has recently been withdrawn because on the whole it did not obtain the desired results.

Generally speaking the Italian communes feel the need of powers which give greater scope to collective interests in housing problems, permit more efficient action in the direction of urban development, and which could also control disorderly building and the irrational development of land. Students of the problem are of the opinion that this end could be achieved by a three-fold process of enactment—technical, legal and fiscal. Technical opinion tends towards the view that only the general adoption of a wise transport policy and urban decentralisation by the aid of regional plans can break the economic barrier which the existing land system forms against urban development.

As regards legal methods one would wish for the communes more effective powers than are at present allowed by existing laws and building regulations, which only define in particular cases where and how to build

but not *when*, leaving speculation in real estate free to retard development.

Finally there are those who look forward to a definite system of land taxation which could tap the increase in the value that property automatically acquires independently of the activity of the owner.

The author of this paper gives several opinions on these particular points of view, and gives a picture of the land problem in Italy at this interesting period of renewed activity in municipal and national life.

### Auszug.

In Italien befindet sich der Boden der Städte und Vororte im allgemeinen im Privatbesitz. Nur ein kleiner Teil der Gemeinden besitzt eigenes Land. Das bedeutendste Beispiel hierfür ist Mailand, \*das durch neuere Ankäufe 800 Hektar erworben hat, während das Gesamtgebiet der Gemeinde 18.500 Hektar beträgt. Die anderen Städte bleiben in dieser Beziehung weit hinter Mailand zurück.

In den letzten Jahren haben die Gemeinden überall der Erwerbung von Grund und Boden zum Bau von billigen Arbeiterhäusern große Aufmerksamkeit geschenkt.

Das Gesetz vom 25. Juni 1865 regelt die gesetzlichen Vollmachten, auf Grund deren die italienischen Gemeinden berechtigt sind, Bebauungspläne aufzustellen, zu bewirken, daß sie als im öffentlichen Interesse liegend anerkannt werden, und den benötigten Boden oder das Gelände freihändig anzukaufen oder zu enteignen.

Der gegenwärtige Stand der Gesetzgebung ermutigt jedoch, nach der Meinung der Fachleute, die Gemeinden nicht genügend, eine planmäßige Bodenpolitik zu betreiben, und das Gesetz vom 21. Juni 1896 schreibt vor, daß jeder Grundankauf und jede Schenkung der Zustimmung der vorgesetzten Behörde bedarf. Diese Vorsichtsmaßnahme hielt damals der Gesetzgeber für erforderlich, um eine allzu große Zentralisation der Grundstücke in der toten Hand zu vermeiden, die man als schädlich für die wirtschaftlichen Interessen der Gesamtheit ansah.

Bei den Zwangsenteignungen zur Durchführung von Regulierungsplänen wird die Gemeinde verhalten, den Marktpreis zu bezahlen, welcher auf Grund einer Schätzung in den Bedingungen aufgenommen wurde, von denen die Genehmigung des Bebauungsplanes abhängig gemacht wurde. Wenn über den Marktpreis keine Übereinkunft erzielt werden kann, so muß er von einem Sachverständigen bestimmt werden.

Nur die Sonderbestimmungen des Gesetzes vom 15. Jänner 1885 für Neapel bestimmen, daß der Preis dem Mittel zwischen dem Marktpreiswert und dem Pachtzins der letzten zehn Jahre entsprechen soll. Dieser Pachtzins wird mangels anderer Unterlagen auf Grund der Veranlagung für die Grundsteuer errechnet.

Das Sondergesetz von Neapel findet seine Anwendung auch bei der Enteignung für öffentliche Bauten.

Der Zuwachswert, den Privatgründe durch die Ausführung der Bebauungspläne und der öffentlichen Gebäude erhalten, konnte schon auf Grund des Gesetzes vom Jahre 1865 zur Tragung der Kosten für diese öffentlichen Arbeiten herangezogen werden. Auf diese allgemeinen Bestimmungen wird in allen Sondergesetzen, die die Bebauungspläne der einzelnen Städte genehmigen, Bezug genommen.

Der Erlaß vom 18. November 1923, der die Wertzuwachssteuer einführte, hat die Wirkung dieser Verfügung noch sehr erweitert, indem er



die Höhe der Kostenbeiträge begrenzte. Diese können danach 25 Prozent des geschätzten Wertzuwachses oder ein Drittel der Gestehungskosten der öffentlichen Arbeiten betragen.

Auch die *Steuer für Baugründe*, die durch das Gesetz vom 8. Juli 1904 eingeführt wurde, ermächtigte die Gemeinden, von dem bisher nicht verwerteten Bauland eine Wertzuwachssteuer im Betrag von 1 Prozent des Grundwertes zu erheben. Diese Steuer, die mehr die Förderung der Bautätigkeit als die Erfassung des Wertzuwachses bezweckte, wurde kürzlich aufgehoben, da im großen und ganzen der erhoffte Erfolg ausblieb.

Im allgemeinen halten die italienischen Gemeinden Bestimmungen für notwendig, die den Interessen der Gesamtheit in der schwierigen Bodenfrage größeres Gewicht verleihen, eine erfolgreichere Betätigung bei der Stadterweiterung ermöglichen und das wilde Bauen sowie die unvernünftige Bodenverwertung regeln.

Die Fachleute sind der Ansicht, daß man dieses Ziel durch ein System von technischen, gesetzlichen und fiskalischen Maßnahmen erreichen könne.

Die technischen Maßnahmen gehen von der Überzeugung aus, daß nur die Verbindung einer weisen Verkehrspolitik mit der Dezentralisation der Städte vermittelst von regionalen Nutzungsplänen die wirtschaftliche Schranke niederreißen kann, welche die gegenwärtigen Bodenverhältnisse der Stadterweiterung entgegenstellen.

Was nun die Rechtsmittel anbelangt, so verlangt man für die Gemeinden größere Machtbefugnisse, als sie heute durch die bestehenden Gesetze und die Bauordnungen gegeben sind; denn diese machen den Privatbesitzern nur darüber Vorschriften, wie und wo gebaut werden soll, aber nicht *wann*. Und sie überlassen es dem freien Ermessen der Bodenspekulation, die Nutzbarmachung des Baugeländes aufzuhalten.

Endlich gibt es auch Fachleute, die an eine Reform der Grundsteuer denken, welche den Wertzuwachs erfassen soll, den die Grundstücke automatisch und unabhängig von den Leistungen des Besitzers erlangen.

In seinem Vorbericht macht der Verfasser einige Mitteilungen über die besonderen Gesichtspunkte, nach denen man in Italien in dieser interessanten Epoche des Wiederaufbaues der Gemeindetätigkeit und des nationalen Lebens das Bodenproblem betrachtet.

## The Land Problem and Town Development in Sweden

By Gustaf Linden, Architect, Swedish Royal Building Board.

### *Land Ownership by the State and the Towns.*

For several centuries most old Swedish towns have been owners of considerable areas of land. During Sweden's ascendancy and especially during the 17th century the development and the prosperity of these towns were of special concern to the State authorities. The building of towns was encouraged in all ways; the business and trades people in the towns were favoured with special privileges. As, however, the occupations purely pertaining to the towns were not sufficient for the economic needs of the inhabitants these occupations had to be supplemented by farming.

From the beginning, therefore, the town areas were to a great extent fixed with due regard to the importance of agricultural work for the population, and the State gave extensive farming land and forests—called "donation land"—to the towns. The size of the donation lands was often so considerable that in most of the old towns up to now they have been used only to a comparatively small extent for town extension. They are the property of the municipality and still mainly used for agricultural purposes. Generally the donation lands are subject to stipulations forbidding them, unless with special permission of the Government, to be sold to private persons or to be used for any other purpose than that originally intended.

In addition to the lands owned by the municipality the town areas often contain extensive pieces of land owned by the State. These lands were originally the remuneration, or part of the remuneration, of the State officials functioning in the towns.

The lands belonging to the State, as well as those belonging to the town, are generally leased; those of the town usually for short periods, so as to be more easily available when needed in view of the development of the town and the town planning arising therefrom. At present no leases for town development are granted on lands owned by the State, nor on lands owned by the town, unless it is done in accordance with a duly accepted and approved town planning scheme.

### *Relations between landownership and town planning at present and before the adoption of the Town Planning Act.*

The legal possibilities for the carrying out of a town planning scheme have been regulated by law since 1908. According to the Town Planning Act of the 31st August, 1907, later incorporated as Chapter I of the Act of the 12th May, 1917, on the Formation of Real Estate in Towns, schemes must be drawn up for the building of towns and villages. These

schemes must be approved by the Government. The preparation of the scheme rests with the municipal authorities. The preparatory scheme is adopted by the town council or the corresponding authority in smaller municipalities, which in turn submits it to the Government for approval. Landowners are given opportunity to make observations on the proposed scheme; but as a rule such observations are not taken into account where they would imply technical deterioration of the scheme, or if the scheme affects the landowner's property in such a way as to entitle him to indemnification from the town for the injury he will suffer by the execution of the scheme. A duly approved scheme must be strictly adhered to and carried out. Streets and open spaces must not be built on, and special regulations are made for the erection of buildings on the land in the scheme. Land for streets and open spaces must be given up to the town. To a certain extent, however, the town is obliged to pay for land (even parts of a plot) that is not of such size and quality that it can separately form a suitable building site.

Before the adoption of the Town Planning Act conditions in Sweden were very different. Since 1876, when the Building Order, issued two years earlier, came into force, towns and villages have been obliged to prepare town planning schemes and to submit them for approval. The Building Order was, however, of a purely administrative character and consequently did not provide for necessary legal sanctions in settling economic relations between the town and individual landowners. Its provisions, therefore, could not be applied in case of conflict with the earlier Expropriation Act. The municipalities certainly had the right, but not the obligation, to acquire land in the area of the plan for streets and open spaces, but on the other hand landowners could not be refused permission to build on this land if the town council did not in time make use of their right of expropriation. These conditions were very unsatisfactory and directly favoured the efforts of individual landowners to raise the price of street land and, by threatening to build on the same, to compel the town to buy this land before it was wanted.

Other factors, however, also contributed to the increase of land values. The authorities had not yet realized their power to influence a sound development of building and to counteract the unsound increase of land values by a prudent use of their own land resources. At the end of the 19th century the city of Stockholm had almost totally disposed of the land it had owned. Building land had been sold to individual builders as wanted. It is true that there were still large areas in the southern part of the city not yet used, but these could not be disposed of on account of the still unsettled question of the new connecting railway and its stations. With the rapid increase of population, scarcity of dwellings began to be felt at the beginning of the 20th century. At the time of the coming into force of the Building Order, about the middle of the "seventies", the number of inhabitants in Stockholm was 150,000, which at the end of the century had increased to 300,000. This rapid development was responsible for an excessive increase in house rents and land values during the same period.

The permission of the Building Order to construct high buildings (from five to six storeys) was utilized to its fullest extent within the town area of Stockholm in response to the eager demand for centrally situated dwellings, and so contributed to the continuous forcing up of land values. Another contributory cause was the claim for symmetrical

streets of unnecessary width, as prescribed in the Building Order in accordance with the taste of the time. The rectangular system of streets laid out in Stockholm during the eighties took very little account of the hilly ground and therefore the execution of the scheme proved extremely expensive.

In other towns of the country conditions were different, and fortunately only the large towns with rapid development experienced a similar rise of rents and land values. As mentioned above, the towns as a rule did not make use of their power to influence by way of competition the prices fixed by private landowners. On the contrary, being solely responsible for the carrying out of their expensive schemes and in many instances forced to buy private land at high prices for planning purposes, the towns considered it their duty to put their land policy on a profitable basis and therefore sold their own land at prevailing constantly increasing market prices.

#### *The Building of Suburbs.*

In Stockholm the high buildings, the density of the population and the increase of rents soon resulted in the formation of independent agglomerations in surrounding districts. The first sign of the movement was the foundation of the garden suburbs *Djursholm* and *Saltsjöbaden*. At first the land was exploited by private companies, selling at low prices large building areas intended for small one-family houses. This movement was at first of a very sound nature, but after a time it took less desirable forms. The districts adjoining Stockholm were rapidly urbanised and one garden suburb after another shot up. As, however, the regulations for municipal building valid for the towns were not as a rule applied in these garden suburbs—at least not until a long time afterwards—and consequently no compulsion to prepare a town planning scheme existed private profit-making had free play, both with seller and purchaser. The result was too often an ugly heap of buildings suffering from lack of every virtue and grace (*kåkstäder*). Since that time systematic planning has only been sparsely introduced in these places, at present about 70 in number. Each private landowner or company has plotted out the land according to his own ideas, for the sole purpose of quickly realising a profit. As a rule provision for adequate roads, water and sewage conduits, etc. has been of no concern to the land-exploiters. Compared with the prices of building land inside regulated town areas the prices charged by these landowners and companies have seemed temptingly low, even if they exceed many times the forest or agricultural value of the land, and prospective purchasers have always been abundant. Experience has proved, however, that the provision of necessary roads, conduits, etc. usually has been considerably more expensive in such unregulated districts than if the district had from the beginning been laid out according to a proper plan. The costs arising on this account, which must be added to the land value, have proved unnecessarily high and mean a very heavy burden for the houseowner. In the end the prices of land in such unregulated and growing districts often reach considerably higher figures than the prices of similar land in a properly regulated town area that is otherwise of the same qualities as to situation, conditions of the soil, etc. There must also be added certain costs for future planning and consequent acquisition of building sites in order to make up the worst deficiencies of the neglected system of streets.

*The present land-policy of the towns and its influence on town building.*

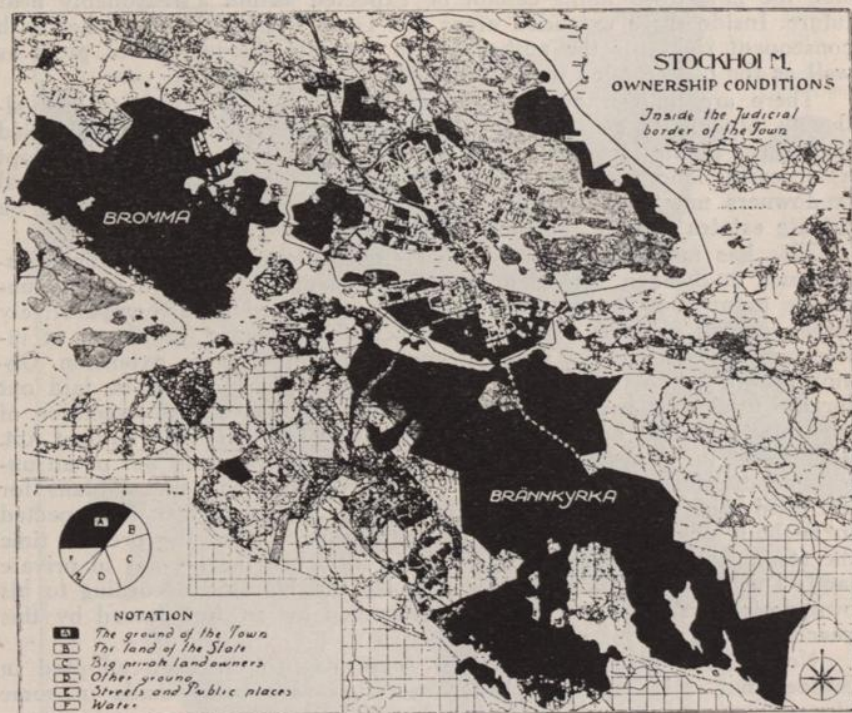
As pointed out above, the unbuilt area around Stockholm was at the beginning of this century in the hands of private owners. To prevent the formation of undesirable districts and to regulate suburban development the town council has purchased, since 1904, chiefly for dwelling purposes, large estates (more than 4,500 ha) in the adjoining districts Brännkyrka and Bromma, now incorporated in the town. This land amounts to more than three times the area of Stockholm at that time. The total sum expended was about 14,200,000 Swedish crowns. From the beginning the administration of these estates was placed in the hands of a special Board, under the direction of which, since 1908, garden suburbs of 9,000 and 8,500 inhabitants respectively have been built in Brännkyrka (at Enskede and Skarpnäck) and in Bromma (Äppelviken, Ulvsunda, Smedsslätten and Älsten). The method adopted for the lease of building land has been *the right of disposal during a period not exceeding 60 years.*

This system of leasing land for town building purposes has been used only to a very small extent in other parts of Sweden; almost solely in the suburban parts of the large towns. Although the experiences of the new system have proved very satisfactory the confidence and interest of the general public have not been fully acquired. "A Swede prefers to live on his own land" it is said, and as long as there are possibilities of obtaining land with full ownership this is considered more desirable. On the other hand the towns themselves realise more and more the advantages of retaining ownership and thereby the possibility of using their right over the land in order to create adequate and beautiful plans and adequate and cheap dwelling-houses. The suburban land policy adopted by the city of Stockholm for some 20 years past has proved to be right. The town has been able to compete successfully with private sellers of land in providing suitable building sites on favourable conditions in well regulated areas and has reached an influential position as against private landowners. As a consequence the unsound increase in land values has reached its limit and a tendency to a fall in prices can be observed.

The diagrams reproduced in this paper show the prevailing conditions of ownership in Stockholm and in Linköping, a medium-sized Swedish town. As to the respective sizes of these two towns, the number of inhabitants in Stockholm on 1st January, 1926, was 442,528 and in Linköping 29,110. The dark spaces on the two diagrams indicate land owned by the municipality, the hatched spaces land owned by the State. Thus 36% of the present total area of Stockholm belongs to the municipality (to which should be added 3.5% for streets and open spaces in the old parts), 10.2% belongs to the State, 24% to private owners, 15.7% miscellaneous, and 10.6% water. In the case of Linköping the diagram includes only those parts of the outer districts that can be expected to be wanted for town building purposes within a reasonably near future, and for which a general plan is laid out. Of this 35% is owned by the town, 28% by the State and 37% by private owners.

Linköping is an interesting example of what a municipality in possession of land well adapted for building purposes can do to control the increase in land values. Up to 1911 the unoccupied "donation lands" of the town were for a large part subject to donation stipulations. In connection with an extension of the town plan the municipality obtained the Government's permission to dispose of and sell these lands for private

use and building. At that time a period of great building activity and consequent increase in land values set in, leading to the erection of higher buildings with a larger number of dwellings than was considered desirable. The town council then started to sell land, charging prices only covering the agricultural value of the land plus estimated costs for development and planning administration—total prices varying from 2 to 10 crowns per square metre, with the result that the speculation of private sellers and land exploiters was successfully checked. As a consequence a great demand arose for land owned by the town, with cor-



responding decrease in private sales and in values of occupied and unoccupied private land, which values had already reached the comparatively high figures of 30 to 90 crowns per square metre.

Obviously the best condition would be that all land in a town and its surrounding districts belonged to the municipality. However well made and up-to-date a Building and Town Planning Act may be municipal ownership of the land always implies greater possibilities of more positive results from town building. Great economic difficulties may, however, arise in securing land to such an extent as is necessary to enable a town to exert effective influence on land values and building in suburban parts, especially in the case of new municipalities with small financial resources.

### *General and Regional Planning.*

It is true that the suburban conditions, to which the foregoing remarks apply, are most apparent in the neighbourhood of Stockholm but unfortunately they have also begun to make themselves prominent in other large towns, especially Gothenburg and Malmö. Medium-sized and small towns have by means of their large land resources more or less successfully been able to prevent unregulated suburban building, partly by providing land on favourable conditions—thus creating an effective competition with private land exploiters—partly by incorporating land from adjoining country districts to such an extent that possible suburbs outside the new town limits cannot be expected within a reasonably near future. Inside these extended areas the Town Planning Act applies with consequent right for the authorities to regulate the lay-out of plots as well as the construction of buildings.

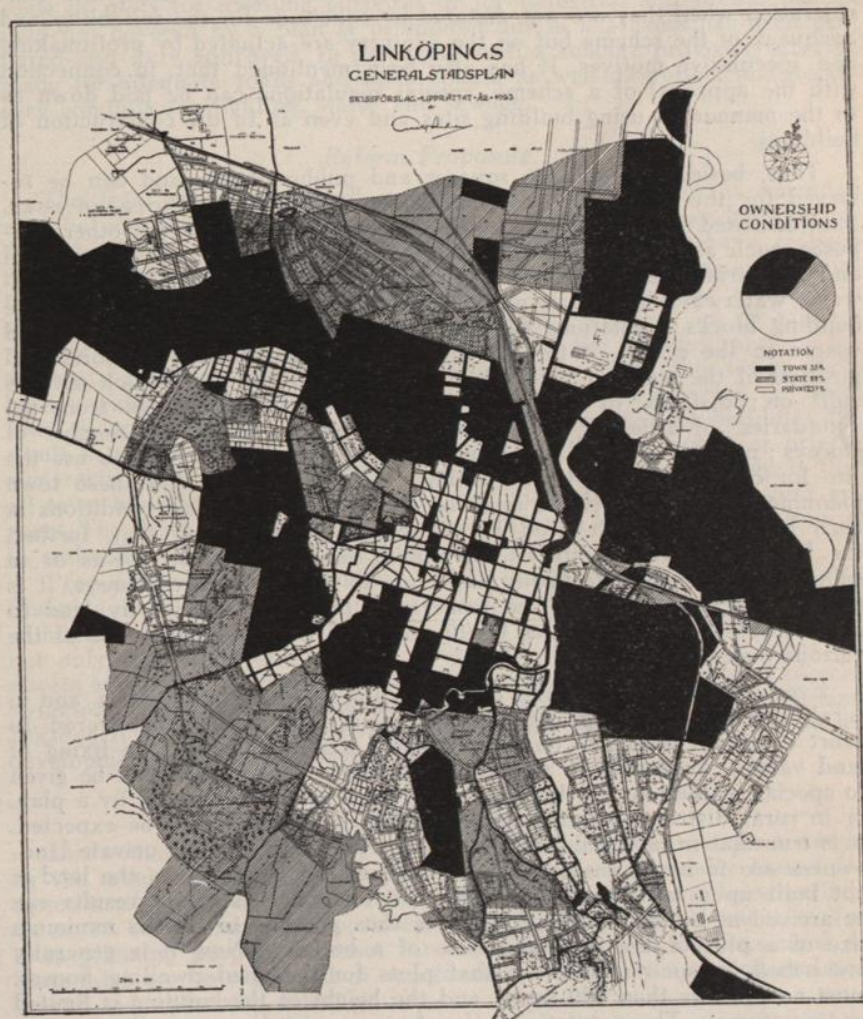
There are limits, however, even to the extension of towns and although Stockholm as well as Gothenburg and Malmö have multiplied their areas in the last years, and although the towns have tried to adopt a successful land and town planning policy favourable to the individual landowners new agglomerations have grown up free from control on private estates outside the municipal boundaries.

This has made the question of regional planning of immediate importance in Sweden. Up to now regional planning has been almost unknown because of the small number of large towns in our comparatively large country and the practice of our towns, referred to above, of influencing the building of suburbs by means of town area extension. Obviously where the town area is too extensive plans cannot be laid out for the total area because of the high cost involved in the execution of such plans. Neither has this been the intention of the Town Planning Act. To prevent the growth of badly regulated districts arising out of an unsuitable division of land several towns have adopted general plans for the town area as a whole or for such parts thereof as can be expected to be built on within a reasonably near future. Up to the present time the towns have had very little power to influence the lay-out of private land. The private landowner's right to lay out his land according to his own desire has, however, been circumscribed by an Act passed by this year's Riksdag.

No regional plan in the proper sense has so far been adopted in Sweden but it is reported that preparations are being made in some places.

On the initiative of the Governor of the province of Stockholm negotiations have been going on for about a year between the city of Stockholm and adjoining municipalities concerning the construction of adequate streets and traffic lines, to be carried out in connection with a general plan under preparation for the suburbs of Stockholm. Although the term "regional planning" has not been introduced into Swedish law a legal basis for the realisation of regional schemes seems to be contained in the new law on private roads, if this be taken in conjunction with a special provision in the Town Planning Act empowering the Government to order the drawing up of schemes for rural areas where a large activity in building may be expected. In a recent proposal for revision of the Town Planning Act, at present under examination by the Government, the question of a legal basis for regional planning is being considered.

On the question of the correlation between regional planning and value of the land it does not seem possible to pronounce a final opinion as yet. The value of land situated along proposed main streets in a regional plan will probably be increased, but the value of other land



seems likely to settle itself according to the future more detailed plan when the various districts are being built.

As pointed out above, experience in the neighbourhood of Stockholm has proved that the prices of building land can be fixed at lower amounts in well planned and regulated districts than in those growing up without regulation.



*The Legal Possibilities of the Town Planning Act Concerning Use of Land, Prices, and Building.*

It has been pointed out above that town planning schemes can be adopted by the municipal authorities and sanctioned by the Government, and that the desires of private landowners need not be taken into consideration when they are not dictated by solicitude for the suitability and adequacy of the scheme but on the contrary are actuated by profitmaking and speculative motives. It has also been mentioned that, in connection with the approval of a scheme, special regulations can be laid down as to the manner of using building sites and even as to the construction of buildings.

Thus, besides for streets, squares and public parks, land can be reserved for the erection of dwelling houses of different types—in rows, semi-detached and detached. Land can also be set aside for other purposes, such as churches, theatres, schools, hospitals, etc., for commercial and industrial use, for sports, for special traffic purposes, such as railways, waterways, harbours, aerodroms, cemeteries, etc. For the separate building blocks regulations can be laid down concerning forecourts and spaces in the centre of the site not to be built on and the horizontal position of the building; the part of the area of the plot, which may be built on; distance of detached and semi-detached buildings from the boundaries of adjacent plots; height of the building and number of storeys; number of dwellings in a dwelling house; prohibition to use the site for other purposes than dwelling, etc. Considering that these town planning regulations always must be adapted to prevailing conditions in each locality and their need for future development and that, further, the height of dwelling houses on unbuilt-on land in small towns or in suburban parts of large towns as a rule is limited to two storeys, it is easily understood that the existence of a plan will necessarily lead to a stabilisation of land values on the basis of the anticipated use of the various districts.

Even as regards such parts of a town for which no plan exists, and in rural districts, the respective authorities are nowadays empowered to exert a certain influence on building and consequently on the fixing of land values. According to the Town Planning Act sanction can be given to special regulations for building on a town area not covered by a plan, or in rural districts, where a large activity in building may be expected. It is true that in laying down such regulations the desires of private landowners are to be taken largely into account but in so far as the land is not built upon to any considerable extent quite satisfactory results can be arrived at by such regulations. It is thus possible to fix the minimum size of a plot of the maximum size of a building. Now it is generally prescribed by such regulations that plots for detached dwelling houses, must not be less than 600 sq. m. and the height of the building is limited to two storeys. The regulations, therefore, constitute an excellent means of stabilising land values or at least of checking unjustified demands from private speculators.

It might in justice be asked why badly regulated districts have been growing up and flourishing inside as well as outside the town boundaries, notwithstanding that since 1908 aforesaid legal provisions of the Town Planning Act have been in existence. The explanation seems essentially to be that the competent authorities have not been empowered to exert

any appreciable influence on the division of land in areas not covered by a plan. Until quite recently no provisions have existed for limiting the right of the landowner to divide his land at his free will. This defect has been remedied by the adoption at this year's session of the Riksdag of a new Act on the Division of Land whereby the laying out on a large scale of plots for dwelling purposes or for industrial and similar use on land not covered by a plan is prohibited unless a scheme has been prepared and duly approved. In preparing such a scheme provision must be made for adequate roads and open spaces as well as outlets and necessary conduits for lighting, water and sewage.

#### *Reform Proposals.*

The legal means contained in our Town Planning Act as amended may be considered reasonably sufficient for regulating town-building independently of landownership. Those municipalities that have realised the importance of utilising these means and have been anxious to control effectively and wisely the development of townbuilding are able to show good results. The most important point, however, in all matters relating to town-building is the supervision of the building part of the scheme. Experience unfortunately shows that where the towns have been unaided by expert and experienced architects in carrying out their town planning schemes and in supervising the erection of buildings the result has been inferior in value, quite independently of public or private ownership. Much more important than the question of ownership is that all town building schemes are carried out under guidance of the best experts. The most urgent problem in Swedish town building of our time is to make the towns realise and fully appreciate this matter.

Proposals have been submitted for an entire new Building and Town Planning legislation with more rigorous stipulations concerning control of building schemes. It is further proposed that private landowners shall not only give up to one third of their land (as covered by a plan) for streets and public places but shall also be responsible for the cost of construction. If this proposal meets with the approval of Government and Riksdag it will be sure to prove of the utmost importance for the sound development of Swedish town building.

#### **Summary.**

In Swedish towns there are usually considerable areas of land owned by the municipality or by the State. These lands are usually leased for agricultural purposes; those of the town generally on short lease periods so as to be available for possible needs of future development or for town planning purposes. Leases for town development on municipal or State land are only granted in accordance with a duly accepted and approved town planning scheme.

As to the relations between landownership and town-planning the actual interest centres round the question whether the municipalities shall dispose of their land for town development purposes by sale with full ownership or by letting it out on lease. Up to the beginning of this century as a rule no other forms of disposal than full ownership existed. In conjunction with the defective townplanning legislation before 1908, this caused lands owned by the towns to be a desirable object of speculation with consequent increase in land values during periods of great

building activity. It is true that the towns since 1876 have been liable to prepare town planning schemes, but these remained in most cases without effect until the legal conditions were settled in 1908.

The high prices of land and the density of the population in older parts of the towns gave rise to the formation of villages on private estates in suburban districts. These villages of "own homes" were originally results of a perfectly sound movement, but degenerated in several cases into ugly heaps of buildings.

In order to check this development and to influence in a more positive way the prices of land and the erection of buildings, the towns, especially Stockholm, about twenty years ago began to provide building land on favourable conditions, mainly for the erection of small houses. The city of Stockholm acquired and later incorporated large areas of land from the adjoining districts *Bromma* and *Brännkyrka*, and made arrangements for the creation of garden suburbs on this land. Usually the land has been let out on lease with right of disposal during a period of 60 years.

The carts, reproduced in this paper, show the present ownership conditions in Stockholm and in a middle-sized Swedish town, Linköping. The dark spaces indicate land owned by the town, the hatched spaces land owned by the State.

By their achievements in land policy the towns have vindicated their capacity to compete successfully with private sellers and to reach an influential position as against private landowners.

Even if up till now regional planning has been rather little known in Sweden, the above-mentioned formation of suburban districts has made the question of regional planning actually important. Negotiations are at present going on between the town council of Stockholm and adjoining municipalities concerning the drawing up of a regional scheme for the entire neighbourhood of Stockholm, for the primary purpose of laying out a complete system of main traffic lines.

With the present legal provisions for the planning of towns, supplemented by such "town planning regulations" as can be sanctioned in connection with a scheme, the very existence of a plan implies a stabilisation of land values on the basis of the anticipated use of various districts. Even as regards those parts of a town for which no plan exists and for rural districts the respective authorities have recently been given power to exert a certain influence on building and consequently by an indirect way on the fixing of landvalues.

### Sommaire.

Dans les villes suédoises la Municipalité ou l'Etat possèdent ordinairement des étendues considérables de terrain. Ces terrains sont généralement loués à bail pour l'agriculture, le plus souvent par bail à court terme dans les villes, pour que ces terrains soient disponibles en cas de besoin d'extension future ou pour des travaux d'aménagement.

Des baux ne sont accordés pour l'extension urbaine sur terrain municipal ou d'Etat, que d'accord avec un plan d'aménagement dûment accepté et approuvé.

En ce qui concerne les relations entre la propriété du sol et l'aménagement des villes, l'attention s'attache actuellement à la question de savoir si les municipalités doivent disposer de leur terrain, pour l'extension urbaine, en en cédant la propriété entière ou bien en les concédant à bail.

Jusqu'au commencement de ce siècle, en règle générale, il n'existait aucun autre moyen de cession que la propriété complète. En rapport avec la législation défectueuse sur l'aménagement des villes avant 1908, ceci eut pour conséquence que les terrains possédés par les villes constituèrent des objets désirables de spéculation, et que par suite la valeur des terrains s'accrut durant des périodes de grande activité de la construction. Il est vrai que depuis 1876 les villes ont été astreintes à préparer des plans d'aménagement, mais ceux-ci restèrent sans effet dans la plupart des cas jusqu'à ce que les conditions légales fussent fixées en 1908.

Les hauts prix du terrain et la densité de la population dans les plus anciennes parties des villes donnèrent naissance à la formation de villages sur des domaines privés dans les districts suburbains. Ces villages de maisons particulières furent à l'origine les résultats d'un mouvement très satisfaisant mais dégénérèrent en beaucoup de cas en des amas horribles de constructions.

Pour arrêter ce mouvement et pour influencer d'une manière plus positive les prix du terrain et la construction de maisons, les villes, particulièrement Stockholm, commencèrent il y a 20 ans environ à procurer du terrain à bâtir à des conditions avantageuses, surtout pour la construction de petites maisons. La ville de Stockholm acquit et plus tard annexa de vastes étendues de terrain des districts avoisinants de Bromma et Brännkyrka, et prit des dispositions pour la création de faubourgs-jardins sur ce terrain. Ordinairement le terrain a été cédé à bail pour une durée de 60 ans.

Les cartes reproduites dans ce rapport montrent les conditions de propriété actuelles dans Stockholm et dans une ville suédoise de moyenne importance, Linköping. Les espaces sombres indiquent le terrain possédé par la ville, les espaces couverts de hachures le terrain possédé par l'Etat.

Par leur oeuvre en matière de politique foncière les villes ont affirmé leur capacité à rivaliser victorieusement avec les vendeurs privés de terrain, et à se mettre en situation d'exercer une influence vis-à-vis des propriétaires privés.

Même si, jusqu'à maintenant, l'aménagement régional a été peu connu en Suède, la formation de districts suburbains, dont il a été question plus haut, a rendu actuellement importante la question de l'aménagement régional. Des négociations sont en cours en ce moment entre le conseil municipal de Stockholm et les municipalités voisines, au sujet de l'établissement d'un plan régional pour tous les environs de Stockholm dont le but essentiel est l'établissement d'un réseau complet de lignes de trafic principales.

Avec les dispositions légales actuelles pour l'aménagement des villes, complétées par les « règlements sur l'aménagement des villes » qui pourront être approuvés en rapport avec un projet, l'existence même d'un plan implique une stabilisation des prix du terrain sur la base de l'usage prévu pour les divers districts.

Même en ce qui concerne les parties d'une ville pour lesquelles n'existe pas de plan et les districts ruraux, on a donné récemment aux autorités intéressées le pouvoir d'exercer une certaine influence sur la construction, et par suite, indirectement, sur la fixation des valeurs du terrain.

### Auszug.

In den schwedischen Städten befinden sich im allgemeinen große Landflächen, die der Gemeinde oder dem Staat gehören. Diese Ländereien werden gewöhnlich zu landwirtschaftlicher Benützung verpachtet. Soweit sie der Stadt gehören, werden sie in der Regel kurzfristig verpachtet, damit sie sofort greifbar sind, wenn sie für die künftige Stadterweiterung oder für städtebauliche Zwecke benötigt werden. Bei Gemeinde- oder Staatsländereien werden Pachtverträge für Bauzwecke nur dann abgeschlossen, wenn die Bauten sich in den genehmigten Stadterweiterungsplänen einpassen.

Was die Beziehungen zwischen Grundbesitz und Städtebau anbelangt, so steht die Frage im Mittelpunkt des Interesses, ob die Gemeinden bei der Verfügung über ihr Gelände zu Stadterweiterungszwecken, dieses käuflich ins volle Eigentum oder nur in Baurecht geben sollen. Bis zum Beginn dieses Jahrhunderts wurde in der Regel das Gelände ausschließlich in volles Privateigentum übergeben. In Verbindung mit der mangelhaften Städtebaugesetzgebung vor 1908 bewirkte das, daß die im Gemeindebesitz befindlichen Ländereien ein sehr geschätztes Spekulationsobjekt wurden und die Bodenwerte in den Zeiten starker Bautätigkeit erheblich stiegen. Es ist ja richtig, daß die Städte seit dem Jahre 1876 verpflichtet waren, Bebauungspläne auszuarbeiten, aber diesen blieb in den meisten Fällen die Wirkung versagt, bis im Jahre 1908 die neuen gesetzlichen Bestimmungen festgesetzt wurden.

Die hohen Bodenpreise und die Bevölkerungsdichte in den älteren Stadtteilen ließen neue Dörfer auf Privatländereien in den Vorortgebieten entstehen. Diese Siedlungen von Eigenhäusern waren ursprünglich das Ergebnis einer durchaus gesunden Bewegung, aber sie artete in verschiedenen Fällen zu Haufen von häßlichen Bretterbuden aus.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken und die Bodenpreise und die Bautätigkeit in vernünftiger Weise zu beeinflussen, begann die Stadt Stockholm vor 20 Jahren Baugelände zu günstigen Bedingungen zu verkaufen, hauptsächlich für die Errichtung von Kleinhäusern. Die Stadt Stockholm erwarb von den benachbarten Gemeinden Bromma und Brännkyrka weite Grundflächen, gemeindete sie später ein und traf alle Vorbereitungen für die Gründung von Gartenvorstädten auf diesem Gebiet. Gewöhnlich wurde das Land in Baurecht abgegeben, mit dem Recht, darüber 60 Jahre lang zu verfügen.

Die Pläne, die in Abhandlungen wiedergegeben werden, zeigen die gegenwärtigen Eigentumsverhältnisse in Stockholm und in einer mittelgroßen schwedischen Stadt, Linköping, die dunklen Flächen bezeichnen die im Besitz der Gemeinde befindlichen Grundstücke, die gestrichelten Flächen gehören dem Staat.

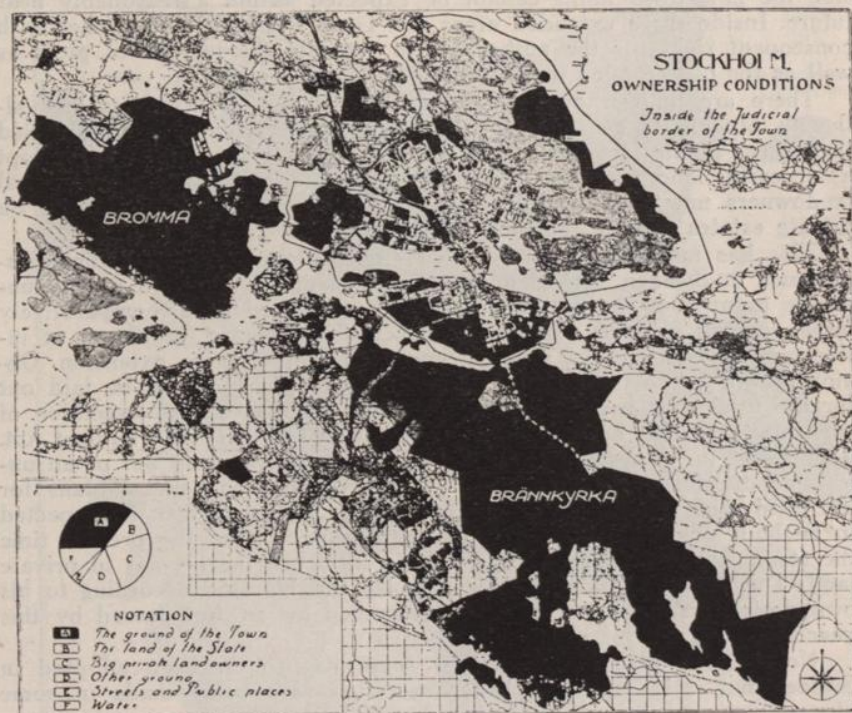
Bei der Durchführung ihrer Bodenpolitik haben die Gemeinden ihre Fähigkeit bewiesen, erfolgreich mit den privaten Grundstückshändlern zu konkurrieren und eine einflußreiche Stellung gegenüber den privaten Landeigentümern zu erringen.

Wenn auch bis heute die Landesplanung in Schweden noch wenig bekannt ist, so hat die oben erwähnte Errichtung von Vorstädten die Landesplanung zu einem aktuellen und wichtigen Problem gemacht. Zur Zeit werden zwischen dem Stadtrat von Stockholm und den benachbarten Gemeinden Verhandlungen geführt, die sich auf die Ausarbeitung eines

Gesamtplanes für die ganze Umgebung von Stockholm beziehen. Zunächst soll ein vollständiges Verkehrsnetz für die Hauptverkehrslinien ausgearbeitet werden.

Angesichts der jetzt geltenden gesetzlichen Vorschriften für den Städtebau, die durch die Bestimmungen der Bauordnung, wie sie in Verbindung mit dem Bebauungsplan beschlossen werden können, ergänzt werden, bewirkt der Bebauungsplan allein schon durch seine Existenz eine gewisse Stabilisierung der Bodenwerte auf der Grundlage der für die verschiedenen Gebiete vorgesehenen Nutzungsarten. Selbst für diejenigen Stadtbezirke, auf welche der Bebauungsplan noch nicht ausgedehnt ist, und für die ländlichen Gebiete wurde den zuständigen Behörden kürzlich die Vollmacht bewilligt, einen gewissen Einfluß auf die Bebauung auszuüben und folglich auch indirekt auf die Bestimmung der Bodenpreise.

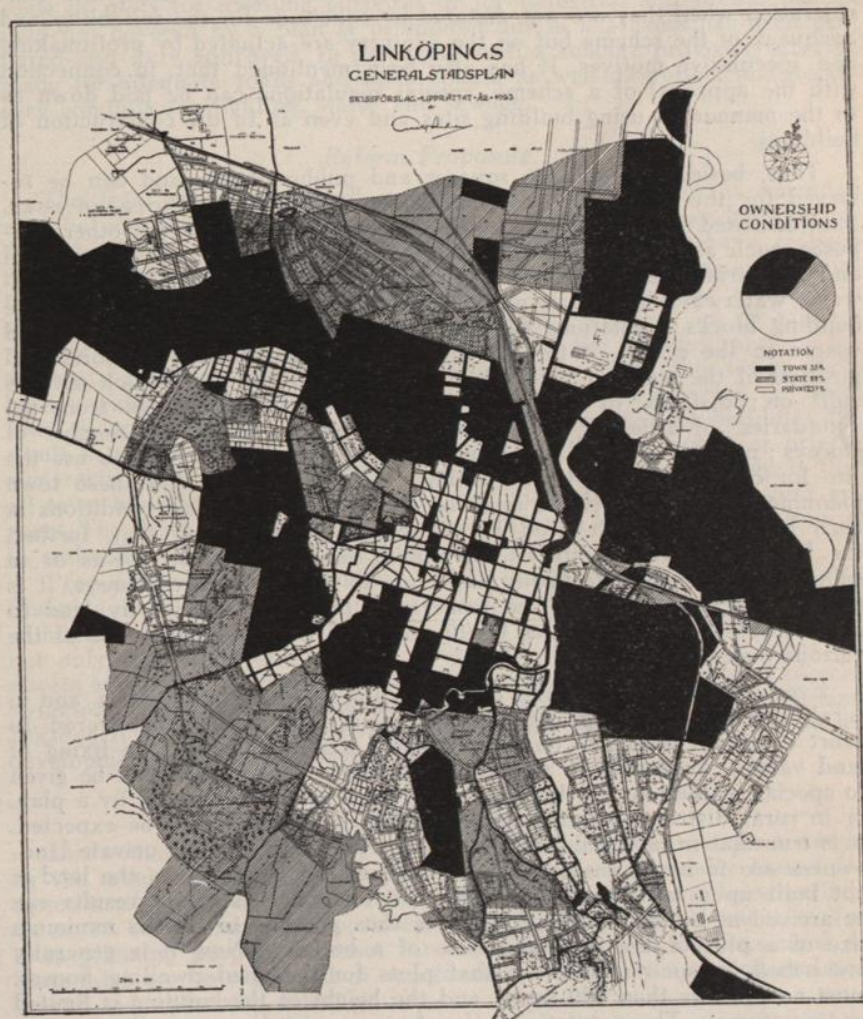
use and building. At that time a period of great building activity and consequent increase in land values set in, leading to the erection of higher buildings with a larger number of dwellings than was considered desirable. The town council then started to sell land, charging prices only covering the agricultural value of the land plus estimated costs for development and planning administration—total prices varying from 2 to 10 crowns per square metre, with the result that the speculation of private sellers and land exploiters was successfully checked. As a consequence a great demand arose for land owned by the town, with cor-



responding decrease in private sales and in values of occupied and unoccupied private land, which values had already reached the comparatively high figures of 30 to 90 crowns per square metre.

Obviously the best condition would be that all land in a town and its surrounding districts belonged to the municipality. However well made and up-to-date a Building and Town Planning Act may be municipal ownership of the land always implies greater possibilities of more positive results from town building. Great economic difficulties may, however, arise in securing land to such an extent as is necessary to enable a town to exert effective influence on land values and building in suburban parts, especially in the case of new municipalities with small financial resources.

On the question of the correlation between regional planning and value of the land it does not seem possible to pronounce a final opinion as yet. The value of land situated along proposed main streets in a regional plan will probably be increased, but the value of other land



seems likely to settle itself according to the future more detailed plan when the various districts are being built.

As pointed out above, experience in the neighbourhood of Stockholm has proved that the prices of building land can be fixed at lower amounts in well planned and regulated districts than in those growing up without regulation.



## Grundbesitz und Stadterweiterung in der Schweiz.

Von Prof. Hans Bernoulli, Basel.

Der Grund und Boden der natürlichen Stadtentwicklungsgebiete ist in der Schweiz meist in kleine Parzellen privaten Grundbesitzes aufgeteilt. Die Grenzen dieser privaten Parzellen bilden eine der größten Schwierigkeiten für die rationelle Entwicklung unserer Städte.

Die bestehenden Parzellen nehmen Rücksicht auf die bestehenden Landstraßen und Ackerwege, ihre Umriss- und Größen entsprechen den Bedürfnissen der Landwirtschaft, die Bauten, die auf diesen Grundstücken errichtet sind, sind vollends auf ländliche und nicht auf städtische Verhältnisse eingestellt.

Die Aufhebung der Parzellengrenzen durch Zusammenkaufen von seiten einzelner oder durch Terraingesellschaften ist ziemlich selten: die verhältnismäßig langsame Entwicklung unserer Städte erschwert ein derartiges Vorgehen. Der Terrainaufkäufer, der sein Terrain nicht rasch überbauen und wieder verkaufen kann, wird durch den Zinsendienst für seine Landhypothecken ruiniert. So muß in der Schweiz der Grund und Boden im Stadterweiterungsgebiet in den meisten Fällen durch gesetzliche Regelung für städtische Bebauung reif gemacht werden.

Für die Aufstellung und Durchführung von städtischen Bebauungsplänen gibt die eidgenössische Gesetzgebung als einzigen Anhaltspunkt die Möglichkeit der *Expropriation im öffentlichen Interesse*, wobei durchaus und einzig an durchgehende Verkehrslinien, Straßen, Bahnen, Kanäle gedacht ist. Bei der Anlage von Sportplätzen, von öffentlichen Gebäuden oder Promenaden versagt dieses Gesetz.

In den verschiedenen Kantonen ist auf verschiedene Art und Weise versucht worden, der die Stadterweiterung hemmenden Privatgrundstücksgrenzen Herr zu werden. Da für die Hauptstraßen Expropriation des nötigen Geländes möglich ist, können die Hauptstraßen in der Regel sinngemäß und ohne allzu große Schwierigkeiten geplant und durchgeführt werden. Die Schwierigkeiten beginnen also erst mit der Bebauung längs der Hauptstraßen und mit der Aufteilung und Bebauung der zwischen den Hauptstraßen liegenden Gevierte.

In Basel können begrenzte Altstadtgebiete durch „*Zonenexpropriation*“ in öffentlichen Besitz übergeführt werden. Die auf dem fraglichen Areal stehenden Bauten werden dann niedergelegt und das nun freie Feld wird neu aufgeteilt und freihändig verkauft. Für unbebaute Außenquartiere kommt ein mühseliges, zeitraubendes Umlegungsverfahren zur Anwendung.

In Genf soll ein Verfahren eingeführt werden, daß in den großen, von den Hauptstraßen eingefassten Bezirken, im Zeitpunkt, da gebaut werden soll, *von den Eigentümern ein Bebauungsplan eingefordert* und keine Baubewilligung erteilt wird, bis der Plan die Genehmigung aller Besitzer erlangt hat.

In Zürich besteht ein ähnliches Verfahren — das sogenannte *Quartierplanverfahren* — seit Jahren; ein bis in alle Einzelheiten ausgearbeitetes Gesetz regelt das Zustandekommen derartiger Nebenstraßenpläne, die Umlegung und Zuteilung der Grundstücke, die notwendigen Abtretungen an die Allmend. Große Gebiete sind mit derartigen Quartierplänen belegt, die nun aber wegen der Schwierigkeit und der Kostspieligkeit des Prozesses auch fast unumstößlich feststehen und jeder freien, nicht vorgesehenen Entwicklung hindernd im Wege stehen.

Ein unerwartetes Ergebnis für die Stadterweiterung hat die Einführung des neuen schweizerischen Zivilgesetzes gebracht. Die für ländliche Verhältnisse bestimmte und eingeführte *Möglichkeit der Errichtung von Baurechten* auf fremdem Land ist in verschiedenen Städten, vornehmlich in Basel, dazu benützt worden, größere Komplexe öffentlichen Landes ohne Einzelparzellierung und ohne Verkauf wie bisher nach dem neuen Gesetz zu verpachten. Damit ist die Möglichkeit gegeben, das öffentliche Land zusammenzuhalten, was für die spätere Entwicklung der heute überbauten Quartiere von außerordentlichem Wert ist. Die künftigen Sanierungen oder Veränderungen in diesen Bezirken haben nicht mehr mit den Schwierigkeiten der Privatparzellierung zu kämpfen.

Ähnliche Vorteile bietet die Anlage von größeren *Kolonien gemeinnütziger Baugenossenschaften*, wie sie vor allem seit dem Krieg entstanden sind. In der Regel werden die in den Besitz der Genossenschaften übergegangenen Terrains nicht parzelliert, sondern den einzelnen Bewohnern wie das Haus mietweise überlassen. Auch in diesen Komplexen treten also keine privaten Parzellengrenzen mehr auf.

Ein beachtenswerter Versuch, die Hemmungen des Privatgrundbesitzes aufzuheben, ist in der Berggemeinde St. Moritz angestrebt worden. Die Zersplitterung und Zufälligkeiten des privaten Grundeigentums hatten in dieser Gemeinde zu ganz besonders, unerfreulichen Zuständen geführt. Die Errichtung von Hotels, Sanatorien und Sportanlagen usw. war ganz dem Zufall der Parzelleneinteilung überlassen. Die Ausnützung der besonderen Lage zur Aussicht, der Höhenverhältnisse, die Rücksicht auf die Lage der großen Bauten zueinander mußten hintanstellen hinter der willkürlichen Überbauung der Einzelparzellen. So ist nun versucht worden, die Besitzer des Grund und Bodens der ganzen Gemeinde zu einer *Bodengenossenschaft* zu vereinigen. Die Einlage jedes einzelnen, seine zugebrachte Parzelle, sollte geschätzt werden und bei jedem Bau sollte der Kaufpreis des Bauterrains den Genossen zufließen in der verhältnismäßigen Höhe ihrer Einlage. Die notwendigen, langwierigen Vorarbeiten für diese Regelung sind von einem Privatarchitekten durchgeführt worden. Leider ist die Ausführung des Projekts gescheitert an der Schwierigkeit der Einschätzung.

Eine radikale Lösung findet die Frage der Parzellengrenzen im Postulat der *Nationalisierung des Grund und Bodens* und Verpachtung an die einzelnen Benützer. Das Postulat ist in der Schweiz in den Jahren 1885 bis 1894 von der Gesellschaft „*Frei Land*“ mit großer Energie vertreten worden. Der Grund und Boden des ganzen Landes sollte nach und nach käuflich in den Besitz der Allgemeinheit gebracht werden durch Ausgabe von verzinslichen Grundrentenbriefen. Es ist klar, daß ein Rückkauf der Grundrentenbriefe den Staat außerordentlich verschuldet und daß vollends eine rückläufige Konjunktur die größten Schwierigkeiten mit sich gebracht hätte.

Eine *politische Partei* hat das Postulat der Verstaatlichung von Grund

und Boden in ihr Programm aufgenommen, ohne demselben indes konsequent nachzuleben.

Seit 1915 hat eine neue Gesellschaft, der *Schweizerische Freiwirtschaftsbund*, das alte Postulat in neuer Fassung wieder aufgenommen. Auch der Freiwirtschaftsbund sieht eine volle Entschädigung der Landbesitzer entsprechend ihrer Selbsteinschätzung vor.

Damit der Staat diese Aufgabe auch wirklich restlos durchführen kann, ohne einer ungeheuerlichen Schuldenlast mit dauerndem Zinsendienst zu verfallen, ist diese Bodenbesitzreform mit einer Reform des nationalen Geldes verbunden gedacht, die auf Senken des Zinsfußes und schließliche Beseitigung des Zinses überhaupt abzielt.

Das Mittel ist eine Währungspolitik, die sich die genaueste *Stabilisierung des Geldwertes* — gemessen am Lebenshaltungsindex — zum Ziele setzt, ohne Rücksicht auf den Wechselkurs mit Ländern ohne stabilen Geldwert. Die Stabilisierung des Geldwertes durch die Währungspolitik hat zur Voraussetzung die genaue Anpassung des Geldumlaufes an die Intensität der Produktion. Es darf und soll so viel Geld in Umlauf gebracht werden, als die Wirtschaft verbrauchen kann, ohne daß das Preisniveau steigt. All die heute durch die künstliche — statische — Beschränkung des Geldumlaufes verursachten Hemmungen — die allgemeinen Krisen — fallen alsdann fort, die Wirtschaft kann sich dauernd und allseitig entfalten, so daß der Zins der Realkapitalien sinkt. Damit nun das Geld sich nicht vom Markte zurückzieht, wird es unter Umlaufszwang gestellt, es muß sich auch bei sinkendem Realkapitalzins der Wirtschaft zur Verfügung stellen; der sinkende Realkapitalzins drückt nun auf den Darlehenszins und bringt schließlich, wenn auch andere Staaten dem Vorgehen sich anschließen, den Zins vollständig zum Verschwinden.

Eine verhältnismäßig einfache Maßnahme — die Stabilisierung des Geldwertes an Stelle der bisher üblichen Stabilisierung des Geldkurses — ermöglicht es also, die Nationalisierung des Grund und Bodens restlos und ohne jede Belastung des Staates durchzuführen. Die Entschädigungsfrage, an der alle bisherigen Bodenverstaatlichungsprojekte gescheitert sind, ist durch das Absenken des Zinsfußes gelöst.

Die fortschreitende Theorie des Geldwesens, J. Fisher, J. M. Keynes, die österreichische Schule und nicht zuletzt die Untersuchungen des Internationalen Arbeitsamtes in Genf über die Krisenursachen (*La crise de chômage*, 1920/23) rücken die Frage der Stabilisierung des Lebenskostenindex und damit des Geldwertes in den Vordergrund des Interesses, so daß die notwendige Unterlage für eine rationelle Stadtentwicklung und für die Regionalpläne, die Aufhebung des privaten Grundbesitzes nur noch eine Frage der Zeit ist.

### Auszug.

Die Zersplitterung des Landes und damit auch der des Stadterweiterungsgebietes in kleine Parzellen privaten Grundbesitzes ist in der Schweiz ganz besonders weit gediehen.

Die verhältnismäßig langsame Entwicklung der Städte macht die andernorts übliche Aufhebung der Privatparzellengrenzen unmöglich. Der spekulative Aufkauf, die Zusammenlegung und Neuaufteilung von Privatgrundstücken ist in der Schweiz nur in besonders günstigen Verhältnissen möglich, der Zinsendienst ruiniert jedes derartige Unternehmen, das nicht *rasch* liquidieren kann.

So suchen die Städte durch verschiedene Umlegungs- und Expropria-

tionsverfahren dieser Hemmung jeder rationellen Entwicklung Herr zu werden.

Diese Umlegungen haben jedoch wegen der verhältnismäßig langsamen Entwicklung den Nachteil, daß sie, wenn endlich das Terrain baureif geworden ist, falls die Verhältnisse und Anschauungen sich geändert haben, als neue, fast unüberwindliche Schwierigkeiten auftreten.

So ist gerade die Schweiz an einer radikalen Lösung der Bodenbesitzfrage besonders interessiert.

Die Einleitung einer rationelleren Entwicklung bedeutet die neuerdings erfolgte Annahme eines Gesetzes, das die Errichtung von Baurechten ermöglicht.

Eine Anzahl von Städten haben daraufhin in der Nachkriegszeit ihr Land Baugenossenschaften pachtweise zur Verfügung gestellt, während früher nur der Verkauf und damit weitere Zersplitterung möglich war.

Mit der Möglichkeit der Verpachtung zu Bauzwecken gewinnt nun der öffentliche Besitz von Land für die Stadterweiterung das größte Interesse. Für große, zusammenhängende Flächen erst lassen sich rationelle Aufteilungspläne aufstellen, den sich verändernden Bedürfnissen entsprechend sich ändern und sinn- und ordnungsgemäß überbauen, mit dem geringsten Aufwand verlorener Kräfte.

Das Hemmnis einer kommunalen Bodenpolitik im Großen bildet aber der Zinsendienst. Solange der Kaufpreis für die Landkäufe von der Kommune aufgenommen und verzinst werden muß, kann an Landkäufe großen Stils nicht gedacht werden. Die „Nationalisierung des Landes“ ist erst möglich, wenn mit dem Sinken und späteren vollständigen Verschwinden des Darlehenszinses gerechnet werden darf. Die in den Jahren 1885 bis 1894 in der Schweiz tätige Gesellschaft „Freiland“ hatte diesen Punkt übersehen, kam deshalb zu keinem durchschlagenden Erfolg und mußte sich auflösen. Seit 1915 hat der „Schweizer Freiwirtschaftsbund“ das Programm von Freiland wieder aufgenommen, aber mit einer Neuordnung der Währungsverhältnisse verknüpft, die eine Senkung des Zinses zur Folge hat. Sie postuliert — entsprechend den Forderungen von J. Fisher, J. M. Keynes und anderen — eine Währungspolitik, die auf Stabilisierung des Preisniveaus ausgeht. Eine solche Politik wird also der steigenden Produktion auch eine steigende Menge von Zahlungsmitteln zur Verfügung stellen können; ein Sinken des Preisniveaus ist nicht mehr möglich, die Wirtschaft bleibt in ungestörtem Vollbetrieb. Die Krisen, die bisher automatisch den Zinsfuß gestützt hatten, bleiben aus, wodurch der Zins ins Weichen kommt.

Die Erkenntnis, daß die Stabilisierung des Preisniveaus die allgemeinen Wirtschaftskrisen unmöglich macht, ist neuerdings vom Internationalen Arbeitsamt in Genf bestätigt worden (La crise de chômage, 1920/23). So ist es nur noch eine Frage der Zeit, bis auf dem Wege der Stabilisierung des Preisniveaus die Einleitung der Zinsfußsenkung erreicht und damit die Erröffnung einer weitsichtigen Bodenpolitik ermöglicht wird.

Die Aufhebung der privaten Grundstücksgrenzen ist die Vorbedingung für eine reibungslose Durchführung der Stadterweiterungs- und Regionalpläne.

### Summary.

The splitting up of the land and consequently that of the town extension area in small plots of private ownership has especially flourished in Switzerland.

The comparatively slow development of the towns renders impossible

the abolition of the boundaries of private plots which is usual elsewhere. Acquisition for speculative purposes, the combination and fresh distribution of private pieces of land, is possible in Switzerland only in specially favourable circumstances, for interest charges ruin every such undertaking that is not quickly liquidated.

The towns therefore attempt by the procedure of expropriation and redistribution to master this obstacle to all rational development.

These methods of redistribution have, on account of the comparatively slow development, the disadvantage that they cause almost insurmountable difficulties when at last the land has become ripe for building and conditions and prospects have altered.

For these reasons Switzerland is particularly interested in a radical solution of the question of land ownership.

The introduction of a more rational development is manifested by the recent successful acceptance of a law which makes possible the establishment of building rights.

On these lines a number of towns have during the period since the War placed their land at the disposal of building societies on lease whereas formerly only a sale was possible and consequently a danger of further sub-division of the land. With the possibility of leases for building purposes the public possession of land has now the greatest interest in connection with town planning. For large connected areas reasonable zoning plans can be prepared which can be altered in accordance with changing needs and can be built upon in a satisfactory and orderly manner with the least expenditure of wasted energy.

The obstacle to a communal land policy on large lines is, however, the charge for interest. So long as the commune is obliged to pay interest in addition to the purchase price, land purchases on a large scale cannot be thought of. The nationalization of the land is possible only if the lowering and subsequently the complete disappearance of the loan interest can be reckoned upon.

The *Frei-Land-Gesellschaft* (Land Liberation Association), which was active in Switzerland in the years 1885 to 1894, had overlooked this point and for this reason reached no lasting success and had to be dissolved. Since 1915 the *Schweizer Freiwirtschaftsbund* (Swiss Free Economic League) has taken up the programme of the *Frei-Land* but has coupled with it a new arrangement of the currency system, the result of which is a diminution of the interest. It postulates, in accordance with the suggestions of J. Fisher, J. M. Keynes and others, a currency policy which is based on the stabilizing of the general level of prices. Such a policy will therefore provide an increasing number of legal tenders for the increasing production; a lowering of the general level of prices is no longer possible and business continues in undisturbed activity. The crises which had hitherto automatically supported the rate of interest no longer take place and hence the interest tends to disappear.

The recognition that the stabilizing of the general level of prices makes a general economic crisis impossible has latterly been affirmed by the International Labour Bureau at Geneva (*La crise de chômage 1920/23*). It is therefore only a question of time in which by means of the stabilizing of the level of prices the diminution of the interest is attained and hence the establishment of a far seeing land policy facilitated.

The abolition of the private boundaries of land plots is the first condition for the carrying-out of town and regional planning without friction.

### Sommaire.

Le morcellement du sol et par suite aussi le morcellement des zones d'extension des villes en petites parcelles de propriété privée s'est produit tout particulièrement en Suisse.

L'extension relativement lente des villes rend impossible la suppression des limites des parcelles privées qui est ordinaire ailleurs. L'achat par spéculation, la réunion et la redistribution des lots privés de terrain ne sont possibles en Suisse que dans des circonstances exceptionnellement favorables, car la charge des intérêts ruine toute tentative de ce genre qui ne peut pas être rapidement liquidée.

Les villes essayent, en conséquence, par la procédure d'expropriation et de redistribution de surmonter cet obstacle à toute extension rationnelle.

Ces méthodes de redistribution ont, à cause de la lenteur relative du développement, l'inconvénient de causer des difficultés presque insurmontables quand enfin le terrain est mûr pour la construction et quand les circonstances et les points de vue se sont modifiés.

Ainsi la Suisse est particulièrement intéressée à une solution radicale de la question de la propriété foncière.

L'acheminement vers un développement plus rationnel est attesté par l'adoption récente d'une loi qui rend possible l'établissement de droits de construction.

Un certain nombre de villes ont aussi, dans la période d'après-guerre, placé leur terrain à bail à la disposition de sociétés de construction, tandis qu'auparavant seule était possible une vente, et par suite un nouveau morcellement.

Avec la possibilité de baux à long terme pour la construction, la propriété publique du sol acquiert maintenant le plus grand intérêt pour l'extension des villes ; c'est seulement pour de grandes surfaces d'un seul tenant que peuvent être établis des plans rationnels, modifiables avec des changements de besoin et sur lesquels on peut s'appuyer de façon satisfaisante et méthodique avec la moindre perte d'énergie.

L'obstacle à une politique foncière communale de grande envergure est, toutefois, la charge que représente l'intérêt ; aussi longtemps que la commune devra payer le prix d'achat du terrain et l'intérêt, on ne pourra penser à des achats de terrain sur une grande échelle. La nationalisation du sol n'est possible que si l'on peut compter sur l'abaissement et plus tard sur la disparition totale de l'intérêt des emprunts. La « Frei-Land-Gesellschaft » (Ligue pour la libération du terrain) qui exerça son activité en Suisse de 1885 à 1894 n'avait pas remarqué ce point, elle n'est, par suite, parvenue à aucun résultat durable, et elle dut se dissoudre. Depuis 1915 le « Schweizer Freiwirtschaftsbund » (Ligue suisse pour la liberté économique) a repris le programme de la libération du terrain, mais l'a lié à un nouvel arrangement monétaire ayant pour conséquence l'abaissement de l'intérêt : il préconise — selon les suggestions de J. Fisher, J. M. Keynes et autres — une politique monétaire qui est fondée sur la stabilisation du niveau général des prix. Une telle politique mettrait donc à la disposition de la production croissante des moyens de paiement en quantité croissante aussi ; une baisse du niveau général des prix n'est plus possible, et l'activité économique continue pleinement sans être troublée. Les crises qui avaient jusque là soutenu automatiquement le taux de l'intérêt ne se produisent plus, et ainsi l'intérêt tend à disparaître.

La reconnaissance du fait que la stabilisation du niveau général des prix rend impossible une crise économique générale a récemment été affirmée par le Bureau International du Travail de Genève (La Crise de chômage 1920-23). C'est donc seulement une question de temps qui nous sépare du moment où sur le chemin de la stabilisation du niveau général des prix, sera atteinte la baisse de l'intérêt et, par là, sera facilité l'établissement d'une politique à large vue.

La suppression des limites privées des lots de terrain est la première condition pour l'exécution sans conflit des plans d'aménagement urbains et régionaux.

## Town and Regional Planning in Relation to Existing and Potential Land Values.

By John Nolen, A. M., Sc. D., President of the National Conference on City Planning and the American City Planning Institute.

It becomes more and more apparent that successful town planning depends not only upon our grasp and understanding of the problems and processes of physical planning, but also upon law and administration, and upon sociology and economics, especially the rise and fall of land values, the influence of taxation upon property and persons, and the relation of town planning to existing and potential land values.

The topic set for this paper is not concerned with the disapproval or approval of the taxation of land values nor with the endorsement of any particular form of taxation. The town planner is concerned primarily with the better distribution of population and with the allocation of land to the use for which it is best fitted. It must be kept in mind, however, that when the community acting on the recommendation of the town planner begins to regulate the planning and the development of land, it must also to some extent control the land values and regulate the benefits or losses which come from its control and from resulting changes incident to the distribution of population.

This paper is based upon American conditions and the question is discussed from the American point of view. Town planning has much to learn from international conferences and from open-minded consideration of the different practices and ideals of different nations. But each nation should be slow to adopt the practices of other nations unless it becomes convincingly clear that local conditions would render such practices permanently advantageous.

More study needs to be given to the subject of land and the reasons for the growth in land values or for a change in their distribution. Excellent work in this field is now being done by the Institute for Research in Land Economics and Public Utilities, which has been established in the United States at Northwestern University, Evanston, Illinois. Professor Richard T. Ely, the head of the Institute, is bringing about scientific research and the publication of many books and pamphlets of value in connection with this subject. He has laid down in his "Landed Property as an Economic Concept and as a Field of Research" a few theses on the subject of land values, not as proved generalizations, but as theses to be tested by further research and discussion. The gist of these theses briefly stated is as follows:

1. The desire to find wealth rather than to create it belongs to an early exploitative stage of development. In a new country people want "to strike oil", find gold, or to speculate in land rather than develop it in an orderly fashion, and there is great danger of demoralization. We look for some wealth to seize instead of searching for methods of bringing in reform by established processes of law. As a matter of fact, by the use



of existing agencies, accepted institutions, and laws, we may bring about any desired changes through orderly constitutional processes; and vested interest, economic justice and social progress may all be harmonized.

2. In the development of land policies there is no resting point until the freehold is reached. This is proved by the history of land tenure in Russia, Ireland, New Zealand and the United States.

3. When the freehold is reached, a remarkable development of the social side of private property begins to take place. The privately owned land is more and more socialized. Progressive taxation is likely to be developed and aesthetic purpose to be emphasized.

4. No permanent peace is obtained until most of the land is tilled by the man who owns it. The farm-owning cultivator must become dominant in the country and home ownership in the city must be widespread. Tenancy may always exist, but it should not be dominant.

5. A large amount of public ownership of land, both in city and country, is required. This is proved by world experience. Certain classes of land should be publicly owned, for example, forest lands, mineral wealth, and shore lands. Research will show and give us some approximate idea of the desirable extent of public ownership, and the kind of public administration which will render public ownership most fruitful.

It should be repeated that these generalizations as set forth by Dr. Ely are presented not as conclusions but as subjects still open for investigations and debate.

#### *How Town and Regional Planning Affect Land Values.*

There are at least ten ways in which town planning and regional planning may affect land values.

1. Town planning may increase the total land values of a town by adding to the general efficiency of the business and industrial districts and also by adding to the attractiveness, agreeableness and amenities of the residential property.

2. Town planning reduces the cost of operation and administration of a town, and thus indirectly favors land values.

3. The publication of a plan, town plan or regional plan, affects land values. Such publication has a tendency to increase the value of land and thus to make it more difficult for a town to obtain the land necessary for the execution of the plan.

4. The better planning of the essential elements of a town, such as main streets, highways, park and recreation grounds, sites for public buildings and public works, transit, transportation and housing, or the adoption of a general plan or town planning scheme — each of these increases land values.

5. The adoption of a zone plan and zone ordinance increases land values of each kind of property, because such property is limited in extent in proportion to the demand for it, and also because it is arranged in differentiated districts, each with the services needed for its greatest efficiency.

6. In some instances zoning may decrease land values of some properties by prohibiting the use of particular parcels of land for certain purposes, which if used for such purposes would have higher land values. The same sort of decrease may occur through zoning by limiting the height and area of buildings. This decrease in all or in most cases would be

more than offset by an increase in the land values of property in other parts of the town.

7. Town planning, and even more, regional planning may affect land values by bringing about a different distribution of the development from that which would occur without such planning.

8. Town planning determines to a large extent what land a town shall own. This action influences all other land values. As a result of town planning the public becomes the owner of extensive parks, forests, water frontages and other open spaces.

9. Apart from the influence of town planning and zoning in increasing land values, the effect of planning in stabilising values without increase or decrease should also be noted. It has been estimated that a depreciation of twenty million dollars in realty values was prevented on Fifth Avenue, New York City, by the zoning law.

10. It is probably true in most cases that limiting the size of a community, as proposed by general garden city plans, would decrease the values of land used for shops and retail business purposes in the centre of a community and would also decrease values on the outskirts of the town where suburban development would otherwise take place\*). Here again it is simply a transfer of values, resulting in a different distribution and not in any actual loss. This point has particular bearing upon regional planning.

These ten points are not all clear and distinct from each other. They overlap somewhat and yet each is in large measure separate.

The basis of the land values of business property is economic, land going to the highest bidder, the highest bidder being the one who can make the land yield the largest amount. On the other hand, the basis of land values of residential property is social and not economic. Even though the land goes to the highest bidder, the rich select the localities which please them most, those of moderate means living as near as possible, and so on down the scale of income. The poorest properties are apt to be adjacent to such nuisances as factories, railroads, docks, etc., or far out of the city. Features which make for higher land values in residential districts are nearness to parks, good approach from the business centre, not too near and not too far, moderate elevation if obtainable, favourable transportation facilities, and above all absence of nuisances. In general it may be said that land values depend on:

1. The inherent advantages of the locality.
2. The distance and accessibility of unoccupied sites in competition.

\*) As a city grows in population, its real estate automatically increases in value. A comparison of values of real estate in cities of the United States of varying size of population gives the following table:

Population	Choice Business Property. Value per foot frontage	Best Residential Property. Value per foot frontage
25,000	300 to 400	25 to 40
100,000	1,200 to 3,000	50 to 100
200,000	1,800 to 4,000	75 to 125
600,000	4,000 to 15,000	100 to 500
3,000,000	18,000 to 35,000	1,000 to 9,000

From this table it can be clearly seen that a real estate investment made in a city of 100,000 inhabitants will have increased five times, when the city has reached the point of possessing 600,000 inhabitants.

„The Real Estate Business as a Profession." By John H. Spilker, Univ. of Cinn.

3. The sum of all the opportunities, conveniences and amenities afforded by the site.

4. The average density of population favoured by custom and permitted by law in the locality.

There are many difficult financial problems resulting from changes in land values due to town planning. Town planning may increase land values, affect their distribution, stabilise them or occasionally in certain localities decrease land values. The effect of these changed land values, higher or lower, may be different upon the owner of the land, the use of the land or upon the community collectively. Also there may be a direct effect favourable or unfavourable upon the owner of other land in the same town or region. In other words, there may be a great difference between the distribution of the benefits of changes in land values and the distribution of the costs; and the problem of town planning and of municipal administration is to find better methods of identifying costs and benefits. As a justification of the public taking a hand in this matter, it should be recalled by private owners that without comprehensive planning and zoning each owner is very much at the mercy of the use to which his neighbour puts his land. The private owner has no way of obtaining payment for land so depreciated. When, however, the community does anything which the owner conceives may injure his property, he demands compensation. At the International Town Planning Conference in New York City in 1925 one of the speakers aptly characterized this situation as "individual aggrandisement and collective irresponsibility". It is possible for town planning to regulate the development of land from a more comprehensive point of view than is possible to the individual owner, and by so doing to create large new land values to the mutual benefit of individual owners and to the population of the town as a whole. The solution of the problem, however, involves financial methods which are fair and reasonable and which provide the means for acquiring the necessary public property and for the execution of the schemes.

