



Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege

Fuchs, Carl Johannes

Stuttgart, 1918

9. Die öffentlichen Erschwerungen der Ansiedlung. Von Dr. K. v. Mangoldt, Generalsekretär des Deutschen Vereins für Wohnungsreform und Geschäftsführung des Deutschen Wohnungsausschusses in Berlin
-

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

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 Amtesortes 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 Straßenluxus 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 oberschlesischen 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 Kulturlasten und insbesondere der Schullasten heranzutreten. (Vgl. Bauermeister, Schullastenverteilung und Großstadt. dezentralisation. 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 rechtes 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 enttrinnen 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 Wohnungsgesetzentwurfes 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 Wohnungsgesetzentwurf 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.