

# Planung einer neuen Siedlungsstruktur in Israel

Autor(en): **Brutzkus, Eliezer**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **21 (1964)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783763>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Planung einer neuen Siedlungsstruktur in Israel

Von Eliezer Brutzkus

Das Problem einer optimalen räumlichen Verteilung der Bevölkerung erscheint heute als zentrales Planungsproblem aller Länder, die sich mit Landesplanung befassen. Die bisher gewonnene Erfahrung ist allerdings noch gering. Bevölkerungsströme von Land zu Stadt und aus ärmeren und entlegenen nach begünstigteren Gebieten sind in Europa und Nordamerika sehr beträchtlich. Doch sind diese Ströme spontane Ergebnisse demographischer und wirtschaftlicher Prozesse und kein Gegenstand systematischer Planung oder Regierungspolitik. Selbst in den Ostblockstaaten, wo die Planung die Wirtschaft weitgehend beherrscht, waren die grossen Wandlungen in der räumlichen Bevölkerungsverteilung eher ein «Nebenprodukt» der Industrialisierung als ein eigentliches Planungsziel. Erst in den allerletzten Jahren wurde dort die räumliche Bevölkerungsverteilung selbst als Folge einer allmählichen Verschiebung des Schwerpunktes der Investitionen von der Schwerindustrie zur Leichtindustrie und der Ergänzung der üblichen Fünf-Jahres-Pläne durch eine langfristige «Perspektivplanung» als Planungsziel anerkannt.

Daher ist das Experiment Israels von grundsätzlichem Interesse. Allerdings erleichterten dort spezielle Bedingungen die Planung der räumlichen Verteilung der Bevölkerung. Sie umfasste vornehmlich die Einwandererbevolkerung, nur in geringem Masse die alt-ingesessene.

In den 15 Jahren seit der Staatsgründung hat sich die Bevölkerung Israels beinahe um 200 %, von 810 000 1948 bis auf 2 332 000 am 1. Januar 1963, vermehrt, zu  $\frac{2}{3}$  durch Immigration, zu  $\frac{1}{3}$  durch natürlichen Zuwachs.

Die ins Land strömenden Einwanderer waren meistens mittellos und nach Ansiedlung und Beschäftigung beinahe vollständig auf die Regierung und die Jewish Agency angewiesen. Die öffentliche Hand verfügte auch über die für Ansiedlung erforderlichen finanziellen Mittel, die grösstenteils aus den vom Auslandjudentum aufgebrauchten Fonds stammten. Landprobleme boten keine besonderen Schwierigkeiten, da der Landbesitz in Israel grösstenteils in öffentlichen Händen liegt.

Ungefähr 15 % der Gesamtzahl der Einwanderer siedelten sich aus eigenen Mitteln zumeist in Grossstädten an. Für den Rest wurde die Ansiedlung durch Regierung und Jewish Agency geleitet. Dadurch erhielt das Problem der Standortwahl zentrale Bedeutung. Das sonst theoretische, akademische Problem einer optimalen räumlichen Siedlungsstruktur wurde für Israel zur dringenden realpolitischen Frage. Es wurde zunächst von dem unmittelbar nach der Staatsgründung geschaffenen Landesplanungsamt (heute im Innenministerium) behandelt, später als integraler Bestandteil der Regierungspolitik.

Die Landesplaner Israels waren mit den Prototypen der räumlichen Verteilung der städtischen Bevölkerung in der Welt mehr oder weniger vertraut. Sie studierten zunächst das zentral- und westeuropäische Vorbild — ein hierarchisch aufgebautes, dichtmaschiges Städtetz verschiedener Stufen und Grössenordnungen, vom Marktorde bis zur Grosstadt. Ihm gegenüber stand der Prototyp der neuen, dünnbesiedelten Länder, die im letzten Jahrhundert grössere Immigrationsströme europäischen und teilweise städtischen Ursprungs absorbiert haben — Argentinien, Uruguay, Australien, Neu-Zeeland, auch der Westen der USA und Kanadas. Für diese Länder ist eine «Polarstruktur» oder «Randsiedlungsstruktur» kennzeichnend. Die Einwandererströme wurden hier hauptsächlich am «Rande» der grossen Stadtbullungen, namentlich der Hafenstädte (Buenos-Aires, Montevideo, Sidney und Melbourne), angesiedelt, ohne sich auf das platte Land zu zerstreuen. Ein Netz von Klein- und Mittelstädten ist hier kaum ausgebildet. Die Stadt-Landbeziehungen bauen sich auf direkten Verbindungen zwischen den beiden «Polen», einer spärlichen ländlichen Bevölkerung und der Grosstadt, auf.