How can the community secure the means necessary for carrying out town planning schemes, and how can the community secure more of the benefits of town planning? One of the methods is "excess condemnation", which is the right, under the power of eminent domain (expropriation), to take rather more land for a public use than is required for the principal enterprise. Another method is taxation. If a town has a local tax of say 2 per cent. of the land value (which is a fair average in American cities), it thereby secures annually a definite share of all increases in land values. This increase probably does not yield to the owner of the land an income of more than 6 per cent. or 8 per cent. net annually. Therefore, if the town secures 2 per cent. in local taxes it takes annually about 25 per cent. of the benefits.

#### *Paying the Cost of Town Planning Projects*

Paying the costs is one of the prime problems of town planning. A substantial advance in the solution of this problem has been made in the United States by the application of the principle of special assessments for benefits as the most equitable and business-like method. The principle that should be invariably recognized is this: that where there is local benefit there should be local assessment. No improvement that has been intelligently planned and carried out will be of equal benefit to

the entire city, and to distribute the burden of it over the whole town according to taxable values is unfair in that it is not placed according to benefits received. Any improvement which has been intelligently planned and executed will result in some local benefit, and it follows that there should always be some local assessment. Without doubt the owners of property in the immediate vicinity of an improvement are frequently enriched at the expense of those whose property is outside the district directly affected. The application of this principle has its difficulties, however. The direct and indirect benefits must usually be estimated in advance. We cannot practically carry out town planning schemes and afterwards determine how the cost is to be met, so we must determine the benefit that will be local and the benefit that will extend over a larger area. This principle of special assessments can be applied to the developed area of towns, but it is much freer and more successful when applied to undeveloped areas, especially in the opening up of new streets and boulevards and in land for parks and open spaces.

Application of this principle of special assessment has been made in many American cities. It has been applied with great success in New York city, notably under the direction of the late Nelson P. Lewis, who was Chief Engineer of the Board of Estimate and Apportionment of New York City and President of the American City Planning Institute. Mr. Lewis suggested an act which, with such modification as local conditions and existing laws may require, would accomplish the purpose of special assessments. The act follows: "In all cases where an administrative board is authorized to determine that an improvement is to be made, the said board shall also determine what proportion of the cost and expense of the said improvement shall be assessed upon the property which shall be deemed to be benefited thereby and what proportion of the cost and expense thereof shall be borne and paid by the city."

"The said board may also determine in each case how much of the cost and expense of an improvement shall be assessed upon a restricted area of peculiar benefit and how much, if any, shall be assessed upon a larger area of indirect benefit. The said board may also determine whether the entire assessment shall become due upon confirmation of the same, or whether it may be paid in annual instalments, and it shall also determine the number of such annual instalments in which such assessments may be paid and the rate of interest which shall be charged upon all such instalments from the date of the confirmation of the assessment until each instalment shall be paid.

"The word 'improvement' as used in this section (or act) shall be deemed to include the acquisition of title in fee or easement to any land required for streets, parks, bridges, tunnels, waterways, drains, sewers or buildings required for any public purpose, or the construction of streets, parks, bridges, tunnels, waterways, drains, sewers or buildings, or any other improvement, the carrying out of which in whole or in part will increase the value of the property in the immediate vicinity of such improvement or within a district including the same, or will promote public utility, comfort, health or adornment for the entire city or part thereof."

#### *How Land Values Affect Town and Regional Planning.*

In addition to the effect of town and regional planning upon existing and potential land values, consideration must be given to the reverse, that is the effect of land values on town and regional planning.

The most important fact is the most obvious, namely: that high land values compel low standards in street widths, smaller percentages of open spaces, greater density of population and more difficulty in replanning developed areas, or in extending new planning into undeveloped areas. On the other hand, low land values make for greater freedom in planning and higher standards. These are reflected in better street arrangements for traffic, in higher percentages of open spaces for common use, in better housing conditions and more noble realisation of civic ideals in public buildings, etc.

The decentralisation of population now going on, the shift from concentrated highly developed areas to wider and more open regions, due to a variety of forces now at work in the world, especially the increased use of the motor vehicle for transportation, favours regional planning as distinguished from town planning and brings into use great areas of land of high potential value but with existing low land values. A part of the problem of regional planning is to be able to lay out these larger areas while the land values are still low, to acquire the areas essential for public use and to carry out the planning and development under financial arrangements that will place the burdens where the benefits are obtained and secure for the whole of the population the advantages which should result from timely and farsighted regional planning.

In the United States there are today, according to a reliable estimate, twenty million acres of suburban lands within ten miles of cities of a hundred thousand population alone. That is the city frontier. These acres constitute the new homestead lands, the new satellites and new town sites. Today not more than one-tenth of these twenty million acres is developed and just over the line of that suburban area of twenty million acres, there are thirty million city people living under conditions that might be fully twenty times as spacious. The depopulation of our great cities has begun and it is the part of regional planning to direct the growth along better lines by better planning and to bring about a more rational and efficient distribution of the population, protecting and enhancing the amenities of life for the benefit of the whole of the population.

### Appendix.

#### *Some Examples of the Influence of Public Parks in Increasing Land Values.*

Many examples could be cited of the influence of town planning in increasing land values. This statement would be true of main streets and thoroughfares, the planning of minor streets, housing, transit and transportation, but it is most convincing of all in connection with parks and open spaces. The illustrations given below are a few selected from a mass of available material:

"While the members of the committee are unable by any mathematical modes of calculation to reach definite figures representing the weight or effect of the influences produced by the establishment of parks, drives, etc., the general considerations partly indicated in the foregoing statements have caused us to conclude, and we accordingly report, that, in our judgment, from ten to fifteen per cent. of the increase in the value of taxable property in the city of Madison during the period mentioned is attributable to the establishment of parks, drives, playgrounds, and open

places in and about the city of Madison, by and through the activities of the city, its citizens, and the Park and Pleasure Drive Association."

(From Report of Citizens' Committee appointed to investigate and report upon the amount of increase in the assessed value of property due to parks, 1909.)

"On the basis of the very conservative report of the Citizens' Committee, the parks, instead of being a burden upon the taxpayers of the city, are meeting all the expenses of their maintenance and all interest charges on the investment, and in addition are paying into the city treasury at least 10,000 Dollars to be expended by the city for other municipal purposes."

(Report of the Directors of the Madison Park and Pleasure Drive Association, 1909.)

"Parks also contribute materially to a city's property values, and prevent real estate in their neighbourhood from deteriorating. No exact statement of this return can be made in figures, but a careful examination shows that the parks constructed during the last ten (10) years have increased the Grand List by a sum equal to that expended by the city in their purchase and development and have gone far toward making up that which has been taken from the Tax List. This increase will continue for years. The estimate which real estate dealers have made of the value of the city's Park System, as an asset, exclusive of Keney Park, is about 2,500,000 Dollars. That of the four large parks constructed during the past ten years, Riverside, Goodwin, Pope, and Elizabeth, aggregated 800,000 Dollars. In securing these, the city issued bonds to the amount of 300,000 Dollars, which represents the cost to the city, and about 230,000 Dollars worth of property has been received by gift. The true value of a park system in municipal development cannot be computed, however, except after the lapse of a longer period of time, as the history of Bushnell Park shows. Such connecting parkways as have been projected would add vastly to the park system, and the more practical objects of its usefulness can only be secured by the layout of small areas easily accessible for playgrounds in the densely populated sections of the city."

(Hartford Park Commission.)

"The increase in real estate values in the immediate neighbourhood of Cambridge Field is a matter of interest. When this Board, in 1893, recommended that this field be taken for park purposes, one of the reasons advanced was that in future years this enterprise would be justified by the enhanced value of the remaining property. At the time this recommendation was made, there was little or no movement in real estate values in this neighbourhood. The field was taken, and within certain limits it is fair to claim that the increased values since then have been due to park influences. To ascertain what this increase has been and will be each year, a certain territory has been marked out and the assessors' valuations taken. In marking out this territory a very conservative claim has been made, and it is believed that within these lines it will be generally agreed that the increased values of the last three years may justly be said to be due to park influences."

(Report of Cambridge Park Department, 1896.)

"The amount collected (in taxes) in twenty-five years on the property of the three wards (the wards contiguous to Central Park), over and above the ordinary increase in the tax value of the real estate in the rest

of the city, was 65,000,000 Dollars, or about 21,000,000 Dollars more than the aggregate expense attending and following the establishment of the park up to the present year. Regarding the whole transaction in the light of a real estate speculation alone, the city has 21,000,000 Dollars in cash over and above the outlay, and acquired in addition thereto land valued at 200,000,000 Dollars." (Report of New York Park Association, 1892.)

"I remember a circumstance which actually occurred when 'Central Park', New York, was started—that of a gentleman sitting one morning at breakfast with a friend, and making a remark that in his opinion land then selling near the spot at 500 Dollars per acre would, in a few years sell at 5,000 Dollars per acre. This remark was overheard by his servant girl, who, after breakfast, asked him if she had understood him correctly, to say that land selling then for 500 Dollars would in a few years sell for 5,000 Dollars. His answer was 'Yes'. 'Then,' said the girl, 'I have 500 Dollars in the saving bank, and I will draw it out.' She did so; and her employer invested it as suggested. The girl kept the land seven years and then sold it for 25,000 Dollars. Many fortunes have been thus realized, and the city treasury of New York greatly benefited by reason of the great improvements in her suburban territory, and she has received millions of dollars in taxes on the increased value of the land surrounding her parks." ("Public Parks", speech of Hon. George Shaw.)

"It can hardly be surprising that the whole face of the city of Harrisburg has been changed by this movement for improvement. When the cost of it is inquired into, a marvel appears; for while the most favourable construction placed upon the cost proposed, in 1906, an increase in the city taxes of two mills, the effect of the improvement feeling in increasing enterprise, the further effect of a better adjusted valuation, and the city's advances along all lines enabled the city authorities to keep house properly with an increase of but one-half mill in the tax rate for 1906. That is, the increased cost has been barely one-fourth that proposed under the most favourable conditions at the time the movement was projected. For 1907, the tax rate has been fixed at a rate one-half mill less than the 1902 promise." N. B. One mill equals Dollars 0.001.

(J. Horace McFarland, Park Commissioner.)

"Let us discuss the question, then, from a purely practical standpoint, a business point of view, if you please. I would add to the park reservations the boulevard and connecting parkway plan, affording fine pleasure driveways upon which desirable residential frontages may be obtained. If this plan is followed, and a comprehensive connected system of parks, parkways, and boulevards commensurate with the size, importance, and civic spirit of your city be adopted (this work should be studied and recommended by a broadminded, competent landscape architect), and the improvement work carried out with great care and attention to detail, I undertake to say that any wide-awake city can establish its park system without one cent of general indebtedness to the city. In other words, the enhancement in values of benefited lands will be more than sufficient to pay all the cost of the acquisition and improvement of the park system. This will impress you as possibly being a too optimistic view, yet in our own city it is a fact recognized and not disputed, with reference to boulevards and to a somewhat less degree with reference to parks and parkways."

"That this general benefit is greater in actual enhancement in values of property than the cost of the Kansas City park system in its present stage of development is freely acknowledged, and the land owners of that city have now invested in the park system over eleven and one-half millions of dollars and are our staunch supporters for still more parks and boulevards. In Kansas City, at least, the effect of park and boulevard improvements has been the enhancement of land values far in excess of the whole cost of the acquisitions and improvements of their park system."

(W. H. Dunn, Superintendent of Parks, Kansas City, 1912.)

*Influence of Parks and Playgrounds on Suburban Development and Land Values from the Point of View of a Real Estate Operator (William E. Harmon\*), of Wood, Harmon & Co., Real Estate Agents and Operators).*

"At one time, a few years since, my associates and I were seriously engaged in a consideration of the 'ideal charity'; in other words, attempting to find a form of charitable or public service, in which a given sum of money could be utilized with the least possible waste, the greatest possible good, and which would leave a perpetual monument to the giver. We took up the various forms of philanthropic activity—educational, religious, care of children, care of the aged, and all others we could think of—and finally, somewhat to our surprise, arrived at the conclusion that vacant land was the only gift free from the risk of the decay which assails material construction and of the mismanagement which menaces capital dedicated to charitable endeavour. This conception regarding vacant land shaped itself into the form of dedicated playgrounds or parks, close to big cities, which could forever be the recreation place for the neighbouring population. We began to realize we were cutting up lands upon which people would dwell for all ages to come; we were changing wholesale acres into a form from which they could be changed again only at great cost. At this point it would be the simplest thing in the world to set aside, if we were so charitably-minded, some of this land and leave it as a perpetual open space for generations to play upon. At that time no other aspect of the case suggested itself to us. It did not seem possible that such an immediate sacrifice to our future expectations would work any important benefit to our treasury balance; in other words, that it was not a business proposition, although it did look like the most justifiable sentimentalism. In this we were mistaken. There were infinite business possibilities in such an act of generosity, and could we have seen ahead, as we can now look back, we would immediately have begun the segregation of lands for park purposes in all our subdivisions, and would not only have served the community better, but would have received a return in dollars and cents sufficient to amply repay for every foot of ground so utilized. From a lack of courage we began reluctantly and niggardly to carry out this policy; therefore, our education has been slow, but we are at last convinced that upon every consideration of public and private policy intelligent land segregation pays the cost."

"Where these grounds are properly distributed and intelligently laid out, in almost every instance, it will be found that the land surrounding such spots can be marketed at a price sufficiently high to offset entirely the cost of the contribution, which is the final test of the value of your enterprising beneficence."

\*) See "Lebanon Trust: An Experiment in Small Parks for Small Cities", in *The Survey* for March, 1913, as an additional illustration of the soundness of Mr. Harmon's point of view.



" Having watched the gradual growth of scattered suburbs into densely populated city blocks, one cannot but wonder at the short-sighted policy of the average municipal engineering department. There is no intelligible reason why there is not incorporated into the official city map of every city a certain percentage of the area to be set aside for small parks and playgrounds, as a matter of public well-being, exactly as streets and alleys are so treated. If 5 per cent. of the area of the undeveloped land contiguous to large cities were properly distributed in small park appropriations, one problem of congestion would be solved without any injustice to any one."

### Summary.

It becomes more and more apparent that successful town planning depends not only upon our grasp and understanding of the problems and processes of physical planning, but also upon law and administration, and upon sociology and economics, and especially upon the relation of town planning to existing and potential land values.

1. Town planning may increase the total land values of a town by adding to its general efficiency and agreeableness.
2. Town planning reduces the cost of operation and administration, and thus indirectly favours land values.
3. The publication of a town planning scheme has a tendency to increase the value of land and thus to make it more difficult to obtain the land necessary for the execution of the plan.
4. The better planning of the essential elements of a town, such as main streets and highways, parks, sites for public buildings, transit, transportation, housing, etc., increases land values.
5. The adoption of a zone plan and zone ordinance increases the total land values of each kind of property.
6. In some instances zoning may decrease land values of some properties by prohibiting certain uses; also, by limiting the height and area of buildings. This decrease in most cases would be more than offset by an increase in the land values of other property.
7. Town planning and regional planning may affect land values by bringing about a different distribution of the development from that which would occur without such planning.
8. Town planning determines to a large extent what land a town shall own. This action influences other land values.
9. Apart from the effect of town planning and zoning in increasing land values, their influence in stabilising values should also be noted.
10. It is probably true in many cases that limiting the size of a community, as proposed by general garden city plans, would decrease some land values in the business centre and on the outskirts of the town. Here again it is simply a transfer of values, resulting in a different distribution and not in any actual loss.

Paying the costs is one of the prime problems of town planning. A substantial advance in the solution of this problem has been made in the United States by the application of the principle of special assessments for benefits as the most equitable and business-like method. The principle that should be invariably recognized is this: that where there is local benefit there should be local assessment.

In addition to the effect of town and regional planning upon existing and potential land values, consideration must be given to the reverse, namely: the effect of land values on town and regional planning.

The most important fact is the most obvious. High land values compel low standards in street widths, smaller percentages of open spaces, greater density of population and more difficulty in replanning developed areas, or in extending new planning into undeveloped areas. On the other hand, low land values make for greater freedom in planning and higher standards. These are reflected in better street arrangements for traffic, in higher percentages of open spaces for common use, in better housing conditions and a finer realization of civic ideals in public buildings.

### Sommaire.

Il apparaît de plus en plus que le succès de l'aménagement des villes ne dépend pas seulement de notre façon de comprendre et de saisir les problèmes et les méthodes de l'aménagement physique, mais dépend aussi de la loi et de l'administration, de la sociologie et de l'économie politique, et particulièrement des relations de l'aménagement des villes, avec les valeurs de terrain actuelles ou futures.

1. L'aménagement des villes peut accroître la valeur totale du terrain d'une ville en ajoutant à sa commodité et à son agrément général.

2. L'aménagement des villes réduit le coût des travaux et de l'administration, et favorise ainsi indirectement les plus values foncières.

3. La publication d'un plan d'aménagement de ville a tendance à accroître la valeur du terrain et à rendre ainsi plus difficile de se procurer le terrain nécessaire à l'exécution du plan.

4. Un meilleur aménagement des éléments essentiels d'une ville, tels que les grandes rues et les routes, les parcs, les sites pour édifices publics, la circulation, les transports, le logement, etc. . . augmente la valeur du terrain.

5. L'adoption d'un plan par zone et d'une ordonnance de « zoning » augmente la valeur totale du terrain pour chaque genre de propriété.

6. Dans quelques cas le « zoning » peut diminuer la valeur du terrain pour quelques propriétés en interdisant certains emplois et aussi en limitant la hauteur et l'étendue des constructions. Dans la plupart des cas, cette diminution est plus que compensée par un accroissement de la valeur foncière des autres propriétés.

7. L'aménagement urbain et régional peut exercer une influence sur la valeur du terrain en dirigeant l'extension vers des points différents de ceux qui se développeraient spontanément.

8. L'aménagement des villes détermine dans une large mesure quels terrains doit posséder une ville. Cette action influe sur la valeur des autres terrains.

9. A côté de l'effet d'accroissement exercé par l'aménagement des villes et le « zoning » sur la valeur du terrain, leur influence stabilisante doit être notée.

10. Il est probablement vrai, dans beaucoup de cas, que la limitation de l'étendue d'une commune, comme le proposent en général les plans des cités-jardins, diminuerait la valeur du terrain dans le centre des affaires et à la périphérie de la ville. Il s'agit ici de nouveau d'un simple transfert de valeurs, résultant d'une répartition différente et non d'une perte réelle.

Le paiement des frais est un des premiers problèmes de l'aménagement des villes. Une avance importante vers cette solution a été réalisée aux Etats-Unis par l'application du principe de taxes spéciales sur les bénéfices retirés de l'aménagement comme étant la méthode la plus équitable et la plus commerciale.

Le principe qui devrait être invariablement admis est celui-ci : là où il y a bénéfice local, il devrait y avoir taxe locale.

En outre des effets de l'aménagement urbain et régional sur les valeurs existantes et possibles du terrain, il faut considérer l'inverse, c'est-à-dire l'effet de la valeur du terrain sur l'aménagement urbain et régional.

Le fait le plus important est le plus évident. Une grande valeur du terrain oblige à réduire fâcheusement la largeur des rues à un plus faible pourcentage d'espaces libres, à une plus forte densité de population, à plus de difficulté pour réorganiser les zones déjà urbanisées, ou pour étendre un aménagement nouveau aux zones non encore urbanisées. D'autre part, une faible valeur du terrain entraîne une plus grande liberté dans l'aménagement et des conditions meilleures. Celles-ci sont reflétées par de meilleurs arrangements des rues pour la circulation, de plus forts pourcentages d'espaces libres à usage général, de meilleures conditions d'habitation et une plus belle réalisation de l'idéal civique dans les édifices publics.

#### Auszug.

Es wird immer deutlicher, daß der Erfolg beim Städtebau nicht nur davon abhängt, daß wir die Probleme und Vorgänge des eigentlichen Bauens richtig verstehen, sondern auch von unserer Kenntnis der Gesetze und der Verwaltung, der Soziologie und Wirtschaftslehre und insbesondere von den Beziehungen des Städtebaues zu den vorhandenen oder etwa noch entstehenden Bodenwerten.

1. Der Städtebau kann die gesamten Bodenwerte einer Stadt erhöhen, indem er ihre allgemeine Leistungsfähigkeit und ihre Annehmlichkeiten vergrößert.

2. Der Städtebau setzt die Gestehungs- und Verwaltungskosten herab und wirkt auf diese Weise indirekt günstig auf die Grundpreise.

3. Die Veröffentlichung eines Städtebauplanes hat die Erhöhung der Grundpreise zur Folge, wodurch es schwer wird, den für die Ausführung des Planes erforderlichen Grund und Boden zu erhalten.

4. Die Grundstückpreise werden erhöht durch die bessere Planbearbeitung der wesentlichen Elemente einer Stadt, wie der Haupt- und Landstraßen, der Parkanlagen, der Plätze für öffentliche Gebäude, des Durchgangsverkehres, der Transportfragen, der Wohnungsverhältnisse usw.

5. Die Annahme eines Zonenplanes und einer Zonenbauordnung erhöht die gesamten Bodenwerte jeder Art von Grundbesitz.

6. In einigen Fällen kann die Zoneneinteilung den Bodenwert mancher Grundstücke dadurch herabsetzen, daß sie gewisse Verwendungsarten verhindert, oder auch dadurch, daß sie die Gebäude und die Ausnützbarkeit des Bodens herabsetzen. Diese Verminderung des Grundwertes dürfte jedoch in den meisten Fällen durch einen Wertzuwachs an anderen Grundstücken mehr als ausgeglichen werden.

7. Städtebau und Landesplanung können die Bodenwerte dadurch beeinflussen, daß sie bei der Stadterweiterung eine andere Verteilung der Bautätigkeit verursachen, als sie sich ohne diese Planung gestalten würde.

8. Der Städtebau bestimmt weitgehend die Landflächen, die die Stadt in ihren Besitz bringen soll. Der städtische Grunderwerb beeinflusst jedoch wieder andere Bodenwerte.

9. Außer der Wirkung des Städtebaues und der Zoneneinteilung auf die Erhöhung der Bodenwerte ist auch ihr Einfluß auf die Festigung der Bodenwerte zu beachten.

10. Es ist wahrscheinlich in vielen Fällen richtig, daß die Beschränkung der Größe einer Gemeinde, wie sie allgemein in den Gartenstadtplänen vorgeschlagen wird, einige Bodenwerte im Geschäftsviertel und in den Außenvierteln vermindern würde. Doch handelt es sich hier einfach um eine Wertübertragung, die sich aus der eigenartigen Verteilung der Wohn- und Arbeitsstätten ergibt und keinen wirklichen Verlust an Bodenwerten verursacht.

Eines der Hauptprobleme des Städtebaues ist die Aufbringung der Kosten. Ein wesentlicher Schritt in der Lösung dieses Problems wurde in den Vereinigten Staaten dadurch gemacht, daß die Grundbesitzer zu den Kosten der Einrichtungen, die den Wert ihres Grundstückes erhöhen, beisteuern müssen. Es ist das die gerechteste und zugleich geschäftsmäßig beste Lösung. Der Grundsatz, der ausnahmslos anerkannt werden sollte, lautet: Wo ein Grundstück eine Wertsteigerung erfährt, hat es eine entsprechende Steuerlast zu übernehmen.

Außer den Wirkungen, die Städtebau und Landesplanung auf die vorhandenen und etwa noch entstehenden Bodenwerte ausüben, muß man auch die umgekehrte Wirkung beachten: die Wirkung der Bodenwerte auf Städtebau und Landesplanung.

Die wichtigste Tatsache ist auch die auffälligste. Hohe Bodenwerte führen zu geringer Straßenbreite, vermindern den Prozentsatz der Freiflächen, bewirken eine größere Bevölkerungsdichte und erschweren den Umbau bereits verbauter Gebiete sowie die Ausdehnung des Bebauungsplanes auf bisher unbenützte Gebiete. Dagegen bieten niedere Bodenwerte größeren Spielraum im Städtebau und ermöglichen die Befriedigung eines höheren Lebensstandards. Das äußert sich in dem Verkehr besser angepaßten Straßenführungen, in einem höheren Prozentsatz von Grünflächen für den öffentlichen Gebrauch, in besseren Wohnungsverhältnissen und einer schöneren Verwirklichung des Bürgersinnes in öffentlichen Bauten.

---

## The Legal System of the United States in its Relation to City Planning.

By Frank B. Williams, A. M., L. L. B., New York City.

The legislation with regard to the regulation and acquisition by the public of interests in land in this country is fundamental in planning in the United States as in other countries. A statement in detail at this time of the laws on this subject in the United States, with its forty eight states, Federal District of Columbia, Territories of Alaska and the Hawaiian Islands and its Island possessions, would serve no useful purpose, even if it were possible within the limits allowed me. I will therefore first briefly summarise these laws, and then state certain general aspects of the subject essential to any thorough study of it which you may desire to undertake hereafter.

There are no laws in any jurisdiction in this country especially for the acquisition of land for the carrying out of planning schemes, or any particular types of planning, such as garden cities. Except with relation to an experiment in Massachusetts on a small scale<sup>1)</sup> and the war emergency housing by the United States government during the late war there are no laws for housing, subsidies for housing, loans for housing or acquisition of land for housing by any governmental agency in the United States; but as an emergency measure there was during the war period exemption from taxation of certain classes of housing and rent regulation in a few jurisdictions.

As a rule government agencies of all sorts have the power to purchase or "condemn" land for any purpose which they are authorized to promote, such as roads, open spaces, sites for public buildings and certain public utilities; and if any of these agencies are not so authorized, laws for this purpose may be passed under all of our constitutions. In a few states additional land for use in connection with the primary use, or resale, may be acquired by what is known as "excess condemnation". In some cases land may be obtained at once by entry, leaving it to the owner to resort to the courts for compensation; or the public agency may enter at once upon the beginning of legal proceedings, the damages to be fixed later in those proceedings. There is no power to reserve land for any purpose, except in so far as zoning is a reservation, or except by condemning and paying for an easement or servitude in the land. No land has ever been reserved in any way for agriculture. There are no powers of preemption or compulsory exchange.

At this date (April, 1926) there is no law in the United States which prevents building in the bed of mapped streets, except in the State of Pennsylvania. From an early date in many States such laws were passed but in every case, except in Pennsylvania, where these laws have come

<sup>1)</sup> See "The Housing of the unskilled wage earner", by Edith Elmer Wood, New York, The Macmillan Co., 1919, p. 220.

before the courts they have been declared unconstitutional. There are at present bills pending in one or two States for the prevention of such building except in so far as it is proper to allow it. These bills are drawn on well established principles which have never heretofore been applied in this connection and, it is believed, will soon be passed and upheld by the courts<sup>2</sup>).

There is a general belief that the law of the United States is less favourable to City planning than that of other progressive countries. In some ways American law is peculiarly adapted to planning. For instance in the countries of continental Europe land often cannot be expropriated by local governments for some of the most necessary public purposes at all, or only after obtaining special authority to do so from the higher administrative authorities or the legislature; while in this country existing legislation as a rule authorizes the taking of land for all purposes here recognized as public, often without delay or any but the simplest procedure. Nevertheless on the whole the American law does lend itself less to planning than the law of most other countries.

At the basis of the legal system of the United States are our written constitutions. These constitutions are interpreted and enforced by our courts; no legislative act of the nation, of the states or of local governments being valid unless it conforms to these constitutions as construed by the courts. Thus, prior to the great war a statute granting any governmental agency the power to give or lend money for the housing of wage earners or build houses or take land for this purpose would have been held by our courts to be an attempt to use public money for a private

<sup>2</sup>) See a paper by the writer in the proceedings of the International City and Regional Planning Conference held at New York City, April 1925, p. 392, and the paper by Philip Nichols, *ib.*, p. 378.

Two of the three bills above referred to have now (May, 1926) become law. They are Laws, New York State, 1926 Chapter 690, applicable to cities, and Laws New York State 1926 Chapter 719, applicable to villages. These laws are identical in purpose and practically identical in phraseology.

The paper by the writer cited above, with its references, gives, in full the considerations upon which the laws just passed were based, which in brief were the following:

The previous laws laid down rigid rules — that no building should be erected in the bed of any mapped street, all plats should set aside a given percentage of their area for parks, etc. The laws just passed establish rules on these subjects for the guidance of the discretion of administrative bodies, in close touch with the facts of each case; and provide for a court review of the use of this discretion if the claim is made that the result is not reasonable and just. It is therefore impossible for the courts to hold the laws unconstitutional because they bring about unreasonable and unjust results.

The previous laws required the subdivider to give land for streets and parks to the public, thus violating the constitutional provision that property shall not be taken for a public use without compensation. The present laws require him irrevocably to set aside lands necessary to the health and safety of a development which he is creating for his own profit, and does not go beyond what may be demanded under the police power.

A novelty in the present laws, in entire accord with their general spirit, is that they give an administrative body, subject to court review, the power in platting — which is planning details subject to a general city plan — the right at the same time to vary the details of zoning, within the limits of a general zoning ordinance. It is hoped in this way to obtain something of the flexibility which has led to such good results in English site planning.

use and therefore unconstitutional; and very probably most if not all of our courts would so hold today. It is this system, based upon written constitutions, which is generally regarded as the cause of most of the legal difficulties which city planning encounters in this country.

In spite of written constitutions supposed to be fixed city planning law is making progress in this country. This is due in some measure to more refined methods of applying and enforcing law which have lately come into use. In the latter part of the last century, for instance, the administrative board, acting under a rule laid down by the legislature, but with a wide discretion as to details, began to be employed and is now common. Zoning, unknown in this country prior to 1916 and now adopted by more than a quarter of our people, no doubt succeeded as it did because the American people appreciated its usefulness and justice; but without boards of appeal it is difficult to see how the courts as at present constituted, under constitutions as they now stand, could have sustained it, as they are so generally doing<sup>3)</sup>. The same device has now been applied, in pending legislation, to the establishment and enforcement of the city plan<sup>4)</sup>, and it is the belief of any planners that, so administered, this branch of the subject will in the next ten years make the same rapid progress that zoning has made in the last decade. In the main, however, city planning and the law upon which it is dependent, is advancing because it has an increasing amount of popular support, for the law in this country like that in all democracies is the expression of public opinion, which really passes statutes and construes and amends constitutions.

The progress of city planning and city planning law in this country, therefore, is dependent upon the progress of education in city planning here. Nowhere is this education more needed than in the legal profession. It is a remarkable fact that the lawyers, from among whom in our earlier history such a large proportion of our statesmen emerged, are today so lacking in the social viewpoint. The recent movement, spreading rapidly throughout the country, to give instruction in social problems to students in law schools, is for this reason most encouraging. In no way can progress be obtained more quickly for it is the lawyer who aids the judge of today in construing the law and himself becomes the judge to construe it tomorrow.

### Summary.

Except on a small scale in Massachusetts, under a constitutional amendment, and as a war measure during the late war, there never has been any government housing or aid to housing in the United States. There is no power to reserve land for any purpose except by taking and paying for it, or power of preemption or compulsory exchange. There is no power especially for the acquisition of land for the carrying out of planning generally or any particular type of planning.

Except under legislation just passed in the State of New York, and older laws in Pennsylvania, there are no valid laws to prevent building in the bed of mapped streets. The New York legislation also provides for the setting aside of small parks or playgrounds, and the varying of zoning ordinances to some extent, in platting undeveloped areas.

<sup>3)</sup> See the paper of Edward M. Basset at p. 433 of the proceedings of the International Conference, already cited.

<sup>4)</sup> See Note 2.

In the grant of power to local governments to expropriate land for any purpose here recognised as public, the United States is somewhat more liberal than many other countries. In general, however, the law of this country lends itself less to planning than laws elsewhere. Undoubtedly this is due to our written constitutions interpreted and enforced by our courts.

In the main, however, city planning and city planning law is advancing because of increasing public support; for law is the expression of public opinion. Most hopeful is the recent movement to give instruction in social problems in law schools for it is the lawyer who aids the judge of today in construing the law and himself becomes the judge who construes it tomorrow.

### Sommaire.

Sauf dans le Massachusetts, sur une petite échelle, en vertu d'un amendement constitutionnel, et comme mesure de guerre durant la dernière guerre, il n'y a jamais eu de construction par le gouvernement ou d'aide gouvernementale à la construction de logements aux Etats-Unis. Il n'existe aucun droit de réserver du terrain, en vue d'un usage quelconque, sauf par achat ou d'échange forcé. Spécialement, il n'y a aucun droit d'acquisition du sol pour l'exécution d'un aménagement général ou particulier.

Sauf sous le régime de la législation récemment adoptée dans l'Etat de New York, et de quelques lois plus anciennes en Pensylvanie, il n'y a en vigueur aucune loi empêchant de construire sur le tracé de rues projetées. La législation de New York pourvoit aussi à la mise en réserve de petits parcs ou terrains de jeux, et à la modification, en quelque mesure, des ordonnances de « zoning » pour l'aménagement des espaces non encore urbanisés.

Les Etats-Unis sont un peu plus libéraux que beaucoup d'autres pays pour octroyer aux gouvernements locaux le droit d'expropriation du sol pour tout but reconnu ici comme public. En général, toutefois, la loi de ce pays se prête moins à l'aménagement que les lois d'ailleurs. Sans aucun doute ceci est dû à nos constitutions écrites interprétées et fortifiées par nos tribunaux.

En général, toutefois, l'aménagement des villes et la législation sur l'aménagement progressent à cause de l'appui croissant du public, car la loi est l'expression de l'opinion publique. Plus encourageant est le récent mouvement en faveur d'un enseignement des problèmes sociaux dans les écoles de Droit, car c'est le légiste qui aide le juge d'aujourd'hui à interpréter la loi et lui-même devient le juge qui l'interprète demain.

### Auszug.

In den Vereinigten Staaten hat es nie einen staatlichen Wohnungsbau oder eine staatliche Unterstützung des Wohnungsbaues gegeben. Die einzige Ausnahme bildet Massachusetts, wo auf Grund eines Gesetzesantrages während des letzten Krieges in geringem Umfang eine Unterstützung des Wohnungsbaues stattfand. Es gibt keine gesetzliche Vollmacht, auf Grund deren die Verwendung von Grundstücken auf bestimmte Zwecke beschränkt werden kann, es sei denn, daß man sie ankauft; auch gibt es kein Vorkaufsrecht oder zwangsweise Grundstückumlegung. Eben-  
sowenig gibt es ein besonderes Gesetz für Grunderwerb zur Durchführung allgemeiner Bebauungspläne oder besonderer Arten von Plänen.



Außer dem eben beschlossenen Gesetz im Staate Neuyork und älteren Gesetzen in Pennsylvanien gibt es keine gültigen Gesetze, die den Häuserbau auf den Grundflächen der vorerst nur im Bebauungsplan vorgesehenen Straßen verbieten. Die Neuyorker Gesetzgebung sieht auch die Bereitstellung von kleinen Parkanlagen und Spielplätzen vor, sowie Festlegung verschiedener Bauzonen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für noch unerschlossene Gebiete.

In der Ermächtigung örtlicher Behörden, Land für irgendwelche hier als gemeinnützig anerkannte Zwecke zu enteignen, sind die Vereinigten Staaten etwas großzügiger als viele andere Länder. Im allgemeinen jedoch berücksichtigt die Gesetzgebung dieses Landes den Städtebau weniger als die Gesetzgebung anderer Länder. Zweifellos hängt das damit zusammen, wie unsere geschriebenen Verfassungen von unseren Gerichten ausgelegt und durchgesetzt werden.

In der Hauptsache jedoch schreitet der Städtebau und die Städtebaugesetzgebung infolge der zunehmenden öffentlichen Unterstützung vorwärts; denn die Gesetze sind der Ausdruck der öffentlichen Meinung. Sehr vielversprechend ist die neue Bewegung, in den Rechtsfakultäten Vorlesungen über soziale Probleme zu halten, denn der Rechtsanwalt hilft dem Richter von heute das Gesetz auslegen und er selbst wird der Richter, der es morgen auslegen wird.

## The Land Problem in Spain in Relation to Town and Country Planning.

By Arturo Soria *Hernandez*, Director Compañía Madrileña de Urbanización, Madrid.

Owing to its natural resources, varied climate, extensive and beautiful coast-line, small density of population (in places only 15 inhabitants per square kilometre), clear sky and splendid sunshine—the abundant wealth of its many rivers which contain so much lost energy and so much water which could be used for irrigation, and the charm of its historic cities, Spain could be one of the most populous, richest and happiest of nations, if the problem of the land were solved.

### *Legislation in Force.*

The following is a summary of the legislation by which attempts have been made to solve the problem of the land in relation to housing, town planning and rural development in Spain.

*Law of Expropriation.* The fundamental law on which others have been based is the law of expropriation of the 10th January, 1879, and the regulations of 13th June of the same year. This law is quite out of date and has been constantly reformed and modified by later laws dealing with urbanisation, workers' and cheap housing laws, schemes for return to the land, etc.

In Article 3 this law determines that the indispensable requirements for expropriation are:—

1. Declaration of public utility of the plan.
2. Declaration that it cannot be executed without taking over part or the whole of the property.
3. Valuation of the property.
4. Payment of compensation.

Article 2 reads: "Public utility works are those whose direct object is to obtain for the State, for one or more provinces, or for one or more municipalities, any service or improvement for the public weal, whether such works are executed on account of the State, of the provinces, of the municipalities or by private companies or enterprises duly authorised for that object."

This law stipulates a complicated process, which is slow and costly and by which in many cases private interests predominate over those of the community.

*Law for Extension of Madrid and Barcelona.* 28th July, 1892. This law is also out of date and inadequate for the necessities of large cities. The National Congress of Architects termed this law "unfortunate and against true economy" and asked for its repeal and the publication of a new law for the extension of all kinds of towns "the examination of which should be entrusted to a committee composed principally of architects".

*Royal Decree of 10th October, 1924, referring to Cheap Housing.* This law is a consequence of the National Building Congress, was published after a public inquiry held in the Institute of Social Reform, and modifies the law of December 1921. It consists of seven chapters. The first refers to the legal conception of "cheap houses", defining them as newly constructed houses that are officially recognised as such, having one or more storeys. They may be built either in units of one house, in rows, or in groups. Yards, gardens, parks and premises for gymnasia, baths, schools and co-operative stores, which may be accessory to a house or group of cheap houses, can be considered as integral parts.

Cheap houses may be built by the State, by official organisations, by all kinds of companies and by private individuals, either as a home for the owner, or for rent or sale. (Art. 6 and 7.)

Housing societies can take advantage of the benefits of this law provided their statutes and regulations have been previously approved by the Ministry of Labour. (Art. 14.)

In addition to financial assistance for building and other special facilities the land approved for the building of cheap houses will be exempt from all taxes or rates (including betterment taxes) whether of the State, Province, Municipality or District.

Chapter IV deals with the authority of the State, official and private bodies and duties of the municipalities in connection with cheap houses. If the clauses of this interesting chapter were carried out faithfully the whole problem of housing and town development would be satisfactorily solved for the whole of the country.

Art. 41 mentions that the State, Province or Municipality may lease or freely give the land it owns that is suitable for building cheap houses. In the same way the municipality can build cheap houses on public land, and can purchase land with a view to developing it, or letting or selling it for the building of cheap houses.

Art. 43 is extremely important. It requires the municipal council of towns in which the housing problem is acute to draw up within one year of the date of publication of the regulations for application of the law a plan of development and for the building of cheap houses. Such plans must be submitted to the approval of the Ministry of Labour, and the Royal Decree which approves same will declare the plan as a public utility enterprise with right to expropriation. The Council may divide the plan into several parts and may transfer its rights and duties to any third party that guarantees to carry them out. This is somewhat similar to the compulsion under the English town planning law. The plans may be executed, wholly or in part, by outside contractors, to whom the Council transfers its rights, amongst which is the very important right to expropriation given by the declaration of public utility, the lack of which so frequently hinders or prevents the realisation of practical plans of development.

If these conditions were carried out by our municipal councils "of the districts in which the housing problem is acute", that is to say, in all the capitals of provinces and many other large towns, within a year we should have a number of very important plans which would tend to reform our old, defective cities, to extend them and colonise unpopulated areas, and build a large number of healthy, cheap and comfortable houses for all classes of society.

Art. 47 states that the National Institute of Prevision (an autonomous body founded by the Government for dealing with Social Insurance, etc.), other official corporations, companies and private individuals are entitled to request the Ministry of Labour to declare the plans they present for the building of cheap houses, as of public utility.

Chapter V deals with expropriation and reforms the clauses of the law of 1879 (which becomes supplementary) and stipulates (art. 48) that the municipal councils to whom rights have been granted as in the preceding chapter, after approval of their plans, shall propose a fair price to the owners and if the latter refuse to sell immediately, shall proceed to expropriation *without further transaction*, in accordance with a brief proceeding which is described in the following articles.

The valuation must be determined by comparison with similar kinds of property in a similar situation in the same district, without taking into account the increase in value of the property consequent on the realisation of the plan, or the improvements or extensions made after the property has been declared of public utility. An amount equivalent to 10 per cent. may be added to the valuation as compensation for personal attachment to the property.

If the plan for which the expropriation clauses have been used is not carried out within the period mentioned in the Royal Decree approving it the former owners can regain possession of their properties by returning the sums received in compensation (art. 53).

#### *Municipal Status.*

The law of Municipal Status—Estatuto Municipal—approved by Royal Decree of 8th March, 1924, is of important and far-reaching effect in the problem of land in relation to housing. Among other things the Status attempts to restore municipal autonomy, asserts the full incorporation of a municipality, recognises its juridical capacity, grants it a charter and sets forth that municipal decisions can only be opposed in the law courts.

With regard to land, housing and town planning, the Status contains the following precepts, some of which indicate radical changes and an initiative spirit.

The preliminary summary reads: "The Status duly extends the sphere of municipal competence . . . ." Amongst these extensions we may quote three: 1. Municipal councils may build railways and suburban tramways as far as 40 kilometres from their own boundary in agreement with the other corporations interested, without obtaining permission of the Government. 2. Municipal councils may and should prepare their plans of extension, building and sanitation without need to submit their plans to corporations, academies and other official organisations, who take years to study the documents presented. The municipal decision which suppresses two periods of the proceedings for expropriation, will be examined only by the central or provincial sanitary committee, as the case may be, and the same facilities will be given for sanitary undertakings which until now have not been granted them as extension undertakings. 3. Municipal councils may decree the municipalisation, even with monopoly, of services and undertakings which at present enjoy complete industrial freedom. This power cannot be omitted from a municipal status law, and the present law regulates the power without adopting socialist tendencies or obsolete conservative formulae. It permits the expropriation of industries

and undertakings and the cancellation of concessions, but gives in detail and in all fairness the manner of compensating the owners of interests it takes over.

Section 6, Book I, title V, chapter 1, deals with "extension, sanitation and development undertakings", declares that such undertakings within a municipal district are exclusively the prerogative of a municipality, and includes in such "the plans for the extension of cities, even when they go beyond the municipal territory, and the development of land between such extension and the municipal boundary". Power is also given for the destruction of unhealthy houses after having declared the expropriation on the ground of lack of sanitation as established in the law of 10th December, 1921, and the building by the municipality of sanitary houses or groups of houses.

All of these plans, after approval by a general meeting of the council, must be submitted to a Sanitary Committee (to the provincial committee for municipalities that are not capitals of provinces or have less than 30,000 inhabitants and to a central committee in certain cases) which will examine the schemes from a sanitary point of view and indicate any defects.

The definite approval of a scheme carries with it the declaration of public utility of the undertaking and the expropriation of land and buildings which lie within the roads, parks, squares, etc., indicated on the plans, together with the expropriation of land to a depth of 25 to 50 metres on each side of the streets or the same depth round the squares. This is the first instance in which Spanish legislation admits the right of expropriation of excess land which is common in Anglo-Saxon countries. This prerogative of the municipality has met with so much opposition in the United States, where a debate has been carried on as to whether a reduction in the cost of municipal undertakings really constitutes the "public use" mentioned in the Constitution as an indispensable requisite for the declaration of expropriation. The same prerogative is widely applied in other countries: England, Canada, Belgium, France, where it has greatly facilitated the realisation of important public development undertakings, reducing their cost, and in some cases being an actual source of income to the municipality owing to the increased value of land acquired, due to the improvements carried out by the council. If this principle is properly applied in our country it may be very beneficial, as it places at the disposal of the municipal councils a belt of land 25 to 50 metres wide all along the newly developed thoroughfares.

The strip of land acquired may sometimes be wider than 25 to 50 metres, as article 185 states: "the advantages granted in the preceding article will (in schemes of water supply, drainage and the complementary plant for treating sewage) extend to the zone or protected perimeter of rivers, streams and springs, as also storage dams, guide canals and pipe lines taking the water to users, or the land necessary for purification of sewage".

Art. 186 states that no property may be occupied without the value having been paid or deposited.

Chapter IV deals with "duties of Councils" and section 3 deals with "social items", art. 211 stating that the councils should stimulate the building of cheap houses. To that end they are authorised to hire, sell, let or give common land for building sites for cheap houses; to build themselves on common land; to acquire land suitable for building cheap

houses and sell or let it for that object and to issue special loans for these purposes.

Municipal councils are also required (art. 213) to stimulate interior colonisation and may transfer their common property to the Superior Committee for Colonisation and Repopulation.

Art. 316 and 332 deal with municipal rates and special taxes which can be imposed: a) when the value of certain properties is increased by the municipal services, installations and undertakings; and b) when the municipal services, installations and undertakings favour certain persons or classes, although no determinable increase of value exists.

Such undertakings include not only those of urbanisation properly speaking (opening or widening of streets and squares, parks, gardens, promenades, sewage, lighting, etc.) but also building of roads, bridges, railways, tramways, lifts and subways, dams, canals and "everything of a similar nature" as stated in art. 354.

Art. 359 states that the financial resources of the extension will continue to be governed by the law of 26th July, 1892. For sanitary, urbanisation and improvement enterprises which do not refer to the extension the councils will use their ordinary and extraordinary resources as provided in the Law of Municipal Status.

Art. 408 establishes a tax on uncultivated land, but such tax cannot be imposed before said lands have been declared as such and notification given in public and private of same. The land subject to this taxation is that which is not legally considered as building sites and is technically and financially capable of utilisation for agriculture, forests or pasturing, but is not so utilised, or is utilised in a notably insufficient manner.

Art. 422 establishes a tax on the increased value, after a certain lapse of time, of land situated in the municipal district. An exception to this taxation is land attached to agricultural, forestry, dairy-farming or mining undertakings which are not legally classified as building sites.

As will be observed, the Law of Municipal Status is very well focussed and if well applied, can procure for the municipal councils the legal position and financial resources with which to solve rapidly and justly, alone or in conjunction with other corporations or private enterprises, the problem of the land in its relation to housing, town improvements and extensions and the building of new towns.

#### *Building of Cheap Houses for the Middle Classes.*

As a complement of the Decree of 10th October, 1924, regarding cheap housing for workmen, the decree of 29th July, 1925, extends the advantages of the former law to the middle classes.

#### *Interior Colonisation and Repopulation.*

The question of interior colonisation and repopulation is extremely interesting and worthy of study in this country, where there are enormous areas of land almost unproductive and belonging to a single owner, whilst in surrounding villages there are thousands of farm labourers who have to migrate because they cannot find work or land on which to live. This question is governed by the Besada Law of 30th August, 1907, and the regulations of 23rd October, 1918, which is the first law of its kind in Spain and constitutes an attempt at State protection and an initial step towards the solution of the important economic and social problem of our agricultural development. Although its tendency is sound this law

has two exceedingly serious defects. The scanty resources are out of all proportion to the magnitude of the idea, as only 1,500,000 pesetas were set aside in the Budget for this purpose, and it only places at the disposal of the Central Committee of Interior Colonisation and Repopulation those lands that can be transferred by the State, or that municipalities may elect to give freely for this object, and those whose colonisation can be paid for by their own products.

The Central Committee of Colonisation, in view of the results obtained in the first colonies established and because the State owned lands are not extensive enough and are inadequate for such an important undertaking, has insistently requested that this law should be reformed to extend the colonising action to private property where negligence, ignorance or egoism has kept the land from being properly cultivated. Such properties exist in all parts of Spain, but especially in Extremadura, Andalusia, Ciudad Real, Toledo and Salamanca, and offer ample scope for an intensive and productive scheme of colonisation and repopulation.

In 1914 the first outline of reform was presented. The Parliamentary Commission opened a public enquiry. A large number of individuals and associations took part and proposed schemes. Some of these, e. g., that of the *Compañía Madrileña de Urbanización*, expressed the hope that these new colonies would be planned from the start to constitute towns after the model of the lineal city so that, by adopting an integral form of colonisation and not merely an agricultural colony, they would become in time populous centres in which the charm of country life would be harmonised with the attractions and advantages of the town. Such would have more open space than buildings, with different zones or districts—urban, business, industrial, agricultural—and limited by an ample belt of woods, meadows and cultivated fields, applying to all classes of society the formula: "One family one house, each house to have its own garden."

Neither this scheme nor other plans for colonisation obtained the states of law. The plan drawn up by the Ministry of Labour in May 1921 has radical tendencies but is based on a wide experience and a noble ambition and should be better known and put into practice.

This scheme asserts the necessity "of intensifying the production of the land, of supplementing the slow and indolent action of private owners in the transformation of dry farming to irrigation, and of stimulating the establishment of social savings institutions". These objects would be obtained by subdividing the lands of the State, municipalities or private persons to form colonies or grant them as allotments, dividing up land or renting it to syndicates or agricultural labourers' societies, stimulating or forcing the landowners' syndicates to introduce certain improvements, or granting facilities for partial groupments or creating difficulties for establishing excessively small sub-divisions.

To this end, two systems of official colonisation are indicated: the direct and the indirect system. The direct system is that created by the law through the National Institute of Colonisation, an organisation set up by statute; the indirect method is that of societies and private bodies, with state assistance.

Direct colonisation may be obligatory or voluntary. In the case of obligatory colonisation, the land affected is State, municipal and other common land, including in certain cases public or national parks, and also (and herein is the novelty on the part of the legislator which should

have as a corollary a strict public administration in the application of the law) private property that is uncultivated or insufficiently cultivated, marshes, swamps and morasses capable of being drained.

Art. 11 states that land will be considered as insufficiently cultivated :

1. If it is capable of being used for agriculture, forests or grazing but is only used as hunting ground or for bringing up cattle for the bull-ring ;
2. if it could be profitably ploughed up, without destruction of existing forest wealth, and is now devoted to hunting grounds, even though cattle are grazed thereon ;
3. if a property of more than 75 hectares is devoted exclusively to pleasure and could be cultivated as in 1. and 2. ; or if more than 300 hectares belonging to a single owner or 500 hectares belonging to several could be profitably transformed to another kind of cultivation or could be colonised with advantage to the labourers ; and lastly if in a zone which could be irrigated but is not, or where owners do not undertake the necessary co-operation for retaining dams and for irrigation when invited by the State.

The scheme admits the principle of expropriation in the interests of colonisation and modifies considerably the old and useless law of 1879 which frequently allowed private interests to overcome the supreme public interest. It tends to curb the exaggerated ambitions of the private owner without leaving him completely defenceless, yet at the same time maintains the supremacy of the public interest.

A very important prescription of this scheme is that the National Institute of Colonisation should proceed at once to the formation of a register of all property that should be declared for colonisation, which should, if no attempt be made at once to start colonisation, be subject to a special supertax.

The creation of social savings institutions under the National Institute of Prevision is recommended for agriculture and cattle rearing.

The public administration is authorised to compel the owners of certain lands to form an association to undertake certain collective work of general utility—protection from the sea, rivers or torrents, sanitation, irrigation, roads, etc.—and the Government is empowered to declare certain properties indivisible and to instruct the Registrars of property to carry this out by forming a register of properties which cannot be subdivided.

The following types of colonisation are established : the family patrimony, collective renting, and groups of colonists or agricultural colonies, each colony having a co-operative establishment which serves as an intermediary organ between the colonists for their necessities in matters of credit, savings, assistance, insurance, sales, purchases and cultural progress.

If this interesting scheme were duly modified, rapidly approved and applied it would constitute an important step towards that " conquest of Spain " to which that notable statesman, Costa, referred.

#### *Aims and Ideals.*

As will be seen from the brief summary of legislation in force in Spain, there are a number of laws tending to solve the problem of land in relation to town planning, housing and colonisation of rural districts. But much remains to be done, as the practical results have so far been very scanty.

It is necessary to solve the problem of the land in its many aspects, and it is therefore necessary to obtain the co-operative efforts of our scientists, legislators, public administration and business men.



The first step is to draw up a law similar to that of other countries: the Town Planning Act of 1919 in England, amended in 1921 and 1923; the French law of 19th July, 1924, referring to the extension of towns and division of land (complement of the law of 14th March, 1919); the Belgian law of 1915; the Prussian law of 1918, etc. The Spanish law should be more complete than these because it should not only aim at improving our old towns, extending them and building new towns, but should also tend to stimulate the colonisation and repopulation of the land in accordance with the wide vision and progressive spirit of our proposed law of 27th May, 1921.

Such a law might give birth to a new official organisation, the National Institute of Urbanism, similar to the institutes created in recent years in other countries.

This National Institute should be adequately housed as the most important official centre in the economic resurrection of Spain, should have ample resources, a voluminous special library open to all, with halls for conferences, festivals, exhibitions and shows. It should be in constant communication with similar centres in other countries and should organise frequent lectures, also periodical exhibitions of engineering and architecture.

The two sections into which the Institute should be sub-divided are: 1. "Urbanisation" or town planning; 2. "Colonisation" or country planning.

The Institute should be composed of all classes of persons, chiefly engineers, architects and other technicians, but also doctors, economists, financiers, social experts, manufacturers, artists, workmen and representative women.

The law should establish compulsory town planning, that is to say, all municipal councils of the capitals of provinces and towns of a certain number of inhabitants, should be obliged to draw up within a given time (rather more than the year fixed by art. 43 of the Cheap Housing Law of October 10th, 1924, which article has not been carried out) plans of improvements and extension to be submitted to the definite approval of the National Institute. If such plans were not presented in time the Institute should draw up plans at the expense of the respective councils.

The Institute should also draw up the register of properties throughout the kingdom that are adequate for colonisation, as foreseen in the 1921 scheme, and should examine and approve the plans for colonisation submitted by private persons or legally constituted bodies wishing to colonise land with the assistance of the State.

The Institute should be in constant contact with public opinion. It should decree that all town plans and proposed schemes of colonisation be exhibited to the public and that an ample, free and public enquiry be held before definite approval is given. The public should have opportunities for making suggestions, as is done in certain large cities of Germany with admirable results and this should have an important influence on the formation of a civic spirit.

If organised on these lines, the National Institute of Urbanism would be the first step towards the economic resurrection of our country.

There should also be an hydraulic policy which would turn to good use for irrigating our thirsty fields and drive countless machines of our industries by the cubic metres of water which our rivers carry down to the sea each year without profit for mankind. A good afforestation would

totally change Spain, the most mountainous country in Europe with the exception of Switzerland, by covering its mountain sides with forests, and make our land one of the most charming, healthy and wealthy. Lastly, the railway policy should transform our present lines and build new ones as a necessary link in the building problem by connecting up garden cities.

The Spanish town and country planning law must take into account the lineal city.

When the law admits that the lineal city is of public utility, all Spanish public works—railways, dams, drainage of marshes and swampy regions, canalisation of rivers, roads, etc.—will be accompanied by plans for colonisation and repopulation adopting in one form or another the principles of the lineal city.

Such schemes should adopt the doctrine of the State as a shareholder, and in every case the State and the Municipalities interested in any plan for building lineal cities would have a share in the profits obtained by the company building the city. This share would be in exchange for the concessions (such as concessions of railways, water, electricity, telephones, etc.) the declaration of public utility and consequent advantage of expropriation of land, any free gifts which the State or municipalities might make of land, quarries, or forests within the area of the lineal city, and for the facilities and protection granted to the company, such as exemption from taxation, premiums, advances, guarantees of interests, etc.

This share might consist of 1. the receipt of a certain number of plots situated in the different zones of the city; 2. an annual royalty; 3. a certain number of paid-up shares; or 4. a contract binding the lineal city to establish a wide forest zone, meadows, fields for common use, etc.

In this manner, the interest of a private company would be in harmony with the supreme public interest represented by the State and the municipality.

### Summary.

The natural resources, climate, coast line, small density of population and the abundant wealth of many rivers are such that Spain might be one of the most populous, richest and happiest of nations if the problem of the land were solved.

*Legislation in Force.* The law of 10th January, 1879, amended by later laws, gives the power to expropriate on a basis of public utility. The process is a slow and costly one and private interests tend to dominate those of the community. It is somewhat out of date, as is also the Law for the Extension of Madrid and Barcelona. The Royal Decree of 10th October, 1924, on Cheap Housing gives the power of expropriating land for cheap housing and for gardens, parks, baths, co-operative stores, etc., in connection therewith. Approved housing societies may take advantage of these provisions and the land is also exempt from taxes.

The central and local authorities may lease or give their land for such houses, and the municipalities may also buy land and sell or lease it. Town Councils are required, where the housing problem is acute to draw up plans for such schemes and submit them for approval. There are other very good clauses and if the clauses were carried out fully the whole problem of housing and town development would be satisfactorily solved.

The Law of Municipal Status also gives considerable power to local authorities among which is the right to expropriate land to a depth of 25 to 50 metres on each side of a road comprised in an extension or improvement scheme, this being the first instance where Spanish legislation has permitted expropriation of excess land. Powers are also given for special taxes on increased value due to public undertakings, and for a tax on uncultivated agricultural and forest land.

The Besada Law of 1907 gives powers for interior colonisation but the funds set aside for it are not sufficient. The Central Committee on Colonisation have urged that private property not properly cultivated should come under the expropriation clauses.

At a public enquiry held in 1914 by the Parliamentary Commission on Colonisation the hope was expressed that new colonies might be planned from the start after the model of the lineal city and not merely as agricultural colonies.

A good plan of colonisation was drawn up by the Ministry of Labour in 1921 but has not been put into effect.

There are a number of laws tending to solve the problem of land in relation to town and country planning but the results are scanty.

It is suggested in this paper that a law similar to those of other countries should be prepared and that it might give birth to a National Institute of Urbanism similar to those in other countries. This institute should include all sections interested in such a development. Town planning should be compulsory on town councils. The law should take into account the lineal city. There should be arrangements for a partnership between companies developing towns and the State and municipalities.

### Sommaire.

Les ressources naturelles, le climat, les côtes, la faible densité de la population et la grande richesse de nombreuses rivières sont tels que l'Espagne pourrait être un des pays les plus peuplés, les plus riches et les plus heureux si le problème foncier était résolu.

*Législation en vigueur.* — La loi du 10 Juillet 1879, modifiée par des lois postérieures, donne le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique. La procédure est lente et coûteuse et les intérêts privés tendent à l'emporter sur ceux de la communauté. Elle est quelque peu surannée, comme l'est aussi la loi pour l'extension de Madrid et de Barcelone. Le décret royal du 10 Octobre 1924 sur l'habitation à bon marché donne le droit d'exproprier le terrain pour la construction de maisons à bon marché et pour les jardins, parcs, bains, magasins coopératifs, etc. qui font partie des mêmes plans. Les sociétés d'habitation approuvées peuvent bénéficier de ces dispositions et le terrain est de plus exempt de taxes.

Les autorités centrales et locales peuvent céder à bail ou donner leur terrain pour de telles maisons, et les municipalités peuvent aussi acheter du terrain, puis le vendre ou le céder à bail. On exige des conseils municipaux, lorsque la crise du logement est aiguë, d'établir de tels projets et de les soumettre à l'approbation. Il y a d'autres dispositions excellentes, et si elles étaient entièrement appliquées le problème de l'habitation et de l'extension des villes serait résolu de façon satisfaisante.

La loi sur le statut municipal donne aussi un pouvoir considérable aux autorités locales, entre autres le droit d'exproprier le terrain jusqu'à une profondeur de 25 m. à 50 m. de chaque côté d'une route comprise

dans un projet d'extension ou d'aménagement ; c'est le premier exemple d'expropriation par zone dans la législation espagnole. Elle accorde aussi des pouvoirs pour l'établissement d'une taxe sur la plus-value due à des travaux publics, et sur les terrains agricoles et forestiers laissés en friche.

La loi Besada de 1907 donne des pouvoirs pour la colonisation intérieure mais les fonds qui lui sont attribués ne sont pas suffisants. Le Comité central de colonisation a insisté pour que les propriétés privées qui ne sont pas cultivées de façon satisfaisante soient soumises aux dispositions sur l'expropriation.

Lors d'une enquête publique effectuée en 1914 par la Commission parlementaire de colonisation fut exprimé l'espoir que de nouvelles colonies pourraient être aménagées dès le début sur le modèle de la cité linéaire, et non pas comme de simples colonies agricoles.

Un bon plan de colonisation fut établi en 1921 par le Ministère du Travail mais n'a pas été mis en vigueur.

Il y a de nombreuses lois tendant à résoudre le problème foncier en rapport avec l'aménagement urbain et régional mais les résultats sont insuffisants.

On suggère dans ce rapport la préparation d'une loi analogue à celle d'autres pays, qui donnerait naissance à un Institut National d'Urbanisme, analogue à ceux d'autres pays. Cet institut devrait comporter tous les enseignements qui concernent un tel développement. L'aménagement des villes devrait être obligatoire pour les conseils municipaux. La loi devrait tenir compte de la cité linéaire. Il faudrait réaliser une entente entre les compagnies aménageant des villes d'une part et, de l'autre, l'Etat et les municipalités.

### Auszug.

Die natürlichen Hilfsquellen, wie Klima, Küstenentwicklung, dünne Bevölkerung und der Reichtum an Flüssen könnten Spanien zu einem der reichsten und glücklichsten Länder machen, wenn nur das Problem der Landverteilung gelöst wäre.

*Bestehende Gesetzgebung.* Das Gesetz vom 10. Jänner 1879, vervollständigt durch spätere Gesetze, gibt die Möglichkeit, Land im öffentlichen Interesse zu expropriieren. Der Vorgang ist jedoch langwierig und kostspielig und private Interessen versuchen die öffentlichen Interessen zu beherrschen. Das Gesetz ist etwas veraltet, ebenso wie das Gesetz für die Ausdehnung von Madrid und Barcelona. Das königliche Dekret vom 10. Oktober 1924 über die billige Hausherstellung ermöglicht die Enteignung von Land für Kleinhäuser und Gärten, Parkanlagen, Bäder, Konsumgenossenschaftsläden usw. Amtlich anerkannte Baugenossenschaften können Vorteil daraus ziehen. Auch sind diese Grundstücke von Steuern befreit.

Die zentralen und lokalen Behörden können für solche Bauzwecke ihr Land verpachten oder verkaufen und die Stadtverwaltungen können auch zu diesem Zweck Land kaufen, verkaufen oder verpachten. Die Stadtverwaltungen sind verpflichtet, dort, wo die Wohnungsfrage es dringend erfordert, Pläne auszuarbeiten und zur Genehmigung vorzulegen. Es gibt auch andere gute Bestimmungen, und wenn sie voll durchgeführt worden wären, so wäre das ganze Hausbauproblem und das der städtischen Entwicklung befriedigend gelöst.

Das Kommunalgesetz räumt gleichfalls den Behörden wichtige Rechte ein. Darunter das Recht, Landstreifen von 25 bis 30 Meter Breite an beiden Seiten der Straßen, die zu einem Plan für die Erweiterung oder Verbesserung einer Stadt gehören, zu enteignen. Dies ist das erste Mal, daß die spanische Gesetzgebung erlaubt, Land zu enteignen. Es wurde auch die Ermächtigung erteilt, Sondersteuern auf den Wertzuwachs von Land einzuführen, wenn dieser durch öffentliche Einrichtungen entstand, ferner eine Steuer auf brachliegendes Land und Wälder.

Das Besada-Gesetz vom Jahre 1907 gibt die Möglichkeit der inneren Kolonisation, aber die zur Verfügung gestellten Mittel sind ungenügend. Das Zentralkomitee für Kolonisation hat verlangt, daß ungenügend bebauter Privatbesitz expropriert werden kann.

Anläßlich einer öffentlichen Enquete im Jahre 1914, welche die Parlamentskommission über Kolonisation veranstaltete, wurde die Hoffnung ausgesprochen, daß neue Kolonien nach dem Muster der „linearen“ Stadt und nicht nur als landwirtschaftliche Kolonien geschaffen werden möchten.

Ein guter Kolonisationsplan wurde vom Arbeitsministerium im Jahre 1921 ausgearbeitet, aber er wurde nicht durchgeführt.

Es gibt eine Reihe von Gesetzen, welche das Landproblem lösen und seine Beziehung zur Stadt- und Landesplanung regeln sollen, doch die Erfolge sind gering.

In dem Bericht wird angeregt, ein ähnliches Städtebaugesetz wie in anderen Ländern vorzubereiten und ein nationales Institut für Städtebau nach dem Muster anderer Länder zu schaffen. Das Institut sollte alle an einer solchen Entwicklung interessierten Fachgruppen einschließen. Städteplanung sollte den Stadtverwaltungen zur Pflicht gemacht werden. Das Gesetz sollte die „lineare Stadtanlage“ in Erwägung ziehen. Es sollte auf ein Zusammenwirken der Gesellschaften für die Stadterweiterung mit dem Staat und den Stadtverwaltungen hingearbeitet werden.

## Wohn- und Verkehrsverhältnisse in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit.

Von Stadtbaudirektor Ingenieur Dr. Franz Musil, Wien.

Noch vor zwei Jahrzehnten wurde der Städtebau gern als eine vorwiegend architektonische Aufgabe betrachtet und wir finden bei der Durchführung der für die Erlangung von Bebauungsplänen veranstalteten Wettbewerbe einer Reihe deutscher Städte dieser Zeit ein zu starkes Betonen der baukünstlerischen Rücksichten. Seitdem aber in den Vereinigten Staaten von Amerika eine große städtebauliche Bewegung entstanden ist, tritt ein deutlich sichtbarer Umschwung in der Auffassung ein. Die nordamerikanischen Städte verdanken ihr rasches Aufblühen den hochentwickelten Verkehrsanlagen, und zwar nicht nur den länderumspannenden Eisenbahnen, sondern auch den vorzüglichen innerstädtischen Verkehrseinrichtungen, den elektrischen Straßen- und elektrischen Schnellbahnen. Amerika ist auch das klassische Land des Automobils geworden. Es sind dort rund 20 Millionen Kraftfahrzeuge vorhanden und auf jeden vierten bis siebenten Einwohner entfällt bereits ein Personenkraftwagen. Es ist begreiflich, daß die durch den massenhaften Automobilverkehr in den Städten aufgeworfenen Probleme drüben frühzeitig und verstärkt in Erscheinung treten. Die Auswirkung des Automobils auf den Städtebau wird in Europa zumeist noch gar nicht voll erfaßt, sie ist überaus weitgehend. Die amerikanischen Städtebauer also sind es, die uns zeigen, wie der Städtebau in neuester Zeit ganz besonders von den Verkehrsfragen beeinflusst wird und wie insbesondere Wohn- und Verkehrsverhältnisse in unlösbarer Abhängigkeit stehen.

Neuyork und Chicago besitzen seit einem halben Jahrhundert Hochbahnen, deren Betriebsweise mit den Fortschritten der Technik ununterbrochen verbessert wurde; diesen nützlichen Schnellbahnen verdanken die Städte die so scharf gediehene Trennung der Wohn- und Geschäftsviertel. Während im Geschäftszentrum das vielstöckige Gebäude, der Wolkenkratzer, sich immer mehr und mehr durchsetzt, sind die Wohnviertel, von den ganz ausnahmsweise liegenden Verhältnissen des Stadtteiles Manhattan in Neuyork abgesehen, im großen und ganzen dank der nie versagenden, bodenerschließenden Wirkung des immer und immer wieder ausgestalteten Schnellbahnnetzes sogar in Neuyork vergleichsweise recht gute geblieben, und es konnte sich das Familienhaus auch noch für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung mit mittlerem Einkommen behaupten. Philadelphia und andere Großstädte können sich mit Recht als Städte des Eigenhauses rühmen.

Eine ganz andere Entwicklung zeigen die Großstädte des europäischen Festlandes. Paris, Wien, Rom, Köln, teilweise auch Berlin usw. sind ehemalige Festungsstädte, die ihre einengenden Mauern erst vor nicht allzu langer Zeit gesprengt haben. Sie waren noch mauerumgürtet, als die Dampfeisenbahn ihre Bahnhöfe anzulegen begann und vor dem Stadtkern Halt machen mußte. In ihren ältesten Stadtteilen weisen sie mit engen

Gassen und Gäßchen noch heute auf den Festungscharakter hin. Der Durchführung moderner Verkehrsmittel boten sie erhebliche Schwierigkeiten. Nicht umsonst folgt beispielsweise die Berliner Stadtbahn dem Flußlauf der Spree, während die Ringbahn die älteren Stadtteile in weitem Bogen umschließt. Auch die später, 1898, angelegte Wiener Stadtbahn benützt für ihre Gürtellinie den Verlauf eines Festungswalles, mit den übrigen Linien Flußläufe. Selbst der Durchführung der Straßenbahnen stehen in diesen Städten erhebliche Schwierigkeiten im Wege, der Bau von Untergrundbahnen wird zum sehr kostspielig zu lösenden Problem. Wien, Berlin, Paris sind keineswegs in gleichem Maße erst mit den modernen Verkehrsmitteln zu Großstädten geworden, wie Neuyork oder Chicago, Boston oder Philadelphia usw. Sie waren schon Millionenstädte vor der Einführung des Elektromotors in das Verkehrswesen. Dieser Umstand drückt den Wohnverhältnissen seinen deutlichen Stempel auf. Die alten Festungsstädte litten immer unter Raumnot und deshalb hat sich von altersher die vier- bis fünfstöckige Bauweise an den engen Straßen entwickelt, mit Häusern, deren Höfe schachtartig eng und düster sind, mit Wohnungen, deren Raum und Ausstattung beschränkt ist und wo natürlich Hausgärten völlig fehlen. Wohl zeigen die alten Wiener dorfähnlichen Vororte noch heute das Familienhaus oder Kleinwohnhaus, das sich hier deshalb so lange erhalten konnte, weil seine Bewohner Landwirtschaft (Weinbau) trieben, Kleingewerbe oder Fuhrwerksunternehmungen und dergleichen ausübten. Als jedoch um 1870 eine rasche Industrialisierung einsetzte, da vermochten die spärlich bezahlten, vom Flachlande zugewanderten Industriearbeiter den Aufwand für ein Familienhaus keinesfalls zu erschwingen. Es setzte eine lebhaft spekulative Bautätigkeit ein, die alten, ländlichen Charakter tragenden Kleinhäuser wurden durch hochaufragende Mietkasernen verdrängt, die Kleinwohnungen dürftigster Art enthielten. Der industrielle Arbeiter zeigt sich auch bald als ein Großstadtnomade, sein Hausrat ist gering, er wechselt gerne die Wohnstätte mit dem Arbeitsplatz, um Auslagen für die Benützung der Straßenbahn zu vermeiden. Eine ungesunde Steuerpolitik sorgte überdies im Wien der Vorkriegszeit dafür, daß von dem entrichteten Mietzins 42 Prozent an Steuer und öffentlichen Abgaben in Wegfall kamen. Für die äußerst mangelhaft ausgestattete, vielfach schlecht belichtete und durchlüftete Wohnung zahlte der Arbeiter einen vollen Wochenlohn als monatlichen Mietzins.

In diese düsteren Wohnverhältnisse brach der erste Sonnenstrahl, als die Gemeindeverwaltung Wiens seit 1919 eine moderne, vollkommen geänderte, der Bedeutung der Wohnung für die Volksgesundheit rechnungstragende Auffassung zur Anwendung brachte. Das durch die Kriegsnot erzwungene Mieterschutzgesetz hält die Mietzinse niedrig und hat dazu geführt, daß die schreckliche Überfüllung der Kleinwohnung der Arbeiter mit Bettgehern und Untermietern aufgehört hat. Dieser einmal gewonnene Fortschritt soll nicht mehr preisgegeben werden und deshalb hält die Wiener Gemeindevertretung am Mieterschutz fest. Sie hat sich jedoch darüber hinaus zu einer großzügigen Schaffung gesunder Volkswohnungen entschlossen, mit denen sie nicht nur die Wohnungsnot bekämpfen, sondern insbesondere die so im argen liegende Wohnkultur der breiten Massen heben will, eine Tat, die in erfolgreichster Durchführung begriffen ist.

