



UNIVERSITÄTS-
BIBLIOTHEK
PADERBORN

Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege

Fuchs, Carl Johannes

Stuttgart, 1918

Kapitel I Wirtschaftlich-rechtliche Grundlagen

[urn:nbn:de:hbz:466:1-96495](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:466:1-96495)

Kapitel I

Wirtschaftlich-rechtliche Grundlagen

1.

Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt

Von Dr. Johannes Feig, Geh. Regierungsrat im Kaiserlichen Statistischen Amt

Angebot und Nachfrage treten in der volkswirtschaftlichen Literatur meist nur als die Bestimmungsgründe des Tauschwertes der Waren auf. Ihre selbständige Bedeutung für die Frage der Bedarfsdeckung wird in der Regel der praktischen Wirtschaftskunde überlassen. Das wirtschaftliche Denken ist von den Gesichtspunkten der Warenerzeuger und Warenverteiler ausgegangen einfach darum, weil diese allein die kaufmännisch geschulten und kaufmännisch rechnenden Persönlichkeiten waren, während bis heute die „Nichts-als-Verbraucher“ eine sich im wesentlichen leidend verhaltende, wirtschaftlich ungeschulte Masse bilden. Nun ist gewiß die Wert- und Preisfrage nicht nur für Erzeuger und Verteiler, sondern auch für den Verbraucher von außerordentlicher Bedeutung. Aber noch wichtiger ist für diesen, ob und inwieweit überhaupt sein Warenbedarf der Menge und Beschaffenheit nach gedeckt wird und gedeckt werden kann. Die überragende Bedeutung dieser Frage hat vor allem auf dem Gebiet der Nahrungsmittel der Krieg als guter Lehrmeister klargestellt. Auf einem anderen Gebiete, dem des Wohnungswesens, ist sie jedoch schon vor dem Kriege häufig erörtert worden. Das ist sehr erklärlich. Denn während Hungersnot und Lebensmittelknappheit mindestens im letzten halben Jahrhundert uns praktisch unbekannte Dinge waren, die man nur aus Büchern kannte, ist die Erscheinung der Wohnungsnot, und zwar nicht im Sinne einer Wohnungssteuerung, sondern eines Wohnungsmangels, gerade in den letzten Jahrzehnten in deutschen Großstädten und Industriegebieten häufig genug aufgetreten, um die Aufmerksamkeit nicht nur des Praktikers, sondern auch des Theoretikers auf sich zu lenken*.

* Die Literatur über die Fragen des Wohnungsmarktes spielt in der so reichhaltigen Literatur des Wohnungswesens immerhin eine verhältnismäßig unbedeutende Rolle. An erster Stelle sind zu nennen: Adolf Weber, Boden und Wohnung, Leipzig 1908, S. 1–21; Pöhl, Die Wohnungsfrage Bd. I, Das Wohnungswesen in der modernen Stadt, Leipzig 1910, S. 102 ff.; Feig und Newes, Unsere Wohnungsproduktion und ihre Regelung, Göttingen 1911, I. Teil, Die Tatsachen der Wohnungsproduktion (von Feig); Goldschmidt, Das Baugewerbe und die Krisis, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Leipzig 1903, Bd. 111, S. 347 ff. Sodann sind, mit Bezug auf die Entwicklung in einzelnen Städten außer den Veröffentlichungen der statistischen Ämter über Bautätigkeit und Wohnungsmarkt, von denen einzelne in den späteren Anmerkungen erwähnt werden, folgende Schriften hervorzuheben: Emmy Reich, Der Wohnungsmarkt in Berlin von 1840 bis 1910, Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen Heft 164, München und Leipzig 1912; Newes, Bodenwerte, Bau- und Bodenpolitik in Freiburg i. Br., Karlsruhe 1905; Freudenberg, Grundrente, Grundkredit und die Entwicklung der Grundstückspreise in Karlsruhe usw., Karlsruhe 1907; Meiner, Bodenspekulation und Recht der Stadterweiterung in Plauen i. V., Leipzig 1907; Soltan, Wohnungswechsel und Wohnungsmarkt usw., Charlottenburger Statistik, 27. Heft, Charlottenburg 1913; ferner aus Bd. 111 der Schriften des Vereins für Sozialpolitik (Leipzig 1903) insbesondere: Feig, Die Verhältnisse des Grund und Bodens in Düsseldorf unter dem Einflusse der Wirtschaftskrise von 1900 und Maas, Die neuere

So sollen denn im folgenden Angebot und Nachfrage auf dem Gebiete der Wohnungen und insbesondere der Kleinwohnungen nicht aus dem Gesichtspunkte des Wohnungspreises, sondern aus dem der Bedarfsdeckung erörtert werden. Dabei unterscheiden sich die Erscheinungen auf dem Wohnungsmarkte von denen auf dem Warenmarkte*, wenn wir hierunter den Markt für bewegliche Handelswaren verstehen, vor allem durch drei Eigenschaften, welche die Wohnungen im Gegensatz zu den beweglichen Handelswaren kennzeichnen.

1. Die Wohnungen sind Waren, die nicht in kurzer Zeit verbraucht, sondern die sehr lange — praktisch fast unbegrenzte — Zeit hindurch genutzt werden. Damit hängt zusammen, daß sie auf dem Markte nicht nur zum Kauf, sondern auch zur Miete angeboten werden, welsch letztere Form in der neuzeitlichen Entwicklung des städtischen Wohnungswesens sogar die ganz überwiegende Regel bildet.
2. Die Wohnungen sind mit dem Grund und Boden untrennbar verbunden, sie teilen daher mit ihm die Eigenschaft nicht beliebiger Vermehrbarkeit. Die Beschaffung des Bodens gehört, abgesehen von Fällen des Umbaus vorhandener Gebäude, zur Erzeugung der Ware Wohnung.
3. Die Wohnungserzeugung unterscheidet sich auch, abgesehen hiervon, dadurch von der Erzeugung der meisten anderen Waren, daß sie erheblich längerer Zeit bedarf. Auch ohne die Beschaffung des Bodens ist für den Hausbau einschließlich der Vorbereitungszeit eine mindestens halbjährige Frist erforderlich, und da aus klimatischen Gründen nicht das ganze Jahr hindurch gebaut wird, verlängert sich diese Frist in der Regel noch.

Aus diesen drei Sätzen lassen sich die Besonderheiten des Wohnungsmarktes fast restlos ableiten. Aus dem ersten Satze folgt, daß das Wohnungsangebot in der Hauptsache gar nicht durch die Neuherstellung von Wohnungen, sondern durch den vorhandenen und stets wieder von neuem brauchbaren Wohnungsbestand dargestellt wird. Der zweite Satz bedeutet, daß die Grundeigentumsverhältnisse von maßgebendem Einfluß auf die Wohnungsherstellung sind, und in Verbindung mit dem dritten Satze, daß eine Anpassung des Angebots an die Nachfrage nur in ziemlich schwerfälliger Weise erfolgen kann und vielfach verspätet erfolgen muß. Mit beiden Sätzen hängt ein weiterer, erschwerender Umstand zusammen: die Kostspieligkeit der Ware Wohnung und das Erfordernis größeren Kapitals nicht zur Herstellung, sondern überhaupt zur Bereitstellung von Wohnungen.

Liegen hiernach auf seiten des Wohnungsangebots und der Wohnungserzeugung besondere Schwierigkeiten vor, so möchte man auf seiten der Wohnungsnachfrage zunächst ein hohes Maß von Gleichmäßigkeit vermuten. Ist doch das Wohnungsbedürfnis ein bei der gesamten Bevölkerung vorhandenes, das also nur mit dem erfahrungsgemäß sehr gleichmäßig und ohne Sprünge erfolgenden Bevölkerungswachstum sich gleichförmig zu verändern scheint. Allein diese Gleichförmigkeit der Bevölkerungsvermehrung besteht nur, wenn man die Volksgesamtheit betrachtet, wobei alle Schwankungen durch Binnenwanderungen sich gegenseitig ausgleichen. Für die Wohnungen kommt aber diese Betrachtungsweise nicht in Frage, da die Menschen nicht gleich den Schnecken ihr Haus auf die Wanderung mitnehmen. Die Wohnungen, die in den Abwanderungsgebieten frei werden, stehen in den Zuwanderungsgebieten nicht zur Verfügung. Bei dem großen Umfang, den die Binnenwanderungen im Zeitalter der Freizügigkeit und der Industrieentwicklung genommen haben, und bei den starken Schwankungen, denen sie aus wirtschaftlichen Gründen unterliegen, wird durch sie die Nach-

Entwicklung der Bodenverhältnisse in München unter Berücksichtigung der Krisis der Jahre 1900 und 1901. Aus der umfangreichen Literatur über städtische Grundrente und Bodenspekulation und Stadterweiterung (Eberstadt, A. Voigt, A. Weber, Fuchs, v. Mangoldt u. a.) sei an dieser Stelle nur v. Mangoldt, Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1907, genannt.

* Über die Ähnlichkeiten zwischen Wohnungs- und Arbeitsmarkt vgl. Soltan, Charlottenburger Statistik, 27. Heft, S. 50 ff.

frage nach Wohnungen nicht nur erheblich vermehrt, sondern vor allen Dingen auch schwankend und unberechenbar.

Die angedeuteten Schwierigkeiten für eine Anpassung des Angebots an die Nachfrage, die für die Wohnungen überhaupt gelten, erfahren teilweise noch eine Verschärfung bei den Kleinwohnungen. Zunächst auf seiten der Nachfrage. Denn die Binnenwanderungen und die Schwankungen unter wirtschaftlichen Einflüssen sind recht eigentlich eine Erscheinung, welche die soziale Schicht der Arbeiterschaft betrifft, also diejenige Schicht, welche in erster Linie die Verbraucher der Kleinwohnungen stellt. Dieser Umstand hat nun wieder seine Rückwirkung auf das Angebot oder wenigstens auf die Neuherstellung von Kleinwohnungen. Denn je größer die Gefahr ist, sich zu „verspekulieren“, Wohnungen herzustellen, für die später die Mieter fehlen, oder für die bei ungünstiger Wirtschaftslage die Mieten unregelmäßig eingehen, um so größer muß die Unlust des Kapitals sein, sich auf solche Spekulation einzulassen, um so höher die „Risikoprämie“, die ihm dann doch den Anreiz dazu gibt, um so erschwerter also die Kapitalbeschaffung für den Kleinwohnungsbau.

Den hier angedeuteten Grundlinien ist nun durch eine Betrachtung des Wohnungsmarktes in Deutschland etwas näher nachzugehen.

1. Die Wohnungsnachfrage

Wie schon gezeigt, ist es in erster Linie die Bevölkerungsbewegung, welche die Wohnungsnachfrage bestimmt. Und zwar ist es nicht sowohl der Geburtenüberschuß als der Überschuß der neubegründeten über die aufgelösten Haushaltungen, der für das ganze Land, und außerdem der Wanderungsüberschuß, und zwar vor allem der Überschuß der zugewanderten über die abgewanderten Haushaltungen, der für die einzelne Wohn-gemeinde maßgebend ist.

Betrachten wir zunächst das Bevölkerungswachstum auf dem heutigen Reichsgebiete seit 1870 (Statist. Jahrb. f. d. Deutsche Reich 1915):

	Volkszähl in 1000	Jährliche Zu- nahme ‰		Volkszähl in 1000	Jährliche Zu- nahme ‰
1870	40 818	5,8	1895	52 280	11,2
1875	42 729	9,1	1900	56 367	15,0
1880	45 236	11,4	1905	60 641	14,6
1885	46 858	7,0	1910	64 926	13,6
1890	49 428	10,7			

Die Schwankungen in der jährlichen Bevölkerungszunahme beruhen teils auf solchen des Geburtenüberschusses, teils auf solchen des Überschusses der Aus- oder Einwanderungen. Getrennt sehen diese beiden Ziffern wie folgt aus:

	Jährlicher Geburten- überschuß schwankt zwischen ‰	Überschuß der Aus- (—) oder Einwanderungen (+) ‰
1872/75	10,5 und 13,0	— 1,6
1876/80	11,6 „ 14,6	— 1,7
1881/85	10,7 „ 11,6	— 4,3
1886/90	10,9 „ 12,8	— 1,4
1891/95	11,6 „ 13,9	— 1,8
1896/1900	13,6 „ 15,6	+ 0,3
1901/05	13,2 „ 15,6	+ 0,2
1906/10	13,6 „ 14,9	— 0,5

Berücksichtigt man, daß in der rechten Spalte Durchschnitte, in der linken die äußersten Fälle der Jahrsfünfte gegeben sind, so wird man die stärkeren Schwankungen bei den Wanderungsziffern finden. Immerhin sind auch diese Schwankungen nicht gar zu erheblich.

Ein Bild weit gewaltigerer Bevölkerungsverschiebungen erhält man jedoch, wenn man die Verteilung der Bevölkerung auf die verschiedenen Ortsgrößtenklassen bei den Volkszählungen betrachtet (Stat. d. Deutschen Reichs Bd. 240).

Es befanden sich vom Hundert der Bevölkerung

	auf dem platten Lande (Gem. mit unter 2000 Einwo.)	in Landstädten (2000—5000 E.)	in Kleinstädten (5000—20000 E.)	in Mittelstädten (20000—100000 E.)	in Großstädten (100000 E. u. mehr)
1871 . . .	63,9	12,4	11,2	7,7	4,8
1910 . . .	40,0	11,2	14,1	13,4	21,3

1871 lebten 26,22 Millionen Einwohner auf dem platten Lande, 1910 waren es noch 25,95 Millionen. In der gleichen Zeit nahm aber die Stadtbevölkerung von 14,79 auf 39,97 Millionen zu. Bei diesen Zahlen ist allerdings zu beachten, daß von einer Zählung zur anderen eine Reihe von Orten von einer Größenklasse zur anderen aufstiegen (einzelne gelegentlich auch absanken), zum Teil auch eine Aufsaugung kleinerer durch größere Orte im Wege der Eingemeindung erfolgt. Darum seien noch einige Zahlen mitgeteilt, die sich auf die gleichen Gemeinden beziehen.

Von den 3897 deutschen Gemeinden, die entweder 1895 oder 1900 mindestens 2000 Einwohner hatten, verzeichneten für das zwischenliegende Jahrzehnt 529 eine Abnahme der Bevölkerung von 2024787 auf 1960889, also um 3,16%, hingegen 2861 Gemeinden eine Zunahme der Einwohner von 24888969 auf 28821353 oder um 15,80%. In fünf Jahren hat also in diesen Orten eine Zunahme um 4 Millionen stattgefunden. Diese Zunahme kann nur zum kleineren Teil auf dem natürlichen Bevölkerungswachstum beruhen, da sie nahezu der gesamten deutschen Bevölkerungszunahme von 1895 zu 1900 entspricht, sie muß also zum größeren Teile durch Wanderungsgewinn verursacht sein.

Die stärkste Zunahme haben die Großstädte erfahren. Im Jahre 1910 gab es deren 48 mit 13823348 Einwohnern. Diese selben Städte hatten im Jahre 1871 erst 4030287 Einwohner gehabt. Ihre Bevölkerung ist also um 243% gestiegen. Gleichzeitig allerdings auch die Gemarkungsfläche (durch Eingemeindungen) um 111%. Berechnet man mit Schott* die Bevölkerungszunahme auf der gleichen Fläche und legt die Gemarkungsfläche von 1910 zugrunde, so ergibt sich immer noch eine außerordentlich starke Bevölkerungszunahme, nämlich um 203%. Legt man die Fläche eines Zehnkilometerkreises um den Stadtmittelpunkt zugrunde, so ergibt sich (bei den 37 Gemeinden, für die allein eine solche Rechnung ausführbar war) eine Zunahme von 201%. In ähnlicher Weise wird für Groß-Berlin** die Bevölkerungszunahme eines Fünfzehnkilometerkreises um das Berliner Rathaus von 1875 bis 1900 mit 227,38%, von 1890 bis 1910 mit 89,32%, von 1900 bis 1910 mit 36,90% berechnet.

Erst diese Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden bringt uns der Erfassung der Wohnungsnachfrage näher, denn der Wohnungsmarkt ist, wie schon ausgeführt, ein rein örtlicher. Die neue Nachfrage nach Wohnungen ist also nicht gleich dem natürlichen Zuwachs an Haushaltungen im Reich, sondern zu diesem tritt noch hinzu der Überschuß an zugewanderten Haushaltungen in sämtlichen Gemeinden mit Zugzugsüberschuß***. Hiervon würden allerdings diejenigen neugegründeten Haushaltungen wieder abzuziehen sein, deren Begründung mit dem Zuzug in eine Gemeinde mit Zugzugsüberschuß zusammenfällt.

Eine auch nur einigermaßen genaue Erfassung dieser neuen Nachfrage ist leider nicht möglich. Es läßt sich nur der Versuch einiger annähernder Feststellungen machen.

Was zunächst die natürliche Vermehrung der Haushaltungen betrifft, so besteht sie aus dem Überschuß der neugegründeten über die aufgelösten Haushaltungen. Die Haushaltsbegründung fällt in der Regel, wenn auch durchaus nicht immer, mit der Eheschließung zusammen. Die durchschnittliche jährliche Eheschließungszahl betrug (Statist. Jahrb. f. d. Deutsche Reich) 1871/80: 369092, 1881/90: 367791, 1891/1900: 430846 und 1901/10: 484651. Schon die Bewegung dieser Zahlen zeigt, daß sie nicht dem Bevölkerungswachstum entsprechend gleichmäßig steigen; noch mehr treten die Schwankungen natürlich bei Betrachtung der einzelnen Jahresziffern hervor. Diese betragen:

* Schott, Die großstädtischen Agglomerationen des Deutschen Reichs 1871 bis 1910, Schriften des Verbands deutscher Städtestatistiker, Heft 1, Breslau 1912.

** Statist. Jahrb. der Stadt Berlin, 32. Jahrg., S. 58.

*** Genauer: mit Überschuß zugewanderter Haushaltungen.

Jahr	Wirkliche Zahlen	Auf 1000 Einwohner
1900	476 491	8,5
1901	468 329	8,2
1902	457 208	7,9
1903	463 150	7,9
1904	477 822	8,0
1905	485 906	8,1
1906	498 990	8,2
1907	503 964	8,1
1908	500 620	8,0
1909	494 127	7,8
1910	496 396	7,7
1911	512 819	7,8
1912	523 491	7,9
1913	513 283	7,7

Die Eheschließungen schwanken innerhalb kleinerer Zeitabschnitte namentlich unter wirtschaftlichen Einflüssen, indem eine günstige Konjunktur die Haushaltsgründung erleichtert, eine ungünstige — mit schlechtem Verdienst und Arbeitslosigkeit — sie erschwert. Haushaltsgründungen anderer Art wie durch Eheschließung, also von Junggesellen, Geschwistern, wilden Ehen usw. sind statistisch natürlich nicht erfassbar, und auch die Eheschließungen, bei denen ein neuer Hausstand nicht begründet, sondern in einen bestehenden „hineingeheiratet“ wird, nämlich wenn der eine Teil verwitwet oder geschieden ist, entziehen sich genauerer Feststellung. Ebenso versagt die Statistik in der Erfassung der Haushaltsauflösungen. Die Todesfälle von Ehegatten haben in der Regel nur dann eine Haushaltsauflösung zur Folge, wenn der zweite Ehegatte stirbt, aber auch dann nicht immer. Ehescheidungen werden in der Regel eine Haushaltung bestehen, häufig daneben noch eine zweite entstehen lassen. Für die Auflösung nichtehelicher Haushaltungen fehlt meist jeder Anhalt*.

Die Zunahme der Familienhaushaltungen läßt sich daher nur mittelbar feststellen, indem man aus der Zahl dieser Haushaltungen, wie sie bei zwei Volkszählungen ermittelt ist, ihre Zunahme in dem zwischenliegenden Jahrzehnt und ihre durchschnittliche jährliche Vermehrung errechnet. Für das Deutsche Reich geschehe dies in folgender Übersicht:

Volkszählungs- jahr	Familienhaushaltungen Anzahl	Zunahme	Haushaltungen überhaupt Anzahl	Zunahme	Auf 1 Haushalt. Personen
1890	9 836 560	581 245	10 617 923	638 227	4,66
1895	10 417 805	890 276	11 256 150	1 003 862	4,64
1900	11 308 081	939 610	12 260 012	1 014 519	4,60
1905	12 247 691	990 546	13 274 531	1 072 161	4,57
1910	13 238 237		14 346 692		4,53

Hiernach betrug die durchschnittliche jährliche Zunahme

im Jahr- fünft	der Familien- haushaltungen	der Haushaltungen überhaupt
1890/95	116 609	127 645
1895/1900	178 055	200 772
1900/05	187 922	202 903
1905/10	198 109	214 432

* Unrichtig ist es, wenn, wie dies im Statistischen Jahrbuch der Stadt Elberfeld (1914, S. 32) geschieht, der Wohnungsbedarf einfach als die Summe der Eheschließungen mit Begründung des Wohnsitzes in E. und der zugewanderten Haushaltungen berechnet wird, wobei also die Auflösung von Haushaltungen überhaupt unberücksichtigt bleibt. Sogar hat Stöwiesand für Halle eine ziemlich genaue Fortschreibung der Haushaltungen zwischen zwei Volkszählungen vorgenommen (Beiträge zur Statistik der Stadt Halle a. S., Heft 17, S. 29 ff.), und das Statistische Amt der Stadt Frankfurt a. M. gibt in seinen Jahresübersichten sogar eine regelmäßige Statistik der Gründungen und Auflösungen von Haushalten. Vgl. hierüber wie über seine eigenen Feststellungen für Charlottenburg Soltau, Charlottenburger Statistik, 27. Heft, S. 22 ff.

Die Zahlen geben insofern nicht genau die aus Vermehrung der Haushaltungen herrührende Vermehrung des Wohnungsbedarfs wieder, als der Begriff der Haushaltung bei den Volkszählungen sich nicht ganz streng mit dem der Wohnungshaushaltung deckt, auch bei den verschiedenen Volkszählungen nicht ganz gleichmäßig aufgefaßt worden ist. Insbesondere ist die Abgrenzung der Familienhaushaltungen von den sonstigen, insbesondere den Anstalts-Haushaltungen eine schwankende, und unter letzteren befinden sich teils solche, die eine Wohnung, teils solche, die keine Wohnung innehaben (z. B. Krankenhäuser, Gasthöfe). Man kann also weder sich auf die Familienhaushaltungen beschränken, noch die gesamten Haushaltungen als Wohnungsverbraucher ansehen. Die Zunahme der Haushaltungen ist in Deutschland bisher noch im Steigen begriffen. Seit dem Ende der 90er Jahre wird man den jährlichen Wohnungsmehrbedarf der Haushaltungen auf rund 200 000 schätzen können.

Dazu kommt nun noch eine weitere Nachfrage nach Wohnungen, nämlich die durch den Fortfall oder das Unbrauchbarwerden alter Wohnungen entstehende. Über die Größe dieses Abgangs läßt sich wiederum nichts Sicheres sagen. Man wird folgende Hauptursachen unterscheiden können: Abbruch von Gebäuden, Umbau (z. B. Verwandlung von Wohnungen in Läden), Vernichtung durch Feuer oder andere elementare Ereignisse, endlich Unbrauchbarwerden von Wohnungen durch Alter, Vervahrlosung usw., insbesondere auch Schließung durch die Bau- und Wohnungspolizei. Für Abbrüche, Umbauten, Eingriffe der Wohnungsaufsicht gibt es örtliche, für die Brandwirkungen sogar staatliche Statistiken.

In Berlin schwankte in den Jahren 1907 bis 1911 die Zahl der durch Abbruch beseitigten Wohnungen, soweit ermittelt, zwischen 1048 und 1782 und betrug durchschnittlich 1485. Da bei 11% der Abbrüche die Wohnungszahl nicht ermittelt ist, mag man die Zahl der beseitigten Wohnungen auf 1648 schätzen, das sind knapp 0,3% der Berliner Wohnungen. Setzt man die Zahlen des Wohnungsabgangs, die das Statist. Jahrbuch deutscher Städte (19. Jahrg. S. 83) für 1910 mitteilt, in Beziehung zum Wohnungsbestand, so findet man in einem einzigen Falle den Prozentsatz 1 (Hamburg) und einmal 0,9 (Posen), sonst schwanken die Sätze zwischen 0 und 0,6, sind aber meist unter 0,4*. Man möchte ein höheres Ergebnis erwarten, wenn man die Angabe des Deutschen Baukalenders zugrunde legt, wonach die durchschnittliche Dauer (städtischer) Wohnhäuser auf 100 bis 200, im Durchschnitt also 150 Jahre zu schätzen ist. Danach würden also jährlich $\frac{1}{150}$ oder $\frac{2}{3}\%$ des Wohnungsbestandes eingehen. Tatsächlich aber sind unsere Städte in den letzten Jahren so stark gewachsen, der Wohnungsbestand ist also im Gesamtdurchschnitt so jung, daß man höchstens mit der Hälfte hiervon, also 0,3% rechnen kann. Bei einem Bestande von 14 bis 15 Millionen Wohnungen im Deutschen Reich wären das 42 000 bis 45 000 Wohnungen. Hierzu käme der Ersatz für die durch Feuer und andere elementare Ereignisse zerstörten Wohnungen. Daß es sich hierbei nicht um ganz geringfügige Zahlen handeln kann, zeigt die preussische Statistik. Berechnet man die Durchschnittszahl der Immobiliarschadenbrände mit einem Schaden von über 1000 Mark, so findet man für die Jahre 1911 bis 1913 einen Jahresdurchschnitt von 10 129 solchen Bränden, darunter 4277 mit über 6000 Mark Schaden. Wird es sich nun auch vielfach nicht um Wohngebäude handeln, so kann man doch wohl mit mindestens 10 000 zerstörten Wohnungen, für das Reich also vielleicht mit 15 000 rechnen, von denen aber wohl höchstens 10 000 durch Neubau ersetzt werden müssen. Durch Hochwasser- und Überschwemmungsschäden wurden in Preußen im Jahresdurchschnitt 1911/1914 an Gebäuden aller Art 289 344 Mark Schaden angerichtet. Die Zahl der hierbei zerstörten Wohnungen dürfte aber gering sein.

Im ganzen dürften es mindestens 250 000 Wohnungen sein, die nach den Verhältnissen der letzten Jahre im Deutschen Reiche jährlich neu erforderlich, also durch Neubauten bereitzustellen wären.

Diese Viertelmillion Wohnungen könnte man nun nach der Bevölkerungsziffer auf die einzelnen Städte und Gemeinden verteilen und damit einen ausgezeichneten Wegweiser für die Bautätigkeit erhalten — wenn nicht diese ganze schöne Rechnung durch die Einwirkung der Binnenwanderungen völlig über den Haufen geworfen würde! Sie haben, wie schon ausgeführt, in den Zuwanderungsgemeinden einen Mehrbedarf zur Folge, der auch

* Vgl. die ähnlichen Angaben für Dresden und Leipzig bei Ruch, Die gemeinnützige Bautätigkeit im Königreich Sachsen, Freie Beiträge zur Wohnungsfrage im Kgr. Sachsen, Heft 2, S. 14.

für das gesamte Reich als Mehrbedarf voll in Erscheinung tritt. Er läßt sich für einzelne Gemeinden mit guter Wanderungsstatistik auch zahlenmäßig erfassen, aber immer nur für die Vergangenheit, während die Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung infolge größerer Gleichmäßigkeit dieser Erscheinungen auch Annäherungsschlüsse für die Zukunft zuläßt. Es seien daher hier nur wenige Ziffern angeführt, um die Bedeutung der Wanderungsbewegung für die Wohnungsnachfrage zu veranschaulichen.

Für Deutschland besteht keine allgemeine Binnenwanderungsstatistik. Eine solche kennen wir jedoch in einigen kleinen Staaten mit Bevölkerungsregistern, insbesondere in Belgien, Holland und Schweden. In diesen 3 Ländern verzogen nach den Ergebnissen für 1904 bzw. 1902 6 bis 7 vom Hundert der Bevölkerung von einem Ort zum andern*. Würde man dies Verhältnis auch für Deutschland gelten lassen, obwohl hier sicherlich die industrielle Entwicklung und damit die Bevölkerungsverchiebung in den letzten Jahrzehnten weit stärker war als in den genannten Staaten, so käme man auf eine Wanderungsbewegung von annähernd 4 bis 4½ Millionen Menschen.

Diese Schätzung ist aber zweifellos viel zu niedrig. Stellt man nach dem Statistischen Jahrbuch deutscher Städte die Zu- und Fortzugsziffern nur für die dort angeführten Städte zusammen, so erhält man für das Jahr 1912 — in dem sicherlich die Wanderungsbewegung geringer war als in manchem früheren Jahre — bei 91 Städten von über 50 000 Einwohnern, die am 1. Juli 1912 eine fortgeschriebene Bevölkerung von 17 441 855 hatten, 3 061 865 Zugezogene und 2 889 788 Fortgezogene. Erstere machen also 17,6%, letztere 16,6% der Bevölkerung aus. Unter diesen Städten zeigen nicht etwa, wie man erwarten könnte, die größten auch die stärkste Wanderungsbewegung, wie aus folgender Übersicht hervorgeht:

Größenklasse	Zahl der erfaßten Städte	Einwohnerzahl am 1. Juli 1912	Zugezogene		Fortgezogene	
			Anzahl	in % der Ein- wohner	Anzahl	in % der Ein- wohner
Über 200 000 Einw.	23	10 576 471	1 816 731	17,2	1 723 462	16,3
100 000 bis 200 000 "	25	3 708 840	678 669	18,3	642 522	17,3
50 000 " 100 000 "	43	3 156 544	566 465	18,0	523 804	16,7
über 50 000 Einw.	91	17 441 855	3 061 865	17,6	2 889 788	16,6

Die Wanderungsbewegung erscheint hiernach am stärksten in der mittelfsten Gruppe der kleineren Großstädte und ist auch in der Gruppe der Mittelstädte (50 000—100 000 Einw.) noch etwas stärker als in der der bedeutenderen Großstädte. Trotzdem wäre es wohl verfehlt, für das ganze Reich etwa einen Satz von 16 bis 17% der Bevölkerung als Wandernde anzusetzen, da in den kleineren Gemeinden die Wanderungsbewegung doch wohl erheblich niedriger sein dürfte**. Mit 10% wird man immerhin rechnen dürfen und käme dann auf etwa 6½ Millionen alljährlich Wandernde.

Nun geht es aber nicht an, diese Zahl durch 4½ zu teilen, um die Zahl der am Ortswechsel beteiligten Haushaltungen zu ermitteln, vielmehr befinden sich unter den Wandernden ganz unverhältnismäßig viele Ledige und wenige Familien. Die Ledigen aber beanspruchen nur zu einem verschwindenden Teil eigene Wohnungen. In Düsseldorf befanden sich in den drei Jahren 1906, 1907 und 1908 unter zusammen 150 216 Zugezogenen 10 423, also 7% Familienhäupter. Auf ungefähr den gleichen Verhältnissatz kommt man nach der Zugzugsstatistik der Stadt Elberfeld. Wollte man dies Verhältnis als typisch ansehen, so käme man für das Deutsche Reich auf etwa 450 000 jährlich den Wohnort wechselnde Familien. Es braucht nicht besonders betont zu werden, daß es sich hierbei um recht unsichere Schätzungen handelt. Aber die 450 000 würden nicht etwa den Mehrbedarf an Wohnungen darstellen, weil dieser ja nur aus der Summe der Wanderungsüberschüsse von Haushaltungen besteht. Von den 91 Städten obiger Übersicht sind 67 solche mit Zugzugsüberschüssen. Die Summe der Zugzugsüberschüsse in diesen Städten beträgt (1912) 2 121 94. Er wird sicherlich in manchen Jahren erheblich größer gewesen sein.

* Feig, Binnenwanderung, Bericht über den XIV. Internationalen Kongreß für Hygiene und Demographie, Berlin 1907, Bd. III, S. 1213 ff.

** H. Wolff (Jahrb. f. Nat.-St. u. Stat. 1910, I, S. 173) und nach ihm Deusch (Wanderungen und Stadtkultur S. 56) rechnet allerdings mit 20 bzw. 22 Millionen jährlicher Wanderer, indem er die für 1906 bei 20 Großstädten mit 7,7 Mill. Einwohnern gefundene Ziffer von 1,4 Mill. Zu- und 1,3 Mill. Fortgezogenen für das Reich zugrunde legt. Diese Schätzung ist aber zweifellos viel zu hoch.

Wollte man hiernach die Summe der Zugzugsüberschüsse aller Zuwanderungsgemeinden des Reichs im Durchschnitt wohl kaum zu hoch mit 300 000 schätzen und hiervon 7% auf Familienhäupter rechnen, so käme man auf eine Mehrnachfrage nach Wohnungen infolge der Binnenwanderungen von 21 000. Als jährlicher Mehrbedarf an Wohnungen infolge natürlicher Haushaltungsvermehrung, Fortfalls von alten Wohnungen und Binnenwanderung würden sich hiernach etwa 270 000 ergeben. Rechnet man die Herstellungskosten einer Wohnung mit 5000 Mark — ein für die Zeit nach dem Kriege wohl zu niedriger Ansat —, so ergibt dies einen jährlichen Kapitalbedarf von 1 Milliarde 350 Millionen Mark. Bei der hier berechneten Nachfrage von 270 000 Wohnungen erscheint aber 250 000 als einigermaßen gleichbleibende bzw. langsam wachsende Größe, 20 000 jedoch als ein roh geschätzter Durchschnitt aus dem stark schwankenden Wanderungsbedarf.

Wie sehr die Zugzugsüberschüsse von Jahr zu Jahr schwanken, dafür sei als Beleg angeführt, daß in 12 deutschen Großstädten von über 200 000 Einwohnern die Summe der Zugzugsüberschüsse, abzüglich der Fortzugsüberschüsse, im Jahre 1905 91 214, im folgenden Jahre aber 76 615 betrug, Zahlen, die sich aus der städtischen Wanderungsstatistik beliebig ergänzen ließen*.

Es bleibt also die Tatsache der Unberechenbarkeit dieses Teiles des Bedarfs nach neuen Wohnungen. Handelt es sich im ganzen um einen verhältnismäßig kleinen Teil, so kann dieser Teil in einzelnen, namentlich in rasch sich entwickelnden Gemeinden und in einzelnen Jahren ein recht erheblicher sein, der jede einigermaßen zutreffende Voreinschätzung des Wohnungsmehrbedarfs ausschließt.

Ja, es ist auch nichts Seltenes, daß der Zugzugsüberschuß in einzelnen Jahren einem Fortzugsüberschuß Platz macht, sodaß dann der Wohnungsbedarf geringer ist, als der natürlichen Bevölkerungsbewegung entspräche.

Es kommen weitere Umstände hinzu, die noch mehr jegliche Berechnung oder Schätzung ausschließen. Denn es sind ja nicht nur die neugegründeten und die neuzugezogenen Haushaltungen, die neuen Wohnungsbedarf schaffen, auch die bestehenden, am Orte sesshaften Haushaltungen ändern fortwährend ihren Wohnungsbedarf aus den verschiedensten Gründen: Vergrößerung oder Verkleinerung der Familie, des Wohlstands, Veränderung des Berufes oder der Arbeitsstelle usw. Auch wenn derartige Umstände nicht zum Fortzuge führen, so bewirken sie doch überaus häufig einen Wohnungswechsel innerhalb des Orts. Die Zahl der Umzüge in unseren Großstädten ist überaus groß.

So waren z. B. nach H. Wolffs Berechnung im Jahre 1906 in 20 Großstädten fast 3,2 Mill. Personen umgezogen, also mehr als zu- und fortgezogen waren**. Natürlich ist auch hier der Anteil der ledigen Personen sehr groß. Daß immerhin auch die großstädtischen Haushaltungen überaus beweglich sind, ergibt sich aus den bei den Wohnungszählungen angestellten Ermittlungen über die Bezugsdauer der Wohnungen. Wie eine Zusammenstellung von Ruczyński im 21. Jahrgang des Statist. Jahrbuchs deutscher Städte ersehen läßt, ist bei den meisten Städten noch nicht die Hälfte der Wohnungen länger als drei Jahre bezogen. Ein Siebentel bis ein Viertel der Wohnungen ist erst ein halbes Jahr und weniger in Händen der Inhaber.

Die Gründe für die Umzüge sind z. T. bereits angedeutet. Soweit sie mit der Frage der Arbeitsstelle zusammenhängen, weisen sie darauf hin, daß in den großen Städten mit ihrem Kranz von Vororten eigentlich kaum noch von einem einheitlichen Wohnungsmarkt die Rede sein kann, jedenfalls nicht jede Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt für jedes Angebot in Betracht kommt und umgekehrt***. Für den Fabrikarbeiter des Berliner Nordens kommen die schönsten und ihm sonst vortrefflich zusagenden Arbeiterwohnungen etwa des Südostens einfach wegen der Entfernung kaum in Frage. Gute und billige Verbindungen können die Auswahl erheblich erweitern — das gesamte Stadtgebiet wird sie in den Groß-

* Vgl. dazu die Übersichten bei Feig-Mewes a. a. O., S. 12 ff.

** Vgl. auch die schon erwähnten Übersichten bei Feig-Mewes, S. 13 ff.

*** Vgl. hierzu Stöwefand, Beiträge zur Statistik der Stadt Halle a. S., Heft 17, 1912 und Soltau, Charlottenburger Statistik, 27. Heft.

städten selten umfassen. Dazu kommen nun die mannigfachen mehr subjektiven Gründe für den Wohnungswechsel bis zum Zank mit dem Hauswirt oder Nachbarn und der reinen Lust, „sich zu verändern“. Bei sich gleichbleibenden allgemeinen wirtschaftlichen und natürlichen Verhältnissen würden nun diese mannigfachen subjektiven Bedarfsänderungen keine Veränderung des objektiven Gesamtbedarfs bewirken. Das gleiche könnte man auch von demjenigen Teil des Wohnungswechsels annehmen, dessen Ursache auf der Angebotsseite liegt. Die Vermieter der neuerbauten Wohnungen locken nämlich mit wirklichen oder vermeintlichen Vorteilen Mieter aus alten Wohnungen heraus. Hierdurch wird, wie Soltau mit Recht betont hat, die in den Neubauvierteln entstandene Entlastung des Wohnungsmarktes auch auf andere Stadtviertel übertragen und verteilt.

Aber es kann auch eine allgemeine Bedarfsänderung in den Umzügen zutage treten: Durch Neuanlagen oder Verlegungen großer Fabriken, Anstalten, Kasernen usw. werden unter Umständen starke örtliche Bedarfsverschiebungen hervorgerufen. Neue Verkehrseinrichtungen, Straßendurchbrüche, die Erschließung neuen Wohngeländes können die gleiche Wirkung haben. Die Ansprüche an Größe und Ausstattung der Wohnungen können wachsen in einer Periode steigender Löhne. Abnehmende Verdienstgelegenheit wird die Nachfrage nach kleineren Wohnungen steigern, soweit nicht das Bestreben, die Lohneinbuße durch Untervermietung auszugleichen, einzelne Familien zum Auffuchen gerade größerer Wohnungen führt. Die Wirkungen steigender Ansprüche infolge zunehmenden Volkswohlstandes werden ebenso wie die einer abnehmenden Kinderzahl, einer abnehmenden Diensthaltung und einer abnehmenden Wohnungsgewährung an Gesellen und Lehrlinge nur langsam und allmählich sich äußern und in kürzeren Zeiträumen den Wohnungsmarkt kaum merklich beeinflussen, während die vorher genannten Verschiebungen oft geradezu umstürzend wirken können.

In den letzten Ausführungen war nicht mehr bloß wie bisher vom Wohnungsbedarf im allgemeinen die Rede, sondern es wurden schon die Schwierigkeiten gestreift, die sich aus der Unterscheidung des Bedarfs nach Wohnungen verschiedener Größe ergeben. Auch wenn man die Frage des Wohnungspreises und der Kaufkraft der Bevölkerung ganz außer acht läßt, die unter Umständen sehr beträchtliche Verschiebungen der Nachfrage bewirken, läßt sich die Größe der Nachfrage für die einzelnen Größenklassen nur nachträglich auf Grund von Wohnungszählungen schätzen, welche die tatsächliche Verteilung der Haushaltungen auf die Größenklassen und die Zahl der leerstehenden Wohnungen nach Größenklassen ermitteln*. Dabei stört aber erheblich der Umstand, daß, wenn die Nachfrage nach Wohnungen einer bestimmten Größe nicht gedeckt werden kann, ein Teil der Nachfragenden wohl oder übel in größere oder kleinere Wohnungen ziehen muß. Auf „Kleinwohnungen“, deren Begrenzung nach oben natürlich eine ziemlich willkürliche ist, auch von Ort zu Ort verschieden sein müßte, und unter denen man zumeist die Wohnungen mit bis zu drei heizbaren Zimmern einschließt oder ausschließlich Küche bzw. bis zu drei oder vier Wohnräumen versteht, pflegt man drei Viertel des Bedarfs an Wohnungen überhaupt zu rechnen. Eine ungefähre Schätzung des Bedarfs nach Kleinwohnungen ließe sich anstellen, wenn man diese nicht nach der Größe, sondern nach dem Mietpreise begrenzen würde. Aber auch dann würde man die Grenze je nach den Wohlhabenhkeitsverhältnissen zeitlich und örtlich verschieden ziehen müssen.

2. Das Wohnungsangebot

Das Wohnungsangebot setzt sich zusammen aus bestehenden Wohnungen, die leer werden, und noch nicht bezogenen neuerbauten Wohnungen. Es wird vermindert durch den

* Eine Statistik des Wohnungswechsels nach Wohnungsgrößenklassen findet sich für Frankfurt a. M. (3. B. Statist. Jahresübersichten für 1913/14 S. 9) und Charlottenburg (Charlottenburger Statistik, 27. Heft, S. 11).

Fortfall alter Wohnungen infolge Abbruchs, Umbaus, Zerstörung, Unbrauchbarwerdens. Die Veränderungen des Angebots erfolgen also einmal durch Verminderung der Nachfrage, wodurch bestehende Wohnungen leer werden, dann aber in der Hauptsache durch die Bautätigkeit: Neubauten, Umbauten, Abbrüche. Die Ursachen für eine Veränderung der Nachfrage sind bereits im vorigen Abschnitt erörtert. Für eine Schätzung der Zahl der — in den Gemeinden mit Fortzugsüberschüssen — durch Verminderung der Nachfrage frei werdenden Wohnungen fehlen die Anhaltspunkte noch mehr als für die des Mehrbedarfs durch Zugzugsüberschuß. Die folgende Erörterung hat sich daher allein mit der — zahlenmäßig auch weit stärker ins Gewicht fallenden — Bautätigkeit, und hier wieder im wesentlichen mit der Neubautätigkeit, der Wohnungserzeugung zu befassen.

Nach dem, was schon einleitend über die Besonderheiten der Ware Wohnung gegenüber beweglichen Handelswaren und im vorhergehenden Abschnitt über die Unberechenbarkeit mindestens eines Teiles der Wohnungsnachfrage gesagt worden ist, leuchtet es ein, daß die Wohnungsherstellung sich nur in sehr beschränktem Maße der Wohnungsnachfrage anpassen kann. Das tritt schon darin zutage, daß, während die Wohnungsnachfrage ganz überwiegend örtlich bestimmt ist, der wichtigste Faktor des Wohnungsangebots, der Wohnungsbau, sehr stark von den allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen beeinflusst wird, die nicht örtlich, sondern für große Gebiete gleichmäßig wirken.

Die Wohnungserzeugung ist keine einheitliche Produktionstätigkeit, sondern sie setzt sich aus einer Reihe mannigfaltig bedingter Vorgänge zusammen, die in der Regel verschiedene wirtschaftliche Träger haben, und deren ungestörten Sineinandergreifen es bedarf, soll die Bautätigkeit in tunlichster Anpassung an die Marktlage erfolgen. Dieser Forderung kann aber infolge der Verwickeltheit der Vorgänge im allgemeinen nicht genügt werden. Der erste wirtschaftliche Vorgang ist der Erwerb des Grund und Bodens. Unter den neuzeitlichen städtischen Verhältnissen ist es selten, daß der Urbesitzer des unbebauten Bodens diesen mit Wohnhäusern bebaut. Da es sich in der Regel noch um landwirtschaftlichen Besitz handelt, so hat je nach den Besitzverhältnissen eine Zerstückelung oder eine Zusammenlegung der landwirtschaftlichen Grundstücke für den Bebauungszweck zu erfolgen, die in der Regel ebenfalls nicht durch den Urbesitzer, sondern durch den gewerbsmäßigen Bodenhändler („Bodenspekulanten“), oft eine Erwerbsgesellschaft, erfolgt. Die Zusammenlegung erweist sich bei zersplittertem Grundbesitz, da es dabei eine größere Anzahl von Besitzern unter einen Hut zu bringen heißt, als so schwierig, daß daraus ernste Hemmungen der Bautätigkeit und der Stadterweiterung entstehen, so daß neuerdings hier die Gesetzgebung eingzugreifen begonnen hat (Vgl. Abt. 65). Ist schon in diesen Fällen die Mitwirkung der Gemeinde erforderlich, so gilt dies noch mehr von der zur Vorbereitung der Bebauung weiterhin erforderlichen Offenlegung und Herstellung der Straßen, sofern nicht an bereits fertigen Straßen gebaut wird. Es sind also eine Reihe wichtiger privater und öffentlicher Rechtsgeschäfte, von denen namentlich die letzteren oft zeitraubende Verhandlungen erfordern, oft überhaupt nicht zustandekommen, die der eigentlichen Bebauung voranzugehen haben. Diese pflegt nicht durch den Grundstückshändler selbst, sondern durch eine neue Persönlichkeit, den Bauunternehmer, zu erfolgen, der seinerseits wieder weitere selbständige Unternehmer, die Bauhandwerker, zu beschäftigen pflegt. Erwerb des Bodens, Herstellung der baureifen Grundstücke und vor allem die Bebauung selbst erfordern meist größere Kapitalien, die der Grundstückshändler oder Grundstücksbesitzer häufig, der Bauunternehmer und der Bauhandwerker der Regel nach nicht selbst besitzt, die sie sich also im Wege des Darlehns gegen hypothekarische Sicherung beschaffen müssen. Daher tritt zu den bisher schon genannten Wirtschaftspersönlichkeiten als vielleicht wichtigste der Baugeldgeber. Aber weder der Grundstücksbesitzer als Bauherr, noch gar der Bauunternehmer hat der Regel nach die Absicht, das fertige Haus dadurch zu verwerten, daß er es auf den Wohnungsmarkt bringt, d. h. die Wohnungen vermietet. Vielmehr will er sein und des Baugeldgebers Kapital wieder

zwecks neuer Verwendung aus dem Geschäft ziehen, und dies kann er nur durch Verkauf des Hauses. Also hat noch der Hausbesitzer, d. h. der gewerbsmäßige Vermieter, der Reihe der Wirtschaftssubjekte hinzuzutreten, die dem Wohnungsmarkt die neuen Wohnungen zuführen, und auch er bedarf in der Regel noch eines Hintermannes, des Hypothekengeldgebers. Erst damit ist die Reihe der Hersteller des Wohnungsangebots geschlossen.

Die geschilderte Gliederung ist, wie schon angedeutet, erst das Ergebnis neuzeitlicher Entwicklung. Ursprünglich waren die geschilderten Vorgänge sämtlich beim Grundbesitzer vereint gewesen, der sich für den Eigenbedarf mit geringen Ansprüchen und Mitteln seine Hütte oder sein Häuschen selbst erbaute. Aber auch jetzt noch fallen häufig die Rollen des Grundbesitzers und des Baugeldgebers oder die des Bauunternehmers und des Bauhandwerkers zusammen. Seltener ist es, daß der Grundbesitzer auch der schließliche Besitzer und Benutzer des Hauses wird, denn der Hauptunterschied der neueren, zunächst großstädtischen Entwicklung gegenüber der früheren Zeit ist das Zurücktreten des Eigenhauses vor dem Miethause, der Bestellbauten vor den Verkaufsbauten*.

Wie unter dem mehr oder minder vollkommenen Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren der Wohnungsbau sich vollzieht, das zu schildern dürfte dem Kapitel über die Träger der Wohnungsproduktion vorzubehalten sein. Hier ist nur auf die inneren Schwierigkeiten hinzuweisen, welche einer glatten Anpassung des Wohnungsangebots an die Nachfrage entgegenstehen. Zunächst muß der Bodenspekulant den künftigen Wohnungsbedarf richtig vorausschätzen. Aber abgesehen davon, daß die Spekulation als Schätzung unberechenbarer Größen sich häufig als falsch herausstellen wird, sieht sich der Bodenhändler in der Ausführung seiner Spekulation durch mangelnde Geneigtheit oder Einigung der Urbesitzer oder mangelnde oder verzögerte Mitwirkung der Gemeinde häufig genug gehindert.

Sodann aber bedarf es zur Bautätigkeit der Hergabe des Baugelds. Für die Bereitwilligkeit des Kapitalbesitzers hierzu wird es im allgemeinen zwar Voraussetzung sein, daß ein gewinnbringender Verkauf des fertigen Hauses und hierfür wiederum, daß eine hinreichende Rente aus der Vermietung des Hauses zu erwarten ist. Allein der Bau- und Immobilienkredit ist nur eine der möglichen und nicht einmal die wichtigste Art der Kapitalanlage, und so ist für ihn neben der erstgedachten Voraussetzung die allgemeine Lage auf dem Kapitalmarkt von erheblicher Bedeutung. Diese aber pflegt einer raschen Anpassung der Bautätigkeit an den Wohnungsbedarf nicht günstig zu sein. Denn Zeiten rasch steigenden Wohnungsbedarfs fallen in der Regel zusammen mit solchen industriellen Aufschwüngen, der ja gerade die Eheschließungen begünstigt und den Zuwanderungsstrom nach den industriellen Mittelpunkten hervorruft. Der industrielle Aufschwung hat aber einen steigenden Kapitalbedarf für Industrieanlagen und damit steigenden Zinsfuß zur Folge. Diesen Anlagen wendet sich das Spekulationskapital mit Vorliebe zu, weil sie hohen und raschen Gewinn bei leichter Abwälzbarkeit des Risikos in Aussicht stellen. Daher wird Baugeld nur schwer und zu hohem Zinsfuß erhältlich, und gleiches gilt von den zu seiner Ablösung erforderlichen festen Hypotheken. So entsteht an Orten und in Zeiten des industriellen Aufschwungs oft ein empfindlicher Wohnungsmangel, der infolge der Kapitalschwierigkeiten durchaus nicht sofort eine lebhaftere Bautätigkeit zur Folge hat. Erst ein Nachlassen der industriellen Konjunktur führt mit einer Herabsetzung des Zinsfußes eine leichtere Kapitalflüssigkeit für den Bau- und Realkredit und damit eine Steigerung der Bautätigkeit herbei, und die so verspätet auf dem Wohnungsmarkt erscheinenden neuen Wohnungen treffen nun vielleicht schon auf eine verminderte Nachfrage.

Diese Lage tritt um so leichter ein, als ja auch die Hergabe des Baugelds nur eine Vorbereitung für die eigentliche Bautätigkeit ist, die ihrerseits aus technischen Gründen eine längere Zeit erfordert. Zwar erfolgt das Bauen heute wesentlich rascher als früher, und es wird auch die ungünstige Jahreszeit in stärkerem Maße zu Hilfe genommen. Immerhin

* Zahlenmäßige Belege bei Feig-Mewes, S. 21.

wird für den Bau eines größeren Wohnhauses stets zum mindesten ein halbes Jahr zu rechnen sein, und ist der Rohbau nicht vor der eigentlichen Frostperiode beendet, so wird diese notwendig eine Unterbrechung bringen.

Es kommt nun noch ein weiterer Umstand hinzu, der einer Anpassung der Bautätigkeit an die Nachfrage hindernd entgegensteht, das ist die vielfach zu beobachtende Vorliebe der Nachfragenden gerade für die neuen Wohnungen. Ist die Wohnungserzeugung zu stark, so sind es doch nicht in erster Linie die neuen, sondern zumeist gerade die alten Wohnungen, die leerstehen. So wird ein erheblicher Teil des Risikos nicht von den Erzeugern und ihren Geldgebern, sondern von den Hausbesitzern getragen. Erscheint hiernach das zeitweise Auftreten von Wohnungsmangel und dann wieder von Wohnungsüberangebot fast als eine Notwendigkeit, die nur durch Maßregeln zu Erleichterung der Herstellung baureifer Grundstücke, des Straßenbaus, des Bau- und Realcredits usw., nicht zum wenigsten auch durch Verbesserung der Beobachtung des Wohnungsmarktes (Statistik des Wohnungsmarktes, der Wanderungen und des Arbeitsmarktes) gemildert werden kann, so besteht diese Gefahr in vielleicht noch erhöhtem Maße auf dem Markte der Kleinwohnungen. Gerade bei den Benutzern der Kleinwohnungen, bei der Arbeiterbevölkerung — und ebenso allerdings bei denen der ganz großen Wohnungen —, äußern sich die Wirkungen der wirtschaftlichen Konjunktur besonders stark. Damit verstärkt sich aber auch das Risiko des Vermieters von Kleinwohnungen. Die Gefahr des Leerwerdens einer größeren Zahl von solchen, der Nichteintreibbarkeit der Mieten, auch der geringeren Schonung der Wohnungen usw. hat zur Folge, daß gegen den Besitz und die Vermietung von Kleinwohnungen eine gewisse Abneigung besteht. Mit diesem Umstande rechnet natürlich auch die Bautätigkeit, und so wird gerade im Bau dieser Wohnungen oft starke Zurückhaltung geübt, die dann einen besonders scharfen Wohnungsmangel bewirkt.

Daß die Schwankungen zwischen Mangel und Überfluß bei den Kleinwohnungen regelmäßig größer seien als bei den größeren Wohnungen, läßt sich aus der Statistik der leerstehenden Wohnungen nicht beweisen*. Aber auch wenn dies nicht der Fall ist, so machen sich die Schwankungen bei den Kleinwohnungen doch stärker fühlbar, und zwar weil hier die Mieter, häufig aber auch die Vermieter wirtschaftlich schwächeren Schichten angehören als auf dem Markte der größeren Wohnungen. Die Nachfragenden aus den minderbemittelten Schichten stehen, auch wenn die Prozentsätze der leerstehenden Kleinwohnungen die gleichen sind wie die der größeren Wohnungen, doch stets einem geringeren Wohnungsangebot gegenüber als die aus den besserbemittelten Klassen, weil sie im Mietpreise, den sie anlegen können, beschränkter sind und weniger die Möglichkeit haben, durch Herabschrauben der Ansprüche an die Größe der Wohnungen einem zu geringen Angebot und zu hohen Mietforderungen auszuweichen. Aus diesen Gründen müßte man für Kleinwohnungen stets das Vorhandensein eines größeren Angebots fordern als für Mittel- und Großwohnungen. Dieser Forderung ist aber in der Regel nicht genügt. Auch für den Vermieter ist ein Überangebot in großen Wohnungen im allgemeinen erträglicher als ein solches an kleinen, weil er im ersteren Falle durch Herabsetzen des Mietpreises Nachfragende heranziehen kann, die bisher kleinere Wohnungen hatten, äußerstenfalls auch durch Teilung die großen Wohnungen in kleine zerlegen kann. So zeigt sich, daß die aus dem Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage entstehenden Wohnungsnöte ganz überwiegend Kleinwohnungsnöte sind.

3. Die tatsächliche Gestaltung des Wohnungsmarktes bis zum Weltkrieg

Darüber, wie sich tatsächlich Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot im Deutschen Reich gestaltet haben, gibt es für das Reich gar keine, für einzelne Bundesstaaten nur

* Vgl. Feig-Mewes a. a. O., S. 45 ff. Eine Wiedergabe der dort gegebenen Übersichten wird aus Raummangel unterlassen.

wenig brauchbare Bruchstücke einer Statistik*. Vielmehr ist die Statistik von Bautätigkeit und Wohnungsmarkt ganz überwiegend auf einzelne größere Städte beschränkt, nur daß die Ergebnisse für eine größere Anzahl solcher auf Grund einigermaßen gleichartiger Erhebung in einigen Sammelwerken gemeinsam veröffentlicht werden**. Auf Grund der Kölner Jahresberichte über die Bautätigkeit in deutschen Städten habe ich die folgenden Übersichten 1 bis 3 zusammengestellt (siehe S. 51 ff.).

Betrachtet man in Übersicht 1 zunächst den Durchschnitt für Städte, so findet man bereits recht große Unterschiede. So wurden 1909 und 1908 56, 1904 aber 101 Wohnungen auf 10000 Einwohner, also fast doppelt so viel hergestellt. Von den Krisenjahren 1900 und 1901 bis zum Jahre 1904 steigt die Wohnungsproduktion parallel mit dem wirtschaftlichen Aufschwunge. Aber die Steigerung von 1903 zu 1904 ist nur noch gering, und während nun erst die stärkste industrielle Anspannung (bis 1907) folgt, geht die Bautätigkeit zurück, und zwar über das Krisenjahr hinaus bis 1909, während 1910 gleichzeitig mit dem wirtschaftlichen Aufschwung auch eine Vermehrung der Bautätigkeit eintritt, die jedoch nur bis 1911 anhält. In den einzelnen Städten ist die Entwicklung recht verschieden. Die meisten Höchstziffern — für 5 Städte — weist das Jahr 1903, die meisten Mindestziffern — für je 6 Städte — weisen die Jahre 1908 und 1909 auf. Die örtlichen Verschiedenheiten treten recht deutlich im Jahre 1912 zutage, das für 2 Städte Höchstziffern, für 3 Städte aber Mindestziffern aufweist.

Übersichten 2 und 3 bringen lediglich Zusammenfassungen für eine größere Anzahl von Städten von 1903 ab. Gemessen am Anfangsbestande (Übersicht 2) ist der Wohnungszugang hiernach schon von 1903 auf 1904 ein wenig, alsdann bis 1907 stärker gesunken. Wahrscheinlich setzte sich das Sinken bis 1908 fort (vgl. Übersicht 3), was aus der Übersicht 2 darum nicht mit Sicherheit hervorgeht, weil sie sich von diesem Jahre ab nicht mehr wie vorher auf den Rohzugang, sondern auf den Reinzugang bezieht. 1909 ist bereits eine leise Zunahme zu bemerken, die sich bis 1911 verstärkt. Alsdann erfolgt wieder ein Absinken. Die Erscheinungen der beiden Kriegsjahre, insbesondere des Jahres 1915, erfordern natürlich eine Betrachtung für sich. Gemessen an der Einwohnerzahl (Übersicht 3) zeigt sich von 1903 bis 1908 eine Abnahme des Wohnungszugangs, von 1908 bis 1911 — nur bis zu diesem Jahre reicht die Berechnung — eine Zunahme. Der Vergleich jedes Jahreszugangs mit dem des Vorjahres ist für noch weitere Jahre durchgeführt und läßt die Stärke der Schwankungen noch deutlicher erkennen.

Noch mehr als die Statistik der Bautätigkeit ist die der leerstehenden Wohnungen eine rein örtliche. Besteht doch hier nicht einmal Einheitlichkeit in den Zählungstagen, während in der Zählungsart solche wenigstens angestrebt wird***. Durchschnittsberechnungen für eine Anzahl von Städten sind denn auch nur gelegentlich angestellt und bei der überaus großen Verschiedenheit von zweifelhaftem Wert†. Die übliche Ausdrucksform für das Hauptergebnis der in den meisten größeren Städten in der Regel alljährlich (zuweilen

* Gewisse Zahlen für die Bautätigkeit in Preußen, Bayern und Baden während einer längeren Reihe von Jahren habe ich bei früherer Gelegenheit zusammengestellt. Siehe Feig-Mewes a. a. O., S. 30 ff. Vgl. dort auch die graphische Darstellung S. 37, in welcher der Verlauf der Bautätigkeit den Veränderungen des Zinsfußes gegenübergestellt ist. Sie zeigt, daß beide Bewegungen von 1881 bis 1888 entgegengesetzt, von da ab aber parallel verlaufen, jedoch so, daß in einzelnen Jahren, namentlich solchen des höchsten Steigens des Zinsfußes die Bautätigkeit zurückbleibt, um danach bei sinkendem Zinsfuß, sei es zu steigen, sei es nur wenig herabzugehen.