Auch die Entwicklung der Siedlungsstruktur des jüdischen Sektors unter dem britischen Mandat in Palästina ging sehr eindeutig in der Richtung einer ausgeprägten «Polarstruktur». Dabei herrschten nicht nur die allgemeinen Entwicklungsgesetze neuer Einwanderungsländer, auch spezielle lokale, politische, soziale und ideologische Kräfte und Bedingungen wirkten massgeblich mit. Die kollektiven (Kibbutzim) und kooperativen (Moschavim) landwirtschaftlichen Siedlungen, die hohen politischen und gesellschaftlichen Einfluss besaßen, stellten sich grundsätzlich jeder städtischen Gründung innerhalb ländlicher Gebiete entgegen. Der beinahe einzigdastehende Versuch in der Mandatszeit, eine neue Stadt (Affule) im ländlichen Gebiete des Jesreel-Tales zu gründen (1925/26), scheiterte an dieser feindlichen Einstellung der umgebenden Kibbutzim und Moschavim so gut wie völlig. Der Absatz der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und der Versorgungsapparat der ländlichen Siedlungen bildeten sich sehr frühzeitig in einer zentralistischen Form aus, mit direktem Anschluss einzelner Moschavim und Kibbutzim an die drei grössten Städte Jerusalem, Tel-Aviv und Haifa. Auch die Privatinvestitionen konzentrierten sich in einem hohen Masse auf den Wohnungsbau in Tel-Aviv und Haifa, ohne sich auf andere Gebiete zu verteilen.

Damit war beinahe die gesamte industrielle, kommerzielle, administrative und kulturelle Tätigkeit des jüdischen Sektors in den erwähnten drei Städten konzentriert. Klein- und Mittelstädte fehlten fast ganz. Lediglich die grossen Orangenkolonien der Küstenebene zeigten Anzeichen eines Bevölkerungswachs-

tums und einer Entwicklung in der Richtung einer allmählichen Verstädterung. Zahlenmässig waren zur Zeit der Staatsgründung im Mai 1948 70,4 % der gesamten jüdischen Bevölkerung in den drei Stadtgebieten von Jerusalem, Tel-Aviv und Haifa und ihren nächsten Vororten konzentriert, davon allein 43,7 % in Gross-Tel-Aviv. 79,5 % der jüdischen Bevölkerung lebten in der zentralen Küstenebene, die die heutigen drei mittleren Regierungsbezirke (Haifa, Tel-Aviv und Zentralbezirk) umfasst.

Der grössere Teil der jüdischen Öffentlichkeit betrachtete diese «polare» Siedlungsstruktur als ein natürliches Phänomen, das unserem technologischen Zeitalter vollkommen entspreche. Nach dieser Auffassung macht der schnelle moderne Verkehr die Zwischenstufen der Klein- und Mittelstadt zwischen Land und Grosstadt vollkommen überflüssig.

Ein sehr kleiner Kreis von Fachleuten, die den Stadt- und Raumplanungsproblemen nahestanden, sah die Tatsachen anders an. Sie betrachteten den ausgeprägt «polaren» Charakter der Siedlungsstruktur nicht als einen Vorteil, sondern als eine Schwäche oder höchstens als eine Struktur, die der ersten Pionierphase der Besiedlung entspräche. Mit der weiteren Erschliessung des Landes und zunehmender Bevölkerungsdichte sollte sie deshalb einer mehr gegliederten Siedlungsstruktur weichen. Sie befürworteten grundsätzlich eine Annäherung, wenn auch nicht Imitierung des westeuropäischen Vorbildes mit seinem hierarchischen Aufbau des Städtetzes. Für diese Einstellung sprachen sowohl theoretisch-ideologische wie auch praktisch politische und wirtschaftliche Gründe. Auch regionalistische Gedankengänge, die eine engere Zusammenarbeit zwischen Dorf und Stadt im Rahmen einer balancierten Kleinregion als erwünschenswert erachteten, waren nicht ohne Einfluss, ebenso die Erfahrungen der Weltkrise 1928 bis 1932, die eine höhere Krisenfestigkeit der Gebiete mit engerer gegenseitiger Durchdringung von Stadt- und Landsiedlung festgestellt hatten.

Neben den grundsätzlichen Erwägungen waren natürlich auch rein praktische Gesichtspunkte massgebend, vor allem die Notwendigkeit einer schnellen und intensiven Besiedlung neuer entfernter und dünnbesiedelter Landstriche. Da es von vorneherein feststand, dass auch die moderne, technisch hochstehende jüdische Landwirtschaft nur geringe Bevölkerungszahlen ermöglicht, war neben der landwirtschaftlichen eine städtische Siedlung erforderlich. Nur auf diese Weise konnte man höhere Bevölkerungszahlen in den neuen Peripheriegebieten erreichen. Die «Zerstreuung der Bevölkerung» wurde deshalb zum Grundprinzip der Raumplanung erhoben.

Die Beschäftigungsmöglichkeiten in den neuen Erschliessungsgebieten waren ebenfalls «zerstreut» und stützten sich vornehmlich auf die grossen Arbeiten auf dem Gebiete der Irrigation, Bodenvorbereitung, Aufforstung, des Strassen- und Siedlungsbaues, daneben auch auf landwirtschaftliche Lohnarbeit. Um diese räumlich zerstreuten Beschäftigungsmöglichkeiten zu

erfassen und einer ständigen Besiedlung der Gebiete dienstbar zu machen, bedurfte man indes zahlreicherer Sammelpunkte der Arbeitskräfte, das heisst zahlreicherer städtischer Siedlungen.