Ihren weithin sichtbaren Ausdruck findet diese Absicht der Gemeindeverwaltung, welche in der Zeit von 1919 bis 1923 7000 Wohnungen errichtet hatte, in dem 1923 gefaßten Beschluß, weitere 25.000 Volkswohnungen binnen fünf Jahren zu erbauen. Dieses Programm ist schon

zum großen Teile verwirklicht, die letzten Bauten kommen im Jahre 1927 zur Inangriffnahme und für weitere 5000 Wohnungen werden bereits die Vorbereitungen getroffen. Das Jahr 1924 brachte 5729, das Jahr 1925 12.892 und das Jahr 1926 6379 Wohnungen. Ein Teil dieser Wohnungen wird in Gestalt von Einfamilienhäusern mit Nutzgärten in einer Reihe von Siedlungen untergebracht, der größere Teil jedoch in vier- bis fünfstöckigen Hochbauten. Nichts ist naheliegender als der Wunsch, all die zu schaffenden Volkswohnungen als Einfamilienhäuser mit kleinen Gärten zu erbauen, dies um so mehr, da ja, wie eingangs geschildert, die schlechten Wohnverhältnisse Wiens die *beste* Wohntype für die Zukunft rechtfertigen würden.

Eine Gartenvorstadt für 25.000 Familien erfordert, wenn man für ein Haus mit Garten 200 Quadratmeter und samt Straßenanteil und Freiflächen 300 Quadratmeter rechnet, ein Gelände von 7.500.000 Quadratmeter, gleich 7,5 Quadratkilometer. Ein solches zusammenhängendes Gebiet ist weder im Besitz der Stadt, noch hätte es beschafft werden können. Auch mehrere baureife Gelände, die zusammen dieses Flächenmaß ergeben hätten, wären zu angemessenem Preise nicht erhältlich gewesen.

Wien ist im Westen an die in den Wald- und Wiesengürtel fallenden Abhänge des Wienerwaldes angeschmiegt, im Osten von der Donau eingeengt. Erst jenseits der Donau liegt in einer Entfernung von acht bis zehn Kilometer ebenes freies Land, das aber nicht Gemeindeeigentum ist und dessen Preis einer lockeren Besiedlung durchaus ungünstig ist. Selbst wenn dieses Land zu angemessenem Preise hätte erworben werden können, wäre es für eine Gartenstadt dennoch nicht ohne weiteres nutzbar gewesen; man hätte zum Donaustrom führende mächtige Sammelkanäle anlegen müssen, die Versorgung mit Hochquellenwasser hätte weitgehender Maßnahmen bedurft. Schließlich wäre eine Stadt mit 100.000 Einwohnern noch mit einer Reihe von Schulen, öffentlichen Gebäuden, Badeanstalten usw. auszustatten gewesen, lauter Einrichtungen, die die Anlage sehr verteuern müssen.

Was jedoch im vorliegenden Falle ganz ausschlaggebend war, ist die Verkehrslage. Der Bevölkerungsschwerpunkt Wiens liegt von diesem un bebauten Gelände rund 13 Kilometer westlich. Es wäre unentbehrlich gewesen, den neuen Stadtteil mit den volkreichen westlichen Bezirken Wiens und mit der Geschäftsstadt in gute Verkehrsbeziehung zu bringen. Dazu hätte es einer die „Innere Stadt“ durchdringenden, den Donaustrom auf einer neu zu erbauenden Brücke überquerenden Hoch- und Untergrundbahn bedurft, deren Kosten gegen 260.000.000 S erreichen würden. Derartige, an sich natürlich höchst wünschenswerte Verkehrseinrichtungen als Vorläufer der so drängend gewordenen Lösung der Wohnungsfrage erst zu schaffen, schien zeitlich und in finanzieller Beziehung unmöglich. Damit scheidet der Gedanke an eine ganz große Gartenstadt im XXI. Bezirk aus. Andere große, verkehrstechnisch günstiger gelegene Gebiete gibt es nicht. Flaches Gelände ist nur noch im Südosten verfügbar (Simmeringer Haide), doch liegt dieses im Hochwasserbereich der Donau. Gegen Süden liegt flaches Baugelände erst außerhalb des Gemeindegebietes.

Da die Wohnungsnot in Wien jedoch *raschester* Abhilfe bedurfte, mußte die Stadtverwaltung auf alle jene kleineren Flächen greifen, die käuflich waren und die wegen des Vorhandenseins benachbarter Straßen, Kanäle, Gas- und Wasserleitungsanlagen, Stromleitungen usw. das rasche Bauen ohne großen Aufwand für diese Einrichtungen erlaubten. Auch konnte derart die Errichtung neuer Gebäude für Schul- und Amtszwecke,



Feuerwachen und dergleichen unterbleiben. Die von der Gemeinde gewählten Baugründe haben auch durchweg günstige Lage zur elektrischen Straßenbahn. Allerdings bieten sie kein großes, zusammenhängendes Gelände für eine Gartenvorstadt, doch reichten sie hin, um stattliche Baublöcke mit bemerkenswerten Gartenhöfen zu erstellen. Wo der Gemeinde größere Grundflächen in verhältnismäßig noch ländlichen Charakter tragender Umgebung verfügbar waren, wurden sie für die Errichtung von Gartensiedlungen gewidmet. In solchen Siedlungen finden sich in Reihen angeordnete Einfamilienhäuser mit je wenigstens 200 Quadratmeter Grundstücksfläche. Rund 3500 Siedlerhäuser sind so mit weitestgehender finanzieller Unterstützung der Gemeinde geschaffen worden und bieten kinderreichen Familien ein behagliches Heim. Darunter sind drei Siedlungen nach den Entwürfen der städtischen Architekten mit zusammen 265 Häusern zur Gänze aus Gemeindemitteln erbaut worden. Mit Ende 1926 werden von der Gemeinde 34 Millionen Schilling für die Zwecke des Flachbaues verausgabt und mehr als 1,400.000 Quadratmeter Land gewidmet sein. Die derart geschaffenen Siedlungszonen legen sich wie ein Kranz kleiner Gartenvorstädte um das dicht bebaute Stadtgebiet herum.

Nach dem Vorgesagten scheint es begreiflich, daß die Stadtverwaltung trotz hoher Wertung des Flachbaugedankens in der tatsächlichen Durchführung nicht noch weiter gehen konnte. Wien besitzt nicht elektrische Schnellbahnen, die weit vom Stadtmittelpunkt ausstrahlend, viel Bauland erschließen würden, dessen Preis sich von dem landwirtschaftlich genutzter Gründe nicht weit entfernt und so Gartenvorstädte größten Stils ermöglicht.

So mußte der Schwerpunkt der kommunalen Wohnungsbeschaffung in den Hochbau verlegt werden. Der Großteil des Programms der 25.000 Volkswohnungen wird in Gestalt von drei- bis fünfstöckigen Miethäusern verwirklicht. Allerdings bedeuten die von der Gemeinde errichteten Wohnungen einen gewaltigen Fortschritt gegen die von der Privatbautätigkeit geschaffenen Kleinwohnungen. Die geltende Bauordnung erlaubte eine weitgehende Bodenausnützung und begnügt sich mit 15 Prozent für Hofflächen. Halbdunkle, schlauchartige „Lichthöfe“ vermögen die Küchen, Kammern und Gänge kaum notdürftig zu erhellen, geschweige denn zu besonnen. Mit dieser weitgehenden Bodenausnützung wurde durch die Gemeinde gebrochen und immer nur 50 Prozent des Baulandes tatsächlich verbaut, während der Rest auf prächtige, große Gartenhöfe entfällt. Die Wohnungen verdienen die Bezeichnung von Volkswohnungen, denn sie geben den arbeitenden Schichten, für die sie bestimmt sind, ein kleines, gesundes, gut durchlüftetes und durchsonntes, mit allen der Bequemlichkeit dienenden Einrichtungen versehenes Heim. In der Regel werden ausgeführt Vorraum, Wohnküche und ein bis zwei Schlafräume, mit W. C., Gas, Wasser und elektrischem Licht in jeder Wohnung. Mit dem unheilvollen System des den Wohnungen vorgelagerten Ganges, der sechs bis zwölf Parteien dient, ist aufgeräumt worden, jede Wohnung ist von der Treppe aus unmittelbar zugänglich. Verschiedene Nebeneinrichtungen, als Kindergärten, Wannen- und Brausebäder, Bibliotheken, vollkommen maschinell eingerichtete Waschküchen, Erker, Balkone, Terrassen, Spielhöfe, Plantschbecken usw. erhöhen die Annehmlichkeit des Wohnens in den Gemeindehäusern und sind bei der Würdigung des scheinbar kleinen Ausmaßes der Wohnungen von 38 und 48 Quadratmeter in Betracht zu ziehen.

Wenn wir die für die Bekämpfung der Wohnungsnot nach dem Kriege in Wien maßgebenden Verhältnisse zusammenfassen wollen, so lassen sie sich in die folgenden Schlagworte kleiden:

In Wien herrschte schon vor dem Kriege stets Not an kleinen Wohnungen. Diese waren nicht nur schlecht ausgestattet, sondern im Mietzins teuer, da die Besteuerung bis zu 42 Prozent des Zinsertrages verschlang. Das mehrstöckige Miethaus war die Regel, denn es fehlte die bodenerschließende Auflockerung durch weit hinausstrahlende Schnellbahnen. Die ersten Nachkriegsjahre standen im Zeichen der drängendsten Wohnungsnot. Nunmehr die Schnellbahnen zu schaffen und dann an die Bekämpfung der Wohnungsnot durch Errichtung weiträumiger Gartenvororte zu schreiten, war in Anbetracht der durch den Währungsverfall geschwächten Volkswirtschaft unmöglich. Da raschestens und unter Beschränkung der Ausgaben auf die eigentlichen Wohnungen unter möglichster Vermeidung aller Aufschließungskosten gebaut werden mußte, bei gleichzeitigem Mangel an Bauland, blieb für die Verwirklichung des kommunalen Programms der 25.000 Volkswohnungen in der Hauptsache nur das mehrstöckige Miethaus übrig. Die geschaffenen Wohnungen sind behaglich und gesundheitlich hochwertig. Praktische Nebenanlagen erhöhen ihren Wert. Im Rahmen des verfügbaren Baulandes und der städtischen Geldmittel wird jedoch auch der Flachbau in einem bis dahin in Wien ungekannten Ausmaß und in Gestalt von kleinen Gartensiedlungen gepflegt. Die starke Abhängigkeit der Wohnverhältnisse von den Verkehrseinrichtungen zeigt sich am Beispiel Wiens mit voller Deutlichkeit.

#### Auszug.

Noch vor zwei Jahrzehnten wurde der Städtebau gern als eine vorwiegend architektonische Aufgabe betrachtet; seitdem aber in den Vereinigten Staaten von Nordamerika eine große städtebauliche Bewegung entstanden ist, bei der in Anbetracht der lebenswichtigen Bedeutung der Verkehrsanlagen für die amerikanischen Städte Verkehrsfragen ausschlaggebend sind, tritt auch in Europa ein deutlich sichtbarer Umschwung in der Auffassung ein. Die nordamerikanischen Städte verdanken ihr rasches Aufblühen den hochentwickelten Verkehrsanlagen und sind erst *mit* den modernen Verkehrsmitteln zu Großstädten geworden; hier tritt daher der Einfluß des Verkehrs auf den Städtebau besonders in die Erscheinung.

Eine ganz andere Entwicklung zeigen die Großstädte des europäischen Festlandes. Paris, Wien, Rom, Köln, teilweise auch Berlin usw. sind ehemalige Festungsstädte, die der Durchführung moderner Verkehrsmittel erhebliche Schwierigkeiten boten. Sie waren schon Millionenstädte *vor* der Einführung des Elektromotors in das Verkehrswesen; dieser Umstand drückt den Wohnverhältnissen seinen deutlichen Stempel auf. Die alten Festungsstädte litten immer unter Raumnot, und deshalb hat sich von alters her die vier- bis fünfstöckige Bauweise an den engen Straßen entwickelt, mit Häusern, deren Höfe schachtartig eng und düster sind, mit Wohnungen, deren Raum und Ausstattung beschränkt sind und wo natürlich Hausgärten völlig fehlen. Für diese mangelhaft ausgestatteten, vielfach schlecht belichteten und durchlüfteten Wohnungen mußte der Wiener Arbeiter einen vollen Wochenlohn als monatlichen Mietzins bezahlen.

In diese düsteren Wohnverhältnisse brach der erste Sonnenstrahl, als die Gemeindeverwaltung Wiens seit 1919 eine moderne, vollkommen geänderte, der Bedeutung der Wohnung für die Volksgesundheit Rechnung tragende Auffassung zur Anwendung brachte. Das durch die Kriegsnot erzwungene Mieterschutzgesetz hält die Mietzinse niedrig und hat dazu geführt, daß die schreckliche Überfüllung der Kleinwohnungen der

Arbeiter mit Bettgehern und Untermietern wesentlich vermindert wurde. Darüber hinaus hat sich die Gemeindeverwaltung zu einer großzügigen Schaffung gesunder Volkswohnungen entschlossen, mit denen sie die Wohnungsnot bekämpfen und die so im argen liegende Wohnkultur der breiten Massen heben will. Ihren weithin sichtbaren Ausdruck findet die Absicht der Gemeindeverwaltung in dem Beschluß, 25.000 Volkswohnungen binnen fünf Jahren zu erbauen. Dieses Programm ist schon zum großen Teile verwirklicht, die letzten Bauten kommen im Jahre 1927 zur Inangriffnahme. Ein Teil dieser Wohnungen wird in Gestalt von Einfamilienhäusern mit Nutzgärten in einer Reihe von Siedlungen untergebracht, der größere Teil jedoch in vier- bis fünfstöckigen Hochbauten.

Wenn man für ein Haus mit Garten 200 Quadratmeter und samt Straßenanteil und Freiflächen 300 Quadratmeter rechnet, hätte eine Gartenvorstadt für 25.000 Familien ein Gelände von  $7\frac{1}{2}$  Quadratkilometer erfordert. Ein solches zusammenhängendes Gebiet ist weder im Besitz der Stadt noch hätte es beschafft werden können. Auch mehrere baureife Gelände, die zusammen dieses Flächenausmaß ergeben hätten, wären zu angemessenem Preise nicht erhältlich gewesen.

Da die Wohnungsnot in Wien jedoch raschester Abhilfe bedurfte, mußte der Schwerpunkt der kommunalen Wohnungsbeschaffung in den Hochbau verlegt werden und mußte die Stadtverwaltung auf alle jene kleineren Flächen greifen, die käuflich waren und die wegen des Vorhandenseins benachbarter Straßen, Kanäle, Gas- und Wasserleitungsanlagen, Stromleitungen usw. das rasche Bauen ohne großen Aufwand für diese Einrichtungen erlaubten und auch eine günstige Lage zur Straßenbahn hatten. Wo der Gemeinde jedoch größere Grundflächen in verhältnismäßig noch ländlichen Charakter tragender Umgebung verfügbar waren, wurden sie für die Errichtung von Gartensiedlungen gewidmet. In solchen Siedlungen finden sich in Reihen angeordnete Einfamilienhäuser mit je 200 Quadratmeter Grundstücksgröße. Rund 3500 Siedlerhäuser sind so mit weitestgehender finanzieller Unterstützung der Gemeinde geschaffen worden und bieten kinderreichen Familien ein behagliches Heim. Die derart geschaffenen Siedlungszonen legen sich wie ein Kranz kleiner Gartenvorstädte um das dichtbebaute Stadtgebiet herum.

Nach dem Vorgesagten scheint es begreiflich, daß die Stadtverwaltung trotz hoher Wertung des Flachbaugedankens in der tatsächlichen Durchführung nicht noch weitergehen konnte und der Großteil des Programms der 25.000 Volkswohnungen in Gestalt von drei- bis fünfstöckigen Miethäusern verwirklicht wird. Die von der Gemeinde errichteten Wohnungen bedeuten allerdings einen bedeutenden Fortschritt gegen die von der Privatbautätigkeit geschaffenen Kleinwohnungen. Die geltende Bauordnung erlaubte eine weitgehende Bodenausnutzung und begnügt sich mit 15 Prozent für Hofflächen. Mit dieser weitgehenden Bodenausnutzung wurde gebrochen und immer nur 50 Prozent des Baulandes tatsächlich verbaut, während der Rest auf prächtige, große Gartenhöfe entfällt. Die Wohnungen verdienen die Bezeichnung von Volkswohnungen, denn sie geben den arbeitenden Schichten, für die sie bestimmt sind, ein kleines, gesundes, gut durchlüftetes und durchsonntes, mit allen der Bequemlichkeit dienenden Einrichtungen versehenes Heim. In der Regel werden ausgeführt: Vorraum, Wohnküche und ein bis zwei Schlafräume mit W. C., Gas-, Wasser- und elektrische Lichtleitung in jeder Wohnung. Mit dem unheilvollen System des den Wohnungen vorgelagerten Ganges, der sechs bis zwölf Parteien dient, ist gebrochen worden; jede Wohnung ist von

der Treppe aus unmittelbar zugänglich. Verschiedene Nebeneinrichtungen, wie Kindergärten, Wannen- und Brausebäder, Bibliotheken, vollkommen maschinell eingerichtete Waschküchen, Spielhöfe, Plantschbecken usw., erhöhen die Annehmlichkeit des Wohnens in den Gemeindehäusern und sind bei der Würdigung des scheinbar kleinen Ausmaßes der Wohnungen von 38 und 48 Quadratmeter in Betracht zu ziehen. Bis zum Jahreschluß 1927 wird die Gemeinde 32.000 Wohnungen fertiggestellt haben.

### Summary.

Some twenty years ago town planning was often still considered to be largely an architectural subject. Since then in the United States of America a great town planning movement has come into being, mainly directed from the point of view of traffic, as traffic is of vital importance to the American Cities. A distinct change of a similar nature is to be noticed in Europe also. The cities of North America owe their rapid growth to the highly developed traffic facilities. They have become great cities only with the advent of modern traffic facilities; therefore the influence of traffic upon town planning is especially noticeable.

Quite different has been the development of great cities on the continent of Europe. Paris, Vienna, Rome, Cologne, partly Berlin, etc. were formerly fortresses and therefore presented considerable difficulties for the introduction of modern traffic facilities. They were cities of millions of inhabitants before the adoption of the electric motor for traffic purposes. This fact has a marked bearing upon housing conditions. The old fortified towns always suffered because of lack of space and therefore the building of houses of from four to five storeys was adopted in the narrow streets. Such tenement houses have gloomy courtyards, similar to a shaft. Their dwellings are narrow and naturally have no gardens whatever. For those unsatisfactory dwellings, often badly lighted and badly aired, the workmen of Vienna had to pay a full week's wage as a monthly rent.

The first gleam of light that came through these gloomy housing conditions was the adoption by the Municipality of Vienna in 1919 of a modern and thoroughly different housing policy, taking due regard to the importance of the housing question for health. The Rent Restrictions Act enforced during the War kept the rents low and has resulted in substantially diminishing the frightful overcrowding of working-class dwellings by sub-tenants and lodgers. The Municipality adopted a bold housing policy to build healthy working-class dwellings and to raise the standard of housing culture among the masses. This is made quite clear by the decision to build 25,000 dwellings during five years. This programme is to a great extent accomplished and the final groups of buildings will be begun in 1927. Some of the dwellings provided are in cottage housing schemes with gardens, but the greater part are tenement houses of from four to five storeys.

If each cottage with a garden takes up 200 sq. m. (300 sq. m. with streets and open spaces), a garden suburb of 25,000 families would require  $7\frac{1}{2}$  sq. km. of land. The Municipality does not possess such a large area of land in one parcel, nor could it be acquired. It would be impossible to purchase such a large building area at a reasonable price even if in different plots that could be joined together.

As it was necessary to overcome the housing shortage in Vienna

quickly, the Municipality had to build mainly tenements with many storeys. They had to acquire all the small pieces of land available for immediate purchase that had in their vicinity streets, sewers, gas, water, power supply, tramways, etc., thus making possible quick building without incurring large expenses for development. Where large pieces of land of a comparatively agricultural character and neighbourhood were available they have been used for the erection of garden suburbs. In these housing schemes cottages are situated on plots of 200 sq. m. each. About 3,500 cottages have been built with substantial financial assistance from the Municipality, providing cosy houses for large families. These housing estates constitute a belt of small garden suburbs around the closely built-up city.

From what has been said above it will be seen that the Municipality, although highly appreciating the idea of the cottage system (Flachbau) could not do more in this direction. Nevertheless the tenements erected by the Municipality show a substantial improvement as compared with small dwellings erected by speculative enterprise. The by-laws in force at present allow 15% of the land for courtyards; the remaining 85% may be used for building. The Municipality built only on 50% of the land, the other 50% has been used for beautiful large courtyards. The dwellings are designed for working-classes and provide small, healthy, well ventilated and well lighted homes, with all conveniences and comfort. As a rule a dwelling consists of a lobby, living room and one or two bedrooms, with W. C., gas, water and electricity in all dwellings. The bad system of one corridor serving as an entrance for six to twelve families has been abolished. Each dwelling has its own entrance from the staircase. Many supplementary arrangements providing kindergartens, baths, shower baths, libraries, entirely mechanically-arranged sculleries, play-grounds, paddling baths for children, etc. increase the attractions of the Municipal houses and must be taken into consideration in order to appreciate the work done, for the size of a dwelling is only from 38 to 48 sq. m.

Before the end of 1927 there will be 32,000 dwellings erected by the Municipality.

### Sommaire.

Il y a une vingtaine d'années, la construction urbaine était encore généralement considérée comme une question purement architectonique. Mais, depuis qu'il s'est formé aux Etats-Unis du Nord un grand mouvement de construction urbaine pour laquelle la question des communications est prédominante, vu l'importance vitale des moyens de transport pour les villes américaines, il se fait également sentir en Europe un revirement sensible dans la conception de cette question. Les villes de l'Amérique du Nord doivent leur rapide essor avant tout aux moyens de transport les plus développés et ne sont devenues des grandes villes que depuis l'existence des moyens de communication modernes. C'est là surtout qu'on peut facilement constater l'influence des communications sur la construction urbaine.

Les grandes villes du continent européen ont subi un tout autre développement. Paris, Vienne, Rome, Cologne et, dans une certaine mesure, Berlin sont d'anciennes villes fortifiées qu'il a été très difficile d'adapter aux moyens de communications modernes. Elles comptaient déjà des millions d'habitants avant l'introduction du moteur électrique

dans les transports. Cet état de choses caractérise pleinement les conditions du logement dans ces villes. Les anciennes villes fortifiées ont toujours souffert du manque de place; c'est pourquoi s'est de plus en plus développée la manière d'élever des maisons à 4 ou 5 étages dans des rues étroites, avec des cours exigües et sombres et des logements dont l'espace et l'aménagement sont naturellement très réduits où les jardins font complètement défaut. L'ouvrier viennois devait payer le salaire d'une semaine entière comme loyer mensuel pour ces logements défectueux, mal ajourés et mal aérés.

Un premier rayon de soleil éclaira pourtant ces conditions de logement si sombres, lorsque en 1919, la Commune de Vienne commença à introduire une conception toute nouvelle et très différente de la question du logement qui tient particulièrement compte de l'hygiène populaire. La loi de protection des locataires, née de la situation difficile de la guerre, maintient les loyers à un niveau très bas et il en résulte que les petits logements des ouvriers ne sont plus aussi encombrés de sous-locataires.

Afin de parer à la grande pénurie du logement et d'élever le niveau général de la question de l'habitation des grandes masses, si négligée jusqu'à ce jour, la commune de Vienne a en outre décidé de créer un grand nombre de logements populaires répondant à toutes les exigences culturelles et hygiéniques. Ce programme qui comprend 25.000 logements populaires à bâtir dans un délai de cinq années, est déjà réalisé en partie; les dernières maisons seront commencées en 1927. On donnera à une partie de ces nouvelles maisons la forme de maisons de familles avec jardins potagers et seront établies en une série de colonies; le plus grand nombre cependant formera des bâtiments à 4 ou 5 étages.

Si l'on compte pour une maison avec jardin 200 m<sup>2</sup> et avec la partie afférente de la rue et des espaces libres 300 m<sup>2</sup>, une banlieue-jardin pour 25.000 familles exigerait un terrain de 7.5 km<sup>2</sup> de surface. La ville de Vienne ne possède ni un terrain continue de cette étendue, ni ne pourrait se le procurer. De même, elle n'aurait pu acquérir à un prix convenable plusieurs terrains à bâtir disponibles dont l'ensemble atteindrait cette superficie.

Comme il devint nécessaire de réagir au plus vite contre la pénurie des logements, la Commune décida de porter toute sa sollicitude pour la création de logement sur les bâtiments à plusieurs étages. A cet effet, elle acheta toutes les parcelles de terrain à vendre permettant, vu leur situation dans le voisinage de rues, canaux, conduites de gaz et d'eau, de câbles électriques, leur proximité de lignes de tramways, un mode de construction rapide et à meilleur compte possible, pour ces installations. Là où la commune put disposer de surfaces plus étendues dans un cadre relativement champêtre, ces installations ont été érigées en colonies-jardins. Une série de maisons de famille comportant chacune une superficie de 200 m<sup>2</sup> s'élèvent en ligne dans de telles colonies. Environ 3500 maisons d'ouvriers ont été bâties avec la très large aide de la commune et donnent à des familles nombreuses une habitation indépendante, saine, confortable et agréable. Ces zones de colonies entourent comme une guirlande de petits faubourgs-jardins, la ville proprement dite avec ses constructions serrées.

Après ce qui vient d'être énuméré, il paraît évident que la municipalité de Vienne, malgré le grand cas qu'elle fait de la construction de bâtiments à un seul étage, ne put continuer cette manière de bâtir et que la plus

grande partie des 25.000 logements populaires projetés a du être réalisé en maisons de 3 à 5 étages. Les logements construits par la commune constituent un grand progrès si on les compare aux petits logements qu'offre la construction privée. Le règlement de construction en vigueur permet d'utiliser le terrain dans une très large mesure n'exigeant que 15% de surface pour les cours. On a renoncé a cette utilisation maximum des emplacements pour ne construire que sur 50% du terrain disponible, tandis que l'autre moitié est réservée à de grandes et belles cours-jardins.

Les logements édiés par la ville de Vienne méritent le nom d'*habitations populaires*, car ils donnent à la classe ouvrière à laquelle ils sont destinés une petite habitation saine, bien aérée, bien exposée au soleil et pourvue de toutes les installations servant à la commodité personnelle. En général ces logements se composent d'une antichambre, d'une cuisine-salle à manger, d'une ou deux chambres à coucher avec W. C. et sont pourvu de conduite d'eau, de gaz et d'électricité. On a renoncé au système suranné du corridor commun sur lequel donnaient 6 à 12 logements ; on a directement accès dans chaque logement par l'escalier. Des installations supplémentaires telles que salles d'asiles, bains et douches, bibliothèques, buanderies complètement installées; des cours de jeu, bassins etc. augmentent encore l'agrément d'habiter dans les maisons de la commune. Il faut tenir compte de tous ces avantages, malgré la petite superficie des logements proprement dits, qui est de 38 à 48 m<sup>2</sup>. A la fin de 1927, la commune de Vienne aura achevé de construire 32.000 logements.

## Cottage Homes in Czecho-Slovakia.

By Alois Kubicek, Architect.

The problem of the cottage home has been discussed at a number of international housing congresses but it has remained unsolved, at least so far as conditions prevailing in Central Europe are concerned. In Czecho-Slovakia the problem of building cottages is undergoing a process of change which for the observer is not without interest, and which is doubtless a testimony to the effect that conditions in the heart of Europe will improve with the coming generation. The Czecho-Slovakian Republic inherited from the ancient Austrian State a system of building regulations that had their effect on general opinions regarding various aspects of housing. Conditions in the area of the Republic, however, were never quite the same as in the rest of the former Empire, for Czecho-Slovakia was the most industrialised.

If the proverb that says "where dissatisfaction ceases there is no progress" is correct it is not difficult to understand why in a country where such a large number of different social problems are to be solved and there have been such changes, the housing question, so far as the problem of the cottage is concerned remains unsolved.

The solution of the problem is coming from the bottom rather than from the top, for the people in our country are not accustomed to living in large tenement buildings and the desire to live in a small family-house with a garden is more apparent than it was before the war. At the same time the bankers who contribute their share of capital for the construction of houses by giving mortgage credits to builders are seizing the opportunity to solve the problem by helping to provide cottages on a large scale in housing schemes consisting of cottages with gardens. They do this not only for the solution of the housing problem in an up-to-date way but because they believe that these schemes give a reliable security for the mortgage loans.

The former housing law (it has just expired and a new law is being prepared) was the result of a compromise and was based on the principle that the more dwelling rooms there were in a building the larger the state guarantees of interest and capital. In spite of this the result in family houses compares very favourably with that in new tenement houses. The total State guarantees of interest and capital for all types of dwellings since the war amounts to 3,050,000,000 Czech. Crowns. The total building costs for all types amounts to 4.616,000.000 Czech. Crowns. The results in building have been:—3,753 tenement buildings with 36,461 dwellings, 23,522 family houses with 26,431 dwellings. The Government granted these milliards to the solution of the housing problem, protected the tenants by special laws and reserved to itself the right to approve or disapprove the plans. All state-aided dwellings erected during the period following the Great War were designed so as to provide the dwelling rooms with direct light and air and the lobbies with direct light. In the





designs of site plans the new standards were much better than those before the War.

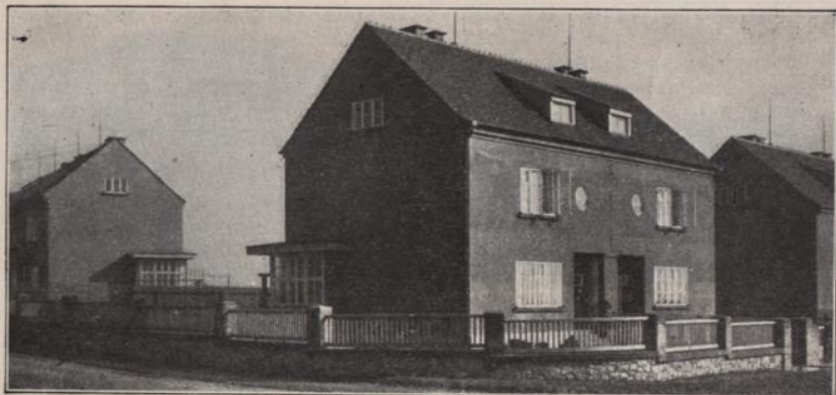
While state control was concentrated chiefly on the dwelling plans and the arrangement of the rooms, the regulations dealing with the site plans were also controlled to ensure good general development. The City of Prague, the capital of Czecho-Slovakia, applied in certain sections of its town plan the principle of open blocks. This meant an undoubted improvement though not a radical one.

A thorough-going appreciation of the need for a radical solution of the housing problem is shown in the state-aided enterprises for the construction of housing schemes for miners. These schemes are carried out by special funds obtained from sales of coal under state administration. A large number of schemes consist solely of cottage-houses with gardens.

In large cities earlier building activities had not attained such good results in cottage building as those being attained now through the considerable financial assistance granted by the state. This was not only due to the faults of the former legal measures issued to effect a completion of blocks that were already partially built up, but also because of the difficulty of getting land suitable for building purposes.

For the future it will be necessary to work out methods by which state-aided building activities can be used for the construction of complete detached garden cities outside of the existing towns. This problem must be considered in connection with the hitherto neglected technical organisation of family house production. Unfortunately the question of the reduction of building costs has not yet been thoroughly tackled. The cottage house is not recognised as a unit that can be standardised, for it is so much a matter for the individual, although the economy of building by mass production is well known.

Other factors are against the favourable solution of the cottage house question. There is, for instance, the old French opinion about town planning and the function of the street within the town scheme. This opinion has spread all over Central Europe and has become very familiar in all our provincial towns. The street has been considered the main question in town planning, and such matters as the interior of blocks, the home and the residential quarters have been considered as matters of a less important nature. The principle of freehold tenure of building land instead of leasehold also plays a considerable part in the problem of cottage or tenement. The family house problem therefore remains still unsolved and because of misunderstandings of the situation is left to be



developed in the future. It remains however an undoubted fact that life in the larger towns becomes more and more mechanical and that people are seeking an escape from it to where the family may be brought into closer contact with nature.

#### Summary.

In Czecho-Slovakia the problem of building cottages is undergoing a great change. The solution of the problem is coming from the bottom rather than from the top, for the desire to live in a small family house with a garden is more apparent than before the War. Moreover mortgage credits are being given for large-scale cottage housing schemes, not only because this is an up to date method of dealing with housing but because these cottages form a reliable security.

The housing law that has just expired was based on the principle that the more dwelling rooms there were in a building the larger the State guarantees. Despite this law there have been built 26,431 rooms in one-family houses as against 36,461 rooms in tenement houses. There has been a considerable improvement since the War in the planning of both the houses and the sites.

A thorough-going appreciation of the need for a radical solution of the housing problem is shown in the state-aided enterprises for the construction of housing schemes for miners. These schemes are carried out by special funds obtained from sales of coal under state administration. A large number of schemes consist solely of cottage-houses with gardens.

Unfortunately the question of the reduction of building costs has not yet been thoroughly tackled. The cottage house is not recognised as a unit that can be standardised, for it is so much a matter for the individual, although the economy of building by mass production is well known.

Another factor against the favourable solution of the cottage house question is the old French opinion that the street is the main question in town planning while other important matters have been considered subsidiary.

#### Sommaire.

En Tcheco-Slovaquie le problème de la construction de cottages subit un grand changement. La solution du problème vient d'en bas plutôt que d'en haut, car le désir de vivre dans une petite maison familiale avec



Block of tenement houses for Civil Servants, Vršovice, Russian Street.  
Arch. F. A. Libra.

un jardin est plus apparent qu'avant la guerre. De plus, on accorde des prêts sur hypothèques pour des projets de construction de cottages sur une vaste échelle, non seulement parce que c'est une méthode moderne d'entreprendre des constructions, mais parce que ces cottages constituent une garantie sûre.

La loi sur l'habitation qui cesse justement d'être en vigueur était fondée sur le principe que plus il y avait de pièces habitables dans un bâtiment, plus les garanties de l'Etat étaient fortes.

En dépit de cette loi, 26,431 pièces avaient été bâties dans des maisons familiales contre 36,461 pièces dans des maisons à appartements. Il y a eu une amélioration considérable depuis la guerre dans l'établissement des plans de maisons et l'aménagement des sites.

Une juste appréciation de la nécessité d'une solution radicale du problème du logement est montrée dans les entreprises aidées par l'Etat pour la construction de logements pour mineurs. Ces plans sont exécutés grâce à des fonds spéciaux obtenus par la vente du charbon par l'administration de l'Etat. Un grand nombre de plans ne comportent que des cottages avec jardins.

Malheureusement la question de la réduction des frais de construction n'a pas encore été entièrement attaquée. Le cottage n'est pas reconnu comme une unité qui peut être standardisée, car c'est une question surtout individuelle, bien que l'économie obtenue par la production en masse soit bien connue.

Un autre facteur s'opposant à une solution favorable de la question du cottage est la vieille opinion française que la rue est le principal point à considérer dans l'aménagement des villes, tandis que d'autres questions importantes doivent être examinées auxiliairement.

#### Auszug.

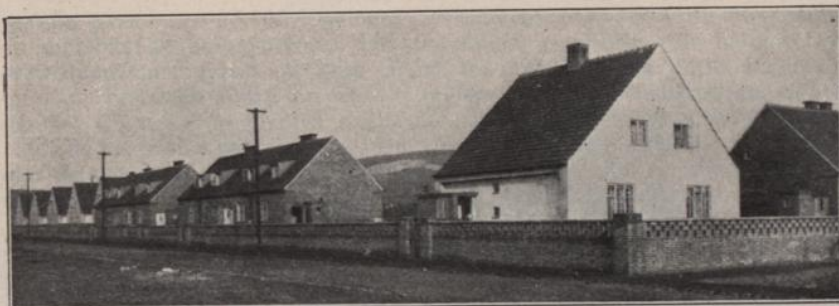
In der Tschechoslowakei unterliegt das Problem der Erbauung von Häusern einer großen Wandlung. Der Antrieb kommt mehr von unten als von oben, denn der Wunsch, in einem Einfamilienhaus zu leben, ist deutlicher sichtbar als vor dem Kriege. Überdies werden Hypothekarkredite für Cottageanlagen in großem Umfang gegeben, nicht nur, weil dies die moderne Methode des Wohnbaues ist, sondern auch, weil diese Anlagen eine greifbare Sicherheit geben.

Das eben abgelaufene Baugesetz war auf dem Prinzip aufgebaut, daß, je mehr Wohnräume in einem Hause sind, desto höher die Staatsgarantie sein muß. Trotzdem wurden 26.431 Wohnräume in Einfamilienhäusern gebaut gegen 36.451 im Hochbau. Seit dem Kriege ist eine beträchtliche Verbesserung im Plan und in der Bauweise der Häuser zu verzeichnen.

Eine weitgehende Anerkennung der Notwendigkeit einer radikalen Lösung des Hausproblems ist bei den staatlich subventionierten Hausbauten für Bergarbeiter vor sich gegangen. Diese Bauten werden mit Hilfe eines Spezialfonds geschaffen, der aus dem staatlichen Kohlenverkauf gespeist wird. Eine große Anzahl solcher Bauanlagen besteht nur aus Einfamilienhäusern mit Gärten.

Bedauerlicherweise ist die Frage der Herabdrückung der Baukosten nicht vollständig gelöst. Das Einfamilienhaus ist nicht als eine Einheit anerkannt, welche standardisiert werden kann, denn das Bauen ist mehr eine Angelegenheit des Individuums, obwohl die Ersparnis an Baukosten durch Massenerzeugung wohl bekannt ist.

Ein anderer Umstand, der die günstige Lösung des Hausbaues erschwert, ist die alte französische Ansicht, daß die Straße die Hauptsache bei der Anlage von Städten ist, während andere wichtige Fragen als weniger wichtig angesehen werden.



designs of site plans the new standards were much better than those before the War.

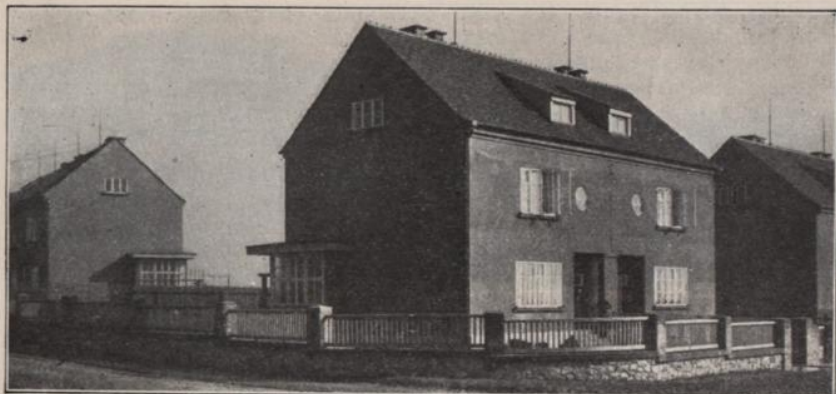
While state control was concentrated chiefly on the dwelling plans and the arrangement of the rooms, the regulations dealing with the site plans were also controlled to ensure good general development. The City of Prague, the capital of Czecho-Slovakia, applied in certain sections of its town plan the principle of open blocks. This meant an undoubted improvement though not a radical one.

A thorough-going appreciation of the need for a radical solution of the housing problem is shown in the state-aided enterprises for the construction of housing schemes for miners. These schemes are carried out by special funds obtained from sales of coal under state administration. A large number of schemes consist solely of cottage-houses with gardens.

In large cities earlier building activities had not attained such good results in cottage building as those being attained now through the considerable financial assistance granted by the state. This was not only due to the faults of the former legal measures issued to effect a completion of blocks that were already partially built up, but also because of the difficulty of getting land suitable for building purposes.

For the future it will be necessary to work out methods by which state-aided building activities can be used for the construction of complete detached garden cities outside of the existing towns. This problem must be considered in connection with the hitherto neglected technical organisation of family house production. Unfortunately the question of the reduction of building costs has not yet been thoroughly tackled. The cottage house is not recognised as a unit that can be standardised, for it is so much a matter for the individual, although the economy of building by mass production is well known.

Other factors are against the favourable solution of the cottage house question. There is, for instance, the old French opinion about town planning and the function of the street within the town scheme. This opinion has spread all over Central Europe and has become very familiar in all our provincial towns. The street has been considered the main question in town planning, and such matters as the interior of blocks, the home and the residential quarters have been considered as matters of a less important nature. The principle of freehold tenure of building land instead of leasehold also plays a considerable part in the problem of cottage or tenement. The family house problem therefore remains still unsolved and because of misunderstandings of the situation is left to be



developed in the future. It remains however an undoubted fact that life in the larger towns becomes more and more mechanical and that people are seeking an escape from it to where the family may be brought into closer contact with nature.

#### Summary.

In Czecho-Slovakia the problem of building cottages is undergoing a great change. The solution of the problem is coming from the bottom rather than from the top, for the desire to live in a small family house with a garden is more apparent than before the War. Moreover mortgage credits are being given for large-scale cottage housing schemes, not only because this is an up to date method of dealing with housing but because these cottages form a reliable security.

The housing law that has just expired was based on the principle that the more dwelling rooms there were in a building the larger the State guarantees. Despite this law there have been built 26,431 rooms in one-family houses as against 36,461 rooms in tenement houses. There has been a considerable improvement since the War in the planning of both the houses and the sites.

A thorough-going appreciation of the need for a radical solution of the housing problem is shown in the state-aided enterprises for the construction of housing schemes for miners. These schemes are carried out by special funds obtained from sales of coal under state administration. A large number of schemes consist solely of cottage-houses with gardens.

Unfortunately the question of the reduction of building costs has not yet been thoroughly tackled. The cottage house is not recognised as a unit that can be standardised, for it is so much a matter for the individual, although the economy of building by mass production is well known.

Another factor against the favourable solution of the cottage house question is the old French opinion that the street is the main question in town planning while other important matters have been considered subsidiary.

#### Sommaire.

En Tcheco-Slovaquie le problème de la construction de cottages subit un grand changement. La solution du problème vient d'en bas plutôt que d'en haut, car le désir de vivre dans une petite maison familiale avec



Block of tenement houses for Civil Servants, Vršovice, Russian Street.  
Arch. F. A. Libra.

un jardin est plus apparent qu'avant la guerre. De plus, on accorde des prêts sur hypothèques pour des projets de construction de cottages sur une vaste échelle, non seulement parce que c'est une méthode moderne d'entreprendre des constructions, mais parce que ces cottages constituent une garantie sûre.

La loi sur l'habitation qui cesse justement d'être en vigueur était fondée sur le principe que plus il y avait de pièces habitables dans un bâtiment, plus les garanties de l'Etat étaient fortes.

En dépit de cette loi, 26,431 pièces avaient été bâties dans des maisons familiales contre 36,461 pièces dans des maisons à appartements. Il y a eu une amélioration considérable depuis la guerre dans l'établissement des plans de maisons et l'aménagement des sites.

Une juste appréciation de la nécessité d'une solution radicale du problème du logement est montrée dans les entreprises aidées par l'Etat pour la construction de logements pour mineurs. Ces plans sont exécutés grâce à des fonds spéciaux obtenus par la vente du charbon par l'administration de l'Etat. Un grand nombre de plans ne comportent que des cottages avec jardins.

Malheureusement la question de la réduction des frais de construction n'a pas encore été entièrement attaquée. Le cottage n'est pas reconnu comme une unité qui peut être standardisée, car c'est une question surtout individuelle, bien que l'économie obtenue par la production en masse soit bien connue.

Un autre facteur s'opposant à une solution favorable de la question du cottage est la vieille opinion française que la rue est le principal point à considérer dans l'aménagement des villes, tandis que d'autres questions importantes doivent être examinées auxiliairement.

#### Auszug.

In der Tschechoslowakei unterliegt das Problem der Erbauung von Häusern einer großen Wandlung. Der Antrieb kommt mehr von unten als von oben, denn der Wunsch, in einem Einfamilienhaus zu leben, ist deutlicher sichtbar als vor dem Kriege. Überdies werden Hypothekarkredite für Cottageanlagen in großem Umfang gegeben, nicht nur, weil dies die moderne Methode des Wohnbaues ist, sondern auch, weil diese Anlagen eine greifbare Sicherheit geben.

## Houses or Tenements in England.

*A Comparison with special relation to their situation.*

By Frank M. Elgood, F.R.I.B.A., Chairman of National Housing and Town Planning Council.

In no country more than in England is such stress laid upon the importance and value of separate and independent family and home life. We speak here of the "sanctity of the home" and take pride in the old adage, "An Englishman's house is his castle", though we mean a great deal more than this. The ideal is that every family should be properly housed in a separate self-contained structure, with sufficient air space surrounding it at least on two sides, with bedroom accommodation that enables the sexes to be divided and with separate bath and sanitary accommodation.

It was not always so. An enormous number of houses were built during the industrial era which, though self-contained dwellings, had but three rooms, one on the ground floor and two upstairs. It was the existence of these which created the necessity of building tenement houses. Some fifty or more years ago there were in all large centres of population and manufacturing towns many thousands of small houses situated in courts or alleys, each containing about twelve houses. The houses were back-to-back, side-to-side, without any through ventilation, with no yard space and no internal sanitary arrangements whatever. Two closets were generally situated at the end of the court, were used by the occupants of all houses, and the only water supply was from a stand-pipe, common to all. Inside, the houses were absolutely devoid of domestic conveniences. Many of these courts were what was known as the "tunnel" type, i. e. they were approached from the street through an archway, often not more than three feet wide, opening on to a court or space with a row of houses on each side and sometimes little more than six feet between the fronts of the two rows. The courts were blocked up at each end by walls or other buildings shutting out both sun and air. In Liverpool it has been estimated that one-fifth of the population existed in these places. Not only were these spots a danger in themselves but they generated fever and other diseases, causing death and loss of health in other parts also.

The problem of dealing with these conditions has always been how to rehouse the occupants of insanitary and overcrowded houses which had to be demolished. As a matter of fact it has never been overcome for various reasons, which it is not the purpose of this paper to discuss. The problem was nevertheless at the root of all rehousing schemes and was probably one of the chief factors in inducing those who undertook to deal with it, to favour the building of tenement blocks. Actually, the tenements erected were not restricted to the persons dispossessed and the result was that they were, and are to-day, occupied mainly by the better paid artisans. As a consequence most of the people displaced overflowed



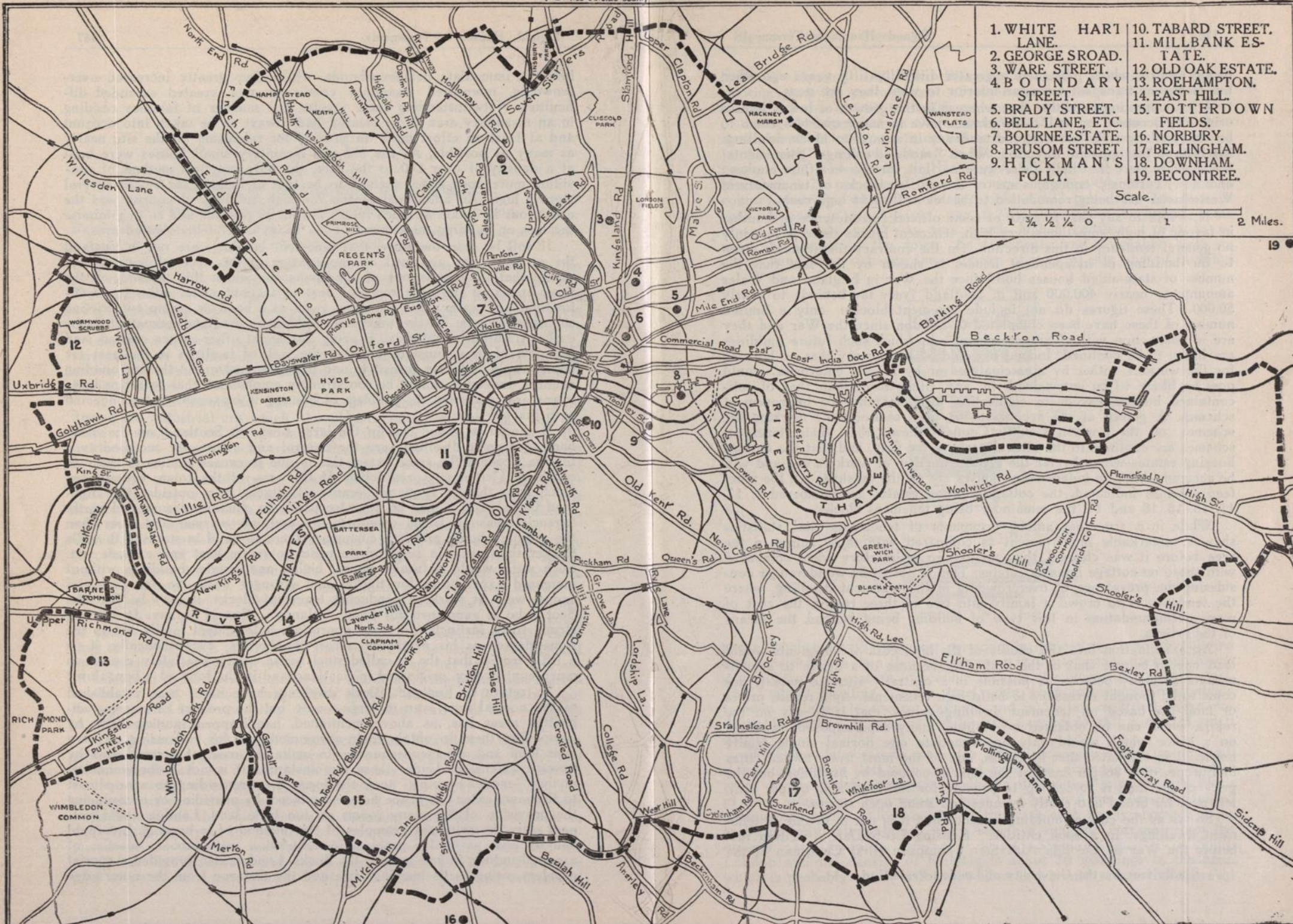
into the immediate neighbourhoods, where they greatly increased overcrowding, intensified insanitary conditions and created extended difficulties. Notwithstanding these results, the number of families residing in an insanitary area to be cleared had always to be taken into account and at least an effort made to provide for rehousing on the site nearly as many as possible. As the old and insanitary small houses were built at a density of over 100 to the acre, the only practical method of providing more open space seemed to be that of building in blocks several storeys high. An additional reason for high building, of course, was the endeavour to obtain as much return in rent as possible and so to minimise the loss on building on account of the heavy cost of the cleared area.

It will be seen therefore, that tenement buildings are not in England the result of any approval or appreciation of this type of housing, but rather that they grew out of conditions for which this method, at the time, appeared the only remedy. Just as in continental cities the fortifications and walls acted for many years as a band or cramp constricting suburban growth, so the tenement problem in England perpetuated the earlier tradition of intensive housing. No doubt other causes existed, and foremost of these must be counted the lack of facilities in the past for cheap, rapid and easy transit to and from the centre and the surrounding country. Indeed it cannot be too strongly emphasised that so far as large towns are concerned the problem of housing is inexorably interconnected with that of transport.

It should be noted that in the large towns in Scotland, on the other hand, tenement dwellings are the natural and commonly accepted type for the workers. To some extent this is due to causes similar to those in continental cities, i. e. restriction of the area of the town, necessitated much later than in England because of attacks from outside (the Highland Clans). But it may be due also partly to climatic reasons and partly to social reasons. Block dwellings are certainly warmer and drier than the ordinary house and it is customary there to build in stone, with walls thicker than usual in England, in order to retain heat and exclude wet. Such walls would naturally permit higher and heavier buildings without increased expenditure for thicker and stronger walls. So far as social causes were at work in producing tenement blocks, it may be that the Scot, who is renowned for being "clanny", that is to say, for having strong tribal instincts, does not appreciate independent family life to the same degree as his neighbour across the border. Parenthetically it is a little ironic, that the so-called steel house, which has lately caused so much controversy, originated in Scotland and in the form of a bungalow!

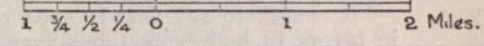
To return to England. Block dwellings have never been established as the normal type even in large towns, but the practice of clearing unhealthy areas has, as above mentioned, handicapped municipalities by compelling them to obtain their accommodation for re-housing on very dear land and, as a consequence, to make the most of a small area by upward extension. Under these circumstances it is not to be wondered at that "model housing" took the form of overcrowding an area almost to the same extent as in the houses replaced, by providing or encouraging the provision of too many rooms on too little land. London and Liverpool offer the principal examples of this method of re-housing. Liverpool had its own particular problem in connection with labour, mostly of a casual nature, in and around the docks. London also provided a special problem owing to its immense size and the distance from the outer edge

ab 2 Miles outside County



- |                            |                        |
|----------------------------|------------------------|
| 1. WHITE HART LANE.        | 10. TABARD STREET.     |
| 2. GEORGE SROAD.           | 11. MILLBANK ES-TATE.  |
| 3. WARE STREET.            | 12. OLD OAK ESTATE.    |
| 4. B O U N D A R Y STREET. | 13. ROEHAMPTON.        |
| 5. BRADY STREET.           | 14. EAST HILL.         |
| 6. BELL LANE, ETC.         | 15. TOTTERDOWN FIELDS. |
| 7. BOURNESTATE.            | 16. NORBURY.           |
| 8. PRUSOM STREET.          | 17. BELLINGHAM.        |
| 9. HICKMAN'S FOLLY.        | 18. DOWNHAM.           |
|                            | 19. BECONTREE.         |

Scale.



to the centre, which presented a greater difficulty fifty years ago when the means of transport were far inferior to what they are now.

It is interesting to notice that whereas in the growth of towns houses originally occupied by well-to-do classes have in many quarters come to be occupied by wage-earners, the tendency in regard to block dwellings has been in the opposite direction. When "model dwellings" (tenements) for workers were first built there were no flats for the wealthier classes: and now, curiously enough, some of the earlier blocks of tenements in Westminster are being remodelled to be let in flats at high rents.

It is safe to say that in spite of some official recrudescence in London in favour of high, sometimes very high, tenement blocks there is certainly no general tendency in this direction. On the contrary the stimulus given to the building of independent houses is shewn by the fact that the number of state-aided houses built since the War in England and Wales amounts to nearly 400,000 and in Scotland (very far behind) to nearly 50,000. These figures do not include tenement blocks: only a limited number of these have been completed in London since the War and they are in connection with clearance schemes, to which such future buildings are likely to be confined. Indeed it would be true to say that no housing for the workers, either by municipalities or by private enterprise, would now be likely to be entertained in any other form than that of self-contained houses, except in connection with clearance or improvement schemes. A glance at the accompanying plan of London\*) marking the schemes of the London County Council shews that their tenement schemes are confined to the central parts of the City, and that the cottage housing estates where by far the greater number of workers are and will be accommodated in independent houses are on the outskirts. Of the nineteen schemes indicated, the cottage housing estates are numbered 1, 12, 13, 15, 16, 18 and 19, the remainder being tenement blocks.

While it is true that among occupants of tenements vital statistics shew a remarkable improvement as compared with those ruling in the area before it was cleared, they are not so satisfactory when compared with those on cottage housing estates. This is not to be wondered at considering the prevalence of overcrowding in the tenement dwelling, where the tendency is to crowd a family into two or three rooms, the cost of more accommodation in this type of building being beyond the means of the artisan.

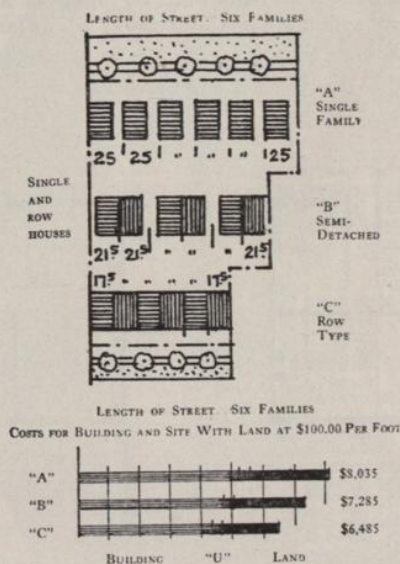
An examination into the causes of the high cost of tenements would lead one to believe that in the first place because of a desire to accommodate as many persons as possible in a centrally situated area it has come to be thought necessary to build high tenements. As a result, prices of land are based on tenement dwelling values, that is to say on the return which can be obtained by building many superimposed dwellings on a space which would only accommodate one normal single family house. It is estimated that in Berlin, one of the most overcrowded cities in Europe, only 36 per cent. of the land is covered by buildings, but the price of the land is forced up to provide for the remaining 64 per cent. left over for broad and costly avenues and some open spaces.

So far as the cost of building is concerned it is not in favour of tenement dwellings. In a book entitled "Housing Up-to-Date", written just before the War by the late Alderman Thompson (first Chairman of the

\*) Kindly lent by the University of London Press, Ltd.

National Housing and Town Planning Council), statistics are given shewing that the pre-war cost of tenement dwellings amounted to an average of about £ 90 to £ 100 per room, while the comparable cost of cottage-building was an average of about £ 50 per room. (It must be remembered that the present cost of building is about 80 per cent. higher.)

Allowing an average of ten to the acre for houses built throughout England and Wales under the Housing Act of 1919, the cost of land was less than £ 21 per house. This of course includes the cost of sites in country districts, where it averaged only £ 127 per acre. The average cost per acre in urban areas was £ 230, this figure including some areas where the cost was very much higher because it was in or near the centre of the town. As tenements are invariably built on dearer land than cottages these figures of cost of site and of building



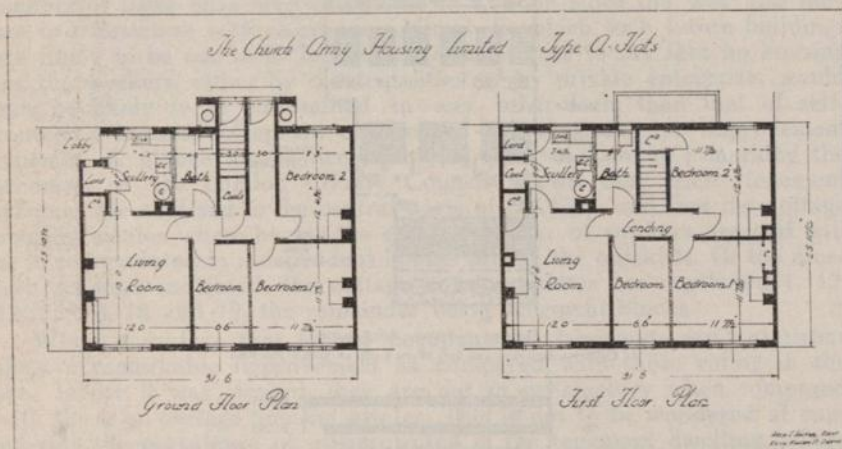
prove conclusively that the cost per room in the cottage, both for building and for site is less than the cost per room in the tenement. In many towns a comparison of costs is impossible because the tenement does not exist. The "model dwelling" had a brief reign when introduced, but outside London it failed to secure approval and is to-day regarded as an undesirable method of housing, while even London is still a city of small houses.

While no claim can be made for special economy of the use of land, a type of cottage flats with common yard and drying ground in central areas is one which commends itself. An illustration is given of a block of these which has been recently built by Church Army Housing Limited a registered public utility society. In this case each flat is arranged so as to be entirely self-contained, each having a separate entrance from the outside. The buildings are in a densely populated quarter of South London and the density of building is about 30 dwellings to the acre, which is probably barely within the limit that would secure the approval

of housing reformers. It will be noticed that these tenements are only two storeys high. If the height were increased it would be difficult to avoid the provision of a common staircase, which at once interferes with the ideal of a separate and independent family dwelling.

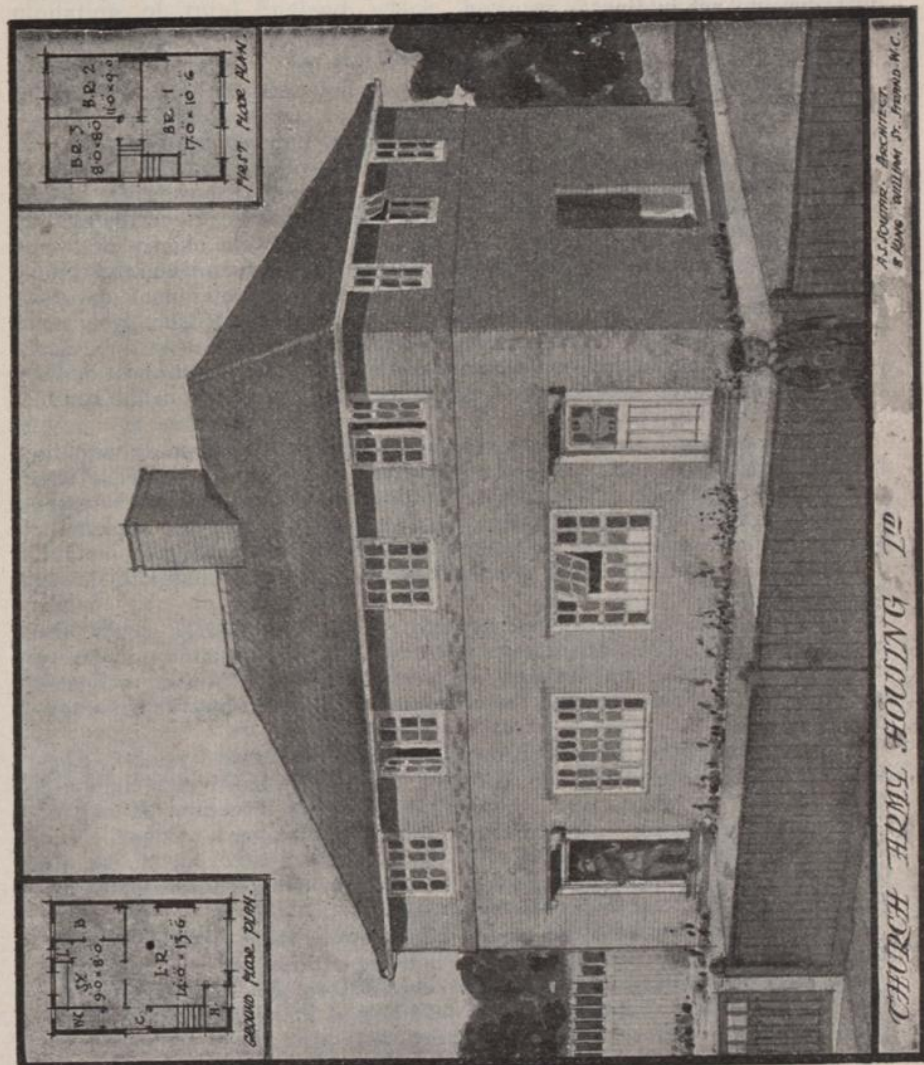
By way of contrast, an illustration is given of a pair of cottages built by the same agency, which represents the ordinary type of post-war building at a density of about 12 to 16 to the acre.

There is one particular problem which is exercising many minds and which has scarcely been touched on up to the present in England, that is—the relation of housing to town planning. We have, of course, the garden city with the proper balance between industry and housing and due regard to the two in the planning of a new community. But for any co-ordinated planning and development of existing towns very little has yet been accomplished. It is true that an integral and essential feature of all town planning schemes is the zoning of areas for commerce and



dwellings, but this only touches the fringe of the question. When the Housing Act of 1924 was passed it contemplated the erection of 2,500,000 workers' houses during an ensuing period of fifteen years. To consider what this means a comparison may be made with the great continent of Australia and one is almost aghast at the thought that such a number of houses would accommodate twice the population of this huge dominion. To add to the aggregation of many of the larger cities and towns, already cumbrous and overgrown, would surely prove a grave mistake and would provide a huge legacy of transport and other difficulties in the future. The only escape would seem to be by preparing careful and well-thought-out regional schemes—several authorities being brought into harmony and acting together—whereby the siting of new towns, whether dormitory or industrial, would be suggested after the fullest consideration of industrial needs, social amenities and the preservation of that which makes for a healthy and happy existence.

There is much hope to be derived from certain regional schemes which have already been undertaken. In one such scheme, for East Kent, where



new coal fields are being developed, definite proposals are made for providing for a large anticipated additional population. The way in which the country districts have during the last few years been exploited by haphazard building, without preconceived plan or order, emphasises the great need of steps being taken before the problem is rendered insoluble by failure to act in time.

### Summary.

The English traditional ideal is that of an independent home for every family and in spite of the enormous growth of urban population which occurred during the industrial era, this system of housing has been almost uniformly adopted. The congestion created, however, led to the necessity of clearing unhealthy areas and the only method of rehousing an equal population seemed to be by the erection of tenements. Nevertheless it has seldom been the experience that such buildings were chiefly or even largely occupied by those dispossessed. Besides the attempt at rehousing, another reason which influences the building of tenements of several storeys is the heavy cost of acquiring property for demolition. It is not that tenement building is the result of any appreciation of this method of housing, but rather that conditions have enforced this solution of a difficult problem in the absence of adequate means of transit from the centre to the surrounding country.

In only a few towns have tenements been built. Liverpool, with its special problem of dock labour and London owing to its immense size are the chief examples. Manchester, Nottingham and a few lesser towns have tried small experiments which have proved too costly to repeat. In Scotland, on the other hand, tenements are the generally accepted method of housing the worker, but the standard in that country is distinctly lower than in England.

Such tenements as have been erected, carry on, to a large extent, the intensive housing they are designed to replace and provide too many rooms on too little land. Except in connection with re-housing schemes in London, there is no demand for or approval of tenements for the wage-earning classes.

On the other hand the fact that nearly 400,000 separate houses in England and Wales and 50,000 in Scotland have been built with State-aid since the War shows a clear tendency in the other direction. A map of London illustrates the enterprise of the London County Council and shows the cottage housing estates on the outskirts (1, 12, 13, 15, 16, 17, 18 and 19) and tenement schemes in connection with re-housing and improvements within the more central areas.

While the cost of land for tenements, owing to their central situation, is necessarily higher than for cottage housing estates, there is no saving in the cost of building in the former case. Before the War the cost per room in tenements averaged £ 90 to £ 100 and in houses £ 50. There is no reason to believe that the proportionate costs vary today though they are both 80 per cent. higher.

A compromise between a house and a tenement is that of the cottage flat which is illustrated: each flat is self-contained and has a separate entrance from the street; common stairways and approaches are avoided by limiting the height of such buildings to two storeys. By way of contrast the ordinary type of post-war cottage is also illustrated, each house having about 400 square yards of land.

There is still a great need for considering the relation of housing to the general development and replanning of towns. Insufficient regard has hitherto been attached to securing that residential estates shall be suitably located having regard to transport facilities, industrial needs and the preservation of natural amenities. The result has been an indiscriminate exploitation of rural England which, however beneficial to the few individuals who profit, is likely to have a prejudicial effect on the community of the future. The problem is urgent and cannot be too strongly stressed.

### Sommaire.

L'idéal anglais traditionnel est celui d'un « home » indépendant pour chaque famille et, en dépit de la croissance énorme de la population urbaine qui se produisit durant l'ère de l'industrie, ce système d'habitation a été presque uniformément adopté. Toutefois la congestion qui se produisit conduisit à la nécessité de l'assainissement des zones insalubres et la seule méthode de création de nouveaux logements pour une population équivalente sembla être la construction de maisons à appartements. Néanmoins il a rarement été constaté par expérience que de tels édifices étaient occupés dans une proportion forte ou même notable par les habitants dépossédés. Outre les essais pour loger à nouveau les expulsés, une autre raison qui influe sur la construction de maisons à appartements de beaucoup d'étages est le coût élevé d'acquisition d'une propriété pour la démolir. Ce n'est pas que la construction de maisons à appartements soit le résultat d'une appréciation quelconque de cette méthode de logement, mais plutôt que les conditions ont favorisé cette solution d'un problème difficile en l'absence de moyens de transport appropriés entre le centre et la campagne avoisinante.

Dans peu de villes seulement des maisons à appartements ont été construites : Liverpool, avec son problème spécial de travail dans les docks et Londres en raison de son immense étendue, sont les principaux exemples. Manchester, Nottingham et quelques villes de moindre importance ont tenté de petites expériences qui se sont prouvées trop coûteuses pour être renouvelées. En Ecosse, d'autre part, les appartements sont la méthode généralement acceptée pour le logement des travailleurs, mais les conditions de l'habitation sont nettement inférieures, dans ce pays, à celles de l'Angleterre.

Des maisons à appartements telles qu'elles ont été édifiées continuent, dans une large mesure, le logement intensif qu'elles visent à remplacer, et contiennent trop de pièces sur un espace trop restreint. Sauf dans le cas de plans de reconstruction en remplacement de taudis à Londres, on ne recherche ni n'approuve les maisons à appartements pour la classe ouvrière.

D'autre part, le fait que près de 400,000 maisons familiales en Angleterre et dans le Pays de Galles et 50,000 en Ecosse ont été construites avec l'aide de l'Etat depuis la guerre montre une tendance nette vers l'autre direction. Une carte de Londres illustre les entreprises du Conseil de Comté de Londres et montre les domaines construits de cottages dans les localités suburbaines (1, 12, 13, 15, 16, 17, 18 et 19) et les projets de maisons à appartements en rapport avec la reconstruction et les améliorations dans les quartiers plus au centre.

Le coût du terrain, en raison de leur situation centrale, étant nécessairement plus élevé pour les maisons à appartements que pour les



domaines construits de cottages, il n'y a pas, dans le premier cas, d'économie dans le prix de la construction. Avant la guerre le coût par pièce se montait à £ 90 ou £ 100 (2250 frs à 2500 frs) dans les appartements, et à £ 50 (1250 frs) dans les maisons familiales. Il n'y a pas de raison de croire que la proportion a changé maintenant, bien que les prix seraient de 80% plus élevés.

Un compromis entre une maison et un immeuble à appartements est celui du cottage à étages qui est reproduit : chaque étage forme un tout et a une entrée séparée sur la rue ; la communauté des escaliers et des abords de la maison est évitée par la limitation de la hauteur de telles constructions à deux étages. Par contraste le type ordinaire du cottage d'après-guerre est aussi reproduit, chaque maison ayant un lot de 334 mq environ de terrain.

Il est toujours très nécessaire de considérer les rapports de la question de l'habitation avec le développement général et l'aménagement des villes. On n'a jusqu'ici apporté qu'une attention insuffisante à la localisation convenable des quartiers résidentiels par rapport aux facilités de transport, aux nécessités industrielles et à la préservation des beautés naturelles. La conséquence a été une exploitation sans discernement de l'Angleterre rurale, qui, avantageuse pour les quelques individus qui en profitent, aura probablement un effet nuisible pour la société de l'avenir. Le problème est urgent et on ne saurait trop y insister.

### Auszug.

Das traditionelle englische Ideal ist das eines Eigenheims für jede Familie, und trotz dem enormen Wachstum der städtischen Bevölkerung, das die industrielle Ära begleitete, wurde diese Wohnart beinahe allgemein angenommen. Es kam jedoch zu einer übermäßigen Zusammendrängung der Bauten, die die Beseitigung der ungesunden Quartiere nötig machte. Die einzige Möglichkeit, die gleiche Bevölkerung auf der gegebenen Fläche unterzubringen, schien in der Errichtung von Miethäusern zu bestehen. Man machte indessen die Erfahrung, daß solche Häuser selten von dem Hauptteil der früheren Mieter bewohnt wurden. Außerdem besteht noch ein anderer Grund, welcher die Erbauung von Häusern mit mehreren Stockwerken an der gleichen Stelle erschwerte, nämlich die hohen Kosten der Erwerbung der zur Demolierung bestimmten Häuser. Es ist nicht etwa so, daß die Errichtung von Miethäusern das Resultat der Billigung dieser Bauart wäre, sondern die Umstände haben diese Lösung eines schwierigen Problems erzwungen, solange keine geeigneten Verkehrsmittel vom Zentrum zum umliegenden Land bestanden haben.

Nur in wenigen Städten wurden mehrstöckige Miethäuser errichtet. Liverpool mit seinem besonderen Problem von Dockarbeitern und London zufolge seiner riesigen Größe sind die wichtigsten Beispiele. Manchester, Nottingham und einige kleinere Städte haben einige Versuche gemacht, die sich jedoch als zu kostspielig erwiesen haben und nicht wiederholt wurden. In Schottland hingegen sind Miethäuser die gebräuchliche Art, Arbeiter unterzubringen, aber die Lebenshaltung in diesem Lande ist beträchtlich niedriger als in England.

