

Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum

- Eine interdisziplinäre Untersuchung -

**Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Naturwissenschaften im Fachbereich
Geowissenschaften
der Universität Hamburg**

vorgelegt von

Fabian Thiel

**aus
Elmshorn**

**Hamburg
2001**

**Als Dissertation angenommen
vom Fachbereich Geowissenschaften
der Universität Hamburg
auf Grund der Gutachten von**

**Prof. Dr. Eckhard Grimmel
und Prof. Dr. Jürgen Lafrenz**

Hamburg, den 07.02.2001

**Prof. Dr. Ulrich Bismayer
(Dekan des Fachbereichs Geowissenschaften)**

Vorwort und Danksagung

Das Interesse für eine (notwendigerweise interdisziplinär angelegte) Untersuchung über Grundflächen und Rohstoffe der Erde entwickelte sich während meines Jurastudiums an der Universität Regensburg und konnte durch mein anschließendes Studium der Geographie an der Universität Hamburg vertieft werden. Von Interesse sind dabei insbesondere die Umsetzungsmöglichkeiten der einschlägigen Normen unserer (vorläufigen) Verfassung, die für eine natur- und sozialverträgliche Grundflächen- und Rohstoffverwaltung fruchtbar gemacht werden können.

Zuvorderst möchte ich Herrn Prof. Dr. E. Grimmel danken, der mich zu der vorliegenden Arbeit ermutigte, in zahlreichen Gesprächen mit Rat und Tat zur Seite stand und der mir insbesondere bei der Gestaltung der Untersuchung den größtmöglichen wissenschaftlichen Freiraum gewährte. Ihm gilt für seine langjährige Förderung und vor allem für sein „Blick über den Tellerrand“ der Geographie hinaus in andere wissenschaftliche Disziplinen mein ganz besonderer Dank.

Zu danken habe ich ferner Herrn Prof. Dr. J. Lafrenz sowie Herrn Prof. Dr. H. Rieter für wertvolle Hinweise, kritische Anmerkungen und nicht zuletzt für die gutachterliche Arbeit. Herrn K. Nitschke von der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (Abteilung Liegenschaften) danke ich sehr herzlich für die detaillierte Einführung in die Bodenpolitik Hamburgs sowie in die dahinter stehenden Eigentumsverhältnisse des Verwaltungsvermögens.

Mein besonderer Dank gilt meiner Mutter für ihre wertvolle Unterstützung und insbesondere für die Übernahme der Korrekturlast.

Ferner möchte ich mich bedanken bei den Herren O. Arndt (bei diesem für den nimmermüden Einsatz in Layout-Angelegenheiten), T. Langer und J. H. Fuhrmann für ihren freundlichen „support“ während der Bearbeitung.

Elmshorn, im Juli 2002

Fabian Thiel

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Flächennutzungsinteressen	3
2.1 Staatliche Lenkungsvorgaben.....	3
2.2 Notwendigkeit staatlicher Planungsvorgaben	4
2.3 Differenzierung der Eigentumsstruktur.....	4
2.4 Der methodische Ansatz von DUWENDAG et al.....	5
2.5 Motive der Flächennachfrage der öffentlichen Hand.....	7
2.6 Verwertbarkeit der Ergebnisse	8
3. Verfassungsrechtliche Aspekte der Flächennutzung	11
3.1 Artikel 14 GG	11
3.1.1 Flächennutzung nach Artikel 14 GG	12
3.1.2 Historische Bodenordnung in Preußen.....	15
3.1.3 § 903 BGB	17
3.1.4 § 905 BGB	17
3.1.5 Die Situationsgebundenheit einer Grundfläche.....	19
3.1.6 Der Lösungsansatz von BINSWANGER	21
3.2 Artikel 15 GG	21
3.2.1 Das Verfügungs- und Nutzungseigentum	23
3.2.2 Grund und Boden/Naturschätze.....	24
3.2.3 Sozialisierung in Hessen.....	25
3.2.4 Moderne Auffassungen zu <i>Grund und Boden</i>	27
3.2.5 Gemeineigentum an <i>Grund und Boden</i>	29
3.2.6 Gemeinwirtschaft am Beispiel der Genossenschaft	31
3.2.6.1 Genossenschaftliche Ausprägungen	32
3.2.6.2 Raumbeispiel „Siedlung Eden“	33
3.2.7 Ausnahmen von der Grundflächensozialisierung.....	35
4. Ethische Aspekte der Flächennutzung	37
4.1 Grundeigentum und ethische Lehre.....	37
4.2 Grundeigentum und kommunistische Lehre	38
4.3 Grundeigentum und kirchliche Lehre.....	41
4.3.1 Landverteilung im antiken Griechenland	41
4.3.1.1 Die Reformen des SOLON.....	43
4.3.2 Landverteilung im antiken Rom	44
4.3.3 Landverteilung und kirchliche Lehre	45

4.3.4	Landverteilung und gesellschaftliche Gleichheit	49
5.	„Neues Bodenrecht“	51
5.1	Die Entwicklung seit dem 19. Jahrhundert	51
5.2	Die Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg	52
6.	Ökonomische Aspekte der Flächennutzung.....	55
6.1	Das Differentialrentenmodell von RICARDO	55
6.2	Die Bodenrente in der modernen Volkswirtschaft.....	56
6.3	Die „Utopisten“	58
6.3.1	Thomas Morus	59
6.3.2	Robert Owen	60
6.4	Die Bodenreformer	61
6.4.1	Hermann Heinrich Gossen.....	61
6.4.2	Henry George.....	63
6.4.3	Michael Flürscheim	64
6.4.4	John Stuart Mill	66
6.5	Die Bodenreform im Sinne der Freiwirtschaftslehre	67
6.5.1	Silvio Gesell.....	67
6.5.2	Lösungsvorschlag von GRIMMEL.....	70
6.5.3	Anmerkungen zur Lehre GESELLS	71
6.5.4	Adolf Damaschke	73
6.5.5	Hans Bernoulli	75
6.6	Die flächenbezogenen Instrumente der Bodenreformer.....	77
6.6.1	Die Bodenwertzuwachssteuer (BWZSt.).....	77
6.6.2	Verbesserungs- und Bauabgabe.....	79
6.6.3	Besteuerung der Grundflächen	79
6.6.4	Bodenwertzuwachssteuer und Planungswertausgleich	80
6.6.5	Verkehrswert und Ertragswert der Flächennutzung	81
6.6.6	Verteilung der Flächen im Erbfall	82
6.6.7	Ökologische Flächensteuern	83
6.6.8	Die Flächennutzungssteuern.....	86
6.6.9	Das „vollkommene Grundbuch“	88
7.	Aspekte der Rohstoffnutzung.....	91
7.1	Bergbau und „Bergregal“	91
7.2	Die Geschichte der Bergwerksabgaben.....	93
7.2.1	Die Ressourcenrente	93
7.2.2	Der Zehnt(e).....	95
7.3	Aspekte des modernen Bergbaus.....	96

7.4	Rohstoff-Definitionen nach der Wertigkeit.....	98
7.5	Bedeutung einiger oberflächennaher Rohstoffe	100
7.6	Aspekte der Rohstoffnutzung in der ehemaligen DDR.....	101
7.6.1	Unterschiedliche Rechtslage hinsichtlich Sanden und Kiesen....	103
7.6.2	Politische Schlussfolgerungen.....	105
7.7	Staatliche Planungsinstrumente.....	108
7.7.1	Das Beispiel „Lausitzer Braunkohlenbergbau“	108
7.7.2	Staatliche Genehmigungsplanung	109
7.7.3	Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).....	110
7.7.4	Rohstoffsicherung und Rohstoffplanung.....	112
7.7.5	Flächeneigentum innerhalb der Raumordnung	116
7.7.6	Rohstoffplanung in der „Agenda 21“	118
7.7.7	Rohstoffabbau auf gemeindlicher Ebene.....	119
7.7.8	Ausfallrisiko der Ressourcenrente.....	122
7.7.9	Rohstoff-Nutzung und zwischenstaatliche Abkommen	126
7.7.10	Zwischenstaatliche Rohstoff-Abkommen	128
7.7.11	Rohstoff-Kartelle.....	130
7.7.12	Lenkung des Rohstoff-Marktes	133
7.7.13	„International Property“ für Erdölvorkommen	134
7.7.14	Bergbau und atomare Endlagerung	136
7.7.15	Abschließende Bewertung von Bergbauprojekten.....	137
7.7.16	Folgerungen und Lösungsansätze	139
8.	Detaillierte Flächennutzungen	143
8.1	Flächen im Naturschutz.....	143
8.1.1	Unterschutzstellung von Grundflächen	144
8.1.2	Nutzungseinschränkungen des Flächeneigentums	146
8.1.3	Abwägung im Einzelfall.....	147
8.1.4	Beispiel einer Verordnung für die Unterschutzstellung	148
8.2	Bodenschutz.....	149
8.2.1	Bundes-Bodenschutzgesetz	149
8.2.2	Entwicklung der Bodenschutz-Bestimmungen	150
8.2.3	Tendenzen im Boden- und Landschaftsverbrauch	152
8.2.4	Umfang des Bodenschutzes.....	154
8.3	Verursacherhaftung	155
8.3.1	Haftung für Bodensanierungsmaßnahmen	155
8.3.2	Wertausgleich	156
8.4	Bodenschutz in Raum- und Bauplanung	157
8.4.1	Bodenschutzklausel in der Bauplanung.....	157
8.4.2	Bodenschutzklausel in der Raumplanung	159
8.5	Eingriffe in Grundflächen.....	161

8.5.1	Sinn der Eingriffsmaßnahmen	161
8.5.2	Eingriffsmaßnahmen als Wertsteigerungsabschöpfungen	163
8.6	Besondere Schutzflächennutzungen.....	164
8.6.1	Schutzflächen für bauliche Nutzungen.....	165
8.6.2	Schutzflächen für Forstnutzungen.....	166
8.6.3	Schutzflächen in der Flurbereinigung	167
8.6.3.1	Der Boxberg-Fall	168
8.6.4	Grundflächen für Gemeingebrauchs-Nutzungen.....	168
8.6.5	Vorkauf von Grundflächen.....	169
8.7	Städtebauliche Grundflächen.....	171
8.7.1	Grundflächen-Sanierungsmaßnahmen im Städtebau	172
8.7.1.1	Ablauf und Sinn der Maßnahmen.....	172
8.7.1.2	Delegierung an private Sanierer	173
8.7.2	Grundflächen in der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme..	173
8.7.2.1	Ablauf und Sinn der Maßnahmen.....	174
8.7.2.2	Risiken der Maßnahmen	175
8.7.3	Grundflächen-Sanierungen gemäß BERNOULLI.....	175
8.7.4	Umlegungsmaßnahmen von Grundflächen	177
8.7.4.1	Geschichte der Umlegung.....	178
8.7.4.2	Charakterisierung der Umlegung.....	179
8.7.4.3	Handhabbarkeit der Maßnahme.....	180
8.7.4.4	Umsetzung in der planerischen Praxis.....	181
8.8	Grundflächen in städtebaulichen Verträgen	184
8.9	Initiative Nordrhein-Westfalens	186
9.	Grundflächen im Erbbaurecht.....	189
9.1	Historische Entwicklung	189
9.2	Durchsetzbarkeit in der Praxis.....	190
10.	Aspekte der Grundflächennutzung in der ehemaligen DDR	193
10.1	Daten zur Flächennutzung.....	193
10.2	Flächen-Eigentum.....	193
10.3	Flächen für Eigenheime und Industriebauten.....	194
10.4	„Verliehene“ Flächen-Nutzungsrechte.....	195
10.5	Die Bodenreform zwischen 1945 und 1950	197

11. Fiskalische Aspekte der Grundflächen- und Rohstoffnutzung.....	201
11.1 Grundflächen- und Rohstoffabgaben als Umweltschutzinstrumente.	201
11.2 Das Verursacherprinzip	201
11.3 Internalisierung der Kosten (nach PIGOU).....	202
11.3.1 Soziales und privates Grundflächen-Produkt.....	205
11.4 Die „Schattenpreise“ von Grundflächen	206
11.5 Der Ressourcenpfennig	210
11.6 Der „Property-rights-Ansatz“	211
12. Aspekte der Grundflächennutzung in der Schweiz.....	213
12.1 Revision der Flächennutzung	213
12.2 Fiskalische Reformen	214
12.2.1 Grundstücksgewinnsteuern.....	216
12.3 „Volksinitiative Grundeigentum“.....	217
12.4 Grundflächen als Allmenderessourcen.....	218
12.4.1 Beispiel für eine Allmende: Das Bergdorf Törbel	219
12.4.1.1 Geschichtliche Entwicklung	220
12.4.1.2 Vergabe der Nutzungsberechtigungen.....	221
13. Grundflächennutzung in der gemeindlichen Selbstverwaltung	223
13.1 Artikel 28 Abs. 2 GG.....	223
13.2 Gemeindliche Planungshoheit	224
13.3 Das „Zentrale-Orte-Konzept“ im Rahmen gemeindlicher Planungshoheit	226
14. Aspekte der Kompetenzverteilung zur Umsetzung von Reformen	229
14.1 Ebene des Bundes.....	229
14.2 Ebene der Länder.....	230
14.3 Umsetzung der Länderkompetenzen: Raumbeispiel Hamburg.....	230
15. Lösungsvorschläge.....	233
15.1 Sozialpflichtigkeit der Grundflächen-Nutzung	233
15.2 Sozialpflichtigkeit der Rohstoff-Nutzung	237
15.2.1 Nationale Ebene.....	237
15.2.2 Globale Ebene.....	242
15.3 Sozialpflichtigkeit der Boden- und Rohstoffrentennutzung	244
15.4 Sozialpflichtigkeit des Städtebaus.....	245
15.5 Sozialpflichtigkeit des Naturschutzes	249

15.6	„Sozialisierungshöflichkeit“ von Grundflächen	250
15.7	Grundflächen-Selbstverwaltung	251
16.	Zusammenfassung und Ausblick	253
17.	Literaturverzeichnis	259

Abbildungen

Abb. 1: Kollektive Ordnungstypen der Wirtschaft	30
Abb. 2: Die Bodenrente in volkswirtschaftlicher Darstellung.....	57
Abb. 3: Wie der Rückkauf von Grund und Boden finanziert wird.....	69
Abb. 4: Zeichnung von FIDUS auf dem Titelblatt der Zeitschrift „Deutsche Volksstimme – Organ des Bundes Deutscher Boden- reformer“	76
Abb. 5: Anteile mineralischer Rohstoffe an der Gesamtproduktion von 80 Mio. t pro Jahr in Niedersachsen	100
Abb. 6: Entwicklung der Kies- und Sandproduktion insgesamt und nach ihrer Verwendung 1972-1996.....	101
Abb. 7: Bodenabbaukonzentrationsflächen auf gemeindlicher Ebene	121
Abb. 8: Die zwei Methoden der Sanierung und Erneuerung.....	176
Abb. 9: Gemeinschaftsgrundstück im Blockinnenbereich (1).....	182
Abb. 10: Gemeinschaftsgrundstück im Blockinnenbereich (2).....	182
Abb. 11: Gemeinschaftsgrundstück im Blockinnenbereich (3).....	183
Abb. 12: Ausschnitt aus der Umlegungskarte.....	183
Abb. 13: Rohstoffsicherung und Bodenabbausteuerung	238
Abb. 14: Bodenabbaukonzeption auf Kreisebene.....	239
Abb. 15: Versorgungszeiträume in Planungsregionen Deutschlands.....	240

Abkürzungen

AtG	Atomgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BBergG	Bundesberggesetz
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrats
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
GBl.	Gesetzblatt der DDR
GG	Grundgesetz
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ROG	Raumordnungsgesetz
UBA	Umweltbundesamt
UPR	Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZGB-DDR	Zivilgesetzbuch der DDR

1. Einleitung

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern“ (BVerfGE 21, S. 82f).

Dieses Zitat entstammt einer Entscheidung des höchsten deutschen Gerichts in Verfassungsfragen, des *Bundesverfassungsgerichts*. Auffällig ist, dass dabei einmal von *Grund und Boden* und im zweiten Halbsatz lediglich von *Boden* die Rede ist. Gleichzeitig ist nach Auffassung des Gerichts das „*Spiel der freien Kräfte*“ unübersehbar. Welche Kräfte sind hier im Einzelnen am Werke? Wer sind die „(Mit-)Spieler“?

Bodenpolitik soll dabei nach herrschender Auffassung zwei Ziele verfolgen: Vor allen Dingen sollen eine „optimale Verwendung“ des Bodens und eine „gerechte“ Verteilung des Bodeneigentums sowie der daraus resultierenden Einnahmen erreicht werden. Nur: Sind die (fiskalischen) Mittel hierfür ausreichend?

Eine wissenschaftlich exakte Definition, die allen unterschiedlichen Assoziationen hinsichtlich des Begriffs *Boden* gerecht wird, scheint schwierig zu sein. Die Nutzungsansprüche an den Boden sind so vielfältig und konfligierend wie die dahinter sich verbergenden – und schwierig aufzudeckenden – Rechtsverhältnisse. *Grund und Boden* wird überwiegend in Anlehnung an die bauliche Funktion von Flächen mit dem terminus technicus *Grundstück* gleichgesetzt.

Der Naturschutz spricht von *Grundflächen*, in die nicht eingegriffen werden sollte und die u. a. durch anthropogene Nutzungen in ihrer Gestalt beeinträchtigt sind. Nicht selten stößt man bei der Unterschutzstellung von Teilen der Erdoberfläche an monetäre Grenzen, und es ist die Frage zu stellen, ob Schutz- und Renaturierungsmaßnahmen notwendigerweise durch die öffentliche Hand finanziert werden müssen.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit sollen fächerübergreifende Nutzungsaspekte stehen, die von dem Begriff *Boden* generell ableitbar sind. Unter Zuhilfenahme des

deutschen Grundgesetzes sowie einschlägiger Fachbestimmungen und Planinstrumente werden die Flächentypen vorgestellt (z. B. Bauflächen, land- und forstwirtschaftliche Flächen) sowie die dahinter stehenden Steuerungsmöglichkeiten analysiert. Doch würde eine Totalanalyse der Nutzungsaspekte von Grundflächen wesentlich zu kurz greifen, wenn man nicht die Rohstoffe – auf nationaler wie internationaler Ebene – mit integrierte.

Besonderes Gewicht wird auf die diesen Flächen immanent anhaftenden Eigentumsrechtspositionen gelegt und der Frage nachgegangen, in welchen soziologisch-rechtlichen Konstruktionen sich eine Neuordnung der Grundflächen unter natur- und sozialverträglichen Gesichtspunkten am sinnvollsten realisieren lässt.

Was bislang indes fehlt, ist eine konsequente Umsetzung der heute vorzufindenden ökonomischen, soziologischen, ethisch-philosophischen, juristischen und nicht zuletzt geowissenschaftlichen Erkenntnisse der Wissenschaft. Es zeigt sich, dass Fragen der Flächennutzungssteuerung zentrale Probleme des Wirtschaftslebens darstellen. Insbesondere der Abbau oberflächennaher Rohstoffe befindet sich oftmals auf sehr unsicherem Terrain, weil die Gemeinden in einer Vielzahl von Fällen ihre Kompetenzen auf private Abbauunternehmer übertragen und damit ihre Einflussmöglichkeiten über Gebühr schmälern; dies gilt freilich ebenso für die „globale Ebene“ – dort noch potenziert, wo beispielsweise im Bohrlochbergbau explorierenden und prospektierenden Unternehmen Anteile an der späteren Fördermenge übertragen werden, sofern sich die Lagerstätten nicht bereits in ihrem Eigentum befinden.

Es ist Aufgabe der vorliegenden Untersuchung, Lösungsvorschläge für eine „nachhaltige“, d. h. natur- und sozialverträgliche Rohstoffnutzung und Verwaltung aufzuzeigen.

2. Flächennutzungsinteressen

2.1 Staatliche Lenkungs Vorgaben

In der modernen Literatur zur Politik- und Staatslehre, aber auch in der Volkswirtschaftslehre wird heute das Postulat des „schlanken Staats“ vorangetrieben. Die Befürworter dieser Staatsauffassung suggerieren damit, dass sich in Zeiten allgemein beschworener Privatisierung „Vater Staat“ schon aus Gründen der Finanzknappheit aus diversen Sektoren hoheitlicher Aufgabenerfüllung zurückziehen und diese Aufgaben privaten Trägern übergeben solle. Insbesondere auf dem Sektor des Grundflächenmarkts und der Bodenpolitik bestehen erhebliche Zweifel an einer Optimierung der Aufgabenerledigung durch Private. Die Diskussion um ein „neues Bodenrecht“ (s. Kap. 5), die auch geowissenschaftliche, raumordnende, sozialwissenschaftliche und naturschutzrechtliche Aspekte umfasst, ist ab Mitte der 1990er Jahre wieder lebhafter geworden. Um dies zu erkennen, muss man wiederum in die (wissenschaftlich sehr fruchtbaren) Dekaden nach 1970 zurückgehen, in denen dem Staat u. a. folgende bodenpolitische Zielsetzungen für den Problemkomplex „Boden und Wohnungsbau“ angetragen wurden (GÜTTLER 1987, S. 347):

- Durchführung der Bodenordnung im Sinne der Mobilisierung von Bauland u. a. durch das Mittel der (Flächen-)Flurbereinigung;
- Fragen des gemeindlichen Bodenerwerbs (Vorkaufsrechte) und der gemeindlichen Grundflächenvergabe;
- Schließung der Baulücken und die wichtiger werdende Frage des Flächenrecyclings;
- die Zurverfügungstellung von kirchlichen, gemeindlichen o. ä. Erbbau-rechten;
- Berücksichtigung des Natur- und Umweltschutzgedankens in der staatlichen Flächenpolitik und schließlich
- die Zusammenhänge regionaler Bodenpolitik.

Im Zuge der allgemeinen Ökologisierung wird man heute Instrumente wie die Baulückenschließung und das vorrangige Betreiben von Flächenrecycling als wichtige Bausteine der staatlichen Flächenplanung ansehen können. Ihren Niederschlag haben diese Instrumentarien nicht zuletzt im neuen Bundes-Bodenschutzgesetz vom 1.3.1999 gefunden.

2.2 Notwendigkeit staatlicher Planungsvorgaben

Eine Analyse staatlicher Steuerungsmechanismen des Bodenmarktes muss den Aspekt der räumlichen bzw. regionalen Planung vorrangig berücksichtigen, denn ohne detaillierte Planungsvorgaben sind keine Aussagen über die Struktur der Eigentumsverhältnisse an den Grundflächen möglich.

Daher sei dieser Arbeit ein Zitat von MEYER (1970, Spalte 287) vorangestellt, der in diesem Zusammenhang treffend formuliert:

„Das wirksamste bodenpolitische Mittel stellt heute und in Zukunft die gestalterische Ordnung der Bodenverwendung durch rechtsverbindliche Maßnahmen der Planung und einer ihr entsprechenden Erschließung dar“.

Primär muss man bei der Betrachtung des Bodenmarktes die verschiedenen Eigentümerstrukturen berücksichtigen; schließlich soll – um das o.g. Zitat des *Bundesverfassungsgerichts* erneut aufzugreifen – der Boden vor dem Belieben des Einzelnen geschützt werden. „Belieben“ heißt dabei immer: das Eigentümerbelieben. Eine genaue Analyse der Eigentümerrechte lässt im Allgemeinen auf eine bestimmte Bodennutzung schließen. Geht man dabei von zielgerichteter staatlicher Einflussnahme auf die Art der Flächenverteilung und Flächenbewirtschaftung aus, so muss man den Umfang ermitteln, in dem insbesondere der Bodenmarkt staatlichen Interventionen ausgesetzt war und ist.

Eine genaue Analyse jener Staatstätigkeit wurde im Jahre 1973 von den Autoren DUWENDAG und EPPING veröffentlicht. Kernaussage der Studie war u. a., dass die öffentliche Hand insofern die Tätigkeiten auf dem Bodensektor mit beeinflusst, als sie entweder in Form eines „Marktteilnehmers“ mit Angebot und Nachfrage von Grundstücken auftritt bzw. sie die Bedingungen derart verändert, dass sie die (private) Möglichkeit einer bestimmten Nutzungsart der Flächen z. B. durch Steuern oder Subventionen hoheitlich regelt. Hinzu kommt die Interventionsmöglichkeit des Staates durch Maßnahmen der Planung, was MEYER im Jahr 1970 herausarbeitete.

2.3 Differenzierung der Eigentumsstruktur

Die Beurteilung der Grundflächensituation in der Bundesrepublik Deutschland hängt daher ganz wesentlich von detaillierten Kenntnissen der Eigentumsstruktur ab, da der Staat bei der Durchsetzung seiner Planungsinteressen oftmals ge-

gen divergierende Privat-(Eigentums-)Interessen „ankämpfen“ muss. Hinzu kommt, dass die Durchleuchtung der Eigentumsverhältnisse bei Grund und Boden in besonderer Weise dazu beitragen kann, dass die bodenpolitische Diskussion ergänzt und versachlicht wird, wie bereits der damalige Bundesbauminister RAVENS Mitte der 1970er Jahre konstatierte. Die angeschnittene Studie von DUWENDAG et al. und die Alternativuntersuchung der damaligen sozialliberalen Bundesregierung divergieren nicht primär hinsichtlich des Zahlenmaterials, sondern vielmehr hinsichtlich der Interpretation der gewonnenen Daten.

Eine Untersuchung, die die Eigentumsstruktur in Gesamtdeutschland nach der Wiedervereinigung im Jahre 1990 transparent wiedergibt, existiert bis heute (noch) nicht. Kausal hierfür ist, dass sich die Einsichtnahme in die Grundbücher, die bei den Amtsgerichten geführt werden, nur bei Vorliegen eines „*berechtigten Interesses*“ realisieren lässt (§ 12 Grundbuchordnung).

2.4 Der methodische Ansatz von DUWENDAG et al.

DUWENDAG et al. wiesen jenes rechtliche Interesse auf Einsichtnahme nach, und so führt auch bei diesem Ansatz der Anfang der Untersuchung über die Grundbücher bzw. Liegenschaftsabteilungen der jeweils zuständigen Katasterämter Deutschlands. Letztere haben sich nach Aussage von EPPING, der an der Studie beteiligt war, bewährt. Angestrebt wurde eine aktuelle Grundeigentümerstruktur im Sinne der Verteilung der gesamten Bundesgebietsfläche je nach den verschiedenen Eigentümerstrukturen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde nach bestimmten Kriterien eine Auswahlfläche gebildet, von der man annahm, dass dadurch eine Repräsentation der Grundeigentümerstruktur in Bezug auf die Verhältnisse im gesamten Bundesgebiet erreicht werden konnte. Im Folgenden wurde für jeden Stichproben-Ausschnitt aus der Erdoberfläche der Eigentümer ermittelt, um auf diese Weise die Berechnung der Auswahlfläche zu erleichtern.

Die Liegenschaftsverzeichnisse der Katasterämter besitzen den Vorteil, dass sie relativ lückenlos die Gesamtfläche der Bundesrepublik erfassen sowie mit Unterstützung der Bestandsblätter für jedes einzelne Flurstück den Eigentümer und die Art der Grundstücksnutzung auflisten. Für jede Gemarkung bzw. Gemeinde werden zudem die Nutzungsarten in den Hauptübersichten der Liegenschaften aufgeführt (EPPING 1977, S. 23).

Umgelegt auf die Studie, ergibt sich so folgende Differenzierung der personellen und institutionellen Grundflächennutzer:

Natürliche Personen

- Angehörige freier Berufe
(Ärzte, Anwälte, Notare, Architekten, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Makler, Handelsvertreter u. a.)
- Handwerksmeister und sonstige Kaufleute
- Sonstige natürliche Personen (außer Land- und Forstwirte)
- Private Land- und Forstwirte
- Gemeinschaftseigentümer
(z. B. Erbengemeinschaften, Familienbeziehungen, BGB-Gesellschaften und sonstige Personengesellschaften)

Personen des Wirtschafts- und Erwerbslebens

- Banken, Sparkassen, Bausparkassen, Versicherungen u. a.
- Wohnungs- und Siedlungsgenossenschaften und Gesellschaften
- Sonstige Erwerbs- und Wirtschaftsunternehmen (Immobilienfonds und andere Investmentgesellschaften)
- Juristische Personen des privaten Rechts ohne Erwerbs- und Gewinnabsichten (z. B. nichtkonfessionelle Stiftungen, Vereine u. a.)

Personen der Öffentlichen Verwaltung

- Die Öffentliche Hand im engeren Sinn (Bund, Länder, Gemeinden)
- Religionsgemeinschaften (einschließlich der Anstalten und Stiftungen)
- Sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften
(Landschaftsverbände, Deutsche Bundesbank u. a.)

(EPPING 1977, S. 26).

Bezüglich der „Flächenfunktion Wohnen“ wird dabei, einer wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweise folgend, vom Vorhandensein folgender 3 Aspekte ausgegangen:

- Erstens sei bei den Aktivitäten der öffentlichen Hand zu beachten, dass die Gebietskörperschaften und andere öffentliche Institutionen neben den natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts als Anbieter und Nachfrager auf dem Bodenmarkt aufträten;
- zweitens verändere die staatliche Aktivität bei bereits gegebenen Grundflächenqualitäten die ökonomischen Bedingungen dieser Nutzung und beeinflussten dadurch die privaten Angebots- und Nachfrageentscheidungen (mithin die Obergrenze des Preisbildungsspielraumes für eine Fläche) und
- drittens hätten bestimmte Maßnahmen der öffentlichen Planung auf die Grundflächenqualität einen derart hohen Einfluss, dass nicht nur die rechtlichen Grenzen für Art und Ausmaß der privaten Bodennutzung, sondern zugleich durch Infrastrukturinvestitionen der ökonomische wie der subjektive Wert der erlaubten Nutzungen festgesetzt werde (EPPING 1977, S. 193).

Die hier aufgelisteten Thesen von EPPING – wobei zu berücksichtigen ist, dass sie aus dem Jahr 1977 herrühren – verengen freilich das Problem sozialverträglicher Flächennutzung: Staatliche Interventionsmöglichkeiten können nicht per se als problematisch aufgefasst werden, nur weil sie das Angebot-Nachfrage-Gleichgewicht u. U. tangieren. Als unbestritten erscheint jedoch, dass die öffentliche Hand in nahezu allen Staaten der Erde als Flächen-Nachfrager auftritt, was keineswegs negativ zu bewerten ist.

2.5 Motive der Flächennachfrage der öffentlichen Hand

Die zitierte Studie sucht auch nach den Motiven staatlicher Boden- und Flächennachfrage. Folgende Argumente werden hierfür vorgebracht: einmal werde Boden mit dem Ziel nachgefragt, ihn in irgendeiner Weise – die freilich noch zu bestimmen ist – einer Nutzung zuzuführen, oder aber er werde auf der anderen Seite ohne eigenes Nutzungsinteresse in der bereits bestehenden Absicht erworben, ihn nach einer bestimmten, festgesetzten Zeitspanne wieder zu veräußern. Zutreffend wird darauf hingewiesen, dass die dritte (bei privaten Nutzern wohl dominierende) Motivation der reinen Vermögensbildung bei einer Bodennachfrage durch die öffentliche Hand so gut wie keine Rolle spielen dürfte (EPPING 1977, S. 194).

Wohl aber sei ein „eigenes Nutzungsinteresse“ des Staates dann gegeben, wenn im öffentlichen Eigentum befindliche Wirtschaftsunternehmen diejenigen Flächen nachfragten, die für Produktionen öffentlicher Güter benötigt würden. In dieser Untersuchung sollen letztere die exponierten Flächen sein, die man für Anlagen und Einrichtungen der materiellen Infrastruktur inwert setzt (Straßen, Verwaltungsgebäude, Schulen, Krankenhäuser, Grünanlagen etc.).

Zur genannten Kategorie zählen aber auch Natur- und Landschaftsschutzgebiete, die von der öffentlichen Hand verwaltet werden und die primär öffentlichen Interessen wie dem Fauna- und Flora-Schutz dienen, um so ein ökologisches Gleichgewicht herzustellen. Unter der Motivation späteren Wiederverkaufs würden z. B. Grundstücke ähnlich wie im Fall privater Investoren zu „Spekulationszwecken“ nachgefragt, also unter der Zielsetzung, aus zwischenzeitlich erwarteten Preissteigerungen Gewinne zu erzielen, aber auch, um mit dem späteren Angebot regulierend in den Bodenmarkt eingreifen und dadurch bestimmte wirtschafts-, gesellschafts- und sozialpolitische Ziele erreichen zu können. Ferner müsse man hinsichtlich öffentlicher Unternehmen eine mehr am Gemeinwohl orientierte Wirtschaftsweise unterstellen, die Unternehmen des privaten Sektors regelmäßig fehle (EPPING 1977, S. 195).

Letztere Aussage dürfte nicht pauschal zutreffend sein, da aktuell zunehmend privatwirtschaftlich motivierte Arbeitsweisen im öffentlichen Sektor Einzug halten (Kosten- und Leistungsrechnung, Implementierung „neuer Steuerungssysteme“, Optimierung des Facility Managements für öffentliche Liegenschaften und dergleichen).

2.6 Verwertbarkeit der Ergebnisse

Die Untersuchung der Bodeneigentümerstruktur in Bezug auf den „Sektor Öffentliche Hand“ hat nach der Interpretation von DUWENDAG/EPPING et al. eines ganz deutlich ergeben: „Großer Gewinner“ der Entwicklung der Grundeigentümergeverteilung in den Jahren 1937 bis 1973 ist danach die Gruppe der *Juristischen Personen des öffentlichen Rechts* (die Klassifizierung dieser Gruppe wurde oben vorgenommen). Alle drei zu dieser Kategorie gehörenden Eigentümergruppen vermochten ihre Eigentumsflächen deutlich zu steigern, und zwar in der genannten Zeitspanne um 34 %. Dabei ist insbesondere die Entwicklung der *Öffentlichen Hand i. e. S.* (mithin die Gebietskörperschaften inklusive des Sonder-

vermögens des Bundes) bemerkenswert, die ihren Anteil an der Gesamtfläche nach dieser Darstellung um 24 % ausbauen konnte.

Von Seiten der damaligen Bundesregierung wurde in einer Pressemitteilung vom 5.4.1976 darauf hingewiesen, dass die „Übernahme“ von Boden in das Eigentum der öffentlichen Hand *„fast ausschließlich aus der Notwendigkeit erfolgte, für mehr Menschen mehr und bessere Gemeinschaftseinrichtungen zu schaffen“* (PRESSEMITTEILUNG DER BUNDESREGIERUNG 1976, S. 4). Positiv wird ferner bemerkt, dass der Flächenanteil von 8,6 % für das Eigentum der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen als relativ umfangreich interpretiert werden kann. Entgegen der Aussage der Studie von DUWENDAG/EPPING et al., die auf einen Anteil der öffentlichen Hand an der Fläche von 32 % kam, ist nach erstgenannter Darstellung in das Kalkül einzubeziehen, dass dieser Flächenanteil (eingeschlossen Gebietskörperschaften von Bund, Ländern und Kommunen sowie sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts) mit 6,7 % weitaus geringer liegt als vielfach angenommen. Ebenso widersprochen wird der Studie insofern, als sich in deutschen Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern im Durchschnitt die Hälfte aller im Eigentum stehenden Flächen in der Hand öffentlicher Gebietskörperschaften befänden.

Zur Begründung wird folgendes angeführt: Die Bundesregierung war zu dem Schluss gekommen, dass der Anteil der öffentlichen Hand mit zunehmender Gemeindeklasse auf der einen Seite zwar stetig zunimmt, auf der anderen Seite jedoch selbst in Großstädten unter 10 % der bewohnten Baugrundstücksfläche liegt. Obwohl hier eine Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Eigentumsfläche an der Gesamtzahl nicht stattfindet, kann davon ausgegangen werden, dass ein Wert von 50 % in der Hand staatlicher Bewirtschaftung (Verwaltung) zu hoch gegriffen sein dürfte (PRESSEMITTEILUNG DER BUNDESREGIERUNG 1976).

Nichtsdestoweniger haben sämtliche Untersuchungen dazu beigetragen, die Diskussion um die Eigentumsstruktur an der gesamten Grundfläche der Erde zu beleben und die Kompetenzen des Staates in diesem Kontext aufzuzeigen. Freilich lässt sich dieser Sachverhalt nicht nur auf Grundstücke und isoliert auf eine der in Frage kommenden Geosphären (z. B. Pedosphäre oder Lithosphäre) reduzieren, sondern muss ganz allgemein auf die universellen Begriffe *Grund und Boden* – gewissermaßen dogmatisch überhöht – ausgeweitet werden.

2 – Flächennutzungsinteressen

Kein Stadtplaner, Architekt, Naturschutzbeauftragter oder Bergmann wird sich mit der Betrachtung einer Fläche im geowissenschaftlichen Sinn befassen, bevor nicht die Eigentumsverhältnisse an diesem Teilausschnitt der Erde geklärt sind. Von besonderer Notwendigkeit ist es daher, die Begründung für das Bestehen bzw. Nichtbestehen von Eigentums- und Nutzungsrechten an ausgewählten Grundflächen der Erde aus gesellschaftspolitisch-verfassungsrechtlicher Sicht zu beleuchten.

3. Verfassungsrechtliche Aspekte der Flächennutzung

Wenn man sich mit dem Phänomen Flächeneigentum beschäftigt, das seit alters her die Menschen vor allem in Bezug auf „ihre Scholle“ entzweit, muss man die dahinter stehende Anthroposphäre in rechtlicher und soziologischer Hinsicht mit in die Analyse jenes Phänomens mit einbeziehen, d. h. die personale Identität mit der Grundfläche analysieren.

Ein interessanter Aspekt ist, dass die deutsche Verfassung im Gegensatz etwa zur Verfassung des Deutschen Reichs von 1919 oder zur Verfassung der ehemaligen DDR von 1968 stets von „Grundrechten“, nicht aber von „Grundpflichten“ spricht.

Wesentliche Basis für die Begründung der Eigentumsrechte an allen nur denkbaren Grundflächen und (oberflächennahen) Lagerstätten der Erde stellt innerhalb des Grundgesetzes (GG) aus dem Jahre 1949 der Artikel 14 GG dar. Anders formuliert, könnte man die These aufstellen, dass natur- und sozialunverträgliche Nutzungen von Grundflächen und Rohstoffen der Erde primär an den juristischen Eigentumsrechten der Individuen festzumachen sind. Da wir jedoch die „Schätze der Natur“ weiterhin benötigen, sind die Grundlagen unserer Verfassung auf mögliche Handlungsalternativen und auf die Überprüfung der eben aufgestellten These hin zu analysieren.

3.1 Artikel 14 GG

Alle Vorschriften, die man im Sinne einer umfassenden Grundflächenreform aus der Anthroposphäre heraus „auf den Weg schicken“ möchte, müssen sich im „Alltagsgebrauch“ an den umfangreichen Vorgaben des Grundgesetzes messen lassen.

Art. 14 GG (Eigentum, Erbrecht und Enteignung) lautet:

Absatz 1:

„Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“

Absatz 2:

„Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

Absatz 3:

„Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.“

3.1.1 Flächennutzung nach Artikel 14 GG

Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 GG spricht von der „Eigentumsgewährleistung“. Dabei wird selbstverständlich auch das den Individuen zugeeignete Flächeneigentum eingeschlossen.

Die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG garantierte Eigentumsordnung und die jeweiligen zu einem bestimmten Zeitpunkt erworbenen Eigentumsrechte unterliegen dem Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und damit per definitionem dem (gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen) Wandel. Ein erster Blick auf Art. 14 GG lässt den Schluss zu, dass es nach der Formulierung seines Absatzes 1 Satz 1 eine Eigentumsgarantie für die Menschen gibt. In diesem Sinne kann das Grundrecht auch als eine Art „Freiheitsrecht“ verstanden werden. Interpretiert man das Vorhandensein von Grundeigentum als „Freiheit“, so muss man dennoch kritisch fragen, ob das Innehaben von Flächeneigentum dem auf diese Weise Begünstigten wirklich die erwünschte Freiheit gibt. Liest man darüber hinaus Artikel 14 GG weiter, so stellt man fest, dass der Staat auf Grund dieser Vorschrift zugleich in vielfacher Hinsicht in das Grundeigentum des Einzelnen eingreifen kann.

Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG meint die „Eigentumsinhaltsbestimmung“. Mit dieser wären regulierende Eingriffe in Grundflächen der Erde möglich, aber noch eine zweite Alternative an Zugriffsrechten ist dem Staat an die Hand gegeben: Nach Art. 14 Abs. 2 GG kann er unter Zuhilfenahme des „Sozialgebots“ ebenfalls Inhalt und Schranken des Eigentums *„zeitgenössischen Erfordernissen“* (KOCH 2000, S. 1531) anpassen.

Die dritte Möglichkeit im Zusammenhang staatlicher Einflussnahme auf die Flächenhaushaltspolitik wird ebenfalls häufig zitiert: Nach Art. 14 Abs. 3 GG ist ein umfassender Zugriff auf segregierte private (Flächen-)Ansprüche im Wege der Enteignung möglich; dies kann, wie sich aus dem Wortlaut eindeutig ergibt, jedoch nur gegen Zahlung einer Entschädigung respektive eines (Flächen-)Äquivalents geschehen.

Laut höchstrichterlicher Rechtsprechung soll sich die Gewährleistung des Eigentums insbesondere auf einen „*Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich*“ erstrecken (BVerfGE 58, S. 339).

Doch gehören bestimmte Grund- und Bodenflächen der Erde, die einzelnen Individuen oder Unternehmen qua Gesetz oder Vertrag zugeordnet sind, zu jenem „vermögensrechtlichen Bereich“, unter den man Vermögenswerte wie Geld, Wertpapiere, Gemälde und dergleichen subsumieren kann? Bemerkenswert erscheint, dass durch den Gesetzgeber auch diejenigen Sachbereiche dem Normbereich des Privateigentums entzogen werden können, die eben nicht „*zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören*“ (BVerfGE 58, S. 339).

Ein etwas anderes Bild ergibt sich hinsichtlich der Enteignung, da jene gemäß dem *Bundesverfassungsgericht* als „*vollständige oder teilweise Einziehung konkreter subjektiver Rechte*“ zu klassifizieren ist (BVerfGE 79, S. 191). Subjektive Rechte wären z. B. einklagbare Rechte an einem Ausschnitt der Erdoberfläche.

Die Bedeutung der Enteignung für Grundflächengestaltungen kann – im historischen Kontext betrachtet – nicht hoch genug eingeschätzt werden: Dieser staatliche Eingriff besteht seit der römischen Kaiserzeit, der sich dort in der Wegnahme von Grundstücken oder Grundstücksteilen für den Bau von Straßen, Kanälen, Wasserleitungen, Festungen oder anderen Bauten manifestierte. Im 19. Jahrhundert wurde für Anlagen der Berg- und Hüttenindustrie enteignet sowie zur Förderung des Wohnungsbaus nach den Aufbaugesetzen der Länder und schließlich um die Nutzung eines Grundstücks entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu ermöglichen (RITTSTIEG, AK-GG, Art. 14/15, Rdnrn. 10, 200).

Wichtig für das Vorverständnis eines neu zu schaffenden Flächenregelungsmechanismus ist es ferner, dass durch eine Enteignung (anders als bei einer Eigen-

tumsinhaltsbestimmung) tradierte Flächennutzungen keineswegs geändert, sondern vielmehr aufrechterhalten und nur für bestimmte ausgewählte Fälle wieder durchbrochen werden sollen; die gesetzlich geregelte Rechtsposition an sich bleibt nach Auffassung von KOCH „völlig unveränderter Bestandteil der Rechtsordnung“ (KOCH 2000, S. 1532).

Nach alledem muss man kritisch fragen, ob Reformierungen sowie dahinter stehende Lenkungsmöglichkeiten für Grund- und Rohstoffflächenneuordnungsmaßnahmen an überkommenen Eigentumspositionen festhalten und die Grundflächenansprüche einiger Weniger beseitigen wollen. Strebt man dies an, kommt (für den Staat) das Instrument der Enteignung in Frage.

Möchte man jedoch das Recht der Grundflächen umfassend neu gestalten und ergänzen, kommt nach eben geführter Argumentation nur das Mittel der Eigentumsinhaltsneubestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) in Betracht. Im Rahmen von Steuerungsmöglichkeiten bezüglich der Nutzung von Flächen und Rohstoffen leistet das *Bundesverfassungsgericht* in Karlsruhe eine wichtige Hilfestellung im Sinne vorausschauender Planung.

Die juristische Rechtfertigung sowie die verfassungsgerichtliche Absicherung eines derartigen Vorhabens bestehen darin, dass in den Fällen, die als Enteignung charakterisiert werden, lediglich einige Eigentümer ihr Eigentum zu Gunsten öffentlicher Interessen aufgeben müssen, während die Fälle, die die Entziehung alter Rechte bei Gelegenheit der Eigentumsinhaltsneubestimmung betreffen, dadurch gekennzeichnet sind, dass die Gesellschaft bestimmte Eigentumspositionen als mit wichtigen „Allgemeinwohlbelangen“ nicht mehr vereinbar ansieht und daher generell beseitigt. Zugespitzt könnte man mit KOCH formulieren, dass „*im Falle eines Verzichts Aller auf bestimmte Rechte aus Gemeinwohlgründen für die Zukunft dieses auch den Altrechtsinhabern aus den gleichen Gründen zumutbar sein muss*“ (KOCH 2000, S. 1533).

Tatsache ist, dass der Staat viele Flächen im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmungen in seinem Sinne umwidmen und dem Belieben des Privateigentümers, mit seiner Fläche nach Gutdünken zu verfahren, im wahrsten Sinn des Wortes „Schranken setzen“ kann.

3.1.2 Historische Bodenordnung in Preußen

RITTSTIEG (1983, S. 161ff) verweist in einer Untersuchung auf das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 (ALR), das die überkommenen feudalen Strukturen der Boden-Eigentumsordnung deutlich widerspiegelte.

Im 7. Teil des 2. Abschnitts wird dem „Bauernstande“ ein verhältnismäßig breiter Rahmen eingeräumt, der die Kodifizierung der Grundherrschaft als Ziel verfolgte. Nach § 150 Abs. 2 ALR durften Bauern das Gut, zu welchem sie geschlagen waren, ohne Bewilligung ihrer Grundherrschaft nicht verlassen, und ohne ausdrückliche Erlaubnis der Gutsherrschaft konnten die Kinder „untertäniger Eltern“ zur Erlernung eines bürgerlichen Gewerbes oder zum Studieren nicht weggelassen werden.

Darüber hinaus waren die Landwirte in ein streng hierarchisch gegliedertes System eingebunden, dessen Wirksamkeit sich am ehesten an den „Frondiensten“ zeigte:

„Die Dienste, welche die Unterthanen ihrer Herrschaft zu leisten haben, sind eigentlich zur Bewirthschaftung und Benutzung der herrschaftlichen Grundstücke bestimmt. In der Regel sind die zu Diensten verpflichteten Unterthanen alle Arten von Fuhren und Handarbeiten, welche zur landwirthschaftlichen Benutzung des herrschaftlichen Guts erfordert werden, zu verrichten schuldig“ (PREUBISCHES ALLGEMEINES LANDRECHT, § 311).

Bestimmende Kennzeichen waren mithin klar gegliederte Eigentumsrechtspositionen an Grund und Boden sowie die Frondienste, durch die die Unterordnung der Bauern und sonstiger Untertanen unter die Grundherrschaft der Herrschenden sichergestellt werden konnte. Indes: Die Bindung an ihre Parzellen machte die Menschen immobil.

Die entscheidende Wende in diesen Eigentumsfragen wurde selbstverständlich durch die Bauernbefreiung in Preußen eingeleitet: 1807 hob man die Gutsherrenuntertänigkeit entschädigungslos auf. Das Manko dieser Befreiung war auf der anderen Seite jedoch, dass sämtliche, dem Grundeigentum zugeordnete Folgepflichten wie Frondienste und Abgabepflichten zunächst noch erhalten blieben, und dass eine „freie“ Bodenordnung in Preußen mit der Aufhebung der Gutsuntertänigkeit keineswegs erreicht war (THORMANN 1995, S. 41).

Weiterer Meilenstein für die Fortentwicklung einer freiheitlichen Bodenordnung war ferner das Regierungsedikt vom 14.9.1811, das den Bauern das Eigentum an den von ihnen bewirtschafteten Höfen übertrug, mit der Einschränkung, dass die Bauern die Großgrundbesitzer für den Verlust des Bodeneigentums und der damit zusammenhängenden Rechte (Frondienste) oder fiskalischen Verpflichtungen entsprechend zu entschädigen hatten. Gleichzeitig gingen die preußischen Reformvorstellungen aber noch weiter: So strebte man die jedermann zugängliche Verfügungsbefugnis über die im Regelfall landwirtschaftlich genutzte Grundfläche an.

Im Landeskulturedikt vom 14.9.1811 ist zu lesen, *„daß jeder Grundbesitzer ohne Ausnahme befugt sein soll, über seine Grundstücke in so fern frei zu verfügen, als nicht Rechte, welchen Dritten darauf zustehen, dadurch verletzt werden“*.

Die Gutsherrn durften des weiteren gemäß Artikel 76 des Regierungsedikts vom 29.5.1816 *„erledigte Höfe, auf deren Überlassung keiner bestimmten Person ein rechtlicher Anspruch zusteht, als besondere Stellen eingehen lassen, sie zu ihren Gütern einziehen oder sonst darüber verfügen, ... wenn sie es ihrem Vorteil angemessen finden“*.

In der Literatur wird zu Recht kritisiert, dass von sämtlichen Reformbemühungen – die gemeinhin als „fortschrittlich“ bezeichnet werden – zu guter Letzt nur die ursprünglichen Großgrundbesitzer profitierten, während die Bauern *„von einem wesentlichen Teil des von ihnen bewirtschafteten Landes befreit wurden“* (RITTSTIEG 1983, S. 161). Die preußische Zeit kann cum grano salis als diejenige angesehen werden, in der sich das Territorialverhalten der Individuen in juristisch abgeseigneter Form in den Köpfen der Menschen festsetzte.

Die Ausführungen zum Preußischen Allgemeinen Landrecht verdeutlichen die in der Bundesrepublik tendenziell starken bürgerlichen Eigentumsrechte insbesondere an von Menschen genutzten Grundflächen. Grundeigentümer sind nicht selten der Meinung, der Staat dürfe zu keinem Zeitpunkt in ihr Eigentum mit öffentlichen Lenkungsinstrumenten (dazu zählt beispielsweise das Grundgesetz) eingreifen; für sie zählen nur die „zivilen Vorschriften“.

Das städtische – und daher oftmals naturgemäß bürgerliche – Grundeigentum wird hinsichtlich seiner Raumwirksamkeit und Vielschichtigkeit von Aspekten

der Wohnraumversorgung und des Bauens geprägt, wobei letzteres in erheblichem Ausmaß den „Verbrauch“ von Grundflächen nach sich zieht.

3.1.3 § 903 BGB

Dreh- und Angelpunkt sind die §§ 903 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), die die Individualinteressen an der Flächennutzung gesetzlich legitimieren und die ihren Ursprung in römischer Zeit haben.

§ 903 BGB [Befugnisse des Eigentümers]

„Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen“

3.1.4 § 905 BGB

Eine aus geowissenschaftlicher Sicht interessante Vorschrift hält der § 905 BGB bereit.

§ 905 BGB [Begrenzung des Eigentums]

„Das Recht des Eigentümers eines Grundstücks erstreckt sich auf den Raum über der Oberfläche und auf den Erdkörper unter der Oberfläche. Der Eigentümer kann jedoch Einwirkungen nicht verbieten, die in solcher Höhe oder Tiefe vorgenommen werden, dass er an der Ausschließung kein Interesse hat.“

Für lange Zeit genoss das Bodeneigentum jenes Prestige, das ihm im ostelbischen Agrar- und Militärstaat zukam und dessen Offizierskorps sich wiederum aus den Söhnen der Großgrundbesitzerfamilien zusammensetzte. Hingewiesen wird von NELL-BREUNING zudem darauf, dass bereits zu dieser Zeit die *„ungeheure steuerliche Begünstigung des zwar nicht ausschließlich aus Grund und Boden bestehenden land- und forstwirtschaftlichen Vermögens“* und des daran oder daraus erzielten Einkommens das Eigentümerbelieben weiter verfestigte (v. NELL-BREUNING, in: HENRICH/KERBER 1972, S. 80).

Bereits bei den Beratungen zum Bürgerlichen Gesetzbuch im Jahr 1881 wurden Stimmen laut, die eine Antwort auf die „Soziale Frage“ begehrten. Besonders

vehement und eindrucksvoll vertritt der Germanist OTTO VON GIERKE den sozialen Standpunkt im BGB. Er kritisiert 1889 u. a. den bürgerlichen Bodeneigentumsbegriff sowie die daraus resultierende Ungleichverteilung.