Die ersten vom Planungsamte entworfenen Pläne der räumlichen Bevölkerungsverteilung in den Jahren 1949, 1952 und 1954 gingen davon aus, dass die ursprünglich «polare» Struktur durch Einschaltung von drei Zwischenstufen zwischen dem Moschav-Dorfe und der Grosstadt ergänzt und teilweise überwunden werden könne. Als erste Stufe wurde ein ländliches Dienstzentrum vorgeschlagen, das 4 bis 6 Moschavim versorgen sollte. Für Kibbutzim, die über eigene Werkstätte, soziale und kulturelle Institutionen verfügten, war es überflüssig. Die Bevölkerungszahl der Dienstzentren sollte einige Hunderte Einwohner, grossenteils Handwerker und Angestellte, nicht überschreiten.

Als zweite Stufe wurde ein Landstädtchen mit einer Bevölkerung von 5000 bis 12 000 Einwohnern geplant, das als Mittelpunkt für einen grösseren ländlichen Bezirk mit einem Perimeter von 12 bis 20 km funktionieren sollte. In ihm war eine grössere Anzahl von Handwerkern vorgesehen, daneben verschiedene Versorgungsinstitutionen und Industriebetriebe (Versorgungs- und landwirtschaftliche Verarbeitungsindustrie). Die im ländlichen Bezirke beschäftigten Land- und Bauarbeiter sollten hier ihren Wohnsitz haben.

Die dritte Stufe war als Mittelstadt mit einer Bevölkerungszahl von 15 000 bis 60 000 gedacht. Ihr wurden administrative, wirtschaftliche und kulturelle Institutionen höheren Ranges für einen grösseren Bezirk zugeordnet, hauptsächlich aber verschiedene Industriezweige, die nicht unbedingt funktionell an den Bezirk gebunden wären.

Diese Stufen sind als Schema zu betrachten, das bei konkreten Planungen und noch mehr in der Wirklichkeit erheblich geändert, hie und da auch verstümmelt wurde.

1949 bis 1963 wurden vom Planungsamt sechsmal allgemeine Pläne der erwünschten räumlichen Verteilung der Bevölkerung im Lande aufgestellt und revidiert. Es waren Pläne für eine wünschenswerte räumliche Verteilung, die allerdings noch reelle Aussichten hatte, verwirklicht zu werden und daher auch als Ausgangspunkt und Zielsetzung zugleich für eine Raumplanung dienen konnte.

Das unmittelbare Ziel dieser Pläne war ein dreifaches: sie hatten

- a) als Koordinationsrahmen für demographische Zielsetzungen der lokalen Ortspläne;
- b) als Anleitung für die Standortfestlegung und Dimensionierung der verschiedenen Institutionen und Versorgungsdienste, die von der Bevölkerungszahl abhängen;
- c) als Richtplan für die Massnahmen, die die räumliche Verteilung der Bevölkerung tatsächlich bestimmen (räumliche Verteilung des Wohnungsbaues für Einwanderer und Standortbestimmung der von der Regierung subsidierten Industrie Gründungen) zu dienen.

Wie bereits erwähnt, wurde die Politik der «Bevölkerungsdispersion» im wesentlichen durch die räumliche Verteilung des Wohnungsbaues für Einwanderer verwirklicht. Für jedes Budgetjahr wurde die Anzahl der Einwanderer-Wohnungen und ihre räumliche Verteilung festgelegt. Die Zielsetzungen des allgemeinen Plans für räumliche Bevölkerungsverteilung dienten diesen Festlegungen als Ausgangspunkt, während der Endbeschluss stark auch von der aktuellen Beschäftigungskonjunktur einzelner Gebiete und Städte beeinflusst wurde.

Die städtischen und regionalen Zentren, die in ihrer Gesamtheit das entworfene hierarchische Stadtnetz bilden sollten, setzten sich aus Elementen verschiedenen Ursprungs zusammen. Unter diesen waren die wichtigsten die drei folgenden Kategorien:

- a) grosse Kolonien der Orangenzone der Küstenebene, wie Hadera, Kefar-Saba, Rehobot und andere. (In diesen Kolonien hatte schon unter dem britischen Mandat eine Verstädterung eingesetzt, die sich natürlich in der Periode der massenhaften Einwanderung nach der Staatsgründung noch verstärkte.)
- b) alte, fest in den natürlichen und historischen Gegebenheiten verschiedener Gebietsstriche des Landes verankerte Städte; die meisten dieser Städte (mit Ausnahme Tiberias') waren vor der Staatsgründung vornehmlich von den Arabern besiedelt. Zu dieser Kategorie gehören Safed, Tiberias, Nazareth, Shafa Amr, Beit Schean und Akko im Norden, Lyddha, Ramle und Yavne im Zentrum des Landes und Aschkelon und Beer-Scheva im Süden.
- c) neue Stadtgründungen der letzten 15 Jahre — zahlenmässig die ersten beiden Gruppen überschreitend. Soweit ihre Standorte mehr oder weniger mit denen aus der Bibel bekannten übereinstimmten, haben sie entsprechende geschichtliche Namen erhalten (Hazor, Beit Schemesch, Aschdod, Eilat).

