

**Gemeineigentum versus Privateigentum**  
**Ein Vergleich der Bodenpolitik der Städte**  
**Frankfurt am Main, Amsterdam und Zürich**  
**im 20. Jahrhundert**

Inauguraldissertation  
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie  
im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften  
der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität  
zu Frankfurt am Main

vorgelegt von  
Willi Schreiber  
aus Fellbach

2008

1. Gutachter: Prof'in. Dr. Marianne Rodenstein
  2. Gutachter: Prof. Dr. Josef Esser
- Datum der Promotion: 2. Februar 2008

<b>Inhalt</b>		
	Inhaltsverzeichnis	1
	Tabellenverzeichnis	3
	Abbildungsverzeichnis	4
	Abkürzungen	6
<b>I</b>	<b>Einleitung</b>	
1.1	Einführung in das Thema	7
1.2	Stand der Forschung	11
1.3	Untersuchungsdesign	13
1.3.1	Auswahl der Städte	13
1.3.2	Forschungshypothesen	14
1.3.3	Ziel der Arbeit und Fragestellung	15
1.3.4	Methodisches Vorgehen	16
1.3.5	Aufbau der Arbeit	22
<b>II</b>	<b>Theorien zum Bodeneigentum und zur Bodenpolitik</b>	
2.1	Gemeineigentum und Privateigentum	23
2.1.1	Historischer Exkurs	23
2.1.2	Sozioökonomische Theorien zum Boden	24
2.2	Ordnungspolitischer und rechtlicher Rahmen der Bodenpolitik	31
2.2.1	Staatliche Bodenordnung	32
2.2.2	Städtische Bodenpolitik	33
<b>III</b>	<b>Die räumliche Ausdehnung der Gemeinden Frankfurt, Amsterdam und Zürich</b>	
3.1	Industrialisierung und Wachstum der Städte; gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse - die Unausweichlichkeit der Stadterweiterung	37
3.2	Frankfurts Eingemeindungspolitik seit 1895	39
3.3	Amsterdams «Annexationen» von 1896 bis 1967	49
3.4	Zürichs Schritte über die mittelalterlichen Grenzen 1893 und die zweite Eingemeindung 1934	56
3.5	Vergleich der Eingemeindungsprozesse	65
3.6	Bedeutung der Stadterweiterungen für die Bodenpolitik	69
<b>IV</b>	<b>Erwerb und Veräußerung städtischen Bodens</b>	
4.1	Kommunaler Grunderwerb	70
4.2	Städtischer Grundbesitz in Frankfurt	71
4.3	Gemeindliche Bodeninbesitznahme in Amsterdam	76
4.4	Die Vergrößerung des Zürcher kommunalen Bodeneigentums	80
4.5	Vergleich der Rahmenbedingungen des Bodenerwerbs	83
4.6	Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Paradigmen und städtischem Landerwerb	91
<b>V</b>	<b>Die Verwertung gemeindeeigenen Landes in Erbpacht</b>	
5.1	Geschichtliches zum Erbbaurecht	93
5.2	Das Erbbaurecht als Lösung der Eigentumsfrage am Boden	95
5.3	Das Erbbaurecht in Frankfurt	98
5.4	«Erfpacht» in Amsterdam	109
5.5	Das «Baurecht» in Zürich	117
5.6	Vergleich der Bodenverwertung	123
5.7	Erbpacht und eigentumspolitische Orientierung	130

<b>VI</b>	<b>Städtische und staatliche Wohnungsbaupolitik</b>	
6.1	Wohnungsversorgung und Wohnungsbau	132
6.2	Frankfurter Wohnungsbau im Wechsel der politischen Systeme	140
6.3	Amsterdams Volkswohnungsbau	149
6.4	Zürichs kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsbau	160
6.5	Vergleich der Wohnungsbaupolitiken	
6.5.1	Städtische Wohnungsbaudarlehen	167
6.5.2	Immobilienwerte der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften	168
6.5.3	Anteils-Verhältnis des «öffentlichen» zum privaten Wohnungsbestand	169
<b>VII</b>	<b>Ergebnis des Vergleichs</b>	
7.1	Indikatoren zur Wohnungsversorgung	171
7.1.1	Beurteilung der städtischen Wohnungspolitik nach deren ordnungspolitischen Präferenzen	178
7.1.2	Konklusion	179
7.2	Indikatoren zur Stadtentwicklung und Stadtplanung	180
7.2.1	Stadtplanung	181
7.2.2	Cityplanung und -gestaltung	188
7.2.3	Konklusion	193
<b>VIII</b>	<b>Zusammenfassung</b>	
8.1	Abschließende Diskussion der Forschungshypothesen	
8.1.1	Erste Hypothese: Zuordnung der Städte zu sozioökonomischen Paradigmen	195
8.1.2	Zweite Hypothese: Wohnungsversorgung	196
8.1.3	Dritte Hypothese: Stadtentwicklung und -gestaltung	196
8.2	Fazit	197
	<b>Literaturverzeichnis</b>	201

**Tabellenverzeichnis**

Tab. 1	Globalization of world cities	13
Tab. 2	Fläche, Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von Frankfurt, Amsterdam, Zürich. Stand 31.12.2003	14
Tab. 3	Steigerung der Boden- und Baupreise, Bruttoverdienste und Lebenshaltungskosten in der BRD 1964-2000	29
Tab. 4	Neukalkulation der Miete bei verändertem Landwert	30
Tab. 5	Bevölkerungsentwicklung in Frankfurt, Amsterdam und Zürich in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts	37
Tab. 6	Bevölkerungszuwachs Zürichs und der «Ausgemeindungen» 1888 -1894	58
Tab. 7	Bevölkerungsdichte in Frankfurt, Amsterdams und Zürich im Jahre 2000	66
Tab. 8	Strukturelle Dimension der politischen Entscheidungen	68
Tab. 9	Anteil des Grundbesitzes der drei Städte an der Gemarkungsfläche um die Wende zum 20. Jahrhundert	71
Tab. 10	Grundbesitz und Verkaufsgewinne der Frankfurter Spezialkasse 1897 -1899	72
Tab. 11	Rechtliche Dimension des Landerwerbs durch die Städte	88
Tab. 12	Zusammenhang von rechtlichem Eigentumsschutz und Gemeineigentumsanteil am städtischen Boden	89
Tab. 13	Die ersten Erbbauverträge in Frankfurt 1901 -1903	99
Tab. 14	Vergleich von Bodenpreisen zum Marktwert und amtlichen Grundwert im gemeinnützigen Wohnungsbau in Amsterdam Ende der 1990er Jahre	112
Tab. 15	«Ablösung» von Erbpachtzinsen in Amsterdam	114
Tab. 16	Kategorien von Erbpacht-/Baurechtenehmern und ihre prozentualen Anteile an den vergebenen Erbpachtflächen in Frankfurt, Amsterdam und Zürich	126
Tab. 17	Vergleich der Parameter zur Berechnung des Erbbauzinses im sozialen Wohnungsbau in Frankfurt, Amsterdam und Zürich	128
Tab. 18	Anteil der Bauten am gesamten Bruttoanlagevermögen Deutschlands 1970 und 2005	135
Tab. 19	Prozentuale Verteilung der Förderungsgelder durch Abschreibungen und Baukindergeld auf Bauherren mit 1 Wohnung in Deutschland 1993	137
Tab. 20	Verteilung der Fördersummen und Steuervergünstigungen an Bauherren in Deutschland 1993	138
Tab. 21	Städtischer und gemeinnütziger Wohnungsbestand in Frankfurt in den Jahren 1899 und 1925	142
Tab. 22	Wohnungsbestand und -zuwachs in Frankfurt 1921 -1931	145
Tab. 23	Veränderungen im Wohnungsbestand Amsterdams 1971 - 2000	159
Tab. 24	Anzahl neuer Wohnungen nach Erstellern in Zürich von 1893 -1940	162
Tab. 25	Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in Zürich 1910-1935	162
Tab. 26	Sachanlagen (Immobilien) in den Bilanzen der städtischen Wohnungsgesellschaften Frankfurts, Amsterdams und Zürichs im Jahre 2000	169
Tab. 27	Einkommen, Miete und Mietbelastung aller Mieterhaushalte in Zürich und Winterthur 1998	174
Tab. 28	Vergleich der monatlichen Bruttomiete einer 3-Zimmer-Wohnung in Frankfurt, Amsterdam und Zürich	177
Tab. 29	Lohn- und Preisvergleich Frankfurt, Amsterdam, Zürich im Jahre 2000 in %	179

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Devisenkurse von NLG und SFR zur Mark von 1900-2000	20
Abb. 2	Indices der Verbraucherpreise 1900-2000 in D, NL,CH	21
Abb. 3	Zusammenhang zwischen steigenden Grundstückskosten und Mietpreisen	29
Abb. 4	Wachstum des Frankfurter Stadtgebietes durch Eingemeindungen	45
Abb. 5	Die Stadtausdehnung Frankfurts 1895-2000	46
Abb. 6	Umlandverband Frankfurt und Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main	48
Abb. 7	Bevölkerungswachstum in Amsterdam 1630-1900	49
Abb. 8	Die Flächenausdehnung Amsterdams 1896-2000	52
Abb. 9	Wachstum des Amsterdamer Stadtgebietes durch Eingemeindungen	54
Abb. 10	Karte des ROA Regionaal Orgaan Amsterdam 2004	55
Abb. 11	Wachstum des Züricher Stadtgebietes durch Eingemeindungen	62
Abb. 12	Die Gebietserweiterungen Zürichs 1893 und 1934	63
Abb. 13	Karte des Kantons Zürich 2004	64
Abb. 14	Bevölkerungsdichte in Frankfurt, Amsterdam und Zürich um das Jahr 1890	66
Abb. 15	Anteil des städtischen Bodenbesitzes am Frankfurter Stadtgebiet 1896-2000	74
Abb. 16	Anteil des städtischen Bodenbesitzes am Amsterdamer Stadtgebiet 1896-2000	77
Abb. 17	Amsterdams Grundbesitz im Jahre 1973	79
Abb. 18	Anteil des städtischen Bodenbesitzes am Zürcher Stadtgebiet 1894-2000	81
Abb. 19	Zürichs Grundbesitz im Jahre 2005	82
Abb. 20	Physische Karte Zürichs mit heutiger Stadtkreiseinteilung	83
Abb. 21	Veränderung des prozentualen Anteils städtischen Grundbesitzes am Gesamtareal der Städte Frankfurt, Amsterdam und Zürich 1893-2000	90
Abb. 22	Saldo der Einnahmen und Ausgaben beim Erwerb und der Veräußerung städtischen Grundvermögens in Frankfurt und Zürich in den Dekaden 1971-2000	91
Abb. 23	Erbbau-Siedlung Frankfurt-Goldstein	103
Abb. 24	Erbbaurechtsflächen für den Wohnungsbau in den drei Phasen Kaiserreich, Weimarer Republik und nationalsozialistische Zeit	104
Abb. 25	Vergabe und Verkauf von EBR-Flächen in Frankfurt 1945-1970	106
Abb. 26	Anteil des Gewerbes an den Erbbauf lächen in Frankfurt 1971-2000	107
Abb. 27	Vergabe und Verkauf von Erbbaurechtsflächen durch die Stadt Frankfurt 1901-2000	107
Abb. 28	Frankfurts Bodenbesitz und die in Erbpacht ausgegebenen Flächen bis zum Jahre 2005	108
Abb. 29	Wert der von 1897 bis 1904 durch die Stadt Amsterdam verkauften und in Erbpacht ausgegebenen Flächen	110
Abb. 30	Bestand der in Erbpacht durch die Stadt Amsterdam vergebenen Flächen, 1900-2000	116
Abb. 31	Städtisches Bodeneigentum Amsterdams und die in Erbpacht bis zum Jahre 1996 ausgegebenen Flächen	117
Abb. 32	Vergabe von Baurechtsflächen durch die Stadt Zürich nach Kategorien von Baurechtlern 1951-2000	121

Abb. 33	Karte der Stadtkreise Zürichs mit Wohnsiedlungen auf Baurechtsgrund >3 Hektar im Jahre 2005	122
Abb. 34	Vergleich der Erbpachtflächen von Frankfurt, Amsterdam und Zürich, Stand am 31.12.2000	125
Abb. 35	Gesamteinnahmen aus Erbpachtzinsen im Jahre 2000 pro Hektar Erbpachtfläche in Frankfurt, Amsterdam und Zürich	129
Abb. 36	Ernst Mays Ring der Satelitten-/Trabantensiedlungen	144
Abb. 37	Kartenausschnitt Nordweststadt Frankfurt a. Main	147
Abb. 38	Wohnungsbestand im direkten und indirekten Eigentum der Stadt Frankfurt im Jahre 2000	148
Abb. 39	Wohnungen nach Eigentümerarten in Frankfurt am 25. Mai 1987	149
Abb. 40	Gartendorf Amsterdam-Buikslot, Waddenweg, 1931	153
Abb. 41	Prozentuale Veränderung der Eigentumsanteile am Wohnungsbestand Amsterdams 1910-1944	154
Abb. 42	Bevölkerung und Wohnungen in Amsterdam 1950-2000	154
Abb. 43	Bijlmer im Amsterdamer Stadtteil Südost 2006	156
Abb. 44	Bijlmer, Wohnblock Hofgeest 1974	156
Abb. 45	Wohnungsbestand Amsterdams nach Eigentumsarten im Jahre 1993	157
Abb. 46	Wohnungsbestand Amsterdams nach Eigentumsarten im Jahre 2000	159
Abb. 47	Prozentualer Anteil des Wohnungszuwachses nach Erstellern in Zürich 1893-1940	161
Abb. 48	Städtischer und genossenschaftlicher Wohnungsbau in Zürich-Aussersihl 1989	163
Abb. 49	Gartensiedlung Furttal in Zürich 1980	164
Abb. 50	Bestand an städtischen Wohnungen in Zürich in den Jahren 1960, 1980 und 2000	165
Abb. 51	Wohnungsbestand Zürichs im Jahre 2000 nach Eigentümern, Anzahl der Wohnungen und prozentualem Anteil	166
Abb. 52	Prozentualer Eigentumsanteil am Wohnungsbestand Amsterdams, Frankfurts und Zürichs um das Jahr 2000	169
Abb. 53	Verfügbares Einkommen, Miete und Mietbelastung in Amsterdam nach Mieterhaushalten im Jahre 2001	172
Abb. 54	Monatlich verfügbares Einkommen, Miete und Mietbelastung in Zürich und Winterthur pro Äquivalenzperson im Jahre 1998	173
Abb. 55	Monatliche ausgabefähige Einnahmen, Miete und Mietbelastung der privaten Haushalte Hessens/Frankfurts im Jahre 2003	175
Abb. 56	Mietbelastungsquoten der Frankfurter Mieterhaushalte im Jahre 2000	176
Abb. 57	Allgemeiner Erweiterungsplan von Amsterdam AUP von 1935	182
Abb. 58	«Bebauungsplan: Stadtentwicklung Zürich 1900-1966»	184
Abb. 59	Frankfurter Flächenverteilungsplan von 1930, «May-Plan»	186
Abb. 60	Flächennutzungsplan Frankfurt von 1959, Stand 1.12.1984	187

**Abkürzungen**

ABG	Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen, Frankfurt am Main
AFWC	Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover
AUP	Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam
B & W	Burgemeester en Wethouders
BauGB	Baugesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CHF	Schweizer Franken
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DRO	Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
EZB	Europäische Zentralbank
FAAG	Frankfurter Aufbau Aktiengesellschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GFZ	Geschossflächenzahl
GRZ	Grundflächenzahl
GO	Gemeindeordnung
GVBl	Gesetz- u. Verordnungsblatt
hfl	holländische Gulden
ISG	Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main
JW	Juristische Wochenschrift
KPI	Kaufkraft und Preisindex
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLG	Niederländischer Gulden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
REIT	Real Estate Investment Trust
RGBI	Reichsgesetzblatt
ROA	Regionaal Overleg Amsterdam; ab 2004: Regionaal Orgaan Amsterdam
RSG	Reichssiedlungsgesetz
SEO	Economisch Onderzoek aan de Universiteit van Amsterdam
SFR	Schweizer Franken
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
STVV	Stadtverordnetenversammlung Frankfurt am Main
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WBA	Woningbedrijf Amsterdam

Literaturzitate aus englischen und niederländischen Titeln sind vom Verfasser übersetzt. Karten und Pläne entstammen den angegebenen Quellen; Bearbeitungen sind vermerkt. Tabellen und Grafiken wurden vom Verfasser erstellt.

## 1. Einleitung

### 1.1 Einführung in das Thema

„Vermögen von mehr als 4,2 Milliarden Mark hat die Stadt Frankfurt im vergangenen Jahrzehnt verkauft, um Löcher in ihrer Kasse zu stopfen“<sup>1</sup>, schrieb die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 27. Oktober 2001. Neben dem Verkauf von Forderungen aus Wohnungsbaudarlehen (400 Mio. DM) und der Veräußerung von Veba-Aktien (640 Mio. DM) waren es vor allem Erlöse aus Grundstücksverkäufen, die zu dem enormen Gesamtbetrag führten. Am Ende des Jahrzehnts kam noch der Verkauf von Wohnungen hinzu: „Zweitgrößte Einnahmeposition des Vermögenshaushaltes 2000 waren mit 333,18 Mio. DM die Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen ..., die hauptsächlich durch Grundstücksverkäufe (98,2 Mio. DM) und dem Verkauf der Aktien der Wohnbau Rhein Main AG (234,5 Mio. DM) erzielt werden konnten“<sup>2</sup>.

Städtischer, gemeinschaftlicher Grund und Boden und kommunales, gemeinnütziges Wohnungseigentum sind die Eckpfeiler städtischer Bodenpolitik. Sie wurden im Verlauf von über 100 Jahren aufgebaut und gefestigt - heute sind sie durch die Finanznöte der Städte bedroht. Dem Schuldendruck der Gemeinden steht ein akkumuliertes, global agierendes, rentable Anlagen suchendes mobiles Finanzkapital gegenüber, das von Beteiligungsgesellschaften, «Private-Equity-Fonds» und Hedge-Fonds<sup>3</sup> verwaltet wird und das auch «gemeinnützige» Wohnimmobilien als renditebringende Investition entdeckt hat. Finanzinvestoren aus diesen Kreisen haben im Jahre 2000 die 138.777 Eisenbahner-Wohnungen der staatlichen BEV (Bundeseisenbahnvermögen), im Jahre 2004 die der Stadt Berlin gehörenden 65.700 Wohnungen der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft GSW und 2006 die in der Wohnungsbaugesellschaft WOBAU gebündelten 48.000 kommunalen Wohnungen der Stadt Dresden übernommen. Für diese privatisierten Wohnungsbaugesellschaften wurde eine über einhundertjährige Tradition des Engagements und der gemeinschaftlichen Verpflichtung zur Wohnungsversorgung minderbemittelter Schichten abgeschlossen. Die weitere Entwicklung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften lässt sich heute noch nicht klar absehen, es gibt sowohl Widerstände gegen den Verkauf als auch starke Bestrebungen für gänzliche oder teilweise Privatisierungen. Als mögliche Form der Teilprivatisierung zeichnen sich die in den USA seit langem be-

---

<sup>1</sup> Adolphs 2001 FAZ Nr. 250, 72

<sup>2</sup> Stadtkämmerer Glaser am 07.06.2001 in den Erläuterungen zum Haushalt 2000 der Stadt Frankfurt.

<sup>3</sup> Klassische Finanzbeteiligungsgesellschaften haben institutionelle Anleger wie Versicherungen, Pensionsfonds u.a. als Geldgeber. Private Equity sucht für Privatvermögen vor allem in nicht-börsennotierten Unternehmen nach Anlagemöglichkeiten. Hedge-Fonds beteiligen sich meist an Kapitalgesellschaften; durch straffe Unternehmensführung und ggfs. Zerschlagung und Verkauf von Unternehmensteilen versuchen sie, den Gewinn zu maximieren.



stehenden Reits (Real Estate Investment Trusts) ab; Aktiengesellschaften internationalen Rechts, bei denen die Städte Mehrheitsgesellschafter bleiben und den Kurs maßgebend bestimmen könnten, andererseits der Effizienzkontrolle der anderen Gesellschafter unterlägen<sup>4</sup>.

Auch in der Vergangenheit gingen Städte unterschiedliche Wege und setzten verschiedenartige Schwerpunkte, um die Wohnungsversorgung für die ärmeren Schichten zu organisieren. Deshalb soll hier heterogenen Formen kommunaler Boden- und Wohnungspolitik in verschiedenen nationalen Einbindungen nachgegangen und in ihrem Erfolg oder Mißerfolg eingeschätzt werden. In der Untersuchung wird sowohl die Bandbreite an Maßnahmen, die von den Städten in der Vergangenheit zur Wohnungsversorgung eingesetzt wurde, zu zeigen sein, als auch mögliche Folgen, die mit dem Ausstieg der Kommunen aus der direkten Wohnungsversorgung wie auch der Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände verbunden sein können.

Die Geschichte der kommunalen und der von den Gemeinden unterstützten Wohnbau-Gesellschaften ist mit dem sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verstärkenden Druck der Industrialisierung, der Bevölkerungswanderung und des Bevölkerungswachstums in den Städten eng verknüpft. In der Hochindustrialisierungsphase von 1871 bis 1910 stieg in Deutschland „der Anteil der Stadtbevölkerung an der gesamten Reichsbevölkerung „von 4,8 auf 21,3%, ... von 9,7 auf 31,7 Mio.“<sup>5</sup>. Einem solchen Ansturm von Menschen war der Wohnungsbestand der Städte nicht gewachsen. Die Auswüchse des Wohnungsmangels, die „Konzentration von Armut, Not und Elend“<sup>6</sup> bargen sozialen Sprengstoff, die Enge und die hygienischen Verhältnisse in den Wohnvierteln der Armen waren Brutstätten von Krankheiten und Seuchen. Mit „der Herstellung des Zusammenhangs von Wohnungsfrage und Gesundheit wurde die Wohnungsnot an das zentrale Problem der bürgerlichen Gesellschaft der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die Überwindung der Klassegegensätze, angekoppelt“<sup>7</sup>. Und gerade in den Städten traten die Gegensätze zwischen Stadtbürgertum und Proletariat, zwischen Eigentümern immer wertvoller werdenden Grund- und Hausbesitzes und der Masse der zugezogenen Besitzlosen, die nur ihre Arbeitskraft zu verkaufen hatten, besonders stark hervor. Es waren, sagt Max Weber, die der Besitzklasse zugehörigen «Bodenrentner», deren «Tauschgewinnchancen» durch ihre Verfügung

---

<sup>4</sup> Vgl. Friedemann 2006 FAZ Nr.269, S.13

<sup>5</sup> Reulecke 1985, 69

<sup>6</sup> Marschalk 1980,64

<sup>7</sup> Rodenstein 1988, 121

über sachlichen Besitz monopolisiert und deren Macht im Preiskampf mit denen, die besitzlos sind, gesteigert wurden<sup>8</sup>.

Wohnungsnot und Wohnungselend waren die sichtbaren Folgen der ungleichen Angebots- und Nachfragemachtverhältnisse. So wie Bismarcks Sozialreformen von 1883 bis 1889 nicht nur die Existenz der Arbeiter bei Krankheit, Unfall, Invalidität und im Alter sichern, sondern auch den sozialen Frieden erhalten sollten, so fühlten sich die Sozialpolitiker der Kommunen auf ihrem Gebiet für die Herstellung erträglicherer Verhältnisse in der Wohnungsversorgung für die ärmeren Schichten in der Pflicht - aber auch in der Sorge um die Stabilität der gesundheitlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse.

Wenn Böhm schreibt: „Kommunale Bodenpolitik wurde erstmals eingehender im Kontext der Fragen um die Einschränkung 'unverdienter Einkommen' und Vermögenszuwächse bei der Veräußerung von Grund und Boden sowie in der gleichzeitig geführten Auseinandersetzung um die soziale Wohnungsfrage diskutiert und nach der Jahrhundertwende ein viel gebrauchtes Schlagwort“<sup>9</sup>, so ist daran zu erinnern, dass sich in Frankfurt städtische Repräsentanten schon in den achtziger Jahren (J. von Miquel und Karl Flesch) und den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts (F. Adickes) für den «sozialen» Wohnungsbau, eines der wesentlichen Ziele kommunaler Bodenpolitik, einsetzten<sup>10</sup>. Und die Protagonisten des 1896 eingeführten Amsterdamer Erbbaugesetzes, Gerritsen, Treub und Hugo Müller, kämpften seit 1888 respektive 1890 im Stadtrat für die Verwirklichung ihrer bodenpolitischen Ideen<sup>11</sup>.

Die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch die Gemeinden begann mit der Hergabe verbilligten Landes oder mit günstigen Krediten an die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstehenden Baugenossenschaften und gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften. Nach 1900 fingen die Kommunen an, selbst Wohnungen zu bauen oder sich an gemeinnützigen Gesellschaften zu beteiligen. Damit legten sie vor rund einhundert Jahren den Grundstock für ein Vermögen, das sie stetig vermehrten und das heute - zumindest in Deutschland - zur Disposition steht.

Das Engagement der Gemeinden war aber nicht nur der Beginn des kommunalen sozialen Wohnungsbaus, es war auch der Anfang einer umfassenden, auf den Boden gerichteten Expansions- und Investitionspolitik: Einer aktiven

<sup>8</sup> vgl. M. Weber 1972, 178 und 531

<sup>9</sup> H. Böhm 1997, 63

<sup>10</sup> G. Kuhn 1995, 17 erinnert an Miquels [Oberbürgermeister] und Fleschs [Leiter des Armen- und Waisenamtes] Beiträge von 1886 in: Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten. Der Nachfolger Miquels, OB Adickes, referierte über seine bodenpolitischen Forderungen 1893 auf der XVIII. Versammlung des «Öffentlichen Vereins für Gesundheitspflege» in Würzburg

<sup>11</sup> vgl. Ottens 1996, 117

und direkten «städtischen Bodenpolitik», die die indirekte Bodenpolitik der Flächenplanungen und Bauordnungen ergänzen sollte<sup>12</sup> und die vier Hauptaufgaben hatte:

1. Stadtausdehnung durch Eingemeindungen,
2. Flächenerwerb (und -veräußerung),
3. Verwertung städtischen Grund und Bodens, auch im Erbbaurecht,
4. kommunalen Siedlungs- und Wohnungsbau.

Außerdem war mit dem direkten Eingreifen der Kommunen die Hoffnung verbunden, ausgleichend auf die Bodenpreise einwirken, die Bodenspekulation eindämmen und damit die Mietpreise für breite Schichten bezahlbarer halten zu können.

Mit ihren Aktivitäten griffen die Städte verstärkt in einen bis dahin weitgehend privatwirtschaftlich organisierten Wohnungsmarkt ein. Auch Teile der Versorgungsbetriebe (Gas- und Elektrizitätswerke) und der Nahverkehr (Straßenbahnen) wurden anfänglich von privater Hand errichtet und betrieben. Diese Betriebe übernahmen die Gemeinden aus versorgungstechnischen und finanzwirtschaftlichen Gründen zum Ende des 19. Jahrhunderts in eigene Regie und gliederten sie in den Kreis schon vorhandener, rentabler städtischer Betriebe (Wasserwerke, Schlachthöfe u. a.) ein. Die Doppelrolle öffentlicher Aufgaben erfüllender, aber gewinnorientiert geführter kommunaler Betriebe wurde als Munizipalsozialismus, auch als Gemeindesozialismus, apostrophiert<sup>13</sup>. „Das Schreckgespenst des Sozialismus, das bislang nur auf nationaler oder gar internationaler Ebene als Bedrohung wahrgenommen worden war, schien nunmehr gewissermaßen durch die Hintertür, in den Kommunen, einzudringen“<sup>14</sup>. Die Unternehmertätigkeit der Kommunen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt alarmierte die Anhänger einer freien, liberalen Wirtschaftsauffassung. Die zunehmenden Vorschriften bei der Bebauung in den Städten und den neu gewonnenen Erweiterungsgebieten durch die Verschärfung der Bauordnungen und die Einführung von Zonenordnungen, engten die ungehinderte Kapitalverwertung ein: Eine der Ursachen „für die Steigerung der Bodenpreise“ und damit der Mieten sei die „Beschränkung der Ausnutzungsmöglichkeiten des Grundes und Bodens durch behördliche Maßnahmen und Verordnungen“<sup>15</sup>, klagte die private Wohnungsbauwirtschaft. Hinzu kam jetzt noch die Konkurrenz durch den gemeinwirtschaftlich organisierten oder kommunalen Wohnungsbau, durch den sich die Privatwirtschaft bedroht sah. Doch diese gemeinnützige Bautätigkeit versuchte - beginnend in bescheide-

---

<sup>12</sup> vgl. Böhm 1997, 65 und 86f

<sup>13</sup> vgl. Krabbe 1990, 117f

<sup>14</sup> Kühl 2001, 15

<sup>15</sup> Cahn 1912, 16

nem Umfang und Rahmen - nur die immense Wohnungsnot bei jenen Minderbemittelten zu lindern, denen der freie privatwirtschaftliche Markt aus Preis- und Renditegründen keine angemessenen Wohnungen bereitzustellen in der Lage war. Die Aktivitäten der kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften blieben aber keine vorübergehende Erscheinung zur Lösung kurzzeitbedingter Probleme auf dem Boden- und Wohnungsmarkt. Wohnungsnot und zu hohe Mieten für geringverdienende und kinderreiche Familien gab es immer wieder im Laufe des Jahrhunderts und sie blieben ein Problem bis in die Gegenwart.

Vor dem Hintergrund dieser Vorgänge richtet sich das forschungsleitende Interesse auf Form und Verlauf der Bodenpolitik von drei Städten, die sich am Anfang des 20. Jahrhunderts vor vergleichbare Industrialisierungs- und Wachstumsprobleme gestellt sahen und die am Ende des Jahrhunderts, mit einem ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand, zu den führenden kontinentaleuropäischen Finanz-, Dienstleistungs- und Managementzentren zu zählen sind: Frankfurt am Main, Amsterdam und Zürich.

## 1.2 Stand der Forschung

Die Arbeit stützt sich neben der Erforschung von Primärquellen auf die Analyse einer umfangreichen Sekundärliteratur zu allen vier Variablen in den drei Städten. Die Texte zahlreicher Autoren zum Boden- und Wohnungsmarkt im allgemeinen und zur kommunalen Bodenpolitik in den Städten Frankfurt, Amsterdam und Zürich im besonderen, werden in den folgenden Theorie- und Empiriekapiteln ausführlich genannt und zitiert werden. Eine kurze Charakterisierung des Forschungsstandes soll zeigen, worauf die Arbeit aufbaut und welche Lücken sie schließen kann:

### 1. Stadtausdehnung und Landerwerb durch Eingemeindungen.

Dieses gewissermaßen «außenpolitische» Element der Bodenpolitik, die Eingemeindung von angrenzenden Orten, ist in Frankfurt, Amsterdam und auch Zürich nahezu lückenlos erforscht und beschrieben. Die friedliche Inbesitznahme von Land extra muros vergrößerte auch im 20. Jahrhundert Einfluss und Repräsentanz der Städte nach außen wie ihre Gestaltungsmöglichkeiten und finanziellen Ressourcen im Innern. Ein Vergleich der Stadtvergrößerungen, der Dringlichkeit der Expansionsbestrebungen sowie der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der untersuchten drei Städte steht noch aus.

## 2. Flächenerwerb und -veräußerung durch die Stadt.

Eine der drei «innenpolitischen» Komponenten städtischer Bodenpolitik, der Erwerb von Bodeneigentum innerhalb des Stadtareals und dessen Verwertung, ist bis jetzt sowohl inhaltlich als auch im zeitlichen Verlauf nur in geringem Umfang beschrieben worden. Das antagonistische Verhältnis von Privatbesitz und Gemeinbesitz war in dem untersuchten Zeitraum zwar Gegenstand theoretischer Überlegungen, in der Praxis entschied sich nur die Stadtgesellschaft Amsterdams für eine außergewöhnlich radikale Vergrößerung des Gemeinbesitzes - und nur dies fand ausreichende Würdigung in der Literatur.

## 3. Vergabe städtischen Grund und Bodens im Erbbaurecht.

Die eingehende Beschreibung der Erbpacht steht bei der Charakterisierung der Amsterdamer Bodenpolitik an vorderster Stelle. In Frankfurt und Zürich fand die Vergabe von städtischem Land in Erbpacht in der politikwissenschaftlichen Literatur nur sporadisch Beachtung, was wohl auf den zahlenmäßig marginalen Anteil dieser Bodennutzungsart zurückzuführen ist, der aber in Frankfurt und Zürich durchaus seine wohnungspolitische Bedeutung hat.

## 4. Kommunaler Wohnungs- und Siedlungsbau.

Dem von den Gemeinden geförderten gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsbau, und mit großem Abstand dem kommunalen Wohnungsbau, schenkt die Forschung in allen drei Städten viel Aufmerksamkeit - auch über länger zusammenhängende Zeiträume. Im subventionierten Wohnungsbau kommen die Ziele und das Durchsetzungsvermögen der Stadtgemeinden am stärksten zum Ausdruck und einen entsprechend breiten Raum nehmen sie in der Beschreibung von Stadtgeschichte und Stadtpolitik ein. Hier sollen noch die Strukturen der Wohnungsbestände nach Bauherren bzw. nach gemeinschaftlichem oder privatem Eigentum untersucht und deren Einfluss auf Miethöhe und Mietbelastung verglichen werden.

## 5. Städtevergleich

Es gibt gewichtige, städtevergleichende Untersuchungen, die ihren Fokus und ihre Fragestellungen auf die Systeme, Prozesse und die Handlungsträger der Stadtpolitik richten. Cattacin<sup>16</sup> befasst sich mit den Ordnungsvorstellungen und Steuerungskräften der Stadtentwicklung und untersucht am Beispiel der Städte Florenz, Wien und Zürich Regierungsstil und Strategie der politischen Akteure. Eine ver-

---

<sup>16</sup> Cattacin (1994) Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität: zur politischen Organisation der Stadtentwicklung; Florenz, Wien und Zürich im Vergleich

gleichende Perspektive Rueggs<sup>17</sup> richtet sich auf politische Entscheidungsprozesse und Krisenbewältigungsstrategien in Bologna, Frankfurt/Main und Zürich. Silke Nissen<sup>18</sup> geht am Beispiel von Fallstudien aus den Städten New York, London und Berlin der Frage nach, wie sich erfolgreiche Kommunalpolitik sozialwissenschaftlich erklären lässt; sie sucht nach Zusammenhängen zwischen Stadtentwicklung und der Art der stadtpolitischen Führung<sup>19</sup>.

Eine vergleichende Untersuchung der bodenpolitischen Aktivitäten der Städte Frankfurt, Amsterdam und Zürich existiert bis jetzt nicht.

### 1.3 Untersuchungsdesign

#### 1.3.1 Auswahl der Städte

Vor und zu Beginn des 20. Jahrhunderts durchliefen die Städte Frankfurt am Main, Amsterdam und Zürich ähnliche wirtschafts- und bevölkerungspolitische Entwicklungen und sahen sich vor gleichartige Wachstumsprobleme und -nöte gestellt. Zum Ende des Jahrhunderts maß die «Globalization of World Cities Study Group and Network» ihre Zugehörigkeit und Bedeutung im Kreis der Weltstädte, die zu den global führenden Finanzdienstleistungs-, Werbe-/Marketing- und Bankdienstleistungszentren zählen.

Tab.1 Globalization of World Cities

Categories	Prime (8-13 cities)	Maior (27-30 cities)	Minor (28-38 cities)
Services			
Global Accountancy Service Centers	Ffm	Ams	Zh
Global Advertising Service Centers	-	Ams, Ffm, Zh	-
Global Banking Service Centers	Ffm, Zh	-	Ams

Quelle: GAWC Research Bulletin 5 Loughborough University 1999

In einer anderen Rangliste, die die attraktivsten europäischen Geschäftszentren in den Jahren 1990 und 2004 ermittelte, stehen Frankfurt und Amsterdam gleichbleibend an dritter und fünfter, Zürich an siebter (1990) und zehnter (2004) Stelle<sup>20</sup>.

Frankfurt, Amsterdam und Zürich können ihre überregionale Bedeutung als Wirtschafts-, Handels-, Finanz- und Verwaltungszentren auf eine Jahrhunderte währende Tradition zurückführen. In ihrer Wirtschaftskraft, auch noch in

<sup>17</sup> Ruegg, E. (1996) Urbanität und Stadtentwicklung: Politische Entscheidungsprozesse in Bologna, Frankfurt/Main und Zürich

<sup>18</sup> Nissen, (2002) Die regierbare Stadt. Metropolenpolitik als Konstruktion lösbarer Probleme. New York, London und Berlin im Vergleich

<sup>19</sup> Zu der ausführlichen Auseinandersetzung Nissens mit der Theorie von «comparative politics» siehe Punkt 1.4.2 Methodisches Vorgehen.

<sup>20</sup> Cushman & Wakefield, Healey & Baker, [www.os.amsterdam.nl/tabel/2695](http://www.os.amsterdam.nl/tabel/2695): Amsterdam in cijfers 2004

ihrer Flächengröße und Bevölkerungszahl, liegen die drei Gemeinden heute in einer relativ vergleichbaren Größenordnung<sup>21</sup>.

Tab.2 Fläche, Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von Frankfurt, Amsterdam, Zürich. Stand 31.12.2003

	Frankfurt	Amsterdam	Zürich
Fläche in Hektar	24.887	21.886	9.188
Bevölkerung	652.138	736.045	364.528
BIP pro Einwohner, in €	72.649	63.661	82.008 <sup>22</sup>

Quelle: Ffm: Stat. Landesamt Hessen; Amsterdam: SEO Univ. Ams; Zürich: Statistik Stadt Zürich

Die drei ausgewählten Städte sind „einerseits Steuerungszentralen für weltweite Strömungen - in unserer Terminologie: Vernetzungen -, deren Funktionsfähigkeit andererseits durch die Art ihrer internen Organisation bestimmt wird“<sup>23</sup>.

### 1.3.2 Forschungshypothesen

Die drei Städte wurden deshalb ausgesucht, weil sich ihre gesellschaftlich-ökonomischen Formungen des Bodenmarktes unterscheiden. Ihre disparaten wirtschaftspolitischen Strukturen des Boden- und Wohnungsmarktes dienen der Konstruktion von Forschungshypothesen.

Erste Hypothese:

- Amsterdams Bodenordnung ist radikal-gemeinwirtschaftlich,
- Zürichs Bodenmarkt überwiegend liberal-marktwirtschaftlich organisiert und
- Frankfurts Bodenpolitik, mit starken Einflüssen beider Paradigmen, nimmt unter dem Begriff sozial-marktwirtschaftlich, eine Position dazwischen ein.

Der Vergleich zur Beurteilung der städtespezifischen bodenpolitischen Lösungen, mit denen die Gemeinden ihre „Zielsetzungen mittels des Erwerbs, der Verwertung und der Vergabe von Grund und Boden“<sup>24</sup> zu verwirklichen suchten, orientiert sich an der Dichotomie von Gemeineigentum und Privateigentum am Boden. Die ihnen zugeordneten sozioökonomischen Theorien,

<sup>21</sup> An die Größe der «Mega-Städte», zu denen die UN Städte ab einer Größe von 10 Millionen Einwohnern zählen, reichen Frankfurt, Amsterdam und Zürich glücklicherweise nicht heran. Selbst wenn man die Agglomerationszahlen zur Grundlage nimmt, zählen sie noch nicht zur Kategorie der Stadtregionen ab 5 Mio. EW.

<sup>22</sup> Zürich = Wertschöpfung; in Deutschland werden zu der Bruttowertschöpfung die Gütersteuern hinzugezählt und die (geringen) Gütersubventionen abgezogen, um dann zum etwa 10% höheren Bruttoinlandsprodukt BIP zu kommen

<sup>23</sup> Esser/Schamp 2001, 10/11

<sup>24</sup> Delfgaauw 1977, 171

das liberal-marktwirtschaftliche oder das gemeinwirtschaftliche Paradigma, sind idealtypische Phänomene im Weberschen Sinne<sup>25</sup>, die nicht in reiner Form vorkommen. Die nationalökonomischen Systeme, in die die drei zu untersuchenden Städte eingebettet sind, entfernen sich in einem Kontinuum von Annäherungen und Abweichungen mehr oder weniger weit von den klassischen Theoremen. Durch eine Fülle von staatlichen und kommunalen Gesetzen zur Regulierung der Bodennutzung und durch ihre boden- und wohnungspolitischen Aktivitäten unterscheiden sich die Gemeinden Frankfurt, Amsterdam und Zürich in ihrem Annäherungsgrad an die Idealtypen:

- Liberale Marktwirtschaft mit Privateigentum am Boden und einem hohen privaten Anteil am Wohnungsmarkt
- Radikale Gemeinwirtschaft mit gemeinschaftlichem Eigentum am Boden und am Wohnungsmarkt.

Die vergleichende Untersuchung soll eine Antwort darauf geben, inwieweit sich das wirtschaftliche und gesellschaftliche Verhalten der drei Gemeinden den idealtypischen Konstruktionen annähert. Und welche der Städte durch die Trennung von Gemeineigentum am Boden und dessen individualrechtlicher privater Nutzung, durch das "rechte Maß zwischen kollektivem Regelungsbedarf und individueller Freiheit"<sup>26</sup>, die Ziele ihrer Bodenpolitik am effizientesten zu realisieren wusste.

Auf der oben charakterisierten hypothetischen Zuordnung der drei Gemeinden zu den ordnungspolitischen Paradigmen basieren die weiteren Hypothesen der Untersuchung. Sie leiten sich aus der Annahme her, dass ein hoher Gemeineigentumsanteil die Zielerreichung städtischer Bodenpolitik fördert und:

#### Zweite Hypothese

- eine bessere Wohnungsversorgung der ärmeren Schichten der Bevölkerung gelingt, sowie:

#### Dritte Hypothese

- Stadtentwicklung und Stadtplanung eher zu verwirklichen und langfristiger zu gestalten sind.

### 1.3.3 Ziel der Arbeit und Fragestellung

Die drei Gemeinden suchten für gleichartige Probleme gesellschaftlicher Entwicklungen und deren Auswirkung auf den Boden- und Wohnungsmarkt unterschiedliche Antworten. Deshalb zielt die Untersuchung auf die Erforsch-

<sup>25</sup> Max Weber 1972, 4: „Solche idealtypischen Konstruktionen sind z. B. die von der reinen Theorie der Volkswirtschaftslehre aufgestellten Begriffe und ‚Gesetze‘. ... Das reale Handeln verläuft nur in seltenen Fällen und auch dann nur annäherungsweise so, wie im Idealtypus konstruiert.“

<sup>26</sup> Böhm 1997, 71



ung von stadteigenen Lösungsansätzen und Differenzierungen im Einsatz von bodenpolitischen Mitteln. Sie will die Frage beantworten, wie die drei Kommunen zur Optimierung ihrer Stadtentwicklung und der Wohnungsversorgung ihrer Bevölkerung die Mittel aktiver Bodenpolitik eingesetzt haben und mit welchem Erfolg.

Die vier wesentlichen bodenpolitischen Determinanten sollen für jede der drei Städte über einen zusammenhängenden Zeitraum von rund 100 Jahren untersucht werden:

1. **Stadtausdehnung durch Eingemeindungen:** Für den expandierenden, allgemeinen und eigenen Wohnungsbau, für Gewerbe, Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen durch vorausschauende Stadterweiterungen Raum gewinnen.
2. **Städtischer Flächenerwerb:** Innerhalb des Stadtareals den kommunalen städtischen Bodenbesitz für die eigene Nutzung vergrößern oder ergänzen und für private Bauinvestitionen Bauland bereitstellen.
3. **Verwertung städtischen Grund und Bodens:** Durch Vergabe gemeindlichen Grund und Bodens in Erbpacht oder durch Kauf und Verkauf Siedlungs- und Gewerbebau fördern und Stadtentwicklung ermöglichen.
4. **Kommunaler Siedlungs- und Wohnungsbau:** Mit seiner Hilfe und der Förderung gemeinnütziger Baugenossenschaften und -gesellschaften die Wohnungsversorgung der ärmeren Schichten der Bevölkerung sicherstellen.

Des Weiteren sollen die bodenpolitischen Maßnahmen und Ergebnisse der drei Städte mit Kontrollvariablen gemessen und vergleichend beurteilt werden. Solche erklärenden Elemente sind:

- Zu 1 Bevölkerungsdichte;  
politische Entscheidungsstrukturen.
- Zu 2 Ordnungspolitische Rahmenbedingungen und rechtlich-administrative Regelungen.
- Zu 3 Volumen und Verteilung;  
Zinsberechnung und -einnahmen.
- Zu 4 Verhältnis von gemeinschaftlichem zu privatem Wohnungsbesitz;  
Wohnungsbauförderung.

#### 1.3.4 Methodisches Vorgehen

Städtische Bodenpolitik als Phänomen eines fortdauernden, gesellschaftspolitischen Prozesses während des 20. Jahrhunderts lässt sich heute empirisch nur durch die Inhaltsanalyse, mit ihren Ausprägungen als Text-, Dokumenten-

oder Bedeutungsanalyse, erforschen. Zumindest gilt dies für den größeren Teil des Untersuchungszeitraumes; allein für die jüngere Vergangenheit sind andere Methoden, wie diverse Techniken der Befragung, noch möglich.

Um eine einheitliche Form der Datenerhebung zu erreichen, wird die dokumentarische Analyse, die manifeste Inhalte aus historischen Materialien erfasst, zum Mittel der empirischen Forschungsmethode, mit der aus Texten und Statistiken „sekundäranalytische prozessproduzierte Daten“<sup>27</sup> erhoben werden sollen. Der wissenschaftliche Wert der Studie soll vor allem aus dem Vergleich der Bodenpolitik der drei Städte erwachsen: denn der Vergleich, sagt Peters, ist „die wichtigste Methode für die Sozialwissenschaften“<sup>28</sup>. Sylke Nissen hat sich ausführlich mit „Begriff und Gegenstand von comparative politics“<sup>29</sup> als Methode der empirischen Politik- und Sozialforschung befasst. Bei der Frage, welche komparative Methode anzuwenden sei: „Experiment, statistische“ oder „vergleichende Methode“<sup>30</sup>, weist sie auf die Literatur hin, die davon ausgehe, „dass die statistische Methode in Situationen mit begrenzter Fallzahl nicht anwendbar ist“ und dass deshalb „die vergleichende Methode vor allem ... dann angewendet wird, wenn empirisch beobachtbare Phänomene in begrenzter Zahl auftreten“<sup>31</sup>.

Die begrenzte Fallzahl ist nun gerade die Situation, der die vorliegende Untersuchung der Bodenpolitik dreier Städte gegenübersteht. Auf der Hierarchieebene der Stadt hat es die Forschung mit kollektiven Merkmalen, die von Lazarfeld und Menzel als globale Merkmale<sup>32</sup> und damit als solche, die „nicht durch die Aggregation von Merkmalen der Kollektivmitglieder“<sup>33</sup> definiert werden, zu tun.<sup>34</sup> Das muss nicht heißen, bei der vergleichenden Analyse und bei geringer Fallzahl auf statistische Daten zu verzichten. Besonders dann nicht, wenn die Daten sowohl durch den Zeitvergleich als auch durch den kategorialen Vergleich aussagefähig werden und mathematisch-statistische Häufigkeiten, Verteilungen und Relationen durch tabellarische und grafische Darstellungen lesbarer und begreifbarer gemacht werden können. Lijphart sagt: „There is, consequently, no clear dividing line between the statistical and comparative methods; the difference depends entirely on the

---

<sup>27</sup> Claussen 1995, 543

<sup>28</sup> Peters 1998, 1

<sup>29</sup> Nissen 2002, 19

<sup>30</sup> Nissen 2002, 24 ; siehe Lijphart 1971, 683: „The nature of the comparative method can be understood best if it is compared and contrasted with the two other fundamental strategies of research; ... the *experimental* and the *statistical* method“.

<sup>31</sup> Nissen 2002, 27

<sup>32</sup> Diekmann 1996, 105

<sup>33</sup> Diekmann 1996, 105

<sup>34</sup> Nur bei der «Aggregation von Merkmalen» wären mathematisch-statistische Methoden wie z. B. die Korrelationsanalyse, die im allgemeinen die Assoziation metrisch skaliertter Variablen einer größeren Zahl von Merkmalsträgern ausdrückt, sinnvoll anwendbar.

number of cases. It follows that in many research situations, with an intermediate number of cases, a combination of the statistical and comparative method is appropriate”<sup>35</sup>.

In dieser Arbeit soll die vergleichende statistische Analyse Parameter folgender Variablen und ihrer Kategorien erfassen:

- Die räumliche Ausdehnung der Städte.
- Den städtischen Anteil am Grundbesitz.
- Die Verwertung des städtischen Bodens: Vergabe in Erbpacht.
- Den kommunalen Wohnungsbau und die Wohnungsbauförderung

Die geringe Zahl der Variablen deckt sich mit der Meinung von Lijphart, bei wenigen Fällen [hier: drei Städten] die Anzahl der Variablen gering zu halten<sup>36</sup>. Das bedeutet nicht, auf die „Suche nach Strukturen“ und „theoretischen Hintergründen“<sup>37</sup> zu verzichten, um Indikatoren für die Entstehung der Daten durch kollektive Handlungen aufzuspüren. Denn „jede amtliche Statistik ist das Sammeln von Informationen aus vielen Quellen“, die zur Beschreibung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lage „einer staatlichen Einheit“<sup>38</sup> benützt werden kann.

Da der Boden, wie die darauf stehenden Immobilien, keine kurzfristigen Verbrauchsgüter sind, entfalten Investitionen, wie auch Eingriffe in den Boden- und Wohnungsmarkt, ihre Wirkung meist langfristig. Deshalb sollten Konstanten und Variable städtischer Bodenpolitik in Hinsicht auf die Beschaffung, Nutzung und Veräußerung städtischen Bodens, wie Stadtausdehnung durch Eingemeindungen, Flächenerwerb durch Kauf und Verkauf von Land durch die Kommunen, Vergabe städtischen Grund und Bodens im Erbbau-recht und kommunaler Siedlungs- und Wohnungsbau, durch eine Längs-schnittstudie über einen Zeitraum von 100 Jahren besser erkannt und schlüs-siger beurteilt werden können als durch die Beleuchtung einer mehr oder weniger homogenen, unter gleichartigen sozialen und wirtschaftlichen Be-dingungen stehenden kurzen Epoche. Die Untersuchung der Bodenpolitik der drei Städte Frankfurt, Amsterdam und Zürich im XX. Jahrhundert lässt sich mit ihrem Beginn sinnvollerweise nicht exakt auf den ersten Tag des Jahr-hunderts festlegen. Der Prozesscharakter gesellschaftlicher Veränderungen und politischer Handlungen legt es nahe, relevante Ereignisse in der Nähe des Datums 1. Januar 1900 in die Untersuchung mit einzubeziehen. Deshalb beginnt die Darstellung der bodenpolitischen Aktivitäten der drei Städte im

---

<sup>35</sup> Lijphart 1971, 684

<sup>36</sup> Nissen 2002, 30, zit. Lijphart 1971, S.687 und Almond et al. 1993, 12ff, „dass bei einem Fall noch die Möglichkeit bliebe, durch eine Längsschnittstudie die Fallzahl künstlich zu erhöhen.

<sup>37</sup> Claussen 1995, 23

<sup>38</sup> Claussen 1995, 19

Jahrzehnt vor der Jahrhundertwende. Zu einer Zeit, in der in allen drei Kommunen bedeutsame, weit ins nächste Jahrhundert wirkende Entscheidungen getroffen wurden.

Die gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung von Immobilien rechtfertigt nicht nur eine zeitlich längerfristige Untersuchung, sondern auch einen die Innendimension überschreitenden Blick nach draußen. Der länderübergreifende Vergleich mit zwei »benachbarten« europäischen Städten kann dazu beitragen, die eigene Situation in einem größeren Zusammenhang zu sehen und den Horizont für andere oder neue Lösungsansätze in der städtischen Bodenpolitik zu öffnen.

Bei einem relativ langen Zeitraum von einhundert Jahren ist es unausweichlich, dass die Systematiken der Statistiken sich verändern. Solche Statistiken werden in der Arbeit nur verwendet, wenn die Veränderungen gering genug sind, die Validität der vergleichenden Analyse nicht zu gefährden.

Ein anderes Problem der Vergleichbarkeit taucht bei Finanzaufgaben auf: z. B. bei den Ausgaben der Städte für den Erwerb von Land, den Bodenpreisen, den Einnahmen aus Erbpachtland und den Ausgaben für den kommunalen Wohnungsbau. Sind die Messwerte der Statistiken bei unterschiedlichen Währungen und einer eventuell unterschiedlichen Kaufkraft des Geldes vergleichbar - und dies über einen längeren Zeitraum? Oder müssen alle Finanzdaten auf einen einheitlichen Standard umgerechnet werden?

„Nach dem monetären Ansatz erfolgt die Bestimmung des Wechselkurses auf der Basis von zwei konkurrierenden Paritäten: Der Kaufkraftparität und der Zinsparität. Langfristig dominiert“ die Kaufkraftparität, d. h. „die Entwicklung des Preisniveaus der Handelsgüter im In- und Ausland bei der Bestimmung des Wechselkurses“<sup>39</sup>. Das Modell der Kaufkraftparität geht dabei von dem ungehinderten „Austausch handelsfähiger Güter innerhalb der Weltwirtschaft ... in einem System flexibler Wechselkurse“<sup>40</sup> aus. „Der „Wechselkurs entspricht somit dem Verhältnis von Inlandspreisniveau zu Auslandspreisniveau“<sup>41</sup>; die Kaufkraft der inländischen Währung entspricht der Kaufkraft der ausländischen Währung.

Der Vergleich der niederländischen und der schweizerischen Währungen mit der deutschen zeigt in der ersten Jahrhunderthälfte eine allmähliche Annäherung des Gulden an die Mark und in etwa eine Parallelbewegung des Franken. (Der Wert von 1944 ist willkürlich deutscherseits festgelegt) Ab den 1950er Jahren ergibt sich eine Affinität, die beim Gulden in den 1970er und

---

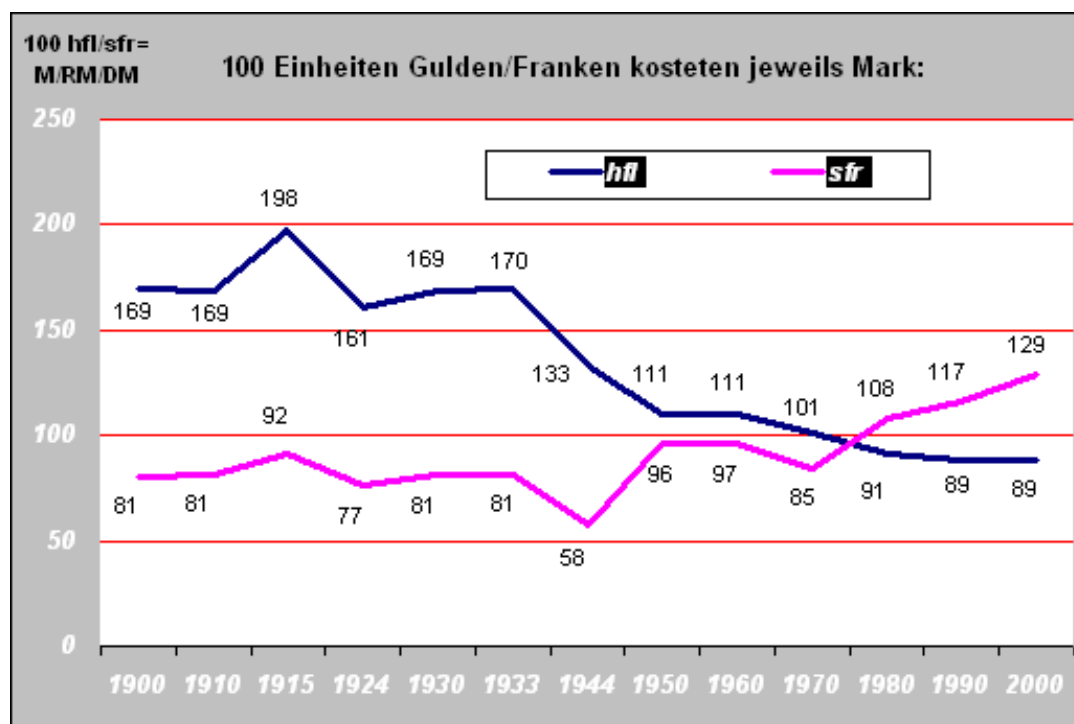
<sup>39</sup> Claassen 1980, 1

<sup>40</sup> Claassen 1980, 1

<sup>41</sup> Kempa 2001, 1298

beim Franken in den 1980er Jahren sogar zum vorübergehend gleichen Nominalwert führte. Dem folgt dann wieder ein Auseinanderdriften der Wechselkurse. Dies zeigt, besonders am Beispiel des Schweizer Franken, dass der Kaufkraftparität-Wechselkurs durch andere Variable beeinflusst und verändert werden kann: Stärke und Wachstum einer Volkswirtschaft, die Kapitalbewegungen und die Inflationsrate. Starke Kapitalzuflüsse, sei es für Investitionen, wegen geringer Besteuerung oder langfristiger Sicherheit des Kapitals, lassen den Wechselkurs steigen.

Abb.1 Devisenkurse von NLG und SFR zur Mark von 1900 bis 2000



Quellen und Erläuterungen<sup>42</sup>

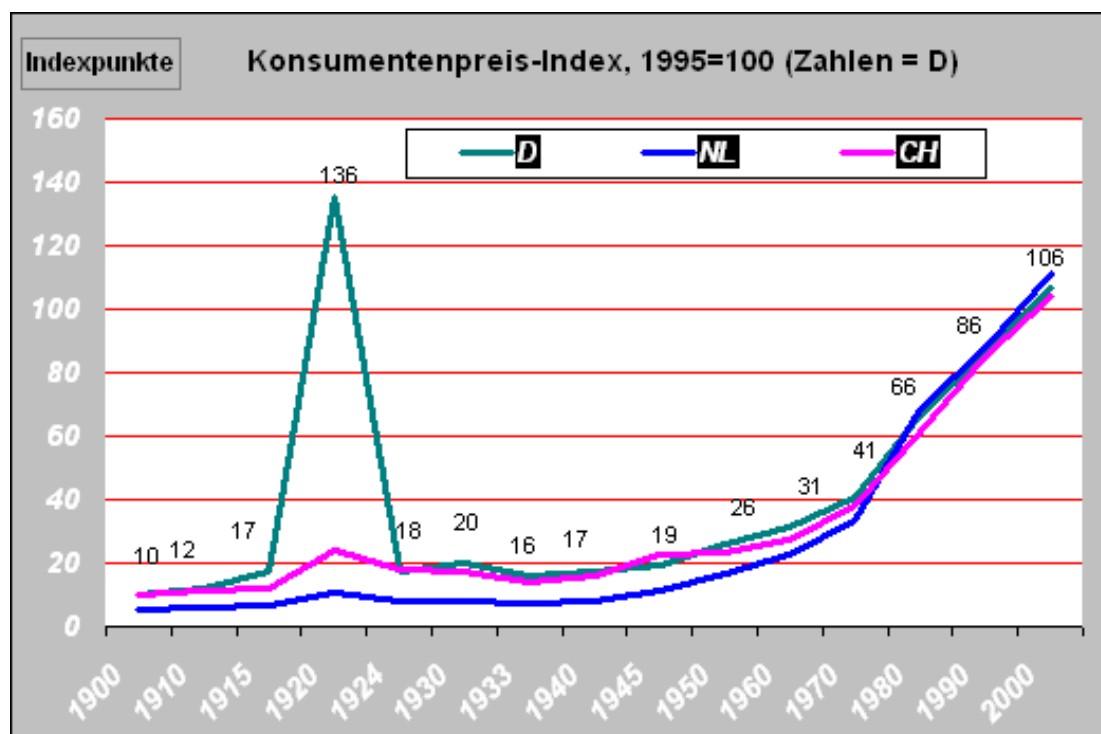
Da der andere einflussnehmende Parameter des monetären Ansatzes, die Zinssätze, eher kurzfristig wirkt, scheint es vertretbar, hier der langfristigen Dominanz und der Begründung zu folgen, dass der Wechselkurs aus dem Niveau der Preise und der Kaufkraftparität abgeleitet wird. Zwar ist der Boden- und andere Immobilien - kein transportables handelsfähiges Gut, aber Kempa verweist auf den «Balassa-Samuelson-Effekt», nach dem die Preise der handelbaren Güter, die über die Kaufkraftparität an die Weltmarktpreise gebun-

<sup>42</sup> Devisenkurse: 1871-10.10.1924 in M., ab 11.10.24 in RM., ab 21.6.1948 in DM; Quelle: 1900-1907 Deutsche Bundesbank 1976, S.332; Wechselkurse in Berlin auf Amsterdam für 8-Tage-Wechsel S.301. Wechselkurse in Berlin auf Schweizer Plätze für 8-Tage-Wechsel, jew. "letzter Kurs" 1924. Die bis zur Einführung der Reichsmark am 11.10.1924 in "Mark" festgestellten Kurse wurden für den Ø des Jahres 1924 auf RM zum Satz von 1 Billion M = 1 RM umgerechnet. 1953-2000 [www.bundesbank.de/statistik/zeitreihen/devisenkurse](http://www.bundesbank.de/statistik/zeitreihen/devisenkurse); Devisenkurse an der Frankfurter Börse, Mittelwerte, hfl WJ5000, sfr WJ5016,

den sind, in Ländern mit einem höheren technischen Fortschritt auch die nicht handelbaren Güter beeinflussen<sup>43</sup>.

Die folgende Graphik zeigt, dass die indizierte Veränderung des Inlands-Preisniveaus nahezu parallel verläuft; der Ausreißer ist der Hyperinflation in Deutschland von 1920 bis 1923 geschuldet; ansonsten blieben die Differenzen im Verhältnis der Inflationsraten der drei Währungen langfristig von geringer Bedeutung.

Abb.2 Indices der Verbraucherpreise von 1900-2000 in D, NL, CH



Quellen und Erläuterungen<sup>44</sup>

Der Verlauf der Devisenkurse, unterstützt durch den Vergleich der Preisniveaus, lassen es zumutbar erscheinen, die Finanzdaten der drei Städte in der jeweiligen Landeswährung aufzuführen und sie nicht seit Anfang des Jahrhunderts zwanghaft umzurechnen. Bei Bedarf kann ja jederzeit auf den Kursvergleich in Abb.1 zurückgegriffen und umgerechnet werden. Für den Vergleich von Preisen und anderen Finanzdaten um das Jahr 2000, also zum Ende der Untersuchung, sind dann allerdings alle Werte in Euro umgerechnet und in Euro ausgewiesen.

<sup>43</sup> Kempa 2001, 1302

<sup>44</sup> D errechnet aus: Mitchell 1992, Stat Jahrbuch der BRD 2000 und [www.statistik.de](http://www.statistik.de); 1924 based on goldfollowing standard.

NL errechnet aus Mitchell 1992, [www.cbs.nl/statline](http://www.cbs.nl/statline) CPI= Consumentenprijsindex

CH errechnet aus Mitchell 1992; [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch) KPI

Den heutigen Leser werden außerdem die ab dem 1.1.1999 festgeschriebenen Umrechnungskurse zu dem ab dem 1.1.2002 eingeführten EURO interessieren:

$$1 \text{ DM} = 0,51129 \text{ EURO} \Rightarrow 1 \text{ EURO} = 1,95583 \text{ DM}$$

$$1 \text{ NLG} = 0,45378 \text{ EURO} \Rightarrow 1 \text{ EURO} = 2,20371 \text{ NLG}.$$

Der Wert und der Kurs des eigenständigen Schweizer Franken ist weiterhin an den Devisenmarktberichten abzulesen. Der Referenzkurs der EZB betrug:

$$\text{Am Jahresende 2000: } 1 \text{ CHF} = 0,6565 \text{ EURO} \Rightarrow 1 \text{ Euro} = 1,5232 \text{ CHF}$$

$$\text{„ „ „ 2006: } 1 \text{ CHF} = 0,6222 \text{ EURO} \Rightarrow 1 \text{ Euro} = 1,6069 \text{ CHF}$$

### 1.3.5 Aufbau der Arbeit

In der Einleitung wurde der theoretische Bezug zu dem empirischen Untersuchungsthema hergestellt und das Forschungsziel formuliert. Unter Abschnitt 1.3 wird das Design der Untersuchung erläutert.

Kapitel II dient der Historiographie, der begrifflichen Bestimmung und der theoretischen Einordnung von Gemeineigentum und Privateigentum, Bodenpolitik und Bodenmarkt.

Die Kapitel III-VI sind der empirischen Untersuchung der vier bodenpolitischen Variablen in den drei Städten gewidmet. Die Gliederung der vier Kapitel besteht jeweils aus: Erstens, einer allgemeinen begrifflichen Einführung in die Forschungsvariable. Zweitens, dem Hauptteil mit den Ergebnissen der Forschung in den Städten Frankfurt, Amsterdam und Zürich. Drittens, einem abschließenden Vergleich, der das eingesetzte Instrumentarium der Bodenpolitiken durch erklärende Faktoren oder eine kontrollierende Variable ergänzt und beurteilt.

Kapitel VII zeigt Indikatoren zur Erfolgsbeurteilung der Bodenpolitiken bei Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung.

In Kapitel VIII werden die Forschungshypothesen abschließend diskutiert, pfadabhängige Einflussfaktoren erörtert und ein Fazit gezogen.

## II Theorien zum Bodeneigentum und zur Bodenpolitik

### 2.1 Gemeineigentum und Privateigentum

#### 2.1.1 Historischer Exkurs

Die Diskussion über gemeinschaftlichen und privaten Grundbesitz durchzieht die abendländische Philosophie. Von Aristoteles: "Das Gute wird nämlich wohl von beidem haben; ... den gemeinsamen Besitz und den Privatbesitz"<sup>45</sup> bis zu den Philosophen der Aufklärung. Locke begründet die private Aneignung durch Arbeit: „Soviel Land ein Mensch bepflügt, bebaut, kultiviert ... soviel ist sein Eigentum. Durch seine Arbeit hebt er es gleichsam vom Gemeingut ab“<sup>46</sup>. Nach Rousseau entsteht der Eigentumsanspruch durch den Gesellschaftsvertrag, durch den der Mensch „die bürgerliche Freiheit und das Eigentum an allem was er besitzt“<sup>47</sup> erhält. Das Recht „auf irgendein Stück Land“ stellt er unter drei Bedingungen: „Erstens, daß es nicht schon ... bewohnt ist; zweitens, daß man davon nicht mehr ... nimmt als man braucht; drittens, daß man nicht durch irgendeine leere Zeremonie sondern durch Arbeit und Anbau davon Besitz ergreift“<sup>48</sup>. Auch Kant unterscheidet zwischen dem ursprünglichen Gesamtbesitz und der Freiheit des Privatbesitzes: „Der Besitzer fundiert sich auf dem angeborenen Gemeinbesitze des Erdbodens und dem diesem a priori entsprechenden allgemeinen Willen eines erlaubten Privatbesitzes auf demselben“<sup>49</sup>.

In der Moderne führte die Kritik an den herrschenden Eigentumsverhältnissen sowohl zu den radikalen Thesen der Revolution, die in der Schweizer Verfassung von 1798 mit der Feststellung "Le droit exclusif de propriétés territoriales conduit à l'esclavage"<sup>50</sup> ihren Niederschlag fanden als auch zur Überhöhung des Eigentumbegriffes im Liberalismus des 19. Jahrhunderts, der das Recht auf individuelles Eigentum zu einem der zentralen liberalen Prinzipien erhob und es zum Symbol der Freiheit machte. Constant sah 1819 „die positive Bestimmung der Freiheit ... für jeden Bürger“ unter anderem darin, „über sein Eigentum zu verfügen, ja es sogar missbrauchen ... zu können“<sup>51</sup>. Im Prozess der Industrialisierung führte der exzessive, «freie» Gebrauch des Eigentums zum Manchester-Kapitalismus und zu Marx' Kritik am ganzen kapitalistischen System.

---

<sup>45</sup> Aristoteles 1989, 115

<sup>46</sup> Locke 1977, 218; § 32

<sup>47</sup> Rousseau 1977, 22; GV I, 9

<sup>48</sup> Rousseau 1977, 24; GV I, 9

<sup>49</sup> Kant electronic edition § 6, page 6.250

<sup>50</sup> Kästli 1998, 494

<sup>51</sup> zit. nach Kästli 1998, 239



### 2.1.2 Sozioökonomische Theorien zum Boden

Im Zentrum der nationalökonomischen Theorien stehen seit Adam Smith die drei Produktionsfaktoren und ihr Preis: Arbeit und Arbeitslohn, Kapital und Kapitalzins, Boden und Grundrente. Smith entwickelte seine Bodenrententheorie in einer agrarwirtschaftlichen Welt und deshalb sind ihr auch seine Beispiele entnommen. Die wesentlichen, Wert und Preis des Bodens beeinflussenden und heute noch gültigen Parameter, sind aber in seinem Werk enthalten, denn er sagt: „Die Rente richtet sich nicht nur nach der Fruchtbarkeit des Bodens ... sondern auch nach der Lage. (...) Land in der Umgebung einer Stadt wirft eine höhere Rente ab als gleich fruchtbares in einem entlegenen Landstrich“<sup>52</sup>. Die Ökonomen des 19. Jahrhunderts erweiterten und verfeinerten Smith's bodenwirtschaftliche Theorien. Die Differentialrente wird nach Ricardo<sup>53</sup> durch die unterschiedliche Qualität (Fruchtbarkeit) der Böden bestimmt, wobei die beste Bodenqualität auch die Differentialrente der nachfolgend genutzten Qualitäten erhält, die schlechteste aber keine Rente mehr abwirft. Die Lagerente beschreibt von Thünen (1826) als Produkt der Entfernung vom Markt und den aufzuwendenden Arbeits- und Transportkosten, wobei marktnahe höhere, entfernt liegende Böden, niederere Lagerenten erzielen. „Wer außer den Thoren der Stadt ein neues Haus bauen und sich eine Baustelle dazu kaufen will, wird dafür nicht mehr als den Werth, den diese Stelle zur Produktion von Gartengewächsen hatte, zu bezahlen brauchen. (...) Weiter nach der Stadt herein steigt aber diese Grundrente immer höher“<sup>54</sup>. F. von Wieser erweiterte die Grundrententheorie dahingehend, dass auch der Boden mit der schlechtesten Qualität dann noch eine Grenzrente abwirft, wenn keine weiteren Flächen bebaut werden können: „Ich habe ... den Namen «Grenznutzen» vorgeschlagen, der seither auch mehrfach angenommen wurde“<sup>55</sup>. Wieser stimmt mit den Thesen Thünens über die Lage- und Grundrente überein: „Die Grundrente in einer grossen Stadt ist niemals blosse Differentialrente. An der Peripherie erhält sie ihr Mass von der landwirtschaftlichen Rente, zu welcher dann, gegen das Zentrum des Verkehrs zu, Differenzen je nach dem Vorzug der Lage zuwachsen. ... Insoweit wirkt die landwirtschaftliche Rente als allgemeines Kostenelement bei der Berechnung des städtischen Miethzinses mit“<sup>56</sup>.

Die Verdrängungstendenzen von Wohnraum aus der Stadtmitte beschreibt Phillipovich 1902: „Der Bodenpreis ist eine Funktion des Mietpreises“. Im

---

<sup>52</sup> Smith 1978, 128;

<sup>53</sup> Ricardo 2001, 42-43

<sup>54</sup> Thünen 1826, I 210/211

<sup>55</sup> Wieser 1899, 12

<sup>56</sup> Wieser 1899, 203

„Zentrum der Stadt ... bewirkt das Zusammendrängen der kaufmännischen und industriellen Betriebe ..., daß eine Konkurrenz um den Boden stattfindet, die dem Hausbesitzer die Möglichkeit gibt, steigende Mieten zu erzielen und erst wenn dort die Preise unerträglich sind, wandert die Bevölkerung in die Außenbezirke“<sup>57</sup> ab. Die paradoxe Situation, dass Familien mit niedrigem Einkommen auf teurerem Cityboden leben, wohlhabende dagegen auf billigerem Land außerhalb, erklärt Hawley mit den Prozessen in einer schnell wachsenden Stadt. Wohnbauten in der Nähe von Fabriken und Gewerbebetrieben sind in einem schlechten Zustand, weil in der spekulativen Erwartung einer höheren Nutzung Instandhaltungen und Verbesserungen unterbleiben: „Das heißt, Mietwerte für Wohnbauten verändern sich umgekehrt wie Bodenwerte“<sup>58</sup>.

Diese theoretisch-methodischen Ansätze unterfüttern die bis heute geführten Diskussionen um Bodenmarkt und Bodenpreise, besonders aber die Geschehnisse auf dem Bodenmarkt des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts mit seinen dramatischen Bodenpreisteigerungen in den schnell wachsenden Städten. Die enormen Wertsteigerungen und Gewinne blieben nicht ohne sozial-ethische Resonanz: Zu auffällig und in zu kurzer Zeit wurde die Vermögens- und Einkommensverteilung zugunsten landbesitzender und landaufkaufender Kreise verändert. Aus Dresden berichtet Mangoldt, dass dort „der engere, direkt an das bereits bebaute Gebiet anschließende Landgürtel ..., wenigstens vom Anfang der 70er Jahre an, (sich) jeweils ganz überwiegend in den Händen der Spekulation“<sup>59</sup> befinde. In vielen expandierenden deutschen Städten stiegen die Bodenwerte rasant. So sei in Charlottenburg bei Berlin „der Grundwert des gesamten unbebauten, der Grundsteuer unterliegenden Geländes“ von 20 Mio Mark im Jahre 1880 über 30 Mio Mark 1886 auf 100 Mio. Mark im Jahre 1897, eher aber gegen 150 Mio. gestiegen<sup>60</sup>. Schon bei der Annahme einer Erhöhung auf 100 Mio. Mark bedeutet dies eine jährliche Bodenwertsteigerung von über 11 Prozent. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Bernoulli bei der Errechnung der Grundrentensteigerung in Basel: Von 1869 bis 1928, also in 60 Jahren, betrug sie 533 Prozent<sup>61</sup>. In diesen (Buch)-Gewinnen manifestieren sich die ökonomischen Theorien: Erstens, der Bodenpreis wird durch die «abgezinsten Grundrente», also durch deren zukünftig zu erwartende Nutzungs- und Ertragsmöglichkeiten bestimmt;

<sup>57</sup> Wischermann 1997, 372: zit. E. von Phillipovich. Die Wohnungsfrage In: Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik über die Wohnungsfrage Leipzig 1902, S.44 ff

<sup>58</sup> Alonso 1974, 10: zit. A. H. Hawley, Human Ecology (New York: Ronald Press 1950, 280 und 281)

<sup>59</sup> Mangoldt 1907, 87

<sup>60</sup> Mangoldt 1907, 60: zit. P. Voigt 1901, 217

<sup>61</sup> Bernoulli 1991, 58

zweitens, in einer zentralen Lage akkumulieren sich die Differentialrenten der nach außen «qualitativ» abnehmenden Lagen. Dass auch die Bodenspekulation eine wirtschaftlich nützliche Funktion habe, attestierten ihr Bodentheoretiker erst in späterer Zeit. Zum Beispiel, dass sie durch ihre preistreibende Wirkung dazu beitrage, „die Grundstücke so zu nutzen, dass möglichst hohe Erträge erzielt werden“<sup>62</sup>. Oder, dass sie marktkonforme Mechanismen auslöse, denn „soweit die Bodenspekulation nicht bloss Wirkung der Bodenpreissteigerung ist, sondern selbst preissteigernd wirkt, tut sie es im wesentlichen durch eine zeitliche Vorverlegung des Preisanstiegs“<sup>63</sup>. Diese Grundrentensteigerung durch einen «zeitlich vorverlegten Preis» wäre plausibler legitimiert, wenn einem Landwirt, der mit dem Verkauf seines Bodens die Grundlage der Erträge und existentiellen Einnahmen einer Generation aufgibt, die kapitalisierte Grundrente<sup>64</sup> aus einem längeren Zeitraum entgolten würde. Außerdem sind Knappheitsfaktoren des Bodenmarktes in Ballungsräumen ausreichende Ursache dafür, Bodenpreise überproportional zum allgemeinen Preisniveau ansteigen zu lassen. Denn die gesamte Bodenfläche einer Region oder innerhalb der Grenzen einer Stadt ist nicht vermehrbar. Substituierbar sind nur die Nutzungsmöglichkeiten: Acker-, Wiesen- und Waldflächen können in Bauland und Verkehrswege umgewandelt werden. Diese mögliche Funktionsänderung von Land lässt die Befürworter von marktwirtschaftlichen Lösungen dafür eintreten, Land wie andere produzierbare Güter dem Preismechanismus von Angebot und Nachfrage zu unterwerfen. Bei starker Nachfrage nach Bauland könne durch die Ausweisung neuer Baugebiete das Angebot verstärkt und der Preis reguliert werden. Aber „der vorhandene Wohnungsbestand, der im Durchschnitt in urbanen Zonen zwischen zwei Drittel und drei Viertel des bebauten Landes bedeckt, stellt [bereits] eine der mächtigsten räumlichen Beschränkungen einer Region dar“<sup>65</sup>.

Da Grundstücke wegen ihrer Lage, Größe, sowie der Bebauungsvorschriften nur bedingt ersetzbar sind<sup>66</sup>, besitzen die wenigen Anbieter im Vergleich zu anderen Märkten eine relativ starke monopolistische Position<sup>67</sup>. Während bei beliebig reproduzierbaren Gütern durch die Monopole eine „zu große Seltenheit ... vorgespiegelt“ wird um die Knappheitspreise zu halten, bekommen andere Anbieter die Chance, mit günstigeren Preisen das Angebot zu vergrö-

---

<sup>62</sup> Epping 1977, 188

<sup>63</sup> Wachter 1993, 94: zit. Siebert 1970, 74

<sup>64</sup> Brede 1975, 39

<sup>65</sup> Leushacke/Wegener 1985, 3

<sup>66</sup> vgl. Dieterich, Dransfeld, Voß 1993 II, 5f

<sup>67</sup> vgl. Hagemeier 2002, 13: zit. Park 1991, 173

ßern und Marktanteile zu erringen. Das kaum substituierbare Bauland behält als „monopolisierter ... Faktor ... „einen relativ zu hohen Preis“<sup>68</sup>. Bauflächen durch Knappheitspreise einer intensiveren Nutzung zuzuführen<sup>69</sup> kann die monopolistische Struktur in schon dicht bebauten Städten kaum aufbrechen. Zwar wünschen sich Anhänger einer reinen Marktwirtschaft die Zurückhaltung der Kommune bei Nutzungsentscheidungen, da auf einem freien Bodenmarkt „dem Preis eine zentrale Steuerungsfunktion bei der Zuteilung von Grundstücken auf verschiedene Nutzungen“<sup>70</sup> zukomme. Die Forderung lässt außer Acht, dass gerade die Stadtplanung die übergeordneten Interessen und Bedürfnisse, auch von nicht preiserfassten öffentlichen Gütern, in die Allokation einzubringen hat.

Gerade diese „positiven externen Effekte“<sup>71</sup> aus öffentlichen Planungen und Investitionen, also letztlich Aufwendungen der Allgemeinheit, flossen als wesentliche Komponente in die Wertsteigerungen des Baulandes ein. Dies verstärkte die Reaktionen gegen die „ungeheure Wertzunahme des städtischen Bodens in ganz Deutschland“ und gegen „ein Einheimsen riesiger unverdienter Gewinne daselbst!“<sup>72</sup>. Gegen die Bodenspekulation formierte sich in Deutschland eine Bodenreformbewegung unter Oppenheimer und Damaschke, inspiriert von dem Amerikaner Henry George, der schon 1879<sup>73</sup> eine Grundrentenbesteuerung gefordert hatte. Von den Bodeneigentümern als Sozialisten, die auf Enteignung zielten, gebrandmarkt, verteidigte Adolf Wagner, ein Mitstreiter Damaschkes, die Reformbestrebungen: „Die Bodenreformer wollen doch das Kapitaleigentum den Privatunternehmern belassen, und sie sinnen ja auch nur auf eine Ordnung im Grund und Boden, die zwar den Gemeinden und eventuell dem Staat ein gewichtiges Wort mitzusprechen erlaubt, aber im übrigen doch die privatwirtschaftliche Tätigkeit, die privatwirtschaftliche Kapitalverwendung beibehält“<sup>74</sup>. In der Schweiz verbreiteten Silvio Gesell und Hans Bernoulli bodenreformerische Ideen. Beide, Gesell um die Jahrhundertwende, Bernoulli 1946, forderten das, was Amsterdam schon seit 1896 verwirklicht hatte: Dass die Gemeinde das Land aufkaufe und es zur Nutzung an Private abgebe. Die politikwissenschaftliche Literatur in der Schweiz beschäftigt sich ausführlich mit dem Eigentum am Grund und Boden<sup>75</sup> und es gibt immer wieder Bestrebungen, den Schutz des Privatei-

---

<sup>68</sup> Krelle 1968 Bd.1, 46

<sup>69</sup> vgl. Eekhoff 1987, 251

<sup>70</sup> Eekhoff 1987, 250

<sup>71</sup> Hagemeier 2002, 17

<sup>72</sup> Mangoldt 1907, 62/63

<sup>73</sup> Henry George (1879) Progress and Poverty

<sup>74</sup> Wagner 1901, 15

<sup>75</sup> Tschäni 1986, Rohr 1988, Bernoulli 1991, Wachter 1993, Kästli 1998

gentums zu lockern - stets werden solche Reformansätze in Referenden von den Stimmbürgern abgelehnt.

Auch der Artikel 155 der Weimarer Verfassung von 1919 zielte in die Richtung eines Ausgleichs zwischen allgemeiner und privater Leistung: „Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalkaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist der Allgemeinheit nutzbar zu machen“<sup>76</sup>. Es blieb aber eher umgekehrt, nämlich beim Nutzen für den Bodeneigentümer, der von der Allgemeinheit profitierte. Stadtpolitische Entscheidungen und Leistungen der Gemeinde, beginnend mit Flächennutzungs- und Bebauungsplan, bestimmten in hohem Maße Wert und Preis des Bodens - bzw. die Gewinne (auch mögliche Verluste) für die Eigentümer.

Häussermann/Siebel haben alle Bestimmungsfaktoren des Bodenpreises zusammengefasst und in sieben Kategorien untergliedert<sup>77</sup>:

1. Lage, Standort, Qualität (Natur, Erreichbarkeit)
2. Städtebauliche Erschließung, zulässige Nutzung
3. Zulässige Bebauungsintensität
4. Produzierte Qualitäten (kommunale Investitionen)
5. Gesellschaftliche Bewertung (Image, Prestige)
6. Höhe des (zukünftig) erzielbaren Nutzens
7. Angebot und Nachfrage

In der Wohnungswirtschaft trugen die Bodenpreissteigerungen wesentlich zur Verteuerung der Gesamtherstellungskosten bei. Denn aufgrund „der beschränkten Reproduzierbarkeit steigen die realen Bodenpreise im Zeitablauf schneller als die Baupreise ... sodass sich der Bodenkostenanteil einer Wohnimmobilie kontinuierlich erhöht“<sup>78</sup>. Und diese Erhöhungen der Bodenkosten schlagen auf die Gesamtherstellungskosten und damit auf die Mietpreise durch. Das Breslauer Statistische Amt ermittelte im Jahre 1902: „Der Prozentsatz, den der Bodenwert am Gesamtwert eines einfacheren Hauses ausmacht, schwankt von 16 bis stark über 30 [Prozent]“<sup>79</sup>. Fünfundachtzig Jahre später können „in manchen Regionen die Grundstückskosten bis zu 50% der gesamten Wohnungskosten ausmachen“<sup>80</sup>. Letzteres mögen Extremwerte sein, tatsächlich zeigt die Statistik, dass die Landpreise stärker stiegen als die Baukosten, die Lebenshaltungskosten und auch die Bruttolöhne. Ein Vergleich der Frankfurter Bodenpreisindices mit den genannten Werten im frühe-

---

<sup>76</sup> Albers 1959, 13

<sup>77</sup> Häußermann/Siebel 2004, 131

<sup>78</sup> Hagemeier 2002, 14; auch Ball/Wood 1999, S. 202

<sup>79</sup> Mangoldt 1907, 384

<sup>80</sup> Eekhoff 1987, 3/4

ren Bundesgebiet, die ja kaum lagebedingt sind und deshalb zum Vergleich herangezogen werden können, beweist dies.

Tab.3 Steigerung der Boden- und Baupreise, sowie der Bruttoverdienste und der Lebenshaltungskosten in der BRD im Zeitraum 1964-2000

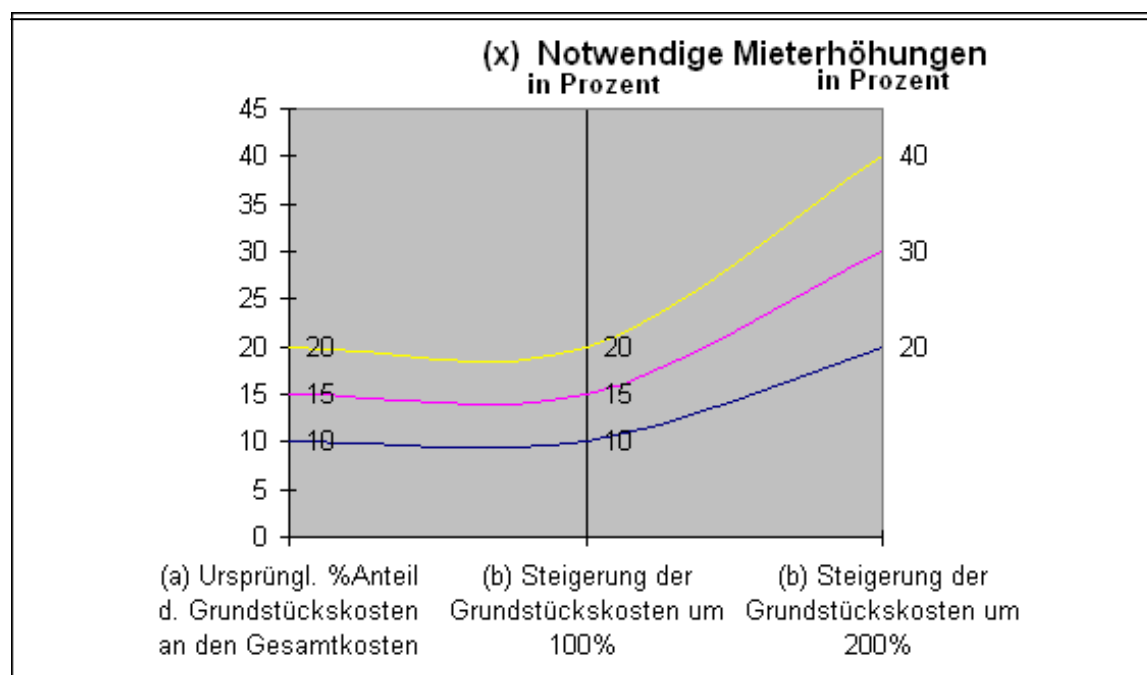
Bodenpreise Ffm	Baukosten D	Bruttoverdienste D	Lebenshaltung D
1074 %	329 %	558 %	201 %

Quelle: Bodenpreise Ffm: Grundstücksmarkt Frankfurt 2003/04; Baukosten D (D=früheres Bundesgebiet): Stat. Bu'amt 2007, Fachserie 17 R4; Bruttoverdienste D: Stat. Bu'amt 2005, Index der ø Bruttomonatsverdienste der Angestellten im prod. Gewerbe, Handel und Dienstleistungen; Lebenshaltung D: Stat. Jahrbuch BRD 2005, S.510 (alle privaten Haushalte)

Zwar wurde immer wieder versucht, den Einfluss der Bodenpreise auf die Mietkosten zu marginalisieren<sup>81</sup> - es gibt aber einen gesetzmäßigen Zusammenhang zwischen der Steigerung der Grundstückskosten und der Erhöhung der Miete. Beträgt zum Beispiel der ursprünglich hypothetisch kalkulierte Anteil der Grundstückskosten an den Gesamtherstellkosten einer Wohnung 15%, und erhöhen sich die Grundstückskosten um 100%, steigt die Miete um 15%; bei einer Erhöhung der Grundstückskosten um 200%, steigt die Miete um 30% usw. (siehe zu letzterem Beispiel in der Graphik die rote Linie). Die kalkulierte Miete steigt also immer um den Prozentsatz, um den sich die Gesamtherstellkosten durch die Steigerung der Bodenkosten erhöhen.

Berechnungsformel:  $x = a \cdot (b/100)$

Abb.3 Zusammenhang zwischen steigenden Grundstückskosten und Mietpreisen.



<sup>81</sup> Argos 1983, 86: „... die Folgen einer Veränderung der Bodenpreise nur relativ vage prognostiziert werden können“.

