

# zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Fabian Thiel **3** "Property in Progress": Grundsätze für eine globale zukunftsfähige Ressourcenhaushaltspolitik
- Dirk Lühr **11** Das stumpfe Schwert der Bodenwertbesteuerung – Zugleich ein Plädoyer für das Erbbaurecht
- Elisabeth Meyer-Renschhausen **20** Kommunale Bodenvorratshaltung statt Abwicklung der Bodenreform in Ostdeutschland
- Armin Paasch **24** Marktgestützte Landreformen: Eine Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive
- 34** Bücher – Hinweise – Veranstaltungen
- 47** 38. Mündener Gespräche

## **Liebe Leserin und lieber Leser,**

landauf, landab ist häufig der Satz zu hören: „Die fetten Jahre sind vorbei.“ Angesichts der andauernden Massenarbeitslosigkeit und der leeren öffentlichen Kassen gelte es, sich in Zukunft auf magere Jahre einzustellen. Übersehen wird dabei zweierlei: zum einen waren die vergangenen Jahre für viele Menschen durchaus nicht „fett“ – und zum anderen sind die „fetten Jahre“ für eine Minderheit von Wohlhabenden und Superreichen noch nicht vorbei. Die Kluft zwischen Reichtum und Armut vertieft sich zunehmend – bei uns und weltweit. Dabei ist die Wirklichkeit viel komplizierter als sie von früheren totalitären Ideologien gedeutet wurde, die glaubten, die Gesellschaft säuberlich in eine Bourgeoisie und eine Arbeiterklasse bzw. in raffendes und schaffendes Kapital aufteilen zu können. Der Spalt teilt die Gesellschaft nicht in voneinander abgrenzbare ‚gute‘ und ‚böse‘ Personengruppen, sondern er geht durch jeden einzelnen Menschen hindurch und macht sie alle – freilich in unterschiedlichem Umfang – sowohl zu Gewinnern als auch Verlierern der bestehenden ungerechten Wirtschaftsstrukturen.

Während auf Sozialtransfers angewiesene Menschen zuweilen ungeniert als „Sozialparasiten“ diffamiert werden, sammeln sich in den Händen von institutionellen Anlegern mittlerweile dreistellige Milliardenbeträge, die Renditen suchend um den Globus vagabundieren. Von einem „globalen Übermaß an Liquidität“ ist deshalb in letzter Zeit vielfach die Rede. „Die internationalen Finanzmärkte bewegen sich von Bubble zu Bubble“, besonders auf den Immobilienmärkten, zuerst in Japan und dann in den USA. Und wenn das so weitergehe, „droht den Finanzmärkten Ungemach“. (Dieter Kuckelhorn in der Börsen-Zeitung vom 2.7.2005) Jüngste Daten der OECD deuten darauf hin, dass sich auch „der Immobilienmarkt-Boom im Euroraum keinesfalls bescheidener ausnimmt als der in den USA“. (Börsen-Zeitung vom 9.2.2006)

Wie Prof. Christoph Deutschmann vor einem Jahr bei den „Mündener Gesprächen“ gezeigt hat, muss also im Bereich der Geldpolitik etwas geschehen, um „den chronischen Überfluss an Anlagen suchendem Geldkapital und die gefährliche Vermögensdynamik auf den Finanzmärkten zu entschärfen.“ (Vgl. seinen Beitrag „Rätsel der aktuellen Wirtschaftspolitik“ zur Folge 146/2004 unserer Zeitschrift) Das ist die eine Aufgabe. Und die andere Aufgabe ist eine Reform des Bodenrechts, die verhindert, dass Anlagen suchende Gelder bei sinkenden Zinsen verstärkt in Immobilien flüchten und Immobilienblasen bilden. Zur Entstehung von mehr Problembewusstsein auf dem Gebiet des Bodenrechts sollen die Beiträge von Fabian Thiel, Dirk Löhr, Elisabeth Meyer-Renschhausen und Armin Paasch und diesem Heft beitragen.

Wie viel Problembewusstsein und entsprechender Druck ‚von unten‘ auf die Politik gerade auf diesem Gebiet noch zu entwickeln sein wird, machten Berichte in der Tagespresse vom 14.3.2006 deutlich. Demnach frönte selbst ein Spitzenpolitiker wie der britische Premierminister Tony Blair der „Leidenschaft Immobilienspekulation“. Blair kaufte Grundstücke, um mit erhofften Wertsteigerungen seine Altersversorgung aufzubessern. Dabei verkalkulierte er sich allerdings so sehr, dass er nun mit sechs Millionen Euro bzw. vier Millionen britischen Pfund verschuldet ist und monatlich Zinsen zahlen muss, die sein Gehalt als Premier übersteigen. Ob Blair und andere Politiker aus solchem Schaden klüger werden? Die Bodenproblematik dürfte sich jedenfalls nur von Politikern lösen lassen, die nicht selbst Nutznießer der bestehenden Missstände sein wollen – von solchen Politikern also, die erkannt haben, dass der Boden und die Ressourcen Gemeinschaftsgüter sind, denen gegenüber alle Menschen in Nord und Süd, West und Ost gleiche Rechte haben.

Werner Onken

## Wir sind ein Teil der Erde

„Der große Häuptling in Washington sendet Nachricht, dass er unser Land zu kaufen wünscht. ... Wir werden sein Angebot bedenken, denn wir wissen – wenn wir nicht verkaufen, kommt vielleicht der weiße Mann mit Gewehren und nimmt sich unser Land. Wie kann man den Himmel kaufen oder verkaufen – oder die Wärme der Erde? Diese Vorstellung ist uns fremd. ...

Was Häuptling Seattle sagt, darauf kann sich der große Häuptling in Washington verlassen, so sicher wie sich unser weißer Bruder auf die Wiederkehr der Jahreszeiten verlassen kann. Meine Worte sind wie die Sterne, sie gehen nicht unter. Jeder Teil dieser Erde ist meinem Volk heilig, jede glitzernde Tannennadel, jeder sandige Strand, jeder Nebel in den dunklen Wäldern, jede Lichtung, jedes summende Insekt ist heilig. ... Wir sind ein Teil der Erde und sie ist ein Teil von uns. Die duftenden Blumen sind unsere Schwestern, die Rehe, das Pferd, der große Adler sind unsere Brüder. Die felsigen Höhen, die saftigen Wiesen, die Körperwärme der Ponys – und des Menschen – sie alle gehören zur gleichen Familie. ... Die Luft ist kostbar für den roten Mann, denn alle Dinge teilen denselben Atem – das Tier, der Baum, der Mensch. Sie alle teilen denselben Atem. ...

Wir wissen, dass der weiße Mann unsere Art nicht versteht. Ein Teil des Landes ist ihm gleich jedem anderen, denn er ist ein Fremder, der kommt in der Nacht und nimmt von der Erde, was immer er braucht. Die Erde ist sein Bruder nicht, sondern Feind; und wenn er sie erobert hat, schreitet er weiter. Er lässt die Gräber seiner Väter zurück und kümmert sich nicht. Er stiehlt die Erde von seinen Kindern und kümmert sich nicht. Er behandelt seine Mutter, die Erde, und seinen Bruder, den Himmel, wie Dinge zum Kaufen und Plündern, zum Verkaufen wie Schafe und goldene Perlen. Sein Hunger wird die Erde verschlingen und nichts zurücklassen als eine Wüste. ...

Die Erde ist unsere Mutter. Wie kann ein Mensch seine Mutter besitzen? ... Was die Erde befällt, befällt auch die Söhne der Erde. Die Erde gehört nicht den Menschen – der Mensch gehört zur Erde; das wissen wir. Alles ist miteinander verbunden. ... Der Mensch schuf nicht das Gewebe des Lebens, er ist darin nur eine Faser. Was immer Ihr dem Gewebe antut, das tut Ihr Euch selber an. ...

Eines wissen wir, was der weiße Mann vielleicht eines Tages erst entdeckt – unser Gott ist derselbe Gott. Ihr denkt vielleicht, dass Ihr ihn besitzt - so wie Ihr unser Land zu besitzen trachtet - , aber das könnt Ihr nicht. Er ist der Gott der Menschen – gleichermaßen der Roten und der Weißen. Dieses Land ist ihm wertvoll. Und die Erde verletzen, heißt ihren Schöpfer verachten.“

aus: Rede des Häuptlings Seattle an den Präsidenten der Vereinigten Staaten  
von Amerika im Jahre 1855. Olten und Freiburg/Br. 23. Aufl. 1992,  
S. 8 –11, 17–18, 20, 25–26 und 32–33.

# “Property in Progress“: Grundsätze für eine globale zukunfts- fähige Ressourcenhaushaltspolitik

Fabian Thiel

## 1 Leitlinien für eine sozial- und naturverträgliche Haushaltspolitik für Grundflächen und Rohstoffquellen (Landmanagement)

Ressourcenhaushaltspolitik soll in diesem Aufsatz verstanden werden als „zukunftsfähiges Management“ von Land. Land kann man wiederum unterteilen in die Naturgüter „Grundflächen“ und „Rohstoffquellen“. Für beide hat sich in der Alltagssprache der Terminus technicus „Grund und Boden“ eingebürgert (siehe unten Punkt 3).

Grundflächen wie Rohstoffquellen der Erde leiden primär darunter, dass sich keine Institution dafür zuständig erklärt, ein effizientes Schongebot oder ein Nutzungsgebot zum Allgemeinwohl zu erlassen. Ein nationales Grundflächen-Schongebot lautet: Von der Siedlungs- und Verkehrsflächenexpansion zur Innenentwicklung und Bestandsförderung städtischer und dörflicher Räume. Gemeint ist damit eine sozial- und naturverträgliche Flächenressourcenbewirtschaftung durch rezyklierende Inwertsetzung (Wieder- bzw. Umnutzung von Brachflächen und Baulücken, v.a. in Ostdeutschland) <sup>[1]</sup>.

Global ist zu fordern: Land sollte Eigentum eines jeden demokratischen Staates sein, ohne gleichzeitig Begehrlichkeiten der politisch Verantwortlichen durch die innerstaatliche Verwaltung dieser Ressourcen zu wecken. Das Land und seine Administration müssten gewissermaßen „frei“ sein (Freiland). Ein weiteres Postulat ist, dass zukünftig das Land von den dafür zuständigen Körperschaften – gewissermaßen als Ausdruck von Good Governance – an die Mitglieder des jeweiligen Staatsgebildes ausschließlich gegen Zahlung von Gebühren zur befristeten oder unbefristeten Nutzung verpachtet wird <sup>[2]</sup>.

Vor dem Hintergrund eines zeitgemäßen Ressourcenmanagements stellt sich die Auseinandersetzung um die Flächenverfügungsrechte (z. B. Property Rights) daher gewiss neu <sup>[3]</sup>. Eine zeitgemäße Ressourcenhaushaltspolitik hat sich deshalb der Vielfalt dieser Property Rights anzunehmen, die Möglichkeiten für eine effektive Raumnutzung aufzuzeigen und einen Beitrag zur Fortentwicklung der Privateigentumsrechte an Grund und Boden zu leisten (Property in Progress). Anders gewendet: Welche „Verdünnungsmöglichkeiten“ <sup>[4]</sup> gibt es für hoheitliche Planungsträger in Bezug auf Verfügungs- und Nutzungsrechte an Grund und Boden? Wie könnte eine nachhaltig zukunftsfähige und menschenwürdige Verfassung für das Landmanagement konzipiert sein? Welchen Beitrag sollte die Freiwirtschaftslehre hierzu leisten?

## 2 Kontroversen um die Nutzung von Räumen und Rohstoffen – aktuelle Beispiele

Die Partizipation an der Landnutzung – mit hin an der Inwertsetzung von Grundflächen und Rohstoffquellen – wird zu einem ernstem gesellschaftlichen Problem. Dies beinhaltet Verteilungsgerechtigkeiten, Zugangschancen und die Frage der Versorgungssicherheit. Aktuelle Beispiele belegen dies eindrucksvoll:

- Ressourcenpolitisch interessant ist die Situation in Angola, das seit drei Jahren befriedet ist und kürzlich ein neues Landgesetz verabschiedete: Ziel dieses Gesetzes ist es zu verhindern, dass sich einflussreiche Angolaner – wie in den letzten Jahren geschehen – den wertvollsten Grund und Boden aneignen. Außerdem möchte die Regierung das „ländliche Eigentumschaos“

ordnen. Das Land soll deshalb im Eigentum des Staates bleiben, der zukünftig ausschließlich befristete und unbefristete Bodennutzungsrechte verleiht <sup>[5]</sup>.

- In Hongkong befinden sich sämtliche Grundflächen im Eigentum des Staates. Die Grundstücke werden zur Nutzung versteigert (Erbbaurecht). Die Auktionspläne erstellt die Regierung. Sie versucht derzeit, diese Auktionspläne zu beschränken. Dies zeitigt eine Verknappung des Bodens, zieht einen kräftigen Preisauftrieb nach sich und dürfte den Immobiliengesellschaften lukrative Perspektiven verschaffen <sup>[6]</sup>.

- Der neu gewählte Präsident Evo Morales strebt für Bolivien die Verfügungsgewalt des Staates vor allem über die Erdöl-, Erdgas- und Zinnlagerstätten an. Die Bergbauunternehmen selbst sollen hingegen im Privateigentum bleiben. Immerhin rangiert Bolivien innerhalb Südamerikas mit 680 G.m<sup>3</sup> Reservemenge Erdgas hinter Argentinien an zweiter Stelle <sup>[7]</sup>. Durch ein neues Bergbaugesetz soll der bolivianische Staat zukünftig die Verträge mit den Rohstoff-Abnehmerländern schließen, was bislang die (mehrheitlich amerikanischen) privaten Unternehmen taten. Ziel ist eine höhere Vereinnahmung der Fördererträge durch den Staat <sup>[8]</sup>. Ähnliche neue Rohstoff-Gesetzesvorhaben dürften in Peru und Ecuador zu erwarten sein.

- In Venezuela befindet sich die Erdölfirma *Petróleos de Venezuela (PdVSA)* bereits im Eigentum des Staates: Erklärtes Ziel der Regierung ist die Verwendung der Erdöleinnahmen (Royalties, Steuern sowie Dividenden der PdVSA) zur Armutsbekämpfung und Gesundheitsversorgung. Die Verteilung der Gewinne aus dem Erdöl an das Volk sei „die revolutionäre Dimension der neuen Politik“, betont Präsident Hugo Chávez <sup>[9]</sup>.

Von einer Bewirtschaftung der Rohstoffquellen i. S. d. „Common Heritage of Mankind“ – also des gemeinsamen Erbes der Menschheit – ist man durch derartige „schleichende Verstaatlichungen im Erdölsektor“ <sup>[10]</sup> allerdings noch weit entfernt. Denn die Tatsache, dass zukünftig verstärkt staatlich kontrollierte Unternehmen sämtliche Modalitäten der Nutzung von Rohstoffquellen bestimmen, bedeutet keineswegs per se eine zukunftsfähige Ressourcen-Förderung bzw. – Ver-

sorgung <sup>[11]</sup>. Die gegenwärtige (Januar 2006) Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine um Erdgaslieferungen illustriert dies.

### 3 Grund und Boden als „res extra commercium“

Das römische Recht verstand unter dem Sammelbegriff der „res extra commercium“ dem Rechtsverkehr entzogene Sachen. Hiervon schieden die Römer erstens die „res divini iuris“, die den Göttern geweihten Sachen wie Kultgegenstände und Tempel. Zweitens die „res publicae“, also die im Gemeingebrauch stehenden Sachen wie öffentliche Plätze, Straßen, Flüsse, Seen und Wasserleitungen. Drittens die „res communes omnium“, die allen gemeinsam gehörenden Sachen wie die Luft, fließendes Wasser in Flüssen oder das Meer einschließlich Strand <sup>[12]</sup>.

Der Terminus „res extra commercium“ sollte indes weniger verstanden werden als sachenrechtlich-bürgerliche Sondereinteilung, gleichsam als Verkehrslimitierung bzw. Verkehrsentziehung, wie die Römer dies taten. Wichtig wäre er vielmehr als Prüfungsmaßstab für eine im Sinne des Ressourcenschutzes vorzunehmende Bewirtschaftung von Grundflächen (z. B. Grundstücke) und Rohstoffquellen (z.B. Energierohstoffe, aber auch Fluss- und Grundwasser). Eine mögliche gesetzliche Beschränkung des Verkehrs (= Handels) mit Grundstücken darf sich keinesfalls nur auf die „res publicae“ beziehen, also auf die dem Gemeingebrauch gewidmeten Sachen <sup>[13]</sup>. Gleiches gilt für Liegenschaften, die zum Verwaltungsvermögen zählen und insoweit dem Verkehr entzogen sind, als es ihre Zweckbestimmung erfordert <sup>[14]</sup>. „Grund und Boden“ wird hingegen überwiegend in Anlehnung an die bauliche Funktion von Flächen mit dem Terminus *technicus* Grundstück gleichgesetzt <sup>[15]</sup>. Grund und Boden in seiner Gesamtheit ist es im Übrigen auch, der heute dafür spricht, dass auch grundstücksgleiche Rechte (wie Erbbaurechte und das Bergwerkseigentum <sup>[16]</sup>) mit unter diesen Begriff fallen.

Grimmel weist im Übrigen auf die definitiven Schwierigkeiten hin, welche der Terminus „Boden“ mit sich bringt: Damit Menschen aus den natürlichen Rohstoffen Güter herstellen

könnten, benötigten sie Grundflächen. Jene würden in der traditionellen Ökonomie als „Standortboden“ bezeichnet, dem man die Termini „Anbauboden“ (für Landwirtschaft) und „Abbauboden“ (für Bergbau) hinzufüge, so Grimmel. Ein solcherart verstandener Bodenbegriff erscheint denn auch zumindest als fragwürdig, weil der Boden nach pedologischem (bodenkundlichem) Verständnis nur die oberste, belebte Verwitterungszone der Erdkruste bildet <sup>[17]</sup>.

Hieraus wird einmal mehr die Vielschichtigkeit und Interdisziplinarität des Wortes Grund und Boden deutlich. Die Vielfalt der Definitionen entspricht dabei spiegelbildlich den unterschiedlichen Property Rights, die ebenso mannigfache Ausprägungen aufweisen können. Demgemäß gibt es je nach Standpunkt „gutes“ oder „schlechtes“ Eigentum an Grundflächen und Rohstoffquellen der Erde.

#### **4 Die ressourcenhaushaltspolitische Zeit drängt: Überwindung der institutionellen Schwäche des Staates bei der Raumnutzungsplanung**

Ressourcenhaushaltspolitik hat primär damit zu tun, in welchem Zustand die Menschheit das Geosystem Erde an die jeweilige Nachkommenschaft zu übergeben gedenkt. Diese Frage sollte in erster Linie auf der Ebene des höherrangigen Rechts, d. h. der Verfassung, (mit) beantwortet werden. Zugleich ist hiermit der Bereich der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Planung tangiert bzw. der Themenkomplex „Planung und Grundrechte“. Die Schweiz beispielsweise diskutierte in den frühen 1970er Jahren über eine Änderung ihrer Bundesverfassung (BV). Namentlich die Nutzung des Grund und Bodens suchte man durch eine „Totalrevision“ einschließlich Ergänzung um einen Verfassungsartikel zur Eigentumspolitik partiell neu zu regeln <sup>[18]</sup>.

Mit seiner Eigentumspolitik sollte der schweizerische Staat eine sparsame Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und „harmonische“ Landschafts- und Siedlungsbilder fördern. Auch sollte er eine übermäßige Konzentration von Vermögen und Grundeigentum verhüten und für eine gerechte Umverteilung des

Bodenwertzuwachses sorgen. Aber dasjenige Eigentum, das gemeinnützigen Zielen diene, sowie das Eigentum, welches vom Eigentümer selbst genutzt werde, sei zu schützen und zu fördern <sup>[19]</sup>.

Letztlich ist dieser Vorschlag einer schweizerischen Verfassungskommission, der vielen Politikern nicht bloß ein Dorn, sondern ein Balken im Auge gewesen sei <sup>[20]</sup>, nicht gesetzgeberische Realität geworden. Damit soll freilich nicht gesagt werden, dass solcherlei Versuche zukünftig per se keinerlei Realisierungschance mehr haben, die die Eigentumsverfassung und Eigentumspolitik an drängenden, sich gewandelten zeitgemäßen Ressourcenbewirtschaftungsgrundsätzen anpassen möchten. Die schweizerische „Übung Totalrevision“ ist denn auch trotz allseitiger Kritik keineswegs beendet. Viel wird nämlich davon abhängen, in welchem Umfang sich die Menschen mit einer neuen Sicht von Boden und Eigentum (z. B. Gemeineigentum) überhaupt anfreunden können <sup>[21]</sup>.

Man erkennt an diesen Vorgängen in der Schweiz unschwer, dass im Problembereich der Steuerung der Ressourcennutzung der Staat als Strategiepartner zentral beteiligt ist. Vor allem aber sollte insbesondere der an reinen Marktgesetzen orientierte Verwertungsprozess von Grund und Boden zur Disposition stehen <sup>[22]</sup>. Im Vordergrund jedweder Bemühungen hat demgemäß die Überwindung der institutionellen Schwäche des Staates zu rangieren <sup>[23]</sup>.

Zusammengefasst lassen sich die wichtigsten bodenpolitischen Interventionen (bodenpolitisches Zielsystem) in einem Zweck-Mittel-Schema <sup>[24]</sup> darstellen:

- Zuallererst: Überwindung der institutionellen Schwäche des Staates für die Durchsetzung einer Politik der Grundflächen- und Rohstoffschonung.
- Steuerung der Grundflächen- und Rohstoffquellennutzung durch Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft.
- Generierung einer strategischen Grundstücksreserve der öffentlichen Planungsträger (Grundflächenportfolio) zur Lenkung der Bestands- und Innenentwicklung (Zweck: Die optimale Reallokation der Siedlungskörper).
- Initiierung alternativer gemeinwirtschaftlicher

Flächenaneignungskonzepte (Zweck: Förderung von Bodenfonds, Stiftungen, Baugemeinschaften und -Genossenschaften).

- Einräumung von kirchlichen und gemeindlichen Erbbaurechten insbesondere für brach liegende Grundflächen innerhalb bestehender Gebiete, um die Innenentwicklung zugleich sozialverträglich voranzubringen <sup>[25]</sup>.
- Weitere zentrale bodenpolitische Strategien sind <sup>[26]</sup>: Steuerung der Grundflächennutzung durch Einwirkung auf die privaten Nutzungsentscheidungen <sup>[27]</sup>, auf die Marktwertermittlung sowie auf die Bodenverteilung (Eigentümerstruktur <sup>[28]</sup>, Vorkaufsrecht, schließlich Enteignung als ultima ratio <sup>[29]</sup>).

## 5 Artikel 15 des Grundgesetzes (GG) als bodenrechtliches Instrument für eine sozial- und naturverträgliche Ressourcenhaushaltspolitik

„Wenige wissen es, viele wollen es nicht wahrhaben und fast keiner glaubt an die Wirklichkeit“ <sup>[30]</sup>: Gemäß Artikel 15 des deutschen Grundgesetzes (GG) ist dennoch die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen (= sämtliche Rohstoffe und Naturkräfte wie insbesondere die Wasserenergie <sup>[31]</sup>) und Produktionsmitteln zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft gestattet.

Art. 15 GG nimmt eine außerordentlich wichtige Stellung in der eigentumsverfassungsrechtlichen Flankierung einer Grundflächenhaushaltspolitik ein. Erstaunlicherweise jedoch behandelt die juristische herrschende Meinung diese Norm des Grundgesetzes im Kontext einer lokalen bzw. regionalen Ressourcenbewirtschaftung durchweg stiefmütterlich. Diese Mehrheitsmeinung vermutet in Art. 15 GG eine „Terra incognita“. Überdies sei die Norm durch die mit Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG sowie Art. 15 Satz 2 GG verknüpfte Entschädigungsregelung verbunden mit nicht zu finanzierbaren Zahlungen an die bisherigen Eigentümer <sup>[32]</sup>. Diese Verfassungsinterpretation sollte sich zweifelsohne ändern. Jeder Verfassungsinterpret sollte stattdessen stets eine

menschenfreundliche und freiheitliche Auslegung einer Grundgesetznorm bevorzugen.

Verfassungsrechtlich ist entscheidend – was bisweilen gerne übersehen wird –, dass die derzeit praktizierte Bodenordnung als Teil der Wirtschaftsordnung <sup>[33]</sup> keineswegs streng auf das Privateigentum ausgerichtet ist. Gleichwohl handelt es sich bei Art. 15 GG nicht um ein Grundrecht <sup>[34]</sup>, sondern (nur) um eine Ermächtigung zur Sozialisierung <sup>[35]</sup>. Es steht dem (Bodenrechts-)Gesetzgeber also frei, diese Ermächtigung gleichsam als Rechts-„Option“ auszuüben oder nicht.

Art. 15 GG stellt die effektivste Vorschrift für eine natur- und sozialverträgliche Ressourcenhaushaltspolitik dar, welche das geltende deutsche Recht derzeit kennt. Art. 15 GG könnte mithin das gesamte System des örtlichen (Baugesetzbuch) und überörtlichen Raumplanungsrechts (Raumordnungsgesetz, Regional- und Landesplanung) neu und effizienter organisieren. Mehr noch: Zugleich könnte das Bewusstsein für eine nachhaltige Nutzung von Grund und Boden qua Verfassung gebildet werden. Möglich wäre damit z. B. ein verbesserter Bodenschutz in der Landschafts- und Agrarflächenplanung.

Das Kardinalproblem einer Ressourcenhaushaltspolitik dürfte in Folgendem liegen: Wie ist es zu bewerkstelligen, in einer Gesellschaft, deren wesentlicher Antrieb privates Gewinnstreben ist, die Raumnutzungsplanung nach Leitlinien zu organisieren, die jener Gewinnmotivation entgegengesetzt sind? Die Lösung dieser Aufgabe wird angesichts tief greifender städtebaulicher Veränderungen der Gegenwart zunehmend dringlicher. Es gilt derzeit v. a. in Ostdeutschland, die flächenhaushaltspolitische Sondersituation Stadtumbau zu bewältigen, die sich im Schrumpftum, Leerstand, städtebaulichen Verfall und in defizitärer Flächenum- bzw. Zwischenutzung manifestiert.

Selbstverständlich geht es sowohl um die Bekämpfung der Bodenspekulation, als auch um das Bemühen für eine breite(re) Eigentumsstreuung. Das Eigentumsrecht ist so auszugestalten, dass es den eigentums- und bodenpolitischen Zielsetzungen keinen Widerstand (mehr) leistet. Gemäß dem Fortschrittsbericht der Bundesregie-

rung aus dem Jahr 2004 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sind bodenbezogene Zielsetzungen z. B. die Verminderung der Flächeninanspruchnahme (30-ha-Ziel) und damit verknüpft die Verstärkung von Bestandsförderung und Innenentwicklung.

Die gerade erst initiierte Diskussion um die Etablierung einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft für den Erhalt von Freiräumen muss vor allem hinsichtlich der Bodeneigentums politik perspektivisch ganz erheblich an Dynamik gewinnen. Nach Schweizer Vorbild böte sich hierzulande eine breit angelegte Auseinandersetzung um bodenrechtliche und -politische Steuerungsinstrumente an. Denn die Anpassung an gewandelte Verhältnisse und Erfordernisse zwecks Optimierung von Bestandsförderung und Innenentwicklung nicht nur in Stadtumbau regionen ist Aufgabe einer kontinuierlichen staatlichen Ressourcenbewirtschaftung durch Rechtssetzung. Dies könnte gleichzeitig zu einer sinnvollen Weiterentwicklung der Property-Rights-Theorie führen.

## 6 Gemeineigentum als bodenrechtliches Instrument für eine sozial- und naturverträgliche Ressourcenhaushaltspolitik

Zunächst muss man sich Klarheit darüber verschaffen, welche Rolle hinsichtlich der Bewirtschaftung der Grundflächen die Eigentumsfrage überhaupt spielt bzw. ob andere Aspekte die Nutzung der Flächen bestimmen. Dabei könnte es sich um die Existenz von Bau- und Planungsrecht handeln, um die Sicherung der Erschließung bzw. die Auskömmlichkeit der Finanzierungsmittel für die Realisierung einer Baumaßnahme. Vorgebracht wird in der Literatur unter anderem, dass es im Sinne einer optimalen Flächen-Allokation nicht allein damit getan sein dürfte, an Stelle der bisherigen privaten Flächeneigentümer zukünftig hoheitliche Rechtsträger zu platzieren<sup>[36]</sup>.