Im gewissen Sinne dürfen auch die ersten zwei Kategorien als Neustädte betrachtet werden, da heute ihre räumliche Ausdehnung und Bevölkerungszahl bei weitem ihre Ausmasse zur Zeit der Mandatsregierung überschreitet. 1949 bis 1963 wurden für mehr als 20 neue Städte und regionale Zentren planmässig Standorte ausgewählt, Entwicklungsprogramme und Stadtpläne aufgestellt und das Bauen in die Wege geleitet. Dieser Gründungsvorgang ist noch nicht abgeschlossen.

In Ober-Galiläa sind Kiryat Schmone (1950) und Hazor (1952) entstanden, im mittleren und westlichen Galiläa — Migdal-Emek (1952), Schlomi (1956), Maa-loth (1956) und zuletzt Karmiel (1963). Im jüdischen Vorgebirge war es Beit-Schemesch (1950), in der südlichen jüdischen Ebene — Kiryat Malahi (1951), Schderot (1954), Ofkim (1954), Kiryat-Gat (1955), Aschdod (1956) — die zweite Mittelmeerstadt Israels — und Netivot (1956). In den öden Wüstengebieten des Negevs entstanden Eilat (1949) — die Hafenstadt am Golf von Akaba —, das «Fenster» Israels nach Afrika und dem Fernen Osten, ferner Yeruham (1952),

Mizpe-Rimon (1955), Demona (1956) und Arad (1961). Die letztere beherrscht die an das Tote Meer sich anschliessende Jüdische Wüste. Einige weitere Städtegründungen, insbesondere in den Wüstengebieten des Negevs, sind vorgesehen.

Ein charakteristischer Zug des Urbanisierungsprozesses Israels und seiner Städtegründungen ist, dass in den meisten Fällen und insbesondere in den ersten Jahren nach der Staatsgründung der Aufbau der Stadt der Schaffung der Industriebasis derselben Stadt um zwei, drei und sogar mehrere Jahre voranging. In den ersten Jahren dienten die grossen Bau- und Erschliessungsarbeiten und teilweise die landwirtschaftliche Lohnarbeit als vorläufige Beschäftigungsgrundlage. Die grossen öffentlichen Erschliessungsarbeiten wurden von der Regierung und der Jewish Agency vornehmlich aus ausländischen Quellen finanziert.

Der Gedanke, dass die Stadtgründung der wirtschaftlichen Fundierung der Stadt durch eine Industrie zeitlich vorangehen darf, beruhte auf der Voraussetzung, dass Industrie in Israel standortsmässig zum allergrössten Teile «neutralen» Gruppen angehören würde. Bei diesen Gruppen, zu denen ein sehr grosser Teil der Leichtindustrie gehört, kann der Standort beliebig gewählt werden, vorausgesetzt, dass am Orte Wasser, elektrischer Strom, Strassen und Arbeitskräfte vorhanden sind. Es wurde demnach angenommen, dass die räumliche Bevölkerungsverteilung, das heisst die Stadtgründungen, das *Primäre* seien, während die Industrieansiedlung sich an die zuvor geschaffene Bevölkerungsverteilung mehr oder weniger anzupassen hätte. Allerdings wurden die Standorte der meisten neuen Zentren und ihre Industrieflächen so gewählt, dass sie eine Industrieansiedlung begünstigten.

Die meisten Standorte für neue Städte wurden grundsätzlich als Mittelpunkte bestimmter grösserer oder kleinerer Landschaften gewählt. Diese — 24 an der Zahl — wurden am Anfang der Landesplanung 1948 als «Planungsbezirke» festgelegt, wobei eine Reihe physischer und anthropogeographischer Gesichtspunkte leiteten, unter anderem auch das Einflussgebiet der existierenden, oder damals noch nicht existierenden, aber schon für die Zukunft in Betracht gezogenen städtischen Zentren.

Bezüglich der genaueren Standortwahl für neue Städte und der Erweiterung existierender Städte sind zwei Grundauffassungen zu unterscheiden. Die eine betonte insbesondere die physischen Faktoren. Sie führte unter anderem zur Verdoppelung einiger Städte, vor allem Affules und Tiberias'.

Die zweite Auffassung hob viel stärker den regionalen Charakter des Standorts hervor. Soweit die Stadt sich wirtschaftlich auf die ländliche Umgebung stützen muss, hat sie ihren Bezirk räumlich zu «beherrschen» und muss deswegen am Knotenpunkte des Verkehrs und der wirtschaftlichen Aktivität des Bezirkes liegen. Die Standortwahl ist auch dann vorzunehmen, wenn ungünstige Boden- und Klimaverhältnisse bestehen. Dies war z. B. bei der Standortwahl



von Kiryat-Schmone in der Hule-Ebene in Nordgaliläa und bei den kleinen regionalen Zentren des Südens — Kiryat Malahi, Schderot und Nativot — der Fall.