Diese neu errichteten Mietwohnungen führen in großem Maßstabe die allzu gedrängte Wohnweise weiter. Sie schaffen zuviel Wohnräume auf zuwenig Land. Ausgenommen die planmäßige Wiederunterbringung der

Wohnparteien in London besteht keine Nachfrage nach Mietwohnungen für die Lohnarbeiter, noch finden sie die öffentliche Zustimmung.

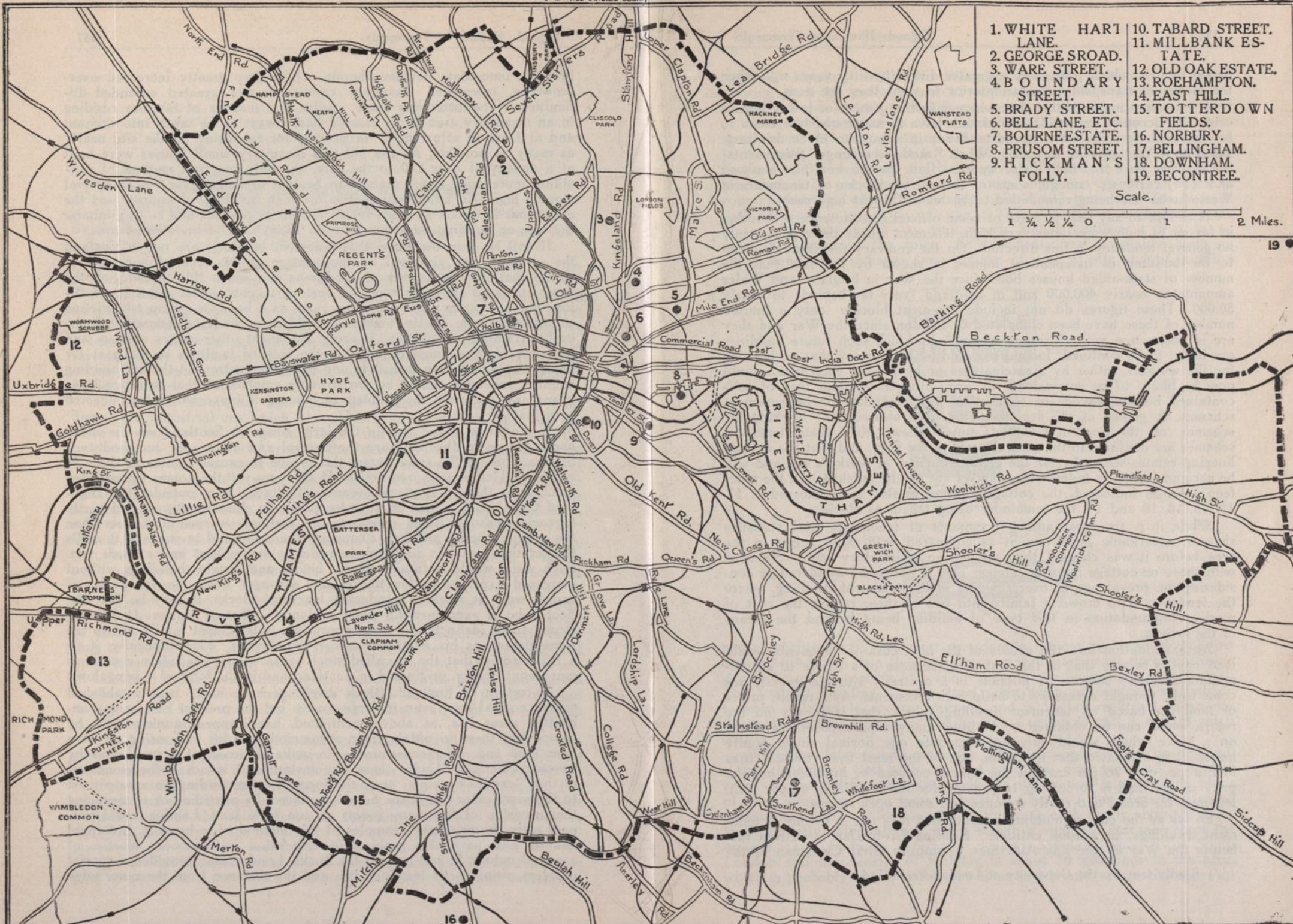
Hingegen beweist die Tatsache, daß nahe an 400.000 Einfamilienhäuser in England und Wales und 50.000 in Schottland mit Staatsunterstützung seit dem Kriege errichtet wurden, daß eine klare Tendenz nach dieser Richtung besteht. Ein Plan von London macht die Tätigkeit des Londoner Grafschaftsrates anschaulich und zeigt die Einfamilienhäuser in den Außenbezirken (1, 12, 13, 15, 16, 17, 18 und 19) und die Pläne zur Schaffung von Mietwohnungen in den zentralen Zonen.

Da die Grundpreise für vielstöckige Miethäuser zufolge ihrer zentralen Lage notwendigerweise höher sind als für Einfamilienhäuser, erwächst im ersteren Falle keine Ersparnis an Baukosten. Vor dem Kriege betragen die Kosten pro Wohnraum in Hochbauten 90 bis 100 Pfund Sterling und in Einfamilienhäusern 50 Pfund Sterling. Es ist kein Grund anzunehmen, daß die relativen Kosten heute andere sind, obwohl beide um 80 Prozent höher sind als früher.

Ein Kompromiß zwischen Hochhaus und Einfamilienhaus ist das, welches in der beigefügten Illustration gezeigt wird: jedes Stockwerk hat einen separaten Eingang von der Straße; gemeinsame Stiegen und Eingänge werden dadurch vermieden, daß die Haushöhe auf zwei Stockwerke beschränkt wird. Im Gegensatz dazu wird ein Typus eines Nachkriegs-Einfamilienhauses gezeigt, bei welchem jedes Haus 334 Quadratmeter Land erhält.

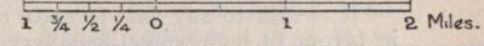
Ferner ist es unerläßlich, das Verhältnis vom Hausbau und von der allgemeinen Entwicklung und der planmäßigen Umgestaltung der Städte zu berücksichtigen. Es wurde bisher dem Umstand nicht genügende Beachtung geschenkt, daß bei der richtigen Anlage von Wohnvierteln die Verkehrsverhältnisse, die geschäftliche Notwendigkeit und die Erhaltung natürlicher Vorzüge berücksichtigt werden müssen. Die Folge davon war, daß eine rücksichtslose Ausbeutung der Landbezirke stattfand, welche wenigen Individuen Vorteil brachte, aber der Gesamtheit künftig Schaden bringen wird. Es handelt sich hier um eine brennende Frage, die nicht scharf genug formuliert werden kann.

ab 2 Miles outside County



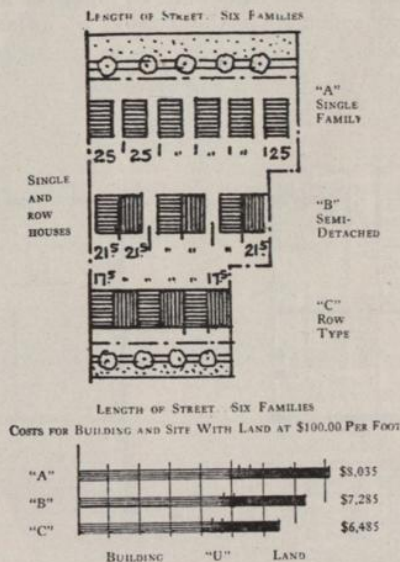
- |                     |                        |
|---------------------|------------------------|
| 1. WHITE HART LANE. | 10. TABARD STREET.     |
| 2. GEORGE SROAD.    | 11. MILLBANK ESTATE.   |
| 3. WARE STREET.     | 12. OLD OAK ESTATE.    |
| 4. BOUNDARY STREET. | 13. ROEHAMPTON.        |
| 5. BRADY STREET.    | 14. EAST HILL.         |
| 6. BELL LANE, ETC.  | 15. TOTTERDOWN FIELDS. |
| 7. BOURNESTATE.     | 16. NORBURY.           |
| 8. PRUSOM STREET.   | 17. BELLINGHAM.        |
| 9. HICKMAN'S FOLLY. | 18. DOWNHAM.           |
|                     | 19. BECONTREE.         |

Scale.



National Housing and Town Planning Council), statistics are given shewing that the pre-war cost of tenement dwellings amounted to an average of about £ 90 to £ 100 per room, while the comparable cost of cottage-building was an average of about £ 50 per room. (It must be remembered that the present cost of building is about 80 per cent. higher.)

Allowing an average of ten to the acre for houses built throughout England and Wales under the Housing Act of 1919, the cost of land was less than £ 21 per house. This of course includes the cost of sites in country districts, where it averaged only £ 127 per acre. The average cost per acre in urban areas was £ 230, this figure including some areas where the cost was very much higher because it was in or near the centre of the town. As tenements are invariably built on dearer land than cottages these figures of cost of site and of building



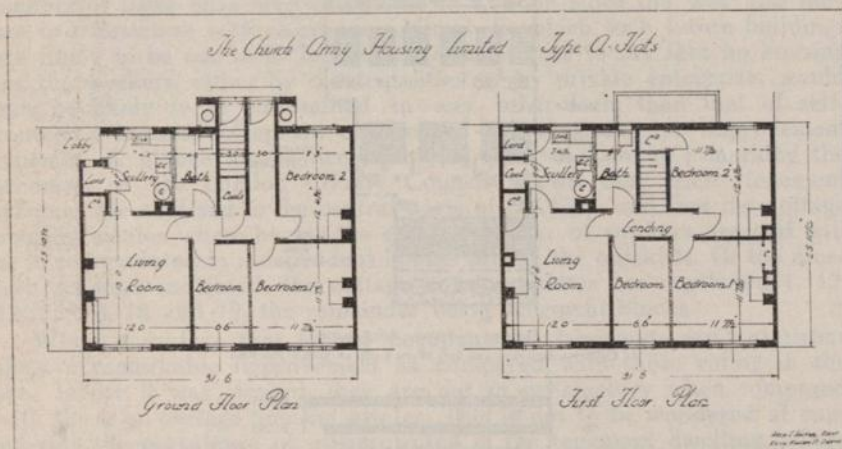
prove conclusively that the cost per room in the cottage, both for building and for site is less than the cost per room in the tenement. In many towns a comparison of costs is impossible because the tenement does not exist. The "model dwelling" had a brief reign when introduced, but outside London it failed to secure approval and is to-day regarded as an undesirable method of housing, while even London is still a city of small houses.

While no claim can be made for special economy of the use of land, a type of cottage flats with common yard and drying ground in central areas is one which commends itself. An illustration is given of a block of these which has been recently built by Church Army Housing Limited a registered public utility society. In this case each flat is arranged so as to be entirely self-contained, each having a separate entrance from the outside. The buildings are in a densely populated quarter of South London and the density of building is about 30 dwellings to the acre, which is probably barely within the limit that would secure the approval

of housing reformers. It will be noticed that these tenements are only two storeys high. If the height were increased it would be difficult to avoid the provision of a common staircase, which at once interferes with the ideal of a separate and independent family dwelling.

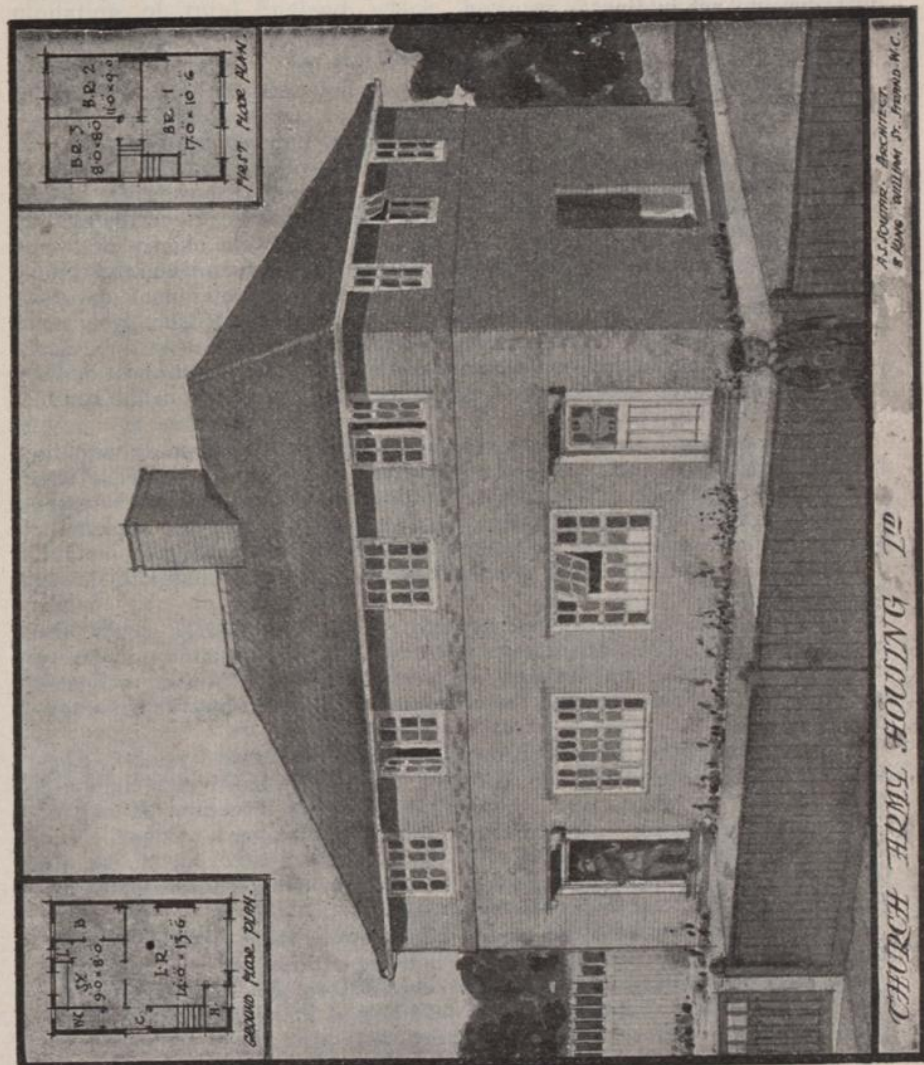
By way of contrast, an illustration is given of a pair of cottages built by the same agency, which represents the ordinary type of post-war building at a density of about 12 to 16 to the acre.

There is one particular problem which is exercising many minds and which has scarcely been touched on up to the present in England, that is—the relation of housing to town planning. We have, of course, the garden city with the proper balance between industry and housing and due regard to the two in the planning of a new community. But for any co-ordinated planning and development of existing towns very little has yet been accomplished. It is true that an integral and essential feature of all town planning schemes is the zoning of areas for commerce and



dwellings, but this only touches the fringe of the question. When the Housing Act of 1924 was passed it contemplated the erection of 2,500,000 workers' houses during an ensuing period of fifteen years. To consider what this means a comparison may be made with the great continent of Australia and one is almost aghast at the thought that such a number of houses would accommodate twice the population of this huge dominion. To add to the aggregation of many of the larger cities and towns, already cumbrous and overgrown, would surely prove a grave mistake and would provide a huge legacy of transport and other difficulties in the future. The only escape would seem to be by preparing careful and well-thought-out regional schemes—several authorities being brought into harmony and acting together—whereby the siting of new towns, whether dormitory or industrial, would be suggested after the fullest consideration of industrial needs, social amenities and the preservation of that which makes for a healthy and happy existence.

There is much hope to be derived from certain regional schemes which have already been undertaken. In one such scheme, for East Kent, where



## Housing Development in the Larger Towns in Denmark.

By A. Bjerre, C. E., Town Planning Department, City of Copenhagen.

The history of the high tenement house is in short this. A very great number of continental towns kept their old fortifications down to about 50 years ago and as the number of people inside the walls increased building was upwards, as it could not be spread outwards. Round about the year 1600 we had in Copenhagen houses of one and two storeys, about 1730 two and three storeys, about 1800 three and four storeys, and about 1870 five and six storeys. The walls were demolished from 1860 to 1880. Tradition kept this type of house usual after the demolition of the walls and it spread so that the type became common in other towns. As the high tenement building causes ground rents to be high in proportion to the size of the plot—48 families may be found on a plot of 550 sq. m.—this type of house has driven the price of land nearest the towns up to so great a height that only the very rich can build villas on land of such value.

About 1910 we began in Denmark to perceive the effect of the garden city movement. In the beginning it was very slow, and with a certain opposition, than it became faster and faster, and at last rather overwhelming. "Each man his own house", became the motto and far outside the outskirts of the towns large areas were parcelled out; near Copenhagen, for instance, out to about 15 km. (about 10 miles) from the town. This parceling out of land soon showed signs of lack of planning. The parish councils were unprepared for the rush. Areas for public use (schools, hospitals, cemeteries, playgrounds) were not secured, and roads, sewers and water supply could not keep pace with the movement. Want of organisation, the housing distress, etc. increased the confusion.

In several cases, however, affairs were properly managed and development was—in an orderly way, commonly by co-operation. As might be expected, it sometimes happened that the members afterwards found out that the houses were too expensive for them to retain. In such cases the houses passed into the possession of people belonging to a more well-to-do class. This went on for some years. It may be noticed that if the original owners were compelled to sell at less than the value this did not necessarily bring only bad results. Because they had been paying off for the land and contributing to funds for roads and sewers they had been compelled to observe the utmost economy and as they obtained some of this value in the sale price they had therefore been compelled to save money, which they otherwise might have spent. So far their hardships had not been in vain.

In spite of the zeal for "each man his own house" the tenement house is not yet ruled out. It still predominates on the more expensive land. Especially on account of the housing distress the high tenement houses are predominant among the houses erected by the municipalities.

The present state of housing in Copenhagen is roughly this. Well-to-do people may live in tenement houses ten minutes walk from the centre of the town and in villas out to a distance from the town of one hour by rail. Tradesmen, workmen and the like may live in tenement houses as far from the town as a quarter of an hour by train (land at 15-50 shillings per sq. m.), or in cottages for one or two families at a distance from the town of half an hour or an hour by rail, motorbus or cycle (land at 3-10 shillings per sq. m.).

With regard to cost it is a fact that in our climate the cost for erecting and for heating will be higher for cottages than for tenement houses with several storeys. That the cost of land is commonly higher for the tenement house is more than counter-balanced by the greater expense for roads and pipes for cottage schemes. In 1923 the City Engineer of Copenhagen compared the cost of a three-roomed dwelling in a five storey tenement with a three-roomed cottage both including the cost of roads, sewers, gas and water pipes in the roads, electricity, etc. The result was £ 620 for the flat and £ 840 for the cottage, a difference of £ 220. The price of a similar dwelling in a two-family house, a double flatted house, one up and one down worked out at only £ 55 more than a tenement flat. At 8 per cent. on the value the yearly rent would be £ 50 for the flat, £ 54 for the dwelling in the two-family house and £ 67 for the one-family cottage. Probably the rent for the one-family cottage would go down to about £ 60, as the yearly expense would be lower than 8 per cent. when a man lives in his own house. On the other side there are circumstances in favour of the tenement house not taken into account by the above comparison. For the tenement block it is sufficient to lay out just the necessary roads with pipes round the block, but when a field is parcelled out for cottages these are commonly not all built at the same time and it becomes necessary to lay out roads and pipes in advance of the cottages built last, with consequent loss of interest on the idle capital. For one hundred cottages the cost for roads may amount to about £ 7000 and for sewers and gas and water pipes in the roads to about £ 5000. This total sum of £ 12,000 may be required for building only ten houses spread over the estate. To compete with the tenement house it will be necessary to plan the building of the cottages, for instance by dividing the area to be built upon into different quarters, one for those wishing to build immediately, one for those wishing to build in five or ten years and one for those who for the time being only want to procure an allotment garden.

At present the yearly rent in our larger towns for three-room dwellings would be on an average: £ 50 to £ 60 in tenement houses and two-family houses and £ 60 to £ 70 for a one-family cottage.

In future developments the circumstances will be altered a little in favour of the tenement houses, i. e., when we get out to suburbs where the cost of land will be the same for cottages and tenement houses. Nevertheless the tendency will be to build cottages.

The rational development of housing in the suburbs of the larger towns must follow certain lines. The town must be divided into smaller town-groups, each with about 10,000 inhabitants, the proper number for a church, a school, a business and industrial centre (heavy industries excluded) and a social centre. Such a community would occupy an area of about 250 acres (100 ha.). Of this the roads and squares would occupy 25 ha., the social centre with all that belongs thereto (school, playground,



cricket ground, library, bath, etc.) would occupy 5 ha., the business and industrial quarter 10 ha., different public uses would require 10 ha., and half of the area, 50 ha., would be left for cottages. Tenement buildings would only be found in the business quarter, some of them near or along the mainroad, with shops on the ground floor and tenement flats upstairs.

Probably it would be well to make experiments outside the business quarter with a modernised tenement block, furnished with hot water and central heating, and perhaps with a central kitchen, a nursery for the children while the mothers go to work or shopping, bath, library, etc. There might be allotment gardens around the block for the tenants and possibly the tenant could get all this for the same price as the cottager would have to pay for a cottage with a small garden. But they would be people of a different type from cottagers and it may be held by some people that homes in self-contained cottages would be better for the nation than homes in the social bee-hive of such a modern tenement block.

### Summary.

Until about 50 years ago the larger towns in Denmark retained their old fortifications, thus causing housing developments to be upward rather than outward. About 1910 we began in Denmark to perceive the effect of the garden city movement, very slow in the beginning but much faster later. "Each man his own house" became the motto and on the outskirts of towns large areas were parcelled out. This parcelling out of land soon showed signs of lack of planning and owing to scattered and disorderly development the cost for roads, sewers, etc., made cottages expensive. This is a feature which can, however, be overcome by developing the plots in an area in an orderly rotation and only as required.

The tenement still predominates on the expensive land. The cost of erecting and heating a cottage in Denmark is higher than a tenement of several storeys. The cost of land for tenements is usually higher but this is offset by the extra cost of roads and pipes for cottages.

A rational development of housing in the suburbs must tend to create groups of about 100 ha. with 10,000 inhabitants, the proper size for a church, a school, a business and light industrial centre and a social centre. Tenement houses with shops in the ground floor would only be found in the business quarter, all other dwellings being cottages.

Probably there would be experiments with tenement blocks having all modern technical and social comforts, but morally the isolated cottage home might be of greater value to the nation.

### Sommaire.

Jusqu'à 50 ans plus tôt environ, les plus grandes villes du Danemark conservèrent leurs anciennes fortifications, ce qui força le développement des habitations à se faire en hauteur plutôt qu'à l'extérieur. Vers 1910, nous commençâmes au Danemark à ressentir les effets du mouvement en faveur de la cité-jardins, très lentement au commencement, mais beaucoup plus vite ensuite. « A chaque homme sa propre maison » devint la devise et aux alentours des villes, de grandes étendues furent loties. Ce lotissement du sol montra bientôt l'absence de plan et en raison d'un développement dispersé et désordonné, le coût des routes, des égouts, etc. rendit coûteux les cottages. Ceci est un trait qui peut être vaincu, toute-

fois par l'aménagement des lots dans une zone suivant une rotation régulière et seulement au fur et à mesure des besoins.

La maison à appartements prédomine toujours sur le terrain cher. Le coût de la construction et du chauffage d'un cottage au Danemark est plus élevé que celui d'un bâtiment à plusieurs appartements. Le prix du terrain, pour la construction de maisons à appartements, est ordinairement plus élevé, mais ceci est compensé par le coût supplémentaire des routes et des canalisations pour les cottages.

Un développement rationnel de l'habitation dans les faubourgs doit tendre à créer des groupes de 100 hectares environ, avec 10,000 habitants, dimension propice pour avoir une Eglise, une Ecole, un centre commercial et de petite industrie et un centre social. Des maisons à appartements, avec boutique au rez-de-chaussée se trouveraient seulement dans le quartier des affaires, toutes les autres habitations étant des cottages.

On fera probablement des expériences avec des blocs à appartements pourvus de tous les perfectionnements techniques modernes et tous les avantages sociaux, mais moralement, le cottage isolé serait de plus grande valeur pour la nation.

#### Auszug.

Bis vor etwa 50 Jahren bestanden in den größeren dänischen Städten noch die alten Befestigungen, so daß sich der Wohnungsbau mehr in die Höhe als in die Breite entwickelte. Um 1910 herum begannen wir in Dänemark die Folgen der Gartenstadtbewegung anfangs sehr langsam, später aber bedeutend rascher zu fühlen. „Jedem Mann sein Haus“ wurde das Schlagwort, und am Rand der Städte wurden große Bauflächen parzelliert. Diese Parzellierung des Bodens zeigte jedoch bald große Mängel in der Planung, und infolge einer uneinheitlichen und ungeordneten Entwicklung gestalteten die Kosten für Straßenbau und Kanalisation den Preis der Einfamilienhäuser sehr hoch. Diesem Nachteil kann dadurch abgeholfen werden, daß in jedem Gebiet die Bauflächen in bestimmter Reihenfolge und nur nach Bedarf verbaut werden. Auf teurem Baugrund herrscht das Mehrfamilienhaus vor. Die Kosten der Errichtung und Heizung eines Einfamilienhauses in Dänemark sind höher als die eines mehrstöckigen Mehrfamilienhauses. Der Baugrund für Mehrfamilienhäuser ist im allgemeinen teurer, doch wird dieser Unterschied durch die separaten Kosten für Straßen und Kanalisierung der Einfamilienhäuser wettgemacht.

Eine rationelle Entwicklung des Wohnungsbaues in den Vorstädten muß darauf abzielen, Gruppen von ungefähr 100 Hektar mit 10.000 Bewohnern zu schaffen, und genügend Raum für eine Kirche, eine Schule, ein Geschäftszentrum, ein kleines Industriezentrum und einen Mittelpunkt für das Gesellschaftsleben vorzusehen. Mehrfamilienhäuser mit Geschäften im Erdgeschoß würden nur in Geschäftsvierteln zu finden sein, da alle anderen Wohnungen Einfamilienhäuser sind.

Es dürften wahrscheinlich Versuche mit Hochhausblocks gemacht werden, die mit allen modernen technischen und sozialen Errungenschaften ausgestattet sind, aber vom moralischen Standpunkt aus dürften die freistehenden Einfamilienhäuser für die Nation wertvoller sein.

## Tenement Houses and Cottages in Finland.

By Birger Brunila, Town-Planning Architect to the City of Helsinki.

The question of the best apportionment of housing accommodation between tenement-blocks and detached cottages and of the respective merits and disadvantages of these two types has begun, in connection with the problems faced by growing towns and the increasing production of housing accommodation after the recent crisis, to attract attention also in Finland.

It may be mentioned that up to the present the tenement-block has not on the whole gained any wider foothold in this country. This is easily comprehensible if we take into account how comparatively insignificant has been the part played by towns in proportion to the rural population, particularly if viewed against the rapid development discernible in Western and Central Europe.

Thus, at the beginning of the nineteenth century only 5.6 per cent., and in the year 1900 about 12.5 per cent. of the population were town-dwellers, and even today the towns do not account for more than about 15 per cent. of the whole population of Finland. The majority of the towns are small indeed, for only eight can boast of populations ranging between 10,000 and 60,000, and only the capital, Helsinki (Helsingfors), in any way approaches, with its 200,000 inhabitants, our conception of a large city. Usually they are sparsely-built, on plots big enough to permit of gardens, with wooden buildings mostly of one or two stories—a precaution learned from the destructive fires that occurred so often in the past. The Finnish towns—with the exception of the largest—can practically be said to display to some extent the characteristics of cottage areas, though they fall short of the ideal of a garden city.

Light is cast on the situation by the following statistics from a census of dwellings undertaken in 1920.

For the combined towns of Finland the distribution of dwellings per building was as follows :

Buildings containing only 1 dwelling .....	33.2 per cent
Buildings containing from 2 to 5 dwellings .....	43.8 " "
Buildings containing 6 dwellings and over.....	23.0 " "

Helsinki with suburbs gave the following distribution :

Buildings containing 1 dwelling .....	30.9 per cent
Buildings containing from 2 to 5 dwellings .....	25.3 " "
Buildings containing 6 dwellings and over .....	43.8 " "

An idea of the average size of the buildings in certain of the larger towns is provided by the following figures giving the average number of separate dwellings in all heatable buildings and the average number of persons dwelling in them.

	Average number of dwellings per habitable building	Average persons
Helsinki and suburbs .....	5.3	20.0
Turku (Åbo) .....	3.3	11.9
Viipuri (Viborg) .....	2.2	9.1
Tampere (Tammerfors) .....	3.5	13.6
Vaasa (Wasa) .....	3.4	12.3
Oulu (Uleåborg) .....	2.0	7.9
Pori (Björneborg) .....	2.1	6.6
Lahti (Lantis) .....	1.4	5.4

The separate house system can thus be said to have its traditions in Finland and, chiefly on the following grounds, to be still capable of carrying off the day. Timber is still the cheapest and most common building material and the danger of fire compels builders to keep wooden houses within certain narrow limits as regards area and height and to keep them relatively far apart; the population has moreover become accustomed to the sparse distribution of dwellings in rural districts, and even among town-dwellers interest in gardening is widespread.

The ideal dwelling-place is probably the detached one-family house, the owner of which can feel himself master of his own territory, undisturbed by neighbours, and with the opportunity of forming his dwelling both within and without to conform to his own taste, subject only to such restrictions as building regulations can impose on him. Up to quite recent times this type has predominated, almost to the exclusion of other types, in the smaller communities, suburbs and garden cities of Finland. The detached single-family villa is, however, naturally somewhat more expensive than the house built for two or more families, for which reason the latter type has recently begun to appear in increasing numbers, first in industrial communities, and subsequently in the suburbs of larger towns, as being, with the saving of street-frontage and all installations, such as drainage, waterpipes, etc., incidental to it, more economical in a town-plan than the single-family type.

The two-family houses and row-houses can, as a matter of fact, be built so practical and comfortable that the individual dwellings provide almost the same degree of privacy and peace as the detached building. It is to be noted that rows of wooden houses are compulsorily limited as regards area owing to the danger of fire, and can thus hardly comprise more than from four to six separate dwellings. Even the two-storey house intended for four families, with two dwellings on each storey, a type fairly familiar now owing to its cheapness, can by intelligent planning be constructed in a manner permitting its inhabitants to enjoy a relative privacy—if the entrances are placed apart from each other and the site itself is divided by fences into separate plots.

As regards building costs, present calculations are as follows:—Wooden houses of two storeys divided into small tenements 200 to 210 Finnish marks per cubic metre, or 24,000 to 25,000 Finnish marks per room. Brick buildings of several storeys similarly divided into tenements, for which building loans at low rates of interest are available, 275 to 300 Finnish marks per cubic metre or 32,000 to 35,000 Finnish marks per room. A two-storey brick house of the row-type can be calculated to cost slightly less in proportion than the house of several storeys, or roughly about 30,000 Finnish marks per room.

To be sure, the cost of the foundation and the roof is divided over a larger living-area in the case of a building of several storeys, in addition to which it has been argued that both labour and transport can be organised to cost less in a building of this type, but against this it must be remembered that the foundations of a two-storey house can be made simpler, walls can be made thinner and the whole construction lighter, and further the transport of material to the upper storeys is entirely excluded. To this may be added that it is often easier to make the most of the area built in the case of a smaller house; the proportion between what might be termed useful and unproductive space is more advantageous than it is in the building of several storeys, which has to provide a pierced entrance to the yard, entrance halls to the staircases, etc.

The above serves to show that the small building, of wood in particular, is economically more advantageous than the tenement-block, but it must not be forgotten that in this case the cost of the site is assumed to be the same. In the central districts of a town, where land-values are high and intensive building is essential to profit, the building of several storeys is naturally the type best adapted to the circumstances. Moreover, wooden buildings are not, as a rule, permitted in the central districts of the larger towns, owing to the danger of fire, and are therefore obliged to keep to the periphery.

In comparing the hygienic and social properties of the cottage and the tenement-block one must be careful not to ascribe to either type deficiencies which depend less on their character than on mere accident of form. The drawbacks that have been shown to exist in the tenement-type need not always be inevitable consequences of this method of building, particularly if the most modern principles of construction are applied. The building in which all the possibilities of the type are exploited, with open, spacious yards, is not as regards provision of light and air much behind the cottage, and even the danger of infection, which was advanced at one time as an argument against the tenement-block, can be eliminated. The great advantage of the cottage lies in the constant opportunities it offers its inhabitants of recreation and healthy work in their own garden, the effect of which is to increase the sensation of homeliness, to foster a feeling of independence and to counteract the attractions of loafing and worthless pleasures. On the other hand it is to be observed that the care of a cottage plot, with all it denotes in the way of cleaning and the removal of snow, can become a comparatively heavy task and proportionately dearer than the upkeep of a tenement-block, the last-named type being preferred, on the ground of less labour, by certain classes of the population.

It will be seen from the brief review given above that both the cottage and the tenement-house have their advantages and disadvantages, and consequently the choice between the two should be preceded by a careful weighing of all the factors that could possibly influence the result. One might perhaps draw up a general rule and say that the tenement-house, and among the one-family types the row-building, will prove, together with the four-family house, the most economical types where a larger population is concerned. The first-named should be reserved for the central districts of a town, the business centres of suburbs and garden cities, and sites bordering the main arteries of cottage areas, where they help to make a town-plan economical and more of a paying proposition. Cottages are naturally best placed aside from main arteries, in districts

where streets can be restricted to the smallest possible area, with the various types arranged to conform with the natural lie of the ground and the demands of architecture, and with due consideration for the building material used.

### Summary.

The question of whether to build tenement blocks or detached cottages began to attract attention in Finland in connection with the recent housing crisis. Up to the present the tenement has not gained a wider foothold.

The Finnish population is mostly rural. At the beginning of the 19th century there were only 5.6 per cent and in 1900 about 12.5 per cent. who were town dwellers and even today there are not more than 15 per cent. The majority of the towns are small and only Helsinki is a really large town.

Statistics are given in the paper showing the number of dwellings per building in the whole of Finland and in various towns.

The fact that timber is still the cheapest and most common building material plays an important part, quite apart from preferences on other grounds, in determining the type of dwelling house and the danger of fire restricts the height and density per acre.

Up to now the detached cottage with a garden, probably the ideal type, has predominated in the smaller towns, although somewhat more expensive than the multi-family building. The latter has recently begun to appear in increasing numbers.

The author holds that the 4-family dwelling, two flats upstairs and two down, can be built very cheaply and can give a fair amount of privacy and that the double-flatted house and the row type of house can provide almost the same amount of privacy as the cottage.

Approximate prices of building at the present time are quoted for the various types.

The opinion is held that the small building, of wood in particular, is economically more advantageous than the tenement block provided that the cost of site is the same. Where land is dear and in central districts where wood houses are not permitted dwelling houses of several storeys are the best type.

In comparing hygienic and social properties of the cottage and the tenement one should not ascribe to either deficiencies which depend less on their character than on mere accident of form. The drawbacks that have existed in tenements are not inevitable. The great advantage of the cottage lies in the constant opportunities it offers its inhabitants of recreation and healthy work in a garden but where there is much work in the way of clearing away of snow it will have its disadvantages.

Both types have their advantages and the choice between them should be preceded by the careful weighing of all factors and the whole position of each in the town.

### Sommaire.

La question de savoir s'il faut construire des blocs de maisons à appartements ou des cottages séparés, commença à attirer l'attention en Finlande par suite de la récente crise du logement. Jusqu'à présent, la maison à appartements n'a pas gagné de terrain.

La population finlandaise est surtout rurale. Au commencement du XIXe siècle il y avait seulement 5.6 pct de citadins et 12.5 pct en 1900 ;

même maintenant, il n'y en a pas plus de 15 pct. La plupart des villes sont petites et seule Helsinki est vraiment une grande ville.

Des statistiques données dans le rapport montrent le nombre de logements par bâtiment dans toute la Finlande et dans les diverses villes.

Le fait que le bois est toujours le matériel le moins cher et le plus répandu joue un grand rôle, à côté des préférences, dans le choix du type de l'habitation, et le risque d'incendie en restreint la hauteur et la densité.

Jusqu'à maintenant, le cottage isolé avec jardin — type idéal probablement — a prédominé dans les plus petites villes, bien qu'un peu plus coûteux que l'habitation collective. Cette dernière a commencé dernièrement à apparaître en nombres croissants.

L'auteur soutient que l'habitation à quatre familles avec deux logement au rez-de-chaussée et deux à l'étage peut être construite à très bon marché et peut assurer l'intimité du logement et que les maisons à deux étages construites en rangées peuvent assurer presque le même degré d'intimité que le cottage séparé.

Des prix de revient approximatifs de la construction actuellement sont donnés pour les divers types.

On est d'avis que la petite construction de bois en particulier est économiquement plus avantageuse que les blocs à appartements du moment que le prix du terrain est le même. Lorsque le terrain est cher et dans les districts du centre où les maisons de bois ne sont pas autorisées, les maisons d'habitation à plusieurs étages constituent le meilleur type.

En comparant les qualités hygiéniques et sociales du cottage et de la maison à appartements, il ne faut pas attribuer à l'un ou l'autre de ces types, les inconvénients qui dépendent moins de leur caractère que d'un simple hasard. Les inconvénients qui ont existé dans les maisons collectives ne sont pas inévitables. Le grand avantage du cottage réside dans les facilités qu'il offre constamment à ses habitants pour la récréation et un travail salubre dans un jardin, mais là où il exige un grand travail pour l'enlèvement de la neige, il aura ses inconvénients.

Les deux types ont leurs avantages et le choix entre eux devrait être précédé d'une considération approfondie de tous les facteurs et de la situation de chacun d'eux dans la ville.

### Auszug.

Die Frage, ob große Miethauskomplexe oder einzelstehende Einfamilienhäuser gebaut werden sollen, begann in Finnland im Zusammenhang mit der letzten Wohnungskrise allgemeine Aufmerksamkeit zu erregen. Bis jetzt hat das Zinshaus keinen weiteren Spielraum gefunden.

Die Bevölkerung in Finnland ist größtenteils ländlich. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts gab es nur 5,6 Prozent, 1900 etwa 12,5 Stadtbewohner, und selbst heute gibt es nicht mehr als 15 Prozent. Die Mehrzahl der Städte ist klein, und nur Helsingfors ist eine wirkliche Großstadt.

Dem Vorbericht sind Statistiken beigelegt, aus denen ersichtlich ist, wie viel Wohnungen durchschnittlich auf ein Haus in ganz Finnland entfallen und wie viele in den verschiedenen Städten.

Die Tatsache, daß Holz noch immer das billigste und meist verwendete Baumaterial ist, hat bei der Wahl der Wohnungstypen eine bedeutende Rolle gespielt, ganz abgesehen davon, daß das Kleinhaus auch aus anderen Gründen bevorzugt wird. So beschränkt auch die Feuergefahr die Höhe der Gebäude und die Zahl, die auf den Morgen entfallen.

Bis jetzt hat das einzelstehende Einfamilienhaus mit Garten, das wohl die ideale Wohnungsform ist, in den kleineren Städten vorgeherrscht, obwohl es etwas teurer ist, als das Mehrfamilienhaus. Letzteres erscheint neuerdings in zunehmender Anzahl.

Der Autor vertritt die Ansicht, daß das Vierfamilienhaus mit zwei Wohnungen im Obergeschoß und zwei zu ebener Erde sehr billig gebaut werden kann und eine ausreichende Abgeschlossenheit und Ungestörtheit bietet und daß das Zweifamilienhaus und das Reihenhaus fast die gleiche Ungestörtheit sichern wie das freistehende Einfamilienhaus.

Im Bericht wird angegeben, was die verschiedenen Wohnungstypen heute ungefähr kosten. Es wird die Ansicht vertreten, daß das Kleinhaus, besonders das in Holz, wirtschaftlicher ist als das hohe Stockwerkshaus, vorausgesetzt, daß die Grundstückskosten dieselben sind. Wo der Boden teuer ist und in inneren Bezirken, wo Holzbauten nicht gestattet sind, verdienen die mehrstöckigen Häuser den Vorzug.

Beim Vergleichen der hygienischen und sozialen Eigenschaften des Einfamilienhauses und des hohen Stockwerkshauses sollte man keinem davon Mängel zuschreiben, die weniger von ihrem Charakter abhängen als vom puren Zufall ihrer formalen Lösung. Die Nachteile, die bei Zinshäusern zutage treten, sind nicht unvermeidlich. Der große Vorteil des Einfamilienhauses liegt darin, daß seinen Bewohnern stets Gelegenheit geboten wird, sich in einem Garten zu erholen und so auf gesunde Weise zu beschäftigen. Wo es aber viel Arbeit durch das Fortschaffen des Schnees gibt, wird das Einfamilienhaus auch seine Nachteile haben.

Beide Typen haben ihre Vorteile und bevor man sich für eine von ihnen entscheidet, sollte man alle Gesichtspunkte und ihre Bedeutung für die Stadtentwicklung sorgfältig abwägen.



## Note sur la Répartition des Habitations Individuelles et Collectives dans le Département de la Seine.

Par Henri Sellier, Maire de Suresnes, Conseiller Général du Département de la Seine.

La répartition de la population de la région parisienne dans des logements superposés au sein d'immeubles collectifs ou dans des habitations particulières isolées ou groupées, a été à Paris, comme dans toutes autres agglomérations, influencée par les conditions du développement historique de la capitale de la France.

Paris est une vieille ville progressivement constituée et développée à travers les siècles au fur et à mesure que l'extension de son activité économique ou la concentration du pouvoir politique y attiraient un afflux de population.

Au Moyen-Age, à Paris comme ailleurs, la cité étouffait dans l'enceinte nécessaire à sa protection et s'arrêtait net au mur de la fortification.

Au fur et à mesure que s'accumulait la population, les maisons augmentaient de hauteur, les rues se rétrécissaient, les espaces libres disparaissaient ; la concentration de la population au sein de certains arrondissements du centre de Paris était encore au siècle dernier, supérieure dans les immeubles moyen-âgeux, à celle des quartiers les plus surpeuplés des villes industrielles modernes.

Au prix de mille difficultés se sont néanmoins constitués extra muros, des faubourgs, à la merci de la première bande guerroyante, faubourgs incorporés à la cité elle-même par des extensions successives du mur d'enceinte.

Malgré ces extensions, la caractéristique fondamentale de l'agglomération parisienne jusqu'au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle est restée dans le développement vertical des immeubles et la superposition en hauteur des couches d'habitants.

Dans ces conditions, aucune spécialisation de quartier n'était possible. L'industrie, le commerce, la lèpre des habitations miséreuses côtoyaient les somptueux hôtels. La cour des Miracles battait les flancs du Louvre.

Dès la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, l'exode vers les faubourgs se précipite. Paris voit sa population s'accroître chaque année, et la noblesse de tout le pays attirée à Versailles par la Cour royale ne peut plus trouver dans le vieux faubourg Saint-Germain suffisamment de place pour édifier ses hôtels. Elle recherche extra muros des emplacements commodes qu'elle ne trouve pas à l'intérieur de la Ville et où elle utilise l'habitation individuelle.

C'est là la première manifestation du phénomène urbain de la spécialisation des quartiers et de la constitution dans les périphéries d'agglomérations soit industrielles, soit luxueuses, occupées par des catégories sociales bien distinctes.

A partir de la Révolution de 1789 l'extension vers la périphérie prend une telle importance qu'elle bouleverse de tout en tout la vie de l'agglomération parisienne.

Dans la deuxième moitié du siècle dernier, le développement des services de transports collectifs urbains l'accentue. Ch. Merruau, Secrétaire d'Haussmann, le constate dans ses souvenirs de l'Hôtel de Ville. Il note que dès 1850 les classes aisées ont « avancé leurs demeures » en désertant la partie orientale de la ville. Il constate que ce déplacement n'a pas cessé. « Dès qu'un homme a fait sa fortune dans le Faubourg Saint-Antoine, « dans le Faubourg Saint-Marcel, ou dans d'autres quartiers excentriques, « il cherche un appartement ou un hôtel aux environs de l'Opéra, de la « Madeleine, des Champs Elysés. Ainsi de plus en plus l'Est perd ses « habitants les plus riches et se remplit d'usines, de fabriques, de maga- « sins. »

Ainsi donc, comme le déclare M. Louis Dausset, rapporteur général du Budget de Paris « Nous nous trouvons en présence d'un processus « tout à fait caractéristique. L'organisme urbain, menacé de pléthore, « a réagi à sa façon pour assurer sa conservation et son développement. « Un courant s'est dessiné, partant des quartiers surpeuplés du centre « pour aboutir à la périphérie. »

La Ville moderne, pour employer l'expression de M. d'Avenel, s'est « vidée » en son centre pour se remplir sur les bords et à un développe-  
exagérément « vertical » a succédé une extension « horizontale ».

Le phénomène de décentralisation des villes et d'extension vers la périphérie influe nettement sur le caractère de l'habitation.

L'ouvrier rejeté vers la périphérie par l'accroissement de la rente foncière au centre, est bientôt rejoint par l'établissement industriel où il doit travailler qui ne peut plus trouver au centre les terrains nécessaires à son exploitation. Autour de la ville se forme une ceinture d'usines de plus en plus malsaines et fumeuses entourées des « casernes » ouvrières où s'entassent, dans des conditions d'hygiène et de promiscuité abominables les ménages de travailleurs, serfs de la manufacture voisine. C'est le processus de formation des faubourgs modernes.

De l'autre côté se constitue la banlieue.

Certains travailleurs de professions plus lucratives, vont y chercher l'air et la lumière qu'ils ne trouvent plus dans la ville.

Les employés du centre, les boutiquiers ne pouvant plus résider à proximité de leur travail ne s'arrêtent pas à la périphérie de la Cité, de plus en plus industrielle et empoisonnée ; ils vont plus loin, vers les champs, vers la verdure, vers le soleil. L'extension des réseaux extra-urbains de chemins de fer, leur permet de s'expatrier.

Quel n'a pas été, au cours de la seconde moitié du siècle dernier, le développement des parties de la banlieue parisienne desservie par la gare Saint-Lazare et la gare de Vincennes, l'une et l'autre à proximité de centres commerciaux actifs.

Mais à cette époque, et, on peut le dire, jusqu'à ces vingt dernières années, le séjour de la Banlieue et l'habitation individuelle étaient réservés à une petite catégorie de privilégiés.

Depuis cette date, la rente foncière urbaine a continué à s'accroître au centre, mais a étendu peu à peu son action sur les quartiers périphériques. Les industries une à une, chassées de la cité, sont allées plus loin encore que ses limites extrêmes, chercher des terrains à bon compte ; les salariés les ont suivis. La création des transports modernes, des tram-

ways de pénétration a achevé cette oeuvre, et selon la prévision de Paul Leroy-Beaulieu à la première onde du mouvement centrifuge qui portait les habitants du centre à aller se fixer dans la périphérie, est venue s'en ajouter une autre, s'étendant de la ville à la banlieue.

L'absence de documents statistiques précis ne permet pas de déterminer par des appréciations chiffrées les modifications que l'évolution de l'agglomération parisienne et son extension périphérique, ont successivement introduites dans la répartition de la population en maisons collectives ou en habitations individuelles jusqu'à ces trente dernières années.

En 1891, pour la première fois une enquête statistique précise a été effectuée à Paris et dans les autres communes du département de la Seine sur les conditions du logement. A ce moment la population de la Banlieue n'était pas supérieure au quart de la population de Paris, et il apparaissait nettement que les nouveaux quartiers construits en banlieue étaient surtout dominés par le type de petites constructions, habitations individuelles, alors qu'à Paris au contraire l'accumulation dans les immeubles collectifs constituait la règle.

On trouvera ci-après des tableaux indiquant pour 1891, 1911 et 1921 comment se répartissait à Paris et en banlieue la population, le nombre d'habitants par maison et le nombre de logements par maison, dans chacune des parties de l'agglomération ; on y verra à Paris une tendance, faible certes, mais nette, à l'augmentation de l'habitat collectif ; alors qu'en 1891 chaque immeuble comportait 12'4 logements en moyenne, il en comportait 14 en 1911 et 14'1 en 1921. 33'14 habitants habitaient en moyenne dans une maison à Paris en 1891, 35'8 en 1911 et 35'4 en 1921. En banlieue, la même tendance semble être marquée quoique très faiblement, mais la concentration des logements et des habitants dans le même immeuble est sensiblement inférieure. 3 logements par immeuble en 1891, 3'2 en 1911, 3'3 en 1921. 9'7 habitants par maison en 1891, 9'6 en 1911 et 9'8 en 1921.

Les cadres de la présente étude qui a un caractère sommaire, ne permettent pas d'indiquer ici, par l'examen objectif de la situation de chacun des quartiers de Paris et de chacune des régions de la banlieue, en suivant leur développement historique, de montrer les caractéristiques particulières de l'évolution soulignée ci-dessus.

Nous nous bornerons à souligner les conclusions auxquelles aboutit un examen d'ensemble de cette situation.

D'abord la concentration de la population dans l'agglomération semble s'être nettement accentuée entre 1891 et 1911. Certes le nombre de logements par immeuble a légèrement fléchi : 7'4 contre 7'8, mais par contre la population a augmenté, les logements construits pendant cette période ayant tendance à être assez vastes et à héberger des familles nombreuses.

Entre 1911 et 1921 on assiste à un développement considérable de logements en garnis et d'hôtels. Le nombre des logements comportant une seule pièce est extrêmement élevé de sorte que, alors que le nombre de logements par immeuble n'a pas sensiblement diminué, 7 au lieu de 7'4, le nombre d'habitants est tombé de 29'6 à 18'4.

Si l'ensemble des statistiques de l'agglomération souligne une diminution de la concentration de la population et des logements dans un même immeuble alors que Paris et la banlieue pris séparément accusent une situation à peu près analogue à celle de 1891, cela résulte du fait que l'importance de la banlieue par rapport à Paris s'est considérablement

accrue, et que dans une partie considérable de la banlieue l'habitation individuelle est restée la règle.

Dans la banlieue, deux parties bien distinctes : la banlieue industrielle, dans laquelle la population a été attirée par l'importance des débouchés offerts à la main d'oeuvre, où domine l'habitation collective avec toutefois une densité moindre qu'à Paris, phénomène résultant d'une part de la cherté des terrains, d'autre part de ce fait que l'habitation collective est traditionnelle à Paris, et que les ouvriers attirés par le développement de l'industrie cherchent à habiter le plus près possible de l'atelier qui les occupe.

Dans l'autre partie de la banlieue au contraire, les communes ont été peuplées à l'origine, à une période antérieurement au développement industriel de la périphérie, par les classes moyennes et les employés des établissements de commerce et de la banque concentrés à Paris, qui ont émigré vers la périphérie pour y trouver des conditions d'existence plus agréables et plus salubres. Ces communes accusent une concentration de population par immeuble considérablement inférieure aux premières, et l'habitation individuelle y est restée la règle.

On peut dire que dans l'ensemble, l'habitation collective étant constante au centre de Paris, la maison individuelle tend à se développer progressivement, au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre de l'agglomération.

Les conditions économiques nées de la guerre et la situation créée au marché des loyers par la cherté de la construction et la hausse du prix de l'argent, ont paralysé d'une façon quasi totale l'effort privé pour la construction de groupes collectifs destinés à l'habitation ouvrière et a abouti à un développement intensif de l'habitation individuelle, supérieur à tout ce qu'on avait connu antérieurement.

C'est ce développement inconsidéré, sans plan, sans méthode, sans législation sur l'aménagement, la réglementation française à cet égard ne datant pratiquement que de 1924, qui a abouti à poser dans la région parisienne le problème des lotissements, qui s'impose à l'heure présente tant au point de vue de l'hygiène que de l'esthétique à la vigilante attention des pouvoirs publics.

A Paris plus que tout ailleurs en France, étant donné le développement de la population — le département de la Seine a augmenté de près de 500,000 habitants depuis la guerre — l'intervention publique s'est imposée pour la construction d'habitations. Cette intervention a été pratiquée d'une part, dans les organismes communaux (Offices municipaux d'habitations à bon marché) d'autre part dans une institution de même nature, créée au sein du département (Office départemental d'habitations à bon marché).

L'effort des offices communaux a porté sur la construction de logements nécessaires pour abriter la main d'oeuvre susceptible d'alimenter l'industrie locale. Les principales réalisations en banlieue, ont été faites par l'Office de Puteaux qui a construit près de 900 logements, et quelques autres groupements isolés représentant 150 logements au maximum.

La Ville de Paris et son Office ont d'autre part édifié 4,300 logements, mais tous ces organismes ont eu comme préoccupation exclusive de construire des habitations collectives, sans liaison avec le plan d'aménagement.

L'Office départemental au contraire, dès l'origine de sa constitution, s'est nettement orienté vers la liaison de l'effort d'habitation avec celui de l'aménagement rationnel de la périphérie et les 2,000 logements qu'il a édifiés l'ont été dans des groupements inspirés par les règles posées par la science urbaniste moderne pour la constitution de faubourgs-jardins.

Sans doute si dans les plans élaborés sur près de 300 hectares de terrain pour la création de faubourgs-jardins dans la banlieue parisienne, le type d'habitation individuelle domine, les formules générales d'aménagement prévoient dans ces groupes la construction d'habitations collectives, rationnellement groupées avec les premières.

L'Office public d'habitations à bon marché du département de la Seine ne méconnaît pas les raisons d'ordre social générales qui font condamner le principe de la maison collective, caserne ouvrière, telle qu'elle constitue trop malheureusement l'habitation normale de la population laborieuse parisienne, et il n'aurait pu, sans défailir à sa mission, se tracer comme but, dans des agglomérations normalement aménagées dont il est désirable de faire des centres perfectionnés d'habitat, de prévoir la généralisation de la construction collective ; mais il a considéré qu'il était impossible en sens opposé, de bannir d'une façon absolue le groupement d'un certain nombre de familles dans un immeuble à étages, sous le même toit.

Sur certains terrains d'un prix assez élevé, la construction exclusive d'immeubles individuels est susceptible d'aboutir à un prix de revient tel que la population la plus intéressante en serait a priori exclue.

Ne serait-ce qu'à ce strict point de vue, il me paraît nécessaire dans certaines circonstances de prévoir, dans des ensembles judicieusement aménagés, des groupes d'immeubles collectifs, la proportion devant être évidemment strictement limitée aux nécessités économiques indiquées ci-dessus. Mais même sur des terrains où le prix de revient du sol permettrait économiquement d'édifier exclusivement des maisons individuelles, il a semblé indispensable de prévoir un certain nombre d'immeubles collectifs.

Certaines catégories sociales, étant données les habitudes de la population urbaine française, préfèrent à tort ou à raison ce mode de logement ; la composition de la famille, les occupations auxquelles sont astreints ses membres, leur rendent impossible, de satisfaire aux sujétions qu'impose l'habitation isolée.

L'habitation individuelle ne se conçoit qu'avec l'utilisation du sol pour l'aménagement d'un jardin ; or pour certaines familles la mise en valeur d'un terrain si minime soit-elle est très difficile, les individualités isolées, les familles sans enfant, dans lesquelles l'homme et la femme travaillent le plus fréquemment, préfèrent l'habitation collective qui les décharge par un certain nombre de ses services d'intérêt général, des sujétions de la vie isolée.

D'autre part, l'habitation individuelle ne se conçoit et ne présente son maximum d'avantages que dans la mesure où la famille qui l'occupe y est attachée avec une certaine continuité ; or dans une grande agglomération urbaine, comme la région parisienne, les ouvriers ou employés peuvent être appelés, par suite de nécessités économiques, à changer le lieu de leurs occupations ou à exercer leur activité à l'extrémité opposée de l'agglomération, à celle où ils l'exerçaient hier ; ils préfèrent légitimement dans ces conditions habiter un immeuble collectif, présentant pour eux

un caractère moins personnel qu'une maison individuelle, qui ne pourrait être attrayante que par un effort de longue haleine, perdu pour eux le jour où ils déménageraient.

A cet égard sans doute le problème se présente sous un tout autre aspect dans un certain nombre d'agglomérations européennes. Dans les villes anglaises, dont l'extension a été liée au développement industriel de la période relativement récente, l'activité économique reste très fréquemment concentrée au noyau de l'agglomération ; la plupart des ouvriers ou employés qui habitent la périphérie ont la possibilité de se transporter au centre, quel que soit le lieu dans lequel ils ont établi leur foyer.

Dans la région parisienne au contraire, toute l'industrie est répartie d'une façon excentrique dans les différentes parties de la banlieue, et si les transports et relations sont restés insuffisants entre la périphérie et le centre, ils deviennent complètement impraticables dès qu'il s'agit d'aller d'un point de la périphérie à un autre. C'est pourquoi la tendance très nette de la population ouvrière depuis la période récente d'extension de la banlieue a été d'habiter des maisons collectives, alors que les employés pour lesquels l'activité économique comporte une stabilité plus grande, ont recherché généralement l'habitation ayant un caractère individuel.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les conditions économiques actuelles ont facilité ce mouvement. Etant donné la carence des entreprises qui plaçaient leurs capitaux dans des constructions collectives, la plupart des habitations construites dans la périphérie l'ont été pour le logement de leurs propriétaires, qui évidemment, ont recherché l'habitation individuelle.

Au lendemain de la guerre, ce mouvement s'est dessiné du fait des mêmes circonstances vers la construction d'immeubles collectifs, dans lesquels chaque occupant était propriétaire de son appartement.

Cette formule, contraire aux habitudes parisiennes, et qui a donné lieu à des spéculations immorales, est semble-t-il à l'heure actuelle en voie de régression, et il ne paraît pas qu'elle doive aboutir à des réalisations importantes.

*Mouvement de la Population et des Logements dans la Région Parisienne entre 1891 et 1921.*

Dénombrement de l' Arrond. de	Habitants			Logements		
	1891	1911	1921	1891	1911	1921
St. Denis . . . . .	400.896	725.159	859.964	—	243.368	302.448
Arrond. de Sceaux . . . . .	288.073	483.711	583.781	—	159.739	203.255
Total . . . . .	688.969	1,208.870	1,443.745	—	403.007	505.703
Paris . . . . .	2 424.705	2,883.110	2,906.472	910.999	1,124.674	1,150.179
Total Département de la Seine . . . . .	3 113.674	4,096.980	4,350.217	124.820	1,527.681	1,661.882

Dénombrement de l' Arrond. de	Maisons			Logem pr. maison			Habitants pr. maison		
	1891	1911	1921	1891	1911	1921	1891	1911	1921
St. Denis . . . . .	36.077	65.476	80.973	—	3'7	3'7	11'1	11'1	10'6
Arrond. de Sceaux . . . . .	34.866	59.985	73.405	—	2'7	2'8	8'3	8'1	8'0
Total . . . . .	70.933	125.461	154.378	3'0	3'2	3'3	—	9'6	9'8
Paris . . . . .	73.174	80.639	82.187	12'4	14'0	14'1	33'14	35'8	25'4
Total Département de la Seine . . . . .	144.107	206.100	236.515	7'8	7'4	7'0	21'6	29'6	18'4

### Sommaire.

Le mode traditionnel dominant d'habitation dans la région parisienne, est caractérisé par l'accumulation de logements dans des immeubles à étages. Ce n'est qu'au cours de la seconde moitié du siècle dernier, que le développement de l'agglomération parisienne vers la Banlieue, a véritablement créé pour certaines catégories de la population, l'habitude de l'habitation individuelle.

D'abord utilisé par les classes sociales aisées, ayant leurs affaires à Paris, et habitant dans la périphérie, ce mode de logement s'est progressivement étendu aux classes populaires, au fur et à mesure que l'exode de l'industrie en Banlieue, permettait aux ouvriers de loger près de leur travail.

Le perfectionnement des moyens de transport suburbains, quoiqu'encore notoirement insuffisants dans la région parisienne a accentué sensiblement ce mouvement.

L'usage de la bicyclette, il y a trente cinq ans, le développement des lignes de chemin de fer de Banlieue, l'extension progressive des tramways, ont permis d'urbaniser progressivement les parties de plus en plus éloignées du noyau central parisien, et dans le premier stade de l'urbanisation, l'habitation individuelle domine.

Cette évolution a été accentuée par la guerre. Dans les conditions économiques actuelles, on ne construit plus pour louer, mais pour habiter, et l'on bâtit alors une maison ne comportant que son propre logement.

Autant que les statistiques permettent de le déterminer, il semble bien qu'à l'heure actuelle, les  $\frac{2}{3}$  des familles dans la région parisienne habitent des immeubles collectifs et un tiers des maisons individuelles.

### Summary.

The traditional method dominating housing in Paris and its environs is that of providing dwellings in buildings of several storeys. It was only in the course of the second half of the last century that the development of Paris towards the outskirts really started, among certain sections of the population, the custom of living in a cottage.

The custom first arose among the well-to-do classes having their places of business in Paris and their dwelling places on the outskirts of the town. It then spread among the working classes where the exodus of industry to the outskirts enabled them to live in cottages near their work.

The improvement of the means of suburban transport although notoriously still insufficient in the Paris region has perceptibly accentuated this movement.

The use of the bicycle during the last thirty five years, the development of suburban railways, the progressive extension of tramways, etc., have permitted of the progressive urbanisation of areas further and further away from the centre and in the first stage of this urbanisation the cottage has predominated. This evolution has been accentuated by the war. In the existing economic conditions one has not found it possible to construct houses to let, but only to inhabit and therefore one has built only for one's own accommodation.

As far as one can judge it appears at the moment that two thirds of the population in the Region of Paris live in tenements and one third in cottages.

### Auszug.

Für die Wohnungstradition in der Gegend von Paris ist die Zusammenhäufung von zahlreichen Wohnungen in großen Stockwerkshäusern charakteristisch. Erst im Laufe der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts dehnte sich die Entwicklung von Paris gegen die Stadtgrenzen aus und führte dazu, daß sich gewisse Bevölkerungsschichten daran gewöhnten, im Einfamilienhaus zu wohnen.

Das geschah zuerst durch die wohlhabenden Klassen, die ihre Geschäfte in Paris betrieben und im Außengebiet wohnten. Später breitete sich diese Wohnsitte zunehmend auch unter den minderbemittelten Schichten aus, je mehr die Abwanderung der Industrie in die Außengebiete den Arbeitern gestattete, nahe ihren Arbeitsplätzen zu wohnen.

Die Verbesserung des Vororteverkehrs hat diese Entwicklung entschieden begünstigt, obgleich die Verkehrsverhältnisse im Umkreis von Paris bekanntermaßen immer noch unzureichend sind.

Das Aufkommen des Zweirades vor 35 Jahren, die Entwicklung der Vorortebahnen und die zunehmende Verbreitung der Straßenbahn hat es ermöglicht, in zunehmendem Umfang immer weiter vom Stadtinnern entfernte Flächen in die städtische Überbauung einzubeziehen. Und in diesen neuerschlossenen Außengebieten überwiegt das Einfamilienhaus.

Diese Entwicklung wurde durch den Krieg gefördert. Bei den gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnissen baut man nicht mehr Wohnungen, um sie zu vermieten, sondern um sie zu bewohnen, und deshalb baut man nur ein Haus, das die eigene Wohnung enthält.

Soweit die Statistiken es uns festzustellen erlauben, scheinen gegenwärtig in der Gegend von Paris zwei Drittel der Familien große Miets Häuser und nur ein Drittel Einfamilienhäuser zu bewohnen.



## Tendances Actuelles en France en Matière d'Habitation.

Par Georges Benoit-Levy, Directeur de l'Association des Cités-Jardins de France.

I. *Maison individuelle ou immeuble à appartements*, ou bien l'un ou l'autre suivant les cas ?

Telle est la question qui nous est posée. Notre réponse sera presque aussi rapide que celle d'Oedipe aux devinettes troublantes du Sphinx : l'habitation familiale toujours, la caserne jamais.

II. Le problème n'est pas spécial à la France. Il est de tous les temps et de tous les pays. Presque partout les mêmes constatations s'imposent. Aussi nous contenterons-nous de les résumer en ce qui concerne la France.

a) L'habitation groupée en « tenements » a pour cause principale, en France, la valeur du terrain.

b) Toutes autres causes : proximité du centre de la ville, des lieux de distraction, de travail, de marché, etc., n'en sont que la conséquence.

c) En effet partout où le terrain est assez bon marché il y a une tendance très nette, en France, à construire des habitations individuelles.

d) Cette tendance n'a pour contre-partie que l'extension des villes et avec elle le renchérissement du prix du terrain qui fait transformer en terrains à immeubles de rapport ceux qui étaient affectés autrefois à l'habitation familiale.

e) La question de développement de l'habitation familiale est donc avant tout subordonnée à la réforme des lois sur les valeurs foncières.

III. On observe également, en France, un phénomène de concentration urbaine excessif, dont les conséquences se traduisent par le développement des maisons à étages. La convergence des chemins de fer vers les grandes villes contribue à l'amplification de ce phénomène en y déversant l'afflux des travailleurs venus des campagnes pour y chercher une occupation.

Dans certaines villes comme Marseille, le trafic du port nécessitant l'habitation près du lieu de travail d'un grand nombre d'ouvriers le « tenement » se trouve justifié par ce besoin économique.

Néanmoins, les services rapides de tramways et d'autobus permettent dans bien des cas d'aller se loger là où le terrain est assez bon marché pour avoir la maison familiale.

La Caisse d'Épargne, la Société de Crédit immobilier, l'office public municipal, la « Maisonnette Provençale » (Société Coopérative), encouragent cette tendance.

Dans certaines villes comme Bordeaux, le souvenir de la domination anglaise a laissé à ce point dans les moeurs le goût de la maison familiale que celle-ci continue à prédominer malgré l'augmentation de population. Le territoire habité de la commune est d'ailleurs fort étendu et des oeuvres comme celles de la Société d'habitation de Monsieur Cazalet ont contribué pour beaucoup à développer cette tendance.

#### IV. Quelques chiffres seulement : Voici le prix de revient :

A. D'un appartement de cinq pièces à loyer modéré à Paris, pièces étroites 72,000 francs (page 1,133 Bulletin Municipal Officiel de la Ville de Paris, 1926).

B. Voici également en 1926, celui d'un cottage du même nombre de pièces mais beaucoup plus larges, dans un des villages-jardins de la Compagnie du Nord, avec, en plus, un jardinet de 700 mètres carrés et la participation aux frais collectifs : éclairage, égouts, eau, chemins clotures, terrains de jeux, etc. ... 45,000 francs dont 1,845 francs pour le terrain et 7,500 francs pour participation aux frais collectifs. Que l'on n'aille pas discréditer l'homme de l'art. Dans les deux cas, c'est le même à savoir : Monsieur Dautoy.

Les statistiques vitales nous montrent d'une façon encore plus nette les avantages de la maison familiale. C'est d'ailleurs de toute évidence.

V. Dans les paragraphes précédents, nous avons donné un compte-rendu résumé des réponses reçues au questionnaire suivant, adressé à mes correspondants dans toute la France :

1° Statistique pour votre ville des maisons à appartements multiples et des maisons familiales individuelles.

2° Répartition des unes et des autres suivant les différentes parties de la commune.

3° Quelle est la tendance actuelle et pour quelles raisons : logement en appartements ou maisons individuelles.

4° La tendance est-elle pour ces dernières

a) aux maisons complètement isolées ;

b) ou groupées, et, par groupes de combien ;

c) quelle superficie de jardin en moyenne pour cette catégorie d'habitations suivant les parties.

5° Au point de vue financier, voulez-vous me donner :

a) les prix de revient,

b) les prix de location,

c) les frais d'entretien

soit pour une maison à appartements en indiquant le nombre d'étages et d'appartements, soit pour une maison individuelle, isolée ou en groupes de 2, 3, 4, 5, etc. ... en établissant votre comparaison pour une superficie déterminée.

6° Renseignements au point de vue de la natalité, de la morbidité, de l'état sanitaire, des conditions hygiéniques pour chacune des catégories précédentes.

7° Votre opinion personnelle sur la manière de développer l'habitation familiale individuelle en développant les plans d'extension urbains et régionaux.

#### VI. Je veux néanmoins prendre quatre exemples particuliers :

A. *Menton*. Voici Menton, que je connais bien, une commune de 20,000 habitants qui, il y a une trentaine d'années se composait de la vieille ville, citadelle moyenâgeuse et de la campagne mentonnaise aux petites fermes éparpillées dans les frondaisons des oliviers, des orangers et des citronniers, embaumée de toutes les senteurs de la flore de ce pays enchanteur.

Successivement, les immeubles de l'agglomération ont été, surélevés, des hôtels de plus en plus haut ont été construits ; les terrains se sont morcelés, les arbres ont été abattus pour faire place aux moellons et aujourd'hui, dans un site comme le boulevard de Garavan, où en 1918 on comptait encore de belles propriétés en assez grand nombre, on a vu les valeurs foncières monter de 10 à 15 francs le mètre en moyenne jusqu'à 200 et 300 francs.

*Résultat* : la maison familiale disparaît en même temps que la végétation, que des oliviers millénaires dont on fait du bois, et, l'immeuble à appartements envahit, avec une rapidité déconcertante, ce quartier, dont tous les gens de condition peu aisée ou même modeste seront bientôt bannis.

Nombre de propriétaires surélèvent, d'un et même de deux étages qui seront loués, en meublés, à des prix atteignant 10,000 francs par an pour quatre ou cinq pièces — et insensiblement le problème du logement devient de plus en plus aigu. (Constataions personnelles.)

#### B. Hazebrouck.

« Toutes les maisons sont individuelles.

La tendance est de les maintenir telles.

Les maisons sont groupées ou isolées.

Les groupes ne dépassent pas en moyenne douze maisons. La superficie moyenne du jardin attenant est de 150 mètres.

Le prix de revient d'une maison construite présentement est en moyenne de 25,000 francs.

Pour développer l'habitation, il faut, que les villes fassent les frais des routes à tracer, des égouts, de l'adduction de gaz et de l'électricité. »

(Monsieur l'Abbé Lemire, Député.)

C. Lille. Je dois à mon correspondant Mr. Jules Scrive Loyer, lauréat du concours du plus Grand-Lille, une réponse si détaillée qu'il m'appartient de lui donner une place prépondérante dans ce rapport :

« 1<sup>o</sup> La maison familiale individuelle était, jusqu'à des temps récents la règle dans la région de Lille et la proportion par rapport aux maisons à appartements multiples représente encore un chiffre très élevé.

2<sup>o</sup> Les maisons à appartements multiples ne se rencontrent guère que dans les quartiers centraux. Il y a toutefois pour l'agglomération lilloise une exception à signaler, c'est le cas du Boulevard départemental Lille-Roubaix-Tourcoing, lequel, dans sa section située sur le territoire de Lille et de la commune urbaine de la Madeleine est presque entièrement bordé d'immeubles à appartements multiples.

3<sup>o</sup> La tendance actuelle va vers le développement des logements par appartements, pour une double raison :

a) dans les classes aisées et moyennes : crise de personnel domestique et plus grande facilité pour la maîtresse de maison, en cas d'absence de personnel, de faire elle-même son service.

b) Dans la classe moyenne, et dans la classe populaire, outre cette raison, il y a la possibilité de réduire ainsi la dépense que constitue le loyer, car souvent, dans ce cas, il s'agit d'une sous-location par étage faite par le locataire principal.

4<sup>o</sup> La tendance dominante est toujours, pour les maisons individuelles, en maisons groupées. Les groupes ont généralement la longueur des

façades sur rue des divers côtés de l'îlot de terrain formé par les différentes voies de circulation qui le bordent.

Pourtant, dans les lotissements entrepris par des offices publics ou des sociétés d'habitation à bon marché, par des grandes entreprises de transport (chemins de fer du Nord) ou industrielles, il a été fait récemment d'assez nombreux essais de construction de maisons isolées, plus encore, de maisons isolées à deux ou trois logements et quelquefois de groupes de constructions isolées de cinq ou six logements.

La superficie du jardin est très variable. Dans les quartiers devenus centraux ou relativement centraux, ou dans les lotissements très anciens il n'y a guère de jardin et l'on y trouve ordinairement plutôt une cour, permettant de faire à l'air certaines opérations de ménage.

Vers la périphérie, bâtie depuis une trentaine d'années, il y a assez souvent un jardin de 100 à 300 mq., parfois plus, par maison familiale individuelle.

5° En réalité, c'est une question de prix de revient du terrain sur lequel est édifié l'immeuble. Si celui-ci est considérable, comme dans les quartiers centraux ou sur des artères comme le Boulevard départemental, offrant des avantages particuliers au point de vue des transports en commun, il faut augmenter la surface habitable par la multiplication des étages pour arriver à ce que la rente du sol à incorporer dans le prix du loyer ne rende pas ce dernier trop considérable par rapport aux ressources de la classe d'occupants à laquelle l'immeuble est destiné.