** Zeitlich sind an erster Stelle die Zusammenstellungen im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte zu nennen (seit dem I. Jahrg. für 1888). Sie haben erheblich an Brauchbarkeit gewonnen, seitdem sie durch den Leiter des Statistischen Amtes der Stadt Köln bearbeitet werden (XVII. bis XIX. Jahrg.). Dieses Amt hat sich besonders verdient gemacht, indem es seinen vierteljährlichen und jährlichen Berichten über die Bautätigkeit der Stadt Köln seit 1903 auf Grund von Umfragen Übersichten über Bautätigkeit und Wohnungsmarkt in deutschen Städten hinzufügt. Endlich hat das Kaiserliche Statistische Amt, Abteilung für Arbeiterstatistik, 1904 mit Erhebungen über Bautätigkeit und Wohnungsmarkt begonnen, deren Ergebnisse im Reichs-Arbeitsblatt, und zwar in den letzten Jahren in Sonderbeilagen, veröffentlicht werden.

*** Strenge Vergleichbarkeit ist jedoch durchaus noch nicht erreicht, vgl. Sonderbeilage zum Reichs-Arbeitsblatt 1914, Nr. 4, S. 6 ff.

† Statistisches Jahrbuch deutscher Städte, 18. u. 19. Jahrg. Für 1909 wird bei 51 Städten eine durchschnittliche Leerwohnungsziffer von 2,93%, für 1910 bei 54 Städten eine solche von 3,25% berechnet. Auf 10000 Einwohner berechnet standen leer 1909: 76, 1910: 82 Wohnungen.

zwei- und dreimal im Jahre) an tunlichst den gleichen Tagen, meist im Herbst nach den Oktoberumzügen, stattfindenden Leerwohnungszählungen ist die Berechnung der Zahl der leerstehenden auf 100 vorhandene Wohnungen. Je nachdem diese Leerwohnungsziffer hoch oder niedrig ist, stellt man Wohnungsüberangebot oder Wohnungsmangel fest. Die Städtestatistik hat sich nun bemüht, als Mitte zwischen diesen äußersten Fällen eine Normalziffer zu finden. Auf Grund der Leipziger Erfahrungen hatte Haffe 1893 einen Leerwohnungsvorrat von 3 bis 4% als normal bezeichnet, und ihm folgend hat man lange in den verschiedensten Städten den Satz von 3% als Normalatz bezeichnet. Zimmermann* hat die Allgemeingültigkeit des Satzes durch Hinweis auf den durchschnittlichen Bevölkerungszuwachs und das Durchschnittsverhältnis der Bautätigkeit zum Leerwohnungsvorrat zu begründen gesucht. Schäfer** hat dann den interessanten Versuch unternommen, die Höhe des Normalatzes für Dresden theoretisch zu bestimmen. Er geht hierbei von dem Standpunkt aus, daß der Vorrat, abgesehen von der Deckung des Neubedarfs an Wohnungen, genügen müsse, um die Umzüge am Hauptumzugstermin in angemessener Zeit zu bewerkstelligen. Indem er bestimmte Ansätze für die zur Leermachung und Instandsetzung der Wohnungen erforderliche Zeit macht, kommt er für Dresden und das Beobachtungsjahr auf den Satz von $3\frac{1}{2}\%$. Es scheint jedoch, daß Schäfer auf einen verhältnismäßig neben-sächlichen Umstand zu großes Gewicht gelegt hat, da tatsächlich häufig genug Umzüge in noch teilweise besetzte Wohnungen erfolgen, die auch erst später instandgesetzt werden. Mit Recht hat darum Stöwiesand*** in einer kritischen Nachprüfung der Haffeschen und Schäferschen Regel den Hauptwert darauf gelegt, daß der Wohnungsvorrat groß genug sei, um noch den künftigen Mehrbedarf infolge des zu erwartenden Bevölkerungszuwachses zu decken, und zwar sollen in jedem Augenblick mindestens so viele Wohnungen nötig sein, als ein Vierteljahr später Haushaltungen vorhanden sind. Da sich dies aber nie genau vorherberechnen lasse, da auch der großstädtische Wohnungsmarkt kein einheitlicher sei, so sei es erforderlich, daß die Leerwohnungszahl um das Doppelte, und wenn besonders schwere Mißstände hinsichtlich einzelner Wohnungsgrößtenklassen oder in einzelnen Stadtteilen bestünden, um bis zum Dreifachen größer sei als jene Gesamtmindestzahl. Soltau, der früher† in Anlehnung an Schäfer davon ausging, daß ein Teil der Umzüge in leerstehende Wohnungen erfolgen müsse, und je nach der Größe dieses Teils die notwendige Leerwohnungsziffer mathematisch bestimmen wollte, hat in seiner wertvollen späteren Untersuchung†† die Bestimmungsmöglichkeit eines Normalvorrats für noch nicht spruchreif erklärt, die Schäfersche Theorie abgelehnt und Stöwiesand gegenüber zwar den grundsätzlichen Ausgangspunkt (Zuwachs an Haushaltungen) als richtig anerkannt, aber auf die Willkürlichkeit der Annahme hingewiesen, daß gerade der Zuwachs eines Vierteljahrs zu berücksichtigen und die gefundene Mindestziffer gerade mit 2 oder 3 zu vervielfachen sei. In der Tat wird man sagen müssen, daß es einen für alle Städte gültigen Normalatz nicht geben kann, daß aber für jede einzelne Stadt auf Grund längerer Erfahrungen insbesondere hinsichtlich des Bevölkerungszuwachses wohl derjenige Satz gefunden werden könnte, bei dem sich Mieter- und Vermieterinteressen am ehesten das Gleichgewicht hielten. Nicht zu vergessen ist freilich gegenwärtig, daß die Verhältnisse vor dem Kriege für die Beurteilung der Entwicklung nach dem Kriege nur noch beschränkten Wert haben.

* Statistisches Jahrbuch deutscher Städte, XVII. Jahrg., S. 633, XVIII. Jahrg. S. 69. Vgl. auch XIX. Jahrg., S. 73.

** Die Lage des Dresdner Wohnungsmarkts im Jahre 1907, Mitteilungen des Statistischen Amtes der Stadt Dresden, 17. Heft, 1908.

*** Die Leerwohnungen in Halle a. S. 1909 bis 1911, Beiträge zur Statistik der Stadt Halle a. S., Heft 17, 1912.

† Beilage zum Monatsbericht der Stadt Charlottenburg Juli 1909.

†† Wohnungswechsel und Wohnungsmarkt usw., Charlottenburger Statistik, 27. Heft, 1913, S. 50 ff.

Bautätigkeit und Leerwohnungsvorrat in deutschen Städten***Überficht 1****a) Zahl der durch Neubau entstandenen Wohnungen auf 10 000 Einwohner****

Stadt	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Altona	28	29	34	35	57	74	71	67	48	46	48	71	79
Braunschweig	63	64	69	117	72	29	17	12	16	24	24	44	53
Breslau	74	80	79	135	111	106	103	67	45	31	50	53	53
Charlottenburg	68	89	118	151	157	161	181	170	152	161	231	99	87
Chemnitz	68	59	87	108	130	113	82	76	74	78	101	134	96
Cöln	78	51	63	100	114	108	113	99	55	41	56	63	68
Erfeld	23	27	21	28	23	26	24	24	31	31	38	34	30
Dortmund	74	71	66	79	115	137	171	137	74	86	84	114	85
Dresden	88	64	56	89	81	55	34	18	16	22	27	47	38
Duisburg	89	76	78	94	107	112	115	87	70	69	73	105	69
Düsseldorf	61	93	85	116	120	121	71	52	46	45	82	127	126
Frankfurt a. M.	70	68	124	96	115	102	101	73	37	41	56	74	77
Hamburg	39	45	72	111	125	138	158	129	104	106	197	126	120
Kiel	82	126	114	217	187	128	194	157	127	81	63	80	56
Königsberg	73	53	49	87	92	59	112	79	41	19	23	32	76
Leipzig	74	64	79	106	96	67	51	38	36	37	50	77	79
Magdeburg	36	48	60	62	72	61	54	55	31	44	71	74	56
Mannheim	118	135	109	70	67	72	70	75	83	89	87	84	67
München	130	103	95	76	40	28	22	20	21	48	47	92	95
Posen	68	59	90	134	170	182	119	61	34	35	58	61	115
Straßburg	63	53	62	64	71	77	69	64	29	20	25	55	33
Stuttgart	81	73	70	92	99	65	83	69	59	69	70	108	119
zusammen	1 548	1 530	1 680	2 167	2 221	2 021	2 015	1 629	1 229	1 223	1 561	1 754	1 677
arithm. Durchschnitt	70	70	76	98	101	92	92	74	56	56	71	80	76

Überficht 2**b) Jährlicher Zugang an Wohnungen im Verhältnis zum Anfangsbestande**

Jahr	Zahl der Städte	Wohnungs- Anfangsbestand	Zugang ***	in %
1903	27	1 360 346	61 915	4,55
1904	28	1 545 842	67 138	4,34
1905	22	1 450 335	55 199	3,81
1906	25	1 633 496	60 444	3,70
1907	28	1 839 809	55 151	3,00
1908	34	2 137 865	43 639	2,04
1909	34	2 182 285	46 065	2,11
1910	35	2 307 787	65 439	2,84
1911	41	2 618 965	81 427	3,11
1912	41	2 698 719	76 110	2,82
1913	42	2 809 814	55 927	1,99
1914	37	2 681 253	33 302	1,25
1915	37	2 761 396	15 356	0,56
1916	34	2 637 620	4 466	0,18

* Die Überfichten 1 bis 3 und 5 sind zusammengestellt auf Grund der Berichte des Statistischen Amtes der Stadt Cöln über die Bautätigkeit in deutschen Städten, Jahresberichte 1903 bis 1916. Für Überficht 4 sind daneben herangezogen die Veröffentlichungen des Kaiserlichen Statistischen Amtes über Bautätigkeit und Wohnungsmarkt in deutschen Städten sowie Veröffentlichungen städtischer statistischer Ämter.

** In jeder Querreihe ist die vorkommende Höchstziffer fett, die Niedrigstziffer schräg gedruckt.

*** Von 1903 bis 1907 Roßzugang, d. h. Zugang durch Neubauten, von 1908 an Reinzugang, d. h. Zugang durch Neubauten abzüglich Abgang durch Abbrüche und Umbauten.

Übersicht 3

c) Jährlicher Zugang an Wohnungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl
und zum Vorjahrszugang

Jahr	Zahl der Städte	Wohnungszugang*		Zunahme (+) oder Abnahme (—) des Wohnungszugangs* gegen das Vorjahr		
		wirklicher	auf 10 000 Einw.	wirklicher	in %	auf 10 000 Einw.
1903 }	35	{ 73 768	{ 99	+ 824	+ 1,12	— 2
1904 }		{ 74 592	{ 97			
1904 }	29	{ 67 952	{ 93	— 2 011	— 2,96	— 5
1905 }		{ 65 941	{ 88			
1905 }	25	{ 59 257	{ 90	— 847	— 1,43	— 4
1906 }		{ 58 410	{ 86			
1906 }	31	{ 71 347	{ 87	— 10 415	— 14,60	— 15
1907 }		{ 60 932	{ 72			
1907 }	31	{ 60 932	{ 72	— 13 326	— 21,87	— 17
1908 }		{ 47 606	{ 55			
1908 }	34	{ 49 466	{ 54	+ 2 103	+ 4,25	+ 2
1909 }		{ 51 569	{ 56			
1909 }	35	{ 47 791	{ 51	+ 17 917	+ 37,49	+ 18
1910 }		{ 65 708	{ 69			
1910 }	40	{ 74 488	{ 71	+ 4 648	+ 6,24	+ 3
1911 }		{ 79 136	{ 74			
1911 }	43	{ 83 390	{ .	— 5 978	— 7,17	.
1912 }		{ 77 412	{ .			
1912 }	43	{ 77 417	{ .	— 21 549	— 27,8	.
1913 }		{ 55 863	{ .			
1913 }	37	{ 51 579	{ .	— 17 698	— 34,3	.
1914 }		{ 33 909	{ .			
1914 }	37	{ 33 952	{ .	— 18 437	— 54,3	.
1915 }		{ 15 515	{ .			
1915 }	35	{ 15 281	{ .	— 10 802	— 70,7	.
1916 }		{ 4 479	{ .			

* Bis 1908/09 Rohzugang, von 1909/10 ab Reinzugang.

Übersicht 4: d) Prozentfüße der leerstehenden Wohnungen*

Jahr	Jahr																										
	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916
Altona	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1,1	.	.	.	.	2,2	2,9	.	.	4,6	.	4,3	.	4,5	.	6,6	6,1
Barmen	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1,7	4,8	.	.	.	.	.	.	0,7	4,5	.	3,3	6,2
Berlin	2,6	3,9	4,9	6,0	6,1	6,2	5,8	5,2	4,6	2,4	1,4	1,0	1,2	1,5	2,1	5,9	2,2	3,2	3,2	1,4	3,8	2,4	1,0	4,4	2,3	4,7	
Braunschweig	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	4,4	2,9	2,7	1,9	2,7	3,2	.	.	.	.	
Bremen	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1,1	.	.	.	.	.	4,4	2,4	1,6	4,6	2,4	1,4	3,8	2,4	.	.	
Breslau	8,0	.	.	.	5,7	.	.	.	.	.	1,9	1,1	.	.	5,7	2,2	2,7	4,4	2,4	1,9	2,7	3,2	.	.	.	.	
Charlottenburg	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Chemnitz	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1,0	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Cöln	7,5	6,5	.	.	.	.	4,1	.	.	.	.	.	3,9	3,0	3,4	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Crefeld	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Dortmund	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Dresden	.	.	.	.	2,4	.	.	2,7	.	3,1	4,3	5,5	6,1	6,9	7,3	1,1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Düsseldorf	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	3,1	5,5	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Elberfeld	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Essen	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1,3	2,6	4,8	5,3	5,1	4,4	7,3	1,1	.	.	.	.	.	.	.	.	
Freiburg	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1,3	2,6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Halle	3,9	.	.	.	2,0	.	.	.	.	.	1,1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	
Hamburg	4,7	5,9	8,4	9,0	9,0	8,0	6,4	4,5	3,5	3,0	2,5	2,2	2,7	3,5	4,4	4,8	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	
Karlsruhe	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Kiel	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Königsberg	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Leipzig	6,7	6,2	6,3	5,4	4,5	4,3	4,2	3,3	2,8	2,1	1,7	1,2	1,5	1,0	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Lübeck	2,5	.	.	3,9	4,3	4,2	3,3	2,8	2,1	1,7	1,2	1,5	1,0	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Magdeburg	.	.	.	6,9	4,3	4,2	3,3	2,8	2,1	1,7	1,2	1,5	1,0	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Mainz	.	.	.	.	5,5	4,2	3,3	2,8	2,1	1,7	1,2	1,5	1,0	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Mannheim	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1,6	1,4	5,1	6,8	6,6	4,2	2,7	5,8	3,1	3,6	4,0	4,8	3,1	2,4	1,6	1,1	
München	5,7	.	.	.	3,2	.	.	.	.	.	5,0	4,1	6,8	6,6	4,2	2,7	5,8	3,1	3,6	4,0	4,8	3,1	2,4	1,6	1,1	0,8	
Nürnberg	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Strasbourg	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	2,1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

* Für jede Stadt ist die vorkommende Höchstzahl fett, die Niedrigstzahl schwach gedruckt.

Überficht 5

e) Verhältnis von Bautätigkeit und Leerwohnungsvorrat

	Bestand an leerstehenden Wohnungen	Zahl der Städte, in denen der Zugang* an Wohnungen			Gesamtzahl der Städte
		stark	mittel	schwach	
Reichlich	1905	2	4	1	7
	1906	1	2	2	5
	1907	—	—	1	1
	1908	—	—	—	—
	1909	—	—	—	—
	1910	2	—	—	2
	1911	1	2	—	3
	1905/11 . .	6	8	4	18
Genügend	1905	2	2	4	8
	1906	1	2	2	5
	1907	3	2	4	9
	1908	1	1	3	5
	1909	1	3	5	9
	1910	—	3	8	11
	1911	3	1	5	9
	1905/11 . .	11	14	31	56
Ungenügend	1905	—	3	3	6
	1906	2	3	2	7
	1907	1	3	8	12
	1908	—	3	16	19
	1909	—	3	14	17
	1910	—	5	10	15
	1911	1	2	17	20
	1905/11 . .	4	22	70	96
Gesamtzahl der Städte	1905	4	9	8	21
	1906	4	7	6	17
	1907	4	5	13	22
	1908	1	4	19	24
	1909	1	6	19	26
	1910	2	8	18	28
	1911	5	5	22	32
	1905/11 . .	21	44	105	170

* Bis 1907 Rohzugang, seit 1908 Reinzugang.

Immerhin bleibt es von Interesse, die Bewegung der Leerwohnungsziffern durch längere Zeiten und für verschiedene Städte einer Betrachtung zu unterziehen. Als weit zurückreichende Entwicklungsreihe sei hier die der Leerwohnungsziffern in Hamburg wiedergegeben, wo bereits seit 1866 alljährlich Zählungen stattfinden, sodaß hier die Ziffern für 50 Jahre vorliegen. Sie betragen nach den Veröffentlichungen des Hamburgischen Statistischen Amtes:

1866	4,7	1876	3,1	1886	2,5	1896	6,4	1906	5,3
1867	2,7	1877	5,0	1887	2,4	1897	4,5	1907	4,7
1868	2,8	1878	5,8	1888	2,8	1898	3,5	1908	4,6
1869	3,6	1879	6,5	1889	3,5	1899	3,0	1909	4,8
1870	3,3	1880	6,9	1890	4,7	1900	2,5	1910	7,0
1871	1,7	1881	7,1	1891	5,9	1901	2,2	1911	7,0
1872	1,0	1882	6,9	1892	8,4	1902	2,7	1912	6,9
1873	1,0	1883	4,9	1893	9,0	1903	3,5	1913	5,6
1874	1,3	1884	3,5	1894	9,0	1904	4,4	1914	5,6
1875	1,8	1885	2,7	1895	8,0	1905	4,8	1915	6,8

Man könnte hiernach leicht die Entwicklung als eine Wellenlinie darstellen. Die fettgedruckten Ziffern stellen in ihr die Höhepunkte, die schräggedruckten die Tiefpunkte dar. Die äußersten Fälle der 50jährigen Reihe sind die auf einen Wohnungsmangel deutenden Ziffern von 1% in den Jahren 1872 und 1873 und die ein Überangebot darstellenden Ziffern von 1893 und 1894. Jenes die Jahre der überführten Entwicklung nach dem deutsch-französischen Kriege, dies Jahre eines stärkeren gewerblichen Rückgangs. Die Übersicht 4 (S. 51) zeigt jedoch, daß die Entwicklungskurven in den verschiedenen Städten keineswegs parallel verlaufen. Immerhin zeichnen sich einzelne Jahre durch ein Vorwiegen hoher, andere durch ein solches niedriger Leerwohnungsziffern aus. So weist das Jahr 1905 bei 7 Städten Höchstziffern, das Jahr 1911 bei 5, das Jahr 1913 bei 8 Städten Niedrigstziffern auf. Die Erscheinungen der Kriegsjahre sind noch besonders zu besprechen.

Zwischen den Ziffern der Bautätigkeit und denen der leerstehenden Wohnungen bestehen natürlich Beziehungen. Bautätigkeit, die über den Bedarf hinausgeht, muß die Zahl der Leerwohnungen anschwellen, zu geringe Bautätigkeit sie zurückgehen lassen. Umgekehrt müßte eine hohe Leerwohnungsziffer auf die Bautätigkeit abschreckend, eine niedrige Leerwohnungsziffer auf sie anregend wirken. Allein es ist schon im vorhergehenden Abschnitt gezeigt, daß und warum die Wechselwirkungen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt häufig gestört oder verzögert werden müssen. Daß dies auch tatsächlich der Fall, läßt sich durch eine Zusammenstellung veranschaulichen, die auf Grund einer Reihe von Jahresübersichten in den Kölner Berichten über die Bautätigkeit gefertigt ist. Deren Bearbeiter unterscheidet drei Stufen des Wohnungszugangs: starken, mittleren und schwachen, und drei Stufen des Wohnungsvorrats: reichlichen, genügenden und ungenügenden, und er untersucht in jedem Jahr, welche Städte unter die 9 möglichen Kombinationen dieser Eigenschaften fallen*.

In Übersicht 5 ist das Ergebnis für die 7 Jahre 1905 bis 1911 zusammengestellt. Als das Normale hätte man anzusehen, daß in Jahren mit reichlichem Bestand an leerstehenden Wohnungen die Bautätigkeit schwach, in Jahren mit genügendem Wohnungsvorrat die Bautätigkeit mittel, in solchen mit ungenügendem Wohnungsvorrat die Bautätigkeit stark sein müßte. Wie oft diese normalen Fälle eintraten, ergeben in der Übersicht die fett umrahmten Felder. In dem siebenjährigen Zeitraum entsprechen von 170 Fällen nur 22 der Regel, das sind 13%. Ganz entgegengesetzt liegen die Fälle, in denen reichlicher Wohnungsvorrat mit starker Bautätigkeit und ungenügender Wohnungsvorrat mit schwacher Bautätigkeit zusammentrifft. Diese Fälle finden sich in den schwach umrandeten Feldern der Übersicht, und es gehören von 170 Fällen hierher 76 oder 45%. Die ganz abnormen Fälle überwiegen also in dem Zeitraum 1905/11 bei weitem die normalen. Natürlich handelt es sich hierbei um eine rein schematische Abgrenzung, und es kann im einzelnen Falle z. B. das

* Im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte, 18. und 19. Jahrgang, hat Zimmermann und sein Nachfolger in der Bearbeitung auch zahlenmäßig die Beziehung zwischen Bautätigkeit und Leerwohnungsvorrat festgestellt durch die Berechnung, wieviel durch Reinzugang hinzugekommene auf 100 leerstehende Wohnungen entfallen. Für 1909 sind es im Durchschnitt der berichtenden Städte 151, für 1910 125. Die Zahl 100 würde eine gerade ausreichende Bautätigkeit bezeichnen. Für die einzelnen Städte schwanken die Ziffern in sehr weiten Grenzen.

Zusammentreffen geringen Wohnungsvorrats mit schwacher Bautätigkeit sehr wohl gerechtfertigt sein, weil die Bevölkerung still steht oder zurückgeht. Auch darf aus der Übersicht nicht der Schluß gezogen werden, daß die „abnormen“ Fälle stets die „normalen“ überwiegen. Vielmehr handelt es sich bei dem Beobachtungszeitraum um einen solchen mit im allgemeinen schwacher Bautätigkeit, was schon daraus erhellt, daß von den gesamten 170 Fällen nur 21 oder 12% auf starke, 44 oder 26% auf mittlere, dagegen 105 oder 62% auf schwache Bautätigkeit entfallen. Immerhin zeigt die Übersicht, wie stark mindestens zeitweise Wohnungsherstellung und Wohnungsbedarf auseinanderklaffen können.

4. Die Wirkungen des Krieges

Wie auf allen Gebieten der Volkswirtschaft, so hat der Weltkrieg auch auf dem von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage einschneidende Wirkungen hervorgebracht*. Die Bautätigkeit, die schon in den letzten Jahren vor dem Kriege schwach war, ist im Laufe des Krieges immer stärker zurückgegangen. Neben den in Übersicht 2 und 3 wiedergegebenen Zahlen sei nach einer Zusammenstellung des Kaiserlichen Statistischen Amtes angeführt, daß in 45 Städten durch Neubau an Wohnungen hergestellt wurden 1912 (einem Jahre mit bereits abgeflauter Bautätigkeit!): 64107, 1913: 47817, 1914: 34475, 1915: 13646 und 1916: 5015. Das Eigentümliche ist nun, daß diese außerordentliche Einschränkung des Wohnungsangebots keineswegs eine Erschöpfung des Vorrats an leerstehenden Wohnungen zur Folge gehabt hat. Im Gegenteil, Übersicht 4 (S. 51) zeigt, daß dieser Vorrat in den meisten Städten gestiegen ist**. Dieser auffällige Umstand findet aber seine Erklärung in den gleichfalls außerordentlichen Veränderungen, die der Krieg in der Wohnungsnachfrage zur Folge hatte. Die Zahl der Haushaltsgründungen, insbesondere durch Eheschließungen, hat nämlich eine bedeutende Verminderung erfahren, und die Kriegstraumungen haben in der Regel nicht zur sofortigen Begründung eines Haushalts geführt. Gleichzeitig hat eine erhebliche Zahl zeitweiser Haushaltsauflösungen stattgefunden, indem jüngere Kriegerfrauen, auch solche mit Kindern, zu Eltern oder Verwandten gezogen sind, was vielfach mit einer Rückwanderung aus den Städten auf das Land verbunden war. Nach Kriegsbeendigung werden die meisten dieser zum Teil noch nicht begründeten, zum Teil zeitweise aufgelösten Haushalte neu bzw. wieder ins Leben treten, auch solche, in denen der Ehemann gefallen ist. Ferner ist mit einem zeitweisen Anschwellen der Eheschließungen zu rechnen, trotzdem zahlreiche junge Männer aus dem Kriege nicht zurückkehren werden. So ist zu vermuten, daß das während des Krieges entstandene Wohnungsüberangebot rasch in Wohnungsmangel umschlagen wird. Vor allem gilt dies von den Kleinwohnungen. Denn bereits während des Krieges hat offenbar eine starke Abwanderung von den größeren in die kleineren Wohnungen stattgefunden, verursacht einmal durch die vorübergehende — vielfach leider zur dauernden werdende — Verkleinerung des Haushalts und vielleicht noch mehr durch die gebotene wirtschaftliche Einschränkung. Die Anzeichen einer solchen Verschiebung des Wohnungsbedarfs, die nach dem Kriege sich vielleicht noch verstärken wird, zeigt bereits die erwähnte Untersuchung des Kaiserlichen Statistischen Amtes, die für Kleinwohnungen oder doch gewisse Klassen derselben im zweiten Kriegsjahr ein geringeres Wachstum der Leerwohnungsziffer als für größere Wohnungen zeigt. Der Bearbeiter (Rusch) rechnet für die Zeit nach dem Kriege mit einer stark erhöhten Nachfrage nach Wohnungen, ins-

* Vgl. hierzu insbesondere die Sonderbeilage zum Reichs-Arbeitsblatt Nr. 6, Juni 1916, Bautätigkeit und Wohnungsmarkt in deutschen Städten im Jahre 1915, bearbeitet von Regierungsamtmann Dr. Rusch. Nach beendetem Satz dieser im Sommer 1916 abgeschlossenen Arbeit ist — ebenfalls von Dr. Rusch bearbeitet — erschienen das 14. Sonderheft zum Reichs-Arbeitsblatte „Beiträge zur Wohnungsfrage während des Krieges“, Berlin 1917. Nur einige Hauptergebnisse daraus konnten bei der Korrektur noch berücksichtigt werden.

** Im Jahre 1916 ist die Bewegung auf dem Wohnungsmarkte bereits umgeschlagen. Von 34 Städten weisen 7 eine Zunahme, 27 dagegen einen Rückgang der Leerwohnungsziffer auf. Vgl. auch Übersicht 4.

besondere Kleinwohnungen, welcher der Ausfall der Neuwohnungen durch das Darniederliegen der Bautätigkeit gegenübersteht. Dieser Ausfall muß nach dem, was oben über das normale Anwachsen des Wohnungsbedarfs ausgeführt wurde, bedeutend sein. Wurde doch mit einem durchschnittlichen jährlichen Mehrbedarf von 270 000 oder, wenn man, wie es hier für die Kriegsjahre geschehe, von dem durch die Zugugsüberschüsse hervorgerufenen Bedarf ganz absteht, von 250 000 Wohnungen gerechnet. Schätzt man auf Grund der Statistik über die Bautätigkeit, die ja nur eine lückenhafte Teilstatistik ist, daß hiervon im Jahre 1914 die Hälfte, im Jahre 1915 ein Fünftel, in den Jahren 1916 und 1917 je ein Zehntel durch Neubauten beschafft worden ist, so würde der Ausfall dieser vier Jahre nicht weniger als $[4 \cdot 250\,000 =] 1\,000\,000 - (125\,000 + 50\,000 + 25\,000 + 25\,000 =) 225\,000 =]$ 775 000 Wohnungen betragen, das wäre die Wohngelegenheit für $3\frac{1}{2}$ Millionen Menschen.

Nach wenn das Wiederanschwellen der Wohnungsnachfrage nach dem Kriege vielleicht infolge stärkerer Dezentralisierung im Siedlungswesen weniger stark sein sollte als der Rückgang während des Krieges, wird der Ausfall der Bautätigkeit sich um so empfindlicher bemerkbar machen, als mit ziemlicher Gewißheit noch für längere Zeit nach dem Kriege mit starkem Kapitalmangel und mit Zurückhaltung gerade gegenüber der Anlage im Wohnungsbau zu rechnen sein wird. Die Zerlegung größerer in kleinere Wohnungen durch Umbau wird infolgedessen in naher Zukunft vielleicht eine größere Rolle zu spielen berufen sein, als ihr in der Vergangenheit zugekommen ist.



2.

Die Stadterweiterung

Von Städt. Baurat A. Muesmann in Stuttgart

Die Stadterweiterung im Rahmen wirtschaftlich-rechtlicher Maßnahmen zu betrachten, ist für die Lösung der Fragen des Kleinwohnungswesens von besonderem Wert. Sind doch die Fragen des Kleinwohnungswesens in erster Linie Fragen des Wirtschaftswesens, müssen doch die Rechtsgrundlagen gegeben sein, um neben den hygienischen, technischen und ästhetischen Aufgaben auch die Aufgaben zu bewältigen, die das Kleinwohnungswesen in wirtschaftlicher Hinsicht stellt.

Die Fragen des Wohnungswesens sind untrennbar verbunden mit den Bodenfragen — den Fragen des Werts und der Wertsteigerung des Bodens, der Ausnutzung und Wiederveräußerung des Bodens —, und diese wieder werden entscheidend beeinflusst von den bauseitigen Maßnahmen. Geldgebung und Steuerwesen kommen als wichtige mitbestimmende Gebiete dazu. Erst die richtige Lösung aller dieser Fragen läßt eine gedeihliche Entwicklung im Wohnungswesen erwarten.

Da die Bodenfragen, sowie die Fragen der Geldgebung und des Steuerwesens an anderer Stelle behandelt werden, auch die Bauordnungen und Wohnungsordnungen besonderer Behandlung vorbehalten sind, soll in diesem Kapitel nur der Bebauungsplan und seine Durchführung in wirtschaftlich-rechtlicher Hinsicht im Hinblick auf das Kleinwohnungswesen und im Rahmen unserer deutschen Verhältnisse besprochen werden*. Auch sollen einige Worte über die amtliche Organisation der Stadterweiterungstätigkeit beigefügt werden.

Neben den Bauordnungen, die meist landesgesetzliche allgemeine Regelungen über die Bauberechtigung, die Anlage der Orte und Ortsstraßen, die Anbauvorschriften und über die Errichtung des einzelnen Bauwerks darstellen, gibt der Bebauungsplan die näheren Grundlagen für die Ansiedlung der Menschen, für die Bebauung unserer Städte und Ortschaften. Der Bebauungsplan ist nicht nur eine Maßnahme technischer, künstlerischer oder gesundheitlicher Art, er ist vor allem eine Maßnahme wirtschaftlicher Natur. Er ist in gleicher Weise von Bedeutung für den Grundbesitzer im Hinblick auf die Aufteilung und Preisbildung des Bodens, wie für den Bauunternehmer in der Wahl der zu errichtenden Gebäudegattung, wie für den Bewohner in dem zu leistenden jährlichen Wohnungsaufwand. Die Elemente des Bebauungsplans sind der Baulinienplan und die Anbauvorschriften.

Der Baulinienplan schneidet die Baublöcke in einer den Baubedürfnissen entsprechenden Lage, Gestalt und Größe aus, er gibt die Führung der Straßen und weist dem öffentlichen Verkehr die Bahn, er bestimmt auch Lage und Form der der Erholung oder der Schönheit des Stadtbilds dienenden Freiflächen. Zum Baulinienplan treten als organische Ergänzung die Anbauvorschriften. Die Anbauvorschriften regeln die Bebauung der einzelnen Baublöcke nach der Gattung des Anbaus (Wohn-, Gewerbesiedlungen) wie nach der Dichtigkeit in Höhe und Fläche (ein- und mehrstöckige, offene und geschlossene Bauweise). Auch können ästhetische Richtlinien dazukommen.

* Vgl. dazu besonders in künstlerisch-technischer Beziehung unten Kapitel II, Nr. 2a)–c). D. S.

Zwischen Baulinienplan und Anbauvorschriften, d. h. zwischen Straße, Baublock und Bauweise, besteht eine unmittelbare Wechselwirkung. Breite Straße erfordert wegen der großen Anliegerkosten, wo diese, wie bisher in den meisten Städten, straßenweise berechnet werden, hohe Bauweise — die bei Wohngebäuden im allgemeinen gleich bedeutend mit dem großen Mietszins ist —, hohe Bauweise umgekehrt erfordert zur ausreichenden Zuführung von Licht und Luft große Gebäudeabstände, d. h. tiefen Baublock und breite Straße. Die heute allgemein angestrebte Trennung von Wohn- und Verkehrsstraße gibt die Möglichkeit, die Wohnstraße schmal und die Anliegerkosten niedrig zu halten. Die schmale Wohnstraße ist die für den Kleinwohnungs-, insbesondere für den Kleinhäusbau geeignete Straße.

Für den Baulinienplan und die Anbauvorschriften ist bestimmend die Scheidung des Stadtgebiets in Zweckgebiete. Wir scheiden heute allgemein das Stadtgebiet in Gewerbegebiete und Wohngebiete und stufen die einzelnen Gebiete ab nach der Art und Belästigung der gewerblichen Betriebe bzw. nach der Dichtigkeit der Bebauung in Höhe und Fläche. Für das Großgewerbe geben wir die Landflächen an den Eisenbahnen, Schnellbahnen, Wasserwegen frei, für die Geschäftsbetriebe das Zentrum der Städte und ihre Vororte. Die Wohngebiete legen wir in gesunde, von Gewerbebetrieben möglichst wenig gestörte Lage. Für Kleinwohnungen geben wir, um dem hohen Bedarf an solchen Wohnungen zu genügen, — wissen wir doch, daß in unseren Großstädten etwa 85 % aller Menschen nicht mehr als 3000 Mark verdienen — billiges Gelände in ausreichendem Maße frei. Die Förderung gesunder Kleinwohnungen, namentlich des kleinen Einfamilienhauses mit Garten, wird infolge der Erfahrungen des Kriegs und im Interesse einer gesunden Bevölkerungspolitik für die Zukunft zu unseren vornehmsten Aufgaben gehören.

Der Plan für Baulinien und die Anbauvorschriften müssen gleichzeitig entworfen und festgestellt werden, wenn Schematismus und wirtschaftliche Widersprüche vermieden werden sollen. Für die Planung der Kleinwohnungsgebiete ist dies von besonderer Bedeutung. Verkehrsmäßig gute Erschließung des Geländes und zielbewußte Bodenpolitik müssen den Bebauungsplan kristallisieren helfen.

Das Recht zur Aufstellung von Bebauungsplänen — Baulinienplan und Anbauvorschriften — ist in allen deutschen Bundesstaaten landesgesetzlich geregelt. So erfolgte die Regelung in Preußen neben anderen Gesetzen und Verordnungen im wesentlichen durch das Fluchtliniengesetz vom 2. Juli 1875, in Bayern durch die Landesbauordnung vom 17. Februar 1901, in Sachsen durch das allgemeine Baugesetz vom 1. Juli 1900, in Württemberg durch die Bauordnung vom 28. Juli 1910, in Baden durch die Landesbauordnung vom 1. September 1907 und das Ortsstraßengesetz vom 15. Oktober 1908, in Hessen durch die Allgemeine Bauordnung vom 30. April 1881, in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 21. Mai 1879 in Verbindung mit dem Baupolizeirecht, in Hamburg durch das Baupolizeigesetz vom 23. Juli 1882 und das Bebauungsplangesetz vom 30. Dezember 1892, in Bremen durch die Bauordnung vom 21. Oktober 1906 und die Staffellaubordnung vom 7. Juli 1909.

Bis auf Preußen regeln alle Bundesstaaten in einem einheitlichen Baugesetz die Aufstellung der Baulinienpläne und der Anbauvorschriften. Preußen allein hat kein einheitliches Bau- und Straßenrecht. Die Aufstellung des Baulinienplans regelt das Fluchtliniengesetz, den Anbau ordnen Polizeivorschriften, die nach Provinzen, Kreisen oder Gemeinden erlassen werden. In Bayern ist nur München von der allgemeinen Bauordnung ausgenommen.

In formeller Hinsicht bestimmen diese Gesetze, daß die Aufstellung und — ausgenommen in Bayern und in Baden — auch die Feststellung der Fluchtlinienpläne durch die Gemeindebehörde erfolgt, die sich der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde (des Ministeriums, des Bezirksausschusses usw.) und in Preußen auch der Zustimmung der Ortspolizeibehörde zu versichern hat. Für die Hansestädte erübrigt sich bei der Einheitlichkeit in der Verwaltung von Stadt und Staat die staatliche Aufsicht. Die Aufstellung der

Anbauvorschriften ist gleichfalls in den meisten Staaten den Gemeinden vorbehalten. Diese erlassen Ortsbauvorschriften, die allerdings wiederum der staatlichen Genehmigung bedürfen. In Preußen erläßt die staatliche Polizeibehörde nach Anhörung des Magistrats die Anbauvorschriften. So erfolgt dort die Behandlung zweier wirtschaftlich zusammengehörender Gebiete durch zwei völlig getrennte Behörden, jedoch wird in den Städten durch Personaleinheit, bei der der Bürgermeister gleichzeitig Polizeidirektor ist, diese Kluft überbrückt.

Materiell zeigen die einzelnen Baugesetze in ihren Anordnungen sehr verschiedenartig entwickelte Erkenntnis der wirtschaftlichen Erfordernisse des Wohnungs- insbesondere des Kleinwohnungswesens. Allgemein verlangen die Gesetze, daß Fluchtlinienpläne festgestellt werden, wenn es das öffentliche Bedürfnis erheischt und daß bei Festsetzung der Fluchtlinien auf die Anforderungen des Verkehrs, der Feuericherheit und der Gesundheit Rücksicht zu nehmen sei. Nur in wenigen Gesetzen sind wirtschaftliche Erfordernisse erwähnt. Das Sächsische Baugesetz (§ 18) bestimmt, daß sich die Baublöcke, d. h. die Straßen- und Fluchtlinien dem Gelände anzupassen haben, daß die Größenverhältnisse der einzelnen Baublöcke so zu bemessen seien, daß sie eine zweckmäßige bauliche Ausnützung des Grund und Bodens ermöglichen und daß die Breite der Straßen nach Haupt-, Neben- und Wohnstraßen abgestuft werde. In Bayern gibt ein Ministerialerlaß betr. die Herstellung von Baulinienplänen vom 18. Juli 1905 verwandte Richtlinien. Die Württembergische Bauordnung, Art. 11, bestimmt, daß auch „dem Wohnungsbedürfnis und den sonstigen wirtschaftlichen Verhältnissen der Einwohner Rechnung zu tragen und daß insbesondere dafür zu sorgen“ sei, „daß die Breite der Straßen und die Tiefe der Baublöcke den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechend abzustufen“ sei. Den Anordnungen über Festsetzung von Anbauvorschriften (Ortsbauvorschriften) fügt sie (Art. 56) hinzu, daß „insbesondere auf das Wohnungsbedürfnis der Minderbemittelten und auf die Wertverhältnisse der Baugrundstücke — geeignetenfalls unter entsprechender Abstufung der Vorschriften — angemessene Rücksicht zu nehmen sei“. In ähnlichem Sinne äußert sich die Badische Landesbauordnung (§ 109), die dabei „die Erstellung billiger, gesunder, nur eine kleine Anzahl von Wohnungen umfassender Gebäude zu fördern“ ausdrücklich vorschreibt. Für Preußen gibt erst der neue am 2. Mai 1916 von der Abgeordnetenversammlung angenommene Wohnungsgesetzentwurf wohnungstechnisch-wirtschaftliche Richtlinien. Er verlangt in Art. 1 Abs. 3, daß „im Interesse des Wohnungswesens darauf Bedacht genommen“ werde, „daß in ausgiebiger Zahl und Größe Plätze (auch Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätze) vorhanden“ seien, daß „für Wohnzwecke Baublöcke von angemessener Tiefe und Straßen von geringerer Breite entsprechend dem verschiedenartigen Wohnungsbedürfnisse geschaffen“ werden und „daß durch die Festsetzung Baugelände entsprechend dem Wohnungsbedürfnis der Bebauung erschlossen“ werde.

Es muß immerhin als Fortschritt angesehen werden, daß die Gesetzgebung Richtlinien dieser Art gibt. Eine verstärkte Wirkung im Sinne der Förderung des Kleinwohnungswesens erhalten solche Richtlinien aber erst, wenn sie nähere Einzelheiten geben oder durch Vollzugsverfügung oder Ministerialerlasse sinngemäß ergänzt werden. Denn in den meisten Staaten wurden für die kleine Wohnung und das kleine Haus an Straßen- und Gebäudeherstellung zu hohe Einzelanforderungen gestellt. Namentlich waren die Vorschriften über Mindestbreiten von Straßen und deren Ausführung meist so weitgehend, waren von so einseitigen Verkehrs Gesichtspunkten aus aufgestellt, daß sie ein gesundes Kleinwohnungswesen im Keime ersticken. Erst in neuerer Zeit sehen wir hier eine Wandlung. Das Bremer Gesetz über den Bau von Kleinhäusern vom 18. Juli 1913, der Erlaß des kgl. Sächsischen Ministeriums vom 10. November 1913 und der Runderlaß des Preussischen Ministers der öffentlichen Arbeiten betr. die Förderung von Kleinhäusfiedlungen vom 26. März 1917 können in ihren einzelnen, für den Kleinwohnungsbau günstigen Erleichterungen als vorbildlich angesehen werden. Diese Verordnungen geben sowohl für die Bemessung der Straßen-

breite wie für die Befestigung der Straße, für die Entwässerung und für die konstruktive Herstellung der Gebäude (Mauerstärken, Brandmauern, Treppen, Größe der Wohnräume usw.) maßvolle, den Bedürfnissen der Kleinwohnung, namentlich dem Kleinhause, angepasste Richtlinien*.

Das Bremer Gesetz gibt ermäßigte Bestimmungen für den Hausbau hinsichtlich Trennungswand, Brandwand, Treppen und besondere Ermäßigungen für Straßenbreiten. Von Bedeutung ist dabei die Einführung der Wohnwege („Gartengänge“). Darunter sind Straßen verstanden, die nur für den Fußgängerverkehr und den Verkehr mit Karren und Handwagen — mit Ausnahmen in besonderen Fällen — bestimmt sind. Für diese Straßen ist eine Mindestbreite von 3 m zugelassen, wenn gleichzeitig die Entfernung der Häuser mindestens 7,50 m beträgt, und nur erdgeschossige Einfamilienhäuser unter Einhaltung näherer baulicher Grenzmaße errichtet werden. Der Erlaß des sächsischen Ministeriums sieht für fahrbare Straßen mit einseitiger Gangbahn 6,5 m, für Straßen ohne Gangbahn 5 m, für Straßen mit Umlenk- und Ausweichplätzen sowie für kurze Straßen mit Fahrverkehr nur nach einer Richtung 4 m als genügend an. Im übrigen nehmen in diesem wie im Runderlaß des preussischen Ministers die baupolizeilichen Erleichterungen einen breiten Raum ein.

Das Sächsische allgemeine Baugesetz, die Bremische Staffelbauordnung, das Bremische Gesetz über den Bau von Kleinhäusern, der Sächsische und der Preussische Ministerialerlaß tragen erfreulicherweise auch der wirtschaftlichen Notwendigkeit einer Verbindung von Baulinienplan und Anbauvorschriften Rechnung. Nach der Bremischen Staffelbauordnung sollen Staffelbauplan und Gewerbeplan tunlichst gleichzeitig mit dem Bebauungsplan entworfen werden und das Sächsische Baugesetz schreibt eindeutig vor: „Durch Bebauungsplan werden geregelt: a) die Fluchtlinien, innerhalb deren die Bebauung von Grundstücken zugelassen werden sollen usw., b) die Bauweise, der Abstand der Gebäude von den Straßenfluchtlinien und von den Nachbargrenzen, die Gebäudehöhe, die Zulässigkeit gewerblicher Anlagen, sowie der Umfang der zulässigen Bebauung des Hinterlands“ usw. Der Inhalt des Sächsischen wie der des Preussischen Ministerialerlasses erklärt sich aus gleicher Grundanschauung. Noch aber läßt die Mehrzahl der Gesetze die Erkenntnis von der Notwendigkeit dieses Zusammenhangs vermessen. Und doch ist er gerade für das Kleinwohnungswesen von ausschlaggebender Bedeutung.

Ist der Plan für die Stadterweiterung entworfen und rechtsgültig festgesetzt, so folgt die zweite wichtige Aufgabe: seine Durchführung. In die Durchführung der Stadterweiterung teilen sich vornehmlich der private Unternehmer (Grundbesitzer, Bauunternehmer) und die Gemeinde. Der Staat tritt nur hinzu, soweit er selbst Grundbesitzer ist und selbst baut, oder als Verkehrsleiter oder Gesetzgeber. Der Unternehmer kauft das Gelände an, schließt es auf, bebaut es, die Stadt legt, um die Entwicklung zu fördern, vorausschauend die großen Verkehrsverbindungen an, wird aber auch, wenn die private Unternehmung versagt, zur Bedienung des Grundstücksmarkts und zur Regelung der Grundstückspreise selbst Gelände ankaufen, es aufschließen und unter Umständen selbst bebauen.

Die Durchführung des Bebauungsplans beginnt mit der Verhinderung aller der Maßnahmen, die eine Erschwerung seiner Durchführung zur Folge haben können. Allgemein gilt hier als Rechtsatz, daß für die Beschränkung der Baufreiheit, die auf Grund eines Bebauungsplans eintritt, keine Entschädigung gewährt wird. Das Preussische Fluchtliniengesetz betont dies ausdrücklich in seinem § 13. Als weiterer Schutz der Gemeinde kommt die Verhinderung von Wertsteigerungen des Geländes, das mit Bebauungsplänen belegt ist, in Frage. Dieser Schutz kann indessen nur dahin gehen, daß an bestehenden Gebäuden, wenn sie von Fluchtlinien geschnitten werden, keine werterhöhenden Um- und Neubauten erfolgen, daß im unbebauten Gelände keine werterhöhenden Kulturveränderungen vorgenommen werden, daß auf den für Straßen und Plätze ausgeschiedenen Flächen, daß an den Straßen, die noch nicht für den Verkehr und den Anbau fertiggestellt sind, wie auch daß außerhalb des Ortsbauplans keine Bauten errichtet werden.

* Vgl. unten: „Die Bauordnungen“. D. S.

Die meisten Gesetze geben für die Verhinderung von Wertsteigerungen zweckentsprechende Bestimmungen. Sie lassen Ausnahmen zu, wenn auf Entschädigungen für die Werterhöhungen verzichtet wird oder gestatten Bauten nur in widerruflicher Weise. Sehr verschieden aber sind die Bestimmungen über das Verbot des Bauens an Straßen, die zwar förmlich festgestellt, aber noch nicht für den Verkehr und Anbau fertiggestellt sind. Baden und Württemberg lassen das Bauen an solchen Straßen zu, wenn eine Verbindung mit dem nächsten fahrbaren Weg hergestellt wird, die Wasserzu- und Ableitung und die Beleuchtungsfrage geregelt ist und die Unterhaltung der Straße bis zu ihrer planmäßigen Herstellung übernommen wird. Für den Kleinhäusbau können mit diesen Bedingungen schon große Erschwerungen verbunden sein. Doch muß immerhin im Interesse der Bedienung des Grundstücksmarkts die Erlaubnis des Bauens an solchen Straßen begrüßt werden. Württemberg gibt sogar zur Herstellung einer Zufahrt, zur Legung von Leitungen usw. die Entzeignungsmöglichkeit. Schärfer können die Gemeinden in Preußen vorgehen. Nach § 12 des Fluchtliniengesetzes kann durch Ortsstatut festgesetzt werden, daß an Straßen oder Straßenteilen, welche noch nicht gemäß den baupolizeilichen Bestimmungen des Orts für den öffentlichen Verkehr und Anbau fertiggestellt sind, Wohngebäude, die nach diesen Straßen einen Ausgang haben, nicht errichtet werden dürfen. Das Ortsstatut hat die näheren Bestimmungen innerhalb der Grenzen dieser Vorschrift festzusetzen. Die Gemeinden können also nach freiem Ermessen ihre Bedingungen für den Anbau an solchen Straßen stellen. Gleichzeitig aber ist ihnen überlassen, von diesen Bedingungen Dispens zu erteilen. Diese Freiheit können die Gemeinden benutzen, um bestimmte Arten des Anbaus zu erzielen. Mit dem Dispens vom Bauverbot haben sie es beispielsweise in der Hand, den Anbau von Wohnungen für den bessergestellten, steuerkräftigeren Teil der Bevölkerung zu bevorzugen — wie wir dies bei Schöneberg und Wilmersdorf beobachten, denen allerdings infolge ihrer Lage im Wirtschaftskörper Groß-Berlin und infolge des Mangels an industrieller Entwicklung andere Steuerquellen fehlen —, sie haben in ihm aber gleichzeitig ein vorzügliches Mittel, den Anbau mit einwandfreien Kleinwohnungen zu begünstigen. Solcher Begünstigung von Kleinwohnungen glaubt der neue Preussische Wohnungsgesetzentwurf Nachdruck verleihen zu müssen durch eine Zusatzbestimmung zum § 12 des Fluchtliniengesetzes, die dahin geht, daß von dem Verbot Dispens erteilt werden kann, „falls ein Bedürfnis für Klein- oder Mittelwohnungen besteht, begründete Aussicht vorhanden ist, daß der Eigentümer diesem Bedürfnis durch den Bau entsprechender, gesunder und zweckmäßig eingerichteter Wohnungen Rechnung trägt und falls kein überwiegend berechtigtes Gemeindeinteresse entgegensteht.“

Wie das Bauverbot an solchen Straßen, die noch nicht für den Anbau fertiggestellt sind, ist auch das Verbot des Bauens außerhalb des Ortsbauplans verschiedenartig geregelt. Württemberg, Baden, Hessen lassen dieses Bauen unter gewissen, die Entwässerung, den Anschluß an fahrbare Straßen usw. betreffenden Bedingungen zu. In Preußen erfolgt die Regelung durch die Ansiedlungsgesetze: das Gesetz für die Provinzen Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau von 1887/89 und das Gesetz für die östlichen Provinzen von 1904. Nach diesen Gesetzen ist eine Genehmigung der Ansiedlung durch den Kreisausschuß oder die Ortspolizeibehörde notwendig. Mit dieser Genehmigung können dem Unternehmer besondere Leistungen auferlegt werden, die nicht nur auf Anschluß an bestehende Wege, Herstellung der Wege, Bewässerung, Entwässerung und dergl. sich zu erstrecken brauchen, sondern in die auch die Kosten von Schulen, Kirchen, öffentlichen Anlagen usw. miteinbezogen werden können. Wer möchte leugnen, daß durch solche Lasten die Erstellung mancher Kleinwohnungs- und Kleinhäus-Siedlung wirtschaftlich unmöglich gemacht wurde*. Die im Bau begriffene Kleinhäuskolonie

* Vgl. unten Nr. 9. D. S.

in Staaken bei Spandau z. B., der gleichfalls solche Lasten auferlegt wurden, wäre privatwirtschaftlich nicht durchführbar gewesen.

Ein wirksames Mittel, um Erschwerungen für die Durchführung der Bebauungsplanabsichten hintanzuhalten, muß noch erwähnt werden: die *Vausperre*. Sie kann eintreten, wenn die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans in Aussicht steht, und verfällt, wenn die Festsetzung nicht innerhalb einer gewissen Zeit erfolgt ist. Sachsen und Württemberg haben die Vausperre in ihre Bauordnung aufgenommen.

Die positive Durchführung der Stadterweiterung erfolgt sowohl auf freien Entschluß des privaten Unternehmers, der sich bei der Aufschließung und Bebauung von Gelände in den durch den Bebauungsplan gesetzten Grenzen zu halten hat, wie durch die Gemeinde selbst, die sich zunächst mit dem Grundbesitzer wegen Abtretung des Geländes für Straßen und Plätze zu verständigen sucht. Nicht selten hält der Unternehmer mit dem Aufschluß von Gelände zur Herstellung von Wohnungen, namentlich von Kleinwohnungen zurück, nicht selten auch schlägt eine Verständigung zwischen Stadt und Grundbesitzer fehl. Die Folge ist: Geringes Angebot an anbaufähigen Grundstücken, Steigen der Grundstückspreise, Verteuerung der Wohnungen.

Gelingt die Durchführung der Stadterweiterung und die Bedienung des Grundstücksmarkts nicht auf dem Wege freiwilliger Erschließung oder durch Vereinbarung, so bleibt der Gemeinde bezw. auf Antrag der Gemeinde der staatlichen Aufsichtsbehörde der Weg der Enteignung. Das Recht der Enteignung haben die Gemeinden in den meisten deutschen Baugesetzen nach Feststellung des Fluchtlinienplans für den Straßenraum ohne weiteres. In Preußen gibt dieses Recht der § 11 des Fluchtliniengesetzes, in Sachsen § 67 des allgemeinen Baugesetzes, in Württemberg Art. 15 der Bauordnung, in Baden § 8 des Ortsstraßengesetzes, in Hessen Art. 11 der Allgemeinen Bauordnung. Nur Bayern und Mecklenburg kennen noch kein solches allgemeines Enteignungsrecht für den Straßenraum. Für Grundstücke, die über den Verkehrsraum hinaus, sei es zur technischen Durchführung der Straße, sei es zur Schaffung günstiger Baugrundstücke, erforderlich sind, geben nur wenige deutsche Gesetze die Enteignungsmöglichkeit. Hier kann es sich handeln um Grundstücke oder Grundstückssteile, die zur Herstellung von Böschungen, zur Durchführung von Wasserzu- und Ableitungen, zur Kraft- und Lichtversorgung und dergl. benötigt werden, oder um Grundstücke, die für eine selbständige Bebauung ungeeignet und einer geordneten Bebauung hinderlich sind. Ohne weiteres kann die Bereitstellung von Baugelände als Zweck solcher Enteignung angesehen werden. Auch bei Sanierungen und beim Wiederaufbau zerstörter Ortschaften wird das Wohnungswesen als Grund zur Enteignung des ganzen, zur zweckentsprechenden Durchführung des Unternehmens erforderlichen Geländes ausdrücklich anerkannt. Die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens für die Gemeinde ist indessen gesetzlich nur implizite zugestanden. Bestimmungen der über den Verkehrsraum hinausgehenden Art der Enteignungsmöglichkeit („Zonenteignung“) finden sich in der Württembergischen, in der Badischen, in der Sächsischen und — mit Ausschluß der Sanierungen und des Wiederaufbaus zerstörter Ortschaften — auch in der Hessischen Bauordnung. Auch Elsaß-Lothringen kennt die Zonenteignung für Sanierungen. In allen übrigen Staaten und in allen übrigen Fällen muß für eine Verleihung des Enteignungsrechts im einzelnen Fall auf das allgemeine Enteignungsgesetz zurückgegriffen werden, das die Enteignung aus Gründen des öffentlichen Wohls ermöglicht und in dieser allgemeinen Fassung mit der Entwicklung des Rechtsbewußtseins den jeweiligen Anforderungen der Zeit in hygienischer, sozialer, wirtschaftlicher, ja auch ästhetischer Hinsicht zu folgen wohl imstande ist. Die großen Nachteile der bestehenden Enteignungsgesetze liegen in dem engbegrenzten Wirkungsfeld der Gemeinde, in dem ungentügenden Schutz der Gemeinde gegen hohe Preisstellungen — auch das Sachverständigenwesen in Beschwerdefällen nützt selten den wirtschaftlichen Interessen der Allgemeinheit — und in der Schwerfälligkeit des Verfahrens, das sich auch bei dem teilweise zugelassenen abgekürzten Ver-

fahren über Jahre erstreckt und so manche rasche wohnungspolitische Tat vereitelt. Besser ausgebaut könnte das Enteignungsrecht wohnungspolitisch von großer Bedeutung werden.

Ein weiteres Mittel zur Durchführung der Stadterweiterung und um den Markt an gut geschnittenen, anbaufähigen Grundstücken reichlich zu halten, haben die Gemeinden in der Umlegung. Zu Anfang der neuen Städtebau-Periode ist wiederholt die Ansicht vertreten worden, daß der Baulinienplan so gestaltet werden könne, daß jedes Grundstück gut bebaubar sei, das heißt vor allem, daß die Baulinien die Grundstücksgrenzen möglichst senkrecht schneiden. Diese Ansicht hat sich in der Praxis nicht für alle Fälle als zutreffend erwiesen. Einmal sind die Anforderungen an einen Baulinienplan so mannigfaltig — vorteilhafte Sonnenlage für die Wohnungen, günstige Richtung für den Verkehr, in Berg- und Hügellagen außerdem gute Gefällverhältnisse der Straßen, technisch gute und billige Straßenherstellung —, daß es durchaus nicht immer möglich ist, sich der mehr oder weniger zufälligen Lage der Grundstücke anzupassen. Zum andern haben wir, namentlich in West- und Süddeutschland, als Folge der alten agrarischen Flurverfassung, ein Gemenge langer schmaler Grundstücksstreifen, die für sich allein nicht bebaubar sind. In solchen Fällen sind zur Durchführung des Bebauungsplans und zur Schaffung günstiger Anbaumöglichkeiten Grundstücksumlegungen notwendig.

Vielfach erfolgen diese Umlegungen im eigensten Interesse der Besitzer freiwillig. Nicht selten aber gehen einer solchen Verständigung jahrelange Kämpfe voraus. Menschliche Boswilligkeit, nachbarlicher Neid, ja auch die Interessen einzelner Besitzer an der vorgängigen Erschließung anderwärts gelegener Gelände, können die Schuld daran tragen. So kann der Grundstücksmarkt knapp gehalten, die Bodenpreise können in die Höhe getrieben werden. Die Nachteile hat das Wohnungswesen zu tragen.

