

Der Kampf zwischen freiem Grundeigentum und planmäßiger Bodenwirtschaft.

Von Dr. H. H. Zisseler, Bürgermeister von Lehrte.

Der Gedanke der Planwirtschaft, der nach der Revolution in Deutschland zu kühnen Versuchen mancher Art geführt hat, den Zustand unserer Wirtschaft durch gewaltsame Eingriffe auf eine höhere Stufe zu heben, als sie unter den freien Wirtschaftsformen vor dem Kriege erreicht worden ist, hat die treibenden Kräfte des Wirtschaftslebens auch für die wissenschaftliche Betrachtung vielfach in ein Licht gestellt, in dem sie vorher noch nicht erschienen sind. Er hat da, wo Grenzen der Planwirtschaft erkennbar wurden, mit eindringlicher Deutlichkeit erwiesen, daß die mächtigste Triebkraft im Wirtschaftsleben nicht irgend welche mechanische Faktoren und nicht irgend welche Zustände sind, sondern *der lebendige menschliche Wille*. Daß sich wirtschaftliche Zusammenhänge der systematischen Deutung durch exakte Wirtschaftsgesetze — etwa in dem Sinne, wie sie die Naturwissenschaft für die Naturvorgänge auf findet und feststellt — immer wieder entziehen, liegt darin, daß diese Hauptkraft der Wirtschaft nicht nach Maß und Zahl bestimmbar ist, wie physische oder chemische Energie, sondern daß sie in der unendlichen Vielfältigkeit des menschlichen Lebens erscheint: *Der menschliche Wille ist irrational*, und alle Forschung, die das übersieht, alle Wirtschaftspläne, die darauf nicht Bedacht nehmen, werden zum Scheitern verurteilt sein. Auch die Ausnutzung des Bodens, mag sie nun im Ackerbau und der Forstwirtschaft bestehen, in gewerblicher Nutzung, oder im Städtebau, wird immer eine Funktion des menschlichen Willens bleiben. Wer diesen Willen lähmt, muß wissen, was er an seine Stelle setzen kann. Sich durch Worte darüber täuschen zu lassen, ist gefährlich, und wenn irgend welche Grundsätze für die Bodennutzung und Wirtschaft vorgeschrieben werden, so ist ein Erfolg nur da möglich, wo auch Zwangsmittel vorhanden sind, um diese Vorschriften durchzusetzen, wenn sie der natürlichen Richtung des menschlichen Willens zuwiderlaufen. Uns das vor Augen zu halten, haben gerade wir Deutschen in der Gegenwart allen Anlaß, weil wir es uns nicht leisten können, auf irgend welche möglichen Erträge unserer Wirtschaft zu verzichten, nachdem unsere Wirtschaftsbasis so außerordentlich eingeengt ist, und nachdem wir gezwungen sind, einen so gewaltigen Teil unseres Wirtschaftsertrages in fremde Hände abzuführen. Aus diesem Grunde begegnen auch alle Absichten, im Zusammenhang mit planmäßigem Städtebau und Länderbau Zwangsvorschriften für die Bodennutzung zu erlassen, bei den verantwortlichen Stellen in Deutschland mit Recht der größten Zurückhaltung.

Der größte Teil des deutschen Bodens ist noch heute landwirtschaftlich genutzt, und wenn der allgemeine Vorteil, dem ja auch die Landesplanung dienen soll, dahin geht, daß dem Boden möglichst große Erträge abgewonnen werden, so wird er am besten dadurch gewahrt, daß man dem Eigentümer vollkommen freie Hand läßt. Der große Fleiß und die

hohe Bildung des deutschen Landmannes haben zusammen mit einem gut entwickelten System des landwirtschaftlichen Unterrichtes dahin geführt, daß unsere Landwirtschaft vor dem Kriege in hoher Blüte stand. Auch nach dem Kriege werden wir uns angelegen sein lassen müssen, diesen hohen Stand wieder zu erreichen und die Rückgänge wettzumachen, die Krieg und Nachkrieg auch in der Landwirtschaft zur Folge gehabt haben, um so mehr, da uns ein großer Teil unseres landwirtschaftlichen Bodens verloren gegangen ist, und da wir noch weniger als vor dem Kriege gewerbliche Erzeugnisse auf den Weltmarkt werfen können, um sie gegen landwirtschaftliche einzutauschen. Wir werden deswegen der Tatkraft des Landmannes keine Fesseln anlegen dürfen, solange wir ohne solche irgend auskommen können. Von den geringen Einschränkungen, die wegen der sogenannten inneren Kolonisation notwendig sind, will ich in diesem Zusammenhang nicht reden.

Wo die Landwirtschaft im Gemenge mit gewerblicher Tätigkeit auftritt oder wo sie ganz von ihr verdrängt wird, liegen die Verhältnisse anders. Der Städtebau zunächst verlangt andere Nutzung des Landes, als sie sich aus dem Vorteil des einzelnen Besitzers ergibt. Aber nicht nur der Städtebau verlangt das, sondern darüber hinaus auch die Verhältnisse in dem weit über das Stadtgebiet hinausgehenden Bereich eines städtischen Arbeitsmarktes in den Dörfern, welche in Fahrradentfernung oder in Vorortentfernung von den großen Städten liegen. Wenn hier nicht ein sehr unerwünschter Abfluß der Bevölkerung in das Arbeitszentrum stattfinden soll, so ist eine Absplitterung kleinen Grundbesitzes notwendig, die häufig dem Willen der Bauern zuwider läuft, und die erzwungen werden muß, sei es mit rechtlichen, sei es mit wirtschaftlichen Mitteln. Auch in einem anderen Sinne hat sich schon vor dem Kriege in Deutschland die Notwendigkeit erwiesen, der freien Bodennutzung Fesseln anzulegen. Das ist überall da gewesen, wo in ländlichen Verhältnissen oder in der Enge einer Kleinstadt durch Ausnutzung der Bodenschätze, infolge günstiger Verkehrsverhältnisse oder aus sonstigen Ursachen größere Gewerbebetriebe entstanden sind und größere Arbeitermassen zusammengezogen haben. Die Schäden, die in solchen Fällen auftreten, sind doppelter Art: Einmal entstehen häufig durch den Zustrom großer Arbeitermassen Wohnungsverhältnisse, die unerträglich sind, und bei denen billigerweise der Nutznießer der Bodenvorräte, zum Beispiel der aufschießende Kalibergbau, auch gezwungen werden müßte, zu den Kosten der Unterbringung seiner Arbeiter beizutragen. Nach deutschem Steuerrecht bringt indessen zunächst der Zuzug neuer Industrie für die Gemeinden beträchtliche Vorteile und sie hüten sich, durch einengende Vorschriften die Entwicklung solcher Betriebe zu hemmen. Auf der andern Seite bringt die plötzliche gewerbliche Entwicklung häufig eine große Nachfrage nach Grundstücken mit sich, die Preise steigen und die Landwirtschaft geht zurück, weil der Landmann meint, es lohne sich nicht mehr, viel in den Boden hineinzustecken, da er ja doch bald verkauft würde. Diese Erfahrung, die in Orten mit plötzlich aufschießender Industrie immer wieder gemacht wird, zeigt recht deutlich, wie gefährlich es ist, wenn der Wille des Landmannes gelähmt wird, mag das nun durch Zwang oder mag es auf andere Weise geschehen. Die Gewisheit stetigen Besitzes ist ebenso wie die Freiheit der gegenwärtigen Nutzung eine unentbehrliche Unterlage für die Blüte der Landwirtschaft.