C'est pourquoi, quand il s'agit d'habitations pour classes moyennes ou populaires, situées à une distance assez grande du centre de l'agglomération sur des terrains bon marché, la construction d'immeubles à appartements est d'un prix de revient plus considérable que l'îlot de maisons individuelles *contiguës à capacité de logement à peu près égale*.

L'office public municipal de la ville de Lille a pu s'en rendre compte lors de la construction du premier groupe qu'il a entrepris.

La première idée avait été d'édifier un immeuble par appartements, mais le devis s'élevait à un chiffre mettant le logement à un prix inabordable pour la classe ouvrière.

Aussi, avant de prendre une décision, fut-il demandé à l'architecte un autre projet conçu en maisons individuelles *contiguës*. La capacité du logement se trouva être un peu moindre, mais le prix de revient étant sensiblement inférieur, permettait un loyer abordable pour la classe populaire.

Lorsqu'il ne s'agit que de constructions *sans luxe*, où la maçonnerie et la couverture sont des éléments principaux du prix de revient, la construction d'un immeuble par appartements demande un cube de maçonnerie autrement important que la maison individuelle, comprenant un rez-de-chaussée et un étage (type habituel de la maison individuelle dans le Nord).

D'autre part, dans ces immeubles où il ne peut être question d'ascenseurs, le nombre d'étages ne peut pratiquement être très considérable si l'on ne veut pas qu'il en résulte d'inconfort pour les occupants.

Par contre, la réunion des maisons individuelles par groupes assez importants, présente de gros avantages, comme prix de revient et comme frais d'entretien, dans un climat froid et humide comme le Nord, sur la maison isolée simple ou à double ou triple logements.

La contiguïté a aussi sur l'isolement au point de vue du prix de revient de gros avantages pour ce qui est du coût de l'établissement de la voirie, des adductions et évacuations d'eau, de gaz, de force motrice.

6° Ce qui fait peut-être une différence, c'est que l'habitation individuelle avec *jardin*, isolée ou groupée, offre un certain avantage sur le logement en appartement, pour la bonne observation des règles hygiéniques.

Les moindres efforts à faire pour vivre en plein air, dès que les conditions atmosphériques le permettent, par suite de la non-nécessité de descendre ou de gravir plusieurs étages pour se rendre dans un espace libre, l'invitation à la vie au grand air et à l'exercice physique que donne l'intérêt de cultiver un jardin et d'en retirer des ressources, l'occupation saine que donne cet exercice et qui détourne d'occupations ou d'amusements et jouissances malsaines, sont de nature à faire régner parmi les habitants de logements familiaux individuels un meilleur état sanitaire.

Pour ce qui est de la natalité, il est difficile de se prononcer a priori, sans chiffres précis, sur l'influence des divers types de logements.

Le logement en appartement, s'il n'influe pas directement sur la natalité, influe probablement *indirectement* sur celle-ci par suite de la crainte des ennuis qu'entraîne l'élevage d'une nombreuse famille dans un appartement.

7° Je ne vois guère qu'un moyen pour le plan d'extension urbain ou régional d'aider au développement de l'habitation familiale individuelle, c'est de prévoir la création de zones grevées d'une servitude interdisant dans celles-ci la construction d'immeubles autres que des habitations familiales de ce genre.

Je ne vois pas la chose possible sans payer de fortes indemnités dans l'état actuel de la législation française. »

#### D. Lyon.

3° La tendance actuelle se porte vers la maison individuelle en raison de la cherté de la construction qui entrave les grosses opérations immobilières, qui ne rapportent qu'un intérêt trop réduit par rapport au capital à engager — puis en raison de la nécessité impérieuse qu'éprouvent nos concitoyens à se loger.

4° La tendance est plutôt favorable aux maisons complètement isolées, particulièrement édifiées dans la banlieue, entourées de petits jardins de 4 à 500 mètres environ en moyenne.

5° Au point de vue financier :

les prix de revient sont de 10 à 15,000 francs par pièce ;

le prix de location varie entre 600 et 1,000 francs la pièce ;

les frais d'entretien et autres charges représentent environ 30% de la valeur locative.

7° Notre opinion personnelle sur la manière de développer l'habitation familiale individuelle est bien de développer les plans d'extension des villes, de favoriser les lotissements des grandes propriétés et la création de cités-jardins ; mais une condition essentielle pour réaliser cet essor, c'est de réduire au strict minimum nécessaire les travaux de viabilité et de premier aménagement à exiger des lotisseurs, avant toute mise en vente ou en location des parcelles de terrain à lotir. (M. Chalumeau.)

VII. *Tendances de l'habitation en France.* Une sage application des lois de 1919 et de 1924 sur l'aménagement du territoire, complétées par

des dispositions législatives sur le zoning permettra, j'en suis certain, de limiter les grandes constructions aux bureaux et édifices publics et de développer, pour le reste, ce seul mode de logement vraiment humain : l'habitation familiale, si conforme au génie et au goût de la race française.

D'ailleurs en ce qui concerne l'initiative privée, les lotissements nombreux qui s'opèrent aux environs des grandes villes n'ont trait qu'à une seule classe de construction : l'habitation isolée entourée de son jardin.

Et pour ce qui est des offices, sociétés d'habitation, Caisses d'Épargne, etc., la très grande majorité préconise et encourage ce mode d'habitation.

#### VIII. Voeux personnels :

a) Nous ne voyons dans le tenement que des inconvénients.

Avec Verhaeren nous nous écrivons : « Oh ! ces villes et leurs rages contre le ciel ! »

b) Le groupement moyen-âgeux en hauteur comme moyen de défense n'est plus nécessaire. Au contraire, plus l'habitation est dispersée, moins elle a à craindre les bombardements, gaz asphyxiants et autres aménités de la guerre moderne.

c) Cette dispersion est également indispensable pour la conservation de la santé humaine, le développement de la vie familiale, et nous pouvons bien ajouter : pour l'attachement au sol et le sentiment de la stabilité de la vie.

d) Nous préconisons donc, lié au plan d'aménagement urbain et régional le développement non seulement de la maison familiale, mais de la maison familiale isolée, entourée de son jardin, voire même de sa ferme.

e) La banlieue-jardin, avec ses petites maisons les unes sur les autres et le jardin-mouchoir de poche, ne nous donnent aucune satisfaction. La ville aux maisons mitoyennes ne correspond pas davantage à ce que nous attendons de la véritable demeure de la famille humaine.

Nous recommandons une grande ville de hameaux : des hameaux de 500 à 1,000 habitants, pourvus du confort moderne, tout en étant en pleine nature, réunis à un centre social par les Cités-Linéaires.

Ces nouveaux groupements se constitueraient soit comme satellites de villes existantes, soit comme entièrement nouvelles.

#### Sommaire.

Le problème n'est pas spécial à la France. Il est de tous les temps et de tous les pays. Presque partout les mêmes constatations s'imposent. Aussi nous contenterons nous de les résumer en ce qui concerne la France.

a) L'habitation groupée en « tenements » a pour cause principale, en France, la valeur du terrain.

b) Toutes autres causes : proximité du centre de la ville, des lieux de distraction, de travail, de marché, etc., n'en sont que la conséquence.

c) En effet partout où le terrain est assez bon marché il y a une tendance très nette, en France, à construire des habitations individuelles.

d) Cette tendance n'a pour contre-partie que l'extension des villes et, avec elle, le renchérissement du prix du terrain qui fait transformer en terrains à immeubles de rapport ceux qui étaient autrefois affectés à l'habitation familiale.

e) La question de développement de l'habitation familiale est donc avant tout subordonnée à la réforme des lois sur les valeurs foncières.

II. Prenant l'exemple d'une ville telle que Lille :

A. La maison familiale continue à s'y développer.

B. Les tenements se rencontrent surtout dans les quartiers centraux, sauf en ce qui concerne le Boulevard où des immeubles à étages ont été élevés de part et d'autre du Boulevard même en dehors de la partie agglomérée.

C. Il y a une certaine tendance vers le tenement :

a) en raison de la crise domestique ;

b) dans le but de réduire les frais de logement du propriétaire en sous-louant en appartements les autres parties de l'immeuble.

D. Les maisons individuelles se trouvent groupées en séries :

a) pour des raisons d'économie ;

b) pour une meilleure protection contre les intempéries.

E. Le prix du terrain est la raison dominante de la construction des tenements.

F. La population ouvrière apprécie vivement la possession d'un jardin avec la maison individuelle. Avantages sanitaires de toutes sortes pour les familles nombreuses.

G. L'habitation familiale ne pourrait être vraiment développée que par le « zoning ».

III. Les tendances générales en France sont nettement en faveur de la maison individuelle.

La loi de 1924 sur les lotissements en aidera le développement. Il faudrait une loi sur le zoning. L'auteur de ce rapport exprime le voeu que l'on encourage les groupements de hameaux modèles aux maisons de forme isolées, groupements qui seraient reliés à un centre intellectuel et commercial.

### Summary.

I. The problem is not peculiar to France. It is of all times and of all countries. The verification of this can be found nearly everywhere.

Confining the question to France we find

a) The chief cause of the grouping of dwellings in tenement buildings is the cost of land.

b) All other causes such as the proximity to the centre of the town, the opportunities for distractions, for work, for marketing, etc., are only consequential.

c) In reality in France there is, everywhere where the land is sufficiently cheap, a very plain tendency to construct cottages.

d) This tendency has for its counterpart the extension of towns and consequently the increase in the cost of land, which makes for the conversion of land into plots for tenement houses where they were formerly destined for cottages.

e) The question of the development of cottage building is therefore dependent upon land legislation.

II. Taking the example of a town such as Lille we find :—

- A. The building of cottages continues there.
- B. Tenements are to be found mainly in the central quarters, also along the route of the Boulevard connecting Lille, Roubaix and Tourcoing.
- C. There is a certain tendency towards tenements
  - a) because of the shortage of domestic help ;
  - b) because a landlord is able to reduce the expense of his own accommodation by subletting apartments.
- D. The cottages tend to be built in rows
  - a) for reasons of economy ;
  - b) for protection against the elements.
- E. The cost of land is the dominant reason for the building of tenements.
- F. The working-classes appreciate very much the possession of a cottage with a garden. It has many hygienic advantages for a large family.
- G. Cottage buildings can be really developed only under a system of zoning.

III. The general tendencies in France are clearly in favour of the cottage. The law of 1924 on estate planning will help the development. There should be a law on zoning.

The writer of this paper expresses the view that one should encourage the building of model villages with commercial and intellectual centres, the dwellings to be of the detached cottage type.

#### Auszug.

1. Das Problem ist nicht Frankreich allein eigentümlich. Es bestand immer und in allen Ländern. Die Bestätigung hiefür kann fast überall gefunden werden. Daher werden wir uns begnügen, sie nur in bezug auf Frankreich zu sammenzufassen.

a) Der Hauptgrund für die Gruppierung der Wohnungen in Zinshäusern ist der Bodenwert.

b) Alle andern Ursachen, wie die Nähe des Stadtzentrums, der Vergnügungsorte, der Unterhaltung, der Arbeit, des Marktes und dergleichen sind nur Folgeerscheinungen.

c) Tatsächlich besteht in Frankreich überall, wo der Boden billig genug ist, eine ausgesprochene Neigung zum Bau von Einfamilienhäusern.

d) Diesem Streben wirkt nur die Erweiterung der Städte entgegen und mit ihr die Verteuerung der Bodenpreise, welche dazu führt, daß der Boden, der früher für Einfamilienhäuser bestimmt war, für den Bau von großen Miethäusern verwendet wird.

e) Die Frage der Entwicklung des Einfamilienhauses hängt also vor allem von der Reform der Bodengesetzgebung ab.

2. Wenn wir als Beispiel eine Stadt wie Lille nehmen, so finden wir:

A. Der Bau von Einfamilienhäusern schreitet fort.

B. Zinshäuser finden sich hauptsächlich im Zentrum der Stadt, nur am Boulevard sind hier und da Etagenhäuser auch außerhalb der Innenstadt errichtet worden.



- C. Es besteht eine gewisse Neigung zum Miethaus
- a) infolge der Dienstbotenkrise,
  - b) wegen der Absicht, die Wohnkosten des Hausbesitzers durch Vermieten der übrigen Teile des Hauses herabzusetzen.
- D. Die Einfamilienhäuser werden in Reihen gebaut;
- a) aus Ersparungsgründen,
  - b) zum Wetterschutz.
- E. Der Bodenpreis ist der Hauptgrund für den Bau von großen Miethäusern.
- F. Die Arbeiterbevölkerung weiß den Besitz eines Häuschens mit Garten vollauf zu würdigen. Gesundheitliche Vorteile aller Art für kinderreiche Familien.

G. Der Bau von Einfamilienhäusern könnte nur durch Bauzonenpläne wahrhaft gefördert werden.

3. Die allgemeine Entwicklung ist in Frankreich unbedingt auf das Einfamilienwohnhaus gerichtet. Das Gesetz über Bebauungspläne vom Jahre 1924 wird diese Entwicklung beschleunigen. Es ist jedoch außerdem noch ein Gesetz für die Schaffung von Bauzonen erforderlich.

Der Verfasser dieses Berichtes gibt dem Wunsche Ausdruck, daß der Bau von Mustersiedlungen mit freistehenden Häusern gefördert werden möge, welche mit einem geistigen und wirtschaftlichen Zentrum in Verbindung stehen.

## Kleinhaus und Großhaus und ihre Bedeutung für den Stadtorganismus.

Von Adolf Muesmann, Professor an der Technischen Hochschule Dresden.

### *Begriffsbestimmung.*

Die Begriffe Kleinhaus und Großhaus sind nicht eindeutig zu fassen. Der Gegensatz geht von der Gegenüberstellung der Extreme, der Wohnweise des Einfamilienhauses und des Vielfamilienhauses aus. Unter Kleinhaus verstehen wir das Einfamilienhaus als die beste Art des Wohnens, aber auch ein Haus, das sich in der gesunden Art des Wohnens, insbesondere in der Bewohnerzahl und der Verbindungsmöglichkeit mit der Natur, den Vorzügen des Einfamilienhauses nähert, ein Haus also von zwei Geschossen und höchstens zwei Wohnungen an einem Treppenaustritt, ein Haus bis zu vier Familien. Das Haus von  $2\frac{1}{2}$  bis  $3\frac{1}{2}$  Stockwerken, das seltener in der Großstadt, häufiger in der Mittelstadt zu finden ist, das Haus mit fünf bis sieben Familien bezeichnen wir als Mittelhaus. Das Haus von vier Geschossen, von vier Vollstockwerken (Erdgeschoß und drei Obergeschossen) und von zwei Wohnungen an einer Treppe an, also von acht Familien in einem Hause an, wollen wir als Vielfamilienhaus, als Großhaus, auffassen. Das vier- bis fünfeinhalbgeschossige Haus ist das Haus, das in unseren Großstädten zur Regel geworden ist.

Das Thema „Kleinhaus und Großhaus“ oder „Einfamilienhaus und Mehrfamilienhaus“ oder „Flachbau und Hochbau“ erhält seine eigentliche Bedeutung in der Untersuchung der Wohnung für die große Masse der Bevölkerung, der *Kleinwohnung*. 85, heute wohl 90 Prozent der Bevölkerung sind auf die Kleinwohnung angewiesen. Die Sorge für ein gesundes Geschlecht ist mit der Sorge um die Wohnung für die Masse der Bevölkerung auf das innigste verknüpft. Denn die wohlhabenden Kreise der Bevölkerung können sich die Wohnung auswählen oder das Haus bauen, das allen Anforderungen entspricht. Zum Problem wird die Wohnungsfrage erst für die Masse der Bevölkerung.

Im Rahmen dieses Vortrages soll das Wohnungsproblem der großen Masse der Bevölkerung hinsichtlich der Bau- und Siedlungsfrage besprochen werden.

### *Forderungen, die an eine Wohnung zu stellen sind.*

Welche Forderungen sind an eine Wohnung zu stellen? Die Wohnung soll in erster Linie *gesund* sein. Sie soll der Entwicklung und Übertragung von Krankheiten die geringsten Möglichkeiten bieten, sie soll der Aufzucht gesunder Kinder förderlich sein (bevölkerungspolitische Bedeutung). Sie soll sittlichen Gefahren geringsten Vorschub leisten. Sie soll der Pflege des Familienlebens, der Pflege edlen häuslichen Sinnes und der Heimatliebe förderlich sein. Die Bewertung des Hauses als Wohnung des Menschen wird daher abhängen von der Gestaltung der Wohnung selbst, von der Zahl der Wohnungen in einem Haus, von

der Gestaltung des Baublockes, von der Lage der Wohnung und des Baublocks zur Sonne, von der Verbindung der Wohnung mit der Natur, mit Sport und Spiel, mit Wiese und Wald.

#### *Der Wohnungsgrundriß.*

Der Grundriß einer Wohnung muß so gestaltet sein, daß sämtliche Räume gut *belichtet* werden können. Der Unterschied der Frontbreite zur Zimmertiefe soll gering sein. Die Wohnungen sollen auch gut *durchlüftet* werden können. Querlüftung, die unser leider zu früh verstorbener Wohnungspolitiker Professor Eberhardt so dringend gefordert hat, ist anzustreben (schon die leichte Durchzugsmöglichkeit durch Fenster und Türspalten ist von großem Wert), doch ist sie für die Stockwerkswohnung wichtiger als für das Einfamilienhaus, bei dem Wohnung und Garten eine Einheit bilden. Selbst der Vorplatz einer Wohnung sollte, unmittelbar belichtet, vor allem aber leicht durchgelüftet werden können, um ihm die sonst so dumpfe, bakterienhaltende Luft zu nehmen. Der *Luftinhalt* einer Wohnung soll in günstigem Verhältnis zur Zahl der Bewohner stehen. 30 m<sup>3</sup> *Luftraum* auf den Kopf der Bewohner können als angemessen bezeichnet werden. Für Schlafräume werden in Deutschland meistens 10 m<sup>3</sup> auf den Kopf als Mindestluftraum verlangt. Ein leicht benutzbares Bad oder eine leicht mit kaltem und warmen Wasser bedienbare Dusche sollte gleichfalls fester Bestandteil einer Wohnung werden. Aber auch der unmittelbare *Austritt ins Freie* sollte bei keiner Wohnung fehlen. Ein Teil der häuslichen Arbeiten kann zu vielen Zeiten im Freien verrichtet werden. Besonders aber ist für den Säugling im Kinderwagen der Luftaufenthalt von Bedeutung.

Diese Forderungen sind zum Teil Rahmenforderungen. Man wird sie mit Einschränkung nennen können. Mit der Beziehung der Wohnung zum Garten und ihrer Eingliederung in den großen Luftraum ändern sich auch bis zu einem gewissen Grade die an die Wohnung selbst zu stellenden Forderungen. Je inniger diese Beziehung ist, je mehr der Garten einen Teil der Wohnung bildet, desto weniger ist die strenge Verfolgung der Querlüftung erforderlich, desto weniger ist auch der offene Balkon notwendig.

#### *Die Einfamilienhauswohnung.*

Wie vollendet sich diese Forderungen im *Einfamilienhaus* lösen lassen, ist bekannt. Dennoch sind in Bild 1, Reihe A, a, b, c, d einige wichtige Grundarten (Erdgeschoß) skizziert, wobei das zweiseitig angebaute Haus als der wirtschaftliche Typ zur Grundlage gewählt ist.

Die *Typen* unterscheiden sich in der Tiefen- und Frontentwicklung des Grundrisses, durch die Lage der Treppe (seitlich oder in der Mitte), durch die Lage von Bad und Abort (Erd-, Obergeschoß, im Dach oder Untergeschoß), endlich durch die Lage zu den Nachbarhäusern. Überall entstehen einfache, klargeformte Räume mit guter Belichtungs- und Belüftungsmöglichkeit. Auch die Vorräume können belichtet werden. Selbst das Haus, das einen Teil einer Vierhäusergruppe an kreuzweise geführten Trennmauern bildet, ist in der Belichtung und Belüftung günstig. Anbauten für Nebenräume und Kleintierstallungen brauchen im niedrigen Hause der Belichtung und Belüftung nicht nachteilig zu sein.

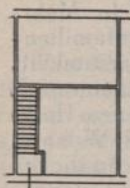
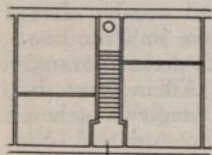
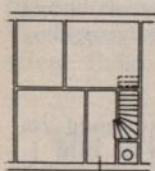
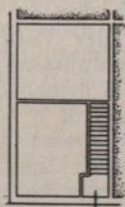
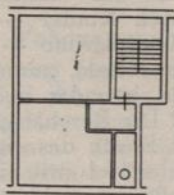
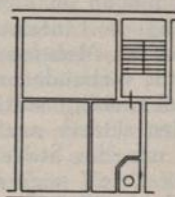
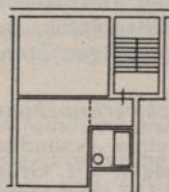
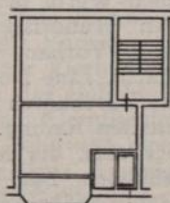
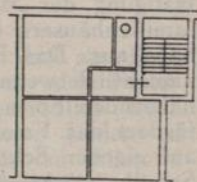
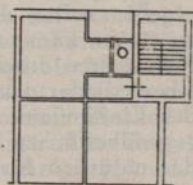
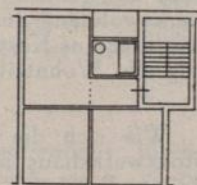
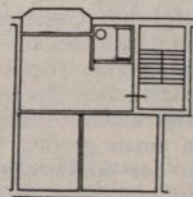
Dazu kommen die sonstigen *Vorzüge des Einfamilienhauses*: das Einfamilienhaus gibt die Möglichkeit der unmittelbaren Verbindung mit der Natur, mit dem Garten. Der Garten wird ein Bestandteil der Woh-

nung. Dies ist für die Aufzucht der Kinder von besonderer Bedeutung. Die sittlichen Gefahren des Einfamilienhauses sind geringer als die des Mehrfamilienhauses, insbesondere des Vielfamilienhauses. Auch die Belästigung der Mitbewohner durch Kinder — ein bekanntlich in Mehrfamilienhäusern häufiger Kündigungsgrund — scheidet beim Einfamilienhaus aus. Das Einfamilienhaus erzieht zur Ordnung und Sparsamkeit, namentlich wenn es Eigenhaus ist oder in einer dem Eigenheim sich nähernden Form gemietet wird. Die Beschäftigung mit dem eigenen Heim fördert das Familienleben. Der Besitz des eigenen Hauses, das Wohnen auf eigener Scholle oder auf soviel wie im Eigenbesitz befindlicher Scholle stärkt das Selbstbewußtsein, fördert Heimat- und Vaterlandsliebe. Bleibt außerdem der Aufwand für die Wohnung in günstigem Verhältnis zum Einkommen, wird dazu durch die Erträge des eigenen Gartens der Lebensunterhalt erleichtert, so kann das Einfamilienhaus auch zu einer Quelle sozialer Zufriedenheit werden, zumal als Eigen- oder als Genossenschaftshaus, dessen Besitz bei Lohn- und Gehaltserhöhungen nicht auch Mieterhöhungen im Gefolge hat. Selbst wenn sich ergeben sollte, daß die Wohnung im Einfamilienhaus um einiges höher zu stehen käme als die Wohnung im Mehrfamilienhaus, so würden diese Mehrkosten durch die sonst damit verbundenen Ersparnisse im Familienleben wieder ausgeglichen. Zahlenmäßig, statistisch sind diese Vorzüge des Einfamilienhauses mit Garten schwer nachzuweisen. Allein über die gesundheitlichen Vorzüge kann uns die Statistik einen Vergleich geben, der natürlich für ein eindeutiges Urteil auch mit manchen anderen Umständen zusammengehalten werden müßte. So zeigt uns, um nur ein Beispiel herauszugreifen, die Statistik der Stadt Ulm, daß sich die Sterblichkeit der Gesamtstadt 1903 auf 16,8, die Sterblichkeit in den städtischen Einfamilienhausgebieten auf 12,3, neuerdings, kurz vor dem Kriege, nur auf 8,5 vom Tausend belaufen hat.

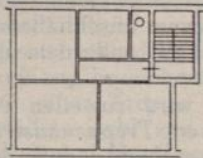
Nicht allen Bevölkerungsteilen aber ist es möglich, im Einfamilienhaus zu wohnen. Große Teile der Bevölkerung ziehen auch die Stockwerkswohnung aus Bequemlichkeitsgründen der Einfamilienhauswohnung mit ihrer aus Kostengründen notwendigen Trennung in zwei übereinanderliegende Wohnteile vor.

#### *Die Stockwerkswohnung.*

Wie sich die Forderungen einer gesundheitlich guten Wohnung im Stockwerkshaus lösen lassen, zeigen die Grundrißschemata von Bild 1, Reihen B I bis V, a, b, c, c<sub>1</sub> und C. Sie betreffen Wohnungen von zwei bis fünf Räumen. Wiederum ist die Grundlage der wirtschaftlichste Typ, das eingebaute Reihenhhaus, und zwar das Haus mit — bis auf den letzten Typ — *zwei Wohnungen an einem Treppenaustritt*. Die Typen haben gemeinsam: die Vermeidung tiefer, schlecht belichteter Räume und das Fehlen von Seiten- und Hinterflügeln. Die vier Reihen B I bis IV zeigen eine Steigerung im gesundheitlichen Werte der Wohnung nach den angeführten Gesichtspunkten. In den Grundrissen c und c<sub>1</sub> ist der Vorraum als offener oder durch einen Vorhang getrennter Anschlußraum zum dielenartigen Wohnraum gedacht. Eine Doppeltür nach dem gemeinschaftlichen Treppenhaus mag das Durchhören verhindern. Grundriß B V zeigt einen Vorschlag (des Architekten Rading, Breslau), Schlafkammern an einen großen Wohn- und Kochraum, der in seiner Längsentwicklung an der Außenwand liegt, anzuschließen. Zur Vermeidung dumpfer Luft müßten diese Schlafkammern nachts nach dem Wohnraum zu geöffnet werden.

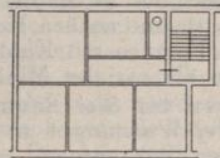
*A**a**b**c**d**B<sub>I</sub>**a**b**c**c<sub>1</sub>**B<sub>II</sub>**a**b**c**c<sub>1</sub>*

*B<sub>III</sub>*



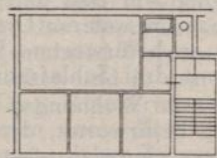
*a*

*B<sub>IV</sub>*



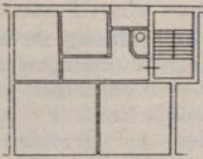
*a*

*B<sub>V</sub>*

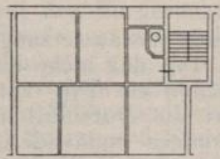


*a*

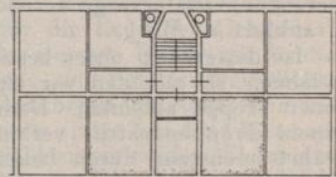
*C*



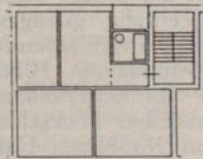
*b*



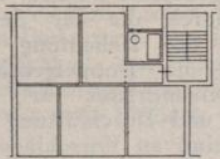
*b*



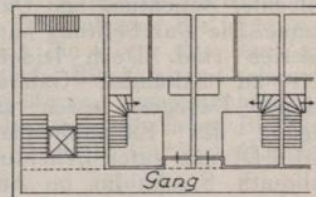
*D oberes Stockwerk*



*c*

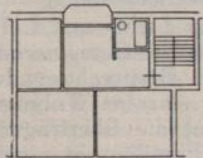


*c*

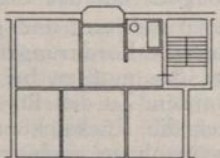


*Gang*

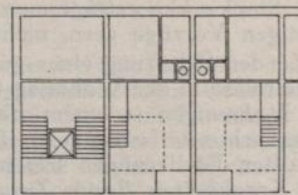
*D unteres Stockwerk*



*c<sub>1</sub>*



*c<sub>1</sub>*



Diese Typen lassen sich, insbesondere in Bezug auf die Lage der Nebenräume und der Treppe in mehreren Abwandlungen gestalten. Je nach den örtlichen Gewohnheiten erhalten sie ferner Wohnküche mit oder ohne eigenen Spülraum oder getrenntem Wohn- und Kochraum. Die Regel ist die Wohnküche, denn sie spart Heizung und ermöglicht der Mutter am leichtesten die Beaufsichtigung der Kinder. Auch ist die Zusammenlegung von Bad und Abort nur in Städten mit Schwemmkanalisation tunlich, in anderen Orten ist eine an den Kochraum anschließende Badensiche zu befürworten. Für Familien mit Kindern gilt außerdem die Wohnung mit drei Schlafräumen als soziales Minimum.

Für kleinste Wohnungen (zwei bis drei Räume) wird zuweilen ein Grundrißtyp befürwortet, der *drei Wohnungen an einem Treppenaustritt* enthält. Der eingangs gestellten Behauptung entsprechend, daß der Grundriß zum Teil nach der Beziehung der Wohnung zur freien Natur zu werten ist, kann ein solcher Typ dann vertreten werden, wenn er im Kleinhaus und in weiträumiger Blockbebauung geschaffen wird.

Bild 1 C zeigt den Grundriß eines solchen Typs aus den Arbeiten der Wohnungsfürsorge der Schlesischen Heimstätte (Architekt May, jetzt Frankfurt a. M.).

Ist dieser Typ unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig zu bezeichnen, so möchten wir einen Typ mit mehr als drei Wohnungen an einer Treppe ablehnen. Denn schon ein Typ mit *vier Wohnungen* an einem Treppenaustritt verhindert die Durchlüftungsmöglichkeit. Er gewährt höchstens durch hakenförmiges Ineinandergreifen der Grundrisse für die eine oder andere Wohnung eine teilweise Durchlüftung. Dieser Typ führt außerdem schon bei niedriger, zweigeschoßiger Bauweise acht Familien an einem Treppenhaus zusammen.

Die Anordnung der *Stockwerkswohnung an Gängen* hat den Nachteil schlechter Belichtung und Durchlüftung für die an den Gängen liegenden Räume. Die Durchlüftung kann gebessert werden, wenn die Gänge offene Galerien sind. Doch leidet durch die für den Verkehr genügend breit zu haltenden Galerien die Belichtung der anschließenden Räume. Dagegen lassen sich die Doppelgeschoßwohnungen (Übertragung des Einfamilienhaus-Grundrisses in das Stockwerkshaus, Bild 1 D) mit guter Belichtung und Durchlüftung herstellen (Vorschlag Hallquith, Stockholm, im Anschluß an Vorschläge von Nußbaum, Hannover, und de Fries, Berlin). Der Gang berührt in jedem zweiten Stockwerk den oberen Teil des Vor- und Wohnraumes. Durchlüftung des Ganges selbst ist leicht möglich. Bisher sind in Deutschland solche Wohnungen nicht ausgeführt worden. Denn die Trennung der Wohnungen in zwei Stockwerke erträgt man beim Einfamilienhaus in Anbetracht seiner sonstigen Vorzüge gern, nicht so gern bei der Stockwerkswohnung.

Zu der Schaffung eines guten Grundrisses und guter Licht- und Luftverhältnisse in der Wohnung treten die Forderungen *für die Gemeinschaft der Wohnungen in einem Hause*. Sie mußten bei der Besprechung der Typen schon teilweise gestreift werden. Zu den für die einzelne Wohnung gestellten Forderungen treten hier die Rücksichten auf die Übertragung von Krankheiten durch Zusammenwohnen mehrerer Familien in einem Haus und auf die Gesunderhaltung der Familienmitglieder durch Bewegungsmöglichkeit im Freien. Die Gefahr der Übertragung von Krankheiten ist um so größer, je größer die Zahl der auf eine Treppe angewiesenen Familien ist. Die Benützung des „Ergänzungswohnraumes“, wie Flüge den Garten, den Grünplatz, den Spiel- und Sportplatz nennt,

wird erschwert, je höher eine Wohnung liegt, je mehr Treppen zur Wohnung zu steigen sind. Personenaufzüge sind nur bei zahlreichen Wohnungen an einer Treppe für Kleinwohnungen wirtschaftlich vertretbar. Im Hinblick auf diese Forderungen können *zwei Wohnungen an einer Treppe* ohne Seiten- und Hinterflügel noch als die *Stockwerkeinheit eines gesunden Stockwerkwohnhauses* und kann das *Haus mit drei Vollgeschossen*, also sechs Wohnungen an einer Treppe, als der gesundheitlich vertretbare Durchschnittstyp des Stockwerkshauses angesehen werden. Ihm kann das unter den genannten Voraussetzungen als zulässig bezeichnete Haus mit zwei Stockwerken und je drei Wohnungen an einer Treppe gleichgestellt werden. Diese Hausarten bergen eine mäßige Zahl von Einwohnern, sie erschweren auch die Erreichung des Freien nicht allzusehr. Die Aneinanderreihung solcher Typen in geschlossener Baureihe erfordert keine besondere Begrenzung.

#### *Der Baublock.*

Die gesundheitlichen Forderungen erschöpfen sich aber nicht in der Wohnung und im Baukörper, sie müssen zur Erzielung eines einwandfreien Urteils auch mit den Forderungen für die Lage der Gebäude im *Baublock* und an der *Straße* zusammengehalten werden. Block- wie Straßenraum müssen den Wohnungen gute Belichtungs- und Belüftungsmöglichkeit sichern. Um dies zu erreichen, sollen die Baukörper in solcher Himmelsrichtung liegen, daß jeder Wohn- und Schlafräum einige Zeit des Tages Sonne erhält. Außerdem sind Seiten- und Hinterflügel zu vermeiden. Sie sind um so mehr zu vermeiden, je größer die Stockwerkszahl ist, je mehr Widerstand schon die Baumassen einer guten Belichtung und Belüftung des Blockes entgegensetzen. Es ist verständlich, daß aus diesem Grunde auch die vollkommene Umschließung eines Blockes mit Baumassen nicht gern gesehen wird. Um durch Zugerscheinungen den Aufenthalt im Blockinnern nicht unangenehm zu machen, mag für die Blocköffnung die Lage in der Hauptwindrichtung vermieden werden. Auch die *Form des Baublockes* ist gesundheitlich von Bedeutung. Der längliche Block ist mit seiner besseren Belichtungsmöglichkeit und der größeren zusammenhängenden Luftfläche der quadratischen und dem Quadrat sich nähernden Blockform vorzuziehen. Hier deckt sich Hygiene mit Wirtschaftlichkeit (Ersparnis an Querstraßen).

Für die Belichtung des Baukörpers haben wir uns gewöhnt, einen *Lichteinfall* von  $45^\circ$  noch als günstig anzusehen. Die Entfernung der Baureihen voneinander im Block wie an der Straße ist davon abhängig. Die deutschen Baugesetze fordern für Hauptaufenthaltsräume (Wohn- und Schlafräume) dieses Lichtverhältnis als mindestes. Im Innern der Städte werden Ausnahmen zugelassen.

Können sich somit wohl mit der Abnahme der Gebäudehöhe die Entfernungen der Baureihen voneinander aus gesundheitlichen Gründen verringern, so ist es doch aus nachbarlichen Gründen beim Kleinhaus nicht möglich, nur die Abstände zu halten, die sich unter Anwendung des  $45^\circ$ -Winkels ergeben würden. Diese würden beim Kleinhaus, ins besondere beim eingeschossigen (erdgeschossigen) Wohnhaus unerfreuliche Verhältnisse ergeben. (Bremen, die erste Stadt, die schmale, bewohnbare Wohnwege eingeführt hat, hat gleichzeitig damit für erdgeschossige Reihenhäuser einen Mindestabstand von 7,5 m vorgeschrieben). Mit niedrigen Wohntypen steigt also auch aus Gründen erträglicher Gegenüberverhältnisse in etwas der Bedarf an Bauland.



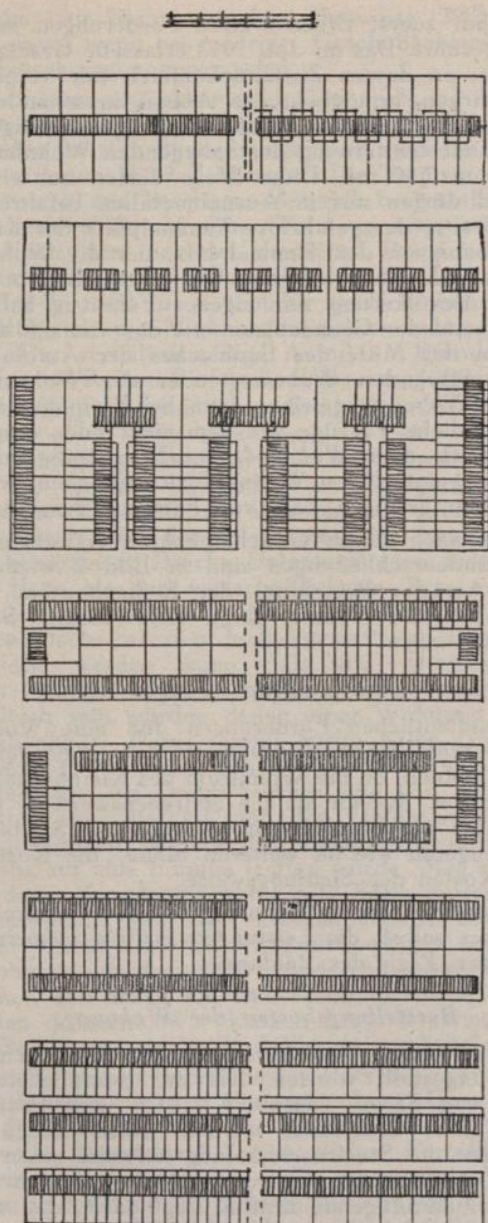
Dieser Bedarf wird erst dann ausgeglichen, wenn zur Schaffung von *Wohngärten* die Baureihen der mehrgeschossigen Häuser weiter als es der Mindestlichteinfall erfordert, auseinandergerückt werden müssen, ja, er kann hier mehr als ausgeglichen werden, kann zum Nachteil des Bodenbedarfes bei Großhäusern ausfallen, wenn man die durch die Großhäuser stark beschatteten Randflächen als minderwertig für Gartenzucht in Rechnung stellt. Schon der dreigeschossige Baukörper (Erdgeschoß und zwei Obergeschosse) ergibt in unserem Klima unerfreulich lange Beschattung der Gärten. Die Nachteile der Beschattung der Gärten schalten daher auch den Gedanken des turmartigen Großhauses, das inmitten von Gartenland liegen soll, von ernsthafter Weiterverfolgung aus.

#### *Gartenland.*

Die Vertreter des Kleingartenwesens fordern durchschnittlich 300 Quadratmeter *Nutzgartenfläche* für eine Familie, sei es unmittelbar am Haus und im Baublock, sei es abseits von der Wohnung in Kleingartenkolonien. Ein solches Maß kann allerdings nicht als Durchschnitt der zu verlangenden Gartenfläche angesetzt werden. Einmal ist die Zahl der Familienmitglieder verschieden und das Verlangen nach Besitz eines Gartenlandes wechselnd. Zum anderen ist die Größe abhängig vom Preise des Bodens, von Innen- und Außenstadtlage. Zu Vorschriften über ein das Belichtungsverhältnis überschreitendes Maß von Freiflächen zum Zwecke der Schaffung von Gartenland haben sich die heutigen Bestrebungen noch nicht verdichtet. Indessen scheint es nicht zu weit gegangen, wenn, vielleicht mit Ausnahme der inneren gemischten Baugebiete (der Wohn- und Geschäftshäuser), für jede Wohnung ein *Ergänzungswohnraum* von der Größe der Wohnung gefordert würde. Wo die Verhältnisse es gestatten, würden größere Familiengärten mit der Wohnung verbunden oder innerhalb des Baublockes untergebracht werden; doch muß bei städtischen und halbstädtischen Verhältnissen aus Gründen einer wirtschaftlichen Siedlungsweise (Ersparnis an Straßenland und Leitungskosten) vor einer zu großen Weiträumigkeit gewarnt werden. *Zusatzgärten* am Rande der Siedlung in den die Siedlung umgebenden Grüngürteln mögen den Bedarf an Gartenland decken.

Die zweite gesundheitliche Forderung für den Wohnblock ist seine *Trennung vom großen Verkehr*. Der Städtebauer muß versuchen, ein Straßengerippe zu gestalten, das Verkehrsstraßen und Wohnstraßen zu klarer Scheidung bringt: eine Forderung, die, seit Jahrzehnten in Deutschland vertreten, heute allmählich Allgemeingut zu werden beginnt. Nicht in kleinen Teilen, von Stück zu Stück, darf daher der Bebauungsplan entworfen werden; je größer das Gebiet ist, das er umfaßt, je weiter das Einflußgebiet gezogen wird, desto sicherer gelingt es, die Beziehungen des Verkehrs aufzudecken und klare Durchgangsverkehrsadern herauszuarbeiten. Die Berücksichtigung wirtschaftlich- und verkehrstechnisch zusammenhängender Gebiete, nicht selten erst die große Landesplanung geben die Grundlage dazu. Auf dieser Grundlage gelingt es, die ruhig gelegenen Wohnbezirke zu bestimmen, für die gleichzeitig eine einfache Art der Aufschließung, eine sparsame Gestaltung der Straßenbreiten und Straßenbaukosten vertreten werden kann.

In diesen so bestimmten Gebieten können Straßen von einer Breite zugelassen werden, die die geringsten Belastungen für die Anlieger ergeben und der zu fördernden Wohnweise möglichst entgegenkommen.



Typen von Wohnblöcken gesunder Art unter Bevorzugung der wirtschaftlichen Reihenhausbauweise. Schmale Grundstücke: Einfamilienhäuser. Breite Grundstücke: Stockwerkswohnungen mit je zwei Familien an einem Treppenaustritt. Vorletzte Reihe: vier kreuzweise aneinandergesetzte Einfamilienhäuser. Letzte Reihe, links: Einfamilienhäuser mit Gärten, die jeweils über zwei Hausbreiten reichen und abwechselnd auf der einen oder anderen Seite des Hauses liegen.

In Deutschland hat zuerst Bremen diese Forderungen in voller Folgerichtigkeit durchgeführt. Das im Juli 1913 erlassene Gesetz über den Bau von Kleinhäusern, an dessen Zustandekommen mir vergönnt war, entscheidend mitzuwirken, ermöglicht den Anbau an schmalen *Wohnwegen* bis herab zu einer Breite von 3 Meter unter gleichzeitiger Festsetzung der genannten Mindestentfernung der anliegenden Wohnhäuser (bei Erdgeschoßhäusern von 7,50 m). Diese Wege dürfen nur eine beschränkte Länge haben und dürfen nur in Ausnahmefällen befahren werden. Sie sind damit gleichzeitig der gefahrlose Tummelplatz der Kinder unmittelbar vor den Wohnungen; der Tummelplatz, der die Wohnstraße immer ist und bleiben wird. Wenn bei uns, wie jetzt schon in Amerika, der größere Teil der Bevölkerung sein eigenes Fahrzeug haben wird, wird sich an der Rückseite der Grundstücke, wie das vielfach auch drüben zu beobachten ist, in der Mitte des Baublockes der Autofahrweg zu dem vor dem Hause führenden Wohnweg oder der Wohnstraße gesellen. Der unbefahrte Wohnweg gewinnt dann bei Kleinhaussiedlungen noch an Bedeutung. Ähnliche Vorzüge wie dem nicht oder wenig befahrbaren Wohnweg sind auch dem *Wohnhof*, der Stichstraße mit Wendeplatz oder dem platzartig gestalteten Wohnhof zuzusprechen, wenn er niedrig bebaut ist und einer geringen Zahl von Familien zur Ansiedlung dient.

Typen für die nach diesen Gesichtspunkten erstrebenswerten Blockformen und Geländeerschließungen sind in Bild 2 wiedergegeben. Die wirtschaftlichste Art der Bebauung, der Reihenhausbau, ist dabei als Grundlage gewählt. Die Praxis zeigt viele diesen Schematas entsprechende Ausführungen.

#### *Wirtschaftliche Fragen.*

Mit den gesundheitlichen Forderungen für eine Wohnung müssen indessen die *wirtschaftlichen Überlegungen* zusammengehalten werden, um beurteilen zu können, ob die Wohnform des Kleinhauses, insbesondere des Einfamilienhauses, die wir als die erstrebenswerteste genannt haben, für die große Masse der Bevölkerung vertretbar ist. Sie betreffen sowohl die Kosten im engeren wie im weiteren Sinne, die Kosten des Wohnhauses wie die Kosten der Siedlungsweise.

Die Erstellungskosten einer Wohnung zerfallen in drei Teile: in die Kosten des Hauses selbst, die Leistungen für die Gemeinschaftsanlagen der Straße und den Preis des Baulandes.

#### *Herstellungskosten der Wohnung.*

Über die Kosten eines *Wohnhauses* sind von verschiedenen Seiten Untersuchungen angestellt worden. Als die gründlichsten können die Untersuchungen von Serini, Nürnberg (1913) und Drach, Heidelberg und München (1914) bezeichnet werden. Nach diesen und anderen Untersuchungen übt die Stockwerkhäufung teilweise einen verbilligenden, teilweise einen verteuernenden Einfluß auf die Kosten der einzelnen Wohnung aus. Der *verbilligende* Einfluß liegt darin, daß sich die Kosten für Keller und Dach auf eine größere Zahl von Wohnungen verteilen, und zwar verhält sich der auf die Wohnungseinheit treffende Kostenanteil bei zwei-, drei-, vier- und fünfgeschossiger Bauweise wie  $\frac{1}{2}$ ,  $\frac{1}{3}$ ,  $\frac{1}{4}$  und  $\frac{1}{5}$ . Hinsichtlich der Keller- und Dachkosten erspart also der Übergang von der zweigeschossigen Bauweise zur dreigeschossigen 33%, von der drei- zur viergeschossigen Bauweise 25% und der Über-

gang von der vier- zur fünfgeschossigen Bauweise 20%. Diese Zahlen ermäßigen sich etwas, wenn bei niedriger Geschosßzahl nicht volle Unterkellerung des Hauses angenommen wird.

Diesen Ersparnissen gegenüber sind aber auch die *Verteuerungen* in Rechnung zu stellen. Die Mauerstärken wachsen mit zunehmender Geschosßzahl nach den meisten Bauordnungen von zwei zu zwei Geschossen, bei Ziegelmauerwerk um je 13 Zentimeter. Die Treppen müssen in mehrgeschossigen Häusern aus besserem Material hergestellt werden als in Kleinhäusern. Auch trifft auf eine Wohnung eine größere Masse an Brandmauern. Nach den neueren deutschen Bauvorschriften wird die Zahl der Brandmauern in einer Baureihe von der Zahl der Wohnungen abhängig gemacht. So trifft auf je acht bis zwölf Wohnungen eine Brandmauer, gleichgültig, ob die Wohnungen neben- oder übereinander errichtet werden. Der verhältnismäßige Anteil an Brandmauern für eine Wohnung ist also im Reihen-Einfamilienhaus am geringsten.

Nach den Berechnungen von Serini bringt der Übergang von zwei zu drei Geschossen etwa 9%, von drei zu vier Geschossen etwa 17% und der Übergang von vier zu fünf Geschossen etwa 03% *Ersparnis* auf die einzelne Wohnung in den gesamten Kosten der Bauherstellung. Die Ersparnis ist also bis zur dreigeschossigen Bauweise als nennenswert, von der dreigeschossigen Bauweise an aber als unmerklich zu bezeichnen. Drachs Untersuchungen indessen lassen das viergeschossige Haus als den wirtschaftlichsten Typ erscheinen. Doch stellt Serini neuerdings fest, daß das *Einfamilienhaus* mit Erdgeschoß und ausgebauten Dach bei den heute gestatteten Bauweisen um 5% billiger hergestellt werden kann, als die Stockwerkwohnung im viergeschossigen Achtfamilienhaus, während nach Drachs Berechnungen diese Kosten gleich sein würden denen einer Wohnung im dreigeschossigen Sechsfamilienhaus. Dabei nimmt Serini halbe Unterkellerung des Einfamilienhauses an, während Drach volle Unterkellerung berechnet. Gleiches Ergebnis wie bei Drach brachte eine von mir angestellte Berechnung, bei der als Unterkellerung des Einfamilienhauses die gleiche Kellergröße angenommen ist, die bei einem voll unterkellerten dreigeschossigen Haus auf eine Familie treffen würde. Mag man nun zweifelhaft sein, ob diese Berechnungen für alle Fälle anwendbar sind, mag man selbst annehmen, daß das Einfamilienhaus bei der immerhin wünschenswerten vollen Unterkellerung um einiges teurer sei als die gleichgroße Wohnung im drei- oder viergeschossigen Wohnhaus, so ist doch soviel sicher, daß durch Massenherstellung solche Mehrkosten ausgeglichen werden können. Wir kennen heute Systeme, die bei bester Bauweise für Kleinhäuser solche Verbilligung ermöglichen.

Verglichen ist bei diesen Berechnungen stets die vierräumige Wohnung sowohl im Mehrfamilien- wie im Einfamilienhaus. Denn im Einfamilienhaus läßt erst die Wohnung, die eine gute Ausnützung des Dachraumes gestattet, die volle *Auswirkung der möglichen Verbilligungen zu*. Das ist — im allgemeinen wenigstens — die vierräumige Wohnung. Dabei ist vorausgesetzt, daß bei uns in Deutschland das steile Dach aus klimatischen Gründen (Regen, Schnee) und aus hauswirtschaftlichen Gewohnheiten (Wäschetrocknen im Winter) dem flachen Dach gegenüber bevorzugt wird (auch über dem ausgebauten Dach bleibt noch ein nutzbarer Dachboden). Für *kleinste Wohnungen* würde aber das Einfamilienhaus wegen der ungenügenden Ausnützung des Daches den Vergleich mit der entsprechenden Wohnung im Mehrfamilienhaus nicht aushalten.

### Die Kosten der Straße.

Der zweite Teil der Kosten betrifft die Leistungen für die Gemeinschaftsanlagen der Siedlung, das heißt für die Herstellung der Straße, für die Beseitigung der Abwässer, für die Zuführung von Wasser, Gas und Elektrizität, also für die Grundstückerschließung. Diese Kosten wirken mittelbar und unmittelbar belastend. Zu den mittelbaren Belastungen müssen wir die über die Anliegerbedürfnisse hinausgehenden Kosten für die Durchgangsverkehrsstraßen, für Kläranlage und Hauptsammler, für Wasser, Gas- und Elektrizitätswerke mit ihren Hauptleitungen zählen. Als unmittelbare Kosten bleiben die örtlichen Anliegerleistungen. Zu Lasten des Grundbesitzes gehen dabei meist nur Straße und Abwasserleitungen, während die Kosten für Wasser, Gas und Elektrizität als werbende Anlagen auf andere Weise erhoben werden.

Mit der Verringerung der Zahl der Stockwerke, der Zahl der Familien an einer Straße, kann eine Verschmälerung der *Straßenbreite* und eine Vereinfachung ihrer Herstellung Hand in Hand gehen. Doch hat beides seine Grenzen. Einerseits steigert sich der Fuhrwerksverkehr in Kleinwohnungswohnstraßen nicht im gleichen Verhältnis wie die Zahl der Wohnungen. Andererseits muß zur Vermeidung großer Unterhaltungskosten auch der schmale Wohnweg dauerhaft hergestellt werden. Dennoch kann man sagen, daß die unterschiedlichen Kosten keine nennenswerten Nachteile für das Kleinhaus bedeuten. Ähnlich verhält es sich mit den Kosten für die Beseitigung der Abwässer, für Wasser-, Gas- und Elektrizitätsleitungen. Serini glaubt sogar, für alle Straßenherstellungskosten (Straße und Leitungen) ähnliche Verhältniszahlen ansetzen zu können wie für die Ersparnisse für Keller- und Dachanteil beim Bau des Hauses: von zwei zu drei Geschossen 33%, von drei zu vier Geschossen 25%, von vier zu fünf Geschossen 20%. Doch spielen die Leitungskosten im Verhältnis zu dem Bau der großen Werke keine entscheidende Rolle beim Vergleich der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Wohnarten. Nach meiner Berechnung bei Einführung der 3 m breiten Bremer Wohnwege, der „Gartenlänge“ 1913, stellten sich die Mehrkosten für ein kleines, 4,5 m breites Einfamilienhaus, an einem solchen Wohnweg mit beiderseits 2,25 m breitem Vorraum gelegen, gegenüber der gleich großen Wohnung im dreigeschossigen Stockwerkshaus, an einer 9 m breiten Straße mit beiderseits 3,5 m breiten Vorgärten, um so wenig höher, daß die jährliche Zinsenmehrbelastung nur Mk. 5.50 ausmachte. Selbst eine 5 m breite Straße würde keine als ausschlaggebend zu betrachtende Mehrbelastung ergeben haben.

Es kommt dazu, daß für *Kleinhauskolonien*, wenn sie, wie üblich, mit Garten versehen sind, die technischen Voraussetzungen für einen Teil der Gemeinschaftsanlagen noch vereinfacht werden können. So kann für die Kanalisation Trennsystem eingeführt werden: die Regen- und Dachwasser können teils für den Garten verwendet, teils in oberirdischen Rinnen abgeführt werden. Auch Schwemmkanalisation ist für solche Kolonien nicht unbedingt erforderlich. Die Fäkalien können für den Garten verwendet, teilweise abgeführt werden. Hierbei können zum Beispiel an Kanalisationskosten — wie Wolf, Brandenburg, ausgerechnet hat — vier Fünftel gegenüber dem üblichen System gespart werden. Durch diese Vereinfachungen aber können die vorhin genannten Mehrkosten weiterhin fast ausgeglichen werden.

Das Ergebnis ist also, daß die Kosten für die Gemeinschaftsanlagen der Straße keine entscheidenden Nachteile für das Kleinhaus bedeuten,

daß sogar die *Einfamilienhausbauweise mit der dreigeschossigen oder viergeschossigen Bauweise* auch hinsichtlich dieser Kosten unter bestimmten, vielfach zu erreichenden Voraussetzungen als *wettbewerbsfähig* betrachtet werden kann.

Nicht immer wird man aber mit der schmalsten Art der Wohnstraße rechnen können. Je nach der Bedeutung der Straße im Siedlungsplan werden unterschiedliche Straßenbreiten notwendig. Es ist daher eine *Verteilung der Kosten* anzustreben, die nicht nachteilig auf die Wohnweise einwirkt. Die Kosten sollten auf ein größeres Gebiet umgelegt und auf die zugelassene Wohnfläche verteilt werden. Die Grenze der zulässigen Bebauungsfähigkeit gelte dabei als Grundlage. Die hintere Baulinie oder die ortsgesetzlich zu bestimmende äußerste Gebäudetiefe werden mit entscheidend. Von besonderer Bedeutung wird diese Forderung, wenn eine Durchgangsverkehrsstraße ein Siedlungsgebiet durchzieht. Schon die bisherige Vorschrift vieler deutscher Städte, daß die Straßenkosten bis zu einer Grenze von 30 bis 40 m Straßenbreite von den Anliegern bezahlt werden müssen, ist für die Durchführung eines gesunden Wohnungswesens nachteilig. Denn sie zwingt zur Stockwerkhäufung. Die gerechte Lösung ist die, daß die hauptsächlichsten Kosten einer Durchgangsverkehrsstraße zu Lasten der Allgemeinheit gehen.

Von Wert für die wirtschaftlichen Überlegungen ist es ferner, sich über den Einfluß der Geschößzahl auf die Beziehung zwischen *Wohnfläche und Bodenfläche* Rechenschaft zu geben.

#### Wohnfläche und Bodenfläche. •

Hier muß wieder auf die in dieser Hinsicht weitestgehende Untersuchung von Serini verwiesen werden. Serini unterscheidet zwischen überbauter Bodenfläche, unüberbauter Freifläche und roher Wohnfläche. Rohe Wohnfläche ist die überbaute Fläche eines Hauses so oft genommen, als Wohngeschosse vorhanden sind. Diese vorhandene Wohnfläche setzt Serini in Beziehung zuerst mit der überbauten Bodenfläche und dann mit der Freifläche. Die Summierung beider Werte ergibt dann die Beziehungen zwischen der Wohnung und der gesamten Bodenfläche.

Die überbaute Bodenfläche, die auf 1 m<sup>2</sup> rohe Wohnfläche trifft, beträgt bei zwei, drei, vier oder fünf Geschossen  $\frac{1}{2}$ ,  $\frac{1}{3}$ ,  $\frac{1}{4}$  oder  $\frac{1}{5}$  m<sup>2</sup>. Die Freifläche dagegen, die auf 1 m<sup>2</sup> Wohnfläche trifft, ist von der Geschößzahl unabhängig. Bei einem Belichtungsverhältnis von Hausreihenabstand gleich der Haushöhe beträgt sie  $\frac{1}{3}$  m<sup>2</sup>, bei einem Hausreihenabstand gleich zwei Drittel Haushöhe beträgt sie  $\frac{2}{3} \times \frac{1}{3}$  m<sup>2</sup> usw. Zu diesem Ergebnis kommt Serini aus der Überlegung, daß das im Wohnungsbau gebräuchliche Verhältnis von Geschößhöhe und Gebäudetiefe ungefähr gleich  $\frac{3}{10}$  ist, und daß dieser Faktor wegen der üblichen Gebäudesockelhöhe gleich  $\frac{1}{10}$  der Haushöhe, noch um  $\frac{1}{10}$  der Haushöhe zu vermehren ist, so daß sich die Verhältniszahl von rund  $\frac{1}{3}$  ergibt. Addieren wir nun die überbaute Bodenfläche und die Freifläche, so kommen wir auf die Bodenfläche, die insgesamt auf 1 m<sup>2</sup> rohe Wohnfläche trifft. Es ergibt sich folgendes Bild: Auf 1 m<sup>2</sup> rohe Wohnfläche trifft

Geschößzahl .....	2	3	4	5	
überbaute Fläche .....	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{5}$	m <sup>2</sup>
Freifläche .....	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	"
Gesamte Bodenfläche .....	0.83	0.67	0.58	0.53	"
Unterschied .....		20%	12.5%	8.5%	

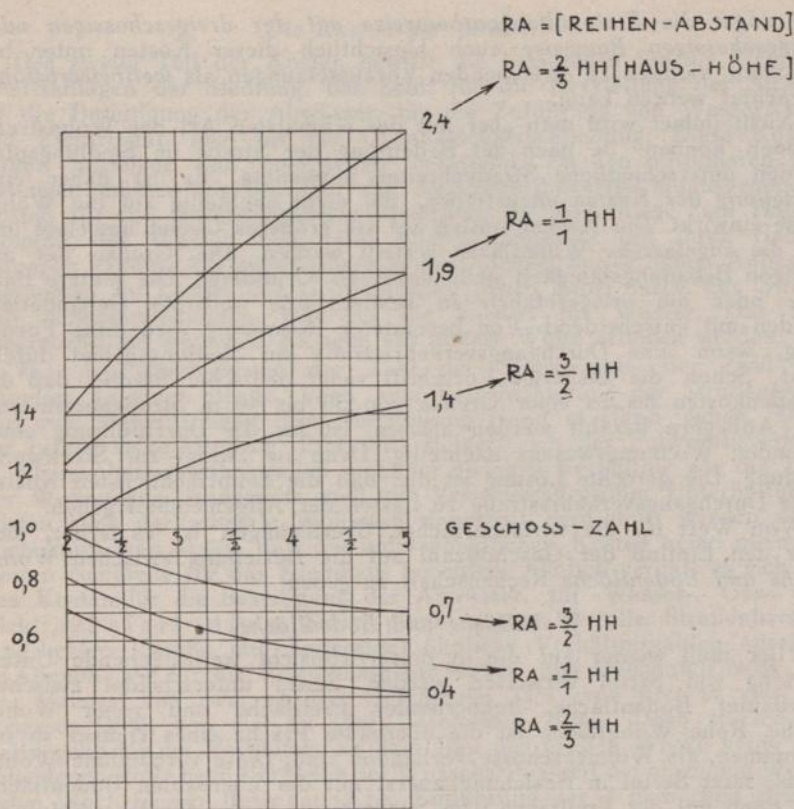


Diagramm nach Serini.

Obere Kurven: die auf 1 m<sup>2</sup> Boden erzielbare rohe Wohnfläche in m<sup>2</sup>. Untere Kurven: die auf 1 m<sup>2</sup> Boden erzielbare rohe Wohnfläche erforderliche Bodenfläche in m<sup>2</sup>.

Ein Diagramm (Bild 3) veranschaulicht die bei verschiedener Geschosßzahl für verschiedene Gebäudeabstände sich ergebenden Zahlen: Bei einem Gebäudereihenabstand von  $\frac{2}{3}$  der Haushöhe, bei Reihenabstand von  $\frac{1}{1}$  der Haushöhe, bei Reihenabstand von  $\frac{3}{2}$  der Haushöhe. Die oberen Kurven geben die auf 1 m<sup>2</sup> Boden erzielbare rohe Wohnfläche in m<sup>2</sup>, die unteren Kurven geben die für 1 m<sup>2</sup> rohe Wohnfläche erforderliche gesamte Bodenfläche in m<sup>2</sup> an.

„Die erzielbare Wohnfläche (obere Kurve) nimmt also mit steigender Geschosßzahl zu, der Zuwachs wird aber bei höherer Geschosßzahl geringer“ und umgekehrt (untere Kurve), „der Bodenbedarf nimmt mit steigender Geschosßzahl ab, die Abnahme verringert sich aber bei höherer Geschosßzahl. Der Unterschied verflacht sich, wenn die Gebäudeabstände in ihrem Verhältnis zur Haushöhe größer werden“.

Die über diese Belichtungsfläche hinausgehenden Bestrebungen zur Schaffung von Wohnungsgärten, von denen bereits die Rede war, sind damit also noch nicht berücksichtigt. Nehmen wir aber die Möglichkeit

an, daß als Durchschnitt auf jede Wohnung nur eine Gartenfläche, die gleich der Bruttowohnfläche sei, verlangt würde, daß also auf 1 m<sup>2</sup> Bruttowohnfläche 1 m<sup>2</sup> Gartenfläche entfalle — dies würde für eine Wohnung von beispielsweise 90 m<sup>2</sup> Bruttowohnfläche eine Gartenfläche von gleichfalls 90 m<sup>2</sup> bedeuten — dann würde sich folgendes Bild ergeben: Auf 1 m<sup>2</sup> rohe Wohnfläche trifft

Geschoßzahl .....	2	3	4	5	
überbaute Fläche .....	1/2	1/3	1/4	1/5	m <sup>2</sup>
Freifläche .....	1	1	1	1	"
Gesamte Bodenfläche .....	1 1/3	1·33	1·25	1·20	"
Unterschied .....	11·3%	6%	5·6%		

Wir sehen also aus dem Vergleich der beiden Tabellen: je mehr Ergänzungswohnräume, je mehr Freifläche zum eigentlichen Wohnraum hierzu verlangt wird, desto geringer werden die Unterschiede im Bodenbedarf, bezogen auf die Zunahme der Stockwerkszahl im allgemeinen. Insbesondere verringert sich der Bodenbedarf von drei Stockwerken an. Diese Feststellung ist wertvoll, denn sie zeigt uns, daß bei dem

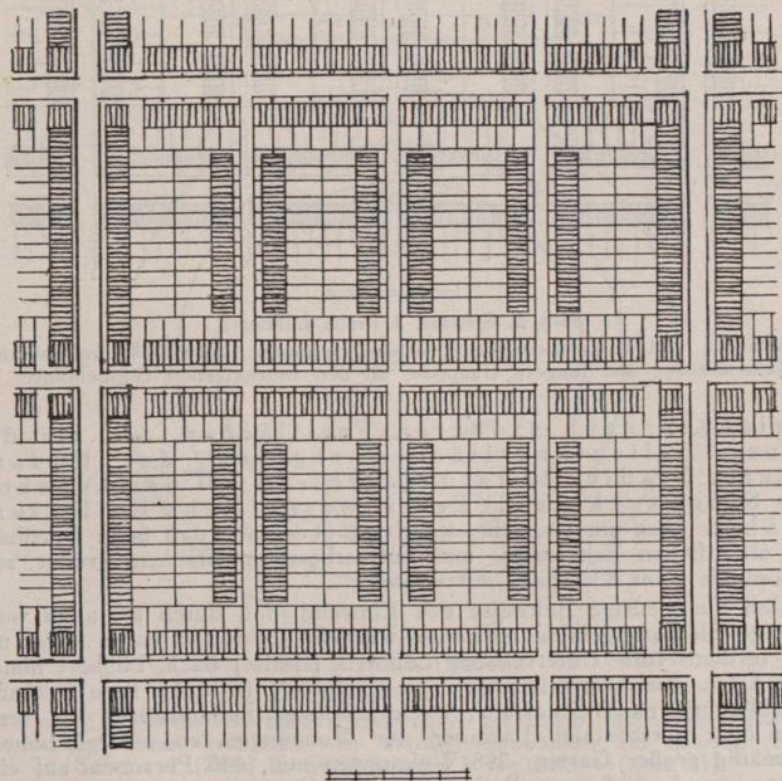


Bild 4. Schema 1 (ähnlich Lübbert).

Kleinhäuser und zweigeschossige Reihenhäuser mit horizontaler oder vertikaler Trennung der Wohnungen. Zu jeder Wohnung gehört ein kleiner Garten.



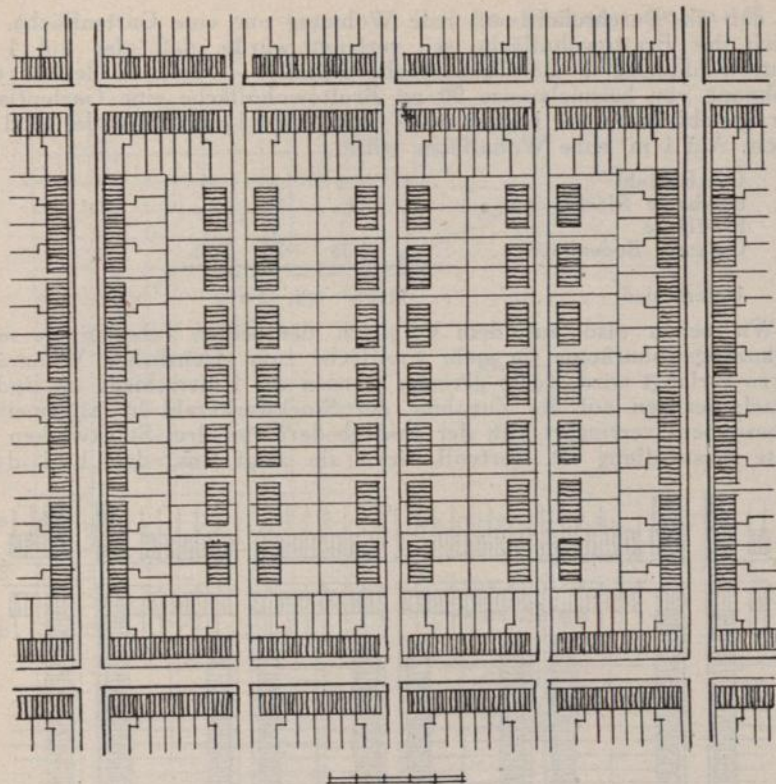


Bild 4. Schema 2 (nach Lübbert).

Kleinhäuser und Einfamilienhäuser, offene Bauweise, an den Verkehrsstraßen  
Reihenhäuser und längere Gruppen, an den Innenstraßen Doppelhäuser.

Verlangen nach größeren Freiflächen, als sie die reinen Belichtungsflächen ergeben, der Umfang unserer Stadterweiterungsgebiete mit der Zunahme der Stockwerkszahl, keine wesentliche Entlastung erfährt. Dies um so mehr, wenn wir bedenken, daß beim Großhaus die öffentlichen Erholungs- und Luftverbesserungsflächen größer sein müssen als beim Kleinhaus mit Garten.

Daß die niedrige Bauweise den Einwand, daß durch sie allzu weiträumige Siedlungsgebilde entstehen würden, entkräften kann, weist uns eine verdienstvolle Untersuchung Lübberts (Berlin) nach. Lübbert nimmt zwei Arten von Aufschließungen zur Grundlage (Bild 4): Eine Geländeaufschließung nach Schema I, zweigeschossige Reihenhäuser mit vertikaler oder horizontaler Trennung der Wohnungen, zu jeder Wohnung ein mäßig großer Garten; 288 Wohnungen mit 1440 Personen, auf eine Person rund 33'9 m<sup>2</sup> Bodenfläche, und eine Aufschließung nach 860 Personen, auf eine Person entfallen 56'8 m<sup>2</sup> Bodenfläche.

Eine vorhandene Stadt von 400.000 Einwohnern soll in dem einen Fall auf 600.000, im anderen Fall auf 800.000 Einwohner vermehrt

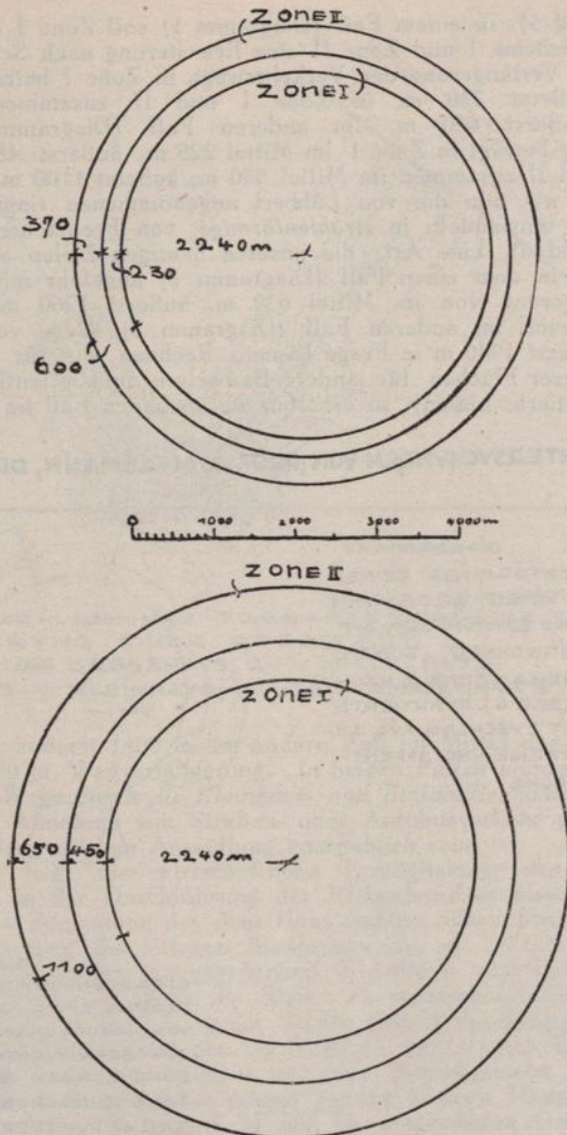


Bild 5. (Nach Lübbert.)

Diagramm 1.

Ermittlung des Bodenverbrauchs einschließlich Straßen bei einer konzentrischen Erweiterung einer Großstadt von 400.000 Einwohnern auf 600.000. Nach Schema 1 (Zone I), nach Schema 2 von Bild 4 (Zone II).

Diagramm 2.

Ermittlung des Bodenverbrauchs einschließlich Straßen bei einer konzentrischen Erweiterung einer Großstadt von 400.000 Einwohnern auf 800.000. Nach Schema 1 (Zone I), nach Schema 2 von Bild 4 (Zone II).

werden (Bild 5). In einem Fall (Diagramm 1) soll Zone I eine Erweiterung nach Schema I und Zone II eine Erweiterung nach Schema II darstellen. Die Verlängerung der Verkehrswege in Zone I beträgt im Mittel 115 m, äußerst 230 m, in Zone I und II zusammen im Mittel 300 m, äußerst 600 m. Im anderen Fall (Diagramm 2) stellen Verkehrswege beträgt in Zone I im Mittel 225 m, äußerst 450 m, in den Zonen I und II zusammen im Mittel 550 m, äußerst 1100 m.

Würden wir nun die von Lübbert angenommenen ringförmigen Erweiterungen umwandeln in *strahlenförmige*, von Freiflächen durchsetzte *Gebiete* (Bild 6), eine Art, die unseren heutigen Zielen entspricht, so würden wir in dem einen Fall (Diagramm 1) ungefähr mit einer Siedlungsverlängerung von im Mittel 630 m, äußerst 1260 m zu rechnen haben, während im anderen Fall (Diagramm 2) Wege von im Mittel 970 m, äußerst 1940 m in Frage kämen. Rechnen wir für jedes Gebiet noch  $\frac{1}{3}$  dieser Flächen für andere Bauweisen und öffentliche Zwecke hinzu (punktierte Linien), so erhalten wir im einen Fall im Mittel unge-

### BILD 6. UNTERSUCHUNGEN VON PROF. A. MUESMANN, DRESDEN,

DIAGRAMM 1:  
STRAHLENFÖRMIGE ERWEITERUNG EINER GROSSTADT VON 400.000 EINWOHNERN AUF 600.000 EINWOHNER, ZONE I NACH SCHEMA 1, ZONE II NACH SCHEMA 2 (BILD 4), PUNKTIERTE LINIEN MIT ZUSCHLAG FÜR ANDERE BAUWEISE UND ÖFFENTLICHE ZWECKE.