Die Verdoppelung oder Verdreifachung des Bodenwertes, vom Bauerwartungsland zum Bauland (ohne Erschließungskosten) ist kein extremer, sondern ein eher durchschnittlicher Wert. An der modellhaften Beispielkalkulation einer Mietwohnung, deren Kosten in den 1980er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland bei ca. 80 qm Wohnfläche, einem 50 qm großen Grundstücksanteil, Stadtrandlage und einfacher bis mittlerer Ausstattung, durchaus realistisch waren, lässt sich der Sachverhalt verdeutlichen.

Tab.4 Neukalkulation der Miete bei verändertem Landwert (Steigerung um 100%); Berechnung in €

Ursprüngliche Kalkulation:		Kalkulation nach Verdoppelung der Grundstückskosten:		
Grundstückskosten	15.000	Grundstückskosten	30.000	+ 100%
Baukosten	85.000	Baukosten	85.000	± 0%
Gesamtkosten	100.000	Gesamtkosten	115.000	+ 15%
Summe d. jährl.Aufwendungen =9,5% der Ges.kosten <sup>82</sup> = <b>Miete</b>	9.500	9,5% der Gesamtkosten = <b>Miete</b>	10.925	+ <b>15%</b>

Wohnungen im unteren Preissegment blieben bei den gegebenen Markt- und Preisverhältnissen knapp, Neubauwohnungen mit frei kalkulierten Mietpreisen für breite Bevölkerungsschichten unbezahlbar.

Ergaben sich schon durch die Zyklizität im Wohnungsbau, bedingt durch Konjunktur- und Kapitalmarktabhängigkeit, Baukapazitäten, Planungs- und Herstellungsdauer, Probleme bei der zeitlichen und mengenmäßigen Anpassung an die Nachfrage<sup>83</sup>, so kamen bei der Erstellung von Kleinwohnungen weitere Motive für die Zurückhaltung der Wohnungsbauunternehmer erschwerend hinzu. Drei Gründe waren dafür maßgebend: Erstens konnten „Häuser mit kleinen Wohnungen nur schwer mit ausreichendem Gewinn verkauft werden, da ihre Verwaltung als unbequem und kostspielig angesehen wurde“. Zweitens „war die Nachfrage nach Kleinwohnungen aufgrund der Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung schwankend und unregelmäßig“ und drittens „erwies sich ihre Finanzierung als schwierig, da sich die Realkreditinstitute bei ihrer Beleihung infolge der geringeren Sicherheit zurückhielten“<sup>84</sup>.

Der unbeschränkt liberale Markt konnte eines der menschlichen, nicht «substituierbaren» Grundbedürfnisse, das Wohnen, nicht für alle zu ausreichenden Bedingungen befriedigen. Rein ordnende und steuernde Markteingriffe

<sup>82</sup> Zinsen für Eigen-/Fremdkapital 6%, Abschreibungen 2,0%, Instandhaltung 0,75%, Verwaltungskosten 0,5%, Mietausfallwagnis 0,25% = zusammen 9,5% = notwendige Miete zur Deckung der laufenden jährlichen Aufwendungen (im Abschreibungszeitraum)

<sup>83</sup> z. B. schwankte in Zürich zwischen 1896 und 1905 die Leerstandsrate für Wohnungen zwischen 5,6 und 0,3%. (Stat. Jahrbuch Zürich 1905, 74)

<sup>84</sup> Blumenroth 1975, 69

des Staates und der Gemeinden reichten zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage nicht aus; Regulierungen mussten nach mehrheitlicher Ansicht auf aktive Interventionen am Wohnungsmarkt ausgedehnt werden.

## 2.2 Ordnungspolitischer und rechtlicher Rahmen der Bodenpolitik

Seit der Zeit der Hochindustrialisierung hatte sich die Suche nach einem gesellschaftlichen Entwicklungsmodell verstärkt, das zwischen extremem Liberalismus und radikalem Sozialismus einen sozial ausgleichenden Weg zu finden hatte ohne privatwirtschaftliche Effizienz und gemeinwirtschaftliche Solidarität aufzugeben. In der Fortsetzung der Diskussion unterschied der Ordo-liberale Eucken in den späten 1930er Jahren zwischen den Systemen einer Zentralverwaltungswirtschaft und einer freien Marktwirtschaft. Ludwig Erhard setzte gegen die Zwangswirtschaft die soziale Marktwirtschaft. Er hielt es für „abwegig, die freie Wirtschaft oder - besser gesagt - die Marktwirtschaft als planlos und anarchisch“ zu charakterisieren. Er wies darauf hin, „daß zwischen planvoller Wirtschaft und voller Planwirtschaft Raum für unendlich viele Variationen der Beeinflussung und Lenkung der Wirtschaft bliebe, und daß es deshalb unrichtig und unehrlich sei, hier mit absoluten Begriffen zu operieren“<sup>85</sup>. Röpke präzierte: „Es gibt nicht zwei, sondern drei Möglichkeiten, nämlich: Laissez-faire, konforme Staatseingriffe und nicht-konforme Staatseingriffe (Planwirtschaft)“<sup>86</sup>. Damit trug er der Tatsache Rechnung, dass die entwickelten Volkswirtschaften längst mehr oder weniger staatlichen Steuerungsversuchen und Eingriffen ausgesetzt waren - mit steigender Tendenz.

Röpke lenkte den Blick auf das relevante Feld der Bodenpolitik: „So ist es vor allem selbstverständlich, daß der öffentlichen Wirtschaft nach wohl-durchdachten Grundsätzen ein ansehnlicher Sektor reserviert wird. Auch die Planwirtschaft hat ihre ganz bestimmten, positiven Aufgaben, vor allem für jenen Bereich, den man als Raumplanung bezeichnet“<sup>87</sup>. In Gesetzen schlug sich diese verhältnismäßig frühe Erkenntnis über die Notwendigkeit einer überregionalen Raumplanung erst viel später nieder: In der Bundesrepublik Deutschland im Raumordnungsgesetz von 1965, in den Niederlanden in dem 1962 verabschiedeten «Wet op de Ruimtelijke Ordening» und in der Schweiz in dem 1969 in die Bundesverfassung aufgenommenen Raumplanungsartikel<sup>88</sup>. Vorschriften über Landnutzung, Bebauung und Wohnungsbau bestan-

---

<sup>85</sup> Erhard 1962, 20

<sup>86</sup> Röpke 1942, 258

<sup>87</sup> Röpke 1942, 286

<sup>88</sup> dem Raumplanungsartikel folgte, nach dem obligatorischen Referendum, 1980 ein Raumplanungsgesetz (RPG); die Niederlande modifizierten substantiell ihr Gesetz 1985 (Needham 1993, 48) und



den schon lange, hatten sich aus den frühen polizeilichen Bauvorschriften, den Bauordnungen, den Zonen- und Nutzungsordnungen entwickelt. All diese Funktionen staatlicher und städtischer Bodenpolitik weisen eine planerische und gesetzgebende Dimension auf, die Gemeinschaftsaufgaben für alle zu erfüllen hat. Eine zweite Dimension der Bodenpolitik umfasst Verfügungs- und Nutzungsrechte (property rights), die den individuellen Gebrauch des Bodens regeln und besonders in den Kapiteln über die Bodenvergabe in Erbpacht und über die kommunale Wohnungsbaupolitik von Bedeutung sein werden.

Die Aufgaben des Staates und der Kommunen in der Gestaltung des Ordnungsrahmens für die indirekte und direkte Bodenpolitik der Städte sind in den beiden folgenden letzten Artikeln des theoretischen Teils beschrieben.

### 2.2.1 Staatliche Bodenpolitik

„Mindestens in dichter besiedelten Räumen genügt es nicht, den Boden einer guten Rechtsordnung zu unterstellen und alles übrige dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen; es bedarf vielmehr einer Vielfalt von Maßnahmen, die alle darauf abzielen, eine geordnete Nutzung des Bodens als Raum, als Substrat und als Produktionsfaktor zu sichern“ sagt Nell-Bräuning. Und soweit „Maßnahmen dieser Art von amtlichen oder nichtamtlichen Stellen in Wahrung öffentlicher Interessen oder der Allgemeinheit unternommen werden, handelt es sich um Bodenpolitik“<sup>89</sup>. An erster Stelle ist es der Staat, der versucht, seine bodenpolitischen Vorstellungen durch die „zielgerichtete ... Beeinflussung von Umfang oder Qualität des Bodens sowie der Bodennutzungsdispositionen durch Rahmenbedingungen oder Einzeleingriffe“<sup>90</sup> zu verwirklichen. Mit der Qualität des Bodens wird auf die zeitübergreifendste Aufgabe staatlicher Bodenpolitik, nämlich „die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen“<sup>91</sup>, hingewiesen. Zuständig für die Bodenpolitik sind zuoberst die verfassungs- und gesetzgebenden Organe des Staates oder Bundes. Sie bestimmen die Rechts- und die Wirtschaftsordnung und damit grundsätzliche bodenpolitische Fragen wie: Privateigentum oder Gemeineigentum, Schutz des Privateigentums, Möglichkeiten der Enteignung und Entschädigung bei Eingriffen des Staates. Weiter treffen sie steuerrechtliche Bestimmungen, die den Boden und seine Nutzung betreffen und sie beschließen Vergünstigungen und Subventionen, die sozialpolitischen Zielen dienen. Die nationale Bodenpolitik wird von Behörd-

---

in der BRD trat 1975 ein neues Bundesraumordnungsgesetz (BROG) in Kraft.

<sup>89</sup> Nell-Bräuning 1983, 9

<sup>90</sup> Holzheu 1980, 47

<sup>91</sup> Schweizer Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979

en exekutiert, die zuständig sind für die nationale räumliche Gesamtplanung und die raumbezogene Fachplanung. In Deutschland ist dies heute das «Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau», in den Niederlanden das «Ministerium für Volkswohnungsbau, räumliche Ordnung und Umweltschutz»<sup>92</sup> und in der Schweiz das «Bundesamt für Raumentwicklung» im Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. Den Ländern, Provinzen oder Kantonen, als zwischengeschalteten Organen zwischen dem Nationalstaat und den Städten, obliegt die Aufgabe der überörtlichen Raumordnung mittels Raum- und Richtplanung.

Staatliche Bodenpolitik steht ganz allgemein und grundsätzlich im Spannungsverhältnis zwischen den Bedürfnissen der Gesellschaft und den von ihnen geschaffenen Ordnungen einerseits und den Interessen der einzelnen, privaten Eigentümer von Grund und Boden andererseits. Denn jede Erweiterung der gesellschaftlichen Befugnisse und Wirkungsmöglichkeiten bedeutet Beschränkungen des privaten Nutzungs- und Verfügungsrechtes. Das Urteil darüber, ob die ideale Bodenpolitik ein Gleichgewicht herzustellen vermochte zwischen den Rechten des privaten Grundeigentümers und den Ansprüchen der Gesellschaft, ist nicht einheitlich. Je nach ordnungspolitischem Standort werden zu viele oder zu wenige staatliche Regulierungen, zu häufige oder zu seltene Eingriffe in das Marktgeschehen, eine zu geringe oder zu starke Beschränkung der Freiheit der Bürger in der Nutzung ihres Privateigentums am Boden beobachtet.

### 2.2.2 Städtische Bodenpolitik

Die Städte bewegen sich mit ihren bodenpolitischen Aktivitäten im Rahmen der hierarchisch vorgegebenen Gesetze und Verordnungen. Nach Ansicht des holländischen Ministeriums für Raumordnung soll die städtische Bodenpolitik die Zielvorstellungen der räumlichen Ordnung des Reiches auf lokaler Ebene verwirklichen<sup>93</sup>. Deshalb ist eine Koordination - und spätere Genehmigung - der lokalen Pläne, Stadtentwicklungs- (algemeen uitbreidingsplan), Nutzungsplan (strukturplan) und Bebauungsplan (bestemmingsplan)<sup>94</sup> vorgeschrieben. Der Strukturplan setzt nur den Rahmen für die Nutzung des Landes nach den notwendigen Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Erholung, Verkehr. Er muss durch einen verbindlichen Nutzungsplan (streekplan) ergänzt werden<sup>95</sup>. Die heutige Bodenpolitik der Stadt Zürich hat einen rechtlichen Ordnungsrahmen, der dem deutscher Städte vergleichbar ist. Der

<sup>92</sup> Ministerie voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu

<sup>93</sup> Ministerie voor ruimtelijke Ordening, grondpolitiek 2001

<sup>94</sup> vgl. zu struktur- und bestemmingsplan Smeets 1984, 38

<sup>95</sup> vgl. Needham 1993, 50f, ausführlich zu allen gesetzlichen und steuerlichen Regelungen

Stadt obliegen Richtplanung, Nutzungsplanung, kommunale Bau- und Zonenordnung<sup>96</sup>. Für Frankfurt ist die Bauleitplanung „maßgebliches Instrument des Städtebaurechts. (...) Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan als vorbereitender ... und der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan“<sup>97</sup>. Auf die überregionale Verflechtung städtischer Bodenpolitik weist Wachter mit dem wirtschaftsgeographischen Ansatz der „Regionalökonomie“ hin, die wirtschaftliche Standortpotentiale und -wirkungen raumübergreifend betrachtet und deren Einflüsse auf Lebensraum, Natur und die räumliche Organisation in die Forschung mit einbezieht<sup>98</sup>.

Eine unpräzise knappe Definition gemeindlicher Bodenpolitik liefert Delfgaauw: „Unter städtischer Bodenpolitik verstehen wir jenen Teil der gemeindlichen Aktivitäten, der die Zielsetzungen mittels des Erwerbs, der Verwertung und der Vergabe von Grund und Boden verwirklicht“<sup>99</sup>. Das heißt, dass die Städte aktive Bodenpolitik betreiben und in das Marktgeschehen eingreifen können, indem sie:

- Land erwerben und veräußern;
- Bauland ausweisen und erschließen;
- Grundstücke günstig zur Verfügung stellen oder langfristig verpachten;
- auf gemeindlichem Land selbst Wohnungen bauen oder Wohnungsbau-gesellschaften fördern;
- auf städtischem Boden eigene Wirtschaftsbetriebe unterhalten.

Der Umfang der gestalterischen Mittel, mit denen die Städte ihre bodenpolitischen Ziele erreichen und die dazu notwendigen Aufgaben bewältigen können, ist beträchtlich<sup>100</sup>:

- Im Rahmen ihrer Bauleitplanung erstellen sie Flächennutzungs-, Bauleit- und Bebauungspläne, erlassen Bau- und Bauzonenordnungen.
- Sie erlassen Gebote wie Baugebot, Nutzungsgebot, Modernisierungs- und Erhaltungsgebot.
- Bodenrechtliche Instrumente wie Umlegung, Enteignung, Vorkaufsrecht, Verfügungs- und Veränderungssperren stehen ihnen zur Verfügung.
- Sie betreiben eine eigene Bodenvorratswirtschaft.

---

<sup>96</sup> Fritzsche/Bösch 1992, 8f

<sup>97</sup> Söfker 2000, XXI und XXII

<sup>98</sup> Wachter 1993, 3f

<sup>99</sup> Delfgaauw 1977, 171

<sup>100</sup> Das bodenpolitische Instrumentarium der Städte ist u. a. ausführlich beschrieben worden von Hans Böhm 1990 und 1997, Beate und Walter Dieterich 1997, Günther Epping 1977, Walter Seele 1988 und 1994

- Als finanzielle Steuerungsmöglichkeiten stehen ihnen Grundsteuer, Grunderwerbssteuer und Planungswertausgleich<sup>101</sup>, Erschließungs- und Infrastrukturbeitrag zur Verfügung.

Alle genannten Instrumente und Aktivitäten folgen idealerweise den „Zielen und Lenkungsprämissen einer vorausschauenden Stadtplanung“<sup>102</sup>. Diese ist deshalb von großer Bedeutung, weil sich in der Stadt wirtschaftliches und gesellschaftliches Leben auf engem Raum konzentriert; weil „Städte die Orte (sind), in denen die Polarität zwischen privaten und öffentlichen Territorien zum dominierenden Merkmal geworden ist“<sup>103</sup>. Aber auch, weil sich in den Zentren gleichzeitig „jener „Prozeß der Entmischung“<sup>104</sup>, welcher zuerst Produktions- und Lagerflächen, dann Wohnungen aus den «cities» in die Peripherie verlagert, meist aus wirtschaftlichen Gründen vollzieht.

Im Zentrum städtischer Bodenpolitik steht der Produktionsfaktor Boden, der für Arbeiten und Wohnen und den dazu gehörigen Infrastrukturen (Straßen, Häfen, Versorgungseinrichtungen, Bildungsstätten) benötigt wird. Da rund zwei Drittel des «Baubodens» für das Wohnen gebraucht werden, entsteht ein enger Zusammenhang von Bodenpolitik mit Wohnungsbaupolitik und Wohnungswirtschaft - und damit auch mit der Sozialpolitik<sup>105</sup>. Und kaum ein städtischer Verwaltungszweig kommt ohne Boden und damit ohne Verbindung zur kommunalen Bodenpolitik aus.

Die gegenseitige Abhängigkeit von städtischem Finanzwesen und der Bodenpolitik ist offenkundig: „Landkäufe sind von den Finanzen abhängig, andererseits profitiert aber auch das Finanzwesen von der Verwaltung des Grundvermögens der Gemeinde“<sup>106</sup>. Ähnliches gilt für die Eigenbetriebe der Gemeinden: sie brauchen selbst Boden und können wiederum zur Finanzierung kommunalen Grunderwerbs beitragen. Finanzierungsinstrumente städtischer Bodenpolitik, die „zur Deckung gemeindlicher Produktionskosten“ in Deutschland immer wieder diskutiert wurden, aber selten Rechtskraft erlangten, sind „Infrastrukturbeitrag und Planungswertausgleich“<sup>107</sup>. Dabei soll der Infrastrukturbeitrag direkt helfen, die Kosten von allgemeinen Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Sportanlagen usw. mitzufinanzieren; sie sind nämlich durch den Erschließungsbeitrag nicht gedeckt. Der Planungswertausgleich hingegen soll Wertsteigerungen des Bodens, die durch gemeindliche Be-

---

<sup>101</sup> in Amsterdam Grundsteuer und Grundnutzungssteuer, in Zürich Grundsteuer, Handänderungssteuer und Liegenschaftsgewinnsteuer

<sup>102</sup> Albers 1994, 899

<sup>103</sup> Duerrenberger 1992, 37

<sup>104</sup> Duerrenberger 1992, 29

<sup>105</sup> Eekhoff 2002, 5: „Im Kern ist die Wohnungspolitik Teil der Sozialpolitik“.

<sup>106</sup> Langner 1966, 21

<sup>107</sup> Hampe 1985, 1. Bd. 851

bauungspläne, aber auch durch die vorgenannten Infrastruktureinrichtungen entstanden sind, abschöpfen. „Dabei geht es vor allem um Planungsgewinne auf Grund des ‚Heraufzonens‘ von Grundstücken in der Bauleitplanung“<sup>108</sup>. In der Schweiz gibt es für planungsbedingte Vor- und Nachteile einen Mehr- oder Minderwertausgleich<sup>109</sup>.

Die Verbindung der städtischen Bodenpolitik mit dem Wohnungsbau kann auf verschiedene Weise erfolgen:

1. Flächenbereitstellung - entweder zum käuflichen Erwerb oder zur Nutzung in Erbpacht.
2. Bau von städtischen Wohnungen auf eigenem Gelände.
3. Beteiligung am Kapital von Wohnungsbaugesellschaften.
4. Förderung von gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen durch Überlassung von Bauland unter Marktpreis.
5. Direkte finanzielle Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

In allen Städten zeigt sich schließlich eine enge Verknüpfung der Bodenpolitik mit der Steuerpolitik, sind doch Steuern auf den Grundbesitz und den Grundbesitzwechsel seit Jahrhunderten eine wichtige Einnahmequelle, die zur Deckung der städtischen Aufwendungen einen unverzichtbaren Beitrag leisten muss.

---

<sup>108</sup> Eekhoff 1987, 233

<sup>109</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, Artikel 5

### III Die räumliche Ausdehnung der Gemeinden Frankfurt, Amsterdam und Zürich

#### 3.1 Industrialisierung und Wachstum der Städte; gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse - die Unausweichlichkeit der Stadterweiterung

Das dem eigentlichen Untersuchungszeitraum vorgelagerte 19. Jahrhundert wird, nach Aufklärung und französischer Revolution, mit dem Ende der Feudalherrschaft und dem Beginn der Moderne assoziiert. Politische, wirtschaftliche und soziale Veränderungen revolutionierten in der Folge das Leben der Menschen. Industrialisierung, rasches Wachstum der Städte, Trennung der Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und Boden, Entstehung des Proletariats, Klassengesellschaft sind Stichworte zur Charakterisierung der sozialen und wirtschaftlichen Geschichte dieser Zeit. Die strukturellen Prozesse vollzogen sich vor dem Wandel eines gesellschaftlichen Hintergrundes, bei dem städtisches Bürgertum, Handwerk und Gewerbe einer meist besitzlosen Masse von Arbeitern und ihren Familien gegenüberstanden. Vor der Hochindustrialisierungsphase hatte „das Besitzbürgertum, vor allem die Haus- und Grundbesitzer“, die Expansion der Städte noch bremsen können. Es hatte „in den Städten, die selbstverwaltet waren, ... die kommunalen Angelegenheiten in der Hand“ und ihr eigenes Interesse im Auge: „Die Stadterweiterung hätte das Angebot an Wohnraum vergrößert und möglicherweise zur Reduzierung der Mieteinnahmen geführt“<sup>110</sup>. Aber die Dynamik der Entwicklung überrollte die Positionen, die von den konservativen Stadteliten gehalten worden waren. Die Urbanisierung als quantitativer und qualitativer Prozess veränderte die Gestalt der Städte. Am Anfang der Verstädterung stand die demographische Entwicklung, der „unaufhaltsame Zustrom der Immigranten“. Städte waren „das interne Neuland - für eine entwurzelte Landbevölkerung das Reich der Entfaltung und der Möglichkeiten“<sup>111</sup>.

Der Bevölkerungsanstieg in den drei untersuchten Städten sprengte die «alten», engen Stadtgrenzen; hier die Entwicklung in den vier Jahrzehnten, die vor den 1890er Eingemeindungen lagen:

Tab.5 Bevölkerungsentwicklung in Frankfurt, Amsterdam und Zürich

Frankfurt		Amsterdam		Zürich	
Jahr	Bevölkerung	Jahr	Bevölkerung	Jahr	Bevölkerung
1852	62.561	1850	225.710	1850	17.040
1885	144.557	1889	408.061	1888	27.644

Quellen: Statistische Jahrbücher

<sup>110</sup> Rodenstein 1988, 61

<sup>111</sup> Swaan 2002, 135

Im qualitativen Urbanisierungsprozess löste „die Lebensform der Stadt ... die traditionellen Lebensformen des ländlichen Raumes ab. (...) Die Pluralität der Lebenskonzepte, die Anonymität, die Annahme unterschiedlicher Rollen, die Dominanz unselbständiger Erwerbstätigkeit, geringe Kinderzahlen sowie hohe Scheidungsraten ... sind ... Kennzeichen der städtischen Lebensweise“<sup>112</sup>. Reulecke sieht eine „Reihe weiterer, miteinander verschränkter Prozesse wie der allgemeinen Mobilisierung vieler gesellschaftlicher Bereiche, der Entstehung der Klassengesellschaft, der zunehmenden Bürokratisierung, Verrechtlichung, Partizipation, Alphabetisierung, Ausdehnung der Massenkommunikationsmittel“ die „zu einer neuartigen städtischen Lebensform, zur *Urbanität*“<sup>113</sup> führten. Vor allem waren es wirtschaftliche und technologische Prozesse, die die Verstädterung auslösten und beschleunigten. Der mit der industriellen Revolution einhergehende technische Fortschritt trug zur „Konzentration so großer Menschenmassen auf relativ geringem Raum“<sup>114</sup> bei. Der moderne Industriebetrieb, Eisenbahn und Straßenbahnen schufen die Voraussetzung für die Entstehung städtischer Ballungsräume, „für die Erweiterung des städtischen Einflußgebietes und damit für die Verlagerung des sprunghaft steigenden Bevölkerungswachstums ... in die Vorortgemeinden ...; er begründete damit zugleich das Pendlerproblem“<sup>115</sup>. Das Wachstum der Städte mit der sich rasch vergrößernden Zahl der dort wohnenden und arbeitenden Menschen verlangte den Ausbau der Energie- und Wasserversorgung, die Ausweitung der Kanalisation und den Neubau von Verkehrswegen. Auch die Industrie war von leistungsfähigen Infrastruktureinrichtungen abhängig. Der Aufbau dieser Versorgungsstrukturen erforderte erhebliches Investitionskapital und der Betrieb war nur in größerem Verbund rentabel zu betreiben. Deshalb war den Städten bei ihrer Eingemeindungspolitik „an wirtschaftsstarke und steuerkräftigen Orten oder an Gemeinden mit grösseren Landreserven“<sup>116</sup> gelegen. Die Bewohner mancher Randgemeinden großer Städte strebten ebenfalls die Eingemeindung an, um eher in den Genuß von Verkehrsanbindungen oder der Installation von Kanalnetzen oder anderer Versorgungsleitungen zu kommen; teils noch gegen den Widerstand der Verwaltungen und der Stadträte, die den Verlust ihrer Pfründe befürchteten. In den Städten selbst hatten Kommunalverwaltungen mit ehrgeizigen Beamten an der Spitze die Aufgabe übernommen, sowohl eine rationelle Verwaltung und eine funktionelle Stadt aufzubauen als auch die soziale Befriedung

---

<sup>112</sup> Fassmann 2007 [www.berlin-institut.org/pdfs/Fassmann\\_Urbanisierung.pdf](http://www.berlin-institut.org/pdfs/Fassmann_Urbanisierung.pdf)

<sup>113</sup> Reulecke 1985, 11

<sup>114</sup> Köllmann 1974, 348

<sup>115</sup> Matzerath 1980, 80

<sup>116</sup> Matzerath 1980, 82

ihrer Bewohner zu erreichen. „In Kooperation mit den zuständigen staatlichen Organen versuchten die Stadtverwaltungen, ihre drängenden bevölkerungs-, siedlungs-, wirtschafts-, verkehrs-, und finanzpolitischen Probleme mit Hilfe der Stadterweiterung zu lösen“<sup>117</sup>. Dabei hatten die meisten Städte vorausschauend schon Land außerhalb der bestehenden Stadtgrenzen gekauft, um die zukünftig notwendige Expansion vorzubereiten. Böhm hat festgestellt, dass 80 deutsche Städte im Jahre 1894 im Durchschnitt ebensoviel Land außerhalb wie innerhalb der Gemarkung im Eigentum besaßen<sup>118</sup>.

„Daß Großstadtbildung und Eingemeindung eng zusammenhingen, belegen auch folgende Angaben: Von den 188 Eingemeindungsfällen im Deutschen Reich zwischen 1888 und 1910 ... bezogen sich allein 133 auf die 48 Städte, die 1910 über 100 000 Einwohner zählten“<sup>119</sup>.

Neben der Untersuchung des zeitlichen Ablaufs der Flächenerweiterungen, ihren demographischen und ökonomischen Begründungen, sollen die politischen Entscheidungsprozesse, die zu den Erweiterungen der drei Gemeinden führten, beobachtet und verglichen werden.

### 3.2 Frankfurts Eingemeindungspolitik seit 1895

Eine der Grundvoraussetzungen aktiver städtischer Boden- und Wohnungsbaupolitik ist das Vorhandensein bebaubarer stadtnaher Flächen. Frankfurts Gemarkung umfasste schon seit Anfang des 19. Jahrhunderts, nach der Niederlegung der äußeren Wälle, eine vergleichsweise große Stadtfläche von 7.000 Hektar. Davon waren allerdings 3.230 ha der Bebauung entzogener Stadtwald, von dem „Frankfurt seit 1372 Eigentümerin“<sup>120</sup> war. Doch nach der Eingliederung Frankfurts in Preußen im Jahre 1866 wurden neue Bezirke gebildet und die Orte des Landkreises der Frankfurter Verwaltung entzogen. Von diesen Orten war im Jahre 1877 als erster Bornheim wieder mit der Stadt Frankfurt verschmolzen worden.

Dann kam die Ära des Oberbürgermeisters Franz Adickes, der vom 11. Januar 1891 bis zum 30. September 1912, also beinahe 21 Jahre lang, die Geschichte der Stadt Frankfurt bestimmte. Adickes warb „in der ersten Nummer der im Jahre 1893 erschienenen »Blätter für soziale Praxis«“ für die „Erleichterung von Stadterweiterungen“<sup>121</sup>. Und in einer späteren Nummer 19 wies er auf „das Problem ... des Einströmens großer Massen“ und die daraus erwach-

---

<sup>117</sup> Krabbe 1990, 164

<sup>118</sup> vgl. Böhm 1995, 40f

<sup>119</sup> Reulecke 1985, 81

<sup>120</sup> Kriegk 1871, 158

<sup>121</sup> Bleicher 1929, 285



sende „sehr erhöhte sozialpolitische Bedeutung“<sup>122</sup> hin. Er trieb die Ausweitung der Stadtfläche energisch voran. Der Eingemeindungspolitik Adickes', der Flächen für den Wohnungsbau, aber auch für die Industrie zu gewinnen suchte, kam entgegen, dass anliegende Orte von selbst wegen einer Eingemeindung an die Stadt Frankfurt herantraten. Die Stadt Bockenheim zum Beispiel erklärte, „daß sie zu Verhandlungen bereit sei“, da sie vor der Frage der „Kanalisation, Schlachthausneubau, Wasserwerkerweiterung usw.“<sup>123</sup> stünde. Die Stadt Frankfurt andererseits konnte durch die Ausweitung ihr Wasser- und Kanalnetz „zweckmäßiger und billiger“<sup>124</sup> ausbauen. Weitere Vorteile sah sie darin, dass die „Frankfurter Bau-Ordnung, welche das Westend zum Wohnviertel erklärt hat, ausgedehnt und dadurch die jetzt bestehende Gefahr beseitigt werden könnte, welche in der Errichtung lärmender und Rauch erzeugender gewerblicher Betriebe in unmittelbarer Nähe“ dieses Wohnviertels bestünde. Und - dass noch unbebautes Gelände für „geeignete Verbindungsstraßen zwischen Frankfurt und Rödelheim, Ginnheim sowie den weiter nach dem Taunus zu gelegenen Ortschaften“<sup>125</sup> gesichert werden könne. Der Bürgermeister Bockenheims, Dr. Hengsberger, wurde „als besoldeter Stadtrat in den Magistrat der Stadt Frankfurt mit der Maßgabe“ übernommen, „dass seine 12-jährige Wahlperiode am 1. April 1895“<sup>126</sup>, dem Vollzugstag der Vereinigung, beginnt.

Die Eingemeindung der Orte Niederrad, Oberrad und Seckbach folgte zum 1. April 1900. Bei allen Orten wurde in die Eingemeindungsverträge der Ausbau der Wasserversorgung und der Kanalisation aufgenommen, bei Seckbach zusätzlich der Ausbau der öffentlichen Beleuchtung<sup>127</sup>. Bei Niederrad und Oberrad begründete der Magistrat die Notwendigkeit der Eingemeindung auch damit, dass „die Festsetzung von Erwerbsgesellschaften für die Lieferung, sei es von Wasser, sei es von Gas oder Elektrizität zu befürchten“<sup>128</sup> sei. Vorteilhaft sei die „Beherrschung des großen 1000 ha umfassenden Seckbacher Gemeindebezirks mit einem bedeutenden Gemeindegrundbesitz“<sup>129</sup>; im Oktober 1900 wird er als unbebauter städtischer Grundbesitz mit einer Größe von 120 Hektar ausgewiesen<sup>130</sup>. Finanzielle Opfer benennt der Magistratsvortrag mit „Einbußen an Einnahmen“ durch „Ausfall an Einkommensteuer“ und „niedereren Realsteuern“ und einer „Steigerung der Ausgaben“ durch Kosten für

<sup>122</sup> Bleicher 1929, 285

<sup>123</sup> Zinsel 1935, 39

<sup>124</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 373 Bd. 2 Vortrag des Magistrats an die StVV 8. Mai 1894, S.7

<sup>125</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 373 Bd. 2 Vortrag des Magistrats an die StVV 8. Mai 1894, S.6

<sup>126</sup> ISG FR 225 b, Beschluss Gemeindeausschuss vom 8.2.1895 S. 11

<sup>127</sup> ISG FR 225 b Eingemeindungsverträge vom 24. u. 27.11.1899

<sup>128</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 1, Vortrag d. Magistrats an die StVV 1.12.1899

<sup>129</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 1, Vortrag d. Magistrats an die StVV 1.12.1899

<sup>130</sup> Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt, 6.Heft 1909, 35

„Polizei- und Schulverwaltung“<sup>131</sup>. Die Vorteile der Eingemeindung für die Stadt, nämlich durch Landgewinn bessere Entwicklungsmöglichkeiten und größere Planungsfreiheit zu bekommen, überwogen die finanziellen Nachteile. Die steuerlichen Ausfälle waren zudem als Übergangslösung zeitlich befristet, die Erweiterung der Stadtfläche um 1.386 ha blieb immerwährender Gewinn.

Die Eingemeindungspolitik von Adickes fand schließlich im Jahre 1910 ihre Vollendung mit dem Zusammenschluss der 11 restlichen Gemeinden des Landkreises mit Frankfurt. Auf die Unausweichlichkeit des Zusammenschlusses und die Abhängigkeit der Gemeinden von Frankfurt weist selbst der Landrat des aufzulösenden Landkreises Frankfurt in einer Stellungnahme hin. Er betont, dass außer den „engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen diesen Gemeinden und der Stadt Frankfurt ... als weiteres festes Bindeglied der ausgedehnte Grundbesitz der Stadt Frankfurt a/M und der städtischen öffentlichen milden Stiftungen“ besteht. Denn von „dem Gesamtareal des Kreises (abzüglich der Wege, Gewässer) von 3827 ha sind 836 ha, das sind 21,8%, im Eigentum der Stadt bzw. der städtischen öffentlichen milden Stiftungen, durch die die Bodenpolitik der Stadt Frankfurt unterstützt wird“<sup>132</sup>. Und weil „die Stadt Frankfurt a/M gerade an den Hauptstrassenzügen ihren Grundbesitz hat“ und „oft ... längs der Baufluchtlinien Streifen“ Landes besitzt, müssen die „Bebauungspläne der Gemeinden ... aus allgemeinen Verkehrsrücksichten stets im Einvernehmen mit der Stadt Frankfurt a/M ausgearbeitet“<sup>133</sup> werden. In den Verträgen mit den einzelnen Gemeinden sagte Frankfurt, wo notwendig, den Ausbau der Wasserversorgung und der Kanalisation sowie die Einrichtung der Trambahnlinie zu<sup>134</sup>. Mit der Fläche der Eingemeindungen von 1910, zusammen 4.085 ha, arrondierte sich das Stadtgebiet auf insgesamt 13.477 Hektar, einschließlich der 3.250 ha des Stadtwaldes. Damit war in Adickes' Amtszeit (1891-1912) die Gemarkungsfläche Frankfurts um 6.021 Hektar oder um 80 Prozent gewachsen.

Die Frankfurter Eingemeindungspolitik war durch den Krieg und dessen wirtschaftliche Folgen unterbrochen worden. Erst 1926 wurde sie unter Oberbürgermeister Landmann<sup>135</sup> wieder aufgenommen. „Schon drei Wochen nach seinem Amtsantritt hatte er die Eingemeindungskommission der Stadt zusam-

<sup>131</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 1, Vortrag d. Magistrats an die StVV 1.12.1899

<sup>132</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 8, Anlage 3, Stellungnahme des Landrats am 26. 2.1909, S.28

<sup>133</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 8, Anlage 3, Stellungnahme des Landrats am 26.2.1909

<sup>134</sup> Stadt Frankfurt 1960, Eingemeindungsverträge vom 6.2. und 29.3.1909

<sup>135</sup> Landmann, Mitglied der DDP, der Deutschen Demokratischen Partei, war seit 1917 Dezernent, zuerst für das Wohnungswesen, dann für das Wirtschaftsamt, 1924 wurde er mit Unterstützung der Sozialdemokraten zum Oberbürgermeister gewählt (Böhme 1988, 12/13)

mengerufen: Frankfurt brauchte mehr Raum für die Anlage weitläufiger industrieller Produktionsstätten und größere Siedlungsareale.“<sup>136</sup> In der Sitzung der Eingemeindungskommission am 13.12.1924 führte OB Landmann aus: „Eine örtliche Ausdehnung Frankfurts sei dringend nötig“, und zwar „nach Osten und Westen“. Dabei nannte er die „westlichen Vororte Griesheim, Sossenheim und Schwanheim“, im Osten „Fechenheim, Bergen-Enkheim, Gronau, Nieder- und Oberdorffelden, Bischofsheim, Hochstadt, Dörnigheim, Wachenbuchen“<sup>137</sup>. Nach Osten gelang Landmann nur die Eingemeindung von Fechenheim und dies war nützlich für die Erweiterung der Anlagen des Osthafens und finanziell vorteilhaft durch den Sitz der Cassella-Werke. Die Ausdehnung der Stadt nach Westen war aber von ungleich größerer Bedeutung. Der Ausbau der Schifffahrt nach Westen konnte durch die Eingemeindung von Griesheim und Höchst gesichert werden. Höchst, mit den dazugehörigen, 1917 eingemeindeten Ortsteilen Unterliederbach, Sindlingen und Zeilsheim, war durch die Farbwerke eine finanziell gesunde Kommune; allein der Grundbesitz wurde zum Zeitpunkt der Eingemeindung auf 13,2 Mio. RM<sup>138</sup> geschätzt. Die westlichen, finanzschwachen Nachbargemeinden Griesheim und Sossenheim boten Raum für Siedlungen, Schwanheim außerdem Erweiterungsmöglichkeiten für die expandierenden Farbwerke Höchst. Das strategische Vorgehen Landmanns zum Gelingen der Eingemeindungspläne war überaus geschickt. Personell schwächte er die Gegnerschaft der Eingemeindung: „Höchst hat bekanntlich zwei einflussreiche Männer verloren, und zwar Bürgermeister Dr. Asch, der Stadtrat, und Landrat Dr. Zimmermann, der Polizeipräsident in Frankfurt a. M. geworden ist. Beide waren seiner Zeit [1924] Gegner der Eingemeindung, da sie die Interessen von Höchst zu vertreten hatten. Jetzt müssen sie natürlich auf der anderen Seite stehen“<sup>139</sup>, kommentierte der General-Anzeiger. Bodenpolitisch wurde die Eingemeindung der an Höchst angrenzenden Orte vorangetrieben, was weder Höchst noch den Farbwerken gefallen konnte. Die Farbwerke wollten es lieber mit einer Gemeinde, die zudem finanziell von ihnen abhing, zu tun haben; in Schwanheim aber stieß Frankfurter städtischer Grundbesitz schon an Farbwerksgelände an. Höchst war durch die Aktivitäten Frankfurts beunruhigt und „der Höchster Bürgermeister .... richtete die Mahnung an die Gemeinden“ Schwanheim, Griesheim und Nied, „sich lieber nach Höchst eingemeinden zu lassen“<sup>140</sup>. Der Magistrat der Stadt Frankfurt konnte dagegen der Stadtverord-

---

<sup>136</sup> Rebentisch 1991, 449

<sup>137</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375, Bd. 5

<sup>138</sup> Zinsel 1935, 55

<sup>139</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 5, General-Anzeiger. Nr. 3.126 vom 2.6.1926

<sup>140</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 5, General-Anzeiger Nr. 208 vom 5.9.1925

netenversammlung am 4. Juni 1926 vortragen: "Im Westen sind mit Schwanheim, Griesheim und Sossenheim bereits abschließende Ergebnisse erzielt. (...) Frankfurt hat in Schwanheimer Gemarkung, besonders im östlichen Oberfeld, den größten Grundbesitz (Goldstein- und Waisenhausgelände). Dieses Gelände zwischen Niederrad, Schwanheim, Schwanheimer Wald und dem Main ist fast ganz im Eigentum der Stadt Frankfurt bzw. des Waisenhauses und harret der Erschließung"<sup>141</sup>. Die Stadt ließ nicht locker: Magistrat und Stadtverordnete waren sich einig in der „Hingabe folgender Darlehensbeiträge zum Zwecke der Förderung der angekündigten Eingemeindungsverhandlungen“<sup>142</sup>: an Schwanheim 400.000 Mark, an Griesheim 280.000, an Nied 70.000 und an Sossenheim 50.000 Mark. Doch obwohl die Stadtverordnetenversammlung „mit 45 gegen 16 Stimmen“ ... „den vom Magistrat vorgelegten Eingemeindungsverträgen zwischen Frankfurt a. M. einerseits und den drei Landgemeinden Schwanheim, Griesheim und Sossenheim andererseits“<sup>143</sup> zugestimmt hatte, verzögerten sich die Eingemeindungen zum vorgesehenen Termin 1. April 1927 „durch die langwierigen Verhandlungen mit der Gemeinde Nied, die sich sehr schwierig gestaltet haben“<sup>144</sup>. Doch die Stadt spielte mit einem höheren Einsatz um ein größeres Ziel: Den Anschluss der Stadt Höchst an Frankfurt. Beteiligte Akteure neben den beiden Gemeinden waren die Farbwerke Höchst und der Staat Preußen, zu dem die Beziehungen Frankfurts recht gut waren. Auf die preußische Forderung einer Eingemeindungsbegründung vom 28. November 1927 antwortete Frankfurt, dass die „Verlegung der Verwaltung der Farbwerke nach Vereinigung mit IG Farben nach Frankfurt“ es „notwendig erscheinen“ lasse, „in die Eingemeindungen auch die Stadt Höchst mit einzubeziehen“, und dass es „ohnehin nur eine Frage der Zeit sei“, und es seien „bereits Verhandlungen angeknüpft, ... die (einen) ersprießlichen Verlauf nehmen“<sup>145</sup>. Die Farbwerke wiederum schlugen sich, nachdem die Eingemeindung Schwanheims und damit ihres Erweiterungsgebietes auf Schwanheimer Gemarkung nach Höchst durch die Aktivitäten Frankfurts nicht mehr realisierbar erschien, auf die Seite der Stadt Frankfurt und unterstützten nun die Eingemeindung Höchsts dorthin. Vor der Eingemeindung Höchsts war noch das Problem einer Neuordnung des Landkreises zu lösen. Denn der Kreis war durch den Abgang der größten Gemeinde nicht mehr lebensfähig. Dies führte schließlich nach dem Ausschei-

---

<sup>141</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 5, 66 Vortrag des Mag. an die StVV vom 4. Juni 1926

<sup>142</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 5 Prot.d. Mag. der Stadt Frankfurt Nr. 1895 vom 8. Dez. 1925

<sup>143</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 5 Städtisches Anzeigenblatt Nr. 27 vom 3.7.1926

<sup>144</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 5, Frankfurter Nachrichten Nr. 49 vom 19.2.1927

<sup>145</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 6 Abschrift Begründung Blatt 35 - 44

den von Höchst zur Bildung des Main-Taunus-Kreises, der kurioserweise seinen Sitz mit dem Landratsamt in Höchst behielt, weil im „Eingemeindungsvertrag zwischen der Stadtgemeinde Frankfurt am Main und der Stadtgemeinde Höchst“ in § 11 festgelegt war, dass „ein leistungsfähiger Landkreis mit dem Sitz im Stadtbezirk Höchst a. M. geschaffen und erhalten wird“<sup>146</sup>. Dem umfangreichen Vertragswerk, in dem Höchst weitere Rechte zugesichert worden waren, stimmte „Frankfurt mit 36 gegen 25 Stimmen, Höchst mit 24 gegen 10 Stimmen zu“<sup>147</sup> und so konnten die Eingemeindungen zum 1. April 1928 wirksam werden. Mit diesen Stadterweiterungen schienen auf absehbare Zeit ausreichende Voraussetzungen für die Entwicklung einer Großstadt Frankfurt geschaffen. Die Wirtschaftskrise am Anfang der 1930er Jahre und der 1939 beginnende Zweite Weltkrieg lenkte die Kräfte der Stadt mehr auf die innere Konsolidierung als auf langwierige Erweiterungsaktivitäten.

Erst die hessische Gebietsreform, deren Vorbereitungen und Anhörungen im Jahre 1969 begannen, brachte Frankfurt wieder die Chance einer Ausdehnung seiner Stadtfläche. Die im Norden liegenden Gemeinden Nieder-Erlenbach, Nieder-Eschbach, Harheim und Kalbach mit einer Fläche von zusammen 2.746 ha sollten nach Frankfurt eingemeindet werden. Das nicht direkt an Frankfurt angrenzende Nieder-Erlenbach schloss als erste der Gemeinden einen Anschlussvertrag, nach einigem Zögern folgte Kalbach. Die beiden anderen Gemeinden, Nieder-Eschbach und Harheim „wollten es nicht; sie verdanken ihren neuen Status als Großstädter allein dem Landesgesetzgeber“<sup>148</sup> - und dem sanften Druck der Stadt Frankfurt, die bei freiwilligem Abschluss des Grenzänderungsvertrages die Einfrierung der Steuersätze auf fünf Jahre sowie die Erfüllung einiger Bauvorhaben versprach. Die Eingemeindungen wurden schließlich am 1.8.1972 vollzogen und die Stadtfläche wuchs auf 22.209 ha. Am 1.1.1977 folgte das nordwestlich angrenzende Bergen-Enkheim mit 1254 Hektar. Auch hier wurde der anfängliche Widerstand der Bevölkerung überwunden. Im Jahre 1972 meldete die «Frankfurter Neue Presse: „6000 von 8000 Bürger Bergen-Enkheims sind gegen einen Zusammenschluss. Eine entsprechende Unterschriftenliste übergab der SPD-Stadtverordnete H. Fuß aus Bergen-Enkheim im Verlauf einer Sitzung des Hanauer Kreistags an Landrat Martin Woythal“<sup>149</sup>. Zwei Jahre später aber: „Mit den Stimmen der SPD und der FDP billigte das Stadtparlament ... den

<sup>146</sup> Stadt Frankfurt (Hg.) (1960) Eingemeindungsverträge der Stadt Frankfurt am Main. 1876-1928, Eingemeindungsvertrag mit Höchst unterzeichnet 12. Januar 1928, S. 101. IFS FR 225 b

<sup>147</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte R 375 Bd. 6, 179. General-Anzeiger Nr. 5 vom 6.1.1928

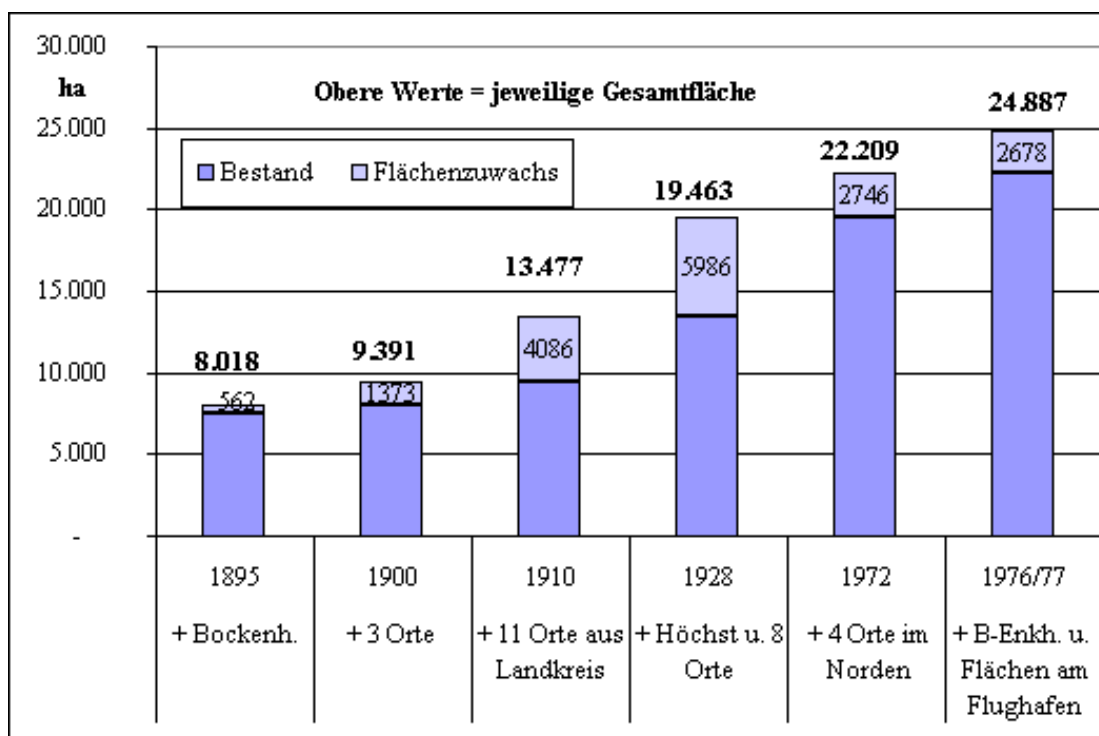
<sup>148</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte V 10.302, Frankfurter Rundschau vom 29.7.1972 N3.173

<sup>149</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte 12.981 Frankfurter Neue Presse vom 12.6.1972

Grenzänderungsvertrag mit der Stadt Frankfurt“<sup>150</sup>. Die sozialdemokratisch geführte Stadt Frankfurt hatte sich, neben einer Anzahl kleinerer Projekte, zum „Ausbau eines überörtlichen Verkehrsnetzes“ und der „Anbindung an das Nahverkehrsnetz der Stadt Frankfurt“<sup>151</sup> verpflichtet sowie dazu, dass der Ortsbeirat „im Jahre 1977 einen Betrag von einer halben Million Mark (und in den folgenden Jahren ebenfalls entsprechende Beträge) erhält, die er nach eigener Entscheidung für «jugend-, alten- und heimatpflegerische sowie verkehrsfördernde und kulturelle Maßnahmen» verwenden soll“<sup>152</sup>.

Mit der Erweiterung des Flughafengeländes im Süden der Stadt fand die Arrondierung der Frankfurter Stadtfläche im 20. Jahrhundert ihr Ende. Schon zum 1.1.1976 waren von Kelsterbach 735 ha Land erworben worden, zum 1.1.1977 kamen aus den Orten Mörfelden, Raunheim und Walldorf weitere 687 ha aus deren Gemarkungen hinzu<sup>153</sup>.

Abb. 4 Wachstum des Frankfurter Stadtgebietes durch Eingemeindungen



Quelle: Statistische Jahrbücher der Stadt Frankfurt

Drei große Phasen von Eingemeindungen hatten zu dem heutigen Stadtgebiet Frankfurts von 21.886 Hektar geführt. Zum Ersten „die stufenweise Eingemeindung von 15 Vororten zwischen 1895 und 1910“<sup>154</sup> durch den damaligen OB Adickes, mit der er die Gemarkungsfläche nahezu verdoppelte. Zum

<sup>150</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte 12.981 FNP vom 26.6.1974

<sup>151</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte 12.981 Höchster Wochenblatt vom 1.2.1974 Nr.7

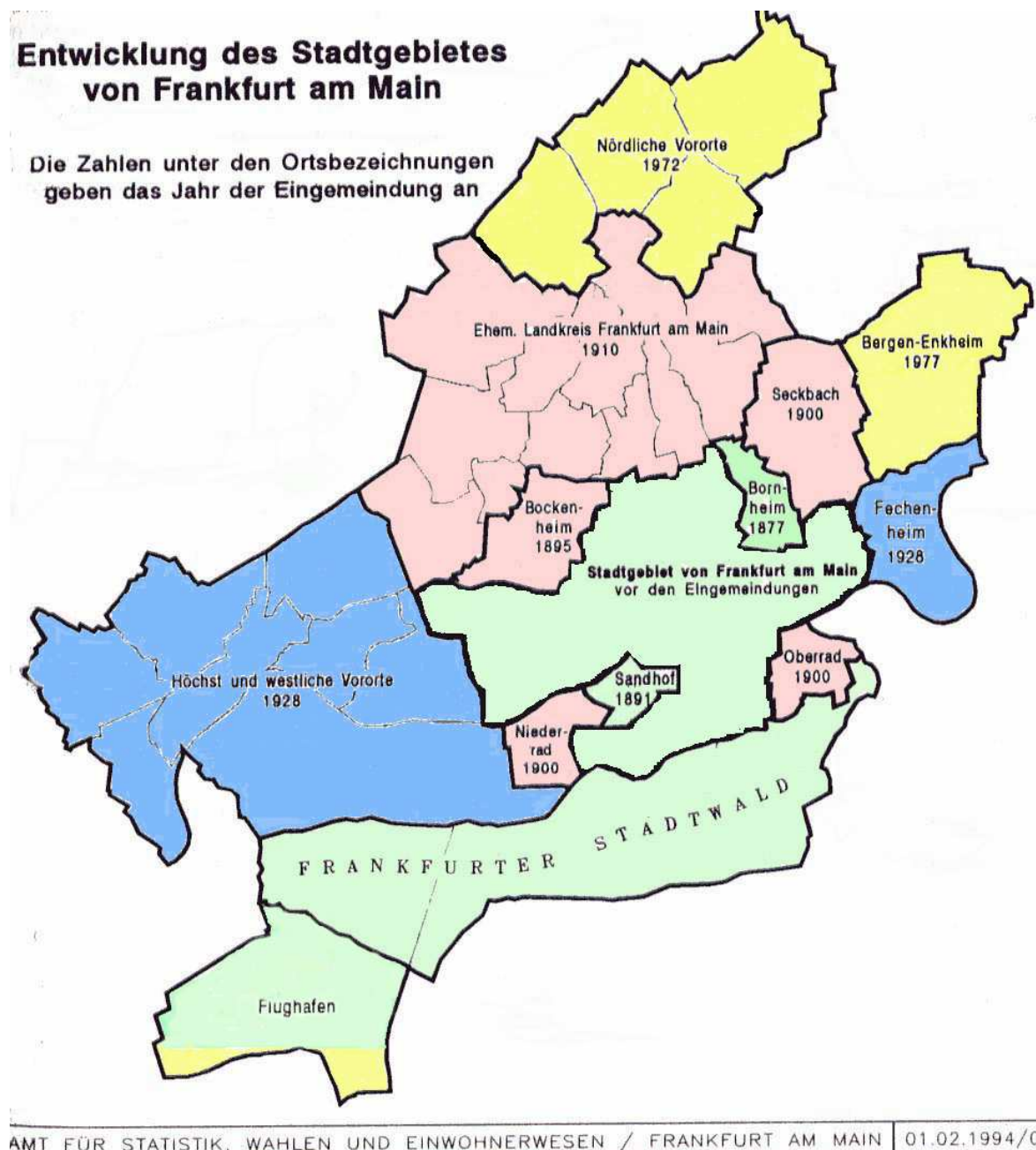
<sup>152</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte 12.981 Frankfurter Rundschau vom 8.8.1974

<sup>153</sup> Stadt Frankfurt Frankfurter Statistische Berichte 3/76

<sup>154</sup> Klötzer 1985, 254; vgl. zu den Eingemeindungen bis 1910 Bothe (1929, 1966), Forstmann (1991)

Zweiten die Stadtvergrößerung von 1928, mit der Industriestadt Höchst im Mittelpunkt der eingemeindeten Orte und mit der „Frankfurt einen Rang in der Statistik der deutschen Großstädte“<sup>155</sup> erlangte. Zum Dritten die Eingemeindungen der 1970er Jahre, in denen es Frankfurt erreichte, seine Fläche im Norden und am Flughafengelände im Süden mit weiteren 5.400 ha zu arrondieren.

Abb.5 Die Stadtausdehnung Frankfurts von 1895-2000 (Karte bearbeitet)



Damit scheint auf lange Sicht die Erweiterung der Stadtfläche durch Eingemeindungen abgeschlossen. Obwohl die „für einen weiteren Wohn- und Gewerbebau erforderlichen Flächen ... unter dem Gesichtspunkt des wünschens-

<sup>155</sup> Rebentisch 1991, 449; vgl. zu den Eingemeindungen bis 1928 Rebentisch (1980), Müller-Raemisch (1998), Zinsel (1935)

werten ökologischen und klimatischen Gleichgewichts weitgehend aufgebraucht“<sup>156</sup> sind, ist unter den gegebenen Umständen an eine Erweiterung Frankfurts nicht zu denken. Anders als zum Beginn des 20. Jahrhunderts geht es auch nicht so sehr um Flächen zur Beseitigung der Wohnungsnot, sondern um die Zusammenarbeit bei Infrastruktureinrichtungen und um den finanziellen Lastenausgleich. Das hatte allerdings schon der Frankfurter Oberbürgermeister Bockelmann 1957 so gesehen, als er sagte: „die juristische Verwaltungsstruktur deckt sich nicht mit der realen Siedlungsstruktur. Deshalb werde die «wirkliche Stadt» oft als «Ballungsraum» bezeichnet, besser sei aber «Stadtregion»“<sup>157</sup>. Die Problemlösungsversuche zwischen Stadt und Umland, geführt unter den Schlagwörtern Regionalverband, Umlandverband und Zweckverband, blieben und bleiben Stückwerk: „Die Region Rhein-Main muß zu einer politisch verfassten Kooperation mit Unterstützung der Landesregierung finden, will sie eine Rolle im Europa der Regionen spielen“<sup>158</sup>. Davon ist die Region weiterhin ein ganzes Stück entfernt. Zwar erließ die Landesregierung am 19. Dezember 2000 ein «Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main», aber 25 von insgesamt 75 betroffenen Kommunen haben gegen das Gesetz Klage eingereicht, „weil sie sich in ihrer Eigenständigkeit beschnitten sehen. Die Umlandgemeinden pochen auf ihre politische, wirtschaftliche und finanzielle Selbständigkeit. Sie konnten sich nicht auf „Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Wahrnehmung folgender Aufgaben“ einigen:

1. „ Abfallverwertung und -beseitigung, Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von Abfallverwertungs- und Abfallbeseitigungsanlagen;
2. Beschaffung von Trink- und Brauchwasser;
3. überörtliche Abwasserbeseitigung;
4. Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von Sport-, Freizeit- und Erholungsanlagen von überörtlicher Bedeutung;
5. Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von kulturellen Einrichtungen von überörtlicher Bedeutung;
6. Standortmarketing und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung;
7. Planung, Errichtung und Unterhaltung des Regionalparks Rhein-Main;
8. regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrsmanagement“<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Müller-Raemisch 1996, 16

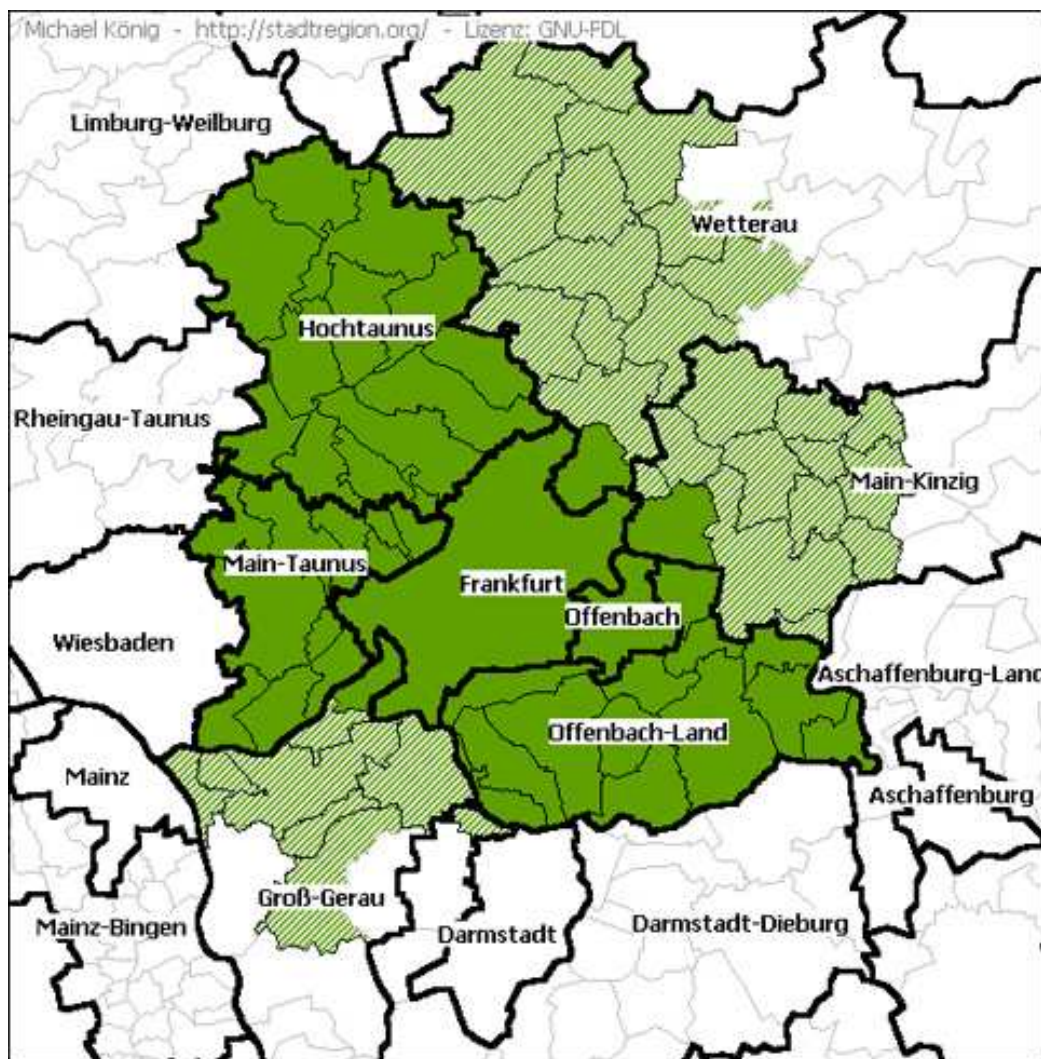
<sup>157</sup> Balser 1995, 238 zit. aus Vortrag von OB Bockelmann anlässlich des Besuchs des hessischen Kabinetts in Frankfurt am Main am 20. Dezember 1957

<sup>158</sup> Wolf 1999, 24

<sup>159</sup> GVBl. I S. 542



Abb.6 Umlandverband Frankfurt und Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main



Quelle: M. König (Makadan), Wikipedia 2006, GNU- Lizenz für freie Dokumentation.

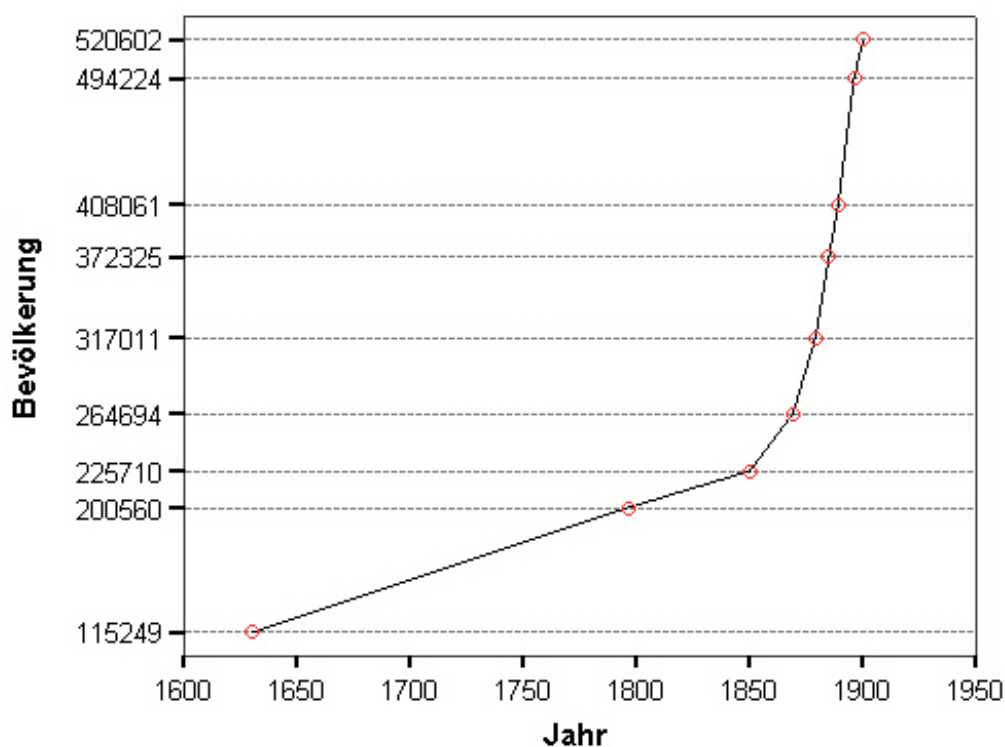
Der «Umlandverband» existierte von 1975-2001, er umfasste ein Gebiet von 1427 km<sup>2</sup> mit 43 Gemeinden und 1,6 Mio Einwohnern; (auf der Karte dunkelgrün). Dem Zweckverband «Ballungsraum Frankfurt/Rhein Main» (dunkel+hellgrün) gehören 75 Gemeinden an, seine Größe beträgt 2.459 km<sup>2</sup> und in ihm leben 2,2 Mio. Menschen. Über den Ballungsraum hinaus bildet Frankfurt den Kern eines regionalen Wirtschaftsraumes mit den begrenzenden Städten Giessen im Norden, Aschaffenburg im Osten, Heidelberg/Mannheim im Süden und Mainz/Wiesbaden im Westen. Es ist das Gebilde einer „metropolitanen Region“, die sich „aus ökonomischen Zusammenhängen speist, deren politische Institutionalisierung [aber]durchaus umstritten ist“<sup>160</sup>.

<sup>160</sup> Esser, Schamp 2001, 18

### 3.3 Amsterdams «Annexationen» von 1896 bis 1967

Die Stadtvergrößerung von 1663 genügte bis Anfang des 19. Jahrhunderts den Ansprüchen der Bewohner Amsterdams. Danach konnte die Gemeinde mit der Schleifung der Festungswerke neuen Baugrund gewinnen und angrenzendes Gartenland, Brachland und Polder in das Stadtgebiet mit einbeziehen; das Stadtgebiet vergrößerte sich von „619 ha. auf 2.754 ha.“<sup>161</sup>. Zur Mitte des 19. Jahrhunderts wurde der Strom der aus allen Teilen des Landes zuziehenden Menschen immer größer. Die Bevölkerung schien in Amsterdam, wie in allen Städten Europas, ab den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts exponentiell zu wachsen. Amsterdam ist für das enorme Bevölkerungswachstum jener Zeit besonders exemplarisch, denn hier vermehrte sich die Bevölkerung vor allem durch Zuzug und Geburtenüberschuss, kaum durch die Bevölkerung eingemeindeter Orte<sup>162</sup>. Das Land war ja kaum besiedelt, weil es zum größten Teil Marschgebiet war und erst trockengelegt werden mußte.

Abb.7 Bevölkerungswachstum in Amsterdam von 1630 bis 1900



Jahr	1622	1630	1796	1850	1869	1879	1889	1896	1900
Bevölkerung	104.932	115.249	200.560	225.710	264.694	317.011	408.061	494.224	520.602

Quellen: Stat. Jahrbücher der Stadt Amsterdam

<sup>161</sup> Veer 1997, 173

<sup>162</sup> Ausnahme sind die 29.003 Personen der 1896 eingemeindeten Orte.

Bis ungefähr 1865 konnten die Neubewohner noch innerhalb dieses Stadtgebietes von 2.754 ha Größe untergebracht werden, dann aber zwang ein drückender Mangel an Wohnungen die Stadt zur Schaffung neuen Wohnraums; vor allem für die in der Industrialisierung anschwellende Arbeiterklasse. Zwar konnte Amsterdam dem Bevölkerungsdruck durch eine Erweiterung der Stadt im Norden im Gebiet des IJ und weiterer kleinerer Grenzkorrekturen etwas nachgeben, aber die im Jahre 1885 erreichte Stadtfläche von 3.252 Hektar<sup>163</sup> reichte immer noch nicht aus.

Schon seit Ende der achtzehnhundertsiebziger Jahre wollte Amsterdam das an seiner südlichen Grenze gelegene Nieuwer-Amstel eingemeinden. Der Widerstand der Bevölkerung und der dortigen Bürgermeister hinderten Regierung und Parlament nahezu 20 Jahre lang daran, ein Eingemeindungs-gesetz zugunsten Amsterdams verabschieden zu können. Schließlich setzte sich die Stadt durch: „Trotz der schweren Proteste von Nieuwer-Amstel gegen die Eingemeindung wurde der Gesetzentwurf am 5. März 1896 durch die Zweite Kammer [des nationalen Parlaments] angenommen. (...) Die Grenzänderung trat per 1. Mai 1896 in Kraft“: Amsterdam bekam „von Nieuwer-Amstel 1.145“<sup>164</sup> ha sowie zwei kleinere Areale von der Gemeinde Sloten im Westen und von Diemen im Osten mit zusammen 194 ha, sodass das Stadtgebiet nun eine Fläche von 4.395 Hektar umfasste. Bei den Eingemeindungen tauchten dieselben Probleme auf, die schon in Frankfurt die Bewohner der einzugemeindenden Orte beschäftigt hatten und dort beschrieben wurden: Nämlich die Steuerquoten, die auch hier auf dem Lande niedriger waren als in der Stadt, das Wahl- und Mitspracherecht der Neubürger sowie die Finanzierung der Schulen<sup>165</sup>. Minister und Provinzen als Regierungsorgane und die Gesetzgeber von Erster und Zweiter Kammer entschieden schließlich zugunsten Amsterdams: Weil die Nieuwer-Amsteler „nicht nur der Vorteile, welche Amsterdam bietet, teilhaftig werden sollen, sondern auch der Lasten“<sup>166</sup>.

Auch der größte Flächenzuwachs, den Amsterdam 1921 verwirklichen konnte, hatte einen langen Vorlauf. Im Jahre 1905 verlangte die Stadt vom Rat der Provinzen die Eingemeindung von Watergraafsmeer und Teilen des Dorfes Sloterdijk. Begründet wurde dies u. a. mit den dort niedrigeren Grundpreisen und des Nichtvorhandenseins einer Erbpachtregelung<sup>167</sup>, wie sie ja in Amsterdam seit 1896 bestand. Amsterdam beklagte damit das Ausweichen wohl-

---

<sup>163</sup> Statistisch jaarboek der gemeente Amsterdam 1902, 17

<sup>164</sup> Veer 1997, 179; von van der Veer stammt die grundlegende Arbeit zu allen Amsterdamer Eingemeindungen von 1870-1997; bis 1933 von Delfgaauw (1934); vgl. auch Mak (1997), Stadsplan Amsterdam (2003)

<sup>165</sup> Terhorst 1999, 358

<sup>166</sup> Veer 1997, 184; zit. Commissie Ter Veen 1959, 302

<sup>167</sup> Veer 1997, 187

habender Amsterdamer, die ihren Wohnsitz dicht hinter die Stadtgrenze verlegten, dort eigenen Grund erwarben und als Steuerzahler verloren gingen. Die Verhandlungen zogen sich hin, die Gebietsansprüche Amsterdams wurden im Laufe der Jahre immer umfangreicher. Die Begründungen der Notwendigkeit der Eingemeindungen blieben gleich: Die Verteilung der Lasten zuungunsten Amsterdams, die Vorteile zugunsten der Bewohner der angrenzenden Gemeinden. Eine Stadtplanung ohne die Einbeziehung der «Nebenkerne» bleibe Stückwerk, meinten Bürgermeister und Rat der Stadt Amsterdam. Die Gemeinden Watergraafsmeer im Südosten und Sloten im Nordwesten sahen das anders, die Stadträte stimmten gegen eine Eingemeindung. Unentschiedener waren die südlichen Anrainer Ouder-Amstel und Nieuwer-Amstel hinsichtlich der Forderungen Amsterdams nach Teilgebieten ihrer Gemarkungen. Dagegen stellten sich „die nördlichen Randgemeinden ... auf einen Standpunkt, der diametral entgegen dem von Sloten und Watergraafsmeer lag“<sup>168</sup>. Buiksloot zum Beispiel hatte „schon 1913 um die Einverleibung des ganzen Dorfes durch Amsterdam nachgefragt. Die Gemeinden Nieuwendam und Ransdorp folgten 1918 diesem Vorbild“<sup>169</sup>. Den Argumenten Amsterdams, nämlich der Notwendigkeit einer umfassenden Stadtplanung mit einem freizügigen und gesunden Wohnungsbau, folgte schließlich auch der Rat der Provinzen, der zuständige Minister und die Zweite Kammer, danach die Erste Kammer des Parlaments. Im Staatsblatt wurde am 28. Dezember 1920 das Gesetz veröffentlicht: „zur Vergrößerung der Gemeinde Amsterdam mit Teilen der Gemeinden Westzaan, Zaandam, Oostzaan, Diemen, Ouder-Amstel und Nieuwer-Amstel, ein Abschnitt der offenen IJ und der Zuiderzee nebst den Gemeinden Buiksloot, Nieuwendam, Ransdorp, Watergraafsmeer und Sloten“<sup>170</sup>. Mit Datum vom 1. Januar 1921 vergrößerte sich die Stadtfläche Amsterdams „mit einem Schlag um das Vierfache“<sup>171</sup>, von 4.395 auf insgesamt 17.455 Hektar (siehe auf Abb. 8 das blau umgrenzte Areal). Die großen Polderareale im Westen um Sloten und Osdorp und die Gebiete im Norden diesseits und jenseits des Y (IJ) mit weiten Flächen um Ransdorp, Nieuwendam und Buiksloot, Westzaan und Oostzaan, aber auch im Süden die Flächen von Nieuwer- und Ouder-Amstel und im Südwesten Watergraafsmeer; alle neu erworbenen Gebiete waren „spärlich bewohnt: Nur 6.881 Wohnungen standen auf dem riesigen Areal, 152.151 dagegen auf dem alten Stadtgebiet“<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> Veer 1997, 195

<sup>169</sup> Lutgert 1996, 3

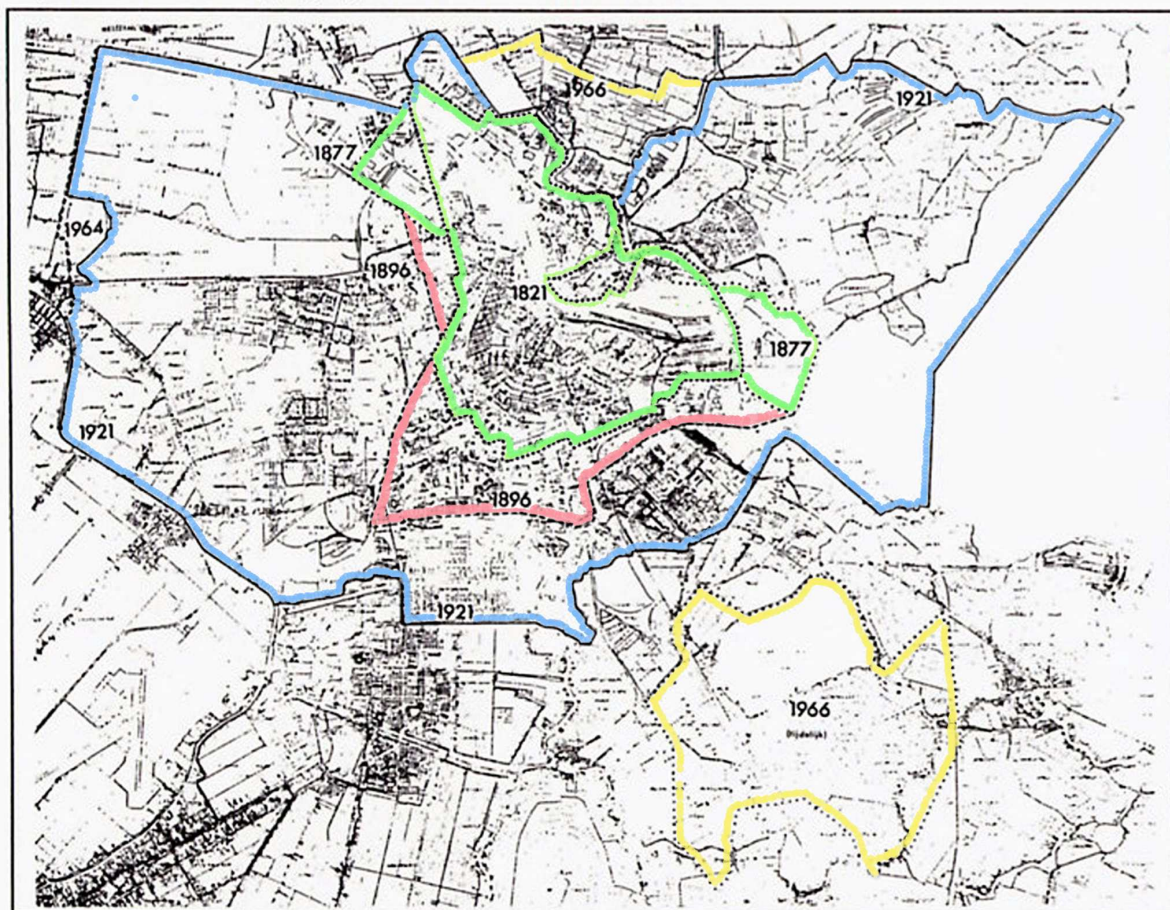
<sup>170</sup> Staatsblad Nr. 919

<sup>171</sup> Mak 1997, 244

<sup>172</sup> Statistisch jaarboek Amsterdam 1920/21, 17

Die neue Größe der Stadt erforderte und erlaubte eine großzügige Stadtplanung, die 1928 den ersten «Strukturplan» hervorbrachte. Die Wirtschaftskrise der 30er Jahre verzögerte die Auseinandersetzung mit diesem Plan und so wurde der erste große Stadterweiterungsplan «AUP»<sup>173</sup> erst im Jahre 1935 von der Ratsversammlung angenommen<sup>174</sup>. Mit der seit der Eingemeindung von 1921 um 170.000 gestiegenen Bewohnerzahl, der abnehmenden Familiengröße und den erhöhten Ansprüchen an die Wohnungsgröße ergab sich in den fünfziger Jahren erneut die Notwendigkeit einer Stadterweiterung, „um den Prozess der «residentiellen Dekonzentration» bis zum Jahre 2005 innerhalb des AUP aufzufangen“<sup>175</sup>.

Abb.8 Die Flächenausdehnung Amsterdams von 1896-2000



Quelle: van der Velde 1968, Scheltema en Holkema, Amsterdam (Hg.); bearbeitet

- |  |   |
|--|---|
| <span style="color: green;">■</span> Stadtgebiet nach 1877 | <span style="color: pink;">■</span> Stadterweiterung 1896   |
| <span style="color: blue;">■</span> Stadterweiterung 1921  | <span style="color: yellow;">■</span> Stadterweiterung 1966 |

Eine Erweiterung der Gewerbeflächen gelang im Jahre 1963 mit der Einverleibung von 119,6 Hektar im Nordosten von den Gemeinden Haarlemmer-

<sup>173</sup> AUP Algemeen Uitbreidings Plan; (Auf den AUP wird im Zusammenhang mit Abschnitt VI, Städtische Wohnungsbaupolitik, ausführlicher eingegangen werden.)

<sup>174</sup> Terhorst 1999, 360

<sup>175</sup> Terhorst 1999, 360/361

liede und Spaarnwoude<sup>176</sup>. An der nördlichsten Grenze arrondierte die Stadt ihr Gebiet 1966 um 654 ha Fläche aus dem Besitz von Landsmeer und Oostzaan<sup>177</sup>.

Das höchste Ziel der Amsterdamer Eingemeindungspolitik war aber der südöstlich der Stadt gelegene Bijlmermeerpolder - auch „um einer massiven Suburbanisation zuvorzukommen“<sup>178</sup>. Schon seit 1956 hatte sich die Stadtverwaltung um die Einbeziehung von Teilen einiger Gemeinden im Süden der Stadt bemüht und auf die Möglichkeit der Trockenlegung und der Aufschüttung des Bijlmerpolders zur Gewinnung eines neuen Wohngebietes hingewiesen, denn das Stadtgebiet bot sonst keinen Raum mehr für den Wohnungsbau<sup>179</sup>. Die letztendliche Eingliederung verdankte man einer „unorthodoxen Lobby-Arbeit der Amsterdamer Gemeindeverwaltung“<sup>180</sup> und langen Verhandlungen mit der Landesregierung. Am 1. August des Jahres 1966 war es dann soweit, „der Streit um das Bijlmer definitiv beendet“<sup>181</sup>. Durch Parlamentsbeschluss wurde durch Herauslösung aus dem westlichen Teil von Wesperskarspel (Bijlmermeerpolder und Driemond, 2.284 ha) und dem östlichen Teil von Ouder-Amstel (263 ha) der Amsterdamer Stadtteil «Zuid-Oost» mit einer Größe von 2.547 Hektar<sup>182</sup> gebildet und - wenn auch durch einen Korridor getrennt - dem Stadtgebiet zugefügt. Aber auch diese Eingemeindung konnte den Raumbedarf Amsterdams nur vorübergehend befriedigen; es war „nur ein Tropfen auf den heißen Stein“<sup>183</sup>, schrieb Jobse 1980. Mit Zustimmung zu neuen Eingemeindungen war aber weder von Seiten benachbarter Gemeinden noch von der des Reiches zu rechnen. Ein anderer Plan zur Landgewinnung ging erfolgreich auf: Die Einbeziehung und Nutzbarmachung des Wassers der «Außen-IJ». Zum 1. Januar 1995 „hatte Amsterdam ... Erfolg mit der Annexion eines Teils des IJmeers, um 18.000 Wohnungen für 40.000 Menschen auf seinem eigenen Grundgebiet zu bauen“<sup>184</sup>. Das ganze Areal, Amsterdam-Nieuw-Oost, „einschließlich des bestehenden Eilands Zeeburg, war ungefähr 880 Hektar groß“<sup>185</sup>, das bereits eingedeichte Land gehörte größtenteils (ca. 100 ha) der Gemeinde, der kleinere Rest und die Seeflächen waren Domänengebiet. Mit dieser letzten Erweiterung und den drei großen Eingemeindungsaktionen: Erstens der von 1896, bei der Amsterdam „von Nieuwer-

---

<sup>176</sup> Gemeente Amsterdam 2003, 204

<sup>177</sup> Gemeente Amsterdam 2003, 204

<sup>178</sup> Terhorst/van de Veen 1999, 20

<sup>179</sup> Gemeente Amsterdam 1966, 51

<sup>180</sup> Veer 1997, 245

<sup>181</sup> Gemeente Amsterdam 1966, 51

<sup>182</sup> Gemeente Amsterdam 1966, 51

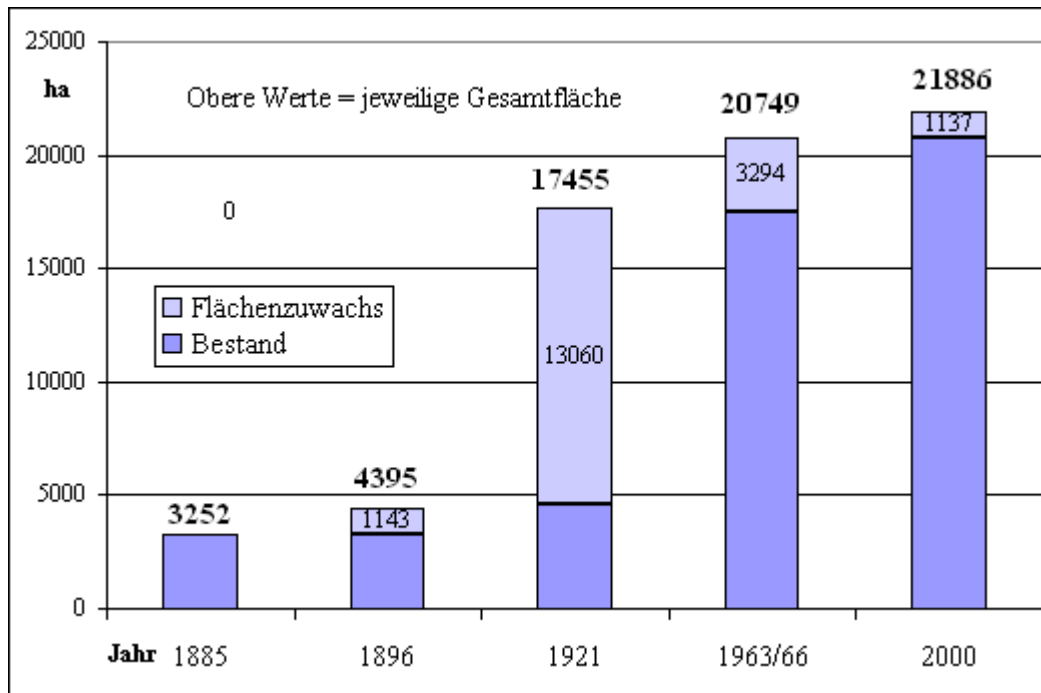
<sup>183</sup> Jobse 1980, 16

<sup>184</sup> Terhorst 1999, 363

<sup>185</sup> Gemeente Amsterdam 1989, 39

Amstel 1.145 ha<sup>186</sup> bekommen hatte, zweitens der von 1921, als sich „durch die Eingliederung mehrerer Nachbargemeinden“ die Stadt „mit einem Schlag um das Vierfache“<sup>187</sup>, nämlich von 4.630 auf 17.455 ha vergrößerte, und schließlich 1966, als „eine große Gebietserweiterung im Bijmelmeerpolder“<sup>188</sup> Platz für den Stadtteil «Zuid-Oost» mit 2.500 Hektar Fläche schuf, hatte Amsterdam seine Fläche von 3.252 ha auf den heutigen Stand von 21.886 Hektar vergrößert.

Abb.9 Wachstum des Amsterdamer Stadtgebietes durch Eingemeindungen



Quelle: Stat. Jaarboeken

Um die überörtliche Zusammenarbeit der umliegenden Gemeinden mit der Stadt zu fördern, wurde im Jahre 1972 ein «Informeller Agglomerationsrat» (IAO)<sup>189</sup> gegründet. Ab 1982 strebte die Gemeinde Amsterdam den Aufbau einer «Stadtprovinz»<sup>190</sup> an und hoffte, neue Siedlungsflächen zu gewinnen. Es kam im Jahre 1986 zwar zur Bildung einer «Regionalen Gesprächsrunde Amsterdam»<sup>191</sup> (ROA) und in deren Verlauf zu Anzeichen einer Verständigung über die Gestalt einer Stadtprovinz Amsterdam. Aber die „Amsterdamer Bürger lehnten im Mai 1995 in einem Referendum die Stadtprovinz ab“<sup>192</sup> - mit überwältigender Mehrheit und gegen die Beschlüsse des Gemeinderates. Die

<sup>186</sup> Veer 1997, 179

<sup>187</sup> Mak 1997, 244

<sup>188</sup> Terhorst/van de Ven 1999, 29

<sup>189</sup> IAO = Informeel Agglomeratie Overleg; ROA = Regionaal Overleg Amsterdam

<sup>190</sup> Gemeente Amsterdam 1983 Nota: Naar een Stadsprovincie

<sup>191</sup> stadsplan 2003, 13: ROA Regionaal Overleg Amsterdam

<sup>192</sup> Veer 1997, 267

Amsterdamer Bevölkerung „entschied sich für die Aufteilung der Stadt in (Teil)Gemeinden“<sup>193</sup>. Der ROA, «Regionaal Orgaan Amsterdam» der 16 Gemeinden umfasst, bekam 2004 als Gesprächs- und Beratungsrunde neue Planungsbefugnisse.

Abb.10 Karte des ROA Regionaal Orgaan Amsterdam 2004



Quelle: <http://maps.google.nl/maps> und Regionale Samenwerking Amsterdam, Regiokaart 19. Juli 2004; bearbeitet

Großräumig vernetzte Strukturen binden Amsterdam über die Nordregion hinaus in die «Randstad»<sup>194</sup> ein, in der Amsterdam das Dienstleistungs- und Rotterdam das Industriezentrum bilden. Die «Randstad Holland» wird begrenzt durch die Eckpunkte Amsterdam, (im Uhrzeigersinn weiter:) Utrecht, Rotterdam, Den Haag und Haarlem.

<sup>193</sup> stadsplan amsterdam 2003, 13

<sup>194</sup> Die Randstad, mit den beiden Zentren Amsterdam und Rotterdam ist mit dem Metropolitanraum Zürich-Basel vergleichbar sowie mit dem regionalen Wirtschaftsraum Frankfurt-Rhein/Main mit der Kernstadt Frankfurt und den begrenzenden Städten Wiesbaden/Mainz, Darmstadt und Aschaffenburg.