Diese Konflikte zwischen allgemeinem Nutzen und freiem Bodenbesitz sind aber gering, verglichen mit denen in den großen Städten. So-

bald der Boden Bauland wird, kann der einzelne Wille nicht mehr unbeschränkt schalten, ohne daß ein großer allgemeiner Schaden geschieht. Je freier man ihn walten läßt, um so schlimmer sind die Folgen. Wer sehenden Auges durch deutsche Städte geht, der kann an dem Stadtbild sofort sehen, ob die Stadtverwaltung die notwendige Tatkraft besessen hat, um dem freien Willen Zügel anzulegen oder nicht. Die Folgen einer fehlerhaften Stadtpolitik sind nun außerordentlich verschieden; eines bleibt sich allerdings überall gleich, das ist die unerträgliche Häßlichkeit des Stadtbildes. Aber eine zweite mißliche Folge tritt durchaus nicht überall auf. Nach theoretischer Betrachtung möchte man annehmen, daß eine allzugroße Lässigkeit der Stadtverwaltung eine hohe Blüte des Bodenwuchers und ungesund hohe Mietpreise zur Folge hat. Das ist jedoch nicht überall der Fall. Es gibt vielmehr Städte, auch solche mit schnellem Wachstum, in denen die Mietpreise ungewöhnlich niedrig gewesen sind, weil die Stadt der Bautätigkeit freie Hand gelassen und von dem Recht des Bauverbotes, das ihr die Fluchtliniengesetze bieten, wenig Gebrauch gemacht hat. Doch ist mir kein Fall bekannt, bei dem man mit gutem Gewissen sagen könnte, die Billigkeit der Mieten habe den Schaden einer verzettelten Bebauung aufgehoben. Man wird vielmehr ohne Ausnahme nach der Entwicklung des deutschen Städtebaues sagen können, daß auch die größte Achtung vor den Freiheiten des Staatsbürgers es nicht rechtfertigt, wenn die Stadtverwaltung nicht genügend Machtmittel für den planmäßigen Städtebau in die Hand bekommt.

Man pflegt im allgemeinen bei uns von der Auffassung auszugehen, daß der Gegenspieler der Stadtverwaltung bei dem Kampf um die organische Bildung der Stadt die Bodenspekulation sei. Das ist nur bedingt richtig. Die Bodenspekulation hat in den Großstädten Berlin und Hamburg und in geringerem Maße auch in einigen anderen die entscheidende Rolle in diesem Kampf gespielt. Aber in den meisten Städten, vor allen Dingen in solchen kleineren Umfanges, steht neben ihr als zweiter Gegenspieler der alte landwirtschaftliche Besitz, den natürlich auch Hoffnungen auf größere Gewinne häufig zur Zurückhaltung bewegen, den aber auch ein gesunder konservativer Sinn von dem Verkauf von Grundbesitz zurückhält. Diesen landwirtschaftlichen Besitz vorzeitig zu stören, ist außerordentlich gefährlich. Es gibt keinen besseren Beweis für die schädlichen Folgen als diejenigen, den die häßlichen Ödlandszonen in unseren großen Städten bieten. Welche Rolle hierbei verfehlte Maßnahmen der Stadtverwaltung gespielt haben, wird noch zu erörtern sein.

Die öffentliche Meinung in Deutschland ist vor dem Kriege überwiegend auf den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums eingestellt gewesen. Deswegen haben die Stadtverwaltungen durch die Gesetzgebung nur sehr geringe Machtmittel in die Hand bekommen, um den notwendigen Kampf gegen eine schädliche Ausnutzung des Grundbesitzes aufnehmen zu können. Wie im einzelnen Schritt für Schritt die Rechte der öffentlichen Hand in mühseligen Kämpfen haben erweitert werden müssen, das schildert Herr Dr. Schmidt in seinem Bericht. Ich kann mich daher darauf beschränken, mich hier seinem Urteil voll und ganz anzuschließen. Auch nach meiner Auffassung sind die gesetzlichen Handhaben, die man den Städten in bodenrechtlicher Beziehung vor dem Kriege eingeräumt hat, durchaus unzureichend gewesen. Für deutsche Verhältnisse unerträglich wird es aber sein, wenn man heute das Pendel zuweit nach der anderen Seite ausschlagen läßt. Zur Vorsicht zwingt

hier in erster Linie wieder unsere Landwirtschaft. Wenn wir die Sicherheit des Grundbesitzes und die Freiheit seiner Ausnutzung zum Vorteil des Städtebaues oder des Länderbaues beschränken, so wird es eine Lebensfrage für unsere Wirtschaft sein, ob es uns gelingt, bei dieser Beschränkung räumlich und sachlich die notwendigen Grenzen innezuhalten. Es gibt ernsthafte Männer in Deutschland, die der Meinung sind, weil auf dem verhältnismäßig geringen Teil des deutschen Bodens, für den städtebauliche Interessen in Frage kommen, ein Enteignungsrecht notwendig sei, müsse man dieses für den gesamten deutschen Grundbesitz einführen. Was es mit städtebaulichen Interessen zu tun hat, wenn man das notwendige Enteignungsrecht, das sehr scharf sein muß, auch auf jedes Bauernland ausdehnt, ist mir unverständlich. Werden in dieser Beziehung Fehler gemacht, so werden schwere Erschütterungen im Rechtsbewußtsein der landwirtschaftlichen Bevölkerung und entsprechende Rückgänge in der Landwirtschaft die Folge sein. Ob man da, wo Interessen des Länderbaues in Frage kommen, und wo auch gewaltsame Eingriffe notwendig werden, mit derselben Schärfe vorgehen muß, wie bei schnellwachsenden Städten, ist zum mindesten zweifelhaft. Unzweifelhaft ist aber, daß auf den weitesten Gebieten deutschen Bodens der bestehende Rechtszustand des freien unverletzlichen Eigentums erhalten bleiben muß. Nur unter dieser Bedingung wird es möglich sein, die Machtbefugnisse der Städte in den notwendigen Grenzen auch wirklich ausreichend zu verschärfen.