Um dem zu begegnen, sind gesetzliche Mittel nötig. Württemberg glaubt in seiner Bauordnung durch eine Enteignung ungünstig gelegener Grundstücke, Hessen unter Umständen durch Enteignung ganzer Baublöcke das Ziel zu erreichen. In Preußen könnte das Bauverbot auf Grund des § 12 des Fluchtliniengesetzes helfend eintreten. Aber das sind Umwege und halbe Maßnahmen, die da, wo es sich um Mengen von Grundstücken und um große Gebiete handelt, nur Verzögerungen in der Grundstücksaufschließung zur Folge haben. Erstrebenswert ist daher die Zwangsumlegung, zumal in der Regel schon ihre Androhung genügt. Das Hamburger Umlegungsgesetz von 1892, das Sächsische Allgemeine Baugesetz von 1900, das Badische Ortsstrahengesetz von 1908 und das Bremische Umlegungsgesetz von 1913 regeln solche Umlegungstätigkeit. In Hessen hat Mainz ein Umlegungsgesetz erhalten. In Preußen ist von größeren Städten Frankfurt a. M. 1902 ein Umlegungsgesetz verliehen worden, später auch Posen, Köln, Wiesbaden. In neuester Zeit, 1915, ist für den Wiederaufbau zerstörter Ortschaften in Ostpreußen eine Umlegungsverordnung erlassen worden. Der neue preußische Wohnungsgesetzentwurf bestimmt, daß das Umlegungsgesetz, wie es Frankfurt a. M. gegeben wurde, für den Bezirk einer Gemeinde auf deren Antrag eingeführt werden kann. Allgemein bestimmen diese Gesetze, daß die Umlegung aus Gründen des öffentlichen Wohls eingeleitet werden kann und zwar sowohl auf Antrag der Mehrzahl der beteiligten Grundeigentümer wie auf Antrag der Gemeinde. An öffentlichen Wegen und Plätzen muß ein bestimmter Prozentsatz ausgeschieden werden. Die Stellung der Gemeinde und die Vertretung der öffentlichen Gemeindeinteressen und damit der Interessen des Wohnungswesens ist aber in den bisherigen Umlegungsgesetzen nicht genügend geregelt. Die Gemeinde gilt, namentlich im preußischen Umlegungsgesetz, nicht viel mehr als eine Partei. Die allgemeine Einführung der gesetzlichen Umlegung und eine bevorzugte Stellung der Gemeinde im Umlegungsverfahren müssen zu den notwendigsten Grundlagen großzügiger wohnungspolitischer Tätigkeit gezählt werden.

Ist das für die öffentlichen Verkehrsräume notwendige Gelände freigelegt und der Stadt übereignet, und sind die Grundstücke in eine für den Anbau günstige Lage und Form

gebracht, so kann der technische Ausbau der Straße beginnen und kann der Anbau, die Errichtung der Wohngebäude, vor sich gehen. Beides muß im Interesse des Kleinwohnungswesens mit möglichster Sparsamkeit betrieben werden können.

Für die Straßen, auf denen großer Verkehr zu erwarten steht, muß nach wie vor, um die Unterhaltungskosten gering zu halten, die beste Ausführungsweise, das beste Baumaterial, gewählt werden. Die ruhigen Nebenstraßen, die Wohnstraßen, aber, die wir scharf von den Verkehrsstraßen trennen wollen, können aus einfachen billigen Materialien hergestellt werden — Kleinpflaster statt Großpflaster, Schotterbahnen statt Kleinpflaster usw. — Auch die Entwässerung kann beim Kleinhaus in einfacher Weise erfolgen. Von neueren Gesetzen und Verordnungen weisen der Sächsische Ministerialerlaß vom 10. November 1913 und der Preussische Runderlaß vom 26. März 1917 in besonderer Weise auf die Notwendigkeit vereinfachter Straßenherstellung für den Kleinhäusbau hin.

Sparsamkeit in der Herstellung der Straße und ihrer Einrichtungen soll in Verbindung mit der Beschränkung der Straßenbreite die Anliegerleistungen günstig beeinflussen. Doch sollte gleichzeitig in der Verteilung der Anliegerleistungen auf die Grundstücke ein dem Kleinwohnungsbau förderlicher Maßstab gefunden werden. Die meist übliche Verrechnung der Kosten nach laufenden Metern Straßenfront bedeutet für das Kleinhaus mit einer oder wenigen Familien gegenüber dem Mehrfamilienhaus eine wesentliche Belastung.

Die Verbilligung des Wohnhausbaues selbst war in den letzten Jahren Gegenstand wiederholter Anregungen und Versuche. Die Anforderungen, die Baugesetze und Verordnungen an den Hausbau stellten, waren in der Regel auf das Großhaus zugeschnitten. Für kleine Hausgattungen mit kleinen Räumen, bis herab zum kleinen Reihnhaus, waren die Vorschriften selten folgerichtig genug abgestuft. Dazu kam mit dem Aufblühen der Baukunst, mit der Freude an neuem Bauschaffen ein Drang der Planentwerfenden, in Grundriß und Aufriß möglichst verschiedenartige Bauten erstehen zu lassen. Beides widerspricht den wirtschaftlichen Forderungen der Kleinwohnung, insbesondere den Forderungen des Kleinhäuses. Neue Baugesetze und Verordnungen sehen daher bessere Abstufungen der baulichen Vorschriften nach Gebäudegröße und Wohnungsgröße vor, so das wiederholt genannte Bremer Gesetz über den Bau von Kleinhäusern und der genannte Sächsische und der Preussische Ministerialerlaß, so auch die neue Kölnische Bauordnung. Gleichzeitig scheint sich im künstlerischen Bauschaffen die Erkenntnis durchzuringen, daß für das Normalhaus eine der Wirtschaftlichkeit entsprechende architektonische Ausdrucksform gefunden werden kann. Das Normalwohnhaus ist Marktware. Es kommt darauf an, eine dem Wohnungsbedürfnis angepasste, gut verkäufliche Ware zu liefern. Alle einer gehobenen Allgemein-Kultur entsprechenden Bedürfnisse können und sollen bei der Herstellung dieser Ware berücksichtigt werden. Abstufungen nach Bevölkerungsschichten und Zahlungsfähigkeit ergeben sich von selbst. Nicht zu viele, aber gute Gebäudegattungen, Typenhäuser, zu erhalten, muß unser Bestreben sein*. Der Typenhausbau ermöglicht durch Herstellung größerer gleichartiger Massen und Gebäudeteile (Balken, Türen, Fenster, Dachrinnen usw.) denkbar billigste Baukosten. Für den künstlerischen Eindruck des Straßen- und Stadtbilds wird die städtebauliche Gesamtlösung entscheidend. Die Straße wird zur künstlerischen Einheit, die Typen müssen aber geschickt entworfen und im Straßenbild geschickt verteilt sein. In England und von deutschen Städten in Bremen beobachten wir auch beim Eigenhausbau solche typenmäßige Gestaltung, und dabei wissen wir, daß England und Bremen eine hohe Wohnkultur besitzen. Mehr denn je wird es nach dem Krieg notwendig, der privaten Unternehmung, die immer den Hauptbedarf an

* Auf die Notwendigkeit des Typenhausbaus für das Kleinwohnungswesen hat Verfasser bereits 1914 in einem Vortrag vor einer Studiengesellschaft des Groß-Berliner Vereins für das Kleinwohnungswesen hingewiesen.

Wohnungen zu decken haben wird, die Herstellung gesunder Kleinwohnungen und Kleinhäuser zu erleichtern.

Zusammenfassend können wir sagen: Gesetz und Recht zeigen heute manch gute Ansätze, eine dem Kleinwohnungswesen günstige wirtschaftliche Form der Stadterweiterung zu ermöglichen. Um aber den Interessen der Gemeinde als Wirtschaftskörper wie denen des Wohnungserzeugers und des Bewohners entgegenzukommen, muß noch Vieles geschehen. Das Wohl der Gemeinschaft, das mit dem Wohl des Einzelnen untrennbar verknüpft ist, wird stärker zum Ausdruck kommen müssen: Die Durchführung der Stadterweiterung gegenüber dem einzelnen Grundbesitzer kann bei genügender Wahrung der Interessen des Besitzers doch für die Allgemeinheit wirtschaftlich erleichtert, verbessert werden, so namentlich in der Enteignung und in der Umlegung, deren gesetzliche Einführung allgemein werden sollte. Das Interesse des Wohnungserzeugers an der Herstellung von Kleinwohnungen kann (außer durch mäßige steuerliche Belastungen und Abgaben und durch vorteilhafte Gelbeschaffung) durch gemäßigte bauliche Anforderungen gehoben, der Wohnungsbau kann verbilligt werden. Das Mißverhältnis zwischen dem Einkommen des kleinen Mannes und seinem Wohnungsaufwand — in unseren Großstädten muß der kleine Mann ein Viertel bis ein Drittel seines Einkommens für Wohnung aufwenden — wird dann vielleicht zugunsten besserer Ernährung und zugunsten der Kindererziehung gemildert werden können.

Aber es genügt nicht, daß Gesetz und Recht einer wirtschaftlich günstigen Entfaltung des Kleinwohnungswesens keine Hemmungen in den Weg legen und daß sie selbst zu solcher Entfaltung anleiten, zum Erfolg ist noch ein Anderes nötig: Eine der Entwicklung eines guten Wohnungswesens förderliche Verwaltungsorganisation und ein entsprechend geschulter Beamtenkörper. Denn auch ein gutes Werkzeug hat keinen Zweck, wenn es nicht sachgemäß gebraucht werden kann.

Der Schwerpunkt der Siedlungstätigkeit liegt bei der Gemeinde: Sie stellt den Bebauungsplan auf, sie führt die Stadterweiterung durch oder überwacht die Durchführung. Was erscheint naheliegender, als daß in ihrem Verwaltungskörper sich eine Stelle befindet, in der die Siedlungstätigkeit vorbereitenden Maßnahmen technischer, rechtlicher, finanzieller Natur einheitlich erdacht und einheitlich geleitet werden. Bebauungsplan (Baulinienplan, Anbauvorschriften) und Bodenpolitik, Baupolizei und Bauberatung, Verkehrs- und Tarifwesen, Fahrwesen, Grundabtretungen, Enteignung, Umlegung, Anliegersachen, Wohnungsaufsicht und Wohnungsfürsorge, auch Geldgebung und Steuerwesen — unmittelbar oder mittelbar haben sie alle am Wohnungswesen teil. Nicht immer wird es möglich sein, sie alle unter einer Leitung zu vereinigen. Namentlich wird dies in größeren Städten bei dem Umfang der Materien selten der Fall sein können. Wohl aber können in solchen Städten Bebauungsplan und Bodenpolitik mit Baupolizei und Bauberatung als wichtigste, zusammengehörige Gebiete unter einer Oberleitung, unter einem Amt, einem Siedlungsamt, „Stadterweiterungsamt“, vereinigt werden, wohl kann dieser Leitung auch ein entsprechender Einfluß auf die Behandlung der übrigen Gebiete zugestanden werden. Jedenfalls müssen Vorkehrungen getroffen werden, daß die Absichten des Siedlungsamts, bezw. die das Siedlungswesen bestimmenden Beschlüsse der städtischen Kollegien oder der zuständigen Kommissionen (Deputationen), nicht durch Maßnahmen anderer Behörden oder Kommissionen durchkreuzt werden. Kleine Gemeinden können sich kein eigenes Siedlungsamt leisten. Um auch ihnen eine sachgemäße Siedlungstätigkeit zu ermöglichen, wird in neuerer Zeit für jeden Land- und Stadtkreis die Errichtung eines Kreisiedlungsamts empfohlen. Die Aufsicht über die lokale Führung der Siedlungsgeschäfte bliebe für Stadt und Land dem Staat vorbehalten. Entsprechende Zentralstellen der Staaten und des Reichs (Landesiedlungsämter, Reichsiedlungsamt) sollten außerdem die Grundzüge des Siedlungswesens in den Hauptlinien festlegen und die zu ihrer Durchführung erforderlichen Verwaltungseinrichtungen und Rechtsinstitute schaffen.

In mehr oder weniger weitschauender Weise haben die meisten größeren Gemeinden eine für die städtebauliche Tätigkeit verantwortliche Verwaltungsorganisation geschaffen. München, Ulm, Essen, Bremen, Schöneberg, Dresden, Leipzig, Köln, Düsseldorf, Königsberg, Hannover, Stuttgart, Dortmund, Hamburg (der ungefähren Reihenfolge der Einrichtung nach) u. a. haben im Lauf der letzten Jahre und Jahrzehnte ihre Stadterweiterungstätigkeit auf neuen Boden gestellt. In der Mehrzahl dieser Städte ist indessen noch keine einheitliche Zusammenfassung der städtebaulich wichtigsten Materien unter einer sachkundigen Oberleitung erfolgt. Für Groß-Berlin hat sich ein Zweckverband die Zusammenfassung einer Reihe von Gemeinden zu einer städtebaulichen Einheit als Ziel gesetzt. In Sachsen beabsichtigt die Regierung sich des Generalbebauungsplans für die Gebiete Dresden, Leipzig und Chemnitz anzunehmen. Nicht zu vergessen ist die Tätigkeit, die staatliche Stellen wie die Landeswohnungsinspektionen und gemeinnützige Vereine wie der Rheinische, der Westfälische, der Bayrische, der Groß-Berliner Verein zur Förderung des Kleinwohnungsbaus in Stadt und Land an Aufklärungs- und Organisationsarbeit leisten*.

Zum vollen Erfolg der Siedlungstätigkeit gehört aber auch, daß die Leiter der Siedlungsämter vielseitig genug erfahren und ihre Mitarbeiter genügend geschult sind. Mit einer solchen Schulung, die neben der technischen und künstlerischen Seite auch die wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen des Städtebaus und Wohnungsbaus umfaßt und umgekehrt neben den juristischen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten auch den Sinn für technische Fragen schärft, sollten schon unsere Schulen, vor allem unsere Hochschulen beginnen. In Kursen, die von ausführenden Städtebauern und Verwaltungsbeamten geleitet werden, sollte die Ausbildung ihre Fortsetzung finden.

Gesetz und Recht also müssen die Grundlagen geben, auf denen sich eine dem Wohnungswesen günstige wirtschaftliche Stadterweiterungstätigkeit aufbauen läßt; eine solcher Tätigkeit förderliche Verwaltungsorganisation und ein entsprechend geschulter Beamtenkörper müssen dazu treten, um sie in die Praxis umzusetzen. Den Fragen des Wohnungswesens wird nach dem Kriege im Interesse der Hebung unserer Volkskraft erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen. Nach wie vor werden die Städte den wichtigsten und schwierigsten Teil der Bevölkerungspolitik zu leisten haben. An der Lösung dieses Problems mitzuarbeiten, ist nationale Pflicht, ist Pflicht der staatlichen und städtischen Verwaltungen, ist der Arbeit der Besten wert.

* Vgl. unten Kap. III Nr. 6. D. S.

3.

Die Bodenfrage (Bodenparzellierung und Bodenpolitik)

Von Universitätsprofessor Dr. Rudolf Eberstadt in Berlin

I.

Die Bodenfrage, wie sie hier zu erörtern ist, betrifft das Problem der Beschaffung von städtischem Baugelände. Selten, in den Großstädten fast niemals, hat der für den Häuserbau benutzbare Boden die Gestalt oder die Abmessung einer Bauparzelle; eine Aufteilung und eine Herrichtung des Geländes ist vielmehr regelmäßig erforderlich. Schwierige Arbeiten und erhebliche Aufwendungen sind zu leisten, bevor das rohe Gelände zur baureifen Baustelle umgeformt ist.

Bodentechnisch betrachtet beginnt die städtische Baulandbeschaffung allgemein mit Großgrundbesitz. Unter diesem Ausdruck ist indes nicht der Großbesitz im Sinne der landwirtschaftlichen Betriebslehre zu verstehen, die eine Mindestgröße des Geländeumfangs, etwa 100 ha und darüber, verlangt. Großgrundbesitz im städtebaulichen Sinne ist vielmehr überall vorhanden, wo die zu nutzende Geländefläche nicht identisch ist mit der Hausparzelle, und demgemäß die Aufschließung, Teilung und Bearbeitung des Geländes vorausgehen muß.

Diese Beschaffung und Bereitstellung von Bauland kann durch öffentliche Verbände, wie Staat und Gemeinde, oder durch Träger der gewinnlosen Bautätigkeit, wie Arbeitgeber und Baugenossenschaften, vorgenommen werden; in weitaus überwiegendem Umfang erfolgt sie indes durch private Unternehmer. Von diesem privatgewerblichen Bodengeschäft haben wir an erster Stelle zu handeln.

Die privatgewerbliche Baulandbeschaffung obliegt in den mittel- und westeuropäischen Ländern Deutschland und Österreich, Belgien, Holland, England gleichmäßig der Spekulation. In dem Ergebnis der Bodenspekulation bestehen indes wesentliche, in der öffentlichen Erörterung bisher nur wenig besprochene Unterschiede hinsichtlich der Preisgestaltung des Bodens. Die Länder der intensivsten städtischen Konzentration und des ausgebildeten Kapitalismus sind nicht die Länder der hohen Baulandpreise. In England, dem Lande der stärksten und am raschesten vorgeschrittenen städtischen Zusammendrängung, kostet der Quadratmeter Baugelände für Klein- bzw. Arbeiterwohnungen in den großen Provinzstädten 5–6 Mark, in der Siebenmillionenstadt London 8–10 Mark in den Stadterweiterungsbezirken; in Belgien in dem Stadterweiterungsgebiet der Provinzstädte 4–5 Fres., in dem der größten Städte (Gent, Lüttich, Brüssel-Etterbeek) 10–15 Fres. für den qm bei Flachbau. In Berlin dagegen kostet der qm Wohngelände in entsprechender Stadtlage bei Mietskasernenbebauung 80–100 Mark, in Hamburg, München, Leipzig usw. 40–60 Mark. Das ist durchschnittlich das Achtfache bis Zehnfache der Baulandpreise anderer Länder.

Es sollte eigentlich ausgeschlossen sein, daß derartige monströse Unterschiede, in denen die wirtschaftsgemäßen Voraussetzungen geradezu auf den Kopf gestellt sind, in gutgläubiger Weise als das Ergebnis einer „wirtschaftlichen Entwicklung“ bezeichnet werden. Mit volkswirtschaftlichen Faktoren hat der große Gegensatz der städtischen Bodenpreisgestaltung nichts zu tun. Die Dinge liegen nicht so, daß der zaghafte Engländer sich mit 5–10 Mark für den qm Bauland begnügt, und der anspruchlose Belgier bei 3½–8 Mark für den qm

stehen bleiben muß, während der wirtschaftlich begünstigte Berliner 60–100 Mark zu erzielen vermag. Der Unterschied beruht vielmehr in seinem Ursprung auf der Verschiedenheit der Systeme des Städtebaus. Die erste Grundlage — allerdings nur diese — für die Gestaltung des Baustellenpreises wird durch die Maßnahmen und Einrichtungen der städtischen Bodenpolitik hergestellt.

In den Flachbauländern werden Verkehrsstraßen und Wohnstraßen verschieden behandelt. Für den Kleinwohnungsbau werden dem Kleinhaus angepasste, einfache Wohnstraßen angelegt, in denen bei dem Ausschluß jedes Durchgangsverkehrs eine leichte und zweckdienliche Straßenbefestigung verwendet wird. Die Kosten der Bodenerschließung sind demgemäß niedrig. In den Kleinwohnungsbezirken des Auslandes belaufen sich die Kosten der Straßenanlage einschließlich der Kanalisation auf etwa 75 Pfennige für den qm Baustelle (Provinzstädte England), bis 1 Mark (London). Das Baukapital ist, da die Finanzierung der Baustelle hier keinerlei Schwierigkeiten macht, leicht erhältlich. Der Zeitpunkt der Baureise ist unter diesen Voraussetzungen rasch erzielt; der Bodenhändler hat keinen Anlaß, den Zinsverlust auf ein hochwertiges Gelände und kostspielige Aufwendungen jahrelang auflaufen zu lassen und auf den Bodenpreis aufzuschlagen. Für die Bodenerschließung ergeben sich als Vorteile: geringe Kosten und Aufwendungen, rascher Umsatz, günstige Kapitalisierung und leichte Veräußerlichkeit. Obwohl der Bodenpreis niedrig bleibt, erzielt der Bodenspekulant gleichwohl hohen Nutzen und das private Parzellierungsgeschäft gedeiht vortrefflich.

Ganz anders gestaltet sich die Bodenerschließung unter dem System des „imponierenden“ Städtebaus, wie es oben S. 7 erörtert wurde, und bei dem, ohne Unterscheidung von Wohn- und Verkehrsstraße, durchweg das Schema der kostspieligen Straßenanlage zur Anwendung gelangt; vgl. die Abb. 1 oben (S. 70). Die schablonenmäßig breiten Straßen — 25–30 m für Wohnstraßen — sind anbaufertig seitens des Bodenhändlers herzustellen, der hierfür hohe Aufwendungen in bar zu leisten hat, nämlich für die kostenfreie Abtretung des Straßenlandes, für die teure Pflasterung, die Kanalisation, Beleuchtungsanlage; mitunter werden ihm noch weitergehende Verpflichtungen auferlegt. Von fachmännischer Seite werden für Berlin die Kosten der ersten Aufschließung von Baugelände (sic) auf 25 Mark für den qm angegeben; im allgemeinen belastet das der Stockwerkhäufung angepasste System die Bodenaufteilung in den Großstädten mit 10–16 Mark an ersten Unkosten für den qm Baugelände; vgl. hiermit die obigen Verkaufspreise für fertiges Bauland in den Flachbauländern.

Auch in Deutschland betragen die Aufschließungskosten bei Anwendung von Kleinstraßen, wie in den obigen Auslandsbeispielen, 75 Pfennig bis 1 Mark auf 1 qm Bauland; sie stellen sich in Gartensiedelungen noch erheblich niedriger. — Die untere Hälfte der Abb. 1 (S. 70) zeigt eine Bremer Aufteilung für Kleinhausbebauung.

Man sollte annehmen, daß die Bodenhändler in Deutschland sich mit Händen und Füßen gegen dieses schädliche System der Bodenpolitik sträuben und die billigen Aufteilungsformen fordern müßten. Dies ist indes keineswegs der Fall. Die bodentechnische Verfeuerung des Baugeländes ist vielmehr der deutschen Bodenspekulation hochwillkommen und unentbehrlich. Durch den kostspieligen Straßenbau und die anschließende Baublockeinteilung ist nämlich der Flachbau und der Kleinhausbau unmöglich gemacht; Stockwerkhäufung und Mietskasernen werden notwendig. Der Boden gleitet nunmehr unaufhaltsam unter die Herrschaft der Spekulation, und sein Preis kann um ein Vielfaches gesteigert werden.

Über die Wirkung der Auftreibung der Bodenpreise ist neuerdings amtliches Material beschafft worden, indem die Gemeinden von Groß-Berlin zur Information des Herrn Handelsministers ersucht wurden um Angabe der Baustellenpreise, die von privaten Bauunternehmern in den Jahren 1912, 1913 und 1914 bei der Errichtung von Kleinwohnungen,

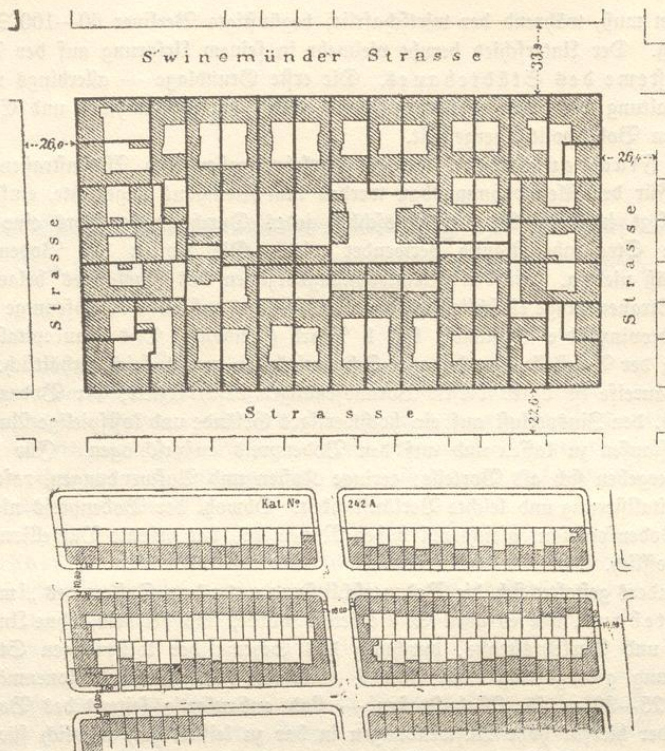


Abbildung 1

d. i. Wohnungen bis zu zwei Stuben, Kammer und Küche enthaltend, gezahlt worden sind. Es ist der erste Fall, daß amtliche Zahlen für das ganze Baugebiet einer Großstadt gegeben werden. Zu bemerken ist, daß von den Kleinwohnungen in Groß-Berlin — Berlin und 29 Nachbargemeinden und Vororte — 93,11 % des Gesamtbestandes auf die Gemeinden Berlin, Charlottenburg, Schöneberg, Wilmersdorf, Neukölln, Lichtenberg und Treptow entfallen, die somit die eigentlichen Baubezirke für die Kleinwohnung bilden; alle übrigen Gemeinden, die insgesamt noch 6,89 % umfassen, kommen für den Kleinwohnungsbau nur in geringem Umfang in Betracht. In den vorgenannten Gemeinden beträgt der durchschnittliche Baustellenpreis für den Kleinwohnungsbau der Bauklasse I 92,6 Mark für den qm.

Zu der zweiten Gruppe der Gemeinden zählen Steglitz, Lichterfelde, Tegel, Pantow, Weißensee, Mariendorf, die noch rund 4 % des Kleinwohnungsbestandes umfassen und in der Bauklasse I bei $3\frac{1}{2}$ bis 4 Geschossen einen Durchschnittspreis von 42,5 Mark aufweisen. Bodenpreise unter 20 Mark finden sich in einigen nördlichen Vororten (Friedrichsfelde, Hermsdorf, Wittenau usw.), die wenig über 1 % des Groß-Berliner Wohnungsbestandes enthalten und für den Kleinwohnungsbau zurzeit überhaupt nicht in Betracht kommen. Der Baustellenpreis ist hier nur ein nominell niedriger, da es sich zumeist um Gelände der — im Gegensatz zu dem Gebiet der Mietskasernen — stark beschränkten Bauklassen handelt, bei denen die Bebaubarkeit bis auf 30 % der Bodenfläche und zwei Geschosse Bauhöhe heruntergeht. Bei Vergleich mit England und Belgien, die für den Flachbau regelmäßig eine Ausnutzung von 75 % bis 66 $\frac{2}{3}$ % zulassen, ist der Berliner Bodenpreis der stark beschränkten Bauklassen zu verdoppeln, gegenüber der Mietskasernenbebauung zu vervierfachen. Die Lage der Baustellen ist zudem eine minder gute, ferner ist der Anschluß an Kanalisation nicht allgemein vorhanden oder vor dem Verlauf der Baustellen nicht allgemein ausgeführt und Realkredit für Bauunternehmer nicht erhältlich, sodaß der Mangel jeder Bautätigkeit auf dem Gelände dieser ausgesonderten Bezirke sich unschwer

erklärt. — Von der Aufnahme ausgeschlossen blieben, den obigen Vorschriften gemäß, alle Grundstücke, auf denen keine Kleinwohnungen bis zu vier Räumen errichtet wurden. Die ermittelten Bodenpreise sind deshalb nur als untere Wertgrenze zu betrachten und gestatten keinen Rückschluß auf den allgemeinen Stand der Bodenwerte oder auf die Preise der lediglich Mittelwohnungen und herrschaftliche Wohnungen enthaltenden Grundstücke, die vielmehr wesentlich höher stehen. Ferner ist zu bemerken, daß die Erhebung im Mai 1914 unter der Herrschaft der ungünstigsten Konjunktur im Grundstücksgeschäft stattfand, und in einem Zeitpunkt, der durch den Rückgang der Bautätigkeit und die Notlage im Realcredit gekennzeichnet ist.

Gegenüber den obigen Preisverhältnissen sei darauf hingewiesen, daß in dem Londoner Vorort Hampstead, der bekannt ist durch seine landschaftlich bevorzugte Lage und seine ausgedehnten öffentlichen Parks, mit einer Fahrtdauer von 25 Minuten zu dem Mittelpunkt der Londoner City, die Baustellen (1914) mit Kanalisation und fertiger Straße zu 10 Mark, in bevorzugten Lagen zu 15 Mark für den qm (2000 bzw. 3000 £ per Acre) verkauft werden. Mit Bezug auf Lage und Schnellverbindung nach der Stadtmitte (in Berlin Dönhofsplatz) dürfte diesem Bezirk etwa der Stadtteil am Kaiserdamm und Reichstanzlerplatz zu vergleichen sein. Die Bodenpreise betragen hier 120–140 Mark für den qm, also etwa das Zehnfache des Flachbaupreises, obwohl auch das Wohnhaus des englischen Flachbaues mehrgeschosfig, mindestens mit 2 Geschossen gebaut wird.

Der Charakter der Baustelle wird unter dem Parzellierungssystem der Stockwerkhäufung, der Mietskasernen und der an sie anschließenden Preistreibung vollständig verändert. Die Einzelhausbaustelle ist für den Kleinwohnungsbau ausgeschlossen; es ergibt sich vielmehr ein Kollektivgrundstück für ein Vielwohnungshaus. Der Bauunternehmer hat vor dem Baubeginn eine Summe von 25–60 000 Mark, häufig erheblich mehr, für eine solche Baustelle aufzubringen, ein Betrag, den weder der Bauunternehmer noch der spätere Hauskäufer aus eigenen Mitteln leisten kann. Die Verpflichtung muß immer mitgeschleift und stets in erster Reihe befriedigt werden.

Von den Vertretern des herrschenden Systems wird demgegenüber behauptet, nur das prozentuale Verhältnis der Baustelle zu dem gesamten Hauswert sei zu berücksichtigen und nicht der absolute Betrag. Man sagt, es komme doch auf dasselbe heraus, ob eine Mietskasernenbaustelle für 40 Wohnungen 40 000 Mark oder 40 Einzelhausbaustellen je 1000 Mark kosten, da unter beiden Systemen der Bodenpreis 25 % der Baukosten ausmache. Die Behauptung ist nicht nur sachlich unzutreffend; sie trägt zudem noch die beste Widerlegung in sich. Mit Leichtigkeit werden sich stets 40 Unternehmer oder Käufer finden, die je 1000 Mark (meist wird es noch weniger sein) für eine Einzelhausbaustelle aufbringen. Dagegen ist es praktisch nicht möglich, daß der gewerbsmäßige Bauunternehmer oder Käufer bei dem Großgrundstück 40 000 Mark und mehr lediglich für die Baustelle aufbringt.

Die Wirkungen des Parzellierungssystems treten naturgemäß bei dem fertigen Hausgrundstück in gesteigertem Maße hervor. Bei Anwendung der Hausform des Vielwohnungshauses entstehen eigenartige Objekte, nämlich Wohnhäuser mit 30–60 Wohnungen im Werte von 150 000–300 000 Mark; Bauten, die niemals ein realer Käufer oder Eigenbesitzer erwerben kann, und die notwendigerweise im Kreditwege an nominelle Käufer abgeschoben werden müssen. Durch dieses Bausystem wird die unmittelbare Beteiligung des Kapitals und die Anlage eigenen Vermögens der Gesamtbevölkerung ausgeschlossen. Die ganze Wertbildung des städtischen Bodens wird auf Kredit aufgebaut, und die Wohnungsproduktion ist auf die Beteiligung und die Möglichkeit der Mitwirkung bestimmter Geschäftsbetriebe angewiesen.

Auf diese Voraussetzungen muß das spekulative Baustellengeschäft durchaus Rücksicht nehmen. Bebaut wird deshalb nicht das zunächst verfügbare oder angebotsfähige Land, sondern dasjenige Gelände, an dessen Bebauung Spekulant und Kapitalist ein Interesse haben, um hierdurch ihre Spekulationsgewinne zu realisieren. Wir hatten zuvor (bei der Statistik der Groß-Berliner Baustellenpreise) darauf hinzuweisen, wie sich die Bebauung mit Kleinwohnungen auf ein bestimmtes Gebiet der Großstadt oder Gesamtstadt zusammen-drängt, während weite Geländeflächen — meist die Bezirke mit beschränkter Ausnutzung — gemieden werden. Die häufig vorgebrachte Erklärung: „der Arbeiter haftet an der Großstadt und zieht den Aufenthalt in den Großstädten der Wohnung in den Außenbezirken

vor" ist irrtümlich. Es wirken hier vielmehr verschiedene Umstände zusammen (der Bodenpreis ist bei der beschränkten Ausnutzung nur ein fiktiv niedriger, ferner unverhältnismäßige Höhe der Straßenbaukosten u. a. m.). Eine Hauptursache für das Versagen der spekulativen Bautätigkeit in den stillliegenden Bezirken besteht endlich in der mangelnden Zufuhr von Realkredit. Das Kapital meidet die Gebiete mit beschränkter Ausnutzung, weil es bei der Mietkasernenbebauung größere Vorteile und mehr als ausgiebige Verwendung findet.

Vgl. hierzu Eberstadt, Die Kreditnot des städtischen Grundbesitzes und die Reform des Realkredits, Jena 1916.

Der Geschäftsbetrieb der unter dem Kasernierungssystem tätigen, sogenannten Bodenspekulation verfolgt ein doppeltes Ziel: 1. die Vorwegnahme der Gewinne, die aus der Wertbewegung des Bodens und der Bebauung gezogen werden können; 2. die Verwendung kapitalschwacher Gegenkontrahenten, die zur Übernahme der hochgetriebenen Grundstücksobjekte bereit sind. Als ein wichtiges Glied des Parzellierungsgeschäfts erscheint unter diesen Verhältnissen der an die Bodenspekulation angeschlossene Baustellenhandel. Der Baustellenhändler, der mit einem hierzu geeigneten Stamm von Bauunternehmern arbeitet, erzielt eine Verteuerung des Bodens, die in den grundbuchlich festgestellten Fällen aus norddeutschen und süddeutschen Großstädten $33\frac{1}{3}$ —50 % des — bereits hochgetriebenen — Bodenpreises beträgt. Preiserhöhungen um 20—25 Mark für den qm sind im Baustellenhandel als ein üblicher Satz zu bezeichnen.

Der Baustellenhändler beschafft die erforderliche zweite Hypothek unter der Bedingung, daß der Bauunternehmer — der mit dem ersten Bau noch lange nicht fertig ist — ihm eine neue Baustelle mit Bauverpflichtung abkauft und auf das Darlehen in Zahlung nimmt. Eine der volkswirtschaftlich bedenklichen Folgen bei dieser Lage der Bauunternehmer ist, daß als Käufer der Baustellen Leute auftreten, die eigentlich nicht kaufen können und gar nicht in der Lage sind, die Preise anzusehen. Vgl. über diese Geschäfte Eberstadt, Handbuch des Wohnungswesens, S. 137 f.

Die von der Bodenspekulation betriebene Vorwegnahme der Gewinne in unserer städtischen Bodenentwicklung hat zur Folge, daß der produktiven Unternehmung der Anreiz zu ihrer Betätigung entzogen wird. Die selbständige und die regelmäßige Produktion ist in dem spekulativen Wohnungsbau der Großstädte allgemein ausgeschaltet; ihr wird durch die Aneignung der Wertgewinne seitens der Bodenspekulation die Grundlage genommen, auch wird aus naheliegenden Ursachen der abhängige Unternehmer von dem Bodenspekulanten gesucht und bevorzugt. Eine zureichende Marktversorgung ist im städtischen Bodengeschäft unter diesen Bedingungen nicht möglich. Die städtische Bodenentwicklung zeigt den jetzt zur Genüge bekannten Rhythmus: Bodenspekulation, Überspekulation, Versagen der vorgeschobenen kreditunwürdigen Unternehmer und Händler, Zusammenbruch der kapitalschwachen Existenzen und Eintritt der üblichen Grundstückskrise.

II.

Für die privatgewerbliche (spekulative) Baulandbeschaffung kommt der Geschäftsform der Bodengesellschaften (Terraingefellschaften) eine große Bedeutung zu. Der Geschäftsbetrieb der spekulativen Bodengesellschaften ist in der Öffentlichkeit vielfach stark angegriffen und von der Gegenseite ebenso entschieden verteidigt worden. Angriff wie Verteidigung, wo sie sich nur auf die Frage der erzielten Geschäftsgewinne beziehen, berühren schwerlich den Kern der Sache. Ob eine Bodengesellschaft in Deutschland mit hohen oder mit mäßigen Gewinnen oder gar mit Verlust arbeitet, hängt in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle nur von dem Einstandspreis ab, zu dem sie das von ihr bearbeitete Gelände übernommen hat. Wird das Gelände seitens der Gründer zu dem ersten niedrigen Ankaufspreis oder mit geringem Preisaufschlag eingebracht, so wird die Gesellschaft regelmäßig einen guten Nutzen ausweisen; der Gewinn wird prozentual um so größer erscheinen, wenn die Gesellschaft mit einem kleinen Gesellschaftskapital und mit großen fremden Kredit-

mitteln arbeitet. Anders liegen die Voraussetzungen, wenn die Bodengesellschaft nur als eine Übernahmegesellschaft begründet wurde, der das eingebrachte Gelände zu einem aufgetriebenen Preis übergeben wurde, mit dem Zweck, die Aktien unter das Publikum zu bringen und auf diese Weise die vorweggenommenen Gewinne zu realisieren. Daß eine derartige Gesellschaft, deren es unter den städtischen Bodengesellschaften in Deutschland eine große Zahl gibt, oftmals nur einen geringen Nutzen abwirft oder auch gänzlich dividendenlos bleibt, ist selbstverständlich; es erscheint nicht angängig, auf derartige Vorgänge die Behauptung zu gründen, daß der Betrieb der Bodenspekulanten oder auch nur der Terraingesellschaften häufig keinen Gewinn übrig lasse.

Die amtliche Zulassungsstelle der Berliner Börse hat in der letzten Zeit wiederholt die Einführung an der Börse für die Aktien von Bodengesellschaften verweigert, bei deren Gründung das eingebrachte Gelände mit übermäßigen Zwischengewinnen seitens der Gründer angelegt worden war. Die Richtigkeit des Vorgehens der Zulassungsstelle wurde durch die weitere Entwicklung solcher Gesellschaften vollauf bestätigt.

Die Geschäftsform der spekulativen Bodengesellschaft allgemein und grundsätzlich zu verwerfen, erscheint indes in keiner Weise gerechtfertigt. Eine Bodengesellschaft, die sich der eingangs gekennzeichneten notwendigen Aufgabe der Parzellierung widmet und hierbei ein dem Wohnungsbau angemessenes System der Bodeneinteilung befolgt, wird im allgemeinen nur ersprießlich wirken; ihr Gewinn, der aus der Umwandlung von Ackerland in wirtschaftsgemäß eingeteilte Baustellen entspringt, ist nach keiner Richtung anfechtbar. Parzellierungsgesellschaften mit Erwerbszwecken, die Gelände für das Eigenhaus oder Kleinhäuser aufteilen, sind in Deutschland an verschiedenen Orten errichtet worden. Daß in Belgien und England die spekulativen Bodengesellschaften die Kleinhäuseraufteilung in größtem Umfang und mit bestem Erfolg betreiben, wurde in früheren Erörterungen bemerkt. Eine allgemeine Anwendung findet die Form der Bodengesellschaft namentlich in Holland.

Die holländischen Gesellschaften sind regelmäßig kleinkapitalistische Unternehmungen mittleren, kleinen und kleinsten Umfangs. Eine Bodengesellschaft wird zumeist nicht für einen dauernden Bestand begründet; die Regel bildet vielmehr, daß eine kleine Anzahl von Kapitalisten sich zusammenschließt, um ein Gelände aufzuteilen und zu verwerfen. Für die Durchführung dieses Geschäfts wählt man gern die leicht zugängliche Form der Aktiengesellschaft, die oft nur eine ganz geringe Zahl von Anteilseignern umfaßt und zumeist jedes Apparats für einen dauernden Betrieb entbehrt. Über die Ursachen der in rein städtebaulicher Hinsicht wenig günstigen Wirkungen der Betätigung der Bodengesellschaften s. Eberstadt, Städtebau in Holland, S. 347 f.

III.

Gegenüber den Mißständen im privatgewerblichen Bodengeschäft in Deutschland wird vielfach die Baulandbeschaffung durch die öffentlichen Verbände, insbesondere durch die Gemeinden empfohlen. Eine große Anzahl von Gemeinden hat sich bereits im Erwerb und in der Verwertung von öffentlichem Gelände betätigt. In Preußen wurde namentlich seit dem Ministerialerlaß von 1901 auf die Erhaltung und Vermehrung des gemeindlichen Grundbesitzes hingewirkt und der Erfolg erzielt, daß zahlreiche Gemeinden in den verschiedenen Landesteilen zu ihrem altüberlieferten Grundbesitz neue Bodenflächen in dem Stadterweiterungsgebiet erworben haben. Die Städte in Rheinland und Westfalen, wie Essen, Neuß, München-Gladbach, Bergisch-Gladbach und zahlreiche kleinere Gemeinden der Provinz, ferner Stettin, Königsberg — eine irgendwie vollständige Aufzählung ist unmöglich — verfügen über Gelände Flächen für den Kleinwohnungsbau. In Bayern, Württemberg, Baden (hier insbesondere im Stadterweiterungsgebiet von Mannheim), im Großherzogtum Hessen (Mainz, Darmstadt, Offenbach u. s. f.) besitzen einzelne Gemeinden Bauland in ansehnlichem Umfang.

Während noch in den siebziger Jahren des abgelaufenen Jahrhunderts die Veräußerung des öffentlichen Grundbesitzes in den Städten — mitunter war es eine Verschleuderung —

für ein Gebot wirtschaftlicher Weisheit galt, wird heute die in den älteren Zeiten stets hochgeschätzte Bedeutung des Geländebesitzes der öffentlichen Verbände wieder anerkannt. Indes ist hier ein wesentlicher Vorbehalt einzuschalten. Hinsichtlich der Betätigung der Gemeinden ist in erster Reihe auf das Beispiel der Stadtgemeinde Ulm zu verweisen, die unter der Leitung des Oberbürgermeisters v. Wagner ihre allbekannten Kleinwohnungs-siedelungen auf gemeindlichem Gelände errichtet hat. Die Ulmer Anlagen sind in der Tat vorbildlich; das Hauptverdienst der gemeindlichen Unternehmungen liegt indes in den Einrichtungen der Bodenpolitik, die hier geschaffen wurden, und die die Gebiete des Bebauungsplans, der Bodenaufteilung und der Bauordnung, wie des Häuserbaues und des Realkredits umfassen*. Nicht die Innehabung öffentlichen Geländes, sondern die muster-gültigen bodenpolitischen Maßnahmen begründen den hier erzielten Erfolg. Wenn Ulm das öffentliche Gelände der Verwertung durch Mietskasernen und Baustellenhandel über-antwortet hätte, so wäre sein Vorgehen wohnungspolitisch von geringer Bedeutung. Wenn man — um eine der rheinischen Städte zu nennen — in Neuß in den Bebauungsplänen und Hausformen das Beispiel benachbarter Städte befolgt hätte, so wäre mit der Bau-landbeschaffung durch die Gemeinde nicht allzuviel erreicht.

In einer ganzen Reihe von Gemeinden liegen hinsichtlich des Erwerbs und der Verwertung öffentlichen Grundbesitzes Erfahrungen vor, die nicht allzu ermutigend lauten. Öffentlicher Grundbesitz ist in den letzten Jahrzehnten in Deutschland vielfach zur Bebauung gelangt. Durch die Festungsauflassungen in Köln und in Posen wurden mehrfach große Geländeflächen verfügbar; für das Kleinwohnungs-wesen und die Siedelungs-weise wurden hierbei schwerlich wohnungstechnische Fortschritte erzielt. In Posen zeigt die jüngste Statistik sogar, daß die ungünstigste Entwicklung in der Überfüllung der Klein-wohnungen sich in den Neubaubezirken vollzieht. Die Verwertung fiskalischen Geländes in Magdeburg und Königsberg hat für die Kleinwohnung kaum wesentliche Vorteile gebracht, und der Erfolg der baulichen Erschließung des Tempelhofer Feldes in Berlin ist wohl der Allgemeinheit noch gegenwärtig. Auch in einer Anzahl von Ge-meinden wird die Verwertung öffentlichen Grundbesitzes nach sogenannten kommunal-fis-kalischen Gesichtspunkten vorgenommen, die, wie gesagt werden muß, sogar dem lediglich finanzpolitischen Interesse der Gemeinde in keiner Weise entsprechen. Wo die allgemeine Bodenpolitik in den Städten eine schlechte ist, sind wir durch den öffentlichen Besitz nur wenig gebessert. Fiskus und Gemeinde können und wollen sich in solchem Fall nicht aus-schließen von der allgemeinen Preisbildung, sondern bleiben in den Forderungen für ihre Bodenwerte kaum hinter dem Privatbesitz zurück.

Zweifellos soll die Gemeinde im Stadterweiterungsgebiet mit Grundbesitz beteiligt sein. Die Gemeinde hat zunächst für öffentliche Zwecke, Schulen, Kirchen, Verwaltungs-gebäude, Anstalten, Plätze und Parks einen bedeutenden Bedarf an Gelände, den sie im Stadterweiterungsgebiet rechtzeitig und mit Voraussicht decken sollte. Die vielfach wahr-nehmbare Übung, daß man der Bodenspekulation die Abtretung der benötigten Bodenflächen auferlegt — ein Danaergeschenk, durch das der Wohnungsbau weiter verteuert wird — erscheint wenig empfehlenswert. Ferner ist es für die Durchführung der Stadterweiterung in hohem Maße erwünscht, daß die Gemeinde an der Verfügung über das aufzuschließende Gelände beteiligt ist. Immerhin bietet die Tatsache des öffentlichen Geländebesitzes an sich kein Allheilmittel und keine Bürgschaft einer befriedigenden Gestaltung des Wohnungs-wesens. Entscheidend bleibt vielmehr das zur Anwendung gebrachte System der Boden-politik.

Für die Baulandbeschaffung wird zunächst durch die Maßnahmen der Boden-aufteilung und des Straßenbaus eine der Grundlagen hergestellt. Die Verkehrs-

* Vgl. unten: „Das Wiederkaufrischt“. D. S.

straßen, namentlich die Zugstraßen, die dem städtischen Verkehr nach den Außenbezirken dienen, sind weit hinaus und in vorausschauender Weise fertigzustellen und nach Bedarf mit Verkehrsmitteln auszustatten. Der Ausbau der Zugstraßen gibt zugleich die Anregung für die Aufteilung und Bereitstellung von Baugelände im Bereich des von dem Verkehrszug erschlossenen Bezirks. An die Bodenaufteilung schließen sich die Vorkehrungen für den Häuserbau. Von wesentlicher Bedeutung ist ferner, den oben erörterten Erfahrungen gemäß, die Vorsorge für den Realkredit. Es ist zur Genüge festgestellt, daß unsere Kreditgeber ihre Tätigkeit lediglich auf ein bestimmtes Gebiet des Häuserbaues beschränken, und daß sie gerade da versagen, wo der Kleinwohnungsbau günstige Bedingungen findet. Andererseits ist der auf die produktive Bautätigkeit verwendete Realkredit der sicherste und zweifellos solider als die fragwürdigen Finanzgeschäfte, die sich heute an Hypothekenbeschaffung und Baustellenhandel anschließen. Die Errichtung von Realkreditanstalten, die einen dem Kleinwohnungsbau angepassten Kredit gewähren, ist ein notwendiger Bestandteil der Maßnahmen städtischer Bodenpolitik und ein Hauptmittel zur Förderung der Baulanderschließung. Auch hier wird sich die Gemeinde organisatorisch zu betätigen haben. Endlich aber bedürfen die Siedlungsunternehmungen, deren Tätigkeit in erfreulicher Zunahme ist, der Förderung durch die Gemeinden in der Beschaffung und in der Bereitstellung von Baugelände. Jede Maßnahme, die der Niedrighaltung der Bodenpreise dient, gehört zu den Aufgaben gemeindlicher und staatlicher Bodenpolitik. Die privatgewerbliche Unternehmung in der Geländebeschaffung auszuschließen oder abzu- drängen, erscheint indes nicht als ein wünschenswertes Ziel; vielmehr sollte das Bestreben der Bodenpolitik eher dahin gehen, die private Unternehmung wirtschaftlich leistungsfähig und den Aufgaben der Baulandbeschaffung für das Kleinwohnungswesen dienstbar zu machen.

4.

Die Rechtsformen der Bodenbindung**a) Das Erbbaurecht***

Von Geh. Justizrat Professor Dr. Erman in Münster i. W.

Um auf einem Grundstück zu bauen, muß man es beherrschen. Diese Herrschaft ist vollständig nur, wenn sie zugleich rechtlich und wirtschaftlich begründet ist. Sie ist rechtlich begründet, wenn freie Verfügung über das Grundstück selbst besteht. Sie ist wirtschaftlich begründet, wenn auch der Wert des Grundstückes zusteht, wenn also das Grundstück bezahlt worden ist.

Vollständige Beherrschung besteht also nur da, wo ein rechtlich unbeschränkter Eigentümer auf voll bezahltem, mit keiner Kaufpreishypothek belastetem Boden baut. Das kommt aber in dem normalen, deutschen Wohnungsbauwesen nie vor, denn normalerweise wird bei uns auf Boden gebaut, der zwar juristisch in freiem Eigentumsrechte steht, der aber unbezahlt und durch Kaufpreishypothek verschuldet ist, also wirtschaftlich gebunden. Hierin liegt aber gleichzeitig auch eine erhebliche rechtliche Bindung, da das BGB. §§ 1123 ff., 1133 ff. die Herrschaftsrechte eines hypothekenbelasteten Eigentümers stark einschränkt.

Dieser Normalform des gegen Kaufpreishypothek erworbenen, sogenannten „freien Eigentums“ am Bauboden stehen nun andere Rechtsformen gegenüber, die den Boden der Bebauung erschließen durch direkte rechtliche Bindung des Erwerbers.

Der Boden wird entweder zu bloßem Erbbaurecht vergeben, meist gegen Erbbauzins (Erbbaupacht), oder er wird zu Eigentum übertragen, aber unter direkter, rechtlicher Bindung desselben. Am stärksten wirkt hier eine das Eigentum selbst ergreifende Wiederverkaufspflicht, die durch die Vormerkung (BGB. § 883) eine durchgreifende, grundbuchmäßige Wirkung erhält.

Das Eigentum wird hierbei übertragen, entweder gegen einen Kapitalpreis (also regelmäßig gegen eine Kapitalschuld: Kaufpreishypothek), dann liegt der — ungenau nach der Stadt Ulm benannte — Wiederkauf vor; oder aber nur gegen eine Rente (Rentenschuld), dann liegt ein — bisher nur in der preussischen Gesetzgebung ermöglichtes — Rentengut vor; für die hier in Frage stehenden Kleinwohnungszwecke vor allem ein sogenanntes Gartenrentengut.

Weniger starke Bindungen bei Übertragung des Eigentums an der Stelle sind: die beschränkten persönlichen Dienstbarkeiten (§§ 1090 ff.) oder die sogenannte private Wertzuwachssteuer, d. h. die — durch Sicherungshypothek (§§ 1184 ff.) rechtsverbind-

* Vgl. Erman, Erbbaurecht und Kleinwohnungsbau, Münster 1907; Erman, „Erbbaurecht“ im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. III, Jena 1909, und die in beiden Schriften verzeichnete Literatur. Außerdem: Pefl, Das Erbbaurecht, Leipzig 1910; v. Pechmann, Entwurf eines Reichsgesetzes, betreffend das Erbbaurecht nebst Begründung, München 1912 (darüber: Erman, Zeitschr. f. Wohn.-Wesen, Bd. XII, Nr. 8; Pefl, Annalen des D. Reichs für Gef.-Geb. 1915, Nr. 4, 5); Strehlow, Die wirtschaftliche Bedeutung des Erbbaurechts in Jahrb. für Nationalök., Jena 1912, Heft 5; Stübgen, Das Erbbaurecht . . . in Posen und Solatz in Jahrb. d. Bodenreform VIII, Heft 3, Jena 1912 (ergänzend: Stübgen, in: Immobiliarkredit-Kommission, Drucksachen Nr. 11; Berlin, Reichsdruckerei 1916); Pattai, Das Erbbaurecht, Wien 1914; Ruczyński, Das Wohnungswesen und die Gemeinden in Preußen, II. Teil: Städtische Wohnungsfürsorge 1916, S. 12 ff.

lich gemachte — Verpflichtung des Erwerbers, von dem bei Wiederveräußerung etwa zu machenden Gewinn einen nach der Höhe des Gewinns und der Zeitdauer des Besizes abgestuften Anteil an seinen Veräußerer, den Begründer der Stelle, abzugeben.

Hier ist nur das Erbbaurecht darzustellen, und zwar der gebotenen Kürze entsprechend nur in den Hauptpunkten.

Das Erbbaurecht entsteht nach BGB. § 1015 durch die vor dem Grundbuchamt erklärte Einigung des Grundstückseigentümers und des Erbbaubehalters und durch die demnächstige Eintragung des Erbbaurechts in das Grundbuch. Es gewährt die Benützung des Grundstücks, kann aber nach § 1013 auch ausgedehnt werden: „auf die Benützung eines für das Bauwerk nicht erforderlichen Teiles des Grundstücks, . . . wenn sie für die Benützung des Bauwerkes Vorteil bietet“, — also Hof, Garten usw.

Wird das Erbbaurecht, wie regelmäßig, gegen ein jährlich zu zahlendes Entgelt (Erbbauzins) bestellt, dann ist es der Pacht ähnlich, aber es unterscheidet sich von ihr dadurch, daß es als dinglich-grundbuchmäßiges Recht gegen alle Wechselfälle aus der Person des Bestellers gesichert ist, während ein bloßer Pächter im Konkurse des Verpächters und ebenso bei jeder Zwangsversteigerung des Grundstücks ausgewiesen werden kann. Außerdem ist das Erbbaurecht an keine Höchstdauer gebunden, während Pacht und Miete grundsätzlich nur auf 30 Jahre bestellt werden können (§§ 567, 581 Abs. II). Endlich und vor allem kann nur ein Erbbauer, nicht dagegen ein Pächter oder Mieter sein Recht durch Hypothek, Grundschuld usw. verpfänden, denn nur das Erbbaurecht ist nach § 1012 ein dingliches, veräußerliches und daher auch verpfändbares Recht.

Gerade diese Abweichungen vom einfachen Pachtverhältnis ergeben die Möglichkeit der (massiven) Bebauung fremden Bodens im Erbbaurecht. Denn die Baukosten können hier entliehen werden auf eine Erbbau-Hypothek, deren Tilgung durch entsprechende Regelung der Erbbaufrist sicher gestellt werden kann.

Wie mit fester Befristung kann das Erbbaurecht auch mit einem noch unbestimmten Endtermin bestellt werden oder unter auflösender Bedingung. Dann erlischt bei Eintritt jenes Ereignisses, also etwa bei Verletzung einer im Erbbauvertrag auferlegten Verpflichtung, das Erbbaurecht und zugleich mit ihm die daran bestellte Erbbauhypothek. Diese Hypothek ist dann also unsicher und mehr oder weniger wertlos. Daher empfiehlt sich für etwa notwendige Verwirkungsklauseln statt dieser einfachen, aber zu schroffen Form der auflösenden Bedingung vielmehr der Umweg, daß der Erbbauer im Falle der Pflichtverletzung sein Erbbaurecht zurückzuübertragen verspricht und dieses Versprechen durch eine Vormerkung mit grundbuchmäßig durchgreifender Wirkung ausstattet. Wenn dann der Besteller die Verfallsklausel geltend macht, so erlischt das Erbbaurecht nicht, sondern es fällt an ihn als sogenanntes Eigentümererbbbaurecht. Das ermöglicht das Fortbestehen der Erbbauhypotheken und damit eine sichere Beleihung des Erbbaurechtes. Daher hat sich dieser Umweg allenthalben statt der direkten Verfallsklausel eingebürgert.

Für die Wirkung und die Bewertung der Erbbauhypothek ist von besonderer Bedeutung die im BGB. § 95 leider ganz unzureichend geklärte Rechtslage des Erbbauhauses. Die Verträge bemühen sich durchweg, diese Lücke des Gesetzes zu füllen, aber da durch bloße Parteiverträge dinglich-grundbuchmäßige Wirkungen nicht herbeigeführt, noch abgeändert werden können, so ist hier ein Punkt, wo eine gesetzliche Abhilfe am dringendsten, aber auch verhältnismäßig einfach ist. Die bekannt gewordenen Geszentwürfe sind daher durchweg über die Lösung einig: während bestehenden Erbbaurechtes soll das Haus dem Erbbauer, nach Erlöschen des Erbbaurechts aber dem Grundeigentümer zu eigen gehören.

Fast ebenso wichtig wie diese Frage der Haftung für die Erbbauhypothek ist hinsichtlich des Erbbauhauses die Frage, wie man seiner Verwahrlosung durch den Erbbauberechtigten gegen Ende seines Rechtes vorbeugen könne. Die wichtigsten, in den Ver-

tragen und Gesegentwürfen hiergegen eingesetzten Mittel sind: eine behördliche (gemeindliche) Aufsicht mit der Befugnis zu Reparaturen auf Kosten des Erbbauers, sodann die Zusicherung einer nach dem Erhaltungszustand bemessenen Schlußentschädigung, endlich und vor allem ein Vorzugsrecht bei der Wiederausgabe des Erbbaurechtes.

Die Regelung des Erbbaurechtes im BGB. §§ 1012—1017 ist ganz unzureichend, da man die starke Entwicklung, die es aus Gründen der Siedlungs- und Bodenpolitik genommen hat, in keiner Weise vorhergesehen hatte. Auf Grund jahrelanger Erörterungen und Vorschläge, die in dem österreichischen Baurechtsgesetz von 1912 einen ersten gesetzgeberischen Ausdruck fanden, wurde daher noch vor dem Kriege im Reichsamte des Innern ein Gesegentwurf ausgearbeitet, der gegenwärtig den amtlichen Stellen zur Begutachtung vorliegt. Bei der allmählich erarbeiteten, weitgehenden Übereinstimmung aller Beteiligten erscheint das Zustandekommen dieses Gesetzes als sicher. Es wird durch Beseitigung der Rechtszweifel, besonders hinsichtlich des Gegenstandes und der Mündelsicherheit der Erbbauphypotheke, dem Erbbaurechte erst wirklich freie Bahn schaffen. Dann kann und wird es sich, unter dem Druck starker Bedürfnisse, trotz seiner Ungewohntheit einbürgern. Ein Bedürfnis nach dem Erbbaurechte ergibt sich zunächst schon aus den finanziellen Notständen unserer bisherigen Wohnhausbeschaffung.

In der vom Reichsamte des Innern schon vor dem Kriege einberufenen Immobilienkreditkommission wurde, in den Gutachten und in der Tagung im November 1915, mit Recht mehrfach betont, daß das Erbbaurecht die Boden-Kaufpreishypothek ganz erspart und für die Baukostenhypothek zu rechtzeitiger Tilgung zwingt. Es bekämpft also doppelt die verhängnisvollen, übermäßigen und untilgbaren Dauerhypotheken unserer bisherigen städtischen Bodenverschuldung.

Das Erbbaurecht kann und soll der Gesundung unseres Baumarcktes dienen, indem es das „Eigenhaus“, d. h. die Selbstbeschaffung des zu bewohnenden Hauses erleichtert und verallgemeinert, besonders auch für die Kleinwohnhäuser; denn erfahrungsmäßig fest das Eigenhaus die Sparkraft und Sparfreude in ganz ungewöhnlichem Maße in Tätigkeit und führt so das Sparkapital dem Baumarckte zu, und zwar beim Erbbaurechte gerade in der wirtschaftlich erwünschtesten Weise, daß den Bodenpreisen und ihrer Hochtreibung von diesen Geldern nichts zufließt, sondern nur der Baukostenbeschaffung, und daß auch diese Baukostenhypothek durch Abzahlung wieder getilgt und zu neuer Bauverwendung freigesetzt wird.