### 3.4 Zürichs Schritte über die mittelalterlichen Grenzen von 1893 und die zweite Eingemeindung 1934

Mit den Wachstumsphänomenen der Städte ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte auch Zürich zu kämpfen, ebenso wie Frankfurt, Amsterdam und andere Großstädte Europas. Die historische, nur 169 ha große Stadt Zürich konnte weder die rasch wachsende Industrie und die zuziehenden Arbeiter und ihre Familien angemessen aufnehmen, noch weniger die notwendigen Infrastrukturbauten (Abfalldeponien, Kläranlagen, Schlachthof, Gaswerk<sup>195</sup>) unterbringen. In der Kernstadt residierten Regierung und Verwaltung, lagen Universität und höhere Schulen. Handel und Dienstleistungen bereicherten die Stadt. Mit der Finanzierung der industriellen Investitionen wuchs auch die Bedeutung des Finanzplatzes und der Bedarf an Büroräumen in der Innenstadt. In Zürich waren im Jahre 1870 in der Textilindustrie nur noch „7,5% aller Erwerbstätigen beschäftigt, in der Metallverarbeitung ... noch weniger (5,7%)“<sup>196</sup>. Die Industrie war in der Stadt weder gern gesehen noch fand sie genügend Platz. Selbst Arbeiter sollten möglichst nicht in der Stadt, sondern außerhalb wohnen; sie wurden «ausgemeindet». Die Industrieansiedlungen und die wachsende Bevölkerung besetzten die Räume in dem die Stadt umgebenden Kanton Zürich. Die traditionelle Seidenweberei und die Baumwollverarbeitung, die durch die Einführung des mechanischen Webstuhls und des Einsatzes der Dampfkraft erheblich an Produktivität gewonnen hatten, beschäftigten im Kanton im Jahre 1892 immer noch über 35.000 Menschen<sup>197</sup>. Bedeutungsvoller wurde aber die Herstellung von Spinn- und Webmaschinen, von „Papiermaschinen, Dampfschiffen, Lokomotiven und Turbinen“ bei deren Produktion die Firma Escher, Wyss u. Co. „Weltruf erlangte“<sup>198</sup>.

Da es noch keine leistungsfähigen und billigen Nahverkehrsmittel gab, war die Nähe zur Arbeitsstätte von Bedeutung. In der Altstadt waren es die Dienstboten, Tagelöhner, gewerblich Beschäftigten und die einfachen Angestellten, also die ärmeren Schichten, „die in Zentrumsnähe, mithin auf dem teuersten Boden“<sup>199</sup>, wohnten. Damit für die Mieter einerseits die Miete bezahlbar blieb, andererseits sich für die Hausbesitzer die Mieteinnahmen rechneten, mussten viele Menschen auf kleinstem Raum untergebracht werden. Ähnlich beengt wie in der Altstadt waren die Wohnungsverhältnisse in dem rasch wachsenden, nordwestlich angrenzenden Industrie- und Arbeitervorort

<sup>195</sup> Fritzsche/Lemmenmeier 1994, 93f; Kanalnetz und Wasserversorgung wurden 1867 eingerichtet

<sup>196</sup> Fritzsche/Lemmenmeier 1994, 85

<sup>197</sup> vgl. Müller 1919, 26

<sup>198</sup> Müller 1919, 26; im nahen Winterthur begann sich die Firma Sulzer zur Weltfirma zu entwickeln.

<sup>199</sup> Fritzsche/Lemmenmeier 1994, 188

Aussersihl. Dort hatte sich die Bevölkerung von 1870 (7.510 EW) bis 1900 (40.546 EW) mehr als verfünffacht<sup>200</sup>. Drangvolle Enge bestimmte also das Bild des Wohnens breiter Schichten der Bevölkerung. Die Situation im Kanton Zürich war insofern besonders drückend, als die Kantonshauptstadt Zürich einerseits immer noch durch den Stadtumfang des Mittelalters mit seinen 169 ha Fläche begrenzt wurde, andererseits die umliegenden Gemeinden durch die ausufernden Wohnsiedlungen zu Vorstädten der Hauptstadt geworden waren und dazu Infrastrukturlasten für die Kernstadt zu tragen hatten. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtung Zürichs und seines Umlandes nahm seit Mitte des Jahrhunderts so stark zu, dass nach neuen Lösungen gesucht werden musste und „um die Mitte der 60er Jahre die «Gemeindekommission von Zürich und Ausgemeindungen»“<sup>201</sup> gegründet wurde. Dies kann man als den Anfang der 1893 vollendeten Vereinigung betrachten und die lange Zeitspanne zeigt auch, welche Schwierigkeiten und Widerstände zu überwinden waren. Die Eigeninteressen der Gemeinden und das Beharrungsvermögen der Gemeindeorgane waren lange Zeit stärker als der Einheitsgedanke und 1884 scheiterte schließlich auch noch die Realisierung eines einheitlichen Polizeiverbandes<sup>202</sup>. Aber die Einsicht in die Notwendigkeit eines Zusammenschlusses Zürichs und der «Ausgemeinden» gewann immer mehr Anhänger. Einer der engagiertesten Befürworter einer Vereinigung war der Präsident einer 1885 eingesetzten Kommission zur Begutachtung aller mit einer Vereinigung zusammenhängenden Fragen: Dr. Conrad Escher; er sollte auch der erste Präsident des neuen „Großen Stadtrats bei dessen Konstituierung“<sup>203</sup> 1893 werden. Im Jahre 1886 sagte er vor der Statistisch-volkswirtschaftlichen Vereinigung in Zürich: „Schon jetzt ist die Bevölkerung unserer Gemeinden im täglichen Leben, in der Arbeit und im Verkehr Ein Ganzes. Die meisten der Ausgemeinden ... sind Agglomerate an die Stadt, Ansiedlungen von Leuten, die der Stadt wegen hierher zogen. (...) Die Stadt hat daraus reichen Gewinn gezogen; nun kommt aber die Zeit, wo sie auch ihre Pflichten zu erfüllen haben wird“<sup>204</sup>. Ein Mitstreiter Eschers kam aus der Gemeinde, die die größten Lasten für Zürich zu tragen hatte, aus dem Industrie- und Arbeitervorort Aussersihl: Es war der „Führer der dortigen demokratischen Partei und Herausgeber des Züricher Volksblattes“<sup>205</sup>, Benjamin Fritschi-Zinggeler. Die Aussersihler waren in immer größere finanzielle

---

<sup>200</sup> Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2002, 18

<sup>201</sup> Müller 1919, 69

<sup>202</sup> vgl. Müller 1919, 79f

<sup>203</sup> Ermatinger 1943, 43

<sup>204</sup> Escher 1888, 88

<sup>205</sup> Müller 1919, 83

Schwierigkeiten geraten, da es ihnen nicht gelang, die mit der Bevölkerungszunahme verbundenen Aufwendungen durch Einnahmen zu decken. Verzinsung und Tilgung der Schulden belasteten ihren Haushalt so stark, dass notwendige Investitionen und die laufende Unterhaltung öffentlicher Dienste nicht mehr durchgeführt werden konnten. In dieser ausweglosen Situation verfasste Fritschi-Zinggeler eine Petition an die Kantonsregierung, die vom Gemeinderat und von der Gemeindeversammlung angenommen wurde und zwei Punkte enthielt:

- 1) Der Kantonsrat solle „die Frage der Total-Zentralisation von Zürich und Ausgemeindungen in Beratung ziehen“ und Vorlagen für eventuelle Verfassungs- und Gesetzesänderungen ausarbeiten.
- 2) Der Kantonsrat solle der Gemeinde „ein vorläufig zinsfreies Anleihen im Betrage von Fr. 300,000 für Erstellung weiterer Schulbauten und die dringendsten Neubauten der politischen Gemeinde gewähren“<sup>206</sup>.

Die Petition schilderte die Notlage und listete sachlich auf: Die Infrastrukturbelastungen der billiges Bauland bereitstellenden Gemeinde, „das Zurückbleiben des Steuerkapitals“, weil wohlhabende Kaufleute und Rentiers fliehen, wo das Kleingewerbe und Arbeiter ansiedeln und der Lärm der Industrie rumort<sup>207</sup>, das Anwachsen der Kosten für die Schulgemeinde.

Die Belastungen Aussersihls, hervorgerufen durch das Bevölkerungswachstum zwischen 1888 und 1894, lassen sich durch einen Vergleich der Bewohnerzahlen Zürichs und der Vereinigungsgemeinden ermessen:

Tab.6 Bevölkerungszuwachs Zürichs und der «Ausgemeindungen»  
1888-1894

Jahr	Zürich		Aussersihl		übr. 10 Gemeinden		Neue Stadt total	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
1888	27.644	100,0	19.767	100,0	46.718	100,0	94.129	100,0
1894	28.099	<b>101,6</b>	30.248	<b>153,0</b>	62.710	<b>134,2</b>	121.057	<b>128,6</b>

Quelle: Stat. Jahrbuch der Stadt Zürich 2002, 18 f

Die von Aussersihl dargelegten Gründe für die Notwendigkeit des Zusammenschlusses überzeugten den Kantonsrat, der einen koordinierenden Regierungsrat einsetzte. Am 9. August 1891 kam es zur Volksabstimmung über die Vereinigung im sogenannten «Zuteilungsgesetz», jenes gegenüber Vereinigung „angenehmer in die Ohren klingende Wort“<sup>208</sup>. Anders als in Frankfurt, Amsterdam oder anderen europäischen Städten sollte es keine «Eingemeindung» im üblichen Sinne, sondern, dem demokratischen Charakter des

<sup>206</sup> Müller 1919, 86

<sup>207</sup> Müller 1919, 88

<sup>208</sup> Ermatinger 1943, 37

Schweizer Gemeinwesens entsprechend, eine Vereinigung selbständiger Gemeinden sein<sup>209</sup>. Bei der Abstimmung siegten Solidarität und Verantwortungsgefühl über „Kurzsichtigkeit, Egoismus und Befangenheit in Vorurteilen“ (...) mit „37,700 Ja gegen 24,870 Nein, also mit einem Mehr von fast 13,000 Stimmen“<sup>210</sup>. Am 1. Januar 1893 wurde die Vereinigung der Stadt mit den elf anliegenden «Aussengemeinden» vollzogen und Zürich konnte „die Stadtfläche von 180 auf 4.900 Hektar erweitern“<sup>211</sup>.

Welche Faktoren hatten zum Zustandekommen einer solch einvernehmlichen Lösung bei der Vereinigung Zürichs mit den «Ausgemeindungen» beigetragen? Einen ursächlichen Beweggrund kann man im Interesse und der Beteiligung der Bürger an den Angelegenheiten ihres Gemeinwesens sehen. Die urwüchsig demokratische Aufgabe, über diese Angelegenheiten abzustimmen, verlangt eine Beschäftigung mit den aufgeworfenen Problemen. Die Bürger stimmten schließlich einer Lösung zu, die allen Beteiligten Vorteile versprach: Die Stadt Zürich gewann Raum und billiges Bauland, die Ausgemeindungen Mittel zur Deckung ihrer Haushalte. Presse und verschiedene gemeinnützige Vereinigungen und Gesellschaften hatten bei der Meinungs- und Entscheidungsbildung der Bürger geholfen. Sie informierten lange Zeit ausführlich und halfen mit Zahlen und Fakten, die Notwendigkeit der Vereinigung zu begründen. Aus Kantons- und Gemeindevertretern wurde eine «Vereinigung der Kantonsräte und Gemeindebehörden von Zürich und Ausgemeindungen» gebildet, die eine, das Zuteilungsgesetz ergänzende, Gemeindeordnung für das neue «Groß-Zürich» erarbeiten sollte. Die neue Gemeindeordnung wurde in einer Volksabstimmung in den zu vereinigenden Stadtteilen „am 24. Juli 1892 mit 11702 gegen 1195 Stimmen“<sup>212</sup> angenommen. Um in dem größer gewordenen Gemeinwesen die Kontrolle des Stadtrates (Exekutive, 9 Mitglieder) durch die Bürger zu sichern, war schon im Zuteilungsgesetz ein Großer Stadtrat (Legislative, 118 Mitglieder) zum Zwecke der Aufsicht und der Gewaltenteilung zwischen die Bürgerversammlung und den Stadtrat platziert worden. Mit der Gemeindeordnung wurden „die Befugnisse dieser Organe gegenüber denen des Großen Stadtrates und diejenige des Großen Stadtrates gegenüber denen des Stadtrates“ vermehrt. „Das erstere geschah, um den Entscheid über die wichtigsten Fragen des Gemeindele-

<sup>209</sup> vgl. Müller 1919, 53 f

<sup>210</sup> Müller 1919, 139; in Zürich und den 11 Gemeinden lautete das Ergebnis: 12,765 Ja, 4.027 Nein.

<sup>211</sup> Statistisches Jahrbuch 1894; die Erste Eingemeindung von 1893 wurde ausführlich von Müller (1919) im Auftrag der Stadt sowie von G. Ermatinger (1943), F. Lendemann (1993) nachgezeichnet; vgl auch Fritzsche/Lemmenmeier (1994)

<sup>212</sup> Stadtkanzlei 1919, 3; Dagegen hatten nur die reichen Gemeinden Enge (5 Nein-Stimmen mehr als Ja-Stimmen) und Wollishofen (mit 132 mehr Nein-Stimmen) votiert.

bens, besonders auch in Hinsicht auf den Gemeindehaushalt, in die Hand der Stimmberechtigten zu legen“<sup>213</sup>.

Die Vereinigung war aber auch eine Frage der ökonomischen Vernunft. Als die „Stadt Zürich 1896 von der „Elektrischen Strassenbahn AG“ deren Linien für 745.000 Franken“ übernommen hatte, „war es die erste Stadt Europas, die Strassenbahnen in eigener Regie fahren liess“<sup>214</sup>. Diese Bahn konnte auf eigenem Stadtgelände schneller und wirtschaftlicher ausgebaut und betrieben werden. Auch die Wasserversorgung, das Elektrizitätsnetz und das Gasleitungsnetz, mit denen die Gemeinden zum Teil schon mit Zürich verbunden waren, konnten zügiger und rationeller ergänzt und besser ausgelastet werden.

Mit dem Fortschreiten der Industrialisierung und des Bevölkerungswachstums wiederholte sich bald nach Beginn des 20. Jahrhunderts die Situation der an der Peripherie der Stadt Zürich liegenden Gemeinden. So wie in den 80er und 90er Jahren des 19. Jahrhunderts die Gemeinde Aussersihl, so war es jetzt Oerlikon, das das stärkste Wachstum an Industrie und Arbeitern verzeichnete; gefolgt von Altstetten. Auch in den Orten Affoltern, Seebach Schwamendingen und Witikon wuchs die Einwohnerzahl durch den Zuzug der Arbeiter und Beschäftigten der Industrieorte und Zürichs. Dem Ort Höngg dagegen „war es trotz Bauboom gelungen, weithin sein ländlich-bürgerliches Aussehen zu bewahren“ und Albisrieden blieb noch längere Zeit „landwirtschaftlich-bäuerlich“<sup>215</sup> geprägt. Sofort nach dem Krieg 1918/19 verstärkten sich in den äußeren Gemeinden die Kräfte, die die Eingemeindungen voranzutreiben suchten. Sie ließen aber plötzlich nach, als die Folgewirkungen des Ersten Weltkrieges - Wegbrechen der Exportmärkte, Beschränkungen des Kapitalverkehrs - die Stadt Zürich „in eine finanzielle Notlage gebracht“ und im Jahre 1919 eine „Erhöhung des Gemeindesteuerfusses von 120 auf 180 %“<sup>216</sup> notwendig geworden war. Im Jahre 1922 konnte der Steuerfuß wieder auf 122% ermäßigt werden „und prompt setzten gegen Ende des Jahres 1922 wieder Eingemeindungsbestrebungen“<sup>217</sup> ein. Ein besonderes Problem war für die armen Gemeinden die Aufbringung der Schulkosten. Auch für andere kommunale Aufgaben reichten die Mittel, trotz des Finanzausgleichs im Kanton, zur Deckung der Finanzierungslücken nicht aus. „Wenn ein Vorort immer und immer wieder, sei es in Bezug auf Versorgung mit Gas oder Wasser, die Einführung von Linien der städtischen Verkehrsbetriebe auf seinem

---

<sup>213</sup> Ermatinger 1943, 45

<sup>214</sup> Akeret 1977, 28

<sup>215</sup> Akeret 1977, 10

<sup>216</sup> Lendenmann 1994, 16

<sup>217</sup> Akeret 1977, 74

Gebiet, die Beseitigung von Abwässern, die Kehrrichtabfuhr usw., auf Abmachungen der mächtigen Stadt angewiesen ist, ist es mit seiner Selbständigkeit nicht mehr weit her“<sup>218</sup> schreibt Alt-Stadtpräsident Emil Klöti. Am „5. März 1926 ging dem Kantonsrat ein Volksinitiativbegehren mit 24,729 gültigen Unterschriften“ auf „«Zuteilung» der „Gemeinden Affoltern b. Zch., Albisrieden, Altstetten, Höngg, Kilchberg, Oberengstringen, Oerlikon, Schlieren, Schwamendingen, Seebach, Witikon und Zollikon“<sup>219</sup> zu. In der Begründung hieß es: „Heute greift die Stadt wirtschaftlich weit über ihre Grenzen hinaus. Von einzelnen Gemeinden arbeiten mehr als die Hälfte aller Erwerbenden in der Stadt. Zürich hat dadurch enorme finanzielle Vorteile, weil die Geschäftsgewinne aller Unternehmungen eben nur in der Stadt versteuert werden. Den Vororten aber bleiben bloß die Lasten“<sup>220</sup>.

In Zürich nahmen einige politische Parteien die Eingemeindungswünsche auf und ergriffen selbst die Initiative zur Vergrößerung des städtischen Territoriums durch die «Eingemeindung» von 12 Orten des Umlandes<sup>221</sup>. Die Protagonisten der Befürworter und Gegner im Stadtrat waren Klöti von der Sozialistischen Partei und Nägeli von der Demokratischen Partei. Die Presse sowie Architekten und Stadtplaner gehörten überwiegend zu den Befürwortern eines Zusammenschlusses<sup>222</sup>. Doch in der Abstimmung am 12. Mai 1929 lehnten die Bürger des ganzen Kantons mit 74.897 Stimmen gegen 59.214 Stimmen die «Zuteilung» ab; die Wahlbeteiligung lag bei 81,7 Prozent. Von den 12 betroffenen Landgemeinden stimmten Kilchberg und Zollikon gegen die Vorlage<sup>223</sup>, die Bürger der reichen Seegemeinden wollten nicht mit den Arbeitergemeinden verschmolzen werden. Auch eine Abstimmung am 29. September 1929 über ein neues Finanzausgleichsgesetz zwischen den Gemeinden des Kantons verlief negativ<sup>224</sup>. Die Probleme blieben ungelöst, die Vereinigungsbemühungen wurden aber fortgesetzt und in der Abstimmung am 5. Juli 1931 wurde schließlich ein neues Finanzausgleichs- und Eingemeindungsgesetz angenommen<sup>225</sup>. Zwei Jahre später, „am 15. Januar 1933“, gab es eine „knappe Annahme *der Gemeindeordnung in der Volksabstimmung* (30 436 Ja, 30 300 Nein)“<sup>226</sup> durch die Bürger Zürichs und der acht Vororte; die Vereinigung konnte zum 1. Januar 1934 vollzogen werden. Als Stadtpräsident wurde

---

<sup>218</sup> Klöti 1956, 60

<sup>219</sup> Amtsblatt des Kantons Zürich 1927, 589/590

<sup>220</sup> Amtsblatt des Kantons Zürich 1927, 591

<sup>221</sup> vgl. Dünki 1994, 154; zu der Zweiten Eingemeindung vgl. auch Klöti (1956), Hugger (1987), Lendenmann (1994) und die ausführliche Darstellung von Akeret (1977)

<sup>222</sup> Vgl. Akeret 1977, 79f

<sup>223</sup> Amtsblatt des Kantons Zürich 1929, 517f

<sup>224</sup> Amtsblatt des Kantons Zürich 1929, 720

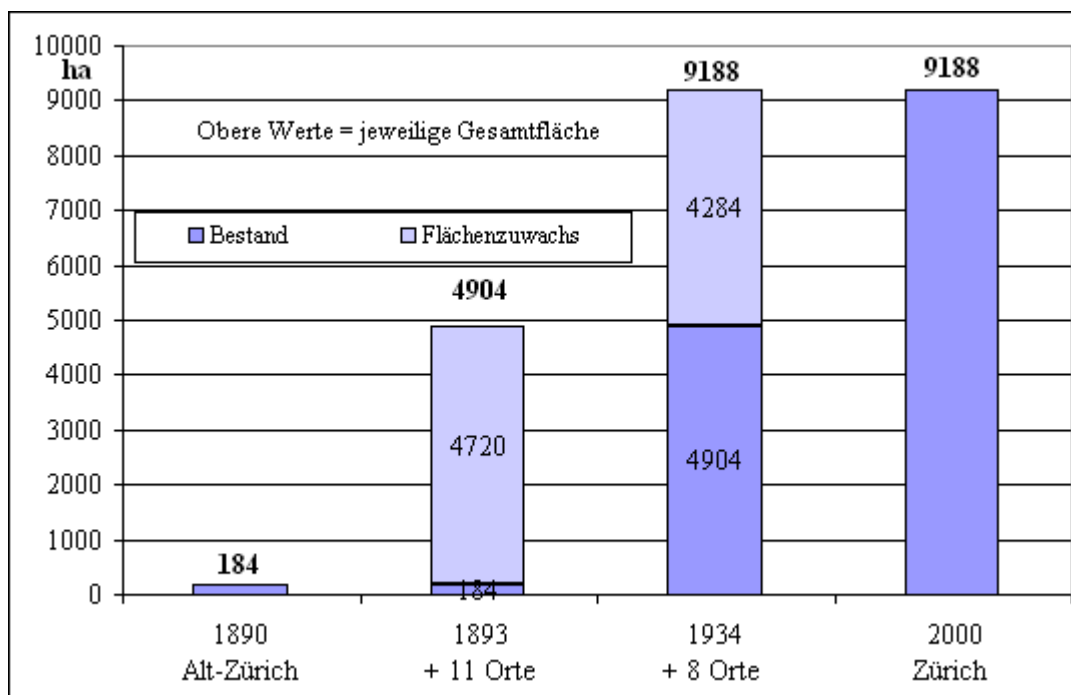
<sup>225</sup> Amtsblatt des Kantons Zürich 1931, 501f

<sup>226</sup> Dünki 1994, 157

der oben zitierte Emil Klöti gewählt; stärkste Partei bei der Stadtratswahl war die SP mit 47,8%, gefolgt von den Freisinnigen mit 16,9%. Der Jurist Klöti, der als „Finanzvorstand (1908-1910) und als Bauvorstand (1910-1928) und dann als Stadtpräsident nicht nur Stadtplanung, sondern bereits damals Regionalplanung betrieben hat“<sup>227</sup>, wird von Lendenmann als Glücksfall für Zürich bezeichnet. Der Gewinn für die Stadt durch die Eingemeindungen zeigte sich u. a. in der Aufteilung der Nutzungsflächen für den Wohnungsbau. Während in Zürich 1923 knapp 25% der Fläche besiedelt waren, bedeckte die Siedlungsfläche in den Vororten nur 3%<sup>228</sup>. Der Wohnungsbau profitierte also in besonderem Maße, zumal auch die Landpreise bedeutend niedriger lagen als in Zürich. Auch die Verkehrsanbindung der Vereinigungsorte mit Zürich war vorhanden: Bahnverbindungen bestanden nach Altstetten, Affoltern, Oerlikon und Seebach; bis 1930 erfasste die Tramlinie die Orte Höngg und Albisrieden. Das Straßennetz war gut ausgebaut und Autobusse verkehrten regelmässig nach abseitiger liegenden Quartieren<sup>229</sup>.

Zwei Eingemeindungen vergrößerten die Fläche der bis dahin nur durch die Niederlegung der Festungswälle von 169 auf 184 Hektar erweiterten Stadt.

Abb.11 Wachstum des Züricher Stadtgebietes durch Eingemeindungen



Quelle: Stat. Jahrbücher

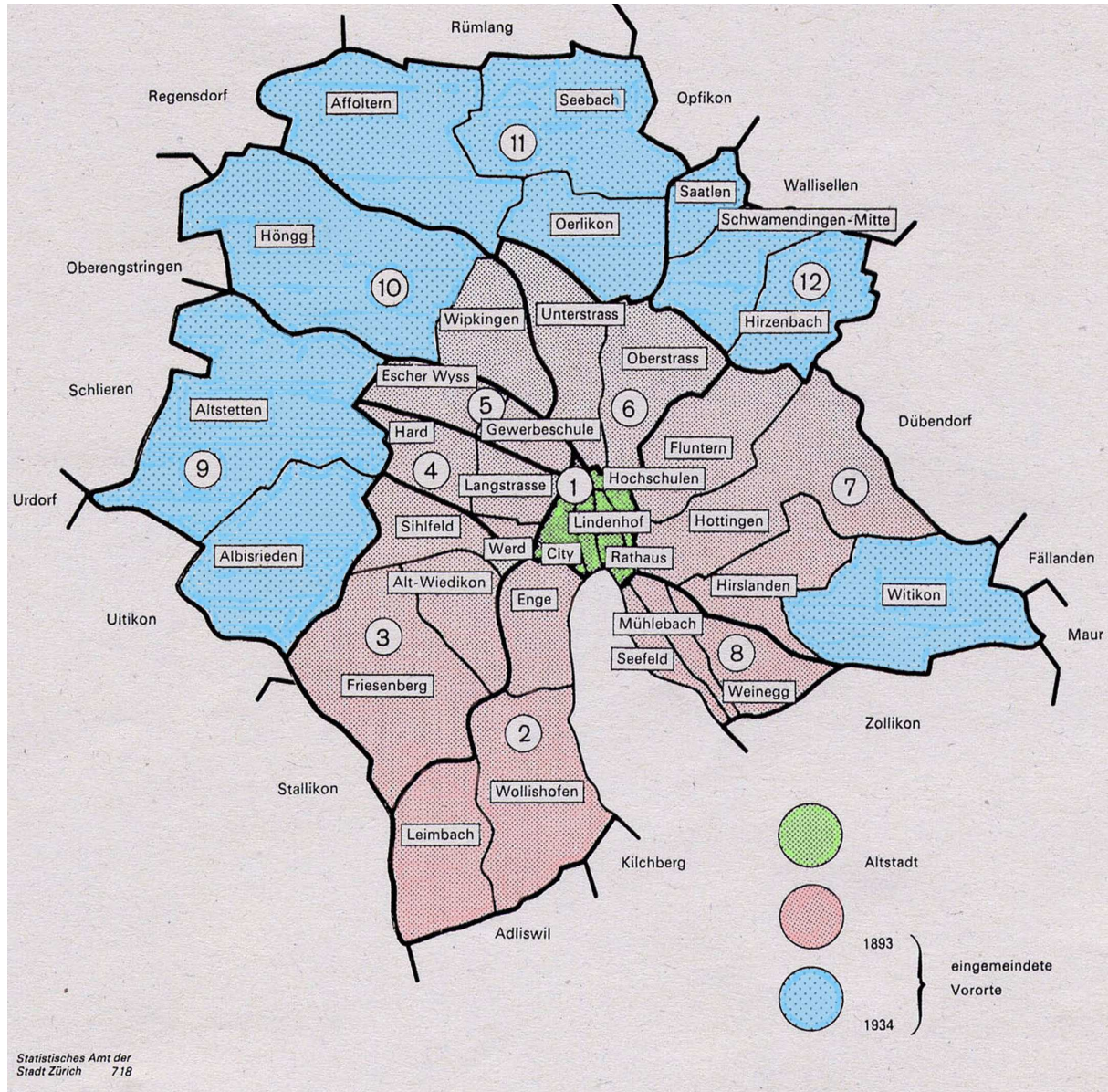
<sup>227</sup> Lendenmann 1994, 20

<sup>228</sup> Stat. Amt, Statistik der Stadt Zürich 1926 Heft 32, S.10 f

<sup>229</sup> vgl. Akeret 1977, 27f

Die erste im Jahre 1893, als zu „den ursprünglichen 169 Hektar ... nun 4.330 Hektar der neu eingemeindeten Vororte“<sup>230</sup> hinzukamen, die zweite zum 1. Januar 1934, bei der die „8 eingemeindeten Vororte „ziemlich genau zu einer Verdoppelung der städtischen Bodenfläche“<sup>231</sup> führten.

Abb.12 Die Gebietserweiterungen Zürichs 1893 und 1934



Quelle: Statistik Stadt Zürich, Statistisches Jahrbuch 1991; bearbeitet

Zürich muss also seit 1934 mit seiner Fläche und den Möglichkeiten der Wohnbebauung und der Gewerbeansiedlung auskommen. Städtische Gebietserweiterungen kommen nicht nur wegen des langwierigen Prozesses von Eingemeindungen nicht mehr in Frage, sondern vor allem auch deshalb nicht,

<sup>230</sup> Hugger 1987, 89; (Zahl 4.330 geringfügig abweichend von Stat. Jahrb. mit 4.284 ha)

<sup>231</sup> Akeret 1977, 9



weil inzwischen die Ausdehnung der Wohn- und Arbeitsplätze, also die Wirtschaftsverflechtungen und Pendlerströme, weit über die Dimension einer Schweizer Stadt hinausreichen. „Die ökonomische Entwicklung kümmert sich nicht mehr um politische Grenzen“<sup>232</sup>. Die Funktionen des Metropolitanraums nehmen Zürichs territorialen Grenzen immer mehr von ihrer einstigen Bedeutung. Schon 1958 gab es eine Regionalplanung Zürich und Umgebung. Politisch und wirtschaftlich wirkungsvoller war und ist aber die Einbindung Zürichs in den Kanton und dessen Exekutive und Legislative - nicht zuletzt durch die Volksabstimmungen, Volksinitiativen und Referenden. Diese behandeln die Probleme, die alle Gemeinden des Kantons betreffen; die Referenden Zürichs, die (nur) Auswirkungen für die Stadt haben, sind nachgeordnet.

Abb.13 Karte des Kantons Zürich 2004



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich 2004

<sup>232</sup> Eisinger/Schneider 2003, Vorwort

Die wirtschaftliche Ausstrahlung Gross-Zürichs reicht heute weit über die Grenzen des Kantons mit seinen 171 Gemeinden, 1,2 Mio. Einwohnern und einem Gebiet von 1.792 km<sup>2</sup> hinaus: Die „«funktionale Grossregion Zürich»“ wird durch Basel und die Zentralschweiz begrenzt<sup>233</sup>.

### 3.5 Vergleich der Eingemeindungsprozesse

Die Expansion der Städte wurde durch demographische und wirtschaftliche Prozesse erzwungen:

- Bevölkerungswachstum und Wohnungsnot in den Städten;
- drohende Abwanderung von Steuerzahlern in Randgemeinden und Einbußen an der Finanzkraft der Stadtgemeinden;
- Gefährdung des rationellen Ausbaus und wirtschaftlichen Betriebes der städtischen Infrastrukturen (Energie, Wasser, Verkehr).

Das starke Wachstum der Bevölkerung und der Zwang, für deren steigende Wohnbedürfnisse Platz zu haben, waren das stärkste und häufigste Argument, mit dem die drei Städte die Ausweitung und Vergrößerung der Stadtflächen begründeten. Beide Erscheinungen, Bevölkerungswachstum und Wohnungsmangel, hielten bis weit in die 1970er Jahre an.

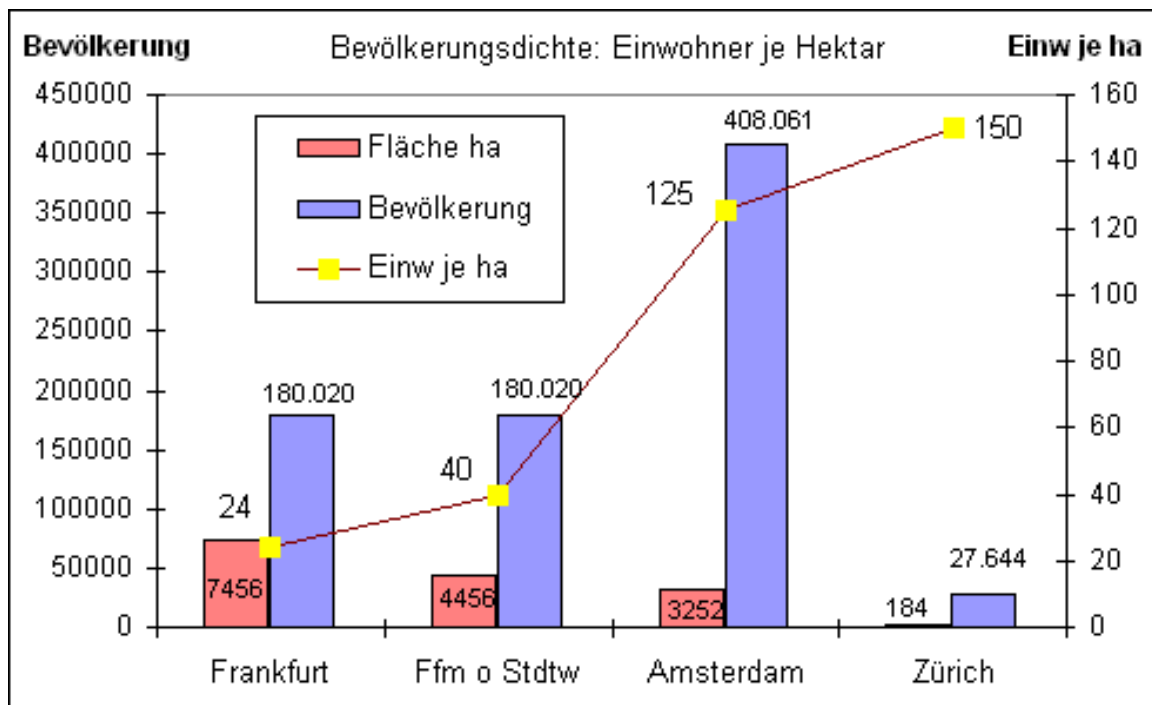
Um die Stichhaltigkeit der Expansionsbegründungen beurteilen zu können, kann der Vergleich der Bevölkerungszahlen und der zur Verfügung stehenden Grundflächen, mithin die Bevölkerungsdichte, als Kriterium dienen.

Vor Beginn der oben besprochenen Eingemeindungen, Frankfurt 1895 (Abb. 5), Amsterdam 1896 (Abb.8), Zürich 1893 (Abb.12) hatten die drei Städte eine sehr unterschiedliche Besiedlungsdichte. In Frankfurt waren es 1890 nur 24 Einwohner je Hektar, und selbst wenn man den nicht als Baufläche zur Verfügung stehenden Stadtwald mit 3.000 ha von der Fläche abzieht, bewölkerten durchschnittlich nur 40 Bewohner einen Hektar Boden, hingegen kamen in Amsterdam 125 und in Zürich 150 Bewohner auf einen Hektar. Die Notwendigkeit einer Ausdehnung der Stadtfläche ist in Amsterdam und Zürich zu Anfang des Zwanzigsten Jahrhunderts besonders augenfällig.

---

<sup>233</sup> Eisinger/Schneider 2003, 16

Abb.14 Bevölkerungsdichte in Frankfurt, Amsterdam und Zürich um das Jahr 1890



Quelle: Stat. Jahrbücher (Bevölkerungszahlen Amsterdams 31.12.1889, Zürichs 1888)

Die Bevölkerungsdichte nahm durch die Gebietserweiterungen, vor allem in Amsterdam und Zürich, deutlich ab und alle drei Städte erreichten am Jahrhundertende ein in etwa ausgewogenes Niveau von nur noch 33 - 39 Einwohnern je Hektar.

Tab.7 Bevölkerungsdichte in Frankfurt, Amsterdam u.Zürich im Jahre 2000

Jahr 2000	Frankfurt	Amsterdam	Zürich
Bevölkerung	646.500	731.289	362.042
Fläche in ha	24.835	21.886	9.188
<b>Einw. je ha</b>	<b>26/33<sup>1</sup></b>	<b>33</b>	<b>39</b>

Quelle: Statistische Ämter; <sup>1</sup> Frankfurt ohne/mit Stadtwald

Den Verhältniszahlen in den Bevölkerungsdichten entsprechen in gewisser Weise Gestaltung und Bebauung der drei Städte: Während sich Frankfurt eine verhältnismäßig aufgelockerte Bebauung leisten kann<sup>234</sup>, muss Amsterdam durch kompakte Siedlungen mit mehrgeschossigen Häusern den knappen Raum nutzen. Zürich wiederum - zwar ohne Wohnhochhäuser - steht durch die Streuung der Wohnsiedlungen und der Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser vor einer Zersiedlung der Landschaft. Die Tatsache, dass die

<sup>234</sup> Müller-Raemisch 1998, 15: „Das Verhältnis zwischen bebauter und freier Fläche ist in der Stadt Frankfurt noch relativ günstig“.

Städte mit unterschiedlichen Besiedlungsdichten mehr oder weniger zurecht gekommen sind, spricht aber auch dafür, dass der Raumbedarf für Wohnungen als alleinige Begründung für die Flächenausdehnung nicht ausreicht. Daneben begründeten alle drei Städte ihre Expansionsbestrebungen zusätzlich mit der Notwendigkeit, ihre Finanzkraft durch die Ausweitung des Steuerbezugsgebietes zu stärken und die Infrastruktureinrichtungen wirtschaftlicher betreiben zu können.

Bei der Erweiterung der Städte waren zwar die sozio-ökonomischen Zwänge die Ursache des Expansionsdranges. Die Eingemeindungsstrategien wurden aber von den unterschiedlichen politischen Verfassungen und demokratischen Strukturen der drei Städte in hohem Maße mitbestimmt. Zumindest gilt dies für die großen Eingemeindungen vor Beginn und während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Amsterdam, in seinen innerstädtischen Angelegenheiten autonom und mit exekutiven und legislativen demokratischen Organen, dem gewählten Magistrat «B & W»<sup>235</sup> und den Mitgliedern des Gemeinderates ausgestattet, war in Fragen der Stadterweiterung von der Fürsprache der Provinz und letztendlich von der Zustimmung der Zweiten und Ersten Kammer des nationalen Parlaments abhängig. Die Entscheidungen fielen dort im Sinne des übergeordneten Interesses, auch gegen den Wunsch von Randgemeinden, die lieber selbständig geblieben wären. Das im Jahre 1995 in Amsterdam zur Frage einer Stadtprovinz abgehaltene Referendum war ein Plebiszit, das nicht bindend war und vom Amsterdamer Stadtrat auch prompt abgelehnt wurde.

Zürich hatte, in Vorbereitung der Vereinigungen, alle Instanzen der anliegenden Gemeinden und des Kantons einzubeziehen; die letzte Entscheidung lag aber bei den Stimmbürgern. Diese mussten nicht nur der Eingemeindung, sondern auch einer einheitlichen Verfassung für die «neue», größere Stadt zustimmen. Diese Verfassung erlaubte keine Sonderbehandlung für einzelne Gemeinden, in ihr waren alle gleich. Dass Zürich nach 1934 keine weiteren Eingemeindungsversuche mehr unternahm, sondern früh auf die Zusammenarbeit in der Region setzte, hatte nicht nur mit dem langwierigen Procedere des Eingemeindungsprozesses zu tun. In dieser Entscheidung kam auch der Respekt vor dem Erhalt der Selbstbestimmung der Gemeindebürger und die Furcht vor einer ausufernden Verwaltung zum Ausdruck. Die Schweizer Demokratie beginnt in der Gemeinde, folgerichtig bestätigt durch Schumpeters Erkenntnis: „Im Gebiet der öffentlichen Angelegenheiten gibt es Sektoren,

---

<sup>235</sup> Burgemeester en Wethouders ( Bürgermeister und Ratsherren)

die mehr innerhalb der Vorstellungskraft des Bürgers liegen als andere. Das gilt erstens für die lokalen Angelegenheiten<sup>236</sup>.

Die Frankfurter Eingemeindungs Bemühungen, mit Ausnahme der späten in den 1970er Jahren, trafen immer auf selbständige Orte mit im wesentlichen gleichen politischen Entscheidungsgremien: Gewählten Stadt- oder Gemeinderäten; in der Mehrzahl parteigebunden. Das demokratische Spiel des Aushandelns der unterschiedlichen Interessen bis zum Konsens innerhalb der parteilichen Machtverhältnisse, das Taktieren mit Zugeständnissen an widerstrebende Partner und deren legislative Gremien, bestimmten Frankfurts Eingemeindungsstrategien. Die Bürger konnten sich nicht auf demokratischem Wege direkt an den Entscheidungen beteiligen, weder die Frankfurts, noch die der einzugemeindenden Orte. Einzelne lokale Befragungen, inoffiziell initiiert, fanden im frühen Stadium der Eingemeindungsverhandlungen zwar statt, aber selbst wenn sich die Bürger der Randgemeinden anfänglich gegen eine Eingemeindung aussprachen - ihre Repräsentanten entschieden schlussendlich anders und es bleibt offen, wie sich die Mehrheit der Bürger entschieden hätte, wenn sie direkten Einfluss auf das politische Handeln oder gar die Kontrolle über das Verwaltungshandeln gehabt hätten.

Tab.8 Strukturelle Dimension der politischen Entscheidungen

Stadt Dimension	Frankfurt	Amsterdam	Zürich
Demokratische Verfassung	Repräsentative Demokratie	Repräsentative Demokratie	Direkte Demokratie
Entscheidungsebene	lokal	zentral	lokal
Entscheidungsprozess	Aushandeln in Gremien	Parteienlobbyismus	Öffentlichkeits-, Überzeugungsarbeit
Letzte Entscheidungsinstanz	Stadträte und Gemeinderäte	Zweite Kammer d.nat.Parlaments	Stimmbürger der Gemeinde

Es zeigt sich, dass unterschiedliche demokratische Strukturen zum gleichen Ergebnis führen können. Doch jede der demokratisch verfassten Konstitutionen der drei Städte stößt an die Grenze ihrer Wirksamkeit, wenn sie Entscheidungen herbeiführen will, die an das Interessengebiet ihrer Nachbargemeinden rühren oder zu stark in das deren Bürger eindringen will. Gelangen deshalb die großen Eingemeindungen in allen drei Städten nur im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts: in Frankfurt bis 1928, in Amsterdam bis 1921 und in Zürich bis zum Jahre 1934? Eingemeindungen in der zweiten

<sup>236</sup> Schumpeter 1950, 413

Jahrhunderthälfte, die nur noch in Frankfurt und Amsterdam, nicht mehr in Zürich stattfanden, waren von oben entschieden worden. Heute jedenfalls scheint die lokale Autonomie eher in einer regionalen Zusammenarbeit gewahrt werden zu können als diese Lokalitäten durch immer neue Eingemeindungen zu vergrößern oder ausufern zu lassen. Deshalb steht jetzt die Zusammenarbeit in der Region - und die Lastenverteilung - auf dem programmatischen Forderungskatalog von Frankfurt, Amsterdam und Zürich.

### 3.6 Bedeutung der Stadterweiterungen für die Bodenpolitik

Durch erfolgreiche Eingemeindungen konnten alle drei Städte, vor allem im Laufe der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, ihr Stadtgebiet vervielfachen. Bei den Expansionsstrategien zeichnete sich ab:

1. Die unterschiedlichen politischen Verfassungen und demokratischen Strukturen: Repräsentative, demokratische Vertretungen in Amsterdam und Frankfurt - direktdemokratische Abstimmungen in Zürich; lokale und regionale Entscheidungsebenen in Frankfurt und Zürich - zentrale Entscheidungsinstanzen in Amsterdam, führten schlussendlich zu ähnlich erfolgreichen Ergebnissen der Stadterweiterungen.
2. Die Erweiterung der Städte hat keinen direkten Bezug zu der antinomischen Formel Gemeineigentum versus Privateigentum. Stadterweiterung und Eingemeindung lassen sich auch den wirtschaftspolitischen Paradigmen gemeinwirtschaftlich/marktwirtschaftlich nicht direkt zuordnen - sie sind nicht eo ipso nach deren Kriterien zu beurteilen. Bei der Expansion der Städte spielten die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmen keine Rolle und es änderten sich zunächst auch die Eigentumsverhältnisse nicht.
3. Inbesitznahme und Grenzerweiterung schufen aber, neben der Sicherung von Ressourcen und der Erweiterung der Handlungsfähigkeit der städtischen Institutionen, die Grundlage und die Chance, das städtische Eigentum zu vergrößern. Zum einen weil die eingemeindeten Orte selbst Bodeneigentum mit einbrachten, zum andern weil in diesen zentrumsferneren Gebieten der Erwerb von Land für die Gemeinde kostengünstig war.

Die Stadtausdehnung durch Eingemeindungen steht am Anfang der Kette kommunaler Aktivitäten, die der Verwirklichung bodenpolitischer Zielsetzungen dienen. Durch sie werden kommunaler Grunderwerb, Vergabe von Land zur Nutzung in Erbpacht, Ausweisung von Siedlungsgebieten und kommunaler Wohnungsbau erst möglich.

## IV Erwerb und Veräußerung städtischen Bodens

### 4.1 Kommunalen Grunderwerb

Die Städte Frankfurt, Amsterdam und Zürich besaßen von altersher Bodeneigentum - innerhalb und außerhalb ihrer Mauern. Amsterdam war seit 1586 durch einen Erlass ermächtigt, „Land für die Stadtvergrößerung zu enteignen“<sup>237</sup>. Frankfurt fiel durch die Säkularisation beträchtlicher Grundbesitz zu: Die „Selbständigkeit und künftige Neutralität Frankfurts“ wurde im Jahre 1802 vom Reichsdeputationsausschuß garantiert; „die Reichsstadt durfte sämtliche Stifte und Klöster ihres Gebietes mit allen Gütern und Gefällen säkularisieren“<sup>238</sup>. Größere Flächen gewannen alle drei Gemeinden durch die Schleifung der Befestigungsanlagen, die in Frankfurt 1812, in Amsterdam 1813 vollzogen waren. In Zürich war erst im Jahre 1842 „die Niederlegung der Festungsanlagen zum größten Teil beendet. (...) Das Land wurde teils an Private verkauft, ... teils als Baulandreserve für öffentliche Bauten zurückgehalten“<sup>239</sup>. Der auswärtige Landbesitz hatte in Frankfurt und Zürich durch die Erhebung des Zehnten erhebliche Mittel in den Stadthaushalt fließen lassen; Zürich löste den Grossen Zehnten erst im Jahre 1803 ab<sup>240</sup>.

Alle diese Inbesitznahmen von Land waren über Jahrhunderte in erster Linie aus macht- und sicherheitspolitischen sowie aus finanziellen Gründen erfolgt. Jetzt aber, im späten 19. Jahrhundert, brauchten die Städte vor allem Raum und Bodenflächen zum Bau von Wohnungen für die stürmisch wachsende Bevölkerung. Für eine geordnete Bebauung waren vorausgehende Planungen und bestimmte Erschließungsmaßnahmen durch die Städte unabdingbar. Nur große Flächen im - zumindest zeitweiligen - Besitz der Gemeinden ermöglichten eine rasche und gesteuerte Realisierung der Bebauung. Nicht ohne Grund basierten Ebenezer Howards Entwürfe für die Gartenstadt auf „Anlagen auf ungeteiltem Boden, auf einem Boden der der Gemeinde gehört und der grundsätzlich im Eigentum der Gemeinde verbleibt“<sup>241</sup>; die realisierten englischen Gartenstädte Letchworth, Welwyn und Hampstead wurden auf solchem stadteigenem Land erbaut. Die deutschen Städte waren „durch Ministererlasse 1901 und 1907 ... zum systematischen Aufbau städtischer Immobilienfonds aufgefordert“<sup>242</sup> worden, um damit den kommunalen Landerwerb finanzieren zu können. Die niederländischen Gemeinden erhielten durch das

---

<sup>237</sup> Jesterhoudt 2001, 20

<sup>238</sup> Gerhardt 1935, 15

<sup>239</sup> Fritzsche 1994, 90

<sup>240</sup> vgl. Hardegger 1986, Tab. 1.40

<sup>241</sup> Bernoulli 1946, 106

<sup>242</sup> Böhm 1990, 157

Wohnungsgesetz des Jahres 1901 weitgehende Ermächtigungen, um Bauland schnell und zu günstigen Kosten in ihren Besitz zu bringen.

Bei der Untersuchung des Bodenerwerbs der Städte Frankfurt, Amsterdam und Zürich sollen vor allem Umfang und Entwicklung des städtischen Bodeneigentums ermittelt und zum anderen die unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen verglichen werden.

#### 4.2 Städtischer Grundbesitz in Frankfurt

Als der Frankfurter Oberbürgermeister Adickes auf dem ersten deutschen Städtetag am 2. 9. 1903 in Dresden feststellte: „Die Vermehrung des städtischen Grundbesitzes wird schon jetzt mit gutem Grunde in vielen Städten planmäßig betrieben“<sup>243</sup>, sprach er mit Blick auf die Situation deutscher Gemeinden; er hätte auch Amsterdam und Zürich mit einbeziehen können. Denn alle drei Städte hatten zu einer Zeit, in der Bevölkerungswachstum und Wohnungsnot eine Ausdehnung der Städte erzwangen, schon einen beachtlichen Grundbesitz - sie fingen nicht bei Null an.

Tab.9 Anteil des Grundbesitzes der drei Städte an der gesamten Gemarkungsfläche um die Wende zum 20. Jahrhundert; in ha und %

Frankfurt			Amsterdam			Zürich		
Jahr	ha	%-Anteil	Jahr	ha	%-Anteil	Jahr	ha	%-Anteil
1896	4.076	51	1896	1.000	23	1894	575	12
1900	4.434	47	1903	2.066	47	1900	626	13

Quelle: Stat. Jahrbücher

Der auffallend große Grundbesitz der Gemeinde Frankfurt ist maßgeblich bedingt durch den über 3.000 Hektar großen Stadtwald, der als ehemaliger Reichsforst seit dem 14. Jahrhundert Frankfurt gehörte. Es war damals der Stadt gelungen, durch „ein Privileg Kaiser Ludwigs des Bayern“, den Forst als „vom Kaiser verpfändetes Reichsgut einzulösen“<sup>244</sup>. Des weiteren kam Frankfurt in den Besitz umfangreichen Grundbesitzes durch die erste Säkularisierung nach der protestantischen Reformation im 16. Jahrhundert. Noch mehr gewann die Stadt durch Napoleons Herrschaft über Europa und das Ergebnis des sogenannten «Reichsdeputationshauptschlusses» 1802: „die Stadt durfte sämtliche Stifte und Klöster ihres Gebietes mit allen Gütern und Gefällen säkularisieren“<sup>245</sup>. Mit der Wiedereingliederung der früher schon zur freien Reichsstadt Frankfurt gehörenden Orte Bornheim (1877) und Bocken-

<sup>243</sup> Adickes 1903, 31

<sup>244</sup> Bothe 1966, 51

<sup>245</sup> Gerhardt 1935, 15



heim (1895), in denen die Stadt noch Land besaß, kam weiterer Grundbesitz in das städtische Vermögen, sodass im Jahre 1896 der höchste Besitzanteil von 51% an der Stadtfläche erreicht wurde. Die Stadt war sogar bestrebt, noch mehr Land zu erwerben, um dieses als Bauland ausweisen und für den preiswerten Wohnungsbau, aber auch für die Industrialisierung, einsetzen zu können. Zur Bündelung der Bodentransaktionen und zur Beschaffung der Mittel richtete die Stadt Frankfurt auf Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 30. November 1897<sup>246</sup> eine Spezialkasse für städtischen Grundbesitz ein. Die Spezialkasse hatte OB Adickes initiiert, um „Grundstücks-Transaktionen über das Extra-Ordinarium finanzieren“<sup>247</sup> zu können, um die Bodenspekulation zu bekämpfen und den Wohnungsbau zu fördern<sup>248</sup>. Die Spezialkasse wurde zu ihrer Gründung im Dezember 1897 mit 387,3 ha Land aus städtischem Grundbesitz, das einen Buchwert von 26,6 Mio. Mk. darstellte, sowie mit einem Betriebskapital von 6 Mio. Mk. ausgestattet. Das Kapital wurde aus Anleihemitteln finanziert<sup>249</sup>. Bis zum Ende des Jahres 1899 vergrößerte sich der Flächenbesitz der Spezialkasse durch weitere Ankäufe auf 413,3 ha, der Buchwert stieg durch gewinnbringende Verkäufe überproportional auf 34,5 Mio. Mark.

Tab.10 Grundbesitz und Verkaufsgewinne der Frankfurter Spezialkasse, 1897-1899

	Zugang aus städtischem Besitz	Zugang durch Ankäufe	Abgang für Strassen	Abgang durch Verkäufe	Bestand am Jahresende	Mehrerlös gegenüber Buchwert
Jahr	ha	ha	ha	ha	ha	1.000 M
1897	387,34	9,30	-	1,78	394,95	886,7
1898	1,88	14,99	2,89	6,75	402,08	1.646,8
1899	-	22,75	3,42	8,12	413,29	2.762,7

Quelle: Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt 1909, 60

Durch die Eingliederung dreier Randgemeinden im Jahre 1900 sank zwar, trotz der Käufe der Spezialkasse, der prozentuale Anteil des städtischen Besitzes an der Stadtfläche, betrug aber immer noch hohe 47 Prozent. Durch die Ankäufe war vor allem wertvolles stadtnahes Bauland beschafft worden. Ganz den Intentionen der Stadt Frankfurt entsprachen die Forderungen des preußischen Ministererlasses vom 19.3.1901: „Die heute herrschenden Miß-

<sup>246</sup> Stadt Frankfurt STVV P 927: „ § 915, TB 633“

<sup>247</sup> Köhler 1995, 203; zur Spezialkasse vgl. Bleicher (1929), Rebentisch (1991)

<sup>248</sup> vgl. Roth 1997, 118 : es wurde „zwischen 1901 und 1913 städtischer Boden im Wert von über drei Millionen Mark für den Kleinwohnungsbau verkauft“.

<sup>249</sup> Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt, H.6 1909, 60

stände haben ihre Hauptquelle in der ungesunden Bodenspekulation [...]. Ein wirksames Mittel, um sie in Schranken zu halten, bietet sich aber auch gegenwärtig schon in der Erwerbung tunlichst vieler Grundstücke durch diejenigen Gemeinden, deren stetes Anwachsen das umliegende Acker- und Gartenland in immer zunehmenden Maße in Bauland verwandelt“. Und der Minister ging davon aus, dass „die Grundstücke, ... in der Regel dauernd im Eigentum der Gemeinden zu erhalten sein werden“<sup>250</sup>. Um zu gemeindlichen Grundstücken für den Wohnungsbau zu kommen, schlug Adickes auf dem ersten deutschen Städtetag zu Dresden am 2. September 1903 vor: „Um durch Bildung baufertiger Grundstücke den Markt zu erweitern, und die Preise zu regulieren, sind auf Andringen der Städte bereits gesetzliche Bestimmungen über zwangsweise Umlegung erlassen und immer wieder erhebt sich die Forderung, unter Umständen auch die Enteignung unbebauten Landes zum Zweck der Errichtung von Wohngebäuden ... u. a. m. zuzulassen“<sup>251</sup>. Schon ein Jahr zuvor war Adickes die Genugtuung widerfahren, dass sein noch 1894 abgelehntes Frankfurter Umlegungsgesetz am 28. Juli 1902 vom Preußischen Landtag verabschiedet wurde<sup>252</sup>. Eine Novellierung erfolgte am 8. Juli 1907 dahingehend, dass die Entschädigung der Grundeigentümer erst ab 35% (vorher 30%) des für öffentliche Zwecke „eingeworfenen Geländes“ zu leisten war<sup>253</sup>, was die Stadt finanziell entlastete.

Den Usancen der Frankfurter Grundstückspolitik im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts entsprachen aber durchaus auch Verkäufe von Land - und dies möglichst mit Gewinn. Der Saldo der Käufe und Verkäufe von 1900-1926 ergab in der Fläche ein Plus von 1.731 Hektar<sup>254</sup>. Trotz dieses Zuwachses überstiegen die Ausgaben von 222, 8 Millionen die Einnahmen nur um 25,2 Millionen Mark<sup>255</sup>, was angesichts des Flächenzuwachses auf eine gewinnbringende Verkaufspolitik schließen lässt. Die Spezialkasse für Grundstückserwerb wurde 1926 in den Etat des Siedlungsamtes eingegliedert<sup>256</sup>.

Mit den Eingemeindungen der Jahre 1896, 1910, 1928 und 1977 stiegen jeweils auch die städtischen, absoluten Bodenflächen (Abb.15). Der bereits hohe prozentuale Anteil städtischen Besitzes im Jahre 1896 ist dem schon erwähnten Stadtwald mit seinen rund 3.000 ha Flächenanteil geschuldet. Nach jeder Vergrößerung der Stadtfläche durch Eingemeindungen (Höhen-sprung der hellblauen Säulen) erfolgte ein Absinken des prozentualen Besitz-

<sup>250</sup> Böhm 1997, 71: zit. W. v. Kalckstein, Kommunale Bodenpolitik, 1908

<sup>251</sup> Adickes 1903, 32/33

<sup>252</sup> Böhm 1997, 67

<sup>253</sup> Rohleder 1931, 41 f

<sup>254</sup> Stadt Frankfurt Stat. Handbücher 1906 u. 1928

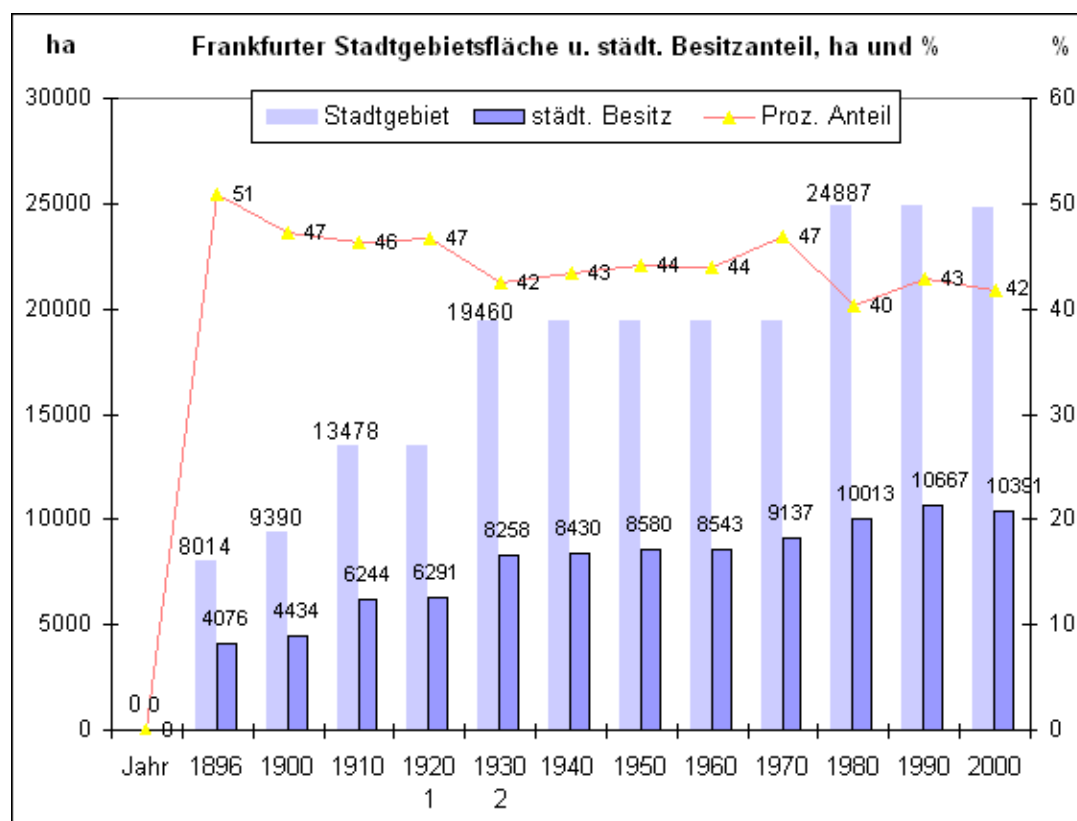
<sup>255</sup> Stadtkämmerei, Hauptjahresrechnungen, Verwaltungs- und Vermögenshaushalte

<sup>256</sup> Wolpert 1930

anteils, bis dann durch die Zukaufspolitik der Anteil wieder erhöht werden konnte. In den Jahren zwischen 1921 bis 1932 wirkten die wirtschaftlichen Verhältnisse mit der Inflation von 1921-23 und der Weltwirtschaftskrise von 1929 und deren Folgen wachstumshemmend. Zwar bewiesen die städtischen Immobilien in der Inflationszeit ihre werterhaltende Funktion, doch fehlte in dieser Zeit das Geld für Zukäufe. Über die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise schreibt Rebentisch: „Die schwierige Lage der städtischen Finanzen machte es schließlich unausweichlich, die Substanz des städtischen Vermögens anzugreifen. Um laufende Rechnungen, Löhne und Gehälter auszahlen zu können, mussten schon im Mai 1932 mehrere bebaute Liegenschaften in verschiedenen Stadtteilen verkauft werden“<sup>257</sup>.

Die Säulen in der folgenden Grafik zeigen das Wachstum der Stadtgebietsfläche ab 1896 in vier Etappen (hellblau) und die stetige Zunahme des städtischen Bodeneigentums (mittelblau); jeweils mit Hektarangaben. Die gelbe Linie markiert den städtischen Besitzanteil am Gesamtgebiet in Prozent.

Abb.15 Anteil des städtischen Bodenbesitzes am Frankfurter Stadtgebiet, 1896-2000



Quelle: Stat. Jahrbücher

<sup>257</sup> Rebentisch 1991, 478

Nach dem II. Weltkrieg setzte die Stadt ihre Zukaufspolitik fort. „Die gesetzlichen Grundlagen für den Grundstückserwerb standen mit dem hessischen Aufbaugesetz von 1948 und dem Baulandbeschaffungsgesetz von 1952 zur Verfügung“<sup>258</sup>. In den 1950er Jahren brachte die Stadt „nahezu ihren gesamten Grundbesitz ein, ... um den Wohnungsbaugenossenschaften rasch Bauland zur Verfügung zu stellen“<sup>259</sup>. Der von 1956 bis 1964 amtierende OB Frankfurts, Werner Bockelmann, brachte die Frage: «Gemeineigentum versus Privateigentum» wieder ins Gespräch. Auf einem Vortrag 1961 in Basel führte er aus, „daß in deutschen Großstädten Eigentum auf Grund und Boden nur etwa 3-4 % der Einwohner besäßen. Schon Otto von Gierke habe 1889 den sozialgebundenen Gebietsaustausch des Eigentums verlangt und gefordert, dies rechtlich zu ermöglichen“<sup>260</sup>. Dazu kam es nicht - zumindest nicht in dem gewünschten Sinne. Denn gewisse «Umverteilungen» von Bodenbesitz erfolgten hauptsächlich innerhalb des privaten Bodeneigentums durch eigentumsfördernde Subventionen und durch steuermindernde Abschreibungsmöglichkeiten. Die Stadt Frankfurt setzte die flächenmäßige Erweiterung des kommunalen Grundvermögens bis in die 1990er Jahre fort; erst am Ende des Jahrzehnts reduzierte sie, zum Ausgleich des städtischen Haushalts, ihren Flächenanteil am Stadtareal.

Beim Wert der Bodenbesitzveränderungen sah es anders aus: Bis in die 1970er Jahre gab die Stadt für den Erwerb von Grundstücken mehr Geld aus als sie für den Verkauf von Grundvermögen einnahm. Im folgenden Jahrzehnt, von 1981 bis 1990, war der Saldo nahezu ausgeglichen: Den 826 Mio. DM an Einnahmen aus Veräußerungen standen 831 Mio. DM an Ausgaben für Erwerb von Grundstücken gegenüber. Die Wende kam im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts. „Um das weitere Anwachsen des Schuldenberges - und damit der Zinsbelastungen - einzudämmen, hat die Stadt Frankfurt im Jahrzehnt von 1990 bis 2000 „Vermögen von mehr als 4,2 Milliarden Mark“ verkauft; darin enthalten sind „Grundstücksverkäufe, die sich jedes Jahr auf zwei- bis dreistellige Millionenbeträge summieren“<sup>261</sup>. Tatsächlich weist das Rechnungswesen der Stadt für den Zeitraum 1991-2000 Einnahmen aus Veräußerungen von Sachen des Anlagevermögens (vor allem Grundstücke) in Höhe von 2,45 Milliarden DM aus. Dem stehen Ausgaben für den Grunder-

---

<sup>258</sup> Müller-Raemisch 1996, 119

<sup>259</sup> Balser 1991 Frankfurt am Main in der Nachkriegszeit ..., 528 [gemeint ist wohl der Besitz an Bauland]

<sup>260</sup> Balser 1995, 240 zit. Bockelmann, 1961, 112

<sup>261</sup> Adolphs 2001, FAZ Nr. 250, S. 72

werb von 0,47 Milliarden gegenüber<sup>262</sup>. In diesem Ausweis sind Werte ausgliederter GmbH's und Beteiligungen nicht erfasst.

#### 4.3 Gemeindliche Bodeninbesitznahme in Amsterdam

Eine Gruppe junger Liberaler, die sich von den alten Amsterdamer Liberalen abgesetzt hatte und die Verpflichtung für das Gemeinwohl über die individuelle Freiheit stellte, leitete die Wende in der städtischen Grundstücks politik ein. Die Progressiven gründeten eine konkurrierende Wählervereinigung und drei ihrer Mitglieder, nämlich Gerritsen, Treub und Hugo Muller, kamen Ende der achtziger Jahre in den Stadtrat. Treub übernahm für zwei Jahre das Amt des Kämmerers und 1895 das Ressort «Öffentliche Arbeiten»<sup>263</sup>. In seiner Antrittsrede im Jahre 1896, «Die Entwicklung der Volkswirtschaft zur sozialen Ökonomie», sagte er unter anderem: „Die soziale Ökonomie geht von der Vorstellung aus, dass die Grenzen der Freiheit von jeher bestimmt worden sind durch die Vorteile aller und dass deshalb jedes individuelle Recht angetastet werden kann und muss, sobald die Bedürfnisse der Gesellschaft, von der das Individuum Teil ist, das fordern“<sup>264</sup>. Das Wohnen gehörte nach Treubs Meinung zu einem der zentralen Bedürfnisse und Rechte des Menschen. Die Entwicklung von Baugebieten und die dadurch entstehende Wertsteigerung des Bodens sollte daher nicht der Verdienst- und Bereicherungsmöglichkeit Einzelner dienen, sondern der Gemeinschaft im Ganzen zugute kommen. Und diese Wertevermehrung des Bodens war beträchtlich. So schrieb der Magistrat 1891 im Gemeindeblatt, dass Grundstücke, vor etlichen Jahrzehnten für 30 Cent gekauft, heute leicht das 100-fache brächten<sup>265</sup>. Und zwischen 1895 und 1900 wurden in der Wittenstraat und der Spaarndamerstraat Grundstücke für 20 Gulden verkauft<sup>266</sup>; nicht weit gelegen von der den «Halbmond» begrenzenden äußeren Singelgracht. Die Stadt selbst hatte zwar auch die Möglichkeit genutzt, mit dem Gewinn aus Grundstücksverkäufen neues Land für die Stadtvergrößerung zu erwerben. Zwingend war diese Verwendung aber nicht, das Geld konnte auch zur Schulden tilgung oder für andere Ausgaben verwendet werden. In der Stadtrats sitzung vom 26. Februar 1890, in der der Verkauf von Baugrundstücken behandelt wurde, sagte das Mitglied M. W. F. Treub, „dass die Gemeinde, angesichts der Preissteigerung von Grundstücken, große Vorteile aus der Hand gebe, wenn man fortfahre Grund zu verkaufen, anstatt ihn in Pacht auszu-

<sup>262</sup> Kämmererei, Rechnungswesen, Jahresrechnungen, Einnahmen: 2.445,53; Ausgaben: 471,64 Mio.

<sup>263</sup> vgl. Werf 1977, 202; Ottens 1996, 117

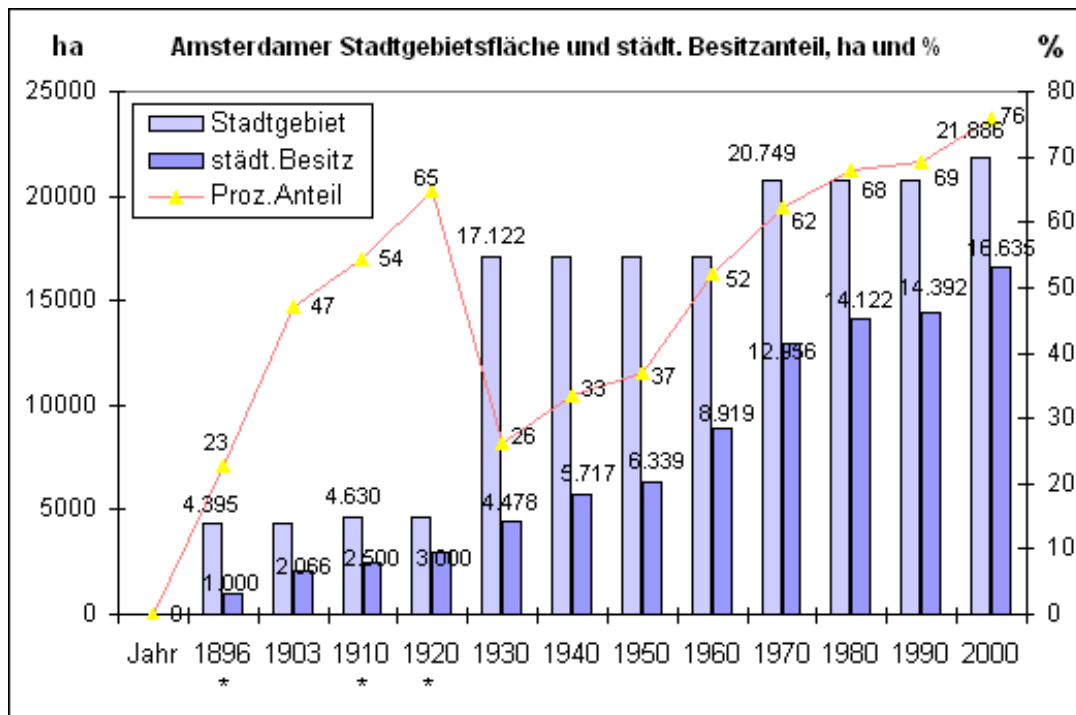
<sup>264</sup> Ottens 1996, 118

<sup>265</sup> Deelfgaauw 1934, 26 zit.: Gemeentebld 1891, I 447

<sup>266</sup> Gemeentebld 1933, II 398

geben“<sup>267</sup>. Auf lange Sicht konnte der Wert des Bodens ja nur im Gemeinbesitz bleiben und diesem zugute kommen, wenn der Boden nicht verkauft wurde. Davon ließ sich der Rat schließlich überzeugen und er fasste am 23. September 1896 mit 18 gegen 16 Stimmen den folgenreichen Beschluss: „dass die Baugrundstücke, die der Gemeinde gehören, ... nicht verkauft, sondern in Erbpacht vergeben werden sollen“<sup>268</sup>. Dieser „augenscheinlich einfache Beschluss des Stadtrates war für die Entwicklung von Amsterdam von unschätzbare Bedeutung“<sup>269</sup>. Nach der Einführung des Erbpachtgesetzes begann die Stadt Amsterdam zielstrebig, ihren Grundbesitz zu vergrößern. Denn nur so konnte sie ihren Einfluss auf Anlage und Aussehen der neu entstehenden Stadtteile und Wohnungen ausweiten und an der Wertsteigerung des dafür benötigten Geländes teilhaben. Mit den Mitteln des freihändigen Aufkaufs, des Vorkaufsrechts und der Enteignung gegen Entschädigung brachte die Stadt in der Folgezeit sukzessive immer mehr Grund in ihren Besitz; „inzwischen sind es mehr als achtzig Prozent allen Bodens innerhalb der Gemeindegrenzen“<sup>270</sup>.

Abb.16 Anteil des städtischen Bodenbesitzes am Amsterdamer Stadtgebiet 1896-2000



Quelle: Stat. Jaarboeken; Algemeen Uitbreidingsplan 1934; Jesterhoudt 2001, 7

<sup>267</sup> Werf, van der, 1977, 202; zum städt. Kauf von Land vgl. auch Hellinga/Ruijter (1985), Heinemeijer (1987)

<sup>268</sup> Gerson 1996, 9: Besluit Gemeenteraad van Amsterdam, 23. September 1896, nummer 525: „.... te bepalen dat de bouwterreinen welke aan de Gemeente toebehooren, tenzij daaromtrent anders zal worden beslist, niet verkocht maar in erfpacht uitgegeven zullen worden.“

<sup>269</sup> Patijn 1996, 8

<sup>270</sup> Ottens 1996, 141

Der scharfe Abwärtsknick im Verlauf der Zeitreihen der Amsterdamer Anteilsprozente zwischen 1920 und 1930 ist durch die große Expansion im Jahre 1921 verursacht, als sich die Stadtfläche Amsterdams vervierfachte (hellblaue Säulen). Der städtische Eigentumsanteil fiel nach den Eingemeindungen auf 26 Prozent zurück. Er musste erst wieder aufgestockt werden und dies möglichst ohne die städtischen Finanzen zu überfordern. Der Erwerbsprozess, der den städtischen Besitzanteil wieder auf den Prozentanteil des Jahres 1920 brachte, dauerte mehr als 50 Jahre.

Der Erwerb von Land erforderte sowohl die rechtlichen Bedingungen als auch die finanziellen Möglichkeiten, dieses Ziel zu verwirklichen. Beides lieferte das niederländische Wohnungsgesetz von 1901: Erstens konnte „der Gemeinderat einen Beschluss zur Enteignung im Interesse des Wohnungswesens fassen“; zweitens stellte das Gesetz „den Gemeinden Darlehen aus der Staatskasse zum Erwerb des Bodens in Aussicht“<sup>271</sup>. Schon im Jahre 1903 besaß die Gemeinde Amsterdam 47% der damaligen Stadtfläche. Die Enteignungs- und Ankaufspolitik sowie die Erschließungskosten für das Bauland belastete die Finanzen der Stadt ungemein. Das aufgenommene Kapital musste verzinst und - im allgemeinen - innerhalb von 50 Jahren getilgt werden. Die Gemeinde zahlte z. B. für Rohbauland, das an der Bebauungsgrenze lag, laut Delfgaauw im Jahre 1908 48.000 Gulden je Hektar, „dieweil der Preis von einem einen Kilometer weiter gelegenen Gelände nicht mehr als 4.800 Gulden betrug“<sup>272</sup>. Den Aufwendungen der Stadt für Grunderwerb standen anfangs kaum Einnahmen aus Erbpachtzinsen gegenüber. Trotzdem vergrößerte die Gemeinde ihren Besitzanteil zielstrebig und stetig.

Immerhin gelang es der Gemeinde bis zum Jahre 1923, die Ausgaben für den Grunderwerb im ordentlichen Haushalt unterzubringen. Um die Einnahmenseite des Haushalts zu verbessern, nutzte man die Möglichkeit, städtisches Gelände zu Marktpreisen an stadteigene Betriebe zu übertragen. Natürlich mussten auch Fremdmittel aufgenommen werden. Diese wurden in den ordentlichen Haushalt eingestellt, um die Einnahme-/Ausgabe-Rechnung zu verbessern. So waren in den Jahren 1902-1922 für Zins und Tilgung, nach Abzug der seit 1912 gebildeten «Reserve», 5.400.000 Gulden aus Anleihe-mitteln an den ordentlichen Haushalt geflossen<sup>273</sup>. Wegen des Umfangs der notwendigen, langfristigen Finanztransaktionen, aber auch zur Verwaltung des stetig wachsenden Besitzes, wurde auf Dauer eine andere Lösung zur

---

<sup>271</sup> Stadt Amsterdam 1924, 5

<sup>272</sup> Delfgaauw 1934, 115/116

<sup>273</sup> Delfgaauw 1934, 65f

Finanzierung der gemeindlichen Bodenpolitik gesucht. Mit Beschluss vom 17. Oktober 1923 entschied die Ratsversammlung deshalb, eine «Städtische Grundstücksgesellschaft» zu gründen. Ihre Aufgaben waren:

„1° Kauf, Tausch, Enteignung ... von Grund;

2° Erschließung von Rohbauland;

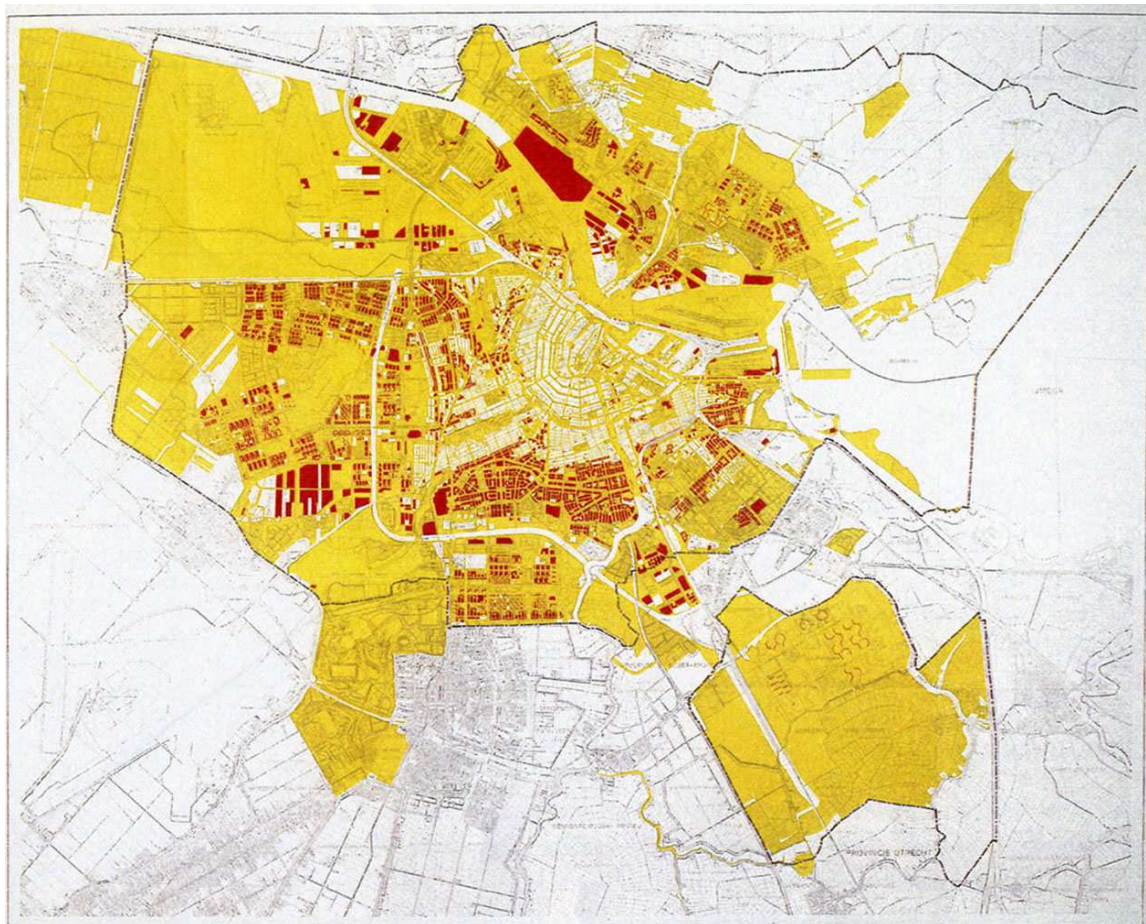
3° Ausgabe von Erbpachtrechten, Verkauf, Tausch ... von Baugrundstücken;

4° Finanzierung und Administration aller Maßnahmen“<sup>274</sup>.

Die Gesellschaft sollte nach allgemeinen buchhalterischen Grundsätzen bilanzieren. Der Bodenerwerb, verbunden mit der kostspieligen Erschließung des moorigen und seichten Landes, ging wie geplant und beschlossen weiter. Allerdings mussten dafür, da die Stadt dabei ja in Vorleistung ging, stets erhebliche Fremdmittel aufgenommen, bilanziert und verzinst werden. Bis heute stehen diese Zinsaufwendungen den Bruttoeinnahmen aus der Verpachtung des Landes als Kosten gegenüber. Den großen Grundbesitz der Stadt veranschaulicht die vom Liegenschaftsamt 1973 ausgegebene Karte.

Abb.17 Amsterdams Grundbesitz im Jahre 1973

(städtischer Grundbesitz: gelb, (rote Flächen: in Erbpacht vergeben)



Quelle: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam 1973

<sup>274</sup> Gemeentebld 1923 III 133



Der Grundbesitz reicht über die Stadtgrenzen Amsterdams hinaus: Im Nordwesten nach Haarlemmerliede en Spaarnwoude, im Südwesten Richtung des Flughafens Schiphol und im Südosten entsteht ein Korridor über Duivendrecht bis zum Stadtgebiet Zuidoost. Das städtische Eigentum besaß zu diesem Zeitpunkt einen Anteil von rund 63 Prozent an der gesamten Stadtfläche und bedeckte ein Areal von cirka 13.000 Hektar.

Das Grundeigentum der Stadt Amsterdam im Jahre 1996 ist auf der Karte Abb.31 zu sehen. Jesterhoudt gibt 2001<sup>275</sup> den städtischen Besitz mit exakt 16.635 ha an, was an der Gesamtfläche einen Anteil von 76% ausmacht; dabei ist in der Gesamtfläche Amsterdams von 21.887 Hektar auch noch die extrem grosse Wasserfläche von 5.300 Hektar enthalten. Weiterhin relativiert sich der 76%-Anteil zugunsten der Stadt, wenn man bedenkt, dass

- das Zentrum Amsterdams (halbkreisförmig in der Mitte des Bildes), sich schon vor Einführung der Erbpachtregelung 1896 im privaten Besitz befand - und als wertvollster und teuerster Boden der Stadt auch weiterhin Privateigentum bleiben wird;
- die große weiße Fläche rechts oben Gras- und Weideland ist, das vor einer Bebauung, wie immer und überall in Amsterdam, aufgeschüttet werden muss und man davon ausgehen kann, dass dieses Gebiet bei Bedarf an Bauland von der Gemeinde kraft ihres Vorkaufsrechts übernommen werden wird.

Es ist also bei Beibehaltung der Amsterdamer Bodenpolitik damit zu rechnen, dass sich der Anteil des Gemeinbesitzes am Boden in der Zukunft erhalten oder sogar weiter vergrößern wird.

#### 4.4 Die Vergrößerung des Zürcher kommunalen Bodeneigentums

Die städtische Bodenpolitik in Zürich beginnt nach der Feststellung des Nationalrats Otto Nauer im Jahre 1896 „mit dem Erwerb von 22 Hektaren Land im Friesenberg“. Hier „erwarb die Stadt zum ersten Mal Grundbesitz, der über die Deckung des Bedarfs für bestimmte Verwaltungszwecke hinausging“<sup>276</sup>. Nach der ersten großen Stadterweiterung 1894 hatte der Anteil des gemeindeeigenen Grundbesitzes an der Stadtfläche 12 Prozent betragen, bis zum Jahre 1900 stieg dieser Anteil auf 13 Prozent.

Auch in der Schweiz gab es am Anfang des Jahrhunderts eine Bodenreformbewegung, die wie die deutsche, gegen die Bodenspekulation und für die Überführung des Bodens in Gemeineigentum eintrat. Sie hatte jedoch in der liberalen Schweiz noch weniger eine Chance sich durchzusetzen, als die

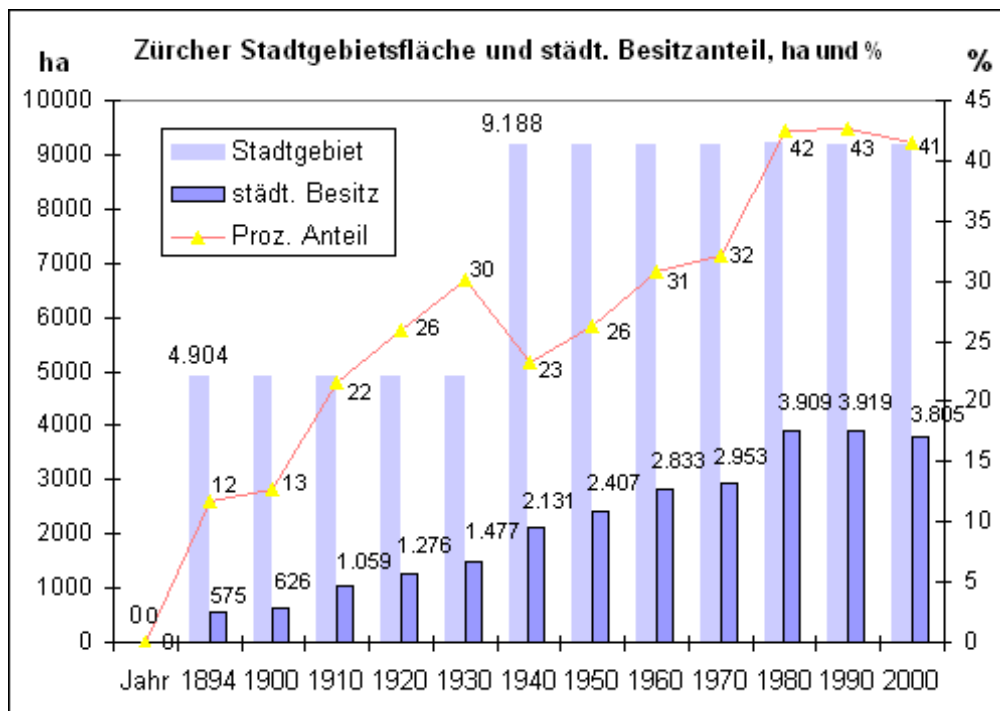
---

<sup>275</sup> Jesterhoudt 2001, 7

<sup>276</sup> Nigg 1990, 19: zit aus einer unveröff. Studie von Nauer

Bewegung um Damaskhe in Deutschland. Doch Fritzsche meint, „eine Auswirkung der Bodenreform ... darin erblicken“ zu können, „dass die Stadt Zürich um die Jahrhundertwende damit begann, große Landreserven aufzukaufen, um sie in einer nächsten Etappe der Stadtentwicklung einer planmäßigen und spekulationsfreien Überbauung zuzuführen“<sup>277</sup>. Das bestätigt die Stadt 1919: „Eine nachdrückliche und erfolgreiche Pflege erfuhr die städtische Boden- und Wohnungspolitik. Frühzeitig wurde erkannt, dass die Erwerbung von Grundbesitz zur wirksamen Beeinflussung des Bebauungsplanes und zur Gestaltung guter Quartierbilder, zur Vorsorge für die eigenen Bedürfnisse der Stadt, zur Erhaltung der Grünflächen und Wälder um die Stadt herum und zur Schaffung von Anlagen im Innern der Stadt, sowie zur Bekämpfung einer übermässigen Steigerung der Bodenpreise eine der vornehmsten Aufgaben einer fortschrittlichen Stadtgemeinde bilden“<sup>278</sup>. Die Stadt Zürich setzte ihre Worte in die Tat um und steigerte ihren Besitzanteil am gemeindlichen Boden sukzessive (mittelblaue Balken absoluter, gelbe Linie relativer Anteil).