In den letzten Jahren ist die Bedeutung des regionalen und ländlichen Faktors als wirtschaftliche Grundlage einer Stadtgründung etwas zurückgegangen, wodurch die klimatischen und topographischen Gesichtspunkte bei der Standortwahl wieder massgebender werden konnten. Diese Wendung ist bei der Standortwahl für die Stadt Arad im östlichen Negev und für Karmiel in Westgaliläa festzustellen.

Diese planmässige Politik hat nicht unbedeutenden Erfolg gezeitigt. Der Anteil der drei Agglomerationen von Jerusalem, Tel-Aviv und Haifa sank von 54,0 % (1948) auf 46,1 % (31. Dezember 1962), für die jüdische Bevölkerung allein sogar von 70,4 % (Mai 1948) auf 51,5 % (31. Dezember 1962). Eine solche Verringerung des relativen Gewichts der Grosstädte an der Gesamtbevölkerung ist kaum noch in einem andern Staate der Welt vorzufinden. Allerdings ist in Israel die Bevölkerung in den drei Grosstadtgebieten trotzdem absolut gewachsen. Doch gelang es, dieses Wachstum, insbesondere in den Jahren 1949 bis 1952, beträchtlich unter dem Landesdurchschnitt zu halten.

Auch auf dem Gebiete der räumlichen Verteilung der Bevölkerung, insbesondere der jüdischen Bevölkerung, sind die statistischen Folgen der «Zerstreuungspolitik» wahrzunehmen. Der jüdische Bevölkerungsanteil der zentralen Küstenebene (3 innere Bezirke von Haifa, Zentralbezirk und Tel-Aviv) ist von 79,5 % (1948) auf 70,9 % (31. Dezember 1962) zurückgegangen. Das relativ grösste Wachstum ist im südlichen Bezirk wahrzunehmen. Dort nahm die Zahl der jüdischen Bevölkerung von 5900 im November 1948 auf 193 700 am 31. Dezember 1962 zu, ihr Anteil an der gesamten jüdischen Bevölkerung des Landes von 0,8 % auf 9,7 %. Der grösste Teil der ursprünglich geplanten mittleren und kleineren regionalen städtischen Zentren ist heute bereits Wirklichkeit. Allerdings stecken einige dieser Zentren noch in den Anfängen und sind noch von einer ökonomischen und sozialen Stabilität weit entfernt. In den Wüstengebieten des Negevs und in Nordgaliläa finden sich im geplanten Netze noch Lücken, die auszufüllen sind.

Während des Verlaufes einer 15 Jahre alten Dispersionspolitik sind gewisse Grundauffassungen nicht ohne Wandlungen geblieben.

Die Hoffnung auf eine enge Zusammenarbeit zwischen neuentstandenen Regionalzentren und der ländlichen Umgebung sind nur teilweise in Erfüllung gegangen. Das Milieu der kollektiven und kooperativen Landwirtschaft hat ihre ablehnende Haltung gegen die Stadt, auch in der Form der neuen Regionalstadt, in einem gewissen Masse gewahrt. Die neuen Regionalzentren, insbesondere im Süden — Kiryat Malahi, Kiryat-Gat, Schderot, Ofkim und Netivot — wurden ursprünglich als Mittelpunkte der ländlichen Bezirksräte geplant, die eine föderative municipale Dachorganisation der einzelnen Kibbutzim und Moschavim

bilden. Doch zeigte sich, dass reelle oder angebliche Interessengegensätze zwischen städtischem Zentrum und ländlichen Siedlungen ein Verbleiben in einer gemeinsamen kommunalen Organisation verunmöglichen. Diese regionalen städtischen Zentren wurden aus den ländlichen Bezirksräten ausgesondert und erhielten ihre eigene Selbstverwaltung. Die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet und in öffentlichen Diensten zwischen dem regionalen Zentrum und der ländlichen Umgebung blieb indes mehr oder weniger intakt.

Die Periode der landwirtschaftlichen Pionierkolonisation ist in Israel zu Ende. Der Mangel an Wasservorräten hielt ihren Fortgang auf. Erhöhter Lebensstandard und zunehmende Mechanisierung der Landwirtschaft haben das relative Gewicht der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung verringert. Die Landwirte machen aber immer noch 14 % der jüdischen Bevölkerung aus. Dieser Prozentsatz wird voraussichtlich im Laufe der nächsten 20 Jahre unter 10 % sinken. Ein entsprechender Prozess findet sich übrigens auch bei der arabischen Bevölkerung.

Auch die Erhaltung einer beschränkten dörflichen Bevölkerung, soweit sie einen der städtischen Bevölkerung ähnlichen Lebensstandard geniessen soll, ist ohne Niederlassung von Industrie in ländlichen Gebieten kaum gesichert. Entsprechende Industrie Gründungen konzentrieren sich grösstenteils in den regionalen städtischen Zentren und in den ländlichen Dienstzentren. Es bestehen allerdings auch Bestrebungen, zusätzliche Industrieunternehmen innerhalb der einzelnen Kibbutzim zu gründen. Die Kibbutzim haben sich schon zur Mandatszeit neben der Landwirtschaft auch mit Industrie befasst.