Noch schwerwiegender sind aber die bevölkerungs- und wehrkraftspolitischen Vorteile einer Verallgemeinerung des Eigenhauses: Förderung der Gesehftigkeit, der Familienfreude und damit des Kinderreichtums, den die erschütternden Lehren des Krieges geradezu als die Daseinsfrage unserer Reichs- und Volkszukunft haben erkennen lassen.

Verantwortlich für diese Schicksalsnotwendigkeiten unserer Volkszukunft sind die öffentlichen Verbände: Reich, Staaten und Gemeinden. Sie müssen weitblickende Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wohnungspolitik treiben, und daher auch und vor allem: Bodenpolitik. Um aber diesen öffentlichen Bauboden unter Wahrung seiner bevölkerungspolitischen Ziele der Baunutzung durch Private zuzuführen, ist die juristisch zweckmäßigste Form eben das Erbbaurecht, da es der öffentlichen Hand das Bodeneigentum mit seinen Wertzuwachs- und anderen Vorteilen erhält und ohne erneuten Gelbaufwand, wie ihn das Wiederkaufsrecht erfordert, an den Ausgeber zurückführt. Als Werkzeug der öffentlichen Bodenpolitik von Reich, Staaten und besonders Gemeinden hatte das Erbbaurecht bisher seine Hauptbedeutung (in Frankfurt a. M., Posen, Essen, Ulm, Straßburg usw.).

Aber das Erbbaurecht begegnet auch starken Hemmnissen. Einmal der Beleihungsschwierigkeit. Soweit sie aus seiner Ungewohntheit oder aus Rechtszweifeln entsprang, kann und wird sie durch das Erbbaugesetz gehoben werden. Im übrigen wird der

öffentliche Erbbauausgeber hier, ganz wie auch beim Wiederkaufsrechte, weitgehend mit dem eigenen Kredit eintreten müssen.

Sodann hat der bei uns hergebrachte Bau kraft Eigentums am Grundstück, auch wenn dieses wirtschaftlich in der Luft steht — Kreditkauf gegen Kaufpreishypothek — gegenüber dem Erbbaurecht den großen psychologischen Vorzug der juristisch sicheren, dauernden Verbindung mit dem Grundstück, also des Eigentums und des Eigentümergefühls mit seinem ganzen psychologischen Gehalt (Einwurzelungsbewußtsein, Heimat Sinn usw.), aber auch mit der sehr materiellen Hoffnung auf den „Wertzuwachs“ des Grundstücks. So kommt das Erbbaurecht hauptsächlich der Miete (oder Pacht) gegenüber zum überlegenen Wettbewerber, also da, wo entweder der Grundstückseigentümer das Eigentum nicht hergibt, sei es, daß er es nicht fortgeben kann (Kirchen- und Stiftungsland, Fideikommißland usw.), oder daß er es nicht fortgeben will, vor allem kraft „öffentlicher Bodenpolitik“. Oder aber auch für solche Wohnungs- und Baulustige, die das Eigentum gegen die Kapital-schuld der Kaufpreishypothek nicht erwerben können oder wollen. Daß auch letzteres vorkommt, und zwar recht häufig vorkommt, ergeben die vor allem in Posen gemachten Erfahrungen mit wahlweise zu Eigentum oder in Erbbaurecht ausgetretenen Baugrundstücken. In Posen wählten etwa sechs Siebentel das Erbbaurecht!



b) Das Wiederkaufsrecht* (§§ 497 ff. des BGB.)

Von Oberbürgermeister Dr. h. c. v. Wagner in Ulm

Die Fortschritte der Technik in unserem Vaterlande und die im Zusammenhang damit stehende gewaltige Entwicklung der deutschen Industrie haben in den Mittelpunkt der letzteren ein ungewöhnlich rasches Anwachsen der Bevölkerung im Gefolge gehabt. Aus dieser Tatsache ergab sich an den genannten Orten ein starkes Bedürfnis nach Arbeits- und Wohnstätten und mit der erhöhten Nachfrage nach Baugründen zur Befriedigung desselben ist auch eine namhafte Steigerung der Grund- und Bodenpreise überall da eingetreten, wo der Grundstückshandel in den Händen der Spekulation sich befindet.

Wo Staat und Gemeinde dieser Erscheinung gleichgültig gegenübergestanden sind, mußten sich auf hygienischem und sozialem Gebiete naturgemäß schwere Mißstände einstellen. Schon im Mittelalter, insbesondere in den freien Reichsstädten, sind kräftige Ansätze einer nicht nur auf Erzielung finanzwirtschaftlicher Vorteile gerichteten, sondern auch in den Dienst eines gesunden Siedelungswesens des wirtschaftlich schwächeren Teils der Bevölkerung gestellten Bodenpolitik zu finden. Heute ist die Erkenntnis davon, daß zur Bekämpfung der Mißstände auf dem Gebiete des Wohnungswesens die Erhaltung und Vermehrung des gemeindlichen Grundbesitzes in Deutschland dringend nötig ist, in stetem Wachsen begriffen, denn nur auf solchem Wege wird eine gründliche Besserung des Wohnungswesens erreichbar sein.

Treiben die Gemeinden eine umfassende Bodenpolitik, so kann eine solche selbstverständlich nur den Zweck haben, das vorhandene Gemeinde-

* Vgl. Wagner, Die Tätigkeit der Stadt Ulm auf dem Gebiet der Wohnungsfürsorge für Arbeiter und Bedienstete (Häuser zum Eigenerwerb), Ulm 1903; Eychmüller, Grundstücksmarkt und städtische Bodenpolitik in Ulm von 1870—1910 (Tübinger Staatswissenschaftliche Abhandlungen, N. F. Heft 9), Stuttgart 1915; Kuczyński, a. a. O. S. 61 ff. D. S.

land im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt zu verwenden, diejenigen wirtschaftlichen, sozialen und hygienischen Nachteile auszuschließen, welche etwa dem Grundbesitz der organisierten oder nichtorganisierten Bodenspekulation anhaften, und das Wohnungswesen insbesondere der minderbemittelten Einwohner der Gemeinden zu fördern.

Eine solche Arbeit muß sich die weiträumige Bebauungsweise und das Arbeitereigenhaus, womöglich das Einfamilienhaus, zum Ziel setzen.

Werden für solche Zwecke Reichs-, Staats- oder Gemeindeland hingegeben, oder werden Gelder der genannten Verbände, auch der Versicherungsanstalten, zum Kleinwohnungsbau hergeliehen, so muß von solchen öffentlichen Organen dafür Sorge getragen werden, daß die Baugründe und Gebäude, für welche die ausgeliehenen Gelder verwendet werden, der Spekulation entzogen werden und entzogen bleiben.

Zu diesem Behufe wird in weiten Kreisen die Anwendung des Erbbaurechts empfohlen, das auch die Stadt Ulm einer aus Angehörigen des Lehrer- und Beamtenstandes zusammengesetzten Baugenossenschaft auf einem sehr günstig gelegenen städtischen Baugrunde eingeräumt hat. Diese Genossenschaft schien der Stadtverwaltung hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihrer Mitglieder und der Fähigkeit zur Bildung und Erhaltung eines geeigneten Verwaltungsorgans ausreichende Garantien darzubieten. Die Kreditquelle dieser Bauunternehmung ist die Stadt.

Einer anderen Form der rechtlichen Bindung des von ihr verkauften Baugrunds und der mit ihren Geldmitteln erstellten Gebäude hat die Stadt Ulm bei den sogenannten Arbeiter-eigenhäusern sich bedient; sie hat sich dabei auf die Wahrheit des Satzes gestützt, „daß nur einfache Vorstellungen Einfluß auf weite Kreise des Volks gewinnen können.“ Mit dem

Wiederkaufsrecht

glaubte sie dem Verständnis und den Empfindungen derer, für die ihre Wohnungsfürsorge bestimmt ist, näher zu kommen, als mit dem begrifflich und in seiner praktischen Anwendung so verwickelten Gebilde des Erbbaurechts. Die Erfahrung hat ihr Recht gegeben.

Wird die Anwendung des Erbbaurechts empfohlen vor allem wegen des Zusammenhangs der Wohnungsnot mit der städtischen Bodenfrage, soll sie

- a) den Bau von Arbeiterwohnungen günstig beeinflussen;
- b) dem Minderbemittelten eine dem Eigenheim sich nähernde Eigentumsform gewähren;
- c) der Bodenspekulation begegnen;
- d) etwaigen Bodenwertzuwachs der Allgemeinheit zuführen;

so sind alle diese Zwecke ebensogut auf dem von der Stadt Ulm beschrittenen Wege erreicht worden, und es gesellen sich auf dem letzteren den genannten Zielen noch einige weitere, in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht ungemein wichtige hinzu.

1. Was die Begünstigung der Schaffung von Arbeiterwohnungen überhaupt betrifft, so ist für Städte, in welchen weder Private noch Gesellschaften für Zwecke des Erbbaurechts Mittel herzugeben geneigt sind — und dies trifft bei Ulm durchaus zu — die Stellungnahme eine überaus einfache. Da die Landesversicherungsanstalten nach den bisherigen Erfahrungen ohne Sicherungshypothek an dem für das Erbbaurecht hergegebenen Boden der Städte kein Darlehen gewähren, so wird die Gemeinde, wenn sie schon einmal so ziemlich das ganze Risiko tragen muß, zweckmäßigerweise gleich unmittelbar als Geldgeberin und Gläubigerin eintreten.

Die Stadt Ulm baut nicht teurer, sondern mindestens ebenso billig als eine Genossenschaft, und auch die Verwaltung kostet nicht mehr als bei genossenschaftlicher Organisation; unter allen Umständen aber ist sie sicherer in den Händen einer vorsichtig verwalteten Gemeinde als in denjenigen von Leuten, welche in Verwaltungsfragen sich erst einleben müssen.

2. Wenn auch nach den nunmehr festgestellten Bedingungen das Eigentumsrecht an den Urmischen Arbeiterwohnungen ein sehr beschränktes ist, so gewährt es doch weitergehende Rechte als das Erbbaurecht.

3. Wird dem Arbeiter kein Eigentumsrecht gewährt, befindet er sich vielmehr gegenüber dem erbbauberechtigten Kapitalisten oder genossenschaftlichen Verbände nur in dem Verhältnisse eines Mieters, so fallen alle diejenigen sozialen Errungenschaften weg, welche aus dem Eigenheim erwachsen, andererseits treten, wenn vollends, wie in Halle a. S., Wohngebäude, welche bis zu 12 Wohnungen enthalten — und auch dies ist nur die Regel —, zugelassen sind, alle Schattenseiten der Mietskaserne in die Erscheinung.

Ich bin deshalb der Meinung, daß wenigstens für das Kleinwohnungswesen insbesondere dann, wenn Staat oder Gemeinde die Mittel für den Wohnungsbau aufbringen, dem Wiederkaufsrecht insoweit der Vorzug gebührt, als nicht das Institut des Erbbaurechts in rechtlicher Hinsicht klarer und zweckmäßiger ausgestaltet ist, und damit die Beleihbarkeit desselben wächst.

Die an die Veräußerung der in den Jahren 1892—1894 von der Stadt Ulm gebauten Arbeitereigenhäuser geknüpften Bedingungen sind zwar der Ulmer Stadtverwaltung von Haus aus unzureichend erschienen. Vor allem erschien die Feststellung des Rückkaufsrechts in einer Dauer von nur 15 Jahren nicht ausreichend, um eine Spekulation mit einem Teil der Häuser zu verhindern, da es in vielen Fällen zweifelhaft ist, ob innerhalb des genannten Zeitraums die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung des in Rede stehenden Rechts seitens der Stadt eintreten, nach Ablauf dieser Zeitspanne aber der Stadtverwaltung kein beherrschender Einfluß auf die Eigenhäuser mehr zusteht.

Allein wenn Krupp es seinen eigenen Arbeitern gegenüber nicht riskieren zu können glaubte, das Eigentumsrecht an den von ihm mit sogenannten Häuserwerbsdarlehen belegten Gebäuden in erheblichem Maße einzuengen, so mußte die Stadtverwaltung bei einem ersten Versuche, um den es sich handelte, gleichfalls Bedenken tragen, in der Beschränkung des Eigentumsrechts allzu weit zu gehen und behielt sich, da ja auch mit einzelnen Häusern die Spekulation nicht viel anfangen konnte, vor, wenn einmal einige Erfahrungen gesammelt waren, entweder zur Statuierung eines Superfiziarechts, wie es in Ulm in den früheren Soldaten- (Graben-)häusern, allerdings in unzureichender Gestalt, schon vorhanden war, überzugehen oder das Rück- (Wieder-)kaufsrecht auf einen so langen Zeitraum auszudehnen, daß die Stadtverwaltung innerhalb desselben nicht nur einmal, sondern öfters in die Lage versetzt wurde, von demselben Gebrauch zu machen.

Bald zeigte sich denn auch, daß die obengenannten Bestimmungen unzulänglich waren, um Mißbräuchen mit Erfolg entgegenzutreten zu können.

Für die im Jahr 1902 erbaute 4. Serie der Arbeiterwohnungen erfolgte deshalb die Festsetzung neuer Bedingungen, deren wichtigste im Nachstehenden aufgeführt sind:

§ 11. Der Stadtgemeinde Ulm, als Verkäuferin bzw. Baugläubigerin, wird ein Wiederkaufsrecht im Sinne des § 497 ff. des BGB. an dem Grundstück mit Wohnhaus eingeräumt, das sie auszuüben befugt sein soll:

- a) falls und so oft der Grundstücks-Eigentümer oder seine Rechtsnachfolger (insbesondere die Erben) das Grundstück innerhalb des Zeitraums von 100 (einhundert) Jahren von heute ab veräußern wollen. Es gilt dies auch dann, wenn Miterben, an welche das Grundstück durch Erbfolge gelangt ist, dasselbe einem oder mehreren von ihnen zu Eigentum überlassen;
- b) falls der Eigentümer des Wohnhauses trotz erfolgter einmaliger schriftlicher Verwarnung Wohnungen zu Mietzinsen vermietet, welche den vom Gemeinderat festgesetzten Höchstbetrag übersteigen.

Die Ausübung des Wiederkaufsrechts kann innerhalb 100 (einhundert) Jahren vom Tage des Vertragsabschlusses ab erfolgen, nicht nur innerhalb der Frist des § 503 des BGB.

§ 12. Die Wiederkaufsumme wird durch eine Schätzungscommission in der Weise festgestellt, daß genau derjenige Preis zugrunde gelegt wird, welcher zur Zeit der Erbauung des Hauses für die Grundfläche und das Bauwesen angerechnet wurde, und daß diesem ursprünglichen Preise derjenige Betrag zugerechnet wird, um welchen das Gebäude durch Verbesserungen im Werte gestiegen ist, soweit dieser Mehrwert zur Zeit des Wiederkaufs noch im Anwesen vorhanden ist, während andererseits derjenige Betrag vom Kauf- und Kaufschilling wieder abgezogen wird, um welchen sich der Wert der Liegenschaft durch die Benützung verringert hat.

§ 15. Die Verwendung des ganzen Anwesens oder einzelner Teile desselben zu gewerblichen Zwecken in der Art, daß der Eigentümer sein Anwesen selbst zu diesem Zwecke verwendet oder aber dasselbe oder Teile desselben zu gewerblichen Zwecken an Dritte überläßt, ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Gemeinderats und unter den von demselben festgesetzten Bedingungen zulässig.

Der Grundstücks-Eigentümer verpflichtet sich für sich und seine Rechtsnachfolger, weder selbst in seinem Anwesen ein Gewerbe oder einen Handel mit irgend welchen Waren auszuüben, noch auch an Dritte Teile desselben zu diesem Zweck abzugeben.

§ 16. Die Stadtgemeinde Ulm behält sich an der Vorgartenfläche ein Wiederkaufsrecht im Sinne des § 497 ff. des BGB. auch für den Fall vor, daß die Stadtgemeinde diese Vorgartenfläche nach Bedarf (ganz oder teilweise) für die Zwecke einer in Ausführung kommenden Straßenerweiterung zurückzuerwerben muß.

Da die Ulmer Stadtverwaltung es erreicht hat, daß bei einer erheblichen Zahl der von ihr zuerst erbauten Häuser das Wiederkaufsrecht von 15 auf 100 Jahre ausgedehnt werden konnte, so hat sie ihren Zweck, bei den von ihr erstellten Gebäuden die Spekulation auszuschließen, zweifelsohne erreicht. Von dem auf 100 Jahre festgesetzten Wiederkaufsrecht kann innerhalb dieses Zeitraums mehrfach Gebrauch gemacht werden, so daß es immer wieder neu auflebt und nicht nur auf 100 Jahre, sondern auf ewige Dauer wirksam bleiben kann. Freilich legen die Ulmer Vertragsbestimmungen des Wiederkaufsrechts den Befugnissen des Eigentümers namhafte Beschränkungen auf. Indessen hat dieses beschränkte Eigentumsrecht doch den Vorzug, daß dem minderbemittelten Arbeiter und Unterbeamten eine Heimat geschaffen ist, aus der er bei Erfüllung der Vertragsbestimmungen nicht vertrieben werden kann und bei welcher der für Wohnzwecke bestimmte Einkommensteil sich gleichbleibt, ohne bei Lohnerhöhungen zu steigen.

Tatsächlich hat bei den Ulmer Eigenhäusern die Zweckbestimmung des Wiederkaufsrechts sich durchaus bewährt. Die von manchen Seiten befürchteten Schwierigkeiten hinsichtlich der Ausübung des persönlichen Vormerkungsrechts bei einem Verkaufe des Anwesens sind nicht aufgetreten, da die Gemeinde durch § 11 lit. a ihrer Bedingungen bei jeder Veräußerung befugt ist, ihr Wiederkaufsrecht auszuüben.

Gegenüber dem Erbbaurecht hat das Wiederkaufsrecht zweifellos den Vorzug, daß bei letzterem die Spekulation ganz ausgeschaltet wird, während beim Erbbaurecht immerhin für die Dauer des Vertrags dem Erbbauberechtigten eine gewisse Aktionsfreiheit zur Ausnützung steigender Konjunkturen verbleibt.

Was sodann die Beleihungsfrage betrifft, die ja bei dem Eigenhausbau des kleinen Mannes in den Vordergrund zu stellen ist, so dürfte das Wiederkaufsrecht gegenüber dem derzeit geltenden Erbbaurecht auch in dieser Richtung den Vorzug verdienen. In Ulm ist die Stadt als Geldgeberin für den Kleinwohnungsbau eingesprungen, und sie hat bisher mit diesem Darlehensgeschäft keinerlei schlechte Erfahrungen gemacht. Geheimrat Prof. Dr. Erman-Münster sagt darüber folgendes: „Die Hypothek der Gemeinde selbst (für Bodenpreis und Baugeld) steht vor der Wiederkaufsvormerkung, und weiteren Hypothekentredit soll der Wiederkaufsverpflichtete nur mit Genehmigung der Gemeinde aufnehmen — ungenehmigte Hypothekenaufnahme ist ein Wiederkaufsfall! — Da kommen also praktisch nur Hypotheken in Frage, die gegen die Vormerkung gedeckt sind, oder die, anders ausgedrückt, nicht bloß von dem Wiederkaufsverpflichteten bestellt sind, sondern auch — und hierin gerade liegt ihre Sicherheit! — von dem Wiederkaufsberechtigten, von der Gemeinde.“

Die Verwertung und Nugzbarmachung städtischen Baugrunds für den Kleinwohnungsbau hat sich sonach in Ulm bisher ohne nennenswerte Schwierigkeiten durchführen lassen.

Schwieriger war die Anwendung des Wiederkaufsrechts bei Veräußerung städtischen Geländes für industrielle Anlagen. Für solche Verkäufe bezweckt die Stadt den Ausschluß oder doch die Einschränkung der Spekulation durch folgende Bestimmungen:

Die Stadtgemeinde Ulm hat das Grundstück an den Käufer nur zum Zweck der Überbauung mit industriellen Anlagen beziehungsweise mit zu diesen Anlagen gehörigen Wohnhäusern, welche für den Eigentümer, seine Angehörigen oder für Angestellte und Arbeiter bestimmt sind, sowie zum Zweck der Verwendung unüberbauter Flächen des Grundstücks zu demselben Industriebetrieb (für Lagerzwecke usw.) verkauft.

Der Stadtgemeinde werden nun seitens des Käufers folgende Wiederkaufsrechte im Sinne des § 497 ff. des BGB. eingeräumt, welche gemäß § 883 des BGB. im Grundbuch vorzumerken sind:

- a) sofern der Käufer oder seine Rechtsnachfolger das verkaufte Grundstück der eben bezeichneten Zweckbestimmung entziehen, steht der Stadtgemeinde das Recht zu, das Grundstück um den heute bezahlten Kaufpreis zurückzuerwerben. Ein etwa vom Käufer oder seinen Rechtsnachfolgern auf dem Grundstück gemachter Verbesserungsaufwand wird bei dem Wiederkauf insoweit in Rechnung genommen und dem Kaufpreis zugeschlagen, als diese Verbesserung zur Zeit des Wiederkaufs noch den Wert des Grundstücks erhöht, wogegen bei etwa eingetretener Verschlechterung des Grundstücks der Kaufpreis sich entsprechend ermäßigt. Dieses Wiederkaufsrecht kann, wenn das ganze Grundstück der genannten Zweckbestimmung entzogen wird, in bezug auf das ganze Grundstück, wenn einzelne Teile der Zweckbestimmung entzogen werden, in bezug auf diese Teile des Grundstücks ausgeübt werden;
- b) im Falle der Veräußerung des ganzen Grundstücks durch den Käufer (mit den erstellten Bauten) tritt das Wiederkaufsrecht der Stadtgemeinde dann nicht ein, wenn die Zweckbestimmung der Besiedelung des Grundstücks mittels industrieller Anlagen aufrecht erhalten bleibt und die sämtlichen von dem Besitzvorgänger eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich der Wiederkaufsrechte der Stadtgemeinde der letzteren gegenüber von dem Rechtsnachfolger oder den Rechtsnachfolgern übernommen werden;
- c) wenn der Käufer nicht überbaute Teile des Grundstücks verkaufen wollte, so steht der Stadtgemeinde ein Wiederkaufsrecht bezüglich dieser Teile um den heute bezahlten Preis, zuzüglich 3% Zinsen vom Tage der Auflassung ab zu. Als überbaut ist das Grundstück oder ein zu veräußernder Teil desselben dann zu betrachten, wenn solche zu mehr als 2 Drittel mit Wohn- oder Fabrikgebäuden, zu wech letzteren jedoch offene Schuppen oder ähnliche Bauten nicht gezählt werden, überdeckt sind;
- d) würde die Stadtgemeinde Ulm Abschnitte des Grundstücks für den Zweck der Anlage ortsbauplanmäßiger Straßen innerhalb der nächsten 15 Jahre von heute ab erwerben wollen, so stünde derselben — nötigenfalls auch der Hospitalstiftung Ulm — bezüglich der zur Straße erforderlichen Fläche das Wiederkaufsrecht zu dem heutigen Kaufpreis ohne Zinsen zu. Hierbei kann es sich jedoch nur um den Abschnitt des Grundstücks an der Peripherie, nicht aber um die Durchquerung desselben mit Straßenanlagen handeln, auch fällt das Wiederkaufsrecht weg, nachdem massive oder aus Fachwerk erstellte Bauten auf dem abzutretenden Straßenplage errichtet worden sind.

Während Justizrat Dr. Baumert der Meinung ist (Deutsche Hausbesitzer-Zeitung von 1909 Nr. 46), „daß das Wiederkaufsrecht beim Verkauf von Grundstücken zu Industriezwecken nicht empfehlenswert sei,“ hat die Stadt Ulm die gegenteilige Erfahrung gemacht. Wiederholt ist es in Ulm vorgekommen, daß industrielle Unternehmungen, welche von der Stadt ein größeres Gelände erworben hatten und dasselbe für Industriezwecke nicht mehr nötig zu haben glaubten oder tatsächlich nicht mehr nötig hatten, solches Gelände zu einem den Ankaufspreis um ein Vielfaches übersteigenden Wert veräußern wollten. Solchen Absichten ist die Stadtverwaltung durch Anwendung ihres Wiederkaufsrechts mit Erfolg entgegengetreten. Dagegen hat sich in zwei Fällen die Notwendigkeit gezeigt, zugunsten hypothekarischer Bankforderungen bei industriellen Anlagen mit dem obligatorischen Anspruche — denn ein solcher kommt ja nur in Frage — zurückzutreten.

In welchem Umfang das Wiederkaufsrecht in Ulm zur Anwendung gekommen ist, zeigt nachstehende Tabelle:

Jahr	Kleinwohnungsbau, Arbeiterwohnhäuser, Bau- u. Sparvereine usw.		Für andere Bauten		Für industrielle Zwecke		Insgesamt	
	Fälle	Mark	Fälle	Mark	Fälle	Mark	Fälle	Mark
1894 . . .	—	—	3	12 368	1	3 958	4	16 326
1895 . . .	32	203 000	7	41 891	2	9 491	41	254 382
1896 . . .	—	—	5	31 213	2	19 930	7	51 143
1897 . . .	1	6 024	9	115 929	9	238 945	19	360 898
1898 . . .	20	150 750	11	84 967	6	130 122	37	365 839
1899 . . .	—	—	19	121 828	6	86 364	25	208 192
1900 . . .	30	239 550	5	18 604	1	12 141	36	270 295
1901 . . .	—	—	4	56 011	1	682	5	56 693
1902 . . .	21	200 350	15	162 867	2	63 732	38	426 949
1903 . . .	—	—	18	123 451	5	115 311	23	238 762
1904 . . .	2	117 520	15	151 855	3	207 859	20	477 234
1905 . . .	24	150 300	19	244 230	9	206 998	52	601 528
1906 . . .	—	—	18	267 824	17	350 245	35	618 069
1907 . . .	50	370 864	21	188 813	14	201 456	85	761 133
1908 . . .	—	—	14	90 946	9	211 226	23	302 172
1909 . . .	—	—	22	81 991	11	133 161	33	215 152
1910 . . .	—	—	30	248 833	7	54 608	37	303 441
1911 . . .	57	460 000	20	124 454	5	44 502	82	628 956
1912 . . .	—	—	36	199 494	9	122 963	45	322 457
1913 . . .	72	595 000	17	73 945	8	334 649	97	1 003 594
1914 . . .	—	—	13	76 233	4	73 997	17	150 230
1915 . . .	—	—	6	149 672	7	244 694	13	394 366
	309	2 493 358	327	2 667 419	138	2 867 034	774	8 027 811

Dazu ist zu bemerken, daß bei solchen Plätzen, welche die Stadt an Bauunternehmer zum Zweck der Erstellung mehrstöckiger Geschäftshäuser oder Wohnhäuser mit mehreren und größeren Wohnungen verkauft, die Löschung des Wiederkaufsrechts alsdann zugestanden wird, wenn das von der Stadt zu solchem Zweck veräußerte Gelände überbaut ist. Bekanntlich ist die Spekulation mit Gebäuden in neuen Stadtteilen eine wenig fruchtbare.

So komme ich zu dem Schluß, daß nach der dermaligen Rechtslage das Wiederkaufsrecht den Vorzug vor dem Erbbaurecht verdient. Sind auch beide Institute unvollkommen, so ist der Allmer Wiederkauf für das praktische Leben insoweit jedenfalls verwendbarer, als die Mängel des Erbbaurechts nicht beseitigt sind. Die Hauptsache ist bei der ganzen Frage doch, daß etwas Positives erreicht wird; ob auf dem Wege des Sachenrechts oder des persönlichen Schuldverhältnisses scheint mir demgegenüber eine Frage zweiten Ranges zu sein. Soviel aber ist heute festzustellen, daß Ulm auf dem letzteren Wege für etwa 3500 Personen Eigenhäuser gebaut hat. Wäre auch nur der eine Gewinn erzielt worden, daß die Sterblichkeitsziffer in den neuen Eigenhäuserquartieren auf weniger als 10 vom Tausend herabgesunken ist, so wäre dies gewiß eine ansehnliche gesundheitliche, wirtschaftliche und soziale Errungenschaft.



5.

Das Realkreditwesen

Von Geh. Justizrat Professor Erman in Münster i. W.

Einleitung

Bei dem knappen Raum für diesen ungemein umfangreichen und verwickelten Gegenstand sollen hier nur die Hauptpunkte, die erfahrungsgemäß den Nichtjuristen am wenigsten geläufig sind, kurz veranschaulicht werden. Für alles weitere sei auf die Lehrbücher verwiesen, von denen ich hier nur eines nenne, als das neueste und zugleich umfassendste, dabei zuverlässig und gemeinverständlich, nämlich: Artur Ruffbaum, Deutsches Hypothekenwesen, ein Lehrbuch, Tübingen, Mohr 1913, XV und 365 S.

Das Realkreditwesen, oder deutlicher: Bodenkreditwesen, bezeichnet die Zuführung von Spar- und Leihkapital zum Boden, gegen eine Verpfändung des Bodenwertes, die sich aber leicht zu einer Ausmünzung des Bodenwertes, zur „Bodenmobilisierung“ entwickelt. Die hier zu behandelnden Rechtsfragen und Rechtsformen des Bodenkreditwesens sind mithin doppelter Art, solche der Bodenverpfändung: des „Hypothekenwesens“ im weitesten Sinne, und solche der Kapitalzusammenführung: Pfandbriefs-, Sparkassen- und Versicherungswesen. Für unsere Wohnungsfrage interessiert fast nur das städtische Realkreditwesen. Seine Rechtsgrundlagen sind überwiegend reichsgesetzlich. So vor allem das BGB., besonders sein Buch III: Sachenrecht, und hierin vor allem der achte Abschnitt: „Hypothek, Grundschuld, Rentenschuld“. Ferner die Reichs-Grundbuchordnung und die Reichsgesetze über die Zwangsvollstreckung und über die Hypothekenbanken. Aber die praktische Verwirklichung dieser Reichsgesetze ist in recht weitem Umfange Sache der Landesgesetze, nicht nur hinsichtlich der Behörden und Geschäftsformen zu ihrer Durchführung, sondern auch für wichtige, materielle Grundsätze, insbesondere für die wirtschaftliche Bemessung der Mündelsicherheit (BGB. § 1807) oder für die Beaufsichtigung der Hypothekenbanken. Rein landesgesetzlich geregelt ist das für den Realkredit höchst wichtige gesamte Sparkassenwesen: BGB. Einf.-G. Art. 99.

Unser Bodenkreditwesen war die Privatrechts- und Privatwirtschaftsform, um den zahllosen Millionen, die in der innerdeutschen Völkerwanderung des ausgehenden 19. Jahrhunderts in die Groß- und Industriestädte drängten, dort Wohngelasse zu beschaffen. Aber diese gewaltige Leistung vollzog sich ohne jedes Planen und Leiten der für die Volkszukunft verantwortlichen öffentlichen Stellen rein privatwirtschaftlich-anarchisch und daher unter schwersten Schädigungen der sittlichen, leiblichen und wirtschaftlichen Kraft des deutschen Volkes. Maßgebend waren nur kapitalistische Erwerbsinteressen und zwar in der Hauptsache das Interesse der Hochtreibung der Bodenpreise durch allseitige Förderung des Eng- und Hochbaus. So waren für die Wohnungsherstellung nicht entscheidend die Bedürfnisse und Wünsche der „Wohnungskonsumenten“, also der Familien die in möglichst weiträumigen Wohnungen mit Gärten, möglichst festhaft, Deutschlands Nachwuchs erzeugen und erziehen sollten, stark an Zahl und an Art, als unser wichtigstes, ja eigentlich unser einzig wichtiges Kapital, Deutschlands Hoffnung im kriegerischen oder friedlichen Kampf um sein nationales Dasein.

Aber maßgebend waren auch nicht einmal die Interessen der „Wohnungsproduzenten“, der Bauunternehmer, Baumeister und Bauhandwerker, deren Gewerbe bei dieser ins Ungeheuerliche gesteigerten Bautätigkeit mehr als je „einen goldenen Boden“ hätte haben

müssen, und die statt dessen als notleidende Opfer des „Bauschwindels“ kümmerlich vegetierten und oft genug schließlich, selbst verlumpt, auch Bauschwindler wurden.

Aber auch das private Sparkapital war je länger je mehr mit gutem Grund unzufrieden, sei es nun, daß es die Hauserbauung ermöglichte durch Hergabe der die Baukosten gutenteils beschaffenden „zweiten Hypothek“, oder aber späterhin den Hausbesitz und die Hausverwaltung möglich machte durch Hergabe der Baranzahlung, die neben der Hypothekenübernahme den Kaufpreis des fertigen Hauses darstellte und zugleich das „Guthaben“ des „Hauseigentümers“ an diesem auf seinen Namen eingetragenen, aber wirtschaftlich nicht sowohl ihm, als seinen Hypothekengläubigern gehörigen Grundstück. In dem Unterschied zwischen den Passivzinsen dieser Hypotheken und zwischen den Miete-Reineinnahmen lag dann die „Verzinsung“ seines Guthabens, die um so höher war, je geringfügiger dieses Guthaben im Verhältnis zum Gesamtwert des Grundstückes war, also etwa für einen „vierprozentigen“ Hauseigentümer.

Auch diese typischen Mittelstandsvertreter in dem Personal des deutschen Wohnungsbeschaffungsgewerbes, die zweiten Hypothekare und die Hausbesitzer, sind schon seit längerer Zeit unzufrieden mit unserem Realkreditwesen, das sie mit dem Ruin bedrohe. Zufrieden damit und Gegner jeder reformierenden Umwälzung „unseres bewährten Systems“ sind nur zwei großkapitalistische Kreise, die den hauptsächlich von ihnen gegründeten „Schutzverband für den deutschen Grundbesitz“ widerstandslos beherrschen: die Terraininteressenten und die Anstalten für den erststelligen Hypothekarkredit, vor allem die Hypothekenbanken.

Das ist also eine merkwürdige und in ihrer Wirkung verhängnisvolle Tatsache: das Wohn- und Siedlungswesen eines kräftig aufstrebenden Volkes wird beherrscht nicht von dem Interesse der Wohnungskonsumenten, d. h. des Volkes selbst und seiner Zukunft, oder wenigstens von dem Interesse der Werte schaffenden Wohnungsproduzenten oder der durch Überwindung ihrer Genußtriebe volksnützlich Geld zusammensparenden Mittelstandsleute, sondern von dem Großkapital und von dem minderwertigsten und in seiner Berechtigung anfechtbarsten der bloßen Privatrechte, dem Ausschliefungs- und Nicht-Benutzungsrecht des Grundstückseigentümers! — Der Hauptgrund dieser unerfreulichen Erscheinung liegt nun aber in der Gestaltung unseres Hypothekenrechtes, kraft deren „in dieser ernstesten Frage unserer Volkszukunft ein demgegenüber weit zurücktretendes, bloß privates Recht, die Beherrschung des Baubodens durch Eigentum oder Kaufpreishypothek, die ganze Entwicklung in unsachlicher ja sachwidriger Weise beherrscht,“ wie ich 1914 in meinem Hypothekarreform-Gutachten für den dann durch den Kriegsausbruch verhinderten Düsseldorfischen Juristentag schrieb (XXXII Jur. E. Bd. I, Berlin 1914, S. 585—653). Ich stellte dort, im Anschluß an Professor Eberstadt (Berlin), fest, daß unser städtisches Siedlungswesen nicht an Kapitalmangel, sondern an Kapitalüberfluß leidet und zugleich an seiner Fehlleitung zu volkschädlicher Bodenverteuerung, statt zu volksnützlicher Bodenbebauung. Die zahllosen Milliarden, die von Pfandbriefbanken, Versicherungen, Sparkassen und Privaten in städtischen Hypotheken angelegt werden, dienen nicht der Bebauung des Bodens, sondern nur der Hochtreibung der Grundrente. Sie verschwinden im Boden und helfen dem Bodenwucher, ihn immer teurer und dadurch unbenutzbarer zu machen, und zugleich machen sie das Baugeld immer knapper und teurer.

Die Gründe hierfür sind: der Vorrang der Kaufpreishypothek vor dem späteren Baukosten- und Meliorationskredit, die unbedingte Zugehörigkeit des Bauwerkes zum Grundstück, endlich das völlige Fehlen eines Hypothekentilgungszwanges. Mein Gutachten sucht nun, durch eine möglichst einfache und beschränkte Hypothekarreform „der Terrainspektatur ihre Machtwerkzeuge zu nehmen und so das jetzige gemeinschädliche Bündnis von Boden und Kapital zu zersprengen. An seine Stelle würde dann unter dem Zwange der wirtschaftlichen Notwendigkeiten ein neues sachgemäheres Bündnis treten, zwischen dem Kapital, den Wohnungsproduzenten und den Wohnungskonsumenten.“

Die Begründung des Realkredits

erfolgt durch das Grundbuch und nach seinen Grundsätzen des abstrakten Geldwerts und der Priorität. Nur für zahlenmäßig bestimmte Geldsummen kann das Grundstück verpfändet werden, und diese Geldschulden kommen zur Hebung nach ihrer Rangfolge, also regelmäßig nach der Zeitfolge ihrer Eintragung. Auf die Herkunft und Art dieser Forderungen — also etwa ob für Baukosten oder für Bodenpreis — wird keinerlei Rücksicht genommen. Im Gegensatz zu dem ihm vorhergehenden römisch-gemeinen Rechte, welches bestimmte Hypotheken gegenüber gewöhnlichen, früher entstandenen bevorrechtete, „privilegierte“, kennt das BGB. nur die grundbuchmäßige, „abstrakte Priorität“. Allerdings gestattet es im Einf.-G. Art. 118 den Landesgesetzen eine Bevorrechtung auszusprechen, aber nur für öffentlich gewährte Meliorationshypotheken.

Professor Eberstadt (Berlin) hat nun wiederholt empfohlen, gerade durch Verallgemeinerung dieses Art. 118 auch den städtischen Bodentredit zu differenzieren, in Baukostenredit und Bodenkaufrisredit. Aber die hierin liegende Untergrabung des gesamten Prioritäts- und Grundbuchsystems hat unleugbar schwere Bedenken. Um so unbedenklicher ist die durch § 880 geordnete, private Vorrangseinräumung, und diese könnte und sollte zum Zweck der von Eberstadt mit Recht geforderten Hypothekendifferenzierung stets erzwungen werden, indem durch Reichsgesetz die polizeiliche Bauerlaubnis stets abhängig gemacht würde von solchem Zurücktreten der Bodenpreishypothek gegenüber der Baukostenhypothek. Die Baupolizei bliebe hierbei in ihrem gewöhnlichen Rahmen, da ein der Volksgesundheit, Volkskraft und Volkszukunft gefährlicher „Zusammenbruch von Häusern“ ja genau wie durch Verletzung der statischen Gesetze und unsoliden Mauern, auch durch Verletzung der wirtschaftlichen Gesetze und unsoliden Finanzieren herbeigeführt wird!

Sinngemäß der Schuld, für die das Grundstück haftet, unterscheiden sich Hypothek und Grundschuld. Letztere bewirkt eine rein abstrakte Verhaftung des Grundstücks für eine Schuldsumme, gleichviel, ob und wie die Schuld begründet oder nicht begründet ist. Die Hypothek dagegen ist ihrem Gedanken und Begriffe nach die Verhaftung des Grundstücks für eine bestehende Schuld, also für eine wirklich vorhandene, die durch einen zureichenden „Tatbestand“ (Kontrakt, Vermächtnis usw.) einmal entstanden und durch keinen entgegengesetzten Tatbestand (Zahlung usw.) wieder aufgehoben worden ist.

Aber dieser „Begriff“ der Hypothek, mit seiner Folge, daß beim Nichtbestehen der Schuld auch die Hypothek leer und nichtig ist, kommt zur wirklichen Durchführung nur bei der mehr ausnahmsweise vorkommenden „Sicherungshypothek“ (§ 1184 ff. — beiläufig nicht, wie meistens gesagt wird: „Sicherheitshypothek“!). Sehr anders steht hierin aber die regelrechte, sogenannte „Verkehrshypothek“. Bei ihr kommt nämlich der „öffentliche Glaube“ des Grundbuchs (§ 892) auch der Forderung zugute, für die die Hypothek haftet, derart, daß ihre Nichtexistenz einem Hypothekengläubiger, der davon nichts wußte, nicht entgegengehalten werden kann. Damit wird aber diese Verkehrshypothek der Grundschuld, trotz der theoretisch-begrifflichen Verschiedenheit, praktisch überaus ähnlich! — Die Grundschuld als reiner, ausschließlicher Realkredit ist nun unserem praktischen, deutschen Bodentreditwesen ziemlich fremd geblieben, die Sicherungshypothek beschränkt sich ihrer Natur nach auf bestimmte Einzelfälle, so ist das normale und bei weitem üblichste Werkzeug unseres Bodentredits: die Verkehrshypothek.

Bei Hypotheken und Grundschulden haftet das Grundstück für ein Kapital, sie sind rein kapitalistische Verschuldungsformen und widersprechen der besonders von Rodbertus für den landwirtschaftlichen Kredit klargestellten Tatsache, daß aus einem Grundstück kein Kapital herauszuwirtschaften ist, sondern nur eine Rente. Aber das BGB. trägt auch dieser Tatsache Rechnung durch die in seinen letzten Stadien von ihm aufgenommene

Neuerung der „Rentenschuld“: einer Grundschuld auf (wiederholte) Zahlung einer bestimmten Geldsumme in regelmäßig wiederkehrenden Terminen (§ 1199). Indes sucht es diese „agrarische“ Verschuldungsform seinem sonstigen, geldwirtschaftlich kapitalistischen System dadurch einzugliedern, daß es ihre Ablösbarkeit in einer Kapitalsumme vorschreibt, unter Beschränkung der Unkündbarkeit auf höchstens 30 Jahre (§§ 1195, 1202, Abs. 2)*.

Die normale Verkehrshypothek wird als „Briefhypothek“ begründet, mit einem für ihr Dasein und für alle Verfügungen über sie unentbehrlichen Hypothekenbriefe (§ 1116 ff.). Die hierin einfacher gestellten, nur durch Bucheintragungen bedingten „Buchhypotheken“ (und ebenso die „Buchgrundschuld“) bilden im praktischen Verkehr Ausnahmen.

An den Prioritätsbegriff unseres Hypothekenrechtes knüpft sich die seit langem theoretisch, neuerdings aber auch praktisch-wirtschaftlich vielumsrittene Frage der Eigentümerhypothek. Während im römisch-gemeinen Recht nur die Hypotheken selbst sich gegenseitig im Range bedingten, also beim Fortfall einer vorgehenden die folgende automatisch und mit Rechtsnotwendigkeit ihr nachrückte, weist jetzt das Grundbuch jeder Hypothek ihren unabänderlichen Platz an. Dazu kommt aber noch, daß bei dem im neuen Deutschland nun leider einmal üblich gewordenen Hypothekenübermaß die Sicherheit dieser Hypotheken eine ganz verschiedene ist: von der mündelsicheren, ersten Stelle an, die nur und ganz durch das Grundstück gedeckt ist, über die „zweite Hypothek“, die oft schon ein Stück Personalkredit in sich schließt, bis zur bloß persönlichen, durch den Realkredit des Grundstücks in keiner Weise mehr gedeckten „Schornsteinhypothek“. Da pflegt denn der Zinsfuß jeder folgenden Hypothek den der vorhergehenden um eine entsprechende Risikoprämie zu überschreiten, und um diese Risikoprämie wäre der Eigentümer zu Unrecht belastet, wenn beim Fortfall der Vorhypothek die nachstehende mit ihrem höheren Zinsfüße an die bessere und sichere Stelle vorrückte. — So führten formal-juristische und wirtschaftliche Erwägungen das BGB. §§ 1163 ff. zum Nichtaufrücken der Nachmänner und zu der sogenannten „Eigentümerhypothek“: die Stelle einer etwa durch Amortisation erloschenen oder einer nicht zur Entstehung gelangten Hypothek gehört dem eingetragenen Eigentümer des Grundstücks. An ihn wird also der bei der Zwangsversteigerung des Grundstücks auf diese Hypothek entfallende Betrag abgeführt, und nicht etwa an die folgende Hypothek, die vielmehr leer ausgehen und ausfallen kann. Nur dann kommt es anders: — die zurückgezahlte Vorhypothek wird gelöscht, und die Nachhypothek rückt an ihre Stelle vor —, wenn der Grundstückseigentümer sich dem Nachhypothekar gegenüber zur Löschung der etwa entstehenden Eigentümerhypothek verpflichtet und diese Verpflichtung durch eine Vormerkung grundbuchmäßig festgemacht hat: § 1179. Durch eine Verallgemeinerung dieses § 1179, so daß er etwa bei allen Amortisations-(Abtrags-)Hypotheken von rechtswegen Platz griffe, ließe sich also die Eigentümerhypothek, als unzertrennliche Folge nur unseres Hypothekenübermaßes, mit diesem Übermaße selbst ohne Schwierigkeit beseitigen.

Eine unangenehme Nebenwirkung der Eigentümerhypothek ist auch folgende. Bei Abtragshypotheken wird üblicherweise ein gleichbleibender Prozentsatz des ursprünglichen Kapitals bis zu Ende gezahlt. Da das Kapital mit jedem Jahr geringer wird, wird auch der in diesem Betrage stehende Zinsen-Anteil immer geringer, die Kapitalabzahlung dagegen immer größer. Entsprechend ändert und vergrößert sich die Eigentümerhypothek, die in jedem Jahr dem dann gerade eingetragenen Grundstückseigentümer zufällt, und die ihm auch verbleibt, als sein persönliches Vermögen, wenn er etwa das

* Die gemäß Einf.-G. Art. 62 den Landesgesetzen vorbehaltenen „Rentengüter“ unterstehen aber nicht dem BGB., und so hat Preußen, das bislang allein solche Rentengüter geschaffen hat, bei ihnen auch unkündbare Renten, und die starke Bewegung für „Heimstätten“ (heut: „Kriegerheimstätten“) möchte gerade diese Unkündbarkeit auch als reichsgesetzliche einführen unter Durchbrechung des § 1202, Abs. 2.

Grundstück weiter veräußert. Wenn also ein Bauvereinshaus mit 50jähriger Hypothekentilgung in diesen 50 Jahren zehnmal den Eigentümer wechselte, und nun die fertig getilgte Hypothek etwa gelöscht werden soll, dann steht sie in verschiedenen und schwer bestimm- baren Teilbeträgen als Eigentümerhypothek zehn vielleicht unauffindbaren früheren Eigen- tümern oder ihrem Rechtsnachfolger zu. Auch hier liegt die einzig glatte und einfache Abhilfe in der Zwangslösung.

Die Hypothek (im weiten Sinne, einschließlich Grundschuld und Rentenschuld!) ergreift das Grundstück als Ganzes, in dem weiten Umfange, der durch die §§ 93–102 BGB. über „wesentliche Bestandteile“, „Zubehör“ und „Früchte“ gegeben wird, also vor allem auch das Haus mit allen seinen Teilen als „wesentlichen Bestandteil“ des Grundstücks: § 94. Dies ist die Rechtsgrundlage unseres berufs- und gewerbsmäßig organisierten „Bau- schwindels“ mit seinen Bauhandwerkertragödien, wenn etwa der Tischler die von ihm für das vertrachte Haus gelieferten, unbezahlten Türen, die schon eingehängt waren, also schon „zur Herstellung des Gebäudes eingefügt“, wieder fortnimmt und sich damit gegen Bürger- liches und Straf-Gesetzbuch schwer vergeht. Denn mit dem Einhängen waren sie „wesent- liche Bestandteile“ des Hauses und dadurch des Grundstücks geworden, also Eigentum seines eingetragenen Eigentümers, und — was praktisch sehr viel schwerer wiegt — Pfand und Haftungsgegenstand für seine Hypothekengläubiger, insbesondere den Baustellenverkäufer und Kaufpreishypothekar, der nun in der Zwangsversteigerung etwa als Erstfälliger gegen seine hochgewucherte Bodenpreishypothek das Grundstück mitsamt dem unbezahlten Hause zu Eigentum erwirbt, als scham- und ruchlosen Räubergewinn, aber — „von Rechtswegen!“

Die Abstellung dieses Schandflecks unserer Rechtsordnung war in den letzten Jahr- zehnten das Hauptziel der dem deutschen Hypothekenwesen überhaupt zugewandten geseg- geberischen Reformarbeit. Bisher ohne Erfolg, denn das nach fast 20jähriger Arbeit zu- stande gekommene Reichsgesetz über die Sicherung der Bauforderungen vom 1. Juni 1909 ist nicht nur an sich wenig durchgreifend, sondern sein praktisch allein bedeutsamer zweiter Teil, der nur durch landesherrliche Verordnung für einzelne Gemeinden in Kraft gesetzt werden kann, ist bisher noch für keine einzige eingeführt worden! Die oben (S. 87) an- gedeutete, baupolizeilich zu erzwingende „Vorrangseinräumung“ könnte und würde durch- greifend helfen.

Daß beim Erbbaurecht die „wesentliche Bestandteils“-Eigenschaft durch BGB. § 95 ausgeschaltet, also das Erbbauhaus von der Hypothek an dem Grundstück nicht er- faßt wird, sondern nur von der Hypothek an dem Erbbaurecht, sei zur gegenseitigen Abgrenzung und Klarstellung der Begriffe hier kurz erwähnt.

Gemäß dem § 99 über die „Früchte“ bestimmt BGB. § 1123: „Ist das Grundstück vermietet oder verpachtet, so erstreckt sich die Hypothek auf die Miet- oder Pachtzins- forderung.“ Der Hypothekengläubiger kann diese Forderungen für sich pfänden lassen; von dieser „Beschlagnahme“ an kann dann nicht mehr rechtswirksam an den eingetragenen Eigentümer gezahlt werden. Dagegen war eine vorher erfolgte Zahlungsannahme oder sonstige Verfügung des Eigentümers über den Mietszins nach dem BGB. § 1124 gültig, wenn sie sich nur auf: „das zur Zeit der Beschlagnahme laufende und das folgende Kalendervierteljahr“ erstreckte. Jetzt sind durch Reichsgesetz vom 8. Juni 1915 die Worte: „und das folgende“ gestrichen worden. Der eingetragene „Eigentümer“ darf also fortan Mietzahlungen auf mehr als ein Vierteljahr hinaus eigentlich nicht mehr entgegennehmen. Er heißt zwar „Eigentümer“, die wahre Gewalt und Herrschaft über das Grundstück haben aber andere: die Hypothekare!

Die regelrechte Durchsetzungsweise unseres rein kapitalistisch geordneten Hypotheken- systems liegt in der Zwangsversteigerung, die einen Verkaufspreis des Grundstücks ergeben soll, also einen Kapitalbetrag, der die Kapitalforderung des Hypothekengläubigers mit einem Schlage deckt und wettmacht, oder aber, falls er sie nicht deckt, sie zum Ausfall

bring. Jedenfalls soll, auf die eine oder die andere Weise, das Grundstück und das Grundbuchblatt frei- und glattgestellt werden.

Die theoretisch danebenstehende Möglichkeit einer nicht kapitalmäßigen, sondern rentenmäßigen Zwangsabwicklung der Bodenverschuldung durch die bloße Zwangsverwaltung, welche nicht einen Kapitalwert aus dem Bodenwerte, sondern eine Dauerrente aus dem Bodenertrage für die Hypothekare herauszuwirtschaften sucht, kommt praktisch nur beim gebundenen Großgrundbesitz vor (BGB. Einf.-G. Art. 60). Dem städtischen Realkreditwesen war sie bisher ganz fremd. Aber die neueren Reformbestrebungen wollen für die „Heimstätte“ den Boden statt durch eine Kaufpreis-Kapital-Hypothek vielmehr durch eine Rentenschuld beschaffen (oben S. 88), die Baukosten aber gegen eine (löschungspflichtige: oben S. 88) Tilgungshypothek, also beidemale durch eine bloße Rentenleistung. Dieser rentenmäßigen Grundstücksverschuldung widerspräche nun aber die rein kapitalmäßige Vollstreckungsart der Zwangsversteigerung. Ihr entspricht nur die Zwangsverwaltung, die ja auch nur in unserer gegenwärtigen individualistischen Anarchie des Vollstreckungswesens als undurchführbar erscheint, dagegen sofort durchführbar würde bei einem genossenschaftlich oder gemeindlich organisierten Kleinsiedlungssystem. — Aber auch für die Kriegsrückstände der Hypotheken wird die rücksichtslose, sofortige Zwangsversteigerung allseitig als unzweckmäßig angesehen, und eine allmähliche mehr zwangsverwaltungsmäßige Abwicklung angestrebt.

Doch das sind einstweilen bloße Gedanken und Wünsche; die Hypothekenpraxis ist noch ganz und gar bei der Zwangsversteigerung mit ihren brutalen Schroffheiten und Einseitigkeiten. Ja diese sind gegenüber den Schutzvorschriften des Gesetzes noch vielfach verschärft worden durch die ständigen Vertragsklauseln bei Ausbedingung besonders der ersten Hypothek.

So wird nach der Vorschrift über das geringste Gebot „nur ein solches Gebot zugelassen, durch welches die dem Anspruche des Gläubigers vorgehenden Rechte sowie die aus dem Versteigerungserlöse zu entnehmenden Kosten des Verfahrens gedeckt werden“ (Zw. Verst. Ges. § 44). Hiernach soll der Vorhypothekar völlig unberührt bleiben von einer Zwangsversteigerung, die sein Nachmann ausbrachte. Wird seine Hypothek (nebst Kosten usw.) nicht ausbezahlt, so erfolgt überhaupt kein Zuschlag, wird sie ausbezahlt, so bleibt sie unverändert stehen, denn zur Löschung kommen nur (aber auch stets!) die das geringste Gebot überschreitenden Hypotheken (§ 52).

Soweit das Gesetz hierdurch den Vorhypothekar schützen wollte, wird dieser Zweck auch voll erreicht, dagegen der gleichzeitig dem Eigentümer zugedachte Schutz gegen verfrühtes Fälligwerden auch der Vorhypotheken wird ganz vereitelt dadurch, daß besonders der erste Hypothekar (Hypothekenbanken usw.) ganz regelmäßig für jede von einem Nachmann ausgebrachte Zwangsversteigerung die Fälligkeit auch seiner eigenen Hypothek ausbedingt, also nun jederzeit die Zwangsversteigerung auch von sich aus beantragen kann.

Bei einer vom ersten Hypothekar ausgebrachten Zwangsversteigerung beherrscht er nun aber die ganze Lage. Geringstes Gebot sind dann nur die Kosten, die erste Hypothek muß jetzt ausbezahlt werden und zwar als Bargebot (§ 49). Da nun der zweite Hypothekar, der „hinter der ersten Hypothek Wache steht“, zu solcher Barauszahlung nicht imstande ist, kann ihm der erste Hypothekar sein Stehenlassen der Hypothek beliebig teuer verkaufen. Kann oder will der zweite Hypothekar hierauf nicht eingehen, so ersteigert der erste das Grundstück, offen oder häufiger durch einen Strohmann, einen „Hypothekenhertules“ oder neuerdings durch eine G. m. b. H. Und zwar natürlich möglichst niedrig, schon der Kosten wegen. Denn, da er nötigenfalls natürlich bis zum Ende seiner Hypothek mitbieten würde, so bietet wegen des für andere Bieter nötigen Bargebots nebst Bietungskautions so leicht kein anderer mit, und so ersteigert er wohl das Grundstück „für das geringste Gebot“, also nur für die Kosten; jedenfalls unter formalem Ausfall des größten Teils seiner ersten

Hypothek. Für diese hat er ja nun den meist höheren Wert des Grundstücks, aber juristisch gilt die Hypothek als ausgefallen und unbefriedigt, und so kann er sich aus dem sonstigen Vermögen des Schuldner-Eigentümers zum zweitenmal dafür bezahlen lassen!

Bei der Zwangsversteigerung droht jedem Hypothekar die Gefahr, entweder auszufallen oder — wider Willen — selbst ersteigern zu müssen. Das ihm regelmäßig am meisten Erwünschte ist, von einem allseitig zuverlässigen Ersteigerer „ausgeboten“ zu werden. Von hier aus ist die neuere deutsche Hypothekenpraxis nun zu der den Gesetzen unbekannten, aber überaus beliebten und häufigen „Ausbietungsgarantie“ gekommen, die trotz mancher formalen Verschiedenheiten praktisch eine Art Bürgschaft für die Hypothek darstellt.

Juristisch ist die Zahl der möglichen Hypotheken unbegrenzt — bei einer Groß-Berliner Zwangsversteigerung gab es unlängst deren 36! — und ihre Numerierung: erste, zweite, dritte usw. entspricht nur ihrer äußeren Reihenfolge im Grundbuch, aber ganz anders ist es damit im praktischen Hypotheken- und Realkreditverkehr. Da ist „Erste Hypothek“ die ganze erstgesicherte Stelle, also innerhalb der Mündelsicherheit (in Preußen für städtische Hypotheken: 50 %) oder doch der „Hypothekenbanksicherheit“: 60 %, immer vom gesamten Grundstückwert: Boden und Haus. Die „Zweite Hypothek“ bedeutet die daran anschließende, im wesentlichen und normalerweise noch „real“ durch das Grundstück selbst gesicherte Stelle, also etwa bis 75 oder 80 %, und dahinter kommen die im Grunde nur noch Personalkredit darstellenden dritten und weiteren Hypotheken.

Die Kapitalzusammenführung

Die erste Hypothek in den deutschen Groß- und Industriestädten ist fast stets „Anstaltshypothek“, d. h. sie kommt nicht von einem privaten Geldgeber, sondern von einem Geldinstitut, entweder von einem die Grundstücksbeleihung berufsmäßig und als Selbstzweck betreibenden, eigentlichen Bodenkreditinstitut, oder von einer Versicherungsgesellschaft oder einer Sparkasse, die die Grundstücksbeleihung nur im Dienste ihrer eigenen, anderen Zwecke betreiben. Die hypothekarische Anlage gerade von Versicherungskapitalien war vor dem Kriege eine starke und stets steigende. Ein Hauptgrund dafür liegt in den Bilanzvorteilen der Hypothek, denn diese wird — bis zu ihrem etwaigen Ausfall! — stets mit dem gleichen, vollen Wert gebucht, während bei Wertpapieren jeder Kursrückgang zu Abschreibungen zwingt.

Trotz dieser wachsenden Beteiligung der Versicherungsgesellschaften liegt aber der Hauptanteil des selbstmütigen, städtischen Hypothekengeschäftes einstweilen noch bei den Hypothekenbanken, d. h. (nach dem Reichs-Hyp. V.G. vom 13. Juli 1899) Aktiengesellschaften zur hypothekarischen Beleihung von Grundstücken und Ausgabe von Schuldverschreibungen (Pfandbriefen) auf Grund der erworbenen Hypotheken. Sie entstanden nach dem Vorbilde des 1852 gegründeten Crédit foncier de France, und zwar zunächst hauptsächlich außerhalb Preußens, das erst 1863 die erste Hypothekenbank genehmigte und seine Institute im Wettbewerb mit den außerpreussischen durch seine erst 1897 aufgehobenen „Normativbestimmungen“ stark behinderte. So wurden die außerpreussischen Hypothekenbanken, vor allem die bayrischen, führend. 1910 bestanden in Deutschland 38 Hypothekenbanken mit einem Aktienkapital von etwa 780 Millionen Mark und einem Pfandbriefumlauf von etwa 10,3 Milliarden Mark. Nur etwa 6 % der Beleihungen entfallen auf landwirtschaftlich benutzte Grundstücke. Das Hauptarbeitsgebiet der Hypothekenbanken ist der großstädtische Wohnhausbau, also die mehr oder weniger prunkhafte Mietskasernen. Die einzelne Hypothekenbank pflegt mit bestimmten Terraingesellschaften dauernd zusammenzuarbeiten, indem sie dem Unternehmer, der von dieser Gesellschaft Baustellen kaufte, das Baugeld gewährt und späterhin die endgültige Erste Hypothek.

