

Das Bodenrecht in Deutschland im Verhältnis zu Städtebau und Landesplanung.

Von Dr. Robert Schmidt, Essen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deutsche Gesetzgebung.

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

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

Auszug.

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

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

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

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

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

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

Summary.

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

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

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

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

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

Sommaire.

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

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

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

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

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

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

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

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