



Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege

Fuchs, Carl Johannes

Stuttgart, 1918

2. Die Stadterweiterung. Von Städt. Baurat A. Muesmann in Stuttgart

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

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 bauseitlichen 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 Staffeldbauordnung 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 Bauen 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 Grundstücks Teile, 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 Ortsstrafengesetz 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 (Landes-siedlungsämter, Reichs-siedlungsamt) 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.