Neben den direkten Kampfmitteln, von welchen Herr Dr. Schmidt spricht, haben vor dem Kriege und bis in die Gegenwart hinein eine besondere Rolle als indirektes Kampfmittel vor allen Dingen die Steuern gespielt. Etwa seit der Jahrhundertwende sind die meisten Städte in Deutschland dazu übergegangen, die Steuern auf unbebautes Land nicht nach dem sonst üblichen Maßstab des kapitalisierten Ertrages zu bemessen, sondern nach dem gemeinen Verkaufswert, bei dem schon die Möglichkeit des zukünftigen Baulandgewinnes mit in Rechnung gestellt wurde. Man traf damit sowohl das Land, das noch landwirtschaftlich benutzt in den Händen des Urbesitzers war, wie auch dasjenige, das bereits in die Hand der Spekulation übergegangen war. Neben finanzpolitischen Erwägungen, die natürlich bei dieser Steuer eine erhebliche Rolle gespielt haben, haben auch Erwägungen des Städtebaues und der Bauwirtschaft mitgespielt. Besonders die Bodenreformer haben sich aus solchen Gedankengängen heraus sehr für diese Steuer eingesetzt. Wenn man sie rückschauend betrachtet, so muß man sagen, daß sie in dieser Hinsicht den Erwartungen nicht entsprochen hat. Man hat gehofft, daß sie viel Land auf den Bauparkt werfen würde, sodaß den Baulustigen eine bessere Auswahl möglich werden würde und sie günstige Aussichten für den Kaufpreis bekämen. Daß viel Land auf den Markt gekommen ist, ist richtig. Aber neben den Baulustigen bekam noch ein anderer Käufer bessere Aussichten, der Spekulant. Und in den meisten Fällen hat sich dieser als der Stärkere erwiesen. Nach dem unverdächtigen Zeugnis eines der ersten Führer der Berliner Terrainspekulation, ist diese erst durch die Steuer nach dem gemeinen Wert recht in den Sattel gehoben. Der Landmann wurde zum Verkauf gezwungen und die Spekulation sah sich in so günstiger Kaufmöglichkeit, wie sie sie früher nie erhofft hatte. Die Folge ist der obenerwähnte Ödlandgürtel um Berlin, den man in weniger krasser Form auch anderwärts wiederfindet. Für vernünftigen Städtebau kommt es nicht darauf an, daß überhaupt Bauland an den

Markt kommt, sondern *das Bauland in richtiger Lage und zu richtiger Zeit an den Markt kommt*. Wenn aber der Urbesitzer gezwungen wird, Land, das vielleicht nach den Absichten der Stadt erst nach vielen Jahren bebaut wird, zu verkaufen, so wird er natürlich versuchen, dem Käufer möglichst günstige Baumöglichkeiten vorzureden. Die Folge davon sind dann die ewig wiederholten Kämpfe der Stadtverwaltung mit solchen Leuten, die ein angebliches Baugrundstück erworben haben und dieses nun ohne Rücksicht auf die gesamte Stadtentwicklung bebauen wollen. Die Steuer nach dem gemeinen Wert muß danach als ein für feinere städtebauliche Arbeit allzu grobes Mittel bezeichnet werden. Nachdem die Steuermaßstäbe in Deutschland durch die letzte Reichsfinanzreform auch für Landes- und Gemeindesteuern einheitlich festgesetzt sind, wird sich das Bild in Zukunft etwas anders gestalten. Als Bauland nach dem gemeinen Wert soll nur noch wirkliches Spekulationsland besteuert werden, während dasjenige, welches in den Händen des Urbesitzers ist, nur nach rein landwirtschaftlichen Steuergrundsätzen veranlagt werden soll. Damit sind gewisse Mißstände natürlich beseitigt, und die Stellung der Spekulation wird geschwächt. Aber das Angebot an Bauland wird doch örtlich und zeitlich ein zufälliges bleiben, und wesentliche Vorteile für den planmäßigen Städtebau werden damit nicht zu gewinnen sein.

In Ermangelung der notwendigen rechtlichen Machtmittel haben die Gemeinden häufig versucht, durch wirtschaftliche Mittel, durch Kauf des Baulandes und durch planmäßigen Straßenaufschluß städtebauliche Zwecke zu erreichen. Um in dieser Hinsicht große Erfolge zu erzielen, sind indessen im allgemeinen Geldmittel notwendig, die über die Finanzkraft der Städte hinausgehen. Eine planmäßige Grundstückkaufpolitik ist deswegen kaum über bescheidene verbessernde Wirkungen hinausgegangen, und die Straßenaufschlußpolitik hat immer vor der Gefahr gestanden, daß die Spekulation ihre Absichten durchkreuzte. Beträchtliche Erfolge sind indessen in manchen Städten, zum Beispiel in Hannover in Hinsicht auf die Bodenpreise zu verzeichnen gewesen. Infolge der städtischen Bodenpolitik kam dort fortlaufend reichlich Bauland auf den Markt, und die Mieten blieben sehr niedrig. Nebenbei sei erwähnt, daß die hannoversche Stadtverwaltung diesen Erfolg in glücklicher Weise auch mit gesunden finanziellen Ergebnissen verbunden hat. Aus dem Grundstückgeschäft konnten so erhebliche Teile der städtischen Aufgaben bezahlt werden, daß die Steuern sehr niedrig blieben. So sind aber nicht alle Stadtverwaltungen verfahren, und ihr Verhalten hat das schlimme Wort von der Bodenspekulation der Städte hervorgebracht.

Diese Verquickung städtebaulicher und finanzwirtschaftlicher Interessen wird auch eine politische Gefahr schwerer Art für die neuesten Pläne bilden, nach denen die Stadtverwaltungen das Recht haben sollen, gewisse Flächen dauernd von der Bebauung auszuschließen. Der Gedanke der Flächenaufteilungspläne hat zweifellos einen sehr berechtigten und gesunden Kern. Aber er wird mit dem deutschen Rechtsempfinden nur dann vereinbar sein, wenn geschäftlicher Mißbrauch ausgeschlossen ist. Die Vorstellung, daß eine Stadtverwaltung größere Grundflächen von der Bebauung ausschließen kann, um sie billig in die Hand zu bekommen, nachher aber den Flächenaufteilungsplan ändert und das Land nun zu hochwertigem Bauland macht, ist für deutsches Rechtsempfinden unerträglich.