„Daß ein Stück unseres Planeten einem einzelnen Menschen in derselben Weise eigen sein soll, wie ein Regenschirm oder ein Guldenzettel, ist ein kulturfeindlicher Widersinn. In unserem Volksbewußtsein lebt unaustilgbar die Anschauung, daß die Erde trotz aller Bodenaufteilung bis zu einem gewissen Grade stets Gemeingut geblieben ist, daß alles Sonderrecht am Boden nur mit einem starken Vorbehalt zu Gunsten der Allgemeinheit besteht. Und je nach der Beschaffenheit des Grundstücks scheint uns das Grundeigentum selbst wieder von ungleichartigem Inhalte zu sein, so daß es an Landgütern und städtischen Bauplätzen und gewerblichen Anlagen besondere Herrschaftsbefugnisse gewährt, an Wald und Wasser in sehr gesteigertem Maße durch Gemeinschaftsrecht gebunden wird, an den dem Gemeingebrauch gewidmeten öffentlichen Stätten sich nahezu verflüchtigt“ (v. GIERKE 1889, S. 21).

Und an anderer Stelle schreibt derselbe Autor:

„Wie aber stellt sich hierzu der deutsche Entwurf? Alle im öffentlichen Interesse bestehenden Beschränkungen des Grundeigentums aus dem reinen Privatrecht und somit aus seinem Gesichtskreise verbannend, nur die aus dem Nachbarrecht fließenden gegenseitigen Belastungen als Ausnahmen anfügend, erklärt er grundsätzlich das dem Eigentümer eines Grundstücks zustehende Recht für eine ausschließliche und willkürliche Herrschaft, welche den ganzen Raum über der Oberfläche und den Erdkörper unter derselben ergreift. Bis zum Mittelpunkt seines feurigflüssigen Innern ist unser Planet samt dem ihn umschließenden Weltenraum zu Sonderrecht aufgeteilt! Wer nicht Grundbesitzer ist, tut eigentlich keinen legitimen Atemzug ohne fremde Gestattung. Das ist nicht bloß unsoziales, das ist antisoziales Recht!“ (v. GIERKE 1889, S. 101).

NELL-BREUNING spricht die Ambivalenz von Grund- und Bodeneigentum aus bürgerlich-rechtlicher Sicht an: Während die eine Tendenz den Boden in der Hand des Eigentümers und seiner Nachfahren festigen wollte, strebte die andere danach, den Boden bzw. dessen Vermögenswert so „mobil wie möglich zu machen“. Daher wurde in der preußischen Ära bereits die Grundschuld erschaffen, um den Boden zu „effektizieren“, d. h. beleihbar (und damit spekulierbar) zu machen. Der Eigentümer sollte seinen Boden wie ein „Wertpapier im Portefeuil-

le bei sich tragen können“ (v. NELL-BREUNING 1972, S. 81). Doch die Kritik v. GIERKES wurde bei den abschließenden Beratungen des BGB nicht aufgegriffen; stattdessen beließ man es bei dem romanistischen Flächenbegriff i.S.d. § 903 BGB. Die geschichtliche Entwicklung sollte allerdings zeigen, dass kritische Betrachtungsweisen erst zur Zeit der Weimarer Republik Berücksichtigung fanden.

In dieser Periode erkannte man, dass beim – von der juristischen Warte aus betrachtet – prinzipiell unvermehrten Grund und Boden dem Eigentümer nur eine sehr viel enger umgrenzte Ausschließungsbefugnis zuerkannt werden konnte als bei den meisten anderen, insbesondere bei den beliebig vermehrbaren Gütern. Umgekehrt und positiv gesprochen heißt das: Das Grundflächeneigentum ist weitaus stärker als das Eigentum an beweglichen Gütern sozial gebunden.

Daher verhindert jede Starre der Bodenrechtsordnung den ständigen, sozusagen aus der Materie sich selbst notwendigerweise ergebenden Wandel, und der Eigentümer darf kraft Sozialgebundenheit des Bodens sich diesem ständigen Wandel nicht entgegenstellen, da der Boden notwendig „sozialpflichtig“ ist. Der Staat habe vielmehr diese „*vorpositive Sozialgebundenheit*“ des Bodens zu positivieren, indem sie den Bedürfnissen von Zeit und Ort gemäß bis in die Einzelheiten konkret auszugestalten sei (v. NELL-BREUNING 1972, S. 82).

Die Idee des Sozialgebots und des Gemeinwohls für sämtliche nutzbaren Grundflächen und Rohstoffquellen war geboren.

„Das Grundgesetz gebietet ... nicht, daß der ländliche Grundstücksverkehr so frei sein müsse wie der Verkehr mit jedem anderen Kapital. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich, noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden“, stellt das *Bundesverfassungsgericht* heraus (BVerfGE 21, S. 82f).

3.1.5 Die Situationsgebundenheit einer Grundfläche

Das *Bundesverwaltungsgericht* in Berlin befasst sich ebenfalls mit Fragen des Bodeneigentums, aber nicht grundsätzlicher Natur, sondern stets auf der Basis konkreter Steuerungsmöglichkeiten z. B. im Natur- oder Denkmalschutz. In einem Urteil vom 24.6.1993 (BVerwGE 94, S. 1ff - „Herschinger Moos“) hatte

das Gericht eine Naturschutzverordnung zu prüfen, durch deren Anwendung unter anderem ein Seegrundstück zum Zwecke der Schonung von Schilf- und Röhrichtbeständen unter Naturschutz gestellt worden war.

Der betroffene Eigentümer dieser Grundfläche wollte sich mit der behördlichen Anwendung des Naturschutzrechts nicht einverstanden erklären und verwies auf seine Ansprüche hinsichtlich jener Fläche, und zwar als Bürger (vermeintliche Ansprüche aus § 903 BGB). Zudem sah er sich durch die Naturschutzverordnung daran gehindert, das Grundstück (wie von ihm vorgesehen) zu Freizeitzwecken zu nutzen, insbesondere dort zu baden, zu zelten, zu rudern etc. Er beantragte daher die Durchführung eines freiwilligen Enteignungsverfahrens mit dem Ziel der Übernahme dieser Grundstücke durch den beklagten Freistaat Bayern; hilfsweise beehrte er Entschädigung (BVerwGE 94, S. 4).

Das *Bundesverwaltungsgericht* antwortet u. a. mit folgenden Ausführungen:

„Regelungen in einer Naturschutzverordnung, die die Nutzbarkeit eines Grundstücks situationsbedingt einschränken, sind keine Enteignungen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, sondern Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Das gilt auch insoweit, als diese Regelungen in konkrete, geschützte Rechtspositionen eingreifen“ (BVerwGE 94, S. 6).

Mit anderen Worten: Regelungen, die die Nutzung von Grundstücken aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes restringieren (können), sind grundsätzlich keine Enteignungen, sondern Eigentumsinhaltsbestimmungen.

Dem liegt indes die Vorstellung zu Grunde, dass *„jedes Grundstück durch seine Lage und Beschaffenheit sowie die Einbettung in seine Umwelt, also durch seine jeweilige Situation, geprägt wird. Denn seine Gestaltungsfreiheit ist um so größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjektes ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung. Wenn die natürlichen oder landschaftsräumlichen Gegebenheiten eines Grundstücks im Interesse der Allgemeinheit erhaltenswert sind und des Schutzes bedürfen, so ergibt sich hieraus eine Art immanenter, d. h. dem Grundstück selbst anhaftender Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, die durch natur- und landschaftsschutzrechtliche Regelungen lediglich nachgezeichnet wird“* (BVerwGE 94, S. 6f).

3.1.6 Der Lösungsansatz von BINSWANGER

Der Schweizer Nationalökonom BINSWANGER näherte sich den Fragen des Eigentums an Grundflächen und Rohstoffspeichern an, indem er ihre Funktionen u. a. aus der Perspektive der Ressourcenschonung beleuchtete. Konkret auf das Umweltmedium Boden bezogen kann man folgende Differenzierung vornehmen, die nach BINSWANGER mannigfaltige Nutzungsfunktionen umfasst:

- Standort von Wohnungen,
- Standort von Produktionsstätten,
- Grundlage landwirtschaftlicher Nahrungsmittelproduktion,
- Verwendung für die öffentliche Infrastruktur, insbesondere Verkehrswege und sonstige öffentliche Dienstleistungen,
- Träger von Rohstoffen (Sand und Kies, Erze, Kohle und Öl),
- Ablagerung von Abfallprodukten,
- Raum für öffentliche Kommunikation und Erholung sowie
- Regeneration verbrauchter Umweltressourcen, insbesondere Wasser und Luft durch die Vegetation

(BINSWANGER 1978, S. 31).

Die hier aufgestellten Thesen – mögen sie auch partiell aus geowissenschaftlicher Sicht sprachlich nicht immer eindeutig sein – sind dennoch für eine Betrachtung des Eigentumsgrundsatzes unter dem Blickwinkel einer Totalanalyse sowie unter Berücksichtigung von Nutzungsaspekten von großer Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als dass BINSWANGER die relevanten Geosphären mit in jene „umspannende Sichtweise“ einbezieht.

3.2 Artikel 15 GG

Auf den ersten Blick wirkt der Art. 15 des GG auf den Leser wie ein Fremdkörper, da das Wort „Sozialisierung“ in seinem Titel fällt. In der aktuellen Fassung lautet die Grundrechtsnorm:

Artikel 15 GG [Sozialisierung]

„Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft

überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend“.

Für die weitere Untersuchung empfiehlt es sich, die Termini *Sozialisierung, Grund und Boden, Naturschätze, Vergesellschaftung, Gemeineigentum* und *Gemeinwirtschaft* nicht zuletzt auf ihre bodenreformerische Tauglichkeit hin zu diagnostizieren. Aus einer Symbiose soziologischer, sozialistischer und juristischer Begriffsbestimmungen des Terminus *Sozialisierung* gelangt man im Rahmen des Art. 15 GG zu einem zweigliedrigen Sozialisierungsbegriff, wobei man in diesem Rahmen jedwede staatliche Verfügungsgewalt auf zwei Arten erreichen kann:

- auf der einen Seite zum Nutzen der Allgemeinheit
- und andererseits durch Übertragung auf überindividuelle Träger.

Sozialisierung kann ferner aufgefasst werden als die „*Überführung von Wirtschaftsgütern durch Gesetz in eine Form der Gemeinwirtschaft zum Zweck der Vergesellschaftung*“ (SCHELL 1996, S. 49). Bei dieser Subsumtionsweise fällt auf, dass Bestandteile von Lithosphäre, Pedosphäre und Atmosphäre als Synonyme für Wirtschafts- bzw. Gebrauchsgüter angesehen werden. Geowissenschaftliche Perspektiven jedoch fehlen nicht selten in derartigen Definitionsversuchen, was umso erstaunlicher ist, da schließlich primär raumrelevante Belange betroffen sind.

Auf den ersten Blick könnte Art. 15 GG daher insbesondere für die angewandte Geowissenschaft Sinnvolles beinhalten, da nicht zuletzt wesentliche Elemente für eine Grundflächenreform, aber auch andere „Bestandteile“ der Geosphären, Erwähnung finden. So nimmt es nicht wunder, dass die Ideen der Bodenreformer sowie die Vorstellungen der Politiker ab den 1960er Jahren zur Neuauflage um die Diskussion der „Bodenfrage“ insbesondere die konsequente Umsetzung des Art. 15 GG im Auge hatten. Den Art. 14 Absatz 1 Satz 2 GG beachtete man im Grunde nicht ausreichend bzw. ignorierte ihn sogar. Die naturgemäß widerstreitenden Interessen der Politiker führten zu einer Diskussion um eine begriffliche Differenzierung sozial ausgewogener Grundflächennutzungen (jedoch nur bezogen auf die Nutzungsfunktion „Wohnen“).

Nicht wenige politische Vertreter übersahen jedoch, dass der Art. 15 GG in seinem Satz 2 ausdrücklich auf die Enteignungsbestimmung des Art. 14 GG und

auf die damit verbundene staatliche Zahlung der Entschädigung an die Grundflächeneigentümer Bezug nimmt.

Insbesondere von Seiten der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands wurde in den 1970er Jahren die Anregung vorgebracht, eine Trennung von Verfügungs- und Nutzungseigentum an Grund und Boden vorzunehmen, um der dringender werdenden Bodenfrage Herr zu werden sowie Handlungsbereitschaft zu signalisieren.

3.2.1 Das Verfügungs- und Nutzungseigentum

In der Literatur findet sich an vielerlei Stellen daher der geschichtliche Hinweis auf die politische Diskussion in Deutschland, Verfügungs- und Nutzungseigentum im Rahmen von Art. 15 GG differenziert zu betrachten.

Die SPD hatte dazu in einer Reformkommission Vorschläge für eine Trennung bzw. Aufspaltung des Bodens in Verdichtungsregionen eingereicht. Das Verfügungseigentum am Boden sollte nach sozialdemokratischer Variante Gemeinden und Kommunen zustehen, während dem privaten Eigentümer das Recht zugesprochen wurde, den Boden nach von der Gemeinde festgelegten „Spielregeln“ inwert zu setzen. Die auf Grund dieser Initiative einsetzende Diskussion auf der politischen Bühne kann als durchaus turbulent bezeichnet werden. Man kann festhalten, dass sie heute – wengleich mit anderen Akteuren – fast wortgleich erneut auf diese Weise geführt würde.

„Das von der SPD propagierte Nutzungseigentum stellt nur eine dürftig verschleierte Kommunalisierung dar und würde zu einem lawinenartigen Anwachsen von Korruption und Begünstigung führen“ (ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HAUS-, WOHNUNGS- UND GRUNDEIGENTÜMERVEREINS 1972, S. 7).

„Die Einführung eines solchen Rechtsinstituts entspringt nicht den Erfordernissen einer gerechten Bodenordnung, sondern dem Bestreben, unsere Gesellschaftsordnung nach sozialistischem Vorbild umzubauen“ (BODENRECHTSKOMMISSION DER CSU 1973, S. 3).

Die von den Sozialdemokraten ins Leben gerufene Initiative stand dabei in ihrer Entstehung tradierten sozialistischen Theorien nahe, denn die in die Diskussion

geworfenen Reformvorstellungen lassen sich bereits bei LENIN finden, der sich nicht zuletzt mit der Frage beschäftigte, wie das Eigentum an Grund und Boden in der Hand der Gesellschaft ausgestaltet sein sollte. BREDE/DIETRICH/KOHAUPT (1976, S. 245) vertreten die Position, dass die genannten Reformvorschläge der SPD aus dem Jahre 1973 mit den Ideen der „*Sozialisierung von Grund und Boden als einer nicht-kapitalistischen Form des Wirtschaftens nichts miteinander gemein haben*“ (1976, S. 245), denn im Rahmen von Verfügungs- und Nutzungseigentum werde der Boden schließlich weiterhin nach „*kapitalistischen Grundsätzen für die Produktion oder Zirkulation von Waren oder zur Vermietung von Wohnungen genutzt*“ (1976, S. 245).

Parallelen ließen sich dagegen zwischen der Nationalisierung und dem genannten Verfügungs- und Nutzungseigentum in Bezug auf die *Grundrente* aufzeigen, denn nach beiden Konzepten fließe letztere nicht mehr an private Grundeigentümer, sondern komme der öffentlichen Hand zugute.

Stimmt man dieser Analyse zu, kann mithin die geforderte Aufspaltung der Eigentumsrechte den Anforderungen, die Art. 15 GG vorgibt, nicht genügen. Zugegeben werden muss indes, dass sie eine interessante Variante der bürgerlichen Flächenansprüche nebst dazugehörigen Individualinteressen darstellt und wesentlich mehr Chancen auf Realisierung besessen hätte als die Vorschläge in dieser Dekade, die in Richtung einer wie auch immer gearteten Sozialisierung tendierten. Schließlich würde die privatkapitalistische Bewirtschaftung von Grund und Boden nicht tangiert, da der private Nutzer, der das Nutzungseigentum erwerbe, den Boden nach den gleichen Prinzipien bewirtschaftete wie zuvor, wobei er einer Einschränkung nur insoweit unterliege, als die Kommune sich das Recht vorbehalte, die Art und Weise der Nutzung der Fläche detaillierter als bisher festzulegen (BREDE/DIETRICH/KOHAUPT 1976, S. 247).

3.2.2 Grund und Boden/Naturschätze

„Naturschätze“, wie in Art. 15 GG formuliert, bedeuten nach juristischer Meinung eine abkürzende Bezeichnung für die in Art. 155 Abs. 4 der Weimarer Reichsverfassung gebrauchte Verwendung des Begriffs „Bodenschätze“ und wirtschaftlich nutzbare „Naturkräfte“. Unter die (geowissenschaftlich ungenaue) Terminologie Bodenschätze findet man folgende Naturgüter subsumiert: Kohle,

Erdöl, Erze, Salze, Steine, Sand, Erde und Wasser, aber auch Naturkräfte wie insbesondere die Wasserkraft (RITTSTIEG, AK-GG, Art. 14/15, Rdnr. 240).

Betrachtet man den Komplex *Grund und Boden*, so stellt sich die Frage, ob die Verfassung überhaupt eine marktwirtschaftliche Grundflächenordnung zwingend vorschreibt, was immer das in der Praxis auch bedeuten mag. Oder anders formuliert: Ist auch in einer freiheitlichen Marktordnung das Eigentümerbelieben an Grund und Boden eine Selbstverständlichkeit? Historisch wird dies widerlegt, da es nur für eine relativ kurze Zeit nach dem Übergang von der feudalistischen zur bürgerlichen Gesellschaftsordnung der Fall war: Die Lösung des Bodens aus den ständischen Bindungen war nach der Auffassung von RITTSTIEG eine der Hauptforderungen der Französischen Revolution und liberaler Reformer in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Ihre Durchsetzung markiert den Übergang zur bürgerlichen Rechtsordnung und war ergo zugleich Voraussetzung für die wachsende Produktivität der Landwirtschaft (RITTSTIEG 1975, S. 193).

Im Laufe der Zeit stellte sich jedoch vor allem in den Städten das Problem des Raumes nebst damit zusammenhängender „Wohnungsfrage“, was u. a. Ursache für die Bodenreformdiskussion seit Mitte des 19. Jahrhunderts war (BINSWANGER 1978, S. 25).

3.2.3 Sozialisierung in Hessen

Am Raumbeispiel Hessen sollen nun Umsetzungsversuche und daraus folgende Schwierigkeiten von Grundflächen-Sozialisierungsmaßnahmen dargestellt werden. Im Jahre 1946 initiierte die amerikanische Militärregierung die Arbeiten für eine hessische Landesverfassung. Ergebnis dieser Bemühungen war ein Kommissionsentwurf eines Sachverständigenrats, dessen Teil über die Wirtschaftsordnung auf Grund der Mehrheit von SPD und KPD in der Landesversammlung starke sozialistische Tendenzen aufwies und der vorsah, dass die Organisation der wirtschaftlichen Abläufe des Landes vornehmlich nach gemeinwirtschaftlichen Prämissen gesteuert werden sollte (WINTER 1976b, S. 124).

Folgende Sektoren wurden von dem räumlichen Umstrukturierungsprozess erfasst:

3 – Verfassungsrechtliche Aspekte der Flächennutzung

- in Gemeineigentum sollten überführt werden: der Bergbau (in Hessen vorwiegend Kohlen, Kali, Erze), die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft ... und
- vom Staat beaufsichtigt oder verwaltet werden sollten die Großbanken und Versicherungsunternehmen

Die Entschädigung für das in Gemeineigentum überführte Vermögen konnte danach durch das Gesetz sowie nach sozialen Gesichtspunkten geregelt werden. Unter dem Strich „vermeldete“ die Landesregierung folgende Betriebe „als sozialisiert“:

- Bereich Bergbau: 19 Braunkohlegruben im Eigentum von 15 Unternehmen sowie 39 Eisenerzgruben im Eigentum von 14 Unternehmen, 2 Kali-gruben und 1 Tongrube in der Hand von 3 verschiedenen Unternehmen sowie
- Bereich Eisen- und Stahlerzeugung: 1 Unternehmen (Fa. Buderus/Wetzlar)

(WINTER 1976b).

Die Gründe für das Scheitern der hessischen Sozialisierungsbemühungen sollen hier nicht en detail erörtert werden. Festhalten kann man indes: Neben politischen Widerständen im bürgerlich-liberalen Parteienlager war es vor allem der Konflikt mit dem bereits in Kraft getretenen Bonner Grundgesetz, das – wie oben bereits dargelegt – in seinem Art. 15 das Entschädigungsjunktin aufstellt (Zahlung und Festlegung der Entschädigung durch die Gerichte).

Nicht zuletzt die Betriebe des Bergbaus erwiesen sich als nicht leistungsfähig genug, als dass sie im Rahmen einer vergesellschafteten Wirtschaftsorganisation hätten effektiv geführt werden können, was generell ein Problem im Hinblick auf die Singularität derartiger Bemühungen darstellt.

Die als Menetekel übrig gebliebene *Berg- und Hüttenwerk AG* litt unter ausländischer Roherzkonkurrenz sowie darunter, dass durch Trennung der Erzeugung das von der Verarbeitung zu 50 % vom Staat übernommene Eisen in der Folgezeit zu Marktpreisen verkauft und versteuert werden musste; im Jahre 1967 verkaufte daher der hessische Staat seine Anteile an den alten Eigentümer zu einem Kaufpreis von damals 27 Mio. DM (WINTER 1976b, S. 139).

Hinzu kamen Steuerungsprobleme innerhalb der Unternehmen (nicht zuletzt in der mittleren und oberen Managementebene) wie auch Differenzen, die sich aus der zunehmenden Internationalisierung der Rohstoff-Märkte ergaben, ferner das unmittelbar nach dem Krieg vorhandene Problem der Arbeitskräftemobilisierung. Eine Sozialisierung hätte – innenpolitisch betrachtet – Zeit für eine „Rekonsolidierung“ gebraucht, was auf Grund des Aufbaudrucks nicht möglich schien.

Darüber hinaus muss man berücksichtigen, was WINTER zu Recht anmerkt, dass Erfahrungen und Erlebnisse der Bevölkerung mit der faschistischen nationalsozialistischen Regierung in Bezug auf eine Instrumentalisierung für politische Zwecke noch stark in den Köpfen der Menschen steckten – namentlich Kohle-, Eisen-, Stahl-, Kali- und Energieindustrie waren es, die an der Herausbildung des Faschismus besonders stark mitgewirkt hatten (WINTER 1976b, S. 144).

3.2.4 Moderne Auffassungen zu *Grund und Boden*

Heute können Termini wie *Grund und Boden* im Sinne des Art. 15 GG als Synonym für die „*Erdoberfläche samt ihrer Bestandteile*“ (AHLERS 1982, S. 88) gewertet werden.

Zumindest als in höchstem Maße fragwürdig erscheint, ob diese juristische Betrachtungsweise beispielsweise raumwissenschaftlichen Definitionsansprüchen genügt. Diese Erörterung kann hier jedoch einstweilen dahingestellt bleiben. Frappierend wirkt vielmehr, dass insbesondere Wortverbindungen wie *Grund und Boden* im täglichen Sprachgebrauch oftmals gemeinsam als Begriffspaar verwendet werden, so wie es auch der Text des Art. 15 GG aussagt. Zur exakten Analyse sollte hier differenziert werden.

AHLERS erkennt in beiden Begriffen eine unterschiedliche Bedeutung: „*Grund*“ bezeichne die „*Erdoberfläche mehr vom Menschen her in rechtlicher und gesellschaftlicher Sicht*“, was zum Beispiel in den Wörtern „*Grundstück*“, „*Grundverkehr*“, „*Grundbuch*“, „*Baugrund*“, „*Grundsteuer*“ und „*Grundrente*“ zum Ausdruck kommt (AHLERS 1982, S. 88). Nach KÜHNE ist der *Boden* „*mit der Erdoberfläche gleichzusetzen*“, „*von unten her gesehen*“, in Aufbau und wirtschaftlicher Verwendbarkeit – dies manifestiere sich in Termini wie „*Erd-*

boden“, „Bodenrecht“, „Bodenschätzung“ oder „Bodenreform“ (KÜHNE 1970, S. 13).

AHLERS ist der zutreffenden Meinung, dass die einengende „Grund und Boden-Definition“ bei den Verfechtern der herrschenden juristischen Meinung selbst ein gewisses Unbehagen wecke (AHLERS 1982, S. 89). Resümierend lässt sich feststellen, dass *Grund und Boden* in erster Linie die Fläche für die „Funktion Wohnen“ und weniger den agrarisch genutzten Boden definieren möchte, da die Errichtung von Wohnungen und Betriebsstätten als dringend geboten erschien, um den Flüchtlings- und Vertriebenenstrom nach dem 2. Weltkrieg aufzunehmen (AHLERS 1982, S. 90).

Der Gesetzgeber damaliger Zeit musste mithin ein möglichst breites bodenrechtliches Spektrum konzipieren, um planungstechnisch so viel Bauland wie möglich zu „mobilisieren“. In diesem Zusammenhang taucht Art. 14 GG wieder auf: Mithilfe der oben beschriebenen Allgemeinwohlklausel versuchte man, die Bodenordnung neu zu gestalten, was zum Resultat hatte, dass der Terminus *Grund und Boden* in seiner Gesamtheit in den Art. 15 GG aufgenommen wurde, mit der Option, den Boden in der Ferne sozialisieren zu können (SCHELL 1996, S. 114).

Nach heute anerkannter Definition ist Grund und Boden demnach „*die feste Erdoberfläche, soweit sie menschlicher Herrschaft in wirtschaftlicher und rechtlicher Beziehung zugänglich ist*“ (KÜHNE 1970, S. 11; AHLERS 1982, S. 91).

GRIMMEL (1994, S. 29 f) weist auf die sprachlichen Ungenauigkeiten der Terminologie *Grund und Boden* aus geowissenschaftlicher Sicht hin. So sei insbesondere der Begriff „Boden“ in wirtschaftswissenschaftlicher Betrachtung ungenau: Damit Menschen aus den natürlichen Rohstoffen Güter herstellen könnten, benötigten sie Grundflächen. Jene würden in der traditionellen Ökonomie als „*Standortboden*“ bezeichnet, dem die Termini „*Anbauboden*“ (für die Landwirtschaft) und „*Abbauboden*“ (für den Bergbau) hinzugefügt würden. Aus naturwissenschaftlicher Sicht jedoch sei jener – von den Ökonomen benutzte – Bodenbegriff nicht akzeptabel, weil der Boden vielmehr die „*oberste, belebte Verwitterungszone der Lithosphäre*“ (Pedosphäre) bildet (GRIMMEL 1999, S. 7).

Hinzu kommt ferner, dass eine klare begriffliche Trennung zwischen „*Boden*“ und „*Grundfläche*“ durchgeführt werden müsste: Boden sei dreidimensional, die

Grundfläche hingegen nur zweidimensional, wobei sämtliche Grundflächen die Erdoberfläche und alle Böden zusammen die Pedosphäre bilden (GRIMMEL 1999). Unter den hier verwendeten Terminus „*Naturschätze*“ werden bisweilen die „*Bodenschätze*“ wie Erz, Kohle, Uran, Sand etc. subsumiert. Auch dieser Begriff erscheint aus geologischer Perspektive als wenig differenziert, denn diese Schätze der Erde befinden sich nicht in der obersten belebten Verwitterungszone der Erdkruste, sondern erst in tieferen Stockwerken. Aus diesem Grunde erscheinen – legt man den jeweiligen Förderungsort als Basis zugrunde – die Begriffe „*mineralische*“ bzw. „*lithosphärische Rohstoffe*“ vorzugswürdig zu sein (GRIMMEL 1999, S. 5).

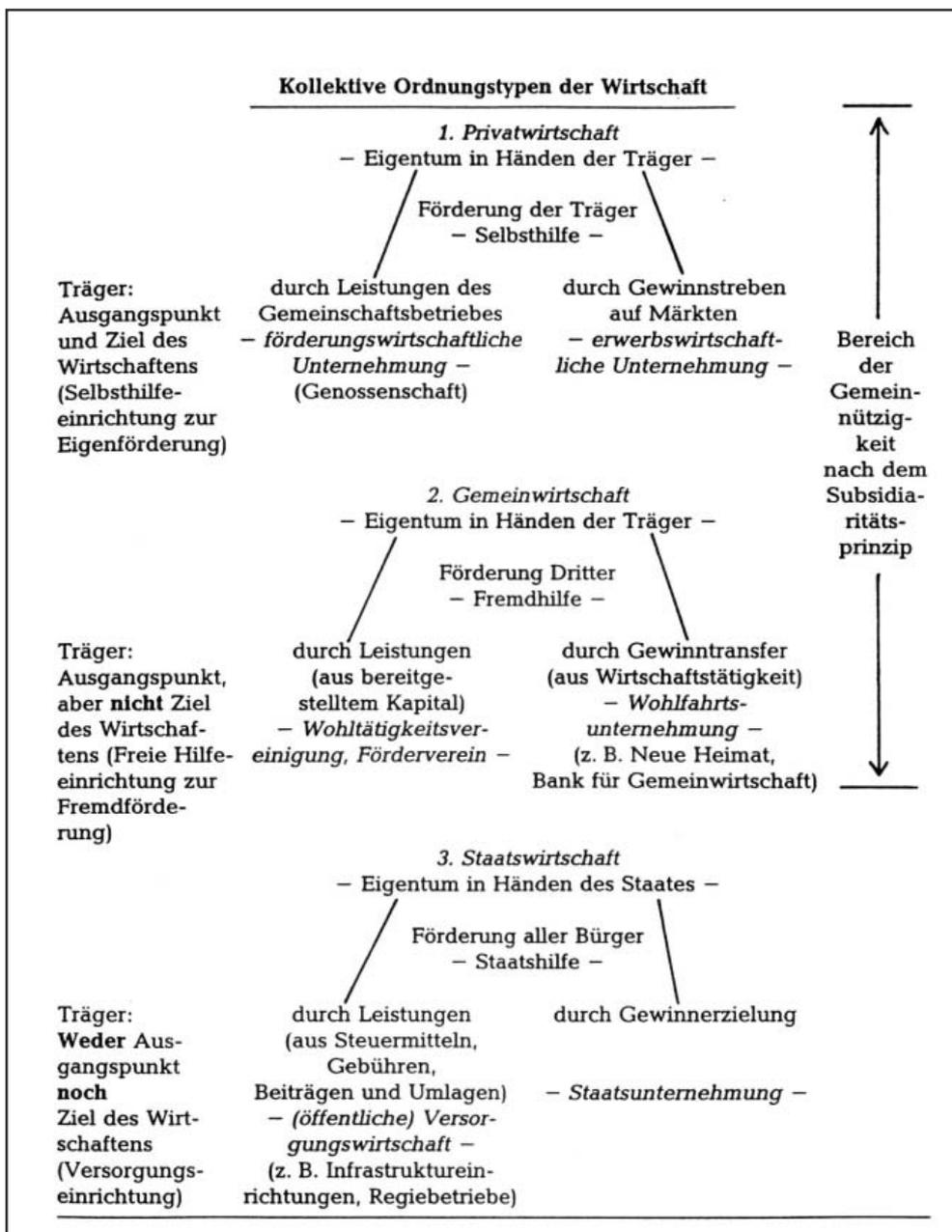
Der Einfachheit halber wird in dieser Arbeit der Begriff *Grundstück* für Grundfläche benutzt, also im Zusammenhang mit der für Siedlungs- und Wohnzwecke bebauten und bewirtschafteten Fläche der Erdoberfläche und *Boden* als Teil der Grundfläche angesehen.

3.2.5 Gemeineigentum an *Grund und Boden*

Ruft man sich den Wortlaut des Art. 15 GG noch einmal ins Gedächtnis, soll ergo der Prozess der Sozialisierung eine räumlich-gesellschaftliche Umgestaltung der Flächeneigentumsverhältnisse dahingehend bewirken, dass am Ende dieses Transformationsprozesses Flächengemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft existieren sollen. Im Zentrum der Untersuchung muss die Frage stehen, ob *Gemeineigentum* eine sinnvolle Bewirtschaftungs- und Bearbeitungsform für die Gesamtheit der Grundflächen sein kann, und welche Probleme hierbei auftreten können.

Zunächst muss man konstatieren, dass der Ausdruck „Gemeineigentum“ eigentlich ein Widerspruch in sich ist. Denn laut bürgerlicher Flächenansprüche wird das Eigentum als etwas sehr Persönliches für den einzelnen angesehen, mit der Konsequenz, andere von eben jenem Eigentum auszuschließen. Im Gemeineigentum soll aber das zur Verfügung stehende Substrat unter Herrschaft aller Individuen stehen. Kann eine derart gelagerte Konstruktion überhaupt jemals befriedigend (d. h. konfliktfrei) funktionieren? Zur Klärung der schwierigen Frage, was denn *Gemeineigentum* sei, muss man sich in erster Linie den Zweck der Vergesellschaftung vor Augen führen.

Abb. 1: Kollektive Ordnungstypen der Wirtschaft



Quelle: JENKIS, H., 1986, S. 19

Zu fragen ist stets, wer Träger des Gemeineigentums sein soll und wie ganz allgemein die Verwaltung dieses zu konzipierenden Kollektivvermögens aussehen kann. Bereits in diesem Stadium kann man zweifeln, ob das Eigentum aller notwendigerweise durch den Staat administriert werden muss.

Für die Verwaltung der Grundflächen – unerheblich, ob zwei- oder dreidimensional – würde diese Konzentration letztlich bedeuten, dass neue Rechtsträger des Gemeineigentums geschaffen werden müssten; neben dem Bund und den Ländern kommen Gemeinden, Gemeindeverbände sowie speziell zu errichtende gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltungsträger in Betracht.

JENKIS (1986, S. 19) hat die Steuerungsmöglichkeiten der Wirtschaft analysiert, wobei man seine Untersuchung dahingehend generalisieren kann, dass Interventionsmöglichkeiten auf dem Grundflächensektor sich danach im Grunde in mannigfachen Ordnungstypen entfalten können. Die dritte Ebene, die Staatswirtschaft, gerät zur Umsetzung naturgemäß primär in das Blickfeld, aber auch Genossenschaften erweisen sich als potentielle Träger für jedwede Flächenreformmaßnahmen (vgl. Abb. 1).

3.2.6 Gemeinwirtschaft am Beispiel der Genossenschaft

Eine mögliche eigenverantwortliche Bewirtschaftungsform des Bodens durch Individuen gleichgerichteter Interessen ist jene im Rahmen einer (Wohnungs-) Genossenschaft, wobei unter linguistischem Aspekt der Terminus *Gemeinwirtschaft* im Grunde genommen das Äquivalent zu *Privatwirtschaft* und der Oberbegriff für *genossenschaftliche Nutzungsformen* wäre.

Die *Gemeinwirtschaft* besitzt interessanterweise in Deutschland eine lange Tradition. Den Zielsetzungen und Ideologien dieser Wirtschaftsform ist die Vorstellung gemein, dass nicht der Gewinn alleinige Antriebskraft nebst Steuerungsmechanismus für die Gemeinschaft sein kann. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen dienen in erster Linie übergeordneten wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Zwecken, zu dem nicht zuletzt die Verhinderung bzw. Eindämmung des partiell exorbitanten Rohstoffverbrauchs zu zählen sein dürfte.

Hinzu kommt noch ein zweites: Die in Gemeineigentum überführte, sozialisierbare Grundfläche müsste im Rahmen der Vergemeinschaftung nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen verwaltet werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Gewährleistung jener Leitlinien nicht notwendigerweise der Staat übernehmen sollte. Auch ein Zusammenschluss von verantwortungsbewussten Bürgern kann eine hervorragende Steuerungsinstanz sein; zudem würde dadurch das So-

lidaritäts- und letztlich auch das Demokratieprinzip gefördert werden (z. B. Bildung eines „Bodenfonds“ oder einer „Bodenstiftung“).

3.2.6.1 Genossenschaftliche Ausprägungen

NOVY (1991) verweist auf die vielfältigen Formen, wie unter genossenschaftlicher Regie Wohn- und Bodenreformbewegungen von den Menschen unterstützt wurden. Zur Typisierung haben sich danach 4 Gruppen herausgebildet:

- **Mittelständisch-besitzindividualistische Richtung**

Ersterer Typ ist durch ein ausschließlich wirtschaftliches Interesse der Genossen charakterisiert. Triebfeder jeden Beitritts ist die Verbesserung der eigenen Situation durch Erwerb von Grund und Boden. Zur Erreichung dieses Zwecks wird das Eigentum (schrittweise) auf den Nutzer übertragen, und nach Auflösung der individuellen Wohnungsfrage wird die Genossenschaft liquidiert.

- **Arbeitgebernahe (bzw. Beamten-) Genossenschaft**

Der Beamten-Wohnungsverein kann durch Beteiligung bzw. Subventionierung des Arbeitgebers oder Staates entstehen; Staat und Kommunen geben Bürgschaften und Darlehen. In Hamburg-Harburg entstand 1911 als Exempel dieses Typus der *Beamten-Wohnungsverein*.

- **Paternalistisch-sozialreformerische Unterart der Genossenschaft**

Förderer dieser Art sind in der Wohnungswirtschaft engagierte Persönlichkeiten; diese Gruppe stand der Idee des Gemeinschaftseigentums am nächsten, da die Wohnungen auf Dauer im Bestand der Genossenschaft bleiben und man darüber hinaus versucht, die Sozialisierung der Bewohner z. B. durch Investitionen in die Bildungsinfrastruktur (Errichtung von Bibliotheken u. a.) zu fördern.

- **Oppositionell-reformerische Richtung**

Hier war die Selbsthilfe der Mitglieder notwendig, um über die Lösung der Wohnfrage hinaus umfassende gesellschaftliche, ökonomische und politische Reformen bzw. Denkanstöße auf den Weg zu bringen. Förderer wurden dennoch gesucht und in Gestalt von Ortskrankenkassen, Gewerkschaften oder Konsumgenossenschaften auch gefunden. Diese Genossenschaften weisen – unter sozialgeschichtlichem Aspekt betrachtet – den größten Wirkungskreis auf. Namens-

bezeichnungen waren *Arbeiter-Bauverein*, *Frei-Scholle*, *Paradies*; letztere lasen Anlehnungen an utopische Gesellschaftsmodelle erahnen.

3.2.6.2 Raumbispiel „Siedlung Eden“

„Eden“, eine Genossenschaftssiedlung in Oranienburg bei Berlin, soll dabei als Ausgangspunkt für weitere Überlegungen dienen.

Diese, 1893 entstandene Wohnsiedlung versuchte neben den Zielen der Zurverfügungstellung von preiswertem Wohnraum darüber hinaus die Etablierung diverser „Lebensreformen“ wie beispielsweise die Naturheil- oder die Vegetarier-Bewegung zu erreichen. Die zur Gründung von „Eden“ vorherrschenden Motive waren somit durchaus als ganzheitlich zu bezeichnen. Trotz Geldmangels (zur Finanzierung wurde eigens die „Oranienburger Bau- und Kreditgesellschaft mbH“ gegründet) gelang es den Bewohnern, „auf dem sandigen Boden im Urstromtal der Havel in der Mark Brandenburg“ (ONKEN 1997, S. 14) den Anbau von Obst und Gemüse zu kultivieren, mit dem Ergebnis, dass zum Ende des 19. Jahrhunderts bereits 15.000 Obstbäume, 50.000 Beerensträucher und 200.000 Erdbeerstauden angebaut waren, deren Früchte der im Jahre 1898 gegründeten *Obstverwertung Eden* zugeführt wurden (ONKEN 1997, S. 14). Neben dem Ziel der Autarkie der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern stand eine Mischung aus Eigen- und Gemeinwirtschaft im Vordergrund, wobei die „Heimstätten“ durch Pächter privat bewirtschaftet wurden. Das Zeitbudget der Bewohner war darüber hinaus dermaßen großzügig bemessen, dass sie während der übrig bleibenden Zeit in den Genossenschaftsbetrieben arbeiteten, während der Wintermonate insbesondere in der Obstverwertung (ONKEN 1997, S. 15). Die Kolonie *Eden* besteht heute noch, und wenngleich sie derzeit mit finanziellen Schwierigkeiten kämpft, so kann man die dahinter stehenden Ideen doch als innovativ bezeichnen.

In den Jahren nach 1920 entstanden ferner überall in Deutschland eine Reihe von *Produktivgenossenschaftsbewegungen* auf dem Bausektor, die vor allem von gewerkschaftlich organisierten sowie in der Regel arbeitslosen Bauarbeitern, Ingenieuren und Architekten gegründet worden waren; in Hamburg entstand beispielsweise die *Gemeinnützige Bauarbeitergenossenschaft Bauwohl*.

Als erfolgreichste sozialistische Baugenossenschaft in der Zeit um 1911 galt die aus sozialistischer Arbeiterbewegung hervorgegangene *Freie Scholle* in Bielefeld, die innerhalb von 15 Jahren etwa 1.000 Wohnungen für ihre Mitglieder errichten ließ. Darüber hinaus erhielten genossenschaftliche Verbände bereits zu jener Zeit staatliche Zuschüsse: Baugenossenschaften verwalteten Bauland im Interesse der sozial Schwachen preiswerter, mobilisierten deren Selbsthilfe und vermieden auf diese Weise dauerhaft jede Spekulation. Aus diesem Grunde wurden sie von Staats wegen als „Träger des Wohnungsbaus“ gefördert (MERSMANN/NOVY 1991, S. 55).

Aus der Idee der durch Selbsthilfe heraus motivierten Inwertsetzung der Flächen entwickelten sich in Hamburg u. a. die *Gartenstadtgenossenschaft* und weitere baugenossenschaftliche Zusammenschlüsse wie der *Bauverein Reiherstieg*, der *Eisenbahnverein Harburg*, die *Baugenossenschaft Finkenwärder-Hoffnung* sowie die *Wohnungsbaugenossenschaft Süderelbe* (HARMS et al. 1994).

In der modernen städtebaulichen Epoche weist JENKIS (1980, S. 17ff) für den Bereich der Stadtsanierung als sozialgerechte Bodenbewirtschaftungsmaßnahme darauf hin, dass diese Arbeiten und die dazugehörigen Infrastruktur-Aufgaben nur einigen wenigen großen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen übertragen werden können. Nach der Definition soll ein Unternehmen dann gemeinnützig in Bezug auf die Fläche handeln, wenn gesichert sei, dass im Konfliktfall nicht das Erwerbsstreben, sondern die öffentlichen Aufgaben die Disposition über die Flächennutzung bestimmen. Im Modell gemeinnütziger Wohnungsunternehmen wird der Unterschied zur verstaatlichten Wohnungswirtschaft sowie zu den selbstverwalteten Genossenschaften deutlich, da der Staat im Rahmen sozialverträglicher Flächennutzungsvorgaben den rechtlichen und steuerlichen Rahmen vorzugeben hat, der sodann mit sinnvollen Modellen ausgefüllt werden muss.

HARMS et al. (1994, S. 26ff) verdeutlichen, dass es auf Grund einer Zentralisierung immer weniger Genossenschaften mit entsprechend mehr Mitgliedern gibt, darüber hinaus jedoch mehr Bauherren existieren, die außerhalb des eigenen Bestands betreut werden müssten (Diversifikation der Baudurchführung für Dritte etc.), dass ferner in Großstädten wie Hamburg auf Grund des Zuzugs die Nachfrage nach mietpreisgünstigen Wohnungen schneller steige als das Bauvolumen. Ferner müsse die Genossenschaft insgesamt in ihren Strukturen modernisiert werden, damit das dauerhafte Ziel, nämlich die Zurverfügungstellung von

preiswertem Wohnraum für finanziell schlechter gestellte Mitglieder der Gesellschaft, sichergestellt sei. Diesem Anspruch kann nach dieser Auffassung nur dann genüge getan werden, wenn die Modifizierung genossenschaftlicher Unternehmensformen unter Berücksichtigung effizienter Flächennutzung konsequent verfolgt wird.

3.2.7 Ausnahmen von der Grundflächensozialisierung

Im Folgenden stellt sich die Frage, ob es Ausnahmen vom Ziel der Vergesellschaftung bewirtschafteter und bewohnter Grundflächen geben sollte.

Grundstücke mit Eigenheimen dürften eigentlich gemäß ihrer Funktion der Eigentumsgewährleistung (vgl. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) nicht unter Artikel 15 GG fallen, die teilweise rein auf Profitstreben der Eigentümer/Investoren genutzten Stadtkerne der Innenstädte (*Filetgrundstücke*) jedoch durchaus. Problematisch erscheint indes diese Aufteilung von (eigengenutzten) Eigenheimen und kommerziell genutzten Innenstädten hinsichtlich ihrer „Sozialisierungshöflichkeit“. Tatsache ist auf der einen Seite, dass sich in dem (eigengenutzten) Eigenheim unserer Zeit die Eigentümerposition auf besonders eindrucksvolle Weise widerspiegelt. Haus- und Grundeigentum, das jedoch nicht den eigenen Wohnzwecken dient, dürfte nur im Fall des auf eigenem Grund und Boden arbeitenden Landwirts oder Gewerbetreibenden von persönlichen Flächennutzungsaspekten charakterisiert sein.

Vielmehr liegen aus juristischer Sicht die Dinge hier dergestalt, dass beim selbstgenutzten Flächeneigentum sich die Flächeneigentumsansprüche im Hintergrund befinden, da von sozialer Relevanz hier lediglich die Nutzung der eigenen Fläche ist und die Herrschaft über andere Abhängige (z. B. Mieter), die auf die Zurverfügungstellung angewiesen sind, nicht existiert (RITTSTIEG 1975, S. 265).

Aus der Sicht des Naturschutzes ist freilich kritisch anzumerken, dass insbesondere der von der Politik propagierte Bau von Eigenheimen (Stichworte „Sicherheit im Alter“ sowie „Flucht in die Sachwerte“) am Rande der Städte es war, der mitverantwortlich für den steigenden Flächenverbrauch gemacht werden kann.

4. Ethische Aspekte der Flächennutzung

4.1 Grundeigentum und ethische Lehre

Ethiker, aber auch Politologen, bemühen sich gleichfalls seit längerem um zahllose Begründungslieferungen für das Vorhandensein von (Grund-)Eigentum. Dabei lässt sich die „Variante Grundeigentum“ im Allgemeinen nicht von den übrigen Eigentumsformen trennen. Eines haben sie im Lichte der Kritik darüber hinaus gemeinsam: das Beherrschtwerden von der „(Flächen-) Eigentümermarktgesellschaft“.

Diese liberale Eigentumskonzeption basiert im Wesentlichen auf den Theorien von JOHN LOCKE. Dieser kann als „naturrechtlich geprägter“ Philosoph bezeichnet werden, weil er das Dogma der „*natürlichen Gleichheit*“ und der „*Vernunft aller Menschen*“ hochhielt. Die Natur wird bei LOCKE lediglich als „natürlicher Schrankengeber“ akzeptiert, und „*innerhalb der Schranken des Gesetzes der Natur*“ habe der Mensch „*ein natürliches Recht auf Eigentum*“, wobei dieses vom „*natürlichen Recht auf das eigene Leben und die eigene Arbeit*“ abgeleitet werden könne (LOCKE, zit. nach MACPHERSON 1973, S. 225).

Kernstück seiner ethischen Rechtfertigung ist mithin die Zentrierung auf das naturgegebene Recht des Menschen sowohl an seiner eigenen Person, wie auch an den ihn umgebenden Naturgütern, wobei die Freiheit der Person erst die Aneignung anderer (ursprünglich freier) Güter ermöglicht. RITTSTIEG fügt in diesem Kontext an, dass die legitime Herrschaft einer Gesellschaft oder eines Staates daher anfänglich nur auf dem Konsens aller Beherrschten aufbauen könne (RITTSTIEG 1975, S. 73).

Ist dieser Konsens in Bezug auf Flächennutzungen gegeben, müssten die Ethiker fragen. Gleichheit aller verhinderte gleichwohl nicht die höchst ungleiche Verteilung und Aneignung des Grund und Bodens, woraus sich ableiten lässt, dass das naturrechtlich-philosophische Verständnis von Bodeneigentum willkürliche Nutzungen der Flächen nebst liberale Marktkräfte förderte. Zu Recht wird daher darauf verwiesen, dass sowohl „*Marxisten wie auch radikal denkende Liberale*“ heute eingestehen müssten, dass von der „*urliberalen*“ Gleichsetzung von Eigentum und Freiheit heute nur noch bei einer privilegierten Minderheit von Produktionsmittel- und Flächeneigentümern gesprochen werden könne (KALLENBERGER 1979, S. 166).

Sozialethiker wiederum beschränken sich zumeist auf die Deskription des status quo und führen aus, dass Vorschläge fertiger Lösungen, in welcher juristischen Form die Sozialpflichtigkeit insbesondere des Bodeneigentums greifbar gemacht werden könnte, die „Zuständigkeit“ des Sozialethikers überstiegen (KERBER, in: HENRICH/KERBER 1972, S. 10). Nach KERBER (1972, S. 10ff) sind für die ethische Betrachtungsweise des Grundeigentums u. a. folgende Thesen aufzustellen:

- Von Natur aus ist die Erde mit allem, was sie enthält, zum Nutzen aller Menschen und Völker bestimmt;
- Um die bestmögliche Nutzung der Güter im Sinne aller zu gewährleisten, ist eine Privateigentumsordnung erforderlich, in der dem einzelnen ein ausschließliches Verfügungsrecht über bestimmte Güter zukommt. Der Gebrauch dieses Rechts unterliegt sittlichen und rechtlichen Einschränkungen;
- Grund und Boden ist ein ganz besonderes wirtschaftliches Gut mit Eigenschaften, die spezifische Regelungen notwendig machen;
- Gewichtige Gründe sprechen dagegen, die Verteilung von Grund und Boden völlig aus der marktwirtschaftlichen Ordnung herauszunehmen;
- Zur Herstellung einer sozialen Bodenordnung kann und muss die öffentliche Hand durch Bodennutzungspläne in die freie Verfügung der Eigentümer eingreifen;
- Auch weitergehende Einschränkungen seines Rechts bis zur Enteignung muss der Eigentümer nach KERBER hinnehmen, wenn ein „öffentliches Interesse“ nachgewiesen werden kann;
- Durch gezielte Maßnahmen sollte allen Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit gegeben werden, Eigentum oder eigentumsähnliche Rechte an Grund und Boden zu erwerben und
- Ein Großteil der bestehenden Ungerechtigkeiten lässt sich durch steuerliche Maßnahmen überwinden.

4.2 Grundeigentum und kommunistische Lehre

Diametral dazu stellt sich die Begründungslehre für das Bodeneigentum selbstverständlich in kommunistischer Lehre dar. Diese beschäftigt sich ebenfalls naturgemäß mit dem Grundeigentum, wenn auch primär aus ökonomischer Sicht und stets im Kontext der Betrachtung übriger „Produktionsmittel“.

Sämtliche Eigentumsverhältnisse sind nach dem Verständnis von KARL MARX juristischer Ausdruck zugehöriger Produktionsbedingungen. Der Boden wird nach dieser Ideologie als *Produktionsinstrument* angesehen, neben anderen Ausstattungsmerkmalen wie Werkzeugen, Maschinen, Apparaten und sonstigen (technischen) Vorrichtungen. *Produktivkräfte* wiederum werden als die „*Gesamtheit der Menschen mit ihren Produktionserfahrungen und Arbeitskompetenzen*“ definiert; diese Kräfte sind danach „*Ausdruck für das Verhältnis der Menschen zu den für die Produktion der materiellen Güter benutzten Gegenstände und Kräfte der Natur*“ (ÖKONOMISCHES LEXIKON DER DDR 1976, Bd. II, S. 454).

In den Werken von MARX und FRIEDRICH ENGELS wird deutlich, dass mit Ablösung des „Kapitalismus“ als Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung auch die Beseitigung persönlicher Eigentumspositionen an Grundflächen der Erde verbunden sein muss. Im *Manifest der Kommunistischen Partei* (1848) wird postuliert, dass vordringlichste Aufgabe der Etablierung des Proletariats die „*Expropriation des Grundeigentums und die Verwendung der Grundrente zu Staatsaufgaben*“ sei (MARX/ENGELS 1848, S. 481). Produktivkräfte könnten sich demnach nur dann effektiv entfalten, wenn das Privateigentum an Grund und Boden abgeschafft werde, da sich der Bodeneigentümer ungerechtfertigt bereichere, indem er (leistungslos) die Grundrente für sich in Anspruch nehme und in dieser Zeit nicht produktiv sei:

„*Allerdings unterscheidet sich das Grundeigentum von den übrigen Arten des Eigentums dadurch, daß auf einer gewissen Entwicklungshöhe, selbst vom Standpunkt der kapitalistischen Produktionsweise aus, es als überflüssig und schädlich erscheint*“ (MARX 1894, S. 671).

KARL MARX ist überzeugt davon, dass es der Kapitalismus selbst sogar schaffen könne, Gemeineigentum an der Erde einzurichten, auf dem dann die neue Gesellschaftsordnung sich etablieren könne (MARX 1867, S. 803). Sein Mitstreiter ENGELS wiederum sieht einen Zusammenhang zwischen den Eigentumsrechtspositionen der Eigentümer und der durchgeführten Enteignung dergestalt, „*daß das gesellschaftliche Eigentum sich auf die Erde und die anderen Produktionsmittel erstreckt und das individuelle Eigentum auf die Produkte, also auf die Verbrauchsgegenstände*“ (ENGELS, zitiert nach ARLT/ROHDE 1967, S. 6).