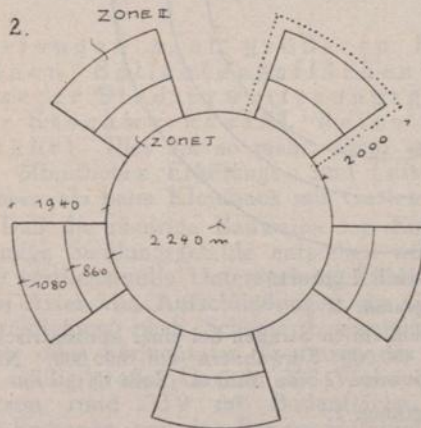
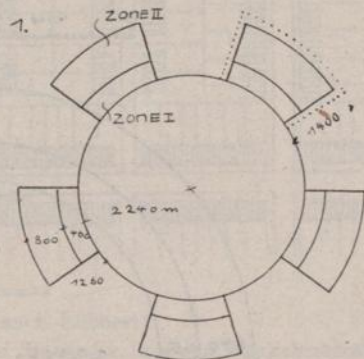
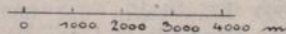


DIAGRAMM 2:  
STRAHLENFÖRMIGE ERWEITERUNG EINER GROSSTADT VON 400.000 EINWOHNERN AUF 800.000 EINWOHNER, ZONE I, NACH SCHEMA 1, ZONE II, NACH SCHEMA 2, (BILD 4) PUNKTIERTE LINIEN MIT ZUSCHLAG FÜR ANDERE BAUWEISE UND ÖFFENTLICHE ZWECKE.



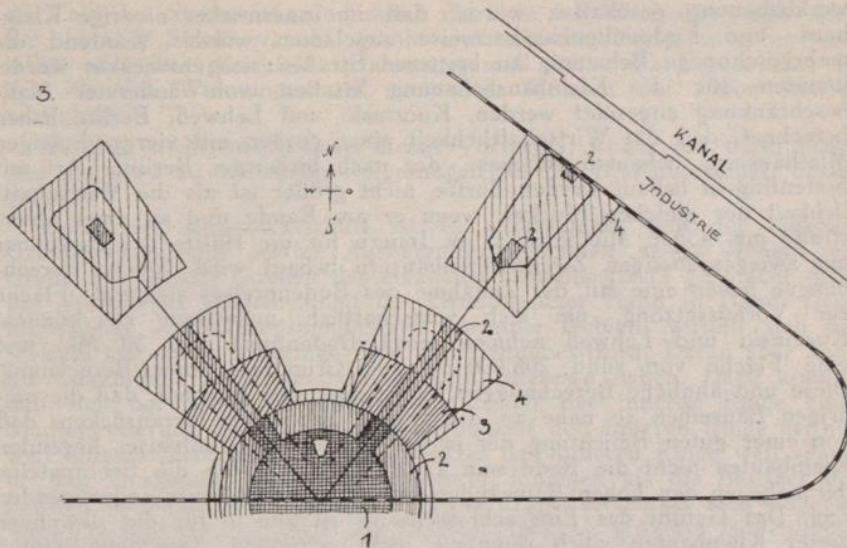


DIAGRAMM 3,  
STRAHLEN- UND TRABANTENMÄSSIGE ERWEI-  
TERUNG EINER GROSSTADT,  
1 GROSSHAUS, 2 MITTELHAUS  
3 KLEINHAUS, 4 EINFAMILIENHAUS.

fähr 700 m, äußerst 1400 m, im andern Fall im Mittel ungefähr 1000 m, äußerst 2000 m Wegverlängerung. In beiden Fällen würde eine Verlängerung der Wege durch die Kleinhaus- und Einfamilienhausbauweise, besonders bei Annahme von Straßen- oder Autobusverkehr gegenüber den Vorzügen einer solchen Ansiedlung unerheblich sein.

Vielfach liegt die wirtschaftliche Ermöglichung des Einfamilienhauses erst in der Durchführung der Reihenhausbauweise und in einer bescheidenen Bemessung des dem Haus angemessenen Gartenlandes. Die starke Vertretung der offenen Siedlungsweise mit reichlichem Gartenland hat dem großen Hauptgedanken, Kleinhaus- und Einfamilienhaus-siedlungen im Anschluß an die Städte zu schaffen, vielfach geschadet. Sowohl der in der Umgebung der Städte gesteigerte Bodenpreis wie das Streben nach Einschränkungen im Straßen- und Verkehrsland und den notwendigen Leitungen drängen zu einer Siedlungsweise von mäßiger Weiträumigkeit. Zusatzgärten mögen zu den kleinen Hausgärten in der Umgebung solcher Siedlungen, in den sie umgebenden Grüngürteln geschaffen werden. Die Benützung dieser Zusatzgärten, von denen schon die Rede war, setzt der zusammenhängenden Siedlung eine Grenze. Der Weg zum Garten sollte nicht viel über  $1\frac{1}{2}$  km betragen. Aus diesen Zweckgründen bestimmt sich gleichzeitig die Ausdehnung solcher Siedlungskörper.

#### Gemischte Bauweise.

Wiederholt ist der Vorschlag gemacht worden, zur Förderung des Kleinhauses auf hochwertigem Boden eine gemischte Bauweise zuzulassen, derart, daß am Rande des Baublockes mehrgeschossige Stock-

werkbebauung geschaffen würde, daß im Innern aber niedrige Kleinhaus- und Einfamilienhausbauweise zugelassen würde. Während die mehrgeschossige Bebauung an breiteren Straßen sich entwickeln würde, könnten für die Kleinhausbebauung Straßen von äußerster Maßbeschränkung angesetzt werden. Kuczinski und Lehweß, Berlin, haben berechnet, daß die Wirtschaftlichkeit eines großen mit viergeschossigen Miethäusern bebauten Blockes, der nach bisheriger Berliner Art mit Seitenflügeln bebaut werden durfte, nicht größer ist als die Wirtschaftlichkeit des gleichen Blockes, wenn er am Rande und an einer Querstraße mit hohen Miethäusern, im Innern für die Hälfte der Bewohner mit zweigeschossigen Zweifamilienhäusern bebaut wird. Solche Berechnungen haben eine mit der Zunahme des Bodenpreises steigende Fläche zur Voraussetzung, um sich wirtschaftlich auswirken zu können. Kuczinski und Lehweß nehmen einen Bodenpreis von 30 Mk. und eine Fläche von rund 208.000 m<sup>2</sup> zur Grundlage ihrer Berechnung. Diese und ähnliche Berechnungen haben aber den Nachteil, daß die niedrigen Baureihen so nahe an die großen Baumassen heranrücken, daß von einer guten Belichtung der in der Nähe der Großhäuser liegenden Kleinbauten nicht die Rede sein kann. Auch erhalten die Schornsteine der nahe an den hohen Bauwänden liegenden Kleinhäuser ungenügenden Zug. Das Gefühl des Eingeschlossenseins ist zudem für die Bewohner dieser Kleinbauten, auch räumlich, nicht erfreulich. Zwischenschaltung von tiefen Gärten und von Bäumen erst kann eine angenehmere Wirkung ergeben. Damit aber verändert sich das wirtschaftliche Ergebnis. Viel eher ist, wenn es nicht gelingt, breite Gartenflächen zwischen hohe und flache Bauweise einzuschalten, ein allmählicher Übergang von der hohen zur niedrigen Bauweise vertretbar.

#### *Preis des Baulandes.*

*Den Ausschlag zugunsten der einen oder anderen Bauweise geben also, wie wir gesehen haben, nicht die Baukosten, ihn gibt vielmehr die dritte Art der Kosten, der Preis des Baulandes.* Hier erweist sich die Richtigkeit des Satzes, den Professor Eberstadt aufgestellt hat, daß der neue Städtebau in allen seinen Teilen ein Problem der Wertbildung geworden sei. Wir haben zunächst den Boden als Ackerland vor uns. Das Ackerland wird zum Bauland ganz allgemein gewandelt und damit in seinem Wert erhöht, ein Vorgang, den man als durchaus naturgemäß bezeichnen kann. Denn der *Boden als Bauland* vermag eine größere Rente abzuwerfen als der Ackerlandboden. Zu dem Wert des Bodens als Bauland tritt hinzu der Wert der Lage innerhalb einer Siedlung, der Orts-, der *Stadtlage*. Verkehrsreiche Lage zum Beispiel, als deren Folge sich die Ansiedlung von Geschäften ergibt, bedeutet einen Mehrwert für ein in dieser Lage liegendes Grundstück. Ebenso erhöht sich der Wert von Wohngrundstücken durch gute Lage zu den Verkehrsstraßen und zu den Arbeitsstätten, vielfach auch durch landschaftliche Reize: alles das sind natürliche Vorgänge. Dieser natürliche Wert des Bodens wird nun im besonderen gesteigert durch den Wert der *Bauweise*, des gewählten Bau-systems. Damit tritt zu der natürlichen Steigerung ein willkürliches Steigerungsmoment hinzu. Denn die Art der Bauweise ist gewollt, ist willkürlich. Sie wird von einer Behörde, bei uns vom Staat durch die Landesbauordnung, von der Gemeinde durch den Stadtbauplan und das Ortsbaustatut bestimmt. Der Wert eines Grundstückes wird nun erfahrungsgemäß um so höher, je gedrängter die Bauweise, je größer

die Zahl der Stockwerke und damit die Zahl der Wohnungen sein darf. Bei höherer Stockwerkzahl erhöht sich also die Bodenrente, es verbilligt sich aber gleichfalls erfahrungsgemäß nicht die Miete. Das ist das für das Wohnungswesen nachteilige Moment der freien Bodenwirtschaft.

Es liegt nicht im Rahmen dieses Vortrages, weiter auf diese Frage und die etwa zu ziehenden Folgerungen für die Bodenwirtschaft einzugehen.

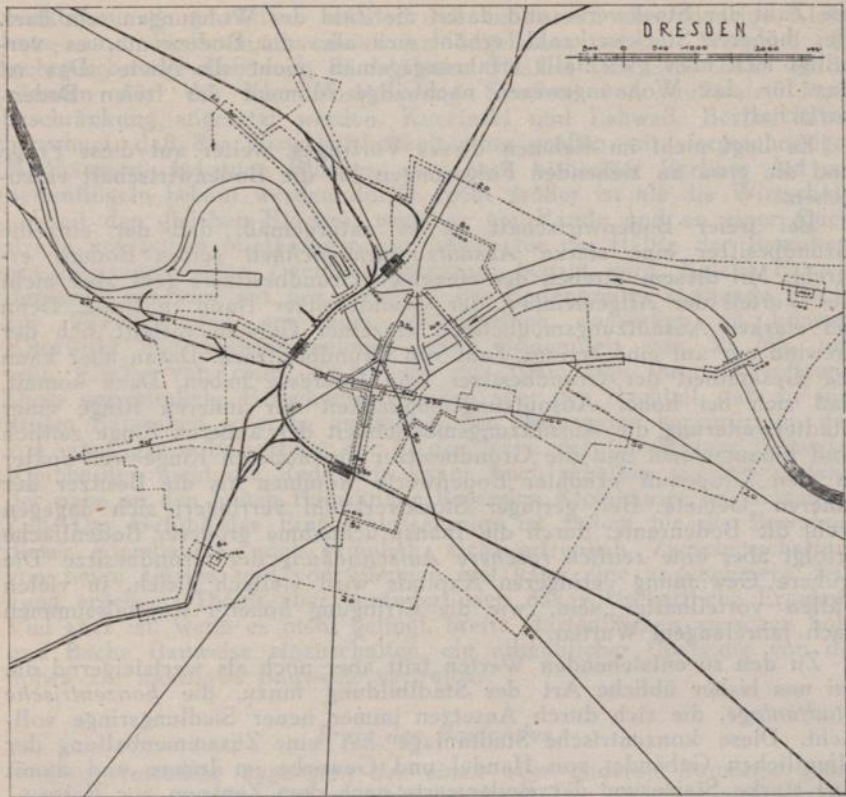
Bei freier Bodenwirtschaft ist es naturgemäß, daß der einzelne Grundbesitzer eine starke *Ausnützungsmöglichkeit* seines Bodens erstrebt. Mit diesem Streben des einzelnen Grundbesitzers geht aber nicht der Vorteil der Allgemeinheit der Grundbesitzer Hand in Hand. Denn bei starker Ausnützungsmöglichkeit einzelner Gebiete verteilt sich der Gewinn nur auf eine geringe Zahl von Grundbesitzern. Daran aber kann die Gesamtheit der Grundbesitzer kein Interesse haben. Dazu kommt, daß sich bei hoher Ausnützungsmöglichkeit der inneren Ringe einer Stadterweiterung die Ausnützungsmöglichkeit der äußeren Ringe zeitlich weit hinausschiebt und die Grundbesitzer der äußeren Ringe weit später in den Zinsgenuß erhöhter Bodenwerte kommen als die Besitzer der inneren Gebiete. Bei geringer Stockwerkzahl verringert sich dagegen wohl die Bodenrente, durch die Inanspruchnahme größerer Bodenfläche erfolgt aber eine *zeitlich raschere Aufschließung* der Grundbesitze. Die frühere Gewinnung geringeren Kapitals wird vielfach gleich, in vielen Fällen vorteilhafter sein, wie die Erringung höherer Kapitalssummen nach jahrelangem Warten.

Zu den so entstehenden Werten tritt aber noch als wertsteigernd die bei uns bisher übliche Art der Stadtbildung hinzu, die *konzentrische Stadtanlage*, die sich durch Ansetzen immer neuer Siedlungsringe vollzieht. Diese konzentrische Stadtanlage hat eine Zusammenballung der öffentlichen Gebäude, von Handel und Gewerbe im Innern und damit eine starke Steigerung der Bodenwerte nach dem Zentrum zur Folge.

#### *Dezentralisation.*

Diesen Nachteilen der Steigerung der Bodenpreise durch unsere Art der Stadtbildung kann entgegengewirkt werden durch eine *Dezentralisation* der Siedlungsweise. An Stelle der zentripedalen Stadtanlage muß die zentrifugale Stadtanlage treten, an Stelle der ringförmigen die strahlenförmige Art der Besiedlung. Diese Art der Besiedlung würde indessen noch nicht das Heilmittel für die mit der konzentrischen Stadtanlage verbundenen Schäden sein, wenn nicht gleichzeitig die Bildung neuer Zentren im Umkreis der Kernsiedlung hinzutreten würde. Die Wirkung wird um so bedeutender, je selbständiger diese äußeren, um neue Zentren sich gruppierenden Siedlungsgebilde gestaltet werden können. Trabantenstädte nennen wir, wie bekannt, diese Art der Siedlungskörper. Diese *Trabantenorte* können entstehen im Anschluß an eine im Außengebiet anzusiedelnde Industrie als gemischte Industrie- und Wohnsiedlung, sie können auch als alleinige Wohnsiedlung Berechtigung haben.

Wie sich die Bodenpreise in der konzentrischen Stadtanlage und in der dezentralisierten Siedlungsweise unter Bildung von Trabanten entwickeln, gibt ein *Bodenpreisschema* von Dresden zu erkennen. Preise gleicher Höhe sind durch Linien verbunden (Bild 7). Dresden zeigt, wie alle unsere Großstädte, in seinem Hauptstadtgebiet die typische Wirkung



Bodenpreisschema von Dresden.

der konzentrischen Stadtbildung mit den nach dem Zentrum stark zunehmenden Bodenpreisen. Das Schema zeigt auch das Hinausgreifen der höheren Bodenpreise entlang der Ausfallstraßen und die Beziehung der Bodenpreise zur zugelassenen Baudichte. Es zeigt aber gleichzeitig die Preisbildung in Trabantenorten, wie in dem Vorort *Blasewitz-Loschwitz* (Wohnsiedlung) und dem „*Weißer Hirsch*“ (Badeort), die auch heute noch (trotz erfolgter Eingemeindung) eine gewisse Selbständigkeit gewahrt haben. In diesen Vororten ist weiträumige niedrige Bauweise vorherrschend, das Einfamilienhaus ist weit verbreitet. Lediglich im Zentrum dieser Vororte ist ein Anziehen der Bodenpreise bemerkbar.

#### *Schema einer Stadtentwicklung.*

Erkennen wir auch den gegenseitigen Einfluß von zulässiger Baudichte, Stadtlage und Konzentration auf die Bodenpreise an, so kann damit noch nicht eine ungesunde Wohnungshäufung als notwendig gefolgert werden. Die Verstärkung der Baudichte kann selbst in eng-räumiger Einfamilienhausbauweise gedacht werden. Bei den in unseren Städten vorhandenen Verhältnissen wird indessen ein Gebilde entstehen können, das die Ringbildung in bestimmten Grenzen vom Zentrum zum

Abschluß bringt, in die strahlenförmige Ansiedlung übergeht und in dem dezentralisierten Trabantenvorort endet (Bild 6, Diagramm 3). Das Großhaus bildet den *Kern* der konzentrischen Anlage, Mittel- und Kleinhaus schließen sich nach außen zu an.

Entlang und in der Nähe einer großen Ausfallstraße wird das Großhaus das im ersten *Ringgebiet* zuzulassende Mittelhaus durchdringen. Mit weiterem Fortschreiten nach außen im Ausstrahlungsgebiet geht das Großhaus an der Ausfallstraße in das Mittelhaus über, Kleinhaus und Einfamilienhaus schließen sich zeitlich an, zuerst in engräumiger Bauweise (nach Diagramm I von Bild 4), nach außen zu in weiträumiger Bauweise (nach Diagramm II von Bild 4). Der durch eine Grünfläche getrennte *Trabantenort* wird lediglich im Zentrum oder an den Verkehrsknotenpunkten eine gedrängte Bauweise, das Mittelhaus, aufweisen, während im übrigen die Ansiedlung im Trabantenort in der Kleinhaus-, vorherrschend in der Einfamilienhausbauweise erfolgen kann. Zwischen diesem Schema und dem Liniensystem der Bodenpreise, wie wir es aus Dresden entnommen haben und wie es ähnlich in anderen Städten sich ergibt, finden wir eine weitgehende Übereinstimmung.

Das an die Stadt anschließende *Ausstrahlungsgebiet* wird seitlich der Ausfallstraßen Breiten in begrenzten Ausmaßen annehmen, in Ausmaßen, die eine gute Erreichbarkeit der Ausfallstraße, in der das Schnellverkehrsmittel liegt, sichern. Bei großer Breite des Ausstrahlungsgebietes mag dieses ein eigenes Verkehrsmittel (in Bild 6, Diagramm 3 punktiert) erhalten, während die in der Mitte liegende Verkehrsstraße unter Umständen im Einschnitt dem Durchgangsschnellverkehr für den Trabantenort dient. In den von der Ausfallstraße weiter entfernt liegenden Teilen, im billigeren Gelände, liegt zweckmäßig die Grünzunge, die sich nach dem Stadtkern vorschiebt. Der *Trabantenort* wird eine längliche, und zwar eine keilförmige Gestalt erhalten, da sich in ihr die Einführung der Verkehrslinie und die Bildung einer das Gebiet durchdringenden Verkehrsschleife am zweckmäßigsten für den Zufluß von den Wohnungen ergibt. Auch eine Reihung von Siedlungskörpern, unterbrochen durch einen bedeutenden Zentralort, kann in gewissen Gegenden entstehen (Lage und Ausbeutung der Bodenschätze Rhein-Ruhrgebiet).

Erkennt man so auch die Berechtigung von Unterschieden in der Baugestaltung eines Siedlungskörpers an, so ist es gleichwohl wichtig, als *allgemeine Grundlage des Bauens* nur eine Wohnweise zu gestatten, die die Durchsetzung des Kleinhauses und der Einfamilienbauweise nicht von Grund auf unmöglich macht. Durch unsere Bauordnungen ist bisher, selbst für Landgemeinden und kleinere Städte, die dreigeschossige Bauweise allgemein zugelassen. In größeren Städten ist höhere Bauweise erlaubt. Die fünf- bis fünfeinhalbgeschossige Bauweise bildet im allgemeinen die Grenze. Die Spekulation nutzte diese Möglichkeiten aus. In den baureifen Gebieten unserer Großstädte und darüber hinaus haben daher die Bodenpreise Höhen erreicht, die eine wirtschaftliche Durchführung des Kleinhauses unmöglich machen. Ausnahmen finden wir lediglich in Nordwestdeutschland (Bremen, Oldenburg). Diese Tatsache steht im Gegensatz zu England und teilweise zu Amerika, wo das Kleinhaus, und zwar das Einfamilienhaus, die vorherrschende Wohnbauweise geblieben ist, auch in den größeren Städten, trotz deren gewaltiger Bevölkerungsvermehrung. Heute sind in Deutschland Bestimmungen im Gange, die bisher allgemein zulässigen drei Ge-



schosse auf zwei Geschosse herabzusetzen, Erdgeschoß und Obergeschoß, wobei indessen wiederum den Städten überlassen bleiben soll, auch höhere Bauweise zu gestatten. Der Entwurf des Preußischen Städtebaugesetzes und der Änderungsentwurf zur Sächsischen Bauordnung sehen bereits diese allgemeine Herabzonung vor. Die Abstufung der Bauweise in den Städten wird sich in Verbindung mit einer strahlen- und trabantenmäßigen Ansiedlung ungefähr in der in dem Diagramm 3, Bild 6 skizzierten Weise vollziehen lassen.

Diese Art der Siedlungsbildung weist dem Einfamilienhaus und dem Kleinhaus die Gebiete des billigen Bodens zu, während sich mit der Steigerung der Bodenpreise nach Verkehrs- und Konzentrationslage eine größere Dichtigkeit in vertretbaren Grenzen ergeben mag. Haben wir somit Einfamilienhaus und Mehrfamilienhaus, Kleinhaus und Großhaus in ihren Werten untersucht und den Einfluß der Wohnweise auf die Stadtbildung besprochen, so möge zum Schluß darauf hingewiesen werden, daß in Deutschland in der Bautätigkeit nach dem letzten Kriege im Gegensatz zu der Bautätigkeit vor dem Kriege das Kleinhaus und insbesondere das kleine Einfamilienhaus außerordentlich an Bedeutung gewonnen hat. Bei der Vergabung von Darlehen aus öffentlichen (aus der Mietzinssteuer gewonnenen) Mitteln wird das Kleinhaus bevorzugt. Doch werden in Anbetracht der großen Zahl unausgenützter breiter Straßen in unseren Großstädten auch für das größere Miethaus Zuschüsse gegeben.

Die Träger der Wohnungsbautätigkeit für die große Masse der Bevölkerung sind zur Zeit Staat, Gemeinden und Genossenschaften. Bei Einfamilienhäusern, die Eigenhäuser werden sollen, wird außerdem das Kleinkapital, das den nach dem Darlehen noch übrigen Restbetrag der Baukosten zu decken hat, zum Mitträger der Wohnungsfürsorge: ein nicht zu unterschätzender wirtschaftlicher Gesichtspunkt für die Durchführung einer gesunden Wohnweise, neben der Weckung des Sparsinns des Volkes! Ob die freie Bautätigkeit für den Wohnungsmarkt je wieder die gleiche Bedeutung erhalten wird wie vor dem Kriege, entzieht sich heute unserer Beurteilung. Wenn dies zu erwarten sein sollte, wird rechtzeitig alles geschehen müssen, um mehr als früher die freie Bauwirtschaft auf eine gesunde und sozial wertvolle Wohnweise einzustellen. Die durch den Krieg und die Inflation bis in den Grund veränderten Verhältnisse lassen es insbesondere auch nicht unbillig erscheinen, daß eine Anpassung der Grundstückspreise an eine verbesserte Art der Siedlungsweise erfolgt. Oberstes Ziel in Städtebau und Wohnungswesen muß das Wohl des Volkes, das Wohl der Nation sein.

### Auszug.

Bei der Besprechung der Frage handelt es sich um die Wohnungen der minderbemittelten Bevölkerung, die die weitaus größte Zahl aller Wohnungen in den Städten ausmachen. Unter Kleinhaus wird das Einfamilienhaus und ein Haus von zwei Geschossen und höchstens vier Wohnungen an einer Treppe verstanden, als Mittelhaus wird das Haus von  $2\frac{1}{2}$  bis  $3\frac{1}{2}$  Stockwerken mit fünf bis sieben Familien an einer Treppe bezeichnet, als Großhaus das Haus von vier Geschossen und acht Familien an einer Treppe.

Die Forderungen, die an eine Wohnung zu stellen sind, sind gesundheitlicher, wirtschaftlicher, ethischer und sozialer Art. Eine

gesunde *Wohnung* hat zur Voraussetzung: gute Belichtung und Belüftung der Räume, ausreichenden Luftinhalt und die Möglichkeit, leicht ins Freie zu gelangen. An Hand von verschiedenen Grundrißtypen werden diese Forderungen besprochen. Am besten werden sie erfüllt im Einfamilienhaus. Das Einfamilienhaus mit Garten birgt auch die höchsten ethischen und sozialen Vorzüge. Zur Schaffung eines guten Grundrisses treten die Forderungen für die Gemeinschaft der Wohnungen in einem *Haus* und in einem Baublock. Zwei Wohnungen an einem Treppenaustritt, also sechs Wohnungen in einem Haus, werden als guter Durchschnitt bezeichnet. Zur Erzielung gesunder *Baublöcke* wird ausreichender Abstand der einander gegenüberliegenden Baureihen und die Vermeidung von Seiten- und Hinterflügeln verlangt, zur guten Durchlüftung des Blockes auch die teilweise Öffnung der Baureihen oder der Kopfseiten des Blockes. Schaffung ruhiger, abseits vom Verkehr liegender Wohnstraßen wird gefordert. Die Art und Begrenzung der Forderungen wird am Kleinhaus und Großhaus besprochen. Baublock-Schematas werden gezeigt.

Von großer Bedeutung ist die *Wirtschaftlichkeit* der Bauweise. Die Herstellungskosten eines Hauses zerfallen in drei Teile: in die Kosten des Hauses selbst, in die Kosten für die Gemeinschaftsanlagen der Straße und in den Preis des Baulandes. Verschiedene gründliche Untersuchungen sind hierüber in Deutschland angestellt worden. Von einer Seite wird das *Wohnhaus* mit drei Stockwerken (Erdgeschoß und zwei Obergeschosse), von anderer Seite das mit vier Stockwerken als das wirtschaftlichste Wohnhaus bezeichnet. Neuere Konstruktionsweisen ermöglichen, zumal bei Massenherstellung, daß auch die Wohnung im Kleinhaus — Erdgeschoß und ein Obergeschoß (Dachgeschoß) — zum gleichen Preis hergestellt werden kann wie die Wohnung im drei- oder viergeschossigen Stockwerkshaus in der normalen Ziegelbauweise. Vorausgesetzt ist dabei die kleine Durchschnittswohnung von ungefähr vier Räumen. Für kleinste Wohnungen gilt diese Feststellung nicht. Die Kosten für die gemeinschaftlichen Anlagen einer Siedlung, das heißt die Herstellung der *Straße*, Entwässerung, Wasser- und Lichtzuführung, können bei zweckmäßigem Bauungsplan, der scharfe Trennung zwischen Wohn- und Verkehrsstraße vorsieht und infolgedessen schmale Wohnstraßen zuläßt, für die Kleinhausstraße im Gegensatz zur Großhausstraße sehr vermindert werden. Jedenfalls spielen sie, auf die jährliche Belastung umgerechnet, keine ausschlaggebende Rolle.

Bei den Untersuchungen über den Einfluß der Geschoßzahl auf die Beziehung zwischen *Wohnfläche* und *Bodenfläche* stellt sich zudem heraus, daß zwar der Bodenbedarf mit steigender Geschoßzahl abnimmt, daß aber die Abnahme sich bei hoher Geschoßzahl verringert (Serini). Es wird weiter nachgewiesen, daß bei dem Verlangen nach größeren Freiflächen, als sie die reinen Belichtungsflächen (45 Grad) ergeben, der Umfang der Stadterweiterungsgebiete mit der Zunahme der Stockwerkszahl keine wesentliche Entlastung erfährt. Eine Siedlungsweise von mäßiger Weiträumigkeit wird befürwortet. Zusatzgärten zu den kleinen Hausgärten sollen in den die Siedlung umgebenden Dauergrünflächen angeordnet werden. Auch die gemischte Bauweise ist unter gewissen Voraussetzungen vertretbar.

Der Ausschlag zugunsten des einen oder anderen Wohnsystems liegt aber weniger in den Baukosten als in der dritten Art der Kosten, im

*Preis des Baulandes.* Hier erweist sich die Richtigkeit des Satzes, den Professor Eberstadt aufgestellt hat, daß der neue Städtebau in allen seinen Teilen ein Problem der Wertbildung geworden sei. Um ein gesundes Wohnungswesen zu erreichen, sind daher Maßnahmen zu treffen, die die Bodenwerte niedrig halten.

*Dezentralisation* der Bauweise, die strahlenförmige und *trabantenförmige* Art der Ansiedlung kann hier wirkungsvoll sein. Die Entstehung solcher Stadtgebilde und ihre Ausdehnung werden an Diagrammen nachgewiesen. Die Annahme, daß durch das Kleinhaus der gesamte Stadtkörper sich unwirtschaftlich weit ausdehnen müßte, wird dabei widerlegt werden. Die planmäßige Verteilung der Großgewerbe, die Planung von Trabantensiedlungen in Verbindung mit dezentralisierter Industrie gehört zu den wichtigsten Mitteln zur Erzielung einer gesunden Wohnweise.

### Summary.

The question which is here to be dealt with is that of dwellings for the poorer part of the population which compose by far the greater part of all dwellings in the towns. By "small house" is meant a house having up to two storeys (ground floor and upper storey) with two dwellings to a landing. By "large house" a house of four or more storeys with two dwellings to a landing. Anything between these might be described as a medium house.

A house should satisfy hygienic and economic requirements and should have amenities for decent and social life. A healthy dwelling presupposes rooms well supplied with light and air, sufficient cubic capacity and the possibility of getting easily into the open. Various types of ground-plan are in existence which satisfy these requirements. They are best fulfilled in a one-family house. For the making of a good ground plan the requirements generally speaking are met in a single house and a single building block. Two dwellings to a landing, that is to say, six dwellings to a house may be looked upon as a good average. In order to secure healthy building blocks the avoidance of side and rear wings is demanded and for a good ventilation of the block a partial opening out of the rows of houses. In order that the internal parts of the blocks may receive the sunlight, the height of the building should be limited. These requirements are also best met by the small house.

A matter of great importance is the economy of the type of building. The costs of the erection of a house may be divided into three parts, the cost of the house itself, the common services that are required for the house as part of the settlement and the price of the land. Much thorough research has been carried out in Germany on these points. For a long time the dwelling house with three storeys (ground floor and two upper storeys) was looked upon as the most economical. The costs for the common services of a settlement, the laying out of streets, drainage, water and light supply, can be very much diminished for the small house street as against the large house street by a suitable building plan and a clear distinction between residential and traffic streets which permits narrow streets for the residential areas. In any case, looking at the matter from the point of view of the annual financial burden these do not play any important part. The deciding factor in favour of one or the other system of housing is to be found less in the building costs than in the third division of the costs, the price of the land. Here appears the truth of the

principle which Professor Eberhardt has laid down that the new town planning in all its parts has become a problem of the creation of values. In order to attain a sound housing system, therefore, measures must be taken which will keep the land values low. Where this is not attained, a mixture of the large and the small house may be the best solution. The advantages and disadvantages of such a mixture balance one another.

From the decent and social points of view that dwelling house is the most valuable which houses the smallest number of families, that is to say, the one-family house. The one-family house with a garden which ties the owner to the soil and from which he cannot be given notice to quit is also the strongest source of social contentment, especially if it is possible to keep the annual expenditure at a tolerable level.

The choice of the small or large house type of building has a decisive influence on the planning of the whole town or settlement and on the regional plan. The large house type requires more extensive public open spaces and larger areas for allotment gardens than the small house. Too extensive an area in connection with small house development can, however, be avoided by arranging the larger allotments and gardens on the edge of the settlement or in open spaces which are connected together and which penetrate through the whole settlement. The view that the effect of the small house is to extend the whole area of the town to an uneconomical extent may be set aside. The zoning of the large businesses according to a plan and the laying out of satellite towns in connection with a decentralized form of industry are the most important methods of zoning a healthy housing system.

### Sommaire.

La question dont il s'agit est celle d'habitations pour les classes les plus pauvres de la population qui forment de beaucoup le plus grand nombre de toutes les habitations dans les villes. Par « petites maisons » on entend une maison ayant jusqu'à deux étages (rez-de-chaussée et un étage) avec deux logements par palier ; par « grande maison » on entend une maison de quatre étages ou plus avec deux logements sur chaque palier. On peut définir la taille intermédiaire comme une maison moyenne.

Les exigences auxquelles doit satisfaire une habitation sont d'ordre hygiénique, économique, moral et social. Un logement salubre suppose des pièces bien pourvues d'air et de lumière, une capacité suffisante et la possibilité de gagner facilement l'extérieur. Il existe divers types de plans qui satisfont à ces exigences. Elles sont particulièrement remplies dans les maisons pour une famille.

Les conditions qu'exige l'établissement d'un bon plan concernent l'ensemble des logements contenus dans une maison seule ou un seul bloc de construction. Deux logements par palier, soit six logements par maison, peuvent être regardés comme une bonne moyenne. Pour obtenir des blocs de construction salubres il est nécessaire d'éviter des ailes latérales ou postérieures, et pour une bonne ventilation du bloc il faut une ouverture partielle des rangées de maisons. Pour que les parties intérieures des blocs puissent recevoir la lumière solaire, la hauteur des bâtiments doit être limitée. La petite maison répond aussi particulièrement à ces exigences.

L'économie du type de bâtiment a aussi une grande importance. Les frais de construction d'une maison se partagent en trois parts : les frais

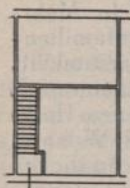
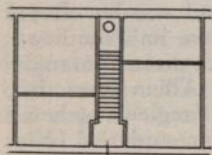
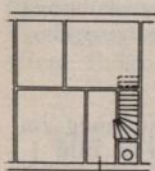
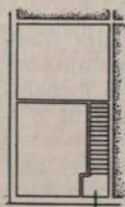
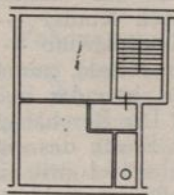
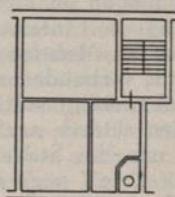
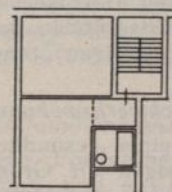
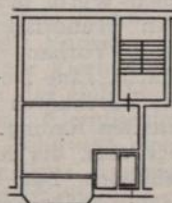
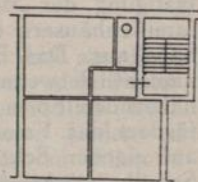
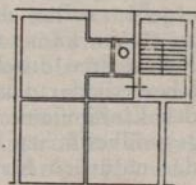
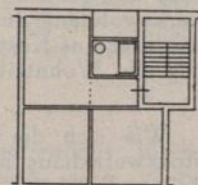
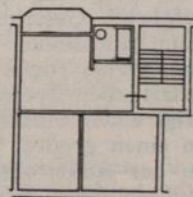
de la maison elle-même, les travaux à effectuer dans le lotissement pour la construction de la maison et le prix du terrain à bâtir. Diverses recherches approfondies ont été faites en Allemagne sur ces points. Pendant longtemps la maison d'habitation à trois étages (rez-de-chaussée et deux étages) fut regardée comme la plus économique. Les frais pour les services communs d'un lotissement, l'établissement des rues, le drainage, les canalisations d'eau et de lumière, peuvent être fortement réduits pour la rue de petites maisons par rapport à la rue de grandes maisons grâce à un plan convenable de construction, à une distinction nette entre les rues résidentielles et les rues de trafic, qui permet des rues étroites pour les quartiers résidentiels. En tout cas, ils ne jouent pas un rôle prépondérant, au point de vue de la charge financière annuelle. Le facteur décisif en faveur de l'un ou l'autre type de construction réside donc moins dans les frais de construction que dans la troisième catégorie de frais, le prix du terrain.

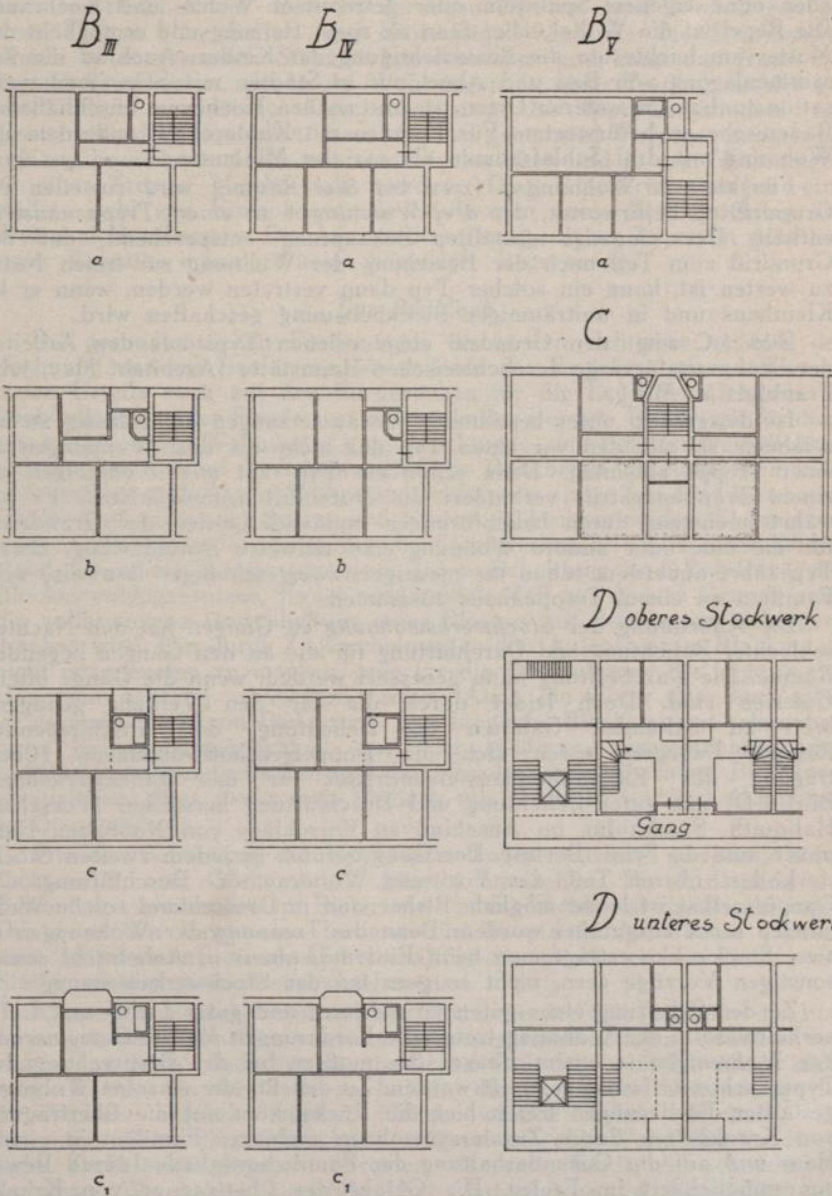
C'est ici qu'apparaît la vérité du principe posé par le Professeur Eberhardt que l'urbanisme nouveau est devenu dans toutes ses parties un problème de création de valeurs. Pour atteindre un système sain de logement, doivent être prises, par suite, des mesures qui maintiennent basse la valeur du terrain. Lorsqu'on n'y parvient pas, un mélange de grandes et de petites maisons peut donner une amélioration. Les avantages et les inconvénients d'un tel mélange se compensent.

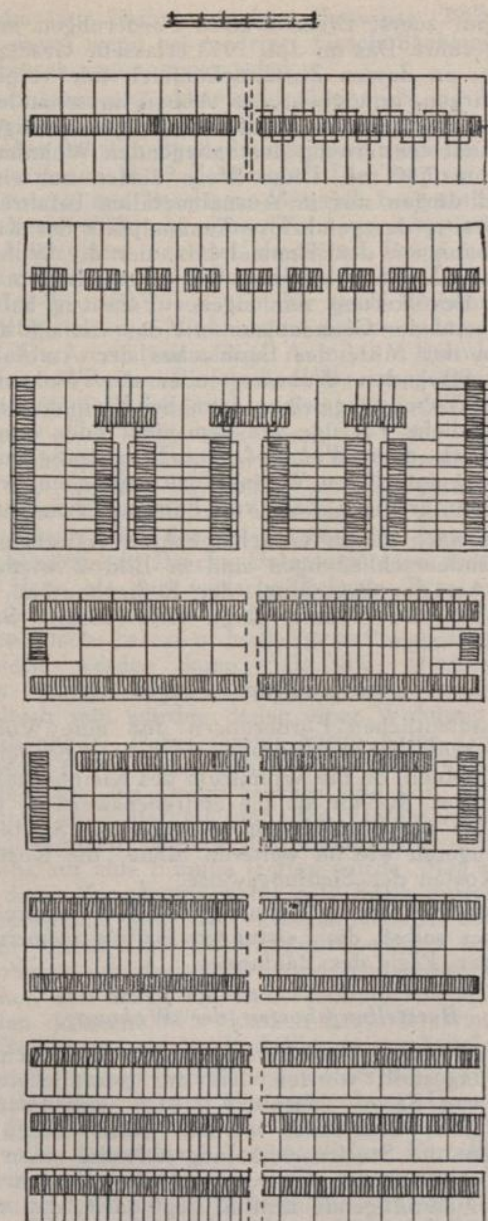
Du point de vue social et moral la meilleure maison d'habitation est celle qui abrite le plus petit nombre de familles, donc la maison à une seule famille, avec un jardin qui attache le propriétaire au sol, et d'où on ne peut l'expulser, est aussi la plus forte source de satisfaction sociale, particulièrement s'il est possible de maintenir la dépense annuelle à un niveau supportable.

Le choix du type de construction : petite maison ou grande maison, exerce une influence décisive sur l'aménagement de toute la ville ou de tout le lotissement et sur le plan régional. Le type de la grande maison demande de plus vastes espaces libres publics et de plus grandes surfaces pour des colonies de petits jardins que le type de la petite maison. Une trop vaste étendue du domaine de la petite maison peut être évitée par la localisation des plus grands jardins potagers à la limite du lotissement ou dans des espaces libres reliés ensemble et pénétrant dans tout le lotissement. L'opinion que la conséquence de la petite maison est d'étendre l'ensemble de l'organisme urbain jusqu'à un degré non économique, peut être opposée.

Une répartition méthodique de la grande industrie, l'aménagement de cités satellites en rapport avec une industrie décentralisée comptent parmi les plus importantes méthodes à employer pour obtenir un type hygiénique d'habitation.

*A**a**b**c**d**B<sub>I</sub>**a**b**c**c<sub>1</sub>**B<sub>II</sub>**a**b**c**c<sub>1</sub>*





Typen von Wohnblöcken gesunder Art unter Bevorzugung der wirtschaftlichen Reihenhausbauweise. Schmale Grundstücke: Einfamilienhäuser. Breite Grundstücke: Stockwerkswohnungen mit je zwei Familien an einem Treppenaustritt. Vorletzte Reihe: vier kreuzweise aneinandergesetzte Einfamilienhäuser. Letzte Reihe, links: Einfamilienhäuser mit Gärten, die jeweils über zwei Hausbreiten reichen und abwechselnd auf der einen oder anderen Seite des Hauses liegen.



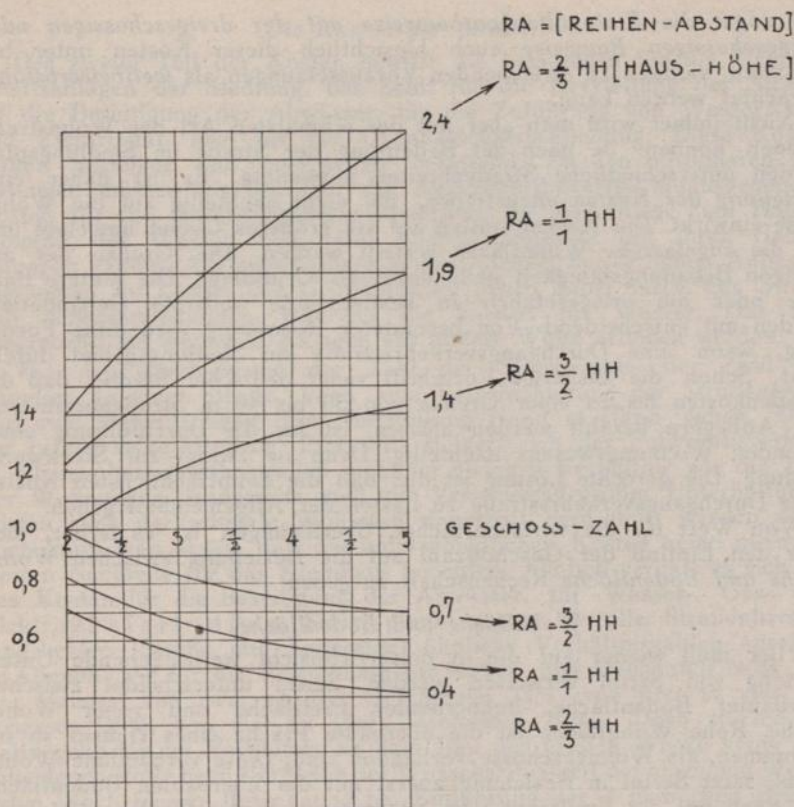


Diagramm nach Serini.

Obere Kurven: die auf 1 m<sup>2</sup> Boden erzielbare rohe Wohnfläche in m<sup>2</sup>. Untere Kurven: die auf 1 m<sup>2</sup> Boden erzielbare rohe Wohnfläche erforderliche Bodenfläche in m<sup>2</sup>.

Ein Diagramm (Bild 3) veranschaulicht die bei verschiedener Geschosßzahl für verschiedene Gebäudeabstände sich ergebenden Zahlen: Bei einem Gebäudereihenabstand von  $\frac{2}{3}$  der Haushöhe, bei Reihenabstand von  $\frac{1}{1}$  der Haushöhe, bei Reihenabstand von  $\frac{3}{2}$  der Haushöhe. Die oberen Kurven geben die auf 1 m<sup>2</sup> Boden erzielbare rohe Wohnfläche in m<sup>2</sup>, die unteren Kurven geben die für 1 m<sup>2</sup> rohe Wohnfläche erforderliche gesamte Bodenfläche in m<sup>2</sup> an.

„Die erzielbare Wohnfläche (obere Kurve) nimmt also mit steigender Geschosßzahl zu, der Zuwachs wird aber bei höherer Geschosßzahl geringer“ und umgekehrt (untere Kurve), „der Bodenbedarf nimmt mit steigender Geschosßzahl ab, die Abnahme verringert sich aber bei höherer Geschosßzahl. Der Unterschied verflacht sich, wenn die Gebäudeabstände in ihrem Verhältnis zur Haushöhe größer werden“.

Die über diese Belichtungsfläche hinausgehenden Bestrebungen zur Schaffung von Wohnungsgärten, von denen bereits die Rede war, sind damit also noch nicht berücksichtigt. Nehmen wir aber die Möglichkeit

an, daß als Durchschnitt auf jede Wohnung nur eine Gartenfläche, die gleich der Bruttowohnfläche sei, verlangt würde, daß also auf 1 m<sup>2</sup> Bruttowohnfläche 1 m<sup>2</sup> Gartenfläche entfalle — dies würde für eine Wohnung von beispielsweise 90 m<sup>2</sup> Bruttowohnfläche eine Gartenfläche von gleichfalls 90 m<sup>2</sup> bedeuten — dann würde sich folgendes Bild ergeben: Auf 1 m<sup>2</sup> rohe Wohnfläche trifft

Geschoßzahl .....	2	3	4	5	
überbaute Fläche .....	1/2	1/3	1/4	1/5	m <sup>2</sup>
Freifläche .....	1	1	1	1	"
Gesamte Bodenfläche .....	1 1/3	1·33	1·25	1·20	"
Unterschied .....	11·3%	6%	5·6%		

Wir sehen also aus dem Vergleich der beiden Tabellen: je mehr Ergänzungswohnräume, je mehr Freifläche zum eigentlichen Wohnraum hierzu verlangt wird, desto geringer werden die Unterschiede im Bodenbedarf, bezogen auf die Zunahme der Stockwerkszahl im allgemeinen. Insbesondere verringert sich der Bodenbedarf von drei Stockwerken an. Diese Feststellung ist wertvoll, denn sie zeigt uns, daß bei dem

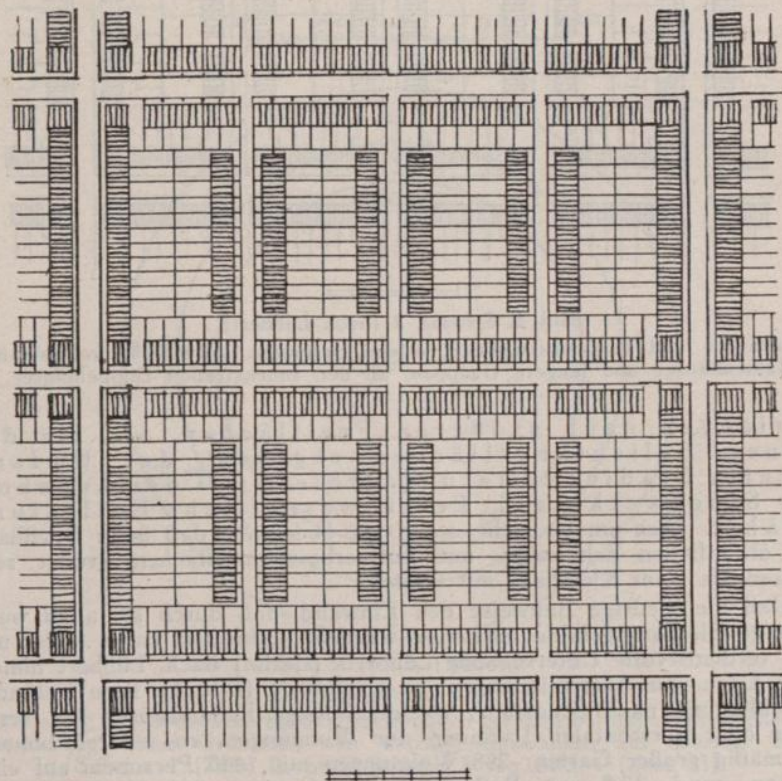


Bild 4. Schema 1 (ähnlich Lübbert).

Kleinhäuser und zweigeschossige Reihenhäuser mit horizontaler oder vertikaler Trennung der Wohnungen. Zu jeder Wohnung gehört ein kleiner Garten.

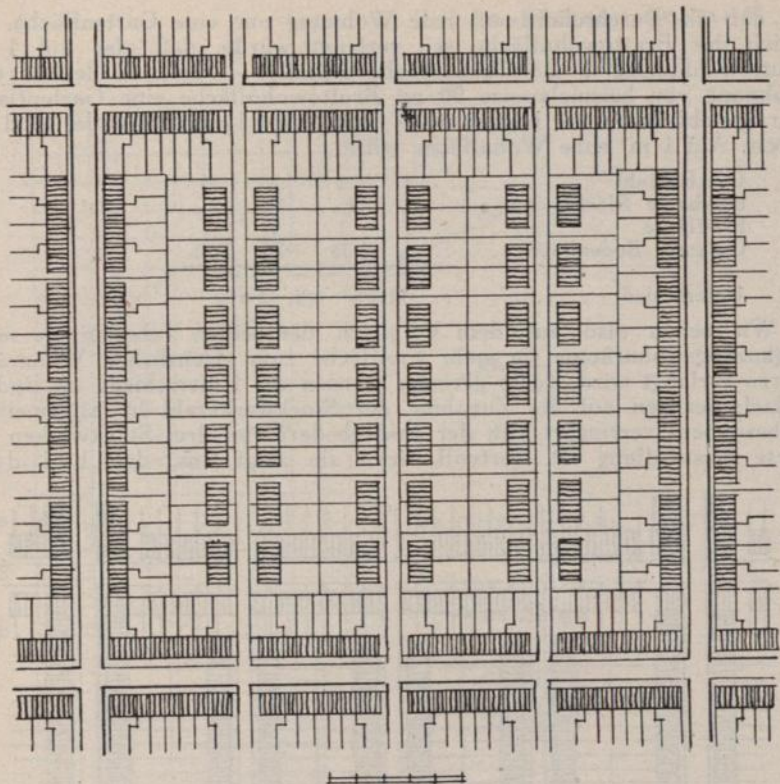


Bild 4. Schema 2 (nach Lübbert).

Kleinhäuser und Einfamilienhäuser, offene Bauweise, an den Verkehrsstraßen  
Reihenhäuser und längere Gruppen, an den Innenstraßen Doppelhäuser.

Verlangen nach größeren Freiflächen, als sie die reinen Belichtungsflächen ergeben, der Umfang unserer Stadterweiterungsgebiete mit der Zunahme der Stockwerkszahl, keine wesentliche Entlastung erfährt. Dies um so mehr, wenn wir bedenken, daß beim Großhaus die öffentlichen Erholungs- und Luftverbesserungsflächen größer sein müssen als beim Kleinhaus mit Garten.

Daß die niedrige Bauweise den Einwand, daß durch sie allzu weiträumige Siedlungsgebilde entstehen würden, entkräften kann, weist uns eine verdienstvolle Untersuchung Lübberts (Berlin) nach. Lübbert nimmt zwei Arten von Aufschließungen zur Grundlage (Bild 4): Eine Geländeaufschließung nach Schema I, zweigeschossige Reihenhäuser mit vertikaler oder horizontaler Trennung der Wohnungen, zu jeder Wohnung ein mäßig großer Garten; 288 Wohnungen mit 1440 Personen, auf eine Person rund 33'9 m<sup>2</sup> Bodenfläche, und eine Aufschließung nach 860 Personen, auf eine Person entfallen 56'8 m<sup>2</sup> Bodenfläche.

Eine vorhandene Stadt von 400.000 Einwohnern soll in dem einen Fall auf 600.000, im anderen Fall auf 800.000 Einwohner vermehrt

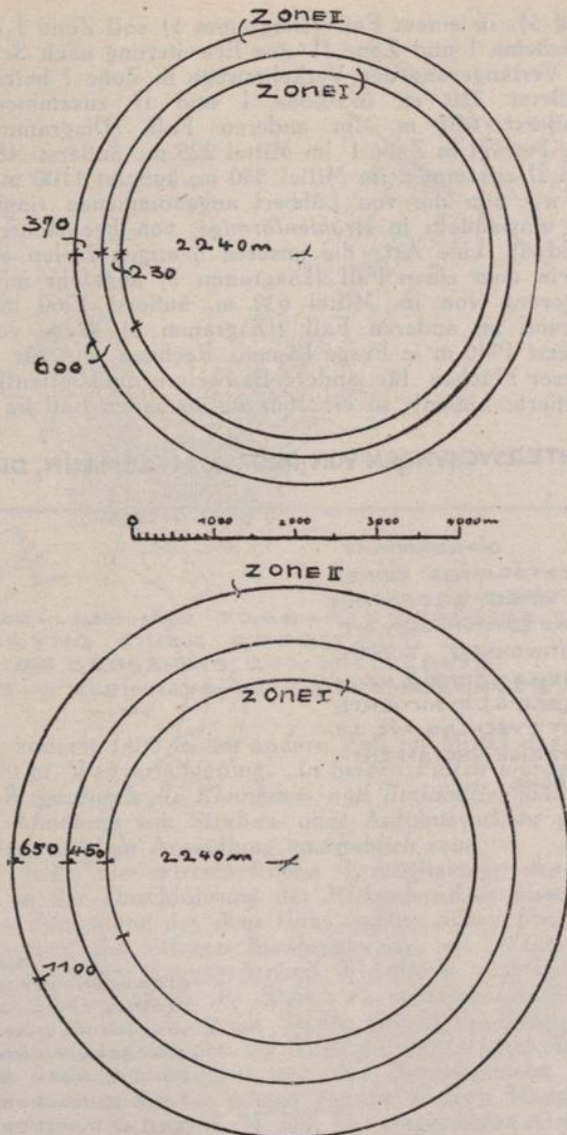


Bild 5. (Nach Lübbert.)

## Diagramm 1.

Ermittlung des Bodenverbrauchs einschließlich Straßen bei einer konzentrischen Erweiterung einer Großstadt von 400.000 Einwohnern auf 600.000. Nach Schema 1 (Zone I), nach Schema 2 von Bild 4 (Zone II).

## Diagramm 2.

Ermittlung des Bodenverbrauchs einschließlich Straßen bei einer konzentrischen Erweiterung einer Großstadt von 400.000 Einwohnern auf 800.000. Nach Schema 1 (Zone I), nach Schema 2 von Bild 4 (Zone II).

werden (Bild 5). In einem Fall (Diagramm 1) soll Zone I eine Erweiterung nach Schema I und Zone II eine Erweiterung nach Schema II darstellen. Die Verlängerung der Verkehrswege in Zone I beträgt im Mittel 115 m, äußerst 230 m, in Zone I und II zusammen im Mittel 300 m, äußerst 600 m. Im anderen Fall (Diagramm 2) stellen Verkehrswege beträgt in Zone I im Mittel 225 m, äußerst 450 m, in den Zonen I und II zusammen im Mittel 550 m, äußerst 1100 m.

Würden wir nun die von Lübbert angenommenen ringförmigen Erweiterungen umwandeln in *strahlenförmige*, von Freiflächen durchsetzte *Gebiete* (Bild 6), eine Art, die unseren heutigen Zielen entspricht, so würden wir in dem einen Fall (Diagramm 1) ungefähr mit einer Siedlungsverlängerung von im Mittel 630 m, äußerst 1260 m zu rechnen haben, während im anderen Fall (Diagramm 2) Wege von im Mittel 970 m, äußerst 1940 m in Frage kämen. Rechnen wir für jedes Gebiet noch  $\frac{1}{3}$  dieser Flächen für andere Bauweisen und öffentliche Zwecke hinzu (punktierte Linien), so erhalten wir im einen Fall im Mittel unge-

### BILD 6. UNTERSUCHUNGEN VON PROF. A. MUESMANN, DRESDEN,

DIAGRAMM 1:  
STRAHLENFÖRMIGE ERWEITERUNG EINER GROSSTADT VON 400.000 EINWOHNERN AUF 600.000 EINWOHNER, ZONE I NACH SCHEMA 1, ZONE II NACH SCHEMA 2 (BILD 4), PUNKTIERTE LINIEN MIT ZUSCHLAG FÜR ANDERE BAUWEISE UND ÖFFENTLICHE ZWECKE.

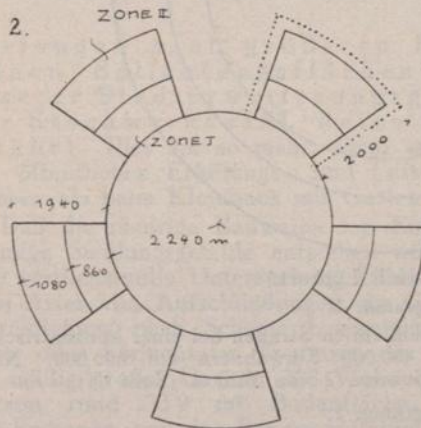
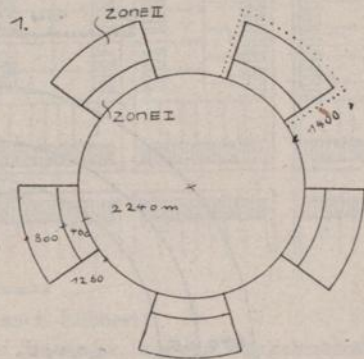
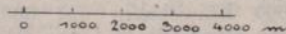


DIAGRAMM 2:  
STRAHLENFÖRMIGE ERWEITERUNG EINER GROSSTADT VON 400.000 EINWOHNERN AUF 800.000 EINWOHNER, ZONE I, NACH SCHEMA 1, ZONE II, NACH SCHEMA 2, (BILD 4) PUNKTIERTE LINIEN MIT ZUSCHLAG FÜR ANDERE BAUWEISE UND ÖFFENTLICHE ZWECKE.



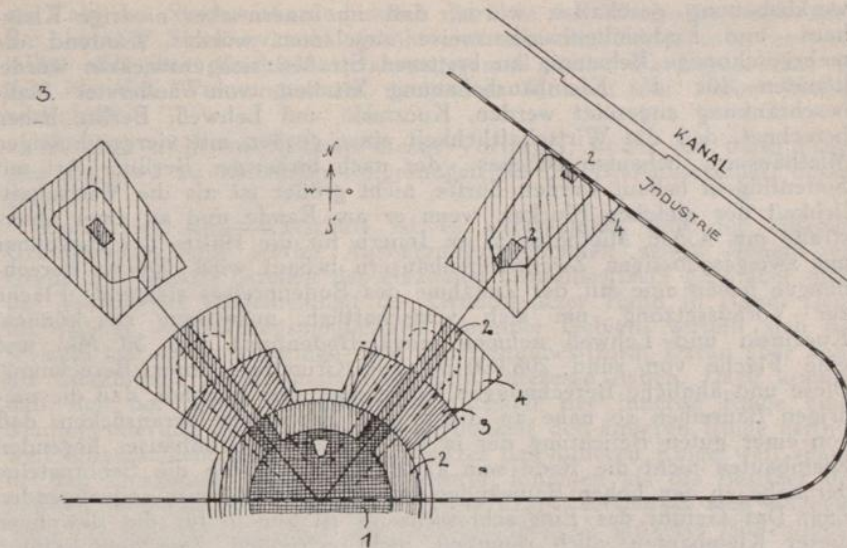


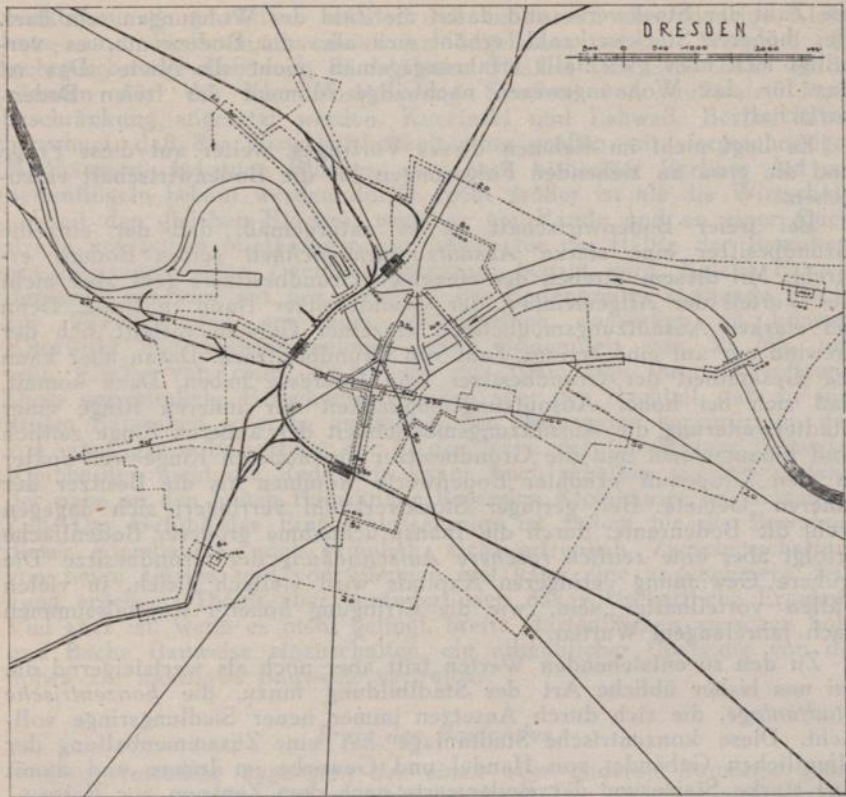
DIAGRAMM 3,  
STRAHLEN- UND TRABANTENMÄSSIGE ERWEI-  
TERUNG EINER GROSSTADT,  
1 GROSSHAUS, 2 MITTELHAUS  
3 KLEINHAUS, 4 EINFAMILIENHAUS.

fähr 700 m, äußerst 1400 m, im andern Fall im Mittel ungefähr 1000 m, äußerst 2000 m Wegverlängerung. In beiden Fällen würde eine Verlängerung der Wege durch die Kleinhaus- und Einfamilienhausbauweise, besonders bei Annahme von Straßen- oder Autobusverkehr gegenüber den Vorzügen einer solchen Ansiedlung unerheblich sein.

Vielfach liegt die wirtschaftliche Ermöglichung des Einfamilienhauses erst in der Durchführung der Reihenhausbauweise und in einer bescheidenen Bemessung des dem Haus angemessenen Gartenlandes. Die starke Vertretung der offenen Siedlungsweise mit reichlichem Gartenland hat dem großen Hauptgedanken, Kleinhaus- und Einfamilienhaus-siedlungen im Anschluß an die Städte zu schaffen, vielfach geschadet. Sowohl der in der Umgebung der Städte gesteigerte Bodenpreis wie das Streben nach Einschränkungen im Straßen- und Verkehrsland und den notwendigen Leitungen drängen zu einer Siedlungsweise von mäßiger Weiträumigkeit. Zusatzgärten mögen zu den kleinen Hausgärten in der Umgebung solcher Siedlungen, in den sie umgebenden Grüngürteln geschaffen werden. Die Benützung dieser Zusatzgärten, von denen schon die Rede war, setzt der zusammenhängenden Siedlung eine Grenze. Der Weg zum Garten sollte nicht viel über  $1\frac{1}{2}$  km betragen. Aus diesen Zweckgründen bestimmt sich gleichzeitig die Ausdehnung solcher Siedlungskörper.

#### Gemischte Bauweise.

Wiederholt ist der Vorschlag gemacht worden, zur Förderung des Kleinhauses auf hochwertigem Boden eine gemischte Bauweise zuzulassen, derart, daß am Rande des Baublockes mehrgeschossige Stock-



Bodenpreisschema von Dresden.

der konzentrischen Stadtbildung mit den nach dem Zentrum stark zunehmenden Bodenpreisen. Das Schema zeigt auch das Hinausgreifen der höheren Bodenpreise entlang der Ausfallstraßen und die Beziehung der Bodenpreise zur zugelassenen Baudichte. Es zeigt aber gleichzeitig die Preisbildung in Trabantenorten, wie in dem Vorort *Blasewitz-Loschwitz* (Wohnsiedlung) und dem „*Weißer Hirsch*“ (Badeort), die auch heute noch (trotz erfolgter Eingemeindung) eine gewisse Selbständigkeit gewahrt haben. In diesen Vororten ist weiträumige niedrige Bauweise vorherrschend, das Einfamilienhaus ist weit verbreitet. Lediglich im Zentrum dieser Vororte ist ein Anziehen der Bodenpreise bemerkbar.

#### *Schema einer Stadtentwicklung.*

Erkennen wir auch den gegenseitigen Einfluß von zulässiger Baudichte, Stadtlage und Konzentration auf die Bodenpreise an, so kann damit noch nicht eine ungesunde Wohnungshäufung als notwendig gefolgert werden. Die Verstärkung der Baudichte kann selbst in eng-räumiger Einfamilienhausbauweise gedacht werden. Bei den in unseren Städten vorhandenen Verhältnissen wird indessen ein Gebilde entstehen können, das die Ringbildung in bestimmten Grenzen vom Zentrum zum

## The Cottage in the Netherlands and its Possibilities.

By H. van der Kaa, C. E., Chief State Housing Inspector.

At the beginning of this paper I would like to say that I think the cottage is the only house suitable for happy home life for the Dutch people and that tenants should pay the full economic rents of their homes. The number to whom state assistance is given on the ground that they cannot afford to pay the economic rent of a satisfactory dwelling ought to be greatly restricted. An explanation of the first statement is hardly needed for those who are acquainted with the more prominent traits in the character of the Dutch people, their inherent love of freedom and their strong individualism. These traits may have their drawbacks. On the other hand they have the great advantage of preventing the individual getting so easily lost in the mass and the family being dissolved in the community.

A tenement dwelling, only accessible by a common street door and stair-case, never can be a home in the true sense of the word, even if the building comes up to the highest standards of construction, comfort and sanitary convenience. The flats one comes across in Amsterdam and Rotterdam, only accessible by means of common stair-cases for six or eight families are doubtless unwillingly accepted. No way has yet been found to prove from statistics the undoubted supremacy of the cottage from the health point of view. On the contrary, from the statistics available up till now it would appear as if the health conditions in the larger towns compare favourably with those in the country, but there are so many factors that are difficult to sort out that this may be due to quite other reasons. However, the advantage of cottages for home life are so self-evident that only unconquerable objections of an economic character can prevent us from building them.

About twenty five years ago it used to be an accepted fact that everybody had to pay the full economic rent of his dwelling. Many countries have not returned to this principle. Everywhere one looks in Europe, in some form or other housing is being supported by public funds. In the Netherlands also some groups insist on it being a sound principle to let dwellings at less than economic rents of genuine workmen.

For these people the factor of building-cost has been done away with. If a cottage costs more than a tenement the public exchequer simply has to supply the deficit. By stating the desirability of building cottages the question is decided.

I cannot agree with this principle. It is my opinion that grants from the public exchequer must be limited in normal times to a very small part of the population, for in the long run they do not benefit the tenant.

A housing policy based upon subsidising a large part of the population necessarily becomes a disaster for housing. For a time, perhaps, a number of families may be provided with a cheap dwelling but as soon as making grants on a large scale has become a system it automatically raises the cost of building materials, wages in the building trade and the cost of sites. Even the interest on mortgages may be influenced by it. As



soon as the increase has stabilised itself the beneficial effect of the grant will be entirely, or at least for the greater part, put out of effect and one has to face the same difficulties as before.

Moreover, an increase of building-cost is not limited to houses; it goes on to all other kinds of building and it should not be forgotten that an increase of the cost of industrial buildings will have serious consequences for commerce and industry.

Subsidising on a large scale as a permanent system must be considered fatal; it can only be accepted for a time, and then as a necessary evil. Those who advocate a system of grants as a necessary result of the increased building cost ought to remember that they are forming a vicious circle that increases costs and grants.

In our country housing was subsidised to an almost unlimited extent during the period of the most severe emergency. But when the difficulties obstructing building (the shortage of building materials and skilled labour) were to a certain extent overcome and the grants were being gradually ended building successfully developed. The gradual decrease of yearly grants undoubtedly brought down building costs. In my opinion costs had been stimulated by subsidies, for although with every reduction of subsidies the complaint came to me that building would be impossible, nevertheless soon afterwards the possibility of building appeared to have been created and house production went ahead.

In the course of 1923 building costs had decreased so far and building without grants had gone ahead so satisfactorily that subsidising could be ended without the regular production of houses being in danger. We expect, therefore, that in future the demand for dwellings for the working-classes will be supplied without financial assistance from the public exchequer, except for the limited number that cannot pay the rent even of the simplest dwelling. That this expectation is founded upon a solid basis appears from Table I and the diagram given. The annual need for new dwellings during the pre-war years was from 17,000 to 20,000.

Table I.

Built by	1921		1922		1923		1924		1925	
	Number	% of Total	Number	% of Total	Number	% of Total	Number	% of Total	Number	% of Total
The State, Provinces, Railway Societies, etc. . .	636	1.5	130	0.3	94	0.2	107	0.2	41	0.1
Local authorities	5,687	14	6,808	15	5,449	12.8	3,574	7.8	4,059	8.6
Public utility societies . . . . .	19,298	48	13,622	30	9,590	22	8,669	18.5	8,538	18.1
Private persons . . . . .	14,743	36.5	24,936	55	27,999	65	34,290	73.5	34,553	73.2
Total number of dwellings . . . . .	40,364		45,496		43,132		46,640		47,191	

Table II shows the number of dwellings completed 1920-25, differentiating between assisted and unassisted by the public exchequer.

Table II.

Number of dwellings completed	Without assistance	With assistance	Totals
1920	4,000	18,000	22,000
1921	8,000	32,500	40,500
1922	4,500	41,000	45,500
1923	8,500	34,500	43,000
1924	22,000	24,500	46,500
1925	27,000	20,000	47,000

In 1925 building without subsidy had given us such a satisfactory condition of things that the supply of dwellings surpassed the yearly demand. I think, therefore, we can look forward with confidence to all future demands being supplied without state assistance. Having briefly stated my ideas on this subject I now will pass on to give the result of my investigations.