Die Gegenüberstellung von Privateigentum und Staatseigentum sei darüber hinaus in dieser Pauschalisierung wenig aussagekräftig und berge die Gefahr einer unzulässigen Simplifizierung in

sich<sup>[37]</sup>. Zwar wird aus dem Verhalten der privaten Grundeigentümer bisweilen die Begründung für eine defizitäre Wiedernutzung und eine mangelnde Reallokationsmöglichkeit von Grundflächen abgeleitet. Daraus darf einerseits aber nicht per se geschlossen werden, bei einer Eigentumsträgerschaft durch das Gemeinwesen seien diese bodenrechtlichen Hemmnisse mit einem Schlage beseitigt. Andererseits sollte man insbesondere aus freiwirtschaftlicher Perspektive heraus Folgendes in Erwägung ziehen:

- Eigentum und Nutzung an Grundflächen und Rohstoffquellen sollten getrennt werden. Denn nur das Gemeinwesen kann Landeigentümer sein, wohingegen die Ressourcennutzungsrechte den privaten und öffentlichen Interessenten/Pächtern/Mietern zustehen.

- In der Schweiz wurden folgende Strategien zur Schaffung von Gemeineigentum diskutiert: Konzessionierungsverfahren (Vergabe der Nutzungsrechte auf Konzessionsbasis) sowie Grundflächenaufkaufinstrumente. Als problematisch wird hier die Entschädigungspflicht gesehen, die fällig ist, wenn die Flächennutzungskonzession nach einer bestimmten Frist an das Gemeinwesen wieder zurückfällt. Als Finanzierungsinstrument präferieren die eidgenössischen Wissenschaftler frei handelbare Bodenablöseobligationen<sup>[38]</sup>. Dies erinnert im Kern an die in Deutschland derzeit diskutierten „handelbaren Flächenausweisungsrechte“.

Ziel des Modells ist es, die Grundrente zu vereinnahmen und anschließend an das Gemeinwesen auszukehren. Allerdings wären in jedem Falle von der Bevölkerung und nicht zuletzt von den Sachverständigen anerkannte Marktwertermittlungsmethoden zur realitätsgerechten Bewertung des Grund und Bodens gefragt. Dieses wertermittlungstechnische Erfordernis wird m. E. nach bislang im Schrifttum deutlich unterschätzt oder aber zur Sicherheit gar nicht erst behandelt.

Insbesondere für das „Freiland“ von Gesell gilt generell – nicht nur in der Schweiz – die Diagnose: Die richtige Bewertung von Grund und Boden ist ein Schlüsselproblem einer jeden projektierten Bodenrechtsreform<sup>[39]</sup>. Außerdem kann nicht ad infinitum gewährleistet werden, dass

sich Grund und Boden auf absehbare Zeit nicht doch erneut in Händen finanzkräftiger Akteure agglomerieren. Hinzu kommt, dass bei einem staatlichen Rückkauf von Grundstücken eine Vielzahl von Privatansprüchen an diesen Ressourcen zu berücksichtigen ist.

Unter Umständen hängen an einem Flurstück der Erdoberfläche mannigfache – nicht selten konfligierende – Interessen von Investoren, die sämtlich durch das Areal eine Sicherheit erhielten. Eventuell sind Flächen auch „übersichert“, d. h. zu einem wesentlich höheren Wert mit Grundschulden bzw. Hypotheken beliehen worden, als man ursprünglich durch ein Marktwertgutachten festgestellt hatte. Der Staat müsste diese Übersicherung dann mit subventionieren, wenn er den Grund und Boden aufkauft, um ihn anschließend zu verpachten oder im Auktionsverfahren an einen Meistbietenden zu versteigern.

## 7 Gemeinwirtschaft als bodenökonomisches Instrument für eine sozial- und naturverträgliche Ressourcenhaushaltspolitik

Die Gemeinwirtschaft stellt den zentralen Begriff des Art. 15 GG dar<sup>[40]</sup>. Er gibt nicht nur dem Zweck der Vergesellschaftung die eigentliche Bestimmung, sondern beherrscht außerdem die Formen der Verwirklichung des Zwecks. Daraus folgt: Vergesellschaftung ist in Deutschland nicht notwendigerweise verbunden mit der Veränderung in der Trägerschaft des (Privat-)Eigentums. Eine vollständige Umgestaltung der (Privat-)Eigentumsordnung ist ergo bei Realisierung des Art. 15 GG nicht erforderlich. Zudem ist die Förderung privatwirtschaftlicher Organisationsformen keineswegs ausgeschlossen<sup>[41]</sup>. Zu denken wäre an Genossenschaften des öffentlichen Rechts<sup>[42]</sup>, BGB-Gesellschaften oder an Kapitalgesellschaften, welche nicht dem Erwerbsstreben unterliegen<sup>[43]</sup> (z. B. „Volksaktiengesellschaften“ oder Immobilienfonds<sup>[44]</sup>).

Speziell die Förderung der Wohnungsgenossenschaften (auch: Mieterfonds) als gesellschaftsrechtliche Organisationsform für die Zurverfügungstellung von preisgünstigem Mietwohnraum kann hierbei wichtige Impulse für

die Bestandserhaltung eines Siedlungskörpers leisten. Auf diese Weise würde sich eine solidarisch-gemeinschaftliche Raumnutzung etablieren, die auch eine Reaktivierung brach liegender Gebiete oder baulich minder genutzter Liegenschaften beispielsweise durch genossenschaftlichen (Geschoss-)Wohnungsbau umfasst<sup>[45]</sup>.

Übertragen auf die heutige Situation des von Stadtum- und Rückbauprozessen gekennzeichneten ostdeutschen Bodenmarkts<sup>[46]</sup> ist daher die Aktivierung von Gemeinwirtschafts- und Genossenschaftsideen sehr wichtig. Eine Ziel führende Strategie zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung (urban governance) kann hier darin bestehen, in Zusammenarbeit mit geeigneten Kreditinstituten Wege zur alternativen Finanzierung der Brachflächenreanimation zu beschreiten.

Sinnvoll könnte außerdem die Gründung so genannter „Kommunaler Baubetriebe“ (Produktivgenossenschaften) sein. Diese müssten indes selbstverständlich staatliche Sachmittelzuwendungen erhalten, bei der Vergabe gemeindlicher Aufträge bevorzugt behandelt werden und durch Geldzuwendungen aus den kommunalen Haushalten ihr wirtschaftliches Überleben sicherstellen<sup>[47]</sup>. Denkbare Einsatzgebiete wären beispielsweise die Grünflächenpflege, Gebäudereinigung, Bau- und Denkmalspflege sowie die Altbausanierung.

## 8 Ausblick: Eingefahrene ressourcenhaushaltspolitische Gleise sind zu verlassen

Resümierend muss ein zeitgenössisches Ressourcenmanagement gewährleisten, die Landnutzung nicht dem „freien Spiel der Kräfte“ zu überlassen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in einer Weg weisenden Entscheidung bereits in ähnlicher Weise in aller Deutlichkeit postuliert.

Primär sind eingefahrene flächenhaushaltspolitische Gleise zu verlassen. Man wird sich anlässlich der Implementation einer zeitgemäßen Ressourcenhaushaltspolitik etwas einfallen lassen müssen. Letzteres gilt gleich in mehrfacher Hinsicht, und zwar von der Warte der staatlichen Steuerung des Grundstücksmarkts aus respektive

aus der Perspektive der Interessen der privaten Flächennutzer, namentlich der Wohnungseigentümer. Diese – naturgemäß divergierenden – Belange sind unter einen Hut zu bringen. Gerade vor dem Hintergrund einer zukunftsfähigen Grundflächenressourcenbewirtschaftung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (größtmögliche Schonung des Außenbereichs, innovative Strategien zur Innen- und Bestandentwicklung etc.) müsste die Debatte um die Weiterentwicklung der Nutzungs- und Verfügungsrechte geführt werden.

Einerseits kann man es mit Daniel Wachter in der Tat als „schade“ bezeichnen, dass die Idee der Trennung von Verfügungs- und Nutzungsrechten nie ernsthaft versucht wurde umzusetzen. Denn diese Strategie böte schließlich die Möglichkeit, die Funktionsfähigkeit der Bodenmärkte zu verbessern und die Durchsetzungskraft des Staates im Bereich der Raumplanung insgesamt zu erhöhen. Das Gemeinwesen sollte jedenfalls an Stelle von Privaten über den Grund und Boden verfügen<sup>[48]</sup>.

Andererseits darf die Analyse an diesem Punkt nicht stehen bleiben: Wie die obigen Ausführungen zu den Schwierigkeiten einer realitätsgerechten Wertermittlung von Flächen deutlich machen, ist die Klärung von Bewertungs- und Finanzierungsfragen für ein zukunftsfähiges Ressourcenmanagement von außerordentlicher Wichtigkeit. Tangiert ist damit selbstverständlich das Geldrecht, welches analog zum Landrecht seiner Novellierung harrt. Gerade die Vertreter der Freiwirtschaftslehre sollten diese hier skizzierten (fächerübergreifenden) Aspekte der Nutzung von Grundflächen und Rohstoffquellen zukünftig verstärkt öffentlichkeitswirksam präsentieren. Sie müssten m. E. nach vor allem wissenschaftlich fundierte sowie praktikabel umsetzbare Vorschläge unterbreiten (dies wäre wahrhaft innovative Politikberatung!).

### Anmerkungen:

- [1] Thiel: Die Etablierung einer kommunalen Flächenkreislaufrwirtschaft – strategische Ansätze und bodenpolitische Hemmnisse, in: Umwelt- und Planungsrecht 6/2005, S. 212 ff.  
 [2] Siehe dazu die Vorschläge bei Grimmel: Kreisläufe der Erde. Eine Einführung in die Geographie, 2. Aufl. 2004, S. 172 ff.

- [3] Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht: Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 6 f.  
 [4] Die Rechtsordnung muss mithin hinreichend zuverlässige Entscheidungsgrundlagen dafür liefern, wie ein Eigentümer sein Grundstück nutzt oder aber ob seine Verfügungsrechte aus sozial-, umwelt- oder wirtschaftspolitischen Erwägungen durch bestimmte öffentlich-rechtliche Restriktionen eine „Verdünnung“ erfahren sollten. Siehe Löhr: Die Bodenwertabgabe als Instrument einer effizienten Flächenhaushaltspolitik, 2002, S. 21.  
 [5] Reimer: 27 Jahre Bürgerkrieg in 30 Jahren Unabhängigkeit – Angolas schwieriger Weg in den Frieden. Feature des Norddeutschen Rundfunks ([http://www.ndrinfo.de/container/ndr\\_style\\_file\\_default/0,2300,OID1979150,00.pdf](http://www.ndrinfo.de/container/ndr_style_file_default/0,2300,OID1979150,00.pdf)), 9.11.2005.  
 [6] Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, Nr. 107 vom 10.5.2005, S. 19.  
 [7] Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe: Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen 2002, 2003, S. 352.  
 [8] Süddeutsche Zeitung, Ausg. Nr. 291 vom 17./18.12.2005, S. 11.  
 [9] Die Einnahmen aus dem Erdölgeschäft liegen in Venezuela auf Grund der internationalen Preisentwicklung weit über den ursprünglich budgetierten Haushaltsansätzen. Siehe Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, Nr. 160 vom 12.7.2005, S. 15.  
 [10] So die skeptische Diagnose der Neuen Zürcher Zeitung zu den jüngsten Entwicklungen im Erdöl- und Erdgassektor Südamerikas und Russlands. Die Russische Föderation etwa verstaatliche derzeit aus „politisch-strategischen“ Überlegungen sukzessiv ihren einst teilweise privatisierten Energierohstoffsektor (Unternehmensbeispiel: Gazprom). Siehe Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, Nr. 229 vom 1./2.10.2005, S. 13.  
 [11] Siehe die Aufzählung der Mängel beim Schutz der Bodenschätze und der Umwelt bei v. Heynitz: Ordnungspolitische Leitlinien und konkrete Gestalt einer künftigen Bodenordnung. In Dieterich (Hrsg.): Boden – wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 266 ff.  
 [12] Heinrichs, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, Überbl. v. § 90, Rdnr. 9.  
 [13] Bassenge, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, § 903, Rdnr. 28 f.  
 [14] Heinrichs, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, Überbl. v. § 90, Rdnr. 12, 13.  
 [15] Wieland, in: Dreier (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Art. 15, Rdnr. 20.  
 [16] Thiel: Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum – Eine interdisziplinäre Untersuchung, 2002, S. 91 ff.  
 [17] Grimmel: Der ökonomische Produktionsfaktor Boden aus ökologischer Sicht, in: ZfSÖ 100/1994, S. 29.  
 [18] Siehe den Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (VE 1977). Siehe Lendi/Nef: Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 55 ff.  
 [19] Binswanger: Eigentum und Eigentumspolitik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, 1978, S. 166 ff.  
 [20] Tschäni: Wem gehört die Schweiz? Unser Eigentums- und Bodenrecht auf dem Weg zum Feudalsystem, 1986, S. 148.  
 [21] Tschäni (Fn. 20).  
 [22] Darauf weist hin: Kantzow: Grundrente und Bodenpolitik. Zur ökonomischen und politischen Relevanz der Naturressource Boden, 1995, S. 131.

- [23] Zur „Trendwende im Landverbrauch“, die im Jahre 1985 eingeläutet wurde, bemerkt Kantzow unter der Fragestellung „Wer schützt wen?“ pointiert, dass die Bundesregierung in dem föderalistischen System mit souveränen kommunalen Rechten im Boden- und Baurecht den Eindruck erwecke, sie sei in der Lage, der ungebrochenen fortschreitenden „Verbetonierung“ der Landschaft dadurch entgegen wirken zu können, dass man zu einer zurückhaltenden Neuausweisung von Bauland auffordere. Kantzow vermutet hinter der Problematik der Flächeninanspruchnahme ein „Suchtverhalten“, dem durch reine Überzeugungsarbeit nicht beizukommen sei. Siehe Kantzow: Grundrente und Bodenpolitik. Zur ökonomischen und politischen Relevanz der Naturressource Boden, 1995, S. 130.
- [24] Vgl. die Ausführungen zur „Einwirkung“ auf den Bodenmarkt von Epping: Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 270 ff.
- [25] Thiel: Das Erbbaurecht – ein verkanntes Instrument zur Steuerung der kommunalen Flächennutzung. UFZ-Diskussionspapier 4/2004; v. Heynitz: Das Erbbaurecht – ein dezentral einsetzbares Instrument zur Reform der Bodenordnung, in: ZFSÖ 140/2004, S. 26 ff.
- [26] Bodenpolitisch sind die Einflussmöglichkeiten staatlicher Aktivitäten auf dem Bodenmarkt im Hinblick auf das Angebotsverhalten der Bodenmarktteilnehmer von maximaler Wichtigkeit. Diesem Verhalten liegt der Versuch zu Grunde, den Preisspielraum weitgehend auszuschöpfen, motiviert hierbei durch die Entschädigungsregelungen bei Umlegung (Bodenordnung), Enteignung oder beim Planungsschadensrecht (§§ 39 ff. BauGB).
- [27] Franck stellt die bodenpolitische Seite des „Dritten Weges“ vor und plädiert für den Einstieg in das Experiment zwecks einer „rationalen Bodenpolitik“. Gemeint sind damit eine vorausschauende Bodenbevorratungspolitik durch eine staatliche Grundveräußerung unter Vorbehalt, die Vereinnahmung der Grundrente als Ressourcennutzungsabgabe (dauerhafte Beteiligung des Gemeinwesens an den Wertsteigerungen des Bodens), ein Rückkaufsrecht für die öffentliche Hand sowie die Unterbindung/Bremmung von Bodenspekulationstendenzen. Vgl. Franck: Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik, 1992, S. 135 ff.
- [28] Vgl. dazu eingehend die mittlerweile etwas ältere, jedoch ertragreiche Untersuchung von Duwendag/Epping: Wem gehört der Boden in der Bundesrepublik Deutschland? 1974.
- [29] Epping: Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 271 ff.
- [30] Conradi/Dieterich/Hauff: Für ein soziales Bodenrecht. Notwendigkeiten und Möglichkeiten, 1972, S. 126.
- [31] Rittstieg, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 14/15, Rdnr. 247.
- [32] Vgl. statt vieler Leisner: Sozialbindung des Eigentums, 1972.
- [33] Hierin spiegelt sich die mannigfache Verzahnung von Raumnutzungsplanung und Wirtschaftsplanung wider, die nicht zuletzt auf die Inwertsetzung des von der Ökonomie so klassifizierten „Produktionsfaktors Boden“ für gewerbliche respektive industrielle Zwecke rekurriert. Siehe dazu aus der Sicht der Wirtschaftsverwaltung den Überblick bei Stober: Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2002, § 28 I.
- [34] Rittstieg, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 14/15, Rdnr. 238.
- [35] BVerfGE 12, S. 354, 363.
- [36] So das Argument von Thiele: Wirtschaftsverfassungsrecht, 1974, S. 206 f.
- [37] Wachter: Bodenmarktpolitik, 1993, S. 188.
- [38] Tschäni: Wem gehört die Schweiz? Unser Eigentums- und Bodenrecht auf dem Weg zum Feudalsystem, 1986, S. 155 f.
- [39] Vgl. die Ausführungen zu einer Bodenrechtsreform: GEWOS (Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V.): Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat. Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen. Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform. Hamburg, 1973, S. 123 ff.
- [40] Bäumler: Art. 15 GG als Instrument der Wirtschaftslenkung, in: GewArch 9/1980, S. 287, 288.
- [41] Schell: Art. 15 GG im Verfassungsgefüge, 1996, S. 249 ff.
- [42] Siehe auch Art. 160 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern.
- [43] Wieland, in: Dreier (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Art. 15, Rdnr. 26.
- [44] Püttner: Gemeinwirtschaft im deutschen Verfassungsrecht, 1980, S. 14.
- [45] Siehe zum Ganzen Jenkis (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2001, S. 868 f.
- [46] Siehe Eekhoff: Wohnungspolitik, 2. Aufl. 2002, S. 206 ff.
- [47] Krätke: Gemeinwirtschaft ohne Zukunft? Erfahrungen und Perspektiven „sozialer Baubetriebe“, 1988, S. 142 ff.
- [48] Wachter: Bodenmarktpolitik, 1993, S. 194 f.

## US-Immobilienblase

„Für eine 80 bis 90 Quadratmeter große Drei-Zimmer-Wohnung in mittlerer Lage in Manhattan muss man derzeit etwa 1,2 Millionen Dollar hinblättern. In vielen amerikanischen Großstädten herrscht Goldgräberstimmung. Angeheizt wird die Hausse durch das bislang noch relativ billige Geld. ... Für viele Amerikaner ist der Haus- oder Wohnungskauf zur Geldmaschine geworden. Viele verkaufen ihre Immobilie schon kurz nach dem Erwerb und freuen sich über satte Gewinne. Immer mehr Volkswirte warnen mittlerweile vor einem Platzen der Immobilienblase. Die Nervosität von Notenbank und Regierung wächst.“

Andreas Oldag, Pralle Immobilienblase, in: Süddeutsche Zeitung vom 12.4.2005.

# Das stumpfe Schwert der Bodenwertbesteuerung – Zugleich ein Plädoyer für das Erbbaurecht

Dirk Lühr

## 1 Einleitung

Die Grundsteuer ist eine der wohl ältesten Steuern. Begrifflich setzt die Grundsteuer voraus, dass sich die Vermögensrechte in der Hand der privaten Eigentümer, also nicht in der Hand des Staates befinden. Henry George<sup>[1]</sup> wollte die Grundsteuer – u.a. aus sozialpolitischen Erwägungen – gar als alleinige Steuer (single tax) heranziehen. Silvio Gesell<sup>[2]</sup> stand den Gedanken von George kritisch, wenn auch mit einer gewissen Sympathie gegenüber. Nachfolgend soll gezeigt werden, dass die Skepsis Gesells berechtigt war. Untersucht werden soll, inwieweit eine geeignet ausgestaltete Grundsteuer geeignet ist, offenbar bestehende Allokationsineffizienzen der Bodenmärkte zu heilen. Es geht insoweit um einen Lenkungszweck (Sozialzweck); der Fiskalzweck, die Inzidenzen sowie die distributiven Konsequenzen werden hingegen nicht weiter diskutiert.

## 2 Die Angebotsfunktion für Grund und Boden

Die besagten allokativen Fehlentwicklungen müssen im Verlauf der Angebotskurve von Grund und Boden zu suchen sein. Üblicherweise wird in der einschlägigen Literatur bei Grund und Boden eine steile Angebotsfunktion und eine "normal", also von links oben nach rechts unten verlaufende Nachfragekurve unterstellt.<sup>[3]</sup> Wäre die Angebotskurve allerdings wirklich so unelastisch wie von der herrschenden Lehrmeinung behauptet, wären offenbar bestehende Phänomene wie Leerstände, Bodenspekulationen, Baulücken und Brachen jedoch kaum erklärbar. So behauptet z.B. Samuelson: "Da das Bodenangebot unelastisch ist, arbeitet der Boden immer; und zwar zu

jenem Preis, der dem Wettbewerb entsprechend geboten wird."<sup>[4]</sup> Die Beobachtung lässt hingegen auf eine suboptimale Nutzung der Fläche sowohl hinsichtlich Wohnnutzungen<sup>[5]</sup> als auch Gewerbe und Verkehr<sup>[6]</sup> schließen. So wird z.B. in den Großstädten von Baulücken in einer Größenordnung von 5-6 % des Bestandes ausgegangen. Zählt man das gesamte Potential hinzu, das sich aus Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ergibt, so kommt man auf Werte bis zu 10 %.<sup>[7]</sup> Nach einer Schätzung des bayerischen Umweltministeriums sind bis zu 36 % der innerörtlichen Brachflächen und möglichen Verdichtungsräume in den Kommunen noch ungenutzt.<sup>[8]</sup> Inwieweit diese Größenordnung auch für andere Bundesländer zutrifft, ist noch unklar. Angesichts der offensichtlich unausgeschöpften Potentiale im Bestand kann der Flächenbedarf nur durch einen permanenten Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche gedeckt werden. Dieser betrug im Durchschnitt der Jahre 1997-2001 täglich 129 Hektar, wobei (wohl v.a. konjunkturbedingt) ein Rückgang auf 105 ha/Tag im Jahre 2002 und 93 ha/Tag in 2003 zu verzeichnen war.<sup>[9]</sup> Die augenscheinlich existierende Problematik einer nicht hinreichend effizienten Nutzung der Ressource Boden indiziert, dass die Grenzkosten- bzw. Angebotsfunktion anders als gemeinhin angenommen verläuft:

### a) Flacherer Verlauf als üblicherweise angenommen

Ein flacherer Verlauf der Angebotsfunktion ist einmal auf die Kosten der Urbarmachung, Erschließung und Verbesserung etc. zurückzuführen. Diese sind beim Boden bester Qualität und Lage zunächst gering und steigen zum Grenzboden hin immer weiter an. Bei diesen Kosten handelt es sich um pagatorische, also zahlungswirksame Kosten.<sup>[10]</sup>

Der Verlauf der Angebotskurve wird aber auch durch Opportunitätskosten beeinflusst. Diese entstehen, wenn alternative Nutzungen verdrängt werden. Zu berücksichtigen sind hier die bekannten Nutzungskonkurrenzen zwischen Wohnen, Gewerbe, Verkehr und Landwirtschaft. Die jeweilige Angebotsfunktion sollte daher sinnvollerweise immer auf das jeweilige Nutzungssegment bezogen werden.<sup>[11]</sup> Je stärker hochwertige alternative Nutzungen verdrängt werden, umso höher die betreffenden Opportunitätskosten. Die Opportunitätskosten einer Nutzungsart dürften daher bei zunehmender Flächeninanspruchnahme ansteigen.

### **b) Höherer Verlauf als üblicherweise angenommen**

U.E. verläuft die Grenzkosten- bzw. Angebotskurve zugleich auch höher als üblicherweise angenommen. Dies kann theoretisch auf rationale einzelwirtschaftliche Entscheidungskalküle zurückgeführt werden, die mit den Eigenschaften von Grund und Boden unmittelbar zusammenhängen<sup>[12]</sup>: Eine Investition in Grund und Boden kann nämlich als sog. "Realloption" betrachtet und bewertet werden.<sup>[13]</sup> Allgemein versteht man unter Optionen Kontrakte, die das Recht, aber nicht die Pflicht beinhalten, Rechte an Vermögensgegenständen (Underlyings, z.B. bestimmte Aktien) innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (amerikanische Option) oder zu einem bestimmten Zeitpunkt (europäische Option) zu einem festgelegten Preis (Basispreis) zu kaufen (Kaufoption bzw. Call-Option) oder zu verkaufen (Verkaufsoption bzw. Put-Option). Um das betreffende Recht zu erwerben, muss der Käufer im Allgemeinen einen Optionspreis bezahlen. Das Optionsrecht eröffnet somit eine sequenzielle Entscheidungsmöglichkeit: Bei einer Call-Option ist der Investor nach der relativ geringen Initialinvestition in das Optionsrecht in der Lage, die kapitalintensive Folgeinvestition (in das „Underlying“, also z.B. eine Aktie) nur im Falle einer günstigen Entwicklung der Umstände folgen zu lassen. Dadurch, dass der Käufer der Option (bei günstigem Verlauf) das Recht, bei ungünstigem Verlauf aber nicht die Pflicht zur betreffenden Transaktion besitzt, entsteht zudem eine asymmetrische Chance-/Risikostruktur:<sup>[14]</sup> Das Risiko

(bei ungünstigem Kursverlauf des Underlyings) ist auf den Verlust der Optionsprämie begrenzt, die Gewinnmöglichkeiten im Falle einer günstigen Entwicklung sind dagegen nach oben offen.

Der Realloptionsansatz überträgt nun die Optionspreistheorie auf eine Vielzahl von Entscheidungssituationen, um eine Bewertung strategischer oder operativer Handlungsspielräume zu ermöglichen. Bei Realloptionen handelt es sich allgemein um zukünftige reale Investitions- oder Desinvestitionsmöglichkeiten<sup>[15]</sup>, die in mehrere Entscheidungsstufen zerfallen. Im einfachsten Fall liegt (bei einer Call-Option) eine als Optionsprämienzahlung zu verstehende Erstinvestition und eine als Ausübungspreiszahlung zu interpretierende Folgeinvestition oder -desinvestition vor. Auch der Erwerb eines unbebauten Grundstücks kann als Call-Option (genauer: als Warte- oder Erweiterungsoption) interpretiert werden: Den Erwerber trifft normalerweise keine Verpflichtung, eine zunächst irreversible<sup>[16]</sup> Folgeinvestition (z.B. in eine Fabrik, in ein Wohngebäude etc.) vorzunehmen (gelegentlich anzutreffende kommunale Bebauungspflichten werden normalerweise sehr zurückhaltend gehandhabt<sup>[17]</sup>). Mit der Erstinvestition in den Grund und Boden (Zahlung der Optionsprämie) erwirbt der präsumtive Investor also die Möglichkeit, unter günstigen Umständen (niedrige Zinsen, hohe Ertragsersparungen) die irreversible, erheblich kapitalintensivere Folgeinvestition in das Gebäude bzw. die zugehörigen betrieblichen Anlagen (falls erfolgversprechend) durchzuführen, anderenfalls zu verschieben (sequentielle Entscheidung). So halten z.B. Unternehmen oftmals Vorratsgrundstücke, um hierauf eine Betriebserweiterung durchführen zu können, wenn die geschäftliche Situation günstig verläuft. Im schlechtesten Fall verliert der Investor bei einem Preisverfall des Grundstücks einen Teil des für den Erwerb des Grund und Bodens eingesetzten Kapitals. Erfüllen sich hingegen die Hoffnungen, sind die Gewinnpotentiale erheblich (asymmetrisches Risikoprofil).<sup>[18]</sup>

Die beschriebene Struktur hat weit reichende Folgen. Die immer wieder bemühte herkömmliche investitionstheoretische Logik des „passiven“ Kapitalwerts greift zu kurz. Der „passive“

Kapitalwert entspricht der Differenz aus den abdiskontierten Einzahlungen (bzw. Erträgen) und den abdiskontierten Auszahlungen (bzw. Kosten), wobei die Anschaffungskosten für den Boden einbezogen werden. Nicht berücksichtigt wird hierbei jedoch, dass diejenigen Handlungsspielräume, die sich in einer unsicheren Welt angesichts der sequentiellen Entscheidungsstruktur und dem asymmetrischen Risikoprofil der Investition in Grund und Boden eröffnen, einen eigenständigen Wert haben.<sup>[19]</sup> Bei optionalen Strukturen – somit auch bei Grund und Boden – ist daher zusätzlich zum „passiven“ Kapitalwert auch der Wert der Flexibilität zu beachten. Der Gesamtwert einer Realloption ergibt sich somit aus der Summe aus „passivem“ Kapitalwert und dem Wert der Handlungsspielräume. Der Wert der Handlungsspielräume wiederum bestimmt sich in Abhängigkeit vom Zinssatz, von der Volatilität des Basiswertes ("Underlying"), der Laufzeit und der „Dividende“.

- Da der Inhaber einer Call-Option das Basis-Objekt (also bei einer Finanzoption z.B. die Aktie) nicht selber halten muss, um an den Chancen zu partizipieren (das weniger teure Optionsrecht genügt), kann er das Kapital bis zur Tätigung der Folgeinvestition anderweitig anlegen. Ein hoher Zinssatz wirkt sich daher positiv auf den Wert der Handlungsspielräume aus.<sup>[20]</sup>

- Eine hohe Volatilität bedeutet hohe Ausschläge des Wertes des Underlyings nach oben und nach unten. Angesichts einer asymmetrischen Chance-Risiko-Struktur und einer sequentiellen Entscheidungsstruktur sind für den präsumtiven Investor aber nur die Ausschläge nach oben von Relevanz. Höhere Ausschläge bedeuten somit kein höheres Risiko, sondern lediglich eine bessere Chance, dass die Option "ins Geld kommt". Der Wert der Handlungsspielräume erhöht sich daher mit der Volatilität.

