

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

“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) ^[1].

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 ^[2].

Vor dem Hintergrund eines zeitgemäßen Ressourcenmanagements stellt sich die Auseinandersetzung um die Flächenverfügungsrechte (z. B. Property Rights) daher gewiss neu ^[3]. 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“ ^[4] 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 ^[5].

- 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 ^[6].

- 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.m³ Reservemenge Erdgas hinter Argentinien an zweiter Stelle ^[7]. 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 ^[8]. 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 ^[9].

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“ ^[10] 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 zukunfts-fähige Ressourcen-Förderung bzw. – Ver-

sorgung ^[11]. 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 schieben 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 ^[12].

Der Terminus „res extra commercium“ sollte indes weniger verstanden werden als sachenrechtlich-bürgerliche Sondereinteilung, gleichsam als Verkehrs-limitierung bzw. Verkehrs-entziehung, 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 ^[13]. Gleiches gilt für Liegenschaften, die zum Verwaltungsvermögen zählen und insoweit dem Verkehr entzogen sind, als es ihre Zweckbestimmung erfordert ^[14]. „Grund und Boden“ wird hingegen überwiegend in Anlehnung an die bauliche Funktion von Flächen mit dem Terminus *technicus* Grundstück gleichgesetzt ^[15]. Grund und Boden in seiner Gesamtheit ist es im Übrigen auch, der heute dafür spricht, dass auch grundstücksgleiche Rechte (wie Erbbaurechte und das Bergwerkseigentum ^[16]) 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 ^[17].

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 ^[18].

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 ^[19].

Letztlich ist dieser Vorschlag einer schweizerischen Verfassungskommission, der vielen Politikern nicht bloß ein Dorn, sondern ein Balken im Auge gewesen sei ^[20], 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 ^[21].

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 ^[22]. Im Vordergrund jedweder Bemühungen hat demgemäß die Überwindung der institutionellen Schwäche des Staates zu rangieren ^[23].

Zusammengefasst lassen sich die wichtigsten bodenpolitischen Interventionen (bodenpolitisches Zielsystem) in einem Zweck-Mittel-Schema ^[24] 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 ^[25].
- Weitere zentrale bodenpolitische Strategien sind ^[26]: Steuerung der Grundflächennutzung durch Einwirkung auf die privaten Nutzungsentscheidungen ^[27], auf die Marktwertermittlung sowie auf die Bodenverteilung (Eigentümerstruktur ^[28], Vorkaufsrecht, schließlich Enteignung als ultima ratio ^[29]).

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“ ^[30]: Gemäß Artikel 15 des deutschen Grundgesetzes (GG) ist dennoch die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen (= sämtliche Rohstoffe und Naturkräfte wie insbesondere die Wasserenergie ^[31]) 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 ^[32]. 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 ^[33] keineswegs streng auf das Privateigentum ausgerichtet ist. Gleichwohl handelt es sich bei Art. 15 GG nicht um ein Grundrecht ^[34], sondern (nur) um eine Ermächtigung zur Sozialisierung ^[35]. 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^[36].

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

sich^[37]. 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^[38]. 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^[39]. 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^[40]. 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^[41]. Zu denken wäre an Genossenschaften des öffentlichen Rechts^[42], BGB-Gesellschaften oder an Kapitalgesellschaften, welche nicht dem Erwerbsstreben unterliegen^[43] (z. B. „Volksaktiengesellschaften“ oder Immobilienfonds^[44]).

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^[45].

Übertragen auf die heutige Situation des von Stadtum- und Rückbauprozessen gekennzeichneten ostdeutschen Bodenmarkts^[46] 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^[47]. 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^[48].

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 Flächenkreislauwirtschaft – 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), 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.