In the first place attention must be paid to the steady and rapid increase of population in relation to the supply of food. The Netherlands is among the most densely populated countries of Europe. Table III shows the increase of population during the last hundred years. It should be mentioned that, although the birth and death rates are both decreasing, the surplus of births over deaths remains fairly level per 1,000 inhabitants. (Table IV.)

Table III.

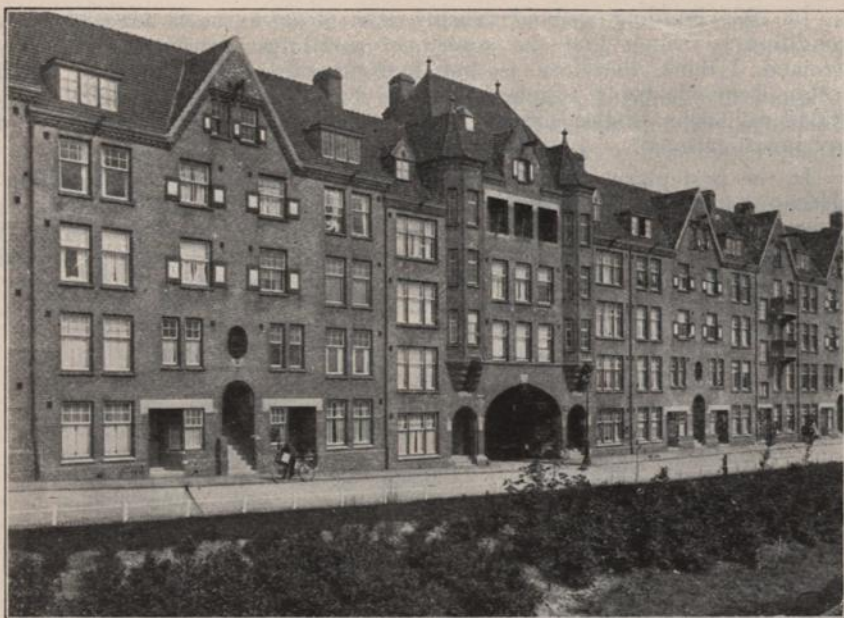
Date	Population	Yearly percentage of increase	Density of population (persons per square km.)
January 1 1830 .....	2,613,487		80.2
January 1 1840 .....	2,860,559	0.91	87.9
November 19 1849 .....	3,056,879	0.67	93.9
December 31 1859 .....	3,309,128	0.79	101.5
December 1 1869 .....	3,579,529	0.80	109.9
December 31 1879 .....	4,012,693	1.14	123
December 31 1889 .....	4,551,415	1.18	140
December 31 1899 .....	5,104,137	1.24	155
December 31 1909 .....	5,858,175	1.39	179.5
December 31 1920 .....	6,865,314	1.45	210.6
January 1 1922 .....	6,977,445	1.63	213.5
January 1 1923 .....	7,086,955	1.57	217
January 1 1924 .....	7,212,739	1.78	221
January 1 1925 .....	7,315,046	1.42	224.3
January 1 1926 .....	7,416,204	1.38	227.4

Table IV.

Period	Births per 1000 inhabitants	Deaths per 1000 inhabitants	Surplus per 1000 inhabitants
1870-1879 .....	36.8	24.5	12.3
1880-1889 .....	34.46	21.27	13.19
1890-1899 .....	32.7	18.67	14.03
1900-1909 .....	30.89	15.65	15.24
1910-1920 .....	27.09	13.3	13.79
1925 .....	24.1	9.6	14.5

Although a further decrease of the death rate may be expected there must be a limit. By the time this point has been reached the surplus is sure to diminish, even if there is no unfavourable change in hygienic and economic conditions, but simply as a consequence of the decrease in the absolute number of births. The Director of the Central Office of Statistics expects this event within some years and I, who am carefully following the figures regarding births and deaths, agree with him.

The Netherlands is no longer able to feed its population, at least it no longer produces the necessary quantity of corn and other articles of



food, the greater part of which has to be imported by sea. In normal times this makes no difficulty. In war-time, however, when oversea communications are difficult, it is of supreme importance that a people produces the greater part of its own food.

As is shown from Table V the total area of agricultural land amounted in 1903 to 2,120,876 hectares or 3,925 sq. m. per head of the population, and in 1924 to 2,244,845 hectares or 3,070 sq. m. per head, a decrease of 22 per cent. per head. The possibility of producing our own food has thus been considerably diminished. The increase of fertile land during this period has been obtained by reclaiming waste lands, which have been reduced by 24 per cent., and by reclaiming inundated land or alluvions, as for instance the *Zuider Zee*. When this important work has been finished the result will be about 200,000 hectares more of fertile land. As, however, these reclamations must come to an end we shall have to be economical with agricultural land.

Although I cannot explain it here at full length, this circumstance may not turn the scale in favour of the tenement. Firstly it has to be seen whether the growth of the population will not decrease as has been predicted above, and secondly it should not be overlooked that of the agricultural land which, alas, has to be withdrawn from cultivation, only a small part will be used for housing, the greater part being used for industrial purposes, public utility buildings, bridges, canals, highroads, parks, playgrounds, etc. As appears from Table V, during the period 1903 to 1924 about 1,050 hectares were taken up every year for railways, roads and premises. Only an additional 25 hectares a year would have been needed to supply with cottages all the families who occupied a new dwelling within that period.

Table V.  
Use of Land in the Netherlands.

	Hectares 1903	Hectares 1924
1. Arable land .....	859,325	891,118
2. Pasture-land .....	1,189,222	1,253,877
3. Gardening land .....	72,329	99,850
Total agricultural land....	2,120,876	2,244,845
4. Woods .....	253,926	250,229
5. Dikes and berms .....	20,274	23,196
6. Waste land .....	583,426	444,011
7. Marshes with reeds and rushes .....	9,883	12,096
8. Alluvions .....	24,395	24,013
9. Marshes, swamps, shores and water .....	89,304	97,489
10. Roads and railways .....	30,961	35,599
11. Properties not liable to taxation....	77,921	73,878
12. Premises, etc. ....	44,955	58,566
Totals....	3,255,921	3,267,912

The question whether for the larger part of our country the cottage is an economic possibility is, I am happy to say, no longer a problem but a settled fact. In most provinces the cottage preponderates to such an extent that only in a few municipalities can a number of houses containing even a single upperflat be found. The last figures on this subject are those of the dwelling census of November 1919. Table VI contains statistics of the types of dwellings. The cottage is in general use in Drenthe, Overijssel, Friesland, North-Brabant and Zeeland (more than 90 per cent.); it predominates in Gelderland, Groningen, Utrecht and Limburg (between 82.5 per cent. and 87.5 per cent.); and cottages are about one half of all dwellings in North-Holland (48.3 per cent.) and South-Holland (53 per cent.).



Algemeene Woning bouw Vereeniging Watergro homen. (Arch. G. Venteer.)

Table VI. Dwelling census of

Province	One family houses		Lower maisonettes and ground floor flats		Upper maisonettes	
		%		%		%
North-Brabant . . . . .	128,406	93	4,618	3.35	3,696	2.68
Gelderland . . . . .	113,374	87.5	7,925	6.1	6,118	4.72
South-Holland . . . . .	187,600	53	58,084	16.65	35,403	10
North-Holland . . . . .	135,495	48.3	37,709	13.1	11,500	4.1
Zeeland . . . . .	52,933	91.5	2,366	4.1	2,200	3.8
Utrecht . . . . .	60,899	85.1	5,200	7.25	4,766	6.65
Friesland . . . . .	78,393	96	1,826	2	1,267	1.6
Overijssel . . . . .	67,100	96.6	1,175	1.7	1,000	1.45
Groningen . . . . .	65,890	87.5	4,669	6.2	4,074	5.4
Drenthe . . . . .	35,686	98.8	347	1	79	0.2
Limburg . . . . .	71,156	82.5	6,401	7.45	3,862	4.5
The whole country . . .	996,932	72.3	131,220	9.5	73,965	5.35

Table VII. Dwelling census of

Community	One family houses		Lower maisonettes and ground floor flats		Upper maisonettes	
		%		%		%
Amsterdam . . . . .	8,885	6.23	32,178	22.6	6,619	4.65
Rotterdam . . . . .	9,569	9	29,795	28.1	13,654	12.8
The Hague . . . . .	24,491	31.8	21,046	27.3	15,019	19.5
Utrecht . . . . .	19,201	65.8	4,806	16.5	4,501	15.4
Groningen . . . . .	9,664	51.3	4,468	23.7	3,953	21
Arnhem . . . . .	6,459	43	4,013	26.7	3,602	24
Nymegen . . . . .	6,702	52.2	2,705	21.1	2,062	16.1
Maastricht . . . . .	2,409	27.3	2,280	26	1,013	11.5
's-Hertogenbosch . . . .	2,401	32.9	2,203	30.1	1,541	21.1
Total . . . . .	89,781	21.5	103,494	24.7	51,964	12.4
Remainder of the country	907,151	94	27,726	2.8	22,001	2.3
The whole country . . .	996,932	72.3	131,220	9.5	73,965	5.35

November 1919.

Table VI.

Flats above Ground Floor								Total Dwellings
1st Floor		2nd Floor		3rd Floor		4th and 5th Floor, and dwellings in basements and attics		
1,005	0.75	149	—	2	—	54	—	137,930
1,930	1.49	407	—	19	—	23	—	129,796
36,362	10.3	32,389	9.15	2,274	0.65	331	—	353,343
33,882	12.1	33,615	11.65	24,954	8.65	3,652	1.25	280,807
271	0.47	52	—	4	—	38	—	57,864
590	0.8	84	—	4	—	3	—	71,546
117	0.15	2	—	—	—	8	—	81,613
103	0.15	13	—	—	—	6	—	69,397
608	0.8	120	—	—	—	75	—	75,436
4	—	—	—	—	—	—	—	36,116
3,169	3.7	1,381	1.6	69	—	114	—	86,152
78,041	5.65	68,212	4.95	27,326	2	4,304	0.3	1,380,000

November 1919.

Table VII.

Flats above Ground Floor										Total Dwellings
1st Floor		2nd Floor		3rd Floor		4th Floor		dwellings in basements and attics		
33,259	23.1	33,088	23.2	24,657	17.4	804	0.5	2,710	1.9	142,200
26,915	25.3	23,952	22.5	2,223	2.3	28	—	131	0.1	106,267
8,080	10.5	8,176	10.6	44	—	2	—	95	0.1	76,953
582	2	84	0.3	4	—	—	—	3	—	29,181
585	3.1	120	0.6	—	—	—	—	72	0.4	18,862
833	5.5	95	0.6	5	—	—	—	13	0.1	15,020
1,033	8	301	2.35	14	0.1	—	—	—	—	12,817
1,897	21.5	1,098	12.5	56	0.6	19	0.2	33	0.4	8,805
981	13.4	146	2	2	—	—	—	42	0.5	7,316
74,165	17.8	67,060	16.1	27,005	6.5	853	0.2	3,099	0.7	417,421
3,876	0.4	1,152	0.1	321	—	—	—	352	—	962,579
78,041	5.65	68,212	4.95	27,326	2	853	—	3,451	—	1,380,000

Table VII contains a separate summary of nine communities where the tenement is most plentiful. Among these nine communities there are three where cottages are one half or more of all dwellings. In Amsterdam and Rotterdam the proportion of cottages has been reduced below 10 per cent. and at the Hague, Maastricht, and s'Hertogenbosch to about 30 per cent. In the remainder of the country (98.5 per cent. of the area of the country with 71.5 per cent. of the population of the whole nation) cottages appear to be 94 per cent. of the total number of dwellings. For this part, the question of cottage or tenement need not be considered. There the economic possibility of the cottage may be accepted as an irrefutable fact.

The number of inhabitants per dwelling in Belgium in 1905 was 5.03, in England in 1911 was 5.05. In the Netherlands in 1899 it was 5.54, in 1909 it was 5.58 and in 1920 it was 5.75. No figures are available for after this date. Since the census of November 1919 about 250,000 dwellings have been built. What proportion of those dwellings are cottages is not known. In Amsterdam the proportion of flats in 1919 was 71.2 per cent. Of the dwellings built there since that year only 64.6 per cent. are flats. As during these years State assistance had put out of action the economic considerations that might lead to an increase of the number of flats we may suppose that all over the country the respective proportions of cottages and tenements since 1919 will certainly have changed in favour of the former.

Whatever may have been the cause in the past for substituting the cottage for the tenement the question at the moment is whether where the tenement has become the usual type such is an inevitable necessity, or whether it may be possible to get a predominance of cottages in future building. I am speaking here about cottages built in rows, not detached cottages. Certainly there will also be room in the large towns for detached cottages but these will only be ideal examples. Even without any further examination it can be stated that this method of building is too expensive and requires too large plots to be normal for future housing in those towns where the tenement is the usual type now.

Before entering into the question of the possibility of building cottages I want to say that, just as nearly everywhere in North West Europe and the United States in pre-war times, the workman has to pay a rent of one fifth to one seventh of his income, the middle-classes one sixth, the more well-to-do-classes one seventh to one tenth. For those people who cannot pay the rent of a most simple dwelling a yearly grant from the public exchequer is awarded to a maximum of 1 guilder a week. Those people whose income is not sufficient to pay the rent even then have to appeal to public charity.

As appears from the above the percentage of income that has to be reserved for house-rent increases with the decrease of the income itself. This may seem hard at first sight but it is the case.

I do not propose to make any connection between the economic possibility of the cottage and the incomes of the families belonging to different population groups of the Netherlands. For the restricted number for whom a grant from the public exchequer is given the tenement must be excluded because of the condition of such families. I merely put the question as to whether replacing the tenement by the cottage must necessarily lead to an increase of rents, and firstly confine myself to making

a comparison of building costs, foundations included so far as the danger of frost requires, but the cost of site excluded.

I have seen the plans of nearly all dwellings built in the Netherlands during the past six years, together with estimates of costs of erection and working expenses. Out of this large number I have taken some examples to allege reasons for a conclusion come to by experience. Moreover, for this paper I have taken from a number of communities examples of some cottages and various types of tenements that are being built regularly for the above groups of the population. For these dwellings I have had estimates of building costs drawn up, comparing the costs of a flat and a cottage with the same accommodation. I have compared these estimates with the actual costs of building by local authorities and public utility societies as well as by private enterprise. These comparisons have led me to the conclusion that the question of cottage or tenement is not a question of building cost.

The difference between the building cost of cottages and tenements is problematical. Within the same cubic measure and at the same cost a cottage may just as well be built as a tenement offering the same accommodation. In building the simplest dwellings the scale even turns in favour of the cottage.

Various estimates and tenders have appeared in publications from which it appears that an increase in the number of storeys leads to a decrease of the cost per dwelling.

The starting-point given is a dwelling with only a ground-floor, and its cost is compared with that of a building of the same superficial area but with one, two, three or more storeys. It appears from these estimates that the cost of the ground floor per cubic metre is highest, the cost of the first and second floors above it considerably lower, while the third and following floors increase the cost per dwelling, this in consequence of the high cost of carrying up building materials. From this the conclusion is drawn that (apart from the cost of the site) the cost per dwelling may be reduced by increasing the number of storeys.

This is a fallacy, for with the same superficial area as on the ground floor the greatest saving may be found in the first floor above because the same foundations, sewers, and roofing can be used. But we also profit by this in building cottages. Cottages consisting only of a ground-floor (bungalow type) are not usual in our country. They always consist, even the simplest, of two storeys, each storey having *half* the superficial area of a flat. Practically no difference of building cost exists between a cottage and a two storey tenement house. With a greater number of storeys the difference also is questionable, the cottage making it possible to have lower ceilings for the bedrooms upstairs and to finish off this floor in a simpler way. From the above the conclusion may be drawn that it is really the cost of the building site that is the most important factor but it will even appear that up to a certain limit this influence is still trifling. This limit is determined by the cost of the prepared site in connection with the cost of foundations.

The cost of a building site is the total of the different items of expenditure necessary for developing the land for building purposes. The principle items can be specified as the cost of undeveloped land, the cost of developing it for building purposes, the cost of treating the sub-soil and making the foundation. By developing for building purposes I mean here the laying out and making of roads, drains and sewers. The cost of



the latter increased during the war to about three times the pre-war standard but have come down again to the same level as building costs, about 60 per cent. more than 1914. The expenditure for development is a heavy burden. There is a tendency of late to make this burden still heavier. Formerly expenses for street repairs and maintenance were met out of the amounts reserved for that purpose in the yearly budget. Now there are local authorities who have taken to capitalising the estimated yearly cost of repairs and maintenance and charging this to the development costs of building sites. In some towns it has even become the custom to charge to this account the expenditure necessary for the construction of main roads, bridges, canals and for the acquisition of parks, playgrounds, in short for all public works in connection with the development of a new quarter. It stands to reason that these methods must cause the price of building plots to rise to excessive figures. Of course, it will often be difficult to draw the exact line between costs that ought to be charged and those that ought not, but I am of opinion that the costs of the above public works certainly ought not.

In the cases where land can be secured for a reasonable price, say for something like the agricultural value, and the nature of the sub-soil and the situation demand no excessive expenditure for development and foundations (i. e., in the greater part of the country), it ought to be possible to keep the price of the building plot down to the level necessary to make the erection of cottages an economic possibility.

Indeed this situation exists, the large towns excepted, nearly all over the country. A plot of about 100 sq. m.\* (in villages plots are often considerably larger), which may be considered as the average for a labourer's dwelling, costs 200 to 400 guilders\*\* in small communities and 400 to 600 in middle-sized communities, which implies rents respectively of 20 to 40 cents\*\*\* and 40 to 60 cents a week. Even if one is not convinced that piling up dwellings enhances the value of land it is evident that this accumulation cannot bring about a considerable saving of expenses, as it requires larger building sites, whilst the cost of road-making will increase, rather than decrease. The width of streets for tenements is greater than for cottages. For cottages the street surface need not surpass one half of the total surface of the building sites, while for tenements it is equal to it and the extra traffic requires road making of high quality.

Yet there are large communities where site-levelling is not difficult, no treatment of the sub-soil and no expensive foundations are required and nevertheless because of wrong ideas the habit of building tenements has developed. The situation is that the tenement has become the usual type and the price of land has adapted itself to it. In some communities it would not be possible to return to the cottage at once. But everywhere else the cottage surely may be introduced and maintained, although it is not to be overlooked that the value of agricultural land nearest the built-up part of a town is highest, so that perhaps only houses for the middle-classes may be built there, and dwellings for working-classes will have to be erected at a greater distance from the city. This may also be the case when a municipality has acquired such an area at a high price.

\*) 1 acre = 4,047 square metres. 100 plots of 100 square metres each = 1 hectare = 2.47 acres.

\*\*) 12 guilders = £ 1.

\*\*\*) 5 cents = 1 penny.

Where the price of land has risen far beyond agricultural value it will be possible to stipulate for building cottages only at a certain distance from the centre of the town, while in the nearer area we can only strive after a decrease in the number of flats per building.

The objection that in diminishing the number of flats the area of the town and the distances to the centre will increase does not hold. The extra cost of transport, sewerage-system and the supply of water, gas and electricity are, if perceptible, not of such importance that the benefits in view should be prevented by them. With regard to this I have the advice of reliable experts.

The density of building has only small influence upon the cost. Open spaces behind the houses are not at all expensive if the sites are to be obtained at not much more than agricultural value and raising the level is not costly. An extra garden space and with it an increase of the distance between the backs of the houses may often be obtained at 1 cent weekly rent per extra metre.

The question of cottage or tenement appears ultimately to be an important one only in a few large towns situated in a region where the sub-soil is such that the raising to building level, treatment of sub-soil, or making of foundations is necessarily expensive. Frequently it has been found that what seemed an apparently good building site has proved otherwise because before building a layer of peat, situated some metres below the surface has had to be removed.

We pass now to discussing the question in those municipalities, especially Amsterdam, where the difficulties with regard to this are greatest. The extraordinary conditions to be combatted there explain to a certain extent the building of tenements which have become the usual dwelling type. I do not intend to affirm it, but it might be argued that here we have passed to a period of greater height in building for sound reasons. Lack of knowledge in an earlier period regarding housing matters and the absence of rational housing by-laws have led to high building, and the peculiar local circumstances, particularly the marshiness of the sub-soil, which requires an expensive foundation, have powerfully assisted. Moreover, for centuries a system has been followed that consists of raising up the low level of the polder-lands with 3 to 4 metres of sand, which is the reason that even if land could be obtained at agricultural value the building sites would still cost 30 guilders per square metre, which could be reduced in building cottages requiring less land for streets to no lower than 20 guilders.

If it is not possible to give up this system, then the building of tenements must be accepted, though unwillingly.

Yet we see even in Amsterdam, where special local circumstances could excuse the contrary, that the local authority are striving earnestly to decrease the number of storeys and in some quarters of the town it has been diminished already from four to three above the ground floor. Beyond the Y, an old estuary dividing Amsterdam, no more than three floors are permitted, while in the outlying parts even cottages are being built.

In 1924 a new building by-law came into force which divides the whole territory of the municipality into zones according to building heights permitted and in such a way that the height decreases in an outward direction from three storeys above the ground floor to the cottage.

In this way it should be possible to keep down the price of land. If on the contrary regulations were made less severe by permitting a greater number of storeys than usual nowadays so as to diminish the cost of a building-site per dwelling it would be followed by such an increase in the cost of agricultural land that the saving would soon be lost.

The cost of raising the level, sewerage, paving, etc., indeed form at a certain time a constant amount; the price of agricultural land does not. This latter price is equal to the difference between the value of the site developed for building purposes and the above mentioned cost of raising the level, etc. Anyway, for expropriation in the large towns the value of the land is fixed by the judge in this way. The price of building sites varies according to the price of the houses to be erected and the rent expected therefrom in this sense, that a decrease of the total cost of erection is followed in the long run by an increase of the price of building sites. The tenant always has to pay the rent that can be obtained in fair competition.

Reducing the standard of dwelling by a more intensive development always results in the long run in having to put up with a less comfortable dwelling at the same price. This must, therefore, be opposed.

Communities should consider the possibility of building cottages that can be let at the same rents as dwellings in tenement houses, or at any rate whether the number of flats per house might be decreased without causing a considerable increase over the usual rents. If this should prove impossible under existing regulations one will have to investigate whether the possibility could be created by amending municipal regulations, for instance those with regard to the system of raising the levels of sites, the breadth of pavement, etc.

If after this the price still remained too high because of the cost of foundations, it would be proved that a decrease of the number of flats per building is excluded and the choice must be made between admitting tenements or allocating the sites for other purposes. Should such a decrease be in any way attainable in some quarters then at least for those the number of flats should be limited in the by-laws.

I have mentioned the Amsterdam by-law for zoning heights. In the memorandum on the by-law, however, I do not find that a serious investigation has taken place either about the consequences of the prescribed heights of building on the rents of the dwellings to be built, or with regard to the necessary measures which might have to be taken to prevent the dwellings being beyond the reach of the working-classes. It is even uncertain whether the present expensive system of filling up will be maintained for all zones. Without such an investigation as suggested zoning has no solid basis, for one might be permitting the height of building not needed by the circumstances, while on the other hand one might be restricting the maximum height to such a limit that the building of cottages for the working-classes would have to be excluded.

The investigation might take place together with the arranging of the lay-out plan. Nay, it is practically prescribed. Indeed a provision of the housing act stipulates that on the plan of extension must be indicated the use for which sites are destined and the species of dwellings to be erected, etc.

Of course, the different types of building cannot be kept apart absolutely. Aesthetic considerations will sometimes necessitate permitting a greater height of building around squares and along highways. This

matter can be regulated in detail in the by-law, which should contain special provisions for the various types of building, and in this way the provision can be relaxed for cottages.

With regard to regional planning it may be observed that much uncertainty is still existing in the Netherlands. Some people who favour regional planning strive after the decentralisation of the large towns. The ideas propagated in other countries regarding the founding of a ring of independent communities around a central town are already realised in our country. For instance, round Amsterdam lie in a more or less wide ring a number of little towns and villages with their own industries and consequently self-contained.

The urgency of regional planning is quite imperative for a rational improvement of our national and intercommunal system of roads, the reservation of open land and the allocation of land for different building uses. The latter involves consideration of where the erection of tenements cannot be avoided and where the building of cottages must be maintained or stimulated. This question should be dealt with on the same basis as I have suggested for the communal lay-out plan, although it might well be from a more far-seeing point of view.

The above creates an important task for State Housing Inspectors.

Indeed it is not to be expected that all municipalities will realise the urgency of rational regulations for zoning. Inspectors will have to make it their task to convince them and, if necessary, to point out how zoning should be effected. The Government ought to uphold inspectors with all the power at its means for this purpose. General building provisions might be fixed for the whole country, uniform as far as local conditions permit. They should be less severe for cottages as far as possible with good construction.

Building loans and subventions for slum clearances under the Housing Act ought to be restricted to those cases where cottages will be built unless the impossibility of doing so be clearly proved.

### Summary.

The cottage is the only dwelling suitable for happy home-life for the Dutch people.

Every tenant ought to pay the full economic rent of his house.

The number to whom state assistance is given on the grounds that they cannot afford to pay the rent of a satisfactory dwelling ought to be restricted.

Up to now the cottage has been the predominant type of dwelling in the Netherlands. The number of upper flats only amounts to 18 per cent. of the total number of dwellings (Table VI) and only in a few communities are flats predominating. At the present time in all communities there are a considerable number of cottages for the working classes in course of erection.

The question of cottage or tenement is an important one for but a limited number of towns.

This question is not one of building cost ; it is possible to build comfortable cottages at the price of flats of the same cubic capacity.

An increase of the number of storeys effects a considerable saving per dwelling only in respect of costs of undeveloped land and raising land to the level required for building. The saving with regard to the

former is but temporary, for this price is bound to rise until the rents have reached the paying capacity of the tenants.

The building of flats ought therefore to be confined to those communities where the costs of raising the level of the land and making foundations are so high that even if undeveloped land could be acquired at about the price of agricultural land the tenant would have to pay a larger proportion of his income for rent than in other communities.

Every community ought to consider in which parts of its territory it might be possible to erect cottages for the working classes (to be let at rents not considerably more than those of equivalent flats) and in which the building of flats has to be tolerated. The different zones should be determined in the communal lay-out plan. Similar investigations should take place in regional planning.

Building by-laws ought to contain different technical provisions for cottages and tenement houses; those for the former could be less severe.

The Government could help in this respect by fixing a series of uniform building provisions for the whole kingdom and by restricting building loans to cottages, unless the impossibility of building these be proved.

Where it is possible to build cottages it would appear that it is also possible to give a good deal of open space behind the house without an increase of rents worth mentioning.

It is my conviction that the building of upper flats can well be restricted with advantage to all concerned even in the largest towns.

### Sommaire.

En égard aux us-et coutumes du peuple Néerlandais, la maison pour un seul ménage est le mode d'habitation tout indiqué.

De quelque façon que l'on construise, tout le monde, même l'ouvrier sauf une exception pour un groupe limité d'insolvables doit payer le prix entier de son habitation, sans aucun subside des caisses publiques.

Jusqu'à présent, la maison pour un seul ménage est encore la plus répandue; le nombre des habitations à l'étage n'atteint guère que 18% du total des habitations (Table VI). Ce n'est que dans quelques communes que la maison pour plusieurs ménages prédomine; malgré cela on ne peut citer aucune commune où l'on ne continue à construire, même pour les ouvriers, des maisons pour un seul ménage.

Ce n'est pas une question de frais de construction; un plus grand nombre d'étages ne donne pas d'économie sur les frais de construction par habitation; au contraire, la maison pour un seul ménage coûte fort souvent moins que l'équivalent dans une maison pour plusieurs ménages.

L'augmentation du nombre des étages permet donc uniquement de réaliser une économie importante sur le coût du terrain à bâtir, par habitation, ainsi que sur les frais d'exhaussement.

Cette économie ne persiste d'ailleurs pas longtemps, parce que le prix du terrain tend à s'élever jusqu'à ce que le loyer des habitations ait atteint le maximum de ce que peuvent payer les occupants.

Il ne faut donc construire des maisons pour plusieurs ménages que dans les communes où les frais d'exhaussement du terrain et de fondation, par habitation, sont tellement élevés, qu'alors même que le terrain à bâtir pourrait être acquis au même prix que le terrain à cultiver, l'occupant devrait destiner au loyer une partie notablement plus grande de son revenu que dans les autres communes.

Dans chaque commune il faut étudier avec soin la question de savoir dans quelles parties du territoire il est possible de loger les ouvriers dans des maisons pour un seul ménage, sans que le loyer ne constitue une partie disproportionnée du salaire en comparaison de l'état de choses actuel ; on doit aussi examiner dans quelles parties les circonstances sont telles qu'il faut y permettre la construction de maisons pour plusieurs ménages. Les différentes zones doivent être tracées sur les plans d'extension régionaux et communaux.

Dans les règlements sur la construction des habitations les prescriptions d'ordre technique doivent différer selon le mode de construction, notamment être moins sévères pour les maisons destinées à un seul ménage.

L'État pourrait intervenir, en vue de stimuler la construction de ces maisons, en prenant de pareilles mesures pour tout le pays et en avançant du capital, conformément à la loi sur les habitations, exclusivement pour la construction de maisons pour un seul ménage, à moins qu'il ne soit péremptoirement démontré que cela est impossible, économiquement parlant.

Là où la construction des maisons pour un seul ménage est possible, on verra que le lotissement par vastes blocs de maisons ne donne lieu qu'à une très faible augmentation du loyer.

A notre avis il est en tout cas possible, même dans les grandes villes, de réduire encore notablement la proportion des habitants qui sont forcés d'occuper des étages.

#### Auszug.

Das Einfamilienhaus ist die dem Wesen des niederländischen Volkes angemessene Wohnung.

Welche Bauweise hier auch angewendet werden mag, stets muß jedermann, auch der Arbeiter — mit Ausnahme einer kleinen, zurückgebliebenen Gruppe — den vollen Preis für seine Wohnung bezahlen, ohne irgendwelchen Zuschuß aus den Kassen der Behörden zu erhalten.

Bis heute überwiegt das Einfamilienhaus noch in dem größten Teile des Reichs, die Wohnungen in den Oberschossen betragen nur 18 Prozent der Gesamtzahl (Tabelle VI). Nur in einigen Gemeinden herrscht das Mehrfamilienhaus vor, wiewohl es keine Gemeinde gibt, wo nicht, auch für Arbeiter, noch fortwährend Einfamilienhäuser gebaut würden.

Die Frage: Ein- oder Mehrfamilienhaus? ist demnach nur für eine beschränkte Anzahl Städte von Wichtigkeit.

Diese Frage ist keine Baukostenfrage. Vermehrung der Stockwerkszahl drückt die Baukosten pro Wohnung nicht herab; im Gegenteil, das Einfamilienhaus ist meistens billiger als eine gleichwertige Wohnung in einem Mehrfamilienhaus.

Die Vermehrung der Stockwerkszahl verbilligt nur die Kosten, die auf die Einzelwohnung bei der Beschaffung des Rohlandes und bei der Terrinauffüllung entfallen.

Diese Ersparnis wirkt jedoch nur kurze Zeit, weil der Preis des rohen Landes die Neigung hat, zu steigen, bis die Wohnungsmiete den höchsten Betrag, den die Bewohner aufbringen können, erreicht hat.

Zum Bau von Mehrfamilienhäusern darf man somit nur in den Gemeinden übergehen, wo die Erhöhungs- und Fundierungskosten so hoch sind, daß der Bewohner sogar dann, wenn man das Rohland zum Ackerwerte erstehen könnte, von seinem Einkommen einen beträchtlich größeren Teil als in anderen Gemeinden zu seiner Miete verwenden müßte.

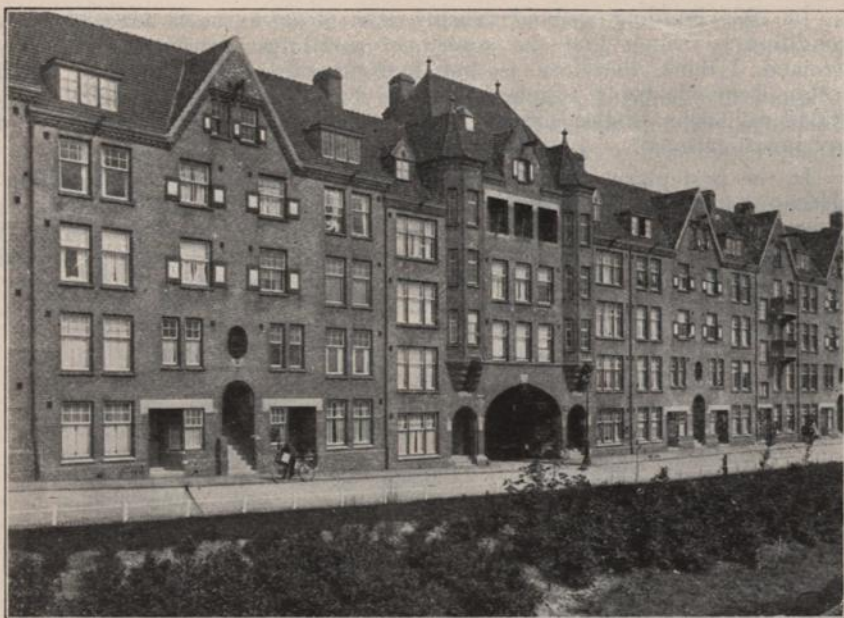
In jeder Gemeinde ist gewissenhaft zu überlegen, in welchen Teilen ihres Gebietes die Möglichkeit vorliegt, die Arbeiter, ohne die Mieten auf einen übermäßig großen Teil des Lohnes zu steigern, in Einfamilienhäusern unterzubringen, und in welchen Teilen Umstände obwalten, die den Bau von Mehrfamilienhäusern notwendig machen. Die verschiedenen Zonen sind in den Bebauungsplänen der Gemeinde und in den regionalen Nutzungsplänen festzulegen.

In der Bauordnung seien die technischen Vorschriften für jede Bauweise verschieden; am mildesten für Einfamilienhäuser.

Der Staat kann in dieser Hinsicht anregend wirken, indem er derartige Bauvorschriften für das ganze Land feststellt und nur Baukapital auf Grund des Wohnungsgesetzes für den Bau von Einfamilienhäusern gewährt, sofern es sich nicht herausstellt, daß dieser auf ökonomischer Grundlage unmöglich ist.

Wo der Bau von Einfamilienhäusern möglich ist, wird sich zeigen, daß die Parzellierung bei Verwendung von geräumigen Baublöcken nur eine geringe Mieterhöhung hervorruft.

Ich halte es für möglich, auch in den größten Städten den Teil der Bevölkerung, der genötigt ist, eine Wohnung in den Obergeschossen eines Mehrfamilienhauses zu bewohnen, bedeutend einzuschränken.



food, the greater part of which has to be imported by sea. In normal times this makes no difficulty. In war-time, however, when oversea communications are difficult, it is of supreme importance that a people produces the greater part of its own food.

As is shown from Table V the total area of agricultural land amounted in 1903 to 2,120,876 hectares or 3,925 sq. m. per head of the population, and in 1924 to 2,244,845 hectares or 3,070 sq. m. per head, a decrease of 22 per cent. per head. The possibility of producing our own food has thus been considerably diminished. The increase of fertile land during this period has been obtained by reclaiming waste lands, which have been reduced by 24 per cent., and by reclaiming inundated land or alluvions, as for instance the *Zuider Zee*. When this important work has been finished the result will be about 200,000 hectares more of fertile land. As, however, these reclamations must come to an end we shall have to be economical with agricultural land.

Although I cannot explain it here at full length, this circumstance may not turn the scale in favour of the tenement. Firstly it has to be seen whether the growth of the population will not decrease as has been predicted above, and secondly it should not be overlooked that of the agricultural land which, alas, has to be withdrawn from cultivation, only a small part will be used for housing, the greater part being used for industrial purposes, public utility buildings, bridges, canals, highroads, parks, playgrounds, etc. As appears from Table V, during the period 1903 to 1924 about 1,050 hectares were taken up every year for railways, roads and premises. Only an additional 25 hectares a year would have been needed to supply with cottages all the families who occupied a new dwelling within that period.



Table V.  
Use of Land in the Netherlands.

	Hectares 1903	Hectares 1924
1. Arable land .....	859,325	891,118
2. Pasture-land .....	1,189,222	1,253,877
3. Gardening land .....	72,329	99,850
Total agricultural land....	2,120,876	2,244,845
4. Woods .....	253,926	250,229
5. Dikes and berms .....	20,274	23,196
6. Waste land .....	583,426	444,011
7. Marshes with reeds and rushes .....	9,883	12,096
8. Alluvions .....	24,395	24,013
9. Marshes, swamps, shores and water .....	89,304	97,489
10. Roads and railways .....	30,961	35,599
11. Properties not liable to taxation....	77,921	73,878
12. Premises, etc. ....	44,955	58,566
Totals....	3,255,921	3,267,912

The question whether for the larger part of our country the cottage is an economic possibility is, I am happy to say, no longer a problem but a settled fact. In most provinces the cottage preponderates to such an extent that only in a few municipalities can a number of houses containing even a single upperflat be found. The last figures on this subject are those of the dwelling census of November 1919. Table VI contains statistics of the types of dwellings. The cottage is in general use in Drenthe, Overijssel, Friesland, North-Brabant and Zeeland (more than 90 per cent.); it predominates in Gelderland, Groningen, Utrecht and Limburg (between 82.5 per cent. and 87.5 per cent.); and cottages are about one half of all dwellings in North-Holland (48.3 per cent.) and South-Holland (53 per cent.).



Algemeene Woning bouw Vereeniging Watergro homen. (Arch. G. Venteer.)

Table VI. Dwelling census of

Province	One family houses		Lower maisonettes and ground floor flats		Upper maisonettes	
		%		%		%
North-Brabant . . . . .	128,406	93	4,618	3.35	3,696	2.68
Gelderland . . . . .	113,374	87.5	7,925	6.1	6,118	4.72
South-Holland . . . . .	187,600	53	58,084	16.65	35,403	10
North-Holland . . . . .	135,495	48.3	37,709	13.1	11,500	4.1
Zeeland . . . . .	52,933	91.5	2,366	4.1	2,200	3.8
Utrecht . . . . .	60,899	85.1	5,200	7.25	4,766	6.65
Friesland . . . . .	78,393	96	1,826	2	1,267	1.6
Overijssel . . . . .	67,100	96.6	1,175	1.7	1,000	1.45
Groningen . . . . .	65,890	87.5	4,669	6.2	4,074	5.4
Drenthe . . . . .	35,686	98.8	347	1	79	0.2
Limburg . . . . .	71,156	82.5	6,401	7.45	3,862	4.5
The whole country . . .	996,932	72.3	131,220	9.5	73,965	5.35

Table VII. Dwelling census of

Community	One family houses		Lower maisonettes and ground floor flats		Upper maisonettes	
		%		%		%
Amsterdam . . . . .	8,885	6.23	32,178	22.6	6,619	4.65
Rotterdam . . . . .	9,569	9	29,795	28.1	13,654	12.8
The Hague . . . . .	24,491	31.8	21,046	27.3	15,019	19.5
Utrecht . . . . .	19,201	65.8	4,806	16.5	4,501	15.4
Groningen . . . . .	9,664	51.3	4,468	23.7	3,953	21
Arnhem . . . . .	6,459	43	4,013	26.7	3,602	24
Nymegen . . . . .	6,702	52.2	2,705	21.1	2,062	16.1
Maastricht . . . . .	2,409	27.3	2,280	26	1,013	11.5
's-Hertogenbosch . . . .	2,401	32.9	2,203	30.1	1,541	21.1
Total . . . . .	89,781	21.5	103,494	24.7	51,964	12.4
Remainder of the country	907,151	94	27,726	2.8	22,001	2.3
The whole country . . .	996,932	72.3	131,220	9.5	73,965	5.35

November 1919.

Table VI.

Flats above Ground Floor								Total Dwellings
1st Floor		2nd Floor		3rd Floor		4th and 5th Floor, and dwellings in basements and attics		
1,005	0.75	149	—	2	—	54	—	137,930
1,930	1.49	407	—	19	—	23	—	129,796
36,362	10.3	32,389	9.15	2,274	0.65	331	—	353,343
33,882	12.1	33,615	11.65	24,954	8.65	3,652	1.25	280,807
271	0.47	52	—	4	—	38	—	57,864
590	0.8	84	—	4	—	3	—	71,546
117	0.15	2	—	—	—	8	—	81,613
103	0.15	13	—	—	—	6	—	69,397
608	0.8	120	—	—	—	75	—	75,436
4	—	—	—	—	—	—	—	36,116
3,169	3.7	1,381	1.6	69	—	114	—	86,152
78,041	5.65	68,212	4.95	27,326	2	4,304	0.3	1,380,000

November 1919.

Table VII.

Flats above Ground Floor										Total Dwellings
1st Floor		2nd Floor		3rd Floor		4th Floor		dwellings in basements and attics		
33,259	23.1	33,088	23.2	24,657	17.4	804	0.5	2,710	1.9	142,200
26,915	25.3	23,952	22.5	2,223	2.3	28	—	131	0.1	106,267
8,080	10.5	8,176	10.6	44	—	2	—	95	0.1	76,953
582	2	84	0.3	4	—	—	—	3	—	29,181
585	3.1	120	0.6	—	—	—	—	72	0.4	18,862
833	5.5	95	0.6	5	—	—	—	13	0.1	15,020
1,033	8	301	2.35	14	0.1	—	—	—	—	12,817
1,897	21.5	1,098	12.5	56	0.6	19	0.2	33	0.4	8,805
981	13.4	146	2	2	—	—	—	42	0.5	7,316
74,165	17.8	67,060	16.1	27,005	6.5	853	0.2	3,099	0.7	417,421
3,876	0.4	1,152	0.1	321	—	—	—	352	—	962,579
78,041	5.65	68,212	4.95	27,326	2	853	—	3,451	—	1,380,000

## La Répartition des Habitations et les Réglements des Voiries italiennes.

Par le Professeur Cesare Albertini, Chef de Division des Services Techniques de Milan.

La physionomie, l'esthétique et même les conditions hygiéniques d'une ville dépendent essentiellement des espaces qu'on laisse libres entre les maisons. Toutefois, la réglementation de voirie italienne s'est plutôt préoccupée de donner des règles d'esthétique générale ou règles de decorum public, que d'assurer aux villes un régime qui en favorise un développement sain et bien équilibré dans chacune de ses parties.

Il se peut que les conditions spéciales du climat d'une grande partie de l'Italie aient fait qu'ici soit senti moins qu'ailleurs, le besoin de procurer à chaque local d'une maison, le bénéfice du soleil. On sait que dans la cité romaine, les rues étaient plus étroites qu'aujourd'hui et que les fenêtres s'ouvraient surtout sur les cours, et bien souvent, elles étaient aussi protégées par des portiques contre l'excessive ardeur des rayons solaires.

Les villes du moyen-âge eurent aussi des rues serrées et ce fut seulement au commencement de la Renaissance et de l'époque moderne que l'on construisit des rues plus larges, sans toutefois atteindre ces proportions entre hauteur des maisons et largeur des rues, qui sont demandées par les voiries actuelles ; de sorte que des monuments remarquables, de hauteur importante ne disposent ou ne disposaient que d'espaces assez étroits.

Ce fut seulement dans le dernier demi-siècle que l'on adopta des idées de réglementation de voirie, dans lesquelles on ordonnait un maximum de hauteur pour les maisons, maximum que l'on faisait dépendre de la largeur des rues. Le rapport entre la largeur des rues et la hauteur des maisons diffère pour chaque ville.

Naples atteint un maximum de hauteur de :

20 m. pour les rues d'une largeur de 10 m.

25 m. pour les rues d'une largeur de 10 à 15 m.

28 m. 80 pour les rues d'une largeur supérieure à 15 m.

Bologne permet un rapport de 2.25 entre la hauteur des édifices et la largeur des rues, pour celles d'une largeur de 4 m. Pour les 4 m. suivants, le rapport descend à 1 m. 25, il descend à 1 m. pour les 4 m. suivants et enfin, pour une largeur supérieure à 12 m. le rapport est de 0.75 ; les édifices, toutefois, ne doivent jamais dépasser 23 m.

Turin et Gênes permettent une hauteur des maisons qui ne doit pas être supérieure à une fois et demi la largeur de la rue, avec un maximum de 25 ou de 26 m. 50. Intéressant est le cas à Venise, qui présente des conditions locales particulières, on ne peut dépasser 9 m. de hauteur pour les rues jusqu'à 3 m. de largeur. Pour les autres rues, il est permis de donner aux édifices une hauteur représentant trois fois la largeur de la rue.

Milan prévoit des hauteurs qui varient, selon qu'il s'agit du noyau central de la ville (rapport  $h = 125 L$ ) ou de la zone de périphérie (rapport  $h = L$ ). Rome, qui dans son dernier règlement a subdivisé la ville en quartiers selon les différents types de constructions, requiert pour les maisons du centre un rapport  $h = 1.50 L$  et pour la périphérie  $h = 1.20 L$ .

Ainsi qu'on le voit, peu de villes font une distinction concernant la hauteur des édifices, qu'ils se trouvent dans la zone centrale ou dans la périphérie ; seulement, dans les villes où le phénomène de la centralisation s'est le plus fortement déterminé, on a cru bon de concéder une hauteur plus grande aux édifices des quartiers centraux, à l'exception de Trieste et Fiume, pour lesquelles on a adopté la division de la ville en quartiers, selon les plus modernes directives d'urbanisme.

C'est justement pour n'avoir pas encore adopté la subdivision par zones (zoning), que la construction en général se développe dans le plus grand désordre et que les espaces libres ne peuvent être convenablement exploités, au profit des édifices qui les entourent.

Puisque la hauteur des édifices est libre (il n'y a que défense de dépasser un maximum), il n'est point exceptionnel de rencontrer une rue de 50 m. de large n'ayant que des maisons de 8 m. de hauteur, au préjudice de l'économie des villes. Aussi, la distribution des surfaces destinées aux parcs, aux jardins et aux allées arborées ne répond presque jamais à des conceptions rationnelles ; elle est arbitraire, suivant des idées de simple opportunité économique.

\* \* \*

La distribution des espaces libres entre les bâtiments est bien souvent réglée par un rapport entre la superficie de la cour et les superficies des murs qui limitent cette même cour. Ce rapport descend à  $\frac{1}{7}$  et en certains cas aussi à  $\frac{1}{8}$  pour Naples —  $\frac{1}{5}$  pour Rome, Milan et Bologne et monte à  $\frac{1}{4}$  pour Turin et Venise. Certaines villes demandent un minimum de distance entre les murs des cours ; quelquefois (Venise) on requiert qu'un des murs n'atteigne que  $\frac{1}{3}$  de la hauteur du bâtiment et cela dans le but d'assurer le plus de soleil possible aux cours. Il y a aussi pour certaines villes, des limitations concernant les cours allongées (Bologne) et des limitations pour les superficies propres à la construction, ainsi que pour les petits corps de bâtiments vers les cours (Turin).

Toutefois, d'une manière générale, on ne peut pas dire que la question ait été jusqu'ici discutée de façon définitive et que le but d'offrir à chaque local une quantité suffisante de soleil ait été atteint. On a cru pouvoir y remédier en augmentant la proportion entre l'espace libre et les murs, mais cette augmentation n'a rien changé à la manière défectueuse dont cette proportion est calculée.

De plus, la même règle ne peut être également efficace pour une cour environnée par des bâtiments de hauteur moyenne et pour une cour environnée par des constructions très hautes.

On remarque enfin que la méthode du calcul des superficies des cours, telle qu'elle est adoptée par les règlements italiens, amène à des conclusions absurdes, qu'il serait ici trop long de définir. Il suffit de mentionner le fait que dans une cour environnée de trois côtés par des murs avec fenêtres et d'un côté par un mur sans fenêtres, il est défendu de surélever le mur qui fait face à ce dernier, alors qu'aucun préjudice n'en découlerait pour les locaux déjà existants, tandis que les nouveaux locaux se trouveraient dans de meilleures conditions de lumière.

Ainsi se détermine, en Italie, un mouvement destiné à régler ces questions d'une manière plus rationnelle et qui se coordonne avec l'établissement des plans d'aménagement des villes.

En proportionnant mieux les espaces libres, il doit être possible de favoriser la construction de maison sur les bords des ilots entre les rues, laissant libre une grande cour centrale laquelle, quoique de superficie plus petite que la moyenne des cours que l'on devrait former pour chaque bâtiment, selon les méthodes jusqu'ici en vigueur, atteindrait mieux le but de donner du soleil à chaque local d'un bâtiment.

Toutefois, si l'on veut continuer dans les directives jusqu'ici suivies, il faudrait se souvenir, pour quelque construction que ce soit, que l'efficacité d'une même distance est différente s'il s'agit d'un bâtiment peu élevé ou d'un bâtiment de grande hauteur. Le penchant actuel à augmenter toujours la hauteur des bâtiments nous porte à craindre que les cours finissent — du moins dans les quartiers centraux —, par se transformer en puits d'air. Il ne serait peut-être pas inutile d'adopter des règles dans lesquelles on ait quelque égard pour l'orientation et l'inclinaison des rayons solaires, question particulièrement importante pendant les mois d'hiver.

La commune de Gênes a établi une règle prescrivant que la cour doit avoir une superficie qui ne soit pas inférieure au carré de la troisième partie de la hauteur moyenne des murs qui l'entourent et jamais inférieure à 30 m.

La règle dictée par des conditions spéciales de la contrée, donne lieu à des cours qui peuvent paraître excessivement étroites ; mais nous avons voulu la rappeler ici, car dans cette règle, on a tenu compte de l'influence des hauteurs qui vont entrer dans le calcul avec leur carré.

### Sommaire.

Après examen de l'expérience de la réglementation italienne, il semble qu'on peut affirmer :

a) Que la distribution rationnelle des maisons ne peut dériver que de l'étude profonde et complète d'un plan d'aménagement, dans lequel soit appliquée la distribution des maisons par zone ; les rues et les espaces libres ayant une juste proportion et étant répartis proportionnellement aux bâtiments auxquels ils doivent servir. Les règles de voirie doivent être en stricte corrélation avec les directives du même plan.

b) La méthode du calcul des cours exclusivement fondé sur la proportion entre superficie des parois et superficie de la cour, mène à des résultats insuffisants ; lorsqu'on veut maintenir une réglementation inspirée de ces directives, il convient de trouver une formule dans laquelle la hauteur des parois influe en raison du carré, plutôt qu'en simple raison linéaire et l'on devra adopter des correctifs pour tenir compte de l'orientation, de l'inclinaison des rayons solaires et surtout de l'avantage pouvant résulter du fait de laisser au moins partiellement un côté ouvert aux rayons du soleil.

c) Il faut encourager la construction de maisons isolées, en ordonnant une juste proportion entre surface bâtie et superficie totale ; à défaut, on doit faciliter la construction sur les bords des ilots, en ayant soin d'éviter autant que possible la formation de corps de bâtiments tout près des murs mitoyens.

d) Les prescriptions de voirie, autant que possible, doivent viser à éviter la formation des courettes.

### Summary.

From what one can gather from the experience of Italian conditions it would appear that one can deduce:—

a) That the rational distribution of dwellings can only be obtained through a profound and complete study of a town plan in which the distribution of dwellings in zones should be applied. Streets and open spaces should be in right proportions and should be distributed in accordance with the buildings they are to serve. The regulations regarding roads should be in strict co-relation with the main purposes of the plan.

b) The method of calculating the space for courts and yards based exclusively on proportions between wall surface and court surface leads to insufficient results. If one wishes to maintain a system inspired by such it will be convenient to find a formula by which the height of walls is influenced by the square of the height rather than simply by reason of the length and one should adopt correctives to take into account the direction and scope of the sun's rays and in particular of the advantage that accrues to the court when one side is left, partially at all events, open to the rays of the sun.

c) It is necessary to encourage the building of isolated houses, giving a correct proportion between the area to be built upon and the total area, failing which one should facilitate building on the borders of blocks, taking care to leave the inner part free of buildings.

d) The requirements regarding roads should be such as to avoid as far as possible the formation of small courts.

### Auszug.

Nach Prüfung der in Italien gemachten Erfahrungen darf man nachstehende Feststellungen machen:

a) Die zweckmäßige Verteilung der Häuser bedarf eines gründlichen und umfassenden Studiums des Bebauungsplanes. In diesem muß die Verteilung der Häuser nach Zonen erfolgen. Die Straßen und freien Plätze müssen im richtigen Verhältnis unter die Baubezirke verteilt werden, denen sie dienen sollen. Die Regelung des Verkehrs muß in genauer Übereinstimmung mit den Direktiven dieses Planes stehen.

b) Die Berechnungsart, wonach man die Größe der Höfe ausschließlich nach ihrem Verhältnis zu der überbauten Fläche des Grundstückes bemißt, zeigt kein befriedigendes Ergebnis. Wenn man die Bauordnungsbestimmungen auf dieser Grundlage aufrechterhalten will, muß man eine Formel finden, nach der nicht nur die Umrißlinie des Gebäudes, sondern die Höhe der Wände berücksichtigt wird, und man wird Ergänzungsbestimmungen aufnehmen müssen, die der Himmelsrichtung, dem Lichteinfall und besonders den Vorteilen Rechnung tragen, die sich daraus ergeben, daß man zumindest eine Seite für die Sonnenstrahlen ganz offen läßt.

c) Man muß den Bau freistehender Häuser anregen, indem man die überbauten Flächen in das richtige Verhältnis zur Gesamtfläche setzt. Zumindest muß man die Randbebauung der Baublocks erleichtern und Sorge tragen, daß soweit als möglich die Errichtung von Bauten ganz nahe an den Seitenmauern verhindert wird. Es müssen Vorschriften gegeben werden, durch die soweit als möglich der Bildung von Lichtschächten vorgebeugt wird.

## Cottage and Tenement in Spain.

By F. Lopez Valencia, Housing Service, Ministry of Labour, Madrid, Spain.

In the large cities of Spain and in the other more important towns most of the inhabitants live in tenements, as is shown by the following averages of the number of people per building in the main towns :—

Madrid .....	41
Saragossa .....	21
Valencia .....	20
Seville .....	17
Valladolid .....	17
Granada .....	13

In Madrid the prevailing type is the tenement building containing 51 to 60 inhabitants, but there are 165 buildings with 200 to 300 people and 47 with more than 300. The average number of dwellings is :—

	per building	per hectars
Central area .....	11·8	68·4
Suburbs .....	4·3	5·9
Whole city .....	9·4	27·4

The average number of people per dwelling is 10·78. In striking this average the whole of the people, even those in institutions, are counted but the rooms in the institutions have not been counted as dwellings. The average number of persons per hectare is as follows :—

In 6 wards,	more than 3,000
" 7 "	from 2,000 to 3,000
" 12 "	" 1,500 " 2,000
" 19 "	" 1,000 " 1,500
" 27 "	" 500 " 1,000
" 29 "	" less than 500
100	

This overcrowding is due not only to the habits of Spanish town-dwellers, who are fond of social intercourse with their neighbours and of the spectacle of street traffic, but to the fact that many towns were walled and therefore were compelled to develop upwards instead of outwards.

In modern times the wall as a cause of overcrowding has been succeeded by the increase in land values, the scarcity and dearness of transport facilities, the difficulty of building on sites far from the business centres, and the lack of improvement and accessibility of the urban land suitable for building.

Under the Spanish housing laws the building of cheap houses (both cottages and tenements) is assisted in the following ways :—

- a) Tax and rate exemptions.
- b) State loans.
- c) Payment of part interest on loans and debentures.



- d) Building subsidies.
- e) Compulsory purchase of land.

For cottages that are being purchased by their inhabitants there are the following special advantages:—

a) State loans at 2 per cent. or 3 per cent. interest (5 per cent. for tenements).

b) Building subsidies, amounting to 20 per cent. of the value of house and land, for cottages built by co-operative housing societies. (10 per cent. for tenements.)

c) Priority for State loans and for payments of part interest on loans and debentures, by setting aside for cottages 25 per cent. of the money available for housing loans, (The remaining 75 per cent. may be used for both tenements and cottages.)

With these special advantages the State aim at fostering cottage building, as it is thought to be very important social work. In truth the cottage, on account of the lesser crowding of people on the ground, its greater facilities for ventilation and sunlight, and its being surrounded usually by a free space for garden, is more healthy than the tenement and affords more privacy for the family, all these conditions making for happy and healthy homes.

The legal requirements that must be fulfilled to obtain State assistance for cottages and tenements are as follows:—

*Proportion of plots that must not be built on.* In the case of cottages with one frontage this proportion must be 10 per cent. of the plot where the house is up to 7 metres high and 15 per cent. where the house is higher. In the case of cottages with two frontages the proportion must be 8 per cent. where houses are up to 7 metres high and 13 per cent. where they are higher. In the suburbs the unbuilt-on part must be 60 per cent. of the plot. Courts must have an area of 10 sq. m. and no walls surrounding them must be less than 3 metres long.

For tenements; 25 per cent. of the plot. Courts must be 12 sq. m. and in tenements of more than three floors large courts must be open on one side. For tenement buildings higher than 20 m. the unbuilt-on land must be proportionately larger.

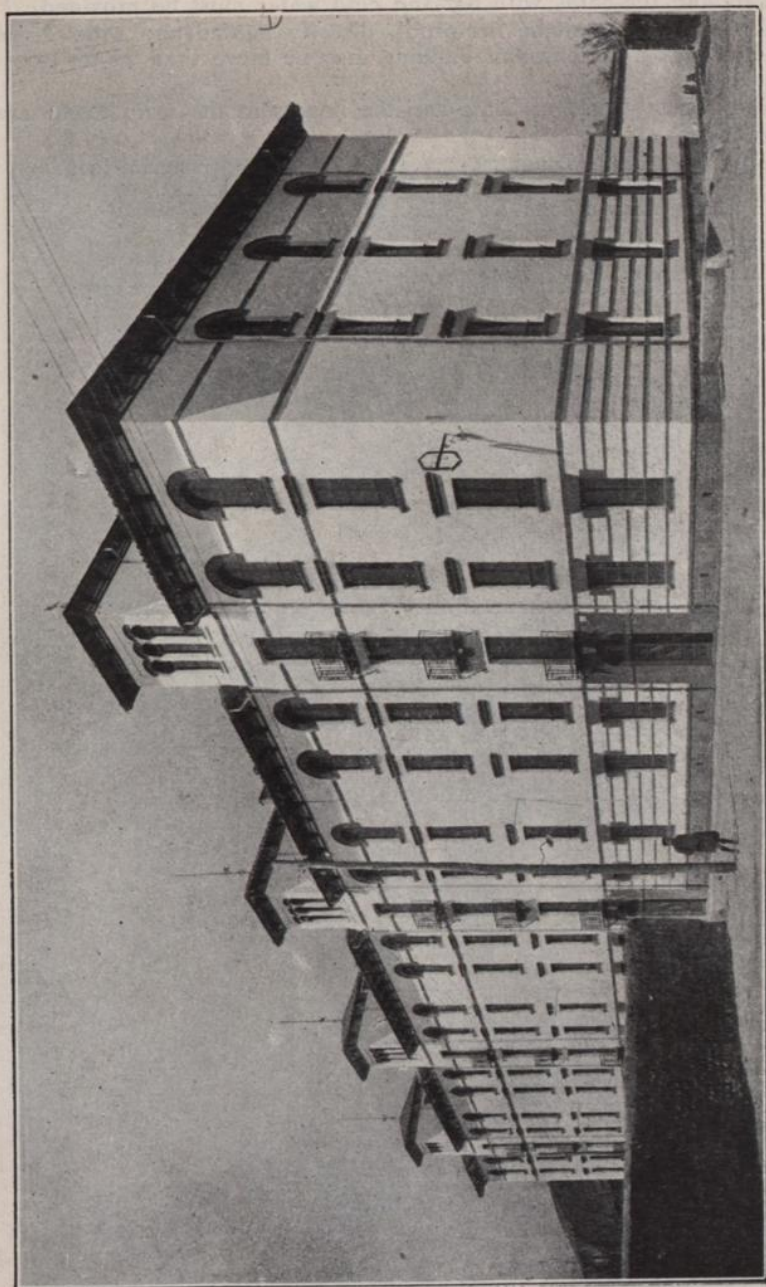
*Humidity protection.* Foundations and walls up to 1 m. must be damp-proof. Flagstones (pavements) 0'60 m. wide must be laid actually touching the side of the house.

*Rooms.* Height of ceilings: for ground floor 3 m.; for first floor 2'80 m.; for shops 3'60 m. Superficial area: kitchen, 20 sq. m.; dining-room, 40 sq. m.; parlour, 50 sq. m.; water-closets, 4'50 sq. m.; wardrobes and larder, larger wall, 1'50 m. long. Window space must equal at least one-sixth of floor area.

*Sanitation.* Water supply: 50 litres per head daily. Water-closets must be separated from dining-rooms, kitchens and bed-rooms; the plumbing must be water- and gas-proof and there must be due ventilation of all drain pipes, etc.

For tenements there are the following additional requirements:—

*Height.* Not more than street width for building of more than three floors, according to the local by-laws. In buildings with more than three floors lifts must be furnished.



*Sanitation.* In houses with more than three tenant-families sufficient shower- and tub-baths with hot and cold water must be provided.

*Stairs.* These must be fire-proof, directly lighted and wide. None of the dwellings in a tenement building may be more than 25 m. from the stairs.

The average costs of State assisted houses in the main towns are as follows :—

Cottages.	Land .....	2	pesetas	per	square	foot
"	Building .....	12	"	"	"	"
Tenements.	Land .....	8	"	"	"	"
"	Building .....	11	"	"	"	"





The average price of a cottage containing dining-room, kitchen, three bed-rooms and water-closet, is about 17,000 pesetas, including land.

The groups of dwellings in the neighbourhood of large towns and in suburbs and satellite towns where land is not very expensive are generally

one-family cottages; as are also all the buildings of the "Lineal City" established in the surroundings of Madrid, where all houses have a garden which occupies at least 80 per cent. of the plot.

Assisted houses built in urban areas are nearly all tenements with five or six floors and two or three dwellings per floor and are intended for people who, on account of their work, have to live near their place of business, or who prefer to live in places with all the improvements and comfort which modern towns afford. Tenements are also built for low-paid workers unable to buy a cottage and who can only pay moderate rents for small apartments with three or four rooms.

In some provinces of Spain, especially on the northern and eastern coasts, it is usual for the dwellings in a tenement to be the property of the respective tenants. They usually form a committee for the whole building for dealing with the common needs such as stairs, halls, sewers, frontages, etc.

The development of the new ideas about the planning of towns, the steadily growing love for the country and the desire to acquire a small property, so conspicuous in the less fortunate classes, have created a strong preference—stimulated, as we have shown, by the housing legislation—for the one-family cottage with garden space and built in the neighbourhood of one of the larger cities.

This trend will do much to decentralise the over-populated towns, to distribute better the people over the land, to produce more healthy and happy lives by a larger contact with nature, and therefore to develop a better and more vigorous race.

### Summary.

In the large cities and other important towns of Spain the people live mostly in tenements. The average number of inhabitants per building is given in the first table. The second table gives the number of dwellings per building and per hectare in Madrid. The third table gives the average number of persons per hectare in the 100 wards of Madrid. The congestion of population is due not only to the habits of the people, who like the busy town life, but also to the fact that the town walls have been succeeded by dearness of land and dearness and scarcity of transport facilities as influences restricting the area of the town.

The building of both cottages and tenements is assisted under the Spanish housing laws by tax and rate exemptions, loans and subsidies and the expropriation of land. Loans are cheaper and subsidies larger for cottages than for tenements. Cottages are also given priority for loans. The State gives this preferential treatment because the cottage is thought to be better hygienically and on general social grounds.

The author of the paper details the requirements regarding hygiene and general comfort that must be fulfilled to obtain State assistance for tenements and cottages and compares their average costs per square foot both for land and for building.

The groups of dwellings in the neighbourhood of towns are generally one-family cottages, as are also all those in the "Lineal City" near Madrid, whereas those actually in the towns are nearly all tenements with five or six floors, two or three dwellings per floor.

The development of new ideas, stimulated by housing legislation and the growing love for the country have created a strong preference for the cottage.

### Sommaire.

Dans les grandes villes et dans toutes celles de quelque importance, en Espagne, les habitants vivent surtout dans des appartements. Le nombre moyen d'habitants par bâtiment est donné dans le premier tableau. Le second tableau donne le nombre de logements par bâtiment et par hectare à Madrid, et le troisième tableau donne le nombre moyen de personnes par hectare dans les 100 quartiers de Madrid. La congestion de la population est due non seulement aux habitudes des gens, qui aiment la vie affairée de la ville, mais aussi au fait que les murs de la ville ont agi, par suite de la cherté du terrain et de la cherté et la rareté des moyens de transport, comme influences restrictives sur l'étendue de la ville.

La construction des cottages et des appartements est aidée, d'après les lois espagnoles sur l'habitation, par des exemptions de taxes et d'impôts, des prêts et des subsides et l'expropriation du sol. Les prêts portent un intérêt moindre et les subsides sont plus élevés pour les cottages que pour les appartements. Les cottages bénéficient aussi de la priorité pour les prêts. L'Etat leur accorde ce traitement préférentiel parce que le cottage est considéré comme meilleur au point de vue hygiénique et social.

L'auteur du rapport expose en détail les exigences d'hygiène et de confort auxquelles doivent satisfaire cottages et appartements, pour obtenir l'aide de l'Etat, et il compare leurs prix de revient moyens par mètre carré pour le terrain et pour la construction.

Les groupes d'habitations au voisinage des villes sont généralement des cottages pour une famille comme ceux de la « Cité linéaire », près de Madrid, tandis que ceux à l'intérieur des villes sont presque tous des maisons à appartements, de cinq ou six étages, avec deux ou trois habitations par étage.

Le développement d'idées nouvelles, encouragé par la législation de l'habitation et l'amour croissant pour la campagne, a créé une forte préférence pour le cottage.

### Auszug.

In den großen und anderen wichtigen Städten Spaniens leben die Bewohner hauptsächlich in Hochbauten. Die durchschnittliche Zahl der Hausbewohner wird in der ersten Tabelle gegeben; die zweite gibt die Zahl der Parteien pro Haus und pro Hektar in Madrid an, die dritte Tabelle zeigt die durchschnittliche Bewohnerzahl pro Hektar in Madrid. Die Zusammendrängung der Bevölkerung ist nicht nur eine Folge der Vorliebe des Volkes für das lebhaftes Stadtleben, sondern auch eine Folge der Befestigungen, der hohen Grundpreise und der ungünstigen Verkehrsverhältnisse, welche den zur Verfügung stehenden Raum beschränken.

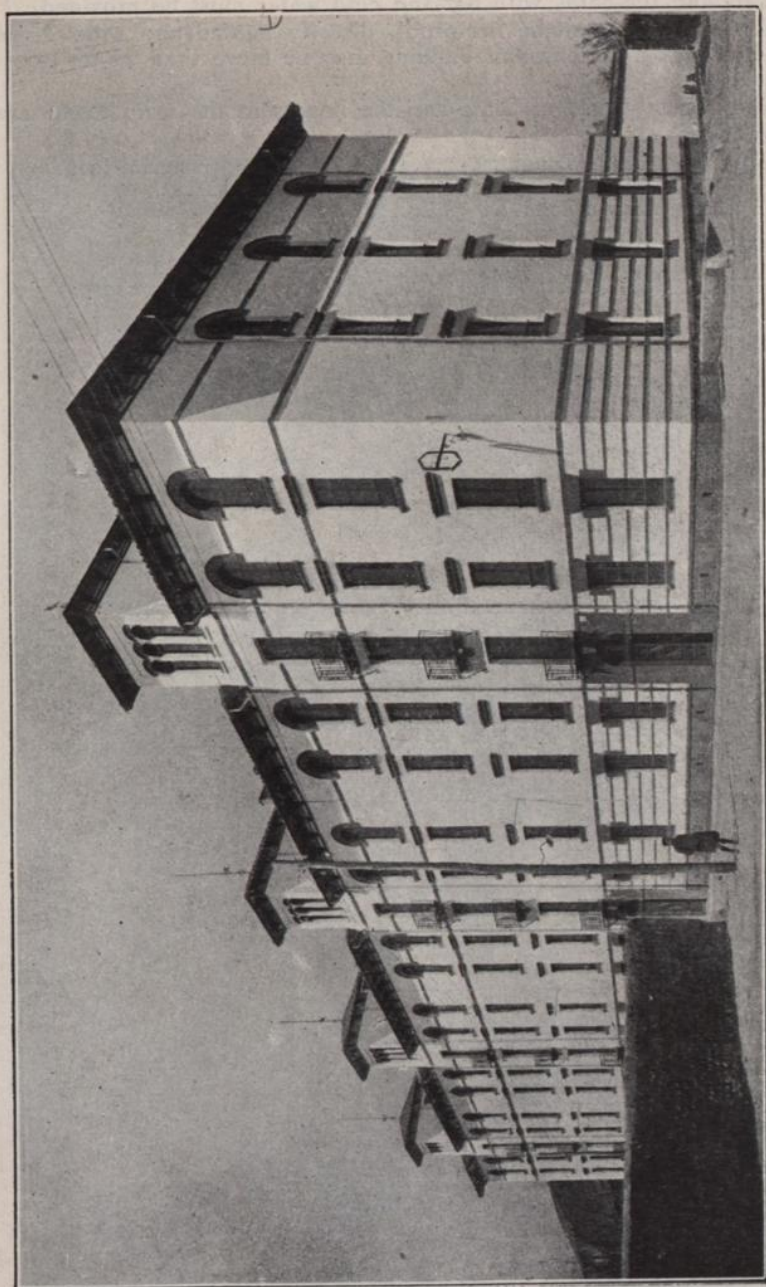
Die Erbauung sowohl von Einfamilienhäusern als auch von Zinskasernen wird durch das spanische Gesetz erleichtert, welches Steuerermäßigungen, Belehnungen, Subventionen und Landexpropriationen vorsieht. Den Einfamilienhäusern wird ein Vorzug gegeben, weil der Staat diese für gesundheitsfördernder und vom sozialen Gesichtspunkt als wünschenswerter ansieht.

Der Referent detailliert die Erfordernisse in bezug auf Hygiene und allgemeinen Komfort, welche erfüllt sein müssen, wenn der Staat Unter-

stützungen geben soll, und vergleicht die durchschnittlichen Kosten der Hochbauten und der Siedlungen auf das Land und auf das Haus berechnet.

Die Wohnungsgruppen in der Nähe der Stadt sind gewöhnlich Einfamilienhäuser, ebenso wie die Häuser in der „linearen“ Stadt bei Madrid, während gegenwärtig in den Städten fast alle Häuser mit fünf oder sechs Stockwerken zwei oder drei Parteien pro Stockwerk haben.

Die Entwicklung neuer Ideen, welche durch die Hausbau-Gesetzgebung begünstigt wird, und die steigende Vorliebe für das Wohnen auf dem Lande haben eine starke Strömung für das Einfamilienhaus hervorgerufen.





*Sanitation.* In houses with more than three tenant-families sufficient shower- and tub-baths with hot and cold water must be provided.

*Stairs.* These must be fire-proof, directly lighted and wide. None of the dwellings in a tenement building may be more than 25 m. from the stairs.

The average costs of State assisted houses in the main towns are as follows :—

Cottages.	Land .....	2	pesetas	per	square	foot
"	Building .....	12	"	"	"	"
Tenements.	Land .....	8	"	"	"	"
"	Building .....	11	"	"	"	"





The average price of a cottage containing dining-room, kitchen, three bed-rooms and water-closet, is about 17,000 pesetas, including land.

The groups of dwellings in the neighbourhood of large towns and in suburbs and satellite towns where land is not very expensive are generally

## Cottage and Tenement in the U. S. A., Some Determining Factors.

By Henry Wright, Chairman of Committee on Community Planning, American Institute of Architects.

Housing methods in America have become very complex. To present the subject clearly it will be necessary to mention many details of custom and usage which are for the most part unfamiliar to the European mind. We can scarcely be said to build in our cities "cottages" of any kind in the accepted sense. Our smallest homes are too complicated in their requirements of situation, public services and appurtenances, to permit of such humble classification. It is true that we have in our cities on the one hand wide expanses of land devoted to small scattered individual dwellings while on the other we have carried the development of vast tenement houses to a point almost unknown in any other land. But neither the "cottage" such as we know or the great tenement barracks of our boulevards are altogether predominating factors in our modern cities.

To grasp the situation one must first understand how the growth of our cities takes place. Surrounding them will be found constantly an area of real estate expansion for which home owning and small house building are supposed to be the underlying motives. However, few small houses are any longer built individually. Seldom indeed is such house production related to its use so much as to its effect on land development and speculative investment. Subdivided land frequently lies idle for long periods only to be reassembled later for mass building by speculative builders who put up monotonous rows of cheap and poorly planned wooden houses extending over wide areas of our border land. This practice, as in the case of New York City, creates a vast fire menace and potential slum area.