- Bei einer Option ist die Laufzeit gleich Chancenzzeit. Die potenziell unendliche Laufzeit der Option "Grund und Boden" ist daher dafür verantwortlich, dass der Optionswert regelmäßig signifikant höher als Null ist.<sup>[21]</sup> Nicht zufällig wird Land im Allgemeinen – besonders auf längere Zeit hinweg – als ein besseres

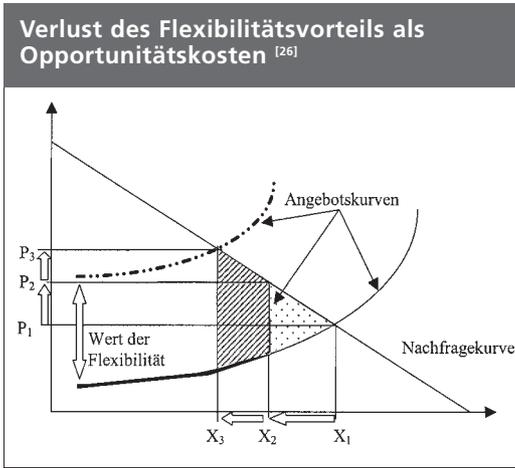
Wertaufbewahrungsmittel als Geld angesehen.<sup>[22]</sup>

- Ein Anstieg der „Dividende“ wirkt – wiederum in Analogie zur Dividende bei Finanzoptionen – in die entgegengesetzte Richtung wie die oben diskutierten Parameter: Werden Dividenden auf Finanzanlagen ausgeschüttet, profitiert der Inhaber des Basiswertes (bei Finanzoptionen z.B. der Inhaber der betreffenden Aktie) hiervon, nicht aber der Inhaber der Option. Weil diesem durch die Aufrechterhaltung (Nicht-Ausübung) der Option Opportunitätskosten entstehen (es entgeht ihm die Dividende, z.B. fließt sie dem derzeitigen Inhaber der Aktie, nicht aber dem Inhaber des Optionsrechts zu), wirkt sich die „Dividende“ negativ auf den Wert der Flexibilität aus.<sup>[23]</sup> Dementsprechend können auch bei der Übertragung des Realloptionsansatzes auf Grundstücke unter die „Dividende“ all die Umstände subsumiert werden, die den Eigentümer bei unterlassener oder geringfügiger Nutzung eines Grundstückes belasten (sei es in Gestalt von Zahlungen, Wertverlusten oder Opportunitätskosten).

Die Analyse von Bodenmärkten im Lichte des Realloptionsansatzes scheitert nicht daran, dass diese normalerweise sehr illiquide sind: Erstens beruht der Realloptionsansatz auf denselben (neoklassischen) Annahmen wie die orthodoxen Bewertungsansätze.<sup>[24]</sup> Zudem ist die speziell im Rahmen des Black/Scholes-Verfahrens herangezogene Konstruktion eines duplizierenden Portfolios keine allgemeine Anwendungsvoraussetzung für das Realloptionsverfahren.<sup>[25]</sup>

Mit der Ausübung der Option (Bebauung) verliert nun der Investor die mit dem unbebauten Grund und Boden verbundene strategische Flexibilität. Daher entstehen ihm durch die Bebauung Opportunitätskosten in Höhe des Wertes des Flexibilitätsvorteils. Die herkömmlicherweise herangezogene Entscheidungsregel des „passiven“ Kapitalwerts lässt aber diese Opportunitätskosten außer Betracht. Bezieht man diese in die Investitionsentscheidung ein, erscheinen zum einen die Preisvorstellungen von Bodenverkäufern (durch den Wert des Flexibilitätsvorteils bedingt) oftmals "unrealistisch" hoch, zum anderen ergeben sich für Investoren erhöhte Ertragsanforderungen an die Investition.

Die folgende Grafik illustriert die hieraus entstehende Problematik:



Punkt X1 bezeichnet den natürlichen „Grenzboden“, der sich ohne planerische Restriktionen allein durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ergeben würde. Der hiermit korrespondierende Preis wäre P1. Planerisch wird der nutzbare Boden eines bestimmten Segmentes aber auf das Quantum in Punkt X2 begrenzt. Die planerische Restriktion würde im neuen, fiktiven Gleichgewichtszustand zu einem gegenüber dem unregulierten Zustand erhöhten Preis (P2) führen. Hiermit gehen volkswirtschaftliche Wohlfahrtsverluste einher (gepunktetes Dreieck), die jedoch im Zuge der planerischen Abwägung bewusst in Kauf genommen werden. Vorausgesetzt, die Einhaltung der planerischen Vorgaben wird überwacht und sanktioniert, verläuft in X2 die Angebotskurve steil. Der betreffende Marktgleichgewichtszustand in X2, P2 ist allerdings möglicherweise nur fiktiver Art. Dies ist der Fall, wenn eine wesentliche Kostenkomponente in der Angebotsfunktion noch nicht berücksichtigt ist: Für den einzelnen Investor entstehen nämlich bei Bebauung Opportunitätskosten in Gestalt des dabei verlustig gehenden Flexibilitätsvorteils. Die Grenzkosten der Bebauung erhöhen sich, dadurch wird die Angebotskurve parallel nach oben verschoben. In der Grafik ergibt sich somit das endgültige Marktgleichgewicht durch den Schnittpunkt der erhöhten, gestrichelten

Angebots- mit der Nachfragekurve (X3, P3). Der Investitionsprozess muss schon in X3 zum Stillstand kommen, denn weiter rechts ist die Zahlungsbereitschaft nicht mehr hoch genug, um den Grundeigentümer für die Aufgabe des Wertes des Flexibilitätsvorteils angemessen zu entschädigen. Die bauliche Grundstücksnutzung endet in dieser Konstellation also wesentlich vor dem Punkt, der durch die Planung bestimmt wurde (X2). Es kann weder das Innenentwicklungspotential (hier verstanden als die planerisch für die bauliche Nutzung vorgesehene Fläche) noch das planerisch mögliche Grundrentenpotential ausgeschöpft werden. Die Folge sind Wohlfahrtsverluste (schraffierte Fläche). Die Defizite in der Flächennutzung der Innenbereiche (Leerstände, Baulücken, Brachen) lassen sich also durch die Lücke zwischen X2 und X3 erklären, die wiederum auf die erläuterten Opportunitätskosten (Verlust des Flexibilitätsvorteils) zurückgeführt werden kann.<sup>[27]</sup>

### 3 Zur Wirkung einer Bodenwertsteuer

Um diese Defizite zu beseitigen, wird häufig eine Bodenwertsteuer propagiert. Diese bezieht sich auf den Wert der unbebauten Grundstücke bzw. die Bodenrichtwerte<sup>[28]</sup> als Bemessungsgrundlage. Nachfolgend sollen die Auswirkungen der Steuer anhand eines Realoptionsmodelles mit unendlicher Laufzeit illustriert werden.<sup>[29]</sup> Die Dividende bezeichnet die Intensität des potentiellen (durch mögliche Neuausweisungen) oder tatsächlichen Wettbewerbs (Alternativgrundstücke). Sie wurde in der nachstehenden Berechnung mit einem plausibel erscheinenden Satz vorgegeben. Die Berechnung des Optionswertes wird angesichts der unendlichen Laufzeit über eine Euler'sche Differentialgleichung vorgenommen.<sup>[30]</sup> Die Differentialgleichung ist aufgrund der unbegrenzten Laufzeit nicht von einer diesbezüglichen Variable abhängig. Nach Vereinfachungen und Umformungen erhält man folgende Formel für die Call-Option amerikanischen Typs<sup>[31]</sup>:

$$BW = \left(\frac{1}{\epsilon - 1}\right) \cdot I \cdot \left[\left(\frac{\epsilon - 1}{\epsilon}\right) \cdot \left(\frac{E}{I}\right)\right]^\epsilon \quad (1)$$

BW: Bodenwert als Optionswert (hier: Keine Differenzierung zwischen Vorsteuer- und Nachsteuer-Bodenwert)

E: Projektwert (abdiskontierte künftige Erträge bzw. Cash Flows).

I: Ausübungspreis (Investitionssumme Gebäude)

Die technische Variable „ $\varepsilon$ “ ergibt sich als Lösung einer quadratischen Gleichung<sup>[32]</sup>, die zwei Lösungen aufweisen kann, von denen aber nur die positive relevant ist. „ $\varepsilon$ “ kann nach folgender Formel berechnet werden:

$$\varepsilon = \frac{1}{2} - \frac{r-\delta}{\sigma_E^2} + \sqrt{\left(\frac{r-\delta}{\sigma_E^2} - \frac{1}{2}\right)^2} + 2\frac{r}{\sigma_E^2} \quad (2)$$

Dabei ist

$\sigma$ : Das Risiko, gemessen an der Standardabweichung der Mieten / Pachten

$\delta$ : Die Dividende

Unterstellt ist ferner, dass die Basisvariable E einer geometrischen Brown'schen Bewegung folgt. Nachfolgend seien folgende Daten unterstellt:

E (abdiskontierte Erträge aus dem Projekt):	1.040.000 €
I (Investitionssumme Gebäude):	900.000 €
$\sigma$ (Volatilität):	20 %
r (Zinssatz):	4,50 %
Reiner Bodenertrag R (= (E-I) x r):	6.300 € p.a.

Nach der Residualwertmethode<sup>[33]</sup> würde sich der Bodenwert als Differenz zwischen dem Wert des Investments (1.040.000 €) und den Investitionskosten (900.000 €) ergeben. Dies ist jedoch nur die „halbe Wahrheit“<sup>[34]</sup>, da der Wert der Handlungsspielräume damit noch nicht erfasst ist. Für die Wirkungsanalyse der Bodenwertsteuer ist zudem von Bedeutung, dass weder die Bodenrente noch der Nutzen der Handlungsspielräume durch die Bodenwertsteuer voll abgeschöpft werden kann, weil die Steuer ihre eigene Bemessungsgrundlage mindert:<sup>[35]</sup>

$$BW_n = (R - s \cdot BW_n) / r + HS;$$

umgeformt:

$$BW_n = \frac{R + HS \cdot r}{r + s} \quad (3)$$

$BW_n$  ist dabei der Bodenwert nach Steuern, R die Bodenrente vor ihrer Minderung durch die Steuer, HS den Wert der Handlungsspielräume, r der Diskontierungszinssatz und s der Steuersatz, der auf  $BW_n$  angelegt wird. Der Wert der Handlungsspielräume bringt einen Nutzen in Höhe von r mit sich, was sich auch aus dem Renditeausgleichstheorem ergibt.<sup>[36]</sup> Unter Zugrundelegung der obigen Daten ergibt sich bei variierenden Steuersätzen folgendes Bild:

Steuersatz	Gesamtwert Boden (Optionswert)	Passiver Kapitalwert (disk. Bodenrente nach Steuern)	Wert der Handlungsspielräume nach Steuern	Relation zum Vor-Steuer-Wert
0,00 %	287.819,91	140.000,00	147.819,91	100 %
0,50 %	259.037,92	126.000,00	133.037,92	90 %
1,50 %	215.864,93	105.000,00	110.864,93	75 %
2,50 %	185.027,08	90.000,00	95.027,08	64 %
3,50 %	161.898,70	78.750,00	83.148,70	56 %
4,50 %	143.909,95	70.000,00	73.909,95	50 %
Relation zum Gesamtwert	100,00 %	48,64 %	54,36 %	

#### Entwicklung des Bodenwertes und seiner Zusammensetzung bei Variation der Steuersätze<sup>[37]</sup>

Bodenhortung und Bodenspekulation kommt dadurch zustande, dass der – als Opportunitätskosten der Nutzung wirkende – Wert der Handlungsspielräume (HS) absolut wie v.a. relativ zum „passiven“ Kapitalwert ein zu hohes Ge-

wicht hat. Anders als bei der alleinigen Orientierung am „passiven“ Kapitalwert findet eine bauliche Nutzung nicht schon statt, wenn  $E - I > 0$ , sondern erst, wenn  $E - I > HS$ . Der Wert der Handlungsspielräume kann dabei niemals nega-

tiv werden. Eine Mobilisierungswirkung könnte nur dann eintreten, wenn sie das Gewicht des „passiven“ Kapitalwertes ( $E - I$ , nach Steuern) zu Lasten des Wertes der Handlungsspielräume ( $HS$ , nach Steuern) erhöhen würde. Dies könnte eine als Dividende ausgestaltete Grundsteuer leisten, welche nur die „Hortung“ bzw. Spekulation belastet. Eine derartige Steuer war die Grundsteuer C („Baulandsteuer“) <sup>[38]</sup>, die gezielt das unbebaute Bauland belastete. Deren Steuersätze waren jedoch viel zu gering, um die erhoffte Wirkung zu zeigen.

Eine Bodenwertsteuer wirkt hingegen anders: Aus Gleichung (3) bzw. der Tabelle geht jedoch hervor, dass sie gleichermaßen den „passiven“ Kapitalwert (diskontierte Bodenrente) wie den Wert der Handlungsspielräume mindert. Das Verhältnis von „passivem“ Kapitalwert und dem Wert der Handlungsspielräume bleibt damit unverändert, so dass sich kein verstärkter Druck hin auf eine zügigere Bebauung „gehorteter“ Grundstücke ergibt.

Zu diesem Resultat steht dem ersten Anschein nach der empirische Befund in Widerspruch, dass bodenwertbezogene Bemessungsgrundlagen – wenn auch wohl sehr verhalten – auf eine frühzeitigere Bebauung hinwirken. <sup>[39]</sup> M.E. handelt es sich hierbei um Ausstrahlungseffekte, die (entsprechend ausgeprägte Nutzerpräferenzen vorausgesetzt) von unvollkommenen Kapitalmärkten und der Existenz einer Liquiditätspräferenz ausgehen: Aus Gleichung (3) geht hervor, dass eine Bodenwertsteuer die Bodenpreise drückt. Allerdings kann bei  $R > 0$ ,  $r > 0$ ,  $s > 0$  und  $HS > 0$  der Nachsteuer-Bodenwert  $BW_n$  niemals gegen Null gehen. Bei einem Steuersatz i.H.d. landesüblichen Zinsfußes (4,50 %) würde der Bodenwert lediglich um 50 % gemindert. <sup>[40]</sup> Dennoch dürfte die allgemeine Preissenkung auch bei einer dünneren Eigenkapitaldecke einen kreditfinanzierten Immobilienerwerb ermöglichen. Die Kaufpreissenkung fällt jedoch aufgrund des Vorhandenseins einer Liquiditätspräferenz stärker ins Gewicht als die durch die Bodenwertsteuer verursachte höhere laufende Kostenbelastung. Der wahrscheinlich positive Effekt ist damit auf einen Fehler an anderer Stelle (unvollkommene Kapitalmärkte) zurückzuführen. <sup>[41]</sup>

Die Bodenwertsteuer soll als Sollertrag- und Fixkostensteuer konzipiert sein und besteuert damit die bestmögliche Verwendung des Grund und Bodens. Bei einer suboptimalen Verwendung entsteht neben den anfallenden Opportunitätskosten (entgangene Bodenerträge) durch die dennoch zu zahlende Steuer ein zusätzlicher finanzieller Druck zur Korrektur. <sup>[42]</sup> Im Gegensatz zur Grundsteuer C wird damit durch die Bodenwertsteuer ein Nutzungsdruck bei zwar bebauten, aber geringfügig genutzten Grundstücken erzielt. Dieser Nutzungsdruck wirkt im Zentrum wie in der Peripherie in relativ gleichem Maße; die Bodenwertsteuer ist insoweit wiederum allokationsneutral.

Das Ergebnis der Betrachtung ist somit „durchwachsen“: Die Bodenwertsteuer wirkt wahrscheinlich aufgrund der Kapitalmarktunvollkommenheiten wegen ihrer die Bodenpreise drückenden Wirkung auf eine schnellere Bebauung von Grundstücken hin. Es wird ein gewisser Druck in Richtung auf eine effizientere Nutzung der knappen Ressource Grund und Boden erzeugt. Spekulationsphänomenen („Grundstückshortung“) vermag sie jedoch nicht zu Leibe zu rücken. Die mangelhafte Allokationseffizienz wird damit nicht grundlegend verbessert.

#### 4 Erbbaurechte und öffentlicher Vorkauf

Im Rahmen des bestehenden Eigentumsregimes (Property Rights an Grund und Bodens bei den Privaten und verfassungsmäßige Garantie dieser Rechte) ist keine wie auch immer gartete Steuerlösung in der Lage, die genannten allokativen Ineffizienzen zu heilen. <sup>[43]</sup> Privateigentum an unvermehrbaaren Ressourcen wie Grund und Boden ist – entgegen der ideologischen Sichtweise von D. North <sup>[44]</sup> – sogar eine der wichtigsten Ursachen für allokativen Ineffizienz. Es gibt nur eine zuverlässige und nachhaltig wirksame Möglichkeit, auf mehr allokativen Effizienz hinzuwirken, nämlich die Bodenrente vollkommen abzuschöpfen bzw. zu konfiszieren. In die Formeln (1) und (2) eingesetzt bedeutet dies  $(E - I) \rightarrow 0$  und zugleich  $\sigma \rightarrow 0$ ; dann geht auch  $BW_n$  gegen Null. Dies kann erreicht wer-

den, indem die Vermögensrechte an Grund und Boden in die Hand der Gemeinschaft gelegt und – unter Vollabschöpfung der Bodenrente – die Nutzungsrechte an private Nutzer vergeben werden. Durch die volle Abschöpfung der Bodenrenten (z.B. im Wege der Pachtversteigerung an den Meistbietenden<sup>[45]</sup>) können auch die allokativ störenden Handlungsspielräume vollständig eliminiert werden. Im Rahmen des gegenwärtigen institutionellen Rahmens kann dieses Ziel nur erreicht werden durch die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechtes und der Vergabe der Nutzungsrechte über langfristige Nutzungsüberlassungsverträge (so v.a. im Wege der Vergabe von Erbbaurechten).<sup>[46]</sup> Das immer wieder angeführte Argument der „Rationalitätenfalle“<sup>[47]</sup>, wonach der Nutzer kein Interesse an einem sorgsamem Umgang mit der Ressource habe, ist nahezu allen Nutzungsüberlassungsverträgen eigen. Die betreffenden Risiken lassen sich durch eine geeignete vertragliche Gestaltung (Kontrolle) weitgehend ausschalten.<sup>[48]</sup>

Allerdings bedarf die ErbbauVO dringend einer Reform. Zu fordern ist, dass es dem Eigentum weitestgehend angenähert wird, um es diesem gegenüber konkurrenzfähig zu machen. Dies kann nur durch eine weitestgehende Handlungsfreiheit sowohl für den Erbbauberechtigten als auch für den Erbbauperpflichteten geschehen.<sup>[49]</sup> Solange z.B. § 9a ErbbauVO eine Bindung des Erbbauzinses an die Entwicklung der Bodenwerte nicht zulässt, wird die Verzinsung des via Erbbaurechtes zur Nutzung überlassenen Bodens anderen Erträgen hinterherhinken und damit vergleichsweise unattraktiv sein (je länger die Laufzeiten, umso mehr wiegt dieser Effekt).<sup>[50]</sup> Auch in die andere Richtung bedarf es der Flexibilität, damit Kommunen das Erbbaurecht beispielsweise als Aktionsparameter der Ansiedlungspolitik nutzen können.

Das größte Hindernis, das einer stärkeren Nutzung des Erbbaurechtes entgegensteht, dürfte jedoch in der angespannten Haushaltslage der Gemeinden liegen. Ein Ankauf durch die Kommunen zu marktüblichen Konditionen ist i.d.R. unattraktiv. Diesbezüglich sind innovative Wege gefragt: So beschloss beispielsweise die Gemeinde Weyarn (Nähe München), nur noch

dann neues Bauland auszuweisen, wenn die betreffenden Eigentümer zwei Drittel der Bruttofläche zum doppelten Preis für Landwirtschaftsgrundstücke an die Gemeinde verkaufen.<sup>[51]</sup>

## 5 Ausblick

Die Bodenwertsteuer stellt bezüglich des Ziels der Herstellung allokativer Effizienz auf den Bodenmärkten allenfalls eine „second best-Lösung“ dar. Das allokativ Ziel kann nur erreicht werden, indem die Vermögensrechte an unvermehrten Ressourcen in die Hand der Gemeinschaft gelegt werden. Dabei bleibt der von Gessell aufgezeigte Weg einer flächendeckenden Enteignung gegen Entschädigung<sup>[52]</sup> politisch rechtlich gegenwärtig versperrt. Theoretisch möglich erscheint aber die Ausübung staatlicher (kommunaler) Vorkaufsrechte und die anschließende Vergabe von Nutzungsrechten (idealtypischer Weise im Wege des Erbbaurechtes). Nach der Wiedervereinigung wurde diesbezüglich eine gewaltige Chance in den Neuen Bundesländern vertan.<sup>[53]</sup> Unter Marktbedingungen können die Kommunen ihr Vorkaufsrecht angesichts der prekären Haushaltslage kaum ausüben. Neue Wege der kommunalen Eigentumsbildung müssen beschritten werden, die durch zweckgebundene Zuweisungen der Länder unterstützt werden könnten. M.E. könnten sich diese betragsmäßig auf den Wert der Handlungsspielräume (hier liegt der allokativ Fehler) beschränken, wenn die Kommune ein Grundstück erwirbt. Solange sich die Politik nicht zu einer diesbezüglichen Kehrtwendung entschließt, müssen diejenigen Bodeneigentümer, welche die Gemeinschaft durch ihr Verhalten schädigen, von dieser dafür belohnt werden, dass sie die Schädigung unterlassen. Beispielsweise wird augenblicklich verstärkt in den Kommunen diskutiert, Käufern von Immobilien Kaufpreiszuschüsse zu gewähren, um auf diesem Wege die angesichts der demografischen Entwicklung notwendige Innenentwicklung zu befördern. Profiteure sind die vormals verkaufsunwilligen Eigentümer, die nun höhere Verkaufspreise realisieren können. Auch hierbei ist – wie bei Zweckzuweisungen zur kommunalen Eigentumsbildung – Geld von der Gemeinschaft auf-

zuwenden, freilich ohne dass sich (anders als bei verstärkter kommunaler Eigentumsbildung) nachhaltig etwas an den Missständen ändert: Das Eigentum an der nicht vermehrbaren Ressource Grund und Boden verbleibt nämlich in der Hand der Privaten. Das Gemeinlastprinzip ist die distributiv höchst unbefriedigende Konsequenz einer Eigentumsordnung, die nicht zwischen vermehrbaren und unvermehrten Gütern und Ressourcen zu unterscheiden weiß und die überkommene, nicht marktwirtschaftsverträgliche Privilegien sichert und fortschreibt.

### Anmerkungen:

- [1] H. George, Fortschritt und Armut, (deutsch von C.D.F. Güttschow), Berlin 1881.
- [2] S. Gesell, Die Natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld, Lauf bei Nürnberg 1949, S. 34 und 122.
- [3] Für die Lehrbuchliteratur z.B. P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, Volkswirtschaftslehre, 15. Aufl., Wien 1998, S. 296.; N. G. Mankiw, Principles of Microeconomics. Fort Worth u.a. 1997, S. 163 f.; für die Fachliteratur: R. Josten, Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer, Diss. Stuttgart u.a. 2000, S. 45-46.
- [4] P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 296.
- [5] K. M. Schmals, Nachfrageorientierte Wohnungspolitik – Das Forschungskonzept. In: Deutsches Volksheimstättenwerk Forum Wohneigentum (vhw FW), H. 3 / 2003, S. 13-16.
- [6] Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Flächenhaushaltspolitik, Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover 1999.
- [7] M. Reidenbach, Die reformierte Grundsteuer – Ein neues Instrument für die kommunale Bodenpolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung, 1999, H. 8, S. 565-576, hier: S. 575.
- [8] Bayerisches Staatsministerium des Innern/Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen: Pressemitteilung vom 29.07.2003, <http://www.bayern.de/stmlu>.
- [9] Statistisches Bundesamt: Umweltökonomische Gesamtrechnungen 2003. Wiesbaden 2003. [www.destatis.de](http://www.destatis.de), Pfad Umwelt – Umweltökonomische Gesamtrechnungen (UGR) – Ergebnisse und Informationen – Publikationen – Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung.
- [10] Schon bei Gesell taucht dieser Gedanke in Gestalt der Unterscheidung von Freiland verschiedenen Grades finden. S. Gesell, Die Natürliche Wirtschaftsordnung ..., a.a.O., S. 50 ff.
- [11] Wie Samuelson selbst einräumt, s. P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 297.
- [12] D. Löhrl, Ökologische Umgestaltung der Grundsteuer mittels wert- oder flächenbezogener Bemessungsgrundlage? In: Wirtschaftsdienst H. 6/2002, S. 371 ff.; ders.: Reform der Grundsteuer und Flächenhaushaltspolitik, in: Wirtschaftsdienst H. 2/2004, S. 113 ff.
- [13] S.C. Myers, Determinants of Corporate Borrowing. In: Journal of Financial Economics 1977, S. 147 ff.; R. Sotelo, Ein Dilemma der Wohnungsbaupolitik – Einige optionspreistheoretische Überlegungen zur wohnungsbaupolitischen Diskussion. In: Grundstücksmarkt und Grundstückswert H. 3/1998, S. 142 ff.
- [14] A.K. Dixit, R.S. Pindyck, Investment under Uncertainty. Princeton University Press, Princeton, N.J. 1994; L. Trigeorgis, Real Options – Managerial Flexibility and Strategy in Resource Allocation. MIT Press, Cambridge, MA. 1996.
- [15] Der Begriff "Investition" ist im Zusammenhang mit Realloptionen sehr weit zu fassen. Vgl. M. Kilka, Realloptionen – Optionspreistheoretische Ansätze bei Investitionsentscheidungen unter Unsicherheit. Frankfurt a.M. 1995, S. 34.
- [16] "Irreversibilität" kann als die Möglichkeit verstanden werden, ein Investment ohne "prohibitive" Kosten zurückzunehmen.
- [17] P. Runkel, Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik – Bestandsaufnahme und Reformbedarf. In: W. Köck (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik: Bodenschutz durch Flächenverbrauchsbegrenzung, ZUR-Sonderheft 2002, S. 138 ff.; hier: S. 141.
- [18] D. Löhrl, A. Rams, Unternehmensbewertung mit Realloptionen – Berücksichtigung strategisch-dynamischer Flexibilität. In: Betriebsberater 2000, S. 1983 ff.
- [19] A.S. Holland, et. al., The Role of Uncertainty in Investment: An Examination of Competing Investment Models Using Commercial Real Estate Data. In: Real Estate Economics, H. 28 2000, S. 33 ff.; hier: S. 34.
- [20] Die Struktur einer Call-Option vorausgesetzt – bei einer Put-Option würde es sich umgekehrt verhalten.
- [21] R. McDonald, D. Siegel, The Value of Waiting to Invest. In: Quarterly Journal of Economics H. 4/1986, S. 707 ff.; R. Sotelo, Ein Dilemma der Wohnungsbaupolitik ..., a.a.O., S. 143.
- [22] B. Dieterich-Buchwald, H. Dieterich, Einführung. In: B. Dieterich-Buchwald, H. Dieterich (Hrsg.): Neue Perspektiven des Bodenrechts, Braunschweig/Wiesbaden 1997, S. 64 ff., hier: S. 64. Selbstverständlich existieren Risiken für Investitionen in Grund und Boden, von denen wir hier abstrahieren, wie z. B. das Migrationsrisiko. So gilt der beschriebene Vorteil von Grund und Boden gegenüber Geld für Ostdeutschland angesichts der Wegzugstendenzen zumindest in der kurz- und mit telfristigen Perspektive nicht.
- [23] P. Bjerksund, E. Steinar, Managing Investment Opportunities Under Price Uncertainty: From "Last Chance" to "Wait and See" Strategies. In: Financial Management H. 3/1990, S. 65-83.
- [24] F. Meise, Realloptionen als Investitionskalkül – Bewertung von Investitionen unter Unsicherheit. München/Wien 1998, S. 87-88.
- [25] G. Sick, Real Options. In: R.A. Jarrow, V. Maksimovic, W.T. Ziemba, (Hrsg.): Handbooks in Operating Research and Management Science, Amsterdam u.a. 1995, S. 631 ff., hier: S. 652. Das Realloptionsverfahren kann sogar zur Bewertung von Optionen herangezogen werden, deren Basisobjekte noch gar nicht existieren.
- [26] Aus: D. Löhrl, Favorisierte ökonomische flächenhaushaltspolitische Instrumente als „die gute Kraft, die Böses schafft“, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, H. 1/2005, S. 84.
- [27] Zu einer detaillierteren Beschreibung der Auswirkungen vgl. D. Löhrl, Favorisierte ökonomische flächenhaushaltspolitische Instrumente ..., a.a.O., S. 85-86.
- [28] H. Dieterich, R. Josten, Gutachten zur Einführung einer Bodenwertsteuer – Auszug aus einer Kurzfassung, in: Fragen der Freiheit, Heft 249/10-12/1998, S. 48-60.
- [29] R. Sotelo, Ein Dilemma der Wohnungsbaupolitik ..., a.a.O., S. 144.
- [30] Zur dividendenangepassten Bewertungsgleichung bei bekannter, sicherer und diskreter Dividendenzahlung für eine amerikanische Call-Option mit begrenzter Laufzeit vgl. R. Geske, A