Auch LENIN nimmt sich in seinem Werk *Das Agrarprogramm der Sozialdemokratie in der ersten russischen Revolution von 1905-1907* der Flächenproblema-

tik an, indem er ausführt: „*Die Nationalisierung des Grund und Bodens ist nicht nur das ‚letzte Wort‘ der bürgerlichen Revolution, sondern ist auch ein ‚Schritt zum Sozialismus‘*“ (LENIN 1908, S. 436).

Ein wesentlicher Schwachpunkt des Eigentumsbegriffs in dieser Definition ist nach heutigem Wissensstand seine mangelnde Differenzierung. So wird Eigentum in teilweise seltsamer Weise pauschalisiert und nicht den individuellen Funktionen wie Baugrund, Wirtschaft, Agrarwesen etc. zugeordnet, die auch als „*Typenbildungen des Eigentums*“ bezeichnet werden. OTANI (1978, S. 165ff) macht ferner auf die Interdependenz monetärer Zusammenhänge und der Herausbildung von „*Bodenwucher*“ aufmerksam. Der Privatbesitz (Privateigentum) an Grund und Boden bewirke, dass ein funktionierendes Völkerrecht insgesamt beeinträchtigt werde, da nicht zuletzt in fast allen Entwicklungsländern – „*sogar schon in Italien und Spanien*“ (OTANI 1978, S. 166) – der Großgrundbesitz eine entscheidende Rolle zum Schaden der Bevölkerung spiele. Wenn nicht eine gerechte Bodenordnung eingeführt würde, könnte der Druck, dem diese Völker ausgesetzt sind, leicht zu einem „*völligen Chaos*“ bzw. zu „*noch weiterer Ausbreitung des Kommunismus*“ führen.

Doch gibt es nach Auffassung von OTANI auch positive Tendenzen: Afrika kehre teilweise zu seinen ursprünglichen Nutzungsrechten zurück, wobei auch dort die Gefahr der „*kommunistischen Infiltration*“ bestehe, die auf Enteignung und Kollektivierung ziele und damit die sozialen Grundlagen restlos zu zerstören drohe. Insgesamt kann man nach dieser Auffassung den Schluss ziehen, dass privates Besitzrecht an Grund und Boden zu einer „*Entprivatisierung im großen Stil, zur Enteignung der Völker und zur Konzentration des Bodenbesitzes in wenigen Händen*“ führe (OTANI 1978, S. 172).

Eine sozialverträgliche Landverteilung wird hier gleichermaßen als effektives Bollwerk gegen kommunistische Ideologien angesehen. In diesem Kontext muss man OTANI zugeben, dass der ehemalige Staatskapitalismus östlicher Prägung zu einer Agglomeration der Grundflächen in wenigen (überwiegend öffentlichen) Händen geführt hat. Ferner weist er zu Recht auf den „*großen Widerspruch*“ hin, den weder Philosophen noch Sozialethiker je ganz aufgelöst hätten: Dass nämlich der Boden für alle da sein müsse, er aber niemandem als Besitz (Eigentum) gehören dürfe, dass sein Wert sich nur durch „*sinnvolle Benutzung*“ realisiere und schließlich dass eben diese sinnvolle Benutzung und Pflege ein privates Be-

sitz- und Nutzungsrecht voraussetze, das einen Teil der Menschen von der Nutzung ausschlieÙe (OTANI 1978, S. 174).

Wenn in den Ausführungen von OTANI von *Besitz* die Rede ist, muss dies nicht zuletzt der juristischen Korrektheit halber in *Eigentum* umgedeutet werden, da der Besitz allein zumindest in der deutschen Rechtsordnung im allgemeinen noch keine umfassende Eigentümerposition (nicht einmal eine eigentümerähnliche) verleiht. Der Mieter eines Grundstücks beispielsweise ist Besitzer, nicht aber Eigentümer; letzterer besitzt indes die Entscheidungskompetenz, wie im Rahmen vorhandener Gesetze die Eigentums-Flächennutzung zu realisieren sei.

4.3 Grundeigentum und kirchliche Lehre

In der Bibel findet sich das bekannte Zitat: „*Gehet hin und machet Euch die Erde untertan*“. Dieses Leitmotiv konnte in Zeiten, als noch weite Teile der Erdoberfläche un bebaut sowie un besiedelt waren, leicht(-fertig) ausgegeben werden, obwohl es schon damals unverantwortlich war. Im Folgenden ist daher – auch unter Zuhilfenahme älterer Quellen – zu prüfen, wie sich die historisch-theologische Begründung für Bodeneigentum i. e. S. und die Verteidigung desselben darstellt.

Besonderes Gewicht in der historischen Rückschau kommt dabei den *Solonischen Reformen* zu, die durchaus Ansätze für eine moderne Reform der Grundflächennutzung in sich bergen.

4.3.1 Landverteilung im antiken Griechenland

Die Auswertung historischer Quellentexte zur Verteilung und Bewirtschaftung von Grund und Boden (neben dem Alten Testament) zeigt, dass im Athen des 5. und 4. vorchristlichen Jahrhunderts das Eigentum an Grundflächen der Erde keineswegs in wenigen Händen konzentriert war. Vielmehr kannten die Griechen beispielsweise keine *Latifundienwirtschaft*, wie sie für die Republik Italien in späterer fortgeschrittener Zeit üblich war. Typisierendes Kennzeichen der *Landverteilung* in Städten wie Athen war eine Zersplitterung des Bodens und eine Streuung des Grundeigentums auf breitem gesellschaftlichem und konsensuellem Niveau.

RUSCHENBUSCH schätzt die Masse der Grund besitzenden Athener auf etwa 9.000 Menschen, wohingegen die Zahl der grundbesitzlosen Bürger nach dem Peloponnesischen Krieg kaum mehr als ein Drittel betrug, nach seriöser Schätzung sogar nur ein Viertel der gesamten Bürgerschaft, was als ein sehr niedriger Wert interpretiert werden kann (RUSCHENBUSCH 1979b, S. 134).

Dabei verfolgte Athen die Strategie der „Landzuweisung“: Dies geschah aus volkswirtschaftlicher Perspektive weniger aus dem Grunde, die Lage der attischen Landwirte zu verbessern, als vielmehr aus der Motivation heraus, den Überschuss der athenischen Bürger mit Land zu versorgen und auf diesem Wege die bereits damals überbevölkerte Stadt zu entlasten. Eine dermaßen breit gestreute Verteilung des Landes war es auch, die die Grundlage für eine weit verbreitete kleinbäuerliche Lebensweise bildete, die sich nie völlig von der Subsistenzwirtschaft löste (LINK 1991, S. 14).

Zugleich wird über den Aspekt des Grundeigentums die Verbindung zu einer sozial stabilen, friedlichen und ausgewogenen Gesellschaft hergestellt. Die Tatsache, dass die meisten athenischen Bürger über Grundeigentum verfügten, gilt nach Auffassung von LINK (1991) als Grund für den „*auffälligen sozialen Frieden*“, den Athen nicht nur zu den Glanzzeiten des Delisch-Attischen Seebunds, sondern bis in das 4. Jahrhundert hinein genoss, als man wieder verstärkt die eigenen Ressourcen in den Vordergrund stellen musste.

Frieden in Bezug auf die „soziale Frage“, ausgelöst durch das Vorhandensein von Grundeigentum, wird danach als Hauptursache für die Stabilität der athenischen Demokratie schlechthin interpretiert. Doch gab es zu jener Zeit selbstverständlich nicht nur gesellschaftliche Stabilität, sondern auch wachsende Verschuldung und Elend der Kleinbauern, die sich nicht etwa aus dem Grunde verschuldeten, weil sie ihre eigenen Felder bewirtschafteten. Vielmehr war nach Auffassung von ARISTOTELES das Land, das sie bestellten, das „der Reichen“, und nach seiner Meinung lagen sämtliche Grundflächen in der Hand von wenigen. Sollten die Kleinbauern (*Hektemorier*) einmal Eigentümer von Grund und Boden gewesen sein, so müssten sie „*schon früher verloren*“ haben (ARISTOTELES, Ath. pol. 2,2; zit. nach LINK 1991, S. 16). Als *Hektemorier* konnten sie keinen Boden verpfänden, denn dieser gehörte bereits den Grundeigentümerfamilien. Die Kleinbauern durften ihre Schollen zwar bestellen, mussten dafür aber Pachtabgaben leisten und sich im Falle der Nichtzahlung mit ihrer

Person dem Grundeigentümer ausliefern; sie wurden so zu „*Schuldsklaven*“ (LINK 1991).

4.3.1.1 Die Reformen des SOLON

Die Auseinandersetzungen um staatliches Flächeneigentum zwischen adligen Grundeignern und Kleinbauern wurden konsequent weitergeführt und mündeten in den Maßnahmen des SOLON, der umfangreiche Reformen der Verfassung wie auch der Eigentumsrechte an Grund und Boden durchführte. Beispielsweise ließ er Grenzsteine auf dem Land setzen, um sowohl die Parzellen der Kleinbauern untereinander, als auch die Grenzziehung zum Land der Großgrundbesitzer zu verdeutlichen, was zu mehr Rechtssicherheit geführt haben dürfte. Ferner war bereits zu jener Zeit die Rede von „*freier Erde*“ bzw. „*freiem Land*“, das sich auf die Flächen bezog, die einerseits niemandem gehörten und andererseits jedermann zugänglich waren.

SOLON bezeichnete die Inbesitznahme dieser „*freien Erde*“ als Unrecht, indem er den Reichen vorhielt, so würden stehlen, wo immer sich ihnen die Beute biete, schonten sie doch weder „*das Tempelgut, den Besitz, noch die Götter, noch das, was dem Demos gehörte*“ (ANDREEV 1983, S. 45). Es kam mithin zu einer Umschichtung des Grundeigentums von unten nach oben, indem sich die politisch und wirtschaftlich Mächtigen und Einflussreichen die niemandem zuzuordnenden Staatsflächen aneigneten. Die Kleinbauern hingegen hatten kaum eine Möglichkeit, an dieser unregelmäßigen Ressourcenverteilung aus wirtschaftlichen und damit nicht zuletzt auch politisch-gesellschaftlichen Gründen zu partizipieren, weil sich allein „*die Adligen*“ durchsetzten, die bisher unverteilt, allen frei zugängliches Land mit Grenzsteinen versahen und eigenmächtig zu ihrem Eigentum deklarierten (LINK 1991, S. 22).

Der gesellschaftliche Friede wurde darüber hinaus dadurch nachhaltig gestört, dass die Kleinbauern zusätzlich zu ihrem ohnehin vorhandenen ökonomischen Handicap noch fünf Sechstel ihrer Jahreserträge abzugeben hatten und nur ein Sechstel behalten durften. Dies schmälerte die Motivation zum Landkauf zusätzlich. ARISTOTELES schreibt dazu:

„*Die Verfassung war in jeder Hinsicht oligarchisch, und tatsächlich waren die Armen den Reichen versklavt, sowohl sie selbst, als auch ihre Kinder und Frauen. Sie wurden Pelaten und Hektemorier genannt. Nach diesem Pachtsatz näm-*

lich bearbeiteten sie den Reichen die Felder. Das ganze Land aber befand sich in den Händen von wenigen. Und wenn sie die Einkünfte nicht hingaben, verfielen sie der Sklaverei“ (LINK 1991, S. 23).

Es war nicht zuletzt das Verdienst von SOLON, die Abgaben von fünf Sechsteln des Gesamtertrags für die Bewirtschaftung des unverteilter Landes wieder aufzuheben sowie die Grenzsteine herauszureißen. Freies, unverteilter Land (in dieser Hinsicht ist sich der ansonsten konservative Reformers SOLON sicher gewesen) sollte unter keinen Umständen verteilt werden. Es sollte freies, allen zugängliches und nutzbares Land bleiben. Auf diese Weise wurde das *Niemandsland* zum *Öffentlichen Land*.

Der Reformers SOLON hoffte demnach, der „*Besitzgier der reichen Bodeneigentümer*“ Einhalt zu gebieten, dem berechtigten Interesse der Kleinbauern zu folgen, das Anrecht der Gemeinschaft auf öffentliches Land zu verdeutlichen und sichern zu können. All dies zusammen stellte einen wohlerwogenen Ausgleich der Interessen in der Sache, einen entscheidenden Fortschritt in der Struktur und damit einen „*typisch solonischen Kompromiss*“ dar (LINK 1991, S. 32). Es war das historische Verdienst der Reformbemühungen, den Erwerb von Land, „*soviel einer will*“ zu verbieten.

Zu Recht wird auf das Dilemma jener Zeit eingegangen: Auf der einen Seite wuchs die Bevölkerung vergleichsweise schnell an, was zu einer Verteilung und Zerstückelung der ohnehin knappen Ressource Boden innerhalb der Kleinbauern geführt habe. Auf der anderen Seite sei die Tendenz zu beobachten gewesen, dass sich die Reichen immer rücksichtsloser in den Besitz des bisher noch unverteilter Landes gebracht hätten und damit die wirtschaftlich schwächeren Bürger der Möglichkeit beraubt hätten, einen u. U. wachsenden Mangel an altem, privatem Grund durch den Zukauf von neuem, bisher unverteilter Land auszugleichen. Die gesamte Entwicklung sei darauf hinausgelaufen, dass die Kleinbauern rasch ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit verlustig wurden (LINK 1991, S. 161).

4.3.2 Landverteilung im antiken Rom

Die Verteilung des Grundeigentums im römischen Reich war stark von den Rechtssätzen des *Codex Juris Civilis* des römischen Kaisers JUSTINIAN geprägt.

Sie zeigen deutliche Verbindungen zum heute in Deutschland geltenden Bürgerlichen Recht, da insbesondere zu Zeiten der Römer das Eigentümerbelieben *par excellence* als etwas Selbstverständliches galt.

Jedermann durfte Eigentum erwerben, mit diesem nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen (Kap. 3.1.3), was mittels der klassischen Rechtssätze des „*corpore et animo*“ vonstatten ging. Unter diesem Dogma wurde dem Eigentümer die tatsächliche Gewalt übergeben mit dem Willen, die Sache zu beherrschen. Hinsichtlich der Naturgüter existierten jedoch gewisse Restriktionen beim Eigentumserwerb, denn die *res communes omnium* (Luft, Regen- und Fließwasser sowie das Meer und seine Uferbereiche) waren vom Eigentumserwerb ausgeschlossen – mit der Begründung, dass diese nicht klar genug abgrenzbar seien (LAU 1997, S. 27).

Den recht liberalen Vorschriften in Bezug auf den Eigentumserwerb zum Trotz, kannten die Römer gerade in Bezug auf die bebaubare Fläche diverse Einschränkungen: Der *Zensor* kam regulierend zum Einsatz, ein Beamter, der nach seinen Moralvorstellungen die sittlichen Grundsätze überwachen und im Falle des Übertritts bzw. Missbrauchs eingreifen sollte. Daher intervenierte er insbesondere bei der Veräußerung des für die Allgemeinheit unentbehrlichen Landeigentums, bei mangelhafter Bewirtschaftung, aber auch bei unvernünftigen Ausgaben und bei „*verweichlichem Luxus*“ (LAU 1997, S. 28). Die Beachtung von Sittenkodex sowie die ausgeprägten öffentlichen Interessen hinderten insbesondere durch umfangreiche Bauvorschriften die Grundeigentümer daran, nach Belieben mit ihren Grundflächen zu verfahren. Die Grundsteuer auf Immobilienvermögen ist im Grunde eine Errungenschaft aus dieser Zeit, denn der *tributum* (eine Geldleistungspflicht der Eigentümer), der ab der Kaiserzeit von den römischen Provinzen und den von Rom abhängigen Königreichen zu entrichten war, finanzierte wesentliche Teile des Staatshaushalts (LAU 1997, S. 29).

4.3.3 Landverteilung und kirchliche Lehre

Auch die Theologie (wie bereits kurz erwähnt) beschäftigt sich intensiv mit Fragen der Grundflächen- und Rohstoffnutzung. Bei v. NELL-BREUNING (1972, S. 77 ff) findet sich ein geschichtlicher Abriss von der Bildung des Sondereigentums, „*das mit Abraham und Lot beginnt und auch Jakob nicht außer acht lässt*“, der einen Brunnen grub und ihn seinen Nachfahren hinterließ. Beim Ein-

zug in das gelobte Land nach der Befreiung aus Ägypten fanden die Israeliten bereits in den Städten Kanaans Eigentum in den Häusern vor, indes war das Prinzip der Sozialpflichtigkeit zu jener Zeit schon sichtbar. Die Familien erhielten pro Einheit je nur einen Besitz, es war ihnen verboten, mehrere Familienbesitze (gemeint sind: Eigentümer) in einer Hand zu vereinigen. Nach dem Gesetz musste veräußerter Besitz spätestens im Jubeljahr (Halljahr) wieder an die Veräußerer zurückfallen (v. NELL-BREUNING 1972, S. 78).

Unter der Prämisse des prinzipiell für jeden zugänglichen Landes befand sich Gott selbstverständlich im Mittelpunkt, wobei das Volk Israels sich der Tatsache bewusst war, dass inwert zu setzende Flächen von Gott nur geliehen waren: *„Grund und Boden darf nicht für immer verkauft werden, denn das Land ist mein“* (3. BUCH MOSE, 25, 23).

Aus dieser Erkenntnis heraus entstand ein System, das man mit einer Losverteilung vergleichen könnte. Aber auch moderne Aspekte, wie z. B. die *Brache*, griff das Alte Testament mit einem Hinweis auf NABOTS Weinberg auf:

„Sechs Jahre sollst du dein Land bestellen und seinen Ertrag einsammeln. Im siebenten Jahr aber sollst du es brach liegen lassen und freigeben, damit die Armen deines Volkes sich davon nähren können. Und was übrig bleibt, mag das Wild des Feldes fressen. Ebenso sollst du es mit deinem Weinberg und deinen Ölbäumen halten“(2. BUCH MOSE, 23, 10-11).

Der Sachkomplex „Grundeigentum und Kirche“ ist gleichwohl nicht von Spannungen zu trennen. In der Literatur zu dieser Thematik wird zu Recht angemerkt, dass die Gefahr der christlichen bzw. theologischen Ideologisierung nirgendwo größer sei als in der Frage des Bodeneigentums (MULDER in: HENRICH/KERBER 1972, S. 44).

Dies soll durch nachtestamentalische Veröffentlichungen im Folgenden belegt werden. MULDER versucht, anhand der Enzyklika *„Rerum novarum“* von PAPST LEO XIII. die Rechtfertigung des Bodeneigentums aus kirchlicher respektive katholischer Sicht zu beleuchten. PAPST LEO XIII. verstand unter Privateigentum an erster Stelle Eigentum an Grund und Boden – Eigentum an anderen Produktivgütern wurde nur implizit erwähnt. Zugleich war hinsichtlich der Lohnfrage klar, dass bei der Möglichkeit, dass die Lohnarbeiter sich durch Sparsamkeit

allmählich einen kleinen Besitz erwerben könnten, doch (ausschließlich) an den Grund- und Bodenbesitz gedacht worden sei (MULDER 1972).

Dennoch hatte PAPST LEO XIII. die gesellschaftliche Ungleichheit zwischen Besitzenden und Besitzlosen im Auge, wenn er von dem „*unverdienten Elend der Arbeiter*“ sprach: Gemeint waren augenscheinlich die Mietzahlungen dieser Bevölkerungsgruppe, die selbst zur damaligen Zeit einen nicht geringen Teil der Gesamteinnahmen eines Haushaltes dargestellt haben dürften und die überwiegend jenen Grundeignern zugute kamen, die das Glück hatten, in städtischen Gebieten über Bodeneigentum zu verfügen. Heute könne man vielmehr vom „*unverdienten Reichtum*“ der ehemaligen Grundherren und „*Bodenspekulanten*“ sprechen (MULDER 1972, S. 46).

Das einschlägige Werk „*Rerum Novarum*“ weist in der Nummer 4 darauf hin, dass der Mensch das „*Recht auf Eigentum von der Natur erhalten*“ hat. Eine detaillierte Begründung dieser freilich kühnen These sucht man in den kirchlichen Unterlagen jedoch vergeblich. Gemeinsames Kennzeichen des Eigentumserwerbs, so PAPST LEO XIII. weiter, sei die Arbeit, die von den Menschen geleistet werde und denen daher auch Grundeigentum zufallen solle:

„Vor allem liegt nämlich klar auf der Hand, daß die Absicht, welche den Arbeiter bei der Übernahme seiner Mühe leitet, keine andere als die ist, daß er mit dem Lohn zu irgendeinem persönlichen Eigentum gelange. Indem er Kräfte und Fleiß einem anderen leiht, will er für seinen eigenen Bedarf das Nötige erringen; er sucht also ein wahres und eigentliches Recht nicht bloß auf Zahlung, sondern auch auf freie Verwendung derselben.

Gesetzt, er habe durch Einschränkung Ersparnisse gemacht und sie der Sicherung halber zum Ankauf eines Grundstücks verwendet, so ist das Grundstück eben der ihm gehörige Arbeitslohn, nur in anderer Form; er bleibt in seiner Gewalt und Verfügung nicht minder als der erworbene Lohn. Aber gerade hierin besteht offenbar das Eigentumsrecht an beweglichem und unbeweglichem Besitze“ (RERUM NOVARUM, NR. 4).

Das Halten von Grundeigentum wird legitimiert durch den Einsatz körperlicher Mittel des Erwerbenden respektive Arbeitenden. LAU weist in diesem Zusammenhang auf die starke Betonung unterschiedlicher Eigentumsrechte seitens PAPST LEO XIII. hin, die nach dem Motto „*sum cuique*“ von Natur aus differier-

ten. Letzteres habe der Kirche den Vorwurf eingebracht, sie stünde auf Seiten der Besitzenden und nicht der Besitzlosen (LAU 1997, S. 68).

Unterzieht man die Pastoralkonstitution „Gaudium et spes“ einer genaueren Quellenanalyse, so wird offensichtlich, dass Eigentum zur Entfaltung der individuellen Persönlichkeit verstanden wird.

„Privateigentum und ein gewisses Maß an Verfügungsmacht über äußere Güter vermitteln den unbedingt nötigen Raum für eigenverantwortliche Gestaltung des persönlichen Lebens jedes einzelnen und seiner Familie; sie müssen als eine Art Verlängerung der menschlichen Freiheit betrachtet werden; auch spornen sie an zur Übernahme von Aufgaben und Verantwortung – dabei zählen sie zu den Voraussetzungen staatsbürgerlicher Freiheit“ (GAUDIUM ET SPES, NR. 71).

An gleicher Stelle wird Bezug genommen auf die *„Widmung der irdischen Güter an alle Menschen: Gott habe die Erde mit allem, was sie enthalte, zum Nutzen aller Menschen und Völker bestimmt; darum müßten diese geschaffenen Güter in einem billigen Verhältnis allen zustatten kommen. Zudem stehe das Recht, einen für sich selbst und ihren Familien ausreichenden Anteil an den Erdengütern zu haben, allen zu.“*

Nr. 115 dieser Schrift erläutert jene Methoden, mit denen den Menschen der Zugang zu Flächen als Eigentum erleichtert werden sollte, beispielsweise für ein Wohnhaus, ein Grundstück oder auch für Geräte für den handwerklichen oder bäuerlichen Familienbetrieb.

In neuerer Zeit will der derzeit amtierende PAPST JOHANNES PAUL II. die Frage der Bodenproblematik erneut im Kontext mit sozialen Arbeitsfragen und dergleichen verstanden wissen. In der Sozialzyklika „Laborem exercens“ wird darauf hingewiesen, dass *„mit der Arbeit von Anfang an die Eigentumsfrage verbunden ist“ (LABOREM EXERCENS, NR. 12.2).*

Ferner stellt das Kapital als Gesamtheit aller Produktionsmittel einerseits *„die Frucht der Arbeit vieler Generationen“* dar (LABOREM EXERCENS, NR. 14.4), auf der anderen Seite jedoch setzten die Produktionsmittel die *„Naturschätze“* der Erde voraus; eben diese Naturressourcen finde hingegen der Mensch vor, er schaffe sie aber nicht (vgl. LABOREM EXERCENS, NR. 12.3).

JOHANNES PAUL II. folgert daraus, dass das private Eigentumsrecht dem Recht auf gemeinsame Nutzung sowie der Bestimmung der Güter für alle untergeordnet sei (LABOREM EXERCENS, NR. 14.2), zudem sei heute ein wacheres Bewusstsein bezüglich der Begrenztheit verfügbarer Ressourcen zu beobachten, was eine verstärkte Sorge für die Umwelt zur Folge habe. NELL-BREUNING unterstreicht mit Nachdruck, dass es nicht die Kirche war, die das Eigentum heilig gesprochen hat. Selbst die Heiligsprechung durch die Französische Revolution habe sich nicht auf jenes bezogen, sondern immerhin auf das Eigentumsrecht. Erst die liberale Bourgeoisie des 19. Jahrhunderts habe in die Glorifizierung Grundeigentumsrechte miteinbezogen – mithin das, was man „sein eigen“ nenne, und bis in das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts habe es noch „*Gedankenlose gegeben, die der Kirche das nachbeteten*“ (NELL-BREUNING 1972, S. 79).

Zwischenergebnis: Es bleibt abschließend festzuhalten, dass das Spannungsverhältnis sowohl innerhalb der Kirche selbst wie auch innerhalb der Befürworter der Kirche in Bezug auf das Bodeneigentum nie abgebaut werden konnte. Insbesondere ist darauf aufmerksam zu machen, dass beispielsweise die katholische Kirche in manchen Gemeinden Süddeutschlands auch in heutiger Zeit zu den mit Abstand mächtigsten (und einflussreichsten) Flächeneigentümern zählt; gleiches dürfte für die Protestanten in anderen Regionen gelten. Ferner ist die großflächige und umfassende Instrumentalisierung von raumneugestaltenden Mitteln wie dem Erbbaurecht für die Versorgung der Bevölkerung mit Grundflächen der „Funktion Wohnen“ geradezu prädestiniert (siehe dazu insbesondere Kap.9).

4.3.4 Landverteilung und gesellschaftliche Gleichheit

Die ungleiche Verteilung von Ausschnitten der Erdoberfläche fordert kritische Überlegungen hinsichtlich der Balance der Machtverhältnisse in der Gesellschaft geradezu heraus (dies spürten offensichtlich auch die Päpste). Eigentümer und Nicht-Eigentümer werden von vornherein auf Grund ihrer Rechtsstellung ungleich behandelt: Letztere nehmen nicht an der Wertsteigerung ihres Grund und Bodens teil, sie subventionieren vielmehr gleichsam diese Wertsteigerung der Eigentümer durch ihren Wunsch nach einer Wohnung oder ihr Angewiesen-sein auf öffentliche Infrastruktureinrichtungen mit.

Man könnte daher die Einteilung der Erdoberfläche in Grundstücke, die überwiegend in privater Hand gehalten werden, als eine „*parzellierte Privatisierung*“ bezeichnen. RITTSTIEG bemerkt in diesem Zusammenhang treffend, dass die Privatisierung eines Teils der Erdoberfläche zugunsten „*der Wenigen*“ insbesondere dann problematisch werde, wenn sie den sozialen Lebensbereich „*der Vielen*“ ernsthaft beschneide; insbesondere bei dem Wohneigentum ergebe sich auf diese Weise sowohl ein „*Gleichheits- wie auch ein Verteilungsproblem*“ (RITTSTIEG 1975, S. 326). Darüber hinaus bedeutet die Eigentümerstellung an einer Parzelle der Erde eine nicht geringe Machtposition: Letztlich gibt der Eigentümer die Art und Weise der Bebauung weiter Teile der Siedlungen moderner Zeit vor, denen sich die Nicht-Eigentümer qua Mietvertrag unterzuordnen haben (*Baufreiheit*), und Eigentümerbelieben (gemeint ist hier vor allem die negative gesellschaftliche Gleichheit) ist nach dieser Auffassung der Leerstand und Verfall von Etagenhäusern mit dem Ziel, die Erlaubnis für Abbruch sowie intensivere Nutzung zu erzwingen. Es ist ferner die Errichtung des „*häßlichen, ungesunden, aber ertragreichen Gebäudes, statt eines Bauwerks, das den menschlichen Bedürfnissen der Benutzer und der Umwelt entgegenkommt, aber dafür monetär weniger einbringt*“ (RITTSTIEG 1975, S. 334f).

Somit muss Grundflächeneigentum, um die Lebenschancen „*der Wenigen*“ (konkret auf die Funktion „*Wohnen*“ des Bodens bezogen) nicht von vornherein zu minimalisieren, weitaus stärker sozial gebunden sein als beispielsweise vergleichbare bewegliche Güter. Die Kirche jedoch kann und sollte (s. Kap. 4.3.3) im Sinne einer Aufklärung, die dieses Wort verdient, insbesondere auf die Ungleichheit der Bodenverteilung hinweisen. Was die Gesellschaft bräuchte, wären in die heutige Zeit hineintransformierte „*SOLONische Reformen*“, die dem öffentlichen Raum wieder mehr Bedeutung zumessen. Stattdessen herrschen in vielen Teilen der Erde „*römische Verhältnisse*“, die es zu modifizieren gilt. „*Gehet hin und machet Euch die Erde untertan*“ – dieses Leitmotiv steckt auch in der modernen Zeit noch tief im Denken der Menschen.

Der nun folgende Abschnitt möchte historische Entwicklungen und zukünftige Chancen für eine neue Flächenhaushaltspolitik aufzeigen, wobei primär der Flächenanspruch Wohnen untersucht werden soll.

5. „Neues Bodenrecht“

5.1 Die Entwicklung seit dem 19. Jahrhundert

Ursprünglich zielte die *Bodenreform* (die eigentlich *Grundflächenreform* heißen müsste) darauf ab, landwirtschaftliche Gebiete, Bau- und Siedlungsland einem größeren Teil der Bevölkerung zugänglich zu machen. Ganz allgemein kann konstatiert werden, dass sich die Reformer des Bodens grob in 2 Lager trennen lassen: Die eine Fraktion wollte das Privateigentum an Grund und Boden nicht ändern, während die von sozialistischen Ideologien geleiteten Bodenreformer die Überführung jeglicher zur Verfügung stehender Grundflächen in Gemeineigentum forderten (Verstaatlichung).

Geschichtlich gesehen setzte die eigentliche Bodenreformbewegung in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts ein, wobei sich diese Bewegung an den konkret festzumachenden Missständen dieser Zeit festmachte und insbesondere das materielle Elend und die Wohnungsnot der Industriearbeiter einer verfehlten Bodenpolitik zuschrieb. Als Stichwort für die historische Einordnung können die *Stein-Hardenbergschen-Reformen* angeführt werden, die nach der Niederlage Preußens gegen Napoleon im Jahre 1807 ihren Anfang nahmen und allgemein den Übergang von der feudal-ständischen zur bürgerlichen Bodenordnung zur Folge hatten; Initiator war LORENZ VON STEIN (RITTSTIEG 1983, S. 161).

Im Ergebnis zogen jene Reformen umfangreiche Konsequenzen nach sich: Erstens die Aufhebung der gutsherrlich-bäuerlichen Bindungen, insbesondere der Gutsherrenuntertänigkeit und der Frondienste sowie des gespaltenen Eigentums an bäuerlichen Grundstücken;

Zweitens die Vernichtung überkommener Strukturen im Genossenschaftswesen in Gestalt des Flurzwangs und der kollektiven Nutzung des Gemeindelandes durch Teilung und Zusammenlegung von Parzellen („Allmende-Bildung“);

Drittens die Beseitigung ursprünglicher Beschränkungen der Veräußerung, Belastung und Vererbung des Grundeigentums und

viertens schließlich die Aufhebung ausschließlicher, mit dem Grundeigentum verbundener Gewerberechte.

Unausweichliches Endergebnis dieser Reform der Flächennutzungsbeziehungen war, dass einmal die tatsächlich genutzte Fläche auf der einen Seite und auf der anderen Seite der Ertrag des (landwirtschaftlich) genutzten Bodens rapide anwachsen. Im Verlauf der Ereignisse war es vorrangig VON STEIN, nach dessen Worten die bürgerliche Gesellschaft sich in Deutschland „*zugleich mit ihrem Gegner, der sozialen Bewegung*“ entwickelte (VON STEIN 1868, S. 218).

5.2 Die Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg

Um der Flüchtlings- und Vertriebenenmassen nach dem 2. Weltkrieg Herr zu werden, wurden auf der Seite des Gesetzgebers Bemühungen um die verbesserte Ansiedlung der Flüchtlinge deutlich. Zudem wurde die Verpachtung und Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke nach dem *Landpachtgesetz* vom 25.6.1952 und dem *Grundstücksverkehrsgesetz* vom 28.7.1961 der staatlichen Kontrolle unter der Zielsetzung der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion unterstellt.

Vorrangiges Ziel in dieser Zeit war es natürlich, durch verbesserte Planungsmaßnahmen der agrarischen Produktion den wachsenden Lebensmittelbedarf nicht zuletzt der vertriebenen und Not leidenden Bevölkerung zu befriedigen; zugleich mussten so schnell wie möglich Behausungen für die Menschen geschaffen werden. Die Entwicklung in der Zeit nach 1960 war durch den exzessiven Ausbau des Sozialen Wohnungsbaus gekennzeichnet, und die berühmterbüchtigten Siedlungen auf der grünen Wiese (vor den Toren der Stadt) im Stil der Großsiedlung Hamburg-Steilshoop entstanden. Die Versorgung der Bevölkerung sollte durch integrierte Gewerbebetriebe, Ärzte, Schulen etc. direkt vor Ort sichergestellt werden. Besondere Eigentumsbindungen entstanden in dieser Zeit neben dem Sozialen Wohnungsbau durch das Sonderrecht der vielen Wohnungsbaugenossenschaften und Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) (s. Kap. 3.2.6).

Interessant erscheint die Frage, wie sich in dieser Dekade das Unbehagen an der damaligen Bodennutzungsordnung in den politischen Parteien niederschlug.

Es waren, soweit dies aus geschichtlicher Sicht noch genau zu rekonstruieren ist, Politiker wie der damalige Münchner Oberbürgermeister HANS-JOCHEN VOGEL, die erkannten, dass Grundrente und Wertzuwachs des Grundbesitzes nicht nur unverdient und damit ein Problem der Verteilungsgerechtigkeit seien, denn viel-

mehr waren nach Angabe von VOGEL seit der Währungsreform 10 Mrd. DM Bodenwertsteigerungen auf 1,3 % der deutschen Bevölkerung entfallen (VOGEL 1972, S. 1544).

Dabei ist die Diskussion um die Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse fast schon so alt wie das deutsche Grundgesetz. Historisch lässt sich der Anfang der Debatte in das Jahr 1950 legen, in dem mit der *Lex Dittus* den Gemeinden die Möglichkeit an die Hand gegeben werden sollte, zur Kompensation ihrer hoheitlichen Aufgaben eine 80-prozentige Wertsteigerungsabgabe zu erheben.

Später wurde auf politischer Seite die Forderung nach einer reduzierten, 50-prozentigen Abschöpfungsabgabe laut, die aus einem Gesetzentwurf der damaligen sozial-liberalen Bundesregierung stammte; der Gesetzentwurf scheiterte jedoch. Die Bodenwertsteigerung erwies sich nichtsdestoweniger in zunehmendem Maße als ein schweres Hindernis für eine sinnvolle Stadt- und Raumentwicklung. Kennzeichnend war, dass das bürgerlich-rechtliche Eigentum den Boden zu einem Marktobjekt und damit zum Spielball diverser wirtschaftlicher Interessen machte, der Bodenmarkt verhinderte und behinderte darüber hinaus in erster Linie die optimale und dem Wohl der Allgemeinheit dienende Flächennutzung. Gemeinden und Kommunen erkannten augenscheinlich rasch, dass sie mehr und mehr Gelder ihrer öffentlichen Etats dafür aufwenden mussten, um Grundeigentümern die aus ihrer Sicht optimale Bodennutzung inklusive Wertsteigerung und Verkehrswert zugunsten einer am Gemeinwohl orientierten Nutzung abzukaufen.

RITTSTIEG zieht in diesem Zusammenhang die ironische Schlussfolgerung, dass der Versuch der Gemeinwesen, ihren Grundeigentümern die sinnvolle Bodennutzung abzukaufen, an „*Münchhausens Befreiung aus dem Sumpf am eigenen Zopf*“ erinnere. Da die Bodenspekulation immer auch eine Spekulation auf künftige Planungsmaßnahmen der Kommunen beinhaltet, der Verkehrswert des Bodens daher einen Teil der zu erwartenden Planungsgewinne vorwegnimmt, kann ihr „*die Planung nicht zuvorkommen*“ (RITTSTIEG 1975, S. 337).

Mithin standen die großen Projekte ab der 1970er Jahre hinsichtlich einer wie auch immer gearteten Umgestaltung der Gesellschaft und der Wirtschaft auf der Tagesordnung. Neben den Diskussionen um die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsmassen und zunehmende Ungleichverteilung der Vermögensgüter,

Mitbestimmung und Reform der beruflichen Bildung rückte im Laufe der Zeit die Auseinandersetzung um ein *neues Bodenrecht* in den Vordergrund, was nicht nur die parlamentarischen Beratungen, sondern auch die Texte diverser Parteiprogramme beherrschte.

Im Jahre 1974 schließlich folgte unter der Kanzlerschaft von HELMUT SCHMIDT eine Überarbeitung der Bau-Bestimmungen mit dem Ziel einer schrittweisen Einführung von Bodenwertzuwachssteuern bzw. des Planungswertausgleichs. In diesem Zusammenhang sah sich die Regierung freilich heftigen Attacken aus der Öffentlichkeit gegenüber, die von folgenden zwei – im Grunde unvereinbaren – Paradigmen gekennzeichnet waren: Auf der einen Seite standen die Verfechter des Privateigentums an Grund und Boden, die Privatnutzungsansprüche an Grundflächen der Erde in guter Gesellschaft mit der Auffassung des *Bundesgerichtshofs* in Eigentums- und Entschädigungsfragen als einen der zentralen Pfeiler bundesdeutscher Gesellschaftsordnung ansahen, an dem unter keinen Umständen gerüttelt werden durfte. Auf der anderen Seite befand sich die Fraktion derjenigen kritischen Zeit-„genossen“, die diese Eigentumsansprüche als ausschlaggebendes Grundübel für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme jener Zeit ansahen und sie umgehend beseitigen wollten. Einig war man sich in der Regierungskoalition in dem Punkt, dass das Ergebnis einer umfassenden Bodenreform sich in der Mitte dieser beiden Extreme befinden würde. Der Kerngedanke der Reformbemühungen um ein *neues Bodenrecht* kreiste vor allem um die Interpretation der volkswirtschaftlichen *Bodenrente* (Kap. 6).

6. Ökonomische Aspekte der Flächennutzung

Nicht nur Ökonomen weisen auf den Umstand hin, dass die Wertsteigerungen, die die Ausschnitte aus der Erdoberfläche verursachen, durch ihre Eigentümer nicht selten unverdient (bzw. leistungslos) vereinnahmt werden.

Um den Terminus *Rente* rankt sich zunächst einmal eine unüberschaubare Menge an Literatur. Die Ökonomie definiert diesen Begriff als ein „*Einkommen, das nicht auf Arbeitsleistung beruht*“ (GABLERS WIRTSCHAFTSLEXIKON 1999), ferner wird die Rente als dasjenige Einkommen bezeichnet, das als Boden- oder Kapitalrente (Kapitalzins) auf Vermögen basiert (WACHTER 1993, S. 11).

6.1 Das Differentialrentenmodell von RICARDO

Der englische Nationalökonom DAVID RICARDO prägt als erster den Begriff der „*Grundrente als Differentialrente*“. Nach seiner Auffassung ist die Grundrente die Vergütung für die Benutzung der unzerstörbaren Kräfte der Natur, denn er führt aus: „*Rent is that portion of the produce of the earth, which is paid to the landlord for the use of the original and indestructible powers of the soil*“ (RICARDO 1817, S. 49).

Dabei wird vor allen Dingen gemäß der Güte des Bodens eine Unterscheidung des Kapitalzinses getroffen, und die Differentialrente meint das (leistungslose) Ergebnis primär der begünstigten Böden, d. h. nur sie würden einen Rentenanspruch des jeweiligen Eigentümers ergeben, während der „*Grenzboden*“ (d. h. der „schlechtere“ Boden), der der Bebauung bzw. sonstiger Nutzung unterliegt, nach RICARDOS Kategorisierung zwangsläufig rentenlos bliebe.

Jener britische Ökonom konzentrierte sich bei der Betrachtung der *Bodenrente* auf agrarisch genutzte Flächen. Er ging damals von der Überlegung aus, dass ein Großteil der Grundfläche eines Landes eine überdurchschnittliche Güte aufwies und nur zu einem kleinen Teil für die Ernährung der Bevölkerung gebraucht wurde. Darüber hinaus folgerte er, dass zunächst nur die fruchtbarsten Böden kultiviert wurden und zum Zeitpunkt der Bearbeitung keine Grundrenten anfielen. Ferner würden Renten erst dann entstehen, wenn durch eine Nachfrageerhöhung (z. B. auf Grund eines Bevölkerungswachstums) die Nahrungsmittelpreise

anstiegen, und die Kultivierung von weniger ertragreichen Böden notwendig werde (WACHTER 1993, S. 16).

Im Originaltext analysiert RICARDO:

„If all land had the same properties, if it were boundless in quantity, and uniform in quality, no charge could be made for its use, unless where it possessed peculiar advantages of situation. It is only ... because land is of different qualities with respect to its productive powers, and because in the progress of population, land of inferior quality, or less advantageously situated, is called into cultivation, that rent is ever paid for the use of it. With every step in the progress of population, which shall oblige a country to have recourse to land of a worse quality, to enable it to raise its supply of food, rent, on all the more fertile land, will rise“ (RICARDO 1817, S. 144).

Jene Kategorisierungen werden – auf das Modell der Bodenrente insgesamt übertragen – auch in Darstellungen moderner volkswirtschaftlicher Konzepte berücksichtigt, teilweise freilich ohne die Überbetonung des agrarischen Sektors.

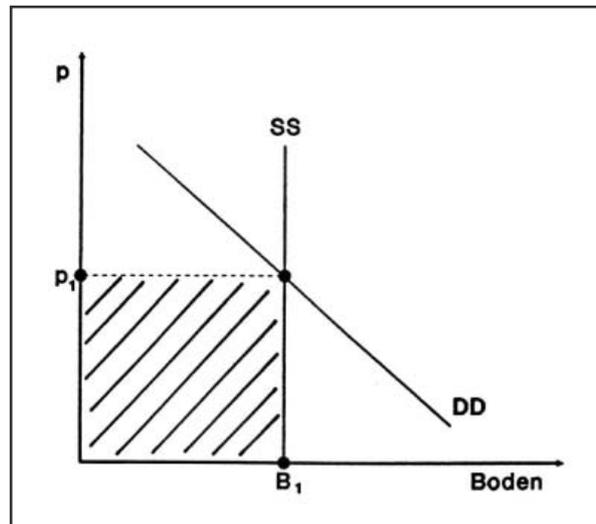
6.2 Die Bodenrente in der modernen Volkswirtschaft

Von entscheidender Bedeutung im Zusammenhang mit der Bodenreform-Diskussion ist jedoch der Begriff der *Grundrente* als Synonym für eine *ungerechtfertigte Bereicherung*, die nach Ansicht eines Teils der Literatur dadurch zu entstehen pflegt, dass der Eigentümer des Bodens „arbeitsloses“ Einkommen erzielen kann. Die Nationalökonomie setzte zunächst an der überwiegend einseitig fixierten *Pacht* an, die die Bauern zu bezahlen hatten und die beim „Großgrundbesitzer“ zur Generierung leistungslosen Einkommens führte; darüber hinaus lenkt die Literatur zu Recht das Augenmerk auf die einseitigen Eigentumsverhältnisse und auf die monopolistische Festsetzung der Pachtzinsen durch die Grundbesitzer, die eine sozial negative Bewertung des Grundrenteneinkommens nach sich gezogen hätten (WACHTER 1993, S. 28).

Nach ZIERCKE wurde dieses, aus der Geschichte heraus erklärbare negative Werturteil erhalten bzw. noch verstärkt im Zusammenhang mit der Entstehung und dem Wachstum der städtischen Grundrenten als Folge von Industrialisierung und Urbanisierung. Außerdem bewirkten zunehmende Wohnungs- und Mietzinsprobleme der unteren Arbeiter- und Arbeitnehmerschichten soziale

Spannungen. Das schlechte Ansehen der Grundeigentümer blieb demzufolge erhalten (ZIERCKE 1980, S. 550). Das Modell der Bodenrente lässt sich durch folgende Grafik illustrieren.

Abb. 2: Die Bodenrente in volkswirtschaftlicher Darstellung



Quelle: CEZANNE, W., 1997, S. 194

Die Abb. 2 unterstellt, dass der Boden – in der Ökonomie zumeist unter dem Schlagwort „Produktionsfaktor“ subsumiert – in einer fest vorgegebenen Menge in völlig gleicher Art den Marktteilnehmern zur Verfügung steht, wobei die Nachfrage nach Boden negativ vom Preis abhängig ist. Die Variable B_1 meint den vorhandenen Bodenbestand, das Nachfrageniveau wird durch DD gekennzeichnet; der Preis (Variable p_1) ist beim Kauf als Kaufpreis anzusehen. Aus der Abb. 2 geht aus Sicht der Nationalökonomie hervor, dass der Bodenpreis bei vorgegebenem Bodenbestand nur von der Nachfrage abhängt. Kommt es zu einem Steigen der Nachfrage, dann steigt der Bodenpreis, ohne dass dem Bodeneigentümer hieraus Kosten entstünden. Das schraffierte Rechteck gibt die Rente wieder, die Bodenrente. Letztere wird aus ökonomischer Sicht stets durch das Vorhandensein von Angebot und Nachfrage interpretiert. Weil sich der Boden aber aller noch so großen Produktionsanstrengungen zum Trotz nicht vermehren lässt, hat die Bodenrente im dargestellten Schaubild nicht die „angenehme Eigenschaft, dass sie Konkurrenten anlockt, dadurch für eine Ausweitung der Produktion sorgt“; der Wert des Bodens steigt bei zunehmender Nachfrage, ohne dass dies mit Kostenbelastungen oder Investitionen seitens des Eigentümers

verbunden wäre und ohne dass die Preissteigerung eine Ausweitung des Angebots hervorlockt (CEZANNE 1997, S. 194).

Der Umfang staatlicher Einflussnahme auf Grund des genannten Umstands wird kontrovers diskutiert. Argumentiert wird in diesem Kontext, dass auch diese Bodenrente eine ökonomische Funktion besitze, wobei der Boden bei *freier Preisbildung* von dem Nachfrager genutzt werde, der dafür bezahle. Die Nachfragefunktion repräsentiert hier die Nutzungsmöglichkeiten für den Boden.

Alle Nachfrager, die den geforderten und folglich am Markt gebildeten Preis (aus welchen Gründen auch immer) nicht bezahlen können oder wollen, sind auf ihrer Seite, der Nachfragerseite, ausgeschlossen. Ist man in der Lage, diese im Grunde ungerechtfertigte Situation durch staatliche Interventionen abzuschwächen? Die Volkswirtschaftslehre argumentiert, dass in diesem Falle über die Verwendung von Boden dann nicht mehr „*die Kaufleute und bauwilligen Familien, sondern der Gemeinderat, die Abgeordnetenversammlung oder ähnliche Gremien*“ entscheiden. Damit sei nicht mehr gesichert, dass der Boden der produktivsten Verwendung zugeführt werde, und Wohlfahrtsverluste wären die Folge (CEZANNE 1997).

Man fragt sich hinsichtlich dieser Aussage jedoch, ob der Staat die von der Ökonomie unterstellten „Wohlfahrtsverluste“ nicht durch eigenwirtschaftliche Tätigkeiten sowie beispielsweise durch eine erhöhte Effizienz des staatlichen Flächenmanagements auszugleichen vermag. Schließlich stehen Städten und Gemeinden Möglichkeiten zur Verfügung, sowohl die Bodenpreise, als auch das Bodenangebot durch Vorrätighalten eigener Flächen positiv zu beeinflussen. Eine sozialverträgliche Erhöhung der Grundsteuern wäre ein probates Mittel sowohl vorausblickender Grundflächenpolitik wie auch der Konsolidierung der Finanzen, was sich wiederum in optimierten Infrastruktureinrichtungen etc. niederschlagen dürfte. (Diese Gedanken sind im Verlauf der Arbeit noch näher zu spezifizieren.)

6.3 Die „Utopisten“

Philosophen, Schriftsteller, aber auch Kaufleute stellten sich die Frage, ob nicht das „Modell der Utopie“ ein gangbarer Weg hin zu einer sozialverträglichen Boden- und Grundflächenverteilung sein und ob damit nicht zuletzt die *Boden-*

rente beseitigt werden könnte. Die *Bodenfrage* tangierte im Laufe der Zeit auch stets die soziale Frage, was sich in diversen Überlegungen herausragender Philosophen dieser Zeit wie ROUSSEAU oder PROUDHON niederschlug, die beide als Fazit ihrer kritischen Überlegungen festhalten: „*Eigentum ist Diebstahl!*“.

Der Begriff der „*Utopie*“ wird in der Folgezeit für einen modellhaften Ausschnitt einer natur- und sozialverträglichen Bodenbewirtschaftung benutzt. Zwei wesentliche Architekten dieser Modellversuche sind MORUS und OWEN. Beiden Protagonisten dürfte gemein sein, dass ihre jeweiligen Werke auf den Vorstellungen basieren, die bereits PLATON in seiner „*Politeia*“ der Nachwelt offenbarte.

6.3.1 Thomas Morus

THOMAS MORUS (1478-1535) beschäftigt sich in seinem 1516 in lateinischer Sprache erschienenen Staatsroman „*De optimo statu rei publicae deque nova Insula Utopia*“, der später in der Übersetzung den Titel „*Über den besten Zustand des Staates und die neue Insel Utopia*“ trägt, mit einem Idealbild einer Gesellschaft, deren Ziel über die sozialverträgliche Boden- und Grundflächennutzung weit hinausgeht. MORUS wird daher auch als „Vater der Staatsutopien“ bezeichnet.

Was das Privateigentum des Einzelnen in diesem reformierten Staatsgefüge anbelangt, so wird es als regelrechtes Hindernis für das menschliche Glück angesehen. Dort, wo noch Privateigentum zu finden ist, wo das Streben der Menschen zum Geld als Maßstab ihres Handelns wird, wird es gemäß MORUS kaum möglich sein, eine gerechte und glückliche Politik voranzutreiben – auf diesen Umstand weist bereits PLATON hin.

„*So bin ich denn fest überzeugt, daß der Besitz durchaus nicht auf irgendeine billige und gerechte Weise verteilt und das Glück der Sterblichen nicht begründet werden kann, solange nicht vorher das Eigentum aufgehoben ist*“, heißt es bei MORUS auf Seite 54 des Werkes von 1516.

Die Insel *Utopia* erstreckt sich gemäß dem Plan mittig bis zu 200 Meilen, die Küsten bilden eine Art Kreisbogen mit einem Umfang von 500 Meilen, was der Insel das Aussehen eines Mondes verleiht. Insgesamt verfügt *Utopia* über 54

Städte, sämtlich uniformiert hinsichtlich Anlage und Aussehen. Jede Stadt ist in vier gleich große Bezirke eingeteilt, im Zentrum eines jeden Quartiers befindet sich ein Markt, wo Erzeugnisse der Familien in bestimmten Gebäuden gelagert werden; die solidarische Gesellschaft kennt weder Armut noch Geld- und Bodenprobleme, da Privateigentum und Geld bis auf Reserven nicht zugelassen sind.

Den utopischen Gesellschaftsentwürfen des 16.-18. Jahrhunderts (neben den genannten Protagonisten wären ferner CAMPANELLA, BACON und MÜNTZER zu erwähnen) sollen nun die Entwürfe der „industrialisierten“ Epoche gegenübergestellt werden.

6.3.2 Robert Owen

ROBERT OWEN (1771-1858) gilt als einer der Vorläufer für sozialreformerische Ideen und Verbesserungen insbesondere für die Arbeiterschicht. Darüber hinaus wendet auch er sich gegen das Privateigentum (sowie gegen die Ehe). Das erste ist für ihn „*die Grundlage des Kapitalismus*“, das zweite ein „*Krebsschaden der Gesellschaftsordnung*“. Aus dem Privateigentum entspringt für ihn das Hauptübel sowie sämtliches Elend, und insbesondere auf Grund und Boden sei primär das Eigentum entstanden, von dem es sich schließlich auf andere Güter ausgedehnt habe (zitiert nach JENKIS 1992, S. 330).

OWEN sah daher die genossenschaftliche Siedlung als „*Hort der paradiesischen Glückseligkeit*“ an, da er von der Überlegenheit sozialer Zusammenschlüsse der Individuen mit einem gemeinsamen Ziel überzeugt war. Ergebnis dieser Utopie sollte die „*genossenschaftlich-sozialistische Ordnung*“ sein. Seine Vorgaben sind, dass die Siedlungsfläche 800 bis 1.500 Morgen betragen, aber für 300 bis höchstens 2.000 Personen konzipiert werden sollte. Sämtliche benötigten Gebrauchsgüter mussten innerhalb des Areals hergestellt werden, so dass im gewissen Sinne Autarkie erreicht werden sollte (JENKIS 1992).