Abb.18 Anteil des städtischen Bodenbesitzes am Zürcher Stadtgebiet, 1894-2000



Quelle: Stat. Jahrbücher, Zahlen incl. Fonds und Stiftungen

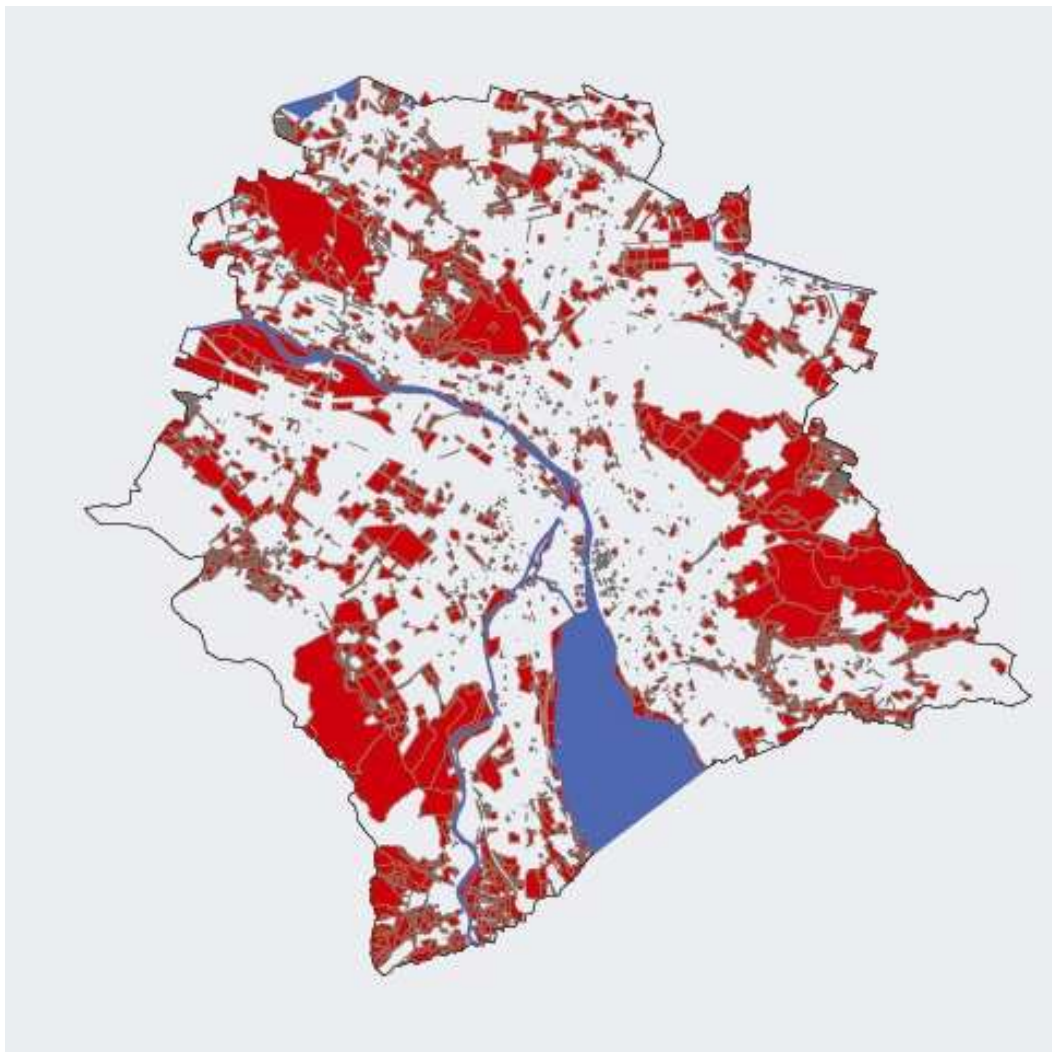
<sup>277</sup> Fritzsche 1994, 185

<sup>278</sup> Stadtkanzlei 1919, 160/161

Rohr stellt für die Zeit von 1936-1976 „eine massive Vergrößerung des Flächenanteils des öffentlichen Grundeigentums, namentlich des städtischen Besitzes“<sup>279</sup> fest. Und tatsächlich erhöhte die Stadt, nach dem unvermeidlichen Rückgang des prozentualen Anteils durch die großen Eingemeindungen von 1934, ihren Anteil an der Stadtfläche planmäßig und stetig von 23 Prozent im Jahre 1930 über 32 Prozent 1970 und 42 Prozent 1980 bis auf 43 Prozent im Jahre 1990.

Trotz dieser Aufstockung sieht die Stadt „die für den Wohnungsbau zur Verfügung stehenden städtischen Landreserven bald ausgeschöpft“<sup>280</sup>. Der heutige Grundbesitz der Stadt verteilt sich über das ganze Stadtgebiet.

Abb.19 Zürichs Grundbesitz im Jahre 2005



Quelle: Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich 2006

Auf der Karte ist der Grundbesitz der Gemeinde rot markiert. Zu den fünf großen zusammenhängenden Arealen in den Stadtkreisen Friesenberg (3), Albis-

<sup>279</sup> Rohr 1988, 55; ebd. S.69: Käufe und Verkäufe der städt. Liegenschaftenverwaltung 1971-87

<sup>280</sup> Koch/Küng 1990, 60

rieden (9), Höngg/Wipkingen (10), Schwamendingen (12) und Hirsländen (7) gesellen sich eine größere Anzahl mittelgroßer Flächen: Dazu besitzt die Stadt viele kleinere Grundstücke, die auf der Karte als graue Einsprengsel sichtbar sind.

Die physische Karte Abb.19 zeigt, dass zu den fünf großen Arealen (Friesenberg, Albisrieden, Höngg/Wipkingen, Schwamendingen, Hirsländen) ausgedehnte Grünflächen - zum Teil auch noch Wald - gehören.

Abb.20 Physische Karte Zürichs mit heutiger Stadtkreiseinteilung



Quelle: Stadt Zürich, Geomatik und Vermessung 2007, [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch); bearbeitet

Im letzten Jahrzehnt, von 1991-2000, musste die Stadt Zürich Teile ihres Grundvermögens zur Deckung von finanziellen Einnahmelücken einsetzen: Käufen von 0,2 Hektar im Wert von 94,1 Mio. Franken standen Verkäufe von 2,56 Hektar Land im Wert von 225 Millionen gegenüber<sup>281</sup>. Der Eigentumsanteil der Stadt am gesamten Stadtgebiet sank - nach jahrzehntelangen Steigerungen - im letzten Jahrzehnt des 20. Jh.s um zwei Prozentpunkte (Abb. 18).

<sup>281</sup> Städt. Liegenschaftsamt, Zahlen von 1991-2000

#### 4.5 Vergleich der Rahmenbedingungen des Bodenerwerbs

Alle drei Gemeinden besitzen einen großen Eigentumsanteil an der Stadtfläche. Amsterdam vergrößerte sein Gemeindeland kontinuierlich während des ganzen Jahrhunderts von 25 Prozent auf einen Anteil von 76 Prozent. Auch Zürich kaufte stetig Land, um seinen Besitzanteil von anfänglichen 13 Prozent auf schließlich 41 Prozent zu erhöhen. Frankfurt konnte seinen zu Beginn des 20. Jahrhunderts überkommenen Grundeigentumsanteil von 47 Prozent nicht ganz halten: Zum Ende des Jahrhunderts betrug er - nach vielen Landabgaben für den Wohnungsbau - immerhin noch 42 Prozent.

Das Handeln der Städte beim Erwerb von Land fußte auf positivem Recht, das die Rahmenbedingungen für die Aktivitäten der Gemeinden vorgab. Deshalb lohnt zur Beurteilung der Bodenerwerbspolitik und der Bodenbesitzanteile Frankfurts, Amsterdams und Zürichs ein Vergleich der rechtlichen Grundlagen, nach denen Land aus privatem Eigentum in Gemeineigentum überführt werden konnte. In allen drei Städten schützt die Verfassung des jeweiligen Landes das Eigentum: In der Bundesrepublik seit 1948 im Artikel 14 des Grundgesetzes, in den Niederlanden im Artikel 14 des «Grondwet», in der Schweiz im Artikel 26 der Bundesverfassung. Gleichzeitig wird in allen drei Verfassungen bei einer Enteignung eine Entschädigung garantiert. Grundsätzlich gilt für die Praxis des Landerwerbs durch die Gemeinden, dass die „Enteignung eines Grundeigentümers ... als ultima ratio zur Durchsetzung von Nutzungsänderungen anzusehen“<sup>282</sup> ist.

In den Niederlanden, so Voß, „wird die Enteignung tatsächlich nur sehr selten durchgeführt, ihre wichtige Funktion als «Druckmittel» gegenüber den Grundstückseigentümern ist aber stärker ausgeprägt als im deutschen Recht“<sup>283</sup>. In den Niederlanden können nämlich nicht nur Flächen für öffentliche Belange enteignet werden, sondern auch solche für «Belange des Städtebaus und Wohnungswesens», also z. B. für den genossenschaftlichen Wohnungsbau. Noch wesentlicher aber ist, dass „für den Rechtsverlust von landwirtschaftlich genutzten Flächen regelmäßig lediglich ein zweifacher Ackerlandwert gewährt“<sup>284</sup> werden muss und - die Gemeinden nach Planung und Erschließung das Land dann zum Baulandwert an die bauwilligen Interessenten verkaufen können.

In der Schweiz ist die Enteignung seit 1930 durch ein Bundesgesetz über die Enteignung beschränkt. Nach ihm kann das Enteignungsrecht nur „geltend gemacht werden für Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder

---

<sup>282</sup> Eekhoff 1987, 331

<sup>283</sup> Voß 1997, 113

<sup>284</sup> Voß 1997, 113/114

eines grossen Teils des Landes liegen, sowie für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, sofern sie durch ein Bundesgesetz anerkannt sind“<sup>285</sup>. Im Raumplanungsgesetz, Artikel 5, heißt es einschränkend nur: „Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt“.

Das deutsche Enteignungsrecht wurde schon in der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 festgeschrieben. In Artikel 153 heißt es: „Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt.“ Und weiter in Artikel 156: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung und zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden“. Zur heutigen Situation in Deutschland erklärt Seele: „Sind weder die Baulandumlegung noch die Agrarlandumlegung, noch die Grenzregelung anwendbar, so können Grundstücke zur Verwirklichung von Bebauungsplänen, Fachplänen und Landschaftsplänen enteignet werden“<sup>286</sup>. Auch nach dem deutschen Städtebaurecht sind Enteignungen möglich.

Die handhabbaren und entscheidenden Instrumente der Städte zur Realisierung von Stadt-, Richt- und Bebauungsplänen, von Nutzungsänderungen sowie Bau- und Zonenordnungen waren und sind das Vorkaufsrecht und die Baulandumlegung.

In den Niederlanden wurden das Vorkaufsrecht für die Gemeinden mit dem Inkrafttreten des Wohnungsgesetzes von 1901, und seiner Ergänzung durch das «Enteignungsgesetz im Interesse des sozialen Wohnungsbaus», das probate und ausschließlich eingesetzte Mittel zur Erschließung und Bebauung neuer Wohngebiete, aber auch zur Sanierung älterer Stadtteile. Nach Erstellung eines Bebauungsplanes bzw. Stadterweiterungsplanes kann die Gemeinde bestimmen, auf welches Land sie das Vorkaufsrecht ausüben will. Das bedeutet, „dass ein Eigentümer, der ein Grundstück verkaufen will, dieses zuerst der Gemeinde anbieten und mit ihr - falls sie von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machen will - den Kaufpreis aushandeln muss“<sup>287</sup>. Die Kommunen

---

<sup>285</sup> Bundesgesetz über die Enteignung (EntG) vom 20. Juni 1930, Art. 1

<sup>286</sup> Seele 1988, 202

<sup>287</sup> Delfgaauw 1977, 173

können als Zwischenbesitzer durch vertragliche Vereinbarungen größtmöglichen Einfluss auf die zukünftigen Bauherren ausüben wie etwa durch Baupflicht, Gestaltungsvorschriften, eventuelles Wiederkaufsrecht. Eine Baulandumlegung nach deutschem Usus wird unter diesen Umständen nicht benötigt. Erst recht nicht in einer Stadt wie Amsterdam, die das Land nicht an private Eigentümer weiterverkauft, sondern es im Gemeinbesitz behält und es in Erbpacht verleiht.

In der Schweiz gibt es kein Vorkaufsrecht, das dem deutschen oder niederländischen Vorkaufsrecht entspricht. Das Planungs- und Baugesetz von Stadt und Kanton Zürich kennt zwei Ausnahmen: Erstens, ein gemeindliches gesetzliches Vorkaufsrecht auf Grundstücke in „Freihalte- oder Erholungs-zonen“ (§ 63) und zweitens an „subventionierten Wohngebäuden“ zum Zweck der „Sicherstellung niedriger Mietzinse“<sup>288</sup>. Verschiedene politische Denkrichtungen in der Schweiz wurden nicht müde, ein allgemeines Vorkaufsrecht immer wieder zu fordern. So der Architekt und Bodenreformer Hans Bernoulli 1946: „Ein Kaufrecht für alles Land im Gemeindegebiet sollte jeder Stadt-gemeinde zustehen - so war es schon vom «Liberal Land Comittee 1923/25» des englischen Parlaments gefordert worden“<sup>289</sup>. Ein Initiativtext der eidgenössischen Bodenrechtsinitiative gelangte sogar zur Volksabstimmung; der Text wurde aber 1967 vom Volk deutlich verworfen<sup>290</sup>. Die Sozialistische Partei (SP) der Schweiz forderte in ihrem 6. Parteiprogramm, verkündet auf den Parteitagen vom 12.-14. Nov. 1982 in Lugano: „Die öffentliche Hand braucht für gesellschaftliche Aufgaben das Vorkaufsrecht an Boden, und zwar zum Ertragswert“<sup>291</sup>. Und in diesem Sinne postulierte auch noch im Jahre 2005 die rechtsnationale PNOS, die «Partei National Orientierter Schweizer»: „Es wäre ab sofort ein Vorkaufsrecht für die Gemeinden einzuführen, was lang-fristig bewirken würde, dass der Boden an die Gemeinschaft zurückfällt“<sup>292</sup>.

Anders ist es mit der Baulandumlegung, ohne die bei dem Zusammentreffen zahlreicher Eigentümer kein Interessenausgleich und keine zweckgerechte Bebauung möglich wäre. Artikel 20 des Schweizer Raumplanungsgesetzes (RPG) sagt: „Die Landumlegung kann von Amts wegen angeordnet und auch durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern“. Und in Artikel 19 steht: „Bauzonen werden durch das Gemeinwesen innerhalb der im Erschließungsprogramm vorgesehenen Frist erschlossen. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer“. Das Zürcher Planungs- und Baugesetz

---

<sup>288</sup> Binz-Gehring 1975, 127

<sup>289</sup> Bernoulli 1991, 106

<sup>290</sup> Binz-Gehring 1975, 127

<sup>291</sup> <http://al.sp-ps.ch/Data/DIV/PP-D/pp1982-d.pdf>

<sup>292</sup> <http://schweiz.altermedia.info/juristischer-Beobachter-zum-pnos-partieprogramm>

von 1975 verordnet im § 138, dass in den Quartierplänen für öffentlich benötigte Flächen höchstens bis zu 25% aus der Gesamtmasse abgezweigt werden dürfen.

In Deutschland war das Vorkaufsrecht der Gemeinden, unter der Voraussetzung von Bebauungsplänen, im Jahre 1932 „durch die Reichsregierung im Reichstag eingebracht, aber nicht mehr beraten“<sup>293</sup> worden. Das Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte aus dem Jahre 1937<sup>294</sup> sah das Vorkaufsrecht als „Instrument städtebaulicher Planungen und Maßnahmen“<sup>295</sup> vor, eine entsprechende Verordnung wurde für die «Reichshauptstadt» Berlin<sup>296</sup> erlassen. In den meisten Ländern der westlichen Zonen Deutschlands gab es nach dem II. Weltkrieg Aufbaugesetze mit einem gemeindlichen Vorkaufsrecht<sup>297</sup>; so auch in Hessen<sup>298</sup>. Seit dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes im Jahre 1960, nunmehr überführt ins Baugesetzbuch (BauGB), haben bundesweit alle Gemeinden für bestimmte Kauffälle ein allgemeines (§ 24) und ein besonderes Vorkaufsrecht (§ 25). Allerdings besteht für die durch Vorkaufsrecht oder Enteignung erworbenen Grundstücke, die nicht für öffentliche Zwecke bestimmt sind, eine Veräußerungspflicht (BBauG § 89). Es bedeutet aber nicht zwingend, dass die Gemeinde das Grundstück wieder in privates Eigentum überführen muss. Denn nach Abschnitt (4) des Paragraphen 89 kann die Gemeinde „ihrer Veräußerungspflicht nachkommen, indem sie 1. das Eigentum an den Grundstücken überträgt, 2. grundstücksgleiche Rechte oder Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz oder 3. sonstige dingliche Rechte, begründet oder gewährt“ - also z.B. an eigene Wohnungsbaugesellschaften überträgt oder das Land im Erbbaurecht vergibt.

Das Badische und das Preußische Fluchtliniengesetz von 1868 und 1875 waren „die Anfänge eines Planungsrechts, das etwa seit 1900 ergänzt wurde durch Vorschriften, die dem Vollzug der Planung durch die städtebauliche Umlegung, Erschließung und Enteignung dienen“<sup>299</sup>. Zum heute unentbehrlichen Verfahren der Baulandumlegung sei hier an das erwähnte «Umlegungsgesetz für Frankfurt a. M.» von 1902 und seine Novellierung im Jahre 1907 (S.73) erinnert. Nach dem seit 1960 geltenden Bundesbaugesetzbuch und dem folgenden Baugesetzbuch<sup>300</sup> sind bei Umlegungen aus der Umlegungsmasse „vorweg die Flächen auszuscheiden und der Gemeinde ... zuzu-

---

<sup>293</sup> Worbs 1970, 5

<sup>294</sup> RGBI I S.1054

<sup>295</sup> Worbs 1970, 4

<sup>296</sup> RGBI I S.1162, VO vom 5.11.1937

<sup>297</sup> Kurze 1975, 46

<sup>298</sup> GVBI 25.10.1948, 139

<sup>299</sup> Söfker 2000, Einführung BauGB

<sup>300</sup> BBauG, Geltung ab 1.1.1977



teilen“ die für „örtliche Verkehrsflächen, ... Flächen für Parkplätze, Grünanlagen“ (§ 55) u. a. mehr erforderlich sind. Der Flächenbeitrag dafür darf in erstmalig erschlossenen Gebieten „bis zu 30 vom Hundert, in anderen Gebieten bis zu 10 vom Hundert der eingeworfenen Fläche betragen“ (§ 58). Dem Finanzaufwand der Gemeinden hilft die in § 128 formulierte Regelung, dass zum „beitragsfähigen Erschließungsaufwand“ auch der „Wert der von der Gemeinde aus ihrem Vermögen bereitgestellten Flächen im Zeitpunkt der Bereitstellung“ gehört.

Fasst man die rechtlichen und ordnungspolitischen Maßnahmen, die den Grunderwerb durch die Gemeinden erleichtern bzw. erschweren, zusammen, ermöglicht dies einen Vergleich der Auswirkungen der gesetzgeberischen Maßnahmen auf den Privat- bzw. Gemeineigentumsanteil am Boden.

Tab.11 Rechtliche Dimension des Landerwerbs durch die Städte

Stadt Dimension	Frankfurt (Wert)	Amsterdam (Wert)	Zürich (Wert)
<b>Eigentumsschutz in Verfassung</b>	<b>Ja (100)</b> Grundrechte, Art. 14	<b>Ja (100)</b> Grundrechte, Art. 14	<b>Ja (100)</b> Grundrechte, Art. 26
Enteignungsbedingungen	Nur zum Wohle der Allgemeinheit. Nur durch Gesetz	Nur im allgemeinen Interesse. Nur durch Gesetz	- Nur durch Gesetz
<b>spezielles EnteignungsG</b>	<b>Nein (50)</b>	<b>Ja erleichternd (20)</b>	<b>Ja erschwerend (80)</b>
weitere Enteignungsgesetze	BauGB, Baugesetzbuch, § 85	Woning- en Onteigeningwet 1901; Raumplanungsgesetz (Wet op de ruimtelijke ordening, IV)	RPG Raumplanungsgesetz, Art. 5
<b>Vorkaufsrecht der Gemeinde</b>	<b>Ja (50)</b>	<b>Ja (20)</b>	<b>Nein (80)</b>
Voraussetzungen	BauGB, §§ 24,25 Bebauungsplan, Städtebau, Öffentl. Zwecke, Wohn.bau	Woningwet Art.2f; Wet voorkeursr.gem. Bebauungsplan, Stadterweiter-,Wohnneubau, -verbesser.	(VorkaufsR bei Freihaltezonen, dabei HeimschlagsR des Eigentümers) §64, §41
<b>Veräußerungspflicht</b>	<b>Ja (50)</b>	<b>Nein (0)</b>	<b>Entfällt (100)</b>
	außer bei Rechten nach WohnEigG, ErbbauR, dingl. R.	keine Veräußerungspflicht	-

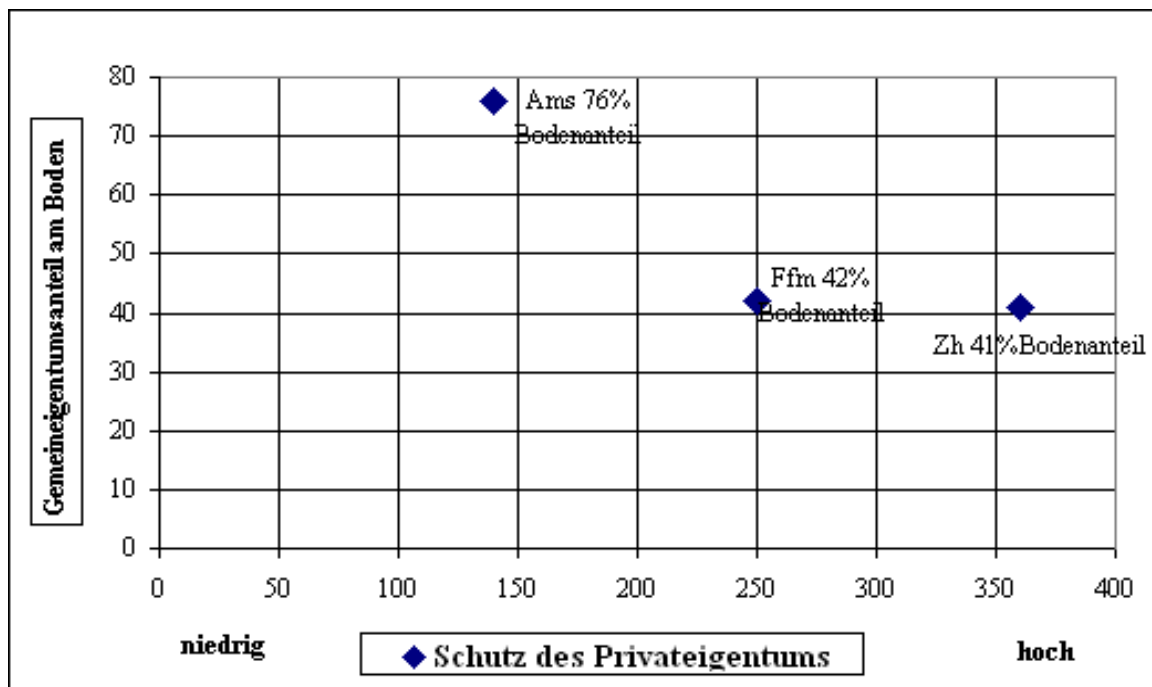
**Skalierung: 100 = vollkommener Schutz des Privateigentums, 0 = kein Schutz**

Die Addition der Werte (...) in den Spalten aus obiger Tabelle 11 ergibt einen Skalenbetrag, der den Grad des Eigentumsschutzes anzeigt und der, gepaart mit dem prozentualen Gemeineigentumsanteil, die Position im Koordinatensystem der Tabelle 12 bestimmt.

Zwischentabelle mit Addition der Spaltensummen aus Tab.11 und den Werten aus dem prozentualen Gemeineigentumsanteil des Jahres 2000 (Abb.15, 16, 18)

	Frankfurt	Amsterdam	Zürich
◆ Grad des Schutzes des Privateigentums Skalenbetrag	250	140	360
◆ Anteil des Gemeineigentums am Boden der Stadt %	42	76	41

Tab.12 Zusammenhang von rechtlichem Eigentumsschutz und Gemeineigentumsanteil am städtischen Boden

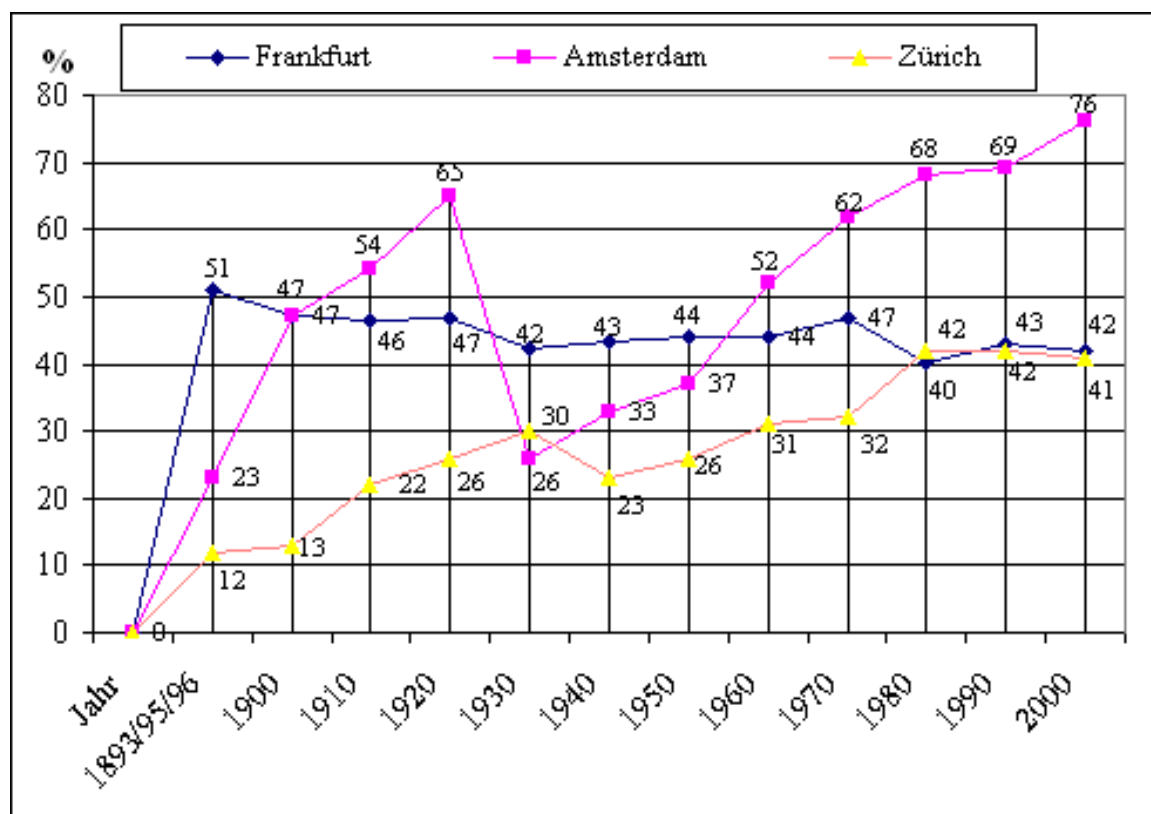


Die Position Amsterdams im obigen Koordinatensystem verdeutlicht zuerst einmal die Sonderstellung der Stadt durch die Entscheidung von 1896, Boden als gemeinschaftliches Eigentum zu betrachten und nicht weiter in Privateigentum zu überführen. Entsprechend (verhältnismäßig) niedrig ist der Schutz des Privateigentums oder, anders ausgedrückt, entsprechend hoch sind die Eingriffsmöglichkeiten der Stadt in die privaten Verfügungsrechte über Grund und Boden. Die annähernd gleichen Positionen Frankfurts und Zürichs bei den Eigentumsanteilen (Ordinate) trotz unterschiedlichen Schutzes des Privateigentums (Abszisse) bedürfen einer näheren Betrachtung.

Der Skalenverlauf der beiden Städte Frankfurt und Zürich in der folgenden Abbildung zeigt:

- Dass Zürich von anfänglichen 12% im Jahre 1893 seinen Besitzanteil bis 1980 kontinuierlich steigerte und seit 1980 das Niveau von ca. 40% hielt.
- Dass Frankfurt dem Anteil von 51% des Ausgangsjahres 1895 zwar immer wieder nahe kam, zuletzt 1970 mit 47 Prozent, aber seit 1980 auf einen 42%-Anteil zurückgefallen ist

Abb.21 Veränderung des prozentualen Anteils städtischen Grundbesitzes am Gesamtareal der Städte Frankfurt, Amsterdam und Zürich, 1893-2000

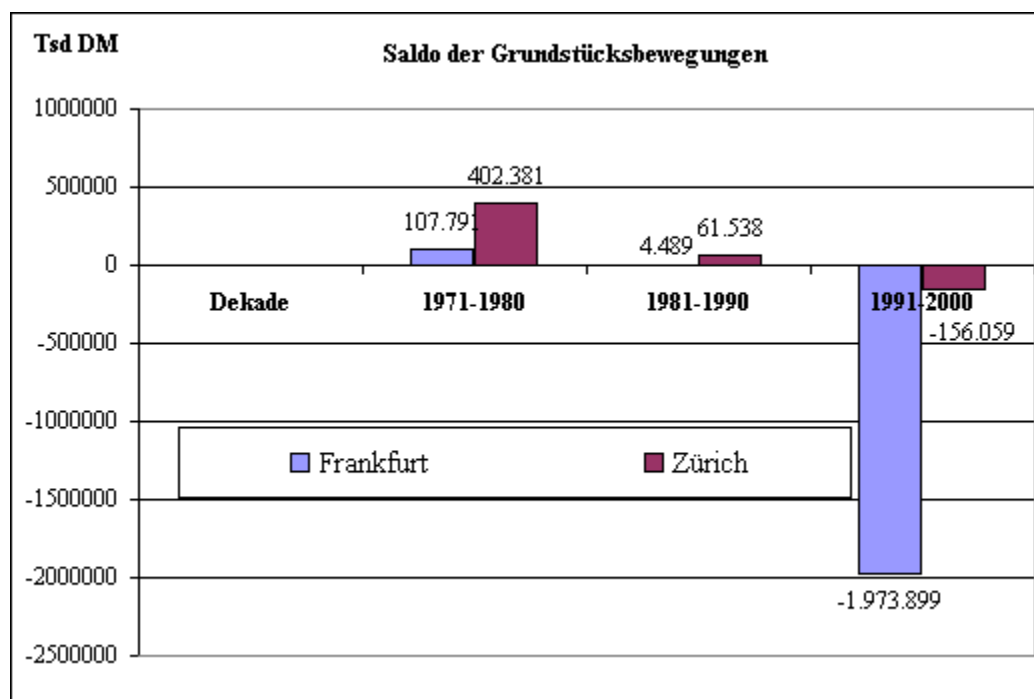


Quelle: Stat. Jahrbücher

In den Verlaufskurven über das Jahrhundert spiegelt sich das Wollen und Wirken der städtischen Entscheidungsträger: Der Frankfurter, den gemeinschaftlichen Anteil am Boden über der Marke von 40 Prozent zu halten, der Zürcher, diesen Anteil zu erreichen. Diese rund 40 Prozent gemeindeeigenen Bodenanteils muten wie eine kritische Masse an, die die Städte als reaktionsfähige Mindestmasse für ihre Gestaltungs- und Funktionsaufgaben als notwendig erachten. Der Grenzwert ruft Reaktionen hervor und setzt Rückkopplungsprozesse in Gang, die zwischen der Bodenpolitik und der städtischen Finanzpolitik ablaufen. Die Einflüsse zeigen sich in den Vergleichszahlen Frankfurts und Zürichs seit 1970, zu einem Zeitpunkt also, zu dem die jeweiligen Bodenanteile noch 15 Prozentpunkte auseinanderlagen.

Während Zürich in den 1970er und 1980er Jahren weiter in den Landerwerb investierte und dafür 402 Mio. DM und 61,5 Mio. DM (402 Mio. SFR [sic! siehe. Abb.1] und 51,7 Mio SFR.) ausgab, drosselte Frankfurt seine Ausgaben auf 108 Mio. DM und in der Dekade von 1981-1990 sogar auf 4,4 Mio. DM.

Abb. 22 Saldo der Einnahmen und Ausgaben beim Erwerb und der Veräußerung städtischen Grundvermögens in Frankfurt und Zürich in den Dekaden 1971-2000. (Werte in Tsd. DM)



Quelle: Frankfurt Kämmerei, städtische Rechnung; Zürich Stat. Jahrbuch und Liegenschaftsamt

Im letzten Jahrzehnt des Jahrhunderts nutzten dann beide Städte das Bodenvermögen zur Refinanzierung und Entschuldung. Die Stadt Frankfurt ging dabei viel radikaler zu Werk: Der Wert der Frankfurter Erlöse aus dem Grundstücksverkehr ist von 1991-2000 mit knapp 2 Milliarden DM um das 12-fache höher als derjenige Zürichs (DM 156,1 Mio., SFR 130,9 Mio.); das in der Stadtfläche 38% und in der Bevölkerungszahl 56% der Frankfurter Volumina erreicht.

#### 4.6 Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Paradigmen und städtischem Landerwerb

Alle drei Städte besitzen einen großen eigenen Anteil an der gesamten Gemeindefläche - er liegt über dem Durchschnitt ihrer Länder. Es zeigte sich, dass die Stadt mit den gesetzlich weitest gehenden und rechtlich unkompliziertesten Möglichkeiten der Enteignung und des Vorkaufsrechts im Jahre 2000 das großflächigste Bodeneigentum besitzt: Amsterdam mit 76 Prozent des Stadtgebietes. Umgekehrt Zürich, als die Stadt mit dem stärksten Schutz des Privateigentums, den kleineren Teil der Stadtfläche (41%) sein eigen nennt - aber kaum weniger als Frankfurt, das 42 Prozent des Stadtgebietes besitzt.

Amsterdams Bodenpolitik kann als kompromisslos gemeinwirtschaftlich bezeichnet werden, weil die Stadt den Ratsbeschluss von 1896, kein Gemeinland mehr zu verkaufen, konsequent bis heute einhält. Das «Wohnungsgesetz» von 1901 erleichterte das Vorhaben der Stadt: Es räumte ihr ein generelles Vorkaufsrecht zu niederen Preisen ohne anschließende Veräußerungspflicht ein.

Zürichs Bodenpolitik ist liberal-marktwirtschaftlich geprägt: Die Stadt realisierte ihren Landerwerb durch stetigen freihändigen Kauf von Land am Grundstücksmarkt. Dabei agierte die Gemeinde unter den Bedingungen des ausgeprägten Eigentumsschutzes der Schweizer Gesetze und den Mitspracherechten der Bürger bei Kreditbewilligungen.

Frankfurts Landerwerb lässt sich zwischen den Positionen Amsterdams und Zürichs einordnen. Zum einen erleichterte ein Vorkaufsrecht den gemeindlichen Grunderwerb zu Marktbedingungen; ein Recht, das nach Zweckerfüllung - vollendetem Bebauungsplan, städtebaulicher Entwicklung, Sanierung - eine Veräußerungspflicht vorschreibt. Die gesetzliche Möglichkeit aber, das im Vorkaufsrecht erworbene Eigentum auf Dauer im Besitz der Gemeinschaft zu behalten, nahm die Stadt nur in begrenztem Umfang wahr. Die Veräußerungspflicht entfällt nämlich, wenn „grundstücksgleiche ... Rechte ... oder sonstige dingliche Rechte [sprich: Erbpacht] an einem Grundstück begründet oder gewährt“<sup>301</sup> wurden.

Beim Erwerb von Land durch die Gemeinden zeichnet sich eine deutliche ordinale Zuordnung auf der Eigentumsskala ab: Amsterdam, mit 76 Prozent der Stadtfläche im Eigenbesitz, nähert sich dem radikal-gemeinwirtschaftlichen Paradigma, aber auch Zürich und Frankfurt entfernen sich mit jeweils über 40 Prozent Bodeneigentum weit vom liberalen Privateigentumsideal am anderen Ende der Skala.

---

<sup>301</sup> BAUGB § 89.2 (4)

## V Die Verwertung gemeindeeigenen Landes in Erbpacht

### 5.1 Geschichtliches zum Erbbaurecht

Mit der Rezeption des römischen Rechts wurden auch die superficies, die Superficiarrechte, in das europäische Rechtsdenken übernommen als das Recht, auf fremdem Grund und Boden ein vererbbares und veräußerbares Gebäude zu errichten. Aus einer anfänglich einfachen Pacht für ‚tabernae‘, Marktstände und Verkaufsbuden, soll sich in Rom die Erbpacht für feste Gebäude entwickelt haben. „Der römische Staat stellte seinen Boden wahrscheinlich in erster Linie Handwerkern und Kleinkaufleuten für deren Werkstätten, Ladenlokale (tabernai) und Wohnungen gegen einen Bodenzins (solarium) zur Verfügung“<sup>302</sup>. Die Anwendung des «Erbbaurechts» nahm zu: „ebenso verbreitet wie in Rom scheinen die auf öffentlichem Grund (in publico solo) erbauten Mietshäuser (superficiae insulae) auch in großen Teilen des römischen Reiches gewesen zu sein“<sup>303</sup>. Knothe vermutet, daß sich „neben der öffentlichen Hand wohl diejenigen privaten Eigentümer, in deren Händen sich große Teile des stadtrömischen Eigentums konzentrierten, bei der Verwertung ihres wichtigsten Vermögensteils schon in klassischer Zeit auch des Superfizarrechts bedient haben“<sup>304</sup>. Vogt ist, zumindest für die Zeit ab 37 v. C. bis cirka 200 n. C., der Meinung: „daß superficiae insulae zur Zeit der klassischen Juristen lediglich auf öffentlichem Boden vorkamen“<sup>305</sup>. Das Institut der Bodenverpachtung blieb nach dem Ende des römischen Reiches erhalten. Im Frankenreich unter der Herrschaft der Merowinger (481 - 751) gab es Schenkungen und Vergabungen von Land an Kirchen und Laien<sup>306</sup>, ebenso unter den nachfolgenden Herrschern. Im Jahre 1195 „war schon viel Königsgut von den Herrschern ‚vergabt‘ worden“<sup>307</sup>. Mit der Vermehrung und dem Wachsen der Städte verbreitete sich das Recht der Bodenleihe weiter. Die Grundherren teilten durch ihre Vögte oder Schultheißen den Ansiedlern Baustellen zu. „Für das Recht, auf dem angewiesenen Fleck Erde zu bauen ... zahlten sie dem Grundherrn eine jährliche Abgabe, den ‚Kanon‘ ... auch Erbzins genannt“<sup>308</sup>. Das Recht zur Bebauung des Bodens war erblich; es konnte mitsamt dem Bau an Dritte verkauft werden; das Eigentum am Boden blieb jedoch stets bei dem Verpächter. Die Schicht der immer wohlhab-

---

<sup>302</sup> Knothe 1987, 16

<sup>303</sup> Vogt 1950, 10

<sup>304</sup> Knothe 1987, 17

<sup>305</sup> Vogt 1950, 41/42

<sup>306</sup> Brunner 1958, 330: „... daß der Beschenkte ein frei veräußerliches Eigentum haben sollte ... aber bei Vergabungen - die Hauptmasse an Laien - ..dem Bedachten nur ein beschränktes Eigentum“  
zustand

<sup>307</sup> Bothe 1911, 52

<sup>308</sup> Bernoulli 1946, 24

ender werdenden Kaufleute trat allmählich an die Stelle des Adels als städtische Grundherren. Privilegien sicherten den Handelsherren eine Vorrangstellung bei den Rechts- und Besitzverhältnissen. Dazu gehörten „die Befreiung vom Waffendienst, ..., von Zöllen und Abgaben, was ihnen die Akkumulation von Vermögen ermöglichte, so daß sie relativ leicht Grundbesitz in den städtischen Siedlungen erwerben konnten“<sup>309</sup>. Von den drei großen Gruppen städtischer Bodenbesitzer behielten die Kirchen stets ihren Grund und Boden und gaben ihn nur in Erbleihe zur zeitlichen Nutzung weiter. Bei einem Großteil des adligen und bürgerlichen Grundbesitzes „wandelte sich“ durch den Verkauf der städtischen Grundstücke und Häuser „die Leihe bald in zinspflichtiges Eigentum: Der ehemalige Leihenehmer wurde Eigentümer, der ehemalige Eigentümer erhielt ein bloßes Zinsbezugsrecht“<sup>310</sup>. Der städtischen Oberschicht blieben auch in dieser Eigentumsform sichere und bleibende Einnahmen garantiert. Die Stadtgemeinde wiederum, die häufig „an die Stelle des fürstlichen oder geistlichen Grundherren getreten war“ ließ sich, beklagt der Schweizer Bernoulli, ihr Obereigentum um ein geringes Kapital abkaufen<sup>311</sup>. So war in den Städten der Boden vom Königsland über feudales Lehen allmählich in städtisches und - zum größten Teil - in privates, bürgerliches Eigentum übergegangen. Die grundsätzlichen städtischen Eigentumsverhältnisse änderten sich aber wenig. Die Usancen der Ratsherren und Kaufleute, des Adels und der Kirchen zielten weiterhin darauf ab, Besitz zu erwerben und ihn gegen Renten zu verpachten. Max Weber sieht darin eine „zu allen Zeiten“ gültige Typologie der Städte, „daß [nämlich] städtische Grundrenten, die durch monopolistische «Verkehrslage» von Stadtgrundstücken bedingt sind, ... in der Hand einer Stadtaristokratie zusammenfließen“<sup>312</sup>. Ab dem 18. und verstärkt im 19. Jahrhundert, in denen der Bedarf an Mietwohnungen stetig stieg, zogen es die Stadtbürger vor, wenn irgendmöglich ihre Grundstücke selbst zu bebauen und so neben den Bodenrenten zusätzlich Mieteinkünfte zu erzielen. Die erbliche Bodenleihe praktizierten beinahe nur noch die auf langfristige Sicherung ihres Besitzes - eher als auf raschen Gewinn - bedachten Kirchen, Klöster und Stiftungen.

Mit den Ideen der französischen Revolution von 1789 und den Aufständen von 1848, mit Industrialisierung, Marxismus und Sozialismus wurden neue Diskussionen um das Bodeneigentum entfacht. Radikale Forderungen nach Enteignung von Grund und Boden und Überführung in Kollektiveigentum setz-

---

<sup>309</sup> Huppertz 1986, 83

<sup>310</sup> Ogris 1968, 1823

<sup>311</sup> Bernoulli 1946, 44

<sup>312</sup> Weber 1972, 729

ten sich nicht durch. In Preußen gelang durch die Stein- und Hardenberg-schen Reformen mit den Edikten von 1807 bis 1811 eine «Revolution von oben», die die gesellschaftlichen Verhältnisse (Beendigung der Erbuntertänigkeit, Gewerbefreiheit, Freiheit der Eheschließung) sowie der Bodenbesitzverhältnisse auf dem Lande durchgreifend veränderte. Landbesitz war jetzt allen Bürgern erlaubt; Bauern erhielten das von ihnen bearbeitete Land zu Eigentum, mussten sich aber gegen Entschädigungszahlungen von den Diensten und Abgaben freikaufen. Den Städten brachten die Reformen die Selbstverwaltung und das Recht zur Wahl von Stadtverordneten.

Das für die Städte bedeutungsvolle Erbbaurecht hat im 19. Jahrhundert in „verschiedenartiger Form und Ausdehnung ... in einzelnen Landesrechten ein verkümmertes Dasein geführt“<sup>313</sup>. Erst das am 1. Januar 1900 in Deutschland in Kraft getretene Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) mit seinen Paragraphen 1012 bis 1017 schuf Sicherheit und Voraussetzung für eine breitere Anwendung des Erbbaurechts zugunsten des dringend benötigten Wohnungsbaus in den Städten. „Sofort nach dem Inkrafttreten des BGB schlug die allgemeine Haltung gegenüber dem Erbbaurecht ... um“<sup>314</sup>. Die Erbbauverordnung vom 15. Januar 1919 beendete dann noch eine letzte Unzulänglichkeit des Rechts: Die fehlende Beleihungsfähigkeit<sup>315</sup>, die die Akzeptanz des Rechts bis dahin stark gemindert hatte.

## 5.2 Das Erbbaurecht als Lösung der Eigentumsfrage am Boden

Der Besitz von Grund und Boden kann nach den Werten allokativer und distributiver Prämissen betrachtet werden. Allokation im Sinne der bestmöglichen Nutzung des begrenzt verfügbaren Gutes Boden; Distribution im Sinne der möglichst gleichmäßigen und gerechten Verteilung dieses Gutes. Es gibt zwei vorherrschende theoretische Konzepte zum effizienten Bodenmarkt und zum richtigen Bodenpreis: das liberal-marktwirtschaftliche oder das sozialistisch-planwirtschaftliche Paradigma.

In der liberal-kapitalistischen Theorie geschehen Allokation und Distribution optimal durch das freie Spiel von Preis- und Marktmechanismen. Freier Handel und Streben nach Gewinn gewährleisten die höchstmögliche Versorgung und Befriedigung der Bedürfnisse der Menschen. Der Preis hat die Funktion, den knappen Boden in die günstigsten Verwendungen zu lenken. Preissteigerungen erhöhen das Angebot, bisher ungenutzte Böden werden einer wirtschaftlichen, wenig genutzte Böden einer intensiveren Nutzung zugeführt.

---

<sup>313</sup> Knothe 1987, 67 zit: Stein 1903, 121

<sup>314</sup> Knothe 1987, 67

<sup>315</sup> vgl. Schiweck 1969, 163



Der Staat hat für angebotsfreundliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Staat und Gemeinden können mit ihrer Bodenpolitik zu einer „Dämpfung der Bodenpreise und einer Ausweitung des Bodenangebots beitragen“<sup>316</sup>. Die Befürworter einer freien Marktwirtschaft erkennen zwar die Notwendigkeit staatlicher Rahmenbedingungen für öffentliche Güter und die Korrektur von Marktmacht und externen Effekten an, ohne dass diese aber das freie Spiel der Marktkräfte, die «Katallaxie», allzu sehr behindern dürfen. Denn nur „Preise, die sich auf dem freien Markt bilden, bringen den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zustande“<sup>317</sup>.

In der sozialistischen Theorie greift die planende Hand von Kollektiven oder des Staates ein. Der Markt allein findet nicht zu dem versprochenen Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Oder wenn, dann nur unter Verwerfungen und Benachteiligungen von großen Gruppen von Menschen. Die Distribution nach dem egoistischen Prinzip der Gewinnmaximierung kann nicht gerecht sein, sie muss deshalb geplant und gelenkt werden. Kommunale Bebauungspläne und Baunutzungsverordnungen bestimmen vor jedem Marktgeschehen den Wert und damit den Preis von Grundstücken. Bestimmte Nutzungsarten, z. B. Verkehrsflächen, Flächen für Kultur- und Bildungseinrichtungen sowie Landschaftsschutz, können sowieso nicht mit Hilfe des Preissystems bestimmt werden. Das klassische volkswirtschaftliche Modell der Preisbildung kann für den Bodenmarkt auch deshalb nicht gelten, weil der Preismechanismus allein das Bodenangebot nicht vergrößern kann. Die Konkurrenz auf dem Bodenmarkt kann sich nur innerhalb der Gesetze des Städtebaurechts abspielen. Es sind also Leistungen der Allgemeinheit, deren Nutzen der ganzen Gesellschaft zugute kommen soll. Es muss durch staatliche Eingriffe vermieden werden, dass Einzelne überproportional von diesen planerischen Maßnahmen profitieren oder gar „daß Vermögensumverteilungen zu einer Konzentration des Grundeigentums in der Hand weniger Personen bzw. Gesellschaften führen“<sup>318</sup>.

Als «Dritter Weg» zwischen Privat- und Gemeineigentum, zwischen freiem und reguliertem Bodenmarkt bietet sich das Erbbaurecht an, weil er das Besitzrecht am Boden bei der Allgemeinheit, den Bau bei der Privatwirtschaft und das Nutzungsrecht und das Risiko bei dem Einzelnen lässt. Es ist ein geteiltes Eigentum<sup>319</sup>, bei der einer Partei der Boden, der andern das darauf errichtete Bauwerk gehört; jeweils mit vollen Rechten. Kirchen und Stiftungen nutzten schon immer die Möglichkeit, ihr Land langfristig zu verpach-

---

<sup>316</sup> Cezanne 1994, 196

<sup>317</sup> Hayek 1977, 30

<sup>318</sup> Güttler 1997, 79

<sup>319</sup> vgl. Knothe 1987, 36f

ten, um den Wert ihres Vermögens zu erhalten. Auch der Staat, die Länder und die Kommunen sind Eigentümer von Grund und Boden, den sie sowohl für künftigen Bedarf vorhalten als auch zur Sicherung ihres Vermögens behalten sollten. Das Erbbaurecht, mit seiner Trennung von Eigentums- und Nutzungsrechten, bietet den grundbesitzenden Gemeinden ein bodenpolitisches Mittel mit mehreren Vorteilen:

- Der höheren Wertbeständigkeit von Grund und Boden gegenüber dem Geldwert.
- Der Nutzungsmöglichkeit von Grundstücken bei fehlendem Kapital zum selbst Bauen oder bei mangelnder eigener Bereitschaft zur Errichtung, Verwaltung und Bewirtschaftung eines Bauwerks<sup>320</sup>.
- Des Gestaltungseinflusses auf städtebauliche Maßnahmen durch eine entsprechende Vertragsgestaltung.
- Der schnelleren und leichteren Verwirklichung sozialpolitischer Ziele, wie z. B. dem Siedlungsbau und dem Bau von preiswerten Wohnungen.
- Des Erhalts des Bodens im Allgemeineigentum für die kommenden Generationen.
- Dauerhafte laufende Zinseinnahmen
- Und - dass „eintretende Wertsteigerungen der Grundstücke ... den Gemeinden und damit der Allgemeinheit zugute kommen“<sup>321</sup>.

Als Nachteil wird allenfalls die langfristige Bindung von Kapital - gegenüber der sofortigen Verfügung bei Verkauf von Land - bemängelt.

Auch für den Erbpächter bietet dieses System der Bodennutzung als geteiltes Eigentum Vorteile: Er muss nicht in die Grundstückskosten investieren, woraus folgt:

- a) Er kann sein Kapital ganz für die Baukosten einsetzen.
- b) Er verkürzt die, im allgemeinen notwendige, Ansparzeit für das Baukapital.
- c) Er braucht weniger Fremdkapital und zahlt weniger Hypothekenzinsen.
- d) Er kann, als Vermieter oder Betrieb, den Erbpachtzins als laufende Ausgabe von der Steuer absetzen.

Auch die Befürchtungen von D. North und R. Thomas werden durch das «geteilte Eigentum» des Erbbaurechts obsolet. Zwar machen sie die „«Ressour-

---

<sup>320</sup> Dies ist die Grundlage des unter dem Schlagwort Public Private Partnership breit diskutierten und von den Gemeinden noch zögerlich angewendeten Modells. Dabei behält im Idealfall die Gemeinde das Grundstück oder vergibt es in Erbpacht und ein spezialisiertes Unternehmen betreibt das Krankenhaus oder andere öffentliche Dienstleistungsbetriebe. Verkauft dagegen die Gemeinde ein ihr gehörendes Unternehmen und mietet es zurück (sale and lease back), gibt sie alle hier geschilderten Vorteile auf.

<sup>321</sup> Ingenstau 1994, XXV

ce im Gemeineigentum»“ für Stagnation und Niedergang verantwortlich: „Jeder Nutzer hat einen Ansporn, die Ressource ohne Rücksicht auf andere Nutzer auszubeuten, was zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Ressource führt. ... Da keiner Eigentum an der Ressource hat ... gibt es keinen Ansporn, die Ressource zu erhalten oder die Effizienz bei ihrer Nutzung zu verbessern“<sup>322</sup>. Aber beim gemeindlichen Erbbaurecht und der richtigen Vertragsgestaltung ist es gerade umgekehrt: Jeder der beiden Vertragspartner ist Eigentümer - die Gemeinde an der Boden-«Ressource», der Pächter am Gebäude - und jeder ist an der Werterhaltung und -steigerung seines Eigentumsteiles interessiert.

In welchem Umfang sich die drei Gemeinden für oder gegen das Erbbaurecht entschieden, welche sozialpolitischen Ziele der Anwendung des Rechts zugrunde lagen, zu welchen Bedingungen die Erbpacht praktiziert wurde und welche Bevölkerungsschichten davon profitiert haben - nach diesen Kriterien soll die Untersuchung angelegt werden und der Vergleich Aufschluss geben.

### 5.3 Das Erbbaurecht in Frankfurt

In der Stadt Frankfurt war der „erste umfassendere Versuch im Jahre 1896, der Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen (ABG) Erbbaugelände zur Verfügung zu stellen“ abgelehnt worden, weil „damals noch der Widerstand von Seiten der Bauunternehmer, welche im Erbbau unzulässige Begünstigungen erblickten“<sup>323</sup>, zu groß war. Am 7. Mai 1901 erreichte Frankfurts Oberbürgermeister Adickes dann doch das seit 1896 anvisierte Ziel: Die Stadtverordnetenversammlung erklärte sich, „auf Antrag des Magistrats vom 1. Februar 1901 im Allgemeinen mit der Vergebung städtischen Geländes in Erbbaurecht“<sup>324</sup> einverstanden. Vor der Verabschiedung hatte sich ein Sonderausschuss mit den Bestimmungen des neuen Rechts zu befassen. Die Ausschussmitglieder debattierten lange über den Vorschlag des Mitglieds Dr. Quark, Erbbaurechte nur an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften und für den Kleinwohnungsbau zu vergeben - die Mehrheit aber entschied, „die Privatbeteiligung zuzulassen“<sup>325</sup>.

Der erste Erbbauvertrag mit der Frankfurter gemeinnützigen Baugesellschaft vom 23.2.1901 über 6.082 m<sup>2</sup> hatte eine Laufzeit bis zum 31. Dezember des Jahres 1980. „Alle alsdann auf dem Grundstück stehenden oder unter dessen Oberfläche befindlichen Bauwerke gehen in das Eigentum der Stadt über,

<sup>322</sup> Heinsohn/Steiger 2002, 31; zit. North/Thomas 1973, 19

<sup>323</sup> Bleicher 1929, 294; vgl. zur Erbpacht in Frankfurt auch Damaschke (1904), Rieth (Diss. 1916), Ehrlich (1990) und Köhler (1995)

<sup>324</sup> Statistisches Handbuch der Stadt Frankfurt 1907, 271

<sup>325</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte 490. 5ff

ohne daß diese dafür einen Ersatz zu leisten hätte“<sup>326</sup>, hieß es, wie damals allgemein üblich, in § 2 des Vertrages. „Für die Bemessung des Erbpachtzinses ist eine 2½%ige Verzinsung des Grund und Bodens (einschließlich der Freilegungskosten) und eine 3½%ige Verzinsung der Straßenherstellkosten und der Kanalbeiträge maßgebend;“ die von der neugegründeten städtischen Erbbaudarlehenskasse gewährten „Baugelder sind mit 3½ bzw. 4% zu verzinsen und mit 0,51 bzw. 0,42 % zu amortisieren“<sup>327</sup>. Weitere gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften pachteten zu diesen günstigen Zinskonditionen Erbbaugrund von der Stadt. Im Jahre 1903 begann Frankfurt, auch mit Einzelpersonen Erbbauverträge abzuschließen; in der Mehrzahl waren die ersten privaten Pächter Lehrer und Beamte. Die Stadt fühlte sich in der Pflicht, für ihre Mitarbeiter billige Wohnungen bereitzustellen oder sie bei der Wohnraumbeschaffung zu unterstützen. Sie beschloss am 24. Februar 1903, „dass bei der Vergebung städtischen Geländes in Erbbaurecht an „städtische Beamte und Lehrer zur Errichtung von Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäusern bis zu 90% der tatsächlich aufgewendeten und ... erforderlichen Baugelder, städtischerseits dargeliehen werden können“<sup>328</sup>. Andere Personen erhielten immerhin bis zu 75% der Herstellkosten als zinsgünstiges, 3½- prozentiges Darlehen.

Tab.13 Die ersten Erbbauverträge in Frankfurt 1901-1903

Vertragsdatum	Erbbauberechtigte	Lage	Fläche m <sup>2</sup>	Erbbauzins jährlich pro m <sup>2</sup>
1901	Frankf. Gemeinnützige Baugesellschaft	Gronauer-/Thronerstraße, Bornheim	6.083	4.000 Mk. -,66
1901	Ges. Frankenallee AG	Kölnerstraße, Gallus	2.175	2.044 Mk. -,94
1902	Volksbau- und Sparverein	Rohrbachstr., Nordend	1.633	1.429 Mk. -,88
1902	AG für kleine Wohnungen	Stoltzestr., Altstadt-Ost	1.296	5.000 Mk. 3,86
1902	Frankfurter Wohnungsgenossenschaft	Lenastraße, Nordend	2.204	2.360 Mk. 1,07
1903	Volksbau- und Sparverein	Kölnerstraße, Gallus	1.541	1.396 Mk. 0,91
1903	11 Private, 14 Lehrer und Beamte	Innere Stadt, Bornheim, Ostend	11.945	zwischen 0,70 und 1,05 Mark

Quelle: Erbbauregister Liegenschaftsamt Frankfurt am Main; Stat. Jahrbuch 1907, 163

Bis zum Jahre 1907 waren es dann 11 Gesellschaften, 93 Lehrer und Beamte und 29 Private, die das Erbbaurecht in Frankfurt nutzten<sup>329</sup> und insgesamt eine Fläche von 7,04 Hektar (70.424 qm) gepachtet hatten. Der überproportionale Anteil städtischer Bediensteter bei der Zuteilung von Erbbaugrundstücken zu günstigen Bedingungen erfüllte nicht immer das «Bedürftigkeitsprinzip» des Kleinwohnungsbaus. Dem Unverständnis der Allgemeinheit

<sup>326</sup> Stadt Frankfurt Bericht des Magistrats 1900, 269

<sup>327</sup> Stadt Frankfurt Statistisches Jahrbuch 1905/06, 161

<sup>328</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte 1262 I

<sup>329</sup> Stadt Frankfurt Beiträge zur Statistik 1909, 65

und der Nichtbegünstigten verlieh die «Volksstimme» vom 11. November 1908 Ausdruck. Sie prangerte - zwar polemisch überspitzt, aber sachlich korrekt - die Vergabe von Erbbaurechten an städtische Beamte an: „Stadtrat Schaumann bezieht ein Gehalt von 17,000 Mark und baut sich zur Zeit eine Villa in Erbpacht. Stadtrat Lautenschlager, der Vorstand der vielgeplagten Baupolizei, ist gleichfalls Besitzer einer Villa in Erbpacht. Direktor Löwenstein von der Stadtkämmerei hat auch herausgefunden, daß ein Erbbauhäuschen an der schönen Ostparkanlage seine Reize hat“. Weitere fünf Beamte des Bauamtes werden namentlich aufgezählt, „die täglich mit Bauhandwerkern dienstlich verkehren müssen und städtische Arbeiten aus freier Hand vergeben“ und die „sich vor kurzem villenartige Erbbauhäuser errichtet“ haben. Und weiter: „Stadtsekretär Dombrowsky (...), Gartendirektor Heicke, Baumeister Röhrig und sein Vorgesetzter, Bauinspektor Berg, haben ... ebenfalls ihre Erbbauvillen“<sup>330</sup>.

Die grundsätzliche Vergabepolitik Frankfurts, nämlich Erbbaugrundstücke an alle möglichen Kategorien von Nutzern auszugeben, seien es Wohnungsbau-gesellschaften, gewerbliche Nachfrager, private Bauherren oder Vereine, änderte sich nicht. Die von der Stadt Frankfurt erlassenen „Normativbestimmungen über die Vergabung städtischen Geländes im Erbbaurecht“<sup>331</sup> wurden vorbildlich und sie haben, schreibt Bleicher in seiner Adickes-Biographie, als „mächtige Propaganda für dieses System in ganz Deutschland gedient“<sup>332</sup>. Auch andere Städte, die mit der Wohnungsnot konfrontiert waren und auf Abhilfe sannen, nutzten zunehmend das Erbbaurecht, um menschenwürdigen und zugleich preiswerten Wohnraum für die einkommensschwächeren Klassen zu schaffen. In Frankfurt gingen Anfragen aus anderen Städten mit der Bitte um Übersendung von Abschriften der Frankfurter Verträge ein. In zeitlicher Abfolge fragten an: Ludwigshafen am Rhein, Erfurt, Königsberg i. Pr., Münster, Gelsenkirchen, Posen, Stuttgart, Libau [in] Russland und Aachen. Auch die «Comune di Milano» erbat 1908 nähere Auskunft über die Frankfurter Erfahrungen mit dem Erbbaurecht und im Jahre 1910 wollte Basel wegen der Einführung des Erbbaurechts diesbezügliche Unterlagen aus Frankfurt<sup>333</sup>.

In den Jahren von 1904 bis 1913 blieb die Zahl der Erbpächter in Frankfurt bescheiden: 150 Privatpersonen, 7 Wohnungsbau-gesellschaften und 2 Betriebe bemühten sich um Erbbaugrundstücke. Der Erste Weltkrieg brachte dann

---

<sup>330</sup> Magistratsakte 1262 I

<sup>331</sup> Magistratsakte 490 Mag.beschluss Nr. 403 vom 10. Mai 1901

<sup>332</sup> Bleicher 1929, 294

<sup>333</sup> Magistratsakten 1262 I

nicht nur das Bauen auf Erbpachtgrund, sondern die Bautätigkeit insgesamt so gut wie vollständig zum Erliegen.

Mit Beginn der Weimarer Republik gab es im Erbbaurecht - neben der Beleihungsfähigkeit - zwei bedeutungsvolle Neuerungen. In der neuen Erbbaurechtsverordnung (ErbRV) § 9 Abs.2 Satz 1 von 1919 hieß es: „Der Erbbauzins muß nach Zeit und Höhe für die ganze Erbbauzeit im voraus bestimmt sein“. Da die Stadt Frankfurt bei Vertragsabschluss den Erbbauzins mit niedrigen Bodenpreisen und mäßigen Zinssätzen errechnete und fixierte, brachte ihr dies im Laufe der Zeit durch die inflationäre Steigerung der Grundstückspreise große finanzielle Nachteile; den Erbbauberechtigten andererseits, die jahrzehntelang für die Nutzung des Bodens gleich bleibend niedere Beträge zu zahlen hatten, leicht verdiente Vorteile. Weitere Verbesserungen für den Erbbauberechtigten brachte die neue Vorschrift des § 27 Erbbaurechts-VO über die Beendigung des Erbbaurechts durch Ablauf der Vertragszeit. Gingen seither „die vorhandenen Bauwerke unentgeltlich in das Eigentum der Stadt über“<sup>334</sup>, so hatte jetzt, beim Erlöschen des Erbbaurechts durch Zeitablauf, der Erbpächter einen Anspruch auf Entschädigung und zwar dann, „wenn das Erbbaurecht zur Befriedigung der Wohnbedürfnisse minderbemittelter Bevölkerungskreise bestimmt ist“<sup>335</sup>. In Frankfurt floss dieses Recht in die neuen «Allgemeine Bestimmungen über Vergebung städtischen Geländes in Erbbaurecht» von 1927 ein, wonach die „Erstattung des Gebäudewertes nach Ablauf des Erbbaurechts-Vertrages 2/3, bei großen Wohnungen, z.B. Landhäusern, 50% des gemeinen Wertes“<sup>336</sup> betragen sollte. Der Betrag des Erbbauzinses sollte den Bodenwert (Marktpreis) mit 3% und die Straßenherstellkosten mit 5% verzinsen. Die neuen Regelungen erhöhten zwar die Akzeptanz des Erbbaurechts und dessen Wirtschaftlichkeit für den Erbpächter, aber neben den großen Siedlungsbauten der Ära Ernst May (1925-1932), die alle nicht auf Erbbaugrund entstanden, blieb auch sonst das Bauen im Erbbaurecht eine Marginalie. Zu Beginn der Weimarer Republik gab es noch ein weiteres bemerkenswertes Gesetz, das virulente Ideen der Boden- und Wohnungspolitik jener Zeit in Deutschland aufgriff: Das Reichsheimstättengesetz vom 10.5.1920. Der «Reichsheimstättler» musste das Land käuflich erwerben, konnte es aber nicht ohne Zustimmung des Ausgebers (Staat, Land oder Kommune) weiterverkaufen. Die Reichsheimstätte war nicht frei vererbbar, dem Ausgeber stand ein Vorkaufsrecht und „bei mißbräuchlicher Ver-

---

<sup>334</sup> Statistisches Jahrbuch 1906, Frankfurter Normativbestimmungen von 1901

<sup>335</sup> Knothe 1987, 296

<sup>336</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakte 1262 II, 128

wendung ein Heimfallanspruch zu“<sup>337</sup>. Dem RHeimstättenG lag „der Gedanke zugrunde, eine gläubigerfeste Besetzung bei gleichzeitiger starker Bindung des Bodeneigentums an bestimmte bodenpolitische Ziele“ zu erreichen, „wie z. B. dieses, Eigennutzung zu schaffen“<sup>338</sup>. In Frankfurt wurden im Jahre 1929 ca. 1.100 solcher ‚Reichsheimstätten‘ im Vorort Praunheim, links und rechts der breiten Ludwig-Landmann-Straße, in 2-stöckigen Häuserzeilen errichtet; Architekten waren May, Böhm und Bangert. „Der Gesamtkaufpreis für ein schlüsselfertiges Haus mit 3-4 Zimmern betrug 20.500 RM; eingeschlossen RM 5,50 Grund- und Straßenkosten“<sup>339</sup>. Der niedere Preis war nur durch einfache Bauweise und durch kleine Grundstücke von 130 bis 180 qm Größe zu erreichen.

Mit Beginn des nationalsozialistischen «Dritten Reiches» im März 1933<sup>340</sup> wurden alle Lebensbereiche von der nationalsozialistischen Ideologie und Propaganda erfasst und durchdrungen. Auch Kunst und Architektur zwängten die Nationalsozialisten unter ihre neue Weltanschauung. Ihre völkische Blut- und Bodenideologie dachte an die Verwurzelung des Arbeiters mit einem eigenen Stück Land. „Das Einfamilienhaus war ... besonders geeignet, die Besitzer in der Privatsphäre voneinander zu trennen, statt hier kollektive Lebensformen oder selbstorganisierte gesellschaftliche Aktivitäten anzuregen“<sup>341</sup>. Andererseits setzten die Imponierbauten des NS-Staates den Kontrapunkt zu der privaten Sphäre des Kleinbürgers. Dem Einzelnen sollte seine Machtlosigkeit und die Notwendigkeit der Unterordnung unter die Größe und Macht von Führer und Reich vor Augen geführt und bewusst gemacht werden. Die Bedeutung der nationalsozialistischen Idee von Familie und des privaten Familienhauses wird an der praktizierten Erbbauvergabe in Frankfurt besonders deutlich: Während der Herrschaftszeit des Nationalsozialismus (1933 - 1945) wurden Erbbaurechte ausschließlich an Privatpersonen zum Bau von Einfamilienhäusern vergeben: Nicht ein einziger anderer Nutzer, ob Gewerbebetrieb, gemeinnütziger Verein oder gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft, wurde bei der Vergabe berücksichtigt. Als zusammenhängende Erbbausiedlungsgebiete entstanden in den Jahren von 1933 bis 1938 zwei kleinere Siedlungen in Griesheim sowie die große Goldstein-Siedlung. Die Objekte in Griesheim umfassten rund 150 Einfamilienhäuser. In Goldstein wurden insgesamt 930 Einfamilienhäuser als Doppelhaushälften von Bauträgern

---

<sup>337</sup> Harder 1997, 182

<sup>338</sup> Harder 1998, 175

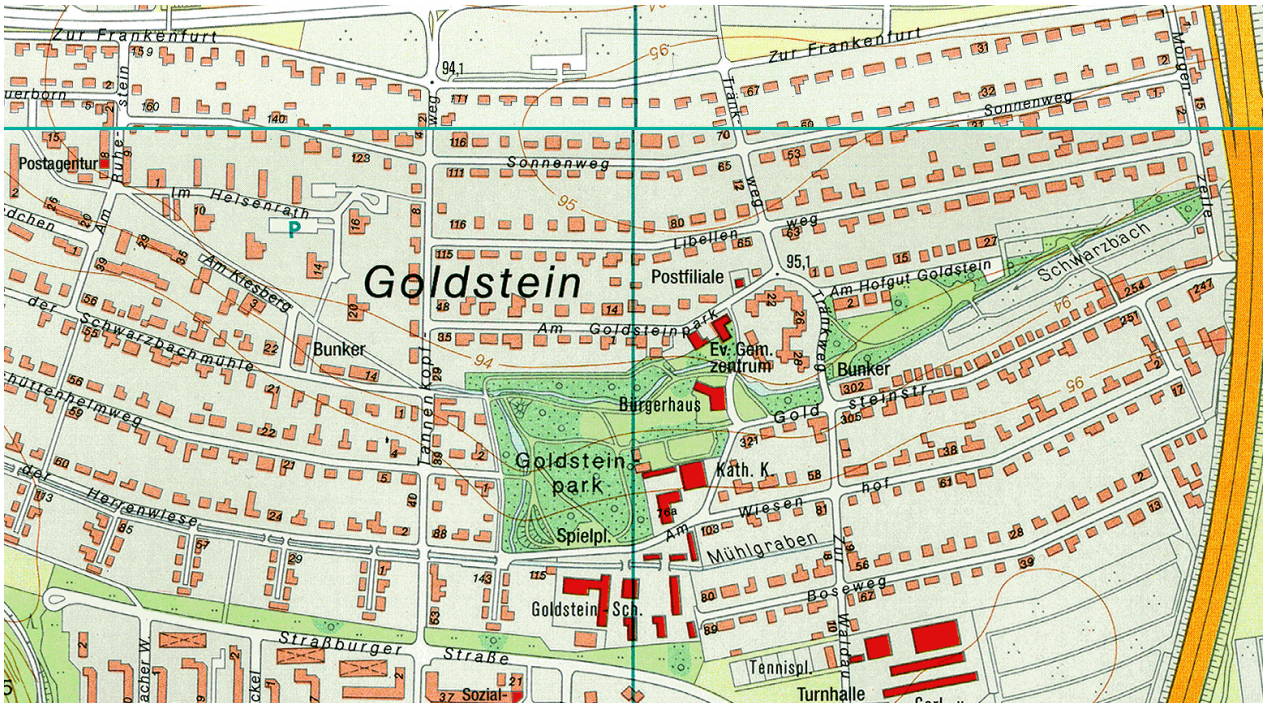
<sup>339</sup> Merkblatt 204/29 vom 6.9.1929

<sup>340</sup> Hitler wurde am 30. Januar 1933 zum Reichskanzler ernannt, am 28. Februar erließ er die berüchtigten «Notverordnungen». Nach den Wahlen vom 5. März trat am 21. März 1933 der neue Reichstag zusammen.

<sup>341</sup> Mittig 1990, 36

errichtet; die meisten von der heute zur stadteigenen ABG-Holding gehörenden Gartenstadt AG.

Abb.23 Kartenausschnitt Erbbau-Siedlung Frankfurt-Goldstein



Quelle: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main 2000, Liz.-Nr. 6233-9107-1-D1

Die Einzeleintragung ins Erbbauregister erfolgte erst in den Jahren 1937/1938 und 1941/1942. Die Siedler sollten sich erst ‚bewähren‘ und Garant sein für die Erfüllung der nationalsozialistischen Bodenideologie, die „den Arbeiter mit dem Heimatboden verbinden“ und die „Ergänzung des Lebensbedarfs aus der [Kleinsiedler-] Stelle“<sup>342</sup> sichern wollte, wie der Reichs- und Preußische Arbeitsminister 1935 schrieb.

So wie die Jahre der Weimarer Republik im Frankfurter Wohnungsbau durch Ernst May und seine Siedlungen geprägt waren, so waren es im Dritten Reich die Familienhaus-Siedlungen mit ‚Selbstversorger‘Gärten. Die dazu notwendige größere Grundstücksfläche und die daraus resultierende aufgelockerte Bauweise ist auf dem Kartenausschnitt, Abb. 23, gut zu erkennen. Der «Maßnahmestaat» (Fraenkel) zeigte sich auch im massiven Druck auf die Finanzwirtschaft zugunsten der Kleinsiedlungen. Der Reichs- und Preußische Wirtschaftsminister richtete am 12. April 1935 eine Forderung an die Verbände von Banken, Versicherungen, Sparkassen, Genossenschaftsbanken u. a. zur Ermäßigung der Zinssätze für Hypothekendarlehen. Er forderte eine Senkung „Namentlich für die Fortführung der Kleinsiedlungen und des Kleinwohn-

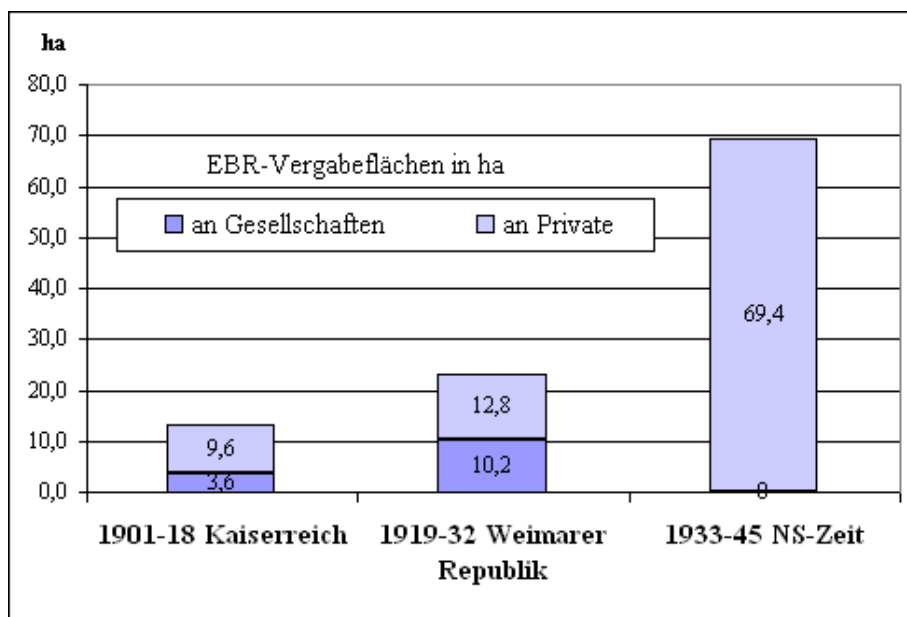
<sup>342</sup> Stadt Frankfurt Magistratsbericht 3675 Bd.4 1935-54 Stadtkanzlei



ungsbaus, die die Reichsregierung als eine besonders wichtige und dringliche Aufgabe ansieht und der sie daher jede Förderung zuteil werden lässt“<sup>343</sup>. Auch die Stadt Frankfurt beteiligte sich an der Verbilligung der Kleinsiedlerstellen, indem sie für die vielen Erbbaugrundstücke in Goldstein nur noch einen Erbbauzins von 4 Reichspfennig für den Quadratmeter Boden verlangte. Dabei hatte der Erbbauzins schon vor 1933 ein niedriges Niveau: 1927 wurden in dem Vorort Unterliederbach 15 Pfennig/qm, 1929 in Fechenheim 10 Pfg/qm und 1932 in Praunheim nur noch 8 Pfg/qm verlangt. Der Erbbauzins von 4 Pfennig im Jahr für den Quadratmeter Grund blieb den Erbbauberechtigten in Goldstein übrigens bis zum Jahre 1956 unverändert erhalten, dann wurde er stufenweise über 16 und 40 Pfennig bis 1981 auf 66 Pfennig erhöht.

Bald nach Beginn des 2. Weltkrieges im Jahre 1939 wurden keine Erbbaurechte mehr vergeben und wenige andere zivile Bauten mehr «in Angriff» genommen; alle Bemühungen galten militärischen Zielen, die Volkswirtschaft wandelte sich zur Kriegswirtschaft. Insgesamt übertraf der private Erbbau in den 9 Vergabebjahren von 1933 bis 1941 die vorausgegangen 32 Jahre von 1901 bis 1932 in der Fläche um knapp das Doppelte. Wegen der oben beschriebenen NS-Ideologie des Einzelhauses mit Garten und der Nichtberücksichtigung von Wohnungsbaugesellschaften bei der Erbbauvergabe war der Flächenverbrauch und -zuwachs verhältnismäßig groß.

Abb.24 Erbbaurechtsflächen für den Wohnungsbau in den 3 Phasen Kaiserreich, Weimarer Republik und nationalsozialistische Zeit



Quelle: Erbbauregister, Liegenschaftsamt der Stadt Frankfurt

<sup>343</sup> Stadt Frankfurt Magistratsakten 3675 Bd.4, 1930-54

Nach dem Zweiten Weltkrieg lief in Frankfurt die Vergabe von Erbbaurechten sehr zaghaft an: Bis 1947 gab es nur 5 Erbpachtvergaben an Privatpersonen. Im Jahr der Währungsreform 1948 (18. Juni), waren es dann 22 Privatpersonen und eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Erbbaurechte erwarben. Nach diesen Anlaufjahren vervielfachten sich die Erbbauflächen. Der Wiederaufbau der zerstörten Stadtviertel und der Zustrom von Neubürgern gab auch dem Wohnungsbau im Erbbaurecht Auftrieb: Er hatte seine hohe Zeit in den Jahren von 1949-1960 (siehe Abb.27).

Aber auch andere Nutzergruppen, Gewerbe/Industrie, Sportvereine und städtische Gesellschaften sind allmählich mit nennenswerten Anteilen vertreten. Zu den städtischen Gesellschaften gehören u. a. die FAAG und die Saalbau GmbH. Die FAAG baute in dieser Zeit viele Tiefgaragen auf städtischem Erbbaugrund, die Saalbau GmbH errichtete insbesondere Bürgerhäuser in verschiedenen Stadtteilen.

Die seit 1901 erteilten Erbbaurechte litten unter einem für die Kommunen gravierenden Mangel. Der einst fest zu vereinbarende Erbbauzins war durch die nicht vorhersehbare Entwicklung der Bodenpreise in aller Regel viel zu niedrig und benachteiligte die kommunalen Erbbaugeber unvertretbar stark. Erst ein BGH-Urteil vom 28.11.1956 brachte bei Neuverträgen Rechtsicherheit: „Eine schuldrechtliche Vereinbarung einer Erhöhung des Erbbauzinses ist (daher) durch § 9 Abs. 2 S.1 ErbbauVO nicht ausgeschlossen und auf Grund des allgemeinen Grundsatzes der Vertragsfreiheit für zulässig zu erachten“<sup>344</sup>. Erbbauzins-Anpassungsklauseln wurden nach dieser höchstgerichtlichen Sanktionierung bei neuen Verträgen fast schlagartig allgemein üblich. Bemessungsgrundlage waren dabei meist die Grundstückswerte. Bei der privaten Vergabe von Erbbaurechten mag es zu „teilweise geradezu gigantischen Erhöhungen der Erbbauzinsen“<sup>345</sup> gekommen sein. Die Städte blieben bei ihrer sozialen, äußerst niedrigen Bemessungsgrundlage: Bei der Privatvergabe und auch bei der Vergabe an gewerbliche und andere Nutzer schöpften sie den Spielraum nach oben nicht voll aus.

Der hohen Anzahl der Vergabe von Erbbaurechten stand in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts ein anderes Phänomen gegenüber: Der Verkauf von Erbbaugrundstücken. Ob das Hauptmotiv der zunehmende Wohlstand und eine wachsende Vermögensbildung war, die es den Erbbaunehmern erlaubte, den Grund und Boden zu kaufen, den sie sich einstmals nicht hatten leisten können oder wollen, oder ob die Stadt Land verkaufen musste, um Geld für den Aufbau von Infrastrukturen für die wachsende Stadt

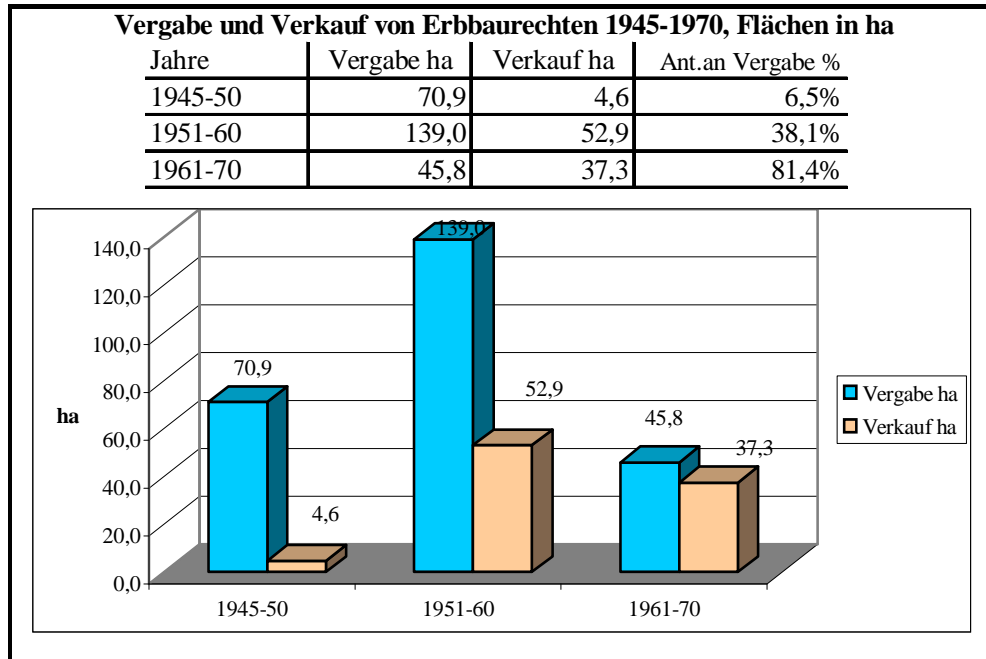
---

<sup>344</sup> Richter 1983, 2

<sup>345</sup> Knothe 1987, 246

zu beschaffen oder ob beides zusammentraf, Verkäufer und Käufer fanden jedenfalls zueinander, so dass im Zeitraum von 1945 - 1970 die Verkäufe stattliche 37,1 Prozent der Vergaben erreichten.

Abb.25 Vergabe und Verkauf von EBR-Flächen in Frankfurt 1945-1970

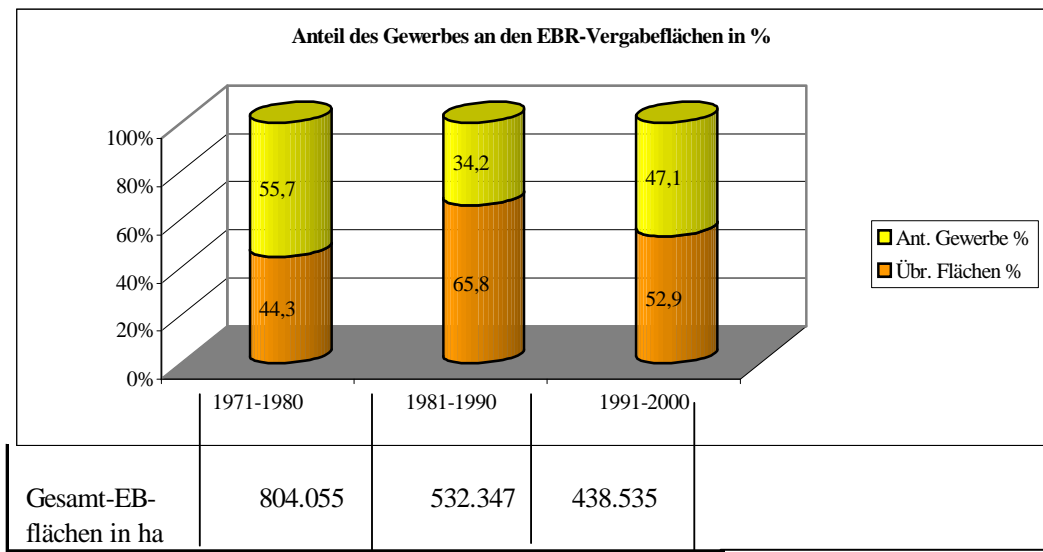


Quelle: Erbbauregister, Liegenschaftsamt der Stadt Frankfurt

Die umfangreichsten Käufe an den von der Stadt veräußerten Erbbauf lächen tätigten gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften und Stiftungen, unter letzteren vor allem das St. Katharinen- und Weißfrauenstift, das von Wohnungsbaugenossenschaften Erbbaurechte im Umfang von ca.28 ha übernahm. Bei den privaten Käufern waren es die seitherigen Hausbesitzer und Landnutzer, die den Boden, auf dem ihre Häuser standen, in Eigentum haben wollten und oft auch bekamen.

Die letzten drei Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts waren geprägt durch die Erbbaunahme von gewerblichen und industriellen Interessenten. Der Branchenmix war breit gefächert. Es finden sich darin Autohäuser aller deutschen Marken, Hotelgesellschaften, Leasingfirmen, Druckereien und Verlage, Computerbetriebe, Büro- und Verwaltungsgesellschaften, insgesamt sind es 116 Firmen. Besonders große Flächen pachteten städtische Betriebe: Die mehrheitlich der Stadt gehörende Messe GmbH 17 ha und 3,7 ha, die Schlachthof GmbH in Niedereschbach 4,8 ha und die Biokompost GmbH im Osthafen 7,2 ha. Unter den privaten gewerblichen Erbbaunehmern ragen 5 Firmen mit jeweils über 2 ha großen Flächen hervor.

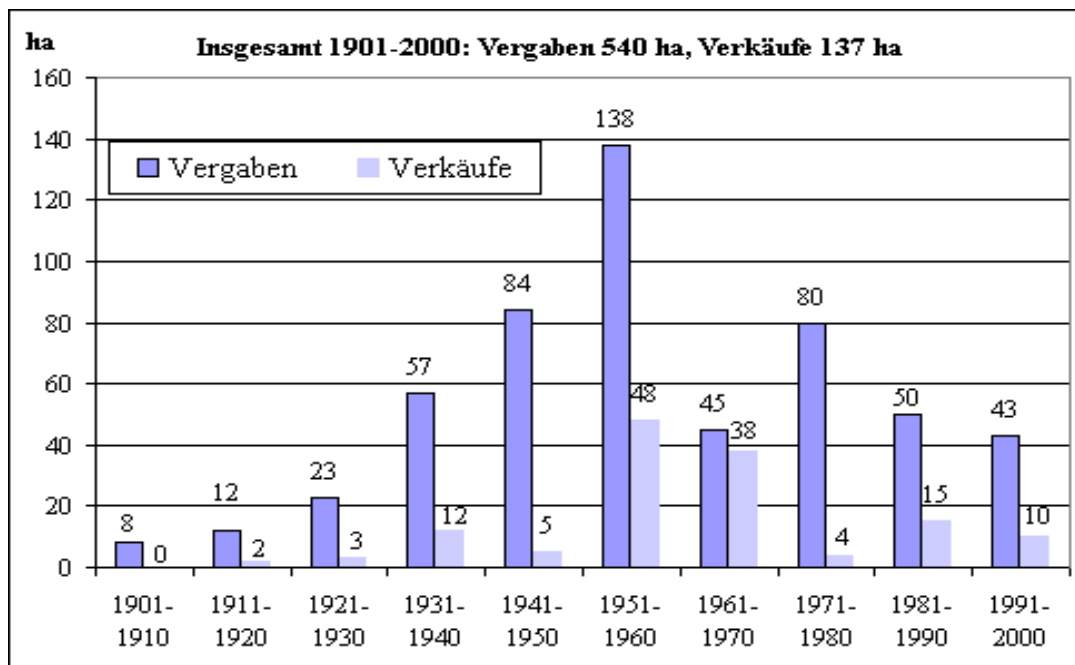
Abb.26 Anteil des Gewerbes an den Erbbauf lächen in Frankfurt 1971-2000



Quelle: Erbbauregister, Liegenschaftsamt der Stadt Frankfurt

Der Zunahme des gewerblichen Sektors steht ein Rückgang der Vergabe von Erbbaurechten an Private und eine gegen Null tendierende Vergabe an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften gegenüber. Insgesamt wurden im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts die wenigsten Erbbaurechte der vergangenen sieben Dekaden vergeben.

Abb.27 Vergabe und Verkäufe von Erbbaurechtsflächen durch die Stadt Frankfurt von 1901-2000

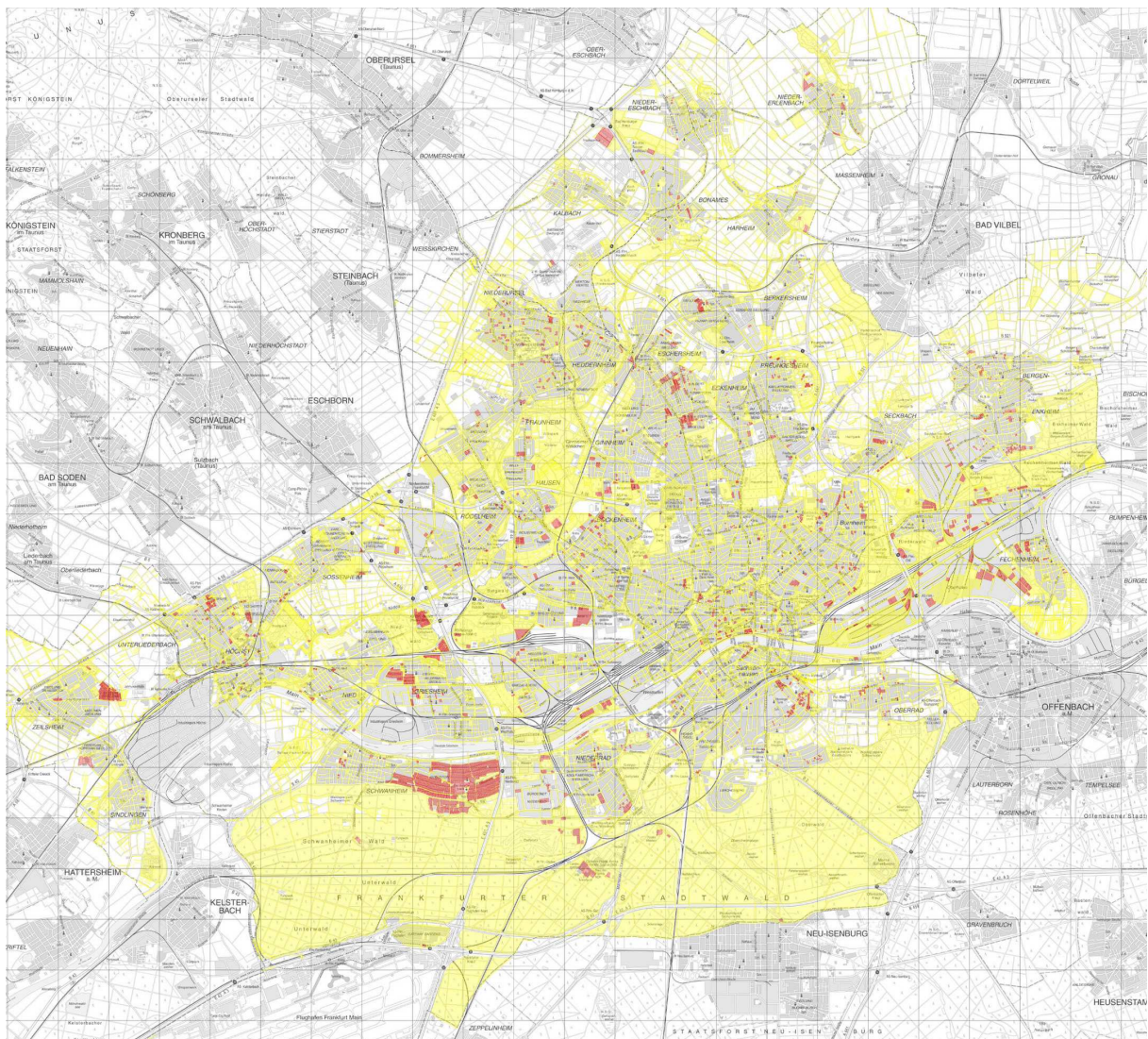


Quelle: Erbbauregister, Liegenschaftsamt der Stadt Frankfurt<sup>346</sup>

<sup>346</sup> Der auf Grund der Handeintragungen im Register ermittelte Nettobestand zum Ende des Jahres 2000 ist mit 403 ha um 3 1/3 Prozent höher als derjenige der Computerliste des Statisti-

Um der Abwanderung von jungen Familien in das Umland - und dabei auch dem Verlust von Einkommensteuern - entgegenzuwirken, stimmten die Frankfurter Stadtverordneten am 24.08.2000 der Magistratsvorlage M 56 zu: Einem «Konzept zur Wohneigentumsbildung durch Erbbaurecht. Startprogramm für junge Familien». Dabei sollte der Erbbauzins von 5% auf den halben Bodenwert für jedes im Haushalt des Erbbauberechtigten lebende Kind um einen Rabatt von 20%, maximal 80% ermäßigt werden. Mit diesem Angebot wurden junge Familien für das Bleiben in der Stadt und für die Ansiedlung in dem neuen Stadtteil Frankfurter Bogen, der östlich an den citynahen Stadtteil Eckenheim angrenzt, geworben.