Die Bedeutung der landwirtschaftlichen und ländlichen Grundlage für die städtische Bevölkerung ist etwas zurückgegangen, während die der «neutralen», von dem regionalen Hinterland unabhängigen Industrie entsprechend stieg.

Die Industrieansiedlung in grossem Umfange bedarf als Voraussetzung für ihren Erfolg einen grösseren Arbeitsmarkt, vor allem qualifizierte Arbeiter, ferner ausgebaute Werkstätten und Ersatzteilverräte, Bankfilialen und fachliche Berufsschulen.

All dies ist nicht leicht im Rahmen einer Kleinstadt zu schaffen. Deshalb ist heute die Neigung vorhanden, grössere Industrie Gründungen hauptsächlich in Mittelstädten zu konzentrieren. Die Erhöhung des Lebensstandards und höhere Forderungen an das Niveau der kulturellen und kommunalen Einrichtungen, das in einer grösseren Stadt leichter erreichbar ist, haben ebenfalls die Tendenz geschaffen, die Einwohnerzahl der Städte auf 10 000, aber auch auf 20 000 und 30 000 zu bringen. Dadurch verliert das Landesnetz der Städte etwas von seinem ursprünglich gedachten strengen hierarchischen Charakter.

Ein schwieriges Problem bedeutet die Gestaltung der zentralen Küstenebene zwischen Haifa und Ashdod. Die durchschnittliche Volksdichte hat in diesem

Küstenstreifen bereits 750 Einwohner pro km<sup>2</sup> erreicht. Sollte die Politik der Bevölkerungsdispersion weiter erfolgreich sein, würde sie eine beträchtliche Bevölkerungszunahme in diesem Küstenstreifen nicht vollkommen verhindern können. Um eine totale Urbarisierung zu verhindern und schwere Verluste eines landwirtschaftlich sehr wertvollen Bodens zu vermeiden, ist hier eine sehr klare und konsequente Planungspolitik erforderlich.

Sie müsste beträchtliche weitere Bevölkerungszunahmen in ländlichen Gebieten und kleineren Orangenkolonien unterbinden, demgegenüber das städtische Bevölkerungswachstum in den schon vorhandenen mittelgrossen Städten fördern und vor allem dafür sorgen, dass die weitere städtische Entwicklung auf nicht-landwirtschaftliche Flächen übertragen wird. Als solche kommen in Frage: die Sanddünen längs der Mittelmeerküste, ferner die Vorgebirge, die den fruchtbaren Küstenstreifen gegen Osten begrenzen. Das Projekt der Stadt Modiin, östlich des Grosstadtgebietes von Tel-Aviv, ist ein Ausdruck dieser Überlegungen. Für die nächsten zehn Jahre wird eine Reihe von neuen städtischen Erschliessungen auf Sand- und Vorgebirgsflächen in Aussicht gestellt. Es wäre allerdings verkehrt, sie als «neue Städte» zu betrachten. Sie sind vielmehr das unentbehrliche Mittel einer zweckmässigen Trennung zwischen städtischen und ländlichen Flächen in einem Gebiete, dessen mittlere Bevölkerungsdichte sich derjenigen der erweiterten Grosstadtgebiete nähert.

Die Fortsetzung einer planmässigen Bevölkerungsdispersionspolitik scheint also immer noch erforderlich zu sein, trotzdem die primäre Besiedlung der neueren Landgebiete teilweise erfolgt und das Netz der Städte, Bezirkszentren und ländlichen Zentren bereits entstanden ist. Die Beweggründe liegen weniger in den Bedürfnissen der primären Erschliessung neuer Landstriche als vor allem in der fortschreitenden Bodenknappeit in der dicht besiedelten zentralen Küstenebene. Die Bodenzuweisung für Einrichtungen, Betriebe und Institutionen, die grössere Landflächen beanspruchen, wird in der Küstenebene von Jahr zu Jahr immer schwieriger. Es liegt auf der Hand, sie im dünnbesiedelten Negev anzusiedeln. Um dies zu ermöglichen, sind aber dort Siedlungsstützpunkte erforderlich. Auch die Ausbeutung von Mineralschätzen, an denen der Negev relativ reicher ist als andere Landstriche Israels, erfordert Arbeitskräfte. Die sich erweiternden wirtschaftlichen Beziehungen nach Afrika und dem Fernen Osten werden unter anderem auch die Ausfuhr von industriellen Erzeugnissen nach diesen Ländern ermöglichen. Es scheint daher angebracht zu sein, die entsprechende Exportindustrie in Eilat — der Hafenstadt Israels am Roten Meere — anzusiedeln.

Während die Fortsetzung einer planmässigen Dispersionspolitik immer noch sehr wünschenswert erscheint, sind die Schwierigkeiten, die sich ihr entgegenstemmen, grösser geworden. Vorläufig war diese Politik nur in bezug auf die Einwanderer erfolgreich gewesen; sie hat beinahe versagt in ihren Bestrebun-

gen, auch die Eingesessenen von den Grosstädten und der Küstenebene nach den neuen Städten zu bringen.