The process of dividing land for easy sale is accompanied by a too frequent and wasteful street system spread indiscriminately over wide areas of our cities thus causing a permanent burden upon the public purse. That part of the land which is not required for the buildings themselves is, even in suburban districts, so covered with streets, walks, carriageways, garages and out-buildings as to leave little green or garden space. So great are the accessory costs and wastefulness of this whole process that the actual cost of the house itself in such neighborhoods is frequently less than half the purchase price. The ratio usually maintained between the building cost and site cost is seldom more than 3 to 1 as compared with at least 5 to 1 in European site planning practice.

There are other factors which it is essential to consider and understand and which largely affect the human aspects of the problem. These are briefly as follows:

- (a) The rapid trend of population into large cities.
- (b) Rapid changes in industrial methods and locations which tend to a marked fluidity of labour.

(c) Consequent changes in the relative size, personnel, and lack of fixity of family life and family grouping.

(d) The increased demand for public services and private conveniences which has extended the relative importance of the mechanical elements in house construction.

(e) The prevalent use of the motor car, especially among wage earners, and the demand for it to be housed on the premises.

All of these factors tend to complicate the problem and in the absence of any direct and disinterested effort to harmonize these demands the entire matter is left in a particularly chaotic state.

The situation is marked first of all by the two distinct tendencies previously suggested. One is a form of rapid decentralization, largely due to the motor car, in which our cities tend to expand and cover great areas of suburban territory. The other arises from a reaction of people against the fatigue of long journeys and the incomplete and unkempt condition of our suburban districts, which causes them to return to the heart of the city where they occupy the vast tenement or apartment structures made necessary by the increasing land values in these sections. At the same time there is taking place what in some respects is a logical, though not altogether appreciated, revolution within our cities. Heretofore the suburban movement has been fostered by the better paid workers of our business and commercial centres. These abandoned the older residential districts to the incoming industrial worker, usually of recent immigrant origin. The present movement is quite different. It is the industrial wage earner who has profited by the changes of the war period and with the cheap motor car is breaking out into the new suburban areas of the present era. New industries are locating in these outlying districts and even established ones are forced to follow. On the other hand the workers of our commercial and business districts, who have been relatively reduced in the economic scale, can only in a small degree keep up the competition of the outward movement and must be content to remain in the intermediate areas where new forms of multi-family dwellings fill in or replace the earlier small home districts.

We have then in America today the two extremes, corresponding in some degree to the cottage and tenement, each of which offers opportunities for vast improvement to take its permanent and proper place in the community. Excellent examples of so called "Garden Apartments" such as those built by the Metropolitan Insurance Company in New York City have demonstrated the value of superior planning in the tenement building, but without meeting the needs of recreation and community expression such as has been accomplished in the Dutch examples. At the same time we might improve and greatly economize our present practice in the outlying regions by applying advanced town planning methods and thus giving permanency to these large areas of homes for industrial workers which the prevalent use of the cheap automobile has placed within easy range of their work.

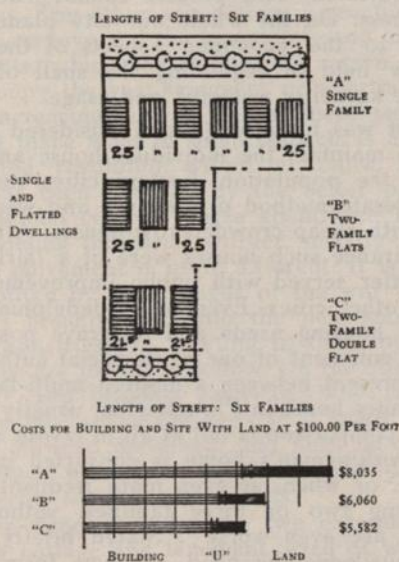
Between these two alternatives lies a vast region, both physically and humanly speaking, which serves that great section of population who cannot, under our present urban distribution, avail themselves either of the distant open country or the costly advantages of expensive apartment house districts. This great intermediate class is now supplied with dwellings largely through the indirect process of filling in the gaps of incompleting border expansion and by the conversion or rebuilding of

former dilapidated small house districts with our various forms of multi-family dwellings. The substitution of such dwellings becomes necessary to absorb increasing land values and costs, due to the expensive public services and other wasteful practices which constantly defeat the original home owning purpose. The period which marks the early stages of this inevitable transition is especially resented by the more articulate populations of our better suburban areas. They try to set up restrictions and barriers against this inevitable change resulting from the original extravagance and lack of foresight of the estate planner. Backed by this effort for the preservation of our better districts for single family houses, our present zoning practice attempts a segregation of use areas in our residential districts. Such practice is neither functional nor logical, but unfortunately it is upon such unsound sentimental considerations that much of our zoning has been predicated. This process cannot lead to results of any permanent effectiveness. On the whole our city planning movement has remained oblivious to the economic aspects of the problem and has accepted the narrow field of regulating the shell of street boundaries without attacking the kernel of wasteful land usage.

In certain cities it was for a long time considered desirable and even found practicable to maintain the individual house and home ownership for a large part of the population. Eastern cities such as Philadelphia had inherited a moderate method of land use and were able to build up their poorer areas with cheap crowded row-houses. Although monotonous and dismal in appearance such houses were of a fairly permanent brick construction and better served with public improvements than the later wooden districts of other cities. Even so, Philadelphia has of late failed to keep up with its housing needs and its grave position at present is shown by the recent comment of one of its social authorities. "If a comparison is made at present between a modern multi-family dwelling and a so called single family home in Philadelphia, usually inhabited by more than one family, the comparison is not at all in favour of the latter. When an ordinary little workingman's home is converted into a two or even a three family home, or when, as even more frequently happens, rooms are subdivided among two or three families, without any structural changes, the results are even worse". Stated briefly, Philadelphia has been forced to acknowledge the need of some form of dwelling more economical and elastic than is possible with complete single family ownership.

It is important to understand the process which takes place in most other American cities. There is a transition which either threatens or actually transpires in nearly all of our suburban single family house neighbourhoods. The full cost of the prevailing system of land subdivision together with the attendant costs of supplying city services over extended areas of low density use are seldom fully anticipated and provided for. For the home purchaser the increased value of his land is first welcomed as a sign of his good judgment. It is in reality the direct working of an extravagant layout disproportioned to its one family use. Its continued pressure soon brings about an awkward demand for a change in use. This takes place in two ways as shown on the accompanying diagrams. First in "doubling up" either vertically or horizontally in two family dwellings and finally in the further congestion of double flats and row houses. Such changes take place differently in various cities and often become fixed types of building

over large areas, new as well as old. Such inevitable transition is still ignored in the manner of planning and subdividing our city land. The improvement of dwelling house building in America has been constantly cramped and retarded by the bad start which it gains through this indirect transitional procedure. New York City, for instance, with supposedly excellent engineering advice has planned throughout its entire 100 square miles of area a uniform street and plot subdivision. Streets are 60 and 80 ft. wide, occupying 40 per cent. of the land, and blocks are 200 ft. deep and from 400 to 700 ft. long. Plots are uniformly either 20 or 25 ft. frontage by 100 ft. deep. On these plots first appear narrow single wooden houses 15 × 35 ft. with dark central rooms. These are alternated with buildings containing four flats on the broader avenues. Such buildings, occupying two 20 ft. plots, are arranged with two one-



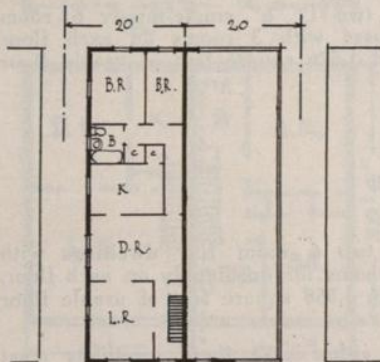
family apartments 16 × 50 to 60 ft. on each floor with a party wall between. They originated with the speculative builder and are almost as bad as their tenement house prototype. With their carriageways and garages they cover practically 100 per cent of the lot.

It is such structures as these, serving a vast portion of our people, that we have tried to condemn to oblivion in our planning and zoning practice. Not that we try to restrict them out of use, but we relegate them to the less desirable areas, and merely frown upon their existence. As a result we find that instead of improving them in plan our builders invent new and more hideous ways of filling up every foot of available ground.

We have failed to realize in this demand for makeshift multi-family dwellings the inexorable laws of economic and human needs which must now be met in this makeshift way. It would, if fully understood and frankly met, doubtless lead to the planning of more practical and desirable places. It is unquestionably desirable to introduce a less expensive

layout of streets and, in other ways well known to town planners, attempt to reduce the wasteful requirements of public services; thus making more available and permanent a suitable setting for the small individual home. But this is particularly difficult in view of the extravagant demands which have been encouraged by our land selling practice. The extent to which this may be considered practicable or even desirable will be influenced somewhat by an appreciation of the advantages of the small multi-family dwelling. Such dwellings built and occupied on a basis of small ownership and directly related tenancy are little known, I believe, in some European countries.

The advantages of the multi-family dwelling result first from a more economical use of land and public services. There are, however, other considerations.—For every city dwelling there is a considerable outlay for connections to water, gas, sewer and electricity as well as front and back entrance-ways and drives. These are economically shared in the multi-family house. The demand for dwellings arranged all on one floor seems to be increasing. The most popular one family house of recent



One half floor plan of a fourfamily flatted house.

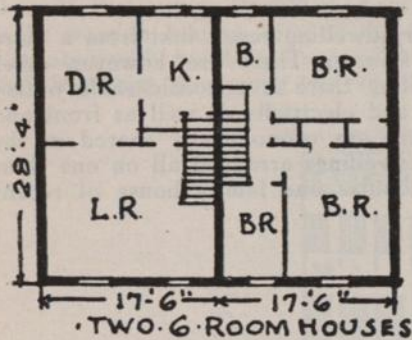
A wasteful type frequent in our cities.

years in America has been what we call the "Bungalow". This is a house all on one floor. Such a house is supposed by the layman to be cheap to build, but since he demands a complete cellar and attic it becomes the most extravagant type to be found. It is most wasteful in heat and maintenance using at least 50 per cent. to 60 per cent. more fuel than an equal living space in a small multi-family building. There is, however, a distinct and recognized advantage for the housewife in such a one-floor apartment, especially where there are children, or permanently indisposed or aged members of the family. With all of these advantages it should be possible to develop some form of dwelling which will not be too extravagant in cost and maintenance. This the speculative builder has tried to do in his inefficient "cut and try" method. While he has failed to solve the problem well he has at least succeeded in creating more rental value even within the restrictions and limitations with which he has been surrounded.

Now if we were to go about this matter scientifically, fully aware of the needs and limitations of our general city conditions, but starting back at the very beginning to correct the badly shaped plot and extravagant street layout, it would seem possible to make better progress in our housing. Unfortunately there are few examples in which this has been

completely tried. One large housing company, whose work is referred to later, has recently taken a special interest in developing better multi-family dwellings and has shown conclusively that, while such dwellings may not meet all the needs of every city family, they have very marked

### SHOWING APPLICATION OF ANALYTICAL STUDY TO HOUSING PROBLEM

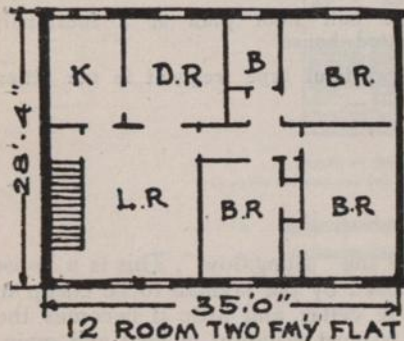


Thirty-five feet of lot frontage and standard 28-foot depth of dwelling may be constructed

either

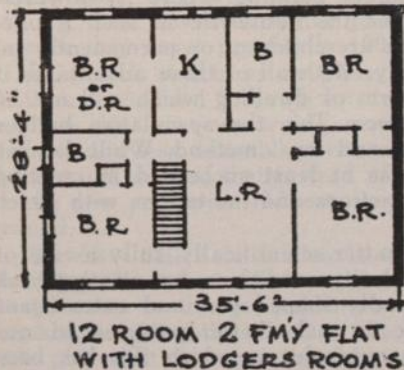
as two 17' 6" single-family 6-room houses with 3 rooms on each floor and 1,526 square feet of usable floor area,

or



as two 6-room flat dwellings with 6 rooms for one family on each floor, with 1,568 square feet of usable floor area.

In either case these dwellings must be at all times limited to use as a whole and by one family in each dwelling space.

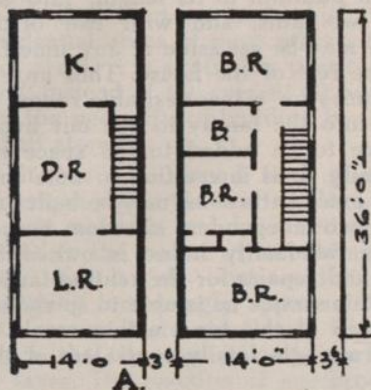


On the same „chassis" length, but with a re-arrangement of stairs, the 12 rooms, with addition of 2 baths, may be used in a variety of combinations of from 2 to 8 rooms per family, which may be altered at will to fit circumstances.

NOTE: Where not used as an end house, first-floor lodgers' rooms have lavatory only. Second-floor bath is skylighted.

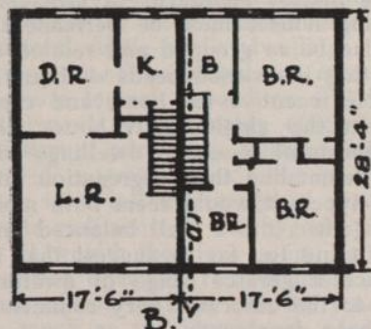


### SHOWING RELATIVE ADVANTAGES OF INDIVIDUAL AND ROW HOUSES ON NARROW LOTS



NOTE: With similar character of interior finish and accessories, the row house in brick costs only a trifle more than the detached house in wood.

A. Single-family houses, 14' wide by 36' deep, 6 rooms, on lots 17' 6" wide. Total area, 994 square feet on 2 floors.



B. A far better house may be planned on the same lot in the row form of house, designed in interesting groups of one or more kinds. Area, 990 square feet. However, this house is still complicated with front and rear services, or, as usually happens, ice an supplies are received via living room. House size, 17' 6" x 28' 4".

advantages in cost, maintenance, comfort and desirability, especially for homes requiring four, five and even six rooms. In the case of dwellings with four or five rooms the plans developed by this company for both two storey flatted-houses and three storey tenement-buildings have resulted in unquestionably excellent substitutes for the one-family house. Heretofore we had not fully realized (as in Dutch practice) that such buildings, when economically planned irrespective of plot lines, may be made broad to the street with two room depth, leaving in the ordinary block ample provision for interior court yard gardens and playing space. Quite significant is the recent development in this American experiment of a six room multi-family unit. Their six-room one-family party-wall house with living rooms below and bedrooms above, and built in short rows, is a paragon of space saving economy. It occupies 17½ ft. of street frontage and has a depth of 28 ft. If, however, the space of 35 ft. occupied by two of these one-family party-wall houses is built as a double-flatted house with six rooms on each floor there is a saving of 8 per cent. in the total cost, with an addition of 5 per cent. in the usable floor space causing an improvement in the size of the rooms. Again, one of the drawbacks of single family ownership is that the living space (say of six rooms) may

at times be more than is wanted. At other times, particularly when children are growing up, it may become too crowded, especially in the use of the bathroom facilities. Further experiment with six room flats has developed the same space, with a slight addition to its length, into six living-rooms on each floor, but with two baths, and with two of the rooms on each floor so placed that they may be set aside at any time for letting or private use independent of the rest of the house. Thus an expansible house is created providing at times for a few desirable rooms to let to single persons, often now taken into the family to eke out living expenses, but available upon due notice to be added to the space required by the growing needs of the family. It is interesting to note that this new twelve-room house with its two extra bathrooms may be built and sold for about the same amount as the two independent six-room houses with which we started out. Where the two-family house is owned by one of the occupants, he furnishes heat and repairs for the renting family alone. By reason of the rental value of this service he is able to so reduce his own cash outlay as to put ownership of this kind within reach of many families quite unable to purchase a single family equivalent of the space they require.

However, to go too far in applying merely standards of efficiency would be a mistake. While our dwelling houses must be permanently practicable and economical they must also be so grouped and related as to form well rounded communities meeting the varied needs of families and individuals, and offering all possible incentive for home and community interest. In such a development the single-family house, the multi-family dwelling and the smaller forms of tenement dwellings will all play an important part. Instead of demanding their segregation into separate districts for particular housing types, it would seem both more logical and desirable to weave them together into a well balanced and properly related whole. It may not be going too far to suggest that in certain European town planning practice a greater range of dwelling types might add interest and flexibility to the otherwise very commendable town planning schemes that have been developed.

While the difficulties of regulating and effecting such an ideal procedure in community building may seem insurmountable under our present agencies of building and methods of land tenure, it becomes readily possible when we accept what appears to be the inevitable trend in agencies of urban development. It is beginning to be realized that home and community building is a substantial and permanent business to be carried on by large, well financed (and preferably limited dividend) companies capable of undertaking the building of complete communities. It is this fact which renders significant the experience of the City Housing Corporation previously referred to and shown in the exhibition at this conference. This is the first limited dividend company in America devoted to home building and it is engaged in building its first complete community of 1,200 homes. In its short existence it has demonstrated a number of seemingly important principles which may be briefly summarised as follows:

a) That the various types of dwellings, that is:—single-family, multi-family and small tenement or apartment houses, may by better architectural and community planning be greatly improved and made more livable than those in current use, providing at the same time in the community ample recreational advantages.

b) That all of these types of dwellings may be grouped together, and in relation to one another, to the marked advantage of each, and occupied by people of varying needs, with, however, habits and desires sufficiently harmonious to form a desirable community.

c) That even on land which would be considered high-priced in the residential areas of most other cities (that is about 80 cents per sq. ft. of plot area), it is profitably possible to cover less than 30 per cent. of the land, instead of the current 70 per cent. common to New York City, without the necessity of building to an average height of more than two and a half storeys.

It has also found how great are the difficulties of applying in American cities the best results of technical study and advancement. All of our methods and laws and restrictions have been so thoroughly adjusted to the matter of forbidding and preventing bad practices, that they have very largely obstructed the opportunities for better ones. It is becoming increasingly apparent that with our present day demands for city service there must be a limit to the extent and quality of services which the city can properly perform within a limited range of charges or taxes. The reaction of one process upon another is too complex to be fully analysed or appreciated, but it would be reasonable to assume that if we try to extend too liberal facilities for widely scattered areas of wasteful single-family dwellings it must have its reflex in the growth of crowded and neglected tenement areas at the other end of the scale. A more logical procedure will be to bend our efforts toward the development of reasonably efficient dwelling types which by better interrelation of parts may, without loss of privacy or reasonable individuality, provide a greater flexibility in ownership and tenancy and at no distant date take full advantage of modern technique to remove some of the crude rudiments of the bygone, the strangely persistent past.

It would therefore seem that as far as America is concerned the question does not resolve itself into a discussion of the relative importance of the cottage and the tenement, or even as to their distribution, so much as the importance of a rational effort toward the advance of a housing and urban development technique suitable to the present age and its social and economic requirements.

### Summary.

To understand the use of the great variety of types of dwellings now in use in America it is necessary to be acquainted with the way the growth of the residential areas of our cities takes place.

Large tracts of border land are being continually subdivided for sale, presumably for home building. These often lie idle to be reassembled and built up in large districts of monotonous cheaply built wooden houses. The standardised wasteful street system and extravagant requirements of public facilities increases land values and causes a more or less continual transition to new and more intensive use. This is objected to by the original home owners, who join in measures to try to prevent the working of economic laws. Zoning restrictions which attempt a segregation of residential areas for single and multi-family dwellings without a functional basis are held to be illogical and not permanently effective. The trend of present housing development is marked by the extremes of small one-family neighbourhoods in border areas and crowded massive tenement

buildings on expensive land in central areas. But between these extremes is an important area occupied by new and converted multi-family dwellings. The tenement buildings are now unnecessarily large and crowded and are capable of better treatment. The suburban areas now principally sought by industrial workers, followed by the newer industries, offer a possible, though unappreciated, opportunity for much more open and generous planning. At present, however, this is prevented by speculative land practices and excessive demands for streets and accessories. Site cost in such areas is 25 to 30 per cent. of the total cost of dwellings and the unbuild-upon space is almost entirely covered with roads, paths, drives and garages to the detriment of green and garden space.

In addition to this demand for public services, the increased demand for mechanical convenience and the prevalence of the use of the individual motor car by industrial and other wage earners there is also a marked limit in the size and fixity of the family and family grouping. All of these factors tend to make the multi-family dwelling particularly necessary and logical. Present types of such dwellings are poorly planned. When better planned they offer marked advantages in economies of land use, of combined utility connections, of heating facilities and space saving. They provide a desirable proportion of owned and tenant dwellings and can be so developed as to permit of elasticity of use for changing family needs combined with opportunities for lodgers.

Valuable results have been reached in the recent experiment of the City Housing Corporation in New York City. This is the first limited dividend company in America to undertake home and community building and has given particular attention to developing good types of multi-family dwellings. These are built together with single family row-types and three-storey tenement-houses, all in close relation to one another, to form a complete community. Although built upon the established narrow block and wasteful streets, the community is made attractive in appearance and provides ample garden and playing space while the buildings cover less than 30 per cent. of the land in contrast with the usual 50 to 70 per cent. in that city.

The conclusion is drawn that the important problem in the U. S. A. is not limited to the proper distribution of cottages and tenements but includes the development of a technique of community building combining a variety of efficient types of dwelling, reasonably adjusted to the economic and social requirements of the present time.

### Sommaire.

Pour comprendre l'emploi de la grande variété de types d'habitations, en usage actuellement en Amérique, il est nécessaire d'être familiarisé avec le mode d'extension des quartiers résidentiels, qui se produit dans nos villes.

De grandes étendues de terrains suburbains sont continuellement loties et mises en vente pour la construction de maisons. Elles restent souvent inutilisées et sont alors réunies et couvertes par de grands espaces de maisons de bois monotones, construites à bon marché. Le ruineux système typique de rues, et les exigences extravagantes en matière de commodités publiques, augmentent la valeur du terrain et provoquent un passage plus ou moins continu à un nouvel usage plus intensif. Les propriétaires originels de maisons s'y opposent et s'associent aux

mesures prises pour essayer d'empêcher le jeu des lois économiques. Les restrictions de « zoning » qui cherchent à établir une séparation entre les zones résidentielles pour habitations à une ou plusieurs familles, sans une base fonctionnelle, sont tenues pour illogiques et sans effet permanent. La tendance du développement actuel du logement est marquée par deux extrêmes : les petites résidences familiales dans les quartiers périphériques et les constructions massives et surpeuplées, avec nombreux appartements, sur le terrain coûteux des quartiers du centre. Mais entre ces deux extrêmes, est une étendue importante, occupée par des habitations nouvelles et transformées à plusieurs familles. Les maisons à appartements sont maintenant plus vastes et surpeuplées qu'il n'est nécessaire et sont susceptibles d'une meilleure organisation.

Les étendues suburbaines, maintenant recherchées surtout des travailleurs de l'industrie, suivis par les industries les plus récentes, offrent une occasion possible, bien que non appréciée, pour un aménagement moins dense et plus généreux.

Actuellement toutefois, les pratiques de spéculation foncière et une demande excessive de rues et de commodités accessoires s'y opposent. Le coût du terrain dans de tels quartiers, présente 25 à 30 pct du coût total des habitations et l'espace non bâti est presque entièrement couvert de routes, de chemins, d'allées et de garages, au détriment des espaces verdoyants et des jardins.

Outre cette demande de services publics, la demande accrue de facilités mécaniques et l'influence de l'usage de l'automobile individuelle par les ouvriers, il existe aussi une limite définie dans l'étendue et la fixité de la famille et du groupement familial. Tous ces facteurs tendent à rendre l'habitation multi-familiale particulièrement nécessaire et logique. Les types actuels de telles maisons ont de mauvais plans. Quand leur plan sera meilleur, elles offriront des avantages par l'économie de terrain, la combinaison des installations utiles, des facilités de chauffage, d'économie de place. Elles assurent une proportion désirable de logements loués et occupés par leurs propriétaires, et peuvent être développées de façon à permettre une grande souplesse d'emploi pour changements de besoins des familles, en même temps que des occasions pour les loueurs.

Des résultats importants ont été obtenus dans la récente expérience de la « City Housing Corporation » à New York. C'est la première compagnie à dividende limité qui entreprenne la construction de logements individuels et en commun et elle s'est particulièrement attachée à créer des types satisfaisants d'habitations pour plusieurs familles. Celles-ci sont construites en même temps que des maisons en rangées pour une seule famille et des maisons à appartements à trois étages, toutes en relations les unes avec les autres, pour former un groupement complet.

Bien que construit sur les lots étroits ordinaires et les rues ruineuses, l'ensemble est rendu d'aspect agréable et offre de vastes jardins et terrains de jeux, tandis que les constructions couvrent moins de 30 pct du terrain, en opposition avec les 50 à 70 pct ordinaires dans la ville.

De ce qui précède, on peut tirer la conclusion que le problème important aux Etats-Unis n'est pas limité à une distribution convenable des cottages et des maisons à appartements, mais qu'il englobe le développement d'une technique de construction de groupements où seraient combinés des types variés et pratiques d'habitations, rationnellement adaptés aux besoins économiques et sociaux de l'époque actuelle.

### Auszug.

Um die große Mannigfaltigkeit der jetzt in Amerika verwendeten Wohnungstypen zu verstehen, muß man mit der Art und Weise vertraut sein, wie die Wohnviertel unserer Städte entstanden.

Große Strecken in den Außengebieten werden fortgesetzt für Verkaufszwecke aufgeteilt, und zwar wird dabei im allgemeinen auf den Bau von Einfamilienhäusern gerechnet. Diese Gebiete liegen oft lange unbenützt und werden dann wieder zusammengefaßt und als große Wohnviertel mit einförmigen, billigen Holzhäusern verbaut. Die Verwendung schematisch verschwenderischer Straßen und die übertriebenen Erfordernisse der öffentlichen Einrichtungen verteuern die Grundstückspreise und verursachen einen mehr oder weniger raschen Übergang zu einer anderen und intensiveren Ausnützung des Bodens. Dem widersetzen sich die ursprünglichen Hausbesitzer, die sich durch gemeinsames Vorgehen der wirtschaftlichen Entwicklung entgegenzustemmen versuchen. Zonenbeschränkungen, die eine Widmung von Stadtland für Ein- und Mehrfamilienhäuser ohne innere Begründung anstreben, werden für unlogisch und nicht dauernd wirksam gehalten. Die Richtung der gegenwärtigen Wohnbauentwicklung wird durch den Gegensatz zwischen kleinen Einfamilienhäuser-Siedlungen an der Peripherie und den bevölkerten Mietskasernen auf dem teuren Grund im Zentrum gekennzeichnet. Aber zwischen diesen Extremen liegt ein großes Gebiet, das von neuen und andersartigen Mehrfamilienhäusern eingenommen wird. Die Zinshäuser sind jetzt unnötig groß und dicht bevölkert und können besser ausgestaltet werden. Die Vorstadtgebiete, die jetzt hauptsächlich von Industriearbeitern und dann neueren Industrien aufgesucht werden, bieten eine — allerdings auch noch nicht gewürdigte — Gelegenheit für einen viel weiträumigeren und großzügigen Städtebau. Gegenwärtig wird dies jedoch durch die Praktiken der Bodenspekulation und die übertriebenen Ansprüche an Straßen und alles, was damit zusammenhängt, verhindert. Die Grundstückskosten betragen in solchen Gebieten 35 bis 30 Prozent der Gesamtbaukosten und die nicht bebaute Fläche ist fast vollständig mit Straßen, Wegen und Fahrbahnen auf Kosten der Grün- und Gartenflächen bedeckt.

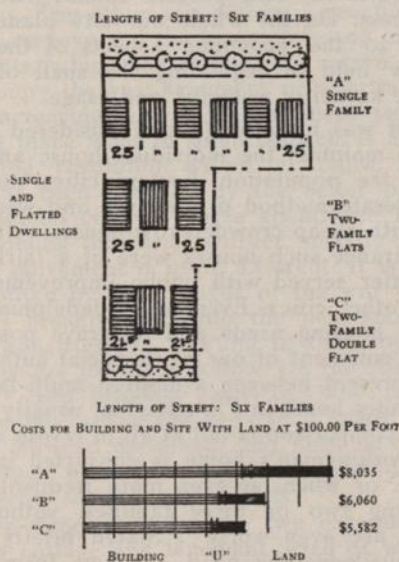
Zu diesen Lasten für öffentliche Zwecke, zu dem gesteigerten Verlangen nach technischen Bequemlichkeiten und zu der zunehmenden Benützung des Privatautos durch Industriearbeiter und andere Lohnempfänger kommen noch sichtlich die Schwierigkeiten, die in der Größe und feststehenden Form der Familie und Familiengruppierung gegeben sind. Alle diese Faktoren zielen darauf ab, das Vielfamilienhaus als besonders notwendig und logisch erscheinen zu lassen. Die gegenwärtigen Typen solcher Wohnhäuser sind schlecht entworfen. Bei besserem Entwurf bieten sie merkbliche Vorteile in Beziehung auf wirtschaftliche Bodenverwertung, gemeinsame Wohnungsergänzungen, auf Heizerleichterung und Raumersparnis. Sie sehen ein wünschenswertes Verhältnis von Privatbesitzungen und Mietwohnungen vor und können so entwickelt werden, daß sie eine für die wechselnden Familienbedürfnisse nützliche Beweglichkeit und zugleich Unterkunftsmöglichkeit für Untermieter bieten.

Wertvolle Ergebnisse wurden bei dem kürzlichen Versuch der städtischen Wohnungsbauvereinigung in Neuyork erzielt. Dies ist die erste Aktiengesellschaft mit beschränkter Dividende in Amerika, die den Bau von Wohnstätten und Siedlungen unternimmt. Und sie hat ihre besondere Aufmerksamkeit der Ausbildung guter Typen von Mehrfamilienhäusern

zugewendet. Diese werden zusammen mit Reihenhäusern für Einzelfamilien und dreistöckigen Zinshäusern gebaut, die alle in enger Beziehung zueinander stehen, um eine vollständige Siedlung zu bilden. Obwohl die Siedlung auf den durch den vorhandenen Plan vorgesehenen kleinen Baugrundstücken an verschwenderischen Straßen aufgebaut wurde, wirkt sie doch anziehend und sieht weite Garten- und Spielflächen vor, während die Gebäude weniger als 30 Prozent des Grundes bedecken, im Gegensatz zu den in der Stadt üblichen 50 bis 70 Prozent.

Es wird der Schluß gezogen, daß das wichtige Problem in den Vereinigten Staaten nicht auf die angemessene Verteilung von Einfamilien- und Zinshäusern beschränkt ist, sondern die Entwicklung einer Technik des Wohnungsbaues in sich schließt, durch die eine Vielheit von guten Wohntypen den wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen der Gegenwart angepaßt wird.

over large areas, new as well as old. Such inevitable transition is still ignored in the manner of planning and subdividing our city land. The improvement of dwelling house building in America has been constantly cramped and retarded by the bad start which it gains through this indirect transitional procedure. New York City, for instance, with supposedly excellent engineering advice has planned throughout its entire 100 square miles of area a uniform street and plot subdivision. Streets are 60 and 80 ft. wide, occupying 40 per cent. of the land, and blocks are 200 ft. deep and from 400 to 700 ft. long. Plots are uniformly either 20 or 25 ft. frontage by 100 ft. deep. On these plots first appear narrow single wooden houses 15 × 35 ft. with dark central rooms. These are alternated with buildings containing four flats on the broader avenues. Such buildings, occupying two 20 ft. plots, are arranged with two one-



family apartments 16 × 50 to 60 ft. on each floor with a party wall between. They originated with the speculative builder and are almost as bad as their tenement house prototype. With their carriageways and garages they cover practically 100 per cent of the lot.

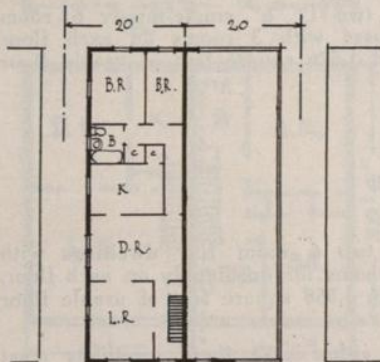
It is such structures as these, serving a vast portion of our people, that we have tried to condemn to oblivion in our planning and zoning practice. Not that we try to restrict them out of use, but we relegate them to the less desirable areas, and merely frown upon their existence. As a result we find that instead of improving them in plan our builders invent new and more hideous ways of filling up every foot of available ground.

We have failed to realize in this demand for makeshift multi-family dwellings the inexorable laws of economic and human needs which must now be met in this makeshift way. It would, if fully understood and frankly met, doubtless lead to the planning of more practical and desirable places. It is unquestionably desirable to introduce a less expensive



layout of streets and, in other ways well known to town planners, attempt to reduce the wasteful requirements of public services ; thus making more available and permanent a suitable setting for the small individual home. But this is particularly difficult in view of the extravagant demands which have been encouraged by our land selling practice. The extent to which this may be considered practicable or even desirable will be influenced somewhat by an appreciation of the advantages of the small multi-family dwelling. Such dwellings built and occupied on a basis of small ownership and directly related tenancy are little known, I believe, in some European countries.

The advantages of the multi-family dwelling result first from a more economical use of land and public services. There are, however, other considerations.—For every city dwelling there is a considerable outlay for connections to water, gas, sewer and electricity as well as front and back entrance-ways and drives. These are economically shared in the multi-family house. The demand for dwellings arranged all on one floor seems to be increasing. The most popular one family house of recent



One half floor plan of a fourfamily flatted house.

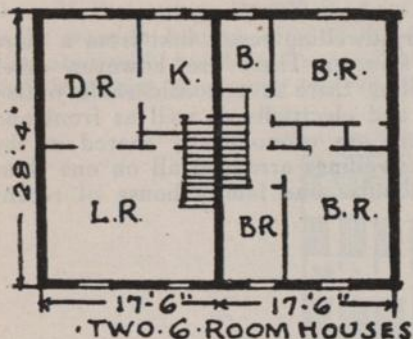
A wasteful type frequent in our cities.

years in America has been what we call the "Bungalow". This is a house all on one floor. Such a house is supposed by the layman to be cheap to build, but since he demands a complete cellar and attic it becomes the most extravagant type to be found. It is most wasteful in heat and maintenance using at least 50 per cent. to 60 per cent. more fuel than an equal living space in a small multi-family building. There is, however, a distinct and recognized advantage for the housewife in such a one-floor apartment, especially where there are children, or permanently indisposed or aged members of the family. With all of these advantages it should be possible to develop some form of dwelling which will not be too extravagant in cost and maintenance. This the speculative builder has tried to do in his inefficient "cut and try" method. While he has failed to solve the problem well he has at least succeeded in creating more rental value even within the restrictions and limitations with which he has been surrounded.

Now if we were to go about this matter scientifically, fully aware of the needs and limitations of our general city conditions, but starting back at the very beginning to correct the badly shaped plot and extravagant street layout, it would seem possible to make better progress in our housing. Unfortunately there are few examples in which this has been

completely tried. One large housing company, whose work is referred to later, has recently taken a special interest in developing better multi-family dwellings and has shown conclusively that, while such dwellings may not meet all the needs of every city family, they have very marked

### SHOWING APPLICATION OF ANALYTICAL STUDY TO HOUSING PROBLEM

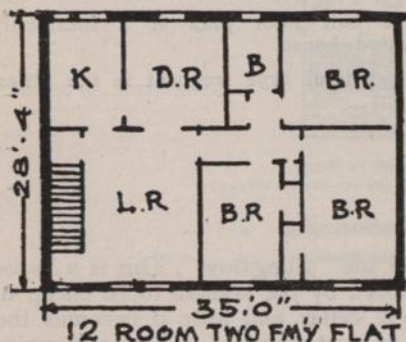


Thirty-five feet of lot frontage and standard 28-foot depth of dwelling may be constructed

either

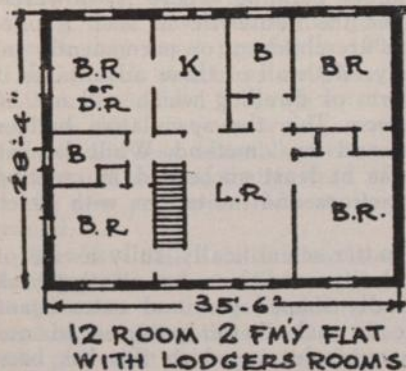
as two 17' 6" single-family 6-room houses with 3 rooms on each floor and 1,526 square feet of usable floor area,

or



as two 6-room flat dwellings with 6 rooms for one family on each floor, with 1,568 square feet of usable floor area.

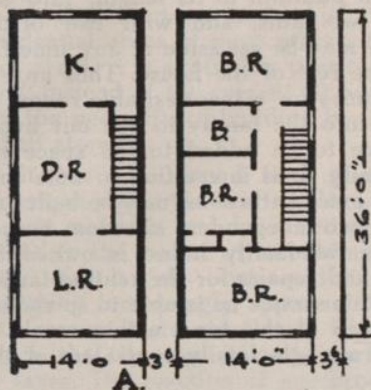
In either case these dwellings must be at all times limited to use as a whole and by one family in each dwelling space.



On the same „chassis" length, but with a re-arrangement of stairs, the 12 rooms, with addition of 2 baths, may be used in a variety of combinations of from 2 to 8 rooms per family, which may be altered at will to fit circumstances.

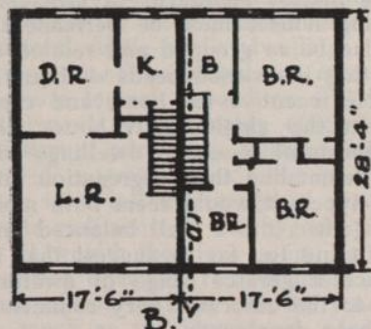
NOTE: Where not used as an end house, first-floor lodgers' rooms have lavatory only. Second-floor bath is skylighted.

### SHOWING RELATIVE ADVANTAGES OF INDIVIDUAL AND ROW HOUSES ON NARROW LOTS



NOTE: With similar character of interior finish and accessories, the row house in brick costs only a trifle more than the detached house in wood.

A. Single-family houses, 14' wide by 36' deep, 6 rooms, on lots 17' 6" wide. Total area, 994 square feet on 2 floors.



B. A far better house may be planned on the same lot in the row form of house, designed in interesting groups of one or more kinds. Area, 990 square feet. However, this house is still complicated with front and rear services, or, as usually happens, ice an supplies are received via living room. House size, 17' 6" x 28' 4".

advantages in cost, maintenance, comfort and desirability, especially for homes requiring four, five and even six rooms. In the case of dwellings with four or five rooms the plans developed by this company for both two storey flatted-houses and three storey tenement-buildings have resulted in unquestionably excellent substitutes for the one-family house. Heretofore we had not fully realized (as in Dutch practice) that such buildings, when economically planned irrespective of plot lines, may be made broad to the street with two room depth, leaving in the ordinary block ample provision for interior court yard gardens and playing space. Quite significant is the recent development in this American experiment of a six room multi-family unit. Their six-room one-family party-wall house with living rooms below and bedrooms above, and built in short rows, is a paragon of space saving economy. It occupies 17½ ft. of street frontage and has a depth of 28 ft. If, however, the space of 35 ft. occupied by two of these one-family party-wall houses is built as a double-flatted house with six rooms on each floor there is a saving of 8 per cent. in the total cost, with an addition of 5 per cent. in the usable floor space causing an improvement in the size of the rooms. Again, one of the drawbacks of single family ownership is that the living space (say of six rooms) may

## L'Urbanisation et le Problème Foncier en Belgique.

Par Raph. Verwilghen, Ingénieur des constructions civiles.

En limitant le programme du Congrès de Vienne au « problème foncier » et à celui du « logement » la Fédération Internationale de l'Urbanisme, etc., a voulu affirmer que le problème du sol est la base de toute action urbanistique.

Ayant été invité à fournir, pour ce qui en est de la Belgique exclusivement, des données permettant d'arriver à des conclusions internationales, nous nous efforcerons d'exposer d'une façon succincte :

1. Quel est actuellement l'état du problème foncier en Belgique tant au point de vue législatif, qu'en ce qui concerne l'action urbanistique.
2. Quelles sont les insuffisances de la situation actuelle, et les mesures que l'on a proposées pour y porter remède.

### *Première Partie : Le Problème Foncier en Belgique.*

#### *I. Droit de Propriété.*

La législation belge, comme celle de la plupart des pays, décrète que — sauf les modifications établies par les lois — les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent (art. 537 Code Civil).

Si nous nous en tenons au domaine de l'urbanisme les restrictions que les lois ont apportées au libre exercice du droit de propriété ont presque exclusivement en vue :

1. la réalisation des plans d'alignement (Fluchtlinienpläne) et des projets de voirie dressés par les communes ;
2. le respect de la sécurité, de l'hygiène et, dans une mesure restreinte, de l'esthétique.

C'est la *loi communale* du 30 mars 1836 qui confère aux communes le droit d'arrêter des plans généraux d'alignement, de décréter l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des rues anciennes ainsi que leur suppression. Les délibérations des communes concernant ces objets doivent (art. 76 ; 7<sup>o</sup>) être soumises à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du Roi.

C'est de la même loi (art. 78) que les communes tirent des pouvoirs étendus en matière de règlements communaux, notamment en ce qui concerne les règlements sur les bâtisses ; ces derniers ne sont pas soumis à l'approbation de l'autorité supérieure.

Ces règlements qui à quelques exceptions près sont uniformes pour toute l'étendue des territoires communaux, sont en général tout à fait insuffisants au point de vue urbanistique.

Cependant, au point de vue légal, rien n'empêcherait les communes belges de diviser leur territoire en plusieurs zones et de prescrire certaines dispositions spéciales pour chacune d'elles. (Voir à ce sujet : Etude relative aux instructions concernant la reconstruction des villes,

des agglomérations industrielles et des villages, par Emile Beco, Gouverneur du Brabant. Publication no. 1 de l'Union des Villes et Communes belges, 64 pages, 3 Frs.)

La Commune de Schaerbeek-Bruxelles est une des seules à posséder un règlement spécial pour une partie de son territoire réservé à la construction d'un quartier jardin.

Ce règlement a servi de base pour l'élaboration d'un règlement type sur les Cités Jardins (Règlement sur les quartiers ou Cités Jardins. Publication no. 25 de l'Union des Villes et Communes belges) que l'Union des Villes et Communes belges s'efforce de faire adopter par les administrations locales.

Les pouvoirs de réglementation des communes se limitent aux nécessités de l'hygiène, de la sécurité publique et de l'esthétique. Ces pouvoirs sont restreints et ne permettraient pas aux communes d'éditer une défense de bâtir (Bauverbot) ou de réserver des « plate-formes » en vue de la construction ultérieure de voies de communication.

La faculté d'éditer une défense de bâtir n'existe que pour ce qui concerne les zones de recul à ménager le long des voies publiques.

La loi du 28 mai 1914 est venue préciser les pouvoirs à cet égard des autorités compétentes qui peuvent aujourd'hui établir une servitude d'utilité publique concernant les plantations et les constructions et grevant les propriétés contiguës aux routes, sur une largeur de 8 m., au maximum, mesurée à partir de l'alignement décrété. Il a été fait un large emploi de ces pouvoirs pour les routes situées en dehors des agglomérations bâties. (Les zones de recul et les règlements sur la bâtisse. Publication no. 15 de l'Union des Villes et Communes belges. Frs. 2'50.)

On a longtemps discuté sur le point de savoir si la loi accordait aux communes le pouvoir d'intervenir en matière d'esthétique.

La jurisprudence elle-même était à ce sujet indécise : La loi du 28 mai 1914 est venue couper court également à ces controverses et laisse aux Pouvoirs publics toute latitude pour déterminer la nature des conditions à imposer aux propriétaires en vue de la beauté des voies publiques.

## II. Expropriation.

Précisant la notion du droit de propriété la constitution belge décrète que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans le cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité (art. II de la constitution, art. 545 du code civil).

En vertu de dispositions légales, l'Etat, les communes et certains établissements publics peuvent obtenir l'autorisation d'exproprier.

Les Chambres en approuvant les grands projets relatifs à la construction d'une route, d'un chemin de fer, d'un canal, et intéressant tout le pays, décrètent qu'il y a utilité publique d'exproprier les terrains nécessaires à l'exécution de ces travaux et qui figurent aux plans.

Les communes et d'autres organismes ainsi que l'Etat, peuvent exproprier des terrains et des immeubles sans que dans chaque cas une loi spéciale soit nécessaire, des lois générales permettent en effet au Gouvernement d'accorder le droit d'exproprier.

Le droit d'exproprier peut être limité aux terrains et immeubles nécessaires à l'exécution des travaux (*expropriation simple*) ou peut s'appliquer sur une certaine étendue (*expropriation par zones*).

1. *Expropriation simple.* Conformément aux dispositions des lois du 10 avril 1841 et 7 mai 1877, les communes peuvent par voie d'expropriation élargir, redresser, ouvrir, supprimer des chemins vicinaux, redresser, améliorer les cours d'eau non navigables ni flottables.

Les lois du 1er février 1844, 15 août 1897 et 28 mai 1914 sur la police de la voirie, assurent aux villes et communes placées sous le régime de la voirie urbaine le pouvoir d'expropriation pour l'exécution des plans généraux d'alignement.

La demande en autorisation d'expropriation pour cause d'utilité publique de terrains et immeubles devant être incorporés dans la voirie, dans un cours d'eau, etc. . . est soumis à des formalités administratives prescrites par la loi du 27 mai 1870.

2. *Expropriation par zones.* Réglementée par les lois des 1er juillet 1858 et 15 novembre 1867 et applicable aux villes et aux communes soumises au régime de la loi du 1er février 1844—15 août 1897 sur la police de voiries.

Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer, en totalité ou en partie un ancien quartier ou de construire un quartier nouveau, le Gouvernement peut, à la demande du conseil communal, autoriser, conformément aux lois des 8 mars 1810 et 17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés.

Ce mode d'expropriation permet de faire une opération immobilière par la revente des terrains non occupés par la voirie. L'expropriant bénéficie de cette façon de la plus value que les terrains acquièrent par suite des travaux exécutés avec les deniers publics.

Que la demande d'expropriation de terrains et immeubles ait été faite conformément aux prescriptions de la loi du 27 mai 1870 ou suivant les formalités de la loi sur l'expropriation par zones, l'expropriation s'opère par autorité de justice conformément à la loi du 17 avril 1835.

Le tribunal après avoir décidé que les formes prescrites par la loi ont été observées, s'il n'a pas été produit de documents propres à déterminer le montant de l'indemnité, après la visite des lieux et l'évaluation des terrains et édifices par trois experts, après enquêtes, rapports, etc. . . fixe par jugement l'indemnité à allouer à l'exproprié.

### III. Tenure du Sol.

En Belgique les terrains sont généralement cédés en propriété absolue.

Cependant, la législation belge connaît des formes de tenure très voisines du « Lease-hold » anglais et des « Wiederverkauf » et « Erbbaurecht » allemands.

La loi du 18 janvier 1824 sur le *droit de superficie* reconnaît le droit d'avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui. Ce droit ne peut être établi pour un terme excédant cinquante années, sauf la faculté de le renouveler.

La loi du 10 janvier 1824 sur le *droit d'emphytéose* reconnaît le droit d'avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, sous la condition de lui payer une redevance annuelle, soit en argent, soit en nature, en reconnaissance de son droit de propriété.

L'emphytéose ne peut être établie pour un terme excédant 99 ans, ni en-dessous de 27 ans.

Les dispositions des lois précitées n'ont lieu que pour autant qu'il n'y aura pas été dérogé par les conventions des parties, sauf en ce qui concerne la durée de ces droits.

Mais ces deux modes de tenure sont devenus tout à fait exceptionnelles. Malgré les efforts de quelques urbanistes belges, ils n'ont trouvé, dans les réalisations récentes, que des applications d'importance négligeable.

#### IV. Remembrement.

Il n'existe pas de loi concernant le « Remembrement » obligatoire de terrains appartenant à des particuliers.

Cependant les communes belges pourraient, si elles le voulaient assurer le remembrement des parcelles convenant mal à la création de quartiers nouveaux en adoptant en vertu des lois, dont il a été question plus haut, un plan d'expropriation par zone pour ces terrains et en se servant des pouvoirs que l'approbation de ce plan leur confère pour amener les propriétaires intéressés à consentir entre eux des échanges à l'amiable. Les propriétaires récalcitrants seraient expropriés judiciairement. Mais jusqu'à présent les communes n'ont guère eu recours à cette procédure.

#### *Reconstruction des Régions dévastées.*

Lorsque se posa le problème de la reconstruction de villes entières détruites par faits de guerre l'insuffisance de la législation apparut d'une façon manifeste ; c'est ainsi que le Gouvernement belge fut amené à décréter l'arrêté loi du 25 août 1915 qui renferme, pour ce qui concerne l'urbanisme, des dispositions excellentes.

Il y est prescrit que toutes « les communes sur le territoire des-  
« quelles des constructions publiques ou privées ont été détruites par  
« suite de faits de guerre sont tenues d'établir des plans généraux d'amé-  
« nagement destinés à servir de base aux autorisations de construire ou  
« de reconstruire. »

Sainement appliqué cet arrêté loi aurait permis d'établir ou de réaliser des plans d'urbanisation conformes aux conceptions modernes.

Mais l'arrêté loi resta pour ainsi dire lettre morte. Il en fut de même de l'art. 5 de la loi du 8 avril 1916 sur l'adoption nationale des communes qui cependant, confirme, en ce qui concerne les plans d'aménagement, les prescriptions mentionnées plus haut.

#### *Création de Colonies d'Habitation.*

Une Société Nationale des Habitations et Logements à bon marché fut instituée par la loi du 11 octobre 1919 qui fut amendée par la loi du 25 juillet 1921. Cette institution eut une action des plus heureuses puisque, à ce jour, elle a suscité la construction de près de 30,000 logements qui sont pour la plupart des habitations familiales groupées dans des cités jardins.

Signalons qu'en vertu de la loi du 25 juillet 1921 la Société Nationale des Habitations et Logements à bon marché, peut recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, même par zones pour l'acquisition d'immeubles bâtis ou non.

Jusqu'à présent, il n'a pas été fait usage de cette faculté mais la Société Nationale a pu, malgré cela, mener une politique foncière qui eut dans nombreux cas des résultats fort heureux quoique trop peu étendus.

*Deuxième Partie : Projets de Réforme.*

Aucune ville ou commune belge n'a jusqu'à présent instauré une politique foncière méthodique ayant pour but l'amélioration des conditions du logement. L'Urbanisme belge se ressent de cet état de choses. Ses réalisations se réduisent encore toujours à la création de grandes artères ou de quartiers conformes aux principes en vogue autrefois. Malgré une campagne fort intense menée depuis la guerre par l'Union des Villes et Communes belges dans le but d'élargir le cadre de l'urbanisme, les résultats acquis restent surtout d'ordre théorique.

Il n'y a d'exception à cette règle que là, où sous l'impulsion de la Société Nationale des Habitations et Logements à bon marché l'on a construit de vastes ensembles d'habitations individuelles et créé ce que l'on a appelé des « cités-jardins » (Siedlungen). Dans ces seuls cas l'on a fait de l'urbanisme proprement dit et dans maint cas du très bon urbanisme. Mais cela s'est fait en dehors et fréquemment malgré les pouvoirs communaux intéressés.

L'absence de toute politique foncière communale n'est pas imputable aux insuffisances de la législation existante. *La Fédération des Ingénieurs Communaux de Belgique* a cependant estimé qu'il importait d'écarter de cette législation tout ce qui entrave le développement d'une saine politique foncière et qu'il y aurait lieu de compléter les lois en vue d'une urbanisation rationnelle.

Cette Association a été amenée de la sorte à dresser un « projet de loi sur les plans d'aménagement et d'extension des villes et communes ».\*)

Quoique ce projet s'inspire surtout des lois française, anglaise et hollandaise sur la matière, il renferme quelques dispositions originales et connexes avec la question qui nous occupe. Nous croyons utile de les signaler ici.

Dans son commentaire du dit projet M. Pol De Bruyne relève que la législation française n'établit pas une distinction suffisamment nette entre le plan général d'urbanisation et les plans d'alignement régis par la législation antérieure.

Il ajoute : « Ces deux plans sont par essence totalement différents. « Le plan d'urbanisation doit être avant tout un programme de l'extension et de l'aménagement futur de la ville ; les plans d'alignement « doivent venir par la suite préciser les détails des tracés et des parcelles à exproprier. »

Mais il faut dans ces conditions que l'administration communale soit armée pour empêcher, sur toute l'étendue des terrains de la zone d'extension prévue toute construction qui pourrait compromettre la réalisation ultérieure du plan d'ensemble.

Dans ce but *l'art. 11* du projet de loi crée la servitude temporaire de non bâtir sur tous les terrains compris dans la zone d'extension. Cette servitude prend cours dès que les projets de l'administration communale sont divulgués, c'est-à-dire, dès le dépôt du plan à l'enquête publique ; car les formalités souvent longues qui séparent ce moment de celui de l'approbation définitive permettraient sinon à certains propriétaires de

\*) Voir à ce sujet : L'Urbanisation des Grandes Agglomérations. Ses bases légales en Belgique, par Pol De Bruyne dans « L'Administration et l'Urbanisation des Grandes Agglomérations ». Publication de l'Union des Villes et Communes Belges. In 4°. 102 P. 5 Frs.



se livrer à des spéculations dont les bénéfices retomberaient à charge du pouvoir expropriant.

*L'art. 13* permet aux propriétaires de mettre fin à la servitude grevant leurs biens en assumant eux-mêmes les charges des travaux de voirie à y exécuter.

*L'art. 14* précise la base de l'évaluation des indemnités. A l'instar de la loi hollandaise, il prescrit, afin d'exclure totalement la spéculation basée sur le plan d'urbanisation même, la fixation de la valeur vénale à une époque légèrement antérieure au dépôt de ce plan à l'enquête publique.

*L'art. 16* permet aux communes d'exproprier des zones de terrains étendues avant que leur aménagement ne devienne imminent, et avant que le plan de voirie, exigé par la législation actuelle, ne soit dressé.

*L'art. 20* règle la question du remembrement des parcelles de terrains à bâtir en autorisant la commune à adopter un plan restreint d'expropriation indiquant le lotissement à réaliser, et en simplifiant la procédure d'approbation d'un pareil plan.

Enfin signalons pour finir que l'art. 4 du projet de loi donne une base légale aux zones différentielles de bâtisse et prévoit que le plan devra indiquer ces zones et être accompagné d'un mémoire descriptif précisant en quoi elles consistent et indiquant en outre les servitudes à établir au point de vue hygiénique, esthétique et archéologique.

L'adoption par la législature de ce projet de loi faciliterait incontestablement l'instauration par les communes belges d'une saine politique foncière. Ces communes pourraient, en particulier, se constituer de la sorte à l'exemple de maintes villes étrangères un vaste domaine communal et ce dans des conditions beaucoup moins onéreuses que si elles devaient recourir à l'expropriation par zone comme la législation actuelle les y incite.

Puisse le Congrès de Vienne en mettant en relief l'importance de la politique foncière et les progrès réalisés grâce à elle dans bien des pays inciter le législateur belge à adopter le projet de loi résumé ci-dessus, et puissent les communes en faire un généreux emploi.

### Sommaire.

Le rapport qui est documentaire a pour but de fournir la réponse, en ce qui concerne la Belgique, à une enquête internationale.

*Première partie.* — Etat du problème foncier en Belgique, tant au point de vue législatif qu'en ce qui concerne l'action urbanistique.

L'auteur fixe l'étendue du droit de propriété ; il résume la législation en matière d'expropriation simple et d'expropriation par zones ; il consacre un paragraphe à la tenure du sol, au remembrement, aux lois spéciales, ayant en vue la reconstruction des régions dévastées et la création de colonies d'habitations. — Cette dernière loi est la seule qui ait eu des résultats heureux et importants au point de vue urbanistique.

*Deuxième partie.* — Insuffisances de la situation actuelle et mesures proposées pour y porter remède.

Aucune ville ou commune belge n'a jusqu'à présent instauré une politique foncière méthodique ayant pour but l'amélioration du logement. — De ce fait la réalisation des projets d'urbanisation est fortement entravée.

Ce n'est qu'en matière de logements à bon marché (Siedlungen) que l'on a fait de l'urbanisme proprement dit. « La fédération des ingénieurs communaux de Belgique » a dressé un « projet de loi sur les plans d'aménagement et d'extension des villes et communes » par lequel elle s'applique, tant particulièrement, à écarter de la législation tout ce qui entrave une saine politique foncière. Quoique ce projet de loi s'inspire fortement des législations française, anglaise et hollandaise, il renferme quelques dispositions originales et connexes avec l'objet du présent rapport.

a) Il établit beaucoup plus nettement que ne le fait la législation française, la distinction entre le plan général d'urbanisation et les plans d'alignement.

b) Le projet de loi crée la servitude temporaire de non bâtir sur tous les terrains compris dans la zone d'extension et cette servitude prend cours dès le dépôt du plan à l'enquête publique.

c) Afin d'exclure toute spéculation le projet de loi prévoit (à l'instar de la législation hollandaise) que l'indemnité due en cas d'expropriation est la valeur vénale à une époque légèrement antérieure au dépôt du plan.

d) Le projet autorise les communes à exproprier des zones de terrain avant que le plan de voirie exigé par la législation actuelle ne soit dressé.

e) Enfin le projet de loi donne une base légale aux zones différentielles de bâtisse et prévoit que le plan devra indiquer ces zones et préciser les servitudes à établir au point de vue hygiénique, esthétique et archéologique.

L'adoption de ce projet de loi faciliterait incontestablement l'instauration, par les communes belges, d'une saine politique foncière.

### Summary.

The report is given to furnish the response, so far as Belgium is concerned, to an international enquiry.

*Part I.* Position of the land problem from the legislative point of view as regards town planning activities. The author determines the extent of property rights. A summary is given of the legislation regarding expropriation for a limited purpose and expropriation by zones. A paragraph is devoted to methods of tenure of land, re-plotting of land, and to special laws with a view to the reconstruction of devastated areas and the carrying out of housing schemes. The last mentioned give the only happy and important results from a town planning point of view.

*Part II.* Shortcomings of the present position and the remedial measures proposed.

No Belgian town or commune has up to the present installed a systematic land policy for the amelioration of housing. For this reason the realisation of town planning projects is hindered very much. It is only in the question of housing schemes that town planning properly speaking has been carried out. The Belgian Federation of Municipal Engineers has prepared a "Draft Law for the Planning and Extension of Towns and Communes" by which more particularly all legislation could be removed that hinders a sound land policy. Although this project owes much of its inspiration to French, English and Dutch laws it contains some provisions that are original and are connected with this paper.

a) It establishes much more clearly than French laws the distinction between the general plan of development and the detail plans.

b) The Draft Law prohibits temporarily all building on land comprised in the area for extension and this prohibition takes effect immediately upon depositing the plan at the public enquiry.

c) To exclude all speculation the Draft Law provides, like the Dutch law, that the payment in the event of expropriation shall be the market value just before the plan was deposited.

d) The Draft Law authorises the communes to expropriate zones of land before the road plans necessitated by the present legislation are prepared.

e) Finally the Draft Law gives a legal basis for building zones and provides that the plan must indicate these zones and state precisely the restrictions to be established from the points of view of hygiene, aesthetics and archeology.

The adoption of this Draft Law would incontestably facilitate the setting up of sound land policy by the Belgian communes.

### Auszug.

Der Bericht soll in Bezug auf Belgien eine internationale Umfrage beantworten.

#### *1. Stand der Bodenfrage in Belgien sowohl in Bezug auf die Gesetzgebung, wie auch auf die städtebauliche Entwicklung.*

Der Verfasser umgrenzt das Eigentumsrecht, er gibt einen Überblick über die Gesetzgebung, soweit sie die einfache Enteignung oder Zonenenteignung betrifft. Er widmet einen Abschnitt den Bodenbesitzverhältnissen und den Bodengesetzen, die den Wiederaufbau der zerstörten Gebiete und die Schaffung von Wohnsiedlungen zur Aufgabe haben. Dieses letztere Gesetz ist das einzige, das gute und wichtige Ergebnisse für den Städtebau gehabt hat.

#### *2. Unhaltbarkeit der gegenwärtigen Lage und vorgeschlagene Maßnahmen um Abhilfe zu schaffen.*

Keine einzige Stadt oder Gemeinde in Belgien hat bisher eine planmäßige Bodenpolitik begonnen, um auf diesem Wege die Wohnungsverhältnisse zu bessern. Durch diese Tatsache ist die Verwirklichung städtebaulicher Pläne sehr stark behindert. Ausschließlich bei den Siedlungen kann man von Städtebau im eigentlichen Sinne sprechen. Der „Verband der Gemeindeingenieure Belgiens“ hat einen Gesetzesvorschlag über Pläne für den Ausbau und die Erweiterung der Städte und Gemeinden gemacht. Hiedurch soll ganz besonders alles aus der Gesetzgebung ausgeschieden werden, was eine gesunde Bodenpolitik verhindert. Obgleich dieser Gesetzentwurf sehr stark durch die französische, englische und holländische Gesetzgebung beeinflusst ist, so enthält er doch einige eigenartige Bestimmungen, die mit dem Thema dieses Berichtes in Verbindung stehen.

a) Er bestimmt sehr viel klarer, als das in der französischen Gesetzgebung geschieht, den Unterschied zwischen einem Gesamtbebauungsplan und den Baulinienplänen.

b) Der Gesetzesentwurf schafft ein zeitlich begrenztes Bauverbot für alle Grundstücke innerhalb des Stadterweiterungsgebietes, und zwar beginnt dieses Bauverbot mit der Veröffentlichung des Planes.

c) Um alle Spekulation auszuschließen, sieht der Gesetzesentwurf ebenso wie das holländische Gesetz vor, daß die Entschädigung, die im Falle einer Enteignung bezahlt werden muß, dem Kaufwert in derjenigen Zeit entspricht, die der Veröffentlichung des Planes vorausgeht.

d) Der Gesetzesentwurf ermächtigt die Gemeinden, zusammenhängende Bodenflächen zu enteignen, bevor noch der Straßenplan, der durch die jetzt gültige Gesetzgebung gefordert wird, aufgestellt ist.

e) Endlich gibt der Gesetzesentwurf eine gesetzliche Unterlage für die Schaffung verschiedener Bauzonen und bestimmt, daß der Plan diese Bauzonen verzeichnet und genau angibt, welche Verpflichtungen in Hinblick der Hygiene, der Ästhetik und des Heimatschutzes zu übernehmen sind.

Unzweifelhaft würde die Annahme dieses Gesetzesentwurfes den belgischen Gemeinden die Durchführung einer gesunden Bodenpolitik erleichtern.

## Contents. Table des Matières. Inhaltsverzeichnis.

A. Land Tenure and Town and Regional Planning. — Le mode de tenure de la terre et l'aménagement régional. — Das Bodenproblem und seine Beziehungen zur Stadt- und Landesplanung.

	Page
Die Bodenpolitik der Gemeinde Wien. — Land Policy of the Municipality of Vienna. — La politique foncière de la Municipalité de Vienne. (Oberstadtbaurat Ingenieur Ernst Hein.) .....	3
Auszug .....	15
Summary .....	16
Sommaire .....	17
Land Policy and Town Development in Czecho-Slovakia. — La politique foncière et le développement urbain en Tschéco-Slovaquie. — Die Bodenfrage in ihren Beziehungen zum Städtebau in der Tschechoslowakischen Republik. (Dr. Ottokar Fierlinger C.E., Ministry of Public Works.) .....	20
Summary .....	23
Sommaire .....	24
Auszug .....	25
Acquisition of Land for Town Planning in Denmark. — L'acquisition de terrain pour l'aménagement urbain en Danemark. — Bodenerwerbung für Zwecke des Städtebaues in Dänemark. (Kay Ulrich of the Ministry of Home Affairs.) .....	27
Summary .....	32
Sommaire .....	33
Auszug .....	34
Allocation of Municipal Land in Finland for Building Purposes. — La concession du terrain communal pour la construction en Finlande. — Die Einteilung von Gemeindegründen für Bauzwecke in Finnland. (Yrjö Harvia, General Secretary of the League of Finnish Municipal Boroughs.) .....	36
Summary .....	39
Sommaire .....	40
Auszug .....	41
Das Bodenrecht in Deutschland im Verhältnis zu Städtebau und Landesplanung. — The Development of Land Laws and Town Planning in Germany. — Le développement du droit foncier et de l'aménagement des villes en Allemagne. (Verbandsdirektor Dr. Robert Schmidt, Essen.) .....	43
Auszug .....	49
Summary .....	51
Sommaire .....	52
Der Kampf zwischen freiem Grundeigentum und planmäßiger Bodenwirtschaft. — The Conflict between Private Ownership and Systematic Economy in Land Development in Germany. — La lutte entre la propriété foncière privée et l'économie foncière méthodique en Allemagne. (Dr. H. H. Zisseler, Bürgermeister von Lehrte.) .....	54
Auszug .....	62
Summary .....	64
Sommaire .....	66

	Page
Obstacles in the way of Town and Regional Planning in Great Britain. — Obstacles dans l'aménagement urbain et régional en Grande- Bretagne. — Schwierigkeiten des Städtebaues und der Landes- planung in Groß-Britannien. (Sir Theodore Chambers, K. B. E. Chair- man of Welwyn Garden City, Ltd.).....	69
Summary .....	74
Sommaire .....	75
Auszug .....	76
Land questions in Relation to Town and Regional Planning in Holland. — Questions foncières en rapport avec l'aménagement urbain et régional en Hollande. — Die Bodenfrage in ihren Beziehungen zum Städte- bau und zur Landesplanung in Holland. (Dr. Drooglever Fortuyn, LL. D. M. P.) .....	78
Summary .....	84
Sommaire .....	85
Auszug .....	86
Le Régime de la Propriété en Italie. — Land Ownership and Town Plan- ning in Italy. — Bodenbesitzverhältnisse und Städtebau in Italien. Prof. Cesare Chiodi, ancien Adjoint au Maire et Conseiller Muni- cipal de Milan.) .....	87
Sommaire .....	96
Summary .....	98
Auszug .....	99
The Land Problem and Town Development in Sweden. — Le problème foncier et l'aménagement des villes en Suède. — Bodenfrage und Städtebau in Schweden. — (Gustaf Linden, Architect, Swedish Royal Building Board.) .....	101
Summary .....	109
Sommaire .....	110
Auszug .....	112
Grundbesitz und Stadterweiterung in der Schweiz. — Propriété foncière et plans de développement en Suisse. — Land Ownership and Develop- ment Plans in Switzerland. — (Dr. Hans Bernoulli, Professor für Architektur, Basel.) .....	114
Auszug .....	116
Summary .....	117
Sommaire .....	119
Town and Regional Planning in Relation to Existing and Potential Land Values. — L'aménagement urbain et régional en rapport avec les valeurs foncières actuelles et futures aux Etats-Unis. — Landes- planung und Städtebau in ihren Beziehungen zu den gegenwärtigen und künftigen Bodenwerten in den Vereinigten Staaten. (Dr. John Nolen, President of American City Planning Institute.).....	121
Summary .....	130
Sommaire .....	131
Auszug .....	132
The Legal System of the United States in its Relation to City Planning. — Le système légal aux Etats-Unis en rapport avec l'aménagement urbain. — Das gesetzliche System in den Vereinigten Staaten in seinen Beziehungen zum Städtebau. (Frank B. Williams, A. M. LL. B., New-York City.) .....	134
Summary .....	136
Sommaire .....	137
Auszug .....	137

	Page
The Land Problem in Spain in Relation to Town and Country Planning. — Le problème foncier en Espagne en rapport avec l'aménagement urbain et rural. — Die Bodenfrage in ihren Beziehungen zum Städtebau und zur Landesplanung in Spanien. (Arturio Soria Her- nandez, Director Compania Madrileña de Urbanización, Madrid.)..	139
Summary .....	147
Sommaire .....	148
Auszug .....	149
 B. The Rational Distribution of Cottages and Tenements. — La répartition rationnelle des cottages et des immeubles à appartements. — Die rationelle Verteilung von Einfamilienhaus und Mehrfamilienhaus.	
Wohn- und Verkehrsverhältnisse in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit. — The Relation between Housing Conditions and Transit Facilities. — La Matière d'Habitation en rapport avec les facilités de transport. (Stadtbaudirektor Ingenieur Dr. Franz Musil.) .....	151
Auszug .....	155
Summary .....	157
Sommaire .....	158
 Cottage Homes in Czecho-Slovakia. —Les cottages en Tchéco-Slovaquie. — Heimstätten in der Tschechoslowakei. (Alois Kubicek, Architect.)	161
Summary .....	163
Sommaire .....	163
Auszug .....	164
 Houses or Tenements in England. — Cottages ou appartements en Angle- terre. — Einfamilienhaus oder Stockwerkswohnhaus in England. — (F. M. Elgood F.R.J.B.A. Chairman of National Housing and Town Planning Council.) .....	166
Summary .....	173
Sommaire .....	174
Auszug .....	176
 The Development in the Larger Towns in Denmark. — Le développement dans les grandes villes en Danemark. — Die Entwicklung in den größeren Städten Dänemarks. (A. Bjerre C. E. Town Planning Depart- ment, City of Copenhagen.) .....	178
Summary .....	180
Sommaire .....	180
Auszug .....	181
 Tenement Houses and Cottages in Finland. — Cottages et appartements en Finlande. — Einfamilienhaus und Mehrfamilienhaus in Finnland. (Birger Brunila, Town Planning Architect to the City of Helsinki.)	182
Summary .....	185
Sommaire .....	185
Auszug .....	186
 Note sur la Répartition des Habitations Individuelles et Collectives dans le Département de la Seine. — The Distribution of Cottages and Tenements in the Department of the Seine. — Die Verteilung von Einfamilienhaus und Mehrfamilienhaus im Seine-Departement. (Henri Sellier, Maire de Suresnes, Conseiller Général du Département de la Seine.) .....	188
Sommaire .....	194
Summary .....	194
Auszug .....	195

	Page
Tendances Actuelles en France en Matière d'Habitation. — Housing Methods in French Provincial Towns. — Der gegenwärtige Stand der Wohnungsfrage in Frankreich. (G. Benoit-Levy, Directeur de l'Association des Cité-Jardins en France.) .....	196
Sommaire .....	201
Summary .....	202
Auszug .....	203
Kleinhaus und Großhaus und ihre Bedeutung für den Stadtorganismus. — Cottage or Tenement in Germany. Their importance in Town Development. — L'habitation individuelle et l'habitation collective en Allemagne. Leur importance dans l'aménagement des villes. (Adolf Muesmann, Professor an der Technischen Hochschule in Dresden.) ..	205
Auszug .....	228
Summary .....	230
Sommaire .....	231
The Cottage in the Netherlands and its Possibilities. — Le Cottage et ses possibilités aux Pays-Bas. — Das Einfamilienhaus und seine Möglichkeiten in Holland. (H. van der Kaa, C. E. Chief State Housing Inspector.) .....	233
Summary .....	245
Sommaire .....	246
Auszug .....	247
La Répartition des Habitations et les Réglements des Voiries italiennes. — The Distribution of Houses in Relation to Road Systems in Italy. — Die Verteilung des Hauses in ihrer Beziehung zu den Straßennetzen in Italien. (Prof. Cesare Albertini, Chef de Division des Services Techniques de Milan.) .....	249
Sommaire .....	251
Summary .....	252
Auszug .....	252
Cottage and Tenement in Spain. — Cottage et appartement en Espagne. — Einfamilienhaus und Mehrfamilienhaus in Spanien. (Frederico Lopez Valencia, Housing Service, Ministry of Labour, Madrid.) .....	253
Summary .....	258
Sommaire .....	259
Auszug .....	259
Cottage and Tenement in the U. S. A. Some Determining Factors. — Cottage et appartement aux Etats-Unis. Quelques facteurs essentiels. — Einfamilienhaus und Mehrfamilienhaus in den Vereinigten Staaten. Einige Leitgedanken. (Henry Wright, Chairman of Committee on Community Planning, American Institute of Architects.) .....	261
Summary .....	269
Sommaire .....	270
Auszug .....	272
L'Urbanisation et le Problème Foncier en Belgique. — Town Planning and Land Questions in Belgium. — Städtebau und Bodenfrage in Belgien. (Raph. Verwilghen, Ingénieur des constructions civiles.) .....	274
Sommaire .....	279
Summary .....	280
Auszug .....	281