Abb.28 Frankfurts Bodenbesitz (gelb) und die in Erbpacht ausgegebenen Flächen (rot) bis zum Jahre 2005



Quelle: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main 2006, Liz.-Nr. 6233-9107-2-D1

schen Amtes von 390 Hektar. Es ist zu vermuten, dass Änderungen im Erbbaubestand im Laufe des Jahrhunderts zwar in den Einzelakten und im Grundbuch vermerkt, aber nicht immer Eingang ins handgeschriebene Erbbauregister gefunden haben.

Die größte rote Fläche zeigt die südlich des Mains in den Jahren 1933-1938 erbaute Goldsteinsiedlung (siehe Abb. 23).

#### 5.4 «Erfpacht» in Amsterdam

„Baugelände, welches der Gemeinde gehört, soll, solange und sofern nichts anderes beschlossen wird, nicht verkauft, sondern in Erbpacht vergeben werden“<sup>347</sup>. So lautete der Beschluss des Gemeinderates von Amsterdam am 23. September 1896, Nummer 525, der lapidar die damals revolutionäre Entscheidung zur dauernden Überführung des Bodens in Gemeineigentum bestimmte. Die Befürworter der Erbpachtregelung hatten «Bürgermeister und Gesetzgeber» vor allem mit praktisch-wirtschaftlichen, nicht mit ideologiebehafteten Argumenten, überzeugt:

- Die Wertsteigerung des Bodens, die vor allem durch das Bevölkerungswachstum verursacht ist, kommt der ganzen Gemeinde zugute.
- Die Einkünfte der Stadt werden durch die Einführung des Erbpachtgesetzes zunehmen.
- Die Stadt hat mehr Einfluss auf die Nutzung des Bodens.
- Die Missstände im Wohnungswesen können besser bekämpft werden; die Administration bekommt mehr Einfluss auf die Architektur sowie Nutzung und Gebrauch des Bodens.
- Finanzschwache Bauherren werden zum Bauen ermutigt.
- Gegen unerwünschte Spekulation kann erfolgversprechender vorgegangen werden.
- Die Gemeinde erhält mehr Flächen zur Planung öffentlicher Räume<sup>348</sup>.

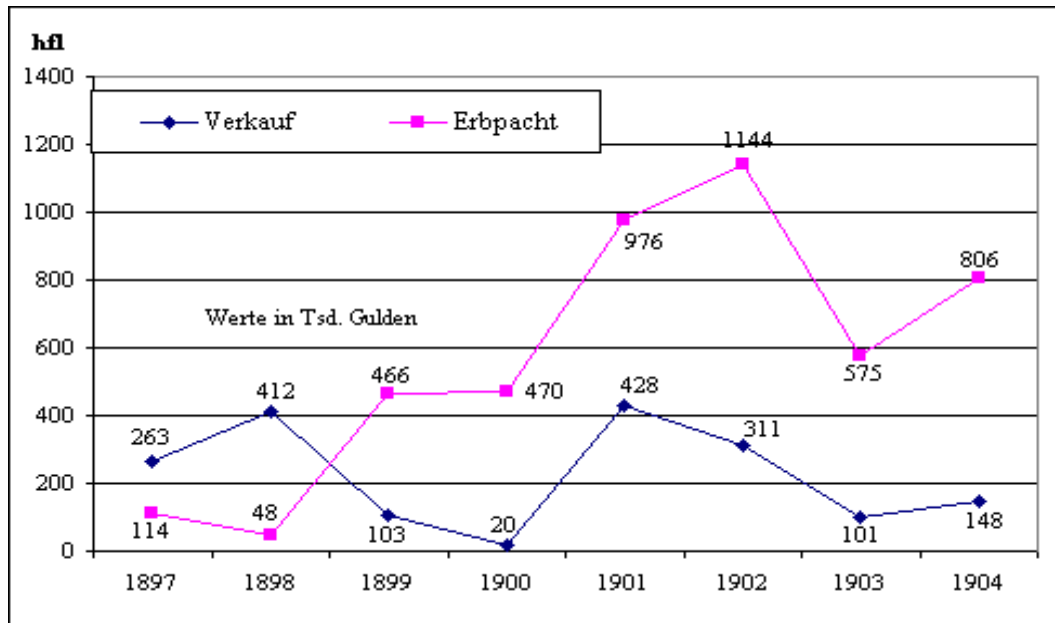
Nur zögernd nahmen Bauherren nach Einführung des Gesetzes das neue System der Bodennutzung an: drei Erbpachtnehmer waren es 1897, im ersten Jahr nach der Verabschiedung des Gesetzes und im zweiten Jahr ebenfalls drei. Wohl um den so dringend benötigten Wohnungsbau nicht abreißen zu lassen, fuhr die Gemeinde bis Anfang der 1920er Jahre ganz pragmatisch noch zweigleisig: Sie verkaufte *und* verpachtete eigenes Gelände. Doch schon ab 1899 veränderte sich das Verhältnis von Verkauf und Verpachtung und die Schere öffnete sich immer mehr zugunsten der Erbpacht.

---

<sup>347</sup> Gerson 1996, 9

<sup>348</sup> vgl. Ottens, 1996, 122f

Abb.29 Wert der von 1897-1904 durch die Stadt Amsterdam verkauften und in Erbpacht ausgegeben Flächen



Quelle: Delfgaauw 1934 , Gemeentebld 1926 I, 1778

Die Erbpachtbedingungen für private Bodennutzer, für Wohnungsbaugesellschaften und für die Industrie wichen schon bei den ersten «Allgemeinen Bestimmungen» von 1896 voneinander ab und auch bei den folgenden Änderungen im Laufe des 20. Jahrhunderts blieben wesentliche Unterschiede in der Dauer des Rechts und der Entschädigung des Gebäudewertes bei Vertragsende bestehen.

Die fehlende oder zumindest äußerst erschwerte Beleihungsfähigkeit des Erbpachtgrundstücks war zu Beginn auch in Amsterdam - wie in Frankfurt - ein Hauptproblem der Erbpacht für den Wohnungsbau: Hier begründet durch die Festlegung der zeitlichen Erbpacht auf 75 Jahre und des danach entschädigungslosen Übergangs des auf dem Grundstück errichteten Gebäudes an die Stadt. Die Beleihungsfähigkeit wurde durch eine am 1. Januar 1916 in Kraft getretene Änderung ermöglicht. Es gab jetzt eine *fortdauernde* Erbpacht mit einer ersten Laufzeit von 75 Jahren und weiteren Verlängerungen im 50-Jahre-Rhythmus. Bei Nichtverlängerung des Vertrages musste jetzt für das Gebäude eine Entschädigung gezahlt werden<sup>349</sup>. Zu diesen Verlängerungsterminen konnte auch der Erbpachtzins erhöht werden, für den außerdem eine 7%ige Erhöhung zur Bildung von Rücklagen für die zu erwartenden Entschädigungsleistungen festgelegt wurde. 1937 fasste die Stadt die Gebrauchsbestimmungen für die zu errichtenden Gebäude ausführlicher und präziser und führte ein Vorausbezahlungsrecht für die Erbpacht ein.

<sup>349</sup> Gemeinde Amsterdam Gemeentebld 1915 I, 2745f

In einer Stadt wie Amsterdam besteht für Bauwillige kaum eine Alternative zur Erbpacht: Der Markt für freie Grundstücke ist eng begrenzt und nur dort entstehen im Spiel von Angebot und Nachfrage Marktpreise für Bauland. Für das der Stadt gehörende Land setzt das Stadtentwicklungsamt die Bodenpreise fest. Sowohl für private Bauherren von Gebäuden für Betriebe, Büros, Miet- und Eigentumswohnungen als auch für den übergroßen Sektor der von Genossenschaften erbauten sozialen Wohnungen. Dieser amtlich festgesetzte Preis für Erbpachtland wird im Unterschied zum Verkaufspreis am freien Markt «Grundwert» genannt. Grundwert und Erbpachtzins sind daher, auf der Grundlage der oben geschilderten Bestimmungen von 1916 und 1937, eine bestimmende Größe für die Rendite; zum einen für die Stadt als Erbpachtgeber, erst recht aber für den Erbpachtnehmer. Für letzteren bestimmen der lageabhängige Grundwert und der Zinssatz allein das Preis-/Nutzenverhältnis - für die Stadt fließen gestalterische, ordnungs- und bevölkerungspolitische Parameter mit in die Renditerechnung ein. Aus dieser Konstellation rührt eine stetige Weiterentwicklung der Canonberechnung und eine Austarierung zwischen den Wünschen der Vertragspartner, die am Ende zu einer außergewöhnlichen Variationsbreite der Erbpachtbedingungen führte.

Der Canon genannte Erbpachtzins ist 1/2jährlich im voraus zu bezahlen und wird zu Beginn der Erbpacht als Produkt aus dem Bodenwert und einem Zinssatz (Canonpercentage) von den städtischen Gremien festgelegt. In den ersten Jahren nach der Einführung der Erbpacht konnte man noch die Absicht verwirklichen, den «Grundwert» des Bodens, als Berechnungsgrundlage für die Erbpacht, nahe beim Marktwert anzusiedeln. Delfgaauw zitiert aus einem amtlichen Bericht von 1904, nach dem die Landpreise in minderen Lagen 25-30, die in mittleren 30-40 und die in besten Lagen 50-60 Gulden betragen<sup>350</sup>. Für dasselbe Jahr führt er Beispiele von Basispreisen (Grundwerte) zur Erbpachtberechnung von 33, 38 und 59 Gulden<sup>351</sup> auf. Dieser relativ hohe Grundwert ließ sich bei Wohnungen, gefördert nach dem «Wohnungsgesetz» von 1901, nicht allzu lange verwirklichen; er musste, um niedere Gesamtbaukosten im sozialen Wohnungsbau zu erreichen, immer mehr vom Marktpreis nach unten abgesetzt werden. Bei den genossenschaftlichen Wohnungen der Siedlung Landlust zum Beispiel, fertiggestellt im Jahre 1938, war man bei einem Verhältnis Grundwert zu Marktwert von 70:100<sup>352</sup> angekommen. Mit den

---

<sup>350</sup> Delfgaauw 1934, 114; ausführlich zur Erbpacht: bis 1900: van der Valk (1989), Jansen, L. (1968) bis 1933: Delfgaauw (1934), bis 1975 van der Werf (1977), bis 1996: Jesterhoudt (1992), Ottens (1996)

<sup>351</sup> Delfgaauw 1934, 112

<sup>352</sup> Werf 1977, 227 nennt für die Siedlung Landlust einen Marktpreis von „ f44,58 per m<sup>2</sup>“ und einen Erbpacht-Berechnungswert «Grundwert» von „ f 31,25“.



nach 1950 stark steigenden Bodenpreisen hatte die sozialpolitische Zielsetzung, günstigen Wohnraum für die rasch wachsende Bevölkerung zu schaffen, vollends Vorrang vor dem ökonomischen Kalkül der Realisierung der Wertsteigerungen des Bodens. Die Stadt entschloss sich, den Grundwert für Genossenschaftswohnungen auf bis zu 20 bis 40 Prozent des Marktpreises abzusenken. So galten für das Ende des 20. Jahrhunderts die folgenden, von der Stadt nach Stadtteilen festgesetzten Grundwerte für die Bebauung mit Mehrfamilienhäusern<sup>353</sup>:

Tab.14 Vergleich von Bodenpreisen zum Marktwert und amtlichen Grundwert im gemeinnützigen Wohnungsbau in Amsterdam Ende der 1990er Jahre

Lage	Verkaufs/Marktpreis m <sup>2</sup> /NLG	Grundwert m <sup>2</sup> m <sup>2</sup> /NLG	Marktpreis/Grundwert Verhältnis
Lage A	5.000 - 11.000 NLG	1.250 - 5.500 NLG	100/42
Lage B	4.800 - 8.000 NLG	950 - 3.000 NLG	100/31
Lage C	3.400 - 5.500 NLG	130 - 1.700 NLG	100/21

Seit 1995 wird für die einzelne soziale Mietwohnung anstelle des Quadratmeterpreises ein fester Mindestbetrag je Wohneinheit erhoben. Er beträgt seit dem Jahre 1997 NLG 22.262 pro Einheit; mit zunehmender Zahl der Geschosse reduziert sich dieser Preis um bis zu 50%. „In der Praxis bezahlt eine Genossenschaft im Schnitt ca. € 7.000 [im Jahre 2000 waren das 15.400 Gulden] je soziale Mietwohnung für den Grund. Anzumerken ist, dass dieser sehr niedere Betrag seit 1997 nicht angepasst wurde“<sup>354</sup>. Für freie Mietwohnungen wird für die Grundwertermittlung die «residuale Wertberechnung» angewendet. Am Beispiel einer 4-Zimmer Eigentumswohnung von 100 Quadratmetern sieht dieser residuale Grundwert so aus:

Marktwert der Immobilie	500.000 Gulden
<u>Bau- und Anlagekosten</u>	<u>320.000 Gulden</u>
Grundwert, residualer	180.000 Gulden <sup>355</sup>

Dieses Verfahren hat den leidigen Nebeneffekt, dass eine gute und teurere Bauausführung, die den Marktwert des Gebäudes erhöht, auch den Grundwert und damit den Canon (Pachtzins) steigen lässt.

Die Bestimmung des Zinssatzes als zweitem Faktor der Canonberechnung erfolgt in Anlehnung an die Zinsen langfristiger Staatsanleihen<sup>356</sup>. Mit einer

<sup>353</sup> Gemeente Amsterdam Ontwikkelingsbedrijf 2005, 3 Wonen in Amsterdam

<sup>354</sup> Olij/Reuten 2005 De grondprijs van sociale huurwoningen, [www.amsterdam.pvda.nl/](http://www.amsterdam.pvda.nl/)

<sup>355</sup> Gemeente Amsterdam Ontwikkelingsbedrijf 2005, 3 «Wonen in Amsterdam»

<sup>356</sup> Stadig 1996, 27

Laufzeit von 75 Jahren und Verlängerungen von jeweils 50 Jahren blieben die Zinsen unberührt von den enormen Bodenpreissteigerungen, die Mitte der 1950er Jahre einsetzten. Nur nach Ablauf oder Verlängerung der Pacht konnten ja die Zinsen den Bodenwerten und dem Zinsniveau der Rentenpapiere angepasst werden. Deshalb enthielten die «Allgemeinen Bestimmungen» des Jahres 1966<sup>357</sup> den Passus, dass die fortdauernde Erbpacht auf 50 Jahre verkürzt und im 5-Jahres-Rhythmus eine indexierte Zinsanpassung erfolgen sollte. Dies war sowohl für die Stadt als Erbpachtgeber, als auch für die privaten Erbpachtnehmer einer der folgenreichsten Erlasse des Amsterdamer Erbbaurechts. Für die Stadt ermöglichte er die Erzielung einer Rendite, die den stark steigenden Bodenpreisen zeitnah folgen konnte. Für die Erbpachtnutzer andererseits konnte er langfristig ein finanzieller Nachteil werden, der die Erbpacht teurer machte als den Kauf, vergüteten die Pächter doch der Stadt über die indexierte Inflationsrate des Zinses einen steigenden Bodenwert, ohne selbst, bei einem etwaigen Verkauf des Gebäudes, davon profitieren zu können. Um diesem Nachteil zu entgehen, entwickelte die Stadt Vertragsvarianten. Erstens kann der Erbpächter die 5-jährige Zinsanpassung vermeiden, indem er einen festen Erbpachtzins mit einem Aufschlag, „der für die Entschädigung der Stadt wegen des Verlustes des Erbpachtzinses erforderlich ist“<sup>358</sup>, vereinbart. Seit 1990 wurde der feste Erbpachtzins, der seit 1966 anstelle der Indexierung gewählt werden konnte, mit einem Aufschlag von 25% auf den seitherigen Canon berechnet, was beispielsweise so aussieht:

Jährlicher Erbpachtzins 10.000 NLG + alle 5 Jahre Erhöhung um den KPI<sup>359</sup>,  
 Jährlicher Erbpachtzins 12.500 NLG = fester Erbpachtzins für 50 Jahre.

Eine zweite Variante bietet die Möglichkeit, den Erbpachtzins für die gesamte Laufzeit von 50 Jahren auf einmal abzulösen (abzukaufen). In Zeiten stark steigender Preise nahmen durch die Indexierung zwangsweise auch die in 5-Jahres-Perioden zu erhöhenden Erbpachtzinsen stark zu. „So wurde der Erbpachtzins im Jahre 1978 um 54 Prozent erhöht und 1993 noch einmal um 29 Prozent“<sup>360</sup>. Es nimmt nicht Wunder, dass sich gegen solche enormen Zinssteigerungen starker Unmut erhob. Vereinigungen von Eigenheim- und Eigentumswohnungsbesitzern protestierten und wiesen auf die Ungleichheit zwischen den vor 1966 geschlossenen und damit gleich bleibenden Canons und den danach abgeschlossenen, der Indexierung unterliegenden Erbpachtzinsen hin. Die institutionellen Anleger im Mietwohnungsbau verstärkten den Druck auf die städtischen Gremien. Im Jahre 1984 wurde abkaufwilligen

<sup>357</sup> vgl. Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam 1998, 41f

<sup>358</sup> Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam 1998, 49, Art. 9

<sup>359</sup> KPI Konsumenten-Preis-Index

<sup>360</sup> van Loon 1996, 86

Pächtern zugestanden, die Ablösesumme noch ein Jahr nach der Indexsteigerung auf Basis des alten Zinses berechnet zu bekommen. Die Möglichkeit des «Abkaufs» der Erbpachtzinsen für 50 Jahre wurde zum gleichen Zeitpunkt auf 100 Jahre erweitert. Bei dieser Lösung werden auf den Abkaufbetrag für 50 Jahre noch einmal 25 Prozent aufgeschlagen; nach folgendem Beispiel:

Tab.15 «Ablösung» von Erbpachtzinsen in Amsterdam

Ablösung (Abkauf)	Wert in NLG
Jährlicher Erbpachtzins	10.000 NLG
Ablösesumme für 50 Jahre (Abkauf)	129.630 NLG
Ablösesumme für 100 Jahre (+25% Aufschlag)	162.037 NLG <sup>361</sup> .

Quelle: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam 1998, 10/11

Eine Indexierung bleibt beim «Abkauf» der Erbpachtzinsen unberücksichtigt, was vorteilhaft für den Erbpachtnehmer zu sein scheint. Deshalb „wird in der Praxis meistens abgekauft“ sagt Stadtrat Stadig<sup>362</sup>. Boon hält allerdings den 100-Jahre Abkauf nur bei sehr hohen Inflationsraten für vorteilhaft<sup>363</sup>.

Um die Akzeptanz der Erbpacht zu erhalten, wird auch bei der Umstellung von Altverträgen nach Zeitablauf auf die neuen Indexbestimmungen maßvoll vorgegangen. So wird „in der Praxis ... bei der Bestimmung des neuen Erbpachtzinses durch das Liegenschaftsamt nicht der volle Neubauwert des Grundes den Nutzern in Rechnung gestellt, sondern ein [Boden]Wert, der irgendwo zwischen dem Wert der alten, bestehenden Bauten und der Neubauten liegt“<sup>364</sup>.

Die Dauer der zeitlichen Erbpacht wurde für gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften in den ersten Bestimmungen von 1896 auf die vollständige Tilgung der Hypotheken abgestimmt; in aller Regel waren das 52 Jahre<sup>365</sup>. Am Ende der Erbpachtzeit gingen die Gebäude in Gemeindeeigentum über. Bei der Revision der Allgemeinen Bestimmungen in den Jahren 1916 und 1966 blieb für die Wohnungsbaugesellschaften die zeitliche Erbpacht mit einer Dauer von 50 Jahren und der Rückfall der Gebäude rechtlich bestehen. Die Verlängerung der Erbpacht war dadurch aber faktisch in aller Regel nicht gefährdet, die Regelung bot der Gemeinde aber die Möglichkeit zum Aushandeln neuer Bedingungen zum Gebrauch des Bodens und der finanziellen Konditionen. Die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften nahmen gegen-

<sup>361</sup> Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam 1998b, 10/11

<sup>362</sup> Stadig, 1996, 26 Stadtrat für Volkswohnungsbau, Stadterneuerung und räumliche Ordnung

<sup>363</sup> Boon 1993, 4

<sup>364</sup> Kohnstamm/Kruijt 1996, 106

<sup>365</sup> Jesterhoudt 2001, 75

über den übrigen Erbpachtnehmern eine Sonderstellung ein. Durch das niederländische Wohnungsgesetz und das Gesetz über den Volkswohnungsbau erhielten die Gesellschaften finanzielle Unterstützungen durch das Reich und die Gemeinden. Der Erbpachtzins blieb für die Laufzeit fest und wurde nicht angepasst. Wegen der hohen Subventionierung des Bodenpreises gab es allerdings für die Genossenschaften keinen vorzeitigen Abkauf des Canons. Im Jahre 1985 erreichten die Korporationen dann, dass ihnen bei Beendigung der Erbpacht der Gebäudewert vergütet wird.

Die zeitliche Erbpacht für die Industrie belief sich nach den Bestimmungen von 1896 auf 50 Jahre, außerdem musste das Gelände am Ende der Laufzeit geräumt übergeben werden. Diese Bedingungen konnten auf Dauer den Ansprüchen von Gewerbe und Industrie nicht genügen. Sie drängten auf mehr Rechtssicherheit und eine Revision der ihnen als zu nachteilig erscheinenden Regelungen. Zum 1.1.1916 wurde dem insofern entsprochen, indem ein Verlängerungswunsch positiv zu beurteilen war, wenn die Stadt das Gelände im industriellen Bereich beließ. Die Änderungen des Jahres 1937 schrieben die Verlängerung der Pachtzeit als Recht des Pächters auf eine Entscheidung durch das Stadtparlament fest - mit Anfechtungsmöglichkeit und Überprüfung durch eine Kommission. Im Falle der Nichtverlängerung wurde der Pächter der Verpflichtung zum Abbruch des Gebäudes enthoben. Die Sicherheit auf Verlängerung der Erbpacht wurde durch die revidierten Bestimmungen von 1966 weiter erhöht, indem auch für die Industrie die zeitliche Erbpacht in eine fortdauernde umgewandelt wurde<sup>366</sup>. Außerdem sicherte die Stadt im Falle des Weiterverkaufs des Gebäudes an einen neuen Erbpächter dem seitherigen Pächter den Nettoerlös aus dem Verkauf zu<sup>367</sup>.

Die letzte Aktualisierung der Amsterdamer Erbpachtbedingungen im 20. Jahrhundert erfolgte im Jahre 1994<sup>368</sup>. Trotz aller Änderungen bleibt das Amsterdamer Erbpachtgesetz nicht unumstritten und die Liegenschaftsverwaltung der Stadt scheut sich nicht, in der im Jahre 1996 zum hundertjährigen Bestehen der Erbschaftsbestimmungen herausgegebenen Festschrift kritische Stimmen zu Wort kommen zu lassen. Van der Kolk bezeichnet die Unsicherheiten, die in der Festlegung des Grundwertes und des Erbpachtzinses durch das städtische Liegenschaftsamt gegeben sind, als abschreckend für Investoren, die lieber mit festen Werten kalkulieren; besonders Japaner würden ungern Firmen auf Erbpachtflächen gründen<sup>369</sup>. Van Loon meint, dass sich die Konkurrenzsituation „von Gemeinden, die hartnäckig an der Erbpacht fest-

<sup>366</sup> Gemeente Amsterdam Gemeenteblad 1966 I, 687f

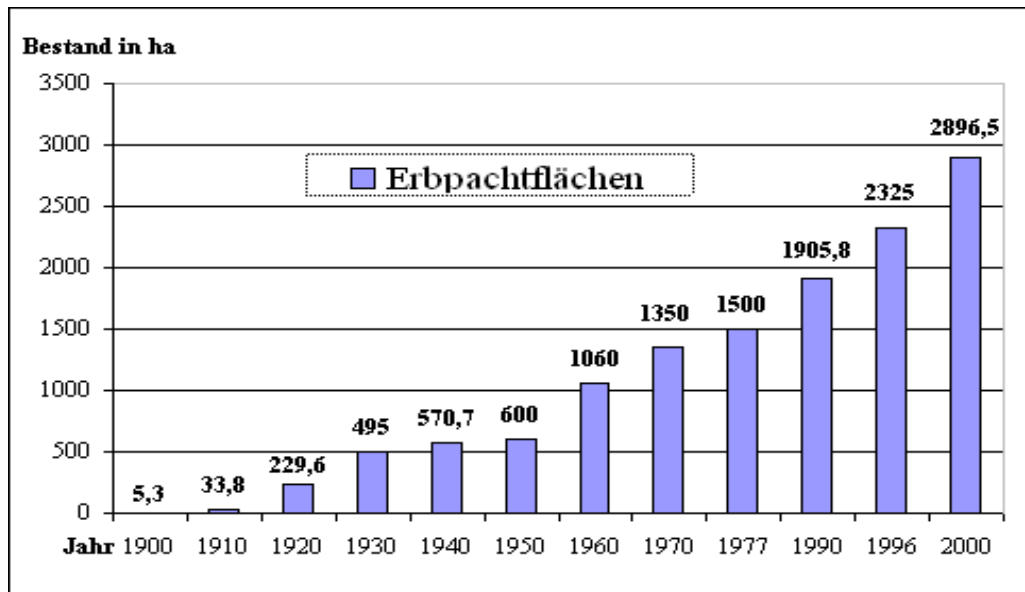
<sup>367</sup> Gemeente Amsterdam Gemeenteblad 1934 I, 2589f und 1937 I, 147f

<sup>368</sup> Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam 1998a, 79f

<sup>369</sup> van der Kolk 1996, 41f

halten“, gegenüber solchen, die Land in Eigentum verkaufen, immer mehr verschlechtern wird<sup>370</sup>.

Abb. 30 Bestand der in Erbpacht durch die Stadt Amsterdam vergebenen Flächen, 1900-2000



Quelle: Stat. Jaarboeken; Ontwikklingsbedrijf Amsterdam

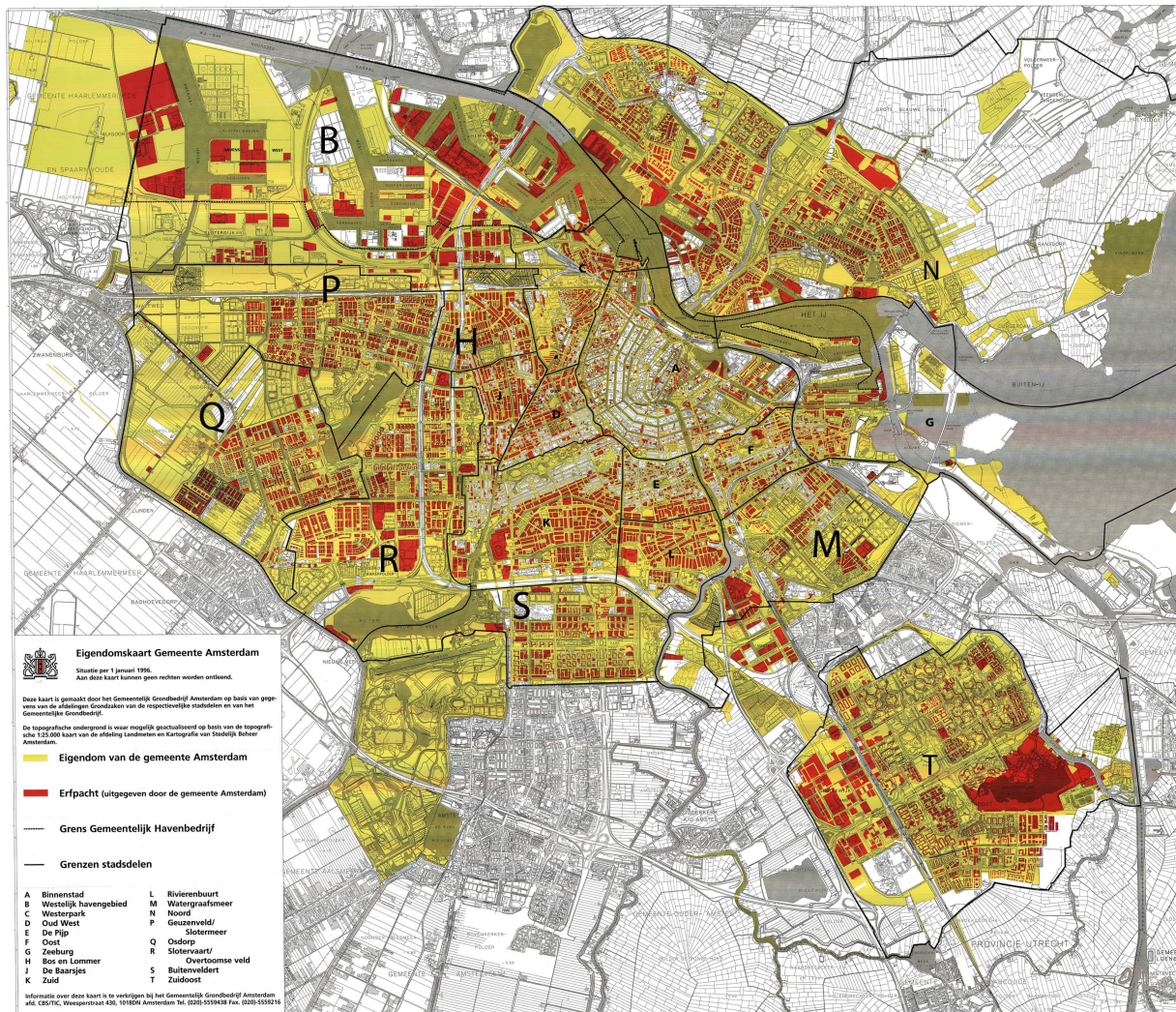
Mit Widerständen und Anfechtungen hatten die Befürworter der Amsterdamer Erbpachtgesetze über 100 Jahre zu leben gelernt. Und so konnte Bürgermeister S. Patijn nach der Verlängerung des Erbpachtbeschlusses im Jahre 1996 auf die Begründung der Übereinkunft verweisen: „Das Erbpachtgesetz hat sich bewährt und wird fortgeführt, weil die Vorteile des Gesetzes (Wertsteigerung und Verfügungsrechte bei der Gemeinschaft) heute aktuell sind und auch in den kommenden Jahren Realität bleiben werden“<sup>371</sup>.

Die Ergebnisse der hundert Jahre währenden konstanten Bodenverwertungspolitik zeigt die folgende Karte. Die gelben Flächen markieren den städtischen Grundbesitz, die roten Flächen zeigen die in Erbpacht vergebenen Grundstücke und verdeutlichen deren hohen Anteil am bebauten Boden. Die weißen Flächen - vor allem im halbmondförmigen Zentrum der Stadt - befinden sich im privaten Eigentum. Bei den weißen Gebieten, die im Nordosten bis an die Stadtgrenze und ans «IJmeer» reichen, handelt es sich um noch unerschlossenes Marschland. (Die Namen der entstandenen Stadtteile finden sich auf Seite 181.)

<sup>370</sup> van Loon 1996, 91

<sup>371</sup> Patijn 1996, 8

Abb.31 Städtisches Bodeneigentum in Amsterdam (gelb) und die in Erbpacht (rot) bis zum Jahre 1996 ausgegebenen Flächen



Quelle: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam 1996

Auf der Karte wird die Einstellung der Gemeinde Amsterdam zum Gemeineigentum bildhaft sichtbar und dies „in einer Zeit, in der das Marktdenken alles zu beherrschen scheint“, hingegen „in dem Erbpachtgesetz immer noch eine verantwortliche und überraschend moderne Meinung über den Boden und die Bodennutzung im Interesse der Gemeinschaft zum Ausdruck kommt“<sup>372</sup>.

## 5.5 Das «Baurecht» in Zürich

Das Erbbaurecht ist in der Schweiz seit 1912 im Zivilgesetzbuch (ZGB) in den Artikeln 675 und 779 unter dem Namen «Baurecht» verankert. Praktische Anwendung fand das Gesetz in Zürich vorerst nicht - auch nicht nach dem Beschluss des Großen Stadtrates vom 9. Juli 1924: «Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues». Diesem zufolge kann

<sup>372</sup> Ottens 1996, 142.

diese Unterstützung an erster Stelle „durch Verkauf von Baugelände oder durch Bestellung von Baurechten“<sup>373</sup> geschehen. Während aber andere unterstützende Hilfen des Beschlusses wie städtische Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Übernahme von Genossenschaftsanteilen regelmäßig in Anspruch genommen wurden, war das (Erb-)Baurecht noch nicht in der Praxis des wirtschaftlichen Grundstückverkehrs angekommen. Bis zum Jahre 1948 „erfolgte die Abgabe von Bauland in der Regel durch Verkauf“<sup>374</sup> und tatsächlich machte Zürich erst 1948 von dem Baurecht Gebrauch, als es 73 qm Land „für ein Garagengebäude für eine Dauer von 50 Jahren“<sup>375</sup> verpachtete. Die nächsten Baurechte wurden 1951 mit den Verträgen Nummer 2 und 3 an zwei Genossenschaften für den Bau von subventionierten Wohnungen auf 4.800 und 6.400 qm Land vergeben. Ab dem Jahre 1953 trat dann der öffentlich geförderte gemeinnützige, genossenschaftliche Wohnungsbau verstärkt und dauerhaft als Erbbaunehmer in Erscheinung - er sollte bis heute der dominierende Nutzer bleiben. Baurechte an private Bauherren von selbstgenutzten Ein- oder Mehrfamilienhäusern werden von der Stadt Zürich nicht vergeben; sehr seltene Ausnahmen bilden unter Denkmalschutz stehende Objekte - bis zum Jahre 2000 elf an der Zahl. Neben gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften vergibt die Stadt Baurechte in nennenswertem Umfang an Institutionen und Betriebe mit öffentlich-rechtlicher Funktion oder an solche, die kulturelle und sportliche Aufgaben von Bedeutung für Stadt und Region erfüllen. Außerdem an Gewerbebetriebe mit genossenschaftlichem Charakter. Bis Ende 2000 verteilen sich die 150 vergebenen Baurechte auf:

- 80 Verträge mit gemeinnützigen Wohnbauträgern,
- 19 Verträge für andere Wohnbauten,
- 11 Verträge mit denkmalgeschützten Ein- bis Zweifamilienhäusern,
- 14 Verträge mit genossenschaftlichen Gewerbebetrieben und Restaurants,
- 26 Verträge für öffentlich-rechtliche Institutionen und Sportvereine<sup>376</sup>.

An die Baurechtsvergabe an gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften sind strenge Bedingungen geknüpft. Diese sind neben der Gemeinnützigkeit des Baurechtnehmers ein weitgehendes Mitspracherecht der Stadt durch Vorgabe und Kontrolle der:

- Projektentwicklung. So können Genossenschaften verpflichtet werden, „ein bestimmtes, meist aus einem Wettbewerb hervorgegangenes Projekt zu übernehmen und zu realisieren“<sup>377</sup>.

<sup>373</sup> Stadt Zürich (Hg.) Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich, Band XV, 95

<sup>374</sup> Nigg 1990, 19

<sup>375</sup> Stadt Zürich (Hg.) Beilage zu StRB Nr. 1352 vom 24. Mai 1995, 13

<sup>376</sup> Stadt Zürich (Hg.) Beilage zu StRB Nr. 1352 vom 24. Mai 1955 und Baurechtregister

- Wohnungsbelegung; dabei sind Vorgaben über die Berücksichtigung von einkommensschwachen, kinderreichen Familien oder Alleinerziehenden zu befolgen.
- Einrichtung von Räumen für öffentliche Bedürfnisse.
- Städtebaulichen und architektonischen Gestaltung und von Kunst am Bau.

Die vielfältige inhaltliche Ausgestaltung der Zürcher Baurechtsverträge differiert je nach der Kategorie der Baurechtenehmer in den wichtigsten Baurechtsbestimmungen:

- Baurechtsdauer
- Landwert- und Baurechtszinsberechnung
- Zinsanpassung
- Heimfallentschädigung<sup>378</sup>.

Für die größte Pächtergruppe, die gemeinnützigen Genossenschaften sowie die gemeinnützigen Vereine und Stiftungen zur Förderung des Wohnungsbaus, beträgt die Baurechtsdauer in der Regel 60 Jahre plus der Bauzeit. Die Ermittlung des Landwertes, auf dem der Baurechtszins fußt, errechnete sich „nach dem mässig angesetzten Verkehrswert“<sup>379</sup>. Nach dieser Regelung wurde z. B. „für den Bau von Personalwohnungen Land im sozialen Wohnungsbau zu 25%“, oder „im allgemeinen und freitragenden Wohnungsbau zu 33 1/3% des geschätzten Verkehrswertes abgegeben“<sup>380</sup>. Die Begründung, nicht den vollen Verkehrswert anzusetzen, beruhte darauf, dass beim Baurecht nur der Nutzen an den Pächter übergeht, nicht das Eigentum und mit ihm die potentielle Wertsteigerung. Die Regelung über die Preisbasis für abzugebendes städtisches Land barg schon in ihrer Unbestimmtheit Schwierigkeiten, die den Stadtrat nach einer neuen Lösung suchen ließen. Er fand sie in den «Richtlinien für die Anrechnung von Land beim Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken», die er am 3. Dezember 1965 beschloss und dem Gemeinderat zur Zustimmung vorlegte. Ziel der neuen Regelung waren einheitliche Grundpreise, die zu tragbaren Mietzinsen führen sollten. Dies wollte man durch einen Bodenpreis erreichen, der einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtanlagekosten nicht überschreiten sollte. Nach bisherigen Erfahrungswerten und eingeteilt in vier Bau-Kategorien wurden die Prozentsätze der Bodenwertberechnung stufenweise festgelegt; je nach Zweck des Bauvorhabens:

Kategorie I: 7 bis 11 % der Gesamtanlagekosten; Wohnungen der Stiftung für kinderreiche Familien und ähnlicher Stiftungen.

---

<sup>377</sup> Nigg 1990, 19

<sup>378</sup> Keller, J. (2004) Vortrag am 28.9.2004 in der Zürcher Kantonalbank

<sup>379</sup> Stadt Zürich (Hg.) StR-Protokoll 3251 vom 3. Dezember 1965, 1324

<sup>380</sup> Stadt Zürich (Hg.) StR-Protokoll 3251 vom 3. Dezember 1965, 1324



Kategorie II: 10 bis 14 % der Gesamtanlagekosten; Kommunalen Wohnungs-  
bau und sozialer Wohnungsbau

Kategorie III: 13 bis 17 % der Gesamtanlagekosten; allgemeiner Wohnungs-  
bau und Alterswohnungen für Betagte mit mittlerem Einkommen

Kategorie IV: nach Maßgabe der Verhältnisse, mindestens aber 16 bis 20 %  
freitragender Wohnungsbau und gewerbliche Räume<sup>381</sup>.

Innerhalb der einzelnen Kategorien erfolgt eine weitere Abstufung je nach Bauzone und Ausnutzungsgrad des Grundstücks. Dabei erhöhen sich die obengenannten Prozentsätze mit abnehmendem Ausnutzungsgrad. Dies führt zu dem Effekt, dass bei geringerer Ausnutzung sowohl Landanteil als auch Bodenpreis und dadurch der Mietpreis je Wohnung höher ausfallen; umgekehrt bei größerer Ausnutzung, bei der sowohl der Bodenanteil je Wohnung als auch der Prozentsatz, nach dem sich der Bodenwert errechnet, geringer ist, die Mietbelastung niedriger ausfällt. Auf diesen differenzierten Bodenwerten, die erheblich unter den Verkehrswerten liegen, fußt der Baurechtszins, der sich aus dem Bodenwert und dem jeweiligen Durchschnittszinsfuß der vorangegangenen 5 Jahre der Zürcher Kantonalbank (ZKB) für 1. Hypotheken errechnet. Nach dieser Regelung wurde zum Beispiel im Jahre 1965 der Landwert in der Bauzone B mit der Ausnutzungsziffer 1,25 in der Kategorie II, kommunaler und sozialer Wohnungsbau<sup>382</sup> auf 126 Franken festgesetzt. Zur gleichen Zeit betrug der durchschnittliche Landpreis für Wohnzonen in Zürich 464 Franken. Der Bodenwert des Erbbaugrundstücks erreicht damit - wie in den «Richtlinien» von 1965 gefordert - maximal 1/3 des Marktpreises und führt, multipliziert mit dem gängigen Hypothekenzins, zu einem geringen Baurechtszins und in der Folge zu einer niedrigeren Miete. Eine Indexierung des Zinses gibt es seit März 1996. Dabei soll der Landwert, aus dem sich der Baurechtszins mittels des Hypothekenzinssatzes errechnet, „alle 5 Jahre zu 50% der eingetretenen Teuerung angepasst werden“<sup>383</sup>.

Die Entschädigung bei Heimfall der Gebäude beträgt im gemeinnützigen Wohnungsbau 40 Prozent der Anlagekosten plus zwischenzeitlich getätigter, wertvermehrender, noch nicht amortisierter Investitionen. Für den nicht gemeinnützigen Wohnungsbau beläuft sich die Entschädigung auf 50% des Gebäudewertes bei Vertragsende, der Zins fußt aber auf dem hohen Verkehrswert des Bodens.

<sup>381</sup> Stadt Zürich (Hg.) lt. StR-Protokoll 3251 vom 3. Dezember 1965, 1324

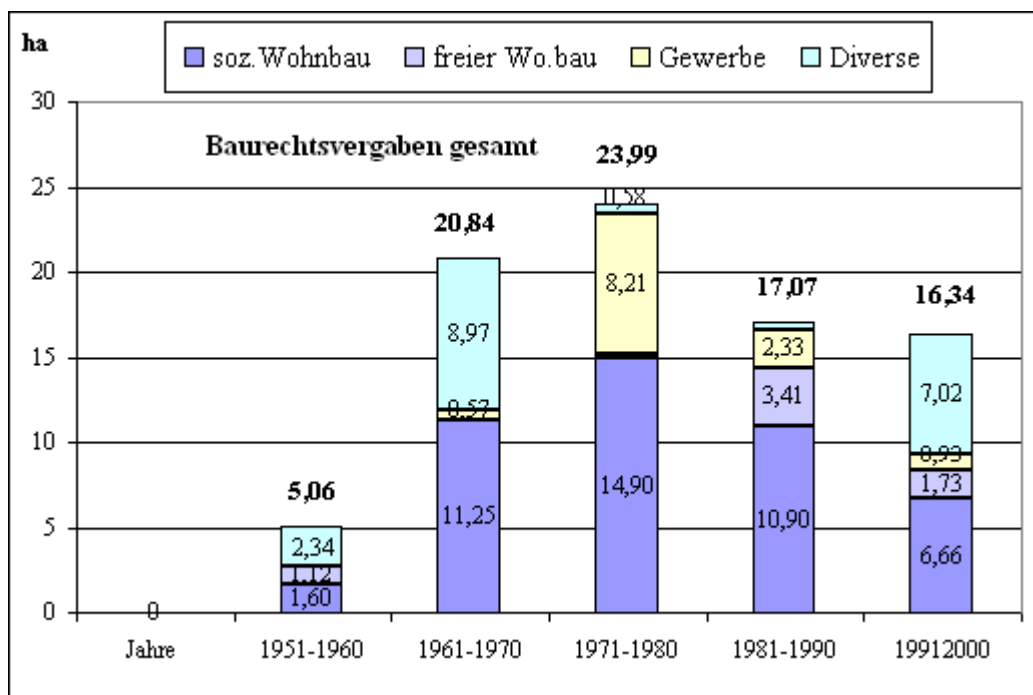
<sup>382</sup> Stadt Zürich (Hg.) StR-Protokoll 3251 vom 3. Dezember 1965, 1325; weitere Prämissen der Modellrechnung: Grundstücksgröße 6.000 qm, 88 1/3 Wohnungen, ø Geschossfläche 85 qm, Gesamtanlagekosten pro Wohnung 78.000 Fr.

<sup>383</sup> Stadt Zürich (Hg.) Beilage zu StRB Nr. 1352 vom 24. Mai 1995, 26

Bei der Überlassung von Land im Baurecht für Gewerbe- und Industriebauten möchte die Stadt „genossenschaftliche Bestrebungen in Gewerbekreisen aktiv fördern“<sup>384</sup>. Bis Ende 2000 existieren 9 gewerbliche Verträge; sie enthalten mit zwei Ausnahmen genossenschaftliche Adressen wie z.B. die der Gewerbehaus-Genossenschaften Altstetten und Oerlikon oder die der «Gewerbliche Baugenossenschaft Nord». Die Baurechtsdauer kann zwischen 30 und 80 Jahren betragen, je nach Lebensdauer und Verwendungszweck der Bauten. Der Zins richtet sich nach dem Landwert, trägt aber auch der Konkurrenzsituation und dem niedrigeren Bodenpreis im Umland Rechnung. Der Baurechtszins wird alle 5 Jahre mit 50% an die Teuerungsrate angepasst; bis 1995 erfolgte die Anpassung periodisch alle 10 Jahre.

Die Entschädigung bei Heimfall nach Vertragsende folgt speziellen Vereinbarungen. Solche individuellen Vereinbarungen gelten auch für andere öffentliche und kommerzielle Nutzungen, die in der Baurechtsstatistik unter Diverses firmieren: z. B. Fernsehstudios, eine Moschee, der Zoo, das Parkhaus Urania und die Zürcher Sparkasse.

Abb.32 Vergabe von Baurechtsflächen durch die Stadt Zürich von 1951 bis 2000 nach Kategorien von Baurechteinemern, in Hektar



Quelle: Liegenschaftsamt der Stadt Zürich

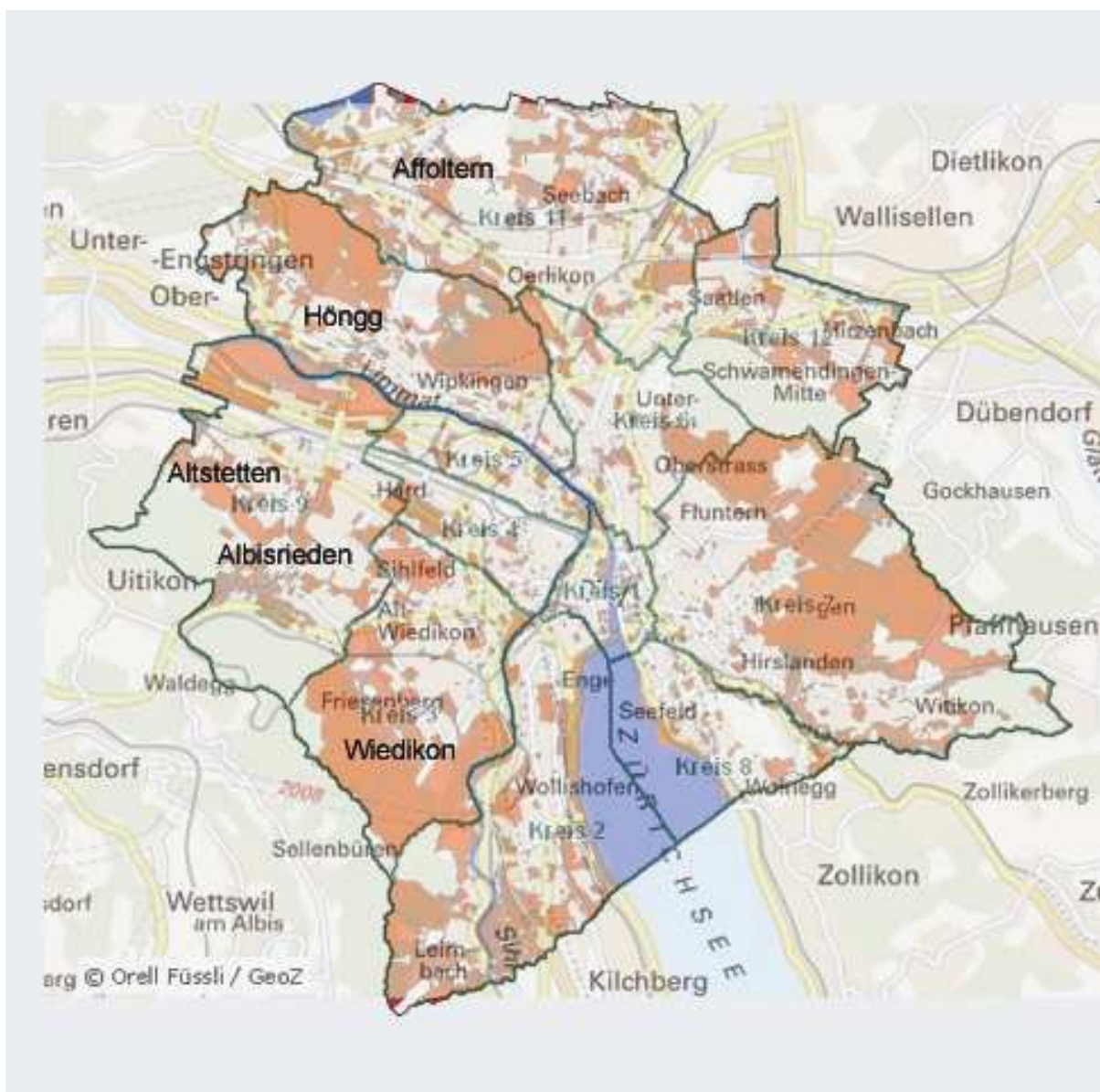
Die Liegenschaftsverwaltung der Stadt Zürich hat eine Fülle weiterer Differenzierungen in die Verträge mit den verschiedenen Kategorien von Baurechteinemern eingebaut. Diese sollen zwar innerhalb der Richtlinien und allge-

<sup>384</sup> Stadt Zürich (Hg.) Beilage zu StRB Nr. 1352 vom 24. Mai 1995, 21

meinen Regelungen bleiben und nachvollziehbar sein. Die Verwaltung ist aber auch der Auffassung, „dass zwar Grundsätze über die Vergabe und Bedingungen von Baurechten richtig sind. Ebenso muss aber auch auf Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und auf spezielle Bedürfnisse reagiert werden können“<sup>385</sup>.

Da sich die Verteilung des im Baurecht (Erbpacht) ausgegebenen Geländes im DIN A4-Format nicht darstellen lässt, zeigt die Karte den gesamten städtischen Grundbesitz als rötlich gefärbte Flächen; auch die kleinen grauen Einsprengsel gehören zum Gemeindebesitz.

Abb.33 Karte der Stadtkreise Zürichs mit Wohnsiedlungen auf Baurechtsgrund < 3 Hektar 2005



Quelle: Geomatik und Vermessung, und Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich 2005; bearbeitet

<sup>385</sup> Stadt Zürich (Hg.) Beilage zu StRB Nr. 1352 vom 24. Mai 1995, 38

Große Erbpacht/Baurechtsareale mit über 3 ha Fläche und mit größeren Wohnsiedlungen bebaut, finden sich in 5 Stadtteilen; es sind dies die auf der vorstehenden Karte (Abb.33) hervorgehobenen Stadtkreise:

Altstetten	11,3 ha	Baurechtsflächen mit Wohnungsbauten
Höng	8,0 ha	„ „ „ „ „
Affoltern	5,5 ha	„ „ „ „ „
Wiedikon	5,2 ha	„ „ „ „ „
Albisrieden	3,0 ha	„ „ „ „ „

Es folgen Seebach mit 2,1 ha, Adliswil mit 1,4, Oerlikon mit 1,3, Schwameringen mit 1,1 ha und einige weitere Stadtteile mit noch kleineren Baurechtsflächen<sup>386</sup>. Die großen stadteigenen Flächen am Stadtrand (östlich Fluntern und Hirslanden) beinhalten ausgedehnte unbebaute Areale (s.Abb.19, 20).

Die Stadtverwaltung sieht auch noch nach dem Ende des 20. Jahrhunderts „das wohl wirksamste Instrument zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus“ in der „Abgabe von Baurechtsarealen“<sup>387</sup>. Auf diesen Zweck soll das Baurecht aber auch hauptsächlich beschränkt bleiben. Als der parteilose Stadtrat Aebi „mit einer Motion den Stadtrat dazu bewegen [wollte] die Gemeindeordnung so zu ergänzen, dass städtisches Land von mehr als 1.000 Quadratmetern grundsätzlich im Baurecht abgegeben wird“, lehnte der Rat „die Überweisung mit 53 zu 31 Stimmen ab“<sup>388</sup>. Aber, so die erklärte Absicht des Stadtrates, es sind „die noch vorhandenen Landreserven - soweit diese nicht für den kommunalen Wohnungsbau oder für öffentliche Zwecke eingesetzt werden sollen - weiterhin im Baurecht an geeignete Trägerschaften abzugeben. Der Verkauf von Grundstücken soll, abgesehen von Landreserven ausserhalb der Stadt, auf Einzelfälle beschränkt bleiben“<sup>389</sup>.

## 5.6 Vergleich der Bodenverwertung

Beim Vergleich der Vergabe von gemeindeeigenem Land in Erbpacht treten zwischen den drei Städten auffallende Unterschiede hervor - und dies in allen wesentlichen Bereichen:

- dem Zeitpunkt der Einführung der Erbbau/Baurechte-Vergabe;
- dem Volumen der vergebenen Erbbaurechte;
- der Auswahl der Erbbaunehmer;
- den Erbpachtbedingungen.

<sup>386</sup> errechnet aus Baurechteregeister der Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich

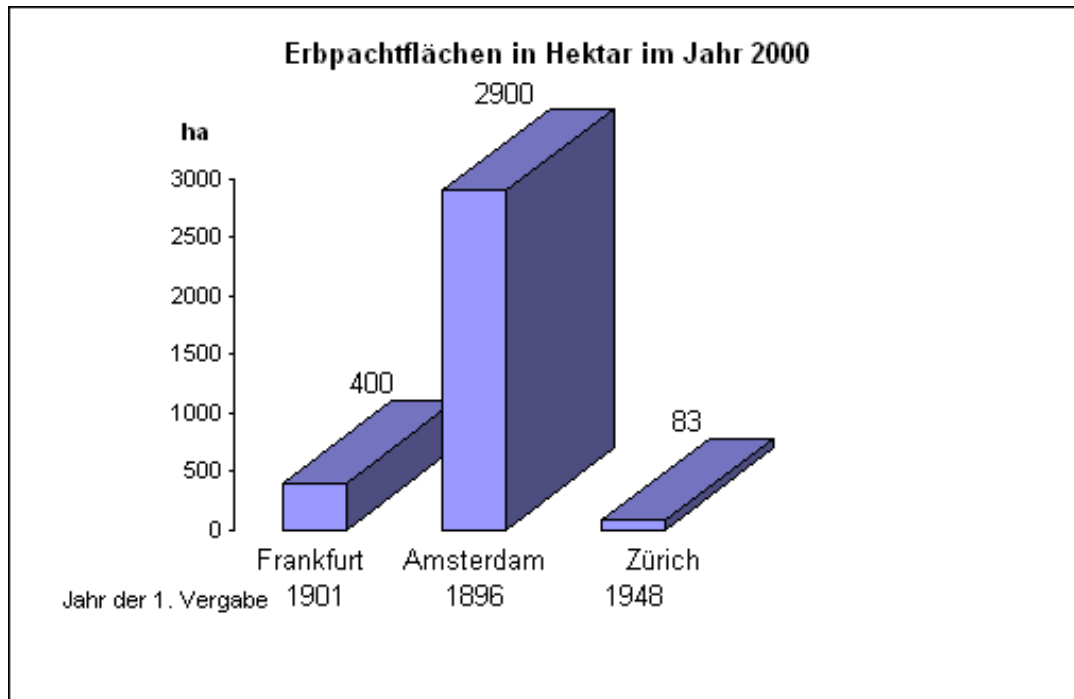
<sup>387</sup> Stadt Zürich Finanzdepartement 2001, 3

<sup>388</sup> NZZ, 28 Juni 2001 über die StRSitzung vom 27. Juni

<sup>389</sup> Stadt Zürich (Hg.) Beilage zu StRB Nr. 1352 vom 24. Mai 1995, 38

Die Jahreszahlen, die die Einführung der Erbbaurechte in den drei Städten markieren, klaffen weit auseinander. Zwischen der Realisierung der entsprechenden Gesetze in Amsterdam (1896) und Frankfurt (1901) einerseits und Zürich (1948) andererseits liegt ein halbes Jahrhundert. Dabei war die Wohnungsnot der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten um die Wende zum 20. Jahrhundert in allen drei Städten groß. Sie zu lindern, bedurfte es des Baus von Wohnhäusern mit niederen Baukosten und demzufolge der Möglichkeit, die Mietpreise für die ärmeren Stadtbewohner erschwinglich zu gestalten. Durch die beim Erbbaurecht entfallenden Investitionskosten in das Bauland sollte eine preisdämpfende Wirkung erreicht werden. In Amsterdam und Frankfurt beförderte ein weiteres starkes Motiv die Einführung des Erbbaurechts: Es war die mit der starken Nachfrage verknüpfte Preisexplosion am Bodenmarkt und die als ungerecht empfundene Bereicherung der Landbesitzer und der Bodenspekulanten. Bodenreformer, die die Vergemeinschaftung von Land als Lösung des Problems propagierten, fanden zunehmend Gehör. In Frankfurt waren die deutschen Bodenreformer eine nicht zu überhörende Stimme, der besonders Adolf Damaschke Ausdruck verlieh. Und der Oberbürgermeister und Stadtgestalter Adickes führte das Erbbaurecht als zusätzliches Instrument seiner Frankfurter Bodenpolitik nicht zuletzt zur Bekämpfung der Bodenspekulation ein. In Amsterdam saßen die Reformer, die die «volkswelvaart» zu verbessern trachteten, im Stadtrat. Die Befürworter einer Erbpachtregelung überzeugten Bürgermeister und Gesetzgeber vor allem mit praktisch-wirtschaftlichen, weniger mit ideologiebefrachteten Argumenten: Dass nämlich der Gewinn durch die steigenden Landpreise nur dann der Gemeinde zugute käme, wenn städtisches Land nicht mehr verkauft, sondern nur noch in Erbpacht vergeben würde. In Zürich wurden die bodenreformerischen Ideen zwar wahrgenommen, sie führten aber nicht zu einer mehrheitsfähigen Stimmung für das Erbbaurecht. Wohl aber bestärkten sie die Gemeinde in ihrer Ansicht, dass nur durch eigenen Landbesitz das Wachstum der Stadt zu gestalten und zu steuern sei. Getreu dem liberal-wirtschaftlichen Credo trat dabei aber die Stadt am Markt wie jeder andere Käufer und Verkäufer auf und erwarb und veräußerte Land vor allem im sogenannten «Freihandkauf».

Abb.34 Vergleich der Erbpachtflächen von Frankfurt, Amsterdam und Zürich,  
Stand am 31.12.2000



Quelle: Erbbauregister

Beim Vergleich der Volumina der im Erbbau vergebenen Flächen kommt Amsterdam mit seiner stadtpolitischen Entscheidung von 1896, Land nur noch in Erbpacht abzugeben, überragende Bedeutung zu. Amsterdam rangiert mit circa 50.000 Verträgen und 2.900 Hektar Fläche weit vor Frankfurt mit 4.500 Verträgen und 400 Hektar Fläche, gefolgt von Zürich mit 148 Verträgen und 83 Hektar Baurechtsfläche.

Die hohe Zahl der Verträge in Amsterdam ist nicht zuletzt auch durch die immense Zahl von Eigentumswohnungen entstanden, deren Besitzer mit der Stadt direkte Erbpachtverträge abgeschlossen haben. Ermöglicht wurde die «horizontale Teilung» durch das «Appartementswet» (Etagenwohnungsgesetz) von 1951. Solche direkten Erbpachtverträge gibt es in Frankfurt nach dem Wohnungseigentumsgesetz von 1974 nur in ganz geringer Zahl: Es sind weniger als 200. In Zürich bleiben die Wohnungsbaugenossenschaften stets alleinige Vertragspartner der Stadt als Baurechtenehmer.

Die Auswahl der potentiellen Erbbaunehmer folgt den bodenpolitischen Maximen der städtischen Gremien. So verzeichnet Amsterdam, durch seine strikte Anwendung der Ausschließlichkeit der Landvergabe im Erbbau, alle Kategorien von möglichen Nutzern als Erbpachtnehmer - vom privaten Wohnungseigentümer bis zur Schiffswerft. Und dementsprechend auch alle Flächengrößen an verpachteten Landanteilen: Vom 1-Zimmer-Appartement mit 15 qm über das Einfamilien-Reihenhaus mit 175 qm bis zum Industrieareal mit 35.000 Quadratmetern. Der soziale Mietwohnungsbau belegt ca. 30

Prozent der in Erbpacht ausgegebenen Stadtfläche; der Wohnungsbau insgesamt 55 Prozent. Das Gewerbe, Büros, Geschäfte, Hotels und Restaurants sowie die Industrie besetzen 34 Prozent der Erbpachtfläche.

Ganz anders die Vergabepolitik von Zürich, das ab 1951 zielgerichtet die Erbpacht im wesentlichen auf zwei Gruppen von Berechtigten fokussiert: An erster Stelle stehen Wohnungsbaugenossenschaften (54%), mit Abstand gefolgt von öffentlich-rechtlichen Institutionen die Gemeinschaftsaufgaben erfüllen (22%) und einigen genossenschaftlichen Gewerbebetrieben (16%). Der Genossenschaftsgedanke und damit die Einbindung der Mitglieder in die Verantwortung für das gemeinsame Eigentum und dessen Erhaltung und Weiterentwicklung hat in Zürich hohe Priorität.

Die Stadt Frankfurt wiederum beschreitet einen Mittelweg: Jeder Interessent kommt vom Grundsatz her als Erbpachtnehmer in Frage, aber je nach politischer Konstellation, sozialen Zielsetzungen oder finanziellen Notwendigkeiten werden Erbpachtflächen bestimmten Zielgruppen besonders angeboten; im extremen Fall, wie von 1933-1945, alle anderen ausgeschlossen. Charakteristisch für die Frankfurter Erbpachtvergabe ist der hohe Anteil an 1-2-Familienhäusern, die mit 3.300 Einheiten über 70 Prozent aller Erbpachtverträge ausmachen; Eigentumswohnungen gibt es kaum. Diese Gewichtung hängt eng mit dem Siedlungsgedanken zusammen, der aus den Reformbewegungen um die Jahrhundertwende entstand, nach dem Ersten Weltkrieg aufblühte und von den Nationalsozialisten übernommen wurde. Durch den begrenzten Umfang der zur Verfügung gestellten Erbpachtflächen und der zeitweilig starken politisch-ideologischen Ausrichtung haftet der Frankfurter Vergabepolitik eine gewisse Diskontinuität und Beliebigkeit an.

Tab.16 Kategorien von Erbpacht-/Baurechtenehmern und ihre prozentualen Anteile an den vergebenen Erbpachtflächen

<i>Kategorie</i>	<i>Subkategorie</i>	<i>Frankfurt</i>	<i>Amsterdam</i>	<i>Zürich</i>
Wohnungsbau	privater 1-2 F-H, Eigent.wohnbau	<b>32</b>	8	2
	freier Mietwohnungsbau	4	15	6
	gemeinnütziger Mietwohn.bau	<b>25</b>	<b>30</b>	0
	genossenschaftl. Mietwohn.bau	3	3	<b>54</b>
Gewerbe/Industrie	freies Gewerbe/Industrie	<b>20</b>	<b>33</b>	2
	genossenschaftliches Gewerbe	0	0	14
Öffentliche.	öffentliche Institutionen	16	11	<b>22</b>

Quelle: Frankfurt Erbpachtregister; Amsterdam in cijfers 2002,83, Ams: 2005\_jaarboek\_1445.xls und Amsterdam in cijfers 2002,83; Zh: Baurechtregister

Bei den Erbpachtbedingungen tritt neben allen spezifischen Unterschieden eine gemeinsame soziale Zielsetzung hervor: Niedrige Mieten für einkommensschwache Einwohner zu erreichen. Da die Höhe des Mietzinses von den Baukosten abhängig ist und diese wiederum von den Grundstückskosten stark beeinflusst werden, kommt der Höhe des Erbbau- bzw. Baurechtzinses als Äquivalent für die Nutzung des Bodens besondere Bedeutung zu. Der Erbpachtzins soll ja die hohe Anfangsinvestition in ein Grundstück ersparen, langfristig aber auch nicht teurer und damit nachteiliger sein als ein Grundstückskauf - in dessen Rendite zusätzlich zu den laufenden Einnahmen der zu erwartende Inflationsgewinn enthalten ist. Deshalb können alle drei Städte bei Neuvergabe von Erbpachtgrundstücken nicht gleichzeitig den zum Vergabezeitpunkt zu erzielenden Marktwert des Bodens *und* den gültigen Hypothekenzinssatz dem Erbpachtzins zugrundelegen.

In Amsterdam beklagt selbst die (sozialdemokratische) Arbeiterpartei PvdA den zu niederen Bodenwert für Sozialwohnungen auf Erbpachtgrund, sodass „die Kosten, die die Gemeinde für die baureife Bereitstellung des Bodens aufbringen muss, viel höher sind als die Grundwerteinnahmen einer sozialen Mietwohnung.“<sup>390</sup>. Die Höhe des vom Gemeinderat bestimmten Zinsfußes lehnt sich an die Zinssätze für langlaufende Rentenpapiere an. Über die Jahre lag dieser Erbpachtzinsfuß  $\frac{1}{2}$  Prozent unter den Zinsen langlaufender Rentenpapiere und diese wiederum  $\frac{1}{2}$  -1 Prozent unter den Hypothekenzinsen.

Die Stadt Zürich nimmt die Grundwertberechnung gestuft nach sozialen Kategorien und nach Bodenausnutzungsgraden vor. Dabei sollen die Grundstückskosten einen bestimmten Prozentsatz der Baukosten nicht überschreiten. Diese gewissermaßen gedeckelten Bodenpreise ergeben für den sozialen genossenschaftlichen Wohnungsbau rund 20 bis 25% des Preises, der auf dem freien Markt zu bezahlen wäre. Multipliziert mit dem Durchschnittszinsfuß der Hypothekenzinsen der vorangegangenen 5 Jahre, ergibt dieser subventionierte Preis den Baurechtzins.

In Frankfurt wurde für die Berechnung der Erbpachtzinsen ein Bodenwert bestimmt, der in den letzten dreißig Jahren maximal die Hälfte des Marktpreises erreichte. Die Zinsen lagen mit 4% (gelegentlich auch mal 5%) für gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften und mit 5% für Privatleute zum Teil erheblich unter den jeweiligen Hypothekenzinsen; im Durchschnitt der Jahre 1982-2000 betragen letztere 7,69%<sup>391</sup>. Für gewerbliche Erbpächter wur-

<sup>390</sup> Olij en Reuten 2005, Gemeentebld afd. 1, nr. 556

<sup>391</sup> errechnet aus den durchschnittlichen monatlichen Sollzinsen der Banken für Hypothekarkredite auf Wohngrundstücke; Deutsche Bundesbank S.110; Hypothekenzinsen 1965-2000: Ø 7,07%.



den die Erbpachtzinsen meist mit 6% auf den halben Bodenwert für Industriegelände berechnet.

Tab.17 Vergleich der Parameter zur Berechnung des Erbbauzinses im sozialen Wohnungsbau in Frankfurt, Amsterdam und Zürich

	Bodenwert (wird abweichend vom Marktwert bestimmt)	Zinsfuß (dient als Multiplikator des Bodenwertes zur Ermittlung des EP-Zinses)
Frankfurt	Die Hälfte des Marktpreises	4% für Wohnungsbaugesellschaften <sup>1</sup>
Amsterdam	20 - 25 Prozent des Marktpreises	Gemittelt ½ Prozent unter den Zinssätzen für langlaufende Staatsanleihen
Zürich	20-25 Prozent des Marktpreises	Zinssätze für 1. Hypotheken der Schweizer Kantonalbanken

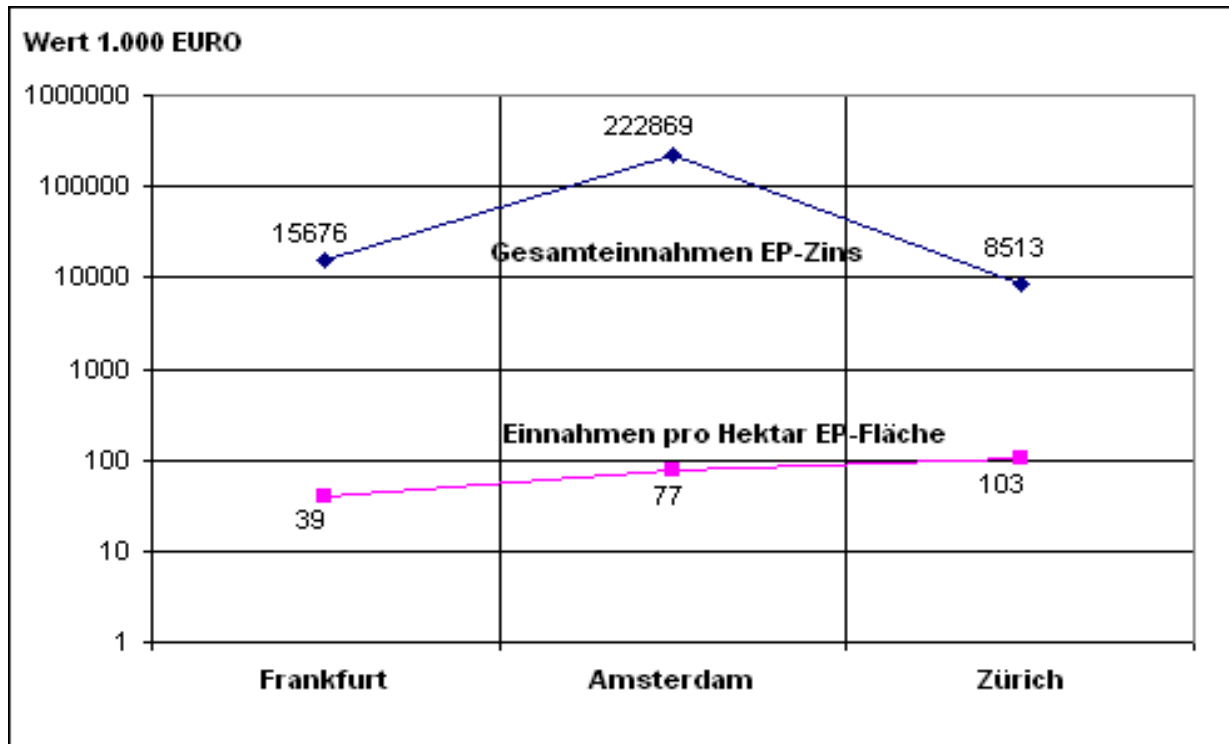
<sup>1</sup> in Einzelfällen auch 5%

Die unterschiedlichen Berechnungsmethoden - niederer Bodenwert kombiniert mit höherem Zinssatz oder umgekehrt - führen in etwa zu demselben Ergebnis, dass nämlich das Endresultat in die Kostenrechnung für die Miete nur mit 20-33 Prozent des Betrages einfließt, der bei Zugrundelegung von Marktkonditionen hätte berechnet werden müssen. Dem proklamierten Hauptziel, billige und gesunde Wohnungen für einkommensschwache Schichten bauen zu können, kam man so näher, erreichte aber die notwendige Verbilligung der Gesamtbaukosten durch die Erbpacht allein nicht. In allen drei Städten flossen zusätzlich erhebliche direkte und indirekte Fördermittel in den sozialen Wohnungsbau.

Was brachte der in Erbpacht vergebene Boden den Gemeinden an Finanzeinnahmen? Neben den wichtigen Steuerungs- und Gestaltungselementen, die den Gemeinden mit der Erbpacht zur Verfügung stehen, ist der finanzielle Ertrag des in Erbpacht vergebenen Landes ein nicht zu vernachlässigender Indikator für die sinnvolle Verwendung des gemeindeeigenen Landes. Diese Einnahmen differieren erheblich - und zwar auch dann, wenn man sie nach einer gleichen Bezugsgröße, hier nach den Einnahmen pro Hektar verpachteter Fläche, misst. Dass Frankfurt und Amsterdam einen relativ geringen Betrag einnehmen, ist nicht nur die Frucht der frühen Entscheidung zur städtischen Erbpachtvergabe zu Anfang des 20. Jahrhunderts und der damals nur möglichen Festschreibung des Erbbauzinses auf die gesamte Laufzeit. In der Folgezeit haftete diesen Verträgen auch der stetige Nachteil an, dass die seit den sechziger Jahren möglichen Anpassungen immer nur auf dem sehr niederen Anfangsniveau aufbauen konnten. Einen weiteren Einfluss auf die Flächenerträge (pro Hektar) übt die Art der Bebauung der Erbpachtgrund-

stücke aus: Starker Besatz mit Ein- und Zwei-Familienhäusern in Frankfurt, überwiegend Geschosswohnungsbau in Amsterdam und Zürich.

Abb.35 Gesamteinnahmen aus Erbpachtzinsen pro Hektar Erbpachtfläche in Frankfurt, Amsterdam und Zürich im Jahre 2000, in Tsd. EURO  
(Liniendiagramm auf logarithmischer Achse)



Quelle: Liegenschaftsämtler,<sup>392</sup>. Dev.Kurs: 100 DM = NLG 88,75; 100 DM = SFR 128,50<sup>393</sup>

In Frankfurt wie in Amsterdam belasten Einflüsse spezifischen sozialpolitischen Handelns die Zinseinnahmen. In Frankfurt ist es der extrem niedere Ansatz der Bodenpreise zugunsten der Einfamilienhäuser und der Siedlerstellen aus den 1930er Jahren, die einen beträchtlichen Teil der Frankfurter Erbpachtfläche besetzen. In Amsterdam ist es die Verwirklichung der Idee des Volkswohnungsbaus, die den Bodenwert weit entfernt vom Marktpreis festlegte. Bei der Berechnung der Amsterdamer Einnahmen aus Erbpachtzinsen muss auch die Möglichkeit des «Abkaufs» des Canons für Wohnungen auf 50 oder 100 Jahre berücksichtigt werden, den es so bei den beiden anderen Städten ja nicht gibt. Der Abkauf spült zwar sofort höhere Einnahmen in die Stadtkasse, mindert aber langfristig die Zinseinnahmen durch die gewährten Rabatte. Die Größenordnung der abgekauften Zinseinnahmen ver-

<sup>392</sup> erfacht amsterdam.nl/91.htm 2002 schreibt: ... im Jahr 2000 beinah 200 Millionen Gulden an Erbpachtzinsen“. Für die Darstellung in Abb. 35 wurden die Einnahmen so berechnet:  
Bruttoerbpachtzins = 173.6 Mio plus Mehrwert zwischen historischem u. aktuellem Grundwert = 78.9 Mio Gulden, zusammen 252.5 NLG (Quelle: Directie ConcernFinanciën)

<sup>393</sup> In Euro wurden am 31.12.2000 bewertet: 100 NLG = 45,38 Euro; 100 SFR = 65,69 Euro

deutlich Gerson, wenn er im Jahre 1996 für die abgekauften Grundstücke einen historischen Wert von 2.520 Mio. Gulden, für die anderen Erbbau-rechte einen solchen von 1.601 Millionen<sup>394</sup> nennt.

So wie die Erbpacht in den drei Städten gehandhabt wird, hat sie sich als zweckentsprechendes Instrument zum Vorteil des sozialen Wohnungsbaus bewährt. In Frankfurt kommt die Begünstigung allerdings zum Teil Bevölkerungsschichten zugute, die solcher Subventionen nicht bedürften. In Amsterdam profitiert sogar der Großteil der Bewohner von den niederen Mieten: Hier wird der soziale Sinn der Erbpacht als gemeinschaftliche Teilnahme Vieler an den gewährten Vergünstigungen zu Lasten Aller verstanden. In Zürich liegt die Substanz des «Sozialen» darin, nur wirklich hilfsbedürftige Familien durch den Wohnungsbau auf Baurechtsgrund zu fördern.

### 5.7 Erbpacht und eigentumspolitische Orientierung

Die Erbpacht (das Baurecht) ist per se das klassisch-dichotome Paradigma der Bodenpolitik: Einerseits soll der Boden im Gemeineigentum, andererseits die darauf errichteten Gebäude im privaten oder privatrechtlichen Eigentum stehen. In welchem Grad die Städte Erbpachtspolitik praktizieren, daran wird die Zuordnung zur gemeinschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Orientierung gemessen.

In Amsterdam ist der Boden weitgehend im Eigentum der Gemeinde und bleibt es auch als bebauter, in Erbpacht vergebener Boden. Selbst an jahrzehntelange Nutzer wird niemals der Boden verkauft; es gibt nur die Möglichkeit der Pachtverlängerung. Die Stadt dominiert mit 2.900 Hektar in Erbpachtrecht vergebener Fläche den städtischen Grundstücksmarkt. Ob Wohnungsbaununternehmen, Industrie, Gewerbe, Büros, Geschäfte, Hotels oder Restaurants, alle sind, gewollt oder ungewollt, Vertragspartner der über 76 Prozent der Amsterdamer Gemarkungsfläche verfügenden Liegenschaften- und Erbpachtverwaltung. Mit seiner Erbpachtspolitik folgt Amsterdam dem gemeinwirtschaftlichen Ziel, möglichst alles Bauland selbst besitzen, verwalten und zuteilen zu können. Damit kommt die Amsterdamer Bodenpolitik dem radikal-gemeinwirtschaftlichen Paradigma nahe.

Zürich nutzt seine relativ kleine Baurechtsfläche von 84 Hektar (Stand Jahr 2000) vorwiegend zur Verfolgung sozialer Ziele. Es fokussiert seine ab 1951 begonnene Erbpachtvergabe im Wesentlichen auf drei Gruppen von Berechtigten: Wohnungsbaugenossenschaften (54% Anteil), öffentlich-rechtliche Institutionen, die Gemeinschaftsaufgaben erfüllen (22%) und genossen-

---

<sup>394</sup> Gerson 1996, 9

schaftliche Gewerbebetriebe (16%). Zürich agiert bei der Erbpachtvergabe nach dem liberalen Ideal der Freiheit durch Eigentum: Nur die wenigen, die sich nicht selbst helfen können, unterstützt die Gemeinschaft - hier über Genossenschaften. Damit steht die Stadt Zürich für einen weitgehend freien Bodenmarkt. Ihre liberal-marktwirtschaftlichen Prinzipien ergänzt sie durch den gezielten Einsatz des Baurechts (Erbpacht) zum sozialen Schutz einer Minderheit von Einwohnern.

Für die Frankfurter Erbpachtvergabe ist der hohe Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern charakteristisch, auf die über zwei Drittel der Verträge und ein Drittel der Fläche entfallen, vor den an Anzahl und Fläche folgenden gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und öffentlichen Körperschaften. Damit unterstützte die Stadt sozialpolitische Vorstellungen einer breiten Eigentumsbildung und verhalf so mit ihren günstigen Vergabebedingungen im Laufe des Jahrhunderts über 3.000 bauwilligen Bürgern zu einem eigenen Häuschen im Grünen. Diese Politik der *iustitia distributiva*, einer aus- und zuteilenden «Gerechtigkeit», verletzte aber mit hoher Wahrscheinlichkeit den Grundsatz einer der ganzen Gesellschaft und dem Gemeinwohl gesetzlich gleich verpflichteten Gerechtigkeit, einer *iustitia legalis*. Denn für die Masse der Bürger blieb die bescheidene Erbpachtfläche, die mit rund 400 Hektar 5,4 Prozent der bebauten Stadtfläche bedeckt, ohne Belang. Die Begünstigung einer eng begrenzten Zahl von Bewohnern spricht weder für einen pragmatisch-ökonomischen noch einen sozial-gemeinwirtschaftlichen Einsatz des stadteigenen Bodens. Bei der Erbpachtvergabe wurde der häufig als «sozial» apostrophierte Mittelweg nur relativ Wenigen wirklich gerecht.

## VI Städtische und staatliche Wohnungsbaupolitik

### 6.1 Wohnungsversorgung und Wohnungsbau

Die Aufklärung mit ihrer Aufforderung zur Selbstbestimmung und zur politischen Emanzipation sensibilisierte die Menschen für die Folgen der industriellen Revolution und die Not der besitzlosen, abhängigen Menschen. Die Fabrikarbeit und die Ausbeutung der Massen, die Frauen und Kinder einschloss, stellte die geistigen Errungenschaften der französischen Revolution: Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit, in Frage. Immer weitere Kreise der Gesellschaft fühlten sich durch die soziale Frage herausgefordert: kirchliche Gruppen als erste, dann auch Unternehmer wie Krupp, Abbé, Bosch gaben in Deutschland Antworten auf die Nöte der Arbeiter und ihrer Familien. Die Arbeiterschaft selbst begann Hilfsvereine zu gründen und sich politisch zu organisieren. Verbote der Arbeiterparteien konnten den gesellschaftspolitischen Wandel nicht aufhalten. Die prägende soziale Errungenschaft des ausgehenden 19. Jahrhunderts war in Deutschland die Einführung der Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Rentenversicherungsgesetze für Arbeiter und Angestellte. Die Wiedezulassung der Sozialistischen Arbeiterparteien und die Neugründung der SPD in Erfurt anno 1890 hoben die Einordnung von organisierten Arbeitern und Arbeiterparteien als Staatsgegner per se endgültig auf. Die Wohnungsknappheit für Arbeiterfamilien wurde in Deutschland punktuell durch den lokalen Werkwohnungsbau gelindert. Der verbreitete Zechenwohnungsbau im Ruhrgebiet hatte u. a. die Aufgabe, „einen »Arbeiterstamm« an die Unternehmen“<sup>395</sup> zu binden. Ein bescheidenes Häuschen oder eine Wohnung ermöglichte es den polnischen Wanderarbeitern, ihre Familien nachkommen zu lassen und sesshaft zu werden. Im Süden Deutschlands machte im Jahre 1865 ein Textilfabrikant im württembergischen Städtchen Kuchen durch den Bau von Wohnungen für seine Arbeiter auf sich aufmerksam; auch die Firma Krupp war unter den Erbauern von Werkswohnungen<sup>396</sup>. In Zürich haben wiederum „drei Unternehmungen ... zusammen 89 Einfamilienhäuser oder Wohnungen“ und „die städtischen Werke 94 Wohnungen für ihre Arbeitnehmer“<sup>397</sup> gebaut. Gleichzeitig bemühten sich Arbeiter, Angestellte und Beamte auf genossenschaftlicher Basis zu Neubauwohnungen zu kommen. Frühe Genossenschaften wurden in Hamburg 1862 und in Karlsruhe 1870 gegründet<sup>398</sup>. Besonders „nach der Kodifikation des Genossenschaftswesens am 1. Mai 1889 gab es wahre Gründungswellen von Baugenossen-

---

<sup>395</sup> Zimmermann 1997, 572

<sup>396</sup> Vgl. Zimmermann 1997, 572f

<sup>397</sup> Schnüriger 1990, 11

<sup>398</sup> vgl. Zimmermann 1997, 605

schaften<sup>399</sup> in Deutschland. Die erste «Wohnungsbauvereinigung für die Arbeiterklasse» entstand in Amsterdam schon im Jahre 1851. Ihr folgte 1874 „die semi-kommunale Körperschaft ... «Amsterdamer Vereinigung zum Bau von Arbeiterwohnungen»“, die hauptsächlich „Familien aus für unbewohnbar erklärten Kellerwohnungen“<sup>400</sup> unterbringen musste. In Zürich wurden zwischen „1872 und 1897 ... von Kaufleuten, Handwerkern, Beamten und Lehrern eher mittelständisch orientierte Baugenossenschaften gegründet. Die Arbeiterschaft, ... konnte den Selbsthilfegedanken nicht in die Tat umsetzen. Ihr fehlten die Mittel“<sup>401</sup>.

Die Wohnungssituation blieb für das Gros der Arbeiterklasse ein bedrückendes und kaum lösbares Problem. Während wegen der steigenden Bodenpreise und der Wohnungsknappheit „die Boden- und Hausbesitzer vom Bevölkerungswachstum der industrialisierten Städte“<sup>402</sup> profitierten, lebten die Arbeiter und kleinen Angestellten von der Hand in den Mund und sie konnten sich für ihre Familien meist nur viel zu kleine Wohnungen, oft ohne eigene Küche, leisten. Friedrich Engels hatte 1872 die Wohnungssituation der unteren Schichten der Bevölkerung analysiert: „Was man heute unter Wohnungsnot versteht, ist die eigentümliche Verschärfung, die die schlechter werdenden Wohnverhältnisse der Arbeiter durch den plötzlichen Andrang der Bevölkerung nach den großen Städten erlitten haben; eine kolossale Steigerung der Mietpreise, eine verstärkte Zusammendrängung der Bewohner in den einzelnen Häusern, für einige die Unmöglichkeit überhaupt ein Unterkommen zu finden. Und diese Wohnungsnot macht nur so viel von sich reden, weil sie sich nicht auf die Arbeiterklasse beschränkt, sondern auch das Kleinbürgertum mit betroffen hat“<sup>403</sup>.

Die Städte hatten zwar die ersten Genossenschaften und Bauvereinigungen durch die günstige Überlassung von Boden oder durch Bürgschaften unterstützt - zur Beseitigung des Wohnungsmangels reichten die Bemühungen nicht aus. Die Linderung der Wohnungsnot und der teils menschenunwürdigen Wohnsituationen war eine die ganze Gemeinschaft betreffende Aufgabe geworden. Im 19. Jahrhundert begnügten sich die Staaten noch mit Verschärfungen der Bauordnungen und baupolizeilichen Vorschriften; so wurden zum Beispiel in Zürich 1893 in einem neuen Baugesetz „erstmalig Mindestanforderungen im Wohnungsbau (Verbot von Kellerwohnungen, minimale

---

<sup>399</sup> Teuteberg 1987, 42

<sup>400</sup> Delfgaauw 1934, 13f

<sup>401</sup> Schnüriger 1990, 11

<sup>402</sup> Huppertz 1986, 353

<sup>403</sup> Engels 1872, 159

Raumhöhe, ...)“<sup>404</sup> gestellt. In Deutschland rang man um Gesetze zur Erleichterung der Stadtvergrößerung und der Bebauung neuer Wohngebiete durch Erweiterung der Rechte und der Kompetenzen der Städte. Zwar lag die Zuständigkeit für Straßen- und Baufluchtlinien seit 1875 bei den Gemeinden, aber erst in dem preußischen Wohnungsgesetz vom 28. März 1918 wurde die erleichterte Umlegung von Grundstücken und die Bauzoneneinteilung im ganzen Land rechtlich sanktioniert<sup>405</sup>.