Die Flächenaufteilungspläne bieten auch in anderer Hinsicht etwas Neues. Sie wollen erreichen, daß gewisse Flächen innerhalb des Stadt-

gebiets land- und forstwirtschaftlich genutzt werden. Das geht über die negative Vorschrift des Bauverbotes wesentlich hinaus. Nach den Erfahrungen, welche fortlaufend in der Nähe der Großstädte gemacht werden, kann ich mir nicht vorstellen, daß diese positive Vorschrift wirklich zwingende Wirkung bekommt, wenn das Interesse des Grundbesitzers anders läuft. In zahlreichen Fällen hat zum Beispiel der Forstfiskus Waldflächen in der Nähe von Städten abgestoßen, weil sich infolge des Verhaltens der Bevölkerung ihre Bewirtschaftung nicht mehr lohnte. Man wird sich also in dieser Hinsicht auf Enttäuschungen gefaßt machen müssen, wenn man versucht, land- oder forstwirtschaftliche Nutzungen durch Vorschriften zu erzwingen. Nur in einer Richtung hat sich eine solche Vorschrift bisher in Deutschland bewährt, nämlich als Zwangspacht für Kleingärten. Aber hier ist die Voraussetzung immer gewesen, daß genügend Menschen mit dem Willen und den Fähigkeiten zu guter gärtnerischer Nutzung vorhanden waren. Diese Vorschrift ist im übrigen eine Kriegerscheinung, und die Aussöhnung mit dem privaten Eigentum ist noch nicht möglich gewesen. Eine Lösung wird aber um so notwendiger werden, je länger das Zwangspachtverhältnis andauert. Neuerdings versucht Preußen ähnliches durch eine Vorschrift zu erreichen, die in das Städtebaurecht gehört. Es ist den Städten möglich gemacht, gewisse Gebiete zu sogenannten Heimstättengartengebieten zu erklären, solchen, die auf die Dauer nur gärtnerisch genutzt und in denen keine massiven Wohngebäude errichtet werden dürfen. Auch hier ist die Frage noch ungelöst, wie sich solche Beschränkungen mit dem verfassungsmäßig gewährleisteten Eigentumsrecht vereinbaren lassen. Ebenso wie bei den Nutzungsbeschränkungen der Flächenaufteilungspläne stehen hier noch Konflikte bevor.

Als eine Episode in dem Kampf der Städte um planmäßige Bodennutzung kann man die Versuche mit den sogenannten Sperrgesetzen bezeichnen, Vorschriften, die den Verkauf eines Grundstückes von der Genehmigung der Stadtverwaltung abhängig machen, dieser unter Umständen ein Vorkaufsrecht sichern und in einem Falle sogar eine Herabsetzung des Kaufpreises mit dem Vorkaufsrecht verbinden. In den meisten Ländern sind sie wieder aufgehoben, und meines Wissens besteht ein solches Gesetz nur noch in Sachsen. Die erhoffte mindernde Wirkung auf den Bodenpreis ist nicht eingetreten und wesentliche Wirkungen städtebaulicher Art sind natürlich bei solchen Gesetzen, wo das Vorkaufsrecht örtlich und zeitlich von Zufällen abhängt, nicht zu erwarten.

Der Kernpunkt und die Hauptwaffe der Städte in ihrem Kampf wird ein richtig ausgestaltetes Enteignungsrecht sein. Die Möglichkeit, Land für Wohnungsbauzwecke zu enteignen, gibt es in Deutschland erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit. In Preußen im wesentlichen erst seit 1918. Aber die Enteignungsvorschriften reichen noch heute nicht aus. Sie verlangen im allgemeinen nur, daß überhaupt Bauland zur Verfügung steht. Die letzte Vorschrift, die sogenannte Behebungsverordnung von 1919 stellt zwar an Lage und Preis des Baulandes die Forderung der Angemessenheit, aber nur in so allgemeiner Form, daß sich das Notwendige damit noch nicht erreichen läßt. Die deutsche Gesetzgebung ist mit der Verleihung von Enteignungsrechten immer sehr zurückhaltend gewesen, und sie wird es auch fernerhin sein müssen, schon um der Landwirtschaft die notwendige Ungestörtheit zu erhalten. Der Grundsatz, daß Enteignungen nur dann vorgenommen werden dürfen, wenn ein dringendes öffentliches Interesse sie verlangt, das anderweit nicht befriedigt werden

kann, wird auch in Zukunft bestehen bleiben müssen. In der Auslegung des öffentlichen Interesses ist man langsam immer weiter gegangen. Die Einzelheiten aus der Vergangenheit sind hier in dem Bericht des Herrn Dr. Schmidt enthalten, und ich kann mich darauf beziehen. Als dringendes öffentliches Interesse wird es aber meines Erachtens zum Beispiel nicht mehr angesehen werden können, wenn man Austauschland enteignet, das heißt wenn man, um einen Landmann, den man aus städtebaulichen Gründen von seinem Besitz vertreiben muß, in Land entschädigen zu können, wiederum einen anderen Landmann vertreibt. Der Gedanke der Austauschlandenteignung wird heute vielfach erörtert. Mir scheint er eine Überspannung des Prinzips zu enthalten, und ich möchte auch hier für deutsche Verhältnisse zur Vorsicht raten, wenn nicht das Gelingen der gesamten Gesetzgebung Schaden leiden soll.

Die Entschädigung im Enteignungsverfahren ist bei uns vor dem Kriege immer so hoch gewesen, daß man von dem Glücksfall der Enteignung sprach. Auch jetzt wird man nach deutscher Rechtsauffassung daran festhalten müssen, daß man dem Enteigneten den wirklich erlittenen Schaden ersetzt. Aber wenn nach der Rechtssprechung vor dem Kriege zu dem erlittenen Schaden auch der entgangene mögliche Spekulationsgewinn gehörte, so ist das natürlich eine Bestimmung, mit der für Städtebauzwecke nichts anzufangen ist. Wenn man an Stelle des Wertes den angemessenen Preis setzt, wie das die Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot tut, so wird eine derartige Bestimmung nichts erreichen. Der Beweis dafür ist, daß sich Preissteigerungen für Bauland seit dem Bestehen dieser Verordnung haben abspielen können, die alles früher Dagewesene in den Schatten stellen. In einem Villenvorort Berlins waren zum Beispiel infolge der Inflation die Bodenpreise so zurückgegangen, daß man Anfangs 1923 von der dortigen Terraingesellschaft gut gelegenes Land für einen durchschnittlichen Arbeiterstundenlohn je m² kaufen konnte. Zwei Jahre später kostete dasselbe Land das Zehnfache und mehr. Diese Preissteigerung ist sicherlich unangemessen gewesen, aber sie konnte durch die Behebungsverordnung nicht verhindert werden. Ähnliche Preisbewegungen hat es in der Inflation und nach dem Übergang zur Stabilisierung in ganz Deutschland gegeben. Die Rückschläge, die das Jahr 1925 mit seiner ungeheuren Kreditnot gebracht hat, waren beträchtlich, haben aber ihre Ursache in wirtschaftlichen Verhältnissen besonderer Art und können bei der Erörterung der großen Aufgaben des Städtebaues nicht mit in Rechnung gezogen werden.