So waren die Hypothekenbanken eine treibende Kraft unserer großstädtischen Boden- und Bauentwicklung, sie verfügten dank der weitgehenden Möglichkeit, Sparkapital durch

Pfandbriefe heranzuziehen, und dank den mannigfachen Mitteln und Wegen ihrer „Pfandbriefpolitik“ über eine gewaltige, fast monopolistische Herrschaftsstellung in unserem städtischen Siedlungswesen, die in Widerspruch stand zu ihren rein kapitalistisch eigennützigen Erwerbszwecken. Aber schon vor dem Kriege stockte der Pfandbriefabsatz und damit die Neubeleihungstätigkeit der Hypothekenbanken infolge allgemeiner Vorgänge des Geld-, Zins-, Boden- und Hypothekenmarktes, und es wurde von sachkundigen Beobachtern behauptet, daß die Hypothekenbanken den Höhepunkt ihrer Entwicklung erreicht und überschritten hätten.

Einstweilen aber besteht diese Herrschaftsstellung rein privater, kapitalistischer Erwerbsinstitute, und sie wurde schon vor dem Kriege als unzulässig empfunden und scharf angegriffen nicht bloß von den Befürwortern eines öffentlich-sozialen Boden- und Siedlungsrechtes, sondern ganz ebenso auch von den rein privatwirtschaftlichen, organisierten Hausbesitzern. Was als Abhilfe und Gegengewicht gegen die Hypothekenbanken versucht und erstrebt wurde an genossenschaftlichen Gegenseitigkeitsinstituten für den städtischen Hypothekarkredit oder an gemeindlichen und öffentlichen „Stadttschaften“, das war vor dem Kriege und ist noch jetzt durchaus im Werden, und ist daher nicht hier darzustellen, sondern erst unten bei den Reformbestrebungen*.

Dagegen ist hier kurz hinzuweisen auf die besonderen Quellen für den Hypothekarkredit der nicht erwerbs- und privatwirtschaftlichen, sondern gemeinnützigen, öffentlichen oder sozialen Kleinwohnungsbeschaffung. Hier stehen in erster Linie die von den Landesversicherungsanstalten in West-, Süd- und Mitteldeutschland den gemeinnützigen Bauvereinigungen Versicherter gewährten Hypotheken, sowie die von den „Wohnungsfürsorgefonds“ des Reiches und vieler Einzelstaaten den Staatsarbeitern und niedrigbezahlten Beamten gegebenen**.

* Vgl. unten Zweiter Abschnitt, Kap. III, Nr. 1. D. S.

** Vgl. in diesem Abschnitt Kap. III, Nr. 5. D. S.

6.

Die Bauordnung

Von Dr. Karl Keller in Berlin-Lantwisch

I. Begriff der Bauordnung

Die Vorschriften über die Errichtung von Gebäuden auf einem Gelände zerfallen in der Hauptsache in zwei Gruppen: Bestimmungen der Bauordnung und des Bebauungsplanes. Während der Bebauungsplan das Straßennetz absteckt, also festsetzt, welcher Teil des Geländes überhaupt zu Baugrundstücken benutzt werden soll, welcher Teil als öffentlicher Verkehrsweg nicht überbaut werden darf, gibt die Bauordnung Vorschriften darüber, wie das Gebäude beschaffen sein muß, das auf dem Baugrundstück errichtet wird. Indem der Bebauungsplan die Breite der Straßen und ihren Abstand voneinander, also die Tiefe der Baublöcke, regelt, greift er allerdings schon in das Gebiet der Bauordnung über; denn durch Straßenbreite und Grundstückstiefe wird bis zu einem gewissen Grade die Höhe und der Grundriß des Gebäudes bestimmt. Überhaupt hängen Bauordnung und Bebauungsplan aufs engste zusammen; sie bilden ein organisches Ganzes, das man eigentlich nicht auseinanderreißen sollte. Damit ist allerdings nicht gesagt, daß überall, wo eine Bauordnung besteht, auch ein Bebauungsplan vorhanden ist. In ländlichen Gemeinden bei zerstreuter Siedlung wird in der Regel ohne Bebauungsplan gebaut. Die Bauordnung reicht also räumlich weiter als der Bebauungsplan. Auch sind Bauordnung und Bebauungsplan, wenn auch die wichtigsten, so doch keineswegs die einzigen Vorschriften, die sich auf das Bauen beziehen. Außer ihnen kommen in der Regel noch Bestimmungen über die Beschaffenheit der Straßen, Ortsstatute gegen Verunstaltung u. a. m. in Frage. Besonders wichtig ist die Tatsache, daß die Errichtung von Gebäuden auf einem Grundstück in Preußen und auch in vielen anderen deutschen Staaten von der Erfüllung gewisser Bedingungen abhängig gemacht werden kann, so z. B. in Gegenden, für welche Bebauungspläne aufgestellt worden sind, von einer den baupolizeilichen Anforderungen entsprechenden Herstellung der Straßen (kommunales Bauverbot auf Grund des § 12 des preußischen Fluchtliniengesetzes), in Gegenden, für welche keine Bebauungspläne aufgestellt sind, von der Regelung der Kirchen- und Schullasten und anderen Leistungen (Ansiedlungsgenehmigung). Das kommunale Bauverbot und die Ansiedlungsgenehmigung sind von einschneidender Bedeutung für den Umfang, die Richtung und die Kosten der Wohnungsproduktion. Doch gehören Erörterungen über diese Fragen nicht in den Rahmen vorliegender Arbeit, die sich vielmehr lediglich auf die Bauordnung beschränkt.

II. Rechtsquellen und Geltungsbereich

Die Tatsache, daß Bebauungsplan und Bauordnung aufs engste zusammengehören, legt den Gedanken nahe, daß beide Arten von Vorschriften von derselben Stelle erlassen werden. Das ist aber in Preußen keineswegs der Fall. Während für die Aufstellung des Bebauungsplanes nach dem Fluchtliniengesetz die Gemeinden zuständig sind, und nicht einmal staatliche Genehmigung gefordert wird, ist der Erlass der Bauordnung Sache des Staates. Allerdings wird die Zu-

stimmung des Gemeindevorstandes (in Regierungsbezirken des Bezirksausschusses) verlangt, doch kann sie ergänzt werden. Diese Unterscheidung ergibt sich aus der scharfen Trennung von Kommunalverwaltung und staatlicher Polizeiverwaltung, die in Preußen durchgeführt ist. Aus dieser Trennung erklärt sich z. B. auch die auffallende Tatsache, daß die Gebäude, welche den Schutz des Gesetzes gegen Verunstaltung genießen, von den Gemeindekörperschaften bestimmt werden, während die Ausübung des Schutzes in den Händen des Staates (d. h. der Polizeibehörde) liegt. Allerdings ist in einer Reihe von großen Städten die Baupolizei und damit auch der Erlass von Bauordnungen dem Bürgermeister übertragen worden. Aber er übt diese Befugnisse nicht im Namen der Gemeinde, sondern im Namen des Staates aus. Diese Auseinanderreißung zusammenhängender Gebiete ist zweifellos ein Übelstand. Ihn dadurch zu heilen, daß die Baupolizei allgemein den Gemeinden übertragen wird, dürfte nicht möglich sein, weil die kleineren Gemeinden kaum die erforderlichen Kräfte haben dürften, und Bauordnungen sich der Natur der Sache nach auf weite, zusammenhängende Gebiete erstrecken müssen. So ist es erklärlich, daß der Vorschlag gemacht werden konnte, für größere Bezirke, z. B. Kreise, Ansiedlungsämter zu errichten, in denen die ganze auf das Bauwesen bezügliche Verwaltungstätigkeit zusammengefaßt werden soll. Wenn es auch nicht möglich sein dürfte, den Gemeinden das ganze Bauordnungswesen zu übertragen, so können doch die Grundzüge durch staatliche Vorschriften festgestellt werden, und innerhalb dieses Rahmens kann man der gemeindlichen Regelung einen gewissen Spielraum lassen.

Für die staatlichen Vorschriften sind zwei Formen möglich, die eines Gesetzes und die einer Polizeiverordnung. Von einem Gesetz hat man bisher in Preußen Abstand genommen. Die Polizeiverordnungen werden meist von den Regierungspräsidenten (in Berlin vom Polizeipräsidenten), in einigen großen Städten auch vom Oberbürgermeister als staatlichem Polizeiverwalter erlassen. Das soll auch nach dem Entwurf des Wohnungsgesetzes so bleiben; der Entwurf gibt nur einzelne Richtlinien für die lokalen Polizeiverordnungen. Dagegen haben einige andere deutsche Staaten, z. B. Sachsen, Bayern, Baden, Württemberg, Hessen und Anhalt, Landesbaugesetze geschaffen.

In der Literatur ist auch der Vorschlag gemacht worden, eine Reichs-Bauordnung ins Leben zu rufen. Professor Baumeister-Karlsruhe hat einen Entwurf für eine solche ausgearbeitet. Aussicht auf Verwirklichung dürften aber diese Pläne kaum haben.

Von den Gemeinden gesetztes Recht enthalten in Preußen die Ortsstatute, betr. das Verbot des Bauens an unfertigen Straßen und den Schutz des Ortsbildes gegen Verunstaltung.

III. Ziele der Regelung

In den Ansichten über die Ziele der baupolizeilichen Regelung hat sich in den letzten Jahrzehnten ein völliger Umschwung vollzogen, der mit der Umwandlung unserer Volkswirtschaft (Übergang zum Industriestaat, Wachstum der Großstädte, Steigerung der Bodenwerte) und unseren veränderten Anschauungen über die wirtschaftspolitischen Aufgaben des Staates (Verdrängung des Liberalismus durch eine mehr staatssozialistische Auffassung) zusammenhängt. Wie auf allen Gebieten die Staatstätigkeit in den letzten Jahrzehnten gewachsen ist, so steckt man auch gegenwärtig der Baupolizei höhere Ziele als früher. Man will sich nicht mehr mit Bestimmungen über die Feuericherheit, Erleichterung des Verkehrs und zur Abwehr der allergrößten gesundheitlichen Schädigungen begnügen, sondern sucht auch sozialpolitischen und ästhetischen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen und dehnt den Begriff des im hygienischen Interesse Erforderlichen erheblich weiter aus, so daß z. B. auch die Bereitstellung umfangreicher Grünflächen und die Förderung des Einfamilienhauses darunter fällt. Allerdings stößt man hier vielfach nur zu bald auf Schranken, die durch veraltete, der modernen Denkweise nicht mehr entsprechende Ge-

gesetzbestimmungen gezogen werden. Das gilt besonders für Preußen. Hier bilden immer noch § 10, II, 17 des Allgemeinen Landrechts und § 6 des Polizei-Verwaltungs-gesetzes vom 11. März 1850 die Grundlage für die polizeiliche Tätigkeit. Das Allgemeine Landrecht bezeichnet als das Amt der Polizei, „die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publika oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen“, und auch das Polizei-verwaltungs-gesetz will ihre Tätigkeit auf den Schutz der Person und des Eigen-tums, Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, Sorge für Leben und Gesundheit und Fürsorge gegen Feuergefährdung beschränken. Die Wohlfahrtspflege gehört also nicht zu den Aufgaben der Polizei. Aller-dings bringen Titel I, Tit. 8, §§ 66 und 71 des A. L. R. noch gewisse Erweiterungen der polizeilichen Befugnisse auf ästhetischem Gebiete. So soll z. B. zur Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze kein Bau vorgenommen werden, und wenn ein ohne vorhergegangene Anzeige unternommener Bau zur groben Verunstaltung einer Straße und eines Platzes gereicht, muß er nach Anweisung der Polizei geändert werden. Diese An-sätze sind in unseren Tagen durch das Gesetz gegen die Verunstaltung landschaft-lich hervorragender Gegenden vom 2. Juni 1902 und gegen die Verun-staltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 15. Juli 1907, sowie durch den Erlaß des preußischen Ministers der öffentlichen Arbeiten über Kleinhäusersiedlungen vom 26. März 1917* weiter entwickelt worden; doch sind trotz dieser Bestimmungen auf künstlerischem Gebiete der Tätigkeit der Baupolizei immer noch recht enge Grenzen gezogen, und der sozialpolitische Gesichtspunkt hat in der preußischen Gesetzgebung überhaupt noch keine Berücksichtigung gefunden. So ruht denn ein Teil der Vorschriften unserer modernen Bauordnungen, wenn man auf den Buchstaben des Gesetzes blickt, auf recht schwankendem Rechtsboden. Dieser Zustand würde aller-dings gebessert werden, wenn der Entwurf des preußischen Wohnungsgesetzes in der vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Fassung vom Herrenhaus angenommen werden sollte. Dieser Entwurf** bestimmt in Artikel 2, daß die Bauordnungen die bauliche Aus-nutzbarkeit der Grundstücke abstufen, Wohn- und Industrieviertel unterscheiden, den Verputz und Anstrich oder die Ausfugung von Wohngebäuden und von öffentlichen Verkehrsflächen aus sichtbaren Bauten, sowie die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes regeln dürfen. An Gebäude größeren und geringeren Umfanges sollen verschiedene Anforderungen gestellt werden, in größeren Bezirken ist die Baudichtigkeit abzustufen (Zonenbauordnung). In den Vorschriften über die Herstellung und Unterhaltung der Straßen ist ebenso wie in den Bebauungsplänen zwischen Verkehrs- und Wohnstraßen zu unterscheiden. Diese Vor-schriften würden zwar noch nicht alle Wünsche erfüllen, aber doch einen wesentlichen Fort-schritt darstellen. Ihre Annahme ist daher dringend zu fordern.

IV. Die Arten der baupolizeilichen Vorschriften

Der Art nach lassen sich die Bauordnungs-Vorschriften in zwei Gruppen einteilen: Konstruktionsvorschriften und Vorschriften über die Baudichtigkeit. Die Konstruktionsvorschriften gelten teils allgemein für alle Gebäude, teils geben sie besondere Bestimmungen für einzelne Gebäudearten, z. B. Kleinhäuser, Einfamilien-häuser, Fabriken oder Geschäftshäuser. Hinsichtlich der Baudichtigkeit werden heutzutage meist verschiedene Bauklassen unterschieden und zwar so, daß die Siedlung von dem Zentrum der Stadt nach der Peripherie zu immer mehr aufgelockert wird. Man spricht

* Dieser Erlaß schreibt allgemein vor, daß jedem Baugesuche die Ansichten aller Schaufseiten be-gefügt werden müssen, die für die Prüfung der Frage nach der Verunstaltung des Ortsbildes erforder-lich sind. Hier wird also die Berücksichtigung ästhetischer Gesichtspunkte der Baupolizei zur Pflicht gemacht.

** Vgl. Herrenhaus, Session 1916/17, Drucksache 168.

hier von einer Zonen- oder Staffel-Bauordnung. Im allgemeinen ist in den Bauordnungen genau vorgeschrieben, wie weit ein Grundstück in horizontaler oder vertikaler Richtung höchstens ausgenutzt werden darf. Doch begnügt man sich bei manchen Gebäudearten mit der Bestimmung, daß auf eine bestimmte Fläche höchstens so und so viel Kubikmeter bebauten Raumes entfallen dürfen, wobei es dem Grundbesitzer freigestellt wird, ob er das Grundstück mehr in der Breite, Tiefe oder Höhe ausnützen will (kubische Bauordnung). Die Ausdehnung der kubischen Bauordnung auf alle Gebäude würde große Bedenken haben, wie wir später sehen werden.

Bei der Fülle der in unseren Bauordnungen enthaltenen Vorschriften ist es unmöglich, bei dem knappen zur Verfügung stehenden Raume alle Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Gänzlich ausscheiden wollen wir alles rein Technische. Nur von dem, was sich auf Hygiene, Produktionskosten der Wohnung und Ästhetik bezieht, soll das Wichtigste im folgenden zusammengestellt werden. Den Schluß sollen einige Ausführungen über Erleichterungen für Kleinhäuser bilden.

V. Bauordnung und Hygiene*

Die Sorge für eine hygienisch einwandfreie Beschaffenheit der Wohnungen bildet, wie allgemein anerkannt ist, eines der wichtigsten Ziele der baupolizeilichen Regelung. Die Bauordnungen werden hierbei vielfach durch Wohnungsordnungen ergänzt**. Während die Bauordnungen die Vorschriften über die Erstellung der Wohnungen enthalten, regeln die Wohnungsordnungen ihre Benutzung. Im einzelnen ist die Grenze zwischen beiden Rechtsgebieten oft schwer zu ziehen. In die Wohnungsordnung hinein gehören z. B. die Bestimmungen über die Zahl der Personen, die höchstens auf einen Wohnraum entfallen dürfen. Auf der Grenze beider Rechtsgebiete stehen die Vorschriften über die geringstzulässige Zahl der zu einer Familienwohnung gehörigen Räume und die Mindestgröße einer Familienwohnung, wie sie z. B. in Sachsen bestehen. Zweifellos einen Bestandteil der Bauordnung bilden wiederum die Vorschriften über die Mindestgröße der zum dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmten Räume (Aufenthaltsräume). Redlich fordert von solchen Räumen einen Mindestrauminhalt von 15 cbm bei einer Bodenfläche von mindestens 5 qm und einer Breite von mindestens 1,25 m. Einzelne Bauordnungen gehen aber über diese Forderung hinaus; so schreibt z. B. die badische Landesverordnung eine Mindestwohnfläche von 10 qm, für Küchen und Dachstuben 9 qm vor. Eine Abstufung dieser Mindestvorschriften je nach dem von der Bauklasse gestatteten Grade der Ausnutzung des Grundstücks ließe sich wohl rechtfertigen; bei weiträumiger Bebauung und im Einfamilienhause kann man sich mit kleineren Räumen begnügen. Dieselbe Unterscheidung läßt sich hinsichtlich der Höhe der Aufenthaltsräume rechtfertigen; Sachsen unterscheidet hierbei auch tatsächlich zwischen städtischen und ländlichen Verhältnissen, indem es für erstere mindestens 2,85, für letztere 2,25 m fordert. Ähnlich Baden und Württemberg. Manche Bauordnungen enthalten auch Vorschriften über das Verhältnis der Fensterfläche zur Bodenfläche oder zum Rauminhalt der Wohnungen ($\frac{1}{10}$ der Bodenfläche in Baden, 1 qm auf 30 cbm nach der Forderung von Redlich); doch sind nach Fischer „derartige Bestimmungen, die aus enger städtischer Bebauung stammen, auf dem Lande überflüssig“. Eine Bestimmung über die Mindestgröße der Fenster (0,5 qm) findet sich z. B. in Königsberg.

Während durch diese Vorschriften eine genügende Belichtung der Wohnräume erzielt werden soll, sucht z. B. die sächsische Anleitung zum Erlass baupolizeilicher Ortsgesetze eine ausreichende Lüfterneuerung durch die Bestimmung zu gewährleisten, daß jede Wohnung in der Regel zwei einander gegenüberliegende Fenster haben müsse. Das Fehlen

* Vgl. unten Kap. II, Nr. 5. D. S.

** Vgl. unten Nr. 7. D. S.

einer solchen Vorschrift in Groß-Berlin begünstigt die Entstehung von Seitenflügeln. Ferner fordern viele Bauordnungen, daß jede Wohnung ihren eigenen Zugang, ihre eigene Kochstelle, ihren eigenen Abort und, wo es Wasserleitung gibt, auch ihre eigene Wasserzapfstelle haben muß.

Eine besondere Behandlung erfordern die Dach- und Kellerwohnungen. Dachstübchen haben für viele Menschen etwas besonders Unheimelndes — man denke an die Dachstubenromantik Spitzwegscher Bilder —, doch leiden sie vielfach an dem Nachteil, daß sie im Sommer zu heiß und im Winter zu kalt sind. Wird aber ein Dachgeschoß so ausgebaut, daß es hygienisch völlig einwandfrei ist, dann ist es nicht billiger als ein Geschoß mit durchweg lotrechten massiven Umfassungswänden*. Es ist deshalb zu billigen, daß ein preussischer Ministerialerlaß vom 20. Dezember 1906 Wohnungen, deren sämtliche Wohnräume im Dachgeschoß liegen, fürderhin nicht zulassen will. Andererseits wäre es falsch, Wohnräume, die nur ein Zubehör zu Wohnungen in einem Vollgeschoße sind, zu verbieten, wenigstens soweit es sich um Einfamilienhäuser handelt. Dagegen liegt für die Zulassung von Kellerwohnungen in Neubaugebieten keine Veranlassung vor.

So viel über die Anforderungen, die an die einzelne Wohnung gestellt werden. Was schreiben ferner die Bauordnungen über die Gebäude im ganzen und ihre Stellung zueinander vor? Hier sind die Abstands- und Flächenregeln zu nennen. Hinsichtlich des Abstandes der Vorderhäuser voneinander wird gewöhnlich bestimmt, daß dieser mindestens gleich der Gebäudehöhe sein müsse, so daß sich ein Lichteinfallswinkel von 45 Grad ergibt. Rußbaum hält aber diesen Gebäudeabstand für zu gering und fordert für Mitteldeutschland mindestens $\frac{2}{5}$, für Norddeutschland $\frac{1}{4}$ der Gebäudehöhe. In Wirklichkeit dürfte auch in Neubaugebieten der Abstand meist etwas größer sein. Andreas Voigt hat behauptet, daß die Abstandsregel „Gebäudeabstand gleich Gebäudehöhe“ das Kleinhaus auf Kosten der Hygiene bevorzuge. Die Abstände müßten bei Kleinhäusern größer sein. Das trifft aber hinsichtlich der Belichtung nicht zu; denn hier wird die bessere Belichtung der oberen Geschoße der Etagenhäuser durch die schlechtere der unteren wieder ausgeglichen. Nicht ganz unrichtig ist es hinsichtlich des Luftzutritts, denn die Tiefe der Gebäude pflegt nicht proportional der Höhe zu wachsen, sondern langsamer als sie, so daß bei Häusern mit mehr Geschoßen sich ein etwas günstigeres Verhältnis zwischen dem Rauminhalt der Häuser und den von den Häusern eingeschlossenen Luftwürfeln ergibt. Bei Hintergebäuden begnügt man sich in vielen Bauordnungen, z. B. in Berlin, mit einem viel geringeren Abstand und einem ungünstigeren Lichteinfallswinkel als bei Vordergebäuden, obwohl an Gebäude, die im Inneren eines Baublocks liegen, strengere Anforderungen gestellt werden müßten, als an solche, die an der Straße liegen. Eine Verbesserung der Belichtung und Durchlüftung sucht man mitunter durch die Bestimmung zu erreichen, daß Hintergebäude an Höhe und Geschoßzahl hinter den Vordergebäuden zurückbleiben müssen; doch kommt diese Maßnahme mehr den Wohnräumen in den Vordergebäuden als in den Hintergebäuden selbst zugute. Ganz unzureichend sind oft die Vorschriften über den Abstand von der Nachbargrenze; ist es doch z. B. in Berliner Neubaugebieten gestattet, 6 m von der Nachbargrenze entfernt ein Gebäude zu errichten, auch wenn der Nachbar unmittelbar an der Grenze eine 25 m hohe Brandmauer errichtet. Manche Bauordnungen begehen den logischen Fehler, daß sie den Abstand eines Gebäudes von der Nachbargrenze nach seiner eigenen Höhe bemessen, obwohl sich natürlich dieser Abstand nach der Höhe des Nachbargebäudes richten muß; um den erforderlichen Abstand festzustellen, muß man von der Annahme ausgehen, daß unmittelbar auf der Nachbargrenze ein Gebäude in der größten durch die Bauordnung zugelassenen Höhe errichtet wird, es sei denn, daß eine andere Bebauung durch grundbuchliche Eintragung gesichert

* Vgl. Redlich in der Zeitschrift für Wohnungswesen, Jahrg. XI, S. 52.

sei. Schwierigkeiten bereiten bei der Festsetzung der Abstandsregeln oft die eng gebauten historischen Stadtteile; hier empfiehlt es sich, nach dem Vorschlage von Baumeister zwei Grade von Baudichtigkeit [a) weiträumiger, b) engräumiger] zu unterscheiden und die engräumigere Bebauung nur bei solchen Grundstücken zuzulassen, welche die Baudichtigkeit a) bereits überschritten haben, in keinem Falle aber eine Steigerung der vorhandenen Baudichtigkeit, soweit sie den Grad a) überschreitet, zu gestatten. Ist z. B. nach a) eine Bebauung von 60%, nach b) von 75% zulässig, so darf ein Grundstück, das bisher zu 80% bebaut war, nach einem Abbruch nur noch bis zu 75% bebaut werden, ein Grundstück, das bisher zu 70% bebaut war, darf wieder bis zu 70% bebaut werden.

Die Abstandsregeln werden meist durch Flächen- und Höhenregeln ergänzt, d. h. durch die Bestimmung, daß nur ein bestimmter Teil des Grundstücks bebaut werden, und daß ein Gebäude nur eine bestimmte Höhe (15 m, 22 m) oder eine bestimmte Anzahl von Geschossen haben darf. Dabei wird die Baudichtigkeit in der Regel vom Zentrum nach der Peripherie des Ortes abgestuft (etwa von $\frac{3}{4}$ auf $\frac{2}{10}$ oder $\frac{2}{10}$ der Fläche und von 5 auf 2 Geschosse). In Berlin sucht man der Errichtung zu vieler Hintergebäude dadurch entgegenzuwirken, daß man die Ausnutzbarkeit der Grundstücke bei größerer Tiefe einschränkt. Die Errichtung von Hintergebäuden (Seitenflügeln und Quergebäuden) wird bald — wie in Berlin — in weitestgehendem Maße zugelassen, bald sucht man sie durch allerlei Bestimmungen zu erschweren (Begrenzung der Tiefe der Seitenflügel, Verbot der gleichzeitigen Errichtung von Seitenflügeln und Quergebäuden, Verbot, daß an beiden seitlichen Grundstücksgrenzen Seiten- und Hintergebäude errichtet werden dürfen, oder daß die Hintergebäude einer Straße eine geschlossene Reihe bilden dürfen usw.). Die weitestgehende Vorschrift ist die Festsetzung von rückwärtigen Baufluchtlinien, wie sie sich in einzelnen Bauordnungen findet; doch wird man hiermit vorsichtig sein müssen, wenn man nicht die Wohnungen zu sehr mit Straßenbaukosten belasten will. In hygienischer Beziehung sind die Seitenflügel wegen der fehlenden Querlüftung bedenklich; daß ihre Errichtung wegen des Mißverhältnisses zwischen Wohnfläche und Mauerwerk auch wirtschaftlich unzweckmäßig ist, wurde bereits öfter nachgewiesen*. Redlich empfiehlt daher, die großen Berliner Baublöcke in der Weise auszunutzen, daß man Häuserzeilen und Wohn-gassen miteinander abwechseln läßt, also den ganzen Baublock in Streifen zerlegt**. Einen ähnlichen Vorschlag hat auch Rußbaum*** und neuerdings Wilhelm Dees in seiner vom Schutzverbande für deutschen Grundbesitz gekrönten Preisschrift „Zwei Fronten“ gemacht. Andere wollen den Rand der Baublöcke mit hohen Etagenhäusern, das Innere aber mit Kleinhäusern an schmalen Wohnstraßen bebauen. Vgl. die Pläne von Goecke, von Eberstadt, Möhring und Petersen, von Kuczynski und Lehweß. Die Vorschläge von Eberstadt, Möhring und Petersen sind enthalten in der amtlichen Veröffentlichung über den Wettbewerb „Groß-Berlin“, S. 5 ff. und S. 29 ff., die von Kuczynski und Lehweß sind abgedruckt im Jahrbuch der Bodenreform, Bd. 8, Heft 2†. An beiden Stellen werden auch Entwürfe von Bauordnungsbestimmungen mitgeteilt.

Außer den Vorschriften über den bebaubaren Teil der Grundstücke und über Hintergebäude enthalten die Bauordnungen noch Bestimmungen über die Abmessung der Hofräume und Lichthöfe. In den Berliner Vororten muß in den Hofraum ein Kreis von bestimmtem Halbmesser eingetragen werden können, eine Bestimmung, die oft zu ganz wunderlichen Hofgrundrissen führt. Vielfach sucht man die Begründung von Hofgemeinschaften durch Gewährung besonderer Vorteile (etwas größerer Ausnutzung

* Keller und Nize: „Groß-Berlins bauliche Zukunft“, S. 105 ff.

** Vgl. seine Schrift: „Miet Häuser ohne Seitenflügel“, erschienen als Sonderabdruck aus dem „Technischen Gemeindeblatt“ in Carl Heymann's Verlag, Berlin 1910.

*** „Das Wohnhaus und seine Hygiene“, Leipzig 1909, S. 33/35.

† Vgl. unten Kap. II, Nr. 2 a), Abb. 2. D. S.

der Grundstücke) zu fördern. Die schwersten Nachteile entstehen in hygienischer Beziehung ebenso wie in ästhetischer Beziehung dadurch, daß man bei der Bebauung eines Grundstücks vielfach nur an dieses selbst und nicht an den ganzen Baublock denkt; es wird daher die Aufstellung einheitlicher, für einen ganzen Baublock geltender und für den einzelnen Grundstücksbefitzer verbindlicher Parzellierungspläne angestrebt werden müssen, wozu bisher allerdings nur das kommunale Bauverbot auf Grund des § 12 des preussischen Fluchtliniengesetzes Handhaben bietet.

Hygienischen Zwecken dient auch die Unterscheidung von Industriegebieten, reinen Wohngebieten und gemischten Bezirken in den Bebauungsplänen und Bauordnungen. In den reinen Wohngebieten sind Betriebe, die Rauch und üble Gerüche verbreiten oder Lärm machen, verboten. Bei der räumlichen Verteilung von Industrie- und Wohngebieten ist außer der Rücksicht auf die Verkehrsverhältnisse (Wasser- und Eisenbahnanschlüsse) oft auch die herrschende Windrichtung maßgebend. Auch die Vorschrift der offenen Bauweise bezweckt die Erstellung besonders gesunder Wohnungen. Doch sind Wohnungen in freistehenden Häusern kälter, und auch in Reihenhäusern ist eine gründliche Durchlüftung der Wohnung möglich, wenn sie gegenüberliegende Fenster hat.

VI. Bauordnung und Miete

Den Bestrebungen des Hygienikers, zur Verbesserung der Gesundheit der Wohnungen weitgehende Baubefchränkungen durchzuführen, setzen wirtschaftliche Hindernisse nur zu bald einen unübersteigbaren Damm entgegen. Denn allzu scharfe Baubefchränkungen können zu einer Verteuerung des Wohnens führen.

Die Frage: „Wie wirken Baubefchränkungen auf die Mieten?“ zerfällt wiederum in zwei Unterfragen: wie wirken sie auf den Bodenpreis*, und wie wirken sie auf die Baukosten? Denn Bodenpreis und Baukosten bilden die Produktionskosten der Wohnung, deren Zinsen mindestens durch die Miete gedeckt werden müssen.

Zum leichteren Verständnis der folgenden Ausführungen seien zunächst einige Ausdrücke erläutert. Nehmen wir an, ich kaufe ein Grundstück, um darauf ein Haus zu bauen. Dann soll der Preis, den ich für 1 qm dieses Grundstücks bezahle, im folgenden der „absolute Bodenpreis“ genannt werden. Zähle ich die Grundflächen aller in dem Hause befindlichen Wohnräume zusammen, so erhalte ich die auf das Grundstück entfallende Wohnfläche. Der Preis des Grundstücks, dividiert durch die Wohnfläche, ergibt den „relativen Bodenpreis“. Hierunter verstehe ich also die Belastung der Wohnflächeneinheit durch den Bodenpreis.

Schränke ich durch die Bauordnung die Ausnuzbarkeit eines Grundstücks ein, so vermindere ich damit die auf dieses Grundstück entfallende Wohnfläche. Das bedeutet in der Regel eine Verringerung des Ertrages. Da der absolute Bodenpreis der kapitalisierte Ertrag ist, so muß sich auch dieser senken. Das Umgekehrte gilt im Falle der Steigerung der Baudichtigkeit.

Hierbei ist allerdings vorausgesetzt, daß der Preis der Wohnflächeneinheit unverändert bleibt oder sich jedenfalls nur wenig ändert. Man kann sich aber den Fall denken, daß die Wohnflächeneinheit gerade infolge der Einschränkung der Baudichtigkeit höher bewertet wird. Das wird der Fall sein, wenn in einem Ortsteil scharfe Baubefchränkungen eingeführt werden, um ihm den Charakter eines vornehmen Villenviertels zu geben. Die höhere Bewertung der Wohnflächeneinheit kann so groß sein, daß durch sie die Einschränkung der Baudichtigkeit mehr als ausgeglichen wird, und der absolute Bodenpreis sogar steigt. Doch werden das Ausnahmefälle sein. In der Regel wird eine Einschränkung der Baudichtigkeit ein Sinken des absoluten Bodenpreises zur Folge haben.

* Zwischen Wert und Preis wird im folgenden kein Unterschied gemacht, da es für unsere Betrachtungen nicht erforderlich ist.

In welchem Verhältnis wird aber dieses Sinken des absoluten Bodenpreises zur Einschränkung der Baudichtigkeit stehen? Wenn ich die Ausnutzung eines Grundstückes auf die Hälfte herabsetze, wird dann auch der absolute Bodenpreis in der Regel auf die Hälfte sinken? Hier sind drei Fälle denkbar:

1. Der absolute Bodenpreis verringert und vermehrt sich entsprechend der Baudichtigkeit. Der Quotient „Grundstückspreis dividiert durch Wohnfläche“ oder der relative Bodenpreis bleibt also unverändert. Durch den Übergang von der Mietkaserne zum Kleinhaus werden die Wohnungen besser, aber nicht teurer. Durch den Übergang vom Kleinhaus zur Mietkaserne werden sie schlechter, aber nicht billiger. Das ist z. B. die Ansicht von Professor Baumeister-Karlsruhe.

2. Der absolute Bodenpreis verringert und vermehrt sich langsamer, als die Baudichtigkeit. Bei einer Steigerung der Baudichtigkeit wird also der relative Bodenpreis kleiner, bei einer Verminderung wird er größer. Durch den Übergang von der Mietkaserne zum Kleinhaus mögen mithin die Wohnungen vielleicht besser werden — ganz sicher ist auch das nicht —, aber sie werden dafür auch teurer; durch den Übergang vom Kleinhaus zur Mietkaserne mögen sie schlechter werden, aber sie werden dafür auch billiger. Das ist der Standpunkt von Andreas Voigt, Moriz Naumann, Friedrich Kleinwächter jr. und all denen, die dem Schutzverbande für deutschen Grundbesitz nahestehen.

3. Der absolute Bodenpreis verringert und vermehrt sich schneller, als die Baudichtigkeit. Bei einer Steigerung der Baudichtigkeit wächst also der relative Bodenpreis, bei einer Verminderung fällt er. Die Mietkaserne verschlechtert und verteuert die Wohnungen, das Kleinhaus verbessert und verbilligt sie. Auf diesem Standpunkt steht Eberstadt.

Eine gründliche Erörterung aller dieser Fragen würde breite Ausführungen über den Wert im allgemeinen und den Bodenwert im besonderen, das Wesen der städtischen Grundrente und die Natur der Bodenspekulation erfordern*. Auf solche Ausführungen muß hier verzichtet werden. Ich muß mich vielmehr damit begnügen, mit ein paar Worten meinen eigenen Standpunkt anzudeuten.

In schematisch vereinfachter Form kann man sich das Wachstum unserer Städte so vorstellen, daß um denselben Mittelpunkt mit immer größeren Radien Kreise geschlagen werden; die in den inneren Ringen gelegenen Wohnungen werden infolge ihrer geringeren Entfernung vom Stadtmittelpunkte begehrt sein, als die in den äußeren Ringen gelegenen. Wenn nun im Stadterweiterungsgebiete an Stelle von vier Geschossen nur zwei gebaut werden dürfen, so wird sich die Zahl der Wohnungen in den inneren Ringen dieser Neubaubezirke bei gleichbleibender Nachfrage vermindern, vorausgesetzt, daß es nicht gelingt, die geringere Ausnutzung in vertikaler Hinsicht durch eine stärkere in horizontaler Hinsicht (Ersparnis an Straßenland durch schmale Wohnstraßen) wieder auszugleichen. Der Preis dieser Wohnungen wird also steigen. Infolgedessen wird der absolute Bodenwert nicht entsprechend der Verminderung der Baudichtigkeit sinken, sondern langsamer. Nun kann zwar der Andrang der Wohnungsuchenden zu den inneren Ringen des Stadterweiterungsgebietes dadurch vermindert werden, daß man die größere Entfernung von der Stadt durch Erbauung einer Straßenbahn ausgleicht; aber dadurch entstehen neue Kosten, die bei Ansiedlung in Etagenhäusern in größerer Nähe von der Stadt nicht notwendig sind. Die erforderlichen größeren Straßenlängen, die ausgedehnten Leitungen für Wasser, Gas und Kanalisation, der umfangreichere Bedarf an Straßenbahnen, die Schwierigkeiten, die sich aus den Verhandlungen mit einer größeren Anzahl von Grundbesitzern ergeben, können leicht zu einer Verteuerung der Wohnungen führen. Doch kann dieser Gefahr durch eine

* Die meisten Schriften über die städtische Bodenfrage lassen den Zusammenhang mit der modernen Wertlehre, der Grenznutzen-Theorie, vermissen. Vom Standpunkte der Grenznutzen-Theorie aus hat das Wesen der städtischen Grundrente bisher nur Friedrich Kleinwächter jr. dargestellt.

Verringerung der Straßenbreiten und eine leichtere Befestigung der Straßen (z. B. Weglassung der Bürgersteige, Ableitung des Regenwassers in offenen, gepflasterten Rinnen), Vereinfachung der Kanalisation, ja unter Umständen völligen Verzicht auf diese entgegengewirkt werden*. In der Tat können wir diese „modernen Errungenschaften“, denen wir vielfach eine übertriebene Bedeutung beilegen, in ländlichen Verhältnissen ohne hygienische Bedenken entbehren. Auch sonst muß nach Möglichkeit gespart werden; so z. B. empfiehlt es sich, für Schnellbahnen statt der teuren Untergrundbahnen die billigen Flachbahnen, Einschnitt-, Hoch- oder Schwebebahnen zu wählen. Wünschenswert ist ferner eine Beseitigung oder Milderung aller die Niederlassung hemmenden Vorschriften (z. B. des kommunalen Bauverbots im Gebiete eines Bebauungsplanes**, der Bedingungen für Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung, wo kein Bebauungsplan besteht). Zu warnen ist vor zu hohen Bodensteuern; denn die Meinung der Bodenreformer, daß man durch diese das Wohnen verbilligen könnte, ist ein Irrtum. Nur wenn die Baubeschränkungen mit solchen Maßnahmen verbunden werden, darf man annehmen, daß sie zu keiner Verteuerung der Wohnungen führen werden; in Verbindung hiermit sind sie aber andererseits dringend erforderlich, um das Kleinhaus vor gänzlicher Verdrängung durch die Mietkaserne zu schützen.

Der Ansicht von Eberstadt, daß der Bodenpreis sogar schneller sinke, als die Baudichtigkeit, daß also die Wohnungen, je besser sie werden, umso billiger werden, wird man leider nicht zustimmen können. Diese Behauptung beruht auf der Annahme, daß die Spekulation die Bodenpreise nicht nur vorübergehend, sondern nachhaltig zu steigern vermöge, und daß sie vom Hochbau besonders begünstigt werde. Beide Ansichten sind aber mit gewichtigen Gründen bestritten worden; hinsichtlich des Zusammenhanges zwischen Mietkaserne und Spekulation hat man besonders darauf hingewiesen, daß auch in den Kleinhausbezirken amerikanischer Großstädte die Spekulation sehr stark entwickelt ist.

Soviel über die Wirkungen der Baubeschränkungen auf den Bodenpreis. Wie werden nun die Baukosten durch die Bauordnungsvorschriften beeinflusst? Hier stoßen wir auf die alte Streitfrage: Sind die Baukosten der Wohnflächeneinheit im Kleinhaus oder in der Mietkaserne höher? Zugunsten der größeren Billigkeit der Mietkaserne wird besonders darauf hingewiesen, daß sich beim Stockwerkhause die Kosten für Fundament und Dach auf eine größere Wohnfläche verteilen als beim Kleinhaus. Demgegenüber betonen die Freunde des Kleinhauses, daß die Mauerstärken, die Zahl und Breite der Treppen u. a. m. beim Kleinhaus geringer sein können. Wenn trotzdem in der Tat das Kleinhaus sich vielfach teurer stelle, so liege das daran, daß die Bauordnungen zu sehr auf das Mietkasernensystem zugeschnitten seien. Forderungen, die bei der Mietkaserne mit Rücksicht auf das dichte Zusammenleben großer Menschenmassen berechtigt seien, würden gedankenlos auf das Kleinhaus übertragen, obwohl bei diesem gar kein Bedürfnis für derartige Vorschriften vorhanden sei. Es wird daher eine besondere Abstufung der Bauordnungsvorschriften nach Gebäudegattungen verlangt. Diesem Verlangen ist in den letzten Jahren bereits in zahlreichen Bauordnungen Rechnung getragen worden; viele Bauordnungen enthalten gegenwärtig einen besonderen Abschnitt, der Sonderbestimmungen für Kleinhäuser oder für Einfamilienhäuser enthält. Daß trotzdem der Kleinhausbau vielfach immer noch durch die Bauordnung unnötig verteuert wird, hat erst neuerdings wiederum eine Umfrage des Rheinischen Vereins für Kleinwohnungswesen gezeigt; dasselbe weist Fischer in seiner später besprochenen Schrift „Zur Förderung des Kleinsiedlungswesens“ (Berlin 1916) nach.

* Vgl. unten Kap. II, Nr. 6. D. S.

** Vgl. Artikel 1 Nr. 5 b des Wohnungsgesetzentwurfes in der vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Fassung.

Die wirtschaftliche Überlegenheit der Mietkaserne über das Kleinhaus ist, wenn sie überhaupt vorhanden sein sollte, jedenfalls nicht so groß, daß man im Interesse der Verbilligung der Wohnungen auf das Kleinhaus verzichten müßte*. Für diese Behauptung kann aus der neuesten Zeit ein ganz unverdächtig Gewährsmann angeführt werden. Der Schutzverband für deutschen Grundbesitz, die Organisation der Terraingesellschaften, Hausbesitzer und Hypothekendarlehenbanken, hat kürzlich unter dem Titel „Zur Wohnungsfrage“ das Ergebnis eines von ihm ausgeschrieben Wettbewerbs veröffentlicht. In diesem Buche, von dem man also annehmen darf, daß es die Sachlage nicht zu ungünstig für die Grundbesitzer darstellt, sagen Böcker und Serini auf S. 34/34a:

„Durch die vorstehende Untersuchung ist bewiesen, daß die Baukosten der Wohnungen im Stockwerkhaus mit der zunehmenden Stockwerkhöhe um so stärker abnehmen, je teurer der Grund und Boden ist, und daß das Einfamilienhaus stets teurer ist als das Stockwerkhaus

Der Preisunterschied des Einfamilienhauses ist indessen nicht so groß, daß es — billiges Baugelände vorausgesetzt — für Kleinwohnungen wirtschaftlich ausgeschlossen wäre.

Von drei Wohnungsebenen an sind die Unterschiede in den reinen Baukosten beim Stockwerkhaus nicht mehr so erheblich, daß mit der Ausnutzung dieser Unterschiede eine wesentliche Verbilligung der Wohnkosten erzielt werden könnte. Die mehrgeschossige Bauweise ist hier vielmehr nur das Hilfsmittel, um den Grund und Boden bei steigendem Wert entsprechend intensiver auszunutzen. Hieraus ergibt sich, daß eine wirksame Verbilligung der Wohnkosten nur erzielt werden kann, wenn es gelingt, billigen Grund zu schaffen. Ist aber der Baugrund billig, dann ist einer weiträumigen Bauweise vor der engen der Vorzug zu geben.“

Und auf S. 131 sagt Dees, nachdem er die zur Verzinsung der Kosten nötigen Mieten für verschiedene Häuser angegeben hat:

„Betrachten wir die Zahlen für die gleichen Stockwerke gegeneinander — und der Mieter vergleicht die Wohnungen in erster Linie natürlich unter diesem Gesichtspunkt —, so finden wir, daß zwischen dem Haus mit drei Vollgeschossen und dem mit fünf bei gleicher Verzinsung der aufgewendeten Kosten so gut wie keine Unterschiede in den Mietpreisen der einzelnen Geschosse bestehen.“

In der dritten Preisarbeit von Pösl wird allerdings die wirtschaftliche Überlegenheit der Mietkaserne über das Kleinhaus schärfer betont (S. 335 ff.). Aber das Preisrichterkollegium weist in seinem Berichte selbst darauf hin (vgl. S. XIII des Vorwortes), daß die für das Kleinhaus ungünstigen Ausführungen des Textes in Widerspruch mit den Kostenberechnungen stehen, die der Arbeit beigegeben sind (vergl. S. 352).

Ob und inwieweit durch die enorme Erhöhung der Baukosten, die auch nach dem Kriege bestehen bleiben wird, an den Ergebnissen dieser Untersuchungen etwas geändert werden wird, muß abgewartet werden.

VII. Bauordnung und Ästhetik**

In dem Abschnitt über die Ziele der baupolizeilichen Regelung wurde bereits erwähnt, daß nach einer weit verbreiteten Ansicht die Baupolizei im allgemeinen nur so weit die ästhetischen Fragen zu berücksichtigen habe, als es durch Sondergesetze, wie z. B. das preußische Gesetz gegen Verunstaltung oder die auf solchen Gesetzen beruhenden Ortsstatute ausdrücklich vorgeschrieben sei. In der Hauptsache habe sie also bei der künstlerischen Gestaltung der Häuser nicht mitzureden***. Die Auseinanderreißung von künstlerischen und anderen Zielen der baupolizeilichen Regelung, wie sie

* Vgl. unten Kap. II, Nr. 4. D. S.

** Vgl. unten Kap. II, Nr. 1. D. S.

*** In der vom preußischen Abgeordnetenhaus beschlossenen Fassung des Wohnungsgesetzentwurfes ist allerdings vorgesehen, daß die Bauordnung die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes regeln könne. Leider ist diese Bestimmung bis jetzt nicht Gesetz geworden.

in dieser Ansicht zum Ausdruck kommt, ist aber in Wirklichkeit ganz undurchführbar. Fast alle Bauordnungsvorschriften, auch diejenigen, die lediglich aus hygienischen oder feuerpolizeilichen Gründen erlassen worden sind, haben auch bedeutungsvolle Folgen für die künstlerische Gestaltung der Häuser. Da sich nun aber nach der herrschenden Ansicht die Baupolizei um ästhetische Fragen nicht zu kümmern hat, so gibt sie den Bestimmungen, die aus Gründen der Hygiene, Feuericherheit usw. notwendig sind, oft eine Form, die zu schweren künstlerischen Nachteilen führt, obwohl ein ästhetisch befriedigendes Ergebnis vielfach ohne Beeinträchtigung der anderen Ziele erreichbar gewesen wäre. An diesem Punkte zeigt sich besonders deutlich, wie notwendig ein vollständiges Umdenken hinsichtlich der Aufgaben der Baupolizei ist.

Die Ausdehnung der baupolizeilichen Befugnisse auf künstlerischem Gebiete würde bedeuten, daß die Willkür des Individuums im Interesse der Gesamtheit auch in ästhetischer Hinsicht beschränkt wird. Daß es an einer solchen Beschränkung gegenwärtig fast ganz fehlt, ist der gewichtigste Einwand, den man vom künstlerischen Standpunkte aus gegen unser modernes Bauordnungswesen vorbringen kann. Nicht vom Straßenbild und Baublock, wie es sein müßte, sondern vom Einzelhaus gehen unsere Bauordnungen aus. Sie überlassen es dem Zufall, ob durch Nebeneinanderstellen lauter willkürlich gestalteter Einzelhäuser vielleicht ein annehmbares Straßenbild entsteht. Es ist ein seltsamer Mangel an Logik, an dem vielfach unsere moderne Stadterweiterung krankt. Man läßt sich erst von den bedeutendsten Architekten künstlerisch hervorragende Bebauungspläne entwerfen; in diesen Plänen werden alle Wirkungen sorgsam vorher berechnet; so sieht man z. B. konvex gekrümmte Fluchtlinien vor, um die Häuserfassaden besser zur Geltung zu bringen; man schafft wirkungsvolle Zielpunkte für die Hauptstraßen usw.; wie aber die Häuser aussehen, die an den Straßen stehen, das überläßt man oft dem Belieben des Maurermeisters. Was nützt aber eine gekrümmte Fluchtlinie, wenn die Häuserfassaden, die dadurch besonders wirksam zur Geltung gebracht werden sollen, dem guten Geschmack widersprechen, oder wenn sie zwar einzeln genommen schön sind, aber untereinander jede Harmonie und Einheitlichkeit vermissen lassen? Dann wäre es doch im Gegenteil besser, man würde die Fassaden so wenig wie möglich sehen. Gewiß gibt es schon jetzt Gemeinden, welche in Neubaubezirken ein einheitliches Straßenbild zu erreichen suchen. Es sei z. B. an die sogenannten Cäcilienärten in Berlin-Schöneberg erinnert*. Doch handelt es sich dabei bisher um Ausnahmen. So allgemein die Forderung des harmonischen Straßenbildes in der Theorie anerkannt ist, so wenig ist bisher in der Praxis für ihre Verwirklichung geschehen, und wo Versuche hierzu gemacht worden sind, hat man sich dabei weniger auf die Bauordnung als auf das preussische Gesetz gegen die Verunstaltung oder auf das kommunale Bauverbot (§ 12 des Fluchtliniengesetzes) gestützt. Bauordnungen, die solche Bestimmungen enthalten, gibt es nur wenige. So berichtet z. B. Berger aus Dresden, daß zur Erzielung eines guten Gesamteindrucks, wo dies durch freie bevorzugte Lage geboten erscheint, die Vorlegung besonderer von Straßenkreuz zu Straßenkreuz zu entwerfender Ansichtszeichnungen bedungen werden kann, die für die einzelnen davon betroffenen Grundstücke maßgebend bleiben**. Ferner heißt es in den neuen Bauordnungen für Ostpreußen: „Alle von Straßen, Plätzen oder anderen öffentlichen Verkehrsplätzen aus sichtbaren Ansichten der Gebäude . . . müssen sich der einheitlichen Gestaltung des Stadt- und Straßenbildes anpassen. Insbesondere kann polizeilich eine harmonische Angliederung von benachbarten Bauwerken ver-

* Vgl. die Ausführungen von Magistrats-Baurat Wolff in Berlin-Schöneberg in Altenraths Sammelwerk „Neuzeitliche Baupflege“, S. 58 ff.

** Vgl. das Altenrathsche Sammelwerk, S. 364. Vgl. auch § 8 des Hamburgischen Baupflegegesetzes vom 3. April 1912, abgedruckt bei Bredt, Die Heimatschutzgesetzgebung der deutschen Bundesstaaten, Düsseldorf 1912, S. 65.

schiedener Höhe und verschiedener Gebäudeflucht aneinander, sowie die Anpassung der Dach- und Fassadengestaltung an die Umgebung gefordert werden¹¹⁾ Am leichtesten ist die Forderung eines harmonischen Straßenbildes dort zu erfüllen, wo große Flächen in den Händen eines einzigen Bodenbesitzers (Staat, Gemeinde, Terraingesellschaft) sind, der beim Verkauf der einzelnen Parzellen den Käufern die Einhaltung eines bestimmten Bauplanes durch grundbuchliche Eintragung zur Pflicht machen kann. Vielleicht ist hier von den gemeinnützigen Bodengesellschaften, die Dr. v. Mangoldt nach dem Vorbilde der gemeinnützigen Landgesellschaften für die innere Kolonisation errichtet wissen will, und an denen sich der Staat, die Provinz, Gemeinde, die Baugenossenschaften, Gewerkschaften, Arbeitgeber usw. beteiligen sollen, eine gründliche Besserung zu erhoffen¹²⁾.

Wir wollen nun der Reihe nach betrachten, wie die einzelnen Bauordnungsvorschriften auf die künstlerische Gestaltung des Straßenbildes und des einzelnen Hauses wirken, und beginnen mit den Bestimmungen über die Ausnutzung der Grundstücke. Wie wir sahen, ist diese gegenwärtig in der Regel gleichzeitig in horizontaler und vertikaler Richtung beschränkt. Wir sahen ferner, daß vorgeschlagen worden ist, an Stelle dieser starren Regel eine beweglichere Vorschrift, die sogenannte kubische Bauordnung, zu setzen. Eine solche würde aber noch zu einer Steigerung der individuellen Willkür führen und höchst unerfreuliche Wirkungen haben. Sie kommt daher nur dort in Frage, wo auf das Straßenbild und den Baublock keine Rücksicht genommen zu werden braucht (Fabriken, einzeln stehende Landhäuser). Ob die kubische Bauordnung, wie vielfach gefordert wird, auch auf Geschäftshäuser im Innern der Stadt ausgedehnt werden soll, wird man mithin bezweifeln dürfen.

Von den Bestimmungen, welche die horizontale Ausnutzung des Grundstücks regeln, sind zunächst diejenigen über die offene, halboffene und geschlossene Bauweise zu erwähnen. Die Vorschrift der offenen Bauweise kann unter Umständen zu wenig erfreulichen Ortsbildern führen. Ganz unerquicklich wirkt diese Bauweise, wenn drei- oder viergeschossige Häuser durch schmale, feuchte und dunkle Schlize, in denen Bäume und Sträucher nur kümmerlich gedeihen, getrennt werden (Bauklasse A und B in den Berliner Vororten, ähnlich in Stuttgart). Die offene Bauweise hat eigentlich nur dort einen Sinn, wo die Bodenpreise noch so niedrig sind, oder wo die Zahlkraft der Hausbewohner so groß ist, daß man ein kleines Haus mitten in einen großen Garten hineinstellen kann. Wo beides nicht zutrifft, wird vielfach die halboffene Bauweise, d. h. die Zusammenfassung mehrerer Häuser zu einer Gruppe und die Trennung der einzelnen Gruppen durch breite Lücken, vorzuziehen sein. In Köln ist im Gebiete der offenen Bauweise das Zusammenfassen der Häuser zu Gruppen in der Weise gestattet, daß niedrige Rückenflügel bis an die Grundstücksgrenze herantreten dürfen. Die Vorschriften über den seitlichen Abstand der Häuser, den Bauwich, sind oft zu starr; man hat nicht mit Unrecht gefordert, daß für den Bauwich keine feste Zahl vorgeschrieben werden dürfe, sondern eine nach der Breite der Hausfront, der Tiefe und Höhe der Häuser veränderliche. Selbstverständlich muß bei der offenen Bauweise eine architektonische Ausbildung der Häuserfronten auch nach dem Bauwich hin verlangt werden. Diese Aufgabe ist aber künstlerisch schwer lösbar, und in den meist kläglich gelungenen Versuchen ihrer Bewältigung zeigt sich, wie falsch meist schon die Voraussetzungen an sich sind. Die Forderung der architektonischen Ausbildung ist auch zu stellen, wenn im Gebiete der geschlossenen Bauweise freiwillig ein Bauwich eingehalten wird. Doch wird es sich mitunter empfehlen, eine solche Möglichkeit gar nicht zuzulassen, sondern die Erlaubnis zum Aneinanderbauen der Häuser in einen Zwang umzuwandeln. Auch wenn das Haus seitlich zwar bis an die Grenze herangerückt wird, aber das Nachbargrundstück, etwa ein Kirchhof, voraussichtlich unbebaut bleiben dürfte, ist eine

¹¹⁾ Vgl. das Ostpreußenheft der Zeitschrift „Heimatschutz“, S. 355.

¹²⁾ Vgl. Artikel 6 § 1 des Wohnungsgesetzentwurfes.

künstlerische Gestaltung der Seitenfront zu verlangen. Auch die Rückseite der Häuser darf nicht, wie das gegenwärtig in der Regel geschieht, vollständig vernachlässigt werden.

Wichtig ist ferner die Stellung der Gebäude zur Fluchtlinie. Das Zurückrücken der Gebäude hinter die Fluchtlinie, wie es z. B. in Köln gestattet ist, kann zur Anlegung kleiner reizvoller Plätze Anlaß geben; nur dürfen dabei natürlich keine kahlen Brandmauern von Nachbargrundstücken sichtbar werden, ferner darf die zurückliegende Strecke, wie Berger betont, nicht zu kurz sein. Auch dürfen nicht kurze Strecken, die bald zurückliegen, bald vorspringen, miteinander abwechseln. Auch von der Stellung der Gebäude parallel zur Fluchtlinie kann unter Umständen abgesehen werden.

In vertikaler Hinsicht wird die Ausnutzbarkeit der Grundstücke, wie wir sahen, durch Vorschriften über Gebäudehöhe und Geschoszahl beschränkt. Vielen herrlichen alten Städten ist ein unheilbarer Schaden dadurch zugefügt worden, daß am Marktplatz und in den Hauptstraßen eine höhere Bebauung als die überlieferte gestattet worden ist, auch wenn die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt eine solche Bauweise vielleicht gar nicht erforderlich gemacht hätte. Eine solche Erlaubnis übt natürlich geradezu einen Anreiz zum Abbruch der altertümlichen Bauwerke aus, auch wird z. B. die Raumwirkung eines Platzes, dessen Flächenausdehnung auf eine Umrahmung mit zweigeschossigen Häusern berechnet ist, vernichtet, wenn an Stelle der zweigeschossigen Häuser drei- oder viergeschossige erbaut werden. Auch der Eindruck hervorragender Baudenkmäler, z. B. alter Kirchen, Rathäuser, Stadttore usw., ist dadurch oft sehr beeinträchtigt worden, daß in ihrer Umgebung an Stelle kleiner Häuschen hohe Etagenhäuser errichtet wurden. Dadurch, daß die Privatbauten den öffentlichen Gebäuden über den Kopf gewachsen sind und sie erdrückt haben, sind viele der alten, herrlichen Stadt-Silhouetten zerstört worden, die wir auf Merianschen Bildern bewundern. Da in allen diesen Fällen eine nachträgliche Beschränkung der Geschoszahl nicht immer möglich sein wird, dürfte vielfach nichts anderes übrig bleiben, als der Ankauf der betreffenden Gebäude durch die Gemeinde.

Von großer Bedeutung für die ästhetische Wirkung ist das Verhältnis der Gebäudehöhe zur Straßenbreite oder — richtiger ausgedrückt — zum Abstände der Fluchtlinien. Wie man schon oft betont hat, ist das Verhältnis „Gebäudehöhe gleich Straßenbreite“, welches die meisten Bauordnungen als Norm zugrunde legen, das eindrucksfleischte. Viel eindrucksvoller ist es, wenn die Straßenbreite die Hausöhe erheblich übertrifft oder erheblich dahinter zurückbleibt. Ein Zurückbleiben wird aber, von historischen Stadtteilen abgesehen, aus hygienischen Gründen nur dann gestattet werden können, wenn lediglich Speicher oder Nebenräume von Wohnungen nach der schmalen Straße hin gelegen sind. Ein weiter Abstand der Fluchtlinien kann auch durch tiefe Vorgärten erreicht werden, ohne daß die teuren Straßendämme selbst allzu breit zu sein brauchen.