Eine wirksame staatliche Hilfe für den Wohnungsbau in Deutschland war die um das Jahr 1900 begonnene Kreditvergabe an Wohnungsbaugenossenschaften „durch die neu geschaffene Sozialversicherung“, die „den entstehenden genossenschaftlichen Sektor ... fördern“ sollte. Diese Strategie „bot sich deshalb an, weil die Sozialversicherung nach dem Kapitaldeckungsprinzip [!] organisiert war und einen Teil ihrer Fonds in Immobilien anlegen sollte. (...) Insgesamt wurden nach 1900 ... etwa 70 Prozent des Kreditbedarfs der Baugenossenschaften aus Mitteln der Landesversicherungsanstalten gedeckt“<sup>406</sup>.

Die Niederlande waren der erste Staat, der mit dem Wohnungsgesetz vom Jahre 1901 die Wohnungspolitik zur Aufgabe des Reiches machte und den Gemeinden weitgehende Ermächtigungen und Unterstützungszusagen gab. Der Schweizer Bund beschloss im Jahre 1910 erste Maßnahmen zur Wohnbauförderung. Nach dem Ersten Weltkrieg stellten die Schweiz und Deutschland vermehrt Kredite - seltener verlorene Zuschüsse - für den Wohnungsbau bereit. An der grundsätzlichen Notwendigkeit zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus kamen in der Zeit bis zum Ersten Weltkrieg, in den Jahren danach, auch nach der Weltwirtschaftskrise und nach dem II. Weltkrieg, kaum Zweifel auf.

Der normative Diskurs über die Legitimation staatlicher Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt entbrannte in Europa vermehrt in den 1970er Jahren, als der Gipfel des Bevölkerungswachstums in den Städten überschritten war und die Grenzen des Wohlfahrtsstaates sichtbar wurden. Der Diskurs verstärkte sich in den 1990er Jahren, als die Konsequenzen der jahrzehntelangen Verschuldungspolitik in einigen Staaten und vielen Gemeinden durch investive Bewegungsunfähigkeit und drückende Zinslasten immer schmerzhafter spürbar wurden.

Berechtigt ist die Diskussion um den richtigen marktwirtschaftlichen und sozialpolitischen Weg im Wohnungsbau schon durch dessen schiere Größe und

---

<sup>404</sup> Fritzsche/Lemmenmeier 1994a, 200

<sup>405</sup> vgl. Bleicher 1929, 289f

<sup>406</sup> Zimmermann 1997, 629

seine gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Die Wohnungswirtschaft spielte „eine zentrale Rolle im gesamten Wirtschafts- und Konjunktugeschehen, denn zwischen 1859 und 1913 lag ihr Anteil an den gesamtwirtschaftlichen Nettoinvestitionen langfristig um 30 Prozent“<sup>407</sup>. Und am „Ende des Jahres 1999 bestehen mehr als 82 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlagevermögens Deutschlands aus Bauten; rund 55 Prozent davon entfallen auf Wohnbauten“<sup>408</sup>. Exakt betrug der prozentuale Anteil am Bruttoanlagevermögen:

Tab.18 Anteil der Bauten am gesamten Bruttoanlagevermögen Deutschlands 1970 und 2005<sup>409</sup>

Vermögensart	Jahr 1970	Jahr 2005
Gesamtes Bruttoanlagevermögen* in Mrd. €	3.798 (100%)	11.162 (100%)
davon <b>Wohnbauten, Anteil in %</b>	<b>38,1 Prozent</b>	<b>47,1 Prozent</b>
andere Gebäude (Nicht-Wohnb.) in %	37,1 Prozent	35,9 Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18; \* Jahresdurchschnitts-Bruttoanlagevermögen in Preisen des Jahres 2000

Die „grundsätzliche Frage, warum es Staatseingriffe auf dem Wohnungsmarkt gibt, und warum diese dort so viel häufiger zu finden sind als auf den meisten anderen Märkten“<sup>410</sup>, beantworten zum ersten die Verfassungen der Staaten. So verspricht die Verfassung von Weimar im Jahre 1919, „jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern“<sup>411</sup>. Die Verfassung der Schweiz sagt: „Der Bund fördert den Wohnungsbau (...). Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten“<sup>412</sup> und im niederländischen Grundgesetz heißt es „Die Versorgung mit ausreichend Wohnraum ist Sorgspflicht des Staates“<sup>413</sup>. Zum zweiten wird die Frage durch das Faktum beantwortet, dass die Notversorgung mit Wohnungen nicht - wie die mit Nahrungsmitteln, Bekleidung, Hausrat und auch die Gesundheitsfürsorge - durch private Spendensammlungen und Hilfen durch karitative Organisationen zu bewerkstelligen ist. Dazu bedarf es der Potenz und der Mittel des Staates und der Gemeinden, die die Wohnungsversorgung der ärmeren Schichten bis heute zur «Gemeinschaftsaufgabe» machen. Zum Dritten ist die Unterversorgung auf dem Wohnungsmarkt nicht, wie auf anderen Gütermärkten, kurzfris-

<sup>407</sup> Wischermann 1997, 370

<sup>408</sup> Bellgardt 2001, 1

<sup>409</sup> Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 11/2006, 1122

<sup>410</sup> Börsch-Supan 2000, 25

<sup>411</sup> aus Artikel 155 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919,

<sup>412</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Art. 108

<sup>413</sup> Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden van 10 juli 1995, Artikel 22-2



tig zu beheben, sondern bedarf einer ausgleichenden «öffentlichen Hand». Der Notwendigkeit des sozialen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus entsprach denn auch die Praxis seit Anfang des 20. Jahrhunderts: Staat und Kommunen unterstützten durch finanzielle und sachliche Zuwendungen den Bau von Wohnungen oder erstellten sie gar - wie die Kommunen - selbst.

Diese Förderungsmaßnahmen wurden ab den 1970er Jahren verstärkt diskutiert und in Frage gestellt, die prinzipielle Notwendigkeit des sozialen und gemeinnützigen Wohnungsbaus bezweifelt. Eine ausreichende und effizientere Wohnungsversorgung könne der freie Markt leisten. Eine Umstellung des Subventionssystems sei geboten: Weg von der Objektförderung und hin zur reinen Subjektunterstützung. Für eine Zurückhaltung des Staates - „im Konzept der sozialen Marktwirtschaft“ - plädiert Eekhoff und er weist auf das Potential des freien Mietwohnungsmarktes hin: „Die Leistungsfähigkeit des Wohnungsmarktes besteht darin, dass er über Mieten und Preise wirksam gesteuert wird“. Er warnt vor Eingriffen in das Miet- und Steuerrecht, die „mitverantwortlich für die Investitionszurückhaltung der Privatwirtschaft im Mietwohnungsbau“ seien<sup>414</sup>. Aufgabe des Staates sei es nur, „für eine soziale Absicherung von Personen und Haushalten zu sorgen, denen es aus eigener Kraft nicht gelingt, eine angemessene Wohnung zu bekommen“<sup>415</sup>. Diesen Bedürftigen sollte nicht durch staatlichen Wohnungsbau, sondern direkt, subjektiv, geholfen werden. „Die Bezahlbarkeit eines Mindestwohnstandards wird durch das Wohngeld und die Sozialhilfe sichergestellt. Härten, die in einigen Ballungsräumen entstehen, sollten durch ein kommunales Wohngeld gemildert werden“<sup>416</sup>.

Ob dies für einkommensschwache und ausgegrenzte Bevölkerungsschichten zu einer genauso ausreichenden Wohnraumversorgung wie durch den kommunalen und gemeinnützig geförderten Wohnungsbau führen würde, ist höchst umstritten. Es gibt unter den Industriestaaten Europas keinen, der nicht in irgendeiner Form den Wohnungsbau direkt oder zumindest durch Steuervergünstigungen fördert, nicht selten zusätzlich mit einer Subjektförderung durch Wohngeld verbunden. Ob mit der subjektiven Förderung allein die Wohnungsversorgung für ärmere und ausgegrenzte Schichten gesichert werden könnte, wird weithin bezweifelt. „Im Mietwohnungsbau (ist) bei einer Abkehr von der Objektförderung mit keiner ausreichenden Versorgung durch den Markt zu rechnen. Bei einer Angebotsknappheit nützt das beste Beihilfesystem nicht; der Bau von Wohnungen wird damit eben nicht subventio-

---

<sup>414</sup> Eekhoff 2002, 221

<sup>415</sup> Eekhoff 2002, 169/170

<sup>416</sup> Eekhoff 2002, 223

niert“<sup>417</sup>. Denn „Geldleistungen erfüllen nur dort ihren Zweck, wo die Ware, die man entbehrt, am Markt ausreichend verfügbar ist. Dies aber war im Wohnungswesen seit dem Ersten Weltkrieg ... nicht der Fall“<sup>418</sup>. Heute ist zwar ein Überangebot an Wohnungen, auch einfachen, in manchen Gegenden Deutschlands gegeben, nicht aber in den drei Städten und vielen anderen Ballungszentren. Es ist auch nicht sicher, ob die Privatwirtschaft Wohnungen billiger erstellen kann - oder anbieten will - als kommunale oder genossenschaftliche Unternehmen, denn ihre Kalkulationen sind im allgemeinen mit höheren Kreditzinsen und Gewinnaufschlägen belastet, was in der Folge auch zu höheren Mietpreisen führen muss.

Die Schwachstelle deutscher Wohnungs- und Wohneigentumspolitik, nämlich durch die Förderung die oberen Einkommens- und Vermögensklassen zu bevorzugen, würde mit der Subjektförderung nicht beseitigt. Auch hier fände eine personenbezogene Umverteilung von Steuermitteln statt: Über das Wohngeld an die Besitzer von Mietwohnhäusern. Sie würde in ihrer Wirkung - zumindest in Teilen - eine bisher in Deutschland unter dem Namen der Förderung des Wohneigentums (Eigentumsquote BRD 2000: 41,5%) praktizierte Subjektförderung fortsetzen, die zu einer enormen Schieflage geführt hat. Der Wirtschaftswissenschaftler Bellgardt hat unter Einbeziehung mehrerer Parameter die Summen und die Anteile der Förderungszuwendungen nach Einkommensdezilen errechnet. Danach räumen die oberen drei Einkommensdezile 76 Prozent der an die Eigentümer (mit 1 Eigentumsobjekt im Besitz) gutgeschriebenen Fördersummen ab.

Tab.19 Prozentuale Verteilung der Förderungsgelder durch Abschreibungen und des Baukindergeldes auf Bauherren mit 1 Wohnung in Deutschland 1993

Dezile:	2 untere Einkommensdezile	2 obere Einkommensdezile	3 obere Einkommensdezile
Anteil an:			
Eigentümerhaushalten	5,60%	33%	48%
ges. Fördersumme	0,34%	58%	76%

Quelle: Bellgardt 2001, 118

Die Eigentümer von 2 und mehr Wohneigentumsobjekten profitieren außer von den Vorteilen durch Abschreibungen und Baukindergeld zusätzlich überproportional von der steuermindernden Absetzung der Kapitalkosten. Von der aus den drei Komponenten errechneten Gesamtfördersumme von 51,70 Milliarden DM bekamen sie mit 27,26 Milliarden deutlich mehr als die Hälfte.

<sup>417</sup> Bauer, E. 1998, o. S.

<sup>418</sup> Schulz, G. 1993, 24

Tab.20 Verteilung der Fördersummen und Steuervergünstigungen an Bauherren in Deutschland 1993

Eigentümer: Förderung durch:	Eigentümer mit 1 Wohnung	Eigentümer mit mehr als 1 Wohn
Abschreibungen und Baukindergeld	4,16 Mrd. DM	4,29 Mrd. DM
wie vor, zusätzlich mit Steuerfreiheit der Kapitalkosten	24,44 Mrd. DM	27,26 Mrd. DM

Quelle: Bellgardt 2001, 118

In den Niederlanden wohnten im Jahre 2000 52 Prozent der Haushalte in der eigenen Wohnung - mit einem hohen Anteil an Stockwerkseigentum, besonders in den Städten; 11 Prozent in privaten Mietwohnungen und 37 Prozent in Gesellschaftswohnungen<sup>419</sup>. Wenn man berücksichtigt, dass das Wohnungseigentum zu einem erheblichen Teil aus dem Bestand der Wohnungskorporationen stammt, das die Eigentümer zuvor als Mieter bewohnt hatten, wird der hohe Anteil des «sozialen» Wohnungsbaus in Holland verständlich. In den Niederlanden „ergibt sich ... ein System der Wohnungsversorgung, dessen ökonomische Struktur weit mehr als in der Bundesrepublik [und in der Schweiz] vom Staat bestimmt wird“; auch der Mietpreis, der „ein politischer Preis“<sup>420</sup> ist.

„In der Schweiz wohnten im Jahre 2000 34,6 Prozent der Haushalte in einer Wohnung oder in einem Haus, das ihnen auch gehört“<sup>421</sup>. Das Schweizer Bundesamt für Wohnungswesen sieht im Eigentümeranteil keinen Indikator für den gesellschaftlichen Wohlstand. Es macht die folgenden Faktoren für das Zustandekommen des im Verhältnis zu anderen Ländern niedrigeren Anteils verantwortlich:

1. Ein liberaler Mietwohnungsmarkt mit langfristig befriedigenden Ertrags-erwartungen.
2. Hohe Kosten des Eigentumserwerbs im Verhältnis zum Einkommen<sup>422</sup>.
3. Mietwohnungsangebot preisgünstiger, aber qualitativ gleichwertig mit Eigentumsobjekten.
4. Hoher Mietanteil in den Städten zieht gesamtschweizerischen Durchschnitt nach unten.<sup>423</sup>

Das Gros der Schweizer wohnt in Mietwohnungen des privaten, freien Wohnungsmarktes. Der Anteil der genossenschaftlichen und sonstigen gemeinnüt-

<sup>419</sup> Aalbers et al 2003, 23 zit: VROM 2001, ABF Wooningvoorraadbestand

<sup>420</sup> Priemus 1984, 36

<sup>421</sup> Bundesamt für Wohnungswesen 2005, Briefing Wohneigentum

<sup>422</sup> Liner 2004, 12: „Wenn die Preise für Immobilien in der Schweiz weiterhin höher liegen als im Ausland, so hängt dies folglich in erster Linie mit den Bodenpreisen zusammen“.

<sup>423</sup> Bundesamt für Wohnungswesen 2005, Briefing Wohneigentum

zigen und geförderten Wohnungen beträgt rund 9 Prozent; er ist zwar gering, aber anscheinend notwendigerweise vorhanden.

Den gemeinnützigen und sozialen Wohnungsbau bezeichnet Harloe als eine „Wohnungsversorgung“ die, „gerade weil sie eine kapitalistische Güterproduktion ist, die in normalen Zeiten für die Mehrheit der Bevölkerung gewinnbringend bereitgestellt werden kann, nie solchen Marktbeschränkungen hin zur wohlfahrts-staatlichen Versorgung unterworfen (war) wie andere Güter“<sup>424</sup> (Gesundheitsdienst, Erziehung und Alterssicherung). Seine Einschränkungen, dass nur in «normalen Zeiten» und nur «für die Mehrheit der Bevölkerung» der Bedarf durch den Markt gedeckt werden kann, weisen auf die Unausweichlichkeit eines Eingreifens in den Markt bzw. einer Korrektur oder Ergänzung des Marktes hin. Er sieht denn auch zwei Formen notwendiger Markteingriffe:

1. die Ergänzungs- oder (Rest)Ausgleichsfunktion (residual form) des Marktes durch den sozialen Wohnungsbau als eine mehr oder weniger permanente Aufgabe des kapitalistischen Wohlfahrtsstaates.
2. die Form der Massenproduktion von Sozialwohnungen, wenn in ‚anormalen‘ Zeiten soziale, wirtschaftliche und politische Umstände den Umfang des privaten Wohnungsbaus begrenzen<sup>425</sup>.

Die Ursachen für den permanenten Bedarf staatlicher oder kommunaler Förderung des Wohnungsbaus - auch bei nur leicht steigender Nachfrage - sind schon im Abschnitt «Sozioökonomische Theorien zum Boden» (2.1.2, Seite 24) umrissen worden. Hier nochmals die Gründe, die einen Marktausgleich behindern können.

Auf der Angebotsseite sind dies bei Neubauten:

1. Volumen- und Liquiditätskapazität der Bauunternehmen.
2. Anpassungsdauer an Bedarfszyklen.
3. Hohe Mietkosten wegen Knappheitspreis des Bodens und/oder des privaten Wohnungsangebots.
4. Einschränkung der Eigentumsfreiheit durch Mieterschutz und andere Unsicherheiten durch wechselnde Gesetze und Regulierungen.
5. Höhere Kapitalrendite bei Aktien, Wertpapieren u.a. konkurrierenden Investitionsmöglichkeiten
6. Höhere Liquidität, d. h. schnellere Verwertbarkeit der «mobilen» Kapitalanlagen.

Auf der Nachfragerseite gibt es zwei Gründe für die Wohnungsnot:

---

<sup>424</sup> Harloe 1995, 3

<sup>425</sup> Harloe 1995, 7

- Der erste und schwergewichtigste: Zu niedere Einkommen, um Marktmieten bezahlen u können.
- Der zweite, mit dem ersten häufig verbundene: Zugehörigkeit zu sozial diskriminierten Gruppen.

Ob mit wenig oder mehr staatlicher Unterstützung, ob mit indirekter Objekt- oder direkter Subjektförderung, die Durchführung der sozialen Aufgabe der Wohnungsversorgung und -fürsorge lag letzten Endes bei den Städten. Das kommunale Instrumentarium zur Förderung des genossenschaftlichen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus wurde stetig erweitert und umfasste schließlich:

1. den Verkauf gemeindeeigenen Landes unter Marktwert,
2. die Vergabe von gemeindeeigenem Land zu günstigen Erbpachtbedingungen;
3. die Übernahme von Bürgschaften für Hypothekenkredite;
4. die Gewährung von günstigen Darlehen oder von Zuschüssen;
5. die Beteiligung an Wohnungsbaugesellschaften;
6. den eigenen, kommunalen Wohnungsbau.

Im folgenden wird zu untersuchen und zu vergleichen sein, ob und wie die Entwicklung, der Umfang und die finanzielle Förderung des Frankfurter, Amsterdamer und Zürcher kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbaus zu einer ausgeglichenen Wohnungsversorgung beitragen.

## 6.2 Frankfurter Wohnungsbau im Wechsel der politischen Systeme

Der Wohnungsbestand in der Frankfurter Stadtgemeinde verdoppelte sich im Zeitraum von 1880 bis 1900 - auch dank der Eingemeindungen - von 27.763 auf 60.911 Wohneinheiten und trotz dieses Zuwachses: Die Wohnungen waren überbelegt, die hygienischen Verhältnisse besorgniserregend und die Mieten in den meist von privater Hand erstellten Gebäuden für die Masse der Bevölkerung kaum erschwinglich. Für die Einkommensverhältnisse der Arbeiterklasse in Frankfurt war kennzeichnend, dass weit über die Hälfte der abhängig beschäftigten Arbeiter und Handwerker im Jahre 1895 ein Jahreseinkommen von unter 900 Mark hatte, (ohne evtl. Zusatzeinkommen von Frauen und Kindern) - und das bei einer Arbeitszeit von 58 Stunden in der Woche. Die Jahresmieten für eine alte/neue 2-Zimmerwohnung betragen schon 1892 im Durchschnitt 304/393 M., für solche mit 3 Zimmern 529/565 Mark im Jahr<sup>426</sup>. Die Mieten konnten von der genannten Bevölkerungsschicht

---

<sup>426</sup> Bleicher 1895, 52

meist nur aufgebracht werden, indem die Wohnungen überbelegt und meistens noch Zimmer oder Schlafstellen untervermietet wurden. Eine Untersuchung des Mietervereins von 1898, in die 215 Wohnungen einbezogen worden waren, ergab eine durchschnittliche Belegung von 2,34 Bewohnern je Raum. Es gab sogar 54 Einraum-Wohnungen, die im Durchschnitt mit 3,67 Bewohnern belegt waren<sup>427</sup>.

Der damalige Oberbürgermeister Franz Adickes sah die Stadt in der Pflicht, zur Steuerung des Boden- und Wohnungsmarktes alle ihr „zu Gebote stehenden Mittel“ einzusetzen und „geeignetenfalls“ solle sie „auch ihr Geld und ihren Kredit, zur Herstellung besserer Wohnungsverhältnisse durch Bekämpfung der ungesunden Spekulation und Preissteigerung verwenden und auf diese Weise direkt eingreifen“<sup>428</sup>. Nach den Grundsätzen der Bodenreformer sollten die Gemeinden selbst keine Wohnungen bauen, „Kapital und Arbeit sollen der freien individuellen und genossenschaftlichen Betätigung überlassen bleiben. Die Gemeinde soll sich nur die Grundrente sichern“<sup>429</sup>. Eine Ansicht, die Adickes nur bedingt teilte. Er meinte zwar, dass eine „allgemeine Verpflichtung der Stadtverwaltung zur Beschaffung von Wohnraum (...) als undurchführbar abgelehnt werden“ muss. Bei Wohnungsmangel hielt er das Eingreifen der Stadt allerdings für unvermeidlich, sei es „durch eigenen Bau oder durch Förderung genossenschaftlicher und gemeinnütziger Unternehmungen“<sup>430</sup>.

Zur Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus richtete die Stadt Frankfurt auf Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 30. November 1897<sup>431</sup> eine Spezialkasse für städtischen Grundbesitz ein, die die Ausgaben und Einnahmen der städtischen Beteiligungen am Wohnungsbau bündeln sollte. Tatsächlich gelang es ab dem Jahre 1900, sowohl den stadteigenen Wohnungsbau voranzubringen als auch dem gemeinnützigen Wohnungsbau durch Darlehen und Zuschüsse zu helfen. Die Stadt Frankfurt baute anfänglich eigene Wohnungen nur für ihre Bediensteten: „bis zum Jahre 1903 ... in 47 Häusern 249 Wohnungen“. Weitere „213 (standen) gemäß vertraglicher Abmachung in den Erbbauhäusern der Wohnungsgesellschaften“<sup>432</sup> für die städtischen Beamten zur Verfügung. An solchen Gesellschaften hatte sich die

<sup>427</sup> vgl. Frankfurter Mieterverein 1898, 10

<sup>428</sup> Adickes 1903, 33

<sup>429</sup> Damaschke 1915, 133

<sup>430</sup> Adickes 1903, 34:

<sup>431</sup> STVV P 927: „§ 915, TB 633“

<sup>432</sup> Kramer, H. 1978, 85; Wohnungsbau bis 1914: H. Kramer (1978); 1880-1930: G. Kuhn (1995); 1925-1933: C. Mohr/M. Müller (1984); 1918-1945 D. Rebentisch (1991); Wohnungsbau durch die stadteigene ABG von 1890-1990: W. Ehrlich (1990); Siedlungs- und Wohnungsbau in Frankfurt von 1948-1990: Müller-Raemisch (1998); C. Mohr/M. Hunscher (1995); Stadt Frankfurt: Leitplan Wohnen (1992); W. Schröpfer (1994 und 1995)

Stadt beteiligt; zum Beispiel „bei der ABG [Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen] mit Aktien im Wert von 200 000 Mk, an der Hellerhof AG mit 100 000 Mk.“<sup>433</sup>.

Durch den kommunalen Wohnungsbau und die Förderung der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, erhöhte sich der Anteil preiswerter Wohnungen deutlich: Von 2,12 Prozent im Jahre 1899 auf 8,27 Prozent im Jahre 1925.

Tab.21 Städtischer und gemeinnütziger Wohnungsbestand in Frankfurt in den Jahren 1899 und 1925

Wohnungsbestand	1899		1925	
	absolut	%-Anteil	absolut	%-Anteil
Gesamt-Wohnungsbestand Frankfurt	60.911	100,00	117.343	100,00
<b>Gemeinnütziger Wohn.bau insges.</b>	<b>1.292</b>	<b>2,12</b>	<b>9.702</b>	<b>8,27</b>
davon: Stadtgemeinde	63	0,01	2.927	2,49
„ gemeinnütz. Gesellschaften	1.229	2,01	6.775	5,77

Quelle: Bericht des Magistrats 1900; Stat. Handbuch 1907; Beiträge zur Statistik 1928: Die Wohnverhältnisse in Frankfurt.

Gut ein Drittel der geförderten Wohnungen baute die Stadt selbst. Der Bedarf an billigen Wohnungen war damit aber noch lange nicht gedeckt. In der Zeit der Inflation, im Jahre 1919 beginnend und bis 1924 sich ins Unermessliche steigend, kam der Wohnungsbau, vor allem der private, ins Stocken. Von 1921 bis 1924 wurden in Frankfurt insgesamt noch nicht einmal 1.000 Wohnungen gebaut - ein riesiger Nachholbedarf staute sich auf. Da half den Städten die mit der Preußischen Steuernotverordnung vom 1.4.1924 eingeführte Hauszinssteuer. Die Verordnung und „die folgenden Gesetze“ regelten „die Höhe der Steuersätze in v.H. der Grundvermögenssteuer und die Verteilung an Staat und Gemeinden“<sup>434</sup>. Von 1924 bis 1935 betrug das Aufkommen an der Hauszinssteuer in Frankfurt insgesamt „365824,8 Tsd RM“, davon konnte die Stadt für „allgemeine Finanzzwecke 30258,5 Tsd RM“ und für den Wohnungsbau 95316,8 Tsd RM“<sup>435</sup> behalten und verwenden. Von dem von 1924 bis 1930 verwendeten Anteil konnte Frankfurt „etwa 77,5 Millionen RM an Hauszinssteuer-Hypotheken vergeben, etwa 30 Millionen an private Bauherren und Genossenschaften, 28,5 Millionen RM für Bauten städtischer Gesellschaften und 18,7 Millionen für stadteigene Bauvorhaben“<sup>436</sup>. Ohne diese Gelder wäre

<sup>433</sup> Kramer, H. 1978, 177

<sup>434</sup> ISG SD 1/235: Denkschrift des Rechnungsprüfungsamts Band 1 S.9

<sup>435</sup> ISG SD 1/235: Denkschrift des Rechnungsprüfungsamts Band 2 Anlage 1

<sup>436</sup> Rebentisch 1991, 455

der ab 1925 in Frankfurt beginnende Siedlungsbau großen Umfangs wohl nicht möglich gewesen.

Die Wohnungsbaupolitik der Zeit von 1925 - 1930 ist untrennbar mit dem Namen Ernst Mays und dessen Siedlungsprojekten verbunden. Dass May aber so richtungweisend in Frankfurt wirken konnte, ist vor allem Ludwig Landmann zu danken. Dieser war seit 1917 zuerst als Dezernent für das Wohnungswesen, dann im Wirtschaftsamt tätig, bevor er 1924 zum Oberbürgermeister Frankfurts gewählt wurde. Im Jahre 1925 berief Landmann den sozialdemokratischen Bürgermeister von Höchst, Bruno Asch, zum Stadtkämmerer und Ernst May zum Leiter des Hochbau- und Siedlungswesens. „Mit diesem Trio begann nun die Periode des Frankfurter Wohnungsbaus, die als ‚Das Neue Frankfurt‘ internationale Anerkennung und Bewunderung auslöste“<sup>437</sup>. „Der funktionale Baustil der ‚neuen Sachlichkeit‘, die Reduzierung der architektonischen Formen auf einfache geometrische Elemente“<sup>438</sup> ermöglichte eine schnelle und rationelle Bauweise mit Fertigteilen. May realisierte mit seinen Mitarbeitern in wenigen Jahren sein Trabantenstadtkonzept als einen Ring von Siedlungen „für die Massengesellschaft des Industriezeitalters“<sup>439</sup>.

Der Ring der Satelliten beginnt im Osten mit dem Riederwald, erbaut von 1925 bis 1927 - neben der Riederwald-Kolonie (1910 bis 1920) - und entworfen von Schmitt, May und Böhm. Im Uhrzeigersinn fortfahrend westlich daneben die Bebauung des Bornheimer Hangs (Baujahre 1925-29). Südlich des Mains dann die Fortsetzung mit der Heimatsiedlung I von 1927-30, östlich davon die kleinere Siedlung Bruchfeldstraße, als erste fertiggestellt 1925-1926. Dann folgen die nördlich des Fließchens Nidda gelegenen Siedlungen Westhausen (1929-31), Praunheim (1926-30) und schließlich die Römerstadt (1927-29). Die beiden letzteren Siedlungen wurden auf „enteignetem Gelände errichtet“. „Der Weg der Umlegung war ein zu langwieriger, als daß er hätte beschritten werden können, um den sofortigen Bedarf zu decken“ schreibt der sozialreformerische Ernst May<sup>440</sup>.

---

<sup>437</sup> Böhme 1988, 13

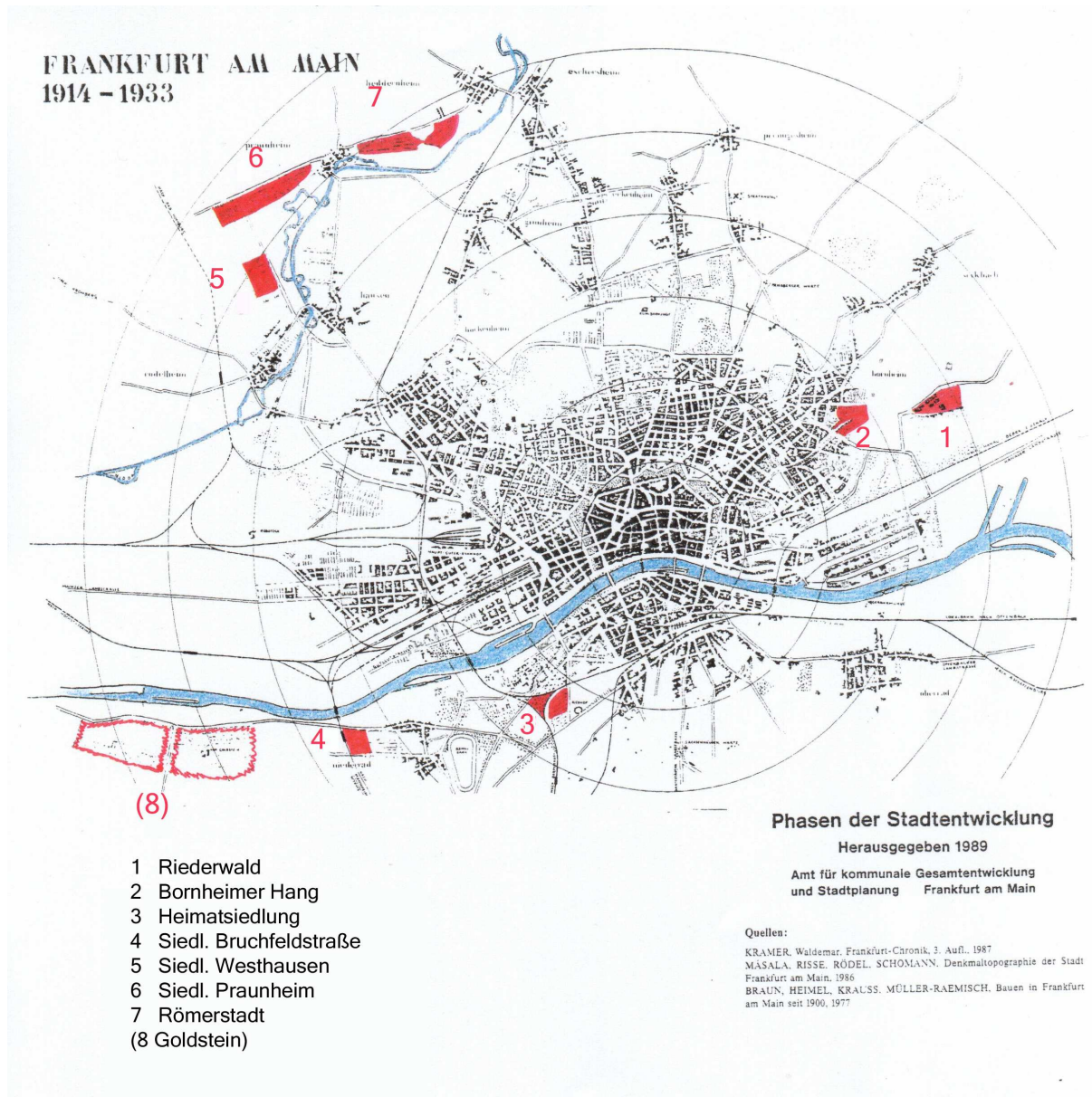
<sup>438</sup> Rebentisch 1991, 450

<sup>439</sup> Rebentisch 1991, 450

<sup>440</sup> May 1931, 31/32



Abb.36 Ernst Mays Ring der Satelitten-/Trabantensiedlungen



Quelle: Stadt Frankfurt 1989, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung; bearbeitet

Mit dem Bau der südlich des Mains und westlich des Bruchfelds liegenden Goldsteinsiedlung wurde erst 1930, nach dem Weggang Mays in die Sowjetunion, begonnen. Die „ursprünglich von der Gruppe May“ projektierte und auf Erbbaugrund errichtete Siedlung wurde „in ihrer Umsetzung“ durch die «Kleinsiedler- und Selbstversorger-Ideologie» „bis zur Unkenntlichkeit revidiert“<sup>441</sup>. Die meisten Häuser der originären May-Siedlungen wurden von der stadteigenen «Aktienbaugesellschaft für kleine Wohnungen» (ABG) auf gekauftem Gelände errichtet. Den Bau der Römerstadt führte maßgeblich die ABG-Tochter Mietheim AG durch, am Bau der Siedlung Westhausen war neben der ABG noch die «Nassauisches Heim Siedlungsgesellschaft» be-

<sup>441</sup> Kauß/Reiniger 1998, 63

teilt; eine Gesellschaft, an der die Stadt wiederum 30% der Anteile hielt. Der Siedlungsbau der May-Ära war also kommunaler Wohnungsbau im besten Sinne und größtmöglichem Umfang. Die Bedeutung des sozialen und finanziellen Engagements der Kommune erschließt sich im Vergleich: Der Wohnungsbestand Frankfurts erhöhte sich von Anfang 1924 bis Ende 1931 um 42.400 Einheiten; in dieser Zahl sind auch noch die cirka 12.500 Wohnungen, die durch die Eingemeindung der Stadt Höchst hinzugekommen waren, enthalten. Der geschilderte Siedlungsbau mit seinen knapp 10.000 neuen Wohnungen war eine Kraftanstrengung, die dem kommunalen Wohnungsbau zu einem nie zuvor oder danach erreichten Anteil von 24 Prozent am Wohnungszuwachs verhalf.

Tab.22 Wohnungsbestand und -zuwachs in Frankfurt von 1921 bis 1931

Zuwachs an Wohnungen		Bestand an Wohnungen	
bis zum Jahre:	Anzahl Wohnungen	im Jahre	Anzahl Wohnungen
1921	-	1921	113.131
<b>1924</b>	878	<b>1924</b>	<b>114.009</b>
1927	8.203	1927	122.212
1928	26.535 <sup>1</sup>	1928	148.747
<b>1931</b>	6.795	<b>1931</b>	<b>155.542</b>

Quelle: Stat. Jahrbücher; <sup>1</sup> inklusive der ca. 12.500 Wohnungen Höchst und 8 weiterer eingemeindeter Orte

Mit diesem außerordentlichen Bauprogramm „stand Frankfurt im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl an der Spitze der Wohnungsbauausgaben des Deutschen Reiches“<sup>442</sup>.

Trotz des unsicheren politischen Umfeldes und den schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen (im Jahre 1932 war „in Frankfurt ein Viertel der Erwerbstätigen arbeitslos“<sup>443</sup>) ging der Siedlungsbau durch die städtischen und die anderen gemeinnützigen Gesellschaften auch nach der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten im Jahre 1933 weiter. So erstellte die Stadt im Jahre 1936 in Hausen ca. 260 Wohnungen; die ihr gehörende ABG und ihre Töchter Hellerhof AG und Gartenstadt AG bauten im Dornbusch, im Gallus (Fr.-Ebert-Siedlung) und im Westend (Siedlung Miquel-Allee) weitere 2.000 Wohnungen; im Dornbusch und Gallus wurde bis ins Jahr des Kriegsausbruchs 1939 weitergebaut.

In den Jahren 1945 und 1946 war man in Frankfurt, wie in den meisten anderen deutschen Großstädten, mit dem Wegräumen der Schuttberge und der Reparatur der durch den II. Weltkrieg beschädigten Gebäude beschäftigt. Die Anzahl der benutzbaren Wohnungen war durch die Kriegseinwirkungen von 178.537 im Jahre 1938 auf 93.372 im ersten Nachkriegsjahr 1945 gesunken.

<sup>442</sup> Böhme 1988, 21

<sup>443</sup> Stadt Frankfurt (Hg) Frankfurter Statistische Berichte 1'94, 15

Die zu Kriegsende geflüchteten und evakuierten Bewohner der Stadt kehrten zurück, neue Einwohner und Flüchtlinge kamen dazu, so dass die Zahl von 347.000 Einwohnern am Jahresende 1945 bis zum Jahre 1950 auf 525.000 anwuchs. Das Bevölkerungswachstum setzte sich bis zum Höchststand mit 670.000 Einwohnern im Jahre 1960 fort<sup>444</sup>. Diese rasch wachsende Bevölkerung brauchte Wohnungen und diese konnten nur mit staatlicher und städtischer Hilfe in so großer Zahl rasch erstellt werden. Wie schon in den 20er Jahren in der Ära May setzte in Frankfurt ein ausgedehnter Siedlungsbau ein. Die Stadt erstellte zügig Bebauungspläne und brachte „nahezu ihren ganzen Grundbesitz“<sup>445</sup> in die Umlegungen ein. Für die Planung der neuen Siedlungen zeichnete das Stadtplanungsamt verantwortlich. In fünfzehn größeren Siedlungen (ab 1.000 Wohnungen) und sechzehn kleineren entstanden von 1950 bis 1985 zusammen rund 52.000 Wohnungen<sup>446</sup>, wovon cirka 15.000 von den Gesellschaften erbaut wurden, an denen die Stadt mehrheitlich beteiligt war.

Das größte Siedlungsvorhaben der zweiten Jahrhunderthälfte war der Bau der Nordwest-Stadt in den Jahren 1962-1968. Der Magistrat beauftragte auf Vorschlag von Baudezernent Kampffmeyer die Architekten Schwagenscheidt/Sittmann mit der Ausführung. Schwagenscheidt hatte seit 1929 mit Ernst May zusammengearbeitet und war mit ihm von 1930-1933 in der Sowjetunion tätig gewesen. Das Konzept der Nordweststadt folgte den CIAM-Ideen der Funktionstrennung von Wohnen, Arbeiten, öffentlichem Leben und Verkehr sowie der Raumstadt-Idee Schwagenscheidts von hoch und niedrig, von Durchblick und Kulisse: Gestaffelt am Rande niedere Reihenhäuser, dann einzelne Hochhäuser, umgeben von Grün und durch Fußwege verbunden. Zentralisiert Kaufhäuser, Läden, Gemeinschafts- und Bildungseinrichtungen, vom ovalen Ring einer Autostraße umgeben, die von Fußgängerbrücken überspannt wird. Die Karte Abb. 37 zeigt von Westen kommend die Ein- und Zweifamilienhäuser; dann, vor dem Einkaufszentrum «Nordwestzentrum» und nördlich davon die verstreuten, an Stichstraßen und Fußwegen liegenden Wohnhochhäuser.

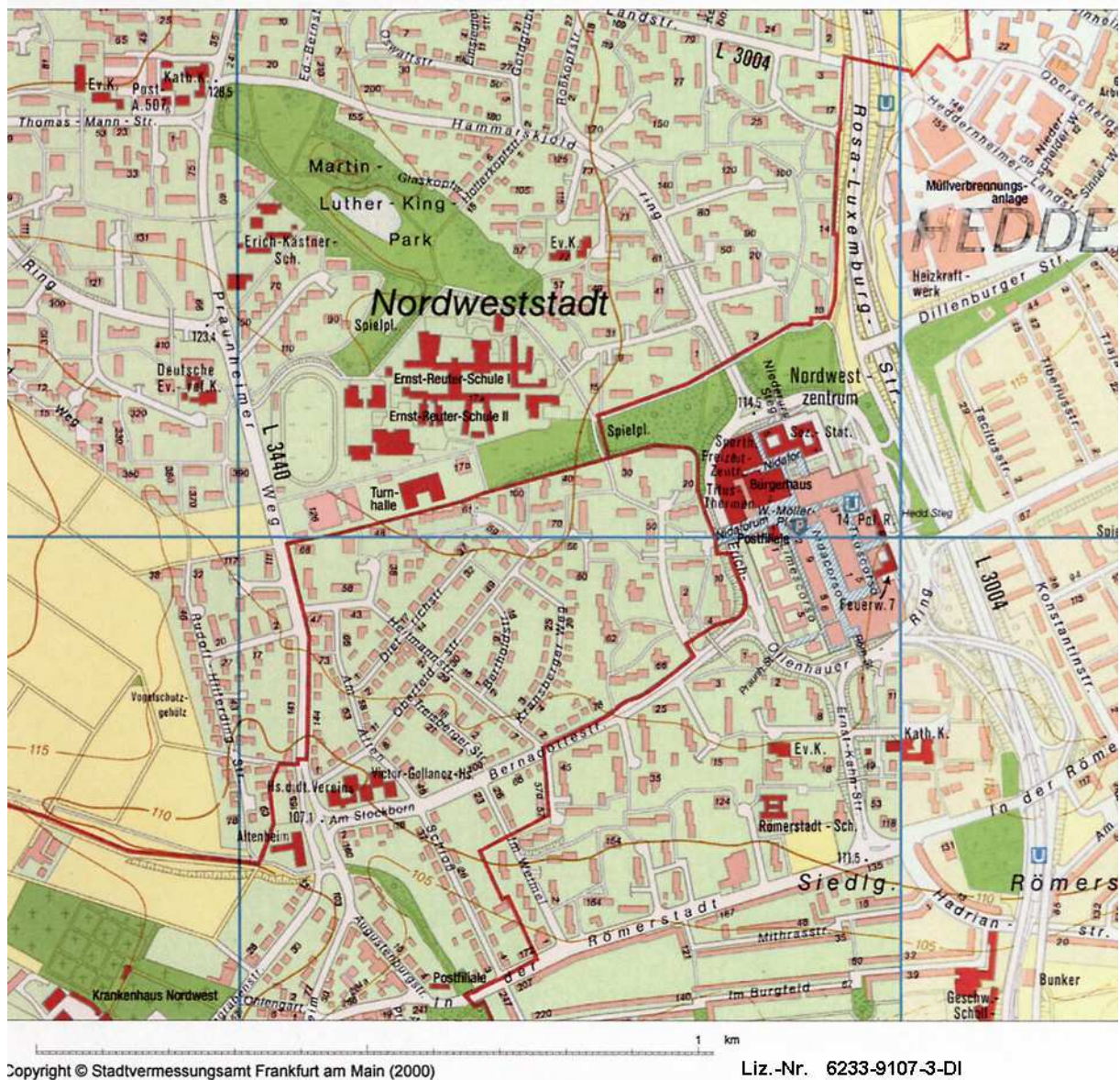
---

<sup>444</sup> Zahlen zu Wohnungen und Bevölkerung: Statistische Jahrbücher Frankfurt

<sup>445</sup> Balsler 1991, 528; [gemeint ist wohl: an 'bebaubarem' Land]

<sup>446</sup> Altenburger 1992 Leitplan Wohnen und Müller-Rämisch 1998, 118

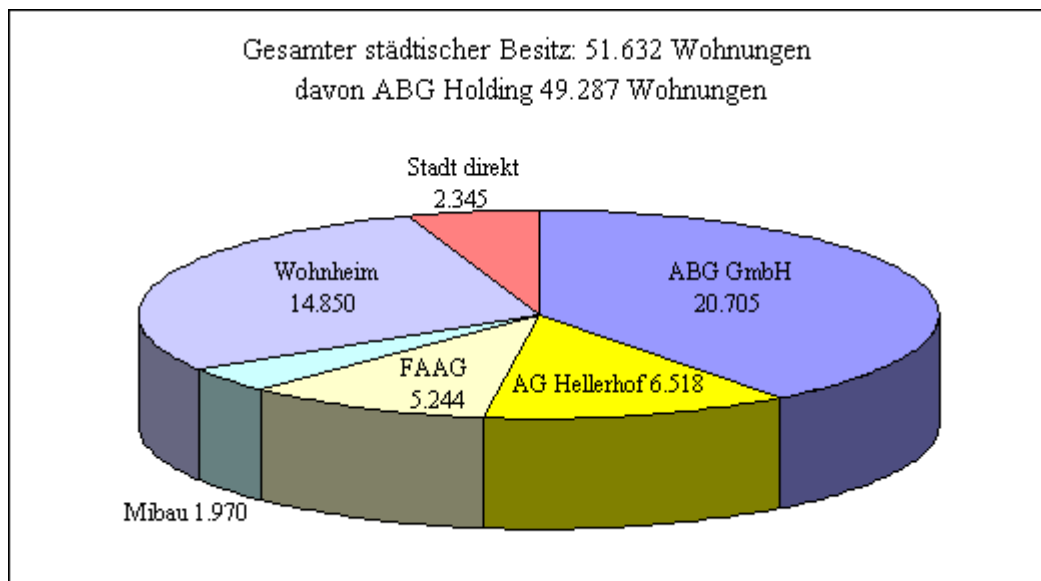
Abb.37 Kartenausschnitt Nordweststadt Frankfurt am Main



Rechts von dem «Nordwestzentrum» und am unteren Bildrand ist ein Teil der in der May-Ära in den Jahren 1927/28 von der städteigenen AGB und ihren Töchtern gebauten Römerstadt zu sehen. Am Bau der Nordweststadt mit ihren vielen Sozialwohnungen war neben der gewerkschaftseigenen «Neue Heimat»-Baugesellschaft auch die städteigene AGB und die stadtanteilige «Nassausches Heim» beteiligt.

Nach 1980 bis zum Jahre 2000 wurden in Frankfurt keine neuen Siedlungen mehr geplant und gebaut. Es erfolgten noch Arrondierungen bestehender Siedlungen und nach 1990 der Umbau und die Renovierung der ehemals für die US-Streitkräfte erbauten Siedlungen auf den sogenannten «Konversionsflächen».

Abb.38 Wohnungsbestand im direkten und indirekten Eigentum der Stadt Frankfurt im Jahre 2000



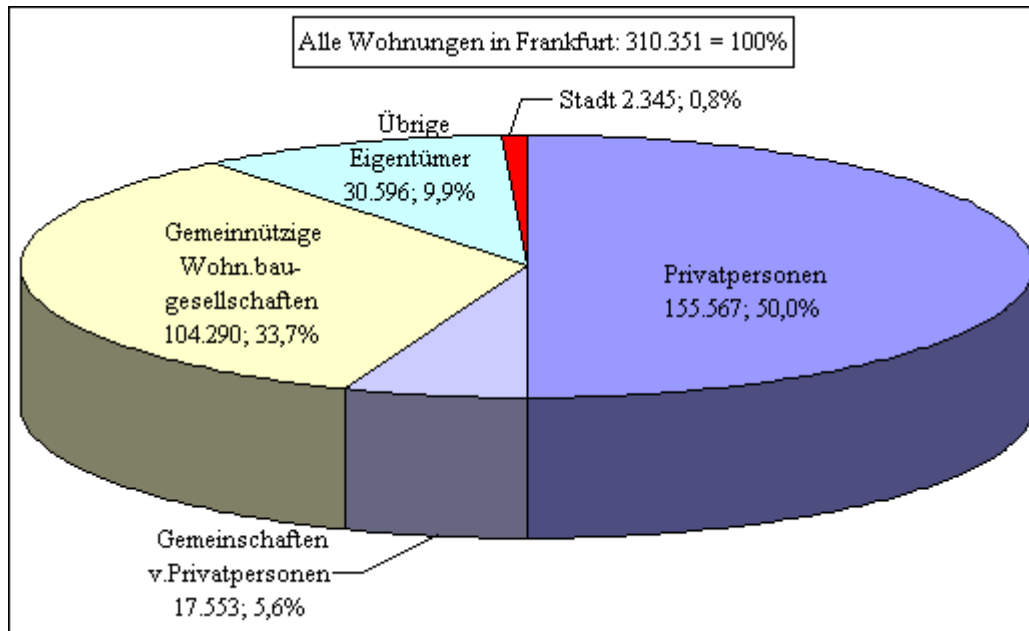
Quelle: Liegenschaftsamt; Geschäftsberichte der ABG-Holding; die Holding erstellte überdies 1999 durch ihre Gesellschaft «Merton Wohnprojekt» 55 Reihenhäuser.

Das Wohnungseigentum der Stadt umfasst zum Ende des Jahres 2000 im Direktbesitz der Stadt 2.345 Wohneinheiten und über die zu 99 Prozent der Stadt gehörende ABG-Holding mit ihren 5 Untergesellschaften weitere 49.287 Wohnungen. Das sind zusammen 44 Prozent des gemeinnützigen und gemeinschaftlichen und immerhin 15,2 Prozent des gesamten Frankfurter Wohnungsbestandes, der zu diesem Zeitpunkt 340.462 Einheiten zählte.

Wem gehören die übrigen Wohnungen auf Frankfurter Boden? Die Mehrzahl der Wohnungen befand sich 1987 in privatem Eigentum. Rechnet man zu dem 50-Prozent-Anteil der Privatpersonen und den 5,6 Prozent der privaten Gemeinschaften die Hälfte des Sektors ‚Übrige Eigentümer‘ (Versicherungen, Pensionskassen, Betriebe, Kirchen und Stiftungen) hinzu, kommt man auf einen privaten Anteil am Frankfurter Wohnungsbestand von rund 60 Prozent. Für den gemeinnützigen Wohnungsbau bleiben dann, unter Einrechnung der restlichen Hälfte der ‚Übrigen Eigentümer‘<sup>447</sup>, 40 Prozent.

<sup>447</sup> die hälftige Aufteilung der ‚Übrigen Eigentümer‘ zu privat und gemeinnützig beruht auf der Annahme, dass der erhebliche Wohnungsbestand der Kirchen und Stiftungen überwiegend gemeinnützig ist.

Abb.39 Wohnungen nach Eigentümerarten in Frankfurt am 25. Mai 1987



Quelle: Ramb 1992, 190<sup>448</sup>

Für den Frankfurter Wohnungsbestand des Jahres 2000 kann man davon ausgehen, dass sich der Anteil des Privateigentums eher noch erhöht hat. Dafür spricht, dass die Bewilligungen der mit Landes- und städtischen Mitteln geförderten Wohnungen am gesamten Zuwachs der Jahre von 1987 bis 2000 nur mit rund 6.500 Wohneinheiten, d.h. mit 25 Prozent<sup>449</sup>, beteiligt waren und auch, dass der in Frankfurt hohe Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern gehalten und sogar noch ganz leicht auf 49% gesteigert werden konnte; Mehrfamilienhäuser verloren ¼ Prozent auf einen Anteil von 51 Prozent. Der Verkauf privat erbauter und finanzierter Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern nahm ebenfalls weiter zu und trug zum hohen Anteil des Privateigentums von eher über 60 Prozent (einschließlich der im Eigentum von Versicherungen, Pensionskassen, Betrieben befindlichen Wohnungen) am gesamten Wohnungsbestand bei; der Anteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus liegt somit Ende 2000 eher unter 40 Prozent.

### 6.3 Amsterdams Volkswohnungsbau

In Amsterdam beherrschte in der Zeit ausgangs des 19. Jahrhunderts nicht nur der liberale Kapitalismus das wirtschaftliche Geschehen und die Stadtpolitik. Als Reaktion auf dessen Schattenseiten drängte ein sozialistisch fundierter Impetus auf Veränderung und Verbesserung der Lage der Arbeiterklasse. Wibaut, ein Vorkämpfer des sozialen Wohnungsbaus und später

<sup>448</sup> Diese Statistik wurde nach der Volkszählung 1987 erstellt und nicht weitergeführt

<sup>449</sup> Stadt Frankfurt Statistisches Jahrbuch 2000, 87 und 98

(1914) erstes sozialdemokratisches Magistratsmitglied, schrieb rückblickend: „Der Radikalismus war in seiner Blütezeit und zog alles an, was modern und demokratisch dachte“<sup>450</sup>. Zu der Gruppe der Erneuerer gehörten auch junge Liberale wie Gerritsen und Treub und an den Gesprächen dieses Kreises jüngerer Politiker nahmen Journalisten, Künstler und die Architekten Berlage und Springer teil“<sup>451</sup>. Diese Gruppe, deren politische Mitglieder die Einführung der Amsterdamer Erbpachtregelungen maßgebend befördert hatten, setzte sich auch für die Verbesserung der Lebens- und Wohnverhältnisse der minderbemittelten Bevölkerungsschichten ein. Dabei half ihnen das niederländische Wohnungsgesetz von 1901 (Woningwet 1901<sup>452</sup>), das die teilweise erbärmlichen Zustände auf dem Wohnungsmarkt durch Vorschriften, aber auch durch Reichszuschüsse beim Wohnungsbau beseitigen helfen sollte. „Das Wohnungsgesetz war ... revolutionär, weil es in einer Zeit, in der liberale Prinzipien die Oberhand hatten, die Einmischung der Verwaltungsorgane in das Wohnungswesen ermöglichte“<sup>453</sup>. „Das Wohnungsgesetz verpflichtete die Gemeinden, eine Bauordnung zu erlassen und einen Bebauungsplan aufzustellen“<sup>454</sup>. Der Staat sagte im Gegenzug für alle nach den Maßstäben des Wohnungsgesetzes errichteten Wohnbauten Reichsdarlehen und jährliche Zuschüsse zu (Paragraph 8)<sup>455</sup>. Das Gesetz gab hinsichtlich der Bauordnung präzise detaillierte Vorgaben, die von der Fluchtlinienbestimmung bis zur Mindestgröße der Zimmer reichten. Nach Aufstellung eines Bebauungsplanes hatte die Stadt die rechtliche Handhabe zur „Enteignung, Unbewohnbarkeitserklärung, Schleifung von Elendsvierteln“<sup>456</sup> und damit ein wirksames Instrumentarium zur Verbesserung der städtischen Wohnungssituation und der Stadtentwicklung.

Stadtrat „Wibaut war als Mitglied der Gesundheitskommission, die den Zustand der Elendswohnungen zu beurteilen hatte, schnell klar, dass es mit der Unbewohnbarkeitserklärung allein nicht getan war. Wo sollten die Menschen mit geringem Einkommen hin?“<sup>457</sup>. Nur die Gemeinschaft, also Staat und Stadt, konnte helfen. Aber Staat und Stadt bauten selbst keine Wohnungen. Die Stadt steckte ihre Mittel in den Kauf und die Erschließung von Land, das sie für den Bau von billigen Wohnungen günstig in Erbpacht vergab; der Staat gab Darlehen und Zuschüsse zum Bau von «Sozialwohnungen».

---

<sup>450</sup> Ottens 1996, 117

<sup>451</sup> Ottens 1996, 117

<sup>452</sup> Krusemann/Drijber 1901

<sup>453</sup> Wietsma/Nijssen 2000, o.S.

<sup>454</sup> Roegholt 1993, 11

<sup>455</sup> vgl. Faber 1905, 20

<sup>456</sup> Roegholt 1993, 11

<sup>457</sup> Wietsma/Nijssen 2000, o.S.

Wohnungsuchende und Bauwillige mussten selbst aktiv werden. Schon im Jahre 1875 war die Amsterdamer Vereinigung zum Bau von Arbeiterwohnungen gegründet worden; „die Gemeinde stellte den Grund kostenlos zur Verfügung, übernahm die Erschließung und den Straßenbau und ließ durch den Stadtarchitekten die Pläne anfertigen“<sup>458</sup>. Diese Vereinigung baute bis zur Jahrhundertwende 774 Wohnungen<sup>459</sup>. Ein zweiter Bauverein<sup>460</sup> brachte es ohne staatliche Unterstützung bis zum Jahre 1900 auf 940 Wohnungen. Obwohl von 1900 bis 1910 knapp 13.000 Wohnungen gebaut wurden, vermelden die «Berichte der städtischen Unternehmen, Ämter und Kommissionen 1961» erst wieder ab dem Jahre 1909 Fertigstellungen von Wohnbauten gemeinnütziger Unternehmen, und zwar von der ersten Amsterdamer Wohnungsbauvereinigung auf genossenschaftlicher Basis, unter dem Namen Rochdale gegründet. Sie begann 1909 mit dem Bau von 28 Wohnungen in der van Beuningestraat. In rascher Folge entstanden nun in Amsterdam bis zum Jahre 1919 weitere 29 Genossenschaften, Wohnungsbauvereine und Stiftungen, die Wohnungen nach den Vorschriften des Wohnungsbaugesetzes von 1901 für ihre Mitglieder erstellten. Diese «Coöperativen», «Bouwverenigingen» und «Stichtingen» hatten in der Zeit von 1909 bis 1919 mit zusammen 5.275 Einheiten einen Anteil von 26,4 Prozent an den neubauten 19.988 Wohnungen<sup>461</sup> Amsterdams. Doch die Wohnungsnot verminderte sich in der Stadt trotz aller Bemühungen in der Zeit vor und während des ersten Weltkrieges nicht; noch immer kamen, wie schon im Jahre 1900, statistisch 4,5 Bewohner auf eine meist viel zu kleine Wohnung. „In den berüchtigsten Vierteln wie Vlooienburg, Valkenburg, Kattenburg und im Jordaan wohnten Dutzende von Familien aufeinandergepackt in Häusern an Gassen und engen Gängen, in die beinahe kein Tageslicht drang. Kinder wuchsen in verfallenen Bruchbuden und feuchten Kellerwohnungen auf“, schreibt Wietsma<sup>462</sup>.

Verhältnismäßig spät im Vergleich zu Frankfurt, nämlich im Jahre 1918, „wurden die ersten Kommunalwohnungen gebaut“<sup>463</sup>; die Wohnungsnot und „die befristeten Notgesetze von 1917“<sup>464</sup> zwangen die Stadt dazu. In der Zeit davor hatte sich Amsterdam auf den Erwerb von Land konzentriert, denn nach der Einführung des niederländischen Wohnungsgesetzes von 1901 gab es eben diese „bequeme Methode zur Enteignung der Bauplätze“. Es konnte nämlich „der Gemeinderat, unter Genehmigung der Königin, einen Beschluss

---

<sup>458</sup> Ottens 1996, 115

<sup>459</sup> Gemeente Amsterdam 1961, 175/176 (Verslagen der Bedrijven)

<sup>460</sup> Vereniging Bouw Mij. tot Verkrijging van Eigen Woningen («Verslagen der Bedrijven 1961, 190/91)

<sup>461</sup> berechnet nach Verslagen der Bedrijven 1961 Teil C

<sup>462</sup> Wietsma 2000 Honderd jaar Woningwet <http://geschiedenis.vpro.nl/>

<sup>463</sup> Mak 1997, 243

<sup>464</sup> Keesom 2000, 122



zur Enteignung im Interesse des Wohnungswesens fassen“<sup>465</sup>. Zudem „machte die Stadt regelmäßig Gebrauch von den Unterstützungsregeln“<sup>466</sup> des Gesetzes für Wohnungsbaupflichtungen, indem sie die Garantie für Vorschusszahlungen des Reiches übernahm.

Die Niederlande blieben zwar im ersten Weltkrieg vom Einmarsch deutscher Truppen verschont, aber spurlos ging dieser Krieg an Amsterdam nicht vorbei. Mak schildert die Auswirkungen auf die Stadt kurz und knapp so: „ein Zusammenbruch des Handels, eine kurze Panik der Banken, ein Strom belgischer Flüchtlinge, eine Handvoll von Kriegsgewinnlern sowie Hunger unter den Arbeitern und ihren Familien“<sup>467</sup>. Hinzu kam die Wohnungsnot, die die Gemeinde zwang, Notwohnungen zu errichten. Nachdem am 17. Juni 1918 das Gesetz zur Beseitigung der Wohnungsnot<sup>468</sup> erlassen worden war, konnte Amsterdam schon am „17. Dezember 1918“ die Fertigstellung von „545 Notwohnungen“ melden. Sie wurden an der Nordseite des IJ in Nieuwendammerham und Buiksloterham errichtet. An den Kosten von 2.132.720 Gulden beteiligte sich das Reich mit 1.868.000 Gulden“<sup>469</sup>.

Im Jahre 1920 begann die Stadt mit der Realisierung eines «3.500-Wohnungen-Programms», das zum Ziel hatte, auch die Arbeiterfamilien mit freundlichen, gesunden Wohnungen in grüner Umgebung zu versorgen. Es entstanden die Gartendörfer Buiksloterham, Tuindorp-Oostzaan, Tuindorp-Nieuwenham und Tuindorp-Watergraafsmeer. Außerdem die stadtnäheren Viertel Transvaalbuurt und Spaarndamerbuurt; „dort entstanden einige prächtige, um Innenhöfe gruppierte Wohnsiedlungen und Häuserblocks“<sup>470</sup>. Die Stadt war an all diesen Projekten mit eigenen Bauten maßgeblich beteiligt: So zum Beispiel an dem ersten Gartendorf Buiksloterham mit 1.391 Wohnungen und 31 Läden, die am 26. Februar 1921 vollendet wurden<sup>471</sup>. Die Siedlungen wurden im Stil der bis in die 30er Jahre vorherrschenden, zweiten, konventionelleren Phase der «Amsterdamer Schule» errichtet. In der ersten Phase 1916 bis 1923, war „die Verwandtschaft [der Schule] mit dem Art Nouveau und dem Jugendstil unverkennbar“<sup>472</sup>. Die Protagonisten der «Amsterdamse school» waren „Michel de Klerk, J. M. van der Mey und Piet Kramer“<sup>473</sup>. Die Fassaden der Backsteinbauten zeichnen sich durch die phantasievolle Verwendung von unterschiedlich großen und verschiedenfarbigen Backsteinen aus. Vorspring-

<sup>465</sup> Stadt Amsterdam 1924, 5

<sup>466</sup> Keesom 2000, 120

<sup>467</sup> Mak 1997, 231

<sup>468</sup> Staatsblad No. 379

<sup>469</sup> Gemeente Amsterdam 1961, No.15, 116 (Verslagen der Bedrijven)

<sup>470</sup> Mak 1997,243

<sup>471</sup> Gemeente Amsterdam 1961, No.15, 118f (Verslagen der Bedrijven)

<sup>472</sup> Roegholt 1993, 30

<sup>473</sup> Roegholt 2004, 109

ende und auskragende Erker und Balkone, abgerundete Formen und abwechslungsreich gegliederte Giebel kennzeichnen den Stil, der auch Türen und Fenster in die plastische Gestaltung mit einbezog. Eine Ausnahme in der Bautechnik und im architektonischen Stil jener Zeit bildeten die neuen Stadtviertel Tuindorp-Oostzaan und Tuindorp-Watergraafsmeer, in denen man erstmals mit Beton arbeitete, um schneller zu preisgünstigeren Wohnungen zu kommen. Das in den Jahren 1923/24 fertiggestellte Viertel in Watergraafsmeer wird noch heute, auch offiziell, das «Betondorp» genannt. Das im Jahre 1931 gebaute Gartendorf «Tuindorp-Buikslot» mit 1.274 städtischen Wohnungen erstand noch im traditionellen Material der Amsterdamer Schule, dem Backstein, aber einem schon stark versachlichten, ländlichen Baustil.

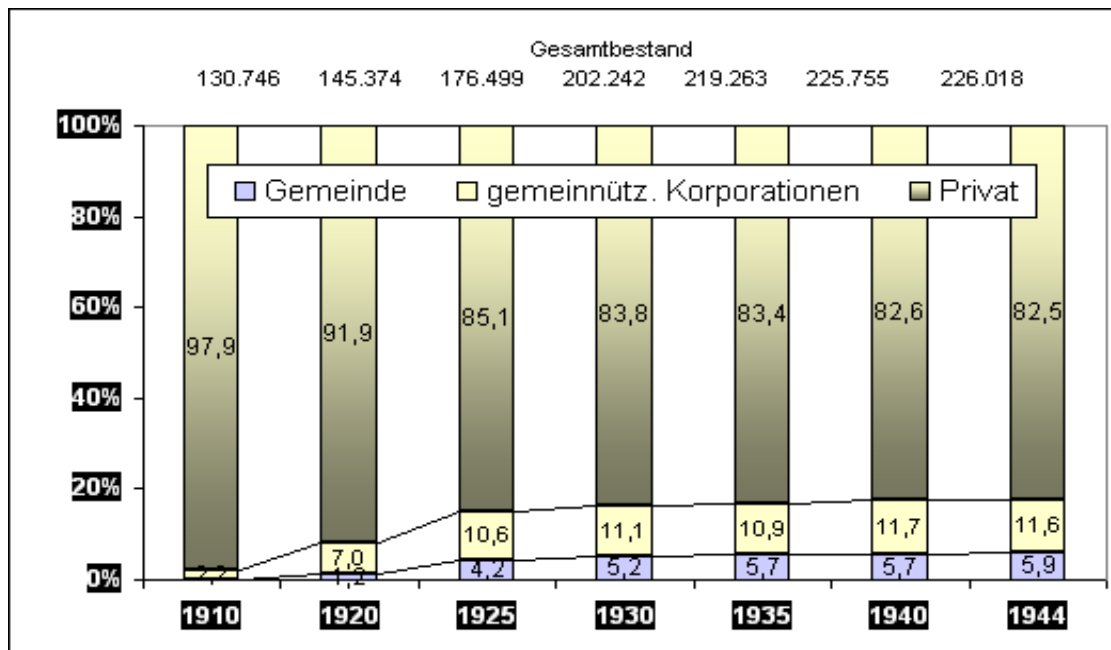
Abb.40 Gartendorf Amsterdam-Buikslot, Waddenweg, 1931



Quelle: Stadsarchief Amsterdam, Beeldbank

Die Aktivitäten der städtischen und der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften führten ganz allmählich zu einem Wandel in den Eigentumsverhältnissen des Wohnungsbestandes. Die Trägheit der Veränderung beruht auf der verzögerten Wirkung, mit der das Potential an Neubauten den langlebigen Wohnungsbestand (50-100Jahre) zu verändern vermag. In Amsterdam betrug das durchschnittliche jährliche Wachstum aller neuen Wohnungen im Zeitraum von 1910 bis 1944 3,5 Prozent.

Abb.41 Prozentuale Veränderung der Eigentumsanteile am Wohnungsbestand Amsterdams 1910-1944

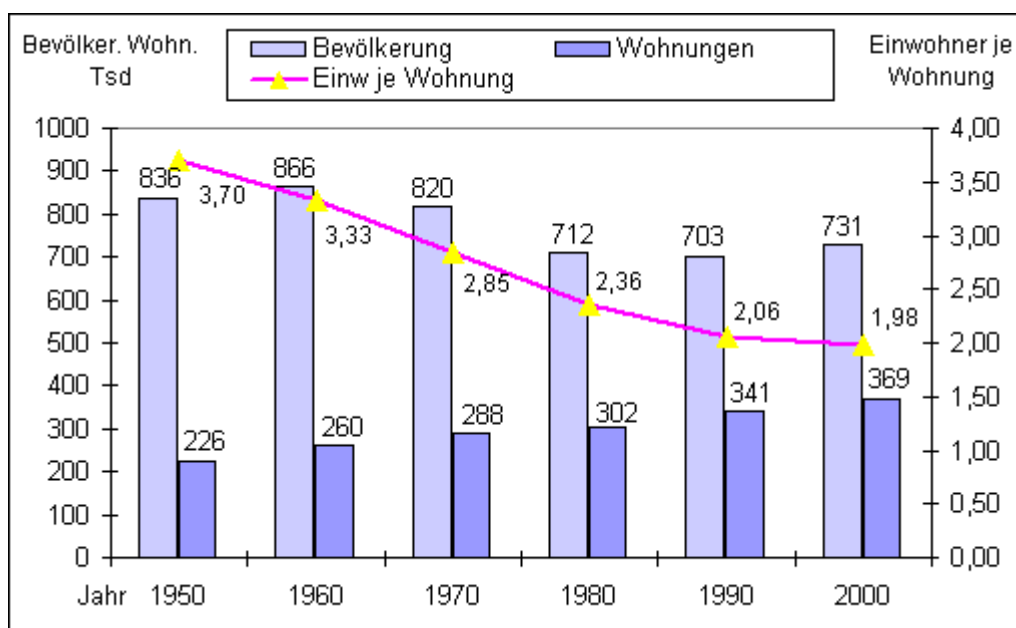


Quelle: Statistische jaarboeken der Gemeente Amsterdam

Drei Charakteristika kennzeichnen den Stadt- und Wohnungsbau Amsterdams nach dem II. Weltkrieg:

1. stark steigende Zahl des gesamten Wohnungsbestandes - trotz des Rückgangs der Einwohnerzahlen;
2. eine überproportionale Zunahme der Sozialwohnungen;
3. die Veränderung der städtebaulichen Konzeption und Architektur.

Abb.42 Bevölkerung und Wohnungen in Amsterdam von 1950-2000



Quelle: Statistieke jaarboeken

- Zu 1. Während die Bevölkerung Amsterdams von 1950 - nach einem Höhepunkt in den Sechzigern - bis zum Jahre 2000 um 105.000 Bewohner und damit um 12,6 Prozent abnahm, erhöhte sich die Zahl der Wohnungen in der gleichen Zeit um 143.000 gleich 63,3 Prozent. Dies wiederum ließ die Messzahl «Einwohner je Wohnung» von 3,70 im Jahre 1950 auf 1,98 in Jahre 2000 sinken.
- Zu 2. Nach 1950 mangelte es erneut an bezahlbaren Wohnungen, wie schon in der 1. Hälfte des Jahrhunderts. So mussten die Stadt und die Genossenschaften wieder die Lücken auffüllen, die sich im Privatbau auftaten: von „1950 bis 1979 bauten ... die Korporationen und die Gemeinde zusammen drei Viertel“<sup>474</sup> der Neubauten. Der Bestandsanteil an Sozialwohnungen wuchs schnell: „Von 18% im Jahre 1950 auf 55% im Jahre 2002: Er überflügelte damit den privaten Mietsektor und machte den sozialen Mietwohnungsbau zum dominanten Sektor“<sup>475</sup>. Durch die Unterstützung des Reiches und die geringen, von der Stadt festgelegten Bodenkosten begünstigt, konnten das städtische Wohnungsunternehmen und die anderen Wohnungskorporationen niedrigere Mieten als private Bauherren bieten und dadurch ihren Anteil am Wohnungsmarkt ständig vergrößern.
- zu 3. Nicht nur, dass in der zweiten Jahrhunderthälfte die Flächendimensionen zunahmen, Gartendörfer zu Gartenstädten wuchsen; die Bauten legten auch in der Höhe zu. Das 1958 -1965 erbaute Buitenveldert „war das erste Wohnviertel, in dem die Liftgrenze überschritten wurde“<sup>476</sup>. Die Stadtplaner erinnerten sich der Ideen Le Corbusiers und begannen mit dem Bau und der Massierung von vielstöckigen Wohnhäusern. Bijlmermeer mit seinen langgestreckten Hochhäusern in Sechseckform gilt als „Höhepunkt der Auffassung des CIAM [Congrès International d'Architecture Moderne] mit strikter Trennung der menschlichen Aktivitäten in Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Verkehr“<sup>477</sup>. Das im Stadtteil Zuidoost ab 1966 erbaute Viertel wurde durch breite Durchfahrtsstraßen und Zufahrten erschlossen, die zu den am Rande der Häuser gelegenen, betonierten Parkgaragen führten.

---

<sup>474</sup> Jobse 1980, 75; ausführlich zum Amsterdamer Volkswohnungsbau auch Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting; Woningbedrijf Amsterdam / Gemeentelijk Woningbedrijf, Ottens 1975, Krätke/Langwald 1979 und viele andere

<sup>475</sup> Veer/Schuiling 2005, Kap. 4; im Jahre 2000 betrug der Anteil der Sozialwohnungen 54,6%

<sup>476</sup> Peters, M. 2004 nr. 1,7 (ab dem 4. Stock ist ein Lift Vorschrift)

<sup>477</sup> Keesom 2000, 167

Abb.43 Bijlmer im Amsterdamer Stadtteil Südost 2006



Quelle: GOOGLE<sup>™</sup> MAPS Europa Technologies Image 2006 Aero West

Die Fehleinschätzung der Erbauer der Häuser visualisiert ein Film, den sie zum Preis ihrer Wohnmonumente drehen ließen, und der die neben- und übereinandergestapelten Wohnungen in kaum endenwollenden Kamerafahrten aus dem Auto heraus zeigt. Der Kommentar setzt Bijlmermeer ab „gegen die schlechten Wohnviertel des 19. Jahrhunderts ‚gebaut ohne Vision‘, mit wenig Platz und andauernder Wohnungsnot“<sup>478</sup>.

Abb.44 Bijlmer, Wohnblock Hofgeest 1974



Quelle: Stadsarchief Amsterdam 1974

Die Menschen nahmen aber diese Art des Wohnens, trotz der auflockernden Grünanlagen, die die CIAM-Forderungen nach Licht, Luft und Raum erfüllten,

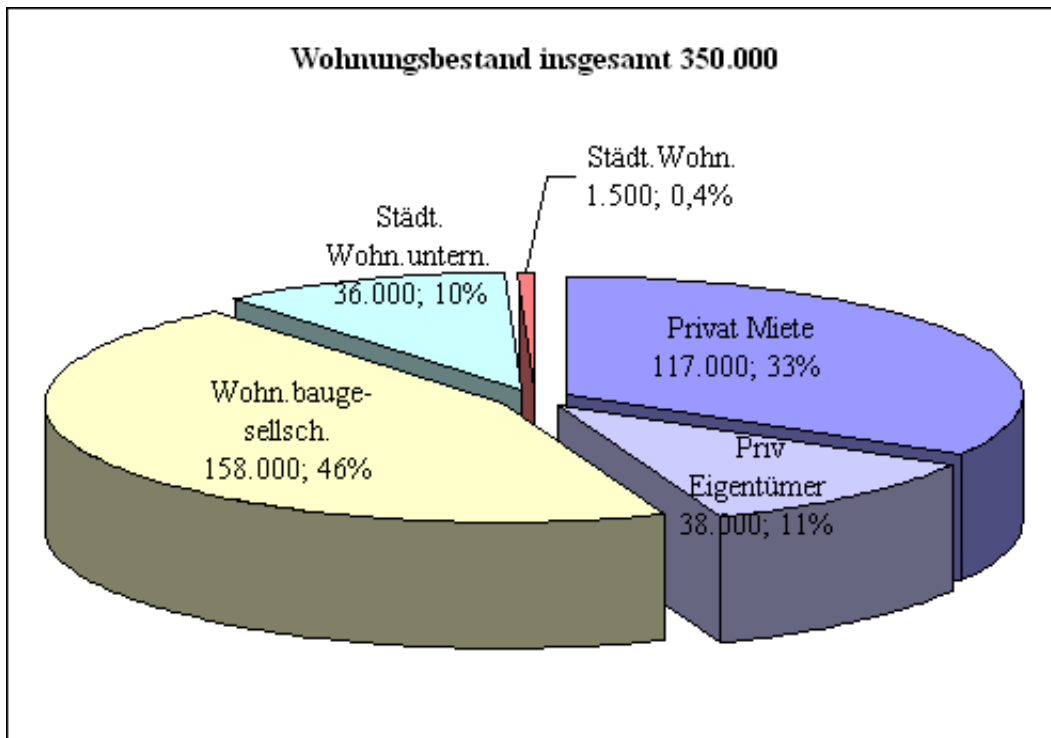
<sup>478</sup> Gemeentearchief Amsterdam, Stad in Beeld, Plannen 4/15: gemeentelijke voorlichtingsfilm rond de nieuwe Bijlmermeer 1974

nicht an. In den Hochhäusern des Bijlmermeers kulminierten die Probleme dicht zusammenwohnender Menschenmassen unterschiedlicher Kulturen. Das Stadtviertel wurde zum sozialen Brennpunkt mit instabilen Strukturen. „Nicht einmal zehn Jahre nach der Übergabe des Viertels standen viele Wohnungen leer, und ein Vierteljahrhundert später wurden die ersten Hochhäuser schon wieder abgerissen“<sup>479</sup>. Die Häuser der im Luftbild gezeigten Anlage wurden in den 90er Jahren großzügig renoviert.

Die im gleichen Zeitraum und davor erbauten Gartenstädte sowie die in den 1980er und 90er Jahren erbauten Siedlungen im Südosten auf dem Venserpolder und in Gein, im Westen auf dem Mittelveldschen Akerpolder und im Norden in Nieuw Sloten, hatten menschlichere Züge und entsprachen den Bedürfnissen der Bewohner nach individuellem Wohnen in Gemeinschaft, aber ohne soziale Kontrolle. Ab dem Jahre 1994 wurde im Nordosten der Hauptstadt der mühsam dem IJ abgerungene Stadtteil Zeeburg gebaut. Die anschwellende Flut von Immigranten erzwang dort wieder eine dichtere Bebauung der neuen Stadtviertel Javaeiland, Borneo und Sporenburg.

Die « Städtische Wohnungsgesellschaft » baute überall kräftig mit, ihr Anteil am Amsterdamer Wohnungsbestand stieg bis zum Jahre 1993 auf 10,0 Prozent.

Abb.45 Wohnungsbestand Amsterdams nach Eigentumsarten im Jahre 1993



Quelle: Amsterdam in cijfers, statistische jaarboeken

<sup>479</sup> Mak 1997, 309

Mit Ablauf des Jahres 1993 endete das über 70 Jahre währende Bestehen der Institution «Gemeentelijk Woningbedrijf Amsterdam» (Städtische Wohnungsgesellschaft Amsterdam). Zum 1. Januar 1994 wurde „der gesamte Besitz der Stadt Amsterdam, der zu diesem Zeitpunkt unter der Verwaltung der Städtischen Wohnungsgesellschaft stand, in das Eigentum oder in die Erbpacht“<sup>480</sup> der «Stiftung Wohnungsgesellschaft Amsterdam» übertragen. Zu dieser Verselbständigung hatte sich der Gemeinderat am 17. Dezember 1992 entschlossen<sup>481</sup>, nachdem, angestoßen durch die im Jahre 1988 im Parlament eingebrachte «Nota Heerma», immer deutlicher geworden war, dass der Staat sich von der finanziellen Unterstützung des Volkswohnungsbaus zu entlasten gedachte. Die Wohnungsvereinigungen sollten selbständiger und marktnäher agieren, ohne sich aber der Verpflichtungen für das geschaffene Vermögen des Volkswohnungsbaus entledigen zu können. Diese Verselbständigungsaktion (bruteringsoperatie) der gemeinnützigen und der städtischen Wohnungsgesellschaften in den Niederlanden wurde mit Wirkung zum 1. Januar 1995 in die Tat umgesetzt. „Das Reich kaufte seine zukünftigen Verpflichtungen zur Leistung jährlicher Subventionen durch die einmalige Zahlung einer Ablösesumme ab und verzichtete gleichzeitig auf seine Forderungen aus den seither gewährten Darlehen“<sup>482</sup>. Eine finanzielle Transaktion, die für das Gebiet der Niederlande eine Ablösesumme von „f 36,8“ Milliarden an Subventionsverpflichtungen und „ f 26,6“<sup>483</sup> Milliarden an Forderungsverzicht für Reichsdarlehen bedeutete und im Laufe von 5 Jahren abgewickelt werden sollte. Die Bilanz für alle gemeinnützigen Wohnungsvereinigungen Amsterdams sah so aus:

Die Ablösesumme betrug	3.408 Mrd. Gulden
die Reichsdarlehen waren anzurechnen mit	2.453 „ Gulden
zugunsten der Unternehmen blieb ein Saldo von	0.955 „ Gulden,
der „an diese zu zahlen war“ <sup>484</sup> .	

Auch nach der Verselbständigung der städtischen Wohnungsgesellschaft behielt die Stadt ihren Einfluss auf den Wohnungsbau und den Wohnungsmarkt, den ihr zum einen das Wohnungsgesetz von 1901 gegeben und durch nachfolgende Novellierungen erhalten hatte, zum andern durch den strikten Vollzug der Amsterdamer Erbpachtregelungen. Ein Indikator für den weiterbestehenden Willen zur Einflussnahme und für die Steuerungsfähigkeit der Gemeinde ist die stetige Verbesserung der Wohnungssituation in Amsterdam.

<sup>480</sup> Gemeentebld 1993 afd. 1, 1927

<sup>481</sup> Gemeentebld 1992 afd. 1, 2645

<sup>482</sup> Soomeren 1994, 4

<sup>483</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996, 24 725, nr.2, p.2

<sup>484</sup> Soomeren 1994, 5

Dies bezeugt nicht nur die Zahl der neu erbauten Wohnungen, sondern auch die Zahl der Abrisse und Umbauten von Wohnungen, die nach der Verselbständigung der Wohnungsgesellschaften - nach einem Jahr des organisatorischen Innehaltens 1995 - unvermindert weiterging, um den Wohnungsbestand den steigenden Ansprüchen an Wohnungsgröße, -ausstattung und -qualität anzupassen.

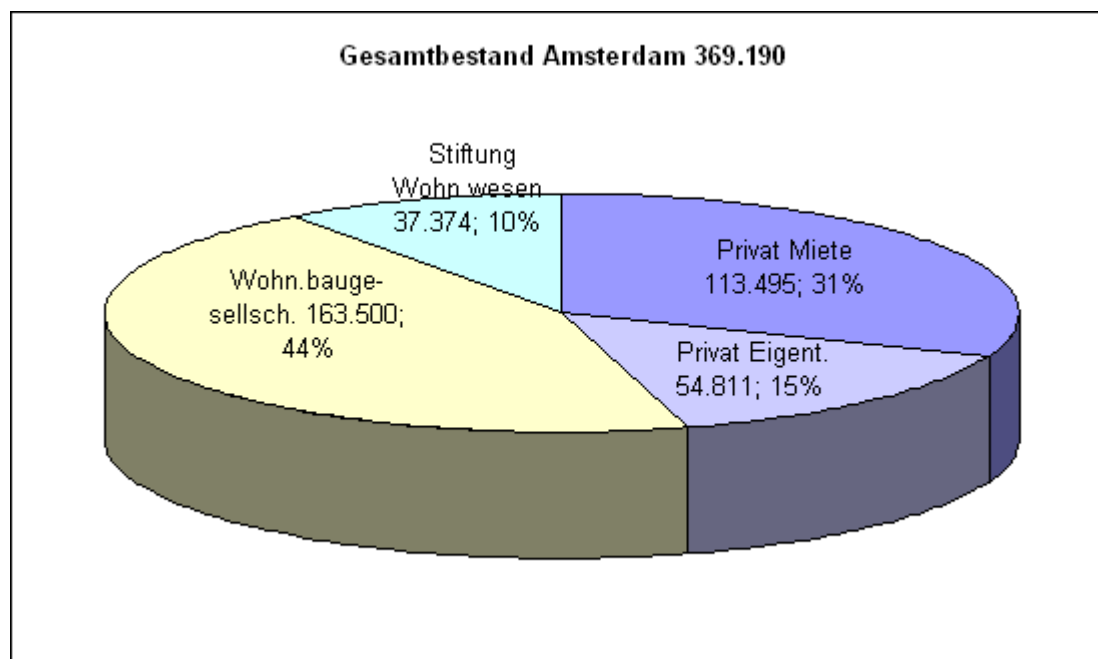
Tab.23 Veränderungen im Wohnungsbestand Amsterdams von 1971 bis 2000

Bestandsveränderungen	Zeitraum	Anzahl <sup>485</sup>
+ Zunahme auf altem und neuem Baugebiet	1971-2000	135.022 Wohnungen
- Abnahme auf altem (und neuem) Terrain	1971-2000	51.982 Wohnungen
= Nettozuwachs im Zeitraum von 30 Jahren	1971-2000	83.051 Wohnungen

Quelle: Amsterdam in Cijfers, Volkshuisvesting en Bouwnijverheid 1991, 11; Huisvesting en Woningmarkt 2001, 99, 110

Die Eigentumsverhältnisse im Wohnungsbestand der Hauptstadt zeigen eine Mehrheit von 54 Prozent an sozialen, also öffentlich geförderten und mietpreisbegrenzten Wohnungen (10% Gemeindewohnungen + 44% Wohnungen der gemeinnützigen Gesellschaften) gegenüber einem in privater Hand befindlichen Anteil von 46 Prozent.

Abb.46 Wohnungsbestand Amsterdams nach Eigentumsarten im Jahre 2000



Quelle: Amsterdam in cijfers 2002, 83

<sup>485</sup> Gemeente Amsterdam, Amsterdam in cijfers, Volkshuisvesting en Bouwnijverheid 1991, 111; Huisvesting en Woningmarkt 2001, 99 und 110



Bemerkenswert ist die Zunahme des Anteils der Eigentumswohnungen von 1993 bis 2000 von 11% auf 15% an allen Wohnungen. Diese enorme Steigerung in so kurzer Zeit kam vor allem durch Verkäufe der Wohnungsgesellschaften zustande, die damit den Neubau von Wohnungen - jetzt ohne Reichszuschüsse - finanzierten. Dadurch sank der Anteil der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften seit 1993 (Abb.45) um 2 Prozent. Die Wohnungen stehen aber immer noch auf Erbpachtgrund, ebenso wie ein großer Teil der von Privaten vermieteten Wohnungen.

#### 6.4 Zürichs kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsbau

Der anhaltende Zustrom von Arbeit suchenden Menschen verdreifachte die Bevölkerung der Stadt Zürich in den achtzig Jahren vor der ersten Stadterweiterung 1893. Die große Verdichtung von Wohnungen und Lebensräumen zwängte die Familien der Handlanger und Arbeiter in den Armenquartieren der Altstadt zusammen. Die Bemühung eines 1872 gegründeten Aktienbauvereins mit dem Ziel, „den weniger bemittelten Klassen zu geeigneten Wohnungs- und Lebensverhältnissen zu verhelfen“<sup>486</sup> war nicht mehr als der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein. Im Jahre 1896 ließ die Stadt eine sozial-ökonomische Studie über die Wohnungsverhältnisse durchführen. „Dabei zeigte sich unter anderem, dass trotz eines Leerwohnungsbestandes von 5,05% ein großer Mangel an erschwinglichen Wohnungen herrschte. Für ungefähr 25.000 Haushaltungen mit einem Einkommen bis zu 2.000 Franken im Jahr waren nämlich nur 7.785 Wohnungen mit einem Mietpreis von bis zu 400 Franken (jährlich), also bis 20% des Einkommens, vorhanden“<sup>487</sup>. Um die Mieten überhaupt aufbringen zu können, mussten laut der Wohnungserhebung von 100 Haushalten 82 untervermieten<sup>488</sup>. Versuche, das Wohnungsproblem auf privatwirtschaftlicher und genossenschaftlicher Basis - ohne öffentliche Unterstützung oder nur durch günstige Überlassung von städtischem Land - zu lösen, brachten nicht den notwendigen Erfolg. Das Angebot an privat erstellten Wohnungen war zwar groß, wie der Zuwachs von 10.593 Wohnungen von 1893-1900 zeigt (Tab.24). Aber seitens der Kosten- und Preisstruktur war das reichliche Angebot mit der großen Nachfrage einkommenschwacher Schichten nicht kompatibel; daher der große Leerwohnungsstand bei gleichzeitiger Wohnungsnot.

Die Stadt beschloss, selbst im Wohnungsbau aktiv zu werden und sie begann den eigenen kommunalen Wohnungsbau „mit der Erstellung der Wohnkolonie

---

<sup>486</sup> Fritzsche/Lemmenmeier 1994a, 201

<sup>487</sup> Schnüriger 1990, 10

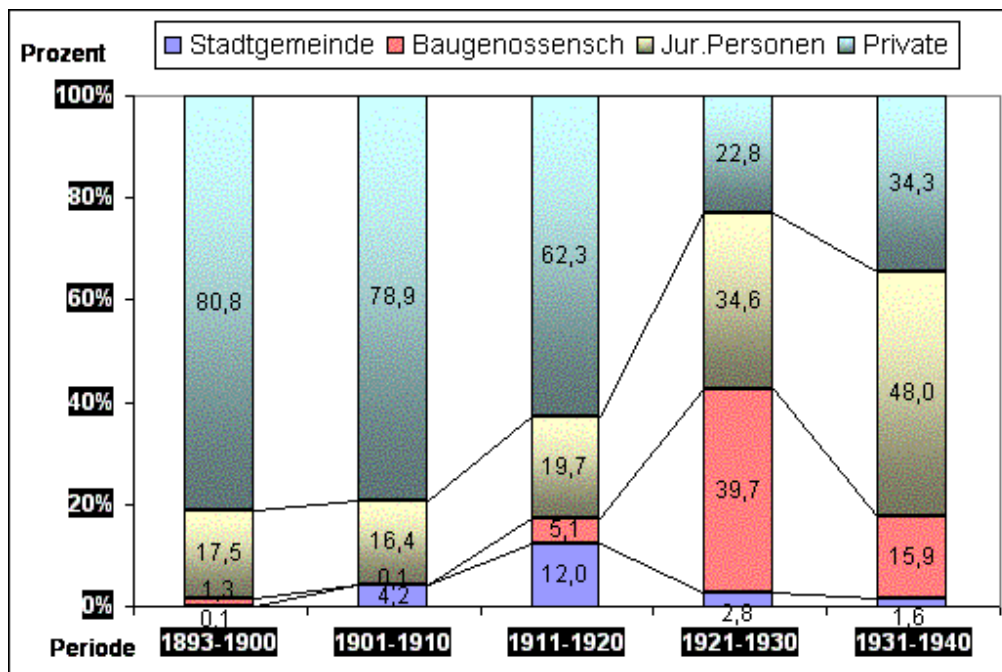
<sup>488</sup> Fritzsche/Lemmenmeier 1994a, 193

Limmatstraße, für die in der Gemeindeabstimmung vom 21. April 1907 mit 18032 gegen 7590 Stimmen der Baukredit erteilt worden war<sup>489</sup>; schon 1908 konnte „die erste städtische Siedlung mit 253 Wohnungen (Limmat I)“<sup>490</sup> bezogen werden. Des weiteren begann Zürich, den gemeinnützigen sozialen Wohnungsbau „durch Subventionen und/oder durch Abgabe von Land“<sup>491</sup> zu unterstützen. Am 27. August 1910 erlangten die «Grundsätze betreffend die Unterstützung gemeinnütziger Baugenossenschaften» Rechtskraft:

1. „Verkauf von Baugelände zu billiger Schätzung nicht unter dem Inventarwert. Sicherung des Rückkaufrechts.
2. Gewährung von Darlehen im zweiten Rang bis zu 90 Prozent zu mässigem Zinsfuss, jedoch weniger als zum durchschnittlichen Zinsfuss städtischer Anleihen.
3. Übernahme von Genossenschaftsanteilen höchstens zu einem Zehntel des notwendigen Genossenschaftskapitals“<sup>492</sup>.