Seine Vorstellungen mündeten in dem Experiment *New Harmony*, eine Siedlung, die er im Jahre 1825 in Indiana/USA errichtete und die im Gegensatz zu *MORUS Utopia* real existierte. Alle Standesunterschiede sollten auf diesem Land aufgehoben und die persönliche und gesellschaftliche Gleichheit eingeführt werden. Aufgenommene Mitglieder sollten der Gemeinschaft je nach ihren

Kompetenzen und Ausbildungen zur Verfügung stehen und so Frieden, Wohlstand und Zusammenhalt fördern helfen. Doch trotz aller guten Vorsätze war das Experiment gleichwohl zum Scheitern verurteilt, da OWEN die individuellen Unterschiede der Bewohner nicht ausreichend berücksichtigte: von den 800 wahllos aufgenommenen Mitgliedern besaßen lediglich 116 eine Berufsausbildung, der Rest setzte sich aus Umherziehenden, Tagelöhnern und Abenteurern zusammen. OPPENHEIMER beschreibt 1922 das Modell wie folgt:

„Hier sollte der freie Trieb der Menschennatur die Produktion aufs Vollkommenste leiten und die angeborene Güte der Menschennatur die Distribution der Produkte auf das Gerechteste erledigen: die Ideale des Kommunismus“ (OPPENHEIMER 1922, S. 75).

Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass der Mensch im Durchschnitt nur dann arbeite, wenn er das in ihm *„herrschende Gesetz der Trägheit“* überwinde; unter Zwang arbeite er schlecht, und im freien Wettbewerb – wenn der Eigennutz komme – arbeite er folglich gut (JENKIS 1992, S. 333). Trotz des Scheiterns dieser Utopien kann man den dahinter stehenden Anregungen für eine Reform des heutigen Bodenrechts durchaus auch positive Seiten abgewinnen. Eine Umsetzung wird jedoch u. a. nur dann gelingen, wenn die Trennung von Bau- und Konsumgenossenschaften klar und eindeutig vorgenommen wird. Die verstärkte Herausbildung von Genossenschaften ist jedoch für die Praxis zu empfehlen.

6.4 Die Bodenreformer

Auch die folgend vorgestellten Persönlichkeiten der Bodenreform-Bewegung bereicherten ihre Vorstellungen teilweise durch Anlehnungen an utopische Entwürfe. Exemplarisch sollen als Vertreter dieser wichtigen Strömung GOSSEN, GEORGE, FLÜRSCHHEIM und JOHN STUART MILL vorgestellt werden.

6.4.1 Hermann Heinrich Gossen

Zunächst ist HERMANN HEINRICH GOSSEN (1810-1858) zu nennen, der die Idee der Bodenverstaatlichung aufgriff. Der Volkswirt GOSSEN ist zugleich Begründer der *„GOSSENSchen Gesetze“*, wobei es sich hierbei um von ihm selbst aufgestellte Leitsätze handelt, die man folgendermaßen zusammenfassen kann:

6 – Ökonomische Aspekte der Flächennutzung

- *Gesetz der Bedürfnissättigung*: der Grenznutzen eines Gutes nimmt mit wachsender verfügbarer Menge dieses Gutes ab.
- *Gesetz vom Ausgleich der Grenznutzen*: das Maximum an Bedürfnisbefriedigung ist erreicht, wenn die Grenznutzen der zuletzt beschafften Teilmengen der Güter gleich sind (GOSSEN 1854, S. 250).

Aus den Formulierungen erkennt man bereits, dass es sich um vornehmlich ökonomisch ausgerichtete Reformvorstellungen für die Flächenpolitik handelt. GOSSEN hat diese in seinem Hauptwerk *„Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln“* (1854) herausgearbeitet und eine Bodenverstaatlichung unter Beibehaltung der freien Konkurrenz und der vermeintlich marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung postuliert. Zwar ist er von der Marktfähigkeit des Bodens allgemein überzeugt, äußerte indes Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des privaten Bodenmonopols, in dem er einen Hemmschuh für die Entwicklung einer „freien Konkurrenzordnung“ sah. Seine Betrachtung ist daher mehr eine allokatonspolitische, denn der Verfasser forderte eine volle Entschädigung der Grundeigentümer bei Bodenverstaatlichungen. Die Grundstücke sollten kontinuierlich durch den Staat aufgekauft werden. Überzeugt war GOSSEN ferner davon, dass verstaatlichtes Land anschließend an den Meistbietenden auf Lebzeit verpachtet werden müsste, wobei es dem Pächter vollständig freigestellt sein sollte, wie das Pachtland zu nutzen ist. Dies erinnert an die Anregungen von GESELL, worauf noch einzugehen sein wird.

Da der Wert nutzbarer Flächen mit steigender Bevölkerung naturgemäß zunimmt, sollte in den Pachtverträgen festgehalten werden, dass sich das Nutzungsentgelt jährlich um mindestens 1 % erhöht. GOSSEN hatte das Ziel, mittels jener Bodenverstaatlichung durch langfristige Pachtverträge in erster Linie eine erhöhte Mobilität des Bodens sowie Überwindung feudaler Verhältnisse zu erreichen (WACHTER 1993, S. 190).

Er verfolgte seine Anliegen unter der Zielsetzung, mit den fiskalischen Einnahmen aus der Grundrentenbesteuerung die Staatsausgaben zur Gänze finanzieren zu können. Es bleibt aber fraglich, ob dies heute ein taugliches Instrument zur Sanierung der öffentlichen Haushaltskassen darstellen kann.

6.4.2 Henry George

Der Volkswirt und Sozialreformer HENRY GEORGE (1839-1879) vermochte mit seinem 1879 in den USA erschienenen Werk „*Progress and Poverty*“ („*Fortschritt und Armut*“) der Bodenreformbewegung auch in Deutschland wesentliche Impulse zu verleihen.

Als Ökonom interessierten ihn die Gegensätze zwischen zunehmendem Reichtum der Gesellschaft und ebenfalls stetig steigender Verarmung einzelner Schichten der Bevölkerung. GEORGE orientierte sich bei der Betrachtung des Problems an der wirtschaftlichen Sichtweise der „Produktionsfaktoren“ Arbeit, Boden und Kapital und entwarf anhand dieser Parameter die Anteile von Lohn, Bodenrente und Zins am Sozialprodukt. Am Ende seiner Untersuchung stand das Ergebnis, dass es auf der einen Seite zwar zu einem Anwachsen der Produktivkräfte innerhalb der Volkswirtschaft gekommen war, dass aber der daraus erwachsende Vorteil andererseits nicht den Arbeitern und Kapitaleigentümern zugute kam, sondern sich in Form einer steigenden *Bodenrente* offenbarte.

Sobald die Bodenrente manifest würde, werde sie den vom Kapital erzeugten Produkten entnommen, so dass der Ertrag der Kapitaleigentümer umso geringer werde, je mehr die Bodenrente steige (GEORGE 1879, S. 91).

„Der Grund, warum der Arbeitslohn trotz des Steigens der Produktivkraft beständig einem Minimum zustrebt, das nur einen nackten Lebensunterhalt gestattet, liegt darin, daß die Bodenrente, sobald die Produktivkraft zunimmt, zu noch größerem Steigen neigt. Die Bodenrente ruft daher eine beständige Tendenz hervor, den Arbeitslohn zu drücken“ (GEORGE 1879, S. 117).

Und weiter folgert derselbe Verfasser:

„Da Boden für die Ausübung von Arbeit in der Gütererzeugung nötig ist, bedeutet die Verfügung über den Boden, den die Arbeit benötigt, die Verfügung über alle Früchte der Arbeit außer denen, die für die Existenz der Arbeiter gerade ausreichen. Die Grundursache der ungerechten Güterverteilung ist die Unumschränktheit des privaten Bodeneigentums. Der materielle Fortschritt kann uns nicht von unserer Abhängigkeit vom Boden befreien. Er kann nur die Kraft vergrößern, Güter aus dem Boden zu erzeugen. Und daher kann der materielle Fortschritt, wenn der Boden unumschränktes Privateigentum ist, bis zur Unendlichkeit weitergehen, ohne den Arbeitslohn zu erhöhen oder die Lebens-

bedingungen derer zu verbessern, die nur ihre Arbeitskraft besitzen“ (GEORGE 1879, S. 121).

Die Bodenrente wird hier jedoch aus anderer Perspektive heraus thematisiert: Sie sollte nach vorliegender Lehre durch Besteuerung in den Besitz des Staates zu bringen sein, ferner sollte sich der Fiskus auf die Besteuerung des Bodenwerts beschränken – mit der Konsequenz, andere Steuerarten gänzlich abzuschaffen (so genannte „*single tax*“) (GEORGE 1879, S. 137).

Er begründet derart radikale Lösungen zur Vereinfachung des Steuersystems wie folgt:

„Es ist einleuchtend, daß die Bodenwertsteuer für die Produktion die beste Steuer ist, die auferlegt werden kann. Besteuert die Fabriken – und die Wirkung ist eine Hemmung der Fabrikation. Besteuert die Besserungen – und die Wirkung ist eine Abnahme der Besserungen. Besteuert den Handel – und die Wirkung ist eine Behinderung des Tauschverkehrs. Besteuert das Kapital – und die Wirkung ist seine Vertreibung. Aber der Bodenwert kann voll besteuert werden, und die Wirkung wird sein, die Wirtschaft zu beleben, dem Kapital neue Anlagemöglichkeiten zu erschließen und die Gütererzeugung zu erhöhen“ (GEORGE 1879, S. 141).

Und er fügt hinzu:

„Die kapitalistische Produktionsweise vorausgesetzt, ist der Kapitalist nicht nur ein notwendiger Funktionär, sondern der herrschende Funktionär der Produktion. Dagegen ist der Grundeigentümer in dieser Produktionsweise ganz überflüssig“.

Dieses Unbehagen, den Boden mit in die ökonomische Produktionskette einzu beziehen, war mithin schon im Jahr 1879 verbreitet. Das Eigentümerbelieben sollte bei GEORGE vollständig in den Hintergrund treten, ebenso wie die *Bodenrente*, die wie gezeigt zu 100 % dem Fiskus zugute kommen sollte.

6.4.3 Michael Flürsheim

Die Anregungen, die sich aus dem Gedankengut von GEORGE ergaben, wurden in Deutschland 1890 von MICHAEL FLÜRSCHHEIM (1844-1912) aufgegriffen, der sie mit dem Schlagwort des „*imaginären Kapitals*“ sinnvoll verband, also zusätzlich zur (seiner Auffassung nach ungelösten) Flächennutzungsfrage das

Problem der kapitalisierten Fläche in die wissenschaftliche Diskussion brachte. FLÜRSCHHEIM nahm in seinen Schriften eine Differenzierung zwischen imaginärem bzw. fiktivem und wirklichem Kapital vor. Unterstellt, dass wirkliches Kapital aus Erzeugnissen der Arbeit entstehe, so sei nach dieser Lehre imaginäres Geldvermögen nichts anderes als der Preis des Rechts, „*einen anderen tributpflichtig zu machen*“ (FLÜRSCHHEIM 1890, S. 89 ff).

Prototyp seiner Kapitaltheorien waren dabei *Grund und Boden*; zudem werde, folgerte er, Kapital weniger zu Produktionszwecken, als immer häufiger in sicheren Grundpfandrechten wie Hypotheken, Grundschulden oder Grundeigentum angelegt. Der Grundeigentümer unterliegt dabei keinerlei Unterhaltungs- und Instandhaltungspflichten, da Boden unzerstörbar (unverbrauchbar) sei. Des Weiteren könne der Grundeigentümer auf Grund der Knappheit des Bodens und seiner Funktion als Rohstoffträger eine „Miethe“ (eine Art Grundrente) verlangen, wenn er seinen Grundbesitz Dritten überließe. Überdies treffe der Grundeigentümer Vermögensdispositionen beliebig, mit der Konsequenz, dass jeder den Boden erwerben könne, um sogleich aus der Nutzung wieder die Grundrente einnehmen zu können. Die Interdependenz von Geldanlagemöglichkeiten und Bodenrendite war folglich für FLÜRSCHHEIM das Hauptübel: Jemand, der sein Geld nicht in Grund und Boden anlegen wollte, würde dies nur auf andere Weise tun, die ihm gleich viel Zinsen einbringe. Daher kommt er zu dem Schluss:

„*In dieser Weise ist die private Aneignung der Grundrente die Mutter des Kapitalzinses geworden und wird dieser mit ihr verschwinden*“ (FLÜRSCHHEIM 1890, S. 569).

Weiter argumentierte er, dass die Geldverleihungen der Kapitalbesitzer an Kapitalsuchende immer nur zu den Zinssätzen erfolgten, die sich aus der Geldanlage in Grund und Boden ergäben. Entfiele jedoch diese Möglichkeit, Kapital in Grund und Boden gewinnbringend zu investieren, so entstünde ein steigendes Angebot an zu leihendem Kapital, mit der Konsequenz, dass die Zinsen sanken, die weit verbreitete Verschuldung der Bevölkerungsmassen zurückgehen werde, was durch den Mehrverdienst den Konsum der (arbeitenden) Menschen in die Höhe treibe (FLÜRSCHHEIM 1890, S. 574). In einem weiteren Werk des Autors mit dem Titel „*Auf friedlichem Wege*“ (1884) wurde die Problematik ebenfalls aufgegriffen.

Ähnlich wie bei GOSSEN sollte der Staat den gesamten Boden aufkaufen, – und zwar unabhängig von Bebauung – den Bodenpreis durch Schätzverfahren ermitteln und die ehemaligen, von der Verstaatlichung betroffenen, Eigentümer durch Ausgabe staatlicher Gutscheine entschädigen (FLÜRSCHHEIM 1884, S. 213f).

Forderungen nach Verstaatlichung oder Kommunalisierung Grund und Bodens nebst Grundrente mündeten in die Gründung des *Bundes für Bodenbesitzreform* im Jahre 1888. Außer den Vorstellungen für eine radikale Enteignung existierte jedoch vergleichsweise gemäßigt Gedankengut: Man verständigte sich im Programm vom 16.9.1888 auf die Besteuerung des Zuwachses des städtischen Grundrenteneinkommens, was nur behutsam und „auf friedlichem Wege“ zu erreichen sei; der Gedanke der Enteignung stand hier nicht mehr im Vordergrund. Vielmehr war ein Wechsel der Eigentumsrechtspositionen aufgegeben worden zugunsten einer Planung für die öffentliche Hand, zukünftig nur noch die sich nach Einführung der entsprechenden Steuer bildenden Bodenwertzuwächse abzuschöpfen. Das Recht auf die bereits entstandene Grundrente hingegen sollte den Grundeigentümern verbleiben (BREDE/DIETRICH/KOHAUPT 1972, S. 169).

6.4.4 John Stuart Mill

JOHN STUART MILL (1806-1873) gelang eine Fortentwicklung der Ideen seines Vaters JAMES MILL. Seine Theorien stellte er unter dem Titel „*Principles Of Political Economy*“ vor. Dominierendes Schlagwort war u. a. das „*unearned increment*“, also der unverdiente Wertzuwachs, und die von MILL ins Leben gerufene Bewegung gibt folgende Maxime aus:

„Der Staat soll durch eine Steuer den steigenden Mehrwert des Bodens, soweit man ihn festhalten kann, oder wenigstens einen großen Teil dieses Mehrwerts zurückfordern, denn dieser folgt ganz natürlich aus dem Wachstum der Bevölkerung und des Reichtums, ohne daß der Eigentümer etwas dazu beiträgt; doch bleibt den Eigentümern das Recht vorbehalten, ihre Ländereien dem Staate zu überlassen gegen den Marktpreis, der zu der Zeit gilt, wo dieser Grundsatz Gesetz wird“ (zitiert nach WEBER 1904, S. 15).

Insgesamt hielten die Bodenreformer die Forderung nach staatlicher Abschöpfung des Bodenwertzuwachses eher für praktikabel, da damit die Forderungen

insoweit abgeschwächt und entradikalisiert werden konnten, als nicht die vollständige Abschöpfung der Grundrente, sondern nur die Abschöpfung der Zuwächse erreicht werden sollte (FREESE 1918, S. 345f). Im Jahre 1898 ist in Anlehnung an die Vorstellungen von MILL im Programm des *Bundes der deutschen Bodenreformer* zu lesen:

„Besteuerung des unbebauten städtischen Bodens nach dem Werte, der durch Selbsteinschätzung zu bestimmen ist; Enteignungsrecht der Gemeinden zu dem durch Selbsteinschätzung bestimmten Wert.

Bei allen Wertsteigerungen, die durch Verbesserung auf öffentliche Kosten geschehen (Brücken-, Schul-, Museumsbauten, Straßenbahn-, Parkanlagen usw.), Heranziehung der Bodenbesitzer, deren Eigentum im Werte dadurch steigt, im Verhältnis dieser Wertsteigerung“ (zitiert nach FREESE 1918, S. 361).

Der Fiskus war auf den Plan gerufen: er sah ein, dass der monetäre Vorteil, den die Grundeigentümer leistungslos durch staatliche Planungs- und Baumaßnahmen erlangen konnten, zugleich auch nach den Grundsätzen des Steuerrechts ausgeglichen werden musste.

„Die Gemeindesteuersysteme haben das miteinander gemeinsam, daß die Masse der Bevölkerung besteuert, d. h. wirtschaftlich ausgebeutet wird zu Gunsten der Eigentümer von Bauplätzen und Häusern und namentlich zu Gunsten der Bauspekulanten. Die Regierung zwingt die Gemeinde, Opfer zur Erbauung neuer Bauquartiere zu bringen, dem Bauspekulanten die Straßenfläche, das Trottoir, das Pflaster, die Kanäle, die Gaseinrichtung für die Straße usw. aus Gemeindemitteln zu stellen. Die Gemeinde also trägt 20 % der Baukosten ohne Ersatz und Anteil am Profit“ (zitiert nach WEBER 1904, S. 36).

6.5 Die Bodenreform im Sinne der Freiwirtschaftslehre

Auch die Freiwirte wollen zum Teil eine Bodenverstaatlichung unter gleichzeitiger Pachtvergabe an die bietenden Interessenten herbeiführen.

6.5.1 Silvio Gesell

Einen äußerst interessanten Aspekt zur Lösung der Bodenfrage bietet die *Freiwirtschaftslehre*, dessen Vorreiter und prominentester „Vordenker“ (neben THEODOR HERTZKA) der deutsch-argentinische Kaufmann SILVIO GESELL (1862-

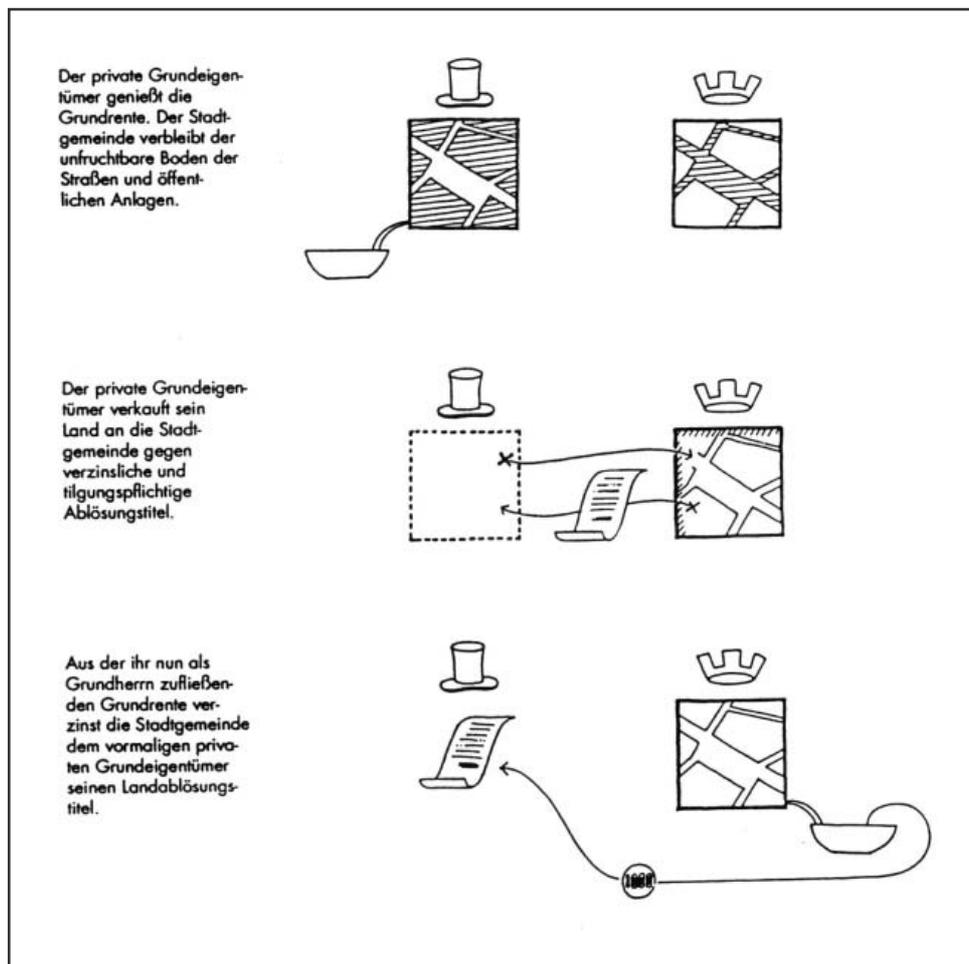
1930) war. In dessen Hauptwerk „*Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld*“ (1916) fordert GESELL – was sich bereits aus dem Titel ergibt – „Freiland“.

Eine Interpretation des Werkes ergibt, dass GESELL mit „Freiland“ keineswegs die Abschaffung des Bodeneigentums, sondern vielmehr die Abschöpfung der *Bodenrente* durch den Staat meint. Das Freilandkonzept im Sinne GESELLS geht von der Prämisse aus, dass Grundflächen und Rohstoffquellen („Freikohle“) als natürliche Lebensgrundlage allen Individuen gehören und demzufolge auch allen Menschen zur Verfügung zu stellen sind. Vorrangiges Ziel der freiwirtschaftlichen Bewegung ist daher die Verstaatlichung der Erdoberfläche sowie der darunter liegenden Mineralien und deren konsequente Umwandlung in Pachthöfe bzw. Pachtbetriebe. Als Hindernis auf diesem Weg stehen zwangsläufig die privaten Eigentümerinteressen; die Eigentümer sollten für den Verlust ihres Grund und Bodens durch die Zahlung des Verkehrswerts entschädigt werden, damit großflächige Enteignungen vermieden werden konnten (GESELL 1916, S. 134ff).

„Freiland“ bedeutet demgemäß auch eine Beseitigung der völkerrechtlichen Schranken, die einer Mobilität der Weltbevölkerung nur zu oft hinderlich im Weg standen und stehen: Jedermann kann sich danach niederlassen, wo es ihm beliebt, da Staaten, „Zollschranken“ und mit ihnen sämtliche Handelshemmnisse aufgehoben sind. Moderne internationale Lenkungsinstrumentarien heutiger Zeit wie GATT oder WTO wären überflüssig. Die Finanzierung erfolgt durch Verwendung der Grundrenteneinnahmen über eine Laufzeit von 20-40 Jahren; dabei sollen sich nach der Lehre GESELLS durch das Absinken der Zinsen gegen Null auch die Zinsen für die Staatsschuldscheine gegen Null reduzieren (Koppelung des „Freilands“ mit dem „Freigeld“).

Die Laufzeit der Grundrenten hingegen soll sich anfangs nicht verkürzen, da mit der erzielten Zinsdifferenz die ausgegebenen Staatsschuldscheine in absehbarer Zeit (d. h. eine bis zwei Generationen) zurückbezahlt würden. BERNOULLI hat diese Anregungen veranschaulicht; der Hut symbolisiert das Privateigentum, die Krone soll den Staat bzw. das Gemeinwesen repräsentieren (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Wie der Rückkauf von Grund und Boden finanziert wird



Quelle: BERNOULLI, H., 1991, S. 107

Die primäre Verstaatlichung sämtlicher Grundflächen und lithosphärischer Rohstoffe der Erde erscheint als *conditio sine qua non*, um jene danach einer neuerlichen Verteilung unter gerechten Nutzungsaspekten zuzuführen. GESELL beschreibt die Konsequenzen des „Freilandes“ wie folgt:

„Zusammengefaßt aufgezählt, würde die Bodenverstaatlichung auf dem Lande folgende Wirkung haben: keine Privatgrundrenten, folglich keine ‚Not der Landwirtschaft‘, keine Zölle und keine Politik mehr. Kein Eigentum am Boden, daher auch keine Bodenverschuldung, keine Teilung und Abfindung bei Erbschaft. Keine Grundherren, keine Knechte, Allgemeine Ebenbürtigkeit. Kein Grundeigentum – folglich volle Freizügigkeit mit ihren wohltätigen Folgen für

Gesundheit, Sinnesart, Religion und Bildung, Glück und Lebensfreude“ (GESELL 1916, S. 141).

An anderer Stelle desselben Werkes heißt es:

„(D)er Staat kauft den gesamten Privatgrundbesitz auf und zwar Ackerboden, Wald, Bauplätze, Bergwerke, Wasserwerke, Kiesgruben, kurz alles. Der Staat entschädigt die Grundbesitzer. Der zu zahlende Preis richtet sich nach dem Pachtzins, den das Grundstück bisher einbrachte oder einbringen würde. Der ermittelte Pachtzins wird dann zum Zinssatz der Pfandbriefe kapitalisiert und der Betrag den Grundbesitzern in verzinslichen Schuldscheinen ausbezahlt. Wie kann aber der Staat solche gewaltigen Summen verzinsen?.... Mit dem Pachtzins des Bodens, der ja nunmehr in die Staatskasse fließt“ (GESELL 1916, S. 134).

In ökonomischer Hinsicht wird den Reformvorstellungen von SILVIO GESELL bescheinigt, dass sie marktwirtschaftliche Ideen seien, *„da die Abschaffung von grundeigentumsbedingten Vorrechten sogar erst die Voraussetzung für einen wirklichen Wettbewerb“* schaffe (WACHTER 1993, S. 192). Laut GESELL ist es erforderlich, dass die Grundrenten in mehrjährigen Abständen neu eingeschätzt und die Pachtzinsen dementsprechend den geänderten Marktbedingungen angepasst werden; hinzu kommen fortschrittliche Ideen, wie zugleich mit der Abzahlung der Schuldzinsen die (auch materielle) Unabhängigkeit der Frauen erreicht werden kann, da die Pachtzinseinnahmen wiederum *„an die Mütter verteilt“* werden sollten (GESELL 1916, S. 148). Interessant ist der Tatbestand, dass im genannten Zitat von *„Bergwerken“* die Rede ist, also Bezug genommen wird auf die Lithosphäre.

6.5.2 Lösungsvorschlag von GRIMMEL

GRIMMEL (1999) verknüpft die „Freiland“-Lehre von SILVIO GESELL mit dem in Kap. 3.2 analysierten Art. 15 GG. Er folgert, dass sich eine durchgreifende Neuordnung des Grundflächen- und Rohstoffrechts am ehesten innerhalb dieser Norm der deutschen Verfassung in die Wirklichkeit umsetzen lässt.

Der Wortlaut der zitierten Norm stimmt mit dem Vorschlag überein, weil der Begriff *„Naturschätze“* in Anlehnung an den Art. 155 Abs. 4 der Weimarer Verfassung als Synonym für den Terminus *„Bodenschätze“* verwandt werden kann, mithin Kohle, Erdöl, Erze, Salz, Sand, Steine, „Erde“ und Wasser. Doch steht

hinter diesen Begriffen die juristische Terminologie der Verfassung, und die zum Teil unklaren Begriffe bedürfen daher, wie GRIMMEL (1999) zu Recht dargelegt hat, einer Präzisierung in geowissenschaftlicher Hinsicht. Daher ist von dem Axiom *„Die Grundflächen und Rohstoffquellen der Erde gehören allen Menschen zu gleichen Teilen“* (GRIMMEL 1999, S. 18) auszugehen; durch die Transformation dieses biblischen Grundsatzes in den Art. 15 GG unter Berücksichtigung freiwirtschaftlicher Gesichtspunkte müsste der auf diese Weise reformierte und „novellierte“ Art. 15 GG lauten:

„Grundflächen und Rohstoffquellen können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz in Gemeineigentum überführt werden“ (GRIMMEL 1999, S. 22).

Diese Synthese stellt eine interessante „interdisziplinäre Variante“ von geowissenschaftlich-theologischen und juristischen Gesichtspunkten dar. Freilich bleibt – geht man vom heutigen aktuellen Wortlaut des Art. 15 GG aus – ein wesentliches Problem bestehen: Art. 15 Satz 2 GG verweist auf die immensen Entschädigungsregeln, die wiederum Art. 14 GG gewährleistet. Eine Lösung könnte daher nur in einer gesetzgeberischen Streichung des Art. 15 Satz 2 GG sowie des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG zu erblicken sein, wofür aber eine Zweidrittelmehrheit im deutschen Bundestag und Bundesrat notwendig wäre. Letzteres dürfte derzeit indes nicht in Sicht sein.

6.5.3 Anmerkungen zur Lehre GESELLS

Kritisch anzumerken an der Lehre GESELLS wäre, dass sie (obgleich progressiv) in der *Freiland*-Utopie als „Endprodukt“ gleichsam den „idealen Menschen“ und u. a. den „idealen Politiker“ kreieren möchte, der unverzüglich nach der Bodenverstaatlichung zu einem edlen und vernünftigen Bürger mutiert:

„Die Privatgrundrente besteht nicht mehr; und was waren Reichstag und Landtag anderes als eine Börse, wo auf Steigen und Fallen der Grundrente Wucherspiel getrieben und gewählt wurde? Mit der Privatgrundrente verschwindet jedes auf Geldvorteile gerichtete politische Bestreben. Das ganze liberale Parteiprogramm ist mit der Bodenbefreiung als etwas völlig Selbstverständliches erledigt“ (GESELL 1916, S. 146).

Jene gleichsam „wunderbare Wandlung“ der politisch Verantwortlichen – so treffend der Verweis auf die politische Moral in Land- und Reichstag auch ist – kann insbesondere der aktuellen (und wohl auch zukünftigen) Volksvertretergeneration (noch) nicht zugetraut werden.

Wie ein Blick in die Geschichte etwa des Baugesetzbuchs zeigt, konnten dort auf dem originären Feld der Bodenreformer selbst geringe Fortschritte hin zu einer sozialverträglichen Flächennutzung erst nach größten Schwierigkeiten und umfangreichsten Debatten auf der „politischen Bühne“ erreicht werden.

Anerkennenswert ist jedoch GESELLS unbedingter Wille zur Verwirklichung der Idee „Freiland“, die er bis zu seinem Tod durchsetzen wollte. Zumal er (was charakteristisch zu sein scheint) eine überzeugende, lebensfähige und autarke Welt kreieren wollte. Einen wesentlichen Nachteil muss man gleichwohl anführen: „Freiland“ dürfte global nur unter erheblichen Schwierigkeiten funktionieren, denn um die Ordnung und das innere Gleichgewicht dieses Gebildes zu erhalten, müsste es sich um ein System handeln, das gleichsam nach außen hermetisch abgeschlossen ist.

Derartige Modelle hängen hinsichtlich ihrer Lebensfähigkeit davon ab, ob die Bedingungen stets konstant sind und Störungen von der Außenwelt ausgeschaltet werden. Denn nur in einem geschlossenen System, in das keine „*unberechenbare Kraft*“ (JENKIS 1992, S. 10) hereinbricht, kann beispielsweise ein Flächenreformer Ursache und Wirkung so berechnen, dass Gleichgewicht oder Bewegung auf Dauer gelten. Auch die friedliche Welt wäre durch „Freiland“ keine vollkommene: Der Architekt einer derartigen Bodenordnung müsste bemüht sein, seinen Idealstaat aus sämtlichen Konflikten herauszuhalten, und zwar durch „*raffinierte Konstruktionen und Vorschläge*“ (JENKIS 1992, S. 10), um politische Probleme erst gar nicht aufkommen zu lassen, ferner durch Ausnahmeregelungen für den Fall, dass sie unvermeidbar werden und schließlich durch bloße Fiktion. „*Politik und Grundrente sind eins*“, wie GESELL auf Seite 147 seines Werks feststellt, hieße im Grunde genommen die Negierung des parlamentarischen Demokratieprinzips und würde in moderner Zeit eine „Beschneidung“ der Kompetenz politischer Gremien bedeuten.

Auch die Vorstellung, dass mit der Beseitigung des Grundflächeneigentums die Individuen zu friedliebenden Personen werden, trifft eventuell auf die Psyche einiger, aber bei weitem nicht aller Menschen zu. Das Streben nach Eigentum ist

im Menschen in mannigfacher Form verwurzelt, worauf nicht zuletzt ERICH FROMM in seinem 1976 erschienenen Werk „*Haben oder Sein*“ aufmerksam macht.

Dennoch bleibt als ein nicht zu unterschätzender Verdienst jener Anregungen die Verdeutlichung einer auch in wirtschaftswissenschaftlicher Hinsicht praktikabel handhabbaren (staatlichen) Aufkauf- und Verpachtstrategie, jeweils bezogen auf „Land“ und Rohstoffe. Allerdings sind die Sicherheitsinteressen der Menschen an den Grundflächen zu beachten; Hypotheken und Grundschulden lasten auf fast allen Parzellen dieser Erde, und hinter den Sicherheiten stehen die Gläubiger mit ihren divergierenden Interessen. Jene Gegensätze muss man in das Kalkül miteinbeziehen, wenn man sich entschließt, die Erdoberfläche zu vergesellschaften.

6.5.4 Adolf Damaschke

In diesem Sinne argumentierte auch ADOLF DAMASCHKE (1865-1935). Jener war Wortführer des *Bundes Deutscher Bodenreformer* und stand im Widerspruch zu den früheren Vereinen, die sich mit der Bodenfrage befassten, wie z. B. dem *Deutschen Bund für Bodenbesitzreform* (FLÜRSCHHEIM war hier Protagonist), den *Freiland-Vereinen* (geführt u. a. von HERTZKA) und dem *Allwohlsbund* (STAMM).

DAMASCHKE versuchte, dem Problem der räumlichen Ungleichverteilung dadurch Herr zu werden, dass er die Kompetenzen der Gemeinden im Sinne einer umfassenden Bodenreform zu stärken suchte. Heute könnte man ihn als einen Anhänger gemeindlicher Selbstverwaltung in Planungs- und Flächenfragen bezeichnen (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG). Für eine umfassende Grundflächenbetrachtung, die die eigentlichen Ursachen u. a. für die Herausbildung von „Bodenwucher“ auflisten möchte, sind die Anregungen aus DAMASCHKES Werk überaus wichtig.

Die im Jahre 1888 gegründete *Deutsche Landliga* forderte die Rückwandlung des privaten, „arbeitslosen“ sowie „gemeinschaftlichen“ Grundzinses in die *Grundzinsgemeinschaft* – eine Idee, die später FLÜRSCHHEIM erneut aufgriff. DAMASCHKE kann heute unter dem „Gros der Bodenreformer“ als der besonnenste und offensichtlich dadurch auch als der populärste angesehen werden.

Schließlich handelte er nach dem Motto des ruhigen, schrittweisen Vorwärtsgehens; aus dieser Tatsache heraus erfreute sich jenes wissenschaftliche Werk – bestehend aus den 3 Hauptwerken „*Aufgaben der Gemeindepolitik*“, „*Die Bodenreform*“ und der „*Geschichte der Nationalökonomie*“ – großer Verbreitung. Die Auflage dieser Schriften erreichte bereits gegen Ende des 1. Weltkrieges die Rekordsumme von 210.000 Exemplaren.

Dieser Umstand wird u. a. mit seinem Credo „*Weder Mammonismus noch Kommunismus, sondern Bodenreform*“ begründet, das die Menschen zur damaligen Zeit am ehesten angesprochen haben dürfte. Hauptidee war neben der Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltungskräfte die Prämisse, dass die Lösung der „Sozialen Frage“ zuallererst das Beseitigen des Verteilungsproblems beinhalten muss (KALLENBERGER 1979, S. 62f). Anregungen und Vorstellungen aus den genannten Werken können wie folgt exzerpiert werden:

- Organische Überführung des Realkredits in die öffentliche Hand;
- Aufbrechung der Monopolstrukturen in Gewerbe und Betrieb;
- Planmäßiger Ausbau des Gemeindeeigentums an Grund und Boden;
- Einführung eines Wohnungsgesetzes gegen Spekulation und u. a. für bedürfnisabhängige Wohnungsbelegungen;
- Besteuerung des unbebauten städtischen Bodens nach dem Wertprinzip;
- Vorantreiben der „planmäßigen Kolonisation“ der Städte;
- Sicherstellung der Forderungen der Bauhandwerker und
- Unterstützung von Baugenossenschaften, die am gemeinschaftlichen Eigentum festhalten, u. a. durch pachtweise Überlassung von Gemeinde-Territorium.

DAMASCHKE selber sieht einen wesentlichen Unterschied seiner Bodenreformtheorien zu den übrigen Vorstellungen seiner Zeit u. a. in der politischen Neutralität, weil er seine Ideen als „*parteineutral*“ und „*realistisch*“, „*national*“ und „*sozialistisch*“ klassifiziert (DAMASCHKE 1920, S. 239). „Realistisch“ meint in diesem Zusammenhang einen vorläufigen Verzicht auf vollständige Abschöpfung der Grundrente, aber auch das Bestreben um Versöhnung der Klassen und die Berücksichtigung der (Länder-) Parlamente mittels schrittweiser Reformen. Er sieht genau, dass umfassende Bodenreformkonzeptionen nur in der Zusammenarbeit mit den (gerade verantwortlichen) Politikern möglich sind.

Dies unterscheidet seine Anregungen von den Ideen GESELLS auf diametrale Weise, der zwar ebenfalls die Versöhnung der gesellschaftlichen Klassen erreichen wollte, dessen Modellversuch „Freiland“ aber offensichtlich zur damaligen Zeit nicht in dem Maße die Menschen anzusprechen vermochte. Letzteres dürfte auch ein Grund für die populärere Verbreitung der Anregungen ADOLF DAMASCHKES gewesen sein.

Hauptziel dieser Flächenreform-Richtung war die Einführung einer Grundwertsteuer auf dem „*arbeitslosen Renteneinkommen des ‚nackten Bodens‘*“ (DAMASCHKE 1920, S. 92ff), die Etablierung einer fiskalischen Wertzuwachssteuer, wie sie ursprünglich auch von MILL mit der „*unearned increment value tax*“ gefordert worden war sowie die Verwirklichung der Heimstättengesetzgebung (KALLENBERGER 1979, S. 64).

6.5.5 Hans Bernoulli

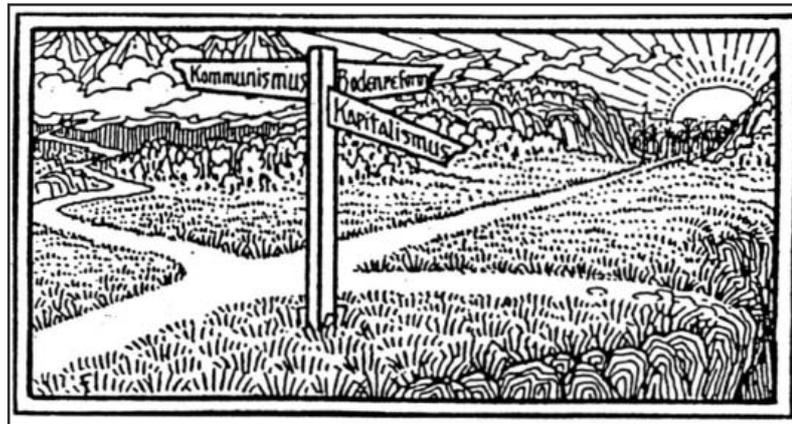
Der Schweizer Architekt HANS BERNOULLI (1876-1959) spricht in einem Werk aus dem Jahre 1946 von einem „*gebauten Tumult*“. Gemeint ist damit, dass sich Architekten und Städteplaner gegen die Zersplitterung des Bodens durch privates Eigentum wenden würden, und jede rationale Stadtplanung (sowohl als Stadtumbau, als auch als Stadterweiterung) werde eben durch privates Eigentum von vornherein verhindert; in letzter Konsequenz führe die Entwicklung zum „*städtischen Chaos*“ (BERNOULLI 1946b, S. 21).

Nicht zuletzt durch die planerische Mitarbeit BERNOULLIS wurden Instrumente wie das Planungsgesetz, das Umlegungsgesetz und das Baulandbeschaffungsgesetz auf den Weg gebracht, die sämtlich in das neue Bundesbaugesetzbuch des Jahres 1960 mit einfließen. Doch die Zeiten und rechtlichen Auslegungsmethoden ändern sich: Heute nahezu selbstverständlich im täglichen Stadt- und Raumplanergeschäft angewandte Regelungsinstrumentarien wie Bauleitplanung, Flächennutzungsplan und Bebauungsplan entsprangen kreativen Köpfen wie jenem BERNOULLI – wenn auch damals mit „*radikal-umstürzendem Unterton*“, wie in der Literatur bemerkt wird (NOVY, in: BERNOULLI 1991, S. 133). Das Hauptaugenmerk des Schweizer Architekten galt den städtebaulichen Missständen, die er als gelernter Architekt scharfsinnig erkannt hatte; die Zersplitterung des damit zusammenhängenden Grundeigentums suchte er zu überwinden, in-

dem er seine Vorstellungen in dem Buch *„Die organische Erneuerung unserer Städte“* (1946a) auf sinnvolle Weise zu konkretisieren versteht. Er argumentiert:

„Das stete Werden, Wandeln, und Sicherneuern der Stadt duldet es nicht, darf es nicht dulden, dass ihr Grund und Boden parzellenweise einzelnen Eigentümern zugeteilt wird, dass angesichts der dringendsten öffentlichen Aufgaben unter den Augen der Behörden an den entscheidenden Punkten von unverantwortlichen Privaten Grund und Boden verhandelt, verkauft, verteilt und verbaut wird. In das hohe Spiel zwischen öffentlicher Gewalt und privatem Recht ist eine falsche Karte gezaubert worden: das Eigentumsrecht Einzelner am Land der Kommune“ (BERNOULLI 1946a, S. 22).

Abb. 4: Zeichnung von FIDUS auf dem Titelblatt der Zeitschrift *„Deutsche Volksstimme – Organ des Bundes Deutscher Bodenreformer“*



Quelle: ONKEN, W., 1997, S. 11

BERNOULLI fordert in einer Vielzahl von Veröffentlichungen unter Zuhilfenahme der GESELLSchen Ideen eine radikale Entprivatisierung des Bodens, seine Kommunalisierung gegen Entschädigung und die Vergabe von befristeten Nutzungsrechten. Sein Hauptaugenmerk gilt neben Stadt- und Raumplanung dem Problem gerechter und individueller Verteilung der Grundrente, wofür er der Kommunalisierung den Vorzug gab. Tendenziell ist all jenen vorgestellten Bodenreformern ein Höchstmaß an Glaubwürdigkeit beschieden, die sich – fernab von ideologischen Grabenkämpfen – auf einem Weg jenseits der herkömmlichen Kommunismus/Kapitalismus-Alternativen sahen (Abb. 4).

6.6 Die flächenbezogenen Instrumente der Bodenreformer

6.6.1 Die Bodenwertzuwachssteuer (BWZSt.)

Aus den Ideen der Bodenreformer kristallisierte sich neben dem Instrument der Grundrente das der Bodenwertzuwachssteuer heraus, auf das im Kapitel 5 dieser Arbeit eingegangen wurde. Die Tatsache, dass diese Art „Spekulationssteuer“ bei jeder Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) wieder auf die Tagesordnung politischer Diskussionen gebracht wird, hat ihre Ursache im Reiz derartiger fiskalischer Einflussnahme auf den „Wohnungs- und Bodenmarkt“.

Nach 1970 wurden in der Wirtschaftswissenschaft umfangreiche Untersuchungen über die Wirksamkeit dieser Steuer durchgeführt. EPPING, auf den bereits im Kap. 2 Bezug genommen wurde, untersuchte 1977 die staatliche Einflussnahme auf diese Sphäre aus der Perspektive des Preises. Die Begehrlichkeit des Staates auf die Einnahmen aus der Bodenwertzuwachssteuer resultierte danach nicht zuletzt aus der Tatsache der öffentlichen Bodennachfrage in Bezug auf Grundflächen für Infrastruktureinrichtungen. Als Gründe für die sich daraus ergebende Höhe der Bodenpreise bei unterstellter Nachfrage führt EPPING an:

- Infrastrukturinvestitionen verfügen über eine relativ lange Lebensdauer, daher liegt der Preis für den hierfür ins Auge gefassten Grund und Boden um ein Vielfaches über dem sonst ortsüblichen;
- für Infrastruktureinrichtungen sind in der Regel nur wenige, oft ganz bestimmte Grundstücke innerhalb eines Gemeindegebietes geeignet. Beispielsweise kann eine Straße nur auf den angrenzenden Grundstücken erweitert werden, Schulen oder Kindergärten sind auch nur an bestimmten, vorher planerisch festzulegenden Standorten möglich und nicht etwa auf der „grünen Wiese“;
- der Entscheidung über die öffentliche Bodennachfrage geht eine Entscheidung über die infrastrukturelle Nutzung voraus; dabei bedürften Infrastruktureinrichtungen u. a. wegen der hohen Kapitalkosten einer sorgfältigen Planung, die mittel- bis langfristige Investitionspläne einbindet;
- Infrastrukturleistungen können in der Regel nicht am Markt „verkauft“ werden, da sie keine unmittelbaren Einnahmen bringen (aber dem Gemeinwohl dienen); ferner existiert für die öffentliche Bodennachfrage keine derartig enge Preisobergrenze, wie sie etwa bei privater Bodennachfrage durch die Verlustgrenze oder das verfügbare Einkommen gebildet wird (EPPING 1977, S.195ff).

Auf Grund planerischer Besonderheiten und der räumlichen Lage für öffentliche Einrichtungen muss der Staat sogar noch einen höheren Preis für die zu bebauenden Grundflächen bezahlen, was den Etat zusätzlich belastet.

Hingewiesen wird außerdem darauf, dass sich die Gemeinden in ihrer Flächenhaushaltspolitik in einer vergleichsweise günstigen Position befinden, weil sie Vorratsgelände vornehmlich dort nachfragen, wo im Rahmen von gemeindlichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Änderungen in Art und Ausmaß der Flächennutzung zu erwarten sind, wo die Gemeinden aber die rechtlich zulässigen Nutzungen über die ihnen vom BauGB zugewiesene Bauleitplanung weitgehend selbst bestimmen können. Aus dieser Tatsache heraus verfügen sie *„gegenüber Eigentümern und Mitnachfragern über einen Informationsvorsprung über die zu erwartende Entwicklung von Nutzungsentgelten und Bodenpreisen“* (EPPING 1977, S. 199).

Zwingenderweise ergibt sich ein Zusammenhang von staatlicher Planung für das Gemeinwohl im Rahmen des Art. 14 GG und Bodenpreissteigerungen in dem beplanten Gebiet, da Grundflächen in ihrem Wert nicht selten zur Gänze von vorgesehenen Nutzungsmöglichkeiten abhängen.

Deshalb werden durch die hoheitlichen Maßnahmen diejenigen Bodeneigentümer begünstigt, auf deren Grundstücken sich infolge öffentlicher Planungsmaßnahmen höhere Nutzungsentgelte erzielen lassen; es ist der Staat, der die Möglichkeit der Wertschöpfung von Grundflächen den betreffenden Eigentümern selbst in die Hand gegeben hat. In der Tat ermöglichte erst die Einführung des Städtebauförderungsgesetzes private Grundflächennutzungen durch eine Bauflächensteuerung der öffentlichen Hand.

Die unmittelbare Wirkung der BWZSt. kann darin gesehen werden, dass sie das Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung z. B. bebaubarer Grundflächen erreichen soll und zugleich ökologische Komponenten beinhaltet. Als Einwand wird aus ökonomischer Sicht vorgebracht, dass die Eigentümer den Verkauf und damit die Wertabschöpfung möglichst weit hinausschieben würden, auch wenn die bestmögliche Nutzung gar nicht zu realisieren wäre (EPPING 1977, S. 265). Dieses betrifft jedoch das vertragliche Verhältnis zwischen Verkäufer und Käufer einer Grundfläche, worauf der Staat im Rahmen der Lenkung nur sehr bedingt Einfluss zu nehmen imstande ist.

6.6.2 Verbesserungs- und Bauabgabe

Sämtliche Modelle der Bodensteuern gehen im Wesentlichen auf den bereits vorgestellten ADOLF DAMASCHKE zurück, der in dem Instrument der BWZSt. ebenfalls ein notwendiges, aber nicht hinreichendes Instrument zur Lösung der „Bodenfrage“ sah. Zusätzlich zur Steuer müssten Staat bzw. Gemeinden, die er intensiv untersuchte, auf Instrumente wie verschärfte Enteignungsmöglichkeiten bzw. auf die Schaffung von gemeindeeigenem Grundbesitz zurückgreifen können. Jene Variante staatlicher Einflussnahme auf die Nutzungssteuerung wäre in der Terminologie DAMASCHKES daher am ehesten mit dem Schlagwort „*Verbesserungs- und Bauabgabe*“ umschrieben (DAMASCHKE 1920, S. 68).

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass dieser Autor – im Gegensatz zu HENRY GEORGES „single tax“ – die Steuer nicht als einzig wirksames Patentrezept zur Überwindung der Probleme auf dem Bodenmarkt ansieht.

Die Überlegungen zur Einführung jener Steuer sind jedoch in der Praxis auf erhebliche Probleme und Widerstände gestoßen. So wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Schwierigkeiten hinsichtlich Bewertung und Erfassung jeder einzelnen Grundfläche der Erde zu Besteuerungszwecken in den folgenden 1970er Jahren nicht gelöst waren, d. h. latent blieben.

6.6.3 Besteuerung der Grundflächen

Bei PFANNSCHMIDT (1990, S. 74) findet sich das Problem der Bewertung von bebautem Grund und Boden im Rahmen der Besteuerung.

Daten, die für die Besteuerung relevant sind (gemeldet an die jeweiligen Finanzämter) beruhen auf Verkaufspreisen von Grund und Boden, mithin auf den reinen Grundstückswerten sowie deren Veränderungen. Im Zuge dieser Bewertung entstünde jedoch ein Abgrenzungsproblem: Gebäudeherstellungskosten, Abschreibungen oder Abbruchkosten, und – nicht zu vergessen – die Wertsteigerungen an den Gebäuden selbst müssten demgemäß gesondert betrachtet werden (LEUTNER 1976, S. 210ff).

Die heute in der Bundesrepublik angewandte Einheitsbewertung von Grund und Boden umgehe dieses Problem, indem sie als Bewertungsobjekt nicht den reinen

Grund und Boden, sondern die wirtschaftlichen Einheiten des Grundbesitzes definiere, also in der Regel eine Gesamtbewertung aller verfügbaren Grundflächen vornehme. Auf die Zuwachssteuer übertragen hieße das, im Rahmen der Bewertung nicht nur die Wertsteigerung des Bodens, sondern auch die der darauf stehenden Gebäude mit zu erfassen (LEUTNER 1976).

Zur Umgehung dieses Dilemmas schlug PFANNSCHMIDT (1990) vor, eine getrennte Bewertung von Grund und Boden sowie Gebäuden vorzunehmen. Auf der einen Seite sollen dadurch Wertzuwächse des Bodens erfasst werden, auf der anderen Seite sind in Bezug auf die Gebäudewertsteigerungen geeignete Maßnahmen zur Freistellung einzuführen.

6.6.4 Bodenwertzuwachssteuer und Planungswertausgleich

In der bodenrechtlichen Literatur aus Mitte der 1970er Jahre (so z. B. LEUTNER 1976, S. 223ff) wird die Unterscheidung zwischen dem Planungswertausgleich (hier PWA genannt) und der Bodenwertzuwachssteuer (BWZSt.) wie folgt unternommen:

Beiden gemeinsam ist der Wertzuwachs des Grundstücks als Bemessungsgrundlage. Unterschiedliche Zielsetzungen gibt es aber in Bezug auf Grundlage, Reichweite und konkrete Umsetzung der Instrumente. Der PWA will eine Gleichbehandlung aller von hoheitlichen Planungsmaßnahmen Betroffener herbeiführen, während die BWZSt. die Wertzuwächse von Grund und Boden wie jede andere Einkunftsart analog zur Einkommensteuer erfassen möchte; dabei wirkt sie gemäß ihren Zielen darauf hin, dass die Ungleichbehandlung von Einkommensbeziehern (Einkommensbesteuerung versus großzügiger Bodenbesteuerung) abgeschwächt wird.