Aber nicht bloß an der größtzulässigen Gebäudehöhe hat der Künstler ein Interesse, sondern auch an der Übereinstimmung sämtlicher Häuser der Straßenflucht in Höhe und Zahl der Geschosse, an den durchlaufenden Gesimsen. Soweit einzelne Häuser die übrigen an Höhe überragen, darf dies nicht willkürlich geschehen, sondern es muß dabei die Absicht vorliegen, bestimmte Punkte zu betonen, die Straßenwandung rhythmisch zu gliedern. Sehr beachtenswert ist eine Vorschrift der Rattowiger Bauordnung vom 26. Juli 1912. Danach kann für alle Häuser, die Zielpunkte von Straßen sind, unter gleichzeitiger Festsetzung der Umrißlinien die Erbauung mit den Vergünstigungen der milderen Bauklasse gestattet werden*.

Von den einzelnen Bauteilen des Hauses ist das Dach vielleicht der für den ästhetischen Eindruck bedeutsamste. Wichtig ist zunächst die Stellung der Dachneigung zur Straße. Im Mittelalter wurde der Giebel meist der Straße zugekehrt, das Dach fiel

* Vgl. Berger in Altenraths Sammelwerk, S. 364.

nach der Nachbargrenze zu ab, und die Häuser waren durch schmale Schlitz von einander getrennt. Gegenwärtig ist der Abfall des Daches nach der Nachbargrenze meist verboten, wohl hauptsächlich aus feuerpolizeilichen Gründen. Dadurch wird leider die Anwendung eines wirkungsvollen architektonischen Motivs, der Giebelreihung, unmöglich gemacht. M. E. brauchte man in dieser Hinsicht angesichts unserer vorzüglichen Feuerlöschrichtungen nicht so ängstlich zu sein. Die übertriebene Furcht vor dem Feuer hat überhaupt in den Bauordnungen viel Anheil angerichtet; hierauf ist z. B. auch die Forderung zurückzuführen, daß die Brandmauern über Dach geführt werden müssen, eine Vorschrift, die nach Ansicht vieler Architekten vollkommen überflüssig ist.

Der größtzulässige Dachneigungswinkel ist in der Regel 45 Grad; dieser darf meist nur überschritten werden, wenn die Gebäudehöhe hinter der Höchstgrenze zurückbleibt. Da nun die Bodenpreise in der Regel dazu nötigen, die Gebäude bis zur größtzulässigen Höhe heraufzuführen, wird der Winkel von 45 Grad zur Norm. Über die Frage, ob das steile oder flache Dach den Vorzug verdient, ist ja bekanntlich neuerdings ein heftiger Streit entbrannt. Professor Seeßelberg und sein Verbändi-Bund sind lebhaft für das flache Dach eingetreten, unter dem Beifall der Dachpappenfabrikanten, deren wirtschaftliche Interessen durch eine Ausbreitung dieser Dachform gefördert werden. Ohne zu dieser Frage Stellung zu nehmen, wird man sagen können, daß gerade der durch die Bauordnungen aufgenötigte Neigungswinkel von 45 Grad der ästhetisch am wenigsten eindrucksvolle ist.

Auch bei den Dachformen führt der Mangel an Übereinstimmung zwischen den benachbarten Häusern meist zur Entstehung unbefriedigender Straßenbilder; gleiche Höhe des Dachfirstes und gleiche Dachneigung sind aus künstlerischen Gründen in erster Linie anzustreben, soweit nicht durch Abweichung von der Regel einzelne Punkte besonders betont werden sollen.

Auch die Bestimmungen über die Vorbauten lassen viel zu wünschen übrig. Sie zwingen in manchen Orten, z. B. in Berlin, dem Architekten ein ganz bestimmtes Schema auf. Bei der Anbringung von Balkonen besteht ein gewisser Gegensatz zwischen den künstlerischen und sozialen Interessen. In künstlerischer Hinsicht wirkt die Überladung der Front mit Balkonen vielfach störend, in sozialer Hinsicht erscheint es dagegen wünschenswert, möglichst jeder Wohnung einen Balkon beizugeben. Es ist eine schwierige Aufgabe des Architekten, hier die richtige Mittellinie zu finden. Soweit man Vorbauten zulassen will, empfiehlt es sich, dem Architekten mehr Freiheit einzuräumen. Man kann z. B. bestimmen, daß die Vorbauten eine Fläche nicht überschreiten dürfen, die der Frontlänge mal einem Bruchteil der Straßenbreite gleich ist, und daß von dieser Fläche nur ein Teil auf geschlossene Vorbauten entfallen darf, daß aber im übrigen die Verteilung dieser Vorbauten auf die Frontlänge dem freien Belieben des Architekten überlassen ist. Eine derartige Bestimmung enthält z. B. die neue Bauordnung von Köln. Dort darf man sogar die Vorbauten bis an die Grenze des Grundstücks heranschieben und mit denen des Nachbarhauses zu einem Ganzen vereinigen.

Sehr erschwert wird auch durch unsere moderne Rechtsordnung die Anwendung so reizvoller architektonischer Motive, wie es Lauben, vorspringende Treppen, über die Straße gespannte Bogen und Torwege sind. Unsere Städte würden an Schönheit gewinnen, wenn man nicht immer so pedantisch an dem Grundsatz festhalten würde, daß Bauteile niemals in den Luftraum über öffentlichen Wegen hineinragen dürfen.

Von großer Bedeutung für den künstlerischen Eindruck ist auch die Farbe des Hauses. Sie darf aus der Umgebung nicht herausfallen und muß mit der des Nachbarhauses harmonisch zusammenstimmen. Da an der Rechtsgültigkeit derartiger Vorschriften oft gezweifelt worden ist, will das preussische Wohnungsgesetz in seinem Artikel 2 ausdrücklich diesen Punkt unter die Gegenstände der baupolizeilichen Regelung aufnehmen.

Erheblich kommt für die ästhetische Wirkung ferner die Wahl der Baustoffe in Frage. Von Bedeutung sind hier besonders die Vorschriften der Bauordnung über die Zulässigkeit von Fachwerk- und Holzbau und über die Dachdeckungsmaterialien (Zulässigkeit von Strohdächern). Erfreulicherweise hat man neuerdings mehrfach die früheren übertrieben strengen Bestimmungen im Interesse der Erhaltung einer bodenständigen Bauweise gemildert. Darüber, ob die Feuergefährlichkeit des Strohdaches durch das Gernensche Verfahren dauernd beseitigt wird, gehen allerdings die Meinungen auseinander*. Die Wahl der Dachdeckungsmaterialien ist besonders auch mit Rücksicht auf die Farbenwirkung von Bedeutung. Gegenwärtig kann man vielfach sehen, wie z. B. rote Ziegeldächer und graue Schieferdächer regellos miteinander abwechseln. Die Errichtung von Fachwerkbauten wird heutzutage durch die hohen Preise des Holzes, die auch zur Verwendung geringerer Balkenstärken zwingen, sehr erschwert. Erfreulich ist, daß in dem Runderlaß des preussischen Ministers der öffentlichen Arbeiten vom 26. März 1917 besonders die Verwendung heimischer Baustoffe empfohlen wird.

Einen vom künstlerischen Standpunkte aus besonders wichtigen Gebäudebestandteil bilden heutzutage die Reklamevorrichtungen. Die Größe der hier bestehenden Mißstände lehrt uns jeder Gang durch die Straßen unserer Städte. Weder auf die architektonische Gestaltung, noch auf die Farbe, noch auf die Umgebung der Häuser, an denen sie angebracht sind, pflegen die Reklameschilder die geringste Rücksicht zu nehmen. Dabei ist der größte Teil der Reklame vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus reine Vergeudung an Arbeit und Material. Auch dem Reklameveranstalter bringt sie nur so weit Nutzen, als er die anderen überschreitet. Die meiste Reklame wird nur deshalb gemacht, weil der Konkurrent sie macht. Ihre Einschränkung wäre daher nicht bloß ein künstlerischer, sondern auch ein volkswirtschaftlicher Gewinn. Mit Recht hat man gesagt, daß wir uns nach dem Kriege überall der größten Sparsamkeit befleißigen müßten; hier bietet sich dazu reichliche Gelegenheit.

Für eine Regelung der Reklame kommt außer dem § 3 des preussischen Verunstaltungsgesetzes, dem in vielen anderen deutschen Staaten ähnliche Bestimmungen entsprechen**, noch die Bauordnung selbst in Betracht, soweit nämlich die Reklamevorrichtungen die Baufluchtlinie oder Maximalhöhe überschreiten. Der erstrebenswerte Zustand ist, daß an jedem Hause Reklame nur insoweit angebracht werden darf, als sie sich auf ein im Hause selbst betriebenes Gewerbe bezieht, und als sie in dem Bauentwurf für das Haus von dem Architekten selbst vorgesehen ist. Doch würde es zur Erreichung dieses Ziels noch einer Änderung der Gesetzgebung bedürfen. Ob es richtig ist, über die Bauflucht hinaus nur flache Schilder auf glatter Mauerfläche zuzulassen, wie Berger empfiehlt***, ist zu bezweifeln. Gerade die quer in die Straßen hineinragenden alten Wirtshauschilder oder Gewerbeabzeichen, deren letzter Überrest die Barbierbecken sind, waren besonders reizvoll.

Eine Erweiterung des Hauses ist der Garten. Auch hier gibt die Nichtübereinstimmung in der Bepflanzung zwischen Nachbargrundstücken vielfach zum Entstehen unschöner Bilder Anlaß. Am unerfreulichsten ist der Eindruck, wo die Anlage des Vorgartens dem Belieben des Hausbesitzers überlassen ist (provisorische Vorgärten), so daß vor der Straßenfront der Häuser regellos Vorgärten mit gepflasterten Vorplätzen abwechseln. Daher legt man neuerdings nicht mehr für jedes Haus einen besonderen Vorgarten an, sondern gemeinschaftliche Rasen- oder Gartenstreifen. Als Vorgarteneinfriedigungen sollte man statt der meist unschönen eisernen Gitter auch hölzerne Zäune, Hecken und in weiträumig gebauten Ortsteilen massive Mauern zulassen†. Der Abschluß durch eine undurchsichtige Mauer

* Vgl. Engelbrecht, Für und wider das Strohdach, Bauwelt vom 9. November 1916.

** Vgl. Bredt, Die Heimatschutzgesetzgebung der deutschen Bundesstaaten, Düsseldorf 1912.

*** Altkeraths Sammelwerk, S. 365.

† Vgl. C 114 der dem preussischen Erlasse vom 26. März 1917 beigegebenen Leitfänge.

erhöht die Wohnlichkeit des Gartens wesentlich und gibt ihm von außen, wenn die Bäume sich über die Mauer neigen, und durch ein Tor hin und wieder ein Blick in sein Inneres fällt, den Reiz des Geheimnisvollen. Halb verschleierte Schönheit ist oft eindrucksvoller als gänzlich enthüllte.

VIII. Bauerleichterungen für Kleinhäuser

In ihren konstruktiven Vorschriften gehen die Bauordnungen für die Städte gegenwärtig wohl durchweg von dem Haustypus aus, der in unseren Großstädten leider der vorherrschende geworden ist, von der Mietkaserne. Sogar einzelne ländliche Bauordnungen waren bis vor kurzem gedankenlos von den großstädtischen, insbesondere der Berliner Bauordnung, abgeschrieben. Das macht natürlich die Gewährung von Erleichterungen für Kleinhäuser notwendig. Denn an ein Haus mit zwei Geschossen, das für eine bis vier Familien bestimmt ist, brauchen z. B. aus Gründen der Feuericherheit bei weitem nicht so hohe Anforderungen gestellt zu werden, wie an ein Haus mit 5 Geschossen und 30 oder mehr Wohnungen. Diese Erleichterungen waren aber bis vor kurzem noch durchaus ungenügend, so daß die Kleinhäuser gegenüber den Mietkasernen wesentlich verteuert wurden. Das geht aus Berechnungen hervor, die Regierungsbaumeister Hellweg aus Münster i. W. im Jahre 1909 darüber gemacht hat, wie hoch sich die Baukosten von Kleinhäusern damals einerseits nach den Vorschlägen des Westfälischen Vereins zur Förderung des Kleinwohnungswesens, andererseits nach den Bezirksbauordnungen für Münster, Minden und Arnberg stellten. Die Verteuerung ergibt sich aus folgender Tabelle*:

	dem Vor- schlag des Vereins	Das Haus kostete in Mark nach					
		den Bezirks- bauordnungen für			Mehrkosten gegen den Entwurf		
		Münster Städte	Minden	Arnberg Landkreis	Münster	Minden	Arnberg
als freistehendes Doppelhaus	9 726	11 095	10 444	11 055	1 369	718	1 329
als eingebautes Doppelhaus (Reihenhaus)	8 734	10 683	9 491	10 060	1 949	758	1 326

Seit der Zeit, in der vorstehende Berechnungen gemacht wurden, haben sich allerdings die Verhältnisse etwas gebessert. Soweit das platte Land in Frage kommt, hat hierzu in Preußen der Runderlaß des Ministers der öffentlichen Arbeiten an die Regierungspräsidenten vom 11. Oktober 1909 wesentlich beigetragen.

Dieser empfahl für Kleinsiedlungen eine große Anzahl von Erleichterungen (Verzicht auf massive Treppenhauswände, geringere Treppenbreiten, kein Verpus für hölzerne Treppen, Mauerstärken von 25 cm für Außenwände und balkentragende Innenwände, Verwendung von ausgemauertem Fachwerk für balkentragende Wände; bei statischen Berechnungen dürfen die Eigen- und Nutzlast der Balkendecken auf 200 bzw. 150 kg/qm angenommen werden; Kellergewölbe mit Spannweiten bis zu 1,20 m können aus flachgelegten Ziegelfsteinen hergestellt werden; die Führung der Brandmauern über Dach ist nicht erforderlich). Ferner gestattete der Erlaß allgemein, daß auf dem Lande Aufenthaltsräume nur 2,50 m hoch zu sein brauchten.

Wenn auch dieser Erlaß vieles gebessert hat, so ist er doch nicht überall durchgedrungen. Den Beweis hierfür hat die jüngst veröffentlichte Schrift des Geheimen Baurats Fischer „Zur Förderung des Kleinsiedlungswesens“ erbracht**. Fischer zeigt ferner, daß auch die Bauordnungen für die kleineren Städte sehr verbesserungsbedürftig sind.

* Vgl. Zeitschrift für Wohnungswesen, 7. Jahrgang, 1909, Nr. 4—8.

** Das Bauordnungswesen wird behandelt in Teil A „Die Verbilligung und Vereinfachung der Kleinsiedlungsbauten“. Die Schrift ist mit Genehmigung des Landwirtschaftsministers und des Ministers der öffentlichen Arbeiten erschienen.

Für das Kleinsiedlungswesen ohne weiteres brauchbar oder nur in vereinzelten Bestimmungen zu ergänzen sind nach Fischer in Preußen 29 Bauordnungen für das Land und 11 für die kleinen Städte; der Aufnahme erleichternder Bestimmungen für Kleinbauten oder der vollständigen Umarbeitung nach neuzeitlichen Anschauungen bedürfen 6 bzw. 24 Bauordnungen. Mit Recht tadelt Fischer, daß oft die Städte desselben Regierungsbezirktes baupolizeilich individuell behandelt würden, obwohl weder durch Bodenbeschaffenheit, noch durch Klima oder angestammte Gewohnheiten diese Abweichungen gerechtfertigt seien. Dadurch werde die Herausbildung von Typen und die Verbilligung des Kleinhauses erschwert. Was Fischer im einzelnen an den geltenden Bauordnungen auszufehen hat, ist, daß die Herabsetzung der Eigen- und Nutzlasten der Balkendecken von 250 und 200 kg/qm auf 200 und 150 kg/qm trotz der ministeriellen Empfehlung meist unterblieben ist, daß die Brandmauern häufig über Dach geführt, die Fundamente 1 m statt 70 cm tief gelegt werden, die Treppen 1 m statt 0,75–0,80 m breit, die Treppenhäuser feuersicher und die Treppen unterpust sein müssen, daß die Höhe der Wohnräume auf 2,80–3 m statt 2,50 m festgesetzt ist u. a. m. Zur Verbilligung des Kleinhausbaues empfiehlt Fischer außerdem die Verwendung hochkantig gestellter Bohlen statt Balken, die in Holland und England bereits erprobt ist und 30 % Holzersparnis ergeben soll, ferner den Verzicht auf das Hohllegen der Bretterdielen in Erdgeschoßräumen, die Verkleinerung der Fenstergrößen auf dem Lande, wo es an Licht und Luft nicht fehlt, und die Vermeidung von Doppelfenstern.

Außer Fischer hat auch ein vom Rheinischen Verein für Kleinwohnungswesen eingesetzter Ausschuß kürzlich eine Reihe von Bauerleichterungen für Kleinhäuser vorgeschlagen*.

Die Nachprüfung der preussischen Bauordnungen hat dazu geführt, daß der preussische Minister der öffentlichen Arbeiten am 26. März 1917 den Regierungspräsidenten „Leitsätze zur Förderung von Kleinhauseinsiedlungen und Kleinhausebauten“ übersandt hat**. Diese Leitsätze sollen nicht nur auf das platte Land, sondern auch auf die Städte angewandt werden. In dem begleitenden Erlaß wird gesagt:

„Von einer Änderung oder Ergänzung der baupolizeilichen Vorschriften im Sinne der anliegenden Leitsätze ist zunächst noch abzusehen. Ich behalte mir vor, wegen der allgemeinen Einführung einer den Leitsätzen entsprechenden Sonderbauordnung für Kleinhausebauten demnächst das Erforderliche zu bestimmen. Bis dahin wird es genügen, die nötigen Erleichterungen eintretendenfalls im Dispenswege zu genehmigen.“

Die Gemeindebehörden sollen prüfen, welche Gebiete für die Anlage von Kleinhauseinsiedlungen in Frage kommen und bei der danach nötig werdenden Aufstellung neuer oder Abänderung bestehender Bebauungspläne die Leitsätze beachten.

Der erste Teil der Leitsätze bezieht sich auf die Bebauungspläne, gehört also eigentlich nicht zu unserem Thema. Es sei nur erwähnt, daß zur Vermeidung einer allzu hohen Belastung der Kleinhäuser mit Straßenbaukosten die Breite der Fahrbahn bis auf 2,50 m, der Gangbahn bis auf 1 m vermindert werden darf; die Gangbahn braucht nur einseitig angeordnet zu werden und kann unter Umständen ganz fortfallen. Für den Heimatschutz ist die Vorschrift von besonderer Bedeutung, daß unter Vermeidung schematischer Gradlinigkeit oder willkürlicher Krümmung ein tunlichst zwangloser Verlauf des Straßennetzes angestrebt werden soll. „Bei Aufstellung der Bebauungspläne ist auf die Erhaltung alter Baumbestände und sonstiger Naturdenkmäler Bedacht zu nehmen. Auch ist darauf zu achten, daß die Kleinsiedlung im Ganzen sich dem Charakter der Gegend oder der baulichen Umgebung anpaßt. Die Bauten selbst sollen sich in den einfachsten Formen halten, jeden Aufputz vermeiden und heimische Baustoffe verwenden. Schlichte, bodenständige Bauweise, die möglichst darauf verzichtet, individuell künstlerische Eigenart zu sehr hervortreten zu lassen, ist allein geeignet für das Kleinhäuser, für dessen äußere und innere Gestaltung angestrebt werden muß, möglichst einheitliche Typen zu gewinnen.“

Die im zweiten Teil der Leitsätze enthaltenen baupolizeilichen Erleichterungen erstrecken sich auf das Gründungs- und Kellermauerwerk, die aufgehenden Wände, Brandmauern, Decken, Dächer, Vorsprünge und Vorbauten, Schornsteine, Feuerstätten, Höhe der Wohnräume, Treppen, Fenster, Aborte, Wasserversorgung und Einfriedigungen. Mit Rücksicht auf die Verschiedenheit des Klimas und der Ortsgewohnheiten ist dabei nach Möglichkeit vermieden worden, bestimmte Maßzahlen vorzuschreiben; diese Vorschriften sind vielmehr den Ortspolizeibehörden überlassen, die aber dabei im Sinne der Leitsätze vorgehen sollen.

* Rheinische Blätter für Wohnungswesen und Bauberatung, 12. Jahrgang, Heft 9, S. 185.

** Vgl. Zeitschrift für Wohnungswesen, 15. Jahrgang, Heft 14, S. 192 ff.

Die Fülle der Vorschriften schließt angesichts des beschränkten Raumes, der dem Verfasser zur Verfügung steht, eine Wiedergabe der Leitsätze im einzelnen aus; der Leser muß vielmehr auf die Leitsätze selbst verwiesen werden.

Als besonders wichtiger Punkt sei nur erwähnt, daß die Außenwände eingeschossiger Bauten im Dach- und Erdgeschoß 25, im Kellergeschoß 38 cm, die Außenwände zweigeschoßiger Bauten im Dach- und Obergeschoß 25, im Erd- und Kellergeschoß 38 cm stark sein müssen; für belastete Mittel- und Treppenwände lauten die entsprechenden Zahlen 12 und 25 cm. Im Erdgeschoß des zweigeschoßigen Hauses kann die Außenwand um 12 cm dünner werden, wenn keine Wände im Dachgeschoß aufrufen.

Auch außerhalb Preußens ist bereits viel für Förderung des Kleinhausbaus durch die Bauordnung geschehen; ja, die kleineren Bundesstaaten haben sogar lange Zeit vor Preußen einen Vorsprung gehabt. Aus Sachsen ist besonders der Erlaß des Ministers des Innern vom 10. November 1913 zu nennen, der allerdings durch den neuesten preussischen Erlaß in manchen Punkten (z. B. hinsichtlich der Straßenbreiten) überholt ist.

Percival Booth, der diesem Erlaß eine eigene Schrift gewidmet hat, hat ausgerechnet, daß die von ihm erlaubte Herabsetzung der Straßenbreite von 12 m auf 4 m das kleine Einfamilienreihenhaus um 14,34 Mark jährlich oder kapitalisiert 286,80 Mark verbilligt. Diese Ersparnis erscheint auf den ersten Blick unbedeutend, aber bei der Massenherstellung von Einfamilienhäusern ergeben sich durch die Summierung der kleinen Beträge schließlich doch beträchtliche Summen.

Auch in Baden hat der Minister des Innern zur Förderung des Kleinwohnungsbaues nach dem Kriege am 11. September 1916 einen bedeutsamen Erlaß an die großherzoglichen Bezirksämter gerichtet*.

Der Erlaß behandelt in seinem Hauptteil allerdings die Bebauungspläne und gewährt Erleichterungen hinsichtlich der Straßenbreite (chauffierter Fahrdamm von 5–5½ m ohne Fußwege zulässig), Straßenbefestigung, Licht- und Wasserleitung und Kanalisation. Für die baupolizeilichen Vorschriften verweist er auf die Landesbauordnung vom 1. September 1907 in der Fassung der Novelle vom 13. Januar 1913. Gemeinnützigen Unternehmungen gegenüber soll sogar noch weiteres Entgegenkommen geübt werden. Der Minister stellt aber fest, daß die örtlichen Bauordnungen nicht immer von demselben fortschrittlichen Geiste erfüllt sind, wie die Landesbauordnung, und empfiehlt daher eine Umarbeitung dieser lokalen Vorschriften.

So läßt die Umschau auf unserem Gebiete überall hoffnungsvolle Ansätze zu künftigen erfreulichen Entwicklungen erkennen. Es kann allerdings die bange Sorge nicht ganz unterdrückt werden, daß gegenüber der gewaltigen Erhöhung der Baukosten, die der Krieg gebracht hat, und die zum Teil zweifellos auch nach dem Kriege weiter bestehen bleiben wird, diese hoffnungsvollen Reime nicht zu genügender Wirkung und Entfaltung kommen könnten. Dieser Gefahr wird man zum Teil vielleicht durch eine Rationalisierung des Baugewerbes und der Baustoffindustrien vorbeugen können. Wie eine solche erzielt werden könnte, ist aber eine so schwierige und weitreichende Frage, daß ihre Erörterung im Rahmen dieses Aufsatzes unmöglich ist**.

* Abgedruckt z. B. in dem Westfälischen Wohnungsblatt, November 1916, S. 278 ff.

** Vgl. unten Kap. III, Nr. 1. D. S.

7.

Wohnungsaufsicht und Wohnungsordnung

Von Landeswohnungsinспекtor Gresschel in Darmstadt

1.

Die Wohnungsaufsicht**1. Notwendigkeit und Aufgaben**

Die wichtigste Voraussetzung für eine durchgreifende Wohnungsreform besteht in der Erkenntnis der im Wohnungswesen tatsächlich bestehenden Zustände und in der dauernden Beobachtung ihrer weiterer Entwicklung. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß durch allgemeine Maßnahmen, mögen sie auf dem Gebiete der Bereitstellung von Grund und Boden für Wohnungszwecke, der Geldbeschaffung oder der Siedlungstätigkeit usw. liegen, eine große Anzahl von Mißständen überhaupt nicht getroffen wird. Die letzteren finden zum Teil ihren Ursprung in der baulichen und hygienischen Beschaffenheit der Wohnhäuser oder Wohnungen und ihrer Umgebung, zum Teil in der Art ihrer Benutzung, zum anderen Teile ist ihre Ursache wirtschaftlicher oder persönlicher Natur. Diese Mißstände können nur durch eine ins einzelne gehende Untersuchung der Wohnungsverhältnisse erfaßt werden, die zugleich die Grundlagen bietet für Maßnahmen zu ihrer Beseitigung. Diesen Zwecken dient die WL. (Abkürzung für „Wohnungsaufsicht“).

Obwohl dieselbe ohne gewisse polizeiliche Befugnisse nicht auskommen kann, so muß ihr doch der soziale Zweck das Gepräge geben, die WL. ist eine Maßnahme sozialer Fürsorge. Als ein besonders wichtiger Punkt kommt in Betracht, daß die Wohnung die Stätte des Familienlebens ist, letzteres also von geordneten Wohnungsverhältnissen in hohem Maße abhängig ist. Die Aufsichtsbefugnisse müssen mit einer umfassenden wohnungspflegerischen Tätigkeit Hand in Hand gehen. Die richtige Verschmelzung dieses verschiedenartigen Charakters der WL. ist wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Tätigkeit.

Die Aufgaben der WL. zerfallen in 3 Gruppen: 1. pflegerische, 2. wohnungstechnische (wozu auch die hygienischen Gesichtspunkte gehören), 3. Teilnahme an der allgemeinen Wohlfahrtspflege, soweit diese mit den Wohnungsverhältnissen in Beziehung steht.

Danach kann man die Aufgaben der WL. wie folgt gliedern:

- a) sie hat die tatsächlichen Verhältnisse festzustellen, und soweit Mängel gesundheitlicher und sittlicher Art, ferner Mängel im baulichen Zustand von Haus und Wohnungen vorliegen, auf deren Beseitigung hinzuwirken;
- b) hat sie dafür zu sorgen, daß wirklich gute Wohnungen nicht durch die Art ihrer Benutzung in schlechte verwandelt werden;
- c) es liegt ihr ob, die Leute erzieherisch zu beeinflussen nach der Richtung der Werthschätzung einer guten Wohnung, sowohl für die Gesundheit des einzelnen, als auch für das Wohlergehen der ganzen Familie;
- d) sie hat dahin zu wirken, daß sich die gegenwärtigen Zustände nicht verschlechtern, sich nicht weitere Mißstände einnisten, seien es solche im einzelnen oder in ganzen Straßen und Vierteln;
- e) sie muß bei der Bekämpfung solcher Mißstände mitwirken, die zwar außerhalb des engeren Bereichs der WL. liegen, deren Ursache aber mittelbar oder unmittelbar zum Teil

in den Wohnungsverhältnissen zu suchen ist (Tuberkulose, sonstige ansteckende Krankheiten, Säuglingssterblichkeit usw.);

h) sie muß über den Wohnungsmarkt laufend unterrichtet sein, um bei Schließung von Wohnungen bzw. deren Leerstellung wegen Überfüllung usw. Ersatz nachweisen oder, wenn solcher mangelt, auf Schaffung von Ersatz hinwirken zu können.

2. Grundlagen für die Wohnungsaufsicht

Grundlagen für die Wl. bilden Gesetze bzw. auf solchen beruhende Verordnungen, sogenannte „Wohnungsordnungen“.

Während die ersteren die Bestimmungen zur Einführung der Wl. zu enthalten haben, müssen letztere die Grundlagen bieten für die praktische Handhabung der Wl.

Es ist in der Literatur bisher viel darüber gestritten worden, ob es angängig und möglich sei, die Wl. mittels Reichsgesetzes für alle Bundesstaaten einzuführen. Hiergegen wurde früher geltend gemacht, daß das Reich nach der Verfassung zum Erlass eines solchen Gesetzes nicht zuständig sei. Diesem Einwand hat jedoch später die Reichsverwaltung selbst keine Bedeutung beigelegt. Noch jetzt wird aber von mancher Seite gegen ein reichsgesetzliches Vorgehen eingewendet, daß die Verhältnisse in den einzelnen Bundesstaaten und innerhalb dieser wieder in einzelnen Landesteilen viel zu verschieden gelagert seien, als daß man an eine so umfassende Regelung denken könne. Dem ist entgegenzuhalten, daß es lediglich darauf ankommt, wieweit man bei einem reichsgesetzlichen Eingriff gehen will. Es ist durchaus nicht erforderlich, daß hierbei ins einzelne gegangen wird, es genügt vielmehr, wenn durch Reichsgesetz die Einführung der Wl. im ganzen Reiche angeordnet wird, mit der Maßgabe, daß die erforderlichen Ausführungsbestimmungen von den Bundesstaaten zu erlassen sind, die auch die Zuständigkeiten der staatlichen und kommunalen Behörden zu bestimmen hätten. Danach könnte ein solches Reichs-Rahmengesetz etwa folgenden Wortlaut haben:

§ 1.

In allen Gemeinden sind folgende Räume:

1. Familienwohnungen, die einschließlich Küche aus vier oder weniger Räumen bestehen,

2. Familienwohnungen ohne Rücksicht auf die Größe:

a) wenn sie in Mansarden, Dach- oder Kellergeschossen liegen,

b) wenn in ihnen andere als unter Ziff. 4 bezeichnete fremde, nicht zur Familie gehörige Personen beherbergt werden,

3. Schlafstellen,

4. Schlafräume der Angestellten (Dienstboten, landwirtschaftliches Gesinde, Lehrlinge usw.)

einer Aufsicht darüber zu unterziehen, ob sie in gesundheitlicher und sittlicher Beziehung zu Bedenken Anlaß bieten.

§ 2.

Für jeden Bundesstaat sind Vorschriften zu erlassen, in denen die Mindestanforderungen festgesetzt werden, denen die Räume in gesundheitlicher, sittlicher und sozialer Beziehung zu entsprechen haben. Darüber hinausgehende Vorschriften können für einzelne Landesteile oder Gemeinden von den für diese zuständigen Behörden mit Genehmigung der Regierung des Bundesstaates erlassen werden.

§ 3.

Die Aufsicht über die Wohnungspflege im Reiche liegt einem dem Reichsamt des Innern unterstellten Reichswohnungsamte ob.

§ 4.

Das Reichswohnungsamt nimmt die Berichte der Zentralbehörden der einzelnen Bundesstaaten über die Wohnungsaufsicht entgegen, bearbeitet und verwertet das über die Wohnungsfrage gewonnene Material und überwacht die Durchführung dieses Gesetzes. Das Reichswohnungsamt hat durch die Reichswohnungsinpektoren, welche Mitglieder desselben sind, sich unmittelbare Anschauung von der Handhabung der Wohnungspflege in den einzelnen Teilen des Reiches zu verschaffen.

§ 5.

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Sehr zu empfehlen wäre, wenn außerdem eine Muster-Wohnungsordnung von Reichswegen ausgearbeitet und dem Reichsgesetz als Anlage beigegeben würde.

Die in einzelnen Bundesstaaten bereits bestehenden Grundlagen sind folgende:

In Preußen fußt die Einführung der Wl. auf den Bestimmungen des § 10 II. 17. Allg. Landrechts, auf § 137 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung und auf den §§ 6, 12 und 15 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. III. 1850. Es wäre wünschenswert, wenn Preußen der Wl. durch ein besonderes Wohnungsgesetz allgemein Eingang verschaffen wollte, was in dem neuen Entwurf zu einem Wohnungsgesetz auch beabsichtigt wird.

In Bayern ist die Wl. durch Rgl. Verordnung vom 10. II. 1901 angeordnet. Auf den Wohlfahrtscharakter der Wl. ist hierbei besonderer Nachdruck gelegt worden.

In Württemberg ist die Wl. durch Verfügungen des Ministeriums des Innern vom 21. V. 1901 und vom 18. V. 1907 eingeführt, während für

Baden die Landesbauordnung vom 1. IX. 1907 die nötigen Vorschriften enthält.

Das Wohnungsaufsichtsgesetz für das Großherzogtum Hessen datiert vom 1. VII. 1893. Es beschränkte sich zunächst auf die Gemeinden mit 5000 und mehr Seelen. Durch das Wohnungsfürsorgegesetz vom 7. August 1902 wurden zwei wesentliche Neuerungen beschlossen, nämlich:

1. wurde die Wl. auf alle Gemeinden ausgedehnt,
2. wurde als staatliche Zentralstelle eine Landeswohnungsinspektion geschaffen, welche die Aufgabe hat, im Zusammenwirken mit den staatlichen und kommunalen Behörden die Wohnungsverhältnisse der minderbemittelten Klassen festzustellen und in Gemeinschaft mit dem hessischen Zentralverein für Errichtung billiger Wohnungen, sowie mit den gemeinnützigen Bauvereinen des Landes auf Beseitigung der sich ergebenden Mißstände hinzuwirken.

Im Königreich Sachsen enthält das Allgemeine Baugesetz vom 1. Juli 1900 in den §§ 163/64 Bestimmungen über die Wl. Danach können durch Ortsgesetz oder örtliche Verordnungen Bestimmungen über die Beaufsichtigung von Mietwohnungen erlassen werden.

Für das Herzogtum Gotha ist ein Gesetz über die Wl. unterm 3. April 1907, für das Herzogtum Coburg ein gleiches Gesetz unterm 21. Mai 1912 erlassen worden.

Für Elsaß-Lothringen ist noch ein französisches Gesetz vom 13. April 1850 in Kraft, durch welches die Gemeinden zur Einführung der Wl. ermächtigt werden.

Von den drei Hansestädten hat Hamburg durch Gesetze vom 8. Juni 1898 und 8. Februar 1907 die Wl. eingeführt, in Lübeck geschah dies durch Gesetz vom 3. November 1908, in Bremen durch Gesetz vom 1. Oktober 1910.

Im Ausland haben England, Holland und die Schweiz durch gesetzliche Vorschriften die Wl. in umfassender Weise eingeführt, das schon erwähnte französische Gesetz vom 13. April 1850 ist nahezu wirkungslos geblieben.

3. Organisation der Wohnungsaufsicht

Die praktische Durchführung der Wl. ist in erster Linie Sache der Gemeinden. Es muß besonderes Gewicht darauf gelegt werden, daß die Gemeinden an Hand der Feststellungen der Wohnungsverhältnisse durch eigene Organe über die vorhandenen Zustände unterrichtet werden und erkennen, daß ihnen die Verantwortlichkeit für diese zur Last fällt. Denn die Gemeinden haben das größte Interesse an geordneten Wohnungsverhältnissen. Sie müssen zu verhüten suchen, daß ein Teil der Einwohnerschaft durch Mißstände im Wohnungswesen Nachteil und Schaden erleidet. Auch wirken solche Mißstände — mögen sie auf gesundheitlichem, sittlichem oder sozialem Gebiete liegen — mehr oder weniger auf die Gesamtheit der Bevölkerung zurück. Die Gemeindeverwaltungen können ferner die örtlichen Verhältnisse am besten übersehen und danach Abhilfsmaßregeln treffen, endlich

aber ist insbesondere bei letzteren, möge es sich um Beseitigung einzelner Mißstände, um finanzielle Mithilfe für die von solchen Mißständen betroffenen Familien, um Ersatz leerzustellender Wohnungen, oder um umfangreichere Maßnahmen gesundheitlicher Art — wie Sanierungen von Straßen oder Ortsteilen, Anlage von Wasser- und Kanalleitungen, Entwässerungen usw. — handeln, die Mitwirkung der Gemeinden gar nicht zu entbehren.

Hiernach sollten alle größeren Gemeinden gehalten sein, einen ständigen Wohnungsaufsichtsdienst einzurichten. Allerdings dürfen sie sich hierauf nicht beschränken, sondern es liegt ihnen ob, noch eine Reihe anderer Aufgaben zu erfüllen, deren Lösung zur Erzielung möglichst guter Wohnungsverhältnisse notwendig ist. Hierher gehört u. a. die Sorge für geeignetes und billiges Baugelände, für ständige Beobachtung des Wohnungsmarktes und damit im Falle von Wohnungsmangel Ergreifung geeigneter Maßregeln zu dessen Beseitigung, Regelung des Wohnungsnachweises, Mitwirkung bei der Beschaffung von Baukapital usw.

Alle diese Aufgaben sind nur zu lösen, wenn sie in organischer Zusammenfassung von einer Stelle aus bearbeitet werden. Diese ist das gemeindliche Wohnungsamt. Dem Mangel an einer beaufsichtigenden und aufbauenden Organisation der gemeindlichen Aufgaben im Wohnungswesen ist es zweifellos zu einem recht erheblichen Teile zuzuschreiben, daß sich hier Mißstände in so außerordentlich großem Umfange ausbreiten konnten. Damit sind nicht nur die Mißstände gemeint, die sich in den einzelnen Wohnungen oder in ganzen Vierteln eingemischt haben, sondern auch diejenigen, die in der Höhe der Mieten, in dem vielfach auftretenden Wohnungsmangel, in einer gesundheitlich und sozial völlig verkehrten Bauweise — wie das Mietskasernensystem, ungeeignete Grundrisse, Vernachlässigung der Nebenräume usw. — ihren sichtbaren Ausdruck finden.

Es ist zu verwundern, daß im Lande der mustergiltigen Organisation für die Regelung des Wohnungswesens besondere Behörden bzw. Ämter noch nicht bestehen, obwohl sich für viele andere allgemeine Aufgaben, die sich an Bedeutung für die Gesamtheit der Bevölkerung mit der Wohnungsfrage nicht messen können, besondere Verwaltungszweige herausgebildet haben, und obwohl es offensichtlich zu Tage liegt, daß die im Wohnungswesen vielfach bestehenden Zustände großen Bevölkerungskreisen ein geordnetes Wohnen geradezu unmöglich machen.

Beamte des Wohnungsamtes haben auch die W.A. durchzuführen. In größeren Städten und Gemeinden bedarf es hierzu der Anstellung mindestens einer hauptamtlich tätigen Kraft, in anderen deren mehrere. Hierbei ist selbstverständlich das Bedürfnis maßgebend, indessen wird man im allgemeinen sagen können, daß in Gemeinden von mehr als 25 000 Einwohnern immer mindestens ein Wohnungsaufsichtsbeamter notwendig ist.

In kleineren Gemeinden wird man dem Wohnungsaufsichtsbeamten noch andere Aufgaben zuweisen können. Es empfiehlt sich hier, den Gemeindebaumeister auch mit der Wohnungsaufsicht zu betrauen, was sich z. B. in Hessen recht gut bewährt hat.

In den ganz kleinen Gemeinden — etwa von 3000 Seelen und weniger — wird die Auswahl geeigneter Kräfte für die W.A. häufiger auf Schwierigkeiten stoßen. Ein Gemeindebaubeamter ist meistens nicht vorhanden, ebenso fehlt es häufig an sonst geeigneten Kräften. Im Großherzogtum Hessen hat man sich dadurch geholfen, daß man — so gut es ging — geeignet erscheinende Kräfte aus den Gemeinde-Angehörigen mit der Aufgabe betraut hat. Es sind dies zumeist Techniker, Bauhandwerker oder Mitglieder des Gemeinderats, häufig haben sich auch Lehrer zur Übernahme des Amtes bereitgefunden. Nur selten wird daselbe im Ehrenamt, d. h. unentgeltlich, ausgeübt, vielmehr wird fast stets eine angemessene Entschädigung dafür gezahlt, und jedenfalls wird von dem staatlichen Landeswohnungsinspektor daran festgehalten, daß die ehrenamtliche Ausübung der W.A. nirgends verlangt wird.

Dieses System hat seine Vorzüge und seine Mängel. Letztere bestehen darin, daß die ausübenden Personen nicht immer das nötige Wissen und Verständnis für ihre Aufgabe haben, daß sie zu sehr mit den Personen und Verhältnissen am Orte verwachsen sind und deshalb schärfere Eingriffe in vorhandene Mißstände scheuen. Vorzüge kann man darin erblicken, daß jene Persönlichkeiten eben mit den örtlichen Verhältnissen vertraut sind, daß sie — wenn sie genügend Ansehen im Orte besitzen — durch persönliches Zureden bei Mietern und Vermietern viele Mißstände beheben können und daß sie endlich auch in der Lage sind, die Organe der Gemeindeverwaltung über die bestehenden Zustände zu unterrichten und sie für Abhilfsmaßnahmen zu gewinnen.

So ist es in vielen Fällen den Aufsichtsorganen auch in diesen kleinen Gemeinden gelungen, köpferreiche Familien mit Hilfe der Gemeindeverwaltungen aus schlechten und überfüllten in ausreichende Wohnungen zu verbringen und die Gemeinden zur Gewährung von Mietzuschüssen zu veranlassen. Auch in der Bearbeitung der Inhaber kleiner Wohnungen hinsichtlich deren Benutzung sind von den Aufsichtsorganen unleugbar ganz bedeutende Erfolge erzielt worden. Das Reinhalten der Wohnungen, ausreichendes Lüften, Verbannung von Haustieren aus den Räumen ist durch jene Organe in weitgehendem und in zufriedenstellendem Maße erreicht worden.

Die aus dieser Organisation sich ergebenden Mängel haben sich in den letzten Jahren erheblich verringert. Es findet dies seine Erklärung ohne weiteres darin, daß seit Bestehen der jetzigen erweiterten WL inzwischen schon längere Zeit — 14 Jahre — vergangen ist, die ganze Einrichtung sich also bei der Bevölkerung eingelebt hat, daß die mit der Aufsicht beauftragten Personen mit ihrer Aufgabe immer mehr vertraut geworden sind, und daß endlich von der staatlichen Zentralstelle aus auf die örtlichen Organe fortgesetzt im Sinne einer gründlichen WL eingewirkt wird. Letzteres geschieht gelegentlich der Anwesenheit des Landeswohnungsinspektors in den einzelnen Gemeinden, wobei gemeinschaftlich mit dem örtlichen Wohnungsinspektor Besichtigungen von Wohnungen vorgenommen werden, ferner in periodischen bezirksweisen Zusammenkünften der Wohnungsinspektoren, wobei von Seiten des Landeswohnungsinspektors die mit der WL zusammenhängenden Aufgaben nach allen Seiten beleuchtet, und mit den örtlichen Organen Erfahrungen und Anschauungen ausgetauscht werden.

Für den Landkreis Worms ist neben den örtlichen Organen noch eine Dame angestellt, deren Befoldung vom Kreise bezahlt wird. Sie nimmt in allen Landgemeinden des Kreises Wohnungsbesichtigungen vor und sorgt für Abstellung der festgestellten Mängel. Außerdem ist sie noch Trägerin sonstiger Wohlfahrtsbestrebungen des Kreises und hat somit ein umfassendes und ausreichendes Arbeitsgebiet.

Wie die WL in den kleineren Gemeinden am zweckmäßigsten geregelt werden kann, ist eine Frage, die sich nicht allgemein beantworten läßt. Maßgebend muß hierbei das Bestreben sein, die einfachste Form zu finden, um den Kostenaufwand möglichst niedrig zu halten. Dies ist nach dem Kriege noch mehr als vorher dringend erforderlich.

Am besten erscheint eine Regelung in der Weise, daß — wie in Hessen geschehen — örtliche Organe geschaffen werden, denn ohne solche ist die WL keinesfalls durchführbar. Es muß eine Persönlichkeit da sein, die mit den Verhältnissen und Leuten am Orte vertraut ist.

Außerdem müssen für größere Bezirke einige staatliche Beamte da sein, die in ähnlicher Weise, wie in Hessen, für einheitliche Durchführung der WL sorgen, anregend und belehrend wirken und im Bedarfsfalle die Tätigkeit der örtlichen Organe ergänzen. Selbstverständlich sollen in den Dienstbereich dieser Beamten alle Gemeinden, also auch die Städte und größeren Landgemeinden, fallen.

Es dürfte z. B. genügen, wenn für jeden preussischen Regierungsbezirk neben dem ersten staatlichen Wohnungsaufsichtsbeamten noch zwei oder drei Hilfskräfte vorhanden sind, und jedenfalls wäre auf diese Weise eine gründliche und wirksame WL in weitestgehendem Maße gewährleistet.

Für größere Bezirke (Regierungsbezirke oder Provinzen) empfiehlt sich die Einrichtung staatlicher Wohnungsämter, denen die vorbezeichneten staatlichen Aufsichtsbeamten angehören würden. Für alle Bundesstaaten wäre ferner die Errichtung von Landeswohnungsämtern, bei den kleineren unter Fortfall von Bezirks-Wohnungsämtern, zweckmäßig. Leiter dieser Ämter wären die Landes- bzw. die Bezirkswohnungsinspektoren (man würde die Beamten entsprechend dem Umfange ihrer Tätigkeit vielleicht besser Landesräte für das

Wohnungswesen nennen). Eine der wichtigsten Aufgaben der Ämter wäre die Durchführung der Wl. Doch hätten sie auch noch eine Reihe anderer mit der Regelung der Wohnungsverhältnisse zusammenhängende Aufgaben zu übernehmen, die im Rahmen dieser Arbeit indessen nicht näher erörtert werden können.

Selbstverständlich sollen auch hierbei die Kosten auf das geringste Maß beschränkt werden, und es ist deshalb zu erwägen, inwieweit bereits vorhandene Beamte auch mit jenen Aufgaben betraut werden können. Ganz zu vermeiden werden indessen neue Aufwendungen nicht sein, sie dürften sich aber auch angesichts der Bedeutung geordneter Wohnungsverhältnisse für die Wohlfahrt der Gesamtheit sowie für die Erhaltung und Mehrung unserer Volks- und Wehrkraft durchaus rechtfertigen.

Neben den besoldeten Organen sollen jedenfalls in den Städten mit besonderen Wohnungsämtern auch ehrenamtlich tätige Personen bei Durchführung der Wl. herangezogen werden. Dagegen ist die Übertragung der letzteren ausschließlich auf Ehrenbeamte abzulehnen. Die richtige Durchführung der Wl. erfordert umfassende Sachkenntnisse, sie ist ferner eine zeitraubende, sowie mühevoll und — wie nicht verschwiegen werden soll — keineswegs angenehme oder dankbare Aufgabe, deren Erfüllung deshalb ehrenamtlichen Personen auf die Dauer nicht zugemutet werden kann. Alle Versuche in dieser Beziehung sind bisher erfolglos geblieben.

Dagegen ist die Mitarbeit jener Personen neben den Berufsbeamten sehr wünschenswert. Sie kann darin bestehen, daß diese Personen gelegentlich an Wohnungsbesichtigungen — namentlich wenn es sich um schwere Mißstände handelt — teilnehmen, daß sie bei der Regelung grundsätzlicher Fragen mitwirken, sowie bei der Entscheidung in zweifelhaften Fällen, oder wenn die Beseitigung von Mißständen erhebliche Opfer, sei es von Privaten oder von der Gemeinde, erfordert.

Wer ist nun zum Wohnungsaufsichtsbeamten geeignet? Die richtige Durchführung der Wl. ist in hohem Maße von der Persönlichkeit abhängig. Es dürfte nicht viel Berufe geben, wo es so sehr auf die Person ankommt, als gerade hier. Das wichtigste ist, daß die Beamten das nötige soziale Verständnis für ihre Aufgaben besitzen. Denn die Wl. gehört durchaus zum Gebiete der sozialen Wohlfahrtspolitik, und dieses zu kennen ist deshalb für ihre Organe in erster Linie notwendig. Wünschenswert ist es, daß sie außerdem über gewisse bautechnische Kenntnisse verfügen und auf dem Gebiete der Wohnungshygiene Bescheid wissen. Sehr erwünscht ist es ferner, daß die Beamten gewisse volkswirtschaftliche Kenntnisse besitzen und mit den sonstigen für die Wohnungsreform in Betracht kommenden Maßnahmen einigermaßen vertraut sind.

Zur richtigen Ausübung des Amtes gehört auch eine gewisse Allgemeinbildung, Umsicht und Menschenkenntnis, die den Beamten befähigt, in allen Lagen, denen er sich gegenübergestellt sieht, immer richtig zu handeln.

Wünschenswert ist es, daß neben den männlichen auch weibliche Kräfte zur Wl. herangezogen werden. Den letzteren ist insbesondere die Wohnungspflege in engerem Sinne zu überweisen, d. h. sie haben auf richtige und zweckmäßige Benutzung der Wohnungen hinzuwirken, sowie auf Sauberkeit und Ordnung zu dringen.

Eine scharfe Abgrenzung der Arbeitsgebiete zwischen weiblichen und männlichen Kräften ist natürlich nicht möglich, aber auch nicht erforderlich, es kommt alles darauf an, daß sie einander in die Hände arbeiten und sich ergänzen.

Sehr zu empfehlen ist auch die Mitwirkung von Ärzten. Wenn solche auch für den eigentlichen Wohnungsaufsichtsdienst nur selten zu gewinnen sein werden, so können doch die beamteten Ärzte, indem sie zeitweise an Wohnungsbesichtigungen teilnehmen, die Sache außerordentlich fördern. In Hessen ist den Kreisärzten im Wohnungsaufsichtsgesetz eine solche Mitwirkung zur Aufgabe gemacht.

4. Wirkungsbereich der Wohnungsaufsicht

Die Frage, auf welche für den dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmten Räume die Wl. ausgedehnt werden soll, ist bisher in der verschiedensten Weise beantwortet worden.

Von einer Seite wird verlangt, daß ihr alle Wohnungen, gleichgiltig, ob groß oder klein, ob Eigenheim oder Mietwohnungen, unterstellt werden sollen, weil sich Mißstände überall fänden, und bei einer Begrenzung der Aufsichtspflicht sich diejenigen Familien, deren Wohnungen der Aufsicht unterliegen, zurückgesetzt bzw. bevormundet fühlen könnten.

Gegen eine solche Ausdehnung der Wl. sprechen indessen gewichtige Gründe. Zunächst ist zu bemerken, daß sich das letztgedachte Bedenken in der Praxis als gegenstandslos erwiesen hat. Es ist z. B. in Hessen nie irgend eine Beschwerde gedachter Art erhoben worden, es kann im Gegenteil festgestellt werden, daß den Inhabern der der Wl. unterliegenden Wohnungen das Erscheinen der Beamten immer sehr willkommen gewesen ist, namentlich dann, wenn bauliche oder hygienische Mängel vorlagen. Übrigens wird durch diese Erfahrungen auch der von mancher Seite gegen die Wl. erhobene Einwand widerlegt, daß sie zu sehr in intime Verhältnisse des Familienlebens eindringe, während unbedingt an dessen Unverletzlichkeit festgehalten werden müsse. Die Leute empfinden die Tätigkeit der Wl. durchaus nicht als einen störenden Eingriff, sie sind vielmehr in der Regel dankbar. Das ist auch verständlich, weil ja gerade die durch die Wl. geförderte Verbesserung der Wohnungsverhältnisse auch das Familienleben günstig beeinflusst.

Von anderer Seite wiederum wird verlangt, daß man sich auf Mietwohnungen beschränke, Eigenwohnungen indessen ausnehme, da jedermann in seinem Eigentum schalten und walten könne, wie es ihm beliebt.

Eine weitere Anschauung geht dahin, daß man sich auf städtische Wohnungen beschränken solle, da auf dem Lande die Verhältnisse im allgemeinen günstig seien, und dort also ein Bedürfnis für die Wl. nicht vorliege.

Die Frage ist zu beurteilen einmal nach dem inneren Wesen des Zweckes der Wl. und zweitens nach dem Bedürfnisse.

In ersterer Beziehung ist darauf zu verweisen, daß die Wl. nur unter dem Gesichtswinkel der sozialen Wohlfahrt berechtigt erscheint, im zweiten Punkte darauf, daß sich das Bedürfnis nach dem bestehenden Allgemein-Interesse richten muß. Will man der Wl. alle Wohnungen ohne Unterschied unterwerfen, so wird damit das soziale Moment vollständig verwischt, und in der Praxis würde es geradezu widersinnig wirken, wenn die Wl. sich etwa um den Zustand der Villenwohnung oder der hochherrschaftlichen Stockwerkswohnung eines Millionärs kümmern wollte. Die Inhaber größerer Wohnungen können sich gegen bauliche oder hygienische Mängel in denselben selbst schützen, sie bedürfen dazu nicht der Hilfe der Wl. Werden diese Wohnungen aber schlecht bzw. in unzumutbarer Weise benutzt, so ist das zwar bedauerlich, kann aber keinen Grund für ein aufsichtsbehördliches Einschreiten bieten, es sei denn, daß dabei öffentliche Interessen gefährdet werden, in welchem Falle ja aber den Sicherheitsorganen schon jetzt das Recht zum Betreten der Wohnungen zusteht. Jene Ausdehnung würde also eine durchaus unnötige Erweiterung des Arbeitsgebietes der Wl. bedingen und das muß umsomehr vermieden werden, als die letztere bei Begrenzung ihrer Tätigkeit auf das wirklich Notwendige schon außerordentlich stark in Anspruch genommen wird.

Daß diejenigen Räume in den großen Wohnungen, die Angestellten oder dem Gesinde zum dauernden Aufenthalt dienen, der Wl. unterliegen, ist selbstverständlich, liegt aber auch außerhalb der Frage, wie es mit der eigentlichen Familienwohnung gehalten werden soll. Ebenso beziehen sich diese Erörterungen nicht auf größere Wohnungen, in denen untervermietet wird.

Hiernach erscheint eine Begrenzung des Tätigkeitsbereichs der WL. nach der Größe der Wohnungen berechtigt und notwendig. Es ist naturgemäß möglich, daß sich hierbei Grenzfälle ergeben, in denen entweder die WL. auch erwünscht, oder umgekehrt, in denen sie nach den Verhältnissen der Bewohner unnötig erscheint. Das ist indessen niemals zu vermeiden, und die geringe Zahl dieser Fälle spricht auch keineswegs gegen jene Begrenzung.

Ob Unterscheidungen zu machen sind zwischen Eigenheimen und Mietwohnungen, bezw. zwischen städtischen und ländlichen Wohnungen ist eine Frage des Bedürfnisses. In kleinen Eigentümerwohnungen findet man — wie die Erfahrung gelehrt hat — dieselben Mißstände, wie in den kleinen Mietwohnungen. Es besteht deshalb nicht nur kein Grund, hier eine Ausnahme zu machen, eine solche ließe im Gegenteil die WL. lückenhaft erscheinen; denn Mißstände in den kleinen Eigenwohnungen sind für die Betroffenen natürlich ebenso schädlich, wie in Mietwohnungen.

Auch für die Wohnungen auf dem Lande ist die WL. wünschenswert. Die Wohnungen auf dem Lande weisen ganz erhebliche Mängel auf, die Behauptung, daß dort die Verhältnisse im ganzen günstiger seien als in den Städten, ist durchaus nicht zutreffend, wenn man Beschaffenheit und Benutzungsart der Wohnungen an sich in Betracht zieht. Gesundheitlich liegt zwar ein Vorteil darin, daß in der Regel die ländlichen Wohnungen freier liegen, als die städtischen, und daß auch die Luft auf dem Lande dem menschlichen Organismus um vieles zuträglicher ist, als in den Städten. Aber das kann nicht Anlaß bieten, die vorerwähnten Mißstände unangerührt zu lassen, bedingt vielmehr nur eine Scheidung hinsichtlich der gesundheitlichen Mindestanforderungen, die an die Wohnungen zu stellen sind, namentlich bei der Bemessung des Mindestluftmaßes.

In den bestehenden Gesetzen und Verordnungen ist die Frage in der mannigfachsten Weise geregelt worden. Dem hessischen Wohnungsaufsichtsgesetze unterstehen nur Mietwohnungen, Bayern macht diesen Unterschied nicht.

In Hessen unterliegen der WL. zwar alle Mietwohnungen — ländliche, wie städtische — ohne Unterschied hinsichtlich der Größe. Zwangsmittel zur Beseitigung von Mißständen sind aber nur gegeben für kleine Mietwohnungen, die aus drei oder weniger Räumen einschließlich Küche bestehen. Praktisch beschränkt sich mithin die WL. im großen und ganzen auf diese Wohnungen. Ähnlich ist in Charlottenburg die Frage geregelt, woselbst ebenfalls Wohnungen, die außer der Küche aus zwei oder weniger Räumen bestehen, der WL. unterliegen. Auch die von der Königl. Amtshauptmannschaft Dresden-Neustadt erlassene Wohnungsordnung vom 5. März 1914 beschränkt sich in der Hauptsache auf Mietwohnungen, die, einschließlich der Küche, aus 3 oder weniger Wohnräumen bestehen.

Die für den Regierungsbezirk Minden erlassene Wohnungspolizei-Verordnung kennt weder einen Unterschied zwischen Stadt und Land, noch zwischen Eigen- und Mietwohnungen, ebenso fehlt eine Begrenzung hinsichtlich der Größe der Wohnungen. Der Wirkungskreis der für den Regierungsbezirk Düsseldorf erlassenen Verordnung erstreckt sich nur auf die Wohnungen in solchen Häusern, die von 2 oder mehr Familien bewohnt werden, oder zum Wohnen durch 2 oder mehr Familien bestimmt sind. Gegen Mißstände in Einfamilienhäusern ist bis zur Änderung der Polizei-Verordnung auf Grund des § 10 des preuß. A.L.R. II 17 vorzugehen.

Sehr weit gefaßt ist der Bereich der der WL. unterliegenden Räume in München. Nach § 5 der Verordnung vom 5. August 1913 erstreckt sich die WL. „auf alle Gebäude und Gebäudeteile, die zum Aufenthalt für Menschen als Wohn-, Schlaf- oder Arbeitsräume dienen, sowie auf die dazu gehörigen Küchen, Aborte, Zugänge, Keller und sonstigen Räume“. In Dresden haben sich die Bestimmungen nach der für die Wohnungsinspektion erlassenen Dienstanweisung vom 7. März 1913 „in erster Linie und vorzugsweise auf Wohnungen mit Teilvermietung, Kleinwohnungen, Schlafstellen für Dienstboten und Gewerbsgehilfen und Werkstätten, sowie auf diejenigen Räume zu erstrecken, über die Beschwerde geführt worden ist, oder von denen sonst Mißstände bekannt werden“.

Die altbewährte Straßburger WL. fußt — wie schon erwähnt — auf einem Gesetze vom 13. April 1850, nach welchem in Wohnungen und Zubehörungen, welche vermietet oder von Anderen, als dem Eigentümer, Nutznießer oder Wohnungsberechtigten, eingenommen sind, Verbesserungen angeordnet werden können.