Ab 1911 gewann die Anzahl der von der Stadt und den gemeinnützigen Genossenschaften erbauten Wohnungen stetig an Bedeutung. Deutlich wird dies am prozentualen Anteil des Zuwachses in den vier Zeitabschnitten von 1893 bis 1940:

Abb.47 Prozentualer Anteil des Wohnungszuwachses in Zürich von 1893 bis 1940 nach Erstellern



Quelle: Statistische Jahrbücher der Stadt Zürich

<sup>489</sup> Stadt Zürich Statistisches Jahrbuch 1930, 90

<sup>490</sup> Fritzsche/Lemmenmeier 1994a, 203; zum kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbau : Koch/Somandin/Süsstrunk; Koch/Küng, Nigg, Ruegg, Schnüriger, alle 1990

<sup>491</sup> Koch/Küng Kommunal- und genossenschaftlicher Wohnungsbau in Zürich 1990a, 6

<sup>492</sup> Finanzamt der Stadt Zürich 1957, 28

Der Verlauf der prozentualen Anteilskurve zeigt das Zurückdrängen des privaten Wohnungsbaus durch den öffentlich geförderten Wohnungsbau. Besonders im Jahrzehnt von 1911 bis 1920 wuchsen die städtischen Wohnsiedlungen: Sie waren mit 12 Prozent am Wohnungszuwachs beteiligt. Im darauffolgenden Dezennium von 1921 bis 1930 waren es die genossenschaftlichen Wohnungsbauunternehmen, die zur bedeutendsten Herstellergruppe aufstiegen. Die Stadt konnte sich etwas zurücknehmen, sie förderte aber den genossenschaftlichen gemeinnützigen Wohnungsbau mit erheblichen Mitteln. Die Gesamtentwicklung des Wohnungsbaus sieht in absoluten Zahlen so aus:

Tab.24 Anzahl neuer Wohnungen nach Erstellern in Zürich von 1893 bis 1940

Periode	Stadtgemeinde Anz Wohn	Baugenossensch Anz Wohn	Jurist. Personen Anz Wohn	Private Anz Wohn	Gesamte Stadt Anz Wohn
<b>1893-1900</b>	15	167	2.288	10.539	<b>13.038</b>
<b>1901-1910</b>	307	11	1.208	5.827	<b>7.387</b>
<b>1911-1920</b>	997	425	1.637	5.189	<b>8.330</b>
<b>1921-1930</b>	516	7.247	6.314	4.158	<b>18.273</b>
<b>1931-1940</b>	304	3.076	9.311	6.657	<b>19.383</b>
<b>Summen</b>	<b>2.124</b>	<b>10.759</b>	<b>18.470</b>	<b>21.831</b>	<b>53.373</b>

Quelle: Statistische Jahrbücher der Stadt Zürich

Auch der privatwirtschaftliche Geschosswohnungsbau durch institutionelle Anleger und Immobiliengesellschaften in Form von AG's, Vereinen und Stiftungen - in der Tabelle unter „Jur. Personen“ subsumiert - wurde in die Förderung einbezogen, sofern die Wohnungen den Richtlinien für den gemeinnützigen Wohnungsbau entsprachen<sup>493</sup>.

Tab.25 Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in Zürich 1910-1935

Art der Förderung	Förderzeit	Stadt Tsd Fr	Kanton Tsd Fr	Land Tsd Fr	Z. Su Tsd Fr
<b>Darlehen</b>	1910-35	3.169,3	-	-	<b>3.169,3</b>
"	1920-33	-	1.719,0	938,5	<b>2.657,5</b>
<b>Anteilscheine</b>	1911-35	1.265,9	-	-	<b>1.265,9</b>
"	1911-35	-	-	-	-
<b>Subventionen</b>	1920-33	-	5.473,2	3.476,5	<b>8.949,7</b>
"	1925-34	2.552,6	-	-	<b>2.552,6</b>
<b>Spalten Summen</b>		<b>6.987,8</b>	<b>7.192,2</b>	<b>4.415,0</b>	<b>18.595,0</b>

Quelle: Stat. Jahrbücher der Stadt Zürich; Die zur Errichtung der städtischen Wohnkolonien aufgewendeten Mittel sind in den Fördergeldern dieser Tabelle nicht enthalten (Stat. Jb. 1934, 59).

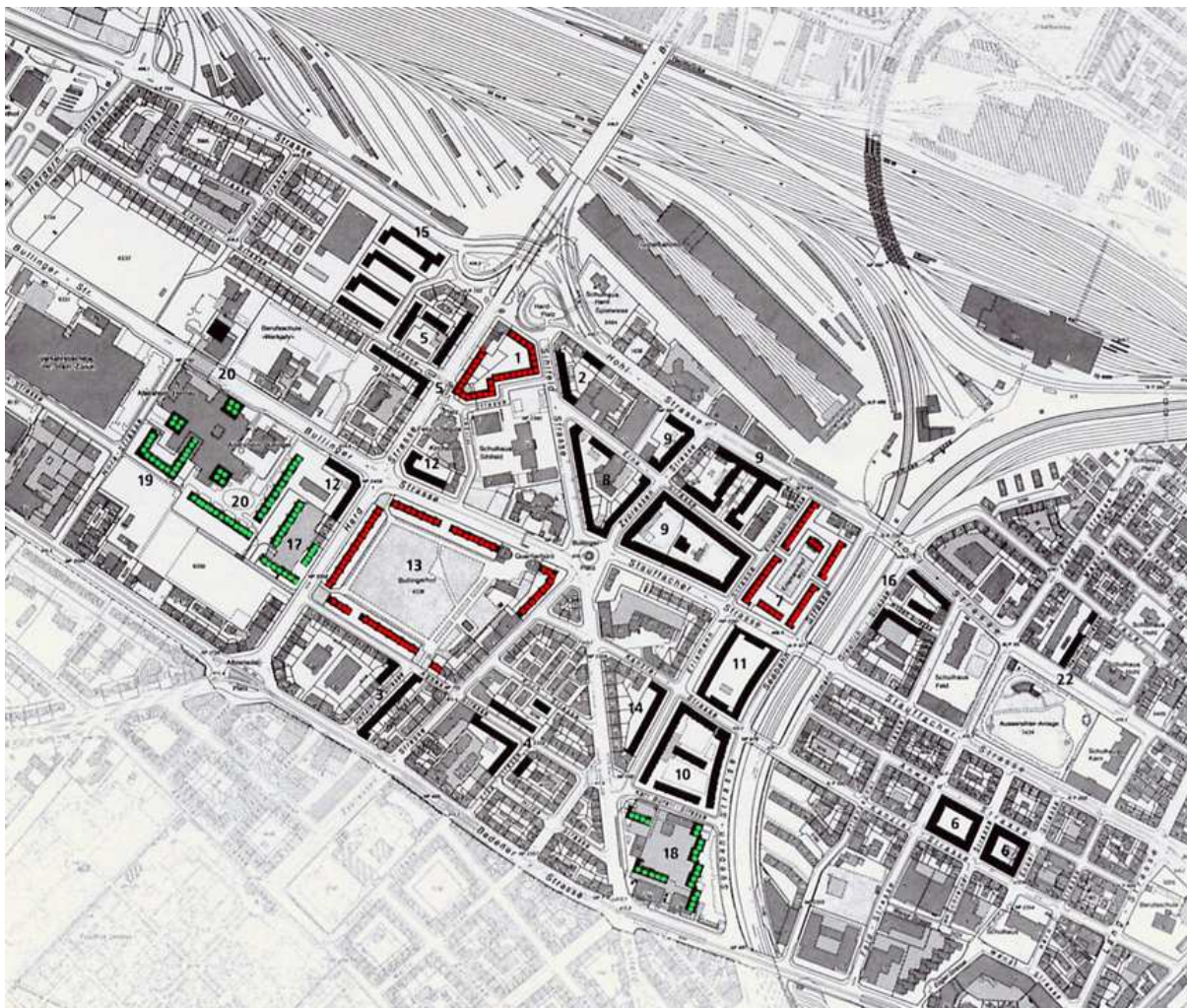
Mit Darlehen und der Zeichnung von Anteilscheinen an Baugenossenschaften förderte die Stadt den gemeinnützigen Wohnungsbau ab den Jahren 1910/11. Land und Kanton halfen mit direkten Subventionen ab 1920, die Stadt erst ab

<sup>493</sup> Maßgebend die «Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues» vom 9. Juli 1924 und 15. Dez. 1926 (Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1929, 73)

dem Jahre 1925, nachdem die Bürger die Förderungsvorlage mit „88 Prozent Ja-Stimmen“<sup>494</sup> sanktioniert hatten.

Die 1929 ausgelöste Weltwirtschaftskrise wirkte sich in der Schweiz mit Verzögerung aus. „Im Gegensatz zur krisengeschüttelten Exportindustrie zeigte sich die Binnenwirtschaft bis 1932 resistent. Ihre größte Stütze fand sie in der zunächst noch regen Bautätigkeit“<sup>495</sup>. Nach dem Rekordjahr 1932 mit 4.560 Wohnungen ging die Bautätigkeit in Zürich rapide bis auf nur noch 505 Einheiten im Jahre 1936 zurück. Die Stadt selbst und die von ihr geförderten Genossenschaften bauten ab 1933 so gut wie keine Wohnungen mehr, und die Förderung wurde ab 1935 vorerst ganz eingestellt.

Abb.48 Städtischer und genossenschaftlicher Wohnungsbau in Aussersihl



Quelle: Koch, M. et al. 1990. Karte VII, S. 138. Bauamt II der Stadt Zürich (Hg.). bearbeitet

Rot gepunktet: städtische Bauten bis 1931, grün gepunktet: städtische Wohnsiedlungen und Stiftungen 1964-78, schwarz: Genossenschaftsbauten, zu 95% vor 1945 erbaut.

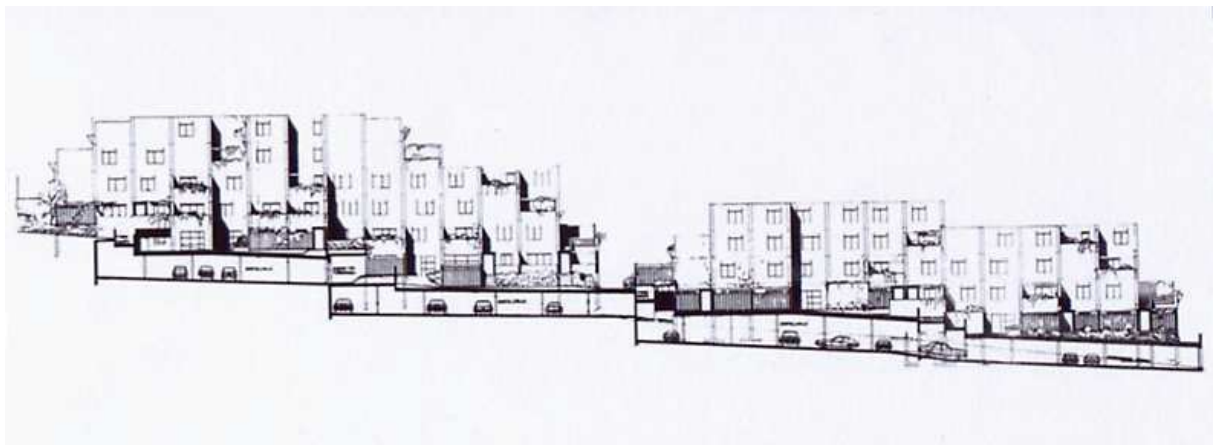
<sup>494</sup> König/Kurz/Sutter 1994, 302

<sup>495</sup> König/Kurz/Sutter 1994, 312

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen prägten die Wohnsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus auch in Zürich die Gestaltung der Stadtquartiere. „Das Vorbild deutscher Städte wie Stuttgart oder Frankfurt mit ihren großflächigen Neubausiedlungen“ soll „für Zürich eine wegweisende Rolle“<sup>496</sup> gespielt haben. Ein Beispiel dafür ist in der Abb. 48 der Bullingerhof (13) in Aussersihl, dessen von vier Straßen begrenztes, an den Ecken aufgebrochenes Häuserkarree eine große Grünfläche umfasst. Auch der auf der Karte rechts, neben den Geleisen liegende, rot markierte Erlamannshof hat eine solche Baukonzeption mit einer Grünfläche in seiner Mitte. Bis zum Zweiten Weltkrieg lagen die städtischen Wohnbauten meist in den der inneren Stadt benachbarten Gebieten, insbesondere in Aussersihl.

Im nächsten Schritt begann sich die „Bebauung von der Strasse zu lösen (...) Erstmals tauchte diese Art der Bebauung ... im gemeinnützigen Wohnungsbau mit den senkrecht zur Hardturmstrasse gestellten Bernoulli-Häusern auf“<sup>497</sup>. Nach dem II. Weltkrieg entstanden allenthalben in den Vororten Wohnsiedlungen in offener Bebauung mit viel Grün und von hoher gestalterischer Prägnanz. Dem Bau der Siedlungen gingen in der Regel Architekturwettbewerbe voraus, deren Verwirklichung zu einem hohen Wohnwert und einer starken Akzeptanz der Wohnungen führte. Ein Beispiel für das Bemühen der Stadt, mit ihren eigenen, mietbegünstigten Wohnungen Individualität und gestalterisches Niveau zu wahren oder gar vorzugeben, ist die im Jahre 1980 entstandene Kolonie Furttal mit 185 Wohnungen.

Abb.49 Gartensiedlung Furttal in Zürich 1980



Quelle: Koch, U. et al. 1990, 11.1. Bauamt II der Stadt Zürich (Hg.)

Zum Wohnungsbesitz der Stadt gehören weiter die Wohneinheiten zweier kommunaler Stiftungen: Der 1931 gegründeten «Wohnungsfürsorge für kin-

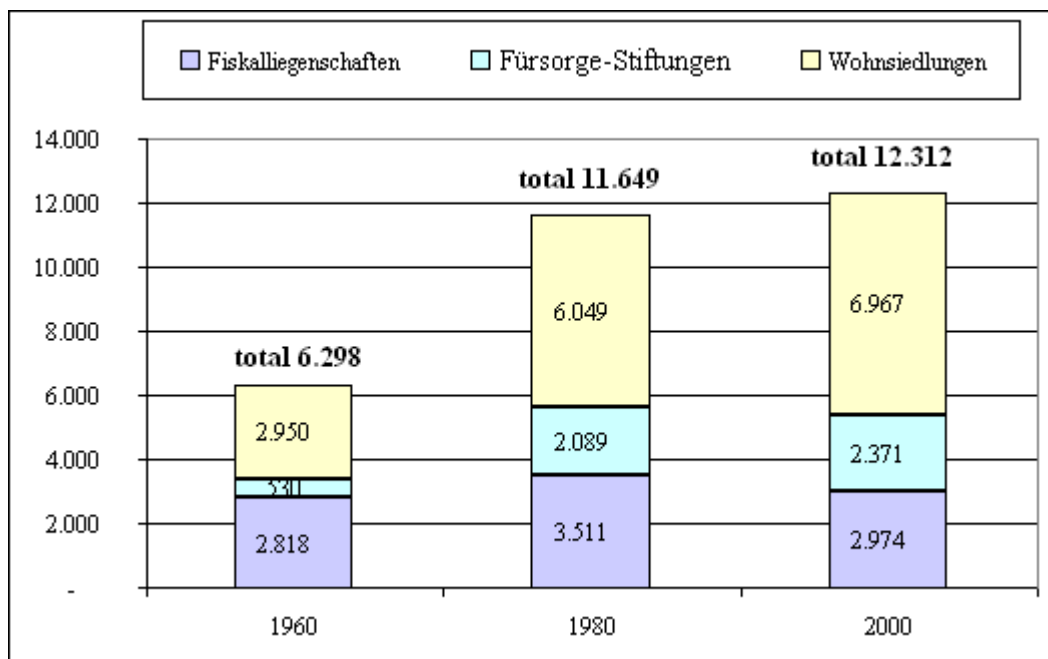
<sup>496</sup> König/Kurz/Sutter 1994, 301

<sup>497</sup> Koch/Somandin/Süsstrunk 1990, 33

derreiche Familien» mit 492 und der 1952 gegründeten «Wohnungsfürsorge für betagte Einwohner der Stadt Zürich» mit 1.869 erstellten Wohnungen. Eine Zürcher Besonderheit sind die Fiskalliegenschaften, die die Gemeinde „vor allem zwischen 1950 und 1980“ erwarb. Es waren hauptsächlich „städtebauliche Gründe ... oder strategische Überlegungen“ die zum Erwerb der Einzelliegenschaften führten. Neben Wohnungen beinhalten sie ca. 1.000 „Läden, Gewerbeflächen und Restaurants“, die „für die Lebensqualität in einzelnen Stadtquartieren, wie beispielsweise der Altstadt, grosse Bedeutung“<sup>498</sup> besitzen.

Die Wohnsiedlungen wurden bis weit in die 1970er Jahre durch die Wohnbauten der auf städtischem Gebiet liegenden oder von der Stadt unterstützten Bauträgerschaften geprägt. Um eine „ausgewogene soziale Durchmischung zu erreichen“<sup>499</sup>, begann die Stadt sukzessive Subventionen zurückzubezahlen (sogenannte Auskäufe) und „bei Wohnungswechseln oder aufgrund der Einkommensentwicklung der Mieterschaft“<sup>500</sup> die Wohnungen in den freitragenden Wohnungsbau zu überführen. Die im Jahre 2000 im städtischen Besitz befindlichen 6.967 Wohnungen in den Siedlungen sind je zur Hälfte freitragend finanziert oder subventioniert<sup>501</sup>.

Abb.50 Bestand an städtischen Wohnungen in Zürich in den Jahren 1960, 1980 und 2000 (Anzahl der Wohneinheiten)



Quelle: Stat. Jahrbücher und Stat. Amt 2002, 9-3-R3

<sup>498</sup> Trüb 2002, 3

<sup>499</sup> Trüb 2002, 4

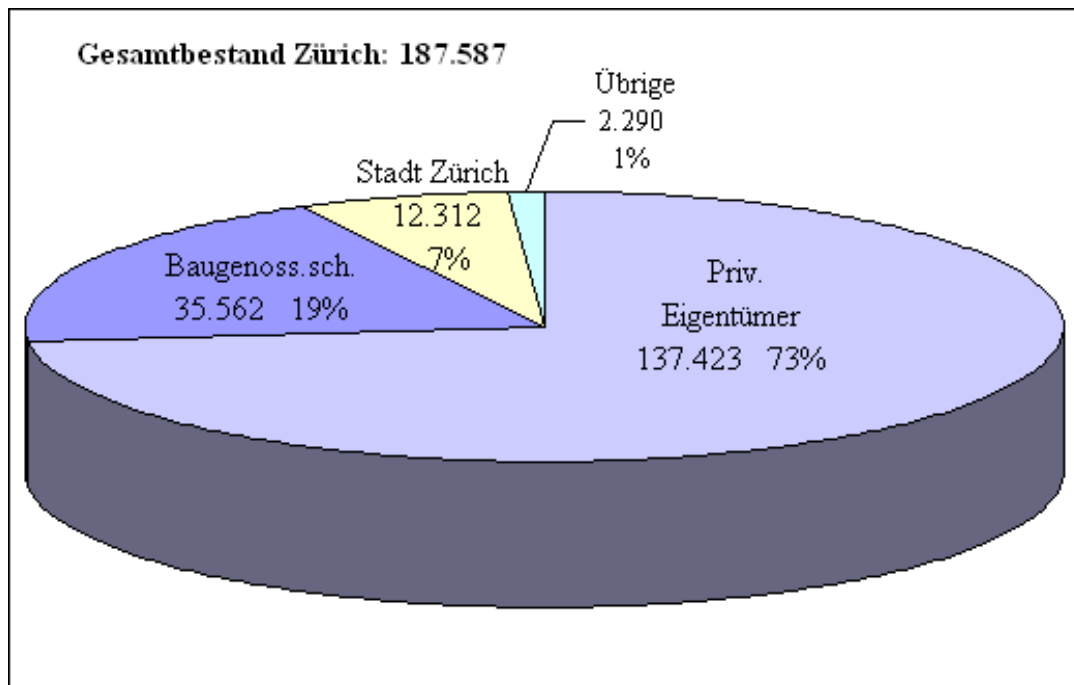
<sup>500</sup> Stadt Zürich, Geschäftsbericht Finanzdepartement 2000, 29

<sup>501</sup> Koch, M. 1990, Anhang

Die Mieten der Wohnungen in den Wohnkolonien sind „nach den Vorschriften des Kantons für den gemeinnützigen Wohnungsbau“ und nach dem „Grundsatz der Kostenmiete kalkuliert“<sup>502</sup>. Bei knapp 50 Prozent der Wohnungen sind durch Subventionen die Mieten noch weiter verbilligt, um das Ausgabebudget einkommensschwacher Familien zu entlasten. Den Nutzen der Wohnbauförderung beschreibt eine von Bund, Land, Stadt sowie dem Verband des Wohnungswesens in Auftrag gegebene Untersuchung pragmatisch. Danach spart „die öffentliche Hand ... in der Stadt Zürich dank günstiger Mietzinse allein bezogen auf die Genossenschaftswohnungen Zusatzleistungen zur AHV/IV<sup>503</sup> und Sozialhilfebeiträge von jährlich gegen 10 Mio. Franken“<sup>504</sup>.

Die Politik der 1907 begonnenen gezielten Förderung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus und dessen Ergänzung durch preiswerte kommunale Wohnungen hat die Stadt in allen folgenden Jahrzehnten fortgesetzt. Und so machten im Jahre 1990 die „von der Stadt finanziell geförderten oder selbst gebauten ... 42 000 Wohnungen ... rund 24% der städtischen Wohnungen aus“<sup>505</sup>. Die folgende Grafik zeigt den Stand des Jahres 2000.

Abb.51 Wohnungsbestand Zürichs im Jahre 2000, nach Eigentümern, Anzahl der Wohnungen und prozentualem Anteil



Quelle: Stat. Amt 2001, 9-3-R3

<sup>502</sup> Stadt Zürich 2002, 3: kostendeckender Mietzins = Kapitalkosten + 3% der Gebäudeversicherungssumme.

<sup>503</sup> Alters-, Hinterlassenenversicherung/Invalidenversicherung

<sup>504</sup> Trüb 2002, 4

<sup>505</sup> Koch/Küng 1990b, 57

Die heutige Bautätigkeit der städtischen Liegenschaftenverwaltung setzt neue Akzente: Sie geht konsequent den Weg zur Schaffung größerer familiengerechter Wohneinheiten mit 4 bis 5 ½ Zimmern; sowohl bei Neubauten als auch durch Umbau bestehender kleinerer Wohnungen. Und auch die Vergabe von Baurechten an Wohnungsbaugenossenschaften ist „mit der Auflage verbunden, hauptsächlich grössere Wohnungen mit vier und mehr Zimmern zu bauen“<sup>506</sup>.

## 6.5 Vergleich der Wohnungsbaupolitiken

### 6.5.1 Städtische Wohnungsbaudarlehen

Der gemeinnützige Wohnungsbau wurde von den Staaten, Ländern und Kommunen durch vielfältige Subventionen gefördert. Teils gab es direkte Subventionen zum «sozialen» Wohnungs- und Siedlungsbau, teils Darlehen und Zinszuschüsse, teils indirekte Förderungen durch Steuer- und Abschreibungsvergünstigungen. Zum einen gingen Subventionen und Darlehen direkt vom Staat oder den Städten an die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften oder private Ersteller von Sozialwohnungen, zum andern nahmen die staatlichen Mittel den Verteilungsweg über die Stadt, wie z. B. in Amsterdam. Die spezifischen Fördermittel wurden nicht zu allen Zeiten kontinuierlich ausgegeben; es gab im Laufe des Jahrhunderts Zeiten, in denen sie spärlich flossen oder ganz versiegten. Die Förderungsinstrumente selbst wechselten häufig auch die Namen und/oder die Vergabebedingungen. Ein präziser Vergleich der Fördersummen, die in den drei Städten für den gemeinnützigen Wohnungsbau aufgewendet wurden, ist aus den genannten Gründen kaum möglich; zumindest nicht im Rahmen dieser Arbeit. Doch lassen sich Förderungsbeispiele zeigen, die die divergierenden Boden- und Wohnungsbaupolitiken charakterisieren.

Die unvergleichliche Dimension Amsterdamer Ausgaben manifestiert sich im städtischen Haushalt durch die Hauptgruppe 8: «Volkswohnungsbau». Sie hat für das Jahrzehnt von 1991-2000 ein Ausgaben/-Einnahmenvolumen von insgesamt 16,33 Milliarden NLG. Darin sind allerdings allein im Jahre 1995 in der Rubrik «Siedlungsgründung» Aufwendungen in Höhe von 6,62 Milliarden Gulden für die Aufschüttung und Erschließung der neuen Viertel, die im IJ im Entstehen waren, enthalten<sup>507</sup>.

Einen fassbareren Unterschied zwischen den Städten und den Größenordnungen der Subventionen kann ein anderer Wert aufzeigen: Die Ablösesumme, mit der sich der niederländische Staat 1995 von der Verpflichtung zur

<sup>506</sup> Stadt Zürich Geschäftsbericht Finanzdepartement 2001, 23

<sup>507</sup> jaarrekeningen der stad Amsterdam 1991-2000



Subventionierung der Amsterdamer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften freikaufte (siehe oben 6.3): Das Reich verzichtete dabei auf die Rückzahlung von 2,45 Milliarden Gulden an die «stedelijke woningbedrijf» und die Amsterdamer «woningcorporaties» ausgegebener Darlehen und zahlte zusätzlich eine Ablöse für zukünftig entgangene Unterstützungen von 1 Milliarde Gulden.

Die Stadt Zürich vergab im Zeitraum von 1991-2000 40,5 Millionen Franken Darlehen an den genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsbau, davon waren 6 Millionen Zinszuschüsse. Vom Beginn der Subventionen im Jahre 1910 bis zum Jahre 2000 (ohne 1976-1985) wurden von der Stadt Zürich 329 Millionen an Darlehen gewährt<sup>508</sup>.

Die Stadt Frankfurt gab in der Zeit von 1949 bis 2000 für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im «Ersten Förderweg» insgesamt 1,58 Milliarden DM an Darlehen aus<sup>509</sup>. Im Vergleich zu Amsterdam ist hierbei zu berücksichtigen, dass es sich nicht um den Darlehens*bestand* zu einem bestimmten Zeitpunkt wie in Amsterdam handelt, sondern um die in einem Zeitraum von 40 Jahren gewährten Darlehen. Ein Teil dieser Darlehen ist zurückgezahlt und die Wohnungen fallen dann aus der Sozialbindung mit der Folge, dass der Stadt immer weniger «Sozialwohnungen» zur Verfügung stehen.

#### 6.5.2 Immobilienwerte der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften

Alle drei Städte sahen sich im Laufe vieler Jahrzehnte zu hohen Investitionen in den eigenen Wohnungsbau veranlasst. Sei es, dass ihnen die in normalen Zeiten notwendige Aufgabe der «Ergänzungsfunktion» zum Markt für billige Wohnungen zufiel oder, nach den beiden Weltkriegen, die Handlungsverantwortung für die «Massenproduktion» von Wohnungen - hier besonders in der stark zerstörten Stadt Frankfurt.

Die Bilanzen der drei städtischen Wohnungsbaugesellschaften zum Ende des Jahres 2000 reflektieren die Stärke des kommunalen Wohnungsbaus. Die Zahlen der «Sachanlagen» erlauben zwar keinen absoluten Vergleich, da die Gesellschaften ihren Boden- und Gebäudebestand nach unterschiedlichen Kriterien bewerten und bei der «Amsterdamer Wohnungsgesellschaft», die ja auf Erbpachtgrund baut, nur die Gebäude und andere Oberflächenanlagen zum Bilanzwert zählen.

<sup>508</sup> Quelle: Stat. Jahrbücher der Stadt Zürich 1951, 1961, 1971, 1975 und Vermögensverwaltung; für die Jahre 1976-1985 konnten „aufgrund des Wechsels der Rechnungslegung“ keine Zahlen erhoben werden

<sup>509</sup> Stadt Frankfurt Leitplan Wohnen 1992, 69 und Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung 2007

Tab.26 Sachanlagen (Immobilien) in den Bilanzen der städtischen Wohnungsgesellschaften Frankfurts, Amsterdams und Zürichs im Jahre 2000<sup>510</sup>

Bilanzen 2000 In Tausend Euro	ABG-Holding Frankfurt	Woningbedrijf Amsterdam	Liegenschaftsver- waltung Zürich
<b>Sachanlagen</b>	<b>1.215.400</b>	<b>1.048.100</b>	<b>1.660.100</b>
Bilanzsumme	1.474.700	1.217.800	1.683.600
Zahl der Wohnungen	49.287	37.374	12.312

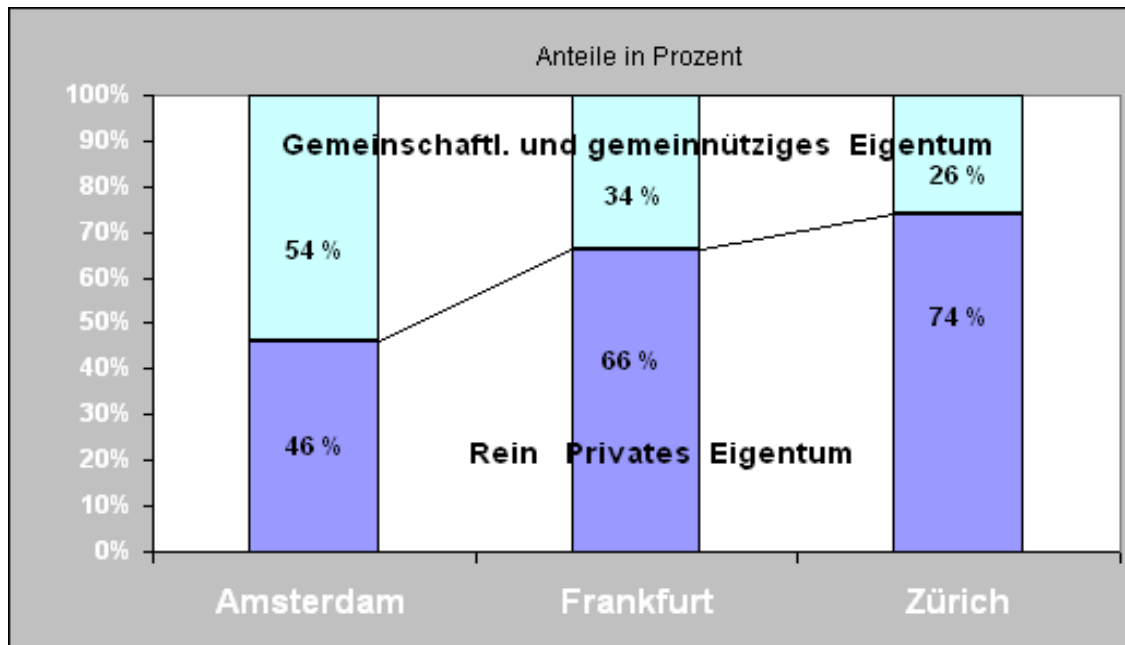
Quelle: Geschäftsberichte ; Abb.38, Abb.46, Abb.51

Die Werte der Aktiva von jeweils mehr als 1 Milliarde Euro weisen auf Umfang und Bedeutung des kommunalen Wohnungsbaus hin, der wiederum nur den kleineren Teil des gesamten sozialen und gemeinnützigen Wohnungsbaus ausmacht.

### 6.5.3 Anteils-Verhältnis des öffentlichen zum privaten Wohnungsbestand

Bei aller Übereinstimmung in den sozialen Zielen ihrer Wohnungsbaupolitik beschränken die Gemeinden eigene boden- und eigentumspolitische Wege, die zu unterschiedlichen Relationen von gemeinschaftlichem und privatem Eigentum führten.

Abb.52 Prozentualer Eigentumsanteil am Wohnungsbestand Amsterdams, Frankfurts und Zürichs um das Jahr 2000



Quelle: Abb. 46, 39, 51

Zur Zuordnung: Städtische Wohnungsgesellschaften, Stiftungen und mehrheitliche Beteiligungen an Wohnungsbaugesellschaften bilden mit den ge-

<sup>510</sup> Geschäftsberichte 2000

meinnützigen Wohnungsgesellschaften, Genossenschaften und Vereinen, die mit Staats-, Landes- oder städtischen Mitteln geförderte Wohnungen besitzen, den Block des gemeinschaftlichen und gemeinnützigen Wohnungseigentums. Ihm gegenüber steht der privaten Personen oder Privatgesellschaften gehörende Wohnungsbestand.

Weiter ist anzumerken, dass die Stadt Amsterdam ihre kommunalen Wohnungsbauten in eine Stiftung (Woningbedrijf Amsterdam) überführt hat und nur den Erbpachtgrund, auf dem die Gebäude stehen, im Gemeindehaushalt bilanziert. Die Stadt Zürich weist alle Liegenschaften, also auch die «Wohnkolonien», in der Gemeindegut/Vermögensrechnung unter den Aktiva aus. Frankfurt überführte seine kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in eine selbständige GmbH (ABG-Holding) und diese erscheint im Stadthaushalt 2000 unter Beteiligungen mit einem Wert von 102,5 Millionen Euro.

Sowohl die Größenverhältnisse der städtischen Darlehensvergaben (6.5.1) als auch die Relation des gemeinnützigen zum privaten Wohnungsbau (6.5.3) dokumentieren die Gewichtung, die die drei Städte jeweils dem gemeinschaftlichen Wohnungsbau zumessen. Der Wert der kommunalen Wohnimmobilienanlagen (6.5.2) wiederum zeigt, dass sich alle drei Gemeinden mit erheblichen Mitteln unmittelbar in der Wohnungsversorgung engagiert haben.

## VII Ergebnis des Vergleichs

Die Forschungsfrage galt den bodenpolitischen Maßnahmen und Zielen der Städte Amsterdam, Zürich und Frankfurt. Stadteigene Lösungsansätze und Differenzierungen im Einsatz der Mittel bestimmten in einem Prozess der Sukzession und Simultaneität von:

- Stadterweiterung durch Eingemeindungen,
- Flächenerwerb durch Kauf und Verkauf von Land,
- Verwertung von Grund und Boden im Erbbaurecht,
- Kommunalem Siedlungs- und Wohnungsbau,

als Produktions- und Einsatzfaktoren aktiver städtischer Bodenpolitik die Entwicklung der Stadt. Die Ergebnisse der Maßnahmen sollen an zwei Indikatoren überprüft werden:

1. Wohnungsversorgung und Mietpreise
2. Stadtentwicklung und Stadtplanung.

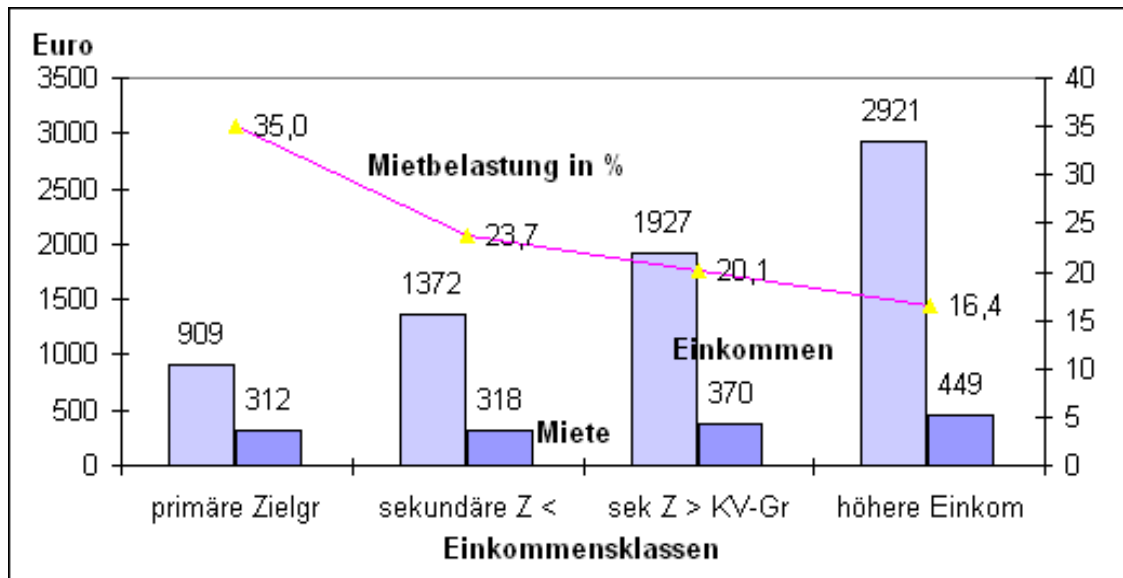
### 7.1 Indikatoren zur Wohnungsversorgung

Welche Wirkungen entfalteten die Eigentumsverhältnisse in den drei Städten bei der Lösung der Aufgabe, den Zielgruppen gemeindlicher Wohnungspolitik angemessenen Wohnraum zu zumutbaren Mieten zu beschaffen? Sind es am Ende des 20. Jahrhunderts immer noch oder wieder Armutsprobleme, oder eher Ansprüche auf die Teilhabe am Niveau des verbreiteten Wohlstands und auf die Errungenschaften eines gehobenen sozialen Standards, die das Eingreifen des Staates bzw. der Gemeinden am Wohnungsmarkt rechtfertigen? Indikatoren für Wirksamkeit und Erfolg der Bodenpolitik können die Einkommen und deren Belastungen durch die Kosten des Wohnens sein. Zu untersuchen ist: In welchem Umfang und für welchen Teil der Bevölkerung übersteigt die Miete eine als zumutbar angesehene Grenze, die unter 30 Prozent des Nettoeinkommens liegen sollte?

Die Einkommen und Mieten werden in den drei Städten nach unterschiedlichen soziodemographischen und sozioökonomischen Merkmalen erfasst und aufbereitet. Um wenigstens die Zahl der darzustellenden Einkommensklassen in Gleichklang zu bringen und alle in Quartile aufteilen zu können, mussten Erhebungen aus unterschiedlichen Beobachtungsjahren verwendet werden: Für Frankfurt aus dem Jahre 2003, Amsterdam 2001 und Zürich 1998. Reliabilität und Validität der einzelnen statistischen Erhebungen bleiben dadurch unbeschadet und trotz der unterschiedlichen Erhebungsjahre werden die zentralen Tendenzen von Einkommen und Mieten in Frankfurt, Amsterdam und Zürich sichtbar.

In Amsterdam ermöglichen die statistischen Daten eine differenzierte Darstellung der Mietbelastung; allerdings mit dem Schwerpunkt auf den mittleren und unteren Einkommenschichten<sup>511</sup>. Die Einkommensklassen gliedern sich hier vor allem nach Zielgruppen für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Die ausgewiesene «Kaltmiete» (Nettomiete) wurde der Vergleichbarkeit wegen um 17,5 %<sup>512</sup> erhöht, um auf einen Bruttomietwert zu kommen.

Abb.53 Verfügbares Einkommen, Miete und Mietbelastung in Amsterdam nach Mieterhaushalten im Jahre 2001



Quelle: Teune 2002, 56

Zur primären Zielgruppe gehören:

Alleinstehende mit einem Monatseinkommen bis 1.000 Euro

Mehrpersonenhaushalte „ „ „ bis 1.500 Euro.

Zur sekundären Zielgruppe (unter der Krankenversicherungsgrenze) gehören:

Alleinstehende mit einem Monatseinkommen bis 1.850 Euro

Mehrpersonenhaushalte „ „ „ bis 1.850 Euro.

In der als wohlhabend angesehenen Agglomeration Zürich gibt die von Eco-plan im Auftrag der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich durchgeführte Untersuchung Aufschluss über die «Mietkostenbelastung in Stadt und Kanton Zürich». Dabei werden die verfügbaren Einkommen (alle Einnahmen nach Abzug von Sozialversicherungen und Steuern) den Mietkosten (inkl. der Kosten für Strom, Heizung und sonstiger Abgaben, die „im Vergleich zum Mietzins unerheblich“<sup>513</sup> sind), gegenübergestellt. In der folgenden Tabelle sind die Einnahmen und Mietausgaben für 1 Äquivalenzperson dargestellt.

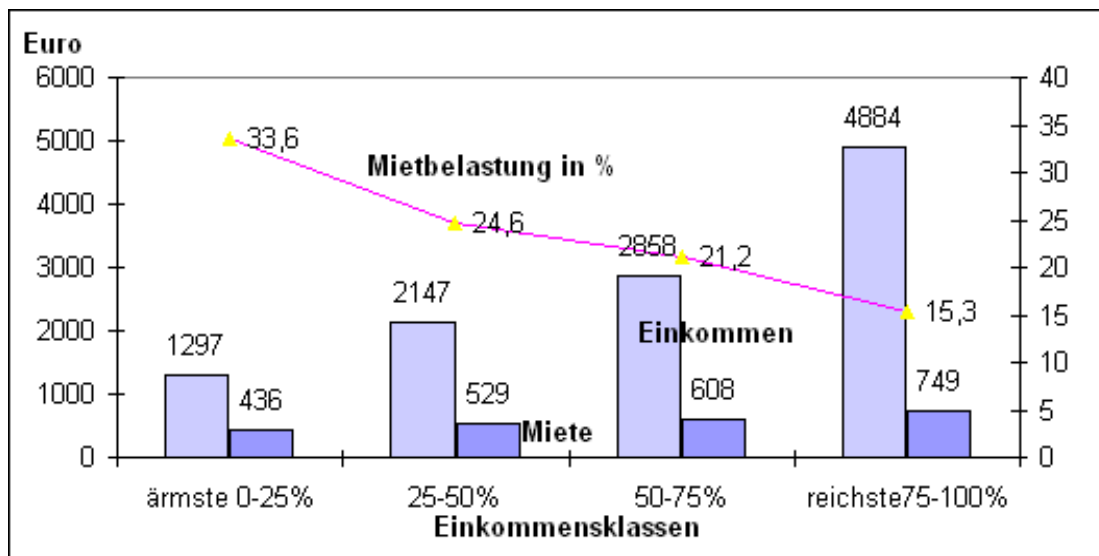
<sup>511</sup> Für die Provinz Noord-Holland, die Amsterdam beinhaltet, lauten die Werte für alle Einkommen im Jahr 2000 für die 4 Quartile: 792 €, 1.483 €, 2.208 €, 4.158 €.

<sup>512</sup> In Frankfurt war 2003 die Bruttomiete 23% höher als die Nettomiete; in Anbetracht des zeitlichen Abstandes und der etwas geringeren Wohnungsgrößen in Amsterdam dürfte mit den 17,5% Aufschlag die Vergleichbarkeit gegeben sein.

<sup>513</sup> Eco-plan 2003, 8

Zur Ermittlung der Werte wurden durchschnittliches Einkommen/durchschnittliche Ausgaben mit Hilfe einer Skala<sup>514</sup> auf eine Person heruntergerechnet. Um z.B. das Einkommen einer Äquivalenzperson darzustellen, teilt man das Gesamteinkommen eines Haushalts „nicht einfach durch die Köpfe“, sondern es „wird berücksichtigt, dass eine zusätzliche Person nicht dieselben Kosten verursacht wie die erste Person“<sup>515</sup>.

Abb.54 Monatlich verfügbares Einkommen, Miete und Mietbelastung in Zürich und Winterthur pro Äquivalenzperson im Jahre 1998; nur Mieter in Erwerbshaushalten<sup>516</sup>



Quelle: Ecoplan 2004, 29

Da in der Graphik nur Mieterhaushalte im Erwerbsprozess aufgezeichnet sind, zeigt die folgende Tabelle ergänzend noch die Rentnerhaushalte. Die ausgewiesenen Werte für Zürich gelten immer für Äquivalenzpersonen. Einkommen und Mietkosten der Haushalte berechnen sich auch hier nach der Äquivalenzskala. Für eine Familie mit zwei Erwachsenen und einem Kind ergäbe das zum Beispiel mit dem relevanten Äquivalenzfaktor 1,75 (nach Skala Deiss et al 1988) im 2. Einkommensquartil von 25-50 % ein Monatseinkommen von 3.757 Euro und Mietkosten von 926 Euro im Monat; die prozentuale Belastung bleibt die gleiche.

<sup>514</sup> Die OECD gewichtet: Erste Person = 1,0, Zweite Person über 14 = 0,7, Kind unter 14 = 0,4;

<sup>515</sup> Ecoplan 2004, 6: Äquivalenzskalenwerte teilweise „der Skala von Deiss et al (1988) entnommen; die restlichen Werte wurden aufgrund der Untersuchung der Kinderkosten von Spycher et al (1995) gebildet“. Beispiel: Ein Erwachsener = 1,0, 1 Erw. + 1Kind = 1,4; 2 Erw. + 2 Kinder = 1,96: Siehe auch die Äquivalenzskalen von Gerfin/Wanzenried (2001)

<sup>516</sup> Ecoplan 2003, 19 und 35; Einkommens- und Mietwerte umgerechnet in Euro: 1€ = 1,5232 SFR;

Tab.27 Einkommen, Miete und Mietbelastung aller Mieterhaushalte pro Äquivalenzperson in Zürich und Winterthur 1998

	Mieter-Haushalte im Erwerbsprozeß				Rentnerhaushalte	
	ärmste 0-25%	25-50%	50-75%	reichste 75-100%	0-50%	50-100%
Verfügbares Einkommen €	1.297	2.147	2.858	4.884	1.371	3.092
Bruttomiete (mit Heizung) €	436	529	608	749	501	704
<b>Mietbelastungsquote %</b>	<b>33,6%</b>	<b>24,6%</b>	<b>21,2%</b>	<b>15,3%</b>	<b>36,5</b>	<b>22,8%</b>

Quelle: Ecoplan 2004, 29, 31

Bei der Betrachtung der Entwicklung von Einkommen und Miete kommt man auch in Zürich nicht umhin, das verdeutlichende Bild von der sich immer weiter öffnenden Schere zu verwenden. Auch in Zürich gilt: „Die Mietbelastung bei den ‚ärmsten‘ Erwerbshaushalten hat zugenommen, während es bei den Erwerbshaushalten mit mittlerem Lebensstandard keine nennenswerten Veränderungen gibt. Deutlich gesunken ist die Mietbelastung bei den ‚reichsten‘ Erwerbshaushalten“<sup>517</sup>. Und „obwohl in der Stadt Zürich durch Baugenossenschaften und die öffentliche Hand billiger Wohnraum zur Verfügung gestellt wird“, schneiden die ärmeren Haushalte in der Stadt wiederum schlechter ab als diejenigen in der Agglomeration<sup>518</sup>.

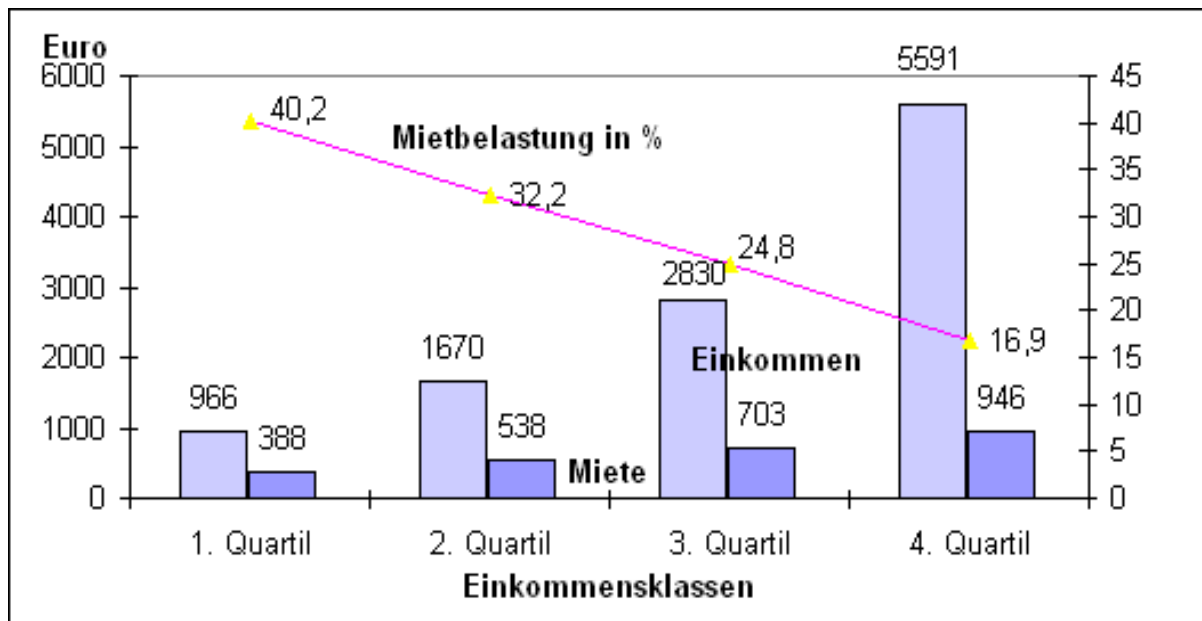
Für Frankfurt kann die hessische Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 (EVS), die alle 5 Jahre erhoben wird, zum Vergleich herangezogen und die veröffentlichten 8 Einkommensklassen können zu Quartilen aggregiert werden. Die ausgeglichenen hessischen Werte können als verlässliche Datenquelle für die Mietbelastungsquote in Frankfurt genutzt werden. Zwei Gründe sprechen dafür: Erstens sind die Einkommen und Mieten im dicht besiedelten Rhein-Main-Gebiet zwar höher als in der Stadt Frankfurt, im übrigen Hessen aber wiederum niedriger und damit gleichen sich die Werte in etwa aus. Zweitens hat Jacobs<sup>519</sup> die EVS 1998 für Frankfurt ausgewertet und er ist zu übereinstimmenden Werten mit Hessen gekommen. Seine aus der hessischen 7-Klassen-Tabelle der Einkommen des Jahres 1998, auf 19 Einkommensklassen ausgedehnte Tabelle deckt sich mit den Werten der erstgenannten mit Ausnahme des letzten, also reichsten Septils, das bei Jacobs einen um ca. 300 Euro niedrigeren Monatswert ausweist.

<sup>517</sup> Ecoplan 2004, 2

<sup>518</sup> Ecoplan 2004, 3

<sup>519</sup> Jacobs 2001, 53

Abb.55 Monatliche ausgabefähige Einnahmen<sup>520</sup>, Miete und Mietbelastung der privaten Haushalte Hessens/Frankfurts im Jahre 2003



Quelle: Hess. Stat Landesamt 2004, EVS2003\_Eink\_Einn\_Ausg... .xls; (zu Quartilen aggregiert)

Unbeschadet aller sozioökonomischen und soziodemographischen Unterschiede sowohl der realen Wohnwelten als auch der virtuellen Berechnungs- und Darstellungsformen der statistischen Erhebungen in den drei Städten zeigen die Tabellen doch eine eindeutige, wenn auch nicht einheitliche Tendenz

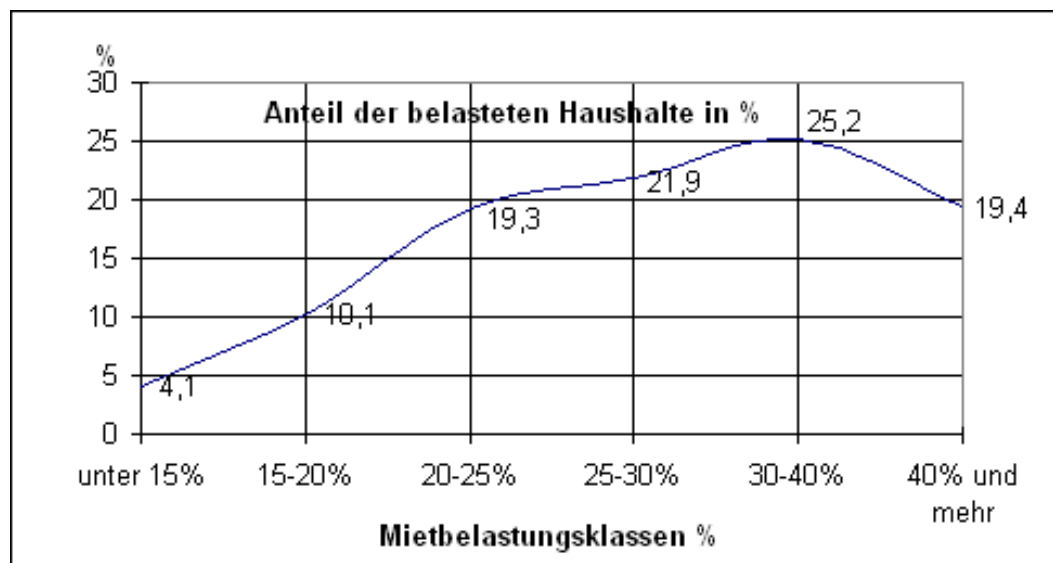
- der steigenden Mietkosten bei sinkendem Einkommen - und umgekehrt - der fallenden Mietkostenbelastung bei steigendem Einkommen;
- der relativ hohen Mietkostenbelastung des jeweils ärmsten Einkommensquartils, das die Quote von 30 Prozent deutlich übersteigt und in Frankfurt sogar die von 40 Prozent erreicht.

Da überdies die Einkommen der Quartile nicht homogen sind - worüber Durchschnittswerte leicht hinwegtäuschen - kann für einen erheblichen Teil des einkommensschwächsten Quartils die Mietbelastung über die oben dargestellten Höchstwerte steigen. Hier als Beispiel Daten aus dem «Frankfurter Sozialbericht», in dem Pia Bolz zeigt, dass im Jahre 2000 19,4 Prozent der Frankfurter Haushalte 40% und mehr ihrer Netto-Haushaltseinnahmen für die Miete aufwenden mussten.

<sup>520</sup> Zu den ausgabefähigen Einnahmen gehören alle Einkommen und Einnahmen eines Haushaltes abzüglich der Einkommensteuer, des Solidaritätsbeitrags (nur BRD) und den Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung (= Nettoeinkommen) zuzüglich der Einnahmen aus dem Verkauf von Waren und den sonstigen Einnahmen. In die Mietbelastung fließt die Miete inklusive der Nebenkosten und der Kosten für Heizung ein.



Abb.56 Mietbelastungsquoten der Frankfurter Mieterhaushalte im Jahre 2000



Quelle: Bolz 2001, 77 (Frankfurter Mietspiegel; Sonderauswertung des Instituts für Wohnen und Umwelt in Darmstadt) Bruttokaltmiete

Die Notwendigkeit eines kommunalen und geförderten gemeinnützigen Wohnungsbaus in Frankfurt wird durch diese Belastungsquoten bestätigt.

In Amsterdam ist die Differenz bei Bestandsmieten nicht so groß wie in Zürich und Frankfurt: Bei der städtischen Stiftung «Wohnungsgesellschaft Amsterdam» (Woningbedrijf Amsterdam) betrug im Jahre 2000 die durchschnittliche Monatsmiete 262 €; nur 30% der Mieter bezahlten mehr als 321 Euro<sup>521</sup>. Bei privaten Vermietern mussten im Mittel für Bestandswohnungen (auf Erbpachtgrund) cirka 340 Euro im Monat bezahlt werden; frei finanzierte Wohnungen kosten im Durchschnitt 600 Euro.

In Zürich betrug die Miete in den städtischen Wohnsiedlungen im Jahre 2000 für eine 3-3½ Zimmer-Wohnung durchschnittlich 535 Euro, die gleiche Wohnung in einer der städtischen Fiskalliegenschaften 727 Euro. In letzteren sind „die Wohnmieten kostendeckend kalkuliert, jedoch nicht subventioniert“<sup>522</sup>. Die eidgenössische Volkszählung im Jahre 2000 verzeichnet für die Haushalte der ganzen Stadt als Median den Wert von 795 € Miete für eine 3-Zimmer-Wohnung<sup>523</sup>. Natürlich bietet der Zürcher freie Wohnungsmarkt je nach Lage, Größe und Ausstattung hochpreisige Mietwohnungen in großer Zahl: „Ein Viertel“ aller neuen Wohnungen auf dem privaten Markt „kostet mehr als 1'818 Franken“ [1194 €]<sup>524</sup>.

<sup>521</sup> Woningbedrijf Amsterdam wba\_jaarverslag\_2001.pdf

<sup>522</sup> Stadt Zürich Liegenschaftenverwaltung Geschäftsbericht 2001, 3 und 13

<sup>523</sup> Statistik Stadt Zürich Mieten A2-03-2004.xls; alle Euro-Werte aus SFR mit Kurs 0,6565 errechnet

<sup>524</sup> Ecoplan 2003, 12

Die Frankfurter «Wohnheim GmbH» verwaltet 30 Prozent der rund 50.000 Wohnungen der der Stadt gehörenden ABG-Holding. Ihr Wohnungsbestand setzt sich „überwiegend aus öffentlich gefördertem Wohnraum“ zusammen: Die Wohnheim GmbH nennt als Nettomiete für diesen geförderten Wohnraum Werte von 2,33-6,07 €/qm, wohingegen „die Basisnettomiete frei finanziert“ bei 6,10-13,46 €/qm<sup>525</sup> liegt.

Da auch das Alter der Wohnungen das Mietpreinsniveau mitbestimmt und Neubauwohnungen in aller Regel teurer sind als Bestandswohnungen, werden im folgenden in den drei Städten Wohnungen verglichen, die ab 1980 gebaut wurden; diese werden dann den durchschnittlichen Mietpreisen der Bestandswohnungen einer Mehrheit der einheimischen Haushalte gegenübergestellt. Dabei kommt der Einfluss des Amsterdamer Volkswohnungsbaus auf das durchschnittliche Mietpreinsniveau deutlich zum Ausdruck.

Tab.28 Vergleich der monatlichen Bruttomiete einer 3-Zimmerwohnung durchschnittlichen Niveaus in Citynähe inklusive aller Nebenkosten im Jahre 2003

	Mietpreinsniveau einer 3-Zimmer-Wohnung, in Euro	
	im freiem Markt, nach 1980 gebaut	im Gesamtbestand, Ø aller Haushalte
Amsterdam	1880	530
Zürich	1900	1280
Frankfurt	1360	1100

Quelle: UBS 2003, 15

Trotz der vergleichsweise billigen Mieten für geförderte Wohnungen mussten alle drei Gemeinden noch zusätzliche Direkthilfen an besonders einkommensschwache Personen oder Familien leisten. Die Stadt Amsterdam zahlte im Jahre 2000 trotz des niederen Mietniveaus noch an 19% der 402.089 Haushalte Mietsubventionen von durchschnittlich 122 Euro<sup>526</sup> im Monat. In Zürich erhalten 6,1 Prozent der Bevölkerung Sozialhilfe mit in den letzten 10 Jahren deutlich steigender Tendenz<sup>527</sup>, und der „Bruttobedarf eines Unterstützungsfalles und damit auch der Unterstützungsbeitrag hängen eng mit den Wohnkosten zusammen“<sup>528</sup>. In Frankfurt erhielten im Jahre 1999 7.394 Einwohner einen Mietzuschuss von durchschnittlich 158 DM [81 Euro] monatlich<sup>529</sup>.

<sup>525</sup> Geschäftsbericht Wohnheim GmbH 2000, 13; Werte aus DM umgerechnet

<sup>526</sup> Gemeente Amsterdam O + S Kerncijfers Amsterdam (stadsdelen) 2005, 9

<sup>527</sup> Kanton Zürich Sozialbericht 2004, 60 und 61

<sup>528</sup> Kanton Zürich Sozialbericht 2004, 63

<sup>529</sup> Stadt Frankfurt (Hg) Statistisches Jahrbuch 2000, 117; ausserdem bekamen 17.325 Personen Wohngeld von durchschnittlich 440 DM [225 €] im Monat;

Diese Empfänger von Direkthilfe leben zudem zumeist in «Sozialwohnungen» - also in einem doppelt geförderten Wohnumfeld.

#### 7.1.1 Beurteilung der städtischen Wohnungspolitik nach deren ordnungspolitischen Präferenzen

Die Städte regulierten mit ihrem eigenen Wohnungsbau das knappe oder kaum vorhandene Angebot des Wohnungsmarktes an zahlungsschwache Einwohner. Zum Jahresende 2000 besaßen die kommunaleigenen Gesellschaften einen Anteil an allen Wohnungen von 10,1 Prozent in Amsterdam, 6,6 Prozent in Zürich und 16,6 Prozent in Frankfurt. Mit den stadteigenen Wohnungen und der Subventionierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus hielten die Gemeinden den Mietanteil an den Einkommen der ärmsten Einkommensgruppen unter einer Marge von ca. 35 Prozent in Amsterdam und Zürich und unter 40 Prozent in Frankfurt. Die Unterschiede im sozial- und wirtschaftspolitischen Denken lassen sich nach 100 Jahren bodenpolitischen Handelns am Ende auch im Verhältnis von Gemeineigentum zu Privateigentum beim Wohnungsbestand zeigen.

Im Eigentum der Stadt Amsterdam (10%) und der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften (44%) befinden sich zusammen 54 Prozent des Amsterdamer Wohnungsbestandes; im Privateigentum 46 Prozent. Alle Wohnungen der Wohnungsgesellschaften und zudem ein großer Teil der privaten Mietwohnungen stehen auf Erbpachtgrund und unterstehen somit den Mietpreisreglementierungen der Erbpachtadministration. Dieser hohe gemeinwirtschaftliche Anteil am Wohnungsbestand führt zu dem äußerst niederen Niveau der Mieten, von dem die Mehrheit der Amsterdamer Bevölkerung profitiert. Amsterdam setzte also auch im Wohnungsbau seine gemeinwirtschaftliche Linie fort.

Die überwiegend marktwirtschaftliche Ausrichtung der Zürcher Bodenpolitik zeigt sich auch beim Wohnen. Der Wohnungsbestand gehört zu über 74 Prozent Privatleuten oder privaten Gesellschaften. Die Stadt (6,6%) und die gemeinnützigen Genossenschaften (19,0%) kommen zusammen auf einen Anteil von knapp 26 Prozent. Bei den allgemein hohen Einkommen, die in Zürich erzielt werden und die weit über dem Niveau der beiden Vergleichsstädte liegen, scheint dieser Anteil aber auszureichen, um einkommensschwächere Familien mit Wohnraum zu versorgen. Bei der letztgenannten Gruppe wird streng auf die Anspruchsberechtigung geachtet: So müssen zum Beispiel „El-

tern, deren Kinder den Haushalt verlassen, ... in eine kleinere Wohnung umziehen“<sup>530</sup>.

Tab.29 Lohn- und Preisvergleich Frankfurt, Amsterdam und Zürich 2000 in %

	Lohnniveau		Preisniveau		Binnenkaufkraft	
	Brutto	Netto	ohne	mit Miete	Brutto	Netto
Zürich	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Frankfurt	72,0	61,7	76,2	78,4	94,5	80,9
Amsterdam	63,7	59,0	74,2	76,5	86,0	79,5

Quelle: UBS AG 2000, S.7 und 9; Nettolohn nach Steuern und Sozialabgaben

Die Stadt Frankfurt geht beim Wohnungsbau einen Weg, der näher bei der marktwirtschaftlichen Ordnung liegt, denn sie überlässt den Wohnungsbau überwiegend Privatleuten oder privaten Gesellschaften (einschließlich Versicherungen, Pensionskassen, Betrieben), denen rund 61 Prozent des Wohnungsbestandes gehören. Doch auch der gemeinwirtschaftliche Sektor mit rund 39 Prozent Anteil am Wohnungsbestand der Stadt trägt seinen erheblichen Teil zur Wohnungsversorgung bei: Der gemeinwirtschaftliche Teil umfasst die kommunalen Wohnungen mit 16,6 Prozent, die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften mit 17,7 Prozent sowie die Wohnungen der Kirchen und Stiftungen mit ca. 5 Prozent.

### 7.1.2 Konklusion

Mit dem öffentlichen Wohnungsbau ist das ureigene Interesse der Gesellschaft verbunden, Wohnen als Element der menschlichen Grundbedürfnisse zu ermöglichen, ihm durch angemessene Wohnbauten Ausdruck zu verleihen und durch die „Wohnsituation“, die „ein wesentlicher Faktor für die gesellschaftliche Integration oder Ausgrenzung ist“<sup>531</sup>, Stabilität zu erzeugen. Das zielt nicht nur auf den Rand, sondern auf die Mitte der Gesellschaft, auf junge Familien mit Kindern, die größere Wohnungen zu erschwinglichen Preisen benötigen; deshalb auch die Programme der städtischen und gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften, die aufgestellt wurden, um besonders für diese Zielgruppe Wohnungen bereitzustellen. Amsterdam, mit seinem weit über 50-prozentigen Anteil an billigen Wohnungen, schließt diese Familien von vornherein, ohne Sonderprogramme, mit ein. Zürich bietet ihnen das integrierende Umfeld in seinen anspruchsvoll gestalteten Wohnsiedlungen. Frankfurt bemüht sich seit dem Jahre 2000, durch günstige Erbpachtvergabe für den Bau

<sup>530</sup> Stadt Zürich (Hg) Statistik Analysen 1/2005, 14

<sup>531</sup> Kanton Zürich (Hg) BfS/Sozialamt 2005, 63 (Sozialbericht Kanton Zürich 2004)

von Familieneigenheimen, den Wegzug junger Familien ins Umland zu bremsen.

Der Wohnungsmarkt wird in den drei untersuchten Finanz- und Dienstleistungsmetropolen auch in Zukunft einen Zuwachs zu erwarten haben, denn:

- Die Einwohnerzahl nimmt, wenn auch langsam, weiter zu.<sup>532</sup>
- Der allgemeine Wunsch nach großräumigeren Wohnungen hält an.
- Der Trend zu mehr Ein- und Zweifamilienhaushalten führt zu größeren Wohnflächen pro Person.

Damit steigen auch Flächenverbrauch und Grundstückspreise; der kalkulatorisch belastete private Wohnungsbau wird die benötigten billigen Wohnungen nicht zur Verfügung stellen können. Zum zukünftigen Wohnungsbedarf drei Stimmen aus den drei Städten: „Bei finanzschwächeren Haushalten besteht [in Frankfurt] nach wie vor großes Nachfragepotential nach bezahlbaren, preisgünstigen Wohnungen“<sup>533</sup>. „Die Knappheit auf dem Amsterdamer Wohnungsmarkt hält unvermindert an; die Verkaufspreise steigen und die Verkaufsdauer geht zurück“<sup>534</sup>. In „der Stadt Zürich gab es am 1. Juli 2002 gerade mal 68 freie Mietwohnungen - Tendenz abnehmend. (...) Auf eine freie Wohnung kommen 300 Interessenten“<sup>535</sup>. Die Bauleistungen städtischer und gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften werden also für einen namhaften Teil der Gesellschaft weiter die einzige Chance sein, ihrem Einkommen entsprechende Wohnungen zu finden.

Das Phänomen knappen Wohnraums wird in Zukunft aber nur für wirtschaftsstarke Zentren und ihr weiteres Umland Gültigkeit behalten, während Städte in strukturschwachen Gebieten mit einem Angebotsüberhang an Wohnungen zu kämpfen haben werden.

## 7.2 Indikatoren zur Stadtentwicklung und Stadtplanung

Die Gesamtheit der Stadtentwicklung als gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Evolution folgte und folgt Leitbildern und Ideen, die mit Schlagworten wie die «Funktionale Stadt», die «Verdichtete Stadt», die «Soziale Stadt», die «Neue Urbanität», und anderen bezeichnet werden. Zur Stadtentwicklung trugen alle untersuchten Phänomene städtischer Bodenpolitik bei. Am Anfang stand die räumliche Ausdehnung, ihr folgte die Flächenbereitstellung, die Bebauung und die Verdichtung des Raumes.

<sup>532</sup> Bevölkerungszuwachs, Prognosen 2000-2004: Frankfurt 0,7%, Amsterdam 1,1%, Zürich 1,1%; reale Zuwächse 2000-2005: Frankfurt 0,1%, Amsterdam 1,2%, Zürich 1,6% (Quelle: Stat. Jahrb.)

<sup>533</sup> Stadt Frankfurt 2000, 33 (Wohnungsmarktbeobachtung 1999)

<sup>534</sup> Yperen 1999, Nieuwsverband interactief Nederlands persbureau Nr.42

<sup>535</sup> Läubli, D. 02.08.2003 Wohnmieten und Raumplanung in [www.vernunft-schweiz.ch](http://www.vernunft-schweiz.ch)

Die räumliche, bauliche und architektonische Gestaltung der Stadt und ihres öffentlichen Raumes bedürfen einer in die Zukunft gerichteten Lenkung und Planung. Die Stadtplanung wurde im empirischen Teil der Arbeit im Zusammenhang mit dem Erbbau und dem Siedlungs- und Wohnungsbau beobachtet und kurzgefasst geschildert. Bei den Stadt- und Strukturplänen fallen neben den Wohngebieten und den Gewerbeflächen die im Stadteigentum stehenden Erholungsgebiete und die Verkehrsflächen ins Auge. Im Folgenden sollen die generelle Stadtentwicklungsplanung und die Gestaltung des inneren Kerns der Städte auf die Vorteile eines gemeindlichen Bodenbesitzes und die Verträglichkeit einer darauf basierenden Planung mit dem Gemeininteresse und dem Gemeineigentum überprüft werden.

### 7.2.1 Stadtplanung

Der Wert der Verfügungsrechte über den Boden und des städtischen Grundeigentums zeigt sich besonders bei der Stadtplanung als ‚vorausschauender Lenkung der räumlichen Entwicklung‘<sup>536</sup>. Städtisches Bodeneigentum lässt die Pläne der Stadtgestalter in einem hohen Ausmaße Realität werden. Ein markantes Beispiel dafür sind die 1905 gefertigten Stadtpläne Berlages, dem Erbauer der Amsterdamer Börse (1901). Alle Siedlungen und Gartendörfer der 1920/30er Jahre, auch noch Oud-Zuid, entsprangen Berlages Planung. Von dem Stadtplaner van Eesteren stammte der nächste Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplan, der „«Algemene Uitbreidingsplan» (AUP), der 1934 vorgestellt wurde“ und der „internationalen Ruf erlangen“<sup>537</sup> sollte. Er führte zu einer Kette von Nutzungsplänen (structuurplannen), die die zukünftige Gestaltung der Stadt und der angrenzenden Gemeinden bestimmen sollten<sup>538</sup>.

Die in dem Erweiterungsplan von 1935 bezeichneten Wohngebiete (orange) und die Industriegebiete (hellgrau und hellbraun) wurden in der Folgezeit alle verwirklicht und auf städtischem Erbpachtgelände erbaut. Auch noch nach dem Zweiten Weltkrieg diente der AUP, zusammen mit dem Ergänzungsplan von 1958, als Grundlage für den Ausbau mehrerer neuer Stadtteile. (Siehe Karte Abb.31, S.117). Im Einzelnen sind dies:

B Westpoort (westliches Hafengebiet)	erbaut	1937, 1945-1965
H Boos en Lommer		1936-1952
P Geuzenveld/Slotermeer		1951-1965
Q Osdorp		1957-2000
R Slotervaart/Overtoomse Veld		1954-1965
S Zuideramstel		1958-1965
M Oost/Watergraafsmeer, Frankendael		1949-1951.

<sup>536</sup> Albers 1995, 899

<sup>537</sup> Mak 1997, 248

<sup>538</sup> stadsplan amsterdam 2003, 15

Abb. 57 Allgemeiner Erweiterungsplan von Amsterdam AUP von 1935<sup>539</sup>

Quelle: NAI, Rotterdam/collectie EFL-stichting, Den Haag, archief: Van Eesteren inv.nr. EEST I.79;  
bearbeitet

Der Ergänzungsplan von 1965, «Structuurplan Amsterdam-Zuid en Zuid-Oost», erstreckte sich auf die südliche Stadt und die zukünftige Exklave Südost (T), in der die Wohnhochhäuser des Bijlmer (Abb. 43 und 44) entstehen sollten. Die nächsten Flächennutzungspläne von 1974 und 1981 konzentrierten sich nicht länger, wie die 1958er und 1965er Ergänzungspläne, auf ein städtisches Teilgebiet, sondern weiteten die Planung auf mehrere Stadtteile aus. Mit dem «Structuurplan De Stad Centraal» von 1985 entstand wieder ein dem AUP von 1935 adäquater, die Gesamtaufgaben von Wohnen, Arbeiten und Verkehr umfassender langfristiger Stadtentwicklungsplan, in den auch der neue am und im IJ gelegene Stadtteil Zeeburg schon mit einbezogen war. In den Jahren 1991 und 1996 folgten Aktualisierungen des 1985er Planes mit den Schwerpunkten auf der Entwicklung des Seehafens, der in Richtung Flughafen liegenden Büro- und Wohnstadt Zuidas, der Verkehrs-

<sup>539</sup> AUP Algemeen Uitbreidingsplan

verbindungen sowie des Auslotens und Verplanens von Landreserven für den Wohnungsbau.

Was Rosemann für das ganze Land feststellte, dass es angesichts „der hohen Einwohnerdichte und des knappen Baulandes ... geradezu selbstverständlich (war), daß die niederländischen Gemeinden bereits frühzeitig auf das Konzept der kompakten Stadt zurückgegriffen haben“ und der „Zersiedlung der Landschaft ... im Allgemeinen mit planerischen Mitteln energisch Einhalt geboten“<sup>540</sup> wurde, trifft auch für Amsterdam zu: „Die Gestaltung Amsterdams als 'kompakte Stadt' ist stets der Ausgangspunkt“<sup>541</sup>, sagen die Stadtplaner auch noch im Jahre 2003. Mit dem begrenzten Raum und dem Zwang zur Verdichtung geht der Blick der Stadtplaner aber über den Rand der Stadt hinaus in die Region. Ein der Reichweite und der Vision des AUP von 1935 vergleichbarer Plan muss die „Zukunft Amsterdams als Teil des nördlichen Gebietes der «Randstad» sehen und darstellen“<sup>542</sup>. Der Strukturplan 2003, «Entscheidung für die Urbanität», versucht, sowohl die kreative Entwicklung der metropolitanen Region als auch die Stärkung der städtischen residentiellen und ökonomischen Funktion zu vereinen<sup>543</sup>.

„Der Zürcher Ingenieur- und Architektenverein (ZIA) äusserte 1911 ... die Meinung, die Gestaltung der Ortsbilder dürfe nicht länger «den Geldinteressen der zufälligen Bodenbesitzer» überlassen bleiben“<sup>544</sup>. Stadtrat Klöti initiierte als Leiter des Bauamtes den «Wettbewerb Gross-Zürich» der 1918 abgeschlossen wurde. Viele Ideen des Wettbewerbs schlugen sich in der Entwicklung Zürichs nieder: Zwar nicht in einem Generalplan, aber in vielen Quartiersplänen. So entstanden zwischen den Weltkriegen stadtnahe Quartiere mit Blockrandbebauung und großen begrünten Innenhöfen (Abb.49), sowie die in den 1930/40er Jahren erbauten Siedlungen in Zeilenbauweise. „Weil das kantonale Baugesetz noch keine Freihaltezonen kannte, musste die Stadt jedes Grundstück selbst erwerben, das sie vor der Überbauung schützen“<sup>545</sup> und als Grünzug erhalten wollte. Dieses Baugesetz, die erste Bau- und Zonenordnung BZO des Kantons für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen, hatte für die Zürcher City und für Aussersihl bis zur zweiten Eingemeindung im Jahre 1934 Gültigkeit. Eine im Jahre 1946 entworfene, vereinheitlichende Bau- und Zonenordnung BZO für das Gebiet der ganzen Stadt

---

<sup>540</sup> Rosemann 1998, 354

<sup>541</sup> Gemeente Amsterdam DRO 2003, 166

<sup>542</sup> Gemeente Amsterdam DRO 2003, 35

<sup>543</sup> Ploeger 2004, 144/145

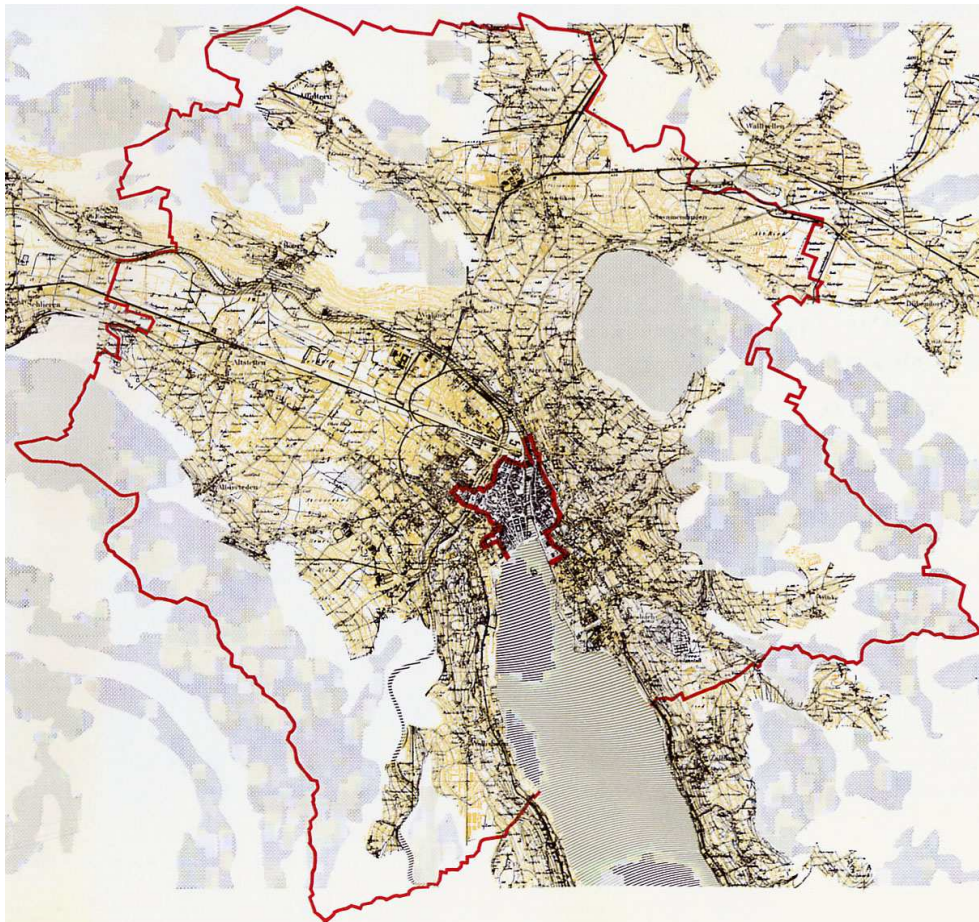
<sup>544</sup> Kurz 1994, 29

<sup>545</sup> Kurz 1994, 31



konnte erst nach langwierigen und heftigen parteipolitischen Diskursen Anfangs der 1950er Jahre in Kraft gesetzt werden. Die nächste Bau- und Zonenordnung von 1963 sollte eine umfassende Erneuerung der BZO von 1893 bringen. In dem an „Expansion orientierten Zonenplan ... werden keine expliziten Stadtentwicklungsziele formuliert; implizit wird jedoch die Umsetzung der Interessen des Tertiärsektors in der Innenstadt garantiert“<sup>546</sup>. Die Realisierung von Planungen mit weitgehenden Eingriffen in Substanz und Bild der Stadt konnten jedoch durch Gemeindeabstimmungen verhindert werden: Im Jahre 1962 der U-Bahnbau, 1962 und 1973 die Olympiabewerbung. Erst im Zusammenhang mit den 1962 vom Volk abgelehnten Tiefbahnplänen und den innerstädtischen Autobahnplänen hatte die Stadt ein Stadtplanungsamt<sup>547</sup> installiert. Der Entwurf eines «BEBAUUNGSPLANES» von 1966 enthält die Karte «Stadtentwicklung», die nur den Stand der Bebauung des Jahres 1900 (graue Flächen) sowie den Stand des Jahres 1966 (hellere gefärbte Flächen) darstellt.

Abb.58 «BEBAUUNGSPLAN: Stadtentwicklung Zürich 1900-1966



Quelle: Stadt Zürich Bauamt I 1966, Plan 2

<sup>546</sup> Cattacin 1994, 85

<sup>547</sup> vgl. Kammerer 1986, 55

Als weitere Pläne enthält der Entwurf nur noch Karten von Fussgängerachsen, Promenaden und Fussgängerbezirken [-zonen] sowie von Verkehrswegen - einschließlich einer Stadtautobahn.

Ein Zürcher Wohnhaltungsgesetz (WEG) zum Schutz von Familienwohnungen von 1974 wurde „ab Ende der siebziger Jahre in Zürich zur Anwendung gebracht“<sup>548</sup>; ein Antrag auf Aufhebung des WEG wurde in der Sitzung des Gemeinderates am 21. März 1998 mit 95 zu 52 Stimmen abgelehnt<sup>549</sup>. Im Jahre 1980 wurde ein Wohnflächenanteilsplan (WAP) beschlossen. Mangels einer verbindlichen Zürcher Bau- und Zonenordnung musste ein im Jahre 1987 erlassenes kantonales Planungs- und Baugesetz PBG für Rechtssicherheit sorgen. Eine Volksabstimmung bestätigte 1992 eine neue zürcherische Bau- und Zonenordnung (BZO) als zukunftsweisendes Instrument der Stadtplanung - über 400 Rekurse, erhoben von interessierten Wirtschafts- und Immobilienkreisen, verhinderten die vollständige Umsetzung der neuen Ordnung. Erst im September 2000 gelang es, einem revidierten und bis heute verbindlichen Bau- und Zonenplan für Zürich Gültigkeit zu verschaffen. Diese BZO legt in einem Zonenplan und mehreren Ergänzungsplänen sehr ausführlich die Bauordnung für die Stadt fest. So bestimmt der Zonenplan die Flächen für die bis zu 6- und 7-geschosshohen Zentrums-, Industrie-, Handels- und Dienstleistungszonen ebenso wie für die 2- bis 5-geschossigen Wohnzonen. Empfindlichkeitsstufen- und Gestaltungspflichtplan sollen eine behutsame Erneuerung der Stadt ermöglichen; ein „Hochhausplan“<sup>550</sup> ist nur ein möglicher «Erlaubnisplan».

Die chronologische Aufzählung der Entstehung und Durchsetzung der Stadtentwicklungspläne bzw. Bau- und Zonenordnungen seit 1946 zeigt die Schwierigkeit, im Wechselspiel der Interessen von Stadt, Kanton, Stadtplanern, Investoren und (Stimm)bürgern einen Ausgleich zu finden. Cattacin zufolge gelang die Entwicklung der Stadt mit einer Einstellung, die „von dirigistischen und kollektivistischen Planungsmodellen Abstand“ halten wollte, „ohne den Sinn der Planung nach gemeinschaftlichen Gesichtspunkten aus den Augen zu verlieren“<sup>551</sup>. Für andere scheint das „Problem mit der Nicht-Planung“ allerdings „auf einer grundsätzlichen Ebene zu liegen“, nämlich „bei der weitgehend privaten Verfügungsgewalt über Grund und Boden“<sup>552</sup>.

---

<sup>548</sup> Kammerer 1986, 58

<sup>549</sup> NZZ 24.03.1998, Nr.69, S.53

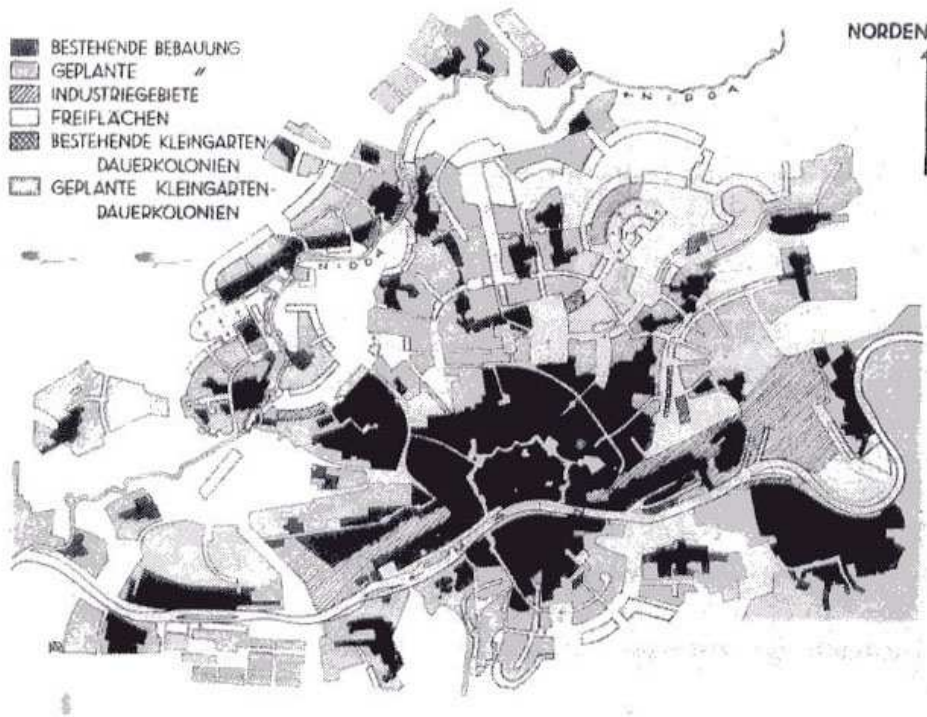
<sup>550</sup> vgl. [www.bzo.stadt-zuerich.ch](http://www.bzo.stadt-zuerich.ch) > Hochhausplan

<sup>551</sup> Cattacin 1994, 84

<sup>552</sup> Hitz/Schmidt/Wolff 1986, 47

Als früher Stadtentwicklungsplan für Frankfurt kann der von Oberbürgermeister Adickes 1891 erlassene Bauzonenplan gelten, der bis kurz vor dem Ersten Weltkrieg verbindlich blieb. Der nächste große Plan war der „Flächenverteilungs- oder Generalplan“ von 1930, erstellt „von Ernst May und der Bauverwaltung“<sup>553</sup>. Die hellgrauen Flächen der zukünftigen Wohnbebauung und die weißen Freiflächen sind sehr großzügig dimensioniert.