- Note on an Analytic Valuation Formula for Unprotected American Call Options on Stocks with Known Dividends, in: *Journal of Financial Economics*, 1979, S. 375-380.- R. Roll, An Analytic Valuation Formula for Unprotected Call Options on Stocks with Known Dividends, in: *Journal of Financial Economics*, 1977, S. 251-258.- R. Whaley, On the Valuation of American Call Options on Stocks with Known Dividends, in: *Journal of Financial Economics*, 1981, S. 207-212.
- [31] Ausführlich R. McDonald, D. Siegel, The Value of Waiting to Invest, in: *Quarterly Journal of Economics*, 101. Jg., 4/1986, S. 707-727.- A.K. Dixit, R.S. Pindyck, Investment under Uncertainty, a.a.O., S. 150-151.- M. Kilka, Realoptionen – Optionspreistheoretische Ansätze bei Investitionsentscheidungen unter Unsicherheit, Frankfurt a.M. 1995, S. 87.
- [32] Diese lautet:  $\frac{1}{2} \sigma^2 \epsilon (\epsilon - 1) + (r - \delta) \epsilon - r = 0$ . Zu den Variablen vgl. den Haupttext.- Vgl. A.K. Dixit, R.S. Pindyck, Investment under Uncertainty, a.a.O., S. 142-143.
- [33] J. Simon, W. Kleiber, D. Joeris, T. Simon, Schätzung und Ermittlung von Grundstückswerten, 8. Aufl., München/Untererschleißheim 2004, S. 155 ff.
- [34] R. Sotelo, Ein Dilemma der Wohnungsbaupolitik ..., a.a.O., S. 143 ff.
- [35] S. auch die Berechnung in A. Lemmer: Zur Reform der Grundsteuer (Reihe: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, hrsgg. von J.B. Donges und J. Eeckhoff), Köln 2004, S. 170.
- [36] J. Schumann, U. Meyer, W. Ströbele, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 7. Aufl., Berlin u.a. 1999, S. 390 ff.
- [37] Die Berechnungen können beim Verfasser angefordert werden.
- [38] Eingeführt durch das Bundesbaugesetz vom 23.06.1960; die Grundsteuer C wurde 1960 und 1961 erhoben.
- [39] Vgl. A. Lemmer, Zur Reform der Grundsteuer ..., a.a.O., S. 135, Anm. 320 mit der hier ausgewerteten Literatur.
- [40] Vgl. A. Lemmer, ebenda, S. 170.
- [41] Vgl. A. Lemmer, ebenda, S. 67.
- [42] Vgl. A. Lemmer, ebenda, S. 70.
- [43] Andere Vorschläge, wie z.B. die Flächennutzungssteuer, dürften noch zu weitaus schwerwiegenden allokativen Verzerrungen als die Bodenwertsteuer führen. Vgl. D. Lühr, Favorisierte ökonomische flächenhaushaltspolitische Instrumente ..., a.a.O., S. 80-91.
- [44] Vgl. D. North, Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988.
- [45] S. Gesell, Die Natürliche Wirtschaftsordnung ..., a.a.O., S. 101.
- [46] Hierzu s. ausführlich F. Thiel, Das Erbaurecht – ein verkanntes Instrument zur Steuerung der kommunalen Flächennutzung, UFZ-Diskussionspapiere 4/2004, S. 24 ff.
- [47] Vgl. W. A. Jöhr, Die kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils, in: F. Neumark (Hrsg.), Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht, Festschrift für Helmut Arndt, Berlin 1976, S. 127 ff.
- [48] S. hier schon S. Gesell, ebenda, S. 96-97.- O. Williamson, Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen 1990, S. 77 ff.
- [49] F. Thiel, Das Erbaurecht – ein verkanntes Instrument zur Steuerung der kommunalen Flächennutzung, a.a.O., S. 28.
- [50] J. Simon, W. Kleiber, D. Joeris, T. Simon, Schätzung und Ermittlung von Grundstückswerten, a.a.O., S. 493.
- [51] T. Hammer, Kein Platz für Spekulanten, in: Die Zeit vom 17.2. 2005.
- [52] S. Gesell, Die Natürliche Wirtschaftsordnung ..., a.a.O., S. 112 ff.
- [53] Dies trotz der Anstrengungen des Seminars für Freiheitliche Ordnung (namentlich den Herren Andres, Behrens und von Heynitz), die Überzeugungsarbeit in den Neuen Bundesländern zu leisten versuchten.

## Dringlichkeit der Bodenpolitik

„Nach der Wiedervereinigung Deutschlands sah es zunächst so aus, als würde die Notwendigkeit, neue Wege in bezug auf den Umgang mit Grund und Boden zu finden und sozial und ökologisch vorwärtsgerichtete Konzepte in der Bodenpolitik und Bodenverwertung entwickeln zu müssen, im Osten wie im Westen zu völlig neuen Weichenstellungen führen. Es wurde jedoch deutlich, dass die restaurativen Kräfte siegen werden und das Thema Bodenreform ein marginales und lästiges Randthema bleiben würde – erst recht im Westteil der Republik. So wurde das unglücklich ausgestaltete Prinzip ‚Rückgabe vor Entschädigung‘ zum alles beherrschenden bodenpolitischen Thema der Zeit nach der Wende. ... Wie man sieht, ist auf staatlicher, kommunaler und politischer Ebene noch sehr viel Arbeit in Richtung auf eine wirksame Bodenpolitik zu leisten, die um so mehr zunehmen wird, je mehr die Probleme erkannt, aber Lösung halbherzig auf die lange Bank geschoben werden.“

aus: Wolfgang Kantzow, Grundrente und Bodenpolitik – Zur ökonomischen und politischen Relevanz der Naturressource Boden.  
Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung 1995, S. 7–8 und 137.

# Kommunale Bodenvorratshaltung statt Abwicklung der Bodenreform in Ostdeutschland

Elisabeth Meyer-Renschhausen

Ist es sinnvoll, im Zeitalter der ökologisch und sozial motivierten Agrarwende Bodenbesitz in den Händen einiger Großgrundbesitzer zu konzentrieren? Als Bundesminister der Finanzen war Hans Eichel kein Mann, dem sich leichtfertige Entscheidungen nachsagen ließen. Dennoch wollte er Bodenreformland – noch knapp 20% der Fläche der neuen Bundesländer – in der ehemaligen DDR verkaufen. Ebensolche Absichten hegt die Große Koalition aus SPD und CDU. Ostdeutsche Agrarbetriebe sollen die Äcker zu bevorzugten Preisen bekommen können. Aber welche ostdeutschen Agrarbetriebe? Ausschließlich die ca. 4000 ostdeutschen Großbetriebe mit oftmals mehr als 1000 Hektar sollen das Land extrem vergünstigt bekommen. Dabei beschäftigen sie unterdurchschnittlich wenige Arbeitskräfte. Im Gegensatz zu kleineren Höfen arbeiten sie nicht wirtschaftlich, denn bis zu 70% ihres Gewinns besteht aus Subventionen, während die kleineren Höfe teilweise nur 17% Subventionen oder weniger bekommen. Dennoch sollen die bäuerlichen Höfe der „Wiedereinrichter“<sup>[1]</sup> leer ausgehen.

Will die Große Koalition ernsthaft de facto feudalen Großgrundbesitz wieder herstellen? Ländern und Kommunen bliebe noch nicht einmal so viel Land, dass sie darauf soziale, ökologische, Arbeitsplätze schaffende Experimente ermöglichen oder auch nur neue Kleingartenkolonien anlegen lassen können. Notwendig ist jedoch eine kommunale Bodenvorratswirtschaft, mit der Auswüchse der Spekulation mit Grund und Boden verhindert werden können und zukünftig Siedlungen und Nachbarschaftsgärten für Selbstversorger und gering Verdienende möglich werden. Nur damit wird man die Bewohner kleiner Landstädte und Dörfer auf dem Lande halten können.

Es wird damit argumentiert, dass die Großbetriebe auch heute noch Genossenschaften sind, die einer Gruppe von Bauern Lohn und Brot geben. Das war zwar in den frühen 1990er Jahren zutreffend, stimmt heute jedoch nur noch für ein Drittel der LPG-Nachfolgebetriebe; alle anderen haben sich in Agrar-GmbHs u.ä. verwandelt. Aufgrund der weltmarktfixierten Agrarpolitik in Brüssel betreiben sie mehrheitlich einen in dieser Ausschließlichkeit ökologisch sehr fragwürdigen reinen Pflanzenbau. Damit brauchen sie für jeweils ca. 175 bis zu 400 Hektar nur noch eine einzige Arbeitskraft. Kleinere bäuerliche Betriebe hingegen beschäftigen grundsätzlich zumindest das Doppelte an Arbeitskräften, ca. 1 AK auf 75 ha. Und kleinräumlicher Ackerbau ist in der Regel sehr viel umweltfreundlicher.<sup>[2]</sup>

## Kampf ums Land

In Ostdeutschland tobt ein Kampf um das Land. Es herrscht eine das soziale Klima auf dem Land und in den Dörfern verderbende Missgunst der Großen gegenüber den Kleinen und aller gegen alle. Sie wird gut beschrieben in einem Filmbericht über „Die Siedler“ von Kleinjasedow an der Peenemündung in der Nähe der Ostsee. Dort siedelte sich Ende der 1990er Jahre eine Künstler-Gruppe aus der Schweiz an. Die Gruppe setzte in unzähligen Arbeitsstunden alte verfallene Stallgebäude wieder in Stand. Dann begannen sie als Lehrer und Musiker zu arbeiten. Der Bürgermeister war froh über den Zuzug von 20 Menschen in die im Aussterben begriffene Gemeinde, zumal die Gruppe es sogar schaffte, einige der Ortsbewohner wieder in Lohn und Brot zu versetzen. Eines Tages wurde der Künstler-Gruppe der Kräutergarten im Dorf angebo-

ten, der etwa zwei Jahre zuvor im Rahmen einer ABM-„Maßnahme“ eingerichtet worden war. Als die ABM-Stellen ausgelaufen waren, wusste man seitens des Gemeinderates nichts mehr mit den Kräuterbeeten anzufangen. So begann die Künstler-Gruppe mit Hilfe örtlicher Hilfskräfte Ök Kräuter für einen Bioladen in Hamburg anzubauen. Bald begann sich der Anbau richtiggehend zu lohnen – bis eines Morgens alle Beete weiß und die Kräuter verdorrt waren. Der den Ort umgebende LPG-Nachfolge-Betrieb hatte den Garten ‚versehentlich‘ mit Ackergiften eingestäubt. Vor laufender Kamera gab eine der vier neuen Großgrundbesitzerinnen als Grund an, dass die Siedler dem Ort „mit Gewalt einen neuen Lebensstil hätten aufzwingen“ wollen.

Anders als in dem immer schon von Großbetrieben beherrschten Norden der ehemaligen DDR dominieren im Süden Ostdeutschlands die Großbetriebe nur den Flächenanteil. Zahlenmäßig stellen hier die Einzelbauern die Mehrheit – in Sachsen gibt es 4000 sogenannte „Wiedereinrichter“, die meisten „Nebenerwerbsbauern“ gegenüber 1000 LPG-Nachfolgebetrieben. Letztere haben jedoch 90% der Fläche. Auf dem sächsischen Bauerntag in Dresden berichtete der Bauer Jörg Klemm, Vorsitzender des sächsischen Bauernverbandes, wie sein damals 60jähriger Vater 1990 beschloss, sich sein Land von der LPG zurückerstatton zu lassen und als „Wiedereinrichter“ neu anzufangen. Aber Vater und Sohn, der den Hof inzwischen übernommen hat, hatten nicht mit der Missgunst und der Macht der neuen Agrar-GmbHs gerechnet. Die Chefs der Agrar-GmbHs verboten ihren Mitarbeitern jegliche Kontakte zu neuen Einzelbauern und trieben sie in die soziale Isolation.<sup>[3]</sup>

Die 4000 Einzelbauern haben in Sachsen zusammen nur 10 % der Fläche, also alle nicht sehr viel Land zur Bewirtschaftung. Manche würde gern etwas Land hinzupachten, um so auskömmlicher arbeiten zu können. Dabei wollen sie in den meisten Fällen gar nicht mehr als einen sich wirtschaftlich tragenden Nebenerwerbsbetrieb, weil der Partner oder die Ehefrau meistens einem eigenen Beruf nachgeht und der Betrieb auf diese Art und Weise auch einmal ein Jahr mit verhagelter Ernte überleben kann.

Aber was die kleinen Höfe in Sachsen nicht bekommen, ist Land. Die 1000 Großbetriebe haben 90 % der Fläche gekapert und sind nicht bereit, auch nur einen Quadratmeter abzugeben. Die Behörden vergeben alles Land ausschließlich an die Großen. Die Vetternwirtschaft in den Schaltstellen der Macht funktioniert auch 15 Jahre nach der Wende noch so gut wie eh und je.

Wenn nun auch noch die Treuhand-Nachfolge das bisherige Pachtland (das umstrittene Bodenreformland von 1945) im Auftrag der Bundesregierung ausschließlich an Großbetriebe verkauft, wird für die bäuerlichen Familienhöfe – so befürchten die Wiedereinrichter – die Sache für Jahrhunderte gelaufen sein. Leider laufen alle geltenden gesetzlichen Bestimmungen darauf hinaus, die LPG-Nachfolgebetriebe zu bevorzugen. Und obwohl es sich in den meisten Fällen nicht mehr um Genossenschaften handelt und sie nur noch sehr, sehr wenig Leute beschäftigen und de facto von ihren Subventionen leben.

### **Abwicklung der Bodenreform nach Gutsherrenart ?**

Um die extreme Bevorzugung der ostdeutschen Großbetriebe gegenüber den kleinen Höfen zu verhindern, hat der habilitierte Landwirt Jörg Gerke in Mecklenburg-Vorpommern die „Interessengemeinschaft Boden“, kurz IG Boden, ins Leben gerufen. Er hält die Tatsache, dass in Ostdeutschland Flächen aus öffentlicher Hand, dem ehemaligen volkseigenen Land der DDR, verbilligt an Großbetriebe abgegeben werden, für eine unglaubliche Ungleichbehandlung kleinerer Landwirte. Das ehemalige Treuhandland ist heute unter der Verwaltung der Nachfolgerin der Treuhand, der BVVG, der Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft, deren einziger Auftrag es ist, die Flächen zu privatisieren.<sup>[4]</sup>

Aber das Land, welches die BVVG verkaufen soll, ist ehemaliges Bodenreformland. Das Bodenreformland kam 1945 durch Enteignung der Gutshöfe und Großbauern mit über 100 Hektar Fläche in staatliche Obhut. Diese Bodenreformen waren seit fast allen sozialen Bewegungen seit über 100 Jahren gefordert worden. Auch in den Westzonen des am 8. Mai 1945 untergegangenen

Deutschen Reichs planten und vollzogen – wenn auch nur in geringem Maße – die Besatzungsmächte derartige Bodenreformen. In der sowjetisch besetzten Zone ging es bei den Enteignungen keineswegs nur nach der Größe, sondern es wurden auch erklärte Nazigegner unter den Großgrundbesitzern vollständig enteignet und vertrieben und zudem auch bäuerliche Betriebe als angebliche Nazis ihres Hofes verstaatlicht. Das Land wurde unter Landarbeitern und unter den Flüchtlingen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten zwecks Selbsthilfe durch Subsistenzwirtschaft aufgeteilt. Zur Ernährung der Hungernden aus staatlichen Geldern war die Verwaltung der Ostzone angesichts der Not in der Sowjetunion nicht in der Lage.

Das Bodenreformland wurde zumeist in Neubauernhöfe in der Größe von 5 bis 10, meistens etwa 8,5 Hektar aufgeteilt. Sie wurden vor allem Flüchtlingsfamilien aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten zugeteilt, die in Pommern, Schlesien oder Ostpreußen oftmals auch bereits Bauern gewesen waren. Auch ehemalige Landarbeiter bekamen Bodenreformland. Die sowjetische Besatzungsmacht nahm damit die Versuche des preußischen Ministerpräsidenten Otto Braun gleich nach dem ersten Weltkrieg 1918/19 wieder auf. Braun hatte damals versucht, Bodenreformen umzusetzen. Leider beschloss man für den Staat zu hohe Entschädigungsgelder auch an bankrotte Rittergutsinhaber zahlen zu wollen. Daher war die Ansiedlung von Neusiedlern auch in jenen schon damals von Entvölkerung bedrohten Gebieten Brandenburgs nach 1918 nur in geringem Umfang gelungen. Teilweise beruhten diese Ansiedlungen auch auf der Initiative von privaten Terraingesellschaften, wie der 1912 in Frankfurt/Oder gegründeten „Landgesellschaft Eigene Scholle GmbH“, der es gelang in Dessow bei Neuruppin Land aufzukaufen und an Siedler zu vergeben. Die Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, die 1945 als „Neubauern“ Bodenreformland erhielten, verloren es 1989 vielfach wieder, soweit das Land nicht auf ihren Namen in die Grundbücher eingetragen worden war und sie keine aktiven Bauern mehr waren.

Die eine Million Hektar Bodenreformland bzw. seit 1990 eine Million Treuhand- und heute BVVG-Land sollen an die LPG-Nachfolgebetriebe, heute meistens Agrar-GmbHs u.ä., zu besonders günstigen Konditionen verkauft werden. Bis zu 35% verbilligt sollen sie das Land erwerben können. Warum? In der Regel sollen jene Betriebe, die den bisher gepachteten Boden tatsächlich bewirtschaften, auch kaufen können. Das klingt zunächst vernünftig. Boden ist teuer. Man will den LPG-Nachfolge-Betrieben das Weitermachen nicht noch einmal unnötig erschweren. Der Haken ist, dass die „Wiedereinrichter“ kaum je Land von der Treuhand bzw. der BVVG pachten konnten. Bäuerliche Betriebe, die wie beispielsweise derjenige von Jörg Gerke in Mecklenburg-Vorpommern kaum je mehr als 100 Hektar haben, können nicht zukaufen, weil sie niemals von der Treuhand Land verpachtet bekommen. Die LPG-Nachfolgebetriebe beanspruchten seit den frühen 1990er Jahren das ganze Land und wirtschaften auf 1000 ha und mehr.<sup>[5]</sup>

Soll angesichts dieser Schieflage in der Verteilung der Bundesfinanzminister das BVVG-Land wirklich verkaufen? Wäre es nicht sinnvoller, dass Landkreise, Kommunen wie auch Städte wieder eine Bodenvorratswirtschaft betreiben, um der Bodenspekulation entgegen zu wirken, nachhaltige Landwirtschaft auch potenziellen Neuanfängern zu ermöglichen und damit die Steigerung von Mieten verhindern? Die Kommunen hatten in Krisenzeiten und bei Hungersnöten wie zur Zeit des ersten Weltkriegs, in den 1920er Jahren oder nach 1945 vorrätiges Land, um Hungernden Parzellen zur Selbstversorgung zukommen zu lassen. Will man die Entvölkerung ganzer Regionen im Nordosten der Republik verhindern, wird darüber nachzudenken sein, ob den noch in den Dörfern lebenden Menschen staatliches Pachtland billig überlassen werden soll – für ein Handwerk, für eine Hobbylandwirtschaft oder für eine „alternative“ Selbstversorgung, also für Menschen, die noch bereit sind, in entvölkerten Gebieten zu bleiben oder wieder dorthin zu ziehen.

Der scharfe Streit um das Land ist ein Erbe der Privatisierung des Landbesitzes im Zuge der Stein-Hardenberg'schen Reformen des frühen

19. Jahrhunderts. Damals hatte man leichtfertig die Allmenden privatisiert und zudem tatsächlich das Land der Halb- und Kleinbauern eingezogen („die können sich ja doch nicht auskömmlich davon ernähren“ – das war schon damals das Argument!), was sofort zu immensen Hungersnöten und Proletarierelend führte. Als man den Fehler einsah und die Reformen – zwecks Entlastung der Kommunen von den zu versorgenden Armen – zurückdrehen wollte, war es zu spät. <sup>[6]</sup> Seither wurde während des ganzen 19. Jahrhunderts bis in die Zeit des 1. Weltkriegs weltweit die Notwendigkeit von Bodenreformen diskutiert. Die frühen deutschen oder englischen Soziologen um 1900 waren – von links bis rechts – nahezu alle von der Notwendigkeit von Landreformen überzeugt. Bald nach 1900 begannen mutige Terraingesellschaften die Bodenreform in die Tat umzusetzen, indem sie marode Rittergüter aufkauften. Aber da sie Privatiniciativen blieben, kam ihr Neuland nicht den Bedürftigen zu gute.

Bund, Länder und Kommunen können den Streit um Grund und Boden abmildern, indem sie stets einen gewissen Prozentsatz des Landes als Pachtland in eigener Regie behalten und unter ganz bestimmten Auflagen verpachten. Selbstverständlich müssen etwa Demeterhöfe wie Brodowin, die aus ökologischen Gründen eine Siebenfelder-Wirtschaft betreiben, den Grund zumindest für 7 Jahre verpachtet bekommen. Angesichts der ostdeutschen Erwerbslosenraten von 20 bis 30% ist es angebracht, dass die Öffentlichkeit und ihre Regierung sich an das Instrument der Bodenreform zu erinnern beginnen.

### Literatur:

Andrea Fink-Keßler im Gespräch mit Jörg Klemm, „Existenzgründungen um die bäuerliche Kultur zu erhalten“, in: Die Bauernstimme, Januar 2005, S. 8.

Jörg Gerke, Gezielte Verteilung von Agrarmilliarden an ostdeutsche Großbetriebe, in: Bauernstimme Sonderdruck vom Juli-August 2002.

Jörg Gerke, Zur Transformation der Landwirtschaft in Ostdeutschland – Eine Zwischenbilanz, in: Der Kritische Agrarbericht 2003, S. 54-57.

Der kritische Agrarbericht 2005, hrsg. vom Agrarbündnis Rheda-Wiedenbrück / Hamm: Abl-Verlag 2005.

Werner Kuchs, Einigkeit und Recht und Freiheit auch für die deutsche Landwirtschaft, eine zeitgeschichtliche Dokumentation, Krichheim/Teck 1996 (zu beziehen über Dr.Kuchs@t-online.de)

Adolf Damaschke, Die Bodenreform, Jena 20. Aufl. 1923 (1. Aufl. 1913).

Elisabeth Meyer-Renschhausen / Hartwig Berger, Bodenreform, in: Handbuch der deutschen Reformbewegungen, 1880-1993, hrsg. Diethart Kerbs, Jürgen Reulecke, Wuppertal: Peter Hammer 1998, S. 265-277.

Herbert K. R. Müller, Das Bodenproblem einst und jetzt, in: Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe, Beilage zu den "Informationen für Kultur, Wirtschaft und Politik", Hamburg o.J.

### Anmerkungen

- [1] „Wiedereinrichter“ nennt man diejenigen Bauern, die 1990 wieder neu als bäuerliche Familienbetriebe oder Einzelbauern begonnen haben, sei es auf ihrem aus der LPG zurück erhaltenen eigenen Land oder aber gepachteten oder gekauftem Land. Die Kollektivierungsprozesse in der DDR hatten den Einzelbauern, die nicht mehr als 100 Hektar besaßen, auf dem Papier als Besitzer belassen.
- [2] Daß in den meisten Ländern der Dritten Welt eine Bodenreform die Hungerprobleme lösen würde, ist in den Gremien der Welternährungs-Organisation der FAO unbestritten. In Brasilien kämpft die Landlosenbewegung Sem Terra um ihr Recht auf anbaufähigem Land. Brach liegende Felder stehen Landlosen zur Bestellung zu, aber immer wieder kommt es zu Massakern an Landbesetzern wie etwa im Jahr 1996 im Bundesstaat Pará. Laut Gesetz nämlich steht Armen das Land von Großgrundbesitzern zur Eigenbewirtschaftung zu, wenn letztere es brach liegen lassen.
- [3] Andrea Fink Keßler im Gespräch mit Jörg Klemm, „Existenzgründungen um die bäuerliche Kultur zu erhalten“, in: Die Bauernstimme, Januar 2005, S. 8.
- [4] Der Auftrag der BVVG ist die Privatisierung ehemals volkseigener Vermögenswerte der Land- und Forstwirtschaft. Die BVVG-Flächen (ehemalige Treuhand-Flächen) machen in Ostdeutschland einen Anteil von fast 20 Prozent an der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus. Die BVVG ist in den neuen Bundesländern derzeit noch für etwa 1,4 Millionen Hektar Äcker, Wiesen und Wälder zuständig. Sie hat in den kommenden Jahren insgesamt noch circa 900.000 Hektar Acker- und Grünland und etwa 270.000 Hektar Wald zu privatisieren (Stand 31. Mai 2002)
- [5] Die „gegenseitige Bauernhilfe“ der DDR hatte sich in einen ostdeutschen Bauernverband gewandelt, der dann dem Bauernverband DBV beigetreten war, der seit Gründung vor über 100 Jahren stets vor allem die Interessen der Großagrarien vertrat und vertritt, dabei seit 1945 vor allem von CDU/CSU unterstützt.
- [6] Karl Steinbrück, Artikel Agrarverhältnisse der Neuzeit. in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften 3. Auflage.

# Marktgestützte Landreformen: Eine Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive <sup>[1]</sup>

Armin Paasch

Die einflussreichste Initiative zur Förderung von Landreformen geht seit Mitte der 1990er Jahre von der Weltbank aus. Anders als „klassische“ Landreformen verzichtet das marktgestützte Landreformmodell auf die Enteignung von Großgrundbesitz und setzt auf das nachfrageorientierte Prinzip des „willing buyer – willing seller“. Auf der Grundlage empirischer Analysen bisheriger Projekte in Brasilien und Südafrika zeigt der vorliegende Artikel auf, dass marktgestützte Landreformen hinter den Erwartungen der Weltbank weit zurückgeblieben sind. Dies betrifft sowohl den Umfang der übertragenen Ländereien als auch die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der begünstigten Betriebe. Insbesondere die Verdrängung staatlich gelenkter Landreformen durch eine ausschließliche Förderung marktgestützter Landreformen seitens der Weltbank stellt eine Verletzung des im UN-Sozialpakt verankerten Menschenrechts auf Nahrung dar. Für dessen Umsetzung ist die rechtsstaatlich geregelte Enteignung von Großgrundbesitz, der seine soziale Funktion nicht erfüllt, nämlich ein grundlegendes Instrument.

## Einleitung

Häufiger als mit Landreformen wird der Name der Weltbank mit Vertreibungen assoziiert. Die Finanzierung von Staudämmen, Erdöl- und Bergbauprojekten, die häufig Zwangsumsiedlungen zur Folge hatten (vgl. Weltbank 1994), haben der Bank den Ruf eines rücksichtslosen Umgangs mit Kleinbauern und indigenen Gemeinschaften eingebracht. Auch die Strukturanpassungsprogramme (SAPs) des Internationalen Währungsfonds (IWF), an deren Umsetzung die Vergabe von Weltbank-

krediten geknüpft wurde, haben in vielen Ländern Einkommensunterschiede und die Bodenkonzentration in den Händen von Großgrundbesitzern und exportorientierten Wachstumsbetrieben verschärft (vgl. SAPRIN 2002: 111-129). Den langjährigen Protesten von Betroffenen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) ist es vor allem zu verdanken, dass die Weltbank soziale und ökologische Aspekte insbesondere seit dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 und dem Welternährungsgipfel in Rom 1996 stärker berücksichtigt (vgl. Falk 2002: 3 und 26f). Im Bereich der ländlichen Entwicklung spiegelt sich die veränderte Sichtweise bereits in der 1997 verabschiedeten „Rural Development Strategy – From Vision to Action“ wieder, die in erster Linie auf Armuts- und Hungerreduzierung abzielen soll (vgl. Weltbank 1997). Darin werden manche „long-ignored issues“ (Weltbank 1997: viii) aufgegriffen, zu denen auch die Frage der ungleichen Landverteilung gehört. „We must not be timid on issues such as land reform, and we must greatly increase our commitment to food and nutrition policy“, schreibt James Wolfensohn bereits im Vorwort (Weltbank 1997: viii).

Landreformen sind nicht nur eine von vielen Politikoptionen. In Ländern, in denen Menschen aufgrund fehlenden Zugangs zu Land und in Ermangelung alternativer Einkommensmöglichkeiten Hunger leiden, sind Landreformen eine völkerrechtliche Staatenpflicht (vgl. Monsalve 2001). In dem entsprechenden Artikel 11 des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte wird die „Reform landwirtschaftlicher Systeme“ im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung als eine wichtige Umsetzungsmaßnahme genannt (Art. 11, Abs. 2a).

Im „General Comment 12“, dem einschlägigen Rechtskommentar des UN-Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte, wird das Recht auf Nahrung insbesondere als das Recht aller Menschen auf die notwendigen produktiven Ressourcen interpretiert, sich selbst ernähren zu können. Danach ist jeder Unterzeichnerstaat des Sozialpaktes völkerrechtlich verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ (Art. 2) Programme zu entwickeln und zu realisieren, die den Hungernden Zugang zu den Ressourcen verschaffen.

Die „freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung“, die im November 2004 von den Mitgliedstaaten der FAO einstimmig verabschiedet wurden, unterstreichen ebenfalls die Bedeutung eines verbesserten Zugangs zu Land für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung: „Where necessary and appropriate, states should carry out land reforms and other policy reforms consistent with their human rights obligations and in accordance with the rule of law in order to secure efficient and equitable access to land and to strengthen pro poor growth.“ (FAO 2004, Guideline 8) Die Leitlinien heben hervor, dass Landreformen besonders den von Hunger betroffenen oder bedrohten Gruppen zugute kommen müssen, explizit genannt werden Frauen, indigene Gemeinschaften und Hirten.

In der Tat leben laut „Task Force on Hunger“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen trotz fortschreitender Verstärkung immer noch etwa 80 Prozent der Hungernden auf dem Land (Windfuhr 2005: 4f.). Knapp die Hälfte aller Hungernden leben in Kleinbauernfamilien, wovon zwei Drittel als „marginalisiert“ eingestuft werden. Sie verfügen über nur wenig, ökologisch ungünstiges und von Transportwegen abgeschiedenes Land. Häufig ist ihre Verfügung über das Land rechtlich nicht abgesichert, der Zugang zu Krediten und Saatgut bleibt ihnen verwehrt. Fehlende Infrastruktur und die Abhängigkeit von Zwischenhändlern sind weitere Hindernisse. Weitere 22 Prozent der Hungernden verfügen über gar kein Land und sind genötigt, sich als Landarbeiter/innen zu verdingen. Acht Prozent sind Nomaden, von der Fischerei oder der Waldnutzung abhängig.

## Das Modell der marktgestützten Landreform

Schon 1975 hatte die Weltbank in ihrem „Land Reform Policy Paper“ die ungleiche Landverteilung als ein Hindernis für wirtschaftliches Wachstum und eine Ursache von Armut anerkannt. Konkrete Maßnahmen zur Förderung von Landreformen waren damals u.a. aufgrund der Schuldenkrise und des „Konsenses von Washington“ in den folgenden zwanzig Jahren ausgeblieben. Den Bemühungen der neunziger Jahre, die Landfrage wieder auf die Agenda der Bank zu bringen, bot das frühere Strategiepapier jedoch zahlreiche Anknüpfungspunkte. Nach Hans Binswanger und Klaus Deininger, von denen diese Bemühungen innerhalb der Weltbank maßgeblich ausgingen, haben die drei darin ausgeführten Grundprinzipien ihre Gültigkeit keineswegs verloren: (1) die These der höheren Effizienz von Familienbetrieben gegenüber Großbetrieben, (2) die Notwendigkeit funktionierender Landmärkte, um einen Landtransfer zugunsten der produktiveren Nutzer zu ermöglichen, sowie (3) die Notwendigkeit einer gerechteren Verteilung von Land und anderen produktiven Ressourcen (Deininger und Binswanger 1999: 247-49).

Deininger und Binswanger betonen das hohe Potenzial umverteilender Landreformen zur Ernährungssicherung armer Haushalte, als Impuls für Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung und zur Stabilisierung der politischen Verhältnisse in den betreffenden Ländern (vgl. Deininger und Binswanger 1999: 255-257). Allerdings seien die Ergebnisse von Landreformen in den letzten 20 bis 30 Jahren sehr unbefriedigend ausgefallen. Großgrundbesitzer hätten es durch vielfältige Strategien – die Entlassung möglicher Antragsteller (Pächter oder Arbeiter), Umstellung auf Viehzucht o.Ä. – häufig vermocht, einer drohenden Enteignung zu Landreformzwecken zu entgehen. Die Festlegung von Landbesitzobergrenzen habe kaum umverteilende Wirkung gezeigt. Hinzu komme, dass Begünstigte von Landreformen oft nicht in der Lage gewesen seien, das Land auf Dauer produktiv zu nutzen. Hohe Infrastruktur- und Produktionskosten, der Mangel an unternehmerischer Erfahrung der Begünstig-

ten, fehlender Zugang zu Produkt- und Kreditmärkten sowie der Mangel an flankierenden Unterstützungsmaßnahmen von Seiten des Staates seien dafür die Ursachen. Die meisten auf Enteignung beruhenden Landreformen seien erfolgreicher in der Schaffung aufgeblähter Bürokratien gewesen als in der Umverteilung von Land (vgl. Deininger und Binswanger 1999: 267).

Um diese Hindernisse und Schwierigkeiten zu überwinden, propagieren Deininger und Binswanger das Modell einer auf freiwilligen Verhandlungen basierenden marktgestützten Landreform. Eine erfolgreiche Landreform, so die zugrunde liegende These, setze Anreize zu einer freiwilligen Beteiligung der Großgrundbesitzer voraus. Daher verzichtet das marktgestützte Landreformmodell auf die Enteignung von Großgrundbesitzern und setzt auf das nachfrageorientierte Prinzip des „willing buyer – willing seller“ (Deininger 1999: 651). Mit Hilfe einer flexiblen Kombination aus Krediten und Subventionen sollen Zusammenschlüsse von landlosen Bauern dem verkaufswilligen Grundbesitzer Ländereien abkaufen und notwendige Erstinvestitionen zu deren Bewirtschaftung tätigen. Die sofortige Auszahlung des vollen Marktpreises soll den Widerstand der Landbesitzer aufweichen, die Landmärkte stimulieren und für die Begünstigten darüber hinaus den Anreiz zu einer effizienten und marktorientierten Produktion schaffen. Nur wer die zum Landkauf aufgenommenen Kredite zuzüglich Zinsen innerhalb einer bestimmten Frist zurückzahlt, darf das Land behalten. Auf diese Weise wird nach Meinung der Befürworter des Modells sichergestellt, dass das Land nur in die Hände effizienter Produzenten gerät.

Die Rolle des Staates beschränkt sich innerhalb des Weltbankmodells darauf, günstige Bedingungen für funktionierende Land- und Kreditmärkte zu schaffen und Armutgruppen auf dem Land technische und finanzielle Unterstützung zum Ankauf von Land zu gewährleisten (vgl. Deininger 1999: 651 und Binswanger und Deininger 1999: 267). „The central potential advantage of the market-assisted or community managed program is that it replaces central bureaucracy with local empowerment“ (Deininger 2001: 354). Die Weltbank erhebt den Anspruch, durch das markt-

gestützte Modell die Ziele des wirtschaftlichen Wachstums und der nachhaltigen Armutsreduzierung miteinander in Einklang zu bringen (vgl. Deininger 1999: 651). Die im folgenden diskutierten Ergebnisse der marktgestützten Landreformen in Brasilien und Südafrika werfen ernste Zweifel auf, ob das Modell diesem Anspruch gerecht werden kann.

## Brasilien

Das flächenmäßig größte Land Lateinamerikas ist durch eine enorme Bodenkonzentration gekennzeichnet. Während 82,67% der Betriebe (mit jeweils weniger als 50 Hektar Land) mit 13,5% der landwirtschaftlichen Nutzfläche auskommen müssen, verfügen die 0,83% der größten Betriebe (mit jeweils mindestens 1.000 Hektar) über 43,5% des Landes (vgl. Sauer 2001: 414). Das staatliche Forschungsinstitut für angewandte Ökonomie (IPEA)<sup>[2]</sup> bezifferte die Anzahl landloser und landarmer Familien, die als Begünstigte einer Landreform in Frage kommen, auf 4,5 Millionen (vgl. Sauer 2002: 2).

Laut Artikel 184 der brasilianischen Verfassung von 1988 ist der Staat berechtigt, zu Agrarreformzwecken diejenigen Ländereien zu enteignen, die ihre soziale Funktion nicht erfüllen. Dies betrifft nach Artikel 186 in erster Linie die Ländereien, die nicht rational und angemessen genutzt werden, aber auch solche, bei denen umwelt- oder arbeitsrechtliche Vorschriften nicht eingehalten werden. Enteignete Großgrundbesitzer müssen demnach eine „angemessene“ Entschädigung in Form von Staatsanleihen erhalten, die binnen einer Frist von zwanzig Jahren eingelöst werden können. Nach einer Erhebung des brasilianischen Agrarinstituts von 1998 sind es 60.000 Großbetriebe mit einer Gesamtfläche von 166 Millionen Hektar (44% des gesamten Agrarlandes), die nicht produktiv genutzt werden und somit laut Verfassung enteignet und an die Landlosen verteilt werden könnten (vgl. Melchers 2002: 316).

Seit Überwindung der zwanzigjährigen Militärdiktatur im Jahre 1985 haben sich alle brasilianischen Regierungen zu dem Ziel einer umfassenden Agrarreform bekannt. Sie sind jedoch aus-

nahmslos hinter ihren Versprechungen zurückgeblieben (vgl. Faltheuer 1997: 74f). Dies gilt auch für die beiden Amtszeiten der Regierung Fernando Henrique Cardoso. Deren Behauptung, insgesamt eine halbe Million Familien im Rahmen der Agrarreform angesiedelt zu haben, wird von Experten als weit übertrieben kritisiert (vgl. Melchers 2002: 316f). Laut Angaben des IPEA wurden in den Jahren 1999 und 2000 statt der von der Regierung genannten 194.212 lediglich 109.258 Familien angesiedelt. Treibende Kraft der brasilianischen Agrarreform ist vor allem die 1984 gegründete Landlosenbewegung MST<sup>[3]</sup>, über deren friedliche Landbesetzungen insgesamt 250.000 Familien zu Landtiteln gelangt sind: „a veritable land reform from below“, wie Peter Rosset vom US-amerikanischen Institute for Food and Development Policy hervorhebt (Rosset 2001: 6).<sup>[4]</sup> Obgleich Landbesetzungen von Seiten der Großgrundbesitzer häufig mit Gewalt beantwortet werden und daher zahlreiche Todesopfer gefordert haben, bleiben sie als Druckmittel für die Landlosenbewegung zentral. Daran hat auch ein Präsidialdekret von Cardoso aus dem Jahr 2002 nichts geändert, mit dem sowohl die Beteiligten als auch die von Landbesetzungen betroffenen Ländereien von der Enteignung zu Agrarreformzwecken ausgeschlossen wurden.

Mit dem Ziel, „to establish cheaper, more agile policy alternatives to centralized land reform“, wurde 1997 in fünf Bundesstaaten des Nordostens (Ceará, Maranhao, Pernambuco, Bahia und Minas Gerais) das Pilotprojekt „Cedula da Terra“ gestartet, das den oben beschriebenen Prinzipien der marktgestützten Landreform folgt (Deininger 1999: 662). Die Gesamtkosten wurden auf 150 Millionen US-Dollar geschätzt, wovon 90 Millionen US-\$ mithilfe eines Weltbankkredits aufgebracht wurden. Ziel des Projektes war es, innerhalb von drei Jahren 15.000 Familien den Erwerb freiwillig zum Verkauf angebotener Ländereien zu ermöglichen (vgl. Sauer 2002: 12f). Neben einem einmaligen Zuschuss insbesondere für infrastrukturelle Investitionen erhalten die Käufer zur unmittelbaren Auszahlung des vollen Marktpreises an die Verkäufer einen Kredit, den sie, beginnend nach drei Jahren, innerhalb einer zehnjährigen Frist zurückzahlen müssen.<sup>[5]</sup> Der

ursprünglich festgelegte jährliche Zinssatz von etwa fünfzehn Prozent wurde 1999 auf vier Prozent gesenkt, die Rückzahlungsfrist auf zwanzig Jahre erweitert (vgl. Sauer 2002: 12).

Auf Grundlage zweier Weltbank- (vgl. Buainain et al. 1999 und Navarro 1998) und einer FAO-Studie (vgl. Groppo et al. 1998) kommt Saturnino Borras zu dem Schluss, dass die Ergebnisse des Projektes hinter den ursprünglichen Zielen weit zurückgeblieben seien (vgl. Borras 2002). Zwar seien die 15.000 Familien schneller als erwartet angesiedelt worden. Entgegen den Erwartungen der Weltbank, eine marktgestützte Reform werde auf eine hohe Beteiligung von Großgrundbesitzern stoßen, stellt Borras jedoch fest: „Neither large landlords nor owners of productive lands sold land through the PCT [Projeto Cédula da Terra] process. Only small-to-medium and underutilized or abandoned farms were sold“ (Borras 2002: 42) Von einer Armutsorientierung des Programms könne nur bedingt die Rede sein, da das Durchschnittseinkommen der Begünstigten vor Anlauf des Projektes mit 2.057,82 Reais weit über der offiziellen Armutsgrenze von 1.383 Reais gelegen habe (vgl. Borras 2002: 42). Die Dezentralisierung der Verhandlungen habe nicht etwa zu einer Stärkung lokaler Gemeinschaften, sondern zu erhöhter Einflussnahme lokaler Behörden auf die Auswahl der Begünstigten und Ländereien, auf die Preise sowie auf den weiteren Prozess genommen – in manchen Fällen offenbar klar zugunsten der Landbesitzer (vgl. Borras 2002, 43f). Ob das Überleben der meisten neuen Betriebe nachhaltig gesichert werden kann, ist derzeit sehr ungewiss. Der von der Weltbank gewährte Zuschuss wurde in allen Fällen aufgrund hoher Umsiedlungs- und Subsistenzkosten und der erforderlichen infrastrukturellen Investitionen weitaus schneller aufgebraucht als erhofft. Die marginale, von Verkehrswegen oft abgeschnittene Lage der Ländereien habe dieses Problem verschärft (vgl. Borras 2002: 44f). In fast allen Fällen sei eine rechtzeitige Rückzahlung der Kredite unwahrscheinlich, womit den Bauern der Verlust des Landes drohe. Die meisten Begünstigten verzeichneten seit dem Landerwerb sogar Einkommensverluste: „If the \$R 2,057.82 income level is used, Buainain et al.’s own cal-

culations show that 9 out of the 14 regions studied would in fact register income reductions, while the rest would post modest increases. In addition, 6 out of the 14 studied regions would be likely to have incomes below the national poverty line." (Borras 2002: 45, Hervorhebung im Original)

Eine von verschiedenen Organisationen des brasilianischen Nationalen Forums für Agrarreform und Gerechtigkeit auf dem Lande in Auftrag gegebene Studie bestätigt diese Befunde weitgehend (vgl. Dias Victor und Sauer 2002). Gegenstand der Untersuchungen waren vor allem die Lebensbedingungen der Begünstigten. Wenngleich die meisten Befragten den Besitz von Land als eine Verbesserung ihrer allgemeinen Lebensbedingungen empfanden, gaben viele an, größere Not zu erleiden als vor dem Landerwerb (vgl. Sauer 2002, 15). Während allgemeine Zahlen über Betriebsaufgaben nicht zugänglich gewesen seien, stellt Sergio Sauer in einer Zusammenfassung der Studien fest, dass in einigen der untersuchten Gebiete bis zu 60 Prozent der Familien ihr Land bereits wieder verlassen hätten. Ebenso wie Borras weist auch Sauer darauf hin, dass die meisten Ländereien abgelegen und von geringer Qualität seien. Laut Angaben der Befragten reiche die Eigenproduktion zur Deckung des Eigenbedarfs nicht aus, geschweige denn zur Kapitalbildung oder zur Tätigkeit von Investitionen (vgl. Sauer 2002: 20). Noch eindeutiger als Borras schlussfolgert Sauer, dass die Begünstigten nicht in der Lage sein werden, ihre Kredite innerhalb der gesetzten Frist zurückzuzahlen. „In other words, families included in the project not only continue to be poor but cannot afford to pay back their loan“ (Sauer 2002: 21f).

Unter den meisten im Nationalen Forum für Agrarreform und Gerechtigkeit auf dem Lande zusammengeschlossenen zivilgesellschaftlichen Organisationen ist das Projekt „Cédula da Terra“ auf vehementen Widerstand gestoßen. Als Regierung und Weltbank ihre Absicht bekundeten, das Programm unter dem Namen „Banco da Terra“ auf das ganze Land auszuweiten, forderten sie zweimal beim Inspection Panel der Weltbank eine vorherige eingehende Evaluierung des Pilotprojektes. Mit der Begründung, bei den vor-

gebrachten Beanstandungen handele es sich lediglich um „philosophische“ Erwägungen, lehnte der Inspection Panel eine Prüfung wiederholt ab. Ungeachtet der breiten Kritik aus der Zivilgesellschaft und der in mehreren Studien zutage getretenen Schwächen des Pilotprojektes gewährte die Weltbank am 30. November 2000 einen zweiten Kredit von 200 Millionen US-Dollar die eine Ausweitung der marktgestützten Landreform von fünf auf fünfzehn Bundesstaaten ermöglichen sollte (vgl. Sauer 2002, 11). Dieses Geld sollte jedoch nicht in „Banco da Terra“ fließen, sondern in ein neues Programm namens „Crédito Fundiário de Combate à Pobreza“.

Als Ende 2002 mit Inácio „Lula“ da Silva erstmals ein Kandidat der linksgerichteten Arbeiterpartei PT ins Amt gewählt wurde, hofften die Landlosenbewegungen, dass die staatliche Agrarreform oberste Priorität der Regierung und das Weltbankmodell ad acta gelegt würde. Tatsächlich äußerte sich die Regierung zunächst kritisch gegenüber dem Modell, nahm es schließlich aber doch in ihren Nationalen Agrarreformplan PNRA <sup>[6]</sup> auf. In diesem Plan versprach die Regierung, bis Ende 2006 insgesamt 530.000 Familien zu Land zu verhelfen, 130.000 davon über das Weltbankprogramm, das nun „Programa Nacional de Crédito Fundiário“ heißt und wiederum drei Unterprogramme beinhaltet. Damit hat unter Lula das Weltbankmodell zur Enttäuschung vieler weitaus größere Bedeutung und mehr Ressourcen erhalten als unter seinem Vorgänger. Die wesentlichen Unterschiede gegenüber dem alten „Cédula da Terra“ bestehen darin, dass Großgrundbesitz nicht mehr einbezogen ist, sondern nur noch kleinere und mittlere Ländereien, und dass die Landarbeitergewerkschaft CONTAG sich an der Durchführung beteiligt. Wie erfolgreich dieses Projekt sein wird, lässt sich zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht sagen. Für 2003-2004 hatte die Regierung Landtransfers an 37.500 Familien vorgesehen. Nach offiziellen Angaben wurden in diesem Zeitraum hingegen nur 15.707 Anträge behandelt, also 42 Prozent (vgl. Sauer: 14f.). Trotzdem hat die Weltbank bereits eine Folgefinanzierung für zwei weitere Projektphasen zugesagt.

## Südafrika

Nahezu die Hälfte (49,9%) der Bevölkerung lebt in Südafrika unter der Armutsgrenze. 72% der Armen leben auf dem Lande (vgl. May 2002: 22). Eine wichtige Ursache für diese Situation liegt in den ungerechten Bodenbesitzverhältnissen, die in der systematischen Enteignung und Diskriminierung der afrikanischen Bevölkerung durch die weiße Bevölkerungsminderheit während des Kolonialismus und des späteren Apartheidregime wurzeln. Mit dem „Native Land Act“ von 1913 wurde die schwarze Bevölkerung in Reservate zurückgedrängt, deren Anteil mit dem „Native Trust and Land Act“ von 1936 auf 13% der Gesamtfläche des Landes ausgeweitet wurde. Privater Landbesitz blieb Schwarzen in Südafrika bis in die 90er Jahre hinein untersagt. Während ein schwarzer Südafrikaner im Durchschnitt über 1,3 Hektar Land verfügt, besitzen weiße durchschnittlich 1.570 Hektar (vgl. Deininger 1999: 664).

Die Landreform, die 1994 im Rahmen des „Reconstruction and Development Program“ (RDP) gestartet wurde, beinhaltet drei Komponenten: (1) die Umverteilung (redistribution) von Land an städtische und ländliche Arme zu Wohn- und Produktionszwecken; (2) die Rückgabe (restitution) von Ländereien an Opfer von Zwangsverreibungen seit 1913 sowie (3) eine Reform des Bodenrechts zugunsten von Farmarbeitern und Bewohnern kommunaler Ländereien (tenure reform).

Die Weltbank, obgleich an der Finanzierung nicht beteiligt, hatte auf das RDP maßgeblichen Einfluss genommen. Aus Sorge, eine linke Regierung könnte in Südafrika massive Enteignungen vornehmen, hatte die Weltbank schon seit 1990 den Dialog mit der zukünftigen Regierungspartei ANC (African National Congress) gesucht und 1992 einen Workshop in Swaziland sowie 1993 die „Land Redistribution Options Conference“ mitveranstaltet (vgl. Adams 2000: 52). Die anspruchsvollste Komponente der Landreform, die Landumverteilung, folgte somit in wesentlichen Punkten dem marktgestützten Ansatz der Weltbank. Ein staatlicher Zuschuss von 15.000, später 16.000 Rand pro Haushalt sollte vor allem Zusammenschlüssen von einkommensschwachen Haushalten (mit einem monatlichen Einkommen unter

1.500 Rand) die Möglichkeit eröffnen, auf dem „Landmarkt“ Ländereien zu erwerben (vgl. Deininger 1999: 665). Bis 1999 sollten auf diese Weise 30% der landwirtschaftlichen Nutzfläche Südafrikas umverteilt werden (vgl. Lahiff 2001: 1).

Tatsächlich jedoch wurden bis März 1999 nur 650.000 Hektar Land über das marktgestützte Programm umverteilt, was weit weniger als einem Prozent des kommerziellen Agrarlandes entspricht (vgl. Lahiff 2001: 4). Und auch unter denjenigen, die über das Umverteilungsprogramm Land erhalten haben, war Armut immer noch weit verbreitet. Das transferierte Land wird immer noch häufig unzureichend genutzt und das wirtschaftliche Potenzial vieler Projekte ist sehr beschränkt (vgl. Kepe und Cousins 2002: 3).

Nach einer Überprüfung des Umverteilungsprozesses durch das Landreformministerium (DLA)<sup>[7]</sup> wurde im August 2001 das in enger Kooperation mit der Weltbank entwickelte Programm „Land Redistribution for Agricultural Development“ (LRAD) verabschiedet (vgl. Lahiff 2001: 4f). Die darin enthaltenen Änderungen, wie z.B. die Aufhebung der Einkommensobergrenze von 1.500 Rand pro Monat für die Begünstigten, deuten darauf hin, dass das Hauptziel nicht mehr in der Armutsreduzierung, sondern in der Schaffung einer „class of full-time black commercial farmers“ besteht (Lahiff 2001: 5, vgl. auch Adams 2000: 50). Insbesondere die finanzielle Eigenbeteiligung von mindestens 5.000 Rand, die seither von den Begünstigten verlangt wird, schränkt die Teilnahme der ressourcenarmen Bevölkerung an dem Programm weiter ein.

Nach den aktuellen Angaben des DLA wechselten bis 2005 über alle Komponenten des Landreformprogramms zusammen inzwischen 3% des kommerziellen Agrarlandes den Besitzer, 43% davon über die redistribution, die dem Weltbankmodell folgt (vgl. PLAAS 2005: 1). Damit ist es in den letzten Jahren zu einer leichten Beschleunigung in der Landübertragung gekommen. Trotzdem reicht das Tempo bei weitem nicht aus, um bis 2014 30% des Landes zu übertragen, wie das neue Ziel der südafrikanischen Regierung lautet. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist zudem zu beklagen, dass nur ein kleiner Bruchteil der Begünstigten zu den hungernden und

armen Bevölkerungsschichten gehört. Empirische Zahlen des Ministeriums liegen dazu nicht vor. Doch schon das offizielle Ziel des Strategieplans der Regierung für die Jahre 2002-2006, dass 7% der Begünstigten zu den „marginalisierten“ Gruppen gehören sollen, ist bezeichnend. Hinzu kommt, dass selbst zur Erreichung dieses Ziels keine konkreten Maßnahmen vorgesehen sind (vgl. Jacobs 2003).

Während viele südafrikanische NROs die marktgestützte Landreform lange Zeit nur moderat kritisiert hatten, sind besonders seit der Gründung des unabhängigen „Landless People’s Movement“ (LPM) im Jahre 2001 auch dort deutliche Töne zu vernehmen. Auf der parallel zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung ausgerufenen „Woche der Landlosen“ forderten das LPM und das „National Land Committee“ (NLC) die Regierung auf, „sich vom marktgestützten Ansatz zu verabschieden, der die Macht in den Händen der jetzigen Landbesitzer belässt“. Brachliegendes und unproduktives Land sowie das Land von Farmern, die die Rechte der Arbeiter missachten, müsse enteignet und umverteilt werden. Der anschließende „Marsch der Landlosen“ geriet mit etwa 15.000 Teilnehmern zur größten Demonstration gegen die südafrikanische Regierung seit 1994.

Die Proteste, aber auch der offensichtliche Misserfolg der bisherigen Landreform hat in den vergangenen Monaten auch in der Regierung ernste Zweifel an dem Modell der rein marktbestützten Landreform geweckt. Im Juli 2005 räumte sie auf dem „Land Summit“ das Scheitern dieses Modells ein und kündigte Gesetzesinitiativen an, die unter bestimmten Umständen auch Enteignungen ermöglichen sollen. Ob sie den Worten Taten folgen lässt, bleibt noch abzuwarten (vgl. Hall 2005).

### Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive

Die Analysen in Brasilien und Südafrika oder auch in Kolumbien<sup>[6]</sup> zeigen, dass die marktgestützten Landreformen die von der Weltbank und/oder den Regierungen gesetzten Zielvorgaben weit verfehlt haben. Der Umfang der

übertragenen Ländereien ist in allen drei Ländern sehr gering. In Kolumbien und Südafrika wurden jeweils nur Bruchteile der anvisierten Anzahl Hektar transferiert. Nur in Brasilien wurde das – freilich bescheidene – quantitative Ziel des Pilotprojektes „Cédula da Terra“, die Ansiedlung von 15.000 Familien erreicht. Entgegen der Hoffnung, dass die Auszahlung des vollen Marktpreises die Großgrundbesitzer für eine Beteiligung an der Landreform gewinnen würde, haben in Brasilien und Kolumbien nur kleine und mittlere Betriebe ihr Land angeboten. In allen drei Ländern waren die übertragenen Ländereien überwiegend von schlechter Qualität und in marginaler Lage; besonders in Kolumbien und Brasilien wurden zudem überhöhte Preise registriert. In diesen beiden Ländern, wo die Begünstigten 100% bzw. 30% des Landpreises selber aufbringen müssen, sind die Aussichten auf eine rechtzeitige Rückzahlung der Kredite sehr gering, womit ihnen der Verlust des Landes und damit noch größere Armut und Hunger drohen. Technische und finanzielle Unterstützung über den Landtransfer hinaus erhalten die Begünstigten nur in Brasilien, wobei aber auch hier die gewährten Zuschüsse weitaus schneller aufgebraucht wurden als erwartet. Ohnehin lagen die Einkommen der Begünstigten in Brasilien und Kolumbien vor dem Landerwerb durchschnittlich weit über der Armutsgrenze, was der proklamierten Armutsorientierung der marktgestützten Landreformen widerspricht. In Südafrika kann seit der Aufhebung der Einkommensobergrenze und der parallelen Einführung eines obligatorischen Eigenbeitrags der Begünstigten von einer Armutsorientierung auch keine Rede mehr sein. Letztendlich wurden in allen drei Ländern beide Oberziele – wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit – eindeutig verfehlt.

Damit wird das Modell der marktgestützten Landreform auch der Gewährleistungspflicht des Menschenrechts auf Nahrung nicht gerecht. Zugang zu Land wird in dem zugrundeliegenden Konzept nicht als Menschenrecht aufgefasst, das jeder Staat den von Hunger Betroffenen in ländlichen Regionen gewährleisten muss, sondern wird weitgehend dem Markt überlassen. Wie die Beispiele Brasilien und Südafrika zeigen, be-

günstigen marktgestützte Landreformen nicht in erster Linie die von Hunger bedrohten Menschen, sondern diejenigen, die aufgrund ihrer Erfahrungen, Ausbildung und materiellen Ressourcen das Land voraussichtlich am effizientesten und produktivsten nutzen können (vgl. Borrás 2001: 17). Indem die marktgestützte Landreform die Auszahlung des vollen Marktpreises an die Landbesitzer verlangt, wälzt sie die Kosten der „Umverteilung“ auf die Landlosen ab und belastet ihre Ausgangssituation mit hohen Schulden. Bisherige Analysen lassen darauf schließen, dass viele Begünstigte diese Schulden nicht zurückzahlen können und ihr Land verlieren werden.

Obwohl die Weltbank oft behauptet, einen komplementären Ansatz zu verfolgen, trägt sie durch die ausschließliche Förderung marktgestützter Landreformen offenbar zu einer Verdrängung staatlich gelenkter umverteilender Landreformen bei, die auf Enteignung und angemessener Entschädigung von Großgrundbesitzern beruhen. So ging der Einführung der marktgestützten Landreform in Kolumbien eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeit staatlicher Enteignung voraus. In Brasilien wurden 2002 durch ein Präsidialdekret sowohl die an Landbesetzungen beteiligten Menschen als auch das besetzte Land von der Enteignung zu Agrarreformzwecken ausgeschlossen (vgl. Melchers 2002: 317) und damit das wichtigste Druckmittel der Landlosenbewegung MST kriminalisiert. In beiden Ländern ging die Förderung marktgestützter Landreformen mit massiven Budgetkürzungen für die staatlichen Agrarreforminstitute INCRA (vgl. Melchers 2002: 317) und INCORA (vgl. Gruszczynski und Jaramillo 2002: 20) einher. Für Kolumbien zeigt Deininger selbst den Zusammenhang zwischen den Budgetkürzungen und der Einführung der marktgestützten Landreform auf: „Not unrelated to the loss of INCORA's traditional source of finance – a share of duties on agricultural imports that was eliminated with agricultural trade liberalization – a law was passed in 1994 that would allow for a more decentralized and demand-driven process.“ (Deininger 1999: 656)

In Südafrika hat die Weltbank durch frühe Einflussnahme auf den ANC seit 1990 dazu beigetragen, dass Enteignungen als Option einer

Landreform a priori ausgeschlossen wurden (vgl. Adams 2000: 52). Die Verdrängung staatlich gelenkter Landreformen und die Abschaffung der Enteignungsoption bedeuten jedoch eine Verhinderung der vollen Gewährleistung des Menschenrechts auf Nahrung und somit eine Verletzung desselben. Denn es gibt kein historisches Beispiel einer umfassenden und erfolgreichen Landreform, die ohne Enteignungen ausgekommen wäre. Für die meistzitierten Erfolgsbeispiele Taiwan, Südkorea und Japan betont Keith Griffin: „In all three cases there was a substantial element of confiscation of landowners' property and a substantial element of subsidy to tenant beneficiaries“ (Griffin 2001: 26). Eine wichtige Erfolgsbedingung für diese umverteilenden Landreformen war neben einer günstigen internationalen Konstellation freilich eine enge Zusammenarbeit zwischen starken und von der Oligarchie unabhängigen Regierungen einerseits und den Bauernorganisationen andererseits.

### **Konsultationen sollen Fortsetzung legitimieren**

Gemeinsam ist den marktgestützten Landreformen, dass sie gegen den massiven Widerstand von NROs, Bauern- und Landlosenorganisationen durchgesetzt wurden, dies sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene. Auf zwei internationalen Agrarreformkonferenzen, im Dezember 2000 in Tagaytay City, Philippinen, und im März 2001 in Bonn, haben NROs und Bauern ihre Ablehnung bekräftigt. So heißt es in der Abschlusserklärung von Bonn vom März 2001, die von den 125 anwesenden Vertretern von Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen, Bauern- und Nichtregierungsorganisationen getragen wurde, marktgestützte Landreformen seien „insufficient instruments in the context of highly unequal societies and thus cannot replace redistributive Agrarian Reforms which appropriate, within the framework of the law, land from large landowners and redistribute such land to the poor and landless.“ (The Bonn Statement on Access to Land 2001, Abs. 18). Selbst in einer von der Weltbank moderierten E-Mail-Diskussion äußerten sich die meisten Teilnehmer

„decidedly negative“ gegenüber dem Modell, wie Michael Carter in der offiziellen Zusammenfassung auf der Homepage der Weltbank schreibt (Carter 2001: 2).

Auf die Kritik hat die Weltbank bislang lediglich mit Konsultationen reagiert, zuletzt in Form vier regionaler Workshops zwischen April und Juni 2002, von denen Bauernorganisationen und kritische NROs größtenteils ausgeschlossen blieben. Die FIAN, eine internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung, und das weltweite Kleinbauernnetzwerk La Vía Campesina hatten zuvor in einem offenen Brief an die Weltbank außerdem moniert, dass zur Abstimmung der Diskussionsergebnisse keinerlei demokratische Entscheidungsstrukturen vorgesehen worden waren, so dass die Schlussfolgerungen einer von der Weltbank eingesetzten Expertengruppe vorbehalten blieben. Die wenigen kritischen NROs, die dennoch an den Konferenzen teilnahmen, mussten anschließend in der Rhetorik der Weltbank als Beweis für einen „very participatory process“ herhalten, wie die Weltbank die Konsultationen in einem Brief vom 8.5.2002 an FIAN und La Vía Campesina beschreibt.

Zwar hat die Weltbank 2003 in ihrem Abschlussbericht „Land Policies for Growth and Poverty Reduction“ (Weltbank 2003) eingeräumt, dass etwa in Kolumbien viele Farmen nicht in der Lage gewesen seien, ihre Schulden zurückzuzahlen und dass in Südafrika bis 1999 statt der anvisierten 29,7 Millionen Hektar nur 200.000 Hektar den Besitzer gewechselt hätten. Die grundsätzliche Ausrichtung der Programme hat sie hingegen nicht in Frage gestellt. Stattdessen wurden die Mittel im Bereich Landpolitik in den letzten Jahren beträchtlich erhöht. Eigenen Angaben der Weltbank zufolge ist die Anzahl bewilligter Landpolitik-Projekte in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegen. Neben marktgestützten Landreformen schließen diese Projekte auch die Einrichtung von Landkatastern, die Vergabe privater Landtitel oder die Förderung von Landpachtmärkten ein. Während die Weltbank 1990-1994 nur drei Projekte bewilligte, waren es in dem Zeitraum 1995-1999 schon 19 Projekte mit einem Gesamtumfang von über 700

Dollar und seit 1999 25 Projekte mit einem Volumen über einer Milliarde Dollar. Damit ist zu erwarten, dass der Einfluss der Weltbank auf die Landpolitiken in den betreffenden Ländern erheblich zunehmen wird.

## Bibliographie

- Adams, M. 2000. *Breaking Ground. Development Aid for Land Reform*. London: Overseas Development Institute.
- Bonn Statement on Access to Land. 23.3.2001, Bonn: [www.fian.org](http://www.fian.org).
- Borras, S. M. 2001. *Questioning Market-Led Agrarian Reform*. Unveröffentlichter Entwurf vom 25.1.2001.
- Borras, S. M. 2002. „Towards a Better Understanding of Market-Led Agrarian Reform in Theory and Practice: Focusing on the Brazilian Case.“ *Land Reform*, Nr. 1 (2002), 32-52.
- Buainain, M.A. et al. 1999. *Community-based land reform implementation in Brazil: a new way of reaching out the marginalized?* präsentiert auf der Global Development Network (GDN) Conference in Bonn (December 1999).
- Carter, M. R. 2001. „Land Markets and Land Reform: Summary of the Comments submitted to the electronic Discussion of Land Policy and Administration: Lessons Learned and Challenges for the Bank's Development Agenda.“ <http://wbln0018.worldbank.org/Networks/ESSD/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/0139A60F52E329DA85256A001005C0DBF>, 15.6.2002.
- Deininger, K. 1999. „Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa.“ *World Development*, Bd. 27, Nr. 4 (1999), 651-672.
- Deininger, K. und H. Binswanger 1999. „The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges.“ *The World Bank Research Observer*, Bd. 14, Nr. 2 (1999), 247- 276.
- Deininger, K. 2001. *Land Access & Markets*. In: *Power in the Village. Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization*, Hg. Morales, H.R. und J. Putzel, Quezon City: Project Development Institute, 347-356.
- Dias Victor, A. und S. Sauer 2002. *Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Programa Cédula da Terra. Relatório de Pesquisa*. Brasília: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais und Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN/Brasil
- Fajardo, D. M. 2002. „La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia.“ *Land Reform*, Nr. 1 (2002), 4-21.
- Falk, G. 2002: *Poverty Reduction Strategy Papers – eine Chance zur Bekämpfung ländlicher Armut in Subsahara-Afrika?* unveröffentlichte Diplomarbeit (Universität Duisburg).
- Fatheuer, T. 1997. *Die Wiederkehr des Verdrängten – Agrarreform und soziale Bewegungen in Brasilien*. In: *Land und Freiheit, Lateinamerika Analysen und Berichte 21*, Hg. Grabbert, K. et al., Bad Honnef: Horlemann Verlag, 66-80.
- FIAN und La Vía Campesina 2000: *Petition "Land ist mehr als eine Ware"* (Dezember 2000), [www.fian.de](http://www.fian.de). General Comment 12, E/C. 12/1999/5, CESCR.
- FAO, 2004: *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, Rom.

- Garoz, B. und S. Gauster 2002. *Fontierras: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas.* Guatemala: Coordinación de ONG y Cooperativas (SONCOOP) und Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC).
- Griffin, K. 2001. *Poverty and Land Distribution: Cases of Land Reform in Asia.* In: *Power in the Village. Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization*, Hg. Morales H. R. und J. Putzel, Quezon City: Project Development Institute, 17-38.
- Groppo, P. et al. 1998: *Avaliação Sintética do Projeto Cédula da Terra. Fortaleza-CE, Brasilien: Convênio FAO/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).*
- Gruszczynski, D. M., Jaramillo, F. C. 2002. "Integrating Land Issues into the Broader .Development Agenda. Case Study: Colombia. Paper prepared for presentation in the Regional Workshop on Land, organized by the World Bank, Pachuca, Mexico on May 19-22, 2002." [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), Entwurf vom 14.5 2002.
- Hall, R. 2005: *The National Land Summit: A turning point? in: Umhlaba Wethu. A quarterly Bulletin tracking Land Reform in South Africa*, Cape Town: PLAAS, S. 2.
- Wethu. A quarterly Bulletin tracking Land Reform in South Africa, Cape Town: PLAAS, S. 2.
- Jacobs P., E. Lahiff und R. Hall. 2003. *Evaluating land and agrarian reform in South Africa. An occasional paper series: 1. Land redistribution*, Cape Town: PLAAS, 2003.
- South Africa. *An occasional paper series: 1. Land redistribution*, Cape Town: PLAAS, 2003.
- Kepe, T. und B. Cousins 2002. *Radical land reform is the key to sustainable rural development in South Africa*, Policy Brief, Nr. 3, Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS).
- Lahiff, E. 2001. *Land reform in South Africa: is it meeting the challenge? Policy Brief, Nr. 1*, Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS).
- May, J. 2000. *The structure and composition of rural poverty and livelihoods in South Africa.* In: *At the crossroads: Land and agrarian reform in South Africa into the 21st century*, Hg. Cousins, B., Cape Town: PLAAS, 21-34.
- Melchers, I. 2002. *„Agrarreform und Armutsbekämpfung in Brasilien.“* *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 11 (2002), 316-318.
- Mondragón, H. 2002. *Colombia: O Mercado de Tierras o Reforma Agraria.* Unveröffentlicht, präsentiert in Washington.
- Mbaya, S. 2001: *Land- und Agrarreform in Namibia, Südafrika und Simbabwe – aktuelle Trends.* Herne: FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerk (FIAN).
- Monsalve Suárez, S. 2002. *Marcos legales y conflictos de tierras: análisis desde una perspectiva de derechos humanos.* Unveröffentlicht.
- Navarro, Z 1998: *The "Cédula da Terra" guiding project: comments on the social and political-institutional conditions of its recent development.* A World Bank document.
- Paasch, A. 2003: *„Marktgestützte Landreformen: Eine Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive.“* *Journal für Entwicklungspolitik*, vol. XIX, Nr. 1-2003, 22-39.
- Petras, J. 1997: *"Latin America: the resurgence of the Left."* *New Left Review*, Nr. 223 (1997), 17-47.
- PLAAS 2005: *Umhlaba Wethu. A quarterly Bulletin tracking Land Reform in South Africa.* Cape Town, November 2005.
- Rosset, P. 2001. *Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way, Food First Background Bd. 7, Nr. 1 (2001)*, Oakland: Institute for Food and Development Policy.
- Sauer, S. 2001. *The experience in Market-assisted Land Reform in Brazil.* In: *Power in the Village. Agrarian Reform, Rural Politics, Institutional Change and Globalization*, Hg. Morales, H.R. und J. Putzel, Quezon City: Project Development Institute, 413-422.
- Sauer, S. 2002. *A Ticket to Land: The World Bank's market-based land reform in Brazil.* Unveröffentlicht. Präsentiert in Washington.
- Sauer, S. 2006: *Market-Led 'Agrarian Reform' in Brazil: The Costs of an Illusory Future*, präsentiert auf der Internationalen Konferenz "Land, Poverty, Social Justice and Development" des Institute for Social Studies (ISS), Den Haag, 9.-14. Januar 2006.
- *Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) 2002. The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment.* S. Washington: [www.saprin.org](http://www.saprin.org), 9.9.2002.
- UN General Assembly 2002: *The right to food.* Note by the Secretary-General, A/57/356, 27.
- Weltbank 1994. *Resettlement and Development The bankwide Review of Projects involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, Washington.
- Weltbank 1997. *Rural Development: From Vision to Action. A Sector Strategy*, Washington.
- Weltbank, 2003: *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Washington: [http://econ.worldbank.org/prr/land\\_policy/text-27809/](http://econ.worldbank.org/prr/land_policy/text-27809/)
- Windfuhr, Michael, 2005: *Antwort auf die Fragen zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 20. April 2005.*

### Anmerkungen:

- [1] Der Beitrag ist eine gekürzte und aktualisierte Fassung von Paasch 2003.
- [2] IPEA Instituto de Pesquisa Economico Aplicada
- [3] MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- [4] Petras spricht von 139.000 Familien (vgl. Petras 1997: 24).
- [5] "The MLAR-PCT model adopts a flexible loan-grant financing scheme. Each beneficiary is given a fixed sum of money (US\$11 200) with which to finance a project. Whatever portion is used to buy land is considered as a loan and has to be repaid in full (with interest at prevailing market rates). Whatever is left after the land purchase is given to the beneficiary as a grant to be used for post-land transfer development projects and need not be repaid." (Borras 2002: 41).
- [6] PNRA Plano Nacional de Reforma Agrária
- [7] DLA Department of Land Affairs
- [8] Die Bilanz zur marktgestützten Landreform in Kolumbien ist in Paasch 2003 nachzulesen.

# B Ü C H E R

## ■ Klaus Hugler und Hans Diefenbacher (Hg.) Adolf Damaschke und Henry George – Ansätze zu einer Theorie und Politik der Bodenreform

Marburg: Metropolis Verlag, 2005, 180 Seiten.

In diesen Buch unternehmen Klaus Hugler und Hans Diefenbacher – unter Mitarbeit von Judith Baumgartner und Alan Nothnagle – den gegliückten Versuch, anhand zweier Protagonisten innovativer bodenreformerischer Strategien (nämlich Adolf Damaschke und Henry George) Wege zur Umsetzung einer zeitgenössischen, Ressourcen schonenden Bodenreform aufzuzeigen.

Zunächst präsentiert Hugler den Politiker, Bodenreformer und Pädagogen Damaschke – den so genannten Vater der Bodenreform – und verweist darauf, dass etliche Gesetzesvorhaben und Steuervorschriften nach 1900 von ihm beeinflusst worden sind. Zu nennen ist etwa die bis in die „grundstücksrechtliche Gegenwart“ hinein wirkende Erbbaurechtsverordnung des Jahres 1919. Das Hauptwerk Damaschkes stellt indes seine „Geschichte der Nationalökonomie“ dar, welches sich im letzten Kapitel auf 190 Seiten Theorie und Geschichte der Bodenreform-Bewegung widmet. In diesem Werk wird auch auf die Theorie von George eingegangen, sämtliche öffentliche Einkünfte durch die „single tax“ zu substituieren. Diefenbacher würdigt das Standardwerk Damaschkes als ein Kompendium, dessen besonderer Wert in der Zusammenstellung von Informationen über ökonomische Theorien v. a. in Bezug auf ihre Praktikabilität für eine Bodenreform liegt.

Im Anschluss daran kommt Damaschke selbst zu Wort und schildert in bewegenden Worten sowohl den Werdegang als auch die wichtigsten (politischen) Stationen von Henry George. In dem darauf folgenden Kapitel mit der Überschrift „Spiel mir das Lied der Gerechtigkeit“ geht Alan Nothnagle auf Henry Georges Werk „Fortschritt und Armut“ sowie auf die hiermit verknüpfte Suche nach einer humanistischen Ökonomie ein. Nothnagle bezeichnet George, den Begründer der internationalen Bodenwertsteuerbewegung, als ein Kind des „vergoldeten

Zeitalters“ der Vereinigten Staaten von Amerika (S. 108). Dort wurden durch Siedlungs- und Eisenbahnbau kontinuierlich landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen, was zu einem sukzessiven Ansteigen der Grundrente führte. George verlangte – wie Damaschke – eine grundlegende Bodenreform, denn er erkannte, warum der Fortschritt zwangsläufig von Armut begleitet wurde (Anm.: und im Grunde heute noch wird): Arbeitslosigkeit und zyklische Krisen waren die Folgen des konzentrierten Privateigentums an Grund und Boden. Freilich postulierte George nicht expressis verbis die Verstaatlichung des Bodens, sondern er erklärte das auf der Monopolisierung beruhende arbeitslose Grundrenteneinkommen als den Hauptaspekt der „Sozialen Frage“. Nothnagle skizziert, auf welche Weise die „steuerpolitischen“ Vorschläge von George – wenngleich sie in der nationalökonomischen „community“ seiner Zeit kaum Anerkennung fanden – die Art und Weise der Flächennutzung in etlichen Gliedstaaten bzw. Gemeinden der USA zu beeinflussen vermochten. Dies wird an „Fairhope, einer Bodenwertsteuer-Kolonie“ in Alabama exemplifiziert, die laut Nothnagle eine „Hoffnung auf Gerechtigkeit“ (S. 128) verkörperte.

Im Anschluss an Nothnagle beschreibt Judith Baumgartner ein weiteres Raumbispiel für die Umsetzung bodenreformerischer Flächennutzungsstrategien. Unter der Prämisse „Erbau dein Heim auf freiem Grund!“ stellt Baumgartner die maßgeblich von Damaschke beeinflusste Siedlungsgenossenschaft Eden-Oranienburg vor, die bereits Gegenstand früherer Publikationen ist (vgl. Onken 1997). „Privates Eigentum ja, aber nicht bei Grund und Boden“ (S. 147) lautet die Leitlinie dieser Genossenschaft. Realisiert werden landwirtschaftliche Flächennutzung und Wohnbebauung durch preisgünstige Verpachtung so genannter Familiengärten nebst Errichtung der Wohn- und Werkstätten durch Erbbaurechtsverträge. Abschließend konstatiert Baumgartner, dass aus heutiger Sicht Eden die einzige der zahlreichen Siedlungsgenossenschaften repräsentiert, die sämtlichen politischen und wirtschaftlichen Wirrungen und Entwicklungen widerstehen konnte bzw. in ihrer ursprünglichen genossenschaftlichen Organisationsform bis heute fortbesteht.

Diefenbacher setzt sich in dem Schlusskapitel „Bodenreform nach Damaschke“ kritisch mit dem durchaus widersprüchlichen Verhältnis von Damaschke zu den (bodenpolitischen) Vorstellungen der NSDAP auseinander. Im Anschluss an die nationalsozialistische Machtübernahme führte man zwar eine „Bodenreform“ durch, freilich keineswegs im Sinne Damaschkes. Dennoch finden sich in den späten Veröffentlichungen von Damaschke zahlreiche Hinweise auf das „Deutsche“ als Element der Bodenreform-Idee, ohne dass indes präzisiert wird, worin exakt jenes „Deutsche“ seiner Vorstellungen liegt.

Kurz geht Diefenbacher auch vergleichend auf die Freiwirtschaftslehre Silvio Gesells ein, die parallel zur Entwicklung der Grundlagen einer Bodenreform entstand und etliche „Wahlverwandtschaften“ zur Theorie Damaschkes aufwies. Sie unterschied sich aber zuvörderst dadurch, dass Gesell „nationalistischen Liebhabereien“ in seiner Bewegung eine klare Absage erteilte. Obwohl Diefenbacher als Resümee seiner sehr informativen Erläuterungen nüchtern diagnostiziert, dass eine tief greifende Reform des Bodenrechts „nicht in Sicht“ ist (S. 161), unternimmt er einen flächenhaushaltspolitischen und ressourcenökonomischen Ausblick: Der Gedanke der Bodenreform bringt nämlich auch heute noch zwei wesentliche Anfragen an die Wirtschaftsordnung nach dem Ende des „real existierenden Sozialismus“ zum Ausdruck. Erstens müssen natürliche Ressourcen allen Menschen der Erde gemeinsam gehören, zweitens sollte es einen anderen Weg geben, um die Freiheit des Einzelnen im Rahmen einer gemeinwohlorientierten Wirtschaft zur Geltung zu bringen.

Welche Folgerungen lassen sich aus der Publikation von Hugler et al. – die nicht nur einen hohen theoretischen, sondern auch praktischen Wert besitzt – für die Bewältigung der bodenpolitischen Gegenwartsprobleme ableiten? Gerade das Territorium des ehemals existierenden Sozialismus, den Diefenbacher anspricht, bietet unter den Herausforderungen des „Stadtumbau Ost“ ein nachgerade optimales Experimentierfeld zur praktischen Erprobung einiger bodenrechtlicher Ansätze von Damaschke. Die Kommunen in Ostdeutschland benötigen aktuell wirksame Instru-

mente, um für eine verbesserte Innen- und Bestandsentwicklung die jeweiligen Siedlungskörper reallozieren zu können (Wiedernutzung von Brachflächen, zugleich Minimierung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum bzw. Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft). Dies ist im Grunde eine Aufgabe für eine „zeitgemäße Bodenreform“. Jenes Ziel könnte nicht zuletzt sowohl durch den vermehrten Einsatz des Erbbaurechts bei der innerstädtischen Grundstücksnutzung als auch durch die Gründung von Wohnungsgenossenschaften (welche beispielsweise in der Stadt Leipzig eine lange Tradition aufzuweisen haben) erreicht werden. Die genannten Strategien zur Flächennutzung könnten folgerichtig weitere Schritte zu einer Bodenreform im Sinne Adolf Damaschkes darstellen, wozu die sehr lesenswerte Buchpublikation von Hugler et al. gewiss wichtige Denkanstöße zu geben imstande ist.

*Fabian Thiel*

■ **Fabian Thiel**  
**Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum – eine interdisziplinäre Untersuchung**

Hamburg: Hamburger Beiträge zur Geographischen Forschung, Band 2 (Hrsg. von Eckhard Grimmel), 2002. 273 Seiten.

Wengleich Gesell nicht zufällig seine Grundrententheorie in der „Natürlichen Wirtschaftsordnung“ systematisch vor die Geldtheorie platzierte, fristet die interdisziplinäre Analyse der Nutzung von Grundflächen und Rohstoffquellen innerhalb der Freiwirtschaftsbewegung ein Schattendasein – man hat sich fast ausschließlich auf das Geldwesen fokussiert. Dies ist schade, vergeblich man doch hier Chancen, sich in einem äußerst bedeutsamen politischen Querschnittsbereich politisch Gehör zu verschaffen. Für das Bemühen, Versäumtes nachholen, bietet die Doktorarbeit von Fabian Thiel sehr interessante Anknüpfungspunkte. Die Arbeit trägt deutlich die ‚freiwirtschaftliche Handschrift‘ von Prof. Grimmel, wengleich der Autor schon im Vorwort glaubhaft zu erkennen gibt, dass dieser ihm bei der Verfassung der Arbeit allen wissenschaftlichen Freiraum gewährte.

Das von Thiel angesprochene Querschnittsthema lässt sich vernünftig nur mit einem interdisziplinären Ansatz bearbeiten: Thiel arbeitet denn auch die Problematik der Bewirtschaftung von Grundflächen und Rohstoffen vor dem Hintergrund der vielfältigen Nutzungs- und Anspruchskonkurrenzen gleichzeitig aus juristischer, ökonomischer und geographischer Sicht systematisch auf.

Ausgangspunkt der Arbeit ist die Feststellung, dass das gegenwärtige Recht der Nutzung von Grundflächen und Rohstoffquellen es einzelnen Individuen erlaubt, andere Menschen vom überlebensnotwendigen Zugang zu diesen Ressourcen auszuschließen. Mit den Nutzungs- und Ausbeutungsbefugnissen werden Sondervorteile vergeben, mit denen ein eklatantes Gerechtigkeitsdefizit einhergeht.

Thiel stellt in seinem Buch zunächst die verschiedenen, zum Teil rivalisierenden Flächennutzungsinteressen dar. Sodann (Kap. 3) werden die (verfassungs-)rechtlichen Aspekte der Flächennutzung in der Bundesrepublik Deutschland diskutiert. Schließlich (Kap. 4) werden die ethischen Aspekte der Flächennutzung dargestellt, wobei Thiel einen Bogen von der kommunistischen über die kirchliche Lehre bis hin zu den Auffassungen im alten Rom und im antiken Griechenland spannt. Von besonderem Interesse für den freiwirtschaftlich geprägten Leser sind die ökonomischen Aspekte der Flächennutzung, die Thiel in Kap. 6 beschreibt: Nach der Darstellung der Bodenrententheorie zeichnet Thiel drei ideologische Linien der Bewegungen, die den einschlägigen Missständen Einhalt gebieten wollten: die „Utopisten“ um Thomas Morus und Robert Owen, deren Werke auf ähnlichen Vorstellungen wie diejenigen Platons in seiner „Politeia“ basierten; die eigentlichen Bodenreformer, zu denen Thiel Hermann Heinrich Gossen, Henry George, Michael Flürscheim und John Stuart Mill zählt, sowie die Bodenreform im Sinne der Freiwirtschaftslehre.

Der Leser des Werkes erhält hier einen umfassenden dogmenhistorischen Überblick. Thiel stellt schließlich noch einschlägige Instrumente vor, die von den verschiedenen Richtungen diskutiert und favorisiert werden.

In Kap. 7 wird die Analyse von der Bodendiskussion hin zur Rohstoffnutzung erweitert, was für die Freiwirtschaft eine notwendige Erweiterung der Perspektive darstellt.

Kap. 8 beschreiben vor allem rechtliche Aspekte spezieller Flächennutzungen, Kap. 9 das Erbaurecht (m.E. hätte dieses auch in Kap. 6 seinen Platz finden können), Kap. 10 Aspekte der Flächennutzung in der ehemaligen DDR.

Von besonderem ökonomischen und ordnungspolitischen Interesse ist Kap. 11, in dem fiskalische Aspekte der Grundflächen- und Rohstoffnutzung beschrieben werden.

Schließlich geht Thiel in den Kapiteln 13 und 14 auf den rechtlichen Rahmen der Flächennutzungspolitik in Deutschland ein (Raumordnung, Bauleitplanung, Kompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden) und kommt in Kap. 15 zu eigenen Lösungsvorschlägen.

Indem es den Bogen von den ethischen und dogmenhistorischen Fundamenten hin zu konkreten politischen Lösungsansätzen für eine sozial- und naturverträgliche Verwaltung von Rohstoffvorkommen und Grundflächen schlägt, unterscheidet sich das Buch wohltuend von dem üblicherweise vorzufindenden verengten Blick auf die Sache. Diese Stärke dürfte aus Sicht vieler Freiwirtschaftler gleichzeitig auch eine Schwäche des Ansatzes darstellen: Thiel meint skeptisch, dass der Staat mit seinen Steuerungsmöglichkeiten genauso zum Versagen neigt wie unregulierte und vorgeblich ‚freie‘ Märkte. Er plädiert daher – statt einer konsequenten Sozialisierung von Grundflächen und Rohstoffen – für einen „gesunden Mix“ hinsichtlich des Zugangs und der Inwertsetzung von Flächen und Rohstofflagerstätten.

Man kann sich dieser Meinung anschließen oder nicht – die von Thiel dargestellten Ansätze zeigen Linien für eine mögliche freiwirtschaftliche Realpolitik auf und stellen zudem dar, dass auf den freiwirtschaftlichen Fundamenten wesentlich stärkere Gebäude Platz finden als geldreformerische Luftschlösser (dies ist mit Blick auf die augenblicklichen realpolitischen Durchsetzungschancen gemeint). Er hebt ein Politikfeld hervor, das von der Freiwirtschaftsbewegung bislang systematisch verschlafen wurde. Land-

nutzungspolitik im weitesten Sinne (z.B. Agrarpolitik, Regional- und Bauleitplanung, militärische und politische Konversion) ist – vor allem vor dem Hintergrund der bevorstehenden demografischen Entwicklung – ein immer bedeutsamer werdender politischer Querschnittsbereich, auf dem sich gerade auf Ebene der Länder und Gemeinden ein großer Teil der konkreten und praktischen Politik abspielt. Wenn die Freiwirtschaftsbewegung dieses viel versprechende Politikfeld nicht weiterhin mit ihrer einseitigen Fixierung auf das Geldwesen ignorieren will, sollte sie die Arbeit von Thiel zur Pflichtlektüre machen. Das trifft ebenfalls – diese Anmerkung sei mir auch noch gestattet – hinsichtlich der Arbeiten von Grimmel zu, in denen für die Freiwirtschaftsbewegung bislang nicht gehobene Schätze auf ihre Entdeckung warten.

Thiel beendet sein Buch mit folgenden Sätzen: „Ein Fehler der ‚Väter des Grundgesetzes‘ war es, die Sozialpflichtigkeit von Grund und Boden – auch gegen die Interessen der Lobbyisten – nicht ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern. Jedoch ist diese Möglichkeit noch nicht endgültig vertan; bei der nächsten Änderung der deutschen Verfassung sollte dieses Vorhaben oberste Priorität besitzen.“

*Dirk Löh*

■ **Hans Modrow und Hans Watzek  
Junkerland in Bauernhand –  
Die deutsche Bodenreform und ihre  
Folgen**

Berlin: edition ost, 2005. 256 Seiten.

Dieser Sammelband von 25 Autoren ist genau zu dem Zeitpunkt herausgekommen, da der Europäische Gerichtshof im Juli 2005 in letzter Instanz etwa 70.000 ostdeutsche Erben von Bodenreformland um ihr Hab und Gut gebracht hat. 1945 war es ihren Vorfahren zugesprochen worden, die Modrow- und die de-Maizière-Regierung der DDR haben diesen Akt als rechtens bestätigt, der jedoch 1992 durch die Bundesregierung per Gesetz annulliert wurde. Wie moralisch und rechtens dieses Urteil in letzter Instanz ist, wird von den verschiedenen Autoren verschieden beleuchtet, so dass sich der Leser seine eigene Meinung bilden kann. Allerdings

wird man nur schwer die widersprüchlich dokumentierte Haltung sowjetischer Regierungsvertreter zur Bodenreformfrage bei den 2+4-Verhandlungen zur Wiedervereinigung Deutschlands zusammenbringen können. Während die Regierung der UdSSR eindeutig in ihrer Note 1990 sagte: „Absolut unannehmbar wären eventuelle Versuche, die Rechte der gegenwärtigen Besitzer von Boden und anderem Vermögen in der DDR in Abrede zu stellen“, teilte Ex-Präsident Michail Gorbatschow in einem Brief an den britischen Historiker Stone vier Jahre später mit, dass die Fortgeltung der Enteignungen von 1945-1949 angeblich nicht zur Bedingung für die deutsche Einheit gemacht worden wäre. Dieselbe Aussage wiederholte er 1998 in einem Vortrag in Berlin vor Alteigentümern des Bodenreformlandes. (S. 37)

Die Herausgeber des Bandes, Hans Modrow, Ministerpräsident a. D., und sein damaliger Landwirtschaftsminister Hans Watzek, wollten aber vor allem der politischen Frage nachgehen: „War die Bodenreform eine notwendige politische und soziale Maßnahme als Schlussfolgerung aus der verhängnisvollen Geschichte? Oder war es lediglich eine zielgerichtete Maßnahme der SMAD („Sowjetische Militäradministration“; d.Verf.) und der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD), um nämlich die Landwirtschaft in der SBZ nach dem Sowjetmodell zu formen, wie es Adolf Weber in einer Expertise für die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages formulierte?“ (S. 14) Alle Autoren bis auf den früheren Bauernpräsidenten Constantin Freiherr von Heeremann konstatieren, dass die Bodenreform nicht nur für ganz Deutschland von den Großmächten in Jalta und im Potsdamer Abkommen gefordert war, sondern auch zur sozialen Gerechtigkeit im Nachkriegsdeutschland beitragen sollte. Dass dabei schlimme Ungerechtigkeiten vorkamen, wird nicht verschwiegen. Konsens aber ist, was Wolfgang Zank in der „Zeit“ vom 12. Oktober 1990 schrieb: „Während in der Sowjetzone eine Bodenreform verwirklicht worden ist, bei der viele Ungerechtigkeiten begangen wurden, beging man im Westen die eine große Ungerechtigkeit: den Verzicht auf die Bodenreform.“ (S. 24)

So beleuchten die Autoren (Juristen, Historiker, Politiker, Agrarwissenschaftler, Journalisten,

Beteiligte und Betroffene) aus unterschiedlicher Sicht die Bodenreform. Sie schreiben über die Ursachen, Hintergründe und den Verlauf des Umbruchs auf dem Lande 1945 und auch über seine Folgen in den Jahrzehnten bis 1990 und schließlich über die politischen Auseinandersetzungen nach Herstellung der deutschen Einheit.

Auffallend aber ist, dass sich wie ein roter Faden durch fast alle Beiträge die Erkenntnis durchzieht: „Der Boden darf nicht als Ware, sondern muss als existenzsicherndes Produktionsmittel und als Lebensraum aller betrachtet und genutzt werden.“ (S. 12) So wird schon im Vorwort an die Beobachtung des Freiherrn von Stein im 19. Jahrhundert erinnert: „Die Wohnung eines mecklenburgischen Edelmannes, der seine Bauern legt, gleicht der Höhle eines Raubtiers, das alles um sich her in eine Wüste verwandelt.“ Aber es wird auch nicht die Rede des Indianerhäuptlings Seattle an den Präsidenten der USA im Jahre 1855 vergessen, in der er sich verwundert darüber äußert, dass der Boden verkauft und Eigentum einzelner werden kann: „Wir wissen, dass der weiße Mann unsere Art nicht versteht ... Er stiehlt die Erde von seinen Kindern – und kümmert sich nicht. Er behandelt seine Mutter, die Erde, und seinen Bruder, den Himmel, wie Dinge zum Kaufen und Plündern, zum Verkaufen wie Schafe oder glänzende Perlen. Sein Hunger wird die Erde verschlingen und nicht zurücklassen als eine Wüste.“ (S. 178) Dabei wird auch hervorgehoben, dass die „auf Nächstenliebe und Gemeinwohl bedachten Kirchen ihren Bodenbesitz ... wie einen Augapfel“ hüteten; denn „so verkehrt und unrentabel scheint das Gemeineigentum an Boden nicht zu sein“. (S. 178) So wird die Bodenreformfrage im Abschlusskapitel auch als das Schlüsselproblem gesellschaftlicher Gerechtigkeit für Lateinamerika hingestellt (Mexiko 1910-1917) und an der gegenwärtigen Landlosenbewegung in Brasilien und der Agrarreform in Venezuela konkret veranschaulicht. (S. 235-255)

Während ich auf die einzelnen Beiträge nicht im Besonderen eingehen kann – es würde den Rahmen dieser Rezension überschreiten – möchte ich den Artikel von Roland Geitmann, dem 1. Vorsitzenden der „Christen für gerechte Wirtschaftsordnung“ (CGW e. V.) ausführlich würdi-

gen. In ihm kommt nicht nur das Betroffenheitszeugnis eines Alteigentümers, dessen Familie enteignet wurde, zum Tragen, sondern es kommt auch eine grundsätzlich ethische Aussage zum Ausdruck, die über allen anderen Besitzfragen zu stehen hat: „Wieviel Erde braucht der Mensch?“ Insofern ist dieser Artikel der zielorientierteste Beitrag in diesem Sammelband.

Roland Geitmann gliedert seinen mit gleicher Frage betitelten Beitrag (S.138-147) in vier Teile. Im ersten Abschnitt berichtet er die traumatischen Erfahrungen der entschädigungslosen Enteignung seines Elterngutes (450 ha) vor den Toren Rostocks, die Zersiedelung als Folge der Bodenreform, die Ausweisung der Familie, das Unterkommen bei Verwandten in Schleswig-Holstein und das Nicht-Heimisch-Werden im Westen, was dauernd Umzüge „von Nord nach Süd, von Schleswig-Holstein bis ins Allgäu und von West nach Ost, kreuz und quer“ zur Folge hatte. Arbeitslos und heimwehkrank kehrte der Vater Geitmanns 1953 nach Mecklenburg zurück und pachtete 6 ha Land zur Bewirtschaftung. Nach der Zwangskollektivierung und Arbeit in einem Viehzuchtbetrieb beendete er sein Berufsleben als Küster an einer Kirche in Rostock. Weder die Eltern noch Roland Geitmann selbst dachten vor und nach der politischen Wende daran, Altbesitz wieder rechtlich einzuklagen. Vor diesen Spekulationen schützten Roland Geitmann, wie er schreibt, Überlegungen, die er „seit Jahren über eine gerechte Bodenordnung und darüber angestellt hatte, ob dabei Abstammung noch eine Rolle spielen dürfe.“ (S. 140)

Von diesen Überlegungen, die auch Kern des Anliegens der CGW sind, berichtet er in seinem zweiten Abschnitt. In ihm wird ausgeführt, dass die Erde treuhänderisch zur pfleglichen Nutzung der gesamten Menschheit überlassen wurde und nicht spekulativer Gewinnsucht Einzelner dienen darf. Da Boden nicht von Menschen produziert wurde, haben alle ein Anrecht auf Nutzung. Das verbietet Privilegien der Art, dass diejenigen, die über mehr Boden verfügen als sie brauchen, Entgelte (Bodenrente) für die Überlassung an andere verlangen. Zugleich muss der Gebrauch von Boden durch die Pflicht ergänzt werden, ihn „weiterzugeben an die nächste Generation bzw.

an diejenigen, die ihn dringender benötigen“ (S. 141) Um Machtkonzentration bei der Grundstücksvergabe zu vermeiden, müssten Nutzungsentgelte wichtige Steuerungsfunktionen übernehmen. Denselben Effekt hätte aber nach Geitmann auch „eine die Bodenrente voll abschöpfende Grundsteuer“, die für die „Kindererziehung bereitzustellen sei und somit einen Familienlastenausgleich“ ermögliche. Denn die Bodenwerte sind abhängig von der Bevölkerungsdichte des bewohnbaren Landes.

Von dieser Erkenntnis ausgehend bedauert Geitmann im dritten Abschnitt, dass die Chance des Zusammenbruchs der DDR nicht genutzt wurde, in der Bodenordnung einen Schritt nach vorn zu gehen. Denn „aus der Bodensituation der DDR hätte sich also eine zukunftsweisende Ordnung entwickeln lassen, die (auch anderen Völkern) gezeigt hätte, dass Marktwirtschaft keineswegs Privateigentum an Boden erfordert, ja ohne solche Privilegien sogar besser funktioniert“ (S. 143) So lautet demgemäß das Urteil Geitmanns über den Bestandsschutz der Bodenreform der letzten DDR-Regierung: „Die Enteignungen der Jahre 1945 bis 1949 nicht rückgängig zu machen war also kein singuläres Unrecht im Rahmen einer sonst vernünftigen Politik, sondern umgekehrt eine letzte Insel relativer Vernunft in einem Meer verfehlter Bodenpolitik.“ (S. 144)

So könnte dieser Sammelband über die Bodenreform und ihre grundsätzliche Bedeutung für eine gerechte Bodenpolitik zu einem Standardwerk für Fachleute werden, die eine gerechte und nachhaltige Bodennutzungsordnung für zukünftig unumgänglich halten. Gewünscht hätte man sich allerdings, dass in diesem breit angelegten Buch auch Aufsätze von Werner Onken über „Die Genossenschaftssiedlung Eden-Oranienburg – Geschichte und Aktualität eines Bodenreformexperimentes“ (in: Modellversuche mit sozialpflichtigem Boden und Geld, Lütjenburg 1997, S. 3-34) oder auch der „Offene Brief an die ReformerInnen in Osteuropa“ von 1990 aufgenommen worden wären, in denen dieses Gedanken-gut schon ausführlich zum Tragen kommt und besprochen wird. Damit wäre der historische Blick geweitet worden und hätte auch nicht-ostdeut-

schen Lesern verdeutlichen können, dass Bodenreform nicht nur Enteignung von Privateigentum sondern solidarische Nutzung von Boden für alle bedeutet. Für spätere Auflagen wäre außerdem ein Literaturverzeichnis mit Hinweisen auf einschlägige Sachbücher dieser Problematik wünschenswert (z. B. auch Werner Onken: Geld- und bodenpolitische Grundlagen einer Agrarwende, Lütjenburg 2004).

*Christoph Körner*

### ■ Astrid Lemmer Zur Reform der Grundsteuer

Köln: Institut für Wirtschaftspolitik 2004. 181 S.  
(Reihe: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik,  
hrsg. von J.B. Donges und J. Eeckhoff)

Die meisten Arbeiten, die sich mit der Reform der Grundsteuer beschäftigen, gehen von einer nachvollziehbaren Analyse aus: Baulücken, Brachen, Leerstände in den Städten, Suburbanisierungs- und Postsuburbanisierungstendenzen, Zersiedelung mit den Folgen hinsichtlich Infrastrukturfolgekosten, den einschlägigen sozialen Auswirkungen wie Segregation, Verödung der Kernstädte, Trennung von Wohnen und Arbeiten, den ökologischen Auswirkungen wie z.B. dem Verlust an Biodiversität, Konsequenzen für den Wasserhaushalt etc. Ausgehend von der zutreffenden Analyse dieser offensichtlichen Fehlentwicklungen verrennt man sich aber schließlich mit den gebotenen Lösungsvorschlägen in eine Sackgasse (z.B. in Gestalt der Flächennutzungssteuer, der Bodenwertzuwachsteuer etc.).

Hier ist die Arbeit von Astrid Lemmer erfrischend anders. Sie startet zunächst in einer Sackgasse (nämlich einer neoklassischen „Wunderwelt“), kommt aber über eine konsequent logische Vorgehensweise zu durchaus interessanten Resultaten. Zu kritisieren sind aber insbesondere zwei Grundannahmen:

- Astrid Lemmer geht von einer steilen Bodenangebotsfunktion aus. Bei einer steilen Bodenangebotsfunktion können Phänomene wie Bodenhortung etc. per definitionem nicht existieren (konsequenterweise werden von ihr diesbezügliche Fehlentwicklungen dann auch abgestritten, s.u.). Tatsächlich bestehen gute Gründe dafür, dass die Bodenangebotsfunktion nicht steil und damit das Bodenangebot partiell ela-

stisch in Bezug auf die erzielbaren Erträge ist: So stehen verschiedene Nutzungen in Konkurrenz zueinander (der strukturelle Aspekt der Bodennutzung ist viel relevanter als derjenige der absoluten Begrenzung). Der Verzicht auf eine bestimmte Nutzung (z.B. Gewerbe statt Wohnen) bedeutet Opportunitätskosten, wobei diese Verzichtskosten mit der abnehmenden Grenzproduktivität der favorisierten Nutzung immer weiter ansteigen. Zudem gehen mit bestimmten Nutzungen auch pagatorische Kosten einher, die z.T. von der öffentlichen Hand, z.T. von den privaten Investoren zu tragen sind (z. B. Aufwendungen der inneren und äußeren Erschließung). Entsprechende Marktsituationen vorausgesetzt, würden sowohl Planer wie Bodeneigentümer in bestimmten Phasen Flächen der Nutzung entziehen, in anderen Phasen wiederum verstärkt der Nutzung zuführen (s. hierzu ausführlich: D. Lühr, Favorisierte ökonomische flächenhaushaltspolitische Instrumente als „die gute Kraft, die Böses schafft“, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, H. 1/2005, S. 80 ff.). Vor diesem Hintergrund ist die von Lemmer vertretene These einer steilen, preisunelastischen Bodenangebotsfunktion (S. 51) zwar weit verbreitet, aber deswegen nicht unbedingt richtig.

- Die zweite Fehlannahme ist die, dass man den Bodenwert aus der einfachen Kapitalisierung der Grundrente ableiten könne. Denselben Gedankenfehler wie Astrid Lemmer sitzen allerdings auch andere „bodenbewegte“ Zeitgenossen auf. Diese Ansicht impliziert, dass der Grund und Boden als Kapitalgut dieselben Eigenschaften hat wie z.B. ein Kühlschrank, Regenschirm oder Auto. Dass dies mitnichten der Fall ist, wurde von diversen Ökonomen (z.B. Oppenheimer oder Keynes, der eine Liquiditätsprämie auch Land zugestand) oder auch Rechtswissenschaftlern (z.B. von Gierke) dargelegt. Die alleinige Kapitalisierung der Grundrente als Erklärung für den Bodenwert ist allenfalls näherungsweise für langfristig und optimal bebaute Grundstücke zulässig. Es handelt sich dabei aber um einen Spezialfall, der nicht unesehen verallgemeinert werden darf. Unbebauten Grundstücken kommt hingegen auch deswegen ein Wert zu, weil sich mit ihnen eine Möglichkeit, aber kein Zwang verkörpert, diese bei

positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu bebauen. Sie gewähren dem Eigentümer insoweit eine Option. Der Wert dieser Option ist umso höher, je unsicherer die Verhältnisse, je höher der Zinssatz, je höher die Bodenrente. Zudem ist die Laufzeit unendlich. In dem Moment, in dem ein Grundstück bebaut wird, geht der Wert dieser Option zumindest temporär verloren (in der Theorie von Keynes: Verlust der Liquiditätsprämie). Mit der Bebauung entstehen somit Opportunitätskosten in Höhe des temporär verloren gegangenen Optionswertes. Diese Sichtweise gründet sich auf dem Realloptionsansatz (S.C. Myers, Finance Theory and Finance Strategy, in: Interfaces 1984).

Von den o.a. Annahmen ausgehend, stellen sich die oben skizzierten Erscheinungen wie Baulücken, Brachen, Leerstände etc. mit ihren Folgen allesamt als Ausbund marktwirtschaftlicher Allokationseffizienz dar. Diese Thesen sind schon nachzulesen in J. Eekhoff (1987), Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen, S. 204 ff., in dessen „Fußstapfen“ Astrid Lemmer offenbar getreten ist (S. 54 ff.). Wird beispielsweise Grund und Boden nicht genutzt, sondern „gehörtet“, findet dies nach Eeckhoffscher Lesart nur deswegen statt, weil später eine umso höhere Bodenrente erzielt werden kann, m.a.W. die „vorzeitige“ Nutzung allokativ ineffizient wäre. Dementsprechend befürwortet Lemmer die Bodenwertsteuer gerade aufgrund der Allokationsneutralität, die ihr bei geeigneter Ausgestaltung zukommt: So spricht sie der Bodenwertsteuer die Eignung ab, einen besonderen Nutzungsdruck auf „gehörtete“ Immobilien zu entfalten. Die Allokationsneutralität ergibt sich nämlich nicht nur intra-, sondern auch intertemporal (S. 64 ff.). Investitionsentscheidungen werden demnach nicht aufgrund der Bodenwertsteuer vorgezogen, wenn diese als Sollertragsteuer ausgestaltet ist. Auf Basis der Realloptionstheorie ändert sich an dieser Erkenntnis übrigens nichts. Denjenigen „Bodenbewegten“, die angesichts des angeblichen „Nutzungsdrucks“ eine Bodenwertsteuer befürworten, seien die Ausführungen Lemmers nahegelegt.

Inkonsistent wird Astrid Lemmer allerdings, indem sie auf S. 155 (Fußnote 320) empirische Studien anführt, die festgestellt haben, dass es

bei einem steigenden Gewicht des Bodenwertanteils in der Bemessungsgrundlage zu einer frühzeitigeren Bebauung kommt. Der Widerspruch zu ihren theoretischen Ausführungen wird nicht weiter problematisiert. Auch der Ausblick, in dem sie dann urplötzlich doch Bodenmobilisierungseffekte durch eine Bodenwertsteuer zugesteht (S.161: „das „Horten“ von Bauland wird nicht mehr honoriert“), gereichen Lemmer zwar zur Ehre. Allerdings kann sie diese nun überraschend konstatierten Hortungseffekte nicht mit ihren gelieferten theoretischen Begründungen erklären. Hierzu hätte sie ausdrücklich die bestehenden Kapitalmarktunvollkommenheiten (s. unten) heranziehen müssen.

Sehr gut stellt Astrid Lemmer die allokativen Verzerrungen dar, die sich durch wertunabhängige Bemessungsgrundlagen ergeben. So wird eine Bodenwertsteuer mit Flächenkomponente diskutiert, wie sie u.a. vom Deutschen Institut für Urbanistik vertreten wird. Dem wird von Lemmer noch das in Bayern und das von der Finanzministerkonferenz favorisierte Modell gegenübergestellt. Allen Alternativvorschlägen zur Bodenwertsteuer sind allokativen Verzerrungen durch wertunabhängige Komponenten der Bemessungsgrundlage gemeinsam. Diese laufen darauf hinaus, dass sich die relativen Preise von Grundstücken durch die Besteuerung ändern. Wird – durch eine wertunabhängige Komponente – ein Grundstück in Suburbia steuerlich relativ stärker belastet als im Zentrum, führt dies (egal ob als Option oder nach dem Kapitalwert betrachtet) dazu, dass sich die relativen Preise ändern: Das Grundstück in Suburbia wird relativ billiger als das im Zentrum.

Während z.B. das DIfU und die Verfechter der Flächennutzungssteuer nur den Aspekt der höheren laufenden Steuerbelastung im Blick haben und die Auswirkungen auf die relativen Preise ignorieren, passiert dieser Fehler bei Astrid Lemmer nicht. Merkwürdig mutet allerdings ihre Behauptung an, dass sich im DIfU-Modell ungeachtet der verzerrenden Flächenkomponente keine Auswirkung auf die Siedlungsstruktur ergäbe. (S. 144) Zu diesem Schluss kann man nur dann gelangen, wenn man davon ausgeht, dass sich die beiden gegenüberstehenden Effekte

(Erhöhung des laufenden Kostendrucks und Senkung der relativen Preise in der Peripherie) kompensieren. Dies wiederum ist nur dann möglich, wenn man von einem vollkommenen und vollständigen Kapitalmarkt ohne Liquiditätspräferenz hinsichtlich des Geldes ausgeht. In einem anderen Zusammenhang gesteht Lemmer hingegen durchaus die Existenz des Liquiditätsphänomens und von Kapitalmarktunvollkommenheiten als auch die Bodenmärkte verzerrend zu. (S.66-67) Ihre Argumentation ist hier nicht konsistent.

Verwirft man die Annahmen eines vollkommenen und vollständigen Kapitalmarktes und gesteht die Existenz einer Liquiditätspräferenz zu, so gelangt man zu folgender Wirkungsanalyse für wertunabhängige Bemessungsgrundlagen einer Grundsteuer: In Suburbia wiegt das Absinken der Preise für Bauland gegenüber dem Zentrum für die Ansiedlungsentscheidung schwerer als die dort relativ (in Bezug zum Bodenwert) höheren laufenden Grundsteuern. U.a. vor dem Hintergrund einer rigideren Kreditvergabepraxis der Banken ist ein Kauf in Suburbia auch bei relativ geringer Eigenkapitaldecke leichter möglich. Schließlich wird dort schneller bebaut, weil auch die Optionsprämien des Grund und Bodens als Opportunitätskosten durch eine wertunabhängige Steuerbemessungsgrundlage stärker reduziert werden als in den Zentren. (s. D. Löhr, Ökologische Umgestaltung der Grundsteuer, Wirtschaftsdienst 6/2002) Dies würde zu weiteren massiven Fehlentwicklungen in der Siedlungsstruktur führen.

Von Interesse sind auch die Überlegungen Lemmers hinsichtlich der Festlegung eines zutreffenden Steuersatzes. Hierbei spielt bei ihr der Gedanke der Nutzenäquivalenz eine tragende Rolle. (S. 22 ff.) Vermieden werden soll bei der Festsetzung nach Möglichkeit eine „fiskalische Ausbeutung“ der Grundeigentümer, die dann stattfinden würde, wenn die Kosten in Gestalt der Steuer höher als der Nutzen wären, die die Grundeigentümer aus den kommunalen Aktivitäten empfangen. M.E. ist diese Sichtweise hoch ideologisch. Implizit wird damit unterstellt, dass Privateigentum an Grund und Boden unabänderlich und naturgegeben ist.<sup>[1]</sup> Tatsächlich wird

damit den Ausführungen eine Wertung zugrundegelegt, die offengelegt hätte werden müssen. Man könnte sich nämlich hingegen – wie z.B. namhafte Wirtschaftswissenschaftler wie Walras, Gossen, Mill<sup>[2]</sup> oder auch Rechtswissenschaftler wie z.B. Gierke – auch auf den Standpunkt stellen, dass unvermehrte Güter wie Grund und Boden vollkommen anders als vermehrbare, durch Arbeit geschaffene Güter behandelt werden müssten (dies war in der Vergangenheit in bestimmten Gesellschaftsordnungen auch z.T. durchaus der Fall). J. S. Mill: „Es ist keine Bedrückung, ausgeschlossen zu sein von dem, was Andere hervorgebracht haben. (...) Allein ist es eine Bedrückung, auf Erden geboren zu werden, und alle Gaben der Natur schon vorher in ausschließlichem Besitz genommen und keinen Raum für den neuen Ankömmling freigelassen zu finden.“ (J.S. Mill, *Principles of Political Economy with some of Their Applications to Philosophy*, hrsgg. von W. Engels / H. Hay / F.A. v. Hayek / H.C. Recktenwald, 1986, Buch II, § 6). Konsequenterweise sollten sämtliche Güter, die unvermehrbar sind, auf die aber die gesamte Bevölkerung angewiesen ist, „von Natur aus“ Gemeinschaftsgüter sein. Auf dieser anderen normativen Grundlage würde der Äquivalenzgedanke aber zu einem ganz anderen Ergebnis führen: Ihm könnte einzig und allein durch eine vollständige Abschöpfung der Bodenrente (Konfiszierung) entsprochen werden. Dies wäre übrigens auch eine zuverlässige Möglichkeit, den für die Hortungsphänomene verantwortlichen – also allokativ störenden – optionalen Zusatzwert vollständig zu beseitigen (wie sich in einem beliebigen Options-Rechenmodell mit unendlicher Laufzeit leicht zeigen lässt). Eine vollständige Abschöpfung der Grundrente – dies geht auch aus Lemmers Ausführungen hervor (Anhang 2, S. 170) – ist hingegen nicht möglich, wenn man den Steuersatz auf einen Nach-Steuer-Bodenwert bezieht.

Fazit: Das Buch Lemmers ist interessant und scharfsinnig, vertritt jedoch eine Richtung, der allenfalls ein überzeugter Neoklassiker ohne Bauchgrimmen folgen kann. Interessant sind vor allem die Überlegungen hinsichtlich der Inzidenzen und allokativen Konsequenzen der ver-

schiedenen diskutierten Reformvorschläge zur Grundsteuer. Wenn auch die Denkrichtung Lemmers im neoklassischen Lager keineswegs neu ist<sup>[3]</sup>, kann man das Buch begrüßen, wenn man sich auf einen utilitaristischen Standpunkt stellt („entscheidend ist, was hinten rauskommt“). Diejenigen Befürworter der Bodenwertsteuer, die von ganz anderen normativen Vorstellungen hinsichtlich der Eigentumsrechte an Grund und Boden ausgehen, sollten sich jedoch nicht der Illusion hingeben, bei der Beantwortung der Gretchenfrage („wie hältst Du’s mit dem Eigentum an Grund und Boden?“) mit Lemmer eine unterstützende Stimme gefunden zu haben.

*Dirk Löhr*

[1] Es mag sein, dass sich nach der neolithischen Revolution auch genetisch eine Spezies durchgesetzt hat, die an die Heiligkeit von Pflöcken glaubt, die irgend jemand in die Erde geschlagen hat (nachdem das Land anderen potentiellen oder tatsächlichen Nutzern weggenommen wurde) und diejenigen, die nicht daran glaubten erfolgreich vertrieben oder erschlugen. Vgl. auch E. Grimm, *Geowissenschaftliche Grundlagen eines umweltverträglichen Rohstoffrechts*, in: *Zeitschrift für Sozialökonomie* 109/1996, S. 9. Diese Erklärung ist mir jedenfalls wesentlich eingängiger als die von D. North, wonach eine immer weitergehende Spezifizierung von Property Rights gleichzusetzen ist mit wirtschaftlichem Fortschritt. North differenziert – wie auch Lemmer – nicht zwischen vermehrbaren und unvermehrten Gütern. Vgl. D. North, *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen 1988.

[2] Vgl. hierzu die Untersuchung von F. Thiel, *Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum*, Hamburg 2002.

[3] Am Rande sei bemerkt, dass diese behauptete absolute Allokationsneutralität die Bodenwertsteuer auch für Zeitgenossen attraktiv macht, von denen man zunächst überhaupt keine Schützenhilfe erwartet. So z.B. Milton Friedman: „In my opinion, the least bad tax is the property tax on the unimproved value of land, the Henry George argument of many, many years ago.“ (Zit. aus N.G. Mankiw, *Principles of Microeconomics*, Fort Worth u.a. 1997, S. 164) Friedman bezieht sich auf das 1879 erschienene Buch von George „Progress and Poverty“.

### ■ Thomas Seifert und Klaus Werner Schwarzbuch Öl – Eine Geschichte von Gier, Krieg, Macht und Geld

Wien: Deuticke Verlag, 2005. 320 Seiten.

Es ist zutiefst erschreckend: Dieses Buch zeigt mit exzellent recherchierten Fakten, wie zerstörerisch unser Umgang mit dem begehrten Rohstoff gewirkt hat und noch wirkt. Die Autoren, als Journalisten zeitweise selbst an den Orten des Geschehens und im Gespräch mit den mächtigen Herren des Öls und der Politik, zeich-

nen sie nach: die Entstehungsgeschichte eines Musters, das sich bis heute immer wieder schrecklich reproduziert hat. Sie beginnt vor fast genau 100 Jahren, mit den ersten reichen Ölfunden 1908 im Iran, damals noch "stilles Hinterland" (S.34) im britischen Einflussbereich.

Entdeckt wurden Ölvorkommen durch die gezielte Suche, ein sehr kostenträchtiger und auch langwieriger Prozess. Die Ausbeutung erfordert ebenfalls große Finanzmittel und zudem viel technisches Know-How. Da die Förderung hohe Risiken verschiedenster Art (geologisch, technisch, politisch, sozial) aufweist, muss die Rendite im günstigen Fall sehr hoch sein – andernfalls würde bei hohen Risiken nicht investiert. Die Förderung dieses hochkonzentrierten Energieträgers erfordert also bereits hochkonzentrierte "Finanzzusammenballungen" und verschärft diese in einer Selbstverstärkung unaufhörlich weiter. Und selbstverständlich ist derartig zusammengeballter Reichtum immer mit Militär, Gewalt und Korruption verbunden – erst recht dann, wenn der Rohstoff, also der sachliche Kern der ganzen Veranstaltung, sich zur Droge entwickelt: Je mehr man davon genossen hat, um so dringender ist man auf den Stoff angewiesen. Da die einzelnen Volkswirtschaften und die ganze Weltwirtschaft abhängig sind, ist die Sicherung des Nachschubs legitimes Interesse und nicht Beschaffungskriminalität. Die Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörungen, Kriege gelten als unvermeidliche Folge, werden anderen Ursachen zugeschrieben oder verschwiegen.

Die Autoren belegen diese Charakteristiken des Entwicklungsmusters mit einer Fülle von Material aus allen Gegenden der Erde. Ölfunde erweisen sich weltweit als Garant für die Destabilisierung ganzer Staaten und Regionen und das Fehlen oder den Verlust demokratischer Strukturen. Markante Beispiele sind der Sturz des gewählten Präsidenten Mossadegh im Iran 1952, die Suezkrise 1956 und die "bittere Lektion" für die Briten: im Nahen Osten nur noch gemeinsam mit den USA (S.43 ff). Einziges Gegenbeispiel ist Norwegen, das "schon längst eine mustergültige Demokratie [war], lange bevor Öl in der Nordsee gefunden wurde." (S.195)

Wer sich die verschiedenen Etappen, zeitlich und geografisch, dieser weltweiten Abhängigkeitsgeschichte deutlich vor Augen führen möchte, ist mit diesem Buch gut bedient. Zwar geht manchmal über der Vielfalt der fürchterlichen, skandalösen, z.T. auch absurd-lachhaften Facetten der Blick für den strukturellen Kern des Prozesses etwas verloren, vielleicht ist aber soviel Zerstörerisches auch nur mit solchen Einsprengseln überhaupt zu ertragen.

Wer nach konstruktiven Ansätzen sucht, findet den Hinweis auf "SunFuel" und Wasserstoff, beides Beispiele für eher zentralisierte und hochtechnisierte Nutzung erneuerbarer Energien. Deren charakteristisches Merkmal ist aber gerade die Dezentralität, und nur so kann sich ihr Potential voll entfalten. Sind die Autoren hier der traditionellen Denkweise verhaftet, die mit dem Stoff ihres Buches verwoben ist? Ein weiterer Gedanke fehlt leider auch in diesem Buch völlig: Es ist gerade nicht ehernes Naturgesetz, dass die Ressourcen, die die Natur uns Menschen schenkt, demjenigen legitim zustehen, der sie ausbeuten kann – wegen seiner finanziellen oder technologischen Potenz oder aufgrund überkommener nationalstaatlicher Denkgewohnheiten. Ein radikal anderer Gedanke wird angesichts der erschreckenden Lage, die die Autoren so umfassend dargestellt haben, überlebensnotwendig sein: Jeder Mensch hat ein gleiches Anrecht, ein Menschenrecht, auf den Ertrag aus diesem Naturgeschenk. Geeignete Ressourcenbesteuerung und Pro-Kopf-Umlage des Aufkommens weltweit kann eine friedliche, stufenweise Realisierung dieses Gedankens ermöglichen.

*Alwine Schreiber-Martens*

### ■ Hermann Scheer Energieautonomie

München: Verlag Antje Kunstmann, 2005. 320 Seiten.

100% erneuerbare Energieversorgung bis 2050 – für einige Industrieländer (Schweden, Frankreich) ist das schon lange (z.B. seit 1978) vorgerechnet. Man findet es in den Büchern von Hermann Scheer, Leiter von „Eurosolar“, Träger des alternativen Nobelpreises 1999, MdB (SPD) seit 1980: „Sonnenstrategie“ (1993) und „Solare

Weltwirtschaft“ (1999). Also warum noch ein weiteres Buch? Scheers Antwort darauf: In „Sonnenstrategie“ wurde technisch diskutiert, dann wurde die (markt-)wirtschaftliche Seite abgehandelt – nun ist das Thema eigentlich ‚durch‘. Spätestens seit der Agenda21-Konferenz in Johannesburg (2002) reden alle davon – und was geschieht? Erschreckend wenig. Und genau das ist das Kernthema des neuen Buches. Es thematisiert die Pläne „Atom trotz Sonne“ der alteingesessenen Energie-Akteure, die viel zu verlieren haben. Es beleuchtet die Handlungsblockaden der vielen anderen, die eigentlich nur gewinnen können. Und es zeigt die Strategien, die den weiteren Erfolg der erneuerbaren Energien ermöglichen.

Hermann Scheer bezeichnet globale Verhandlungslösungen als Illusion, denn der Gegensatz zwischen etablierten Energieversorgern und beschleunigtem Ausbau der erneuerbaren Energien ist nicht durch Konsens zu überbrücken. Auf den Weltkonferenzen, auch unter Beteiligung vieler NGOs, tritt keiner dem anderen auf die Füße, aber alle stimmen zu, „als sei man sich über das anzustrebende Ziel im Prinzip einig, nur nicht über die zu wählenden Schritte und Instrumente.“ (S.171) Dagegen fordert Scheer eine internationale Agentur „International Renewable Energy Agency“ (IRENA) vergleichbar der internationalen Atomenergieagentur IAEA. Er betont gerade auch hierfür die Wichtigkeit unilateraler Vorstöße. Das Kyoto-Protokoll stellt ihm zufolge „mehr Bürokratie als Markt, mehr Emissionshandel statt -minderung“ dar. (S.186) Es wird als „Instrument gegen erneuerbare Energien“ missbraucht. (S.195) Auf einen Grundfehler des Kyoto-Protokolls weist Scheer aber nicht ausdrücklich hin: Die Zertifikate sind zwar handelbar, werden aber unentgeltlich durch Verhandlungen verteilt. Das grundlegende Prinzip „Abgabe gegen Höchstgebot, gleiche Verteilung der daraus zufließenden Mittel“ wird nicht beachtet.

Auch die Umweltbewegung hat ihre Unschuld nach Scheers Worten verloren. Es mangelt ihr oft am Bewusstsein für die Problem- bzw. Gefahrenhierarchie: „Eingriffe in die Natur sind unvermeidlich, weil menschliches Leben ohne Nutzung von Ressourcen undenkbar ist.“ (S.207) Dagegen

muss ökologisches Denken „ganzheitlich angelegt sein, um die Wirkungszusammenhänge erfassen zu können.“ (S.210) Auch manche NGO-Akteure mutieren aus Sand im Getriebe zum Öl im Getriebe des Regierungshandelns – es ist bei ihnen nicht kritikwürdiger als bei Politikern, aber: „Eine Bewegung muss nicht zur Wahl antreten, hat dafür aber die größere Freiheit ungeschönter Problembeschreibung und unkompromittierter Artikulation der anzustrebenden Ziele, um die öffentliche Meinung zu verändern. Nur so kann sie treibende Kraft für angestrebte Veränderungen sein.“ (S.217) Ein Grund für die Anfälligkeit mag in der Notwendigkeit eines Mentalitätswechsels von Verhinderungsstrategien (Atom- und Kohlekraftwerke, Autobahnen) zu Befürwortungs- und Unterstützungsstrategien (für erneuerbare Energien) liegen. Und dann liest man einige Sätze, die weit über die Energieproblematik hinaus gelten, gerade auch in Bezug auf Geld- und Bodenthemen: „Die Verweigerung ... rührt nicht nur aus mangelnder Information. Sie ergibt sich auch keineswegs nur aus der Diskrepanz zwischen Erkenntnis und Interesse.“ Und weiter mit einem Zitat von Peter Sloterdijk: „Auch bei den weniger Mächtigen verbinden sich Gefühle von Ohnmacht und Unzuständigkeit zu einer indolenten und erfahrungsunfähigen Seelenverfassung.“ (S. 221-222) Sie führt zur „No-future-Mentalität“ und äußert sich in Larmoyanz, Zynismus und Nihilismus.

Scheer bleibt nicht bei dieser vehementen Kritik des elenden Zustandes stehen. Im dritten Teil seines Buches, das den Titel des ganzen Buches trägt, zeigt er die möglichen und notwendigen Schritte zu einer „Energieautonomie“: „Die autonome Aneignung erneuerbarer Energien durch eine Vielzahl von Akteuren ist die einzige Erfolg versprechende Methode, den Energiewechsel rechtzeitig und unumkehrbar gegen die Funktionslogik des überkommenen Energiesystems durchzusetzen. Dieser Weg zum Durchbruch erneuerbarer Energien führt zu einer durchgängig neuen Struktur der Energienutzung, die nur neben der gegenwärtigen entstehen kann – und diese Zug um Zug ersetzt und schließlich überflüssig macht.“ (S.235) „Das strategische Augenmerk ... muss sich daher auf drei Punkte richten: auf

breit gestreute unabhängige Verfügbarkeit statt einer Konzentration auf besonders ‚wirtschaftliche‘ internationale Standorte – auf die politische Dezentralisierung statt auf internationale Institutionen und ‚Marktharmonisierung‘ – auf die Stimulierung autonomer Investitionen statt auf staatliche und energiewirtschaftliche Investitionsplanungen.“ (S. 243, alle Hervorhebungen im Original). Daraus ergeben sich auch veränderte Tagesordnungen von Weltklimakonferenzen: Kein Feilschen mehr um Verrechnungskonzepte, sondern die Konzentration auf international verursachte Treibhausgasemissionen insbesondere im Verkehrssektor, eine angemessene Energieagenda für die WTO, eine Entprivilegierung der Atomenergie im internationalen Recht. Scheer weist auf den Erfolg des Erneuerbare-Energien-Einspeise-Gesetzes (EEG) im Unterschied zu Mengenregulierungen hin sowie auf die Wichtigkeit der Steuerbefreiung für Biotreibstoffe. Bestimmte Herkunftsorte und Primärressourcen müssen allerdings von der steuerlichen Privilegierung ausgeschlossen sein – es dürfen keine tropischen Regenwälder für Palmöl- oder Zuckerrohrplantagen gerodet werden.

Aber bekanntlich ist der aktuelle und individuelle wirtschaftliche Nutzen nicht die einzige Triebfeder für das menschliche Handeln. Wie also gelingt die Aktivierung der Gesellschaft? Es ist die Betonung der einzigartigen Legitimationskraft für erneuerbare Energien: „Die Nutzung erneuerbarer Energien ermöglicht den Gleichklang von individueller Freiheit und Gemeinwohlorientierung.“ (S. 277) Damit verbunden ist eine Spaltung und Neufundierung der Wirtschaft durch die Trennung von Unternehmensinteressen, die sich auf Gedeih und Verderb von der herkömmlichen Energiewirtschaft abhängig fühlen oder es sind. So ergeben sich neue Maximen für politisches Handeln auch vor dem Hintergrund, dass die Auseinandersetzungen um erneuerbare Energien in Deutschland die Merkmale eines internationalen Stellvertreterkonflikts tragen.

Mit den Worten von Franz Alt: „Dieses Buch bringt viel neue Energie in die alte Politik“ kann ich dieses Buch nur empfehlen! Gerade auch für Leute, die die Geld- und Bodenthematik voran bringen wollen, finden sich viele gute

Gedanken und Ansatzpunkte, zumal die Energie- und die Bodenfragen eng zusammenhängen.

*Alwine Schreiber-Martens*

### ■ Meinhard Miegel Epochenwende – Gewinnt der Westen die Zukunft?

Berlin: Propyläen Verlag, 2005. 312 Seiten.

Miegel sieht die Welt und darin besonders unsere „westliche“ Gesellschaft, wie sie ist und nicht wie sie vorgibt zu sein. Und das Bild, das sich ihm bietet, ruft die unterschiedlichsten Reaktionen hervor: gibt es einerseits Grund zum Verzweifeln, sieht Miegel gleichzeitig, dass es auch anders möglich wäre. Das wiederum macht ihn wütend über die Verdummer, die sich klug vorkommen, und lässt ihn die Verdummten bemitleiden. So steht er nicht nur neben, sondern auch über allen – was seine oft arrogant wirkende Attitüde verständlicher macht.

Zunächst („Prolog“) beginnt Miegel mit einem entwicklungsgeschichtlichen Abriss und zeigt, wie sich die Machtverhältnisse langsam zu Gunsten Europas und der von Europa geprägten Länder verschoben haben. Dabei spielte auch die Begünstigung durch Geografie und Klima eine Rolle. Derzeit sieht Miegel eine „Epochenwende“, die vor allem in einem zügigen Abbau des steilen Wohlstands- und Machtgefälles besteht – zum Nachteil Europas, wenn die Weichen nicht anders gestellt werden.

Im ersten Hauptteil („Konflikte“) bringt Miegel Beispiele dafür, wie sehr der Westen sich verrannt hat: seinen Wohlstand ausschließlich materiell zu bemessen und dies als weltweites Modell anzupreisen; dabei den Ressourcenverbrauch auf ein verschwenderisches Niveau zu heben, wie es eben nicht von sechs Milliarden Menschen nachgeahmt werden kann; die Ungleichheit und Ungerechtigkeit mit einem Riesenaufwand an Rüstung verteidigen zu müssen; sich immer weiter zu verschulden; immer weniger sonstige Wohlstandskriterien übrig zu behalten wie Natur, Kultur, Miteinander.

Im zweiten Hauptteil („Wachstumsmythos – Wohlstandswahn“) nimmt Miegel allen Politikern und der Mehrheit der Ökonomen den Wind aus

den Segeln, indem er klar macht, dass „ständiges Wachstum ... etwas objektiv Unmögliches“ ist. Wer aber unter solch falschen Prämissen handelt, kann nur scheitern: Immer mehr von dem, was letztlich nicht sättigt und nicht befriedigt, führt nun mal zu all den modernen Krankheiten des Einzelnen, vor allem aber der Gesellschaft. Fettleibigkeit, Mangelernährung, Allergien, Sucht, psychische Störungen, Verdummung, Interesslosigkeit, Egoismus, hohe Ansprüche und geringer Einsatzwille, Hektik, Zeitmangel, Misstrauen, Kriminalität, Umweltzerstörung – alles das zählt offenbar wenig, wenn nur die Wirtschaft wachsen kann.

Im letzten Hauptteil („Die Zukunft gewinnen“) benennt Miegel als Hauptblockierer das politische System bzw. die Politiker, die sich weigern, die von Miegel zuvor beschriebene Realität zu erkennen, daraus die notwendigen Schritte abzuleiten und diese den Menschen zu vermitteln. Jeder Politiker ist zuvörderst Parteisoldat und hat seiner Partei zu dienen, die ihn ja schließlich trägt. Miegel findet es an der Zeit, Politiker nach ihren Fähigkeiten zu wählen, ihre Amtszeit zu begrenzen und sie in dieser Zeit gut zu bezahlen. Wichtig sei aber auch, dass die Bürger „selbst aktiv werden“. Dazu gehört vor allem, sich von der kindischen Anspruchshaltung zu verabschieden, die zu jeder Zeit alles haben möchte, ob es nun nötig ist oder nicht, bis hin zu sinnlosen Verschwendungsexzessen. Wir müssen lernen, materiell bescheidener zu leben und dafür andere Werte (wieder-)entdecken. Dazu zählt auch eine Neubewertung der Arbeit. Einerseits muss jede Form notwendiger Arbeit von der Gesellschaft gewürdigt werden; andererseits darf keine Arbeit zu hoch entlohnt werden. Wer viel hat, muss abgeben können, und alle „müssen wieder lernen, Verzicht zu üben“. Dabei könnte die Einsicht helfen, dass wir uns „ohnehin nicht sehr viel länger im bisherigen Umfang an den Schätzen dieser Welt bedienen“ können.

Zum Schluss wird langsam klar, was mit dem unglücklichen Buchuntertitel („Gewinnt der Westen die Zukunft?“) gemeint ist: Der Westen hat nur eine Zukunft gemeinsam mit den nachrückenden Volkswirtschaften, wenn er, der immer noch als beispielgebend gesehen wird, jetzt „zukunfts-fähige Wirtschafts-, Gesellschafts- und Politik-

konzepte“ entwickelt. Dann allerdings würde nicht nur der Westen, sondern die Menschheit als Ganze die Zukunft gewinnen. Was ja im Sinne einer echten Globalisierung wünschenswert wäre.

Soweit der Inhalt des Buches. Wie ist nun die „Epochenwende“ zu bewerten? Hätte ein Nobody diesen leicht verständlichen und pointiert geschriebenen Text abgeliefert, könnte man ihn weitgehend als gelungen genießen. Doch da er aus der Feder Meinhard Miegels stammt, ist ständige Vorsicht bei der Lektüre der Begleiter; man ist dauernd auf der Hut vor möglichen Überraschungen. Denn wie soll man jemandem seine kritische Haltung zum politischen System abnehmen, der doch selbst als Politikberater Teil dieses Systems war und ist? Wie glaubwürdig klingt es, wenn jemand den aktiven Bürger fordert, der sich erst vor zwei Jahren zum Sprecher einer demagogischen Kampagne Namens „Bürgerkonvent“ machen ließ, deren Sponsoren ungenannt bleiben wollten? Und vor allem: Wie erklärt man sich den Schwenk von einer Propagierung von Wachstum durch längere Arbeitszeit (Bürgerkonvent 2003) hin zur hellsichtigen Einsicht von heute, dass Wachstum nichts mit Wohlstand zu tun hat und in den frühindustrialisierten Ländern nicht mehr möglich ist? Sieht man sich dann die konkreten Forderungen Miegels an, so spricht für ihn, dass er ein Umdenken aller Bevölkerungskreise für nötig hält, ebenso ein finanzielles Engagement für das Gemeinwesen von allen Bürgern nach ihren Möglichkeiten. Das steht im Gegensatz zu den Appellen des Bürgerkonvents, mit denen eine „Alle-im-gleichen-Boot“-Stimmung erzeugt werden sollte, wobei aber auch ganz klar gesagt wurde, wer das Boot zu rudern hätte.

Über vage Forderungen hinaus bietet Miegel allerdings nur wenig konkrete Schritte an, etwa bei der Festlegung der Auswahl und der Amtszeiten von Politikern. Nach seiner Bestandsaufnahme unseres ineffizienten Straßenverkehrs stellt er lediglich fest: „Ein zukunftsfähiges Verkehrskonzept wäre eine zivilisatorische und kulturelle Großtat ... Aber noch ist dergleichen nicht in Sicht.“ Vielleicht nicht in seiner Sicht, aber das liegt an ihm und bedeutet noch lange nicht, dass es keine Alternativen gäbe. Noch

enger ist sein Gesichtsfeld allerdings im monetären Bereich. Hier beklagt er zwar lautstark die überzogenen Einkünfte von Stars aus Sport und Unterhaltung sowie von Managern, verliert aber kein Wort über den eigentlichen Skandal, der erst dort beginnt, wo jemand ein größeres Vermögen angehäuft hat und dieses nun für sich „arbeiten“ lässt! Dabei geht es hier nicht um Peanuts, sondern um z. B. für 2001 von der unverdächtigen Bundesbank ausgewiesene 330 Milliarden Euro, die als Kapitalzinsenerträge von der „Finanzelite“ für keine eigenen Leistungen kassiert wurden. Mit diesem gigantischen Betrag wurde die gesamte Volkswirtschaft belastet, diesen Ballast mussten alle Leistungserbringer zusätzlich schultern.

Fazit: Miegel hat viele Dinge erkannt, die nicht funktionieren, aber mögliche Alternativen sind noch nicht bis zu ihm durchgedrungen.

*Volker Freystedt*

#### ■ Weiterführende Literatur zum Bodenrecht:

Sue Mbaya: **Land- und Agrarreform in Namibia, Südafrika und Simbabwe – Aktuelle Trends**

Herne und Köln: FIAN-Dokumentation, 2001. 11 Seiten.

Marcel Liner: **Die Bodenbesteuerung in der Schweiz – Aktueller Zustand**

Studie im Auftrag der INWO-Schweiz mit Unterstützung der Stiftung für Natürliche Wirtschaftsordnung (CH-Feienbach) und der Kramer-Stiftung (CH-Zürich) auf der Website [www.geldreform.de](http://www.geldreform.de) im Bereich „Neues“.

■ Zu der in unserer 147. Folge (Dezember 2005) behandelten Thematik der Geldschöpfung gingen zwei Leserschriften ein, die aus Platzgründen erst in der 149. Folge (Juni 2006) veröffentlicht werden. Diese Ausgabe wird sich mit der Regionalökonomie und dem Regionalgeld beschäftigen.

*Red.*

#### ■ Hinweis zur nebenstehenden Anzeige:

Für die **38. Mündener Gespräche** ist eine Anmeldung erforderlich. Einladung und Anmeldeformular bitte anfordern von:

Geschäftsstelle der Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft, Postfach 15 50, D-37145 Northeim  
Fon: 05503-805 389 (E. Lindner) Fax: -805 394  
eMail: [SG.Lindner@t-online.de](mailto:SG.Lindner@t-online.de) oder im Internet:  
[www.sozialwissenschaftliche-gesellschaft.de](http://www.sozialwissenschaftliche-gesellschaft.de)

## 38. MÜNDENER GESPRÄCHE

Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft 1950 e.V.

### Klimapolitik und Ressourcengerechtigkeit

Samstag / Sonntag, 29./30. APRIL 2006,  
Reinhardswaldschule, Fuldaatal-Simmershausen bei Kassel

#### SAMSTAG, 29. APRIL 2006

- 9.00 Uhr **Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema**  
*Jörg Gude, Dipl.Vw.Ass.jur., Tagungsleiter*
- 9.15 Uhr **Nachhaltige Entwicklung als Nullsummenspiel – Klimaschutz und Verteilung?**  
*Dr. habil. Niko Paech,  
Carl-von-Ossietzky-Universität, Oldenburg*
- 10.15 Uhr **Kyoto PLUS: Die Klimawende ist möglich – plus: Nachhaltige Energieversorgung, plus: Armutsbekämpfung im Süden**  
*Prof. Dr. habil. Lutz Wicke, Institut für Umweltmanagement an der ESCP-EAP, Europäischen Wirtschaftshochschule, Berlin, Paris, London, Madrid und Turin.*
- 11.30 Uhr Diskussion der beiden Vorträge
- 12.30 Uhr Mittagspause
- 14.30 Uhr **Klimapolitik als Lernfeld der Menschheit für den Umgang mit globalen Ressourcen**  
*Prof. Dr. habil. Dirk Löhr,  
FH Trier / Umweltcampus Birkenfeld*
- 16.00 Uhr Kaffeepause
- 16.30 Uhr **Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit**  
*Dipl.-Soz. Tilman Santarius, Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt und Energie*
- 18.00 Uhr Abendpause
- 20.00 Uhr **Arbeitsgruppen nach Wunsch**

#### SONNTAG, 30. APRIL 2006

- 9.00 Uhr **Begrenzen und Verteilen – Plädoyer für einen erweiterten Begriff der Nachhaltigkeit**  
*Fritz Andres, Seminar für freiheitliche Ordnung, Bad Boll*
- 10.30 Uhr **Rundgespräch mit den Referenten der Tagung und den Teilnehmern**  
*Leitung: Jörg Gude, Dipl.Vw.Ass.jur.,  
Sozialwissenschaftliche Gesellschaft*
- 12.30 Uhr Ende der Tagung – *Änderungen vorbehalten!*

## VERANSTALTUNGEN

■ Die ursprünglich für den 7. und 8. Mai 2006 geplante **Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung über die globalen Ressourcen** wird wegen der inhaltlichen und zeitlichen Nähe zu den Mündener Gesprächen auf den Herbst 2006 verlegt.

*Nähere Auskünfte hierzu und auch zu anderen Tagungen des Seminars:*

Sekretariat des Seminars, Badstr. 35, 73087 Boll  
Fon: 07164 – 35 73 | Fax: 07164 – 70 34  
eMail: info@sffo.de | Internet: www.sffo.de

■ 25.–28. Mai 2006

### **Zerstört das Geld die Gemeinschaften? Bodenordnung – Generationenvertrag – Unternehmensverfassung**

11. CGW-/INWO-Tagung im Gästehaus des Karmelitenklosters in Birkenwerder bei Berlin mit Beiträgen von Fritz Andres, Dr. Gerhardus Lang Dipl.-Math. Alwine Schreiber-Martens u.a.

*Nähere Auskünfte und Anmeldung:*

Werner Onken, Dipl.-Ökonom, Steenkamp 7, 26316 Varel  
Fon: 04451 – 8 57 14 und 95 64 80 (mit AB)  
eMail: redaktion-onken@web.de  
Internet: www.sozialoekonomie.info

■ 23.–25. Juni 2006

### **Wie weiter wirtschaften? – Positionen, Projekte, Perspektiven**

Tagung der Evangelischen Akademie Boll in Kooperation mit den Christen für gerechte Wirtschaftsordnung mit Beiträgen von Dr. Susanne Edel, Dipl.-Pol. Heiko Kastner, Albrecht Esche und Prof. Dr. Dr. Franz Josef Radermacher u.a. sowie zahlreichen Workshops.

*Nähere Informationen und Auskünfte:*

Sekretariat der Ev. Akademie | Albrecht Esche  
Akademieweg 11, 73087 Boll  
Fon: 07164 – 79 342 | Fax: 07164 – 79 53 42  
eMail: brigittengert@ev-akademie-boll.de  
Internet: www.ev-akademie-boll.de

■ 28. September – 1. Oktober 2006

• **„Monetary Regionalisation“** – Internationale wissenschaftliche Konferenz am 28. und 29. September 2006 am Institut für die Soziologie der Globalisierung an der Bauhaus-Universität Weimar mit Beiträgen von Prof. Dr. Bernard A. Lietaer, Prof. Dr. Loren Gatch, Prof. Dr. Jonathan Warner (alle USA), Dr. Jerome Blanc (Frankreich), Prof. Dr. Birger Priddat (Friedrichshafen), Prof. Dr. Ulf Hahne (Kassel), Dipl.-Kfm. Henning Osmers (Oldenburg) und weiteren in- und ausländischen Referent/innen.

• **„Kooperation und Subsidiarität“** – 4. Regionalgeldkongress vom 29. September bis 1. Oktober 2006 in Weimar mit Beiträgen von Prof. Dr. Stefan Brunnhuber, Prof. Dr. Margrit Kennedy, Dr. Robert Musil, Prof. Dr. Hans Christoph Binswanger u.a.

*Nähere Auskünfte und Anmeldung:*

Jun.-Prof. Dr. Frank Eckardt und Iris Dähnke M.A.  
Albrecht-Dürer-Str. 2, 99421 Weimar  
eMail: Frank.Eckardt@archit.uni-weimar.de oder daehnke@livingcity.de  
Internet: www.uni-weimar.de/urbanistik/de

## DIE MITWIRKENDEN DIESES HEFTS

*Dipl.-Sozialpädagogin (FH) Volker Freystedt*  
Etterschlag Str. 30, 82237 Würthsee

*Dr. Christoph Körner*  
Erlbachtal 40, 09306 Erlau

*Prof. Dr. Dirk Löhr*  
Riottestr. 14, 66606 St. Wendel

*Dr. Elisabeth Meyer-Renschhausen*  
Bülöwstr. 74, 10783 Berlin

*Armin Paasch, Historiker M.A.*  
Agrarreferent von FIAN-Deutschland  
Düppelstr. 9 – 11, 50679 Köln

*Dipl.-Math. Alwine Schreiber-Martens*  
Dombachstr. 35, 51065 Köln

*Dr. Fabian Thiel*  
Schönaich-Carolath-Str. 13, 25336 Elmshorn