Mit der Bevölkerungszunahme wird das relative Gewicht der Immigration im Vergleich zu dem natürlichen Zuwachs fallen. Damit gehen auch die Ausmasse der möglichen Lenkung zurück. Die neuen Städte sind immer noch grösstenteils von mittellosen Einwanderern besiedelt, die sich wirtschaftlich noch nicht vollkommen eingeordnet haben. Sie sind immer noch von den öffentlichen Fonds abhängig. Zu gleicher Zeit ist die erhebliche wirtschaftliche Potenz der eingewanderten Bevölkerung in den Grosstädten und in der Küstenebene verankert geblieben. Das erklärt die Tatsache der beträchtlichen sozialen Kluft zwischen neuen Städten und altbesiedelten Gebieten. Sie schliesst sich nicht, sondern erweitert sich trotz der aufrichtigen Bestrebungen der Regierung, sie zu schliessen, eher noch. Die wirtschaftliche Prosperität der altbesiedelten Gebiete schafft aber eine günstige Arbeitslage, eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften. Zusammen mit der Anziehung durch Vergnügungs- und Bildungsmöglichkeiten erzeugen sie jene Rückströmungen der Ansiedler aus ländlichen Gebieten und neuen Städten nach der Küstenebene und den Grosstädten.

Auch die Wandlungen der wirtschaftlichen Struktur in Israel erfolgen nicht zugunsten einer weiteren Bevölkerungszerstreuung. Der grosse Aufschwung der neuen landwirtschaftlichen Kolonisation in den Jahren 1948 bis 1956 hat die Ausmasse der Zerstreuung beträchtlich erweitert; erstens durch die landwirtschaftlichen Ansiedler selbst, zweitens durch die Förderung der Zerstreuung der städtischen Bevölkerung, die an die Ausführung grosser primärer Erschliessungsarbeiten gebunden war. Das «regionale Potential» der Arbeitsmöglichkeiten, das sich aus der landwirtschaftlichen Lohnarbeit, den Erschliessungs- und Bauarbeiten in den ländlichen Bezirken ergab, wurde zum grossen Teil bereits durch die ersten Wellen der sich ausbreitenden städtischen Bevölkerung ausgenutzt. Seit 1956/57 ist die Industrie zur Hauptgrundlage der neuen Städte und ihrer Erweiterungen geworden.

Die bisherigen Errungenschaften in Israel auf dem Gebiete der Industriedezentralisation waren nicht ermunternd. Die Verlegung der Betriebe aus der Küstenebene nach den neuen Städten oder die Gründung von neuen Betrieben in ihnen verlangt besondere Mittel und erhebliche staatliche Unterstützung, und dadurch werden dem Ausmasse der Dezentralisation bestimmte Grenzen gezogen. Der Aufstieg des «tertiären» Sektors, der Israel genauso wie anderen Ländern in der Zukunft immanent sein wird, wird sich in dieser Hinsicht kaum günstig auswirken. Aemter und Institutionen des Bankwesens, Grosshandels, der Seefahrt, der Erziehung, Forschung und Kultur wie auch des Hotelwesens neigen dazu, sich in den Grosstädten und intensiv entwickelten Gebieten zu ballen.

Das Nationale Planungsamt hat 1963 einen neuen revidierten räumlichen Verteilungsplan für eine