Der Regel nach sollte der Tätigkeitsbereich der Wl. erstreckt werden auf:

1. alle Wohnungen, und zwar sowohl Eigen- als auch Mietwohnungen, städtische wie ländliche, die in der Hauptsache von Minderbemittelten bewohnt werden. Hierher sind alle Wohnungen zu rechnen, die einschließlich der Küche 4 oder weniger bewohnbare Räume, oder weniger als 60 qm nutzbare Wohnfläche haben;
2. größere Wohnungen
 - a) wenn in ihnen familienfremde Personen gegen Entgelt aufgenommen werden,
 - b) wenn sie in Dach- oder Kellergeschossen liegen,
 - c) wenn bekannt wird, daß darin sittliche oder hygienische Mißstände herrschen, deren Beseitigung im öffentlichen Interesse liegt;
3. alle Räume, die in Untermiete gegeben werden, namentlich solche, in denen Koff- und Schlafgänger untergebracht sind (zu vgl. 2a);
4. alle Räume, die von Arbeitgebern ihren Angestellten (Gehilfen, Lehrlingen, Dienstboten, Arbeitern usw.) als Wohn- und Schlafräume zugewiesen werden.

Ob sonstige Räume, namentlich andere als die zu 2 bezeichneten größeren Wohnungen, der Wl. zu unterstellen sind, ist von örtlichen Bedürfnissen abhängig zu machen.

Die Besichtigung der der Wl. unterliegenden Räume muß fortlaufend vorgenommen werden. Die in einzelnen Wohnungsordnungen enthaltene Bestimmung, daß sie unterbleiben kann, soweit anzunehmen ist, daß in Wohnungen dauernd geregelte Verhältnisse herrschen, erscheint nicht ratsam. Die Benutzung der Wohnungen ist einem derart großen Wechsel unterworfen, daß eine solche Annahme wohl immer etwas willkürlich ist.

In Hessen ist angeordnet, daß jeder aufsichtspflichtige Raum alle 2 Jahre mindestens einmal besichtigt werden muß, sofern nicht besondere Umstände, wie Wohnungswechsel usw., eine frühere Besichtigung notwendig machen. Die Ausführungsanweisung zur Wohnungsverordnung für den Regierungsbezirk Düsseldorf bezeichnet eine Besichtigung mindestens alle 2 Jahre für wünschenswert, ordnet aber im übrigen an, daß alle Wohnungen, von denen es bekannt oder zu vermuten ist, daß sie den Anforderungen der Verordnung nicht genügen, mindestens einmal jährlich zu besichtigen sind.

5. Bereits bestehende Einrichtungen für die Wohnungsaufsicht

Am umfassendsten durchgeführt sein dürfte unter den deutschen Bundesstaaten die Wl. im Großherzogtum Hessen. Wie schon an anderer Stelle bemerkt, wird sie hier in Stadt und Land ausgeübt, und eine staatliche Zentralstelle, die Landeswohnungsinpektion, sorgt dafür, daß in dieser Tätigkeit eine Stockung nicht eintritt. Die Zahl der alljährlich beseitigten Mißstände ist erheblich, ebenso ist eine wesentliche Besserung in der Art der Benutzung und Instandhaltung der Wohnungen unverkennbar, das Verständnis der Bevölkerung für den Wert einer ausreichenden und guten Wohnung ist gewachsen. Auch ist es in vielen Fällen gelungen, kinderreichen Familien der ärmeren Volksklassen angemessene Wohngelegenheit zu schaffen, teilweise unter Mithilfe der Gemeinden, die Mietszuschüsse gewähren.

Bayern, Württemberg und Baden sind in der Durchführung der Wl. ebenfalls bereits weit vorgeschritten, auch in diesen Bundesstaaten sind, wie in Hessen, Landeswohnungsinpektoren tätig.

In Hamburg wird die Wl. von einer besonderen „Behörde für Wohnungspflege“ gehandhabt. Die anfänglich geplante rein ehrenamtliche Tätigkeit hat sich nicht bewährt, und man ist inzwischen zur Anstellung einer Anzahl Berufsbeamter geschritten.

Die Stadt ist in 12 Kreise eingeteilt, für jeden derselben wird eine im Ehrenamt tätige Persönlichkeit als Kreisvorsteher bestellt. Die Kreise sind wiederum in einzelne Bezirke zerlegt, für deren jeden ein ehrenamtlich tätiger Wohnungspfleger ernannt wird. Die Behörde für Wohnungspflege wird aus zwei Senatsmitgliedern und den Kreis-

vorstehern gebildet; zu den Verhandlungen der Behörde sind der Medizinalrat und der Inspektor der Wohnungspflege, oder deren Vertreter mit beratender Stimme hinzuzuziehen.

Von deutschen Städten haben Straßburg und Essen die Wl. seit langer Zeit eingeführt. Die in beiden Städten getroffenen Einrichtungen sind als mustergiltig zu bezeichnen, die erzielten Erfolge sind bedeutend. Von den Groß-Berliner Gemeinden ist Charlottenburg als erste auf diesem Gebiete vorgegangen und hat Einrichtungen getroffen, die für erfolgreiche und gründliche Arbeit volle Gewähr leisten. Die Stadt Berlin ist alsbald nachgefolgt. Sie hat ein Wohnungsamt geschaffen, dessen Organisation ebenfalls als mustergiltig bezeichnet werden kann. Die Zahl der vorhandenen Aufsichtsbeamten ist bedeutend. Wenn diesen — wie zweifellos ist — die freie Ausübung einer gründlichen Tätigkeit ermöglicht wird, so werden sich die wohlthätigen Folgen dieser Arbeit im Berliner Wohnungswesen bald bemerkbar machen.

Auch in Köln, Düsseldorf, Elberfeld, Barmen, Duisburg, Crefeld und einer größeren Anzahl anderer rheinischer Städte wird die Wl. mit großem Erfolge gehandhabt, das gleiche gilt von anderen preussischen Städten, wie Frankfurt a. M., Breslau, Hannover, Magdeburg, Cassel, Posen, Kiel, Erfurt, Stettin. Von sächsischen Städten haben umfassende und mustergiltige Einrichtungen getroffen Dresden, Leipzig und Chemnitz, auch in einer Anzahl anderer sächsischer Städte wird die Wl. gehandhabt, in mehreren Amtshauptmannschaften sind Wohnungspflegerinnen angestellt worden.

Am weitesten fortgeschritten ist, — wie schon bemerkt, — die Einführung der Wl. in den süddeutschen Staaten. München hat seit Ende 1911 ein Wohnungsamt, Stuttgart war in dieser Beziehung schon früher vorgegangen, aus Baden ist namentlich Mannheim zu nennen, und in Hessen haben die Städte Mainz, Darmstadt, Offenbach und Worms Einrichtungen geschaffen, die eine gründliche und wirksame Wl. verbürgen. Für den Landkreis Worms ist eine Dame als Kreiswohnungsinspektorin angestellt.

In den Hansestädten Bremen und Lübeck sind nach dem Hamburger Vorbilde Behörden für Wohnungspflege errichtet worden. Von Städten aus den kleineren Bundesstaaten sind Braunschweig, Jena und Gotha mit Einrichtungen für die Ausübung der Wl. zu nennen.

II.

Die Wohnungsordnung

1. Notwendigkeit von Wohnungsordnungen

Wie im Abschnitt über die Wohnungsaufsicht bemerkt, ist für deren praktische Handhabung das Vorhandensein bestimmter Vorschriften — Wohnungsordnungen — erforderlich. Diese haben diejenigen das Wohnungsgesetz ergänzenden Vorschriften zu enthalten, die den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen angepaßt sind. Sie sollen — soweit dies nicht schon durch Gesetz in bindender Weise geschehen ist — Bestimmung treffen darüber,

- a) welche für den dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmte Räume der Wl. unterliegen,
- b) welche Anforderungen an diese Räume zu stellen sind und
- c) welches Verfahren bei Beseitigung von Mißständen zu beobachten ist.

Die Frage, ob es sich empfiehlt, die Wohnungsordnungen mit den Bauordnungen oder Ortsbaustatuten zu vereinigen, oder ob es besser ist, sie getrennt von diesen zu halten, hat keine materielle Bedeutung, sie ist vielmehr lediglich vom Zweckmäßigkeitsstandpunkte aus zu beurteilen.

Eine Verschmelzung beider Arten von Vorschriften ist nicht möglich, so nahe es auch liegen mag, die Forderungen der Bauordnung auch für die Wohnungsordnung anzunehmen. Es muß hervorgehoben werden, daß die Bauordnungen und Ortsbaustatuten das Gebiet der baulichen Fortentwicklung der Gemeinden, also die Erstellung der Neubauten zu regeln

haben, während die Wohnungsordnung sich mit den bereits bestehenden Baulichkeiten befassen muß. An diese kann — namentlich bei älteren Bauten — nicht der Maßstab angelegt werden, wie für neu zu errichtende Gebäude, da andernfalls eine große Zahl älterer Wohnhäuser überhaupt nicht mehr zum Bewohnen geeignet sein würde. Die Wohnungsordnung muß sich auch mit den tatsächlichen Zuständen im Wohnungswesen beschäftigen und mit hin eine Reihe von Vorschriften enthalten, die für eine Bauordnung nicht in Betracht kommen. Demgemäß muß die Wohnungsordnung ihrem Inhalte nach eine selbstständige Verordnung darstellen. Man kann sie zwar sozusagen räumlich mit der Bauordnung vereinigen, ob dadurch aber die Übersichtlichkeit gefördert wird, erscheint mindestens fraglich, da sowohl Bauordnung als auch Wohnungsordnung in der Regel recht umfangreiche Schriftstücke darstellen. In den meisten Fällen ist eine Trennung beider Verordnungen vorgezogen worden.

Von mancher Seite wird die Notwendigkeit von Vorschriften gemäß b bestritten. Die Verhältnisse seien im einzelnen viel zu verschieden, als daß sich derartige schematische Bestimmungen auch gleichmäßig anwenden ließen. Das Urteil über das zu Fordernde müsse vielmehr dem pflichtmäßigen Ermessen der Wohnungsaufsichtsbeamten überlassen bleiben. Die Mindestanforderungen seien ferner häufig nicht durchführbar, auch bestehe die Gefahr, daß sich die Bevölkerung bei Auswahl von Wohnungen allzusehr nach jenen Mindestforderungen richten werde, was eine Verschlechterung der Wohnweise zur Folge haben könne.

Der letztere Einwand hat sich jedenfalls in der Praxis als durchaus hinfällig erwiesen. Nirgends, wo Wohnungsordnungen bestehen, haben sich Erscheinungen der befürchteten Art in irgend einer Weise gezeigt. Bei der Auswahl von Wohnungen ist auch in der Regel in erster Linie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit maßgebend, d. h. also die Frage, wieviel man nach seinem Einkommen für die Wohnung auszugeben in der Lage ist, daneben sprechen persönliche Wünsche und Neigungen mit. Daß man aber außerdem noch bestrebt sei, nicht mehr Wohnräume zu mieten, als den bestehenden Mindestforderungen entspricht, kommt höchst selten, man kann wohl sagen, überhaupt nicht vor. Andererseits ist darauf hinzuweisen, daß eine außerordentlich große Zahl von Familien noch jetzt in durchaus unzureichenden Wohnungen leben, also in Wohnungsverhältnissen, die erheblich unter den üblichen Mindestforderungen bleiben. Hier wird die behördliche Aufstellung solcher Forderungen also erzieherisch wirken, indem sie den betreffenden Familien das Unzulängliche ihrer Wohnungen vor Augen führt und sie veranlaßt, sich für die Zukunft anders — besser — einzurichten.

Was die Verschiedenartigkeit der Verhältnisse anbelangt, so gehen die hierauf bezüglichen Einwände viel zu weit. Für die Wohnungsordnung können diese innerhalb kleiner Gebiete, etwa einer Stadt, in den einzelnen Wohnungen oder Ortsteilen bestehenden Verschiedenheiten nicht maßgebend sein. Wollte sie der Wohnungsaufsichtsbeamte berücksichtigen, so läme er aus den Zweifeln und Unsicherheiten gar nicht heraus. Es handelt sich bei der Wl. in erster Linie um die Frage, was ist zum mindesten nötig, um in gesundheitlicher, sittlicher und sozialer Beziehung einwandfrei zu wohnen. Und wenn diese Frage auch für große Gebiete, wie eben das Reich oder die größeren Bundesstaaten, für Stadt und Land, nicht gleichmäßig beantwortet werden kann, so ist dies doch für enger begrenzte Gebiete ganz zweifellos möglich. — In mancher Beziehung trifft dies sogar für größere Bezirke zu: es sei nur hingewiesen auf die sittliche Seite der Frage, die ohne Rücksicht auf die verschiedenartigen Anschauungen in dieser Hinsicht nach einheitlichen Gesichtspunkten zu beurteilen ist; ebenso ist in mancher hygienischer Beziehung eine verschiedenartige Beurteilung durchaus nicht am Platze, denn feuchte Wohnungen z. B. sind für die Bewohner überall gleich schädlich, mögen es nun städtische oder ländliche Wohnungen sein, mögen sie im Flachland oder im Gebirge liegen.

Ohne die Festsetzung gewisser Mindestanforderungen wird die Wl. zu einer problematischen, geradezu von persönlicher Willkür abhängigen Einrichtung gemacht. Das aber

wäre viel schlimmer, als die befürchtete schematische Handhabung bestehender Vorschriften. Von einer solchen kann übrigens nicht die Rede sein. Denn das wäre ein völlig ungeschulter Beamter, der im Einzelfalle nicht Urteilskraft und Umsicht genug besäße, um hier und da bei seinem Urteil besonderen Umständen Rechnung zu tragen. Auch wird man von den Aufsichtsbehörden immer erwarten können, daß sie den Beamten in dieser Beziehung das notwendige Maß freier Beurteilung und Bestimmung lassen. Auch da, wo Mindestanforderungen nicht durch Gesetz oder Wohnungsordnungen festgelegt sind, hat sich — wie das ganz selbstverständlich erscheint — eine feststehende Praxis herausgebildet, nach welcher die zu besichtigenden Räume daraufhin geprüft werden, ob sie einwandfrei und ausreichend sind. In der Praxis ist es aber vorteilhafter, wenn diese den Niederschlag der Erfahrung und der wissenschaftlichen Erkenntnis darstellenden Richtlinien durch die obrigkeitliche Autorität gestützt werden. Für die ehrenamtlich bei der WL. mitwirkenden Organe erscheint das Vorhandensein jener Vorschriften geradezu unentbehrlich.

Im übrigen müssen sowohl die Wohnungsaufsichtsorgane bestimmt wissen, was sie fordern können, wie auch andererseits die Betroffenen — also namentlich die Hausbesitzer — Schutz vor zu weitgehenden Anforderungen verlangen können. Gibt es in dieser Richtung nicht von vornherein bestimmte Regeln, so drängt dies geradezu zu Streitigkeiten und Inanspruchnahme der gerichtlichen Instanzen.

Wenn endlich darauf hingewiesen wird, daß jene Mindestanforderungen vielfach nicht durchführbar sind, so ist das zwar richtig, spricht aber erst recht nicht gegen ihre Festsetzung. Eine Hauptaufgabe der WL. besteht in der Ermittlung der tatsächlichen Verhältnisse, und ergibt diese, daß in vielen Fällen die Wohnungsverhältnisse derart minderwertig sind, so schafft sie die Grundlage für ein energisches Eingreifen zur Verbesserung jener Zustände. Die Mindestforderungen, die in der Regel festgesetzt werden, ermöglichen keineswegs ein normales Wohnen, sie sind wirklich die Untergrenze, bis zu der nach gesundheitlichen, sittlichen und sozialen Gesichtspunkten gegangen werden darf. Soweit sie nicht erreicht werden, liegt ein Tiefstand vor, dessen Beseitigung unbedingt erstrebt werden muß. Das Wohnungsbedürfnis gehört, wenigstens für die in den mittleren und nördlichen Zonen der Erde lebende Bevölkerung, mithin auch für die deutsche, ebenso wie Wohnung und Kleidung zu den elementaren Lebensnotwendigkeiten. Bei seiner Befriedigung kann ohne Schaden für den Menschen unter ein gewisses Maß nicht herabgegangen werden.

Zweck eines Wohnungsgesetzes und ebenso der Wohnungsordnungen muß es sein, einen einheitlichen Willen zu schaffen und dieser ist hier umso notwendiger, als es wohl kaum ein anderes Gebiet gibt, auf dem die Meinungen so weit auseinandergehen, und auf dem Interessengegensätze oder Gleichgiltigkeit in so starkem Maße vorhanden sind, wie hier.

Fast überall, wo Wohnungsordnungen bestehen, sind in diesen gewisse Mindestforderungen festgelegt. Der Entwurf zu einem preussischen Wohnungsgesetze bestimmt ebenfalls den Erlass solcher Vorschriften. In dem hessischen Wohnungsaufsichtsgesetze sind zwar nur für den Luftraum, der in den einzelnen Wohnungen vorhanden sein soll, Bestimmungen getroffen, aber in der Praxis gelten auch in Hessen gewisse weitere Mindestforderungen, die von der Zentralstelle aus aufgestellt wurden, und nach denen man sich überall richtet. Es ist hierbei darauf hinzuweisen, daß das hessische Gesetz das erste derartige Gesetz in einem Bundesstaate mit verschiedenartigen Verhältnissen war, daß man z. Bt. seines Erlasses (1893) auf diesem Gebiete noch keinerlei Erfahrungen besaß, so daß es verständlich ist, daß man bei einer solchen tief einschneidenden Neuerung davon abgesehen hat, sich gleich allzusehr mit den Einzelheiten zu befassen.

2. Der Mindestluftraum

Eine viel umstrittene Forderung ist der Mindestluftraum. Man bekämpft einerseits ihre schematische Anwendung (und zwar mit Recht), andererseits wird bezweifelt, ob

man diese Forderung überhaupt aufstellen kann, weil das Vorhandensein guter Luft im Zimmer ja ganz davon abhängt, wie gelüftet wird. Dem ist entgegenzuhalten, daß in den kleinen Wohnungen, namentlich während der kälteren Jahreszeit nicht ununterbrochen gelüftet werden kann, auch des Nachts nicht. Auch muß bei einer objektiven Beurteilung das persönliche Moment ausscheiden, da es ein durchaus unsicherer Faktor ist. Die Mindestforderung hat sich danach zu richten, wieviel Luftraum bei regelrechten Verhältnissen, also namentlich unter der Annahme einer billigen Anforderungen entsprechenden zeitweiligen Lüfterneuerung, für den einzelnen Menschen in den Wohn- und Schlafräumen vorhanden sein muß, um schädliche Einflüsse schlechter oder verdorbener Luft zu vermeiden.

Hierbei müssen, abgesehen von dem Grade der natürlichen Lüfterneuerung, noch einige besondere unterscheidende Merkmale in Rechnung gestellt werden, nämlich die Lage der Wohnungen, ob ländliche oder städtische, bzw. großstädtische Wohnungen, ob starke oder geringe oder gar keine Industrie in der Nähe ist, ob die Wohnungen quer durchlüftbar sind usw.

Für die Praxis ist hiernach so zu verfahren, daß ermittelt wird, wie groß der Luftkubus nach gesundheitlichen Gesichtspunkten in dem Wohn- oder Schlafräum sein muß, wenn die Außenluft „rein“ ist, also den denkbar niedrigsten Kohlen säuregehalt hat, und die Voraussetzungen ausreichender Lüftung (also Möglichkeit der Querlüftung und Vorhandensein genügender Fenster für die künstliche Lüftung) gegeben sind.

Der Kohlen säuregehalt der sogenannten reinen Luft (d. h. der freien Atmosphäre) schwankt zwischen 0,3 bis 0,5 pro Tausend. Bei einem Kohlen säuregehalt von 0,6 pro Tausend erscheint dem Menschen die Luft als „verdorben“, beträgt der Kohlen säuregehalt mehr als 1 pro Tausend, so ist die Luft als für den menschlichen Organismus schädlich zu betrachten. Der Luftraum in der Wohnung muß hiernach so groß sein, daß die von dem Menschen ausgeatmete Kohlen säure von der Stubenluft aufgenommen und so verteilt werden kann, daß der durchschnittliche Kohlen säuregehalt der gesamten Luft im Raume unter 1 pro Tausend bleibt. Da der Mensch stündlich etwa 20 Liter Kohlen säure produziert, so ergibt sich hiernach die Rechnung

$$\frac{20 \text{ (l Kohlen säure)}}{0,6 \text{ (Differenz zwischen guter und gesundheitsschädlicher Luft)}} = 33 \text{ (cbm Luft).}$$

Wenn also ein Mensch sich eine Stunde lang in einem geschlossenen Raume aufhält, so muß dieser 33 cbm Inhalt haben, wenn die Luft nicht so stark verunreinigt werden soll, daß sie direkt schädlich wirkt.

Hierbei ist bereits eine einmalige natürliche Lüfterneuerung pro Stunde angenommen, da sonst die Luft sich schon während der ersten halben Stunde so verschlechtert haben würde, daß sie als „verdorben“ zu bezeichnen wäre. Man hat früher angenommen, daß sich die natürliche Lüfterneuerung (d. h. also die Selbstlüftung der Räume durch die Poren des Mauerwerks, durch Ritzen in Fenstern und Türen usw.) stündlich dreimal vollziehe. Neuere Forschungen haben indessen ergeben, daß dies viel zu hoch gegriffen ist, daß namentlich in Kleinwohnungen diese Selbstlüftungskraft höchstens eine einmalige Lüfterneuerung pro Stunde ermöglicht. Berücksichtigt man aber, daß durch künstliche Lüftung, also Fenster- oder Türenöffnen, die Lüfterneuerung wesentlich erhöht werden kann, daß ferner in der kalten Jahreszeit, wenn also nicht mehr so häufig, wie im Sommer gelüftet wird, die Selbstlüftungskraft infolge des größeren Temperaturunterschieds der Außen- und Innenluft stärker ist, als bei warmem Wetter, so kann man eine dreimalige Lüfterneuerung pro Stunde als Regel annehmen. Es genügt alsdann für den einzelnen Menschen im Raume ein Luftkubus von $\frac{33}{3} = 11$ cbm. Außer Berechnung ist hierbei gelassen die Verschlechterung der Luft durch die Atemgase und durch die menschlichen Ausscheidungen von flüssigen Stoffen (Wasserdampf). Ebenso ist nicht in Rücksicht gezogen die durch die künstliche Beleuchtung (Gas, Petroleum, Kerzen) hervorgerufene sehr erhebliche Luftverschlechterung, und endlich wird dabei nicht in Anrechnung gebracht die Luftverdrängung

durch die Möbel und durch Öfen, die man selbst bei ärmlicher Wohnungseinrichtung auf etwa $1\frac{1}{2}$ cbm pro Person veranschlagen kann.

Hiernach ist ein Luftkubus von 11 cbm pro Person je in Wohn- und Schlafräum, d. h. also für die gesamte Wohnung 22 oder rund 20 cbm (der übrigens nur für den Menschen mit dem durchschnittlichen Körpergewicht gilt, für schwerere Menschen größer, für Kinder etwas geringer sein könnte), ohne Zweifel das mindeste, was im Interesse der menschlichen Gesundheit verlangt werden muß, und es kann sich nur darum handeln, daß in Städten und industriellen Gegenden, für nicht querlüftbare Wohnungen oder für solche Räume, die sowohl zum Wohnen als auch zum Schlafen oder zum Arbeiten dienen, dieses Mindestmaß der Erhöhung bedarf. Flüge kommt in seiner Schrift „Großstadtwohnungen und Kleinsiedlungen“ sogar zu der Forderung von 30 cbm*.

In den bestehenden Wohnungsordnungen ist das Luftmaß verschiedenes festgesetzt. Teilweise begnügen sie sich mit einer nur für die Schlafräume giltigen Mindestfestsetzung, andere wieder bestimmen ein solches für die ganze Wohnung.

Die Wohnungspflegegesetze in Bremen und Lübeck, die beide neueren Datums sind, schreiben vor, daß der gesamte Luftraum einer Wohnung so groß sein muß, daß auf jeden Bewohner 15 cbm, auf Kinder bis zum Ende des schulpflichtigen Alters $7\frac{1}{2}$ cbm Luftraum entfallen. Bei Einfamilienhäusern kann in Lübeck hierbei der Dachboden mit in Rechnung gezogen werden. Kinder unter einem Jahre (die doch besonders stark zur Luftverschlechterung beitragen) bleiben außer Betracht; in Bremen dürfen die ausschließlich zu einer einzelnen Wohnung gehörigen Treppen und Flure mitgerechnet werden. Die Maße für Schlafräume allein betragen 10 bzw. 5 cbm; dabei dürfen in Bremen den Schlafräumen benachbarte, mit diesen in unmittelbarer Verbindung stehende Räume, sofern dieselben den Benutzern der Schlafräume zur unbehinderten Verfügung stehen, mitgerechnet werden. Das bedeutet leider eine erhebliche Abschwächung der obigen Forderung von 15 bzw. $7\frac{1}{2}$ cbm, da der Regel nach die Schlafräume neben Wohnräumen liegen werden.

Diesen ziemlich unbestimmten und außerdem ungenügenden Vorschriften stehen gegenüber die Vorschriften einer anderen Stadt mit alten Wohnvierteln, nämlich Straßburg. Dort lauten die bezüglichlichen Mindestforderungen wesentlich schärfer. Die zu Schlafzwecken dienenden Räume müssen für jede erwachsene Person mindestens 10 cbm Luftraum und für jedes Kind unter 10 Jahren 5 cbm enthalten. Dienen die Räume zu gleicher Zeit zu Wohn- und Schlafzwecken, so erhöht sich der Luftraum auf mindestens 15 bzw. 10 cbm. Bei Räumen, die gleichzeitig zu Wohn- und Schlafzwecken, sowie zu gewerblicher Benutzung dienen, wird der Luftraum um 5 cbm für jede gewerblich tätige Person erhöht; in Wohnungen an unter 5 m breiten Gassen, Höfen oder Schlupfen mit gegenüberliegenden, den Fußboden der betreffenden Wohnung um 5 m überragenden Gebäudeteilen erhöht sich der vorstehend geforderte Mindestluftraum um je 5 cbm pro Person.

Die Forderung von 10 cbm in Schlafräumen für über 10 oder 14 Jahre alte Personen und der Hälfte für Kinder kehrt in einer größeren Anzahl Wohnungsordnungen wieder; diejenige für München vom 5. August 1913 bestimmt, daß Wohn- und Schlafräume als überfüllt zu bezeichnen sind, wenn in denselben nicht auf jede Person über 14 Jahre ein Luftraum von mindestens 12 cbm, auf jedes Kind ein solcher von 8 cbm trifft. Die Verordnungen für Dresden und Chemnitz vom 25. Januar 1898 bzw. 30. März 1906 schreiben vor, daß eine Wohnung dann als überfüllt anzusehen ist, wenn sie nicht für jede erwachsene Person mindestens 20 cbm und für jedes Kind 10 cbm Luftraum enthält. Bemerkenswert ist in der Chemnitzer Verordnung noch die Vorschrift, daß Familienwohnungen entweder unmittelbar durch die an mehreren Seiten des Hauses befindlichen Fenster oder durch Vermittlung des Treppenhauses durchlüftbar sein müssen.

3. Die zu stellenden Anforderungen

Die in der Wohnungsordnung zu stellenden Anforderungen sollen sich auf folgendes beziehen:

- a) Größe, bauliche und hygienische Beschaffenheit der Wohn- und Schlafräume,
- b) Benutzung dieser Räume und der Küche. (Saubereit in der Wohnung nebst Zubehöriteilen, Verbot der Lagerung übelriechender Gegenstände oder der Vornahme übelriechender Arbeiten in den Wohnungen, zweckwidrige Benutzung der Räume, z. B. Hervor-

* Vgl. unten Kap. II, Nr. 4. D. 5.

rufen von Feuchtigkeit infolge mangelnder Lüftung oder nachlässiger Benützung der Wasserleitungs-, Heiz- und Kochanlagen, Ablagerung von Reibricht- und Abfallstoffen, Halten von Tieren in der Wohnung, Waschen von Wäsche in Wohn- oder Schlafräumen),

- c) Forderungen der Sittlichkeit,
- d) die an die Nebenräume (z. B. Aborte) und Zugänge (Treppen, Hausflure, sowie hinsichtlich der Be- und Entwässerung zu stellenden Anforderungen),
- e) Zustand der Heizgelegenheiten,
- f) Bedingungen, unter denen die Aufnahme familienfremder Personen (Zimmermieter, Kostgänger, Schlafleute, Schlafburschen und -Mädchen) gestattet ist. Einrichtung, Ausstattung und Unterhaltung der diesen Personen zugewiesenen Räume, der Betten- und Waschgelegenheiten in denselben, z. B. Größe, Zugänge, Verschließbarkeit,
- g) Einrichtung, Ausstattung und Unterhaltung der von Dienst- und Arbeitgeberern ihren Dienstboten oder Gewerbegehilfen (Gesellen, Lehrlingen, Wanderarbeitern usw.) zugewiesenen Wohn- und Schlafräume,
- h) Beschaffenheit und Instandhaltung der Höfe,
- i) die zur Durchführung der getroffenen Bestimmungen den Beteiligten namentlich hinsichtlich der Anzeigen, Aushänge usw. obliegenden Verpflichtungen.

Die Mindestforderungen sollen sich der Regel nach erstrecken auf:

1. den Mindestluftraum, der in Wohn- und Schlafräumen für jede Person vorhanden sein muß (zu vergleichen obige Ausführungen),
2. Trennung der Geschlechter in Schlafräumen, soweit nicht Ehepaare in Betracht kommen,
3. Mindesthöhe der zum Wohnen und Schlafen dienenden Räume,
4. Beleuchtung derselben,
5. genügende Lüftungsmöglichkeit,
6. Zulässigkeit oder Verbot der Benützung selbständiger Dach- oder Kellerwohnungen,
7. Ausschluß von Küchen, Kellern, Gängen, offenen Speichern, Werkstätten, Läden usw. als Schlafräume,
8. Mindestzahl und Beschaffenheit der erforderlichen Kochstellen, Wasserentnahmestellen und Ausgüsse,
9. Mindestzahl und Beschaffenheit der Aborte (für 2 Familien, oder höchstens 10 Personen ein Abort).

4. Geltungsbereich der Wohnungsordnung

Die Wohnungsordnungen sollen sich möglichst den örtlichen Verhältnissen anpassen. Daraus folgt, daß jedenfalls die größeren Städte eigene Verordnungen dieser Art besitzen müssen. Zwar werden auch hier in mancher Beziehung gleichartige Forderungen aufzustellen sein, indessen hat wohl jede Stadt ihre städtebaulichen und gewerblichen Eigenheiten, die einer besonderen Behandlung bedürfen.

Bei den kleineren Gemeinden wird dies zwar auch vielfach der Fall sein, namentlich werden industrielle und ländliche Gemeinden in der Regel nicht einheitlich behandelt werden können. Aber trotzdem erscheint es unbedenklich, die für solche Gemeinden geltenden Vorschriften für größere Bezirke zusammenzufassen, da einmal die Unterschiede nicht erheblich sein werden und jedenfalls die Zweckmäßigkeit dafür spricht, nicht jeder kleinen Gemeinde den Erlass einer besonderen Wohnungsordnung zuzumuten, während andererseits grundsätzlich notwendige Unterscheidungen, wie ländliche und industrielle Verhältnisse, sich unschwer in einer solchen Bezirksverordnung ausreichend berücksichtigen lassen. Für einige preussische und bayerische Regierungsbezirke sind derartige Wohnungsordnungen erlassen worden, die zwar besondere Verordnungen für Städte nicht ausgeschlossen haben, aber wohl durchweg für die kleineren Gemeinden gelten. Soviel bekannt, hat sich dieses Verfahren sehr gut bewährt. Es wäre demnach auch zulässig, für das Gebiet kleinerer Bundesstaaten eine

solche allgemeine Verordnung zu erlassen, in der aber natürlich sowohl den Städten, als auch den übrigen Gemeinden das Recht gewahrt bleiben müßte, im Bedürfnisfalle eigene (schärfere Bestimmungen enthaltende) Vorschriften festzusetzen.

5. Bereits erlassene Wohnungsordnungen

In Preußen sind Wohnungsordnungen erlassen worden für die Regierungsbezirke Düsseldorf (unterm 31. V. 1893, die durch eine neue Verordnung vom 25. V. 1898 ersetzt ist), Lüneburg (vom 14. XI. 1898), Münster (vom 12. II. 1901), Minden (vom 10. III. 1910). Von preussischen Städten sind u. a. Breslau (vom 13. V. 1912) und Hannover (vom 27. I. 1905) zu nennen. Charlottenburg hat sich auf eine Polizeiverordnung über das Schlafstellenwesen beschränkt (vom 1. II. 1911).

In Bayern hat die Rgl. Regierung von Unterfranken und Aschaffenburg eine am 1. Juni 1910 in Kraft getretene Wohnungspolizei-Verordnung erlassen, in der Stadt München wurde die Verordnung vom 23. November 1911 durch eine solche vom 5. August 1913 ersetzt.

Auch in mehreren sächsischen Städten bestehen solche Verordnungen, u. a. für Dresden (vom 25. I. 1898), für Chemnitz (vom 30. III. 1906), Leipzig und Crimmitschau. Für die Rgl. Amtshauptmannschaft Dresden-Neustadt besteht eine Verordnung vom 5. März 1914, die indessen nur den Kreis der aufsichtspflichtigen Räume bezeichnet, Vorschriften über deren Anzeige enthält und die Anstellung einer Bezirkswohnungspflegerin vorschreibt, materieller Bestimmungen jedoch entbehrt.

In Straßburg i. E. sind besondere „Gesundheitliche Mindestforderungen der Straßburger Wohnungskommission“ festgesetzt worden.

6. Anzeige der aufsichtspflichtigen Wohnungen usw.

Sofern der Wl. nicht alle vorhandenen Wohnungen usw. unterliegen, empfiehlt es sich, in der Wohnungsordnung vorzuschreiben, daß die von letzterer betroffenen Räume usw., ebenso jeder Wechsel in den dieselben benutzenden Personen, dem Wohnungsamte, oder wenn ein solches nicht besteht, der sonstigen mit der Wl. betrauten Stelle anzuzeigen sind. Diese gewinnt dadurch einen Überblick über ihren Wirkungsbereich und die Möglichkeit, bei Wohnungswechsel sich alsbald darüber zu vergewissern, ob die neu bezogene Wohnung ausreichend ist.

Dieses Verfahren hat sich in Hessen, insbesondere in den Städten gut bewährt.

In den kleineren Gemeinden erfolgen die Anzeigen freilich nicht immer pünktlich.

Durch häufigere Belehrung der Interessenten hat sich das aber schon erheblich gebessert; im übrigen besitzen indessen die Aufsichtsorgane in den kleinen Gemeinden fast immer einen genügenden Überblick über die vorkommenden Veränderungen.

7. Verfahren bei Beseitigung von Mängeln

Sofern das etwa vorhandene Wohnungsgesetz Vorschriften in dieser Beziehung nicht enthält, ist es notwendig, in die Wohnungsverordnung auch Vorschriften über das Verfahren zur Beseitigung festgestellter Mängel und Verstöße gegen die Wohnungsordnung aufzunehmen. Es ist dabei zweckmäßiger Weise nach folgenden Gesichtspunkten zu verfahren:

Die Anordnungen der Wl. können Erledigung finden:

1. durch freiwillige Beseitigung innerhalb bestimmter Frist;
2. durch polizeilichen Zwang, der selbstverständlich nur dann einzutreten hat, wenn die freiwillige Beseitigung der Mängel nicht zu erreichen ist.

Er kann bestehen:

a) in Räumung der Wohnungen,

b) darin, daß die Polizei die Anordnungen auf Kosten der Verpflichteten ausführen läßt;

3. durch Verhängung von Ordnungsstrafen.

Ein Verfahren nach 2b wird nur selten anwendbar sein, es könnte in Frage kommen, wenn — wie bei schweren baulichen Mißständen — öffentliche Interessen gefährdet erscheinen.

Die einzuleitenden Maßnahmen werden sich gegen verschiedene Personen richten müssen, nämlich

a) wenn es sich um Mißstände an oder im Hause oder um solche im Zustande der zur Wohnung gehörigen Räume oder Bauteile handelt, gegen den Eigentümer des Hauses oder seinen gesetzlichen Vertreter;

b) wenn sich die Mißstände aus unzumutbarer oder unhygienischer Benutzung der Räume oder deren ungenügender pflegerischer Behandlung ergeben, gegen den Familienvorstand oder dessen gesetzlichen Vertreter;

c) wenn Verstöße gegen die Vorschriften über die Aufnahme familienfremder Personen vorliegen, gegen den Vermieter der Räume.

Die Befugnis, Anordnungen vorbezeichneter Art zu treffen und ihre Durchführung zu erzwingen, muß den Organen der Wl. übertragen und ihnen gleichzeitig das Recht verliehen werden, gegebenenfalls bei Zwangsmaßnahmen die Mitwirkung der Polizei in Anspruch zu nehmen. In dieser Hinsicht muß die Einheitlichkeit des behördlichen Einschreitens durchaus gewahrt sein und es muß deshalb Vorfrage getroffen werden, daß die Anordnungen der Wl. nicht etwa einer Nachprüfung durch die Organe der Exekutivpolizei unterliegen. —

Der Musterentwurf zu einer Wohnungsordnung befindet sich in „Praxis der Wohnungsreform“ von Gresschel und Rings. Verlag Alexander Koch, Darmstadt.

Literatur: Stübgen und Zweigert, Handhabung der gesundheitlichen Wohnungspolitik, Bd. XXIV, Heft 1 der Deutschen Vierteljahrschrift für Gesundheitspflege, 1892. — Reinde, Gahner und Marx, Über die regelmäßige Wohnungsbeaufsichtigung und die behördliche Organisation derselben. Dasselbst Bd. XXXI, Heft 1, 1899. — von der Goltz, Die Wohnungsinpektion und ihre Ausgestaltung durch das Reich. Herausgegeben vom Verein Reichs-Wohnungs-gesetz, jetzt Deutscher Verein für Wohnungsreform, 1900. — Denkschrift, bearbeitet im Reichsamt des Innern: Die Wohnungsfürsorge im Reich und in den Bundesstaaten. — v. Kalkstein, Die Wohnungsaufsicht nach den im Deutschen Reich erlassenen Wohnungsverordnungen, 1907. — Eberstadt, Handbuch des Wohnungswesens, 1910. — Seydel, Das Charlottenburger Wohnungsamt, 1911. — Gresschel und Rings, Die Praxis der Wohnungsreform, 1912. — Rath, Wohnungsaufsicht, IV. Bd. des Handbuchs der Hygiene von Th. Weyl, jetzt Fraenden, 1912. Dasselbst IV. Bd., V. Abteilung Gresschel, „Das Wohnungswesen“. — Gresschel, Wohnungsaufsicht und Wohnungspflege in Hessen. Vierteljahrschrift für gerichtliche Medizin und öffentliches Sanitätswesen, 3. Folge, XLVII. Bd., 1913. — Lönne, Die Bedeutung der Wohnungsinpektion für die moderne Wohnungsfrage. Wiesbaden, Bergmann. — Die Forderungen der Deutschen Wohnungsreformbewegung an die Gesetzgebung. Vorschläge der zweiten Deutschen Wohnungskonferenz, herausgegeben vom Deutschen Verein für Wohnungsreform. Vandenhoeck und Rupprecht, Göttingen. — Bericht über den IX. Internationalen Wohnungskongress 1910 in Wien. — Bericht über den Kongress für Wohnungsaufsicht und Wohnungspflege, Dezember 1913. Karl Heymanns Verlag, Berlin. — Albrecht und Altenrath, Zeitschrift für Wohnungswesen. — Busching, Zeitschrift für Wohnungswesen in Bayern. — Die Wohnungsblätter des Rheinischen und des Westfälischen Vereins für Kleinwohnungswesen. — Jahresberichte der Landeswohnungsinpektoren in Bayern, Württemberg und Hessen und der Behörde für Wohnungspflege in Hamburg. — Kommunales Jahrbuch, Jahrg. 1908 bis 1914. — Flügge, Großstadtwohnungen und Kleinhausneubau. Jena, Fischer 1916.

8.

Die Besteuerung

Von Stadtsyndikus Sembritzki in Charlottenburg

Steuerfragen spielen in jedem Zweige der Volkswirtschaft eine Rolle. Für das Wohnungswesen sind sie aber von besonderer Bedeutung, weil Boden und Hausbesitz, Grundstücksverkehr und Wohnungsmietverhältnis von jeher Gegenstand besonderer Besteuerung gewesen sind und noch sind, und zwar auf dem Gebiet der direkten und indirekten, der Real- und Personalbesteuerung, im Staat und Gemeinde. Auch die nicht zu den Steuern im eigentlichen Sinne gehörigen Abgabenformen der Gebühren und Beiträge sind für das Wohnungswesen von erheblicher Bedeutung und sollen daher hier miterörtert werden. Die eigenartige Bedeutung und Schwierigkeit der Steuerfragen im Wohnungswesen ergibt sich schon daraus, daß die Ansichten derjenigen, die sich um die Förderung des Wohnungswesens bemühen, über die einzelnen Steuerprobleme, die Urteile über die Zweckmäßigkeit oder Unzweckmäßigkeit einer Steuer so auseinandergehen wie wohl auf keinem anderen Gebiet der Volkswirtschaft. Während sonst der Streit um Steuern eine Quantitätsfrage zu sein pflegt, wobei es sich darum handelt, ob und in welcher Höhe eine Steuer noch erträglich ist, stehen sich die Ansichten über die wichtigsten Steuerfragen im Wohnungswesen vielfach so gegenüber, daß von ebenderselben Steuer einerseits eine wesentliche Förderung, andererseits eine schwere Schädigung des Wohnungswesens erwartet wird. Hierfür sei nur auf die lebhaften Kämpfe um die Grundwertsteuer, die Umsatz- und Wertzuwachssteuer hingewiesen.

Die Grund- und Gebäudesteuer

Die direkte Besteuerung des bebauten wie des unbebauten Grundbesitzes gehört wohl fast überall zu den ältesten Erscheinungen des Steuerwesens überhaupt. Sie ist gerechtfertigt durch die hohe Bedeutung, welche der Grund und Boden als unentbehrlicher Produktionsfaktor für jede wirtschaftliche Betätigung hat, die ihm infolgedessen innewohnende Eigenschaft, Rente zu liefern (Rentenfunktion), und die relative Unzerstörbarkeit seines Wertes. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Funktionen und Eigenschaften des Grund und Bodens an sich, die mit der Person seines jeweiligen Eigentümers nichts oder wenig zu tun haben. Daher ist die Grund- und Gebäudesteuer eine Real- oder Objekt- oder Sachsteuer, keine Personalsteuer, d. h. sie ruht auf dem Grundstück als solchem, grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Person des Eigentümers und seine wirtschaftlichen Verhältnisse. Der jeweilige Grundstückseigentümer ist nur deshalb zur Zahlung der Steuer verpflichtet, weil er das Grundstück der Substanz nach vertritt. Mit dem Wesen der Grund- und Gebäudesteuer als Sachsteuer ist daher insbesondere unvereinbar jede Berücksichtigung der auf dem Grundstück lastenden Hypotheken, Grundschulden und sonstigen privatrechtlichen Ansprüche, weil diese dinglichen Rechte zwar das Grundstück zugunsten eines Dritten in Anspruch nehmen, die Substanz und den Wert des Grundstücks an sich aber unberührt lassen. Eine Berücksichtigung der auf dem Grundbesitz ruhenden privatrechtlichen Verpflichtungen bei seiner Besteuerung würde übrigens der im Interesse des Wohnungswesens wünschenswerten Entschuldung des Grundbesitzes entgegenwirken, vielmehr

keine Verschulbung begünstigen und ist daher auch aus wohnungspolitischen Gründen unbedingt abzulehnen.

Aus dem Wesen der Grund- und Gebäudesteuer als Sachsteuer folgt ferner, daß auch Steuerbefreiungen und Steuererleichterungen nicht oder wenigstens nicht ausschließlich an die Person des Grundstückseigentümers, sondern nur an sachliche Eigenschaften der Grundstücke selbst geknüpft werden dürfen. So pflegen die bestehenden Steuergesetze z. B. die Steuerfreiheit der fiskalischen und kommunalen Grundstücke nicht unbedingt auszusprechen, sondern an die Bedingung zu knüpfen, daß die Grundstücke zu einem öffentlichen Dienst oder Gebrauch bestimmt sind, oder die Steuerfreiheit der Grundstücke gewisser öffentlicher oder gemeinnütziger Körperschaften davon abhängig zu machen, daß sie für deren Zwecke unmittelbar benutzt werden. Eine lediglich auf die Person des Eigentümers abgestellte Steuerbefreiung gewisser Grundstücke würde dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung widersprechen, einem der beiden obersten Grundsätze steuerlicher Gerechtigkeit. Was von Steuerbefreiungen gilt, gilt auch von Steuererleichterungen. Auch diese dürfen nur an Eigenschaften geknüpft werden, welche den Grundstücken selbst zukommen, nicht aber an Voraussetzungen, welche sich auf die Personen der jeweiligen Grundstückseigentümer beziehen. Das preußische Oberverwaltungsgericht hat noch in zwei neueren Entscheidungen vom 16. März 1915 (Entsch. Bd. 68, S. 221) und vom 21. September 1915 (Preuß. Verw.-Bl. Bd. 37, S. 367) an diesen Folgerungen aus dem Wesen der Grundsteuer als Sachsteuer mit aller Schärfe festgehalten, und zwar auch gegenüber dem Deklarationsgesetz vom 24. Juli 1906, durch welches die Besteuerung einzelner Grundstücksarten oder Besitzgruppen mit verschiedenen Sätzen oder nach verschiedenen Normen ausdrücklich als zulässig erklärt ist. Hieraus folgt für die in der preussischen Mustersteuerordnung vom 2. Oktober 1899 empfohlenen und auch sonst vielfach gewünschten sozialpolitischen Steuererleichterungen für gemeinnützige Baugesellschaften und Arbeiterwohnhäuser, daß eine Abstufung der Grundsteuer zugunsten von Kleinbauten oder von Häusern mit Kleinwohnungen oder von Gebäuden, die den Zwecken der gemeinnützigen Baugesellschaften dienen, zulässig, dagegen eine Abstufung zugunsten aller Grundstücke dieser Baugesellschaften oder der im Eigentum von Arbeitern stehenden Häuser mit Rücksicht auf dieses Eigentumsverhältnis unzulässig sein würde.

Eine andere Frage ist es, ob derartige Grundsteuererleichterungen zugunsten der gemeinnützigen Baugesellschaften oder gewisser Bauformen, selbst soweit sie mit dem Wesen der Grundsteuer als Sachsteuer vereinbar, überhaupt wünschenswert und zweckmäßig sind. In dieser Beziehung sind erhebliche Bedenken nicht zu unterdrücken. Solche Steuererleichterungen verstoßen offenbar gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, den anderen der oben erwähnten Grundsätze steuerlicher Gerechtigkeit. Eine steuerliche Bevorzugung der gemeinnützigen Baugesellschaften wird angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in welche ein großer Teil des städtischen Haus- und Grundbesitzes durch den Krieg geraten ist, in Zukunft in weiten Kreisen voraussichtlich noch weniger verstanden werden und noch mehr Abneigung und Mißtrauen gegen die gemeinnützige Bautätigkeit erregen als bisher. Auch ist nicht zu verkennen, daß die rein fiskalischen Bedenken gegen den mit der Steuererleichterung verbundenen Steuerausfall sich in demselben Maße steigern müssen, wie eine Vermehrung der gemeinnützigen Bautätigkeit angestrebt und erreicht wird. Andererseits fällt die Erleichterung um ein Viertel oder auch die Hälfte der normalen Steuer wirtschaftlich für die gemeinnützige Bautätigkeit nicht so ins Gewicht, daß sie für deren Lebensfähigkeit irgendwie ausschlaggebend sein könnte. Dies beweist schon der Umstand, daß sich Baugenossenschaften und andere gemeinnützige Baugesellschaften in Gemeinden mit und ohne solche Steuererleichterungen mit gleichem Erfolg betätigt haben. Wenigstens ist der Nachweis des Gegenteils bisher weder erbracht noch versucht. Dasselbe dürfte von den Eigenhäusern der Arbeiter gelten, bei denen es sich nur um Steuerbeträge handelt, die im Gesamthaushalt des Eigen-

tümers verschwinden. Soweit die Grund- und Gebäudesteuer als Gemeindesteuer erhoben wird, empfiehlt es sich jedenfalls, die Frage dieser Steuererleichterungen nicht von Staats wegen zu entscheiden, sondern die Regelung der Selbstbestimmung der Gemeinden zu überlassen, die sich von den besonderen örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen leiten lassen mögen.

Die Grundwertsteuer

Von größerer Bedeutung für das Wohnungswesen ist die Wahl des Umlegungsmaßstabes für die Steuer. Hier stehen sich die ältere Form der Ertragssteuer und die neuere der Grundwertsteuer gegenüber. Die Gründe, welche zur Einführung der Grundwertsteuer geführt haben, sind allgemein bekannt. Es war in erster Linie die im Verhältnis zu ihrem wirklichen Wert völlig unzureichende Erfassung von Bauplätzen und anderen ihrer Verwertung als Bauland entgegenstehenden unbebauten Grundstücken durch die Ertragssteuer, die den Anforderungen steuerlicher Gerechtigkeit nicht mehr entsprach. Der Besteuerungsmaßstab des gemeinen Wertes, der im allgemeinen mit dem Verkaufswert gleichbedeutend ist, an Stelle des Ertrages oder Nutzungswertes ermöglicht aber nicht nur eine angemessene Heranziehung der hochwertigen aber ertraglosen oder nur geringen Ertrag liefernden unbebauten Grundstücke, sondern führt auch innerhalb der bebauten Grundstücke selbst zu einer wohnungspolitisch erwünschten Verschiebung der Steuerbelastung, nämlich zu einer Entlastung der Häuser mit kleinen Wohnungen, insbesondere der Arbeiterwohnhäuser, und zu einer Mehrbelastung der Häuser mit größeren Wohnungen, Geschäftshäuser in bevorzugter Lage und Luxusgrundstücke, weil nach allgemeiner Erfahrung aus verschiedenen Gründen der Verkaufswert der Grundstücke im Verhältnis zu ihrem Ertrage bei der letzteren Gruppe höher ist als bei der ersteren. Wertvolle nähere Angaben hierüber enthalten die preussischen Ministerialerlasse vom 2. Oktober 1899 (Min.-Bl. S. 160) und vom 21. Mai 1904 (Min.-Bl. S. 149). Vgl. auch Sembriski im Jahrb. d. Bodenreform, Bd. 7, S. 287 ff.

Im übrigen gehen die Ansichten über die Grundwertsteuer weit auseinander. Auf der einen Seite wird von der kräftigeren Besteuerung der unbebauten Grundstücke ein Gegengewicht gegen die Zurückhaltung vom Verkauf und ein vermehrter Antrieb zur Bebauung, also eine Förderung der Bautätigkeit und damit des Wohnungswesens erhofft, eine Erwägung, die vielfach, insbesondere in den Vororten Berlins, zu einer Heranziehung der unbebauten Grundstücke mit dem doppelten Steuerfuß geführt hat; auf der anderen Seite wird von der stärkeren Besteuerung eine Förderung des Überganges der Grundstücke vom Urbesitzer und Kleinbesitzer in die starke Hand des Großkapitals, damit eine Begünstigung der Spekulation, und außerdem ein vermehrter Anreiz zur Ausschachtung und engen Bebauung von Gartengrundstücken in den Städten befürchtet. Diese Hoffnungen und Befürchtungen sind in gleicher Weise übertrieben. Der Einfluß der Grundwertsteuer auf die Bautätigkeit ist bisher mindestens nicht nachgewiesen, ebensowenig auf die künstliche Zurückhaltung der Grundstücke, die übrigens vielfach überschätzt wird. Und der Schutz gegen übermäßige Ausschachtung der Grundstücke ist nicht Aufgabe der Steuerpolitik, sondern der Bauordnung. Überhaupt haben Steuern in erster Linie nicht Aufgaben der Wohnungsverbesserung oder der Sozialpolitik zu lösen, sondern den Zweck der Geldbeschaffung. Es genügt, wenn sie daneben keine schädlichen Wirkungen auslösen. Wo derartige schädliche Nebenwirkungen der Grundwertsteuer bisher beobachtet sind, sind sie aber nicht auf die Grundwertsteuer als solche, sondern auf Mängel und Fehlgriiffe im Veranlagungsverfahren zurückzuführen. Eine gute Grundwertsteuerveranlagung ist eine Kunst, die mit Fiskalismus nichts zu tun haben darf. Eine Grundwertsteuerveranlagung, die jedem gezahlten Spekulationspreis nachklettert, ohne sorgfältig zu prüfen, ob die Spekulation wirtschaftlich gesund ist, führt leicht zu einer allgemeinen Überschätzung der Grundstückswerte und damit zu einer schweren Schädigung des Wohnungswesens. Denn solche

amtliche Überschätzung der Grundstückswerte ist nicht nur geeignet, die Preisgestaltung entsprechend zu beeinflussen, sondern erschwert auch Verbesserungen auf dem Gebiet der Bauordnung und des Bebauungsplanes außerordentlich. Solche für die Verbesserung des Wohnungswesens im Sinne einer an sich dringend gebotenen Auflockerung der Besiedelung geradezu verhängnisvolle Grundwertsteuerveranlagung ist insbesondere in vielen Gemeinden von Groß-Berlin zu beklagen. Das hat aber mit dem Wesen der Grundwertsteuer an sich nichts zu tun.

Der steuer- und wohnungspolitische Gedanke einer stärkeren Besteuerung der Baupläze hat seinen besonderen Ausdruck gefunden in der sogenannten *Bauplätzesteuer* des preussischen Kommunalabgabengesetzes von 1893, welche die höhere Besteuerung der durch Festsetzung von Fluchtlinien in ihrem Wert gesteigerten Grundstücke nach Maßgabe dieser Wertsteigerung bezweckte. Die Aussonderung der gerade auf Fluchtlinienfestsetzung zurückzuführenden Wertsteigerung und ihre Trennung von dem durch andere Ursachen herbeigeführten Wertzuwachs bietet aber in der Praxis ganz außerordentliche und vielfach unüberwindliche Schwierigkeiten, die eine weitere Verbreitung dieser nur in wenigen Gemeinden eingeführten und fast überall wieder aufgehobenen Bauplätzesteuer verhindert haben. Der Zweck wird einfacher durch die Grundwertsteuer in Verbindung mit einer Mehrbelastung (Vorbesteuerung) der unbebauten Grundstücke erreicht.

Besonderes Interesse vom wohnungspolitischen Standpunkt verdient eine weitere Ausgestaltung der Grundwertsteuer, die in Königsberg i. Pr. eingeführt ist und die Billigung des Obergerichtspräsidenten gefunden hat (vgl. Urteil vom 31. Januar 1913, Entsch. Bd. 64, S. 247). Dort war es mit Rücksicht auf die außerordentlich hohen Opfer, die die Stadt für die Aufhebung der Festungstrayonsbeschränkungen bringen mußte, und die große Wertsteigerung, welche die Rayongrundstücke hierdurch erfuhren, geboten, diese Grundstücke einer starken Vorbesteuerung zu unterwerfen. Da auf die Vorbesteuerung auch nach der alsbald zu erwartenden Bebauung der Grundstücke nicht verzichtet werden konnte, aber eine Belastung und Erschwerung der Bautätigkeit vermieden werden sollte, so wurde die Vorbesteuerung — mit dem doppelten bzw. dreifachen Steuerfuß — auch für den Fall der Bebauung aufrecht erhalten, aber auf den Wert des Grund und Bodens allein beschränkt. Die Vorsteuer läßt also das bei der Bebauung angelegte Kapital frei und kommt dem bodenreformistischen Gedanken einer reinen Grundrentensteuer nahe. (Näheres siehe im Jahrbuch der Bodenreform, Bd. 7, S. 297 ff.) Die Konsequenz dieses Gedankens wäre die völlige Befreiung der Gebäude von der Steuer und deren Umlegung allein nach dem Werte des nackten Bodens.

Die Erfahrungen mit der Königsberger Vorsteuer, der sogenannten *Rayonsteuer*, haben übrigens in Übereinstimmung mit sonstigen Beobachtungen die vielfach geäußerte Befürchtung widerlegt, daß die Steuer den Bodenpreis erhöhen oder die Wohnungen verteuern würde. Jede Grundsteuer und insbesondere eine Vorsteuer wirkt vielmehr wirtschaftlich ähnlich wie eine Reallast: ihr Jahresbetrag schmälert die Grundrente, und der Bodenpreis wird um den Kapitalbetrag der Steuer herabgedrückt. Aus dieser reallastähnlichen Natur der Grundsteuer ergibt sich die steuerpolitische Forderung möglicher Stetigkeit und Unveränderlichkeit der Grundsteuer. Empfindliche Steuererhöhungen müssen die Bodenwirtschaft beunruhigen, insbesondere die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes gefährden, während umgekehrt Steuererleichterungen weder zu einer Ermäßigung der Bodenpreise noch zu einer Herabsetzung der Mieten, sondern eher zu einer Steigerung der Bodenpreise um den Kapitalbetrag der Steuererleichterung bei gleichbleibenden Mieten führen werden. Am wenigsten wird natürlich in Zeiten fühlbaren Wohnungsmangels von einer Grundsteuerherabsetzung eine Ermäßigung der Mieten oder eine Erleichterung des Wohnungsmarktes zu erwarten sein, auch nicht durch Anregung und Förderung der Bautätigkeit, weil wiederum der Steuerunterschied, um den es sich dabei handeln kann, im Verhältnis

zu den sonstigen für die Bautätigkeit bestimmenden Umständen, insbesondere dem Preise des Baugeldes und der Lage des Hypothekenmarktes, viel zu wenig ins Gewicht fällt.

Die Einkommensteuer

Von geringerer Bedeutung für das Wohnungswesen ist die Einkommensteuer. Die Einkommenbesteuerung der gemeinnützigen Baugesellschaften ist eine Frage der steuerlichen Behandlung der Gesellschaften überhaupt. In Preußen sind die Baugenossenschaften wie die Genossenschaften im allgemeinen der Einkommensteuer in Staat und Gemeinde nur unterworfen, wenn ihr Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht. Im übrigen würde die Einkommensteuer im Haushalt der Baugenossenschaften mit Rücksicht auf das Verhältnis zwischen eigenem und geliehenem Kapital eine noch viel untergeordnetere Bedeutung haben wie die Grundsteuer.

Eine Forderung der Gerechtigkeit und der wirtschaftlichen Logik ist und bleibt die Abzugsfähigkeit der Grundsteuer bei der Besteuerung des Einkommens aus Grundbesitz. Denn gerade nachdem die feinere Ausgestaltung unserer neueren Steuersysteme das Wesen der Grundsteuer wie der Realsteuern überhaupt als Äquivalenzsteuer betont und ihre weitere Ausgestaltung unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach Leistung und Gegenleistung gefordert und gefördert hat, im Gegensatz zu dem für die Einkommensteuer in erster Linie maßgebenden Gesichtspunkt der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, ergibt sich als notwendige Folgerung, daß die Grundsteuer zu den Werbungskosten gerechnet werden muß, welche der Erhaltung und Sicherung der Einkommensquelle des Grundbesitzes dienen. Die Besteuerung eines Einkommens aus Grundbesitz muß als besonders unbillig empfunden werden, wenn der Ertrag des Grundstücks durch Hypothekenzinsen, Grundsteuer und die sonstigen Abgaben und Lasten vollständig aufgezehrt wird. Die in Preußen geltende Regelung, welche den Abzug der Grundsteuer in beschränkter Höhe zuläßt, erscheint willkürlich und unbefriedigend.