Abb. 59 Frankfurter Flächenverteilungsplan von 1930, «May-Plan»



Quelle: ISG, Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main

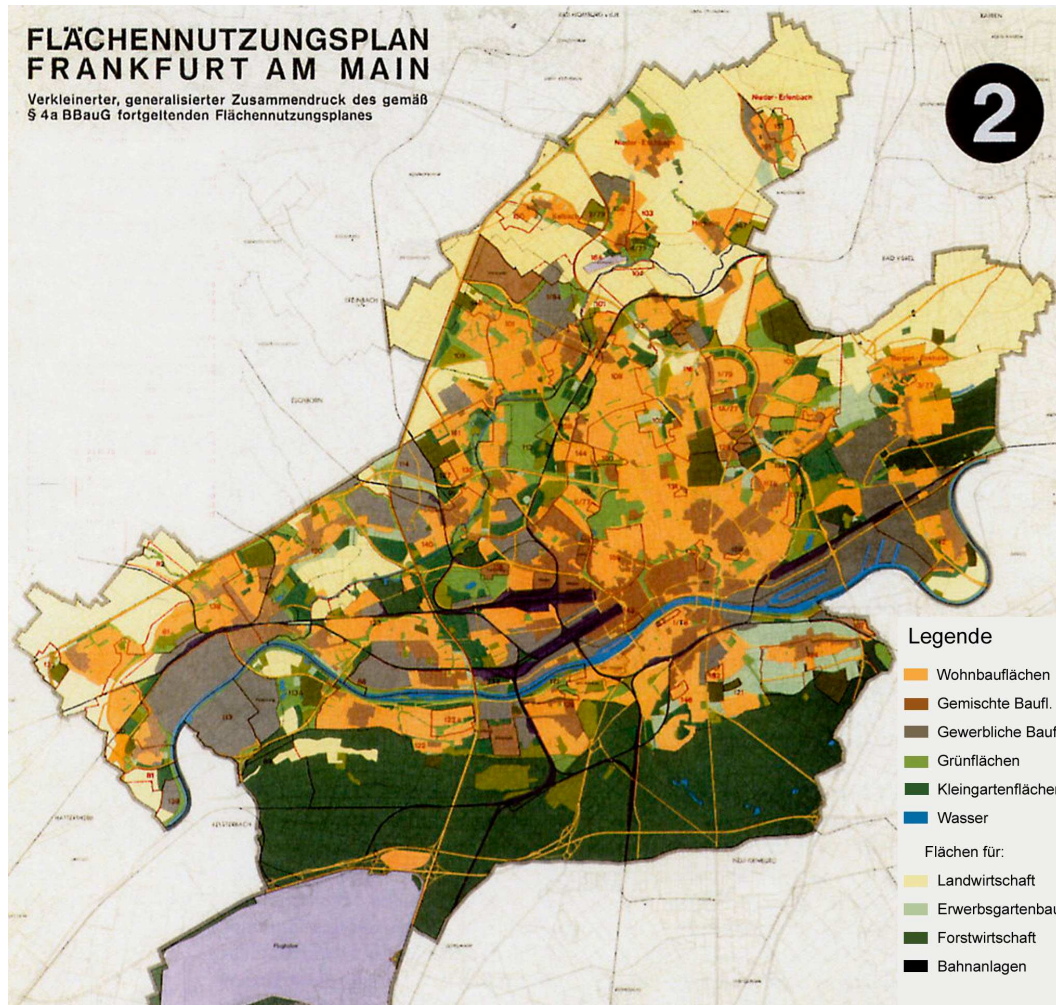
„Wesentliche Teile“ des Planes „von Ernst May übernahm der erste Frankfurter Gesamtplan, der wirklich Rechtskraft erlangt hat: der Wirtschaftsplan vom September 1938“<sup>554</sup>. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden 1949, 1953 und 1959 Flächennutzungspläne, von denen der letztere (Abb.60) längere Zeit Gültigkeit behielt und von „seiner Entstehung bis 1980 ... „etwa 60mal ergänzt und geändert“<sup>555</sup> wurde. Im Zeitrahmen des Flächennutzungsplanes von 1959 entstand auch Frankfurts größte Nachkriegssiedlung: Die von Schwagenscheidt von 1961-1972 gebaute Nordweststadt (Abb. 37) mit ihren knapp 8.000 Wohnungen.

<sup>553</sup> Müller-Raemisch 1998, 86

<sup>554</sup> Müller-Raemisch 1998, 88

<sup>555</sup> Müller-Raemisch 1998, 96

Abb. 60 Flächennutzungsplan Frankfurt von 1959, Stand 1.12.1984



Quelle: © Stadtplanungsamt Frankfurt am Main

Für die Gestalt der Frankfurter Innenstadt sollten die schon ab 1953 entwickelten Hochhauspläne für das Bankenviertel Bedeutung erlangen; mit dem endgültigen «Bebauungsplanentwurf Westend» von 1972/74<sup>556</sup> ließen sie die unverwechselbare Skyline Frankfurts entstehen und machten Frankfurt zu einer «modernen» Stadt. Die Flächennutzungspläne '75 und '80 waren schon von Stadtteilplänen begleitet, die als realitätsnahe Strukturpläne die großflächige Planung ablösten. Martin Wentz, von 1989-2000 Planungs- und Baudezernent der Stadt Frankfurt, spricht von dem „«Chaos Stadt», welches nicht allein mit einem Masterplan erfasst und geordnet werden kann“<sup>557</sup>.

Von den in die Baulandausweisung und die folgende Umlegung fallenden Flächen der großen Siedlungen, sowohl jenen in den 1929/30er Jahren als auch denen in den 1950-70er Jahren entstandenen, stammten große Anteile aus städtischem Besitz. Den stadteigenen Bodenbestand nach Abgabe von

<sup>556</sup> Müller-Raemisch 1998, 225

<sup>557</sup> Wentz 1996, 13

Gelände immer wieder aufzufüllen, wurde mit den fortschreitend steigenden Bodenpreisen immer schwieriger. Müller-Raemisch schildert die Praxis des Erwerbs für die von den stadteigenen Gesellschaften und den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen benötigten Flächen: „Bauland war zu ‚normalen‘ Preisen nur dann zu beschaffen, wenn die offizielle Ausweisung erst nach dem Aufkauf durch die Gesellschaften oder von ihnen beauftragte Makler erfolgte“<sup>558</sup>. Die Stadt machte den Nachteil, dass sie nicht die Mehrheit der Boden- und Bauflächen besaß, durch Informationsvorteile und Ordnungskompetenzen wett.

### 7.2.2 Cityplanung und -gestaltung

Das Beispiel einer Stadtplanung, die am Eigentum von Grund und Boden, jedoch auch an der Auslösung von Konflikten zwischen Kapitalmacht, politischer Verfügungsgewalt und Bürgerrechten zu messen ist, liefern die Planungen für die Entwicklung der Stadtkerne: Der «Cities». Städtische Bereiche also, in denen sich historische Profan- und Sakralarchitektur und überlieferte Grundrisse von Straßen und Anlagen in besonderem Maße gegen tatsächliche und vermeintliche Ansprüche der Moderne zu behaupten haben. Bei den Konfrontationen um das allen Stadtbürgern gehörende Gut des «städtischen Raumes» geht es „nicht nur um Auseinandersetzungen über die Nutzung des knappen Bodens, sondern immer auch um die Besetzung des „Raumbildes“ und um ein „Stadtbild [als] das raum-zeitlich konkretisierte Modell der Gesellschaft“<sup>559</sup>, wie es Ruegg formuliert. In der Bodenpolitik und in der Verfügungsgewalt über den Boden spiegelten sich seit jeher auch die Gesellschaftsverhältnisse und im Kern der Städte tritt der Konflikt der widerstreitenden Interessen von Finanz- und Wirtschaftskreisen und den Bürgern am offenen zutage. Gesetzgeber und Verwaltungen obliegt es, das Spannungsfeld zwischen den unterschiedlichen Kräften durch gemeinwohlfördernde Vorschläge und Lösungen im Gleichgewicht zu halten.

Die Stadtplanung Amsterdams von 1968 sah nicht nur eine historische Stadtviertel zerstörende Verkehrsplanung, sondern auch den Abriss von Wohnhäusern zugunsten von Verkehrsbauten und Bürogebäuden vor. Das Wohnungsgesetz von 1901 lieferte die rechtliche Grundlage für den Abriss der Weesperstraat und der Valkenburgerstraat, die dem IJ-Tunnel- und dem U-Bahnbau anfangs der 1970er Jahre weichen mussten. Im zentralen Distrikt sollten Bürohäuser in der Nieuwmarktbuurt entstehen; auch in den histori-

---

<sup>558</sup> Müller-Raemisch 1998, 207

<sup>559</sup> Ruegg 1996, 4

schen Quartieren Kinkerbuurt, Pijp und am Rijnspoorplein sollte der wirtschaftliche und technische Fortschritt in Form von Büroblocks Gestalt annehmen<sup>560</sup>. Die Gegenaktionen, von der jungen provokativen Protestbewegung entfacht sowie von den Bürgern und Bewohnern unterstützt und verstärkt<sup>561</sup>, verhinderten die Umsetzung der Pläne. (Dass die Kommunisten, Ideologen einer neuen Gesellschaft und einer reinen Planwirtschaft, hinter den Abriss- und Neubauplänen der Verwaltung standen, kann kaum verwundern<sup>562</sup>.) Dank des Widerstands der Bürger und des Einlenkens der Planer und des Stadtrates blieb der Großteil der Amsterdamer Innenstadt und der komplette Grachtengürtel nahezu unversehrt erhalten. „Im März 1999 stimmte die Bevölkerung in einem Referendum für eine verkehrsberuhigte Innenstadt“ mit „drastisch reduzierten Parkplätzen“<sup>563</sup>; Fahrräder und Straßenbahnen prägen heute in der Innenstadt das oberirdische Verkehrsbild - die vier U-Bahnlinien bewältigen den Massentransport. Gewiss geschahen hinter den Fassaden der historischen Häuser Veränderungen, indem zum Beispiel zwei oder auch drei Baukörper für ein Hotel oder eine Verwaltung zu einem verbunden wurden. Doch ohne dieses Zugeständnis an die Funktionalität lässt sich wohl kein historisches Zentrum mit einer durchmischten Nutzung von Wohnungen und Dienstleistungsbetrieben lebendig erhalten. Amsterdams Hochhausviertel «Zuidas», mit den Türmen der ABN-AMRO und der ING-Bank, liegt am südlichen Stadtrand auf dem Weg zum Flughafen Schiphol, weitere Bürohäuser im Norden reihen sich entlang des IJ; nahe des Hauptbahnhofs das Rembrandthochhaus, mit einer Höhe von 140 Metern ein „Leuchtturm zur City“<sup>564</sup>.

Die Stadt Amsterdam besaß zur Verwirklichung ihrer innerstädtischen Entwicklungspläne zum einen eigenen Grundbesitz, wie zum Beispiel am zentralen Nieuwmarkt, zum andern konnte sie auf das Wohnungsgesetz von 1901 zurückgreifen, das die Enteignung, Unbewohnbarkeitserklärung oder die Schleifung von Elendsvierteln (krotopruiming) ermöglichte. Im Zusammenhang mit den Umbaumaßnahmen und der Renovierung innerstädtischer Stadtviertel konnte die Stadt ihren Bodenbesitz in bescheidenem Umfang auch im Stadtkern vergrößern; besonders in dessen westlichem Teil, wie sich im Vergleich der Karten von 1973 (Abb. 17) und der von 1996 (Abb. 31) zeigt.

---

<sup>560</sup> Pruijt 2002, o.S.

<sup>561</sup> Mak 1997, 311f

<sup>562</sup> und weckt Assoziationen an die Baugeschichte zerstörenden Abrissaktionen durch die kommunistischen Machthaber in Ostberlin

<sup>563</sup> Roegholt 2004, 137

<sup>564</sup> Peters, M. 2004, 2

In Zürich leisteten in den 1980er Jahren Bürgerbewegungen heftigen Widerstand „gegen die geplante überdimensionierte Überbauung mit einem riesigen Büro- und Einkaufszentrum“<sup>565</sup> am «Stauffacher», einem Platz am Rande der Innenstadt, nur wenige Fußminuten von der Bahnhofstraße entfernt. Am Ende entstanden zwar Neubauten, aber bescheideneren Ausmaßes und als Solitäre. Ein anderes privates Großprojekt, das 400 Millionen-Projekt «HB-Südwest» von 1983, das die Gleisüberbauung des Hauptbahnhofs zum Ziel hatte, war ebenso heftig umstritten. Die Stadtverwaltung sah sich durch den von ihr mit einem Entwicklungskonzept für Zürich beauftragten Stadtplaner Jürgensen bestätigt, der die Realisierung des «HB-Südwest» für städtebaulich nützlich hielt und darin für die Stadt „ein bedeutendes Entwicklungspotential“ sah<sup>566</sup>. Jürgensens Arbeit von 1973 war die „grösste und umfassendste Planungsstudie, die je über Zürich im Auftrag der Behörden entstanden ist“<sup>567</sup>. Der Bau scheiterte (vorläufig ?) an der Ablehnung eines 42 Mio. Franken-Kredits durch die Stimmbürger. Das Nein galt weniger den Kosten als den umfangreichen, das Stadtbild belastenden Verkehrsbauten, die durch die dichte Überbauung notwendig geworden wären. Wie andere Städte musste auch Zürich einen Kompromiss zwischen der «Stabilisierung» der gewachsenen Strukturen und den Forderungen der Moderne finden. Mit dem Gebot des kantonalen Planungs- und Baugesetzes von 1975, verbindliche Richtpläne zu erlassen, ließ sich Zürich Zeit, erfüllte es nur unvollständig und um eine neue Bau- und Zonenordnung wurde bis 1991 gerungen. Dem Druck des Wachstums und der Konzentration der Arbeitsplätze schaffenden Dienstleistungsunternehmen konnte sich Zürich nicht vollkommen entziehen: „Das Villen- und Parkquartier am Talacker verschwindet. (...) Dem Schanzengraben entlang entsteht in Richtung Aussersihl eine Skyline von Hochhäusern“<sup>568</sup>, befürchtete Kammerer im Jahre 1986. Eine Skyline ist nicht entstanden, die vielbefahrene Talackerstraße ist von mehrstöckigen Blockrandbauten begrenzt. Cattacin macht ein „Vakuum an öffentlicher Planung in Zürich“ aus, an dessen Stelle „in den achtziger Jahren die Planungslogik privater Investoren“ tritt, „die sich nur selten an die bestehenden Zonen- und Bebauungspläne halten und über großzügig vergebene Ausnahmegewilligungen ihre Interessen durchsetzen“<sup>569</sup>. Die Stadt ergibt sich dem Druck nicht widerstandslos: „Städtebauliche Gründe, Strassenerweiterungsprojekte oder strategische Überlegungen“ veranlassten die Stadt Zürich, „2800 Wohnungen und 1000

---

<sup>565</sup> Ginsburg 1986, 12

<sup>566</sup> Jürgensen 1988, 19

<sup>567</sup> Schilling 1982, 8

<sup>568</sup> Kammerer 1986, 62

<sup>569</sup> Cattacin 1994, 87

Geschäftsräume in rund 800 Gebäuden“ zwischen 1950 und 1980 zu erwerben. Mit diesen «Fiskalliegenschaften» verbessert und stabilisiert die Gemeinde „die Lebensqualität in einzelnen Stadtquartieren wie beispielsweise der Altstadt, insbesondere dank ihrem Angebot an Läden, Gewerbeflächen und Restaurants“<sup>570</sup>. Zürich steuert also bewusst gegen die Verdrängungstendenzen durch die Marktmechanismen, die bei starker Nachfrage und knappem, nicht vermehrbarem Angebot die Bodenpreise und Mieten besonders in den Citylagen in Höhen steigen lassen, die von Bewohnern und vom bodenständigen Kleingewerbe oft nicht mehr bezahlt werden können. Es kann aber auch nicht übersehen werden, dass der große Privatanteil am Boden die Vertretung der Privatinteressen stärkt und selbst Volksabstimmungen durch Einsprüche für lange Zeit faktisch außer Kraft setzen kann.

Die Expansion der Büroflächen hält an, sie haben sich in der Stadt Zürich zwischen 1970 und 1990 beinahe verdoppelt - von 3,7 auf 7,1 Millionen Quadratmeter<sup>571</sup>. Neben der Verlagerung der «back offices» (Verwaltung, Buchhaltung, Datenverarbeitung) in suburbane Räume und darüber hinaus in noch billigere Standorte der Metropolregionen sind innerstädtisch die an die City angrenzenden früheren Industrieflächen Zielorte der Expansion der «headquarter economy» geworden. Entlang der zum Hauptbahnhof zu- und abführenden Eisenbahngleiskörper ist das Hochhausgebiet III<sup>572</sup> mit bis zu 80 m hohen Bürotürmen ausgewiesen. Man spricht im Planungsamt von Investorenwünschen, die diese Höhe um bis zu 50 Prozent übertreffen wollen. Die Leiterin der Stadtentwicklung, Brigit Wehrli-Schindler, beschreibt die Vorgänge so: „Die rasante Entwicklung, die sich seit rund 3 Jahren im Kreis 5 abspielt, ist allerdings nicht nur auf die von der Stadt inspirierten planerischen Maßnahmen zurückzuführen, sondern hat viel mit privaten Aktivitäten zu tun“<sup>573</sup>.

In Frankfurt entwickelten sich die politischen Entscheidungen, die der Stadt ein neues Gesicht geben sollten, in den 1950er Jahren. Am Anfang des Baus wirklicher Hochhäuser stand das Zürich-Haus am Opernplatz. In der Folge veränderte die „räumliche Konzentration der Zentralen der deutschen Banken in Frankfurt“ und weiterer Unternehmen des tertiären Bereichs „auf Kosten der Wohnnutzung in den bürgerlichen Wohnvierteln der Innenstadtrandbe-

---

<sup>570</sup> Stadt Zürich (Hg) Geschäftsbericht der Liegenschaftenverwaltung 2001, 3

<sup>571</sup> Hitz/Schmid/Wolff 1995, 253

<sup>572</sup> vgl. [www.bzo.stadt-zuerich.ch](http://www.bzo.stadt-zuerich.ch) > Hochhausplan > Legende

<sup>573</sup> Wehrli-Schindler 2000, 11; der Kreis 5 liegt rechts der Geleise, Gebiet Escher-Wyss, nordwestlich an die City angrenzend



reiche<sup>574</sup> die Gestalt der Stadt. Nach verschiedenen Konzepten war das an die Innenstadt angrenzende Stadtgebiet «Westend» als „City-Ergänzungsgebiet“<sup>575</sup> vorgesehen und schon seit den fünfziger Jahren setzte die Durchdringung des Wohnviertels mit reinen oder überwiegend der Büro- und Geschäftsnutzung dienenden Gebäuden ein. Damit einher gingen enorme Bodenpreissteigerungen und die von Magistrat und Stadtverordneten im Jahre 1962 sanktionierte Regelung zur „Befreiung von Bebauungsplänen“<sup>576</sup> und damit zu höheren Grundstücksnutzungsziffern. Diese Praxis schraubte die Spekulationsspirale ab „1963/64“<sup>577</sup> in neue Höhen. Gegen die Vertreibung der Bewohner und das Spekulantentum wandte sich eine 1969 von Bürgern gegründete Aktionsgemeinschaft; radikale Studenten- und linke außerparlamentarische Oppositionsgruppen unterstützten die Bewohner des Stadtviertels, indem sie ihren Widerstand gegen den «restaurativen, kapitalistischen» Staat um Hausbesetzungen im Westend erweiterten. Die Erfolge der Protestbewegungen führten schließlich zur Erhaltung des status quo in der Nutzung des Hausbestandes im Westend. Hochhäuser sollten nur an den Grenzen des Viertels, entlang der von Westen kommenden und bis zur Alten Oper führenden Autostraße entstehen: Zehn über hundert Meter hohe Gebäude sind es bis zum Jahre 2000<sup>578</sup> geworden. Wie die Stadt selbst durch ihre Planungs- und Genehmigungspraxis zur Spekulation, zur Vertreibung der Bewohner und zur Unzufriedenheit der Altbesitzer in den 1960er und 1970er Jahren beigetragen hat, beschreibt Müller-Raemisch, der langjährige Leiter des Stadtplanungsamtes. Zuvorderst bemängelt er „das Fehlen eines regulierenden und wertausgleichenden Bodenrechts (...), eines Planungswertausgleichs“. Das alles versuchten die Planer „durch eine gewissermaßen ‚verdeckte‘ Planung, die in den gesetzlichen Plänen noch etwas ganz anderes auswies, als wirklich zu bauen beabsichtigt war“<sup>579</sup>, zu korrigieren. Investoren wurden also eingeweiht und mit dem Versprechen gewonnen, „die gekauften Grundstücke in höherwertige Art und höheres Maß der Nutzung“<sup>580</sup> umwandeln zu können; damit wurden ihnen gewissermaßen amtlich Bodenwertsteigerungen zugeschanzt. Die Möglichkeiten einer legalen Bodenpolitik, die Grundstücke mittels des Vorkaufsrechts selbst zu erwerben und Investoren im Erbbaurecht

---

<sup>574</sup> Rodenstein 2000, 34

<sup>575</sup> Müller-Raemisch 1998, 203

<sup>576</sup> Müller-Raemisch 1998, 204

<sup>577</sup> Müller-Raemisch 1998, 207

<sup>578</sup> vom Messe-Torhaus bis zur DZ-Bank an der Alten Oper; ohne den AfE-Turm der Universität. An der, den südlichen, größeren Teil vom nördlichen Teil des Westends trennenden, Bockenheimer Landstraße, waren schon in den 1960er Jahren zwei über 80 m hohe Bürohäuser gebaut worden; bis zum Jahre 2010 kommen drei weitere, noch höhere, hinzu.

<sup>579</sup> Müller-Raemisch 1998, 171

<sup>580</sup> Müller-Raemisch 1998, 172

anzubieten, stand in den Stadtgremien anscheinend außerhalb der Diskussion. Der vom Büro Speerplan entworfene City-Leitplan von 1983 bekräftigt „die Verkettung des Schicksals der Stadt mit dem Finanzdienstleistungsgewerbe“<sup>581</sup>; auch der 'Rahmenplan Bankenviertel' von 1990 und der 'Hochhausentwicklungsplan' von 1999<sup>582</sup> bestätigen die Bedeutung und die Abhängigkeit der Stadt von den Einnahmen aus der Gewerbesteuer, die rund 50 Prozent des städtischen Verwaltungshaushalts decken: Frankfurts Innenstadt mit den angrenzenden Vierteln Westend, Bockenheim und Gallus wird bis 2010 insgesamt 38 Hochhäuser, deren Höhe von 80 bis über 200 Meter reicht<sup>583</sup>, aufweisen.

Die Stadt sucht andererseits ihre Handlungsfähigkeit in der Gestaltung der Innenstadt zu verbessern. So überführte die Stadt Frankfurt nicht alle der ihr noch direkt unterstellten Wohngebäude im Jahre 2002 in die als GmbH selbständige ABG-Wohnungsgesellschaft, deren Anteile sie zu 99 Prozent hält. Sie behielt Liegenschaften mit knapp 900 Wohnungen und Geschäften in Häusern, die strategisch wichtige Positionen der Innenstadt besetzen (Römerberg, Braubachstraße) im städtischen Eigentumsportefeuille. Dieser Besitz ergänzt das große Flächen bedeckende Gebäudeensemble im sensiblen Kern des Stadtkörpers mit den Eckpunkten: Technisches Rathaus, Schirn-Kunsthalle, Historisches Museum, Rathaus, Römer, Paulskirche und Karmeliterkloster. Das Technische Rathaus musste allerdings zum 1. April 2007 erst für rund 72 Mio. Euro von der Deutschen Immobilien Leasing zurückgekauft werden, nachdem es 1994 an diese für 148 Mio. DM im «Sale and lease back-Verfahren» veräußert worden war; die monatliche Leasinggebühr (ohne Instandhaltung) betrug mehr als 1 Million DM!

### 7.2.3 Konklusion

Wie die Beispiele aus den drei Gemeinden zeigen, kann nicht nur die Verfügungsgewalt über den Boden Stadtplanung und Stadtentwicklung beeinflussen, sondern auch Konflikte zwischen einer rein funktionalistischen Stadtplanung und den konträren Bedürfnissen und Empfindungen der Bürger. In den 1960er und 1970er Jahren folgten Stadtplaner und Stadtadministratoren Konzepten, die an wirtschaftlichen Interessen nach einer autogerechten Stadt und einer allokativen Bodennutzung ausgerichtet waren - ihre Akzeptanz bei den Stadtbewohnern wurde nicht hinterfragt. Es gelang nicht, „die beiden widersprüchlichen Anforderungen an Politik in der modernen Gesellschaft: Die Herstell-

---

<sup>581</sup> Rodenstein 2000, 49

<sup>582</sup> Rodenstein 2000, 56ff

<sup>583</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Hochh%C3%A4user\\_in\\_Frankfurt\\_am\\_Main](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Hochh%C3%A4user_in_Frankfurt_am_Main); ohne Sachsenhausen und die Bürostadt Niederrad.

ung demokratischer Legitimität von Politik und die Regierbarkeit von komplexen sozialen Formen“<sup>584</sup> zur Übereinstimmung zu bringen. Außerparlamentarische Oppositionsgruppen revoltierten in allen drei Städten und klagten eine am Gemeinwohl und der Bewahrung historisch gewachsener Stadträume orientierte Stadtgestaltung ein. Hatte in der postindustriell bestimmten Phase noch bis in die 1980er Jahre der Forderungskatalog global ausgerichteter, nationaler und internationaler Unternehmen das Planungsdenken besetzt, fand allmählich eine Rückbesinnung statt: Stadtteilpläne ersetzen großflächige Gesamtpläne, historische Rekonstruktionen sollen neben neuer, profilgebender Architektur das Bild der Stadt formen. Die Stadtgesellschaft erwartet keine ideologisierten Reißbrett-Theorien, sondern ökonomisch machbare, kulturell attraktive, sozial und ökologisch verträgliche Lösungen bei der Weiterentwicklung ihrer Stadt. Unbeschadet dessen hält der Druck auf die Stadtplaner an und „die jeweils hegemonialen Gruppen werden“ weiter „zur Stabilisierung ihrer politischen und ökonomischen Vorherrschaft kulturelle Ausdrucks- und Repräsentationsformen suchen“<sup>585</sup>. Offen bleibt die Frage, die Huber 1988 stellte: „welches die einer demokratischen Stadt äussere Erscheinung wäre; ob überhaupt die Demokratie fähig ist, eine Stadt zu gestalten, so wie Monarchien und Autokratien sich ausgedrückt haben“<sup>586</sup>?

Nicht zu übersehen ist, dass alle drei Städte kommunales Bodeneigentum auch zur zukünftigen Entwicklung und Gestaltung der Stadtkerne benötigen und selbst für unerlässlich halten. Und - dass eine Stadtentwicklung, die sich auf einen großen städtischen Grundbesitz stützen kann, mit ruhigerer Hand und weniger äußerem Druck und ohne eine Vielzahl von Ausnahmegenehmigungen sowie mit größerer Gewissheit einer hohen Realisierungschance die Ziele und Prämissen einer vorausschauenden Stadtentwicklung und Stadtplanung erreichen kann.

---

<sup>584</sup> Eder, Vorwort zu Cattacin 1994

<sup>585</sup> Rodenstein 1992, 35

<sup>586</sup> Huber, B. 1993, Einleitung

## VIII Zusammenfassung

### 8.1 Abschließende Diskussion der Forschungshypothesen

#### 8.1.1 Erste Hypothese: Zuordnung der Städte zu sozioökonomischen Paradigmen

Die Annahme, nach der die Bodenpolitik der drei Städte den modellhaften sozioökonomischen Paradigmen radikal-gemeinwirtschaftlich, liberal-marktwirtschaftlich und sozial-marktwirtschaftlich zuzuordnen ist, kann durch die Ergebnisse der Untersuchung dahingehend präzisiert werden:

1. Amsterdams Bodenordnung kommt dem gemeinwirtschaftlichen Paradigma aus zwei Gründen sehr nahe: Erstens durch die konsequente Beibehaltung des Beschlusses von 1896, Boden nicht zu verkaufen, sondern nur in Erbpacht zu vergeben. Zweitens durch den mehrheitlich städtischen und gemeinnützigen Anteil am gesamten Wohnungsbestand, sowie durch das Recht der Gemeinde auf Preisreglementierungen im privaten Wohnungsbau auf Erbpachtgrund. Der freie Wohnungsmarkt bleibt dadurch auf eine, wenn auch starke, Randfunktion zurückgedrängt.
2. Die Bodenpolitik der Stadt Zürich steht auf der breiten Basis eines 40-prozentigen gemeindlichen Bodenanteils, der zu einem großen Teil aus Freiflächen (Erholung, Grünzonen, Wald) und den notwendigen Verkehrs- und öffentlichen Flächen besteht. Mit dem starken Schutz des privaten Bodeneigentums und einer drei Viertel Mehrheit des privaten Wohnungsbestandes nähert sich Zürichs Bodenpolitik dem liberal-marktwirtschaftlichen Modell an; einem Modell allerdings, das das aktive Eingreifen des Staates oder der Gemeinde in der Wohnungsverorgung für Ärmere für notwendig hält.
3. Die Stadt Frankfurt ist, wie Zürich, Eigentümerin von ca. 40 Prozent der Gemarkungsfläche und hier beansprucht der Stadtwald allein ca. 30 Prozent des städtischen Bodeneigentums. Die von der Stadt vergabene Erbpachtfläche ist zwar klein im Verhältnis zu Amsterdam, bedeckt aber doch 5,4 Prozent des bebauten Bodens. Die Erbpachten gingen an alle Kategorien von Nutzern, hauptsächlich aber - mit «sozialen» Zielsetzungen verbunden - an rund 3.000 Erbauer von 1- bis 2-Familienhäusern. Die Stadt erreicht beim gemeinnützigen Wohnungsbestand immerhin einen Anteil von einem Drittel des Gesamtbestandes. Ihre Bodenpolitik rückt sie zwischen Amsterdam und Zürich, eine Zuweisung zum sozial-marktwirtschaftlichen Theorem scheint gerechtfertigt.

### 8.1.2 Zweite Hypothese: Wohnungsversorgung

Die Zweite Hypothese unterstellt, dass bei einem hohen Gemeineigentumsanteil eine bessere Wohnungsversorgung der ärmeren Schichten der Bevölkerung gelingt.

Der Indikator der Mietbelastungen zeigt, dass das sozioökonomische Modell der Frankfurter Wohnungspolitik, das einen «Dritten Weg» zwischen einer gemeinwirtschaftlichen und einer privatwirtschaftlichen Ordnung sucht, bei dem Kriterium der Wohnungsversorgung der ärmeren Schichten am schlechtesten abschneidet. Es gelingt nicht, die Mietbelastung für das unterste Einkommensquartil, wie bei den beiden anderen Städten, bei einem Niveau von höchstens 35 Prozent zu begrenzen - die Belastung erreicht für diese Gruppe in Frankfurt 40 Prozent.

Beim Merkmal des allgemeinen Mietniveaus der Bestandswohnungen liegt Amsterdam mit dem gemeinwirtschaftlichen Modell des «Volkswohnungsbaus» deutlich im Vorteil. Es gelingt mit den Mietkosten das im Vergleich niedere Lohnniveau (Tab.29) auszugleichen und die Binnenkaufkraft zu stärken. Die Stadt Zürich profitiert von der volkswirtschaftlichen Stärke einer, im europäischen Maßstab, am geringsten regulierten freiheitlichen Wirtschaftsordnung und kommt bei dem höchsten Mietniveau der Bestandsmieten (Tab.28) mit dem geringsten Anteil an «sozial» geförderten Wohnungen aus. Auch bei diesem Vergleichsparameter schneidet Frankfurt mit einem durchschnittlichen Mietniveau, das immerhin 86 Prozent desjenigen Zürichs erreicht - bei deutlich niedrigeren Bruttolöhnen<sup>587</sup> - ungünstig ab.

### 8.1.3 Dritte Hypothese: Stadtentwicklung und Stadtgestaltung

Die Hypothese geht davon aus, dass bei einem großen kommunalen Eigentumsanteil am Boden Stadtentwicklung und Stadtplanung eher zu verwirklichen und langfristiger zu gestalten sind.

Amsterdam als Eigentümerin von drei Vierteln der Stadtfläche hatte es in planungs- und eigentumsrechtlicher Hinsicht leichter, die Nutzungs- und Strukturpläne auf dem Wohnungs-, Gewerbe- und Grünflächensektor nahezu hundertprozentig umzusetzen und neue Siedlungsgebiete oder Wohnquartiere zu realisieren. Aber auch die Städte Zürich und Frankfurt erreichten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarien, bestehend aus Richtplan, Bebauungsplan, Bauordnung und Umlegungsverfahren, eine im ganzen

<sup>587</sup> Tab.29 Bei den Löhnen sind die sehr hohen Einkommen nicht erfasst; die Löhne sind überdies stark von nationalökonomischen Einflüssen abhängig. Die Diskrepanz zwischen Brutto- und Nettolöhnen spiegelt die gesamtstaatlichen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen wider.

befriedigende Entwicklung. Dem mehrheitlich im Privatbesitz befindlichen Boden stellten sie ihren sich ständig verändernden Bodenbesitz gegenüber, der ihnen beim Wohnungsbau eine initiative und leitbildgebende Funktion ermöglichte. Dies vor allem in den «anormalen» Zeiten der Massenproduktion von Wohnungen und der Erschließung neuer Siedlungsgebiete nach den beiden Weltkriegen.

In den Zentren entfalten die Eigentumsverhältnisse eine andere Wirkung und Dynamik. Dort haben sich alle drei Städte dem Einfluss der wirtschaftlichen Kräfte auf die Planung und Gestalt der Stadt zu erwehren. In Amsterdam gelingt die Plazierung der Headquarter Economy im suburbanen Raum am IJ und in den Zuidas. In Zürich konzentrieren sich die «Handels- und Dienstleistungszonen» hauptsächlich auf die nordwestlichen Gebiete entlang der Bahngleiskörper, aber auch die fünf- bis siebengeschossigen «Zentrumszonen»<sup>588</sup> bemächtigen sich immer weiterer urbaner und suburbaner Räume. In Frankfurt sind die bis zu 260 m hohen Bürotürme zentrumsdominant und weithin sichtbares Wahrzeichen der Stadt.

## 8.2 Fazit

Die drei Gemeinden erreichten ihr Prestige, ihren Status und die Lebensqualität ihrer Bewohner mit einer normativ und faktisch voneinander abweichenden Bodenpolitik. Die Divergenzen in den Bodenpolitiken der Städte sind stark von deren Geschichte, deren Traditionen und Leitbildern beeinflusst und geprägt. Differenzierungen und Wandlungen sind gesellschaftlichen und zeitlichen Prozessen unterworfen. Verlauf und Gestalt der städtischen Bodenpolitik ist historisch gewachsen und untrennbar mit der sozialen und politischen Entwicklung des Gemeinwesens verbunden. Verhaltens- und Handlungsunterschiede beruhen zu einem großen Teil auf den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen, den Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen, den Rechtssystemen - auch dem Eigentumsrecht. „Die Rechtssysteme der westlichen Welt zentrierten um das Eigentum“<sup>589</sup> und das gilt „selbstverständlich auch für die Verteilung und das Eigentum am Boden: Jede Bodenordnung ist menschengemacht“<sup>590</sup> - auch die Gewichtung der Anteile gemeinschaftlichen oder privaten Grundeigentums.

Für den kommunalen und gemeinnützigen Wohnungsbau der untersuchten Städte gilt das, was Schulte als die „zentrale Eigenschaft wohnungswirtschaftlicher Märkte“, die „primär aus Netzwerken, aus Institutionen und Inter-

<sup>588</sup> vgl. [www.bzo.stadt-zuerich.ch](http://www.bzo.stadt-zuerich.ch) > Empfindlichkeitsstufen > Legende

<sup>589</sup> Boukema 1988, 15

<sup>590</sup> Lenk 1988, 120

essenorganisationen ... bestehen“, ansieht: Ein „aussergewöhnlich hohes Maß an Pfadabhängigkeit“<sup>591</sup>. Institutionelle Regeln ließen sich über das ganze Jahrhundert hinweg verfolgen.

In Amsterdam, wo der kommunale Wohnungsbau 1918 begann und 1995 die Darlehen mit Pflichten und Rechten vom Reich auf die Stadt übertragen wurden, haben die gesellschaftspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Implikationen für die Bürger weiter Bestand. In Zürich blieb die 1908 begonnene Tradition kommunalen Wohnungsbaus und der Förderung von Wohnungsbaugenossenschaften bis heute unangetastet erhalten. In Frankfurt brach der schon 1901 beschrittene Pfad des sozialen städtischen Wohnungsbaus zwar in der Endphase eines „grausamen und erbarmungslosen Gesellschaftsmythos“<sup>592</sup> ab, drohte die Spur in den Jahren 1939 bis 1945 verloren zu gehen. Umso intensiver wurde dann in der zweiten Jahrhunderthälfte der früh begonnene Weg des gemeinnützigen Wohnungsbaus und der Förderung des Wohneigentums fortgesetzt. Zum Ende des 20. Jahrhunderts begann dann in Frankfurt der evolutionäre Modus pfadabhängiger Prozesse die städtischen Wohnungsgesellschaften durch die globale Dynamik des Kapitalismus<sup>593</sup> zu bedrohen.

Bei der Institution Erbpacht wirkte die normative Geltung der deutlich unterschiedlich konturierten Vergaberechte über das Jahrhundert kontinuierlich fort; in Zürich allerdings erst ab dem Jahre 1951 beginnend. Die institutionellen Rechte umfassten in Amsterdam die gesamte Bevölkerung, in Zürich ein begrenztes Spektrum bestimmter Zielgruppen. In Frankfurt waren die Zielgruppen traditionell breit gestreut; allerdings gab es auch im Erbbau von 1933-1945 einen Bruch mit der überlieferten und später fortgesetzten Vergabepraxis.

Kontinuität ist auch bei dem nicht kongruenten institutionellen Handlungsrahmen des städtischen Grunderwerbs zu beobachten. Die rechtlichen Dimensionen des Grunderwerbs änderten sich für die drei Städte im Verlauf des Jahrhunderts - wenn überhaupt - nur wenig. Im Vergleich ihres nationalen Kontextes aber nehmen alle drei Städte mit ihrem eigenen Grundbesitzanteil von 41-76 Prozent eine vorzügliche Stellung ein. Im Bereich der Achse Zürich - Amsterdam z. B. betragen die städtischen Grundeigentumsanteile am Ende des Jahrhunderts: In Basel 31%, in Stuttgart 37%, In Düsseldorf 37% und in Rotterdam rund 60%<sup>594</sup> am jeweiligen gesamten Stadtgebiet.

---

<sup>591</sup> Hagemeyer 2002, Geleitwort

<sup>592</sup> Elias 1985, 26

<sup>593</sup> Harvey 1985, 158

<sup>594</sup> Liegenschaftenverwaltungen; Rotterdam Amt für Stadtentwicklung und Wohnungswesen

Die drei untersuchten Gemeinden bestehen mit ihren unterschiedlichen bodenpolitischen Lösungen nicht nur im externen Wettbewerb der «World Cities», sondern können in ihm sogar eine vorzügliche Rolle spielen. Es gelang ihnen mit ihrer Bodenpolitik aber auch weitgehend die Bewältigung interner Aufgaben, nämlich ein Gleichgewicht zwischen den funktionalen Anforderungen, den gemeinschaftlichen Interessen und den persönlichen Bedürfnissen ihrer Bewohner herzustellen.

Gemeineigentum versus Privateigentum, das Antonym steht als Titel und These über der Arbeit. Die Entgegensetzung des gemeinschaftlichen und des privaten Eigentums bezeichnet keinen vollkommenen Unterschied mit Absolutheitsanspruch, sondern markiert die zwei Pole, zwischen denen sich die Bodenpolitiken der Städte Amsterdam, Zürich und Frankfurt bewegen. Bei allen graduellen Abstufungen des Anteils des Privateigentums zeigt die Untersuchung die Bedeutung des *städtischen* Bodeneigentums und Wohnungsbesitzes - ist es aber auch wirklich *gemeinschaftliches* Eigentum?

Gemeineigentum, wie groß sein Anteil auch sei, ist dann kein Euphemismus:

- Wenn, wie in Amsterdam, die Bürger seit einhundert Jahren immer wieder in Wahlen die Entscheidung ihrer Repräsentanten bestätigen, Land nicht zu verkaufen, sondern nur in Erbpacht zu vergeben.  
Und wenn die Gemeinde durch die Überführung ihrer kommunalen Wohnungsgesellschaft in eine Stiftung deren dauerhafte und nachhaltige Sicherung erreichte.
- Wenn, wie in Zürich, die Stadt in der Form von Stiftungen Rechtsschutz und Sicherheit für die städtischen Wohnbauträger: «Stiftung Alterswohnungen», «Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien» und «Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum der Stadt Zürich (PWG)»<sup>595</sup> schuf.  
Wenn die Gemeinde die Wohnkolonien weiterhin im kommunalen Vermögenshaushalt belässt und nicht in selbständige, der Mitsprache weitgehend entzogene GmbH's auslagert.  
Und wenn die Bürger bei der Verwendung des Gemeindevermögens das letzte Stimmwort haben und - die Entscheide auch exekutiert werden können.

---

<sup>595</sup> gegründet im Jahre 1990 mit einem Kapital von 50 Mio. Franken



- Wenn die Stadt Frankfurt das „Gemeindevermögen“ derart verwaltet, „daß es einerseits in seinem Bestand nicht gefährdet wird, und andererseits, soweit dies die Natur gestattet, einen möglichst hohen Ertrag abwirft“<sup>596</sup>.

Dieser Forderung kann die kommunale Boden- und Wohnungspolitik der Stadt Frankfurt in Zukunft dann gerecht werden, wenn sie ihren wertvollen Grundbesitz nicht verkauft, sondern im Eigentum behält und nur in Erbpacht zur Nutzung durch Dritte vergibt.

Und wenn sie ihre Wohnungsholding ABG oder Teile davon nicht veräußert, nicht «privatisiert», sondern durch die Umwandlung in eine Stiftung den Boden- und Gebäudebestand im Gemeineigentum behält und langfristig sichert.

---

<sup>596</sup> Böhm 1997, 71: Fußnote Gemeinde- und Bezirksordnung für das Königreich Württemberg vom 28.7. 1906, Stuttgart: Michel

## Literaturverzeichnis

- Aalbers, M. et al. (2003). Large housing estates in the Netherlands. An overview of developments and problems in Amsterdam and Utrecht. Urban and Regional research centre Utrecht. Restate report 2e. [http://www. Restate. geog.uu.nl](http://www.Restate.geog.uu.nl).
- Adickes, F. (1903). Die sozialen Aufgaben der deutschen Städte. Zwei Vorträge auf dem ersten deutschen Städtetag zu Dresden 1903. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Adickes, F. (1893). Die unterschiedliche Behandlung der Bauordnungen für das Innere, die Außenbezirke und die Umgebung der Städte. Braunschweig: Vieweg & Sohn.
- Adolphs, U. (2001). Frankfurt hat Milliardenvermögen zu Geld gemacht. Frankfurt: FAZ Nr. 250, S.72.
- Akeret, W. (1977). Die zweite Zürcher Eingemeindung 1934. In: Europäische Hochschulschriften, Reihe III: Geschichte und ihre Hilfswissenschaften 80. Bern, Frankfurt: Lang.
- Albers, G. (1995). Stadtplanung. In: P. Treuner (Hg.) Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL.
- Albers, J. (1959). Zur Bodenfrage. In: Albers/Lubahn. Halbe oder ganze Maßnahmen gegen die Bodenspekulation? Frankfurt: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Alonso, W. (1974). Location and land use: toward a general theory of land rent. Cambridge: Harvard University Press.
- ARGOS-Arbeitsgruppe Oekonomie und Stadtforschung Stuttgart.(1983). Auswirkungen unterschiedlicher Bodenpreise auf den Wohnungsbau. Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" Heft 03.101 Bonn-Bad Godesberg.
- Aristoteles, (1989). Politik. Schriften zur Staatstheorie. Stuttgart: Reclam.
- Balser, F. (1995). Aus Trümmern zu einem europäischen Zentrum. Geschichte der Stadt Frankfurt am Main 1945-1989. In: Frankfurter Historische Kommission (Hg.). Die Geschichte der Stadt in neun Beiträgen Sigmaringen: Thorbecke.
- Balser, F. (1991). Die Region: Frankfurt und das Umland. In: Frankfurter Historische Kommission (Hg.). Frankfurt am Main. Die Geschichte der Stadt in neun Beiträgen. Sigmaringen: Thorbecke.
- Balser, F. (1991). Frankfurt am Main in der Nachkriegszeit und bis zum Jahre 1989. In: Frankfurter Historische Kommission (Hg.). In: Frankfurt am Main. Die Geschichte der Stadt in neun Beiträgen. Sigmaringen: Thorbecke.
- Bauer, E. (1998). Wohnbauförderung und Gemeinnützigkeit. [http://www.iswb.at/forschung/Wbfoe/1998/1998-3\\_Bauer.pdf](http://www.iswb.at/forschung/Wbfoe/1998/1998-3_Bauer.pdf).
- Bellgardt, E. (2001). Bau- und Besitzform von Wohnungen in Deutschland. urn:nbn:de:hebis:30-0000003413. Frankfurt: Habilitationsschrift.
- Bernoulli, H. (1946). Die Stadt und ihr Boden. Erlenbach-Zürich: Verlag für Architektur AG.
- Bernoulli, H. (1991). Die Stadt und ihr Boden. Basel: Birkhäuser.
- Binz-Gehring, D. (1975). Das gesetzliche Vorkaufsrecht im schweizerischen Recht. Bern, Frankfurt: Lang.
- Bleicher, A. (1929). Franz Adickes als Kommunalpolitiker. In: Frankfurter Historische Kommission (Hg.): Franz Adickes. Sein Leben und sein Werk. Frankfurt am Main: Englert und Schlosser.
- Bleicher, H. (1895). II. Theil. Die innere Gliederung der Bevölkerung. In: Stadt Frankfurt (Hg.). Statistische Beschreibung der Stadt Frankfurt am Main und ihrer Bevölkerung. Frankfurt: Sauerländer.

- Blumenroth, U. (1975). Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung - Darstellung und kritische Würdigung. In: W. Ernst, R. Thoss. (Hg.) Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnwesen der Universität Münster.
- Böhm, H. (1997). Bodenpolitik deutscher Städte in der Zeit vor dem 1. Weltkrieg. In: K. H. Kaufhold (Hg.). Investitionen der Städte im 19. und 20. Jahrhundert. Köln, Weimar, Wien: Böhlau.
- Böhm, H. (1990). Stadtplanung und städtische Bodenpolitik. In: H. H. Blotevogel (Hg.). Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik. Köln, Wien: Böhlau.
- Böhm, H. (1995). Bodenpolitik deutscher Städte in der Zeit vor dem 1. Weltkrieg. In: K. H. Kaufhold (Hg.). Investitionen der Städte im 19. und 20. Jahrhundert. Köln, Weimar, Wien: Böhlau.
- Böhm, H. (1995). Bodenpolitik deutscher Städte in der Zeit vor dem 1. Weltkrieg. In: J. Reulecke (Hg.). Die Stadt als Dienstleistungszentrum. St. Katharinen: Scripta Mercaturae.
- Böhme, H. (1988). Ernst May und der soziale Wohnungsbau. Frankfurt: Nassauische Heimstätte.
- Bolz, P. (2001). Frankfurter Sozialbericht. Teil III: Wohnungsversorgung. In: Stadt Frankfurt, Dezernat für Soziales und Jugend (Hg.). Reihe Soziales und Jugend 22. Frankfurt.
- Boon, S. A. (1993). Erfpacht, een fruitautomaat?: kwantitative studie over het erfpacht-systeem van de Gemeente Amsterdam. bijlage, Deel 1 3-25. Amsterdam.
- Börsch-Supan, A. (2000). Die Entwicklung der Wohnungsmärkte seit dem Zweiten Weltkrieg im internationalen Vergleich. In: V. Eichener, H. van Emmerich, D. Petzina (Hg.). Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche. Frankfurt: Knapp.
- Bothe, F. (1911). Aus Frankfurts Sage und Geschichte. Frankfurt: Diesterweg.
- Bothe, F. (1929). Geschichte der Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt: Englert & Schlosser.
- Bothe, F. (1966). Geschichte der Stadt Frankfurt am Main. Nachdruck von 1929. Frankfurt: Sauer & Auvermann.
- Boukema, H. J. M. (1988). Individualrechte in einer sich wandelnden städtischen Umgebung. In: N. Lopez-Calera, W. Seele (Hg.). Politisches System und Bodenordnung. Frankfurt u. a. O.: Lang.
- Brede, H. (1975). Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung. Frankfurt: Suhrkamp.
- Brunner, H. (1958). Deutsche Rechtsgeschichte Bd. 2. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bundesamt für Wohnungswesen. (2005). Briefing Wohneigentum. BWO:ch\_briefingwohneigentum\_2005-d.pdf.
- Cahn, E. (1912). Die Wohnungsnot in Frankfurt a.M., ihre Ursachen und ihre Abhilfe. Frankfurt.
- Cattacin, S. (1994). Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität: zur politischen Organisation der Stadtentwicklung; Florenz, Wien und Zürich im Vergleich. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Cezanne, W. (1994). Allgemeine Volkswirtschaftslehre. München, Wien: Oldenbourg.
- Claassen, E.-M. (1980). Der monetäre Ansatz der Wechselkursbestimmung: Kaufkraftparität. In: E. Dichtl, O. Issing (Hg.). Wirtschaftswissenschaftliches Studium 9. Jg., H 1. München, Frankfurt: Vahlen, Beck.
- Claassen, B. (1995). Grundzüge der Politikwissenschaft. In: A. Mohr (Hg.) München: Oldenbourg.
- Cushman & Wakefield, Healey & Baker. (2004). Amsterdam in cijfers 2004 [www.os.amsterdam.nl/tabel/2695](http://www.os.amsterdam.nl/tabel/2695).

- Damaschke, A. (1915). Die Bodenreform. Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not. Jena: Fischer.
- Delfgaauw, G. Th. J. (1934). De grondpolitiek van de Gemeente Amsterdam. Amsterdam: H. J. Paris.
- Delfgaauw, G. Th. J. (1977). De wet en de gemeentelijke grondpolitiek. In: G. Bolle, C. A. Snepvangers (Hg.). Spiegel van onroerend goed. Deventer: Kluwer.
- Diekmann, A. (1996). Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Hamburg: Rowohlt.
- Dieterich, B. und H. (Hg.). (1997). Boden - wem nutzt er? Wen stützt er?: Neue Perspektiven des Bodenrechts. Braunschweig: Vieweg.
- Dieterich, H., Dransfeld, E., Voß, W. (1993). Urban land and property markets in Germany. London: UCL Press.
- Duerrenberger, G., Ernste, H., Furger, F., Jaeger, C., Steiner, D. (1992). Das Dilemma der modernen Stadt: theoretische Überlegungen zur Stadtentwicklung - dargestellt am Beispiel Zürichs. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Dünki, R. (1994). Zeittafeln. Die Zürcher Stadtvereinigung von 1934 in Daten. In: F. Lendenmann (Hg.). Hundert Jahre Gross-Zürich. 60 Jahre 2. Eingemeindung 1934. Zürich: Stadtarchiv.
- Ecoplan. (2004). Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung (Hg.). Bern, Altdorf.
- Ecoplan. (2003). Mietbelastung in Kanton und Stadt Zürich. Im Auftrag der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich (Hg.). Bern, Altdorf.
- Eekhoff, J. (1987). Wohnungs- und Bodenmarkt. Tübingen: Mohr.
- Eekhoff, J. (2002). Wohnungspolitik. Tübingen: Mohr.
- Ehrlich, W. (1990). Bauen für ein neues Leben. Frankfurt: Dornbusch.
- Eisinger, A., Schneider, M. (Hg.). (2003). Stadtland Schweiz. Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklungen in der Schweiz. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser.
- Elias, N. (1985). Humana conditio. Beobachtungen zur Entwicklung der Menschheit am 40. Jahrestag eines Kriegsendes (8. Mai 1945). Frankfurt: Suhrkamp.
- Engels, F. (1872). Zur Wohnungsfrage. In: Volksstaat. Leipzig: Verlag der Genossenschaftsbuchdrucker.
- Epping, G. (1977). Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot.
- Erhard, L. (1962). Freie Wirtschaft und Planwirtschaft. In: L. Erhard (Hg.). Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der sozialen Marktwirtschaft. München, Wien: Econ; Frankfurt: Knapp.
- Ermatinger, G. (1943a). Behörden und Verwaltung. In: Tagblatt der Stadt Zürich. Sonderabdruck aus der Jubiläumsausgabe 50 Jahre Zürcher Stadtvereinigung. Zürich: Berichthaus.
- Ermatinger, G. (1943b). Die Geschichte der Stadtvereinigung. In: Tagblatt der Stadt Zürich. Sonderabdruck aus der Jubiläumsausgabe 50 Jahre Zürcher Stadtvereinigung. Zürich: Berichthaus.
- Escher, C. (1888). Finanzielle Seite der Verschmelzung der Stadt Zürich und der Ausgemeinden. In: Zur Vereinigung der Stadt Zürich mit ihren Ausgemeinden. Sammlung von Vorträgen, Organisationsentwürfen und Statistischem Material. Vortrag des Herrn Dr. Conrad Escher, gehalten am 20. Mai 1886 vor der statistisch-volkswirtschaftlichen Vereinigung. Zürich: Cotti.
- Esser, J., Schamp, E. W. (Hg.). (2001). Metropolitane Regionen in der Vernetzung. Der Fall Frankfurt /Rhein-Main. Frankfurt: Campus.
- Faber, J. H. (1905). Woningnood en Woningwet. Zwolle - De Erven: Tijl.
- Finanzamt der Stadt Zürich (Hg.). (1957). 50 Jahre Wohnungspolitik der Stadt Zürich 1907-1957. Zürich: Schulbuchverlag.

- Forstmann, W. (1991). Frankfurt am Main in wilhelminischer Zeit 1866-1918. In: Frankfurter Historische Kommission (Hg.). Frankfurt am Main. Die Geschichte der Stadt in neun Beiträgen. Sigmaringen: Thorbecke.
- Frankfurter Mieterverein (Hg.). (1898). Das Wohnungselend und seine Abhilfe in Frankfurt a. M. In: Flugschriften des Frankfurter Mietervereins. Frankfurt.
- Friedemann, J. (2006). Einladung für Wohnungsspekulanten. Frankfurt: FAZ Nr. 269, S. 13.
- Fritzsche, B., Lemmenmeier, M. (1994a). Auf dem Wege zu einer städtischen Industriegesellschaft 1870-1918. In: N. Flüeler, M. Flüeler-Grauwiler (Hg.). Geschichte des Kantons Zürich. Band. 3, 19. und 20. Jahrhundert. Zürich: Werd.
- Fritzsche, B., Lemmenmeier, M. (1994b). Die revolutionäre Umgestaltung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat 1780-1870. In: N. Flüeler, M. Flüeler-Grauwiler (Hg.). Geschichte des Kantons Zürich. Band 3: 19. und 20. Jahrhundert. Zürich: Werd.
- Fritzsche, C., Bösch, P. (1992). Zürcher Planungs- und Baurecht. Eine Einführung in das zürcherische Planungs- und Baurecht mit Einschluss des baulichen Energie- und Umweltschutzes. Vereinigung Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter (Hg.). Wädenswil: Stutz+Co.
- Gall, L. (Hg.). (1994). FFM 1200. Traditionen und Perspektiven einer Stadt. Sigmaringen: Thorbecke.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1991). Amsterdam in cijfers. Volkshuisvesting en Bouwnijverheid. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1891-). Gemeenteblad der stad Amsterdam. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (2001). Huisvesting en Woningmarkt. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1990-). Jaarboek Amsterdam in Cijfers. Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1901-). jaarrekeningen der stad Amsterdam. In: Gemeenteblad. bijlagen. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. Dienst Onderzoek en Statistiek (2005). Kerncijfers Amsterdam 2005. Amsterdam: O + S.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1983). Nota: Naar een stadsprovincie. In: Gemeenteblad 1983 bijlage G. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. DRO Dienst Ruimtelijke Ordening (Hg.). (2003). stadsplan amsterdam. Toekomstvisies op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad 1928-2003. Rotterdam: NAI.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1900-). Statistisch Jaarboek der Gemeente Amstersterdam. Het Bureau van Statistiek der Gemeente (Hg.). Amsterdam: Müller.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1966-). Stedelijk Jaarverslag Amsterdam. Gemeentebestuur Amsterdam (Hg.). Jaarverslagen 1962-2002 bandenlijst. Amsterdam: Commissie Jaarverslagen.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1961). Verslagen der Bedrijven, Diensten en Commissien van Amsterdam. Amsterdam: Gemeentelijke Archiefdienst.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1991). Volkshuisvesting en Bouwnijverheid. In: Amsterdam in cijfers. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (1989). Werk in uitvoering: oorgan van de Dienst Publieke Werken Amsterdam 1950-1989. Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (Hg.). (2005). Wonen in Amsterdam. Amsterdam: Ontwikkelingsbedrijf.
- Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam (Hg.). (1998). ERBPACHT in Amsterdam 2, Allgemeine Bedingungen 1966 und ERBPACHT in Amsterdam 5, Allgemeine Bedingungen 1994. Amsterdam.
- Gerhardt, E. G. (1935). Geschichte der Säkularisation in Frankfurt a. M. Paderborn: Schöningh.

- Gerson, J. H. (1996). Erfpacht, goed voor u in 1896, in 1996 en in 2046 In: Erfpachtadministratiekantoor. Een eeuw erfpacht in Amsterdam: 1896-1996. Amsterdam: Gemeentelijk Grondbedrijf.
- Giddens, A. (1999). Der Dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt: Suhrkamp.
- Ginsburg, T. (1986). Welche Kräfte steuern die Stadtentwicklung? In: H. Hitz, C. Schmid, R. Wolff, T. Ginsburg (Hg.). Zürich ohne Grenzen. Zürich: Pendo.
- Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich der Stadt Frankfurt am Main (2004). Grundstücksmarkt Frankfurt am Main 2003/2004. Bodenpreisindices Frankfurt.
- Güttler, H. (1997). Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik. In: B. und H. Dieterich (Hg.) Boden - wem nutzt er? Wen stützt er? Braunschweig: Vieweg.
- Hagemeyer, I. (2002). Der Einsatz staatlicher Instrumente in der Wohnungs- und Bodenpolitik des 20. Jahrhunderts: Deutschland, Spanien, Schweden und die USA im Vergleich. Köln: Müller.
- Hampe, J. (1985). Bodenpolitik. In: Görres-Gesellschaft (Hg.). Staatslexikon. Recht - Wirtschaft - Gesellschaft. Freiburg, Basel, Wien: Herder.
- Hardegger, J. et al. (1986). Das Werden der modernen Schweiz. Band 1 Luzern: Internationaler Lehrmittelverlag.
- Harder, G. (1997). Das verliehene Nutzungsrecht. Berlin: Berlin-Verlag.
- Harloe, M. (1995). The people's home?: social rented housing in Europe & America. Oxford u.a.O.: Blackwell.
- Harvey, D. (1985). The Urbanization of Capital. Studies in the History and Theory of Capitalistic Urbanization. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Häußermann, H., Siebel, W. (2004). Stadtsoziologie: Eine Einführung. Frankfurt u.a.O.: Campus.
- Hayek, F. von (1977) Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus. Tübingen: Mohr.
- Heinsohn, G., Steiger, O. (2002). Eigentumstheorie des Wirtschaftens versus Wirtschaftstheorie ohne Eigentum. Marburg: Metropolis.
- Hellinga, H., Ruijter, P. de (Hg.). (1985). Algemeene Uitbreidingsplan Amsterdam. 50 Jaar Amsterdamse Raad voor de Stedebouw. Amsterdam.
- Hitz, H., Schmid, C., Wolff, R. (1995). Boom, Konflikt und Krise - Zürichs Entwicklung zur Weltmetropole. In: H. Hitz et al. (Hg.). Capitales Fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich. Zürich: Rotpunktverlag.
- Hitz, H., Schmid, C., Wolff, R., Ginzburg, G. (Hg.). (1986). Zürich ohne Grenzen. «Senter for Applied Urbanism» H. Hitz et al. Zürich: Pendo.
- Holzheu, F. (1980). Bodenpolitik. In: W. Albers et al (Hg.) Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft Bd. 2. Stuttgart, New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Huber, B. (1993). Monumentalität und Demokratie. Diskussion. In: Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zürich (Hg.). Stadt als Heimat. Schriftsteller und Schriftstellerinnen äussern sich zu Stadtgestalt, Geborgenheit und Entfremdung. Zürich: ETH ORL-Bericht 88/1993.
- Hugger, P. (1987). Das Weiterleben dörflicher Strukturen in der heutigen Stadt Zürich. In: H. Heineberg (Hg.). Innerstädtische Differenzierungen und Prozesse im 19. und 20. Jahrhundert. Köln: Böhlau.
- Huppertz, M. (1986). Städteentwicklung im Staatsbildungsprozeß. Frankfurt, Berlin, New York: Lang.
- Ingenstau, H. (1994). Kommentar zum Erbbaurecht. Düsseldorf: Werner.
- Jacobs, H. (2001). Exkurs. Zur Einkommensverteilung in Frankfurt. In: Stadt Frankfurt, Dezernat für Soziales und Jugend (Hg.). Reihe Soziales und Jugend 22. Frankfurt.

- Jansen, L. (1868). Amsterdamse erfpachtstelsel van 1896-1909. Amsterdam: Dienst Publieke Werken.
- Jesterhoudt, J. W. (2001). Erfpacht in Amsterdam. Gemeentelijk grondbedrijf (Hg.). 3. Auflage August 2001. Amsterdam: Gemeentelijk Grondbedrijf.
- Jobse, R. B. (1980). Van kelderwoning tot hoogbouwflat. Honderd jaar bouwen en wonen in Amsterdam. In: Vrije Universiteit (Hg.). Wonen, werken en verkeer in Amsterdam, 1880-1980. Amsterdam: Geografisch en Planologisch Instituut.
- Jürgensen, H. (1988). Verwaltete oder gestaltete Zukunft? HB Südwest setzt positive Akzente in der Stadtentwicklung Zürichs. Interessengemeinschaft HB-Südwest (Hg.). Zürich: Vortrag.
- Kammerer, B. (1986). Planung - gestern und morgen. In: H. Hitz, C. Schmid, R. Wolff, T. Ginsburg (Hg.). Zürich ohne Grenzen. Zürich: Pendo.
- Kant, I. (2004). Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. In: K. Worm (Hg.). Kant electronic edition. Citrix.
- Kanton Zürich (Hg.). (2004-). Sozialbericht des Kantons Zürich. Zürich: BfS/ Sozialamt.
- Kanton Zürich (Hg.). (1892-). Amtsblatt des Kantons Zürich. Zürich.
- Kauß, U., Reiniger, S. (1998). Vom fortschrittlichen Bauen zur einheitlichen Vielfalt. In: W. Prigge, H.-P. Schwarz (Hg.). Das neue Frankfurt. Städtebau und Architektur im Modernisierungsprozeß. Frankfurt: Vervuert.
- Keesom, J. (2000). Wonen, Woning, Wet: wij wonen- 100 jaar Woningwet. Amsterdam: Stedelijke Woningdienst.
- Keller, J. (2004). Baurechtsgewährungen durch die Stadt Zürich. Liegenschaftsverwaltung der Stadt Zürich (Hg.). Zürich. Vortrag in der Zürcher Kantonalbank am 28.9.2004.
- Kempa, B. (2001). Die Kaufkraftparität. In: T. Hartmann-Wendels et al. Das Wirtschaftsstudium 7/01. Düsseldorf: Lampe.
- Klöti, E. (1956). Zürichs zweite Eingemeindung vom Jahre 1934. Zürich: Kommissionsverlag.
- Klötzer, W. (1985). Wahrlich eine schöne und lebendige Stadt. In: O. R. Kissel, D. Rebentisch, H.-O. Schembs (Hg.). Kleine Schriften zur Frankfurter Kulturgeschichte. Frankfurt: Verein für Geschichte und Landeskunde.
- Knothe, H.-G. (1987). Das Erbbaurecht. Eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Untersuchung. Frankfurt: Metzner.
- Koch, M., Somandin, M., Süsstrunk, C. (Hg.). (1990). Architektonische und städtebauliche Themen des gemeinnützigen Wohnungsbaus in Zürich. In: M. Koch, M. Somandin, C. Süsstrunk (Hg.). Kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbau in Zürich. Ein Inventar der durch die Stadt geförderten Wohnungen 1907 - 1989. Zürich: Finanzamt und Bauamt II.
- Koch, U. et al. (1990). Architektur in Zürich 1980-1990. Bauamt II der Stadt Zürich (Hg.). Zürich: Bauamt II.
- Koch, U., Küng, W. (1990). Wohnbauförderung heute und in den neunziger Jahren. In: M. Koch, M. Somandin, C. Süsstrunk (Hg.) Kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbau in Zürich. Ein Inventar der durch die Stadt geförderten Wohnungen 1907 - 1989. Zürich: Finanzamt und Bauamt II der Stadt Zürich.
- Köhler, J. R. (1995). Städtebau und Stadtpolitik im Wilhelminischen Frankfurt. Eine Sozialgeschichte. In: W. Klötzer, D. Rebentisch (Hg.). Studien zur Frankfurter Geschichte. Band 37. Frankfurt: Kramer.
- Kohnstamm, P. P., Kruijt, B. (1996). Vastgoed in Amsterdam; de waardeontwikkeling van onroerend goed. In: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam (Hg.) Een eeuw erfpacht in Amsterdam. Amsterdam.
- Kolk, W. van der (1996). Honderd jaar erfpacht; de rechtvaardiging toen en nu. In: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam. Een eeuw erfpacht in Amsterdam. Amsterdam.

- Köllmann, W. (1974). Bevölkerung in der industriellen Revolution: Studien zur Bevölkerungsgeschichte Deutschlands. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- König, M., Kurz, D., Sutter, E. (1994). Klassenkämpfe, Krisen und ein neuer Konsens - Der Kanton Zürich 1918-1945. In: N. Flüeler, M. Flüeler-Grauwiler (Hg.). Geschichte des Kantons Zürich. Band 3, 19. und 20. Jahrhundert. Zürich: Werd.
- Krabbe, W. R. (1990). Städtische Wirtschaftsbetriebe im Zeichen des "Municipal sozialismus". In: H. H. Blotevogel (Hg.). Kommunale Leistungsverwaltung. Köln, Wien: Böhlau.
- Krabbe, W. R. (1990). Die Lenkungsverwaltung: Eine Sonderform der Leistungsverwaltung. In: H. H. Blotevogel (Hg.). Investitionen der Städte im 19. und 20. Jahrhundert. Köln, Weimar, Wien: Böhlau.
- Kramer, H. (1978). Die Anfänge des sozialen Wohnungsbaues in Frankfurt am Main 1860-1914. In: Frankfurter Verein für Geschichte und Landeskunde e.V. (Hg.). Archiv für Frankfurts Geschichte und Kunst. Frankfurt: Kramer.
- Krelle, W. (1968). Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer. Mit einer Untersuchung der Vermögensstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen: Mohr.
- Kriegk, G. L. (1871). Geschichte von Frankfurt am Main in ausgewählten Darstellungen. Frankfurt: Heyder & Zimmer.
- Krusemann, J., Drijber, B. H. (1901). Woningwet: wet van den 22sten Juni 1901, Staatsblad no. 158, houdende wettelijke bepalingen betreffende volkshuisvesting. Haarlem: Tjeenk Willink.
- Kühl, U. (Hg.). (2001). Der Municipalsozialismus in Europa / Le socialisme municipal en Europe. Pariser Historische Studien, Bd.57. München: Oldenbourg.
- Kuhn, G. (1995). Wohnkultur und kommunale Wohnungspolitik in Frankfurt am Main 1880 -1930. Auf dem Wege zu einer pluralen Gesellschaft der Individuen. Bonn: Dietz.
- Kurz, D. (1994). Städtebau, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. In: F. Lendenmann (Hg.). Hundert Jahre Gross-Zürich. 60 Jahre 2. Eingemeindung 1934. Zürich: Zürich & Egg.
- Kurze, G. S. (1975). Das gesetzliche Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand in seiner Funktion als Bodenbeschaffungsinstrument. In: W. Ernst, R. Thoss (Hg.) Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Heft 26. Münster: Sonderdruck des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen.
- Langner, H.-U. (1966). Die Problematik kommunaler Bodenpolitik, dargestellt an Eingriffen der Gemeinwesen in die Wirtschaftsfreiheit. Zürich: Juris.
- Läubli, D. (2003). Wohnmieten und Raumplanung. [www.vernunft-schweiz.ch](http://www.vernunft-schweiz.ch), 02.08.2003.
- Lendenmann, F. (1993). Hundert Jahre Gross-Zürich: 100 Jahre 1. Eingemeindung 1893. Stadtarchiv und Baugeschichtliches Institut der Stadt Zürich (Hg.). Zürich: Stadtarchiv.
- Lendenmann, F. (1994). Die Grossstadt Zürich zwischen 1914 und 1939. Soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Weiterentwicklung ... In: F. Lendenmann (Hg.). Hundert Jahre Gross-Zürich. 60 Jahre 2. Eingemeindung 1934. Zürich: Stadtarchiv.
- Lenk, H. (1988). Strukturen im Umbruch. Zum Strukturbegriff in den Wissenschaften, besonders in den Sozialwissenschaften. In: N. Lopez-Calera, W. Seele (Hg.). Politisches System und Bodenordnung. Frankfurt u. a. O.: Lang.



- Leushacke, C., Wegener, M. (Hg.). (1985). Metropolitan Housing Subsystems: A Cross-cutting Review. In: Institut für Raumplanung Universität Dortmund. Paper prepared for the IIASA Seminar on Metropolitan Housing under Different Policy Regimes, Stockholm 13-14 June 1985. Dortmund.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. In: American Political Science Review. 65. Jg. S. 682-693.
- Liner, M. (2004). Die Bodenbesteuerung in der Schweiz. Eine Studie im Auftrag der Initiative für natürliche Wirtschaftsordnung INWO Aarau. In: facts 9/1999 S.79.
- Locke, J. (1977). Zwei Abhandlungen über die Regierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Loon, F. A. P. M. van (1996). De woningeigenaar en erfpacht. In: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam (Hg.) Een eeuw erfpacht in Amsterdam. Amsterdam.
- Ludgert, J., Reedsijk, D. (1996). Als Amsterdam zich over ons ontfermt: de geschiedenis van de inlijving bij Amsterdam van de gemeenten Buiksloot, Nieuwendam en Ransdorp in 1921. Amsterdam: Stichting Historisch Centrum A-Noord.
- Mak, G. (1997). Amsterdam: Biographie einer Stadt. Berlin: Siedler.
- Mangoldt, R. von (1907). Die Städtische Bodenfrage. Eine Untersuchung über Tatsachen, Ursachen und Abhilfe. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Marschalck, P. (1980). Zur Rolle der Stadt für den Industrialisierungsprozess in Deutschland in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts. In: J. Reulecke (Hg.). Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Wuppertal: Hammer.
- Matzerath, H. (1980). Städtewachstum und Eingemeindungen im 19. Jahrhundert. In: J. Reulecke (Hg.). Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Wuppertal: Hammer.
- May, E. (1931). Fünf Jahre Wohnungsbautätigkeit in Frankfurt am Main. In: E. May, F. Wichert (Hg.). Das neue Frankfurt. Heft 23. Frankfurt: Englert und Schlosser.
- Mittig, H.-E. (1990). Kunst und Propaganda im NS-System. In: Deutsches Institut für Fernstudien an der Universität Tübingen. Funkkolleg Moderne Kunst. Weinheim, Basel: Beltz.
- Mohr, C., Hunscher, M. (1995). Wohnen in Frankfurt am Main. Wohnformen, Quartiere und Städtebau im Wandel der Zeit. In: M. Wentz (Hg.). Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter Beiträge Band 8. Frankfurt, New York: Campus.
- Mohr, C., Müller, M. (1984). Funktionalität und Moderne: Das Neue Frankfurt und seine Bauten 1925-1933. Köln: Ed. Fricke.
- Müller, H. (1919). Geschichte der Zürcher Stadtvereinigung von 1893. Zürich: Verlag der Stadt Zürich.
- Müller-Raemisch, H.-R. (1996). Frankfurt am Main: Stadtentwicklung und Planungsgeschichte seit 1945. Frankfurt: Campus.
- Müller-Raemisch, H.-R. (1998). Frankfurt am Main: Stadtentwicklung und Planungsgeschichte seit 1945. Frankfurt, New York: Campus.
- Needham, B, Koenders, P., Kruijt, B. (1993). Urban land and property markets in the Netherlands. London: UCL Press.
- Nell-Bräuning, O. von (1983). Bodeneigentum, Bodenpolitik, Bodenmarkt. Eine Textsammlung, zusammengestellt von Werner Kroh. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung. Material zur Jahrestagung 1983 der deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung in Goslar. Hannover.
- Nigg, F. (1990). Wohnbauförderung aus der Sicht der gemeinnützigen Baugenossenschaften. In: M. Koch, M. Somandin, C. Süsstrunk (Hg.). Kommunalen und genossenschaftlicher Wohnungsbau in Zürich. Ein Inventar der durch die Stadt geförderten Wohnungen 1907 - 1989. Zürich: Finanzamt und Bauamt II.

- Nissen, S. (2002). Die regierbare Stadt. Metropolenpolitik als Konstruktion lösbarer Probleme. New York, London und Berlin im Vergleich. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ogris, W. (1968). Leihe. In: A. Erler, E. Kaufmann, E. (Hg.). Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. Band 2. Berlin: Schmidt.
- Olij, B., Reuten, T. (2005). De Grondprijz van Sociale Huurwoningen. In: PvdA Amsterdam (Hg.). [www.amsterdam.pvda.nl](http://www.amsterdam.pvda.nl).
- Ottens, E. (1996). De zegen der nakomelingschap; honderd Jaar stedelijke erfpacht. In: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam (Hg.). Een eeuw erfpacht in Amsterdam 1896-1996. Amsterdam: Gemeentelijk Grondbedrijf.
- Patijn, S. (1996). Voorwoord. In: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam (Hg.). Een eeuw erfpacht in Amsterdam 1896-1996. Amsterdam: Gemeentelijk Grondbedrijf.
- Peters, H. (1998). Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. 3 Bde. Berlin u. a. O.: Springer.
- Peters, M. (2004). Hoogbouw in Amsterdam. In: Gemeente Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening (Hg.). Plan Amsterdam. Jaargang 10, nr. 1.
- Ploeger, R. A. (2004). Regulating urban office provision; a study of the ebb and flow of regimes of urbanization in Amsterdam and Frankfurt am Main. Amsterdam: Univ. Diss.
- Priemus, H. (1984). Congres Wet op de stads- en dorpsvernieuwing: de gevolgen van de wet voor het stadsvernieuwingsbeleid van rijk, provincies en gemeenten en voor de woningbouw. Utrecht: Jaarbeurs.
- Pruijt, H. (2002). The Impact of Citizens' Protest on City Planning in Amsterdam. In: H. Pruijt, paper presented at: The future of the historic inner city of Amsterdam. [www.eur.nl/fsw/english\\_staff/homepages/pruijt](http://www.eur.nl/fsw/english_staff/homepages/pruijt).
- Rebentisch, D. (1980). Industrialisierung, Bevölkerungswachstum und Eingemeindungen. Das Beispiel Frankfurt am Main 1870-1914 In: J. Reulecke (Hg.) Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Wuppertal: Hammer.
- Rebentisch, D. (1991). Frankfurt am Main in der Weimarer Republik und im Dritten Reich 1918-1933. In: Frankfurter Historische Kommission (Hg.) Frankfurt am Main. Die Geschichte der Stadt in neun Beiträgen. Sigmaringen: Thorbecke.
- Reulecke, J. (1985). Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt: Suhrkamp.
- Ricardo, D. (2001). On the Principle of Political Economy and Taxation. (E-Text nach der dritten Auflage 1821). <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/ricardo/Principles.pdf>. Kitchener: Batoche.
- Richter, R. (1983). Der Erbbauzins im Erbbaurecht. Frankfurt, Bern, New York: Lang.
- Rieth, J. (1916). Das Erbbaurecht in Frankfurt a. M. Frankfurt: Blazek & Bergmann.
- Rodenstein, M. (1988). »Mehr Licht, mehr Luft« Gesundheitskonzepte im Städtebau seit 1750. Frankfurt, New York: Campus.
- Rodenstein, M. (1992). Städtebaukonzepte - Bilder für den baulich-räumlichen Wandel der Stadt. In: H. Häußermann et al. Stadt und Raum. Soziologische Analysen. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Rodenstein, M. (2000). Von der "Hochhausseuche" zur "Skyline als Markenzeichen" - die steile Karriere der Hochhäuser in Frankfurt am Main. In: M. Rodenstein (Hg.) Hochhäuser in Deutschland. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.
- Roegholt, R. (1983). A concise history of Amsterdam. Amsterdam: Press, Publicity and Information Bureau of the City.
- Roegholt, R. (1993). Amsterdam na 1900. In: R. Roegholt. Amsterdam in de 20e Eeuw. Utrecht: Het Spectrum.
- Roegholt, R. (2004). De geschiedenis van Amsterdam in vogelvlucht. Amersfoort: Bekking & Blitz.

- Rohleder. (1931). Das Gesetz betreffend die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt a. M. vom 28. Juli 1902. Stuttgart: Wittwer.
- Rohr, R. (1988). Tatsachen und Meinungen zur Bodenfrage. Aargau u. a. O.: Sauerländer.
- Röpke, W. (1942). Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Erlenbach-Zürich: Rentsch.
- Rosemann, J. (1998). Leitbild oder Strategie? Zur Diskussion der städtebaulichen Planung in den Niederlanden. In: H. Becker et al. Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart, Zürich: Krämer.
- Roth, R. (1997). Wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle Aspekte der Stadt Frankfurt am Main 1836 bis 1936. In: K. H. Kaufhold (Hg.). Investitionen der Städte im 19. und 20. Jahrhundert. Köln, Weimar, Wien: Böhlau.
- Rousseau, J.-J. (1977). Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. Stuttgart: Reclam.
- Ruegg, E. (1996). Urbanität und Stadtentwicklung: Politische Entscheidungsprozesse in Bologna, Frankfurt/Main und Zürich. Amsterdam: OPA.
- Ruegg, H. R. (1990). Wohnbauförderung und Stadtbaupolitik. In: M. Koch, M. Somandin, C. Süsstrunk (Hg.). Kommunalen und genossenschaftlicher Wohnungsbau in Zürich. Ein Inventar der durch die Stadt geförderten Wohnungen 1907 - 1989. Zürich: Finanzamt und Bauamt II.
- Schilling, R. (1982). Ideen für Zürich. Zürich: Orell Füssli.
- Schiweck, D. (1969). Das Erbbaurecht. Ein Beitrag zur Dogmengeschichte. Kiel: Diss.
- Schnüriger, B. (1990). Entwicklungslinien der Wohnbauförderung in Zürich. In: M. Koch, M. Somandin, C. Süsstrunk (Hg.). Kommunalen und genossenschaftlicher Wohnungsbau in Zürich. Ein Inventar der durch die Stadt geförderten Wohnungen 1907 - 1989. Zürich: Finanzamt und Bauamt II.
- Schröpfer, W. (1995). Berichts- und Beobachtungssystem «Frankfurter Wohnsiedlungen» - Einwohnerentwicklung. In: Stadt Frankfurt, Amt für Statistik, Wahlen und Einwohnerwesen (Hg.). Frankfurter Statistische Berichte 1/95. Frankfurt.
- Schröpfer, W. (1994). Berichts- und Beobachtungssystem «Frankfurter Wohnsiedlungen» - Methodische Grundlagen und erste Ergebnisse. In: Stadt Frankfurt, Amt für Statistik, Wahlen und Einwohnerwesen (Hg.). Frankfurter Statistische Berichte 3/94. Frankfurt.
- Schulz, G. (1993). Perspektiven europäischer Wohnungspolitik 1918 bis 1960. In: G. Schulz (Hg.). Wohnungspolitik im Sozialstaat. Deutsche und europäische Lösungen 1918-1960. Düsseldorf: Droste.
- Schumpeter, A. (1950). Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern: Francke.
- Seele, W. (1988). Städtische Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: N. López-Caldera, W. Seele (Hg.). Politisches System und Bodenordnung. Frankfurt u. a. O.: Lang.
- Seele, W. (1994). Bodenpolitik in Vergangenheit und Gegenwart: ausgewählte Schriften. In: Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik (Hg.). Beiträge zu Bodenordnung und Städtebau. Bonn: Universität.
- Smeets, J. (1984). Das Planungsinstrumentarium in den Niederlanden. In: SRL-Information 17. Bochum.
- Smith, A. (1999). Vom Wohlstand der Nationen. München: DTB.
- Söfker, W. (2000). Baugesetzbuch. München: DTB.
- Soomeren, W. van (1994). Veel onzekerheid bij Amsterdamse woningcorporaties over gevolgen bruteringsoperatie. In: "B & G" 4, 10-14. Amsterdam.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. (1901-). staatsblad no. ... . 's-Gravenhage.

- Stadig, D. B. (1996). De waarde van erfpacht voor het gemeentelijk grondbeleid. In: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam (Hg.). Een eeuw erfpacht in Amsterdam 1896-1996. Amsterdam: Gemeentelijk Grondbedrijf.
- Stadt Amsterdam (Hg.). (1924). Stadterweiterung und Wohnungswesen. Amsterdam
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.). (1909-). Beiträge zur Statistik der Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt: Statistisches Amt.
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.). (1900). Bericht des Magistrats. Frankfurt.
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.). (1976-). Frankfurter Statistische Berichte. Frankfurt: Statistisches Amt.
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.). (1992). Leitplan Wohnen. Bericht zum Instrumentarium der Wohnungsbauförderung Teil 1. Frankfurt: Dezernat Planung.
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.). (1894-). Magistratsakten. Frankfurt: ISG.
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.). (1906-). Statistische Handbücher. Frankfurt: Statistisches Amt.
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.). (1905/06-). Statistisches Jahrbuch der Stadt Frankfurt: Statistisches Amt.
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.) (2000). Wohnungsmarktbeobachtung in Frankfurt am Main 1999. Frankfurt: Amt für Wohnungswesen.
- Stadt Zürich (Hg.). (1995). Bericht über die Baurechtspolitik der Stadt Zürich. Beilage zu StRB Nr. 1352 vom 24. Mai 1995. Zürich.
- Stadt Zürich (Hg.). (1893) Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich. Amtliche Sammlung, Bd. 1. Zürich.
- Stadt Zürich (Hg.). (2002). Geschäftsbericht der Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich. Zürich: Liegenschaftenverwaltung/Finanzdepartement.
- Stadt Zürich (Hg.). (2000). Geschäftsbericht Finanzdepartement 2000. Zürich: Finanzdepartement.
- Stadt Zürich (Hg.). (2001). Geschäftsbericht Finanzdepartement 2001. Zürich: Finanzdepartement.
- Stadt Zürich (Hg.). (1919). Stadtkanzlei 160/161. Zürich.
- Stadt Zürich. Bauamt I. (Hg.) (1966). Stadtplanung Zürich: Entwurf Bebauungsplan; Bericht und Pläne. Zürich: Bauamt I.
- Stadt Zürich (Hg.). (1965-). Stadtratsprotokolle und Beilagen zu Stadtratsprotokollen. Zürich.
- Stadt Zürich (Hg.). (2005). Statistik Analysen 1/2005. Zürich: Amt für Statistik. Zürich.
- Stadt Zürich (Hg.). (1927-). Tagblatt der Stadt Zürich: städtisches Amtsblatt. Zürich.
- Statistisches Amt der Stadt Zürich (Hg.). (1905). Der Wohnungsmarkt 1896-1905. In: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich. Zürich: Rascher.
- Statistisches Amt der Stadt Zürich (Hg.). (1905-). Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich. Zürich: Rascher.
- Statistisches Amt der Stadt Zürich. (Hg.). (1926). Zürich und Vororte. Statistische Unterlagen zur Eingemeindungsfrage. In: Statistik der Stadt Zürich, Heft 32. Zürich.
- Statistisches Bundesamt. (2007). Preise. Preisindices für die Bauwirtschaft. In: Fachserie 17, Reihe 4 Preisindices für den Neubau von Wohngebäuden. (Langfristige Übersicht). Wiesbaden.
- Swaan, A. de (1993). Der sorgende Staat: Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit. Frankfurt: Campus.
- Terhorst, P., Veen, J. van de (1999). Stedelijke Ontwikkelingspaden, Regimes en Eigendomsrechten: Brussel en Amsterdam Vergeleken. In: Planologisch Nieuws Jg. 19, Nr 4/1999.  
[http://www.vrp.be/publicaties/Ruimte\\_en\\_Planning/1999\\_nr\\_4/1999-4.pdf](http://www.vrp.be/publicaties/Ruimte_en_Planning/1999_nr_4/1999-4.pdf).

- Teuteberg, H. J. (1987). Eigenheim oder Mietskaserne: Ein Zielkonflikt deutscher Wohnungsreformer 1850-1914. In: H. Heineberg (Hg.) Innerstädtische Differenzierungen und Prozesse im 19. und 20. Jahrhundert. Köln, Wien: Böhlau.
- Thünen, J. H. von (1966). Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. In: W. Braeuer, E. E. A. Gerhardt (Hg.). Nachdruck der von H. Schumacher herausgegebenen 3. Auflage. (1. Auflage 1826). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Tschäni, H. (1986). Wem gehört die Schweiz? Eine kritische Sicht auf den Umgang mit Eigentum und Bodenbesitz in der Vergangenheit und heute. Zürich: Orell Füssli.
- Trüb, L. (2002). Gut und preisgünstig wohnen bei der Stadt Zürich. In: Liegenschaftenverwaltung/Finanzdepartement der Stadt Zürich. (Hg.) Geschäftsbericht 2001 Liegenschaftenverwaltung. Zürich.
- UBS AG (Hg.). (2003). Preise und Löhne. Ein Kaufkraft- und Lohnvergleich rund um die Welt. Zürich: UBS Wealth Management Research. [www.ubs.com](http://www.ubs.com).
- UBS AG (Hg.). (2000). Preise und Löhne rund um die Welt. Ein internationaler Kaufkraftvergleich. Ausgabe 2000. <http://www.ubs.com>.
- Valk, A. van der (1989). Amsterdam in aanleg: planvormingen dagelijk handelen 1850-1900. In Het Planologisch en Demografisch Instituut. Planologische Studies Nr. 8. Amsterdam: Universiteit.
- Veer, J. van der (1997). Omstreden stadsgrenzen. Een eeuw besluitvorming over annexaties en regionale besturen rond Amsterdam. Amsterdam: Eburon.
- Veer, J. van der, Schuiling, D. (2005). The Amsterdam housing market and the role of housing associations. In: Journal of Housing and Built Environment. DOI:10.1007/s10901-005-9004-7. Springer.
- Velde, J. J. van der (1968). Stadsontwikkeling van Amsterdam 1939-1967. Amsterdam: Scheltema en Holkema.
- Vogt, H. (1950). Das Erbbaurecht des klassischen römischen Rechts. Marburg: Simons.
- Voß, W. (1997). Niederlande. In: B. und H. Dieterich (Hg.). Boden - Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Braunschweig, Wiesbaden: Vieweg.
- Wachter, D. (1993). Bodenmarktpolitik. Grundlegung einer Politik des Bodenmarktes in einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft. Bern u.a.O.: Haupt.
- Wagner, A. (1901). Wohnungsnot und städtische Bodenfrage. Referat erstattet auf der 11. Hauptversammlung des "Bundes der Deutschen Bodenreformer". In: A. Damaschke (Hg.). Soziale Streitfragen. Beiträge zu den Kämpfen der Gegenwart. Heft XI. Berlin: Harrwitz.
- Weber, M. (1972). Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.
- Wehrli-Schindler, B. (2000). Ansätze zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Zürich West. In: Informationen der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich. Stadtentwicklung.zh Nummer 2, Sept 2000. Zurich: FSTE.
- Wentz, M. (Hg.). (1996). Stadtentwicklung. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Werf, S. van der. (1977). De grondpolitiek van Amsterdam. In: G. Bolle, C. A. Snepvangers (Hg.). Spiegel van onroerend goed. Deventer: Kluwer.
- Wieser, F. von (1899). Der natürliche Werth. Wien: Hölder.
- Wietsma, A., Nijssen, G. (2000). De Prijs van het wonen: huurstakingen in Amsterdam. In: Keesom, J. G. M. (Hg.). Wonen, Woning, Wet: wij wonen - 100 jaar Woningwet. Amsterdam: Stedelijke Woningdienst.

- Wischermann, C. (1997). Mythen, Macht und Mängel: Der deutsche Wohnungsmarkt im Urbanisierungsprozeß. In: J. Reulecke (Hg.). Geschichte des Wohnens Band 3, 1800-1918. Das bürgerliche Zeitalter. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Wolf, K. (2000). Neue Raumstrukturen in Europa - neue Raumstruktur für "Rhein-Main"? In: K. Wolf, E. Tharun (Hg.). "Rhein-Main im Europa der Regionen. Frankfurt: Selbstverlag.
- Wolpert, E. (1930). Städtische Bodenpolitik mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Frankfurt a. M. In: Manuskript im Institut für Stadtgeschichte Frankfurt S. 6a/131.
- Woningbedrijf Amsterdam. (2001). jaarverslag 2001. Amsterdam.  
[http://212.153.116.166/ymere/bestanden/pdf/WBA\\_jaarverslag\\_2001.pdf](http://212.153.116.166/ymere/bestanden/pdf/WBA_jaarverslag_2001.pdf).
- Worbs, D. (1970). Das kommunale Vorkaufsrecht. Heidelberg: Diss.
- Yperen, P. van (1999). Amsterdamer Wohnungsmarkt. In: nieuwsverband interactief Nederlands persbureau Nr. 42, 5523246.
- Zimmermann, C. (1997). Wohnen als sozialpolitische Herausforderung. Reformersches Engagement und öffentliche Aufgaben. In: J. Reulecke Geschichte des Wohnens Band 3, 1800-1918. Das bürgerliche Zeitalter. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Zinsel, P. (1935). Die Bodenpolitik der Stadt Frankfurt a. M. Frankfurt: Univ.-Diss.