Wenn das Enteignungsrecht für Städtebauzwecke wirklich nützlich werden soll, sollte es meines Erachtens auf ganz neue Grundlagen gestellt werden. Wenn es nicht gelingt, damit zu erreichen, *daß das Land an der Stelle, zu dem Preis und zu dem Zeitpunkt zur Verfügung steht*, wo es gebraucht wird, so ist der Zweck verfehlt. Was zunächst den Preis anlangt, so wird man, so überraschend das auf den ersten Blick vielleicht gerade nach meinen Ausführungen erscheinen mag, davon ausgehen müssen, daß der Preis nicht höher sein darf, als wie er sich mit den städtebaulichen Zwecken für das betreffende Grundstück verträgt. In der Regel wird dieser Preis beträchtlich über den Nutzungswert liegen, den das Land vor der Bebauung hat. Man würde also unbedenklich zu dem Wert enteignen können, der der gegenwärtigen Nutzung entspricht. Notwendig ist aber, daß der städtebaulich mögliche Höchstpreis *als obere Grenze festliegt*. Geht der gegenwärtige Nutzungswert darüber hinaus, so wird es sich kaum rechtfertigen lassen, wenn man das Land entwertet,

um es zu bebauen. Solche Fälle werden aber höchst selten sein und können ruhig außer Betracht bleiben. Die eigentliche Schwierigkeit liegt an einer anderen Stelle. Der *Verkehrswert* des Baulandes wird in der Regel über dem Nutzungswert liegen, und es wird nicht zu erreichen sein, daß man bei der Enteignung den Verkehrswert vollständig außer acht läßt; die Enteignung zum gegenwärtigen Nutzungswert wird sich also aus rechtlichen Gründen nicht immer durchführen lassen. Darum ist es notwendig, daß eine vernünftige, beweiskräftige Unterlage für die Einschätzung des Verkehrswertes geschaffen wird, wenn die Enteignung ihren Zweck erreichen soll. Diese Aufgabe ist nur so zu lösen, daß das Enteignungsrecht beschränkt wird auf solche Flächen, für die sich aus dem festgelegten Bebauungsplan, aus der festgelegten Bebauungsziffer und aus den ortsüblichen Mietpreisen ergibt, wie hoch etwa der zukünftige Baulandwert angenommen werden kann, ohne die notwendigen städtebaulichen Interessen zu gefährden.

Damit rückt also das Enteignungsrecht in die Stellung hinter dem Bebauungsplan. Nach dessen Aufstellung kann man übersehen, für welche Flächen man in absehbarer Zeit das Enteignungsrecht braucht, man wird es auf diese Flächen beschränken können, und man wird es für sie so stark ausgestalten können, daß man die städtebaulichen Zwecke erreichen kann. Sobald sich die Stadtverwaltung schlüssig geworden ist, in welcher Richtung sie die Bautätigkeit in den nächsten Jahren entfalten will, und in welcher Dichte sie bebauen will, muß dieses Gebiet unter das besondere Enteignungsrecht gestellt werden, so daß sie jederzeit jedes Stück davon unter den angegebenen Preisbuchungen enteignen kann. Der besondere Schutz, den Hypotheken in Deutschland genießen, wird es notwendig machen, zu verhindern, daß diese in einer den Enteignungspreis übersteigenden Höhe eingetragen werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Unterstellung der Grundstücke unter das besondere Enteignungsrecht als „Neubauland“ im Grundbuch kenntlich zu machen. Dann läuft jeder Hypothekengeber nur Gefahren, die er vermeiden kann. Auf die Einzelheiten näher einzugehen, würde zu weit führen.

Derartige Enteignungsvorschriften können sich, ohne daß ihr Erfolg in Frage gestellt wird, auf enge Gebiete beschränken und werden durchgeführt werden können, ohne die Landwirtschaft im allgemeinen wesentlich zu beeinträchtigen. Aber auch innerhalb des Gebietes wird man, wenn das Neubauland nicht sofort zu Brachland werden soll, versuchen müssen, der Landwirtschaft die sorgfältige Bearbeitung nicht vorzeitig zu vergällen. Ich halte das für möglich.

Ich glaube nicht, daß es einen anderen Weg gibt, um die städtebaulichen notwendigen Zwecke zu erreichen, und ich glaube nicht, daß man daneben noch besondere Vorschriften, wie das Vorkaufsrecht oder das sogenannte Ankaufsrecht, ein Vorkaufsrecht mit Preiserminderung, brauchen wird. Sie würden das Enteignungsrecht in dieser Schärfe nicht entbehrlich machen und sie werden daneben überflüssig sein.

Mit einer so scharfen Waffe muß man vorsichtig sein. Man wird also die Verleihung dieses Enteignungsrechtes an die Gemeinden an scharfe Bedingungen, besonders mit Bezug auf die Größe der Neubaulandflächen knüpfen müssen. Für langsam wachsende Ortschaften scheint es mir nicht anwendbar, ebensowenig für jungfräuliches Land, indem in Verfolg der Landesplanung neue Siedlungen entstehen. Ob man hier ähnliche Vorschriften schwächerer Art einführen kann, kann im engen Rahmen dieses

Berichtes nicht untersucht werden. Es muß der Hinweis genügen, daß es sich um ein besonderes schwieriges Gebiet handelt.

Wer so scharfen Enteignungsgesetzen das Wort redet, hat meines Erachtens die Pflicht, die Grenzen nach jeder Seite mit allem Nachdruck zu ziehen. Ich möchte infolgedessen ausdrücklich darauf hinweisen, daß ich es nicht für vereinbar mit den Grundsätzen eines geordneten Staatswesens halte, wenn man mit dieser Enteignung andere als die städtebaulichen Zwecke verfolgen wollte. Ebenso sicher wie jeder Versuch fehlschlägt, mit Steuern etwas anderes zu erreichen, als daß man Geld schafft, und die Steuergesetzgebung zu einer Art ausgleichender Gerechtigkeit gegenüber der ungleichen Verteilung der menschlichen Güter durch das Wirtschaftsleben zu machen, ebenso sicher wird der scheitern, der, wenn er Land für Städtebauzwecke gewaltsam beschafft, damit etwas anderes erreichen will als diese städtebaulichen Zwecke. Es würde mit modernem Kulturempfinden unvereinbar sein, wenn man zum Beispiel dieses Enteignungsrecht als parteipolitisches Kampfmittel oder in Gegenden mit gemischter Bevölkerung als Kampfmittel im Nationalitätenkampf benutzen wollte. Der Zweck muß darauf beschränkt bleiben, dasjenige Bauland zu schaffen, dessen der Städtebau nicht entraten kann. Geht man darüber hinaus, so wird man ohne triftigen Grund den Eigentumsbegriff erschüttern und damit eine der Kulturgrundlagen untergraben, ohne die unsere abendländische Welt nicht bestehen kann.

Auszug.