Miet- und Wohnungssteuern

Miet- und Wohnungssteuern müssen vom Standpunkt der Wohnungsreform unbedingt verworfen werden, weil sie den Wohnungsaufwand unmittelbar treffen, also das Wohnen verteuern. Sie wirken damit nicht nur dem Streben nach einer Verbilligung des Wohnens, sondern noch mehr der oft nur um den Preis eines höheren Aufwandes zu erreichenden Verbesserung des Wohnungswesens entgegen. Die Steuer ist um so gefährlicher, als ohnehin jede Wohnungsreform mit der Neigung weiter Kreise, bei beschränktem Unterhaltsspielraum zuerst an der Wohnung zu sparen, zu kämpfen hat. In Preußen ist die Neueinführung von Miet- und Wohnungssteuern durch das Kommunalabgabengesetz von 1893 verboten, und solche Steuern werden nur noch in wenigen Städten erhoben, z. B. in Danzig, wo ihr Aufkommen im Jahre 1913 noch etwa 245 000 Mark betrug.

Ähnliche Einwendungen sind grundsätzlich gegen den staatlichen Mietvertragstempel zu erheben, dessen Sätze allerdings, wie in Preußen, bei den kleineren Mieten nur gering zu sein und die kleinsten Mieten, wie z. B. in Preußen bis zu 360 Mark jährlich, freizulassen pflegen. Immerhin sei auf das unbefriedigende Ergebnis dieser Staffelung hingewiesen, daß darnach die besseren und billigeren Wohnungen der Arbeiter im rheinisch-westfälischen Industriegebiet entweder mietstempelfrei oder einem niedrigeren Stempel unterworfen sind als die teureren und schlechteren Arbeiterwohnungen in Groß-Berlin.

Die Umsatzsteuer

Von größerer wirtschaftlicher Bedeutung für das Wohnungswesen ist die Grunderwerbs- oder Umsatzsteuer. Diese Verkehrsabgabe wurde in Preußen zunächst als staatlicher Kaufvertrags- und Auflassungstempel mit 1 % des Kaufpreises oder des Grundstücks-

wertes erhoben, demnächst durch das Kommunalabgabengesetz von 1893 den Gemeinden, durch das Kreis- und Provinzialabgabengesetz von 1906 den Kreisen zugänglich gemacht und wird seit der Reichsfinanzreform von 1909 auch als Reichsabgabe in Höhe von $\frac{2}{3}\%$ erhoben. Da die Umsatzsteuer der Gemeinden und Kreise zusammen bezw. der kreisfreien Städte allein 1–2% zu betragen pflegt, so beträgt die steuerliche Belastung des Grundstücksumsatzes in Preußen zurzeit $2\frac{2}{3}\%$ – $3\frac{2}{3}\%$ und mit den Gerichts- und Notariatskosten zusammen etwa 3–4%, wozu in vielen Fällen noch unvermeidliche Vermittlungskosten für den Grundstücksmakler mit 1–2% treten, so daß im ganzen durchschnittlich 5% herauskommen. Diese Belastung des Grundstücksverkehrs ist in der Zeit und unter dem Eindruck einer stark aufsteigenden Entwicklung auf dem Grundstücksmarkt entstanden. Sie findet ihre wirtschaftliche Rechtfertigung in der Annahme, daß im allgemeinen mit jeder Veräußerung eines Grundstücks eine seit seinem Erwerbe eingetretene Wertsteigerung flüssig gemacht werde, und daß die Steuer aus dieser Wertsteigerung bezahlt werden könne, also eine Art Wertzuwachssteuer sei. Außerdem hat die Vorstellung mitgewirkt, daß ein allzu leichter Umsatz die Spekulation und die Preissteigerung begünstige, und daß daher eine wirksame steuerliche Belastung des Grundstücksverkehrs auch zur Verhütung gemeinschädlicher Preistreibern geboten sei.

Diese wirtschaftlichen Voraussetzungen sind hinfällig geworden, nachdem die Verhältnisse auf dem Grundstücksmarkt sich, und zwar schon vor dem Kriege, vollständig gewandelt haben, an die Stelle der aufsteigenden Entwicklung vielfach ein Rückgang getreten ist, und eine Wiederverkehr der früheren Verhältnisse in absehbarer Zeit, und zwar auch bei günstigstem Ausgang des Krieges, nicht zu erwarten ist. Unter diesen veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen hat die Belastung des Grundstücksumsatzes in der vorhandenen Höhe zu einer an Unterdrückung grenzenden Erschwerung des Grundstücksverkehrs geführt und damit nicht nur die Steuerquelle selbst fast zum Versiegen gebracht, sondern auch schwere Schädigungen für den Haus- und Grundbesitz und das Wohnungswesen herbeigeführt. Denn solange die Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses neben der gemeinnützigen Bautätigkeit auf die private Bautätigkeit und auf den privaten Hausbesitz angewiesen ist, ist auch der Grundstücksumsatz unentbehrlich. Häuser werden nur gebaut, wenn Käufer dafür da sind, und wer ein Haus kauft, will es auch zu gelegener Zeit verkaufen können. Auch der neuerdings vereinzelt zu beobachtende Eigenbau von Terraingesellschaften hat wohl den Absatz und nicht den dauernden Besitz der Häuser im Auge.

Eine übermäßige, d. h. den Grundstücksverkehr empfindlich erschwerende Umsatzsteuer beeinträchtigt also die Bautätigkeit und trifft damit das Wohnungswesen an seiner empfindlichsten Stelle. Aus diesem Grunde haben einige Städte, z. B. Königsberg i. Pr., schon vor Jahren Umsatzsteuerbefreiungen für Neubauten eingeführt, um wenigstens dem Bauunternehmer den ersten Verkauf zu erleichtern und ihm die Fortsetzung seiner Bautätigkeit zu ermöglichen. Eine durchgreifende Besserung wird jedoch nur durch einen planmäßigen Abbau der Umsatzabgaben in Gemeinde, Staat und Reich möglich sein, wobei das Reich füglich vorangehen muß, weil es seine Umsatzabgabe zuletzt eingeführt, also gewissermaßen für sein Besteuerungsrecht den letzten Rang hat. Angesichts des herrschenden Notstandes ist es auch ein schwacher Trost, daß die unerträglich hohen Umsatzabgaben vielfach durch Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung und durch Bestellung von Nießbrauchrechten umgangen worden sind. Denn abgesehen von dem Steuerausfall haben gerade diese Steuerumgehungsgesellschaften und ähnlichen Rechtsformen nicht zur Gesundung der Verhältnisse im Grundstücksverkehr und im Realkredit beigetragen, sondern allerlei undurchsichtige Schiebungen begünstigt und dadurch insbesondere den Realkredit geschädigt.

Der Realkredit leidet überhaupt unter den hohen Umsatzabgaben, und zwar in erster Linie der nachstellende Hypothekenkredit. Während der erste Hypothekengläubiger im allgemeinen darauf rechnen darf, daß seine Forderung beim Vermögensverfall des

Schuldners in der Zwangsversteigerung herausgeboten wird, besteht für den zweiten Hypothekengläubiger bei der üblichen Höhe der Beleihung eine solche Aussicht in der Regel nicht. Er muß vielmehr regelmäßig darauf gefaßt sein, daß er sein Kapital nur dadurch retten kann, daß er das Grundstück in der Zwangsversteigerung übernimmt, wenn er es nicht vorzieht, seine Hypothek mit mehr oder minder großem Verlust zu verkaufen. Beides stößt aber auf Schwierigkeiten, weil die Umsatzabgaben im allgemeinen auch bei der Zwangsversteigerung in voller Höhe erhoben werden. Da nun außerdem bei der Zwangsversteigerung neben den sonstigen Kosten des Verfahrens regelmäßig rückständige Abgaben und Lasten und rückständige Zinsen der ersten Hypothek zu berichtigen sind, und zwar gerade letztere infolge der Kriegsstundungen in beträchtlicher Höhe, so ist es nichts Ungewöhnliches, daß der zweite Hypothekengläubiger, wenn er das Grundstück erstehen will, einen hinter dem Kapitalbetrag seiner Hypothek nicht weit zurückbleibenden Barbetrag aufbringen muß, ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, die sich für ihn aus der bei der Zwangsversteigerung regelmäßig eingetretenen oder eintretenden Fälligkeit der ersten Hypothek ergeben. Der zweite Hypothekengläubiger ist aber in den meisten Fällen kapitalschwach; denn große Kapitalisten pflegen ihr Geld nicht in zweiten Hypotheken anzulegen. Unter diesen Umständen ist der zweite Hypothekengläubiger in vielen Fällen nicht in der Lage, die zum Erwerbe des Grundstücks erforderlichen Mittel aufzubringen; er kann das Grundstück nicht erstehen und fällt mit seiner Hypothek aus.

Es ist klar, daß solche Erfahrungen das Vertrauen des Privatkapitals zu den zweiten Hypotheken auf das schwerste erschüttern müssen, wie sie es bereits erschüttert haben. Das Hausbaugewerbe und der Hausbesitz können aber, wie die Dinge nun einmal liegen, bis auf weiteres ohne die zweite Hypothek nicht auskommen, und diese ist wiederum auf das Privatkapital angewiesen. Denn daß das Bedürfnis an zweiten Hypotheken auch in Zukunft durch die in Preußen geplanten „Stadtschaften“ und andere öffentliche oder privatrechtliche Kreditanstalten nicht annähernd wird gedeckt werden können, wird mehr und mehr eingesehen und anerkannt. Für die Erhaltung und Förderung des Hausbaugewerbes und des Hausbesitzes ist es daher von größter und geradezu entscheidender Bedeutung, das Vertrauen des Privatkapitals zu den zweiten Hypotheken zu erhalten oder vielmehr wieder zu gewinnen. Wenn die hohen Umsatzabgaben auch nur eine Quelle der beklagten Übelstände sind, so fallen sie doch immerhin so ins Gewicht, daß zum Schutze der zweiten Hypothek und damit im Interesse des Wohnungswesens die dringende Forderung gestellt werden muß, wenigstens den Grundstückserwerb in der Zwangsversteigerung von den Umsatzabgaben zu befreien. Eine Reihe von Städten sind bereits mit Steuererleichterungen zugunsten der zweiten Hypothekengläubiger vorgegangen. Aber das genügt nicht, und auch hier wird das Verlangen gerechtfertigt erscheinen, daß das Reich als der jüngste Umsatzabgabengläubiger vorangehen möge.

Die Wertzuwachssteuer

Ergibt sich die Notwendigkeit eines Abbaus der Umsatzsteuern, wie schon oben bemerkt, daraus, daß die Annahme eines mit jeder Grundstücksveräußerung verbundenen Gewinns aus Wertzuwachs in dieser Allgemeinheit nicht zutreffend ist, so ist damit zugleich der Weg zum Ersatz oder richtiger zur Verfeinerung der Umsatzsteuer gewiesen, die Wertzuwachssteuer. Wenn die Wertzuwachssteuer auch durch ihre eigenartigen Schicksale als Reichssteuer zurzeit einigermaßen in Mißkredit geraten ist, so muß doch mit allem Nachdruck betont werden, daß diese Steuer sich, solange sie eine reine Kommunalsteuer war, überall bestens bewährt hat, und jedenfalls nachteilige Wirkungen der Steuer auf das Wohnungswesen weder nachgewiesen noch auch nur denkbar sind. Selbstverständlich unter der Voraussetzung, daß die Ausgestaltung und Handhabung der Steuer sich den besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen der einzelnen Gemeinden anpaßt. Denn wenn irgend

eine Steuer sich der einheitlichen Ausgestaltung für Stadt und Land, für Großstadt und Kleinstadt, für Industriegemeinden mit schnellem Wachstum und für Orte mit langsamer Entwicklung entzieht und der einheitlichen Verwaltung als Reichsteuer Schwierigkeiten bereiten muß, so ist es die Wertzuwachssteuer. Ist ihre Einführung als Reichsteuer doch auch gegen den ausdrücklichen Widerspruch fast aller Steuertheoretiker und Praktiker erfolgt; es sei nur an die wiederholten nachdrücklichen Warnungen eines so hervorragenden Steuerfachmannes wie Senatspräsident Dr. Strus vom Preussischen Obergerverwaltungsgericht erinnert. Wenn, wie in Preußen und anderen Bundesstaaten, die Realsteuern und insbesondere die Grund- und Gebäudesteuer den Gemeinden zur Deckung ihres Finanzbedarfs überwiesen sind, so ist es übrigens schon aus diesem Grunde nur folgerichtig, daß auch die indirekte Besteuerung des Grundbesitzes durch Umsatz- und Wertzuwachssteuer den Gemeinden ausschließlich zugewiesen wird. Denn die gesamte direkte und indirekte Besteuerung des Grundbesitzes muß ein einheitliches wohlabgewogenes System bilden, wenn nicht der Steuergläubiger oder der Steuerschuldner oder beide Schaden leiden sollen. Zum Ausbau eines solchen Besteuerungssystems für den Grundbesitz ist naturgemäß nur die Gemeinde in der Lage, weil dabei alles auf die Berücksichtigung der örtlich wie zeitlich verschiedenen und veränderlichen Verhältnisse der einzelnen Gemeinden ankommt. Nur die einzelne Gemeinde wird dabei auch auf die verschiedenen und wechselnden Bedürfnisse des Wohnungswesens die gebührende Rücksicht nehmen können. Die restlose Überweisung der indirekten wie der direkten Besteuerung des Grundbesitzes an die Gemeinden muß daher auch zur Förderung des Wohnungswesens gefordert werden.

Gebühren und Beiträge

Von den Gebühren sind für den Grundbesitz und das Wohnungswesen von besonderer Bedeutung der Wasserzins, die Kanalisationsabgaben und die Müllabfuhrgebühren. Über die Rechtmäßigkeit und Unentbehrlichkeit dieser Abgaben kann nicht gestritten werden, weil es sich dabei um die Gegenleistung für die Benutzung besonderer, regelmäßig mit großem Kostenaufwande errichteter und unterhaltener Gemeindeveranstaltungen handelt. Es ist für diese Betrachtung auch gleichgültig, ob die eine oder andere der genannten Abgaben, z. B. der Wasserzins oder die Müllabfuhrgebühr, nicht als Gebühr im öffentlichrechtlichen Sinne, sondern als privatrechtliche Gegenleistung, als Kaufpreis für das aus der Wasserleitung der Gemeinde entnommene Wasser oder als Bezahlung für die Müllabfuhr entrichtet wird.

Von wesentlicher Bedeutung für das Wohnungswesen ist dagegen die Gestaltung des Gebührentarifs. In den Wassertarifen findet sich vielfach eine Abstufung in der Weise, daß der Preis für 1 cbm Wasser mit steigendem Verbrauch fällt. So kosten z. B. nach dem Tarif der Charlottenburger Wasserwerke, welche einen großen Teil der Berliner Vororte versorgen, die ersten 30 cbm des vierteljährlichen Verbrauchs 9 Mark, die nächsten 70 cbm je 30 Pfennig, die nächsten 200 cbm je 15 Pfennig und der Mehrverbrauch je 10 Pfennig für 1 cbm. Da der vierteljährliche Wasserverbrauch eines Kleinhauses für eine Familie den Satz von 30 cbm kaum übersteigt, so stellt sich für das Kleinhaus der Wasserzins etwa dreimal so hoch wie für die Mietkaserne, eine unterschiedliche Behandlung, die um so weniger zu rechtfertigen ist, da neben dem eigentlichen Wasserzins noch eine Wassermessermiete erhoben wird, die für das Kleinhaus zwar nur 3 Mark vierteljährlich beträgt, aber für dieses doch viel mehr ins Gewicht fällt, als die höhere Miete für das große Haus, und den Wasserpreis für das Kleinhaus auf etwa 40 Pfennig für 1 cbm steigert. Solche Tarifpolitik muß vom Standpunkt der Wohnungsreform auf das entschiedenste bekämpft werden. Ähnlich wirken Kanalisationsgebühren, welche ausschließlich oder überwiegend nach dem Maßstabe der Straßenfrontlänge der Grundstücke erhoben werden, ohne auf die Art der Bebauung Rücksicht

zu nehmen; auch sie können zu einer ungerechten und der Verbesserung des Wohnungswesens abträglichen Mehrbelastung von Kleinhäusern führen. Hier bietet der Gebäudenutzungswert den gerechten Maßstab für die Gebühr. Auch bei der Umlegung von Müllabfuhrgebühren und Straßenreinigungsbeiträgen, wo solche erhoben werden, muß sorgfältig geprüft werden, daß eine Benachteiligung der Grundstücke mit Kleinbauten oder mit weiträumiger Bebauung vermieden wird. Ein nicht unerheblicher Teil der wirtschaftlichen Schwierigkeiten für die Ausbreitung des Kleinhauses liegt in solchen verfehlten Gebührentarifen.

Von geringerer Bedeutung als die laufenden Abgaben sind für das Wohnungswesen die einmaligen Beiträge, insbesondere die Straßenbaubeiträge. Wenigstens darf hier von dem Verzicht der Gemeinde auf einen Teil der Anliegerbeiträge, wie ihn der preußische Wohnungsgesetzentwurf von 1904 zugunsten der gemeinnützigen Baugesellschaften und von Kleinbauten vorschreiben wollte, eine wesentliche Verbilligung der Wohnungen nicht erwartet werden. Es darf in dieser Beziehung auf die ausführlichen Verhandlungen des vierten Preussischen Städtetages von 1904 verwiesen werden. Im übrigen bestehen gegen eine Begünstigung der gemeinnützigen Baugesellschaften auf dem Gebiet der Anliegerbeiträge dieselben Bedenken steuerlicher Gerechtigkeit, die oben bei der Grundsteuer erörtert sind, und der Kleinhausbau kann mindestens in demselben Maße, wie durch teilweisen Erlaß der Anliegerbeiträge, durch Herabminderung der Straßenbaukosten an sich gefördert werden. Noch immer kann, insbesondere in den Vororten von Groß-Berlin, die Beobachtung gemacht werden, daß Bebauungsplan und Straßenausbau infolge Überschätzung der Verkehrsbedürfnisse und aus unglücklicher Vorliebe für nicht immer nachahmenswerte großstädtische Vorbilder die Aufschließung des Baulandes für Kleinsiedelungen weit über das notwendige Maß hinaus belasten und verteuern. Doch gehört die nähere Erörterung dieser Frage nicht mehr hierher*.

* Vgl. oben: „Die Stadterweiterung“ und „Die Bauordnung“ und unten Kap. II, Nr. 6: „Straßenbau und Kanalisation“. D. S.

9.

Die öffentlichen Erschwerungen der Ansiedlung

Von Dr. R. v. Mangoldt, Generalsekretär des Deutschen Vereins für Wohnungsreform

Die Hoffnung auf eine großzügige Änderung und Verbesserung unseres Wohnungs- und Ansiedlungswesens steht und fällt mit der Billigkeit des Bodens und des Bauens. Insbesondere sind ohne billigen Boden das Kleinhaus, die gartenmäßige Gestaltung unserer Siedlungen und eine erträgliche Billigkeit der Wohnungsmieten nicht erreichbar. Dieser mit allen Kräften zu erstrebenden Billigkeit des Bodens und des Bauens steht aber bei uns in Deutschland neben so manchen anderen bekannten und viel erörterten Umständen ein noch immer viel zu wenig beachteter Umstand entgegen: nämlich, daß die Beschaffung des nötigen Siedlungsbodens, dessen Aufschließung und Verwertung, sowie auch das Bauen durch eine schier unübersehbare Kette behördlicher Vorschriften, Lasten und Auflagen unnötigerweise ganz außerordentlich verteuert und erschwert werden. Es ist hohe Zeit, daß diesen Dingen sehr viel mehr tatkräftige Aufmerksamkeit geschenkt wird als bisher.

I. Die grundsätzliche Ansiedlungs- und Baufreiheit und ihre praktischen Einschränkungen

Grundsätzlich gilt in Deutschland die Baufreiheit, d. h. die Eigentümer von Grund und Boden sind grundsätzlich befugt, ihren Boden zu bebauen. Das ergibt sich aus dem Eigentumsbegriff des Bürgerlichen Gesetzbuches. Es sind aber durch Artikel 111 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche die landesgesetzlichen Vorschriften aufrechterhalten, die im öffentlichen Interesse das Eigentum in Ansehung tatsächlicher Verfügungen beschränken. Auf dieser Grundlage ist aber in der Praxis die Baufreiheit auf das allerweitgehendste eingeschränkt. Gesezt, es spazierte jemand ein wenig über den Rand unserer Städte hinaus und fände dort ein hübsches Fleckchen zu einem erträglichen Preise und wollte sich nun dort anbauen, so würde ihm das in zahllosen Fällen nicht möglich sein infolge entgegenstehender öffentlich-rechtlicher Hindernisse. Versuchen wir im folgenden, die hauptsächlichsten dieser Hindernisse kurz vorzuführen.

1. Zugänglichkeit, Fluchtlinien, Recht zum Straßenbau, Straßenanschluß

Die Dinge, um die es sich hier handelt, sind außerordentlich verwickelt und wenig bekannt, immerhin dürfte die folgende Darstellung das Wesentliche treffen.

Wenn jemand bei uns bauen will, so ist im allgemeinen rechtlich wie tatsächlich Voraussetzung, daß die Baustelle irgendwie eine geordnete Zugänglichkeit hat oder mit anderen Worten: daß sie irgendwie an einer Straße oder einem Zugangswege liegt. Für den Straßenbau bedarf es aber der vorgängigen Festsetzung von Fluchtlinien oder auch von ganzen Bebauungsplänen durch die zuständigen Behörden. Fehlt es an solchen Fluchtlinien, so wird meist auch nicht gebaut werden können. Es ergibt sich, daß in vielen Fällen auf an sich geeigneten Plätzen schon deswegen nicht gebaut werden kann, weil noch keine Fluchtlinien festgesetzt sind. Fluchtlinien aber gegen den Willen der zunächst zuständigen Behörde zur Feststellung zu bringen, dürfte im weitaus größten Teile von Deutschland mindestens praktisch eine sehr großen Schwierigkeiten haben und oft ganz unmöglich sein.

Man sieht, einen wie weitgehenden Einfluß im Sinne der Verhinderung des Aufschließens und Bauens die Behörde bei uns schon auf Grund dieser Sachlage ausüben kann, wenn sie will. Aber auch, wenn die Behörde an und für sich Fluchtlinien festsetzen will, so ist doch bekannt, daß namentlich die Ausarbeitung und endgültige Festsetzung ganzer Bebauungspläne eine außerordentlich langwierige Sache ist, die leicht Jahre beansprucht, wenn sie mit der Gründlichkeit und Sorgsamkeit betrieben wird, wie das bei uns der Fall ist.

Indes, auch wenn gültige Fluchtlinien oder Bebauungspläne bestehen, und derjenige, der ein Gelände aufschließen will, sich durchaus an sie hält und die Straßen ganz nach den öffentlichen Anforderungen auf seine Kosten herstellen will, so ist er dazu keineswegs ohne weiteres in der Lage. Die Behörden üben bei uns eine Art Straßengenehmigungsrecht aus, auf dessen verwickelte rechtliche Grundlage hier allerdings nicht näher eingegangen werden kann. (Verwiesen sei auf v. Mangoldt, Die Städtische Bodenfrage. Göttingen 1907, Seite 198 und 199.) Dieses Genehmigungsrecht darf zwar natürlich nicht nach Willkür, aber doch anscheinend innerhalb recht weiter Grenzen gehandhabt werden, und die Behörde ist mithin auch hier wieder in zahllosen Fällen in der Lage, das Aufschließen und Bauen zu verhindern.

Eine besondere Erschwerung bilden noch die Grundsätze betreffend den Anschluß einer neu anzulegenden Straße an das bestehende Straßennetz. In allen Fällen wird wohl verlangt, daß eine neue Straße oder ein neues Straßenstück mit dem einen Ende festen Anschluß an das bereits bestehende Straßennetz bekommt, und vielfach wird auch verlangt, daß auch das andere Ende bis zur nächsten Kreuzung mit einer bereits bestehenden oder wenigstens bauplanmäßig vorgesehenen Straße durchgeführt wird. Diese anscheinend sehr harmlosen Vorschriften haben aber die außerordentlich schwerwiegende Folge, daß, wer Land aufschließen und dazu also Straßen bauen will, über das ganze zu dem vorgeschriebenen Anschluß der neuen Straßen an das sonstige Straßennetz erforderliche Land verfügen muß. Dieses Land wird nun oft in Händen anderer Besitzer sein, die gar kein Interesse an der geplanten Aufschließung haben oder umgekehrt sogar ein Interesse daran, daß sie nicht zustande kommt, oder die gewillt sind, den Aufschließenden auf das äußerste finanziell auszunutzen. Dann muß also infolge der erwähnten öffentlichen Vorschriften das Aufschließungsunternehmen unterbleiben oder mit den größten finanziellen Opfern erkaufte werden — also wiederum Hindernisse über Hindernisse.

2. Das kommunale Bauverbot

Eines der schwerwiegendsten Hindernisse der Baufreiheit bildet das sogenannte kommunale Bauverbot. Wir gehen dabei von der Rechtslage in Preußen aus. Das sogenannte Fluchtliniengesetz in Preußen vom Jahre 1875 gibt in seinem bekannten § 12 den Gemeinden das Recht, das Bauen von Wohngebäuden an solchen Straßen zu verbieten, die noch nicht den baupolizeilichen Bestimmungen des Orts entsprechend fertig hergestellt sind. Unfertig im Sinne des Gesetzes kann die Gemeinde aber in den Neubaugebieten so ziemlich jede Straße halten, die sie will, es genügt, daß ein paar Kleinigkeiten an der Straße noch fehlen, wie z. B. daß eine Strecke Bordstein noch nicht gelegt, ein Stück Bürgersteig noch nicht mit einer festen Decke versehen ist und dergl. Infolgedessen können die Gemeinden in diesen ganzen, für das Bauen hauptsächlich in Betracht kommenden Bezirken das Errichten von Wohngebäuden fast nach Gutdünken erlauben oder verbieten. Sie können auch, und das ist durchaus üblich, von dem allgemeinen Verbot, an unfertigen Straßen zu bauen, für einzelne Baustellen Ausnahmen machen, Dispense geben, und sie können weiter diese Dispense auch abhängig machen von allen möglichen Bedingungen. Endlich gibt es auch gegen dieses Stück Gemeindeallmacht so gut wie kein Rechtsmittel: es ist eine Art kommunaler Absolutismus über die wichtigsten finanziellen und sozialen Interessen mitten im Rechtsstaat, in dem man sonst gegen jede kleinste Polizeimaßnahme eine

und selbst mehrere Instanzen in Bewegung setzen kann. Von diesen ganzen Befugnissen haben die preussischen Gemeinden in umfassendem Maße Gebrauch gemacht, so daß für viele größere Gemeinden von guten Kennern behauptet wird, daß für fast sämtliche Neubauten in der Stadterweiterungszone eine besondere Ausnahmegenehmigung der Gemeinde notwendig sei. Auch direkte Mißbräuche haben sich anscheinend in zahlreichen Fällen eingeschlichen. Bei der Erörterung des preussischen Wohnungsgesetzentwurfes in der Abgeordnetenhauskommission im Frühjahr 1914 wurden von der Regierung eine ganze Reihe Fälle als Belege hierfür angeführt; z. B. hatte danach im Januar 1911 eine Stadt erklärt, daß sie den Widerspruch gegen das Baugesuch eines Eigentümers nur dann zurückziehen werde, wenn der Eigentümer seine Ehefrau veranlasse, auf eine ihr gehörige Wasserparzelle des Stadtgrabens unentgeltlich zu verzichten, und eine andere Stadtgemeinde in jener Gegend hatte die Aufhebung eines Bauverbots davon abhängig gemacht, daß der Eigentümer eine in einer anderen Angelegenheit schwebende Verwaltungsklage gegen die Gemeinde zurückziehe.

Auch außerhalb Preußens dürfte sich noch in manchen anderen Bundesstaaten eine ähnliche Rechtslage finden.

Es leuchtet aber ein, daß durch solche Vorschriften in der Tat ganz außerordentliche Hemmnisse gegeben sind. Dies besonders, da gewichtige Gemeindeinteressen auf einen ausgiebigen Gebrauch der so eingeräumten Befugnisse drängen, so namentlich das Interesse, durch Zusammenhalten der städtischen Häusermassen die Beleuchtungs-, Bewachungs- und Unterhaltungskosten der Straßen zu verringern und die Rentabilität der Gas-, Wasser- und ähnlichen Werke zu steigern, und der Wunsch, den Anschein einer unordentlichen Stadtanlage zu vermeiden. Von der grundsätzlichen Freiheit des Eigentümers, seinen Grund und Boden zu bebauen, bleibt nach alledem in der Tat nicht mehr viel übrig; in weitem Umfange steht sie nur noch auf dem Papier und ist praktisch ersetzt durch eine Fesselung des Bodenbesitzers wie des Ansiedlungslustigen an Händen und Füßen. Wo solche Verhältnisse herrschen, kann man dann auch das Baugewerbe nicht mehr als ein freies Gewerbe bezeichnen, es gehört vielmehr dann unter die erlaubnispflichtigen Gewerbe, zwar nicht im dem Sinne, daß der Baugewerbebetrieb an sich der Erlaubnis bedarf, wohl aber in dem viel schärferen, daß jeder einzelne Bau, wenigstens von Wohngebäuden, für seine Ausführung noch eine besondere Erlaubnis neben der gewöhnlichen baupolizeilichen Genehmigung braucht.

3. Das Ansiedlungsgesetz

Bezieht sich das kommunale Bauverbot mehr auf die eigentlichen städtischen Bezirke, so spielt ein anderes gesetzliches Hindernis, nämlich das sogenannte Ansiedlungsgesetz in Preußen, seine Rolle mehr in der weiteren Umgebung der Städte und überhaupt auf dem Lande draußen. Es gilt nämlich in Preußen das sogenannte Ansiedlungsgesetz von 1904, das nur ein entsprechendes älteres Gesetz aus dem Jahre 1876, dem wiederum noch ältere Vorschriften vorangingen, abänderte und ergänzte. Dieses preussische Gesetz gilt jedoch nicht für Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau, in denen jedoch ganz ähnliche Gesetze aus den Jahren 1887, 1888 und 1890 gelten; keine Anwendung überhaupt findet dagegen diese ganze Ansiedlungsgesetzgebung in Rheinland und Hohenzollern. Nach diesem preussischen Ansiedlungsgesetz nun bedarf derjenige, der „außerhalb einer im Zusammenhang gebauten Ortschaft ein Wohnhaus errichten oder ein vorhandenes Gebäude zum Wohnhaus einrichten will“, einer vom Kreisaußschuß, in Stadtkreisen von der Ortspolizeibehörde zu erteilenden Ansiedlungsgenehmigung. Die Ansiedlungsgenehmigung ist nicht erforderlich da, wo gültige Bebauungspläne bestehen, praktisch also zum großen Teile nicht innerhalb der eigentlichen Stadtbezirke, sondern außerhalb derselben. Die Ansiedlungsgenehmigung kann zwar nicht willkürlich versagt werden, sie ist jedoch zu verweigern, wenn nicht ein jederzeit offener fahrbarer Weg bis zur Ansiedlung

besteht, und sie kann versagt werden in gewissen anderen Fällen, namentlich aber abhängig gemacht werden von Vorausleistungen für die infolge der Ansiedlung zu erwartenden künftigen Kirchen- und Schullasten und von Leistungen für Anlagen wie z. B. Entwässerungsgräben, Wegen und dergl., die im öffentlichen Interesse für die Ansiedlung erforderlich erscheinen. Der hier zugrundeliegende Gedanke ist an sich nicht ungesund: neue Ansiedlungen, namentlich von minderbemittelter Bevölkerung, bringen leicht große neue Ausgaben für Schule, Kirche und auch in sonstiger Beziehung für die betreffenden Gemeinden, und dafür soll eine gewisse Vorsorge getroffen werden. Aber über diesen grundsätzlich berechtigten Kern hinaus hat sich diese Ansiedlungsgesetzgebung zu einem schweren Hemmnis für die wünschenswerte dezentralisierte Ansiedlung entwickelt. Groß sind zunächst einmal die Klagen über die starken und nicht selten verhängnisvollen Verzögerungen, die geplante Ansiedlungsunternehmungen durch das ganze Verfahren erleiden. Vor allem aber steht fest, daß auf Grund dieser Ansiedlungsgesetzgebung oft ganz unverhältnismäßig hohe und manchmal geradezu ungeheuerliche finanzielle Anforderungen an die neuen Ansiedlungen gestellt werden. Es ist vorgekommen, daß an den eben erwähnten Vorausleistungen für Schule, Kirche usw. nicht weniger als 112% der ganzen für die Ansiedlung veranschlagten Bausumme verlangt wurden; in einem anderen Falle wurde für Kirchen- und Schullasten bei zwei Beamtenwohnhäusern eine Sicherheitsleistung von 52 000 (!) Mark verlangt, in einem dritten Falle, bei Errichtung eines Blockhauses im Werte von 4—5000 Mark die Stellung einer Sicherheitsleistung von 50 000 Mark, welche Summe dann auf Beschwerde hin auf 2000 Mark ermäßigt wurde. Auch hat man den Eindruck, daß diese Ansiedlungsgesetzgebung gar nicht selten bewußt und planmäßig zur Fernhaltung ärmerer Bevölkerung überhaupt von den betreffenden Orten verwendet wird.

4. Pfandrechtliche Bindung, Residenzpflicht

Ein Hemmnis für die Bau- und Ansiedlungsfreiheit und für die wünschenswerte dezentralisierte Siedlung, an das meist noch viel weniger als an die anderen gedacht wird, bildet die pfandrechtliche Bindung des Landes. Auch dieses Hemmnis kommt vornehmlich außerhalb der eigentlichen Stadtbezirke in Betracht. Bekanntlich sind unsere ländlichen Güter, größere wie mittlere und kleinere, fast ausnahmslos mehr oder minder stark mit Hypotheken belastet. Soll nun von einem solchen Gut, wie es im Interesse der dezentralisierten Siedlung oft sehr wünschenswert wäre, ein einzelnes Stück, eine einzelne Parzelle losgelöst werden, um darauf etwa ein kleines Wohnhaus mit Garten zu errichten, so bedarf es dazu der Zustimmung der Pfandgläubiger, da ja das Gesamtpfand durch diese Abtrennung an und für sich verringert wird. Diese Zustimmung wird natürlich oft nicht von allen Pfandgläubigern zu erlangen und auf jeden Fall meist nur ziemlich schwer und umständlich zu beschaffen sein. Sie kann unter Umständen ersetzt werden durch das von der staatlichen Behörde auszustellende sogenannte Unschädlichkeitszeugnis über die Abtrennung der betreffenden Parzelle, aber auch dies Verfahren dürfte ziemlich umständlich und wohl auch kostspielig sein. Diese Umstände, Kosten und Schwierigkeiten verhindern also eine leichte und glatte Abtrennung einzelner Parzellen von größeren Besitzungen, wie sie für die Zwecke der dezentralisierten Siedlung dringend notwendig wäre, und bilden somit ein weiteres starkes Hemmnis dieser Siedlung.

Ebenso wirkt hemmend auch die sogenannte Residenzpflicht. Darunter versteht man die den Beamten des Staates wie der Gemeinden vielfach auferlegte Verpflichtung, im Bezirk ihres Amtsortes zu wohnen. In kleinen Orten wird dies ja in der Regel nicht viel zu sagen haben, aber in großen Orten verhindert es das Abströmen zahlreicher Familien aus den Innenbezirken der großen Städte in die Umgegend oder in die noch nicht einge-meindeten Vororte.

5. Straßenkosten und Baukosten

Ganz unmittelbar verteuert werden die Ansiedlungen und das Bauen — und zwar in hohem Grade — durch die außerordentlich hohen Anforderungen, die bei uns an die Herstellung der Straßen und der Wohngebäude gestellt werden. Es hat sich im modernen Deutschland vielfach geradezu ein Straßenlurus übelster Art eingebürgert: statt einfacher, bescheidener und schmaler Wege, die für Kleinhäuser mit Vorgärten in einem großen Teile der Fälle vollständig genügen würden, werden von vornherein breite, luxuriös ausgestattete und fast wie für die halbe Ewigkeit gebaute Straßen hergestellt, die natürlich Ansummen von Geld verschlingen und an denen die Errichtung von Kleinhäusern von vornherein unmöglich ist, weil Kleinhäuser derartig große Auflagen nicht tragen können. Es ist in unseren großen Städten nichts Seltenes, daß der Quadratmeter Nettobauland einer Baustelle allein durch die Straßenherstellungskosten, ohne die Kosten für den Erwerb, um etwa 10 Mark verteuert wird, ja selbst noch erheblich höhere Beträge kommen öfters vor, und so ist wohl nicht ohne Grund behauptet worden, daß bei uns allein die Straßenherstellung für eine Baustelle ebensoviel oder mehr kostet als in England die ganze Baustelle selber.

Ebenso ist allgemein anerkannt, daß die eigentlichen Baukosten der Häuser in weitem Umfange durch unnötige baupolizeiliche Anforderungen, z. B. an die Mauerstärke, die Treppenausbildung, die Art des Daches usw., sehr erheblich verteuert werden. Es ist dies namentlich geschehen durch gedankenlose Übertragung der für das große Miethaus, die Mietkaserne, allerdings erforderlichen zahlreichen baulichen Auflagen auf das Kleinhaus, das viel leichter und einfacher hergestellt werden kann. Auf diese Weise ist wiederum gerade dem Kleinhaus das Leben ungemein erschwert und die wirksame Konkurrenz mit der Mietkaserne unmöglich gemacht worden. Zur Abhilfe ist zwar in den letzten 10—15 Jahren schon viel geschehen, jedoch muß darin noch stark fortgefahren werden.

II. Zusammenhang der Hemmnisse mit tieferliegenden Ursachen, insbesondere mit der Verteilung der Schullasten

Überschaut man diese ganze lange Kette von öffentlichen Forderungen und Vorschriften, die das Kleinhaus und die dezentralisierte Besiedlung belasten, erschweren und ihnen das Lebenslicht ausblasen, so wird man sich von vornherein sagen müssen, daß ein solches System doch schließlich kein reiner Zufall sein kann, sondern tiefere Ursachen haben muß. Und in der Tat liegen solche vor. In der übertriebenen Reglementierung unseres Wohnungs- und Ansiedlungswesens wird man die Rehrseite unseres deutschen Ordnungs- und Sauerheits-sinnes erblicken dürfen. Auch die alte Kleinstaaterei und der alte Polizeistaat mit ihrem Mißtrauen gegen die freie Regung des Bürgers wirken gewiß noch nach. Daß ferner, insbesondere beim kommunalen Bauverbot, die großen und an sich ja auch sehr wichtigen finanziellen Interessen der Gemeinden stark mitspielen, bedarf keines Beweises, ebenso auch, daß das Grundbesitzerinteresse an Hochhaltung der Bodenpreise vielfach bei den geschilderten Beschränkungen eine Rolle spielt. Auf einen Zusammenhang indes muß hier etwas näher hingewiesen werden, nämlich auf den Zusammenhang dieser öffentlich-rechtlichen Hemmnisse der Ansiedlung und des Bauens mit der großen Frage der richtigen Verteilung der öffentlichen Kulturlasten, insbesondere der Schullasten.

Die allgemeine Lage, von der da auszugehen ist, ist die: das Land ist bei uns geburtenreich, zugleich aber ist es einer fortgesetzten außerordentlichen Abwanderung in die Städte und Industriebezirke ausgesetzt, erleidet also einen fortgesetzten Verlust an lebendigem Kapital zugunsten der Städte und Industriebezirke. Es ist anzunehmen, daß infolgedessen auf dem Lande ein vergleichsweise ungünstiges Verhältnis der produktiven zu den unproduktiven Altersklassen herrscht. Ferner werden reiche Leute, von denen große Steuersummen einzuziehen wären, verhältnismäßig seltener auf dem Lande sein, weil der moderne Reichtum

vornwiegend in den Städten und besonders in einzelnen bevorzugten Wohnplätzen sich ansammelt und dort verzehrt wird. Weiter ist bekannt, daß es unter den städtischen und industriellen Gemeinden eine zahlreiche Klasse gibt, die ebenfalls von wohlhabenden Leuten nur sehr wenig, dagegen sehr stark von den Massen der besitzlosen Arbeiter bevölkert sind. Es sind das die bekannten Arbeitervororte der großen Städte, aber auch große selbständige Arbeitergemeinden wie etwa im ober-schlesischen und rheinisch-westfälischen Industriebezirk. Die Folge von alledem ist, daß die kommunalen Steuerlasten in vielen Orten des platten Landes wie in diesen lehterwähnten Klassen von Gemeinden unvergleichlich viel höher sind als in den reichen Gemeinden. Einen sehr großen Anteil an diesen Lasten haben aber die Schullasten. Die Kosten für die notwendige Schulbildung der heranwachsenden Jugend, sozusagen die Reproduktionskosten für das heranwachsende menschliche Leben, soweit es sich um einen großen Teil der Kulturgüter handelt, drücken unter diesen Umständen die eine Gemeinde ganz unvergleichlich empfindlicher als die andere. Die fast selbstverständliche Folge hiervon ist aber ein starker, manchmal geradezu fanatischer Widerstand derjenigen, die in diesen benachteiligten Gemeinden etwas zu sagen haben, gegen die Ansiedlung besitzloser, aber kinderreicher Bevölkerung, die der Gemeinde neue große Lasten ohne entsprechende Vermehrung der Steuerkraft bringen würde, und namentlich wird sich dieser Widerstand natürlich in den kleinen Gemeinden regen, wo die Verhältnisse so klar und einfach liegen, daß jede neu anziehende Familie beobachtet und bald genug festgestellt werden kann, ob von ihr Mehrkosten für die Gemeinde zu befürchten sind. Dieser Widerstand, dieses Herumbezogen der mittellosen, aber kinderreichen Familien von einem Orte zum andern ist ja bekannt genug und oft geschildert. Unter den Mitteln aber, die zu diesem Zwecke benutzt werden, spielt offenbar die eben erwähnte Ansiedlungsgesetzgebung eine recht bedeutende Rolle und auch das kommunale Bauverbot dürfte hin und wieder in dieser Richtung ausgenutzt werden. Da man aber angesichts der eben geschilderten Verhältnisse diesem Widerstande einen gewissen berechtigten Kern nicht wird abstreiten können, so wird es unbedingt notwendig sein, wenn man die erwähnten starken Hemmnisse der dezentralisierten Ansiedlung beseitigen will, zugleich auch an eine Reform in der Verteilung der öffentlichen Kulturkosten und insbesondere der Schullasten heranzutreten. (Vgl. Bauermeister, Schullastenverteilung und Großstadtdezentralisation. Berlin 1916.)

III. Die Folgen

Es liegt auf der Hand, daß nicht derartig tief in die Boden- und Aufschließungsverhältnisse eingegriffen werden kann, ohne daß auch tiefgreifende wirtschaftliche und soziale Folgen eintreten. Diese Folgen sind aber viel umfassender und viel unheilvoller, als man sie sich gewöhnlich vorstellt. Zunächst ist die Folge eine ganz gewaltige Verteuerung des Baulandes, und zwar unmittelbar sowohl wie mittelbar. Unmittelbar durch die hohen Anforderungen an die Straßen und Bauten, von denen wir oben geredet haben. Mittelbar aber treten eine Reihe von Wirkungen auf die Preise ein, an die gewöhnlich gar nicht gedacht wird, und die doch ein recht gutes Beispiel dafür sind, wie sorgsam bei derartigen behördlichen Anordnungen die wirtschaftlichen und sozialen Rückwirkungen vorher überlegt werden sollten. Durch all die in den vorstehenden Abschnitten angeführten Hemmnisse und Erschwerungen wird natürlich das ganze Geschäft der Beschaffung und Aufschließung von Land außerordentlich verlangsamt, während andererseits der Aufschließende doch oft schon zu einem frühzeitigen vorausschauenden Erwerb des Landes genötigt ist und es auf alle Fälle doch in der Hand haben muß, ehe er die nötigen behördlichen Maßregeln betreibt. Da nun das Land meist schon beim Erwerb nicht billig sein wird, und auch gerade wegen der hohen öffentlichen Anforderungen viel Geld in die Aufschließung hineingesteckt werden muß, so entstehen, bis das Geld durch den Absatz der Baustellen wieder hereinkommt, leicht sehr bedeutende Kostensummen durch Auflaufen von Zinsen und

Zinsseszinsen, und wer auch nur flüchtig einmal die Berichte von Terraingesellschaften durchgegangen hat, weiß, welche Bedeutung dieser Posten unter den Produktionskosten des Baulandes hat. Durch die öffentlich-rechtlichen Verteuerungen und Erschwerungen wird aber weiter in großem Umfange die kapitalistische Terrainunternehmung überhaupt erst zur Notwendigkeit bei der Besiedlung gemacht. Als der Verfasser dieses Aufsatzes vor Jahren in Dresden und Umgebung nähere Nachforschungen anstellte, konnte er in einem Vororte feststellen, daß dort in älterer Zeit ein einfacher direkter Absatz von Land vom Urbesitzer direkt an die Bauenden stattgefunden hatte. Als aber die öffentlichen Anforderungen und Schwierigkeiten sich immer mehr steigerten, hörte das auf, und die kapitalistische Terrainunternehmung mußte dazwischen treten, weil nur sie in der Lage war, diese großen Anforderungen und Schwierigkeiten zu bewältigen und die erheblichen Kosten vorzulegen. Damit wurde dann aber auch das Bauland natürlich sehr viel teurer. So verteuern unsere öffentlich-rechtlichen Hemmnisse und Auflagen, indem sie den kapitalistischen Zwischenhandel in Boden geradezu notwendig machen, abermals in bedeutender Weise das Siedlungsland. Endlich ist nicht zu vergessen, daß durch alle die angeführten Hindernisse ja auch die Konkurrenz in Bau- und Siedlungsland sehr stark eingeschränkt wird. Solange aber einmal die Beschaffung des Bau- und Siedlungsbodens dem privaten Geschäftsbetrieb überlassen ist, ist doch die Konkurrenz eines der wichtigsten Mittel, um die Preise niedrig zu halten, und sollte deshalb möglichst gefördert statt eingeschränkt werden. Von den zahlenmäßigen Wirkungen von dem allen können wir uns doch wenigstens ungefähr eine Vorstellung machen, wenn wir z. B. hören, daß 1912 in den Verhandlungen des I. Städtekongresses für Wohnungswesen ein sehr erfahrener Fachmann, der Geheime Oberbaurat Stübgen, dargelegt hat, daß namentlich da, wo noch niedrige Rohlandpreise herrschen, die Straßenlandabtretung und die Straßenkosten allein schon den Rohlandpreis nicht selten auf das Zwei- und Dreifache, zuweilen sogar auf das Vierfache steigern. (Angeführt nach dem Gutachten von v. d. Borgh für die Reichsimmobiliarkredit-Kommission, 1914, Seite 17.) Oder wenn wir nach Aufstellungen auf Grund Groß-Berliner Materials hören, daß, wenn der ursprüngliche Kaufpreis einer Quadratrute rohen Landes 100 Mark beträgt, der Preis für die Quadratrute der fertigen Baustelle allein durch die dazwischentretenden Unkosten, noch ohne den Verdienst des Terrainunternehmers, auf 450—500 Mark kommt.

Aber diese unheimlichen Verteuerungen sind doch nur die eine Seite der Sache, die andere besteht in der geradezu katastrophalen Wirkung auf das ganze System des Wohnungs- und Siedlungswesens unserer nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung. Vor uns allen schwebt das Ziel einer großzügigen Dezentralisation in unserem Siedlungswesen, eines großen gesunden Wiederanschlusses der jetzt so unglücklich zusammengepreßten Massen an den Boden und an die Natur, der umfassenden Wiederausbreitung des Kleinhauses und des bescheidenen kleinen Eigenheims mit Garten und womöglich mit etwas Landwirtschaft. Wie aber soll das möglich sein, wenn das Siedlungsland durch die öffentlichen Anforderungen derartig verteuert, und seine Heranziehung und Nugbarmachung dermaßen erschwert wird! Wir schlagen ja die zur Besserung nötigen Unternehmungen schon vor ihrer Entstehung tot oder ersticken sie im Keime!

Kann man sich wundern über die Zusammenpressung unserer Bevölkerung in engen Stadtbezirken und hohen Mietkasernen, wenn derjenige, der diesen Verhältnissen entrinnen und draußen bauen will, sei es nun ein Privatmann oder ein Unternehmen, auf eine schier unübersteigliche Mauer von Kosten und Hindernissen der mannigfachsten Art stößt, die die zur Wohlfahrt der Bevölkerung berufenen Behörden selber aufgetürmt haben, und die ihn zurückzwingt in das alte Elend? Vor einigen Jahren zeigte dem Verfasser dieses Aufsatzes ein Mittelstandsfreund in einer kleineren alten Stadt Mitteldeutschlands eine Anzahl reizender alter und noch immer den bescheidenen Bedürfnissen ihrer Bewohner sehr wohl dienender einfacher Kleinhäuser, aber niedergeschlagen fügte er hinzu: Die Neuerrichtung

solchen kleinen Eigentums ist bei uns nicht mehr möglich! Ist das wirklich das wünschenswerte Ergebnis all unserer angestrengten Bemühungen um Ordnung, Sauberkeit, Hygiene usw.? „Ordnung ist das halbe Leben!“ sagt man, und das ist gewiß richtig, aber das ganze Leben wird ertötet durch ein solches Übermaß von Ordnung und Vorschriften, wie wir es uns allmählich aufgebaut haben!

IV. Die Grundzüge der Reform

So sehr auch diese unerträglichen Zustände der Abänderung bedürfen, so wird man sich doch auch hier hüten müssen, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Das Ziel der Reform kann nicht die einfache und vollständige Aufhebung der aufgeführten Schranken sein, denn diese dienen doch auch zum Schutz sehr wichtiger Interessen, wie uns ja auch mannigfache Urteile des Auslandes darüber belehren, daß unsere strenge Ordnung und Reglementierung im Städtebau doch auch ihre sehr guten Seiten hat. Wohl aber muß eine ganz wesentliche Milderung der angeführten Hemmnisse eintreten, es muß endlich wieder viel mehr Raum und Freiheit für den kleinen einfachen Eigenbau und die einfache kleine und größere Unternehmung im Aufschließen und Bauen geschaffen, und es müssen die teilweise beinahe ins Wahnwitzige gesteigerten Erstellungskosten des Baulandes ganz wesentlich erniedrigt werden. Es ist also mit Überlegung, ja wir möchten sagen mit Weisheit, ein Mittelweg zu wählen. Daneben wird aber noch in Betracht kommen, in einem gewissen Umfange überhaupt zu einem anderen System der Beschaffung und Aufschließung von Bauland überzugehen, nämlich zu einem mehr oder minder auf öffentlich-gemeinnütziger Grundlage ruhenden.

Zur Erreichung dieser Ziele wird es jedenfalls gelten, den hier in Rede stehenden Dingen sehr viel mehr Aufmerksamkeit als bisher zuzuwenden und eine Umwandlung der Anschauungen und Auffassungen zu erzielen. Neben die bisher hauptsächlich herrschenden polizeilichen, hygienischen, fiskalischen und technischen Gesichtspunkte muß viel stärker als bisher die Rücksicht auf die wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhänge und Folgen treten. Fortgesetzte Propaganda, schriftlich und mündlich, wird in dieser Richtung so manches erreichen können, aber es kommen doch auch noch besondere Mittel in Betracht. Es wären Belehrungs- und Ausbildungskurse für die in Betracht kommenden Beamten und Träger von Ehrenämtern, Stadtverordnete usw., abzuhalten, in denen diese Fragen ihrer Bedeutung entsprechend behandelt würden. Das wird passend nicht in ganz selbständigen und besonderen Kursen zu geschehen haben, sondern diese Belehrungen würden am besten wohl in den Rahmen allgemeinerer Belehrungs- und Ausbildungskurse über Wohnungs- und Siedlungsfragen eingefügt. Sodann fragt es sich aber auch, ob nicht öfters die Einholung besonderer Gutachten von Seiten der Stadtverwaltungen, der unteren und mittleren Staatsbehörden usw. über die Hemmung und Verteuerung der Aufschließung und des Bauens durch die behördlichen Maßregeln angebracht wäre. In den Vereinigten Staaten von Nordamerika soll es eine bekannte Gepflogenheit sein, zur Verbesserung der äußeren und inneren Organisation eines geschäftlichen Unternehmens einen diesem Unternehmen ganz fernstehenden Beurteiler heranzuziehen, der unbefangen und frei von allen Vorurteilen ist. Vielleicht würde sich etwas Ähnliches auch für die Maßnahmen so mancher Gemeinde- oder Kreisverwaltung auf unserem Gebiete hier empfehlen.

Selbstverständlich muß aber auch der Weg der Gesetzgebung und Verordnung beschriftet werden, und zwar wird man planmäßig und wohlüberlegt alles, was als Hindernis einer einfachen, leichten und billigen Aufschließungs- und Bautätigkeit in Betracht kommt, einer Prüfung unterziehen müssen. Jedenfalls wären — abgesehen von einer Reform der Verteilung der Kultur-, insbesondere der Schullasten — Änderungen notwendig durch Gesetz oder Verordnung in bezug auf das Recht der Fluchtlinienfestsetzung, des Straßenbaues und

der Straßengenehmigung, ferner in bezug auf das kommunale Bauverbot, das preußische Ansiedlungsgesetz, die pfandrechtliche Bindung des Landes, sowie in bezug auf die Vorschriften über die Art und Beschaffenheit der Straßen und Häuser; endlich wären jedenfalls auch Dinge wie die oben erwähnte Residenzpflicht in den Kreis dieser Reformtätigkeit zu ziehen. Daß in allen diesen Dingen mehr oder minder stark reformiert werden muß und kann, ist nicht wohl zu bestreiten.

Recht wahrscheinlich ist, daß man bei einer solchen reformierenden Gesetz- und Verordnungstätigkeit auf den leitenden Gedanken wird zukommen müssen, demjenigen, der, sei es für sich selber, sei es unternehmungsweise für andere, ansiedeln und bauen will, viel mehr als bisher ein festes, klares und leicht verfolgbares Recht hierzu den behördlichen Instanzen gegenüber zu geben. Ein solches Recht würde seinen praktischen Ausdruck zu finden haben in drei Hauptrichtungen: in einem Recht auf Fluchtlinienfestsetzung, einem Recht auf Straßenbau und einem Recht auf Anbau an den einmal geschaffenen Straßen, und zwar all das nicht nur überhaupt, sondern auch in der je nach der Gegend sich richtenden Einfachheit und Billigkeit. Von diesem Grundgedanken ausgehend hat aus Anlaß der Erörterung des preußischen Wohnungsgesetzesentwurfes 1913/14 der bekannte sozialpolitische Schriftsteller Dr. G. W. Schiele einen sehr bemerkenswerten „Versuchsentwurf eines preußischen Wohnungsgesetzes“ aufgestellt, der ein System solcher festen Ansiedlungs- und Bauberechtigungen enthält, aber allerdings wohl noch starker Durchprüfung bedarf (Heft 85 der „Mitteilungen des Preussischen Landesverbandes der Haus- und Grundbesitzervereine“, Verlag des Zentralverbandes der Hausbesitzer, Spandau 1913). Noch bemerkenswerter ist aber, daß in einem deutschen Bundesstaate, der wegen seiner guten Verwaltung berühmt ist, in Baden, die Gesetzgebung dem hier geäußerten Gedanken durch das badische Ortsstraßengesetz von 1908 ziemlich weit entgegengekommen ist. Auch der eben erwähnte, aber bisher nur vom Abgeordnetenhaus angenommene preußische Wohnungsgesetzesentwurf nahm wenigstens einen gewissen Anlauf zur Milderung der allzu starken behördlichen Hindernisse, sowohl was die Festsetzung von Fluchtlinien, wie was das kommunale Bauverbot und was die Ansprüche an die Art und Beschaffenheit der Straßen und Bauten angeht.

Soll aber ein solches schwieriges und langwieriges Gesetzgebungs- und Verordnungs-werk zustande kommen, so ist notwendig, daß maßgebende behördliche Stellen dauernd mit Herz und Verstand hinter dieser Sache herbleiben. Deshalb wird sich auch unter diesem Gesichtspunkte die Gründung von Landeswohnungsämtern und Bezirkswohnungs-ämtern notwendig machen.

Endlich wird der Zustand des Kapitalmangels und der Notwendigkeit zu äußerster Sparsamkeit, mit dem wir nach dem Krieg auf Jahrzehnte hinaus zu rechnen haben werden, besonders nahelegen, noch eine Maßnahme in Gesetzgebung und Verwaltung besonders zu begünstigen, nämlich die Schaffung von Provisorien — provisorischen Straßen, provisorischen Bauten u. dergl., die besonders billig hergestellt werden können und die doch auf eine immerhin beträchtliche Zeit ausreichende Dienste tun dürften.

Es ist freilich vorauszusehen, daß trotz aller Überlegungen und Mühen auch ein derartig reformierter Zustand doch oft nicht voll befriedigen wird; es werden bei einem solchen Kompromiß zwischen den öffentlichen Bedürfnissen und Anforderungen und der Freiheit und Schonung des Einzelnen eben doch oft weder die öffentlichen Rücksichten noch die individuellen zur vollen Zufriedenheit gewahrt werden können. Es fragt sich, ob sich dann nicht öfters ein Ausweg finden läßt, indem man bei der Beschaffung und Aufschließung von Bauland von dem bisherigen System der privaten Unternehmung, aber öffentlichen Regulierung zu dem der mehr oder minder öffentlichen Unternehmung übergeht. Es ist dafür neuerdings insbesondere der Gedanke der Gründung gemeinnütziger Boden- und Ansiedlungs-Gesellschaften für die Großstädte und ihre weiteren Umgebungen aufgetaucht. Man denkt dabei an Gesellschaften, die, etwa nach dem Muster der bekannten gemeinnützigen

Landgesellschaften der inneren Kolonisation, vom Staat, den betreffenden Gemeinden, vielleicht auch der organisierten Konsumentenschaft usw. gemeinsam zu gründen und mit Kapital zu versehen wären und die das Boden- und Aufschließungsgeschäft jeweils für eine große Stadt und ihre weitere Umgebung in die Hand zu nehmen hätten*.

V. Schluß

Die Bewegung für eine wesentliche Milderung der öffentlichen Hemmnisse und Lasten des Ansiedelns und Bauens ist schon längere Zeit im Gange, ohne daß bisher durchgreifende Erfolge erzielt werden konnten. Nun schafft auch hier der Krieg zwingende Notwendigkeiten. Einmal die allgemeine Notwendigkeit, unser Wohnungs- und Siedlungswesen auf neue und bessere Grundlagen zu stellen und deswegen auch den hier erörterten großen Hemmnissen zu Leibe zu gehen. Dann aber schafft er nach zwei besonderen Gesichtspunkten eine durchschlagende Kraft. Einerseits nämlich muß gegenüber der ungeheuren durch den Krieg herbeigeführten Zunahme des Zwangs und der Sozialisierung doch auch wiederum die Sphäre der individuellen Lebensmöglichkeit und Lebensbetätigung durch Begünstigung des Eigenheims möglichst gestärkt, und andererseits muß im Dienste der nach dem Kriege gebotenen eisernen Sparsamkeit alles Unnötige entschlossen über Bord geworfen werden. Das eine wie das andere führt aber auf einen starken Abbau der öffentlich-rechtlichen Hindernisse und Lasten hin. Hoffen wir also, daß durch den Krieg zur raschen Vollendung kommt, was sonst gewiß noch lange Zeit zur Reife gebraucht hätte!

* Nähere Ausführungen über diesen Gedanken finden sich in einem Aufsatz des Verfassers dieser Abhandlung „Gemeinnützige Bodengesellschaften“, der in Nr. 3 der „Mitteilungen des Deutschen Vereins für Wohnungsreform“ 1916 abgedruckt ist.