Hinzu kommt, dass dieses steuerliche Instrument nur eine begrenzte Reichweite hat, da die Anwendung in der Regel auf ein räumlich umgrenztes Gebiet beschränkt ist, in dem die der Steuer zu Grunde liegenden staatlichen Planungsleistungen wirksam und messbar werden. Ganz allgemein wird daher zusätzlich zu diesen Instrumentarien eine Wertsteuer vorgeschlagen, die auf dem Verkehrswert des Bodens basiert.

6.6.5 Verkehrswert und Ertragswert der Flächennutzung

Die genaue Bestimmung des Wertes einer bebauten wie unbebauten Grundfläche der Erde bereitet seit jeher nicht nur Ökonomen große Schwierigkeiten. Dennoch ist man bestrebt, möglichst genaue Wertangaben zu erhalten, weil bei staatlichen Entschädigungszahlungen im Falle einer Enteignung die Kenntnis dieses Wertes sogar von ausschlaggebender Bedeutung ist.

Im Zusammenhang mit der Eigentumsgewährleistung aus Art. 14 GG war vom Verkehrswert des Bodens die Rede, denn dieser Wert spielt vor allem bei bebauten Grundflächen der Erde eine Rolle (in der Regel bei Grundstücken). Dabei meinte die Bodenschätzung in preußischer Zeit den „*gemeinen Wert*“ von Grund und Boden: dieser war der Nutzen, welcher eine Sache jedem Eigentümer gewähren kann (JAKOB, in: JOKL 1996, S. 26). Hier ergeben sich beinahe zwangsläufig Interpretationsschwierigkeiten.

Heute wird die Ermittlung des Wertes mit Hilfe der §§ 192 ff. BauGB vorgenommen. Dieses Verfahren bezweckt die Festsetzung des Verkehrswertes bebauter und unbebauter Grundstücke (ohne land- und forstwirtschaftlich genutzte) im Einzelfall auf Antrag des Eigentümers, sonstiger Berechtigter sowie von Behörden und Gerichten durch einen selbständigen Gutachterausschuss. Grundlage dieser Daten sind wiederum Erfassungen der Richtwerte in den Gemeinden, und der vom Gutachterausschuss ermittelte Verkehrswert (*gemeiner Wert* in preußischer Zeit) wird durch denjenigen Preis bestimmt, der im Ermittlungszeitpunkt im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und Lage der Grundfläche ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre (vgl. § 194 BauGB).

Der Ertragswert hat demgegenüber vorrangig die Funktion der Ermittlung von Steuerlasten (z. B. Grundsteuer) der Fläche. Zur Festsetzung der Grundsteuer dient ferner der Einheitswert, der in neuerer Zeit in das Blickfeld kritischer Erörterung geraten ist und der in einem gesonderten fiskalischen Verfahren ermittelt wird. Unterschieden werden dabei in erster Linie die Nutzungsarten der Grundflächen: Land- oder forstwirtschaftlicher Betrieb, Grundstück oder Betriebsgrundstück (Gewerbebetrieb). Kritik entzündet sich nicht zuletzt daran, dass dieser Einheitswert auf einer Wertermittlung beruht, die aus dem Jahre 1964 (1.1.1964) stammt und die gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung verstößt,

was das *Bundesverfassungsgericht* in einer Entscheidung vom 22.6.1995 auch bestätigt hat, so dass dieser Wert einer Überarbeitung bedarf, was derzeit geschieht; hier sind gesetzgeberische Initiativen in nächster Zeit zu erwarten.

Es stellt sich ferner die Frage, ob der Preis, den man einem Verkäufer eines Ausschnitts einer Grundfläche der Erde bezahlen muss, stets gerecht bemessen bzw. ob er mit dem Sozialpflichtgebot in Einklang zu bringen ist. Dazu ist anzumerken, dass der bundesdeutsche Gesetzgeber auf der einen Seite in einer Wertermittlungs-Verordnung aus dem Jahre 1988 die den Kauftransaktionen zu Grunde liegenden Wertdaten aufgelistet hat. Auf der anderen Seite belegen Streitfälle erneut, dass weder der richtige Wert einer Fläche vorgegeben werden kann noch Gewähr dafür besteht, dass die Gutachterausschüsse stets „gut achten“.

6.6.6 Verteilung der Flächen im Erbfall

„Boden“ im Sinne bewirtschafteter Flächen hat in der Bundesrepublik nicht zuletzt die Funktion, im Erbfall und bei der Übertragung auf die Erben den Fiskus und damit Politiker auf den Plan zu rufen. Auch der Staat möchte – analog zum privaten Investor – an der Fläche der Erde mitverdienen, indem er beispielsweise im Falle umfangreichen Grundeigentums mit Hilfe des Instruments Erbschaftsteuer den Veräußerungs- und Zeitgewinn des Bodens abzuschöpfen versucht.

Dass es in dieser Frage indes nicht gerecht zugehen kann, beweist schon die Tatsache, dass das Erbrecht nicht zu einem sozialpflichtigen Korrektiv der Bodenordnung beizutragen imstande ist, weil der Bewertung der bereits genannte Einheitswert aus dem Jahre 1964 zugrunde liegt, was nichts weniger bedeutet, als dass Flächen damit unterbewertet sind und dass die Erben genauso wenig wie die verstorbenen Eigentümer belastet werden. Grundflächen erfahren auf diese Weise eine kontinuierlich steigende Ungleichverteilung in der Bevölkerung.

Nach im Jahre 1996 veröffentlichten Untersuchungen des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung* (DIW) belief sich das gesamte volkswirtschaftliche Anlagevermögen in den alten Bundesländern im Jahr der Untersuchung auf ca. 13.500 Mrd. DM. Hiervon wiesen – auf der Grundlage der Verkehrswerte berechnet – die Anteile des bebauten bzw. genutzten Grund und Bodens (sämtliche Immobilien) im Privatvermögen einen Wert von ca. 4.250 Mrd. DM auf.

Davon entfielen ca. 2.700 Mrd. DM auf Eigenheime, ca. 1.000 Mrd. DM auf Mehrfamilienhäuser einschließlich Eigentumswohnungen, ca. 350 Mrd. DM auf Nichtwohngebäude sowie ca. 200 Mrd. DM auf unbebaute Grundstücke (DIW 1996, zitiert nach JOKL 1996, S. 34).

Eine einheitliche Bewertung von Teilen der Grundfläche der Erde kann es durch die unterschiedlichen Werte in der Form nicht geben. Dennoch war der Staat aufgerufen, in der Frage der steuerlichen Behandlung des Bodens zu handeln: Das *Bundesverfassungsgericht* hatte wie erwähnt am 22. 6. 1995 entschieden, dass die zu niedrigen Einheitswerte für Grundstücke gegen die „Gleichmäßigkeit der Besteuerung“ verstoßen, was sich in der Praxis dergestalt bemerkbar machte, dass Boden (insbesondere der bebaute) im Erbfall steuerlich sehr günstig dastand, während andere Vermögenswerte der Menschen erheblich höher zur Kasse gebeten wurden (BUNDESSTEUERBLATT II 1995, S. 655ff).

Auf der anderen Seite kann die Lösung der Bodenfrage auch in diesem Teilkomplex nur über den Art. 14 GG führen: Da jene Bestimmung das Erbrecht gewährleistet (siehe Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG), darf der Staat nicht den Erbfall zur Gelegenheit machen, um Privateigentum praktisch über Nacht als Eigentum der öffentlichen Hand zu deklarieren, weil solches Verhalten schlicht verfassungswidrig wäre. Deshalb soll nach Auffassung des Verfassungsgerichts das „*Gebrauchsvermögen*“ inklusive Boden steuerfrei sein. Doch ist wiederum der *Gebrauch* des Bodens stets verfassungsgemäß?

Den Zielen der Verfassung liegt hier erneut ein Gerechtigkeitsproblem zugrunde: den typisierten (bebauten) Grund und Boden gibt es hierzulande nicht, ebenso wenig wie man beispielsweise von „dem Wert“ eines Einfamilienhauses mit Grundstück sprechen kann. Schließlich differiert jener zwischen 800.000 DM im Raum München und 250.000 DM im Raum Bremen/Emden. Dieses Beispiel macht die Schwierigkeiten für die öffentliche Hand deutlich, die ungleiche Verteilung von Grund und Boden durch Festsetzung adäquater Steuern wenigstens partiell abzubauen.

6.6.7 Ökologische Flächensteuern

Die Steuerexperten in der Bundesrepublik sind sich weitgehend einig darüber, dass es keinen Sinn macht, etwa Arbeit über die Einkommensteuer oder Waren

über die Mehrwertsteuer ständig zu verteuern; Arbeitslosigkeit und wachsende Armut sind die logische Konsequenz dieser Entwicklung. Das Instrument Energiesteuer stellt dabei einen möglichen gangbaren Weg dar: So soll man nach einer politischen Auffassung *„diejenigen Dinge besteuern, die man nicht haben möchte und diejenigen steuerfrei belassen, die man eigentlich erhalten will und daher als wünschenswert ansieht“* (SCHEEL, in: JOKL 1996, S. 45).

Doch in puncto Bodensteuer scheint sich derzeit (Jahr 2000) auf der politischen Bühne nicht viel zu bewegen, was erstaunt, da in Teilen der Literatur zutreffend auf Art. 14 Abs. 2 GG verwiesen wird. Die Steuerlast, die der Einzelne zu tragen habe, münde in die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Ferner ist von einem „neuen Grundstückswert“ die Rede, was bedeutet, dass man als Bemessungsgrundlage für eine Besteuerung von Grund und Boden den Ertragswert eines Vermögensgegenstandes und nicht dessen Verkehrswert heranziehen müsste. Nutzungen stehen künftig im Vordergrund.

SCHEEL will für die Partei Bündnis 90/Die Grünen die Variante der Grundsteuer in eine „Bodensteuer“ umbauen, und zwar wird eine *„kommunale Bodensteuer mit ökologischer Lenkungswirkung“*. gefordert. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang ferner auf irreversible Bodenschäden, die teure Altlastensanierungen auf Kosten der Gemeinschaft nach sich zögen – wenn sie überhaupt beseitigbar seien. Es gebe ihrer Ansicht nach durchaus Regionen in Deutschland, in denen sowohl Wassernotstände (z. B. Hessen) herrschten als auch ein Verlust der natürlichen Filterfunktion des Bodens zu beobachten sei. Außerdem erscheint es nicht zuletzt auf Grund des *„um sich greifenden Flächenfraßes“* als erforderlich, dass *„sinnvoll eingesetzte Bodensteuern“* zusätzlich die Versiegelung eindämmen (SCHEEL, in: JOKL 1996, S. 46f).

Grundsätzlich wird die Wichtigkeit betont, die *Grundsteuer* um eine ökologische Komponente zu bereichern; gleichwohl darf bezweifelt werden, ob mit diesem Element allein sowohl der nach wie vor erhebliche Landschaftsverbrauch wie auch die Grundrenteneinnahmen wirksam von fiskalischer Seite her eingedämmt werden können.

Auf die Interdependenz von steuerlichen Regelungen und städtebaulich bzw. ökologisch missglückter Bodenplanung hat bereits TESDORPF (1984, S. 305ff)

hingewiesen. Für TESDORPF besteht ein Zusammenhang zwischen verfehlter Bodenbesteuerung und u. a.

- dem Horten von erschlossenem Bauland, dem Zwang, ständig neues Bauland ausweisen zu müssen sowie der Tatsache, dass Kapitaleigner aus steuerlichen Gründen in den Besitz von „Baulücken“ kämen, die dann nicht bebaut würden;
- den hohen Steigerungsraten der Bodenpreise in den Stadtzentren und
- dem entstandenen Nachfragedruck auf die Stadtränder, da in Stadtnähe die Wohnfunktionen zugunsten einer „renditeintensiveren“ Nutzung gewichen seien.

Lösungsansätze sieht TESDORPF in einer Intensivierung kommunaler Bodenvorratspolitik, einer völligen Aufhebung der Grunderwerbsteuer, einer marktgerechten Festlegung der Einheitswerte, einer differenzierten Erhöhung der Grundsteuer sowie in einer differenzierten Veränderung jener Steuer. „Bodenrentenabgaben“ besitzen nach dieser Auffassung auch und nicht zuletzt vorrangig die Funktion von „Flächenschutzabgaben“.

Neben dem Flächenschutz ist noch auf eine Besonderheit zwischen Boden- und Kapitalmarkt hinzuweisen, was die Einführung einer so gelagerten Bodensteuer attraktiv machte. ANDRES (1997, S. 247ff) verweist auf die Einflussgröße des Zinses auf den gesamten Grundflächensektor. Zu berücksichtigen sind daher folgende Parameter:

- Boden habe keine Produktionskosten; daher führe sein „Gebrauch“ – anders als bei den Waren – nicht zu einem „Verbrauch“, so dass im Prinzip eine ewige Nutzung möglich sei;
- Bodenrente und Bodenpreis hängen über den Zins miteinander zusammen: Bodenpreise hängen von den erwarteten Bodenerträgen (Bodenrenten), aber auch von dem aktuellen Zinssatz und damit von einer Größe ab, die mit der Bodenordnung wenig zu tun habe, sondern sich im Wesentlichen aus Angebot und Nachfrage auf dem Kapitalmarkt und damit aus der Kapitalknappheit ergebe.

ANDRES plädiert daher für eine Ablösung des Bodeneigentums als Nutzungsrecht vom Kapitalwert, was sich am ehesten durch die Bodensteuer realisieren lasse; derart abgabengesteuerte Bodenordnungen seien sowohl quantitativ, also

hinsichtlich des Umfangs der für die verschiedenen Nutzungen ausgewiesenen Flächen, als auch qualitativ, d. h. hinsichtlich der zulässigen Nutzung bereits ausgewiesener Flächen planungsneutral, was bedeutet, dass der planerische Druck, ständig neue Flächen für Bebauung etc. auszuweisen, abnimmt. Das Ziel eines Umbaus der Grundsteuer in eine Bodensteuer umreißt ANDRES klar: Senkung der Bodenpreise, Erhöhung des Angebots der Flächen aus dem Bestand, Verhinderung der Bodenhortung und Abschöpfung des Bodenwerts als „kapitalisierte Bodenrente“ (ANDRES, in: DIETERICH 1997).

6.6.8 Die Flächennutzungssteuern

Flächennutzungssteuern wiederum wollen ihre Bemessungsgrundlage dadurch erreichen, dass sie die Höhe der Abgabe nach dem Grad der Bodenbeeinträchtigung bemessen; die aufgestellten Steuerklassen geben dabei die Intensität der Einflussnahme an und bewegen sich in einem festgelegten Klassement (von völliger Naturbelassenheit bis zur versiegelten Fläche bzw. besonders naturschädlicher Bodennutzung). Denkbar wäre es, dass den Gemeinden auf Grund ihrer teilweisen Steuerhoheit zusätzliche fiskalische Einflussmöglichkeiten (z. B. eigene Hebesatzrechte) auf diese Steuer eingeräumt werden. Nach dem Empfehlungsbericht der *Enquête-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt* aus dem Jahre 1998 werden folgende Steuerklassifikationen dem Verhalten des Menschen zugrunde gelegt (vgl. BT-Drs. Nr. 13/11200):

- **Steuerklasse 1 (Naturbelassene Flächen)**

Flächen, die weitgehend naturbelassen sind; hierzu zählen auch Flächen, die im Sinne des Natur- und Landschaftsschutzes erhalten und entwickelt werden, jedoch ohne wirtschaftliche Nutzung (z. B. vollständig ungenutzte Flächen in den Kernbereichen der Naturschutzgebiete etc.);

- **Steuerklasse 2 (Naturschonend genutzte Flächen)**

Darunter werden diejenigen Flächen verstanden, die nachweislich und nach anerkannten Verfahren naturschonend bewirtschaftet werden (ökologische Bewirtschaftungsform nach EWG-VO 2078);

- **Steuerklasse 3 (Forstwirtschaftlich genutzte Flächen)**

Dies sind Flächen, die als Waldflächen i. e. S. angesehen werden können, die bewirtschaftet und nicht explizit im Rahmen eines ökologischen Waldbaus zertifiziert sind;

- **Steuerklasse 4 (Übrige Freiflächen)**

Sämtliche Freiflächen des Außen-, Innen- und Planbereichs, die nicht den obigen 3 Steuerklassen unterfallen;

- **Steuerklasse 5 (Versiegelte Flächen im Außenbereich)**

Hierunter werden Flächen nach § 35 BauGB subsumiert (soweit nicht in Steuerklasse 7);

- **Steuerklasse 6 (Versiegelte Flächen im Innen- und Planbereich)**

Klasse 6 meint alle versiegelten Flächen, die den o.g. Bereichen angehören und die nicht der Klasse 7 unterfallen und schließlich

- **Steuerklasse 7 (besonders naturschädlich genutzte Flächen)**

Hierbei dürfte es sich um diejenigen Flächen handeln, die u. a. in dieser Arbeit näher untersucht werden sollen, da „naturschädlich“ zugleich auch bedeuten kann: nicht am Gemeinwohl orientiert.

Nach Aussagen der Kommission soll eine derartige Nutzung sowohl im Außenbereich, als auch im Innen- und Planbereich möglich sein. Darüber hinaus unterfallen dieser Steuerklasse Verkehrsflächen, aber auch intensiv zu Wohnzwecken genutzte bzw. überbaute (z. B. Hochhäuser mit mehr als 5 Stockwerken). Die Kriterien, unter denen eine Fläche in diese Steuerklasse fällt, werden den Bundesländern überlassen. Das Konzept einer nachhaltigen Grundflächennutzung erfordert eine gründliche Überarbeitung des gesamten Steuerrechts, da einzelne Steuerarten zugunsten der hier vorgestellten Instrumente durchaus wegfallen können. In jedem Fall aber ist umfangreiche Einflussnahme auf dem politisch-gesetzgeberischen Sektor nötig, da die Umsetzung einer Flächennutzungssteuer in der Praxis ein Veranlagungsverfahren nach sich zieht, das auf ein Selbstveranlagungsverfahren analog zur Praxis bei der Umsatzsteuer hinaus liefe (mithin periodische Abgabe der Steuererklärungen).

Dabei ist fraglich, ob die Einnahmen aus dieser Steuer in der Praxis beispielsweise für den staatlichen Aufkauf von Flächen zur naturverträglichen Nutzung

ausreichen; bedenkt man, dass diese o.g. Abgabe vom Volumen her auf das Niveau der Grundsteuer angehoben werden müsste, ist dennoch darüber hinaus eine ausreichende Wirkung zu bezweifeln. Eventuell müssten die Steuersätze erhöht oder das gesamte Verfahren effektiver gestaltet werden, aber auch eine Verteuerung der Flächen für den Wohnungsbau insgesamt ist nicht zur Gänze auszuschließen, da die Abgabe „überwälzt“ werden könnte. In letzter Konsequenz wären staatliche Kompensationsmaßnahmen hier im Interesse der Wohnungs- und Baulandsuchenden nötig. Klar muss aber sein, dass die Steuer mehr als „aufkommensneutral“ sein müsste, damit die Lenkung ihre volle Wirkung entfalten kann.

6.6.9 Das „vollkommene Grundbuch“

Möchte der Staat nach flächenhaushaltspolitischen Grundsätzen handeln und mit den o.g. fiskalischen Mitteln einen Ausgleich erreichen, ist er – worauf eingangs bereits hingewiesen wurde – auf die Zurverfügungstellung umfangreicher und vor allem sachlich zutreffender Grundbuchinformationen angewiesen; die eigentumsrechtlichen Zuordnungen einer Fläche lassen sich nicht in jedem Fall den Angaben der Katasterverzeichnisse entnehmen, wie dies DUWENDAG/EPPING et al. praktizierten (für eine begrenzte Fläche).

Eine Reform des Grundbuchsystems erscheint daher unumgänglich zu sein. Staatliche Planungsbehörden (z. B. die Liegenschaftsabteilungen der Finanzämter) müssen bei ihren Überlegungen folgende Punkte einkalkulieren:

- Abwägung: Handelt es sich bei der zu steuernden Fläche um eine städtische/gemeindliche/staatliche?;
- Bei Kauf der Fläche: Finanzierungsmöglichkeiten;
- Prüfung der liegenschaftlichen Realisierung der vorgesehenen Projekte (bei möglichem Kauf: Erwerbsmöglichkeit der Fläche, ansonsten Enteignungen) und
- Informationsbeschaffung flächenrelevanter Belange u. a. aus dem Grundbuch.

Das Dilemma eines fehlenden ungehinderten Zugangs zum Grundbuch wurde bereits in der Vergangenheit zutreffend thematisiert. Bei PFANNSCHMIDT (1990, S. 146f) findet sich daher die Forderung nach dem „vollkommenen Grundbuch“; selbiges beinhaltet:

- Vermessung des gesamten Staatsgebiets und Einteilung in Blöcke, die fortlaufend nummeriert werden; diese werden in einem „Blockplan“ erfasst und an die Behörden der Gemeinwesen (Planungsstellen, Gemeinden, Finanzämter etc.) verteilt;
- Aufteilung der Blöcke in Grundstücke (Parzellierung) und Vermessung sowie Nummerierung;
- „Land Settlement“: Feststellung der Rechte, die auf der Fläche lasten (Hypotheken, Grundschulden etc.); Aufteilung der Großparzellen in kleinere Einheiten, um jedem Eigentümer ein Grundstück zuteilen zu können, was auf eine Art Umlegung schließen lässt;
- Eintragung des Preises der Fläche im Grundbuch, ferner eine Schätzung getrennt nach Boden, Gebäude und Grünanlagen;
- EDV-Erfassung jeder Parzelle und Eintragung sämtlicher Rechtsverhältnisse (Erbchaft, Verpachtung, Verkauf etc.) in die Karte sowie Anfertigung neuer Urkunden für jede Bodentransaktion (Vorteil: Transparenz des Bodenmarkts);
- Registrierung der Änderung der Rechtsverhältnisse im zuständigen Grundbuchamt und Ersetzung der Karten (bzw. EDV-Datei);
- Etablierung einer Bodensteuer, die auf Schätzungen des Bodenwerts beruht und Eintragung der Ergebnisse in die Parzellen-Datei;
- Ermöglichung des freien und ungehinderten Zugangs zu allen grundbuchrelevanten Informationen gegen Entrichtung einer Auskunftsgebühr und schließlich
- Ersetzung der Schätzung des Bodens durch Selbsteinschätzung, verbunden mit dem Recht des Staats, den geschätzten und erfassten Boden zu enteignen, wobei der Preis der Entschädigung die Höhe des selbsteingeschätzten Werts plus 5 % betragen soll. Grünanlagen sollen separat veranlagt werden; m. E. nach ist dies rechtlich kaum durchführbar.

Das hier vorgestellte „vollkommene Grundbuch“ im Sinne PFANNSCHMIDTs hätte jedoch neben dem Vorteil verfahrenstechnischer Vereinfachung den Vorzug, die flächenbezogenen und eigentumsrelevanten Vorgänge in jeder Gemeinde derart transparent zu machen, dass „Vernebelungen“ von Transaktionen – wie heute durchaus üblich – unmöglich werden.

Die Vorteile eines geordnet und fortschrittlich geführten Grundbuchs erkennt man historisch regelmäßig in den Fällen, in denen eine solche Führung unterlas-

sen wurde. Die Aussagekraft eines Grundbuchs ist dabei umso größer, je mehr Informationen für die Steuerung der Flächennutzung auf staatlicher Seite (unter Zuhilfenahme der katasteramtlichen Liegenschaftsverzeichnisse) aus ihm gewonnen werden können. Bei der Abschöpfung von Flächenressourcensteuern kommt es nicht zuletzt auf die Kenntnisnahme des Zeitpunkts des Eigentümerwechsels an. Bei einer einmaligen Abschöpfung des Bodenwerts ist zu berücksichtigen, dass sie nur bei einem Eigentümerwechsel von Grundvermögen durch Verkauf oder Erbschaft einzusetzen imstande ist. Abzuschöpfen wäre danach die Differenz zwischen dem Verkaufspreis bzw. Verkehrswert beim Eigentümerwechsel und dem Wert am festgesetzten Stichtag, wofür das Grundbuch eine wertvolle Hilfe leistet.

Die Abschöpfung der Wertsteigerung könnte sich auf alle Grundflächen beziehen, deren Verkehrswerte sich durch bestimmte öffentliche Planungsmaßnahmen im konkret überprüfbareren Einzelfall erhöhten (EPPING 1977, S. 264). Statt des Eigentümerwechsels müsste hier als Fälligkeitszeitpunkt die Rechtsgültigkeit der Planfeststellung oder die Fertigstellung der Infrastruktureinrichtung mit Hilfe der im Grundbuch eingetragenen Informationen festgesetzt werden.

7. Aspekte der Rohstoffnutzung

Die Frage, wem die Rohstoffquellen bzw. –speicher der Erde gehören, kann im Einzelfall erhebliche Probleme bereiten, da die Informationsbestände nur unter Schwierigkeiten zu beschaffen sind. Kann man hier also ebenso eine Klassifizierung der Eigentümerstruktur vornehmen, wie dies DUWENDAG/EPPING et al. für die bebaubare Grundfläche durchführten? Begründungen von Eigentümerstellungen an Rohstoffspeichern und Rohstoffquellen müssen folglich u. a. in den Kodifizierungen des Bergrechts zu finden sein.

Die Geschichte moderner staatlicher Rohstoff-Nutzungssteuerung kann man im Prinzip bis zum Beginn des Bergbaus im 12. Jahrhundert zurückverfolgen. Oberstes Prinzip der Rohstoffgewinnung war es seit jeher, dass schwankende staatliche Einflussnahme sowie Konzessionierung das Repertoire der Aufsicht bestimmten (KÜHNE 1988, S. 434). Einleuchtend ist ferner die Tatsache, dass Rohstoffgewinnung und Rohstofferkundung einen wichtigen, wenn nicht entscheidenden Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands spielten. Das *Bundesverfassungsgericht* bezeichnet dies als „*ein von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängiges, absolutes Gemeinschaftsgut*“ (BVerfGE 30, S. 323).

7.1 Bergbau und „Bergregal“

Die vorhandene Literatur, die sich mit Fragen des Bergbaus beschäftigt, führt das 12. und 13. Jahrhundert an, in dem die ältesten Funde schriftlich fixierten Bergrechts vorzufinden waren, weil sie erstmals staatliche Steuerungsmechanismen für Rohstoffquellen wie das *Bergregal* und die *Bergbaufreiheit* erwähnten (BOLDT/WELLER 1984, Rdnr. 1).

Unter *Bergregal* ist das „*alleinige, umfassende und uneingeschränkte Verfügungsrecht des jeweiligen Landesherrn aufzufassen, das sich auf alle wertvollen Mineralien erstreckte*“ (BOLDT/WELLER 1984). Förderung und Erkundung der Rohstoffe wurden im Spätmittelalter in Europa an dafür auserwählte Personen delegiert bzw. verkauft. Rechte zur Ausbeutung wurden dergestalt organisiert, dass diese Unternehmer die Befugnis erhielten, die regalen Mineralien auch gegen den Willen des betroffenen Grundeigentümers zu erkunden bzw. zu gewin-

nen, weil sich die Verfügungsgewalt des Eigentümers nicht auf die unter seinem Grundstück vorhandenen Rohstoffe ausdehnte.

Diese Leitsätze haben sich bis zum heutigen Tage erhalten und werden im modernen Bergbau auch als „Bergbaufreiheit“ bezeichnet, mit dem Unterschied, dass aus der Bezeichnung „regale Mineralien“ die „bergfreien Bodenschätze“ geworden sind, die ihrerseits vom Eigentum an einer (darüberliegenden) Fläche nicht erfasst werden. Als geschichtlichen Einschnitt werten die Autoren BOLDT und WELLER den im Laufe des 19. Jahrhunderts erfolgten *Erlass des Allgemeinen Berggesetzes für die Preussischen Staaten* vom 24. 6. 1865. Damit einher ging die Beseitigung des erwähnten Bergregals, mit der Konsequenz, dass privatrechtliche Verfügungsgewalten des Landesherrn auf den Staat übertragen wurde, der allerdings lediglich ein auf bestimmte Befugnisse beschränktes Überwachungsrecht innehatte.

Auf Grund der Verordnung war es möglich, dass sich jedermann zum Schürfen der Rohstoffe begeben konnte, da die „regalen“ in „bergbaufreie“ bzw. verleihbare Mineralien umgewandelt wurden. Auf entsprechenden Wunsch des Ausbeutenden war für diesen somit ein Rechtsanspruch auf Verleihung des Bergwerkseigentums an den von ihm erkundeten und geförderten Rohstoffen geschaffen; allerdings gab es eine Ausnahme von diesem Grundsatz lediglich für wirtschaftlich uninteressante mineralische Rohstoffe, deren Erkundung und Förderung ausschließlich dem Grundeigentümer überlassen blieb (BOLDT/WELLER 1984).

KÜHNE merkt allerdings in diesem Zusammenhang zu Recht an, dass dieser vom Geist des Liberalismus getragenen, quasi unbeschränkten Bergbaufreiheit der Erfolg versagt bleiben musste, da insbesondere die *„Bildung privater Monopole auf dem Gebiete des Steinkohle- und Kalibergbaus die Gefahr des Preisdiktats sowie einer Mangelversorgung der Bevölkerung mit den genannten Rohstoffen“* in sich bergen musste (KÜHNE 1988, S. 434). Von staatlicher Seite konnte und wollte man dieser Entwicklung selbstverständlich aus Gründen der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Rohstoffen nicht tatenlos zusehen, weshalb sich im Laufe der Zeit ein Konzessionssystem herausbildete, das zwei wesentliche Ausprägungen staatlicher Rohstoffsteuerung beinhaltete:

Auf der einen Seite ist der sog. „unechte Staatsvorbehalt“ zu nennen, der besagte, dass der Staat lediglich dazu berechtigt sein sollte, Bergwerkseigentum an bestimmten Rohstoffarten zu erwerben. „Erwerb“ bedeutete freilich nicht, dass der Staat die wirtschaftliche Leitung in die Hand nehmen konnte. Vielmehr wurde das Recht aus der Verleihung abgeleitet, und der Staat übertrug das Recht zur Ausbeutung geologischer Lagerstätten wiederum an Dritte (Privatpersonen oder Unternehmer) gegen Bezahlung von Abgaben und Gebühren und gegen gleichzeitige Sicherung politischer Einflussnahme (RASEL 1994, S. 10).

Neben dieser Möglichkeit staatlicher Nutzungssteuerung im Bergbau gab es eine weitere Variante hoheitlicher Delegation von Bergbauberechtigungen: den sog. „echten Staatsvorbehalt“, der den vorherigen Verleihungsakt des Bergwerkseigentums vom Staat wiederum an diesen selbst überflüssig und eine direkte Übertragung der Aufsuchungs- und Gewinnungsrechte durch Gesetz möglich machte, um auf diese Weise zu Beginn des letzten Jahrhunderts eine umfassende Einflussnahme auf sämtliche ökonomisch und ökologisch relevanten Rohstoffe zu erreichen (RASEL 1994, S. 11).

Letzterer Staatsvorbehalt, der der Allgemeinheit zu dienen bestimmt war, sorgte für eine umspannende Kontrolle über bergbauliche Aktivitäten Erkundender und Ausbeutender, mit der Konsequenz, dass dem Staat nun die Kompetenz an die Hand gegeben war, seine fiskalischen Steuerungsmöglichkeiten zur Geltung zu bringen, da er durch Auflagen, Konzessionen, Abgaben und Vertragsbedingungen auf Art und Weise, Laufzeit und sonstige Bedingungen der Ausbeutung der Rohstoffquelle einzuwirken vermochte.

7.2 Die Geschichte der Bergwerksabgaben

7.2.1 Die Ressourcenrente

Nutzer von Rohstoffvorkommen sahen sich seit jeher mit Abgaben konfrontiert, um ihren Beitrag für das Gemeinwesen zu leisten.

Oben war von der Bodenrente die Rede, die der Staat qua Kompetenz abschöpfen könnte. In demselben Maße dürfte dies für die „Bergwerksrente“ gelten, denn auch diesen ökonomischen Sachverhalt kann man nur vor der historischen Bedeutung des Bergbaus verstehen, der sich als einer der wenigen Bereiche des

Wirtschaftslebens im 19. Jahrhundert (neben der Landwirtschaft) mit der Erkundung und Förderung von Ressourcen beschäftigte. Ökonomisch korrekter erscheint aber der Terminus „Ressourcenrente“ zu sein, die sich auf natürliche Ressourcen wie Erdöl, Erdgas, mineralische Rohstoffe und Luft etc. erstreckt und die im Grunde nicht nur Rohstoffe, sondern die Inanspruchnahme sämtlicher Teile der Erde erfassen müsste.

Im Sinne von RICARDO kann man fiskalische Eingriffe auch als „Bergwerksdifferentialrente“ bezeichnen, die als Bemessungsgrundlage beispielsweise geologische Verhältnisse bewertet sowie die daraus resultierende Lagegunst im Gestein berücksichtigt. Allerdings wird zu Recht darauf hingewiesen, dass eine absolute Bergwerksrente nur dort entstehen könne, wo sowohl Grund und Boden bzw. Gewässer und Luft als auch das Erdinnere mit seinen natürlichen Ressourcen als Privateigentum unbeschränkt von Menschen angeeignet werden könnten (KALLENBERGER 1979, S. 28).

Bei CANSIER (1987, S. 13ff) findet sich ein geschichtlicher Abriss der Bergwerksabgaben. Danach reichen die Versuche des Staates, auf fiskalisch-hoheitlichem Weg Einfluss auf die Art und Höhe der Bergwerksabgaben zu erreichen, bis in das ägyptische Reich zurück, in dem lithosphärische Rohstoffe selbstverständlich den Königen gehörten, die wiederum die Nutzungsrechte gegen Naturalabgaben verpachteten. Bereits um 3000 v. Chr. machten sich die Pharaonen die Ausbeutung der Goldminen zunutze, indem sie dafür entsprechende Abgaben forderten. Im antiken Griechenland lag die Ausbeutung der Mineralvorkommen vollständig in staatlicher Verantwortung, und die athenischen Grubenfelder wurden an Private gegen ein einmaliges „Einstandsgeld“ sowie gegen laufende Abgaben in Höhe von einem Vierundzwanzigstel des Bruttoertrags zur Ausbeutung vergeben.

Das römische Reich kannte dagegen eine Differenzierung der Abgaben in Italien und den römischen Provinzen. Dort und in einigen begüterten Distrikten war das Ausbeutungsrecht gemäß dem römischen Rechtsverständnis wie bereits skizziert vom Eigentümerbelieben (Kap. 4.3.2) geprägt, mit der Konsequenz, dass die privaten Grundeigentümer zugleich auch das Mineralgewinnungsrecht auf ihren Territorien inne hatten – mit Ausnahme jedoch von Gold und Silber, auf deren Gewinnung der römische Staat zur Kriegsfinanzierung nicht verzichten konnte.

Kritisch anzumerken wäre, dass auch zu jener Zeit die Bergbaufreiheit sich keineswegs überall und uneingeschränkt entfalten konnte, da nicht alle Gebiete nebst Rohstoffen zum „freien Schürfen“ von den Landesfürsten zur Verfügung gestellt wurden. Vorausschauend und kalkulierend wie sie waren, behielten sie die höffigsten Gruben und profitabelsten Mineralien für sich (die Salzgewinnung beispielsweise wurde nicht für frei erklärt). Man denke hier nur an das geschichtliche Beispiel der Fugger, die mit ihren Salzvorkommen einen schwunghaften Handel trieben und auf Grund ihrer wirtschaftlichen Macht sogar Einfluss auf Kaiser- und Papstwahl besaßen.

Darüber hinaus befand sich bis ins 20. Jahrhundert hinein der Bergbau in Preußen (z. B. in Oberschlesien, Saarbrücken, Straßfurt, Hart) sowie in Württemberg zu einem großen Teil oder vollständig in staatlicher Hand (CANSIER 1987, S. 14).

7.2.2 Der Zehnt(e)

Bemessungsgrundlage des „Zehnten“ (der nicht als Steuer, sondern als Preis angesehen wurde) war der Wert der geförderten Rohstoffe in der Grube, wobei Aufbereitungs- und Verkaufspreise von dem Zehnten abzugsfähig waren.

Historisch interessant ist an dieser Stelle wiederum ein Blick in das *Preußische Allgemeine Landrecht* (ALR) aus dem Jahre 1794, in dessen 16. Titel und 4. Abschnitt es heißt:

„§ 98. Von allen zum Bergwerksregal gehörenden Metallen und Mineralien, welche die Beliehenen gewinnen, gebührt dem Staate der Zehnt. § 99. Zu den Berggewinnungskosten dieser Metalle und Mineralien trägt der Staat wegen seines Zehnten nicht bei. § 100. Es muß also von Bergprodukten, welche so, wie sie aus der Erde gebracht werden, ohne weitere Zurichtung verkauft werden können, der Zehnt in Natur, oder das dafür gelöste Geld ohne Abzug sofort entrichtet werden. § 101. Bei metallischen und mineralischen Werten hingegen, deren Produkte durch Feuer oder anderer Zurichtung erst verkäuflich gemacht werden müssen, trägt der Staat zu den Poch-, Wasch-, Hütten- oder sonstigen Zubereitungskosten, nach Verhältnis seines Zehnten bei“.

Abgestellt wurde bei den staatlichen Ansprüchen gegen die Förderer auf den Gewinnungsnettoendpreis, also den Wert der Rohstoffe, den sie zum Zeitpunkt der Förderung hatten. Das Aufkommen des Zehnten floss in den allgemeinen Haushalt, was einen Zugewinn für das Gemeinwohl bedeutete.

Umfangreiche Abgaben des privaten Bergbaus an den Staat und an die Grundeigner summierten sich in Preußen dadurch auf etwa 15 bis 20 % des Ertrags pro Grube, eine Belastung, die laut CANSIER sehr hoch war und gegenüber der Konkurrenz staatlicher Bergwerke und des Auslands nur deswegen verkraftet werden konnte, weil der Staat selbst die Preise hoch hielt und durch Zölle einen Schutz nach außen insbesondere für den Steinkohlebergbau bot. Umstritten war innerhalb der Regierungen stets die Höhe jener Bruttoabgaben; aus dieser Tatsache heraus übernahmen einige deutsche Staaten den „Bruttozehnt“ und schafften nach Einführung der allgemeinen Gewerbesteuer die proportionale Sondersteuer ab.

Zusammengefasst kann konstatiert werden, dass unter dem Einfluss des Liberalismus und der Herausbildung eines modernen Ertrag- und Einkommensteuersystems in den deutschsprachigen Staaten im Laufe des 19. Jahrhunderts der „Zehnt“ als Preis für die staatliche Überlassung des Abbaurechts von Rohstoffen an Private gänzlich verschwand, denn dem Gesetzgeber des 19. Jahrhunderts war die Vorstellung fremd gewesen, dass im Bergbau auf Grund der naturbedingten Knappheit der Rohstoffe Sondergewinne erzielt werden könnten, die eine überdurchschnittlich hohe Belastung mit öffentlichen Abgaben rechtfertigten (CANSIER 1987, S. 16ff).

7.3 Aspekte des modernen Bergbaus

Eine in diesem Zusammenhang interessante Frage ist, ob durch die Nutzung von Rohstoffquellen der Ausbeutende in eine wirtschaftliche Position gelangt, in der diese Nutzungen als Rechtspositionen des Eigentums i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG anzuerkennen sind. Oder anders gefragt: Wem gehören die Rohstoffvorkommen der Erde? Allen Menschen oder den Staaten oder einzelnen Eigentümern in diesen Staaten?

GRIMMEL weist den Rohstoff-Eigentümern den Status von „*Grundflächen-Besetzern*“ bzw. „*Besatzern*“ zu (GRIMMEL 1999, S. 15). Die Rechtsprechung will die Bergbauberechtigungen (gemeint sind die Ansprüche an die Fläche für

Zwecke des Bergbaus) dann unter den Schutz des Eigentums stellen, wenn sie sich nicht in einer einseitigen staatlichen Gewährung erschöpfen, sondern wenn denen vielmehr Eigenleistungen wie Arbeits- und Kapitaleinsatz des Berechtigten gegenüberstehen, so dass hier die Idee der Flächen-Privatansprüche wieder deutlich zu Tage tritt (BVerfGE 14, S. 288ff).

Oberste Begriffsmaxime in der Auseinandersetzung zwischen Bergbau und Grundeigentum ist das „Entschädigungsprinzip“, das nach dem Muster *„Dulde und liquidiere“* verfährt: Dem Bergbau wird ein genereller Vorrang seiner Einwirkungsbefugnis zuerkannt und im selben Atemzug der Grundeigentümer zur entsprechenden Duldung verpflichtet.

Als Ausgleich räumt das Gesetz dem Grundeigentümer einen Schadensersatzanspruch gegen den Bergbautreibenden ein, wodurch freilich noch nicht ausgesagt wird, ob sich jener Bergbautreibende stets an die „rohstoffverträglichste“ Abbaumethode hält. Kann angesichts immenser Wichtigkeit fast aller Rohstoffe für die Volkswirtschaft überhaupt privates Eigentum auch nur an einer singulären Rohstoffquelle guten Gewissens zugelassen werden? Das *Bundesverwaltungsgericht* führt dazu aus:

„Die freiheitssichernde Bedeutung der Substanzgarantie des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 GG sowie der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangen mithin, dass auch bei der behördlichen Zulassung bergbaulicher Aufsuchungs- und Gewinnungsbetriebe im Interesse des Sachgüterschutzes für Drittbetroffene zunächst Möglichkeiten der Verhinderung oder Begrenzung schwerwiegender Einwirkungen auf das Oberflächeneigentum durch Auflagen oder Beschränkungen bis hin zur teilweisen oder völligen Untersagung des Abbaus ausgeschöpft werden, und der Betroffene erst in zweiter Linie sowie nur auf Grund einer dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechenden Abwägung der gegenläufigen Interessen auf den Ersatz von Bergschäden verwiesen werden darf“ (BVerwGE 81, S. 344).

Problematisch an dieser Aussage erscheint indes die Gegenüberstellung der Rechtspositionen mit der Überbetonung des Eigentumsschutzes zugunsten des Grundeigentümers. In der Konsequenz dürfte es hier im Einzelfall zu kaum tragbaren Entscheidungen kommen, die mit den Grundsätzen gemeinverträgli-

cher Bodenabbauflächensteuerung sowie Rohstoffbewirtschaftung nicht in Einklang zu bringen sind.

7.4 Rohstoff-Definitionen nach der Wertigkeit

Das Bundesberggesetz (BBergG) aus dem Jahre 1980 enthält erstmals eine Differenzierung zwischen „bergfreien“ und „grundeigenen Bodenschätzen“ (dass der Begriff „Bodenschatz“ semasiologisch zumindest missverständlich ist, wurde bereits erläutert). Ökonomisch relevante Rohstoffe (die vorherigen „regalen Mineralien“) nannte man „bergfrei“, in Anlehnung an die Zeit der Bergbaufreiheit, in die die Epoche der Bergregale fiel. Der staatliche Einfluss auf die wirtschaftlichen Förder- und Abbautätigkeiten jener lithosphärischen Rohstoffe ist in diesem Fall umfangreich: Es darf nur auf Grund hoheitlicher Erlaubnis, Bewilligung oder Vorhandensein von Bergwerkseigentum abgebaut werden, was nichts anderes bedeutet, als dass der Grundeigentümer/Nutzer nicht selbständig über die Förderung entscheiden kann.

In der Literatur wird zu Recht kritisiert, dass jener Begriff der „bergfreien Rohstoffe“ zu dem nur vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung verständlichen Paradoxon führe, dass gerade die „bergfreien Mineralien“ einem Erlaubnisvorbehalt unterlägen, also der Schürffreiheit entzogen seien (RASEL 1994, S. 14).

§ 3 des BBergG definiert die unterschiedlichen „Bodenschätze“.

Abs. 1:

„Bodenschätze sind mit Ausnahme von Wasser alle mineralischen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in oder auf der Erde, auf dem Meeresgrund, im Meeresuntergrund oder im Meerwasser vorkommen.“

Abs. 2 :

„Grundeigene Bodenschätze stehen im Eigentum des Grundeigentümers. Auf bergfreie Bodenschätze erstreckt sich das Eigentum an einem Grundstück nicht.“

§ 1 BBergG dagegen umschreibt den Zweck des Gesetzes, das *„zur Sicherung der Rohstoffversorgung das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Boden-*

schätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes“ ordnen und fördern soll, nach Nummer 2 „die Sicherheit der Betriebe und der Beschäftigten des Bergbaus zu gewährleisten“ hat sowie gemäß Nummer 3 „die Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus bergbaulicher Tätigkeit für Leben, Gesundheit und Sachgüter Dritter ergeben, zu verstärken und den Ausgleich unvermeidbarer Schäden zu verbessern“ sucht.

„Grundeigene Bodenschätze“ sind alle diejenigen Mineralien, die namentlich aufgezählt sind sowie jene, die weder „bergfrei“ noch „grundeigen“ sind, soweit sie also untertägig aufgesucht und gewonnen werden. Textlich ergibt dies, dass die Befugnisse des Grundeigentümers zur Gewinnung grundeigener Rohstoffe sich nicht nur auf sein Privateigentum an der Grundfläche stützen können, sondern dass er darüber hinaus auch noch in die Lage versetzt wird, bei der Aufsuchung und Gewinnung andere Abbauprodukte mitzugewinnen, sowie das Eigentum daran zu erwerben und fremde Grubenbaue zu benutzen.

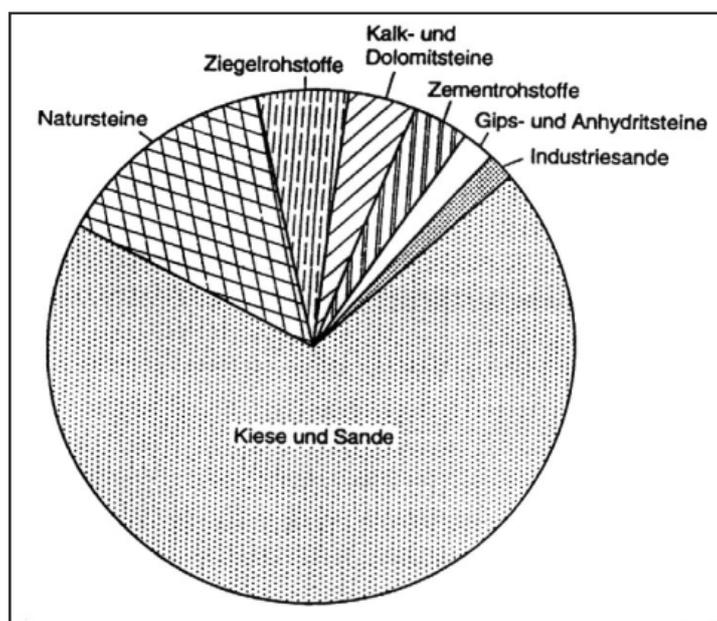
Die volkswirtschaftlich bedeutsamen Rohstoffe hingegen werden einem öffentlich-rechtlichen Zulassungssystem unterstellt. Das Gesetz sieht zudem die Erteilung einer Erlaubnis für Aufsuchungstätigkeiten vor, einer Bewilligung und möglicherweise daran anschließend die Übertragung des Bergwerkseigentums für Gewinnungstätigkeiten vor (KÜHNE 1988, S. 71).

„Grundeigentümergebodschatze“ schließlich meinen diejenige Gruppe von Abbauprodukten, die zur Gänze dem Bereich des Berggesetzes entzogen sind und ohne bergrechtliche Genehmigung von dem Grundeigentümer nach Belieben erkundet und ausgebeutet werden dürfen (BOLDT/WELLER 1984, § 3, Rdnr. 38). Als Beispiel für letztere Abbauprodukte wird in der Literatur genannt: die Förderung von Sand und Kies, soweit sie nicht untertägig gewonnen werden (denn im Falle unterirdischer Förderung wären diese Rohstoffe zu den grundeigenen zu zählen) (SCHULTE 1986, S. 90). Man fragt sich an dieser Stelle, warum für eine Volkswirtschaft so eminent wichtige Rohstoffe wie Sand und Kies dem Belieben der Grundflächeneigentümer überlassen werden können, wo doch der Staat z. B. auf dem Sektor der Bauwirtschaft seine Kompetenzen aus gutem Grund nicht gänzlich aus der Hand gegeben hat und aus Art. 15 GG im Prinzip etwas anderes folgen müsste.

7.5 Bedeutung einiger oberflächennaher Rohstoffe

Die Bedeutung der Kies- und Sandförderung ist insbesondere für die gesamte Bauwirtschaft, aber auch für Infrastrukturmaßnahmen der Allgemeinheit überragend (vgl. Abb. 5 und 6).

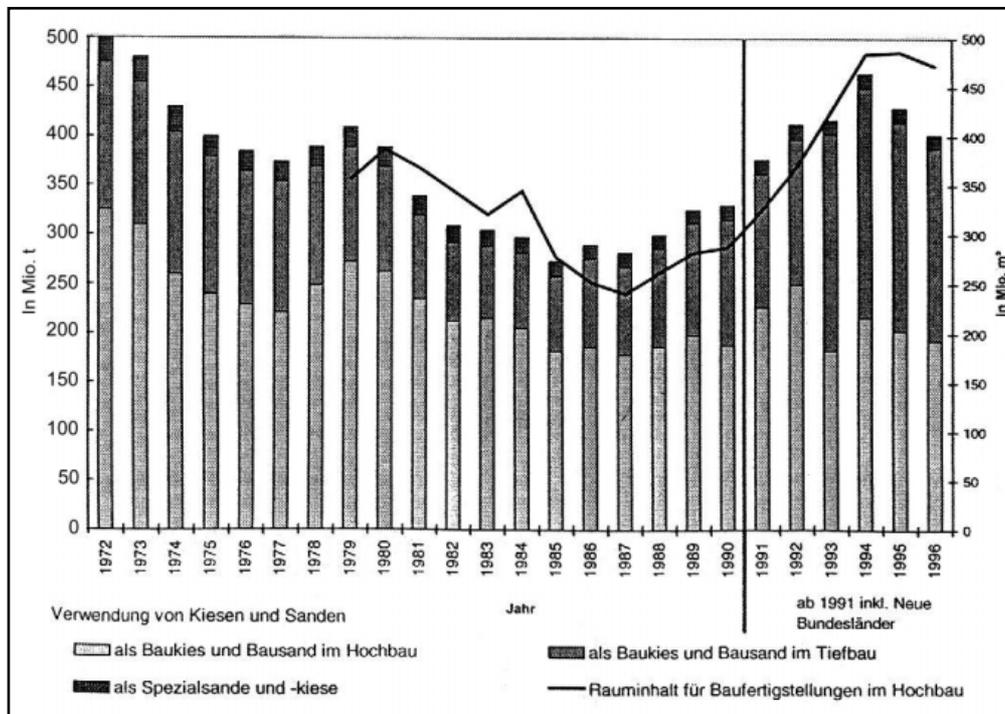
Abb. 5: Anteile mineralischer Rohstoffe an der Gesamtproduktion von 80 Mio. t pro Jahr in Niedersachsen



Quelle: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, 1998, S. 37

Für das Beispiel Niedersachsen wird eine Produktion der Steine und Erden-Rohstoffe von insgesamt 80 Mio. t pro Jahr angegeben. Die prozentuale Aufschlüsselung zeigt, dass Kies und Sand mit fast 70 % und die Natursteingewinnung mit 14 % an der Gesamtförderung eine herausragende Stellung einnehmen (Abb. 5).

Abb. 6: Entwicklung der Kies- und Sandproduktion insgesamt und nach ihrer Verwendung 1972-1996



Quelle: DOSCH, F. et al., 1999, S. 7

7.6 Aspekte der Rohstoffnutzung in der ehemaligen DDR

Im historischen Kontext erscheint es reizvoll, die auf dem Gebiet der ehemaligen DDR praktizierte Rohstoffnutzung genauer zu betrachten, um eventuell Lösungsvorschläge für ein gemeinwohlverträgliches Rohstoffrecht aus diesem „untergegangenen Recht“ abzuleiten.

Hauptziel der Umwandlung in westdeutsches Bergrecht war hier – analog zu sämtlichen Wirtschaftsbereichen – die Transformation des Wirtschaftssystems mit dem Kernstück der Privatisierung. Dabei ist es selbstverständlich, dass das DDR-Bergrecht im Zusammenhang mit der Zentralverwaltungswirtschaft gesehen werden muss, die man zu überwinden hoffte. Hier muss festgehalten werden, dass im Osten Deutschlands die Differenzierung in verschiedene Geosphären exakter als im westdeutschen Bergrecht vorgenommen wurde. Auch wurde durchgängig der Begriff „mineralischer Rohstoff“ verwandt, während in der Bundesrepublik der Terminus „Bodenschatz“ weite Verbreitung fand.

Als mineralische Rohstoffe wurden nach DDR-Bergrecht alle *„nutzbaren natürlichen Bestandteile der Erdkruste, ohne Wasser und ohne die belebte Verwitterungsrinde“* bezeichnet. „Bodenschätze“ fanden indes auch Erwähnung: dies waren diejenigen Rohstoffe, *„deren Nutzung von volkswirtschaftlicher Bedeutung“* erschien (§ 1 DDR-Berggesetz).