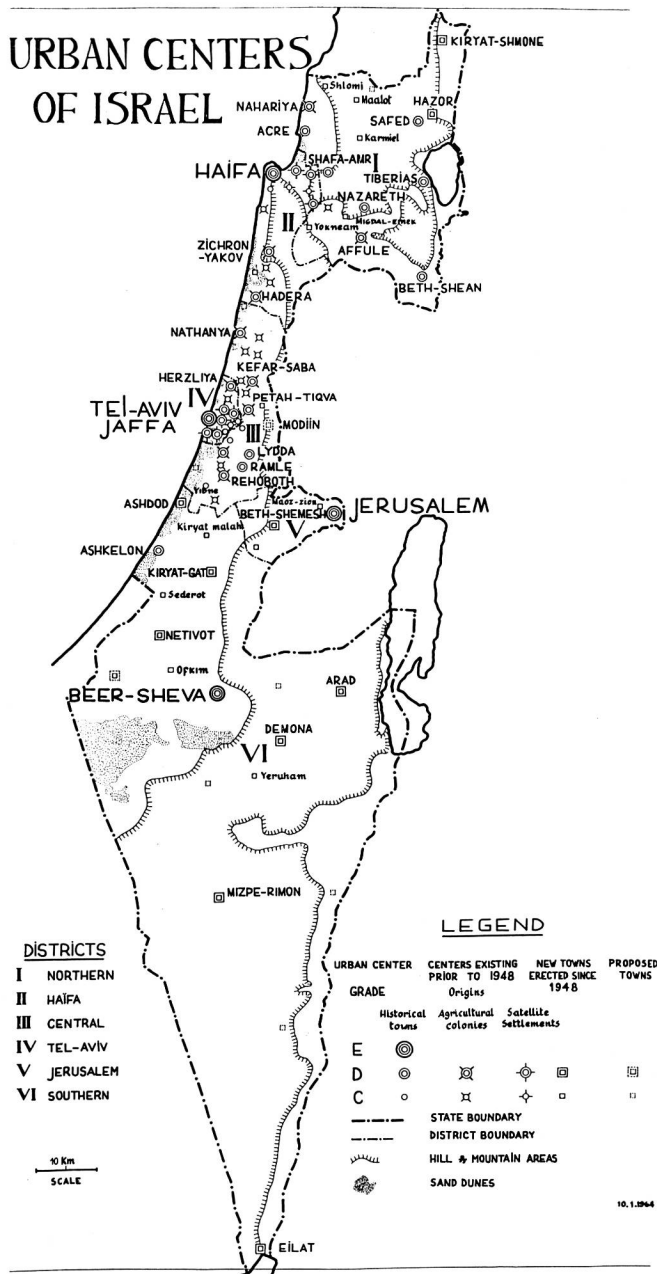


Abb. 1. Städtezentren von Israel.

4 000 000 starke Bevölkerungszahl bearbeitet. Die Zeitspanne, innerhalb welcher diese Bevölkerungszahl erreicht werden kann, ist auf etwa 18 Jahre bemessen. Der Plan ist wiederum auf dem Grundsatz einer Fortsetzung der Dezentralisationspolitik aufgebaut, allerdings in Ausmassen, die realistisch sind und die maximalen Möglichkeiten der künftigen Situation nicht überschreiten.

Der Plan baut auf der Voraussetzung auf, dass der gesamte Bevölkerungszuwachs, der sich aus der Immigration und dem natürlichen Zuwachs zusammensetzt, in Zukunft sich nach dem Verhältnis von 44 zu 56 zwischen den peripheren (Nördlicher, Südlicher und Jerusalemer) und zentralen (Haifaer, Zentraler und Tel-Aviver) administrativen Bezirken verteilt wird, dies

gegenüber einer Proportion von 37 zu 63 während der Jahre 1957 bis 1961. In beiden Fällen fällt der höhere Anteil zugunsten der Zentralbezirke aus. Der Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung wird auf 9,7 % für die jüdische und auf 11 % für die Gesamtbevölkerung geschätzt. Der Anteil der ländlichen Bevölkerung nach einer engeren Definition, die die Kibbutzim und Moshavim, kleinere und mittlere arabische Dörfer, kleinere Privatkolonien und ländliche Dienstzentren einschliesst, nicht aber die mittleren und grösseren Privatkolonien der Küstenebene, wird sich auf 13 % stellen.

Der Anteil der drei Grosstadtgebiete an der Gesamtbevölkerung soll von 47,4 % im Jahre 1961 auf 40 % herabgesetzt (in bezug auf jüdische Bevölkerung allein von 52,1 % auf 46 %) werden. Das demographische Gewicht der zentralen Küstenebene (drei zentrale Bezirke) soll von 68 % auf 61 % der Gesamtbevölkerung zurückgehen, für die jüdische Bevölkerung allein von 72,4 % auf 65 %. Der Plan enthält Vorschläge für zwei neue städtische Siedlungen in Galiläa, fünf im Negev und eine im jüdischen Gebirge. Diese Neugründungen sind unentbehrlich, um das Städtenetz zu vollenden und die Besiedlung der noch verbliebenen menschenleeren Gebiete in die Wege zu leiten.

Im Vergleich zur bescheidenen Anzahl von Neugründungen wird das Hauptgewicht auf Vergrößerung der Einwohnerzahl in Mittelstädten und teilweise in Kleinstädten gelegt. Nach dem Ablauf der Planperiode werden nur relativ wenige, meist «ländliche» Stadtzentren mit einer Bevölkerung unter 10 000 bleiben. Im Raume der Küstenebene strebt der Plan nach einer scharfen Trennung zwischen ländlichen Gebieten, denen nur ein sehr geringer Bevölkerungszuwachs zgedacht ist, und den mittelgrossen Städten, die zusammen mit neuen Erschliessungsflächen auf Sanddünen und im Vorgebirge den Hauptanteil der zusätzlichen städtischen und industriellen Bevölkerung absorbieren sollen. Das Wachstum des Grosstadtgebietes von Tel-Aviv soll soweit wie möglich in engern Schranken gehalten werden.

Die Ausführung des zitierten, keineswegs revolutionären Planes verlangt konzentrierten Einsatz von Kräften bei der Lenkung der neuen Immigrantenströme und Industriebetriebe nach den neuen Städten sowie bei der Anlockung der alteingesessenen Bevölkerung nach diesen Städten. Dazu ist konsequente und radikale Wohn- und Bodenpolitik nötig.

Das Experiment von Israel in der Planung der räumlichen Bevölkerungsverteilung kann von erheblichem Interesse sein für Fachleute der Landesplanung und Wirtschaftsplanung anderer Staaten. Einmal, weil die Erfahrung auf diesem Gebiete sowohl im Westen wie auch im Ostblock gering ist und ferner, weil die Richtung dieser Planung der Richtung der bisher üblichen Wanderströme in den meisten Ländern entgegengesetzt ist. Denn wenn auch dieses Experiment nicht vollkommen erfolgreich gewesen ist, hat es doch bedeutende Ergebnisse erreicht.