Der Wert des Bodens ist in jedem Falle so hoch, wie der menschliche Wille den Boden ausnutzt. In Deutschland ist die überwiegende Form der Bodennutzung diejenige einer sehr intensiven Landwirtschaft. Das öffentliche Interesse, das dahin geht, die Bodennutzung möglichst zu steigern, ist in Deutschland, wie wohl im ganzen Abendland, in landwirtschaftlichen Verhältnissen am besten dadurch gewahrt, daß die Nutzung des Bodens ohne irgendwelche Bindungen dem freien Willen überlassen bleibt. Daß gewaltsame Eingriffe in die Verwertung der Bodenerzeugnisse nicht durch Produktionszwang und Kontrolle ersetzen können, was der freie Wille nicht mehr leistet, hat die Erfahrung der letzten Jahre bewiesen. Das zweite wichtige Prinzip für landwirtschaftliche Verhältnisse ist die Stetigkeit des Besitzes, die weder durch die Gefahr plötzlicher Enteignungen noch durch die Hoffnung auf plötzliche glückliche Verkäufe beeinträchtigt werden darf. Beides schädigt den Produktionswillen und führt zum Wirtschaftsverfall.

Wo landwirtschaftliche Nutzung in Städtebau übergeht, kommt man ohne gewaltsame Eingriffe nicht aus. Notwendig ist aber, daß die Einschränkungen des freien und sicheren Grundbesitzes räumlich möglichst nur die engsten Bezirke umfassen, in denen sie unvermeidlich sind, damit nicht die erwähnten Störungen der Landwirtschaft schon da eintreten, wo eine Bebauung auf lange Sicht unwahrscheinlich ist. Ein Beispiel für die schädlichen Folgen verfehlter Maßnahmen ist die Ödlandzone des Groß-Berlin-Terraingesellschafts-Gürtels.

Unter den besonderen Eingriffen haben sich *verschärfte Baulandsteuern* nicht sehr bewährt. Sie haben das Land aus der Hand des Bauern häufig in diejenige der Spekulation getrieben. Soweit sie es dem Baumarkt zugeführt haben, ist das häufig zu recht ungeeigneten Zeitpunkten geschehen. Baulandsteuern auf Besitz, der noch landwirtschaftlich genutzt

wird, beeinträchtigen die Landwirtschaft und sind ein zu grobes Werkzeug, um die für planmäßige Stadterweiterung notwendige feine Arbeit durchzuführen. Im Reichsbewertungsgesetz von 1925 sollen von der Baulandssteuer nach dem Spekulationswert die Grundstücke ausgenommen werden, die noch in den Händen des Urbesitzers landwirtschaftlich genutzt werden. Der Erfolg bleibt abzuwarten.

Positive Nutzungsvorschriften gibt es in Deutschland nicht, lediglich Baubeschränkungen und -verbote und Ausnutzungsgrenzen. Daß etwa die Festlegung von Nutzgrünflächen durch ein Städtebaugesetz als Zwang wirken könnte, diese Flächen auch wirklich land- oder forstwirtschaftlich zu nutzen, ist unwahrscheinlich. Wo sich den Verhältnissen nach dieser Nutzen nicht lohnt, wird das Land brach liegen bleiben und häßliche Flecken im Stadtbild abgeben. Als Notmaßnahme bewährt hat sich die *Zwangspacht für Kleingärten*, aber sie verbürgt nicht die notwendige Dauer des Besitzes und kann nach deutschen Rechtsbegriffen auch nur eine vorübergehende Ausnahmenvorschrift bleiben.

Versuche, mit dem *Genehmigungszwang* für städtische Grundstücke etwas zu erreichen, sind gescheitert. In Preußen ist das betreffende Gesetz aufgehoben. Das sogenannte *Ankaufsrecht* ist bis jetzt nur vereinzelt eingeführt, und über seine Wirkung ist wenig zu sagen. Für Städtebauzwecke wird es immer nur einen recht beschränkten Erfolg haben können, da es nicht die notwendige Auswahl der Grundstücke ermöglicht. Unerträglich nach deutschen Rechtsbegriffen würde es sein, wenn dieses Recht etwa benutzt werden sollte, um den Gemeinden finanzielle Vorteile zu sichern.

Die bestehenden Enteignungsvorschriften sind durchaus unzureichend. An dem Grundsatz, daß Eigentumsentziehungen nur aus einem dringenden öffentlichen Interesse vorgenommen werden dürfen, wird man nach deutschen Rechtsbegriffen allerdings immer festhalten müssen. Die sogenannte *Enteignung für Austauschland*, die es ermöglichen soll, Landwirte anderwärts anzusetzen, wenn man sie wegen des Städtebaues von ihrem Besitz vertreiben muß, wird sich nicht durchsetzen lassen, weil kein öffentliches Interesse vorliegt, einen Landwirt durch einen anderen zu ersetzen.

Die Enteignung erfolgt in Deutschland grundsätzlich zum vollen Wert. Von diesem Grundsatz, soweit er den Gegenwartswert umfaßt, wird man auch nicht abgehen können. Die Vorschrift der sogenannten Behebungsverordnung, daß Wertsteigerungen der Nachkriegszeit außer Ansatz bleiben sollen, hat praktisch keinen Nutzen gehabt. In der Inflation sind die Baulandpreise sehr stark, teilweise auf weniger als 5% des Friedenswertes zurückgegangen. Mit der Stabilisierung haben sie sich ihrer alten Höhe wieder stark und sehr schnell angenähert, was die erwähnte Verordnung nicht hat verhindern können. Zur Zeit scheint für Bauland in Spekulationshand wieder ein beträchtlicher Rückgang einzutreten, für Bauland aus Bauernhand jedoch nur insoweit, wie der gewaltige Kapitalmangel der Landwirtschaft zum Verkauf zwingt; es handelt sich hier nur um Gelegenheitsgeschäfte.

Die *Enteignung von Bauland* ist in Deutschland erst seit 1918 zulässig. Sie ist an die Bedingung geknüpft, daß Mangel an Bauland vorhanden ist, und die Preisbindungen sind ungenügend. Nach deutscher Rechtsprechung gehört zum vollen Wert, der zu ersetzen ist, auch jeder mögliche zukünftige Spekulationsgewinn. Eine Verschärfung der Enteignungsbestimmungen ist notwendig. Sie muß auf gewisse festumrissene Gebiete, das sogenannte Neubauland, beschränkt werden und darf innerhalb dieses

Gebietes *nicht vom Nachweis des Mangels abhängen*, damit die Bebauung planmäßig fortschreiten kann. Als Preis ist grundsätzlich nur der Wert möglich, der der gegenwärtigen Nutzung entspricht. Notwendig ist ein Höchstpreis, der sich aus der Behausungsziffer nach dem Bebauungsplan ergibt und der bestehenden Rentabilität des Wohnlandes angepaßt ist. Er darf nicht überschritten werden. Soweit der gegenwärtige Nutzungswert darüberliegt, muß die Enteignung unzulässig sein. Diese Fälle werden aber sehr selten sein und die Ausnahme bilden.

Die Sicherheit des Realkredites erfordert Übernahme der Hypotheken. Hypotheken, die übermäßige Enteignungspreise zur Folge haben sollen, lassen sich verhindern.

Besondere Vorschriften werden da notwendig sein, wo im Anschluß an neue Verkehrspläne, an eine neue Ausbeute von Bodenschätzen usw. oder bei Neuanlage größerer Ansiedlungen die Spekulation jungfräuliches Landwirtschaftsland zu ergreifen droht. Versuche, dieser Art sind im Anschluß an Kanalbaugesetze usw. verschiedentlich gemacht, jedoch kann man über positive Erfahrungen noch nicht berichten.

Die Gesetzgebung ist stark im Fluß. Es fehlt nicht an phantastischen Versuchen, sie zum Träger einer ausgleichenden Gerechtigkeit zu machen, wo das Glück sein Geschenk des Wertzuwachses ungleich verteilt. Derartige Versuche sind immer gefährlich, da in jedem Bodenwert menschliche Tüchtigkeit als bestimmender Faktor steckt, die man nicht lähmen darf, soweit nicht das praktische Interesse, hier das des Städtebaues, das gebieterisch fordert.

Summary.

The value of land is always proportionate to the use that people want to make of the land. In Germany the preponderating use is very intensive agriculture. The public interest which has as its aim to increase the product of land is, under agricultural conditions, best secured in Germany, as well as in the whole Occident, by leaving the use of land to private enterprise without any hindrances. That restrictions as to use, the disposal of products and other stipulations cannot replace and do better than private enterprise has been shown by the experience of the last few years.

The second important principle for agricultural conditions is the continuity of ownership, which should not be hampered either by the danger of sudden expropriation or by the hope of profitable sale. Both injure productive energy and lead to decay of economy.

Where agricultural use is replaced by urban building compulsory measures are sometimes necessary. If there are to be necessary restrictions on free and secured land-ownership, however, these should be confined to where they are unavoidable in order to prevent the above-mentioned difficulties arising prematurely where building is improbable for a long time to come. An example of the harmful consequences of mistaken measures is the derelict land of the Greater Berlin Land Society around Greater Berlin.

Among the particular hindrances was the increase of taxes on agricultural land awaiting building development, a measure that did not prove successful. These taxes drove the land out of the hands of the small owner-farmer into those of the speculator. In so far as this measure brought land into the open market it has often happened at quite the wrong time. A tax on building land that is still used as agri-

cultural land injures agriculture and is a too rough and ready method for carrying out the delicate work of the systematic extension of a town. According to the Reich Valuation Act, 1925, building land still in the hands of the original owners and actually under cultivation is exempted from the tax on vacant building land. Its success remains to be seen.

There are no positive prescriptions as to use in Germany, only building limitations and prohibitions and the restriction of certain uses in certain areas. Perhaps the definite fixing of certain areas for agriculture and forestry can be done by compulsion through a town planning law but that these areas will therefore actually be used for such purposes is unlikely. Where circumstances make such uses unprofitable the land will remain uncultivated and make untidy places in the town. As an emergency compulsory leasing for allotment gardens has been successful. It does not, however, guarantee the necessary continuity of tenure and according to German ideas of property rights it can only remain an exceptional regulation.

Attempts to acquire land for municipalities by compulsory powers have not been successful. In Prussia the laws concerning this have been repealed. The direct right of purchase is up to now only partly carried out and of its results there is little that can be said. For town planning purposes it will perhaps always have only a very limited success, as the law gives no possibility of the very necessary selection of land. It would be intolerable to German ideas of property rights if this power of selection were to be used for the financial advantage of the local authorities. The existing expropriation regulations are thoroughly insufficient. Above everything German ideas of property rights must hold to the principle that deprivation of ownership must only be effected on the ground of urgent public interest. The direct expropriation for purpose of exchange so that it shall be possible to maintain agricultural efficiency by providing land elsewhere when urban development deprives owners of their land may not be carried out because there will be no public interest exhibited in substituting one farmer for another.

Expropriation in Germany is based on the principle of paying the full value. From this principle, so far as the present value is concerned, one cannot depart. The regulations of the so-called "Behebungsverordnung" are practically useless, these regulations providing that the increase of prices in the period after the war should be disregarded. During the period of inflation building land prices fell very much, sometimes even to less than 5% of pre-war. With the stabilisation they have approached firmly and quickly to something like their former level, which the above mentioned regulations could not prevent. At present it appears that the amount of building land in the hands of speculators is decreasing considerably. In the case of farming land being converted into building land it is only in so far as the urgent need for agricultural capital compels the owner to sell.

Expropriation of building land was first permitted in Germany in 1918. It is coupled with the stipulation that there is need of building land, and the restrictions regarding prices are insufficient. According to German law the full value of all possible future profit by speculation must be taken into account. It is necessary that the law regarding expropriation be made stronger. It must be limited to certain areas, the so-called "new building areas" and in these it must not depend upon proof of the need of land. In this way systematic building can be pro-

vided for. The price should be based on the principle of paying only in accordance with the value for the existing use the land is being put to. The fixing of a maximum price is necessary. This should be calculated on the basis of existing rental values for housing land and the number of houses allowed for in the building plan. This price must not be exceeded. So far as the present use value exceeds this maximum expropriation must be inadmissible. These cases will, however, be exceptional.

The security of real credit demands that mortgages must be accepted but excessive mortgages to force high prices for expropriation can be prevented.

Special regulations will be necessary where in connection with new traffic plans, or a new exploitation of minerals, etc., or by the planning of large new "colonies" there is a likelihood of purely agricultural land being drawn into the sphere of speculation. Attempts of this kind in connection with canal construction acts, etc., have been made at different times but one cannot yet report on the basis of positive experience.

The movement for reform by law is a very lively one. There is no lack of fantastic attempts to apply it to equalising matters where increment is due to the activity of the general community. Such attempts are always dangerous, as in all land values individual efficiency is a determining factor which one must not injure any more than is imperative in the practical interest of the public, in our case that of good town development.

Sommaire.

La valeur du terrain est toujours proportionnelle à l'usage que lui assigne l'énergie humaine. En Allemagne, la forme dominante de l'utilisation du terrain est celle d'une agriculture intensive.

L'intérêt public, qui tend à accroître le plus possible l'utilisation du terrain, est garanti pour le mieux, en Allemagne et dans tout l'Occident, pour l'agriculture, par l'abandon du sol à entreprise privée sans aucune restriction.

Le fait que les empiètements violents sur la vente des produits du sol ne peuvent remplacer, par la production forcée et le contrôle, ce que ne donne plus la volonté libre a été prouvé par les expériences des dernières années. Le second principe important pour les conditions agricoles est la continuité de la propriété, à laquelle ne doit porter atteinte ni le danger d'une expropriation subite, ni l'espoir d'une vente rapide avec bénéfice. Tous deux nuisent à l'énergie productive et conduisent à la ruine économique.

Lorsque l'utilisation agricole cède la place à l'économie urbaine il faut recourir à des mesures coercitives. Mais il est nécessaire que les restrictions à la propriété foncière, libre et sûre, soient limitées à des districts aussi restreints que possible, où elles sont inévitables pour empêcher les difficultés indiquées ci-dessus de se produire, lorsque la construction est encore improbable pour longtemps. Un exemple des suites désastreuses de mesures maladroites est fourni par la zone en friche, appartenant aux Sociétés des terrains suburbains du Grand Berlin.

Parmi les restrictions particulières, l'accroissement des taxes sur le terrain à bâtir s'est révélé une mesure peu heureuse. Ces taxes ont fréquemment fait passer la propriété du sol des mains du paysan à celles du spéculateur foncier. Lorsqu'elles ont amené le terrain sur le marché,

ceci s'est souvent produit à un moment peu favorable. Des taxes sur le terrain à bâtir qui est encore utilisé pour l'agriculture nuisent à l'agriculture et sont un moyen trop grossier pour l'exécution de la tâche délicate que constitue l'extension méthodique d'une ville. D'après la loi de 1925 du Reich sur l'assiette de l'impôt, le terrain à bâtir qui est encore entre les mains du premier propriétaire et est actuellement en culture, est exempté de la taxe sur le terrain à bâtir vacant. Il faut en attendre le résultat.

Il n'existe en Allemagne aucune prescription positive relative à l'emploi du terrain, mais seulement des interdictions et des limitations à la construction, et des restrictions de l'emploi. Il est invraisemblable que l'attribution de terrains à l'agriculture par un plan d'aménagement de ville puisse forcer à utiliser en fait ce terrain pour l'agriculture ou la forêt.

Lorsque les circonstances rendent cet emploi peu profitable, le terrain restera en friche et formera des emplacements très laids, faisant tache dans la ville. Comme mesure inspirée par une nécessité urgente, la cession obligatoire à bail du terrain pour des petits jardins a été efficace, mais elle ne comporte pas la stabilité nécessaire de la propriété, et d'après les conceptions légales allemandes elle ne peut être qu'une mesure d'exception temporaire.

Les tentatives pour obtenir du terrain pour les municipalités grâce à une obligation de ne pas vendre des terrains sans une autorisation exprès ont échoué. En Prusse, la loi qui le concernait a été abrogée. Le soi-disant droit d'achat n'a été jusqu'ici que rarement employé et il y a peu à dire sur ses résultats. Pour des buts concernant l'aménagement des villes il n'aura jamais que des conséquences très limitées, car il ne permet pas la sélection nécessaire du terrain. D'après les idées allemandes sur les droits de propriété il serait inacceptable que ce droit put être utilisé pour assurer aux communes des avantages financiers.

Les règlements existants sur l'expropriation sont entièrement insuffisants. D'après les conceptions juridiques allemandes il faut toujours avant tout s'en tenir au principe qu'une expropriation ne peut être effectuée que dans un cas pressant d'intérêt public. La soi-disant expropriation pour échange du terrain qui doit permettre d'établir ailleurs des agriculteurs qui se trouvent dépossédés de leur propriété par suite d'un plan d'aménagement de ville, ne peut être exécutée parce qu'aucun intérêt public n'est attaché au remplacement d'un agriculteur par un autre.

L'expropriation comporte en principe en Allemagne le paiement comme indemnité de la valeur totale. On ne peut s'écarter de ce principe autant qu'il concerne la valeur actuelle. Le règlement de la soi-disant « Behebungsverordnung » stipulant que l'on ne devait pas tenir compte de l'augmentation des prix de la période d'après-guerre, est pratiquement sans effet. Pendant la période d'inflation les prix du terrain à bâtir s'abaissèrent beaucoup, parfois à moins de 5% des prix d'avant-guerre. Avec la stabilisation ils se sont rapprochés fortement et très vite de leur ancien niveau, ce que l'ordonnance mentionnée plus haut n'a pu empêcher. A présent, il semble que le terrain à bâtir entre les mains des spéculateurs soit en notable diminution ; le terrain à bâtir qui sort des mains des cultivateurs n'est mis en vente que dans la mesure où l'on est contraint par le manque considérable de capital pour l'agriculture ; il ne s'agit que d'affaires occasionnelles.

L'expropriation de terrain à bâtir n'est autorisée que depuis 1918 seulement en Allemagne. Elle est soumise à la condition qu'il existe un déficit de terrain à bâtir, et les restrictions de prix sont insuffisantes. D'après la loi allemande on doit faire entrer en ligne de compte pour l'évaluation de la valeur tout le profit futur possible de la spéculation. Un renforcement de la loi sur l'expropriation est nécessaire. Elle doit être limitée à des étendues bien déterminées, au soi-disant « nouveau terrain à bâtir », et dans ces étendues ne doit pas dépendre de la preuve que l'on manque de terrain, de façon que la construction puisse avancer de façon méthodique.

Le prix devrait être évalué d'après le principe que la valeur correspond à l'utilisation actuelle du terrain. Il est nécessaire de fixer un prix maximum, calculé d'après le taux existant des loyers pour le terrain à bâtir, et d'après le nombre des maisons qu'autorise le plan de construction. Ce prix ne doit pas être dépassé. Du moment que la valeur d'après l'utilisation actuelle excède ce prix, l'expropriation ne doit pas être autorisée. Mais ces cas seront très rares et exceptionnels.

La sécurité du crédit foncier demande la prise d'hypothèques, mais il faut s'opposer à des hypothèques qui auraient pour conséquence des prix excessifs d'expropriation.

Des réglementations spéciales seront nécessaires, lorsque, en rapport avec de nouveaux plans de trafic, avec une nouvelle exploitation de ressources minières etc. ... ou par l'établissement de nouvelles « colonies d'habitations » plus importantes, la spéculation menace de s'emparer de terrain purement agricole. Des essais de ce genre, en rapport avec des lois de construction de canal etc. ont été faits à diverses époques, mais l'on ne peut rendre compte d'expériences positives.

Le mouvement de réforme légale est fort. Il ne manque pas de tentatives fantastiques pour l'appliquer à une légalisation légitime lorsque la plus-value est due à la chance. De telles tentatives sont toujours dangereuses, car dans toute valeur du terrain l'activité humaine est toujours le facteur prépondérant, que l'on ne doit paralyser que si l'exige impérieusement l'intérêt pratique, ici celui de l'aménagement des villes.