In einigen Passagen erinnern die Nutzungsbestimmungen der DDR an Art. 15 GG: § 3 DDR-Berggesetz von 1969 (vgl. GBl. I, Nr. 5, S. 29) sah vor, dass diejenigen mineralischen Rohstoffe, deren Nutzung von volkswirtschaftlicher Bedeutung war, wie erwähnt „Bodenschätze“ und zugleich losgelöst vom Grundeigentum selbstverständlich „Volkseigentum“ waren. Die Bergbauverwaltung der DDR sollte dazu ermächtigt werden, die Auswahl der mineralischen Rohstoffe zu konkretisieren, wobei zu diesem Zweck der Kreis der Bodenschätze die nach dem westdeutschen Recht „bergfreien“ und „grundeigenen“ Abbauprodukte umfasste. Interessant ist ferner, dass das staatliche Untersuchungs- und Gewinnungsrecht grundsätzlich durch Organe der Gemeinschaft oder durch volkseigene Betriebe ausgeübt wurde. Im Einzelfall schien die Übertragung staatlicher Kompetenzen auf genossenschaftliche Bergbaubetriebe oder verwandte Wirtschaftsformen angemessen zu sein.

Mit dem Treuhandgesetz vom 1.7.1990 (GBl. I, S. 300) wurden die volkseigenen Kombinate, Betriebe, Einrichtungen und sonstigen juristisch selbständigen Wirtschaftseinheiten via Gesetz in Kapitalgesellschaften umgewandelt, was zur Folge hatte, dass die Umwandlung zugleich den Übergang des Vermögens aus der Fondsinhaberschaft der bisherigen Wirtschaftseinheiten sowie des in Rechtsträgerschaft befindlichen Grund und Bodens in das Eigentum der Kapitalgesellschaften erreicht werden konnte (KÜHNE UND GAENTZSCH 1992, S. 72). Die Autoren BOLDT/WELLER bezeichnen die vom DDR-Ministerrat eingeleitete Maßnahme, nämlich auf Antrag für ein bestimmtes Feld und für bestimmte, unter § 3 DDR-Berggesetz fallende Bodenschätze Bergwerkseigentum zu verleihen, als *„nichts anderes als die Umwandlung des echten Staatsvorbehalts in den unechten“* (BOLDT/WELLER 1984, Rdnr. 9).

7.6.1 Unterschiedliche Rechtslage hinsichtlich Sanden und Kiesen

Besonders gravierend wurde von manchem die unterschiedliche Beurteilung oberflächennaher Rohstoffe (wie Sande und Kiese) in Ost- und Westdeutschland angesehen; mit dem Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen vom 15.04.1996 (BGBL. I, S. 602) wurde die durch den Einigungsvertrag kodifizierte Zuordnung dieser Rohstoffe in den ehemaligen beiden deutschen Staaten aufgehoben.

Die „grundeigenen Bodenschätze“ (wie z. B. Kiese, Sande, Steine und Erden) befanden sich hinsichtlich der Abbaubefugnis in der Hand der jeweiligen Grundstückseigentümer. Für diese Mineralien lässt sich konstatieren, dass sie in den alten Bundesländern als Grundeigentümermineralien Teil des betroffenen Grundeigentums waren. Der Abbau richtete sich nicht nach dem Bundesberggesetz, sondern nach allgemeinen Vorschriften, die Abgrabungen regeln (wie z. B. Natur- und Landschaftsschutzbestimmungen oder Wasserrecht). Für die neuen Länder ergab sich aber insoweit ein differenziertes Bild, als die hochwertigen Kiese und Sande der Verfügungsgewalt des Staats anheim gestellt waren, während die geringerwertigen Abbauprodukte zum jeweiligen Grundstückseigentum gehörten.

Dieselben lithosphärischen Rohstoffe (also Kiese und Sande etc.), die in Westdeutschland i.a. dem privaten Grundeigentümer gehören, waren in der ehemaligen DDR als „bergfrei“ deklariert, der staatlichen Abbaubefugnis unterstellt und damit der Allgemeinheit zugeordnet. Diese Situation veranlasste die Gerichte nach der Wiedervereinigung zu folgender Klärung:

„Schließlich könnte für die verfassungsrechtliche Beurteilung auch von Bedeutung sein, wie die Kiesausbeutung in der DDR praktisch gehandhabt wurde, insbesondere auch, ob und in welchem Umfang die Eigentümer in der Lage waren, in ihren Grundstücken lagernden Kies zu verwerten“ (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, in: NJW 1992, S. 2749).

Im Rahmen einer anderen gerichtlichen Auseinandersetzung zur Treuhandtätigkeit hat das *Bundesverwaltungsgericht* die unterschiedliche eigentumsrechtliche Zuordnung der genannten lithosphärischen Rohstoffe zum Anlass für folgende Stellungnahme genommen:

„Der Einigungsvertrag durfte das der Treuhandanstalt vor der deutschen Einigung verliehene Bergwerkseigentum an bestimmten hochwertigen Kiesen und Kiessanden aufrechterhalten und damit die Gewinnung dieser – nur im Beitrittsgebiet bergfreien – Bodenschätze den Grundeigentümern der betroffenen Flächen vorenthalten“ (BUNDESVERWALTUNGSGERICHT, in: JZ 1994, S. 197).

Entscheidend ist, dass die Abspaltung bestimmter Mineralien vom Grundeigentum und ihre Unterwerfung unter ein verselbständigtes System von staatlich zu verleihenden Bergbauberechtigungen durch den einfachen Gesetzgeber eine allgemein zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums ist. Sodann wird das Erfordernis sachlicher Gründe postuliert, die für eine Entziehung mineralischer Rohstoffe aus dem Grundeigentum vorliegen müssten:

„Die Abspaltung muß verhältnismäßig, insbesondere erforderlich zur Erreichung des verfolgten Ziels sein. Das insofern vom Bergrecht seit jeher verfolgte Ziel ist es, im volkswirtschaftlichen Interesse eine gesicherte Rohstoffversorgung und eine sinnvolle, auf Schonung der Ressourcen gerichtete Ordnung des Abbaus der Bodenschätze zu gewährleisten.

Im Bereich der alten Bundesländer wird zwar für Kiese und Sande ein Erfordernis, sie der Bergfreiheit zu unterwerfen, ganz überwiegend nicht gesehen, weil Kiese und Sande ein häufig vorkommender Bodenschatz seien, mit dem die Volkswirtschaft auch sicher versorgt sein könne, wenn die Grundeigentümer verfügungsbefugt seien; dies rechtfertigt im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums an Grundstücken eine von § 3 Abs. 3 und 4 BBergG abweichende Zuordnung des Rechts zur Gewinnung von hochwertigen Kiesen und Sanden“, da

- zum einen ein Eingriff in das private Eigentum nicht gegeben sei, da diese Abbauprodukte auch vor Abschluss des Einigungsvertrags als „volkseigene Bodenschätze“ nicht zum Grundflächeneigentum gehörten und
- es zum anderen galt, die Bauwirtschaft in den neuen Bundesländern nicht dadurch zu behindern, dass infolge ungeklärter, streitiger Eigentumsfragen der Abbau von Kies und Sand zum Erliegen kommt

(RINKEL 1996, S. 104).

Hinsichtlich der Frage des Bestands dieser unterschiedlichen Nutzungsverhältnisse ausgewählter lithosphärischer Rohstoffe könnte man sich auf den Stand-

punkt stellen, dass die unterschiedliche Rechtslage im Bereich des Bergrechts in den Bundesländern nichts Ungewöhnliches ist, weil beispielsweise in weiten Teilen Norddeutschlands die Kalisalze zum Grundeigentum gehören (während sie im übrigen Gebiet Deutschlands bergfrei sind).

Auf der anderen Seite muss man im Sinne der Ressourcenschonung auf die Notwendigkeit staatlicher Überwachung im Hinblick auf den „Aufschwung Ost“ und die bestehende positive Rechtslage verweisen, da die Zuordnung der Abbauprodukte unter die öffentlich-rechtliche Aufsicht fällt. Pointiert ausgedrückt müsste es in puncto Eigentum hier heißen: „Vor dem Berg sind alle gleich“.

7.6.2 Politische Schlussfolgerungen

Obwohl die SPD-Fraktion im deutschen Bundestag im Jahre 1994 einen Antrag mit dem Titel „*Vereinheitlichung des Bergrechts nach der deutschen Einheit*“ (BT-DRS. 12/7905) einbrachte, in dem die Reform des Bergrechts nicht auf einen ausgewählten Kreis von Rohstoffen zielte, sondern eine komplette Novellierung des Bergrechts vorgesehen war, kam es im Laufe der Zeit auf Grund der Stellungnahmen fast aller im Bundestag vertretenen Parteien zu einem anders lautenden Kompromiss in der Eigentumsfrage.

Die SPD verlangte eine Aufhebung der Einteilung der unterschiedlichen Rohstoffe in grundeigene/bergfreie nach dem Bundesberggesetz. Der Antrag blieb jedoch erfolglos; die Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte eine umfassende Novellierung des gesamten Bergrechts mit dem Ziel, diejenigen Passagen im Einigungsvertrag zu streichen, durch die die Transformation der Rohstoffe in bergfreie Mineralien aufgehoben werden sollte (BT-DRS. 13/787).

Die Fraktion der PDS ging noch darüber hinaus und stellte einen Antrag mit dem Leitthema „*Änderung des Bundesberggesetzes*“ mit dem Postulat, dass die Aufhebung der unterschiedlichen Zuordnung der mineralischen Rohstoffe als grundeigene und bergfreie Bodenschätze in den neuen und alten Bundesländern und damit die entsprechende Aufhebung der Regelung des Einigungsvertrages anzustreben sei (BT-DRS. 13/2497).

Der von allen Parteien gefundene Kompromiss beschränkt sich auf die Angleichung der Rechtsverhältnisse im gesamten Bundesgebiet, mit dem Ergebnis, dass die Nichtanwendung der genannten Überleitungsmaßnahmen des Eini-

gungsvertrages zur Zuordnung der Bodenschätze angeordnet worden war. Darüber hinaus wurde das Ziel verfolgt, die Bergaufsicht in den neuen Ländern nicht entfallen zu lassen, somit also den Rohstoffabbau unter die Regelungen des Bundesberggesetzes zu stellen (BT-DRs. 13/3876).

Als Zwischenergebnis kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass der skizzierte Parteienkompromiss, der dann am 23.04.1996 in dem „*Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen*“ mündete, letztlich nur das unzureichende Bundesberggesetz westlicher Prägung zementierte. In Veröffentlichungen wird teilweise das Vorgehen der Treuhandanstalt heftig kritisiert.

Die Anstalt habe bis 1996 nach Angaben des Klägeranwalts über 1.000 Bergrechte von Grundeigentümern an Abbaufirmen verkauft und dabei jeweils Beträge zwischen 500.000 DM und mehreren Millionen DM eingenommen. Insgesamt wird vermutet, dass den Betroffenen durch das Vorgehen der Treuhandanstalt Beträge in Milliardenhöhe verloren gegangen seien ¹.

Ferner wird berichtet, dass unmittelbar nach dem Verkauf der Bergrechte in der Region, in der die Kläger wohnten, ein „*heftiges Baggern und Schürfen*“ einsetzte, jegliche Art von Mitspracherechten ausgeschlossen und die geringen Umwelt-Standards des Bergrechts „*ausgehobelt*“ worden waren. Als logische Konsequenz trat eine Verwüstung ganzer Landstriche (oft auch der Erholungsgebiete) ein; Kiese und Sande wurden weit über den regionalen Bedarf hinaus gefördert.

Der Anwalt der Kläger bringt in demselben Artikel vor, dass die entsprechende Verordnung der DDR-Regierung, die die Verkaufsaktivitäten der Treuhandanstalt erst möglich machte, unter dem damaligen MP de Maiziére auf „*Druck Bonner Politiker und Lobbyisten der westdeutschen Bauindustrie*“ hin ergangen sei. Die Betroffenen wären nun „*doppelt die Dummen*“, da auf der einen Seite einigen Grundeigentümern das Abbaurecht seit 1996 wieder zustünde, diejenigen hingegen, deren Rechte verkauft wurden – in diesem Fall die 25 Kläger – leer ausgingen.

Eine andere Quelle in der Tagespresse beschreibt eine regelrechte „*Goldgräber-Stimmung*“, die sich durch den Verkauf der Rechte in Thüringen ergeben habe: So hatte das Land Thüringen den eigenen Bedarf an Kies und Sand mit rund 38

¹ <http://www.jungewelt.de/1997/10-22/001.htm> (7.6.2000)

Mio. t angegeben. Doch allein 1994 wurden in diesem Bundesland bereits 50 Mio. t gefördert, die darüber hinaus in die westdeutschen Bundesländer exportiert wurden. 1.800 Anträge auf Abbau hätten noch Ende Januar 1996 bei den Bergämtern gelegen – und das bei einem Gebiet, das rund 0,5 % der Landesfläche ausmache².

Der Vorgang im Land Thüringen könnte die These belegen, dass der Einfluss der damaligen westdeutschen Bundesregierung sowie der Baulobbyisten doch größer gewesen sein muss, als die Verantwortlichen jener Zeit zugeben mochten. SCHULTE weist zutreffend darauf hin, dass etwa Gold, das es in der Bundesrepublik praktisch nicht gibt und beispielsweise Speckstein, der überwiegend lediglich in Südbayern in Abbau steht, unter Bergrecht fallen, hingegen Kies, Kalk und Gips, von denen die gesamte Bauindustrie abhängen, nicht (SCHULTE 1986, S. 297).

Es hätte daher nahe gelegen, mit der Bergrechtsreform von 1980 alle bergbaulichen Abbauprodukte (außer Grundwasser) unter das Bergrecht zu stellen. Der erste Regierungsentwurf, der eben dieses vorsah, scheiterte in dieser Zeit jedoch an der Steine- und Erden-Industrie. Hinzuweisen ist in diesem Kontext natürlich auf die Länderinteressen hinsichtlich Gewerbe und Naturschutz, die allesamt mit einer Reform an Einfluss verloren hätten, was indes wenig bedenklich sei, da die Bergbehörden heute zu „*veritablen Umweltbehörden*“ geworden seien (SCHULTE 1986).

Daher plädiert SCHULTE dafür, eine Vereinheitlichung der Verfahren dahingehend durchzuführen, dass eine gebündelte Behördenkompetenz hinsichtlich der Zulassung von „*Bodenschätze-gewinnungsvorhaben*“ und der einheitlichen Anwendung von Bergbau-Bestimmungen angestrebt wird. Sollte diese Forderung nicht realisiert werden können, verweist der Verfasser auf negative Folgen für den Bergbau insgesamt:

- unübersichtliche Rechtszersplitterung und verwirrende Kompetenzvielfalt der Behörden (Naturschutz, Wasserrecht, Bergbau, Immission etc.);
- bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der Differenzierung von Normal- und Spezialton und zwischen Normal- und Quarzsand sowie bei Basalt;

² <http://www.berlinonline.de/wissen.berlin/...iv/1996/0412/brandenburg/0022/index.html>
(5.6.2000)

- durch Naturschutz-Auflagen erschwerter Zugang zu den Lagerstätten, was eine prekäre Abhängigkeit der Bauindustrie von der Bodenschätzegewinnung mit sich bringe;
- wachsende (volkswirtschaftliche) Bedeutung der bisher nicht bergrechtlichen Rohstoffe;
- unterschiedslose Behandlung aller Bodenschätze in Raumordnung, Landes- und Bauleitplanung;
- die fehlende Vereinheitlichung der Behördenkompetenz für die Gewinnungsvorhaben

(SCHULTE 1996).

7.7 Staatliche Planungsinstrumente

7.7.1 Das Beispiel „Lausitzer Braunkohlenbergbau“

Wie sehr die staatlichen Planungsinstrumente bei verfehlter wirtschaftslenkender Betätigung der öffentlichen Hand auch ins Leere laufen können, zeigt folgendes Beispiel des Lausitzer Braunkohlentagebaus (KLOEPFER 1998, S. 682):

In diesem Bereich manifestieren sich die Wechselwirkungen von Bergbau und ökologischen Folgeerscheinungen auf besonders dramatische Weise, denn dort wurden insgesamt 70.000 ha Landschaft derart verändert bzw. zerstört, dass eine Tod- oder Ödfläche von insgesamt 38.500 ha zurückblieb. Durch Abpumpmaßnahmen entstand auf 300.000 ha ein Grundwasserdefizit. Auf der anderen Seite kam es in den Flüssen Elster und Spree zu einer erhöhten Wasserzufuhr, was nach der Darstellung von KLOEPFER einen erhöhten Verbrauch an Wasser – verglichen mit natürlichen Bedingungen – zur Folge hatte.

Durch Abstellen der Pumpen würde die Wasserzufuhr dermaßen reduziert, dass ein Austrocknen der Spree unvermeidlich wäre; insgesamt muss man wohl hinsichtlich der tief greifenden Veränderungen einen Renaturierungszeitraum von 50 bis 100 Jahren veranschlagen.

Der Lausitzer Kohlebergbau macht deutlich, dass staatliche Planungsmaßnahmen erstens nicht in jedem Falle an das Leitmotiv „*In dubio pro natura*“ angelehnt sind, zweitens die dahinter stehenden politischen Entscheidungen von arbeitsplatzorientierten Überlegungen gekennzeichnet sind (z. B. „Garzweiler II“)

und drittens der Flächenbedarf durch Abbaugebiete auch dann nicht reduziert wird, wenn Planungen und Ausführungen sich in hoheitlicher Hand befinden, also das Eigentümerbelieben des einzelnen Bergbauunternehmers fast zur Gänze in den Hintergrund getreten ist. Staatliche Planungsmaßnahmen müssen mithin in jedem Einzelfall das anzuwendende Gesetz beachten sowie insbesondere dafür Sorge tragen, dass die Planungsziele nicht in unzulässiger Weise vermengt werden. Um dies zu verhindern und Planungen transparent zu machen, sind im Folgenden die o.g. Fachgesetze im Rahmen der Rohstoffwirtschaft auf ihre Allgemeinverträglichkeit hin zu untersuchen.

Darüber hinaus muss der Staat die „Rohstoffsicherungsklausel“ berücksichtigen, weil diese *„die Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung als ein Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges, die ein von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängiges Gemeinschaftsgut bewahrt“*, gewährleisten möchte (BOLDT/WELLER 1984, Rndr. 4; BVerfGE 30, S. 292ff).

Insgesamt soll die Umweltverträglichkeit der Flächeninanspruchnahme deutlich herausgestellt werden, und bei Erkundung und Abbau sollen die Schutzgüter der Natur so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. Dies ist eine Selbstverständlichkeit und müsste demgemäß für sämtliche ökologisch sensible Grundflächen dieses Planeten gelten.

7.7.2 Staatliche Genehmigungsplanung

Staatliche Genehmigungsplanung und Flächensteuerung hinsichtlich der Gewinnung lithosphärischer Rohstoffe sind von außergewöhnlicher Komplexität. SCHULTE (1996, S. 291f) macht dafür u. a. folgende Gründe verantwortlich:

Als erster Punkt werden die Unterschiede der vielfältigen Arten von Rohstoffen angeführt. So erforderten die geologisch-lagerstättenmäßigen Unterschiede zwischen den Vorkommen sowie ihre jeweiligen physikalisch-chemischen Eigenschaften die differenziertesten Gewinnungs- und Aufbereitungstechniken und führten daher zu vielfältigen Varianten von Umweltbeeinträchtigungen.

Insbesondere hätten zweitens der Untertagebergbau auf Steinkohle oder Salz bzw. Erzen, der Braunkohletieftagebergbau, der Bohrlochbergbau auf Erdöl und Erdgas, der Abbau von Festgestein unterschiedlichster Art in Steinbrüchen zu

unterschiedlichen Zwecken wie etwa Schotter oder Werkstein, die Gewinnung von Lockergestein wie Kies, Sand oder Bims, die Methoden des Abbaus und der Aufbereitung von Torf, Kieselgur, Graphit, Ton, Schiefer, Basalt, Jura-Marmor oder Feldspat ihre individuellen Spezialprobleme und damit die unterschiedlichsten Bezüge zu Boden, Luft, Wasser, Natur und Landschaft.

Die nach der Verfassung vorgeschriebene Verteilung der gesetzgeberischen Kompetenzen auf Bund und Länder wird drittens vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der verstreuten Zuständigkeiten gesehen und kritisiert. Es ist in der Tat in jedem Einzelfall zwischen vorwiegend bundesrechtlich (z. B. Immissionsschutz, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung etc.) und landesrechtlich ausgestalteten Kompetenzvorschriften (z. B. Natur- und Denkmalschutz) zu differenzieren.

7.7.3 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Des Weiteren ist bei derartigen Eingriffen die „*Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben*“ („*UVP-V-Bergbau*“) mit in den Genehmigungsprozess einzubeziehen. Dies soll durch entsprechende Angaben geschehen, und zwar durch

- eine Beschreibung von Art und Menge der zu erwartenden Emissionen und Reststoffe sowie über sonstige Auswirkungen auf Menschen, Tiere, Boden, Wasser, Klima, Luft und Landschaft sowie
- Angaben über den Bedarf an Grund und Boden während der Errichtung und des Betriebs des Vorhabens sowie über andere relevante Kriterien.

Wie sich die Richtlinien im Einzelnen in der bergbaulichen Praxis auswirken, hat HANSEL (1994, S. 55ff) am Beispiel von Steinkohlebergwerken dargelegt. Die besondere Stellung des Steinkohlebergbaus im Ruhrgebiet Deutschlands ergibt sich naturgemäß aus den geologischen Besonderheiten und erfährt daher nicht zuletzt in der politischen Wirklichkeit besonders große Aufmerksamkeit, weshalb zu prüfen ist, ob die skizzierten UVP-Richtlinien in Tagebauprojekten von

- Steinkohle, Braunkohle oder Erz bzw.
- Erdöl oder Erdgas oder im
- Steinkohlentiefenbergbau

effektiv im Sinne des Bodenschutzes integriert werden können.

Gerade der Bergbau im Ruhrgebiet ist mit einem Eingriff nicht nur in das in Frage kommende Gebirge, sondern in die gesamte Grundfläche verbunden („*Massenentnahme*“); als unerheblich erscheint indes, dass es sich dabei um einen Braunkohletagebau handelt, da die Eingriffe eines Steinkohletagebaus unter- und übertägig nicht weniger gravierend sind.

Der Gesetzgeber hat durchaus begriffen, dass speziell durch bergbauliche Maßnahmen eine Beeinträchtigung von diversen Naturgütern in Frage kommt. Folgerichtig sieht das Bergbaugesetz eine gesonderte Zulassung bergbaulicher Betriebe in jenen Fällen vor, in denen:

- gemeinschädliche (d. h. umweltbeeinträchtigende) Wirkungen bei Prospektionen oder Explorationen nicht zu erwarten sind und
- dem Schutz der Oberfläche (d. h. mindestens Biosphäre und Pedosphäre) im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs (d. h. des Wohls der Allgemeinheit) Sorge getragen wird.

Als weiteres Erfordernis der Zulassung eines Steinkohlebergbaus kommt hinzu, dass der beantragende Bergwerksunternehmer die erforderliche Vorsorge für die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in dem nach den Umständen des Einzelfalls gebotenen Ausmaß zu treffen hat. Die UVP muss nach alledem dann im Kontext bergbaulicher Vorhaben durchgeführt werden, wenn

- ein übertägiger Flächenbedarf von mehr als 10 ha etwa für Schachtanlagen, Aufbereitungsanlagen oder Halden,
- Senkungen von mehr als 3 m oder
- Senkungen von 1-3 m in Fällen erheblicher Beeinträchtigungen

als Folge der Erkundungs- und Abbauarbeiten erforderlich sind. Im nächsten Schritt muss der Rahmenbetriebsplan in das UVP-Verfahren integriert werden. Bei diesem Procedere wird in einer bergmännischen Planung auf Aspekte wie Höhe der Förderung, die Beaufschlagung der Baufelder in Abhängigkeit von der Flächengröße, Menge und Qualität der Flöze sowie auf den nötigen Investitionsbedarf des gesamten Projekts geachtet. Die Auswahl der Betriebe wird u. a. beeinflusst von Mengen- und Qualitätsangaben, den individuellen Lagerstätteneigenschaften, den Förder- und Aufbaumitteln, den Fluchtwegen, der gegenseitigen gebirgsmechanischen Beeinflussung sowie schließlich durch die Gebirgsdruckprognose.

Der gesamte Zeitrahmen eines UVP-Verfahrens wird danach auf 7-8 Jahre veranschlagt, gerechnet ab Einreichdatum der Antragsunterlagen; mithin sei ein Genehmigungsverfahren im Zeitraum von 20-25 Jahren einzukalkulieren. Insgesamt geht damit beim bergrechtlichen Planungsverfahren für einen Steinkohletagebau die Entscheidung über die Zulässigkeit in einen Planfeststellungsbeschluss über, der anschließend bekannt gemacht werden muss und etwaige Widersprüche der vom Bergbau Betroffenen ermöglicht (HANSEL 1994).

Eine umfassende Prüfung der Umweltverträglichkeit sollte zumindest – dies macht das Beispiel „Garzweiler II“ bzw. die gesamte Braunkohleproblematik deutlich – auch die Sozialverträglichkeit der Rohstoffnutzung mit einbeziehen, d. h. etwaige „soziale Kosten“ eines Bergbauprojekts folgerichtig berücksichtigen.

7.7.4 Rohstoffsicherung und Rohstoffplanung

In der Praxis der im Bergbau tätigen Firmen ist immer wieder ein Auftauchen folgender Problemlagen festzustellen:

Die Schwierigkeiten bei den Abbaustellen in der Bundesrepublik liegen weniger in der geologisch bedingten Reichweite von Ressourcen und Reserven, sondern vorrangig in der Art und Weise der behördlichen Genehmigung von Flächen für die weitere wirtschaftliche Nutzung; dabei kann nur ein Bruchteil der Betriebe auf eigenen Reserveflächen wirtschaften. Viele sind an Flächen gebunden, die ihrerseits im Privateigentum anderer stehen, was wiederum bedingt, dass sich mit steigenden Grundstückspreisen auch die Abbaukosten der im Bergbau tätigen Firmen drastisch verteuern.

Dies dürfte in erster Linie bei (boden-)spekulationsbedingten Forderungen der Eigentümer der Fall sein. Hinzu kommen freilich noch stetig steigende Ansprüche hinsichtlich Bodenverbrauch und Naturschutz, so dass insbesondere der Erwerb neuer, für die Rohstoffgewinnung geeigneter Flächen durch kontinuierlich unübersichtlich werdende Genehmigungsverfahren nur für die wenigsten Betriebe in Frage kommen dürfte – wenn er überhaupt für Unternehmen in Betracht kommt.

Aus diesem Grund hat sich bereits in den 1980er Jahren im Rahmen der Landesentwicklungsplanung eine landesplanerische Entwicklungsplanung für die spätere Rohstoffgewinnung durchgesetzt. In der Praxis geschieht dies regelmäßig in Form eines „Rohstoffsicherungsplans“, in dem Flächen analog zum Flächennutzungsplan für den Abbau verschiedener lithosphärischer Rohstoffe ausgewiesen respektive festgesetzt werden (BGR 1986, S. 239). Die Probleme auf Seiten des Staates sind zusammengefasst wie folgt zu skizzieren:

- die Genehmigungsverfahren für planerisch ins Auge gefasste Abbaustellen sind in der Regel zu lang;
- im Genehmigungsverfahren geltend gemachte, willkürliche Einsprüche der Gemeinden wirken sich regelmäßig genehmigungshemmend aus;
- es fehlt ein spezielles Abbaurecht und
- hinsichtlich des Vorrangs der Gebiete für die Rohstoffversorgung kommt es zu einer Konkurrenz mit anderen vorgesehenen Flächennutzungen.

Staatliche Restriktionen einerseits und die Ansprüche der Privateigentümer bzw. deren Weigerung zur Überlassung von abbaugeeignetem Land andererseits erschweren (neben den Schwierigkeiten wegen mangelhafter Lagerstättenkenntnis sowie sich hinziehender und wenig interessengerechter Landesplanung) den Abbau und vor allem die Planung hinsichtlich der Rohstoffversorgung in Deutschland.

Hinzu kommt, dass jenes Problem des Zugriffs auf die (aus geologischer Planungssicht gesehen) für einen langen Zeitraum reichenden geologischen Vorräte für alle oberflächennahen mineralischen Rohstoffe zutrifft; während auf der einen Seite bei den volumenmäßig unbedeutenderen und teureren Rohstoffen im Falle eines Engpasses auf entsprechende Importe zurückgegriffen werden könne, sei dies auf der anderen Seite bei den Massenrohstoffen sowohl vom Volumen als auch von den Bezugsmöglichkeiten her betrachtet nicht realisierbar (BGR 1995c, S. 824).

Man kann somit als Zwischenfazit festhalten, dass staatliche Planungs- wie Genehmigungsverfahren neben dem negativ in Erscheinung tretenden Eigentümerbelieben der „Rohstoffflächen-Besitzer“ gravierende Hindernisse für eine reibungslos funktionierende Rohstoffversorgung und –planung darstellen.

Wesentliches Element sowohl sozialverträglicher wie auch effizienter Rohstoffrichtlinien wäre demzufolge, sowohl rechtliche wie auch geowissenschaftliche

Kompetenzen in diese Konzeption mit einfließen zu lassen. In erster Linie ist an eine verbesserte Lagerstättenerfassung zu denken, da eine der Voraussetzungen für Versorgung und Etatplanung die genaue Erfassung der lokalen Lagerstätten nebst ihrer Eignungshöflichkeit und Mächtigkeit ist.

Die geowissenschaftliche Literatur (BGR 1995b) will unter Hinweis auf Art. 74 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) eine langfristige Bewirtschaftung der Lagerstätten im Rahmen eines Rohstoffhaushalts durchsetzen. Hinzukommen müsse eine Verbesserung der Koordination der wissenschaftlichen und wirtschaftsgeologischen Arbeiten der einzelnen geologischen Landesämter sowie die Erarbeitung einheitlicher und verbindlicher Richtlinien. In ähnlicher Richtung argumentiert SCHULTE im Jahre 1985. Er fordert folgende gesetzgeberische Maßnahmen zur Sicherung der Planung oberflächennaher mineralischer Rohstoffe und ihrer Flächen:

- Einfügung eines „Grundsatzes der Sicherung der Bodenschätze in das Raumordnungsgesetz“;
- Institutionalisierung einer fachlichen Entwicklungsplanung für die Bodenschätze-Sicherung in der Landesplanung und
- Keine Abschaffung der Privilegierung des Abbaus der Bodenschätze im Außenbereich vor einer effizienten Regelung zu 2. und deren Realisierung in der Regionalplanung (SCHULTE 1985, S. 903).

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass mindestens seit den 1980er Jahren sowohl aus geologischer, als auch aus rechtlicher Sicht Maßnahmen gefordert wurden, die auf eine konfliktfreie Nutzung der Grundflächen mit den Funktionen als mineralische Rohstoffquellen abzielten. Ferner denkt SCHULTE daran, die Einspruchsmöglichkeit der Gemeinden bei der Ausweisung von Abbauflächen sowie konkurrierende Nutzungsansprüche und Behinderungen und Verzögerungen durch verwirrende Behördenkompetenzen (SCHULTE 1985) abzubauen - eine Forderung, der hier aus Gründen der Bürgerbeteiligung nicht gefolgt werden kann.

Es ist auffällig, dass die Problematik des Eigentums an Grundflächen der Erde, die der Rohstoffversorgung dienen, in die Vorschläge nicht eingearbeitet wurde. Das Dilemma, dass Privateigentümer sich aus unterschiedlichsten Gründen sowohl sozialverträglicher wie auch wirtschaftlich notwendiger Nutzung ihrer Flä-

chen widersetzen, wurde zwar von der BGR in genannter Untersuchung angesprochen, jedoch insbesondere in rechtlicher Hinsicht nicht weiter konkretisiert.

Durch die Einführung einer Bürgerbeteiligung ließen sich Aspekte des Risikos fehlerhafter Rohstoffplanung zumindest auf dem Territorium der Gemeinden minimieren. GURNIK hat sich im Rahmen einer Risikoanalyse intensiv mit den Problemen der Rohstoffversorgung und -erkundung auseinandergesetzt. Die Indikatoren des „Ausfallrisikos“, wie er es bezeichnet, sind vielschichtig: sie reichen von politischen, rechtlichen, ökonomischen bis hin zu geographischen Aspekten. Im Einzelnen sei folgendes zu berücksichtigen:

- die Stabilität des politischen Systems,
- die geographisch-politische Situation des Rohstofflandes,
- die demographisch-sozialen Länderindikatoren,
- die wirtschaftliche Situation eines Landes und schließlich
- die Interventionsmöglichkeit der Regierung des Rohstofflandes im Bereich der Rohstoffwirtschaft

(GURNIK 1985, S. 235).

BEHRENS analysiert in seinem Aufsatz die Wechselwirkungen zwischen politisch-ökonomischen Verhältnissen und der Rohstoffsicherung. Nach seiner Auffassung würden heute viele Rohstoffe in Ländern mit unsicheren Verhältnissen gefördert. Sobald die Rohstoffe verstaatlicht seien, kämen die politisch instabilen Staaten in die Versuchung, durch rasche Ausbeutung und Export der Rohstoffe „*alle möglichen politischen Probleme durch Geld zu lösen*“ (BEHRENS 1993a, S. 57).

Zu Recht weist GURNIK in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die rechtlichen Bestimmungen etwa zum Schutz der Auslandsinvestitionen durch die innerstaatliche Berggesetzgebung für sich genommen noch wenig über die effektive (und damit kalkulierbare) Rechtssicherheit aussagen.

Rechtssicherheit und Rechtsschutz seien folgerichtig in erster Linie politische Variablen, und entscheidend sei, ob die bestehenden rechtlichen Bestimmungen auch tatsächlich entsprechend praktiziert würden, was naturgemäß eine Frage des allgemeinen Rechtsdenkens und -empfindens sowie der Infrastruktur des Rechtswesens in Rohstoffländern ist (z. B. Gewaltenteilung) (GURNIK 1985, S. 227).

7.7.5 Flächeneigentum innerhalb der Raumordnung

Der Staat hat seit der Neufassung des Raumordnungsgesetzes (ROG) aus dem Jahre 1998 die Möglichkeit, mit planerischen Mitteln die Aufgabe der vorsorgenden Rohstoffsicherung zu bewältigen. Dabei steht die Beplanbarkeit des Bodens stets in Kollision mit anderen Konflikträumen und Nutzungsansprüchen. Heute hat die Rohstoffplanung u. a. mit folgenden Prämissen zu arbeiten:

- Einschränkung der Flächenausweisungen in Konflikträumen (z. B. bei Belangen des Naturschutzes);
- Verlagerung der Produktion in relativ konfliktärmere Bereiche;
- Erstellung von detaillierten Lagerstättenaufnahmen und -karten
- Vermeidung von Flächeninanspruchnahmen, von Vernichtung und Zerschneidung von Biotopen;
- Reduzierung der Zerstörung des Reliefs (z. B. Bodenprofile und geologische Schichtenfolge) und
- Versuch der Minimierung der gesamten Landschaftsbildänderung.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass etwa beim Abbau von Sanden und Kiesen in sehr deutlicher Weise Individual- mit Gemeinschaftsinteressen kollidieren. Man denke nur an die Konkurrenzsituation unterschiedlich ausgerichteter Unternehmen – je nachdem, ob sie nach gemeinnützigen Prinzipien arbeiten oder ob sie primär den Privateigentüermotivationen zu dienen bestimmt sind.

Planerische Sicherheit für die Ausweisung beispielsweise von Vorranggebieten gibt neben der Abwägung nur eine Berücksichtigung der Eigentümerinteressen in den in Frage kommenden Abbaugebieten, weshalb im neuen Raumordnungsgesetz klargestellt wird, dass Raumordnungsgrundsätze im Raumordnungs- und Landesplanungsrecht die Belange der Rohstoffsicherung prioritär zu berücksichtigen haben. Im Vordergrund steht hierfür natürlich die vorsorgende Sicherung: Dies meint die Schaffung von *„räumlichen Voraussetzungen für vorsorgende Sicherung und geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen“* (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 Satz 3 ROG). Sozialverträgliches Flächenmanagement unter Rohstoffgesichtspunkten kann qua staatlicher Planungshoheit nur gelingen, wenn entsprechende Flächen im Bebauungsplan als zu schützende ausgewiesen werden.

Die Entwicklung des Bodenrechts in der Bauplanung stellt sich dergestalt dar, dass die einstige Bauplanung mehr und mehr einer umfassenden Flächennutzungsplanung i. e. S. gewichen ist. Es ist daher im Rahmen der Formulierung von Lösungsvorschlägen wichtig, die bereits bestehenden Bodennutzungspläne zu erläutern, denn auf diese Weise können die Gemeinden heute die Art ihrer Grundflächennutzung umfangreich selbständig festlegen. Des Weiteren kann vorbeugender Umweltschutz in der städtebaulichen Planung durch die Festsetzungen von Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von

- Boden,
 - Natur,
 - Landschaft oder
 - von Flächen für solche Maßnahmen
- betrieben werden.

Entscheidungserhebliches raumordnungsrechtliches „Einfallstor“ hinsichtlich der Rohstoffplanung und -versorgung ist der § 9 BauGB, Nummer 17: Dort können aus städtebaulichen Gründen die *„Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen“* festgesetzt werden. Die entscheidende Frage in diesem Kontext lautet, ob derartige Abgrabungen für Bodenschätzegewinnungen bauliche Nutzungen darstellen; ferner ist eine exakte begriffliche Trennung zwischen „Abgrabung“ und „Gewinnung“ im Rahmen dieser Vorschrift von Bedeutung. Nach der juristischen Definition ist auf Gewinnungsflächen nur die Gewinnung von *„Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen“* zulässig; dagegen ist auf „Abgrabungsflächen“ die Gewinnung von *„Abbauprodukten als besonderer Fall der Abgrabung“* erlaubt (BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR, § 9 BauGB, Rdnr. 61).

Darüber hinaus wird auf eine weitere Konsequenz hingewiesen: Nach § 30 Abs. 1 BauGB zeichnet sich ein qualifizierter Bebauungsplan dadurch aus, dass er Art und Maß baulicher Nutzung regelt und bei Aufstellung des Bebauungsplans häufig nicht hinreichend vorhersehbar ist. Auf der anderen Seite wird zu Recht angemerkt, dass die Festsetzung des Maßes baulicher Nutzung indes auch in Gebieten mit Rohstoffgewinnung prinzipiell zulässig sei und die Art dieser Nutzung schon durch die Festlegung der Gewinnungsmodalitäten selber vorgeschrieben werde. Auf diesem Wege könne man durchaus auch zu qualifizierten

Bebauungsplänen im Hinblick auf Exploration und Prospektion von Rohstoffen kommen (SCHULTE 1996, S. 85).

Die Eignung des Kompetenzinstrumentes „Bebauungsplan“ in der Hand der Gemeinden zur hoheitlichen Steuerung der Flächen für Rohstoffgewinnungen ist heute eindeutig gegeben, wenn es auch verbesserungsfähig ist. Entscheidendes Manko sowohl der Flächennutzung wie der Bauleitplanung dürfte insbesondere sein, dass beide Instrumentarien keine Aussagen zur Eigentumsstruktur der beplanten Teilräume treffen (können).

7.7.6 Rohstoffplanung in der „Agenda 21“

Ausgelöst durch den Bericht des „*Club of Rome*“ im Jahre 1972, der u. a. den stetig voranschreitenden Rohstoff- und Landschaftsverbrauch thematisierte, wird auf Seiten verantwortlicher Planer – aber auch auf Seiten mancher Regierungen – versucht, die Leitsätze der „Agenda 21“ auch in das Bodenabbauverfahren mit einzubeziehen, da diese Resolution schließlich nicht nur zum sparsamen Umgang mit mineralischen Rohstoffen für nachkommende Generationen auffordert, sondern darüber hinaus den Einfluss auf Grundeigentümer verbrauchter Flächen im Sinne der Nachhaltigkeit zu stärken sucht (Stichwort: „Flächenrecycling“).

Dabei geraten Instrumentarien wie die Raumordnung, Regionalplanung, Umweltverträglichkeit und insbesondere die gemeindliche Bauleitplanung erneut in das Blickfeld. Ferner werden gemäß den Zielsetzungen der Agenda 21

- ein „integrierter Ansatz“ hinsichtlich Planung und Bewirtschaftung sowohl der Flächenressourcen als auch der Lagerstätten insgesamt und
- eine verstärkte Berücksichtigung bzw. ein konsequenter Ausbau gemeindlicher Selbstverwaltung sowie der Rolle einheimischer Gemeinschaften intendiert.

Genannte Zielsetzungen gilt es zukünftig verstärkt im Rahmen der Bodenabbauplanung zu berücksichtigen.

DOSCH (1999, S. 88ff) unterscheidet in seiner Analyse oberflächennaher Rohstoffe „*ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit der Flächennutzung*“.

Die *ökonomische Nachhaltigkeit* will dabei eine Gestaltung der Wirtschaftsordnung so erreichen, dass sie die persönliche Initiative des Einzelnen fördert (Ei-

genverantwortung) sowie das Eigeninteresse in den Dienst des Gemeinwohls stellt, um mit dieser Strategie derzeitiges und zukünftiges Wohlergehen der Bevölkerung zu sichern. Preise müssten ferner ihre Lenkungsfunktion erhalten, und die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs müssten so gestaltet werden, dass Märkte ihre Ausgleichsfunktion erfüllen.

Ökologische Nachhaltigkeit soll darüber hinaus festlegen, dass die Abbaurate erneuerbarer Flächenressourcen deren Regenerationsrate nicht übersteigen soll. Nichterneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Maße genutzt werden, in dem äquivalenter Ersatz z. B. durch gleichwertige Flächen und Rohstoffe nachgewiesen werden kann.

Soziale Nachhaltigkeit schließlich setzt sich mit den Fragen der Gruppierung von Gesellschaften auseinander: Jedes Mitglied bzw. jede Gruppierung der Gesellschaft soll entsprechend vorhandener Leistungsfähigkeit einen solidarischen Beitrag für die Gesellschaft leisten. Im Falle von Bedürftigkeit einzelner Gruppenmitglieder soll das betreffende Mitglied Leistungen aus der Allgemeinheit erhalten; Ansprüche dürften insgesamt die gesamtgesellschaftliche Stabilität nicht gefährden.

Die Aussagen in Bezug auf Nachhaltigkeit sind rückhaltlos in den Punkten „solidarisches Verhalten“ und „Stärkung der Eigeninitiative“ zu unterstützen; über die Rahmenbedingungen des Staates ist gleichwohl wenig ausgesagt, und die „große gesellschaftliche Alternative“ zur Umsetzung eines reformierten Grundflächen- und Rohstoffrechts mittels Art. 14 GG wurde ebenso außer acht gelassen.

7.7.7 Rohstoffabbau auf gemeindlicher Ebene

Die oben dargestellten Instrumente lassen sich in einer Synthese auf ein Raumbeispiel anwenden. Am Beispiel Niedersachsens und Schleswig-Holsteins können die Schwierigkeiten hinsichtlich umwelt- und sozialverträglicher Bodenabbaufächensteuerung in erster Linie auf Grund unbefriedigend genutzter Eigentumsverhältnisse an der in Anspruch genommenen Grundfläche verdeutlicht werden. Desto bedauerlicher ist der Umstand, dass die Gemeinden von ihren umfangreichen Bauleitplanungskompetenzen bisher kaum Gebrauch machten.

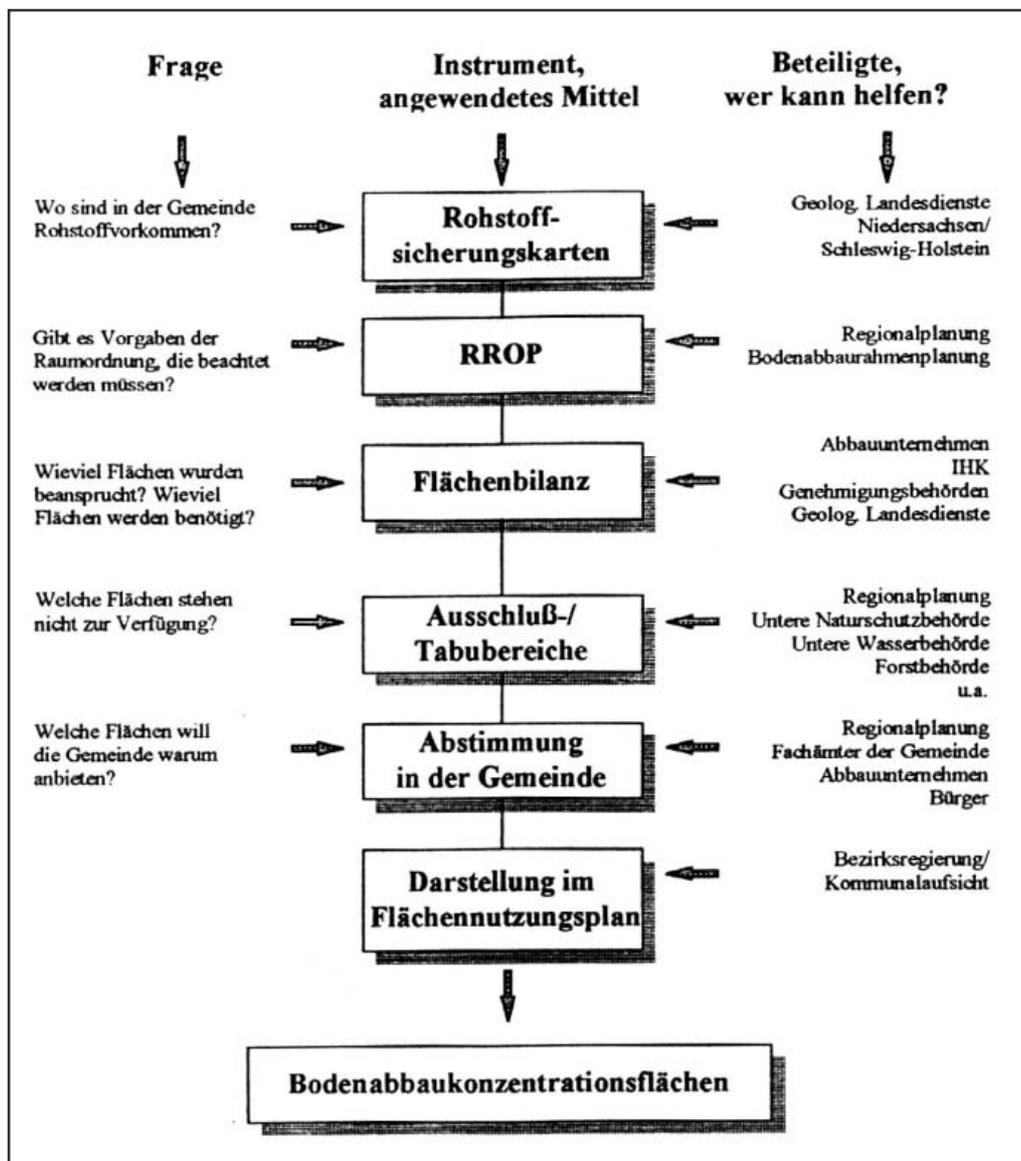
Ein typischer Verfahrensablauf stellt sich – umgelegt auf die gesamte Bundesrepublik – wie folgt dar (KEGEL/MENZEL 1998, S. 71ff).

Der Abbaunternehmer tritt mit seinen Wünschen für den Abbau an die Gemeinde heran oder verhandelt unter Ausschluss der Gemeinde mit den Privateigentümern über einen Kauf der vorgesehenen Abbaufäche (vgl. § 903 BGB). Sofern die Fläche größer als 10 ha ist, muss im Folgenden ein Raumordnungsverfahren durchgeführt und im Anschluss daran beim Landkreis ein Antrag auf Abbaugenehmigung gestellt werden, wobei die Gemeinde bei diesem Procedere dabei mehr oder weniger rechtlich sowie faktisch ohne Einfluss dasteht. Zu Recht wird in diesem Kontext bemerkt, dass im Falle eines Überlassens der Bodenabbausteuerung an das „freie Spiel der Kräfte“ die steigende Rohstoffnachfrage bei immer geringerem Angebot verstärkt zu Belastungen in Gemeinden mit besonderen Rohstoffvorkommen führt. Daher liegt es nicht zuletzt im Interesse der Kommunen, auf ihrem ureigensten Terrain zur Bereinigung bzw. Verhinderung von in Zukunft verstärkt auftretenden „Zielkonflikten“ Maßnahmen für eine sozialgerechtere Bodenabbaupolitik in die Wege zu leiten. Dabei sind u. a. auf der planerischen Ebene folgende Innovationen denkbar:

- Stärkung der Kompetenzen der Gemeinden bereits im Genehmigungsverfahren des „Bodenabbaus“;
- Bemühung um Herstellung des gemeindlichen Einvernehmens;
- Steuerung durch effiziente Flächennutzungsplanung und nicht zuletzt
- Lenkung durch Bebauungsplanung.

Insbesondere in Vorranggebieten ist auf eine verbesserte Position der Gemeinden zu achten. Hinzu kommt, dass Möglichkeiten des Flächenerwerbs konkurrierender explorierender Unternehmen z. B. durch kommunale Veräußerungssperren gemeindlicher Grundflächen im Sinne einer aktiv-restriktiven Steuerung des Rohstoffabbaus beschränkt werden müssten.

Abb. 7: Bodenabbaukonzentrationsflächen auf gemeindlicher Ebene



Quelle: MENZEL, A., 1998, S. 75

Da jeglicher „Bodenabbau“ fast immer mit Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes kollidiert, ist es wichtig, auf der privatrechtlichen Ebene vor dem Verkauf der Flächen an den Unternehmer die Festlegung der Eigentumsinhaltsbestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) dahingehend vorzunehmen, dass gemeindliches Mandat bei der Planung und Vergabe der Grundflächen zu Ausbeutungszwecken sichergestellt ist (Abwägungskompetenz der Gemeinde). Mit dem Instrument der „Positivplanung“ kann eine Kommune bereits in der plane-

rischen Vorphase die Rohstoffabbaukonzentrationsflächen mit der Wirkung festsetzen, dass die Überwachung der Flächeninanspruchnahme bei Steine- und Erden-Förderung gewährleistet und der Rohstoffabbau an anderen Stellen ausgeschlossen wird.

Wenn in diesem Kontext, wie von KEGEL/MENZEL praktiziert, von „*Bodenabbauflächen*“ bzw. „*Bodenabbau*“ die Rede ist (vgl. Abb. 7), so ist dies im Konzept der Geosphären ungenau, aber nicht falsch. Nicht die Pedosphäre i. e. S. wird dem Abbau unterworfen, sondern im Grunde genommen bereits Teile der Lithosphäre, es sei denn, man fasst den Begriff *Boden* als über die Pedosphäre hinausreichend im Sinne des „Abbaubodens“ auf, der nicht zuletzt oberflächennahe Rohstoffe wie Sande und Kiese beinhaltet.

Hier stellt sich dasselbe Problem wie im Rahmen der Anwendbarkeit des Art. 15 GG; der Begriff *Boden* als solcher impliziert dabei verschiedene Auslegungsvarianten, analog zum Terminus *Bodenabbaufläche*. Entscheidend dürfte hier jedoch weniger die linguistische Genauigkeit, als vielmehr die Möglichkeit der planerischen Festsetzung von „Tabuflächen“ sein, wie KEGEL/MENZEL (1998) sie bezeichnen (Abb. 7). Der „Flächenfraß“ dokumentiert sich schließlich durch Voranschreitung eines bergbaulichen Vorhabens, und auch der Sand- und Kiesabbau beeinträchtigt – anders als z. B. die Erdölförderung – die Oberflächengestalt u. a. der Pedosphäre, die naturgemäß nicht unversehrt bleibt.

7.7.8 Ausfallrisiko der Ressourcenrente

Auch im Segment der Rohstoffe findet sich die Idee der Rentenabschöpfung wieder. Nach CANSIER (1987, S. 32ff) bestehen bei der Erhebung einer außerordentlichen Abgabe eines speziellen Wirtschaftszweiges besondere Begründungszwänge, die einer Überprüfung der Besteuerungswünsche standhalten müssten: einmal müsse der zu besteuerte Sektor in den Genuss öffentlicher Leistungen gekommen sein, die aus Gerechtigkeitsgründen bzw. wegen der Allgemeinwohlverpflichtung des Staates einen „Vorteilsausgleich“ verlangen. Auf der anderen Seite muss die Entwicklung des Sektors in Widerspruch stehen zu wirtschaftspolitischen Zielen und daher ein Gegensteuern erfordern, wobei Abgaben, die der Lenkung dienen, als geeignetes Mittel zur Korrektur des Marktergebnisses angesehen werden könnten.

KIRCHHOF hat in der steuerrechtlichen Literatur als erster den Begriff des „*Vorteilsausgleichs*“ in besonderer Weise geprägt. Die hinter diesem Schlagwort sich verbergende Idee sei die, dass der Staat grundsätzlich dem Allgemeinwohl verpflichtet sei, sich für alle in gleicher Weise einsetzen solle, und deshalb müsse auch eine besondere, einem einzelnen erbrachte Leistung (von diesem) wiederum ausgeglichen werden (KIRCHHOF 1981, S. 77).

CANSIER (1987) stellt ergänzend treffend klar, dass öffentliche Güter niemandem zugeordnet werden können. Die vorherrschende Gerechtigkeitsvorstellung gehe vielmehr dahin, dass jeder nach seiner Leistungsfähigkeit besteuert werden müsse. Die relative Nutzeneinbuße solle aus der geringen Versorgung mit privaten Gütern ferner für alle Menschen gleich sein. Auf die Rohstoffwirtschaft übertragen hieße das, dass in der Praxis beide Gerechtigkeitsprinzipien nebeneinander zur Anwendung kommen, wobei speziell für Abbauunternehmer Sondervorschriften gälten, da sie auf der einen Seite ein exklusives Nutzungsrecht an den Abbauprodukten erhielten und sie auf der anderen Seite unter Umständen stärker als andere Wirtschaftszweige „staatliche Vorleistungen“ in Anspruch nehmen könnten (z. B. Infrastruktureinrichtungen der öffentlichen Hand).

Nach dieser Auffassung ist die zentrale Funktion von Bergbauabgaben der Vorteilsausgleich für die Einräumung exklusiver privater Nutzungsrechte an mineralischen Rohstoffen. Es handele sich bei den laufenden Förderabgaben und Einstandszahlungen um „*Verleihungsgebühren*“: Der Staat beutet die ihm gehörenden Mineralvorkommen vielmehr nicht selbst aus, sondern überlässt dies in aller Regel gegen Abgaben privaten Unternehmen. Anders formuliert: Der Staat verleiht die Nutzungsrechte.

Dabei stünden die Abbauprodukte dem Staat zu, entweder weil dies allgemein als gerecht angesehen werde oder weil erst durch die Loslösung des Mineralgewinnungsrechts von dem Oberflächeneigentum ein wirtschaftlicher Bergbau möglich sei. Die Idee der „Allgemeinwohlverpflichtung“ findet sich hinsichtlich der fehlenden Zuordnung der mineralischen Rohstoffe zu einem genau zu benennenden Eigentümer wieder. „*Die Bodenschätze sind selbstverständlich Teil der Natur und ohne Zutun des Menschen entstanden*“ (CANSIER 1987, S. 32).

Finder könnten nicht für sich in Anspruch nehmen, dass die Vorkommen ohne sie nicht entdeckt worden wären und sie nur auf Grund ihrer Leistungen einen

Wert hätten. Daher hat sich in der Literatur auch die Meinung durchgesetzt, dass Vorkommen als „Geschenk der Natur“, an dem alle Menschen zu gleichen Teilen ihren Anteil haben, zu interpretieren sind. Bezug genommen wird in diesem Zusammenhang auf die „UN-Meeresbodengrundsatzerklärung“ vom 17.12.1970, in der der Meeresboden zum „Gemeinsamen Erbe der Menschheit“ erklärt wurde. Ziel des Manifests war es, dass eine internationale Meeresbodenbehörde als „Treuhand“ aller Staaten fungieren und die entsprechende Verfügungs- und Exekutivgewalt erhalten sollte (z. B. die Kompetenz zur Erhebung von Förderabgaben).

Eine interessante Frage ist die bezüglich der Stellung des Staates bei der Vergabe von Pachtmöglichkeiten: Nach Meinung von CANSIER (1987, S. 34) gleicht die Stellung des Staates durch seine Abgabenhöhe der privater Grundeigentümer, die ihre Nutzungsrechte an grundeigenen Mineralien verpachten. Mit Hilfe der Abgaben eigne sich der Staat den ihm zustehenden Wert an, wobei es prinzipiell darum gehe, die „*Renten voll abzuschöpfen*“. Der Allgemeinheit komme die Liquidisierung ihres Vermögens dadurch zugute, dass Steuern gesenkt oder zusätzliche öffentliche Leistungen bereit gestellt würden (z. B. Infrastrukturbau für das Gemeinwesen oder Investitionen in den Umweltschutz).

Der Staat muss im Grunde genommen stets um einen Ausgleich der Interessen bemüht sein, weshalb hinter jeder *Rentenabschöpfung* das Ziel einer gerechten Finanzierung der Staatsaufgaben steht. Letzteres Leitmotiv gilt ebenso pauschal für *Grund-* wie für *Bodenrenten*.

Bedenken finden sich in Teilen der Literatur: Nach Meinung von CANSIER könne man sich auf den Standpunkt stellen, dass das originäre Nutzungsrecht weiterhin den Grundeigentümern zustehen solle, der Staat demgegenüber nur als „Ordnungsfaktor“ dazwischengeschaltet sein dürfe. In der Praxis allerdings verhält sich der Sachverhalt anders: Dort, wo der Grundeigentümerbergbau aus Effizienzgründen abgeschafft worden sei, seien auch die gesamten Rechte auf den Staat übergegangen. Neben dem Einsatz der Abgaben zur Lenkungsfunktion weist die Wirtschaftswissenschaft darauf hin, dass fiskalische Abgaben zugleich einen umweltschützenden Effekt haben müssten, da man neben dem Einsatz der Förderabgaben im Bergbau als umweltpolitisches Instrumentarium auch an eine gerechte Finanzierung staatlicher Vermeidungsmaßnahmen denkt – jedenfalls eher, als die gezielte Förderung eines umweltschonenden Verhaltens der Bergbaubetriebe erreichen zu wollen.

Die Idee der Abschöpfung geht davon aus, dass kommerziell ausgebeutete Abbauprodukte in der Regel „einen eigenen Wert“ haben; wenn die Nutzungsrechte an grundeigenem Vorkommen verpachtet oder verkauft würden oder der Staat Konzessionen durch Versteigerungen und dergleichen abgibt, dokumentieren Marktpreise den ökonomischen Wert. In allen anderen Fällen seien die Werte versteckt vorhanden, da die kommerzielle Ausbeutung eines Minerals dann angenommen wird, wenn alle Arbeits- und Kapitalkosten durch die Erlöse aus dem zukünftigen Verkauf der Rohstoffe abgedeckt würden (CANSIER 1987, S. 37).

Dennoch erscheinen Flächensteuerung und Konzessionssysteme für den Bergbau als Lenkungsinstrumente für die Öffentliche Hand zielführend zu sein. Die Kontinuität in der Abgabepflicht wird von der Überzeugung getragen, dass Rohstoffe auf der einen Seite endlich sind und auf der anderen Seite Güter der Allgemeinheit darstellen.

Die Entgeltlichkeit des Rechts zum Bergbau hat auf diese Art und Weise dessen gesamte Geschichte Deutschlands geprägt, weshalb nicht auf die Konzessionierung der Abbauprodukte aus Steuerungsgründen verzichtet werden darf. Die Nutzung knapper natürlicher Ressourcen, zu denen auf Grund der zu beobachtenden Abbaugeschwindigkeit in naher Zukunft auch Sande und Kiese zählen dürften, bringt nicht zuletzt Vermögensvorteile mit sich, die analog zur *Grundrente* konsequent auszugleichen sind. Ferner wird der Vermögensvorteil, der dem Erlaubnisinhaber bzw. Abbauunternehmer gegenüber anderen Bürgern erwächst (die nicht auf jene knappe Ressource zugreifen dürfen), gerade durch die Konzession auf äußerst sozialverträgliche Weise abgeschöpft (vgl. WIELAND 1991, S. 78ff).

Denkbar ist daher, das Konzessionssystem nicht nur in den Fällen einzuführen, in denen der Unternehmer Bestandteile der Lithosphäre abbauen möchte, sondern auch im Fall der Ausbeutung oberflächennaher Rohstoffe wie Steine und Erden. Folgerichtig sollte der Grundsatz gelten: Wenn ein Unternehmer für sein wirtschaftliches Handeln auf natürliche Ressourcen zugreift, bedarf er dazu stets einer staatlichen Erlaubnis.

7.7.9 Rohstoff-Nutzung und zwischenstaatliche Abkommen

Eigentumsrechte speziell an abbaubaren Grundflächen jeder Art spielen im internationalen Völkerrecht seit jeher eine große Rolle, da sie in der wirtschaftsvölkerrechtlichen Literatur nicht selten in Verbindung gebracht werden mit getätigten schützenswerten Auslandsinvestitionen und vermeintlichen außerstaatlichen Ansprüchen etwa auf die jeweilige auszubeutende Lagerstätte.

Zentrale Frage wird hierbei sein, ob eine reibungslos funktionierende Weltwirtschaft ohne den Schutz fremden Eigentums und ausländischer Investitionen per se garantiert werden kann.

„Gewohnheitsrechtliches Fremdenrecht“ ist bei der Gewährleistung und Zurverfügungstellung von Grundflächen in Exportländern maßgebend; es erfährt seine Konkretisierung im internationalen Enteignungsrecht. Wie im Falle der Rohstoffe, so schließen die betreffenden Staaten auch hinsichtlich der Einräumung von Eigentumsrechtspositionen an Rohstoffquellen bi- bzw. multilaterale Abkommen ab, um auf diesem Wege die Attraktivität zu erhöhen sowie umfassenden Schutz zu erlangen. Auf internationaler Ebene bildete lange Zeit der aus dem Jahre 1880 stammende „Mining Act“ (Britisches Bergrecht) – das aus dem „Common Law“ entstanden war – das rechtliche Fundament der Rohstoffförderung.

Bedingt durch koloniale Beziehungen, ist der Einfluss des französischen Bergrechts auf die ehemaligen Kolonialgebiete Frankreichs bedeutsam (gemäß dem „Code Napoléon“ von 1810).

In neuerer Zeit sind nach Auffassung von GOCHT die Berggesetze bedeutender Bergbauländer wie Kanada, Australien oder Südafrika durch den hier bereits angeführten britischen „Mining Act“ geprägt (GOCHT 1983, S. 17). Eigentumsrechtlich ist ferner zu berücksichtigen, dass global gesehen die heutigen GUS-Staaten partiell noch eine bergrechtliche Kodifikation aufzuweisen vermögen, wie sie für das Gebiet der ehemaligen DDR Gültigkeit hatte (Hinweis auf das DDR-Bergrecht).

Anhand des Beispiels der USA lassen sich indes auch gegenläufige bergrechtliche Tendenzen beobachten, die von der Konzeption her eher an liberale Eigentümerbestimmungen erinnern. Dort ist die Trennung von Bergwerkseigentum

und Grundeigentum noch nicht weit vorangeschritten, da Amerika nach Aussage der wirtschaftsgeologischen Literatur unter den bedeutsamen Bergbauländern der Welt dasjenige darstellt, in dem die traditionelle Bindung von Grund- und Mineraleigentum in der Hand ein- und desselben Anspruchsberechtigten über weite Strecken bestehen blieb („*Mining Law Of 1872*“ und „*Leasing Act Of 1920*“).

Analog zu der Entwicklung in Europa vollzog sich die Ablösung der Bergbaurechte in den Vereinigten Staaten dergestalt, dass durch staatliche Aktivitäten in einem ersten Schritt die Verfügungsgewalt über besonders abbauwürdige (respektive strategisch bedeutsame) Rohstoffe beansprucht wurde. In einem zweiten Schritt strebte man schließlich die Einführung der „Bergbaufreiheit“ an, mit der Einschränkung, dass eine hoheitliche Überwachung und Rechtsstellung an Rohstoffen gewahrt bleiben sollten.

Im Ergebnis delegierte der Staat den Abbau dadurch, dass er Konzessionen an natürliche oder juristische Personen vergab, die das Bergwerkseigentum durch Schürfen oder Muten frei erwerben konnten. Massenrohstoffe wie Sand, Kies, Kalk etc. hingegen blieben „Grundeigentümer-Mineralen“. Als Endpunkt der globalen Entwicklung konstatiert GOCHT, dass in vielen Ländern die Trennung der Eigentumspositionen so vollständig verlaufen sei, dass sämtliche Verfügungsgewalten über „Bodenschätze“ beim Staat lagen (GOCHT 1983).

Die Berggesetze der Entwicklungsländer sind danach wie folgt zu skizzieren:

- Die Rohstoffe befinden sich als Eigentumsrechtspositionen in der Hand des Staates, der eigenverantwortlich („souverän“) über die Ausbeutung entscheidet;
- Im Hinblick auf die Exploration wichtiger lithosphärischer Rohstoffe wie Erdöl und Erdgas erlassen die zuständigen Regierungen gesonderte Gesetze und Verordnungen;
- Der Staat kann in Bezug auf die Wirtschaftslenkung befristete und gebührenpflichtige Konzessionen vergeben, die jeweils mit Auflagen über Höhe und Zeitraum der Förderung sowie über etwaige Beteiligungen einheimischer Firmen am Untersuchungsaufwand gekoppelt sind;
- Der Staat behält sich die Kompetenz zur Förderung wichtiger mineralischer Rohstoffe (z. B. Uran, Erdöl, Kupfer) vor und setzt durch „Staats-

- vorbehaltsgebiete“ hoheitliche Eigentumsrechte in ausgewiesenen Gebieten hinsichtlich Exploration und Gewinnung fest;
- Von privaten Konzessoren fordert die öffentliche Hand staatliche Beteiligungen;
 - Der Staat greift auf fiskalischem Wege in die Förderpolitik durch entsprechend hohe Steuern und Abgaben ein
- (GOCHT 1983, S. 21).

7.7.10 Zwischenstaatliche Rohstoff-Abkommen

Im Folgenden ist sowohl der Einfluss der Rohstoff-Abkommen als auch der existierender Kartelle auf die Rechtspositionen rohstoffexportierender Länder zu untersuchen, nicht zuletzt um den Ablauf der Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen transparent darzustellen.

Sämtliche völkerrechtlichen Konstruktionen können im Grunde als Ausdruck des Spannungsfeldes der Nord-Süd-Gegensätze aufgefasst werden. Möchte man die Rohstoffquellen angesichts ihrer Endlichkeit und im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung („sustainable development“) bewerten, so müsste man im Kontext der weiter exponentiell wachsenden Weltbevölkerung zu engeren Vereinbarungen zwischen den Ländern kommen; ansonsten wären die Gefahren für diesen Teil des „Gemeinsamen Erbes der Menschheit“ sehr groß. Leider ist man heute von durchgreifenden Vereinbarungen, die nach Möglichkeit eine Klärung der Eigentumsfragen umfassen sollten, weit entfernt. Zugespitzt könnte man formulieren, dass eine Zusammenarbeit aller notwendig wäre, „*will die Welt nicht untergehen*“ (SEIDL-HOHENVELDERN 1997, S. 39).

Rohstoffabkommen werden nach PELIKAHN (1990, S. 31ff) mit dem Ziel abgeschlossen, dass der freie Handel eine weltweite Konkurrenz rohstoffliefernder Länder mit sich bringe, der Wettbewerb zu Preisverfall bei angebotenen Rohstoffen führe und dass dies insbesondere in unterindustrialisierten Rohstofflieferländern wirtschaftliche Krisen nach sich ziehen könne.

Als weitere Motivation für den Abschluss derartiger Abkommen dürfte auch die Sorge um die langfristige Rohstoffversorgung insgesamt hinzukommen, denn schließlich machte bereits Anfang der 1970er Jahre der bereits erwähnte *Club of*

Rome auf die Endlichkeit vieler Naturressourcen aufmerksam und schärfte damit das Problembewusstsein – nicht zuletzt das etlicher handelnder Politiker.

Entscheidendes Kriterium ist mithin, dass sowohl Erzeuger-, als auch Abnehmerstaaten – in der Regel paritätisch – beteiligt sind und dass die Abkommen den Interessen beider Seiten dienen sollen. Wesentliche Kernelemente der geschilderten Abkommen sind die *buffer stocks*, mit denen Überschüsse eines Rohstoffs gelagert werden, um sie bei starken Preisschwankungen wieder verkaufen und damit das Marktangebot festigen zu können (Beispiel: Kautschukabkommen von 1995 oder das Kakaoübereinkommen von 1993) (GRAF VITZTHUM 1997, S. 523).

Die Bedeutung der *buffer stocks* ergibt sich zudem aus dem Umstand, dass der Preis des Rohstoffs als diejenige Größe dargestellt werden kann, die vorrangig beeinflussbar gemacht werden soll.

Das Grundmodell der *buffer stocks* ist nach alledem in etwa folgendes: Die Interventionsmaßnahmen setzen dann ein, wenn der Preis bei Überangebot über die Nachfrage fällt; die jeweilige Lagerverwaltung kauft in diesem Falle Ware auf. Die dadurch erhöhte Nachfrage treibt den Preis für diesen Rohstoff wieder in die Höhe. Die gekaufte Ware wird dabei solange in Lagern gehalten, bis die Nachfrage das Angebot wieder übersteigt und der Preis sich über dem anvisierten Niveau befindet. Im Idealfall hebt dabei der Verkauf der Ware das Angebot wieder und verhindert ein explosionsartiges Ansteigen der Preise. Diesem Idealfall des *buffer stock*-Modells stehen jedoch in der Praxis erhebliche Bedenken sowie die Erfahrung wirtschaftlicher Fehlschläge von Abkommen (z. B. Zinn-Abkommen) gegenüber (PELIKAHN 1990, S. 174).

Dennoch funktioniert nach dem hier skizzierten *buffer stock system* auch der „Gemeinsame Fonds für Rohstoffe“, weil dieses Regulierungsinstrument (von den Industrieländern finanziert) Teil des von der UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) initiierten Rohstoffprogramms ist. Allerdings trifft letzteres keine Aussagen zur Klärung der Eigentumsrechte innerhalb der rohstoffexportierenden Länder, was naturgemäß einen wesentlichen Nachteil bedeutet.

Umso erstaunlicher ist dieser Tatbestand vor dem Hintergrund zu werten, dass die weltweite Förderung von mineralischen Rohstoffen unter schwerwiegenden

Problemen leidet: Der Anteil der Gewinne aus Rohstoffexporten liegt immer noch bei rund 80 % der Exporterlöse der Förderländer. Hinzu kommen Abhängigkeiten dieser Staaten von den Rohstoffen sowie Preissteigerungen in den Importländern.

Entschieden ist mit GOCHT zu fordern, dass die detaillierten Zielvorgaben des UNCTAD-Programms (Herstellung stabiler Preisniveaus auf einem rentablen Level, Stabilisierung der Exporterlöse, Optimierung des Marktzugangs für sämtliche Rohstoffe sowie Diversifikation der Produktion und Förderung der Rohstoffweiterverarbeitung in den Entwicklungsländern) auch die eigentumsrelevanten Vergabeverfahren für Rohstoffquellen berücksichtigen müssen (GOCHT 1983, S. 213).

7.7.11 Rohstoff-Kartelle

Anders als bei Abkommen, sind in Rohstoff-Kartellen hingegen nur die Erzeugerländer bzw. Rohstoffexporteure involviert.

Wirtschaftlich – und u. U. auch eigentumsrechtlich – betrachtet spielen auf der internationalen Ebene sämtliche Kartelle eine große Rolle. Man findet sie für nahezu alle wichtigen Rohstoffe; sie entstammen nicht zuletzt dem Willen der Produzentenländer, die sich in der Nachkriegszeit zusammengeschlossen haben. Beispielhaft seien hier nur die *OPEC* (Gründungsdatum 1960), die *COPAL* (Allianz der Kakaoproduzenten von 1967) sowie die *UBEC* (Union der bananenausführenden Länder von 1974) aufgeführt.

Da Produzentenkartelle in der Regel danach streben, durch Kontingentierung von Produktion und Export der Rohstoffe sowie durch Preisabsprachen die Weltmarktpreise für die sie interessierenden Rohstoffe hoch zu halten (und auf diese Weise den Gewinn zu maximieren), müssen sowohl eine straffe Organisation, gute Absprachen sowie eine gewisse Einheitlichkeit der Wirtschaftssysteme – nicht notwendigerweise eine Kompatibilität der Eigentumsrechtspositionen – vorliegen.

Fraglich ist, ob Rohstoffkartelle durch ihr geschlossenes Erscheinungsbild Auswirkungen auf das Gemeinwohl haben können oder ob sie nur der (staatlichen) Gewinnmaximierung zu dienen bestimmt sind. Bei der Untersuchung internatio-

naler Rohstoffbeziehungen stößt man nicht selten auf Kartelle, die sich zwischenstaatlich gebildet haben.

Bereits oben wurde auf das „Ausfallrisiko“ (GURNIK 1985) aufmerksam gemacht, das Industrieländer wie Deutschland gegenüber den Exportländern in Bezug auf die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung in ihren volkswirtschaftlichen Rechnungen zu berücksichtigen hätten. Darüber hinaus zeigt sich hinsichtlich des Problems der Kartellbildung nahezu mustergültig das Spannungsverhältnis zwischen den Interessen der Exportländer und den Gemeinwohlerfordernissen der durch Import abhängigen Industrienationen. GURNIK weist am Beispiel Erdöl auf den Zusammenhang zwischen Kartellbildung (hier: der OPEC) und dem von ihm so genannten „resource nationalism“ hin: Der OPEC sei es gelungen, durch Produzentenabsprachen den Abgabepreis für Erdöl kräftig zu erhöhen, was nicht zuletzt gegen den Widerstand der Industrienationen geschehen konnte. Dies habe dazu geführt, dass selbst führende Industrienationen wie Australien, Kanada oder die USA das Ziel der nationalen Kontrolle über einheimische Ressourcen verfolgt hätten (GURNIK 1985, S. 176f).

Der Rohstoffsektor verzeichnete noch bis Mitte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts eine deutliche Tendenz zur staatlichen Kontrolle (genannt werden in diesem Zusammenhang Rechtsvorschriften, Auflagen oder staatliche Beteiligungen) bzw. zur vollständigen Verstaatlichung. Umso wichtiger wären im Rahmen von Kartellen durchgreifende Abkommen aller Staaten, die sowohl das Gemeinwohl der Exportstaaten als auch das der Importländer angemessen berücksichtigen. Auf diese Weise gewährleistet man eine dauerhafte Versorgung mit Rohstoffen zu adäquaten Weltmarktpreisen und ferner die Eigentumsinteressen aller Beteiligten. In diesem Rahmen könnte man durchaus internationale Kartelle von privaten Unternehmen sowie Unternehmenszusammenschlüsse bilden, die in einigen Fällen von Staats wegen geduldet bzw. unterstützt werden.

Um das Spannungsverhältnis zwischen nationalen Hoheitsinteressen und den Wünschen der Importländer im Sinne gemeinwohl- und sozialverträglicher Rohstoffquellen-Nutzung aufzulösen, bedarf es gemäß GURNIK einer intensiven Kooperation beteiligter Nationen, um einen Ausgleich von Zielen und Motivationen auf Seiten sowohl der Produzenten wie der Verbraucher herbeizuführen.

Ein wesentliches Kriterium für ein funktionsfähiges Kartell ist demnach, dass Anbieter außerhalb dieses Kartells nicht von den preissteigernden Wirkungen

angelockt werden dürfen. Dies sei um so weniger zu befürchten, je natürlicher die Angebotskonzentration in geologischer Hinsicht (im Sinne abbaufähiger Reserven) sowie in klimatischer Hinsicht (im Sinne agrarischer Rohstoffe) sei und gleichzeitig die kartellierten Rohstoffe nicht bzw. nur in geringem Umfange kurzfristig durch andere Rohstoffe oder synthetische Produkte substituiert werden könnten (GURNIK 1985, S. 181).

Insgesamt gelten Kartelle als Musterbeispiele für die weltweite Manipulation der Rohstoffmärkte schlechthin. Dennoch ist die Kartellbildung mit den Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme auf die individuellen Rohstoffmärkte eng verknüpft. Neben der Klärung der Landeseigentumsrechte an Rohstoffen sind Interventionsmöglichkeiten einer Behörde wie etwa der *Vereinten Nationen* (UNO) abhängig von

- der binnenwirtschaftlichen Bedeutung des Rohstoffsektors für die Nation;
- dem Anteil mineralischer Rohstoffe, gemessen an den Gesamtexporten;
- dem Einfluss des Staates im Rohstoffbereich insgesamt, wiederum gemessen am Anteil staatlicher Unternehmen im betreffenden Wirtschaftssektor;
- der Kontrolle des Staates auf dem wichtigen Gebiet des Berg- und Abbaurechts und schließlich
- der Kartellierungstendenz (d. h. dem Grad der Beteiligung eines Rohstofflandes an Kartellen oder marktbeschränkenden Vereinbarungen)

(GURNIK 1985, S. 252).

Generell hat – nicht zuletzt bedingt durch die Verteilung der Eigentumsrechte an den Rohstoffen weltweit – die *„Vorstellung, daß der Zusammenbruch der Konjunktur der Weltwirtschaft die Folge davon war, daß Ölscheichs sie durch das Zudrehen des Ölhahnes strangulierten“* (STADERMANN 1986, S. 45), nicht nur eher *„volkstümlichen Charakter“*; vielmehr sei die Tatsache, dass eine wirtschaftlich und militärisch bis dahin im Weltmaßstab eher unbedeutende Ländergruppe tatsächlich in der Lage war, den hoch industrialisierten und wehrhaften Welthandelsorganisationen den Preis einer für sie wichtigen Ressource wie dem Rohöl schlichtweg „aufzuzwingen“, bei vielen Beobachtern und Beteiligten mit Staunen zur Kenntnis genommen worden.

Hinzu kommt das stete Unbehagen, das Kartelle als Monopole auslösen. Ein Kartell verhält sich nach Auffassung von BARON et al. (1977) wie ein Monopolist, der folglich auch den Monopolpreis diktiert. Ebenso wie es Boden- und

Rohstoffmonopole gibt, existieren via Kartellbildung mannigfache Arten von Eigentums-Monopolisten.

Indes sind auch Nachteile der Preisgestaltung bei Rohstoff-Monopolen – anders als bei Grundflächenmonopolen im klassischen Sinn – nach dieser Auffassung sichtbar: Verlange das Monopol den Monopolpreis, lockten die hohen Verdienstmöglichkeiten neue Anbieter auf den Markt. Zudem gebe es Anbieter, die bislang zu höheren Kosten produzierten, aber gleichwohl weiter wirtschaften wollten. Werde letzterer Tatbestand Wirklichkeit, dürfte der „Punkt des maximalen Gewinns“ von dem Kartell kaum (jemals) gefunden werden.

Wirft man einen Blick auf die „Produzentenrente“, so stellt man fest, dass diese nicht zuletzt durch den Einfluss von Wohlfahrtseinbußen bei allen Kartellen kleiner als beim Abschluss internationaler Rohstoffabkommen ist. BARON et al. vertreten zu diesem Themenkomplex abschließend die Meinung, dass derlei Rohstoffkartelle „überhaupt nicht wirksam gebildet werden können“. Nur von sehr wenigen Ausnahmen (wie Erdöl) abgesehen, schätzen diese Autoren die Kartellierungsfähigkeit der von Entwicklungsländern exportierten Rohstoffe als eher gering ein (BARON/GLISMANN/STECHEER 1977, S. 36).

Das Argument vom „Eigentums-Monopolisten“ bleibt dennoch im Raum stehen; untersucht man das Exempel Erdöl, so stellt man fest, dass die Eigentumsverhältnisse in Staaten dieser „Rohstoff-Monopolisten“ sehr einseitig oft zugunsten des Staats ausgerichtet sind (z. B. Libyen, Irak, Iran).

7.7.12 Lenkung des Rohstoff-Marktes

Bei PELIKAHN (1990, S. 569) finden sich Ausführungen zu den Eigentumsverhältnissen von beispielsweise in *buffer stocks* eingelagerten Rohstoffen. Man könnte in diesem Zusammenhang zu der Schlussfolgerung gelangen, dass auf Grund des „international use“ dieser Rohstoffe sämtliche diese Ware benötigenden Staaten Eigentumsrechte besitzen („*International Property*“). Zwar merkt PELIKAHN an, dass diese Zweckbestimmung (zum Wohl der Allgemeinheit) keine Veränderung des Eigentumstitels an den eingelagerten Rohstoffen gegenüber gewöhnlichem zivilrechtlichem Eigentum herbeiführe.

Denkbar wäre es jedoch in diesem Zusammenhang, dass – auch im Interesse einer weitgehend störungsfreien Rohstoffversorgung der Welt – in derartigen

Rohstoffabkommen die Bildung von „*International Property*“ an sämtlichen wirtschaftlich relevanten Rohstoffen festgelegt wird. Man könnte sogar noch einen Schritt weiter gehen und die Schaffung von internationalen Eigentumsrechten nicht nur an den gerade eingelagerten (mineralischen) Rohstoffen fordern, sondern darüber hinaus auch für die Abbauprodukte in noch nicht ausgebeuteten bzw. erkundeten Lagerstätten rohstoffexportierender Länder.

Dabei dürfen die Eigentumstitel nicht an die staatlichen Rechtssysteme angelehnt sein, sondern sollten von einer internationalen Organisation (z. B. *UNCTAD*) verliehen werden, um so Rechtssicherheit und Kontrolle in den betreffenden Ländern zu gewährleisten. Der Meinung von PELIKAHN (1990, S. 570), die Rechtsfähigkeit in den Staaten reiche aus, um nach einer nationalen Rechtsordnung Eigentum an der Ware zu erwerben, welches dann durch besondere Vorschriften (Immunität) hinreichend geschützt sei, kann hier nicht gefolgt werden, da in diesem Fall umfassende hoheitliche Kontrolle des „*International Property*“ nicht zuletzt auf völkerrechtlicher Ebene keineswegs gewährleistet sein dürfte.

7.7.13 „*International Property*“ für Erdölvorkommen

Fraglich ist, ob auch an den weltweiten Erdöl-Reserven „*International Property*“ gebildet werden kann. Nach einer Untersuchung der BGR (1995a, S. 21ff) befinden sich schließlich 90 % der weltweiten Erdölvorräte im Eigentum staatlicher Ölgesellschaften.

Unternehmen wie Shell, Exxon oder BP besitzen danach die größten Erdölvorräte mit jeweils 1 %, 0,7 % und 0,5 % an den Welterdölvorräten. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, dass sich die Zahl der Mitglieder des weltweiten Erdöl-Kartells noch vergrößert, denn auf dem Erdölsektor sind in neuerer Zeit eine Reihe von „newcomer-Förderstaaten“ hinzu gekommen (z. B. Äquatorial-Guinea, Südafrika, Barbados, Kuba, Surinam, Bangladesch, Vietnam, Aserbaidschan).

Im Jahre 1993 wurden weltweit 3,169 Mrd. t Erdöl gefördert, die Mehrzahl davon (nämlich erhebliche 77 %) durch staatseigene Ölgesellschaften. Der gesamte Mittlere Osten hatte dabei einen Anteil von 29,2 % an der Jahresförderung (Stand: 1993); der Gesamtanteil der *OPEC* an der Weltförderung betrug 1973 noch 54 % und fiel auf Grund der Ölkrise im selben Jahr kontinuierlich auf ei-

nen Wert von unter 30 % bis Mitte der achtziger Jahre ab. Im Jahre 1985 lag der Anteil bei 29,6 % (1993: ca. 41 %, Tendenz derzeit deutlich steigend).

Es wird prognostiziert, dass der weltweite Anteil der *OPEC* an der Weltförderung weiter zunehmen wird (BGR 1995a); es dürfte dem Anteil der europäischen Staaten, die einen Anteil an der Weltförderung von 8,1 % aufzuweisen haben sowie Staaten der GUS wie Aserbaidshan zuzuschreiben sein, dass der Einfluss des *OPEC*-Kartells nicht lückenlos ist.

Dank der großen, wirtschaftlich nutzbaren Nordseeölvorkommen konnte Europa 1993 mit rund 8 % an der Weltjahresförderung sowie mit 4,1 % an der kumulativen Förderung am Weltmarkt teilnehmen. Schätzungen zufolge gehen diese Anteile bereits zum Ende des 20. Jahrhunderts jedoch zurück; kompensierend dazu ist der stark zunehmende Anteil der Fördermenge des Mittleren Ostens bzw. der *OPEC* zu werten.

Staaten des Mittleren Ostens sind nach Einschätzung der BGR-Studie als die „Marktbeherrscher der Zukunft“ zu sehen (BGR 1995a, S. 18). Jedoch werden nur die genannten Staaten von diesem Kartell profitieren, weil die hohen Rohölpreise die Industrialisierungs-Perspektiven der energie- und rohstoffarmen (nicht zuletzt erdölarmer) Exportländer weiter verschlechtert haben und weil schließlich „*Süd-Süd-Solidarität selten ist*“ (GRAF VITZTHUM 1997, S. 522).

BEHRENS (1993a, S. 56ff) thematisiert das Problem der Endlichkeit von Rohstoffen (einschließlich Erdöl), der damit zusammenhängenden Preisbildung sowie innerstaatlicher Interessen der Förderländer von einer ordnungspolitischen Warte aus und verweist darauf, dass der globale Rohstoff-Austausch den Ansatzpunkt für die Bildung eines „*weltweiten Bewusstseins von dem allgemeinen Menschheitsinteresse an der planmäßigen Bildung unantastbarer Reserven*“ (1993a, S. 58) darstellt. Im Anschluss daran wirft der Autor die provokante Frage auf, was leichter politisch durchzusetzen sei, nämlich die gesamtgesellschaftliche Entscheidung über das Maß der Rohstoff-Ausbeutung oder die Beteiligung jedes Menschen an der *Boden- und Rohstoffrente*.

BEHRENS plädiert dafür, dass die Bodenrente aus sämtlichen gewonnenen Rohstoffen für die jeweils lebende Gesamtmenschheit einzuziehen und auf die Köpfe der Weltbevölkerung zu gleichen Beträgen vollständig zu verteilen sei; an den Früchten und Schätzen der Erde solle jeder Mensch einen gleichen Anteil haben dürfen, denn durch die Rückverteilung werde die umweltpolitisch motivierte Rohstoffsteuerung „*überhaupt erst sozialverträglich*“ (1993a, S. 59). Sozialverträgliche Rohstoffpolitik stellt sich in dieser Untersuchung primär als ein ungeöstes Verteilungsproblem weltweit dar, dem man u. a. mit ordnungspolitischen Gremien (z. B. UNO) beikommen könne.

7.7.14 Bergbau und atomare Endlagerung

Seit man damit begonnen hat, einzelne Rohstoffe bzw. deren Abbau-Begleiterscheinungen (wie beispielsweise Bergwerks-Schächte) auf ihre „Eignungshöflichkeit“ als atomare Endlager hin zu erkunden, kollidieren nicht selten Eigentümerinteressen mit den staatlichen Vorstellungen über den Verlauf der Nachnutzung. Als Entscheidungsgrundlage geraten wiederum eine Vielzahl von Fachgesetzen ins Blickfeld der Planer und der Betroffenen gleichermaßen. Dies soll am Beispiel „*Gorleben*“ illustriert werden:

Nicht zuletzt um die Erkundungsarbeiten im Salzstock *Gorleben* vorantreiben zu können, wurde im Jahre 1998 das Atomgesetz (AtG) geändert. Die Änderung ist auf einen Beschluss des Bundeskabinetts vom 16.7.1997 zurückzuführen, in dem man den § 9 AtG dergestalt ergänzte, dass zukünftig Enteignungen betroffener Grundeigentümer im Gebiet des Salzstocks möglich gemacht werden sollten (vgl. BT-DRS. 610/97). Enteignungen sind, wie oben erläutert, regelmäßig nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig. Der Staat wäre in diesem Falle bereit, Grund- und Bergwerkseigentum für Zwecke der Endlagerung kontaminierter Stoffe per Gesetz zu enteignen sowie Entschädigungszahlungen zu leisten. Der zu Entschädigende wäre in diesem Falle vor allem der Eigentümer, GRAF BERNSTORFF, und das zu gewährleistende Wohl der Allgemeinheit wäre die ungestörte unterirdische Inwertsetzung des Schachtes für die Endlagerung.

Nochmals: Ziel der Gesetzesnovelle war mithin die Erkundung der Geeignetheit der Fläche bzw. des darunter liegenden Gesteins als Endlager für atomare Abfälle (§ 9 d Abs. 1 AtG). Insbesondere sollten Maßnahmen der Enteignung dann durchführbar sein, wenn die Erkundung anderenfalls nicht im „*erforderlichen*

„Umfang“ eingeleitet werden könne oder durch Maßnahmen der Eigentümer „behindert, verzögert oder sonst erschwert würde“. Auch die Zwecke der „vorbereitenden Standorterkundung“ für Anlagen zur Endlagerung von Abfällen werden durch § 9 d Abs. 2 AtG legitimiert, soweit sie zur Durchführung von Erkundungsmaßnahmen auf der Grundlage des BBergG benötigt werden. Die damalige Bundesregierung verfolgte damit die Zielsetzung, die Zugriffsmöglichkeit „im Interesse der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten“, zu optimieren (BT-DRS. 610/97).

Hoheitliche Flächeninanspruchnahmen für einen derartigen Zweck laufen in der Realität höchst selten konfliktfrei ab: Der Grundeigentümer BERNSTORFF mochte seinen Duldungspflichten zur Standorterkundung auf ihm gehörenden Flächen nicht nachkommen und gründete u. a. zum Zweck der Verfahrensverhinderung die „Salinas GmbH“, die sich die Abbaurechte am Salzstock sichern und durch Wasserausspülung Salz in diesem Bereich fördern möchte. Hierzu wurde beim zuständigen Oberbergamt Celle ein Antrag auf Eigennutzung des Salzstocks gestellt, unter der Bedingung, dass das Erkundungsbergwerk Gorleben nicht beeinträchtigt wird.

Die gerichtlichen Auseinandersetzungen um diese Frage dürften noch einige Jahre in Anspruch nehmen. An diesem Beispiel lässt sich indes hervorragend illustrieren, wie durchgreifende Maßnahmen des Staats (z. B. Enteignung von Grundeigentum) in der Praxis stets am Eigentümerbelieben betroffener Bürger scheitern bzw. durch diese erheblich beeinträchtigt werden können, wobei zu berücksichtigen ist, dass im Gegensatz zum „Belieben“ der Grundflächeneigner im Fall bewohnter Flächen die Qualität der Restriktionen in *Gorleben* auf einer anders gelagerten, sozialverträglicheren Ebene liegt.

7.7.15 Abschließende Bewertung von Bergbauprojekten

Eine resümierende Bewertung von Bergbauprojekten unter Berücksichtigung der Abbaurisiken und der Eigentumsrechte in den Abbauländern muss folgende Faktoren berücksichtigen.

- **Rechtliche Aspekte**
(Eigentumsrecht i. e. S., Investitionsrecht, Bankrecht, Investitionslenkung, Außenhandelsrecht, Gesellschaftsrecht, Vertrags- und Steuerrecht);

- **Allgemeine fiskalische und ökonomische Aspekte**
(Wirtschaftslenkung durch fiskalische Maßnahmen, Einflussnahme des Staates auf die Förderpolitik des Landes) und
- **Ökologische Aspekte**
(Probleme des Raubbaus, Endlichkeit der Räume und Rohstoffe etc.).

Ferner sind zusätzlich zu diesen Risiken neben den im Bergbau zu betrachtenden Konzepten (die Berücksichtigung der Kosten, das wirtschaftsgeologische und rohstoffwirtschaftliche Konzept sowie das Lagerstättenkonzept) die innerstaatlichen Risiken im Rahmen eines weltweiten Ratings zu diagnostizieren:

- das Risiko von Verstaatlichungen, die in der Tat partiell auf natur- und sozialunverträgliche Rohstoffnutzungen hinauslaufen (u. a. Sozialisierung, Vergesellschaftung, Vergemeinschaftung);
- die Problematik der Enteignungen bzw. rechtswidriger Unterlassungen eines Staates, die in ihren Auswirkungen einer Enteignung gleichkommen sowie nicht zuletzt
- Kriege, Revolutionen, Aufruhr und sonstige religiöse Auseinandersetzungen

(IWERSEN-SIOLTSIDIS 1985, S. 83f).

Diese in den 1980er Jahren durchgeführte Analyse beleuchtet dabei das Problem der Verstaatlichung und Enteignung von Grundflächen in rohstoffexportierenden Ländern im Gesamtzusammenhang.

Danach sind in der Dekade von 1970 bis 1980 gerade auf dem Gebiet der Erdölwirtschaft „spektakuläre Fälle von Expropriation“ aufgetreten. In diesem Zusammenhang wird exemplarisch das Beispiel „BP in Nigeria“ (1985) ins Feld geführt sowie die Übernahme von privaten Erdölgesellschaften durch den libyschen Staat problematisiert. Es wird ferner festgestellt, dass derartige Eingriffe der nationalen politischen Entscheidungsträger in bestehende Verträge mit ausländischen Bergbauunternehmen vor allem in Ländern der Dritten Welt stattgefunden hätten und noch weiter stattfinden. Diese Entwicklungen seien „kennzeichnend für eine Reihe selbständig gewordener ehemaliger Kolonialgebiete oder aber für Länder, in denen ein politischer Kurswechsel eine Verstaatlichung der Roh- und Grundstoffindustrie zur Folge hatte“ (IWERSEN-SIOLTSIDIS 1985, S. 84).

Diese Risiken werden als für auswärtige Investoren nicht gering einzustufen bewertet, obwohl die Enteignungen in der Mehrzahl der Fälle gegen Entschädigungszahlungen der konfiszierenden Regierungen durchgeführt wurden.

7.7.16 Folgerungen und Lösungsansätze

Verschiedentlich wird in der Literatur (GRIMMEL 1999; v. HEYNITZ, in: DIETERICH 1997, S. 266ff) darauf aufmerksam gemacht, dass eine Lösung sowohl für sozialverträgliche Grundflächennutzungen als auch für die „Rohstoff-Frage“ insgesamt nur eine Revision der Eigentumsverfassung beinhalten kann. Wie bereits ausgeführt, folgt aus Artikel 14 der deutschen Verfassung, dass Eigentum und Erbrecht gewährleistet werden sollen. Doch wer kommt als Erbe der Rohstoffe in den Ländern in Betracht? Sind staatliche und private Beteiligungen internationaler Abbaufirmen hier gleichberechtigt nebeneinander zu gewichten? Die Mängel zum Schutze lithosphärischer Rohstoffe sind sicherlich nicht nur auf die unterschiedlichen Eigentumssysteme in den rohstoffexportierenden Ländern zurückzuführen, auf die GOCHT (1983) hinwies. Die drängenden Probleme dieser Zeit sind – zugespitzt formuliert – insbesondere:

- die Aufgabe, die Ausbeutung lithosphärischer Rohstoffe sowie den Umweltmissbrauch insgesamt zu begrenzen; dies folgt zwingend aus der Tatsache, dass Rohstoffvorräte als ein „Erbe der gesamten Menschheit“ anzusehen sind. Daher darf man nachfolgenden Generationen nicht eine „geplünderte und verwüstete Erde hinterlassen“ (v. HEYNITZ 1997, S. 268f);
- Organe der Gesamtheit (wie z. B. die *UNO*) müssten dabei weitaus stärker als in der Vergangenheit für ein umwelt- und sozialverträgliches Rohstoffrecht instrumentalisiert werden; überstaatliche Gremien müssten Kompetenzen erhalten, kraft derer sie über die Nutzung von Rohstoffen, über Erdöl-Fördermengen und über Festlegungen der Lagerstättengebiete im Interesse künftiger Generationen bestimmen könnten;
- die Kosten der Rohstoffnutzung und -förderung müssten derart gestaltet sein, dass sie durch Begrenzung der Nutzung zum Steigen gebracht werden, damit ressourcenschonende Instrumentarien verstärkt zum Einsatz kommen könnten;

- die durch Verknappung steigenden Erträge aus der Rohstoffgewinnung sowie der Umweltnutzung müssten so verteilt werden, dass die Ergebnisse der hier aufgezählten Aufgaben nicht durch die Art der Verteilung zunichte gemacht bzw. beeinträchtigt werden (Stichworte: Korruption, Lobbyistenwirtschaft, intransparente Verwaltungsstrukturen etc.).

Die hier angesprochene Delegation an überstaatliche Organisationseinheiten verspricht sicherlich den größten Erfolg. Auch die Stärkung kommunaler Eigenverantwortung speziell in den rohstoffexportierenden Ländern muss konsequent vorangetrieben werden. Darüber hinaus stellt sich die entscheidende Frage, ob Eigentum – einerlei, ob staatliches oder persönliches – abgeschafft und durch Nutzungsrechte ersetzt wird, die analog zu Pachtrenten vergeben werden (wie GESELL sich dies vorstellte).

Ein denkbarer Ausweg ist die „Behandlung“ der weltweiten Rohstoffe nebst dazugehöriger Flächen nach dem System der *buffer stocks*: Wirtschaftlich relevante Rohstoffe dürfen nicht dem Belieben einer einzelnen Unternehmung respektive eines Staates anheim gestellt werden; dies hat verheerende Auswirkungen auf sämtliche Preise und die Umweltzerstörung, was sich an den Beispielen Erdöl und Uran anschaulich illustrieren lässt. Beim landschaftlich relevanten Problem *Steine und Erden* bietet sich das vorgeschlagene Modell des Säuleneigentums als Lösung an, mit dessen Hilfe das Eigentümerbelieben dergestalt eingegrenzt werden kann, dass das Recht der Aufsuchung und Gewinnung eines bestimmten Rohstoffs unter dieser Fläche dem Staat zufallen sollte. Derartige hoheitliche Rechte könnten im Grundbuch festgelegt werden, das als „vollkommenes“ im Sinne von PFANNSCHMIDT (1990) konzipiert sein müsste.

Als räumliches Beispiel kann die Region um Aserbaidschan, Turkmenistan und Kasachstan ins Feld geführt werden, in der am Kaspischen Meer neueren Schätzungen zufolge umfangreiche Erdöl- und Gasvorkommen vermutet werden. Doch wird sich der wirtschaftliche Erfolg dieser Länder u. a. daran messen lassen, in welchem Umfang die erforderlichen Pipelines erneuert bzw. ausgebaut werden und ob es zudem die geopolitische Situation zulässt, im Rahmen von gemeinnützigen *joint-ventures* – die auch die Implementierung von *buffer stock*-Systemen einschließen – sowie durch gemeinsame Exploration die Abhängigkeit von OPEC-Lieferungen zu minimieren. Dabei sollten die Interessen nicht

ausschließlich auf bestimmte Abnehmer-Staaten gerichtet sein („Erbe der Menschheit“).

„Vor dem Berg sind alle gleich“: Aus diesem Grund sollte man die sinnvollen Bestimmungen des DDR-Bergrechts beispielsweise zur Gewinnung von Kiesen und Sanden „reanimieren“ und in das derzeit geltende Bergrecht transformieren. Jene „Goldgräberstimmung“ der „Nachwendezeit“, die Rohstoffförderungen weit über den lokalen Bedarf der neuen Bundesländer hinaus sowie irreparable Umweltschäden hervorgerufen haben dürfte, muss als deutliches Warnsignal sichtbar bleiben.

8. Detaillierte Flächennutzungen

8.1 Flächen im Naturschutz

Im bundesdeutschen Gesetzgebungsprozess hat sich mittlerweile durchgesetzt, dass Schutz, Pflege und Entwicklung besonders erhaltenswerter Natur- und Landschaftsteile Vorrang genießen müssen; dies sollte folgerichtig auch Auswirkungen auf die Frage der Bodenverteilung haben.

Die Frage ist: Kann mit den Instrumentarien des (deutschen) Naturschutzes eine Reform der Grundflächennutzung erreicht werden? Betrachtet man zunächst die Ziele des bundesdeutschen Naturschutzes (Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft), so muss man sich die Frage stellen, ob die genannten Ziele nicht auf andere Grundflächen ausdehnbar sind, also auf Flächen, die nicht primär durch den Naturschutz konserviert werden sollen.

Dabei kann die Verzahnung von Grundflächen- und Naturschutzrecht aus verschiedenen Richtungen erfolgen, je nachdem, welche Wirkungsweise man dem Naturschutz zuerkennen möchte. Naturschutz kann danach einmal „räumlich umfassend“ verstanden werden, wobei der Grad der Vegetation nach dieser Definition keine Rolle spielen soll, denn dieser möchte gerade den Schutz von Kulturlandschaften mit einbeziehen. Auf der anderen Seite kann man Naturschutz auch in einem „sachlich umfassenden“ Sinne auffassen, weil er sich nach Meinung von KLOEPFER (1998, S. 710) nicht auf den Schutz einzelner Naturgüter wie Boden, Wasser, Klima, Vegetation oder Tierwelt beschränkt, sondern Natur und Landschaft als komplexes Wirkungsgefüge (Naturhaushalt) begreifen möchte.

Nicht zuletzt ist das „Nachhaltigkeitsgebot“ von Bedeutung, welches sich mit den Handlungsformen des Naturschutzes (Schützen, Pflegen, Entwickeln) kombinieren lässt und das das isolierte Unterschutzstellen einzelner Teile von Natur und Landschaft ohne übergreifende, vorsorgende und sanierende Maßnahmen unter den gegebenen ökologischen Bedingungen schlicht unwirksam mache (vgl. KLOEPFER 1998).

Das genannte naturschutzrechtliche Instrument der „Unterschutzstellung“ im Sinne einer nachhaltigen Ausdehnung der Sozialpflichtigkeit der Bodenbewirtschaftung auf möglichst umfangreiche Flächenbestände der Erde soll nun näher skizziert werden.

8.1.1 Unterschutzstellung von Grundflächen

Grundflächen, die als besonders schutzwürdig angesehen werden, können gemäß §§ 12 ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) „unter Schutz“ gestellt werden. Man wendet das Verfahren an auf

- Naturschutzgebiete
- Nationalparke
- Landschaftsschutzgebiete
- Naturparke
- Naturdenkmale und
- geschützte Landschaftsbestandteile.

Die landesrechtlichen Vorschriften sehen hierfür Rechtsverordnungen, Satzungen, Gesetze oder auch Einzelanordnungen vor; man kann hier mit Fug von einem Regelungs- und Kompetenzwirrwarr sprechen. Aufgabe muss es mithin sein, eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung zu schaffen. Entscheidendes Kriterium ist immer der rechtliche Akt der Unterschutzstellung, wobei sich mit diesem Instrument auch Belange der Raum- und Stadtplanung (übertragen in die jeweiligen Kodifikationen) sozialverträglich lösen lassen.

Dem Wortlaut nach ist die Ausweisung von Schutzgebieten jedoch lediglich als „fakultativ“ eingestuft. Letzteres begegnet in der naturschutzrechtlichen Literatur Kritik: Ausweisungen von Naturschutzgebieten und deren Unterschutzstellungen sind nach den Worten von SOELL allzu oft „*politische Entscheidungen mit breitem Ermessensspielraum*“; daher ist der gesamte Schutz der Artenvielfalt, der ohne den naturschutzrechtlichen Biotopschutz nicht bewerkstelligt werden kann, ein „*Gemeinschaftsinteresse von überragender Bedeutung*“. SOELL will sogar eine „*Pflicht zur Ausweisung von Schutzgebieten*“ nebst deren Unterschutzstellung ausmachen. Der Autor resümiert: „*Je größer die Schutzbedürftigkeit und die Gefährdung ist, desto geringer ist der behördliche Entscheidungsspielraum*“ (SOELL 1993, S. 302).

KUHN sieht die Unterschutzstellungen gar als „*Gebote der Stunde*“ und verweist auf die Rechtspflichten, die sich zudem aus der Rechtsprechung der Europäischen Union auf dem Gebiete des Naturschutzes ergäben (KUHN 1991, S. 731).

Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die in der Literatur ausführlich behandelte „FFH-Richtlinie“ der Europäischen Union aus dem Jahre 1992 („Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie“, Nr. 92/43/EWG). Sie bezweckt zwar den Schutz natürlicher Lebensräume sowie wildlebender Tier- und Pflanzenarten, könnte aber nach diesen Kriterien auf andere unter Schutz zu stellende Grundflächen der Erde übertragen werden. „Freiland“ im Sinne GESELLS erhalte in diesem Kontext folgende Bedeutung: frei von naturschädlichen Handlungsweisen des Menschen.

Die Ausweisung derartiger Gebiete kann ferner die im Privateigentum stehenden Flächen betreffen. Dabei treten regelmäßig die bekannten Kollisionen mit den Privateigentümern zu Tage (Art. 14 GG); darüber hinaus könnte man vorbringen, dass mit einer Einschränkung des Eigentums durch die Schutzgebietsausweisungen eine staatliche Rechtfertigung verbunden sein muss. Als wirksame Legitimationsgrundlage kommt dem Staat hier die Konstruktion der Sozialbindung des Eigentums i.S. von Art. 14 Abs. 2 GG zu Hilfe, die – um es noch einmal ausdrücklich zu betonen – wesentlich weiter gesteckt werden muss als bei sämtlichen anderen Vermögensgütern der Menschheit (z. B. Kraftfahrzeuge).

Die Folge eines derartigen Verfahrens wäre, dass im Rahmen von Unterschutzstellungen in der Form der Schutzgebietsausweisungen erhebliche Einschränkungen der Grund- und Bodennutzung möglich sind. Nach den individuellen Verordnungen gelten für einen ausgewiesenen Schutzbereich allgemeinverbindliche Handlungs-, Duldungs- und Unterlassungspflichten, die exakt festlegen, was innerhalb der geschützten Gebiete verboten, geboten oder genehmigungspflichtig ist (KLOEPFER 1998, S. 715). Man könnte ferner als Einwand gegen Naturschutzmaßnahmen des Staates anführen, dass die Entschädigungszahlungen durch den Fiskus an die betroffenen Eigentümer für derartige Aktivitäten zu hoch seien.

Als Gegenargument wäre indes vorzubringen, dass Unterschutzstellungen in aller Regel entschädigungslos vom jeweils Betroffenen hinzunehmen sind. Zum Teil können die Landesgesetze der Länder allerdings etwas anderes vorsehen (z. B. § 42 des schleswig-holsteinischen Naturschutzgesetzes für Maßnahmen

mit enteignender Wirkung). Hier ist eine Harmonisierung der Bestimmungen angebracht.

Schützenhilfe erhalten engagierte Naturschützer vom Bundesverwaltungsgericht: Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes seien regelmäßig verfassungsrechtlich unbedenkliche Inhaltsbestimmungen des Eigentums (BVerwGE 3, S. 335; 4, S. 60; BUNDESVERWALTUNGSGERICHT, in: DVBl. 1993, S. 1142). Die Sozialgebundenheit wird in den Urteilen mit der Formulierung herausgestellt, dass die soziale Komponente des Eigentums, welche dem Grundstück auf Grund seiner Lage und seines Zustandes bereits anhaftet und prägend ist, gerade dadurch konkretisiert wird.

Die Lage der Grundfläche im Raum ist somit von entscheidender Bedeutung: Natur und Landschaft prägen die Situation dieser Fläche im definierten Raum und geben ihr damit eine Art „immanenter Sozialbindung“.

8.1.2 Nutzungseinschränkungen des Flächeneigentums

Zu Recht wird der Einwand vorgebracht, dass Maßnahmen der Unterschutzstellung derart gravierender Natur sein können, dass sie die Eigentümerinteressen durch die Nutzungseinschränkungen des Grundstücks als Folge der Maßnahmen verletzen könnten, weil sie schließlich nicht lediglich einen „Flächen status quo“ festschreiben, sondern in einen bereits geschaffenen Flächenbestand eingreifen und auf diese Weise durch den Flächeneigner bereits getätigte Investitionen wieder zunichte machen können (KLOEPFER 1998, S. 730).

In diesen Fällen sollen die Eigentümerinteressen in dem Maße verletzt sein, dass sie auch nicht mehr mit den Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentumsgrundrechts zu rechtfertigen seien: Werde eine bislang zulässige Nutzung in dem Raum ausgeübt, könne die Landschaftsschutzverordnung in diese Eigentumsrechtsposition nicht oder nur gegen Entschädigungszahlungen eingreifen; diese Tendenz scheint sich freilich in neuerer Zeit zu wandeln (vgl. BUNDESVERWALTUNGSGERICHT, in: DVBl. 1993, S. 1141f).

Das Problem staatlicher Entschädigungszahlungen, wie es sich beispielsweise bei der Anwendung von Sozialisierungsbestimmungen des Art. 15 GG ergibt, stellt sich bei dieser Variante des Grundflächenschutzes indes nicht.

Die Lösung kann daher unter Zuhilfenahme neuerer Rechtsprechung der höchsten deutschen Verfassungs- und Verwaltungsgerichte darin zu sehen sein, dass im Zuge der Neugestaltung des Grundflächenrechts die Unterschutzstellung von Teilen der Erdoberfläche als technische Ausführungsbestimmung greift.

Schließlich können nach Auffassung des *Bundesverfassungsgerichts* auch solche eigentumsrechtlich verfestigten Eigentümerrechtspositionen (wie aktuelle Nutzungen) mit Hilfe der Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG beseitigt bzw. beschränkt werden (BVerfGE 83, S. 201).

Entscheidend ist mithin, dass eine Sozialbindung des jeweiligen Areals erreicht wird, die den Voraussetzungen der Art. 14 Abs. 2 und 15 GG entspricht. Die gesetzlichen Vorschriften sind bereits vollständig vorhanden; sie müssten nur noch – entsprechenden gesetzgeberischen Willen vorausgesetzt – im Normsetzungsvorgang umgesetzt werden.

Nach den Vorstellungen für ein Modell hinsichtlich des sozialpflichtigen Bodens müsste man dazu kommen, dass freilich nicht nur Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete von diesen Schutzvorschriften erfasst sein müssten, sondern dass andere, im Privateigentum stehende Grundstücke ebenfalls unter den Voraussetzungen entschädigungsloser Unterschutzstellung von Staats wegen erfasst und für das Wohl der Allgemeinheit verwertet werden dürfen.

8.1.3 Abwägung im Einzelfall

Als problematisch stellt sich die vom Gesetzgeber geforderte „*Abwägung im Einzelfall*“ (KLOEPFER 1998, S. 731f) dar. Gemäß diesen Richtlinien muss die Unterschutzstellung „geeignet“, „erforderlich“ und „verhältnismäßig im eigentlichen Sinne“ sein. Insbesondere ist der Schutzgegenstand mit den Vorstellungen des Naturschutzes in Einklang zu bringen.

Kriterien, mit deren Hilfe man den konkreten Einzelfall überprüfbar machen könnte, sind danach ökologische, technische, klimatische, geographische und andere Gesichtspunkte. Allerdings ist diese Differenzierung für sich betrachtet wenig aussagekräftig und in der Praxis zudem nur mühsam auf Grund umfangreicher Kasuistik einzugrenzen. Daher kann hier der Vorschlag unterbreitet werden, als Kriterium für derartige Maßnahmen den Terminus „Sozialpflichtige Grundflächennutzung“ als primäres Erfordernis einzuführen. Mit dieser Zielvorstellung ließen sich nicht nur Anforderungen wie die an den „*vernünftig und einsichtig handelnden Eigentümer, der auch an das Gemeinwohl denkt und deshalb*

z. B. von bestimmten Nutzungsformen seines Bodens absieht“ (BUNDESGERICHTSHOF, in: DÖV 1957, S. 669), in sinnvoller Weise durchsetzen. Zugleich könnten mittels großflächiger Unterschutzstellungen die Ziele des Naturschutzes vollständig erfüllt werden.

Des Weiteren verlangt die Rechtsprechung, dass die unter Schutz zu stellenden Gebiete und Grundstücke „schutzwürdig und schutzbedürftig“ sind (VERWALTUNGSGERICHTSHOF MANNHEIM, in: NuR 1990, S. 308). Die Planung von Landschafts- und Naturschutzgebieten ist danach nur möglich, wenn die Schutzwürdigkeit der Landschaft ohne die gesetzliche Maßnahme abstrakt gefährdet wäre (BUNDESVERWALTUNGSGERICHT, in: UPR 1988, S. 445).

Zur Kategorisierung der Schutzwürdigkeit sollen ökologische, technische, klimatische und geographische Aspekte eine Rolle spielen. Insbesondere die Beispiele der Genossenschaftssiedlungen (z. B. „Eden“) belegen, dass selbstverständlich auch ein unter den Prämissen des Gemeinwohls bewirtschafteter Naturhaushalt die Kategorien der Schutzwürdigkeit im umweltrechtlichen Sinne mit umfasst. So gesehen stellt jede dieser Genossenschaften ein unter Schutz gestelltes „Kleinod“ dar. Hinzu kommt, dass u. a. in diesen Siedlungen – wie in Kap. 3.2.6.2 dargestellt – Strömungen wie die „Lebensreformbewegung“ entstanden, was zugleich ökologische und agrartechnische Aspekte einschloss; das Allgemeinwohl steht daher hier außer Frage (ONKEN 1997, S. 18).

8.1.4 Beispiel einer Verordnung für die Unterschutzstellung

Anhand des Beispiels „*Naturschutzgebiet Untere Alz*“ in Bayern soll im Folgenden die Formulierung derartiger Verordnungen für eine großflächige Unterschutzstellung aufgezeigt werden. Als „unbefristete Schutzzwecke“ kommen in Betracht:

- Erhalt der Flusslandschaft der Alz ... in ihrer Gesamtheit als Landschaftsgestalt und komplexen Lebensraum sowie die Förderung ihrer natürlichen Entwicklung;
- Schutz der Strukturen und Standortfaktoren der natürlich entstandenen und landschaftstypischen Oberflächenformen ... sowie deren Zuführung zu einer weitest möglichen natürlichen Flussdynamik mit jährlichen Überflutungen, einem ausreichend hohen mittleren Grundwasserspiegel in der Au und den natürlichen Grundwasserschwankungen;
- Erhaltung oder Wiederherstellung der landschaftstypischen Pflanzengesellschaften und Tiergemeinschaften;

- Erforschung der natürlichen Dynamik und der Standortbedingungen der Flusslandschaft mit ihren Lebensgemeinschaften und
- Sicherung der Schönheit, Eigenart und Vielfalt der Flusslandschaft für eine geordnete Erholungsnutzung

(§ 3 der Verordnung zum NSG „Untere Alz“, AZ: 820-8622-10/87 von 1990).

Den Schutz der Auenwälder haben sowohl das BNatSchG als auch die erwähnte FFH-Richtlinie der EU im Sinn. Naturschutzgebiete sollen nach Auffassung von KUHN ihre Schutzbedürftigkeit nach dem Kriterium einer „besonderen Gefährdung“ erhalten. Europäische Auenwälder etwa seien generell in ihrem Bestand bedroht und bedürften der Unterschutzstellung wegen ihres landschaftsformencharakteristischen Charakters, des in ihnen enthaltenen biogenetischen Potentials und des durch sie sichergestellten „*biogenetischen Austauschs zwischen den durch die Zivilisation isolierten Naturreservaten verschiedenster Ausprägung*“ (KUHN 1991, S. 731).

Nach alledem scheinen sowohl Unterschutzstellungen schützenswerter Gebiete als auch die zügige Transformation der FFH-Richtlinie auf andere Grundflächen Gebote der Stunde zu sein.

8.2 Bodenschutz

8.2.1 Bundes-Bodenschutzgesetz

Bereits seit Anfang der 1980er Jahre existiert in der Bundesrepublik eine von Regierungsseite initiierte „Bodenschutzkonzeption“, die versuchen sollte, nicht nur den Flächenverbrauch einzudämmen, sondern auch die Bewirtschaftung der Pedosphäre u. a. unter landschaftsökologischen Gesichtspunkten zu optimieren. Staatliches Ziel war es ferner, durch Implementierung umweltschützender Technologien (z. B. Umweltschutz-, Flächeneinsparungs- oder Energieversorgungstechnologien) das Bewusstsein für eine mehr am Wohl der Allgemeinheit orientierte Bodennutzung zu schärfen.

Dabei musste anfangs auf den Widerspruch zwischen staatlichen Bodenschutzprogrammen einerseits und dem stetig voranschreitenden Landschaftsverbrauch andererseits aufmerksam gemacht werden. Dies lässt auf ein gewisses Versagen bisheriger „hoheitlicher“ Planungs- und Schutzbemühungen schließen.

Letztgenannter Sachverhalt wird von STREICH (1987, S. 173f) am Beispiel der Siedlungsplanung illustriert: Die in neuerer Zeit allerorten entstehenden „Siedlungs- und Technologieparks“ auf der grünen Wiese seien durchweg als „ökologischer Luxus“ zu bezeichnen, weil sie gegen die erste ökologische Forderung – nämlich sparsamen Umgang mit dem Boden – verstießen. Grasdächer, wie sie etwa in vielen ökologischen Siedlungen Verwendung fänden, stellten in nicht wenigen Fällen gar nur „ökologische Feigenblätter für flächenfressende Ökoheime im Stadtumland“ dar (STREICH 1987). Mit der Ausdehnung menschlicher Siedlungen ist nach dieser Meinung auch eine irreversible Beeinträchtigung nicht zuletzt der Pedosphäre verbunden.

Auch das Problem ökologieverträglicher Deponieplanung (wenn letzteres überhaupt realisierbar ist) sowie das nach wie vor latent schwelende Altlastenrisiko in Böden (nicht nur im Siedlungsuntergrund) sind nur unzureichend gelöst, obschon sich die Technologien verbessern.

Nichtsdestoweniger hat die Diskussion um ein effektives Bodenschutzrecht in Deutschland dazu geführt, dass der lange vernachlässigte Bodenschutz in einem am 1.3.1999 in Kraft getretenen Gesetz (*Bundes-Bodenschutzgesetz* [BBodSchG]) erstmals in einem zusammenfassenden Werk gewürdigt wurde. Es ist folgend zu untersuchen, ob die Bewirtschaftung des Bodens unter sozialpflichtigen Gesichtspunkten und unter den Prämissen des Allgemeinwohls auch mittels Anwendung von Vorschriften des neuen Bundes-Bodenschutzgesetzes verwirklicht werden kann.

8.2.2 Entwicklung der Bodenschutz-Bestimmungen

Vor dem 1.3.1999 existierten in Deutschland keine expliziten Gesetze oder Rechtsverordnungen, die den Schutz des Bodens als Ganzes zum Ziel hatten. Das Fehlen eines einheitlichen Bodenschutzgesetzes in der Vergangenheit ist augenscheinlich darauf zurückzuführen, dass der Boden trotz seiner überragenden Bedeutung für den Naturhaushalt erst verhältnismäßig spät als zu schützende Sphäre von den verantwortlichen Politikern und Wissenschaftlern entdeckt wurde, obgleich Geowissenschaftler seit langem auf die Wichtigkeit der Pedosphäre aufmerksam machten (vgl. GRIMMEL 1993).

Früher bereits vorhandene, vereinzelte Bodenschutzvorschriften (etwa § 2 des Raumordnungsgesetzes des Bundes von 1965 oder § 2 des BNatSchG) wurden

von „*Bodenbearbeitern*“ sowie „*Landschaftsverbrauchern*“ (TESDORPF 1984, S. 6) ignoriert, so dass dringender politisch-rechtlicher Handlungsbedarf vorlag.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob dieses Gesetz einen tatsächlichen „Durchbruch“ auf dem Weg hin zu einer sozial- und raumverträglichen Flächenpolitik unter Einschluss der Pedosphäre zu verschaffen vermag. In der aktuellen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland wird der Begriff *Boden* auf die „Problemzonen“ Bodenverschmutzung, Bodenversiegelung, übermäßige Nutzung und Bodenverbrauch reduziert, ohne dass man die zweifelsohne dahinter stehenden Eigentümerrechte und die sich daraus ergebenden gravierenden Folgen mit in das Kalkül zöge.

Erklärt wird das gesetzgeberische Zögern in der Literatur zum Teil damit, dass der Boden – abgesehen von seiner Nutzung als *Allmende* bis etwa 1800 – nie wie andere „Naturgüter“ (z. B. Wasser oder Luft) als Gemeingut der Menschen betrachtet wurde, da die Bindung des Bodens an den Eigentümer bzw. Nutzungsberechtigten traditionell stärker als bei vergleichbaren Umweltmedien ausgeprägt ist. Schließlich hat der Eigentümer bzw. Nutzungsberechtigte, so könnte man folgern, im Grunde schon aus seinem Selbsterhaltungstrieb heraus ein ureigenes Interesse an der Erhaltung der Nutzungsfähigkeit von ihm bewirtschafteter Flächen.

Sieht man von Ausnahmen wie beispielsweise Bestimmungen im Bergbau ab, so ist mittlerweile ein Umdenkprozess in Gang gekommen, der die unrealistische Betrachtungsweise aufhebt. Eine Vielzahl von Grundflächen sowie überwiegende Teile von Pedo- und Biosphäre sind in ihrer Nutzung in der Tat gerade nicht den Allgemeinwohlgrundsätzen unterworfen.

Aus dieser Einsicht heraus ist es der erklärte Zweck des Bodenschutzes:

- „*nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen*“,
- „*schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, den Boden und Altlasten sowie kausal dadurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Entwicklungen auf den Boden zu treffen*“ und
- „*bei Einwirkungen auf den Boden sollen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen sowie seiner Funktion als Archiv der Natur- und*

Kulturgeschichte soweit wie möglich vermieden werden“ (§ 1 BBodSchG).

Wie sehr indes wohlmeinende Zielsetzungen und die Realität nicht nur in der Bundesrepublik auseinander klaffen, kann trotz des skizzierten Slogans „In dubio pro natura“ durch folgende journalistische Beobachtung untermauert werden.

8.2.3 Tendenzen im Boden- und Landschaftsverbrauch

Trotz aller gesetzgeberischer Bemühungen setzt sich der Landschaftsverbrauch in der Bundesrepublik auf Grund stetig steigender Hoch-, vor allem aber Tiefbaumaßnahmen mit *„unverminderter Heftigkeit“* fort: Nach einem Bericht von POLLMANN sei gerade im Bereich kleinerer Städte und Dörfer in der Nähe der Einkaufsmetropolen ungehinderter „Naturfraß“ zu beobachten – mit gravierenden Folgen für Flächen und Natur: 40.000 ha Grundfläche der Erde würden in der Bundesrepublik pro Jahr versiegelt, was 120 ha pro Tag respektive 150 Fußballfeldern entspräche.

In den westdeutschen Bundesländern sei der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 11,1 % im Jahr 1981 auf 13,3 % im Jahr 1997 gestiegen. Moorvegetation und Heideflächen würden zerschnitten, Naherholungsgebiete zersiedelt und Kaltluftschneisen, die für die klimatische Erholung von Ballungsräumen unabdingbar seien, zugebaut; das sei nicht nur Folge des Lebensstils, sondern auch den Verlockungen der in Aussicht gestellten (Gewerbe-) Steuereinnahmen zuzuschreiben: Unter Verweis auf die gängige Praxis führt der Autor aus, dass in mancher Gemeinde *„eifrig überlegt wird, wie man noch Bebauungspläne durchziehen kann, bevor mancher Flecken durch die europäische Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie unter Schutz gestellt werden muss“* (POLLMANN 2000, S. 26).

Zudem sei eher eine Abnahme der ökologischen Ausgleichsflächen für Natur- und Wasserhaushalte zu diagnostizieren, und die Bodenversiegelung schränke die Grundwasserneubildung ein, was ein Anwachsen der Hochwassergefahr nach sich zöge. Hingewiesen wird schließlich zu Recht auf die immensen Folgekosten der Gemeinden wie Straßenreinigung, Instandhaltungsmaßnahmen für

Kanäle o. ä. und die Unterhaltung der sonstigen Infrastruktureinrichtungen für die Allgemeinheit (POLLMANN 2000).

WOLF (1987) macht auf den aus stadtplanerischer Sicht unsinnigen und ökologisch schädlichen Umstand aufmerksam, dass trotz der „hehren Ziele“, mit Boden

- sparsam,
- nur im Rahmen des unabweisbaren und zu belegenden Bedarfs,
- unter Beachtung sämtlicher durch das Naturschutzgesetz vorgegebenen Prämissen wie die bereits erwähnte Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts;
- unter Berücksichtigung der Ausschöpfung vorhandener Flächenreserven (Boden und Bauland durch Flächenrecycling) und der Möglichkeiten innerörtlicher Planungsmaßnahmen (z. B. städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen) und schließlich
- nur nach Prüfung sowie Bewertung ökologischer Folgen

umzugehen, nicht erst seit Mitte der 1970er Jahre gleichsam als ökologisches Patentrezept „*ausgerechnet der Bau von Eigenheimen propagiert*“ werde; darüber hinaus sehe man den Nutzen des Bodens vordergründig als Funktion der „*monetär bewerteten Nachfrage nach Bauland*“. Jener Bodenwert bemesse sich danach, „*welche Preise die Käufer zur Verwirklichung ihres Lebensraums zu zahlen bereit*“ wären. Je höher der „*spekulativ aufgeblähte Preis*“ für künftiges Bauland sei, umso höher sei der Nutzen der (bisherigen) Freiräume und folglich der „*gesellschaftliche Wert dieser Flächen*“ (WOLF 1987, S. 374).

Solange der gesamte Flächenmarkt, der sich wie kein anderes Marktgebilde in der Bundesrepublik intransparent und wenig durchschaubar (gleichsam „vernebelt“) präsentiert, die von WOLF zutreffend geschilderten Symptome zeigt, darf bezweifelt werden, ob durch ein Bodenschutzgesetz ohne Berücksichtigung der Eigentumsmarktfrage für Flächen eine Wende zum Sozialverträglichen hin wird erreicht werden können. Vergegenwärtigt man sich diese Fakten, so ist auch unter dem Gesichtspunkt des Bodenverbrauchs eine Neuordnung des Bodenrechts unter den Prämissen des Allgemeinwohls und der Sozialpflichtigkeit dringend geboten. Durchaus von Interesse kann dabei die Analyse sein, wie der Gesetzgeber die Teilbereiche der betroffenen Geosphären mit den ihm zur Verfügung stehenden Definitionsmitteln zu erfassen versucht.

8.2.4 Umfang des Bodenschutzes

Sucht man nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Definition des Begriffs *Boden*, so findet man eine normative Klärung des Terminus im BBodSchG, § 2.

§ 2 BBodSchG [Begriffsbestimmungen]

Absatz 1:

„Boden im Sinne dieses Gesetzes ist die obere Schicht der Erdkruste, soweit sie Träger der in Absatz 2 genannten Bodenfunktionen ist, einschließlich der flüssigen Bestandteile (Bodenlösung) und der gasförmigen Bestandteile (Bodenluft), ohne Grundwasser und Gewässerbetten“.

In Absatz 2 werden einige Kategorien der Aufgaben des Bodens erläutert, von denen hier nur die Nutzungsfunktionen der Nr. 3 Absatz 2 genannt werden sollen.

Die Funktions-Klassifizierung wird folgendermaßen vorgenommen:

„ Nutzungsfunktionen als
- Rohstofflagerstätte,
- Fläche für Siedlung und Erholung,
- Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung,
- Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung“.

Hinsichtlich der Tragweite des Bodenschutzes besteht Streit: Es fragt sich, ob all die schützenswerten Funktionen des Bodens (Filter- und Pufferwirkung, Standort und Lebensraum für Pflanzen und Tiere, Produktionsgrundlage der Nahrungs- und Futtermittelindustrie, Funktion als Klimabeeinflusser, Rohstofflager, Baugrund und nicht zuletzt die Funktionen für Freizeit und Erholung) mit diesen Normen erhalten bzw. wiederhergestellt werden können.

Daher erstaunt es nicht, dass in der juristischen Fachliteratur eine Auseinandersetzung darüber existiert, ob der Boden unter dem Gesichtspunkt der Schutzwürdigkeit nach diesem Gesetz auch hinsichtlich seiner Funktion als Baugrund und Rohstofflager z. B. für Kiese und Sande erfasst wird.

In Teilen der Literatur wird eine Schutzwürdigkeit nach diesem Gesetz abgelehnt mit dem Argument, dass weder die bodenschutzrechtlichen Belange stets

in den Vordergrund gestellt noch die Interessen an der Rohstoffgewinnung oder Bodennutzung zu Bau- oder Freizeitwecken a limine in den Hintergrund gedrängt würden; erforderlich sei vielmehr (auch hier) eine Abwägung, welchem Interesse im Konfliktfall der Vorrang einzuräumen ist (KLOEPFER 1998, S. 769). STORM will auch die „Flächenfunktion Baugrund“ sowie die „Funktion Rohstofflager“ zu den schützenswerten rechnen und als Schutzziel formulieren, dass der Boden „*seine vielfältigen Funktionen in der erforderlichen Güte und Menge nachhaltig erbringen kann*“ (STORM, in: DVBl. 1985, S. 319).

Dieser Auffassung ist zuzustimmen, da das Merkmal der Nachhaltigkeit auch unter dem Nutzungsaspekt bewirtschafteter Grundflächen und insbesondere der Flächen für Wohnbaumaßnahmen Beachtung erfordert und berücksichtigt werden sollte. Ferner entspricht diese Meinung am ehesten dem klaren Wortlaut der oben ausgeführten Bestimmungen des Bodenschutzrechts.

8.3 Verursacherhaftung

8.3.1 Haftung für Bodensanierungsmaßnahmen

Ein wesentlicher Fortschritt im Kampf gegen beliebige private Flächennutzungen wurde mit denjenigen Vorschriften dieses Gesetzes erreicht, die sich sowohl auf die „Störerhaftung“ im Zusammenhang mit der Altlastensanierung wie auch auf die Finanzierung dadurch hervorgerufener Sanierungsmaßnahmen beziehen.

Die Haftung der Grundstückseigentümer für die von ihnen bewirtschafteten Böden ist naturgemäß eine seit jeher kontrovers diskutierte Problematik. Durch die Regelungen innerhalb des BBodSchG scheint es aber gelungen zu sein, die Verantwortung des Eigentümers der Grundfläche zu schärfen: So wird z. B. der ehemalige Grundstückseigentümer, der seinen – u. U. kontaminierten – Boden verkauft, in die Auswahl möglicher Sanierungspflichtiger einbezogen; allerdings soll die Verantwortlichkeit nur dann greifen, wenn dieser Eigentümer eine etwaige Bodenverunreinigung kannte oder kennen musste, was eine gewisse Abschwächung des o.g. Grundsatzes darstellen dürfte. Entscheidendes Kriterium der Eigentümerhaftung ist das „Einwirken auf den Boden“: Hierbei reicht es aus, dass der Boden als Objekt der Einwirkung durch irgendein ursächliches Verhalten einer Person verändert wird. Insoweit ist der Kreis der Sanierungspflichtigen nach dieser Definition relativ weit zu ziehen; im Einzelnen kommen in Betracht:

- der Verursacher,
- der Grundstückseigentümer oder
- der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück.

Ferner werden die Sanierungsgegenstände (mithin diejenigen Ausschnitte der Pedosphäre, die von derartigen Maßnahmen umfasst werden sollen) definiert: Es sind dies die Böden, Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen verursachte Verunreinigungen von Gewässern; darüber hinaus sieht dieses Gesetz auch die *„Beseitigung von schädlichen Veränderungen der physikalischen oder biologischen Beschaffenheit des Bodens“* vor (§ 4 Abs. 3 BBodSchG).

8.3.2 Wertausgleich

Eine sehr interessante Möglichkeit für die Heranziehung privater Bodeneigentümer als Ausgleichsmaßnahme staatlicher Leistungen wird durch eine Regelung im BBodSchG eröffnet. Denn der Grundstückseigentümer soll zur Zahlung eines Wertausgleichs verpflichtet werden, wenn sich der Verkehrswert seiner Fläche auf Grund einer Sanierungsmaßnahme erhöht hat; der Ausgleichsbetrag wird als eine Art „öffentliche Last“ auf der Baugrundfläche angesehen und ist folgerichtig in das Grundbuch einzutragen.

Die staatliche Sanierungsbehörde setzt im weiteren Verlaufe den Wertausgleich fest, der gezahlt werden soll, wenn sich durch den Einsatz öffentlicher Ressourcen bei Sanierungsmaßnahmen der Verkehrswert der Baufläche nicht nur unwesentlich erhöht und der Eigentümer die hier entstandenen Kosten nicht bzw. nicht vollständig getragen hat. Vorgesehen ist indes, dass im Zuge eingeleiteter Schritte primär öffentliche Mittel zur Gefahrenabwehr (z. B. eine Altlast) eingesetzt werden müssen; letzteres dürfte dann der Fall sein, wenn man Aktivitäten des Staates durch Zahlungen der Staatskasse bzw. über einen Haushaltstitel finanziert.

Diese Überwälzung der Kostenerstattung erinnert an den Planwertausgleich für staatliche Maßnahmen zur Baureifmachung und Werterhöhung von Flächen für Wohnfunktionen. Parallelen ergeben sich ferner innerhalb der Definition des Wertausgleichs („Endwert minus Anfangswert“). Die Behörde hat darzulegen, in welchem Maße eine etwaige Wertsteigerung des Grundstücks sich auf dieje-

nigen Maßnahmen zurückführen lässt, die mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden; dieser Nachweis gelingt in den meisten Fällen.

Mit dem Instrument der Kostenerstattungspflicht hat der Staat ein „Druckmittel“ gegen den Eigentümer des (sanierten) Ausschnitts der Grundfläche in der Hand, das die Behörden im Sinne eines umfangreichen Wertausgleichs und im Kontext der Sozialpflichtigkeit des Eigentums handhabbar machen sollten.

8.4 Bodenschutz in Raum- und Bauplanung

Es wurde bereits auf den Umstand des voranschreitenden Flächenverbrauchs im Rahmen der Siedlungsplanung (z. B. Eigenheime im Umland) hingewiesen.

Auf der einen Seite existieren in Deutschland vereinzelt Regelungen, die die Nutzung von Baugrundflächen im „Außenbereich“ (§ 35 BauGB) verbieten oder erschweren; diese haben sich andererseits augenscheinlich als relativ unbrauchbar erwiesen, um die großflächige Zersiedelung weiter Teile der Landschaft zu verhindern. Auf Grund dessen hat der bundesdeutsche Gesetzgeber derzeit nur einige rechtliche Instrumentarien zur Hand, um dieser Entwicklung Herr zu werden: Es sind dies wiederum (analog zum Bergrecht) die mittelbaren Steuerungsinstrumente der Bauleitplanung, aber auch die der Gebietsplanung.

Primär durch die in das Baugesetzbuch (BauGB) eingefügte „Bodenschutzklausel“ wollte der bundesdeutsche Gesetzgeber dem bereits geschilderten fortschreitenden Land(schafts)verbrauch einen Riegel vorschieben.

8.4.1 Bodenschutzklausel in der Bauplanung

§ 1 a Abs. 1 BauGB stellt eine relativ junge Norm des Baurechts dar. Es heißt dort ausdrücklich in Bezug auf den Schutz der Pedosphäre: *„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden, dabei sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“*.

Zu Recht wird darauf verwiesen, dass die Verpflichtung zu sparsamem und schonendem Umgang mit der Pedosphäre trotz der hervorgehobenen Stellung nicht absolut gilt, was sich aus der Formulierung *„... soll sparsam und schonend umgegangen werden“* ergibt. Die Bodenschutzklausel stelle daher eine von den Gemeinden in eigener Verantwortung zu erfüllende Verpflichtung dar; erschwerend kommt hinzu, dass es von örtlichen Trägern der Bauleitplanung abhängt, inwieweit diese Vorschrift effektiv umgesetzt wird (KLOEPFER 1998, S. 784).

Der Gesetzgeber macht es sich einerseits im Bereich der Abwägung zu leicht, wenn er lediglich in unverbindlichen Leitsätzen und in „wachsweichen“ Vorschriften versucht festzulegen, wann, ob und ggf. in welchem Umfange der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen innerhalb der Planungen berücksichtigt wird.

Die vorrangige Aufgabe des Flächenschutzes und die Verhinderung der Flächen- und Bodenversiegelung wird andererseits durch die Neufassung des Baugesetzbuchs sowie durch die Stellung des Schutzgedankens im Gesetz außerhalb des Katalogs der übrigen Belange besonders unterstrichen (BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR 1999, § 1 BauGB, Rdnr. 85).

Möchte man den sparsamen Umgang mit Grund und Boden in Planungssituationen ernsthaft berücksichtigen, so kann dies nur bedeuten, dass eine Beschränkung des Bodenverbrauchs dahingehend vorgenommen wird, dass auf der Seite der Gemeinden und Kommunen die Ausweisung neuer, großflächiger Baugebiete eingeschränkt wird, indem beispielsweise anstelle von Neuausweisungen von Grundflächen für Bauzwecke städtebauliche Möglichkeiten zur Nutzung innerörtlicher Flächen genutzt bzw. bei unumgänglichen Flächenbeanspruchungen ressourcensparende Bautechniken zum Einsatz kommen. Das Gebot „*Schonender Umgang mit Grund und Boden*“ verlange die Berücksichtigung übergreifender ökologischer Zusammenhänge sowie den Schutz von Vernetzungsfunktionen innerhalb des Naturhaushalts bei der Bodennutzung (BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR 1999).

Staatliche Einflussmöglichkeiten hinsichtlich dieser Vernetzung könnten dabei wie folgt aussehen:

1. Schritt: Eine qualitativ ökologische Bestandsaufnahme der geplanten Bodennutzung;
2. Schritt: Klärung der Frage, ob die ins Auge gefasste Fläche überhaupt für die vorgesehene (bauliche) Nutzung prädestiniert ist;
3. Schritt: Kommt eine Nutzung unter vertretbaren ökologischen Gründen tatsächlich in Betracht, ist zu prüfen, inwieweit der Umfang der Nutzung ökologisch gerechtfertigt werden kann (Flächenbilanz);
4. Schritt: Als Kompensationsmaßnahme für den Flächen- und Landschaftsverbrauch sind im Interesse der ökologischen Stabilität Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen (z. B. planerische Ausweisungen von Ersatz-Grünflächen).

Schonender Umgang mit Grund und Boden kann somit – worauf WOLF bereits hingewiesen hat – in erster Linie dahingehend verstanden werden, dass auf Seiten der Planer die ökologischen Zusammenhänge und das Wohl der Allgemeinheit innerhalb des Natur- und Landschaftshaushalts adäquat berücksichtigt werden sollen (BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR 1999, § 1 BauGB, Rdnr. 85).

In diesem Zusammenhang wird seit geraumer Zeit das Instrument der Flächenhaushaltspolitik gefordert bzw. auf eine optimierte Abstimmung der Ziele des Naturschutzes in der gesamten Bauleitplanung aufmerksam gemacht. Darüber hinaus ist in nicht wenigen Gemeinden ein Planungsdefizit dergestalt vorhanden, dass planungsrechtliche und planinhaltliche Steuerungsinstrumente (wie etwa die Bodenschutzklausel des § 1 a BauGB und die Bestimmungen der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie) nicht in die Planungsergebnisse von Gemeinden und Landesregierungen einfließen.

Sozial- und ökologieverträglicher Siedlungsflächenplanung ermangelt es nicht zuletzt an Informations- und Transparenzpolitik, was WOLF treffend erkannt hat (1987, S. 378). Die Vorgabe der Planungsziele (von staatlicher Seite) steht und fällt danach mit der Allgemeingültigkeit der Planvorstellungen, ihrer Verbindlichkeit, Eindeutigkeit, Konkretheit sowie mit der gesamten rechtlichen Durchsetzbarkeit.

8.4.2 Bodenschutzklausel in der Raumplanung

Während im Rahmen der Bauleitplanung auf eine sozialverträgliche Bodennutzung nur im Rahmen der Gemeinden, Kommunen etc. hingewirkt werden kann, liegt die Vorgabe bodenschützender Normen im Kontext großräumiger Raumplanung in der Hand des Bundes. Im Jahre 1998 ist in Deutschland ein neues Raumordnungsgesetz (ROG) in Kraft getreten, das ebenfalls eine Bodenschutzklausel beinhaltet; im Zusammenhang mit bergbaulichen Fragestellungen wurde bereits darauf eingegangen (Kap. 7.7.4 und 7.7.5). § 1 Abs. 1 ROG setzt als Aufgabe der gesamten Raumordnung fest, dass die gesamte zur Verfügung stehende Grundfläche der Bundesrepublik Deutschland sowie seine Teilräume durch Raumordnungspläne, durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern sind.

Zusätzlich ist von folgenden zwei Prämissen auszugehen, nämlich von dem Schutz und der Entwicklung natürlicher Lebensgrundlagen und der langfristigen Offenhaltung für Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung.

Die Bodenschutzklausel des § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG erhält dadurch besondere Bedeutung, weil dort die „*Erhaltung oder Wiederherstellung des Bodens in seiner Leistungsfähigkeit*“ sowie eine „*sparsame und schonende Inanspruchnahme der Naturgüter, insbesondere von Wasser und Boden*“ Zielbestimmungen darstellen.

Entsprechende Regelungsinstrumentarien wurden mit der „Baurechtsnovelle“ in die Tat umgesetzt und bestehen in erster Linie aus dem Mittel der Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung, bedeuten letztlich unter dem Strich einen Kompetenzzuwachs für gemeindliche Flächen-Selbstverwaltungen.

Die Raumordnung nimmt sich dem Grundflächenschutz in besonderer Weise an, indem es Planer in die Lage versetzt, Grünflächen auszuweisen sowie „grüne Lungen“ für einen verbesserten Klimaschutz in der Vegetation vorzusehen. Auch essentielle Belange des Naturschutzes erfahren nach der Konzeption der Bauleitplanung eine Würdigung, und zwar geschieht selbiges mittels Darstellungen bzw. Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich prognostizierter Eingriffe in Natur und Landschaft. Darüber hinaus können festgelegt werden:

- Darstellung nebst Festsetzung von Maßnahmen und Flächen für Schutz, Pflege und Entwicklung von Böden, Natur und Landschaft und
- Kennzeichnung von solchen für bauliche Nutzungen vorgesehenen Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind.

Die Kennzeichnungspflicht kann zusätzlich das Problem der Flächenkontamination wirksam bekämpfen (BT-DRs. 10/4630, S. 73).

BINSWANGER/BONUS/TIMMERMANN (1981, S. 55) sprechen im Zusammenhang mit der Flächenklassifikation von „*protektiven Flächen*“, ein Begriff, der umfassend für Wald, Weideland und Biotope verwendet werden könne. Protektive Flächen würden nach BINSWANGER sukzessive zurückgedrängt, und die „*pro-*

duktiven Flächen“, wozu die landwirtschaftlich genutzten Parzellen gehören sollen, würden ebenfalls im Laufe der Zeit zumindest eine Verminderung aufweisen.

All dies könne dazu führen, dass jenes Mindestmaß an Flächenpolitik unterschritten werde, das in Notzeiten einen erfolgreichen „Rückzug in die Selbstversorgung“ ermögliche. Als „sterile Flächen“ hingegen bezeichnen die Autoren die umfassend zu sehenden Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsflächen. Damit jedoch Regenerierung und Aufrechterhaltung sowohl protektiver als auch produktiver Flächen sichergestellt sein können, existieren im Umweltrecht Regelungen, die zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs beitragen sollen.

Dabei ist es aus ökologischer Sicht selbstverständlich, dass nur eine funktionsfähige Pedosphäre Schutzgüter wie die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter effektiv zu gewährleisten imstande ist.

Hinzu kommt ferner der Freiflächenschutz: Naturschutzrechtlich möchte man darunter verstehen, dass unbebaute Bereiche der Erdoberfläche als Voraussetzung für diese Leistungsfähigkeit sowie die Erholung in Natur und Landschaft in genügender Größe zu erhalten sind, wobei klargestellt wird, dass in besiedelten Bereichen Teile des Naturhaushalts unter besonderen Schutz und Pflege zu stellen sind. Es spricht manches dafür, dass man in praxi Schritte in Richtung des Freiflächenschutzes in der Planung wirksam mit der Unterschutzstellung umfangreicher Erdflächen zu kombinieren imstande ist.

8.5 Eingriffe in Grundflächen

8.5.1 Sinn der Eingriffsmaßnahmen

Kein spezifisch raumplanerisches, aber ein naturschutzrechtliches Instrument des Flächenschutzes stellt die „naturschutzrechtliche Eingriffsregelung“ gem. § 8 BNatSchG dar. „Eingriffe“, die nicht nur von privater Seite vorgenommen zu werden brauchen, sind danach „*Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können*“. § 8 BNatSchG spricht ausdrücklich von „Grundflächen“.

Zur Bestimmung eines Eingriffs können die Bundesländer gemäß ihrer Gesetzgebungskompetenz Konkretisierungen vornehmen bzw. bestimmen, welche bodenpolitischen Maßnahmen innerhalb ihrer Territorien nicht als „Eingriffe“ zu werten sind. Der sowohl für die Flächenhaushaltspolitik wie für den Pedosphärenschutz eminent wichtige § 8 BNatSchG regelt in seinen Absätzen 1-4 im einzelnen, dass

- die Verursacher von Eingriffen dazu zu verpflichten sind, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen;
- Schädigungen oder Beeinträchtigungen auszugleichen sind, sollten sie „unvermeidbar“ sein;
- ein „unvermeidbarer und nicht ausgleichbarer Eingriff“ zu untersagen ist, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der gebotenen Abwägung vorgehen;
- vom Flächeneigentümer erwartet werden kann, dass für zu „tolerierende nicht ausgleichbare Eingriffe“ Ersatzmaßnahmen verlangt werden können.

Vom Gesetzgeber wäre in diesem Zusammenhang zu erwarten, dass er den unbestimmten Terminus der „vermeidbaren Beeinträchtigung“ einer näheren Klärung unterzieht; schließlich könnte man das menschliche Handeln mit der Natur so steuern, dass jeder Eingriff in eine Grundfläche, die von der Warte des Naturschutzes aus schützenswert wäre, vermeidbar sein müsste.

Keine Eingriffe sind nach den landesrechtlichen Bestimmungen – die sog. „Negativlisten“ kommen hier zur Geltung – etwa in Hamburg:

- die ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Flächennutzung;
- der Ausbau von Gewässern und Kaianlagen;
- Maßnahmen zur Unterhaltung von Gewässern innerhalb einer festgelegten Fläche des Hafengebiets sowie für Hamburg nicht zuletzt wichtige
- Hochwasserschutzmaßnahmen.

Hier besteht naturgemäß eine nicht unerhebliche Interessenkollision der naturschutzrechtlichen und bodenschützenden Motivationen mit den Belangen für eine störungsfrei ablaufende Wirtschaftstätigkeit.

Weiteres Kennzeichen der Eingriffsregelung ist die hoheitliche Verpflichtung für den Verursacher, für die von ihm in Anspruch genommene Grundfläche der Erde adäquaten Ersatz zu schaffen. Ist ihm dies an Ort und Stelle des Eingriffs nicht möglich, so kann von Staats wegen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, den Verursacher von nicht ausgleichbaren, aber in der Abwägung vorrangigen Eingriffen zu verpflichten, Ersatzmaßnahmen an anderer Stelle durchzuführen. Erscheint dem Verursacher die Schaffung der Ersatzfläche unzumutbar oder sind ökologisch sinnvolle Ersatzmaßnahmen nicht möglich, so ist stattdessen die Zahlung einer Ausgleichsabgabe an die zuständige Behörde zu leisten.

Diese fiskalische Abgabe ist zweckgebunden für die Finanzierung von Maßnahmen, durch welche Werte oder Funktionen des Naturhaushalts bzw. des Landschaftsbildes (wieder-)hergestellt oder in ihrem Bestand gesichert werden.

Ein wesentlicher Nachteil der Eingriffsregelung einschließlich der Abgabenvariante ist die Vergleichbarkeit bzw. genaue Ermittlung von zerstörter Naturfläche und kompensatorischer Ausgleichsmaßnahme. Hierzu sind in einigen Bundesländern entsprechende Wertetabellen erstellt worden, mit dem Ziel, die Eingriffe monetär bewertbar zu gestalten.

Jene Wertetabellen haben nicht zuletzt dazu beigetragen, dieses ursprünglich rein naturschutzrechtliche Instrument insgesamt in eine Diskussion über eine nachhaltige Flächenwirtschaftspolitik zu integrieren, zumal den eher ordnungspolitischen Maßnahmen eine abgabenrechtliche Wirkung zugesprochen werden kann.

8.5.2 Eingriffsmaßnahmen als Wertsteigerungsabschöpfungen

Die Ausgestaltung des § 8 BNatSchG ist auch deshalb in das Visier von „Flächenreformern“ geraten, weil eine Umstellung dieses Instruments auf die Entrichtung einer „Ablösesumme“ erwogen wurde. Konsequenz dieser Regelung wäre, dass das Bebauen der Flächen (unter dem Terminus „Eingriff“ subsumiert) zusätzliche, fixe Kosten für den Eingriffsverursacher nach sich zöge. In diesem Zusammenhang wird auf die bereits bestehende Regelung in den Kommunen hingewiesen, eine sog. „Stellplatzbaulast“ beim Bau eines Eigenheimes mit zu tragen. Diese Einnahmen sind in den Gemeinden freilich nicht zweckgebunden,

sondern als willkommenes Sanierungsinstrument der öffentlichen Kassen verwendet worden.

Es sind daher Stimmen in der Literatur zu vernehmen, die bei der derzeitigen Regelung der Ausgestaltung davon sprechen, dass mit dieser Regelung – „*quasi durch die Hintertür*“ – eine zweckgebundene Abschöpfung der Wertsteigerung der zu bebauenden Fläche erfolge. Ferner wird ausgeführt, dass das, was „*seit über 100 Jahren von anderer Seite probiert wurde, nun den Ökologen im Handstreich gelungen*“ sei (TEIGEL, in: DIETERICH 1997, S. 198).

Diese Auffassung belegt, dass das Instrumentarium der Eingriffsregelung ein durchaus Erfolg versprechendes Mittel für eine nachhaltige Flächenpolitik sein kann. Und in der Tat muss man konstatieren, dass ein Teil des Wertes des Grund und Bodens in den Kommunen bei der Entwicklung zum Bauland für vorher festgelegte Ausgleichsmaßnahmen abgeschöpft wird.

8.6 Besondere Schutzflächennutzungen

Eine Gemeinde kann auf diese Weise beispielsweise qua ihrer Planungshoheit im Rahmen der Aufstellung und Änderung der Bauleitpläne Eingriffe in Natur und Landschaft bei ihren Planungen berücksichtigen. Dabei liegt es in der Kompetenz der Behörden, über die Ausweisung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu entscheiden und so wichtige Schritte für eine umweltverträgliche Bodennutzung zu unternehmen.

Zwar ist auch verdeutlicht worden, dass seit Bestehen dieser Maßnahmen der Flächenverbrauch in der Bundesrepublik nicht entscheidend zurückgegangen ist. Dennoch sollte man diese Regelung – flankierend von weitaus effektiveren abgabenrechtlichen Maßnahmen – ausbauen. Dies hängt nicht zuletzt von der Transparenz der Maßnahme ab: Nur was den Betroffenen im Vorfeld einsichtig wird, kann in der Praxis auch die gewünschte Wirkung zeigen. Nicht selten bringen daher Bürger neben dem Vorwurf insbesondere mangelnder Transparenz den Einwand vor, dass selbst der Ausgleich von verbrauchter Fläche wiederum Flächenteile in Anspruch nimmt, was im gewissen Sinne einer Art „Teufelskreis“ entspricht.

Dieses Dilemma ist nur dann aufzulösen, wenn man jeden Eingriff in die Fläche der Erde als vermeidbar ansieht – eine solch radikale Lösung haben jedoch nicht

einmal die vehementesten Grundflächenreformer ernsthaft in Erwägung gezogen.

8.6.1 Schutzflächen für bauliche Nutzungen

Nicht nur im Naturschutzrecht, sondern auch im Baurecht gibt es wirksame Möglichkeiten der Grundflächenausweisung unter Schutzfunktionsgesichtspunkten.

In der landläufigen Auffassung stehen Naturschutz und Bebauungsplanung in einem nur unter großen Schwierigkeiten aufzulösenden Spannungsverhältnis zueinander. Doch die Praxis zeigt, dass dies keineswegs so sein muss: Eine städtebauliche Planung, die ernsthaft ihre Aufgabe als örtliche Gesamtplanung nicht zuletzt für das Gemeindeareal wahrnehmen will, muss insbesondere dem Schutz von Natur und Landschaft angemessen und integrierend Rechnung tragen (KOCH/HENDLER 1995, S. 167).

Die Besonderheit der Schutzflächenregelung im Baurecht liegt nach Meinung von KLOEPFER (1998) darin, dass nicht nur Flächen für Schutzvorkehrungen, sondern vielmehr diese Vorkehrungen selbst bindend festgesetzt werden könnten; damit werde die Gestalt der Bauleitplanung als eine flächenbezogene, lediglich schrankensetzende Negativplanung zugunsten einer anlagenbezogenen Positivplanung durchbrochen. Darüber hinaus ist hier im Kontext von Belang, dass sämtliche Vorkehrungen sowohl auf gemeindeeigenen Flächen als auch auf Privatgrundstücken getroffen werden dürfen, wobei sie eventuell dann entschädigungspflichtig sind (KLOEPFER 1998, S. 667; BREUER 1976, S. 364ff).

Zum Zweck der Instrumentalisierung wichtiger Anwendungsfelder sollte eine Verknüpfung von Bebauungsplanung mit Landschaftsplanung möglich sein, unter der Prämisse, dass Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft festgesetzt werden können (KOCH/HENDLER 1995, S. 169).

8.6.2 Schutzflächen für Forstnutzungen

Der Staat hat die Möglichkeit, bei einem nicht-lithosphärischen Rohstoff, nämlich dem Holz, sowohl auf Nutzung wie auf Bewirtschaftung dieser Ressource sowie auf die Flächen des Waldes regulierend Einfluss zu nehmen.

Die Behörden tun dies in Gestalt des Bundes-Waldgesetzes (BWaldG). Jenes spricht von „Nutzfunktionen“ der Waldflächen im Hinblick auf ihre Bedeutung als Rohstoffspeicher. Der Wald soll seine Funktionen wie vergleichbare Biotope „nachhaltig“ erfüllen. Ferner wird dabei die Bedeutung der Forste für eine dauerhafte Sicherung der Leistungsfähigkeit

- des Naturhaushalts,
- des Klimas,
- des gesamten Wasserhaushalts,
- der Reinhaltung der Luft,
- der Bodenfruchtbarkeit,
- des Landschaftsbildes,
- der Agrar- und Infrastruktur und
- der Erholung der Bevölkerung (dann soll allerdings die Schutz- und Erholungsfunktion überwiegen)

umfassend betont.

Eine effektive Forstpolitik der dafür zuständigen Stellen soll, wie das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT betont, weniger der Marktpflege dienen, sondern in erster Linie die Erhaltung des Waldes als „ökologischen Ausgleichsraum für Klima, Luft und Wasser sowie für die Tier- und Pflanzenwelt“ (BVerfGE 82, S. 186f) anstreben. Immerhin macht die Bewirtschaftung des Körperschafts- und Staatswalds ca. 58 % der Gesamt-Waldfläche der Bundesrepublik aus. Daher müsse die Umwelt- und Erholungsfunktion des Waldes gegenüber der Sicherung des Absatzes und Verwertung seiner Rohstoffe sowie sonstiger forstwirtschaftlicher Produkte Vorrang genießen.

Aus diesem Grund habe staatliche Forstpolitik auch weniger die Betriebe und deren ökonomische Interessen, als vorrangig die oben bereits genannte „*Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts*“ zu berücksichtigen (BVerfGE 82, S. 187). Fraglich ist die Gegenüberstellung von Nutz- und Schutzfunktionen für den Naturhaushalt und die wirtschaftlichen Interessen der Forstwirtschaftsbetreiber, die bei am Gemeinwohl orientierter Wirtschaftsweise und bei entsprechenden Pro-

duktionsmethoden sehr wohl im Sinne der Nachhaltigkeit operieren können und so die Regelungsziele des BWaldG inzident mit erfüllen.

8.6.3 Schutzflächen in der Flurbereinigung

Die staatlichen Eingriffe im Rahmen der agrarischen Bewirtschaftung des Bodens können am ehesten im Rahmen eines „Flurbereinigungsverfahrens“ in die Tat umgesetzt werden.

Flurbereinigungen haben neben der kleinteiligen (auf Parzellen bzw. Grundstücke beschränkten) Neuordnung der Eigentumsrechte auch umfassenden Flächenschutz zum Ziel. Um dies zu erreichen, soll vornehmlich Problemen wie Erosion, Verunreinigungen und Verarmungen des Bodens im Rahmen von Förderungsmaßnahmen begegnet werden.

Das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) ist dagegen als Bundesgesetz sowie als eine Kernmaterie des Landwirtschaftsrechts aufzufassen (KLOEPFER 1998, S. 756). Wichtigstes Instrument ist hierbei das integrierte Flurbereinigungsverfahren, was in erster Linie durch die Aufstellung von Wege- und Gewässerplänen landschafts- und bodenschützende Aspekte mit einschließt.

Die Umgestaltung der Eigentumsordnung von Staats wegen wird durch die sog. „Unternehmensflurbereinigung“ realisiert. Allerdings muss man konstatieren, dass dieses Instrument erstaunlicherweise nicht selten zugunsten eines Gewerbebetriebs (etwa im Rahmen einer beabsichtigten Industrieansiedlung) eingesetzt wird mit dem Ziel, die dabei auftretenden „Landverluste“ zu minimieren bzw. Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu umgehen.

Auffällig ist, dass großflächige Unternehmensflurbereinigungen manchmal auf Wunsch einflussreicher und umsatzstarker Wirtschaftsbetriebe von Staats wegen initiiert werden; umfangreiche Enteignungen einzelner Grundflächeneigentümer sind dann eine häufig zu beobachtende Konsequenz. Das Wohl der Allgemeinheit wird bei diesen Sachverhalten mit der Sicherung von Arbeitsplätzen begründet. Analog zu den enteignungsrechtlichen Instrumentarien im Atomgesetz muss man sich die Frage stellen, ob das damit erreichte Wohl der Wenigen nicht auf Kosten der Vielen geht, die man als unmittelbar bzw. mittelbar Betroffene jener Grundflächeneingriffe betrachten kann.

8.6.3.1 Der Boxberg-Fall

Das berühmteste Beispiel für ein derartiges Vorgehen ist der „Boxberg-Fall“, der die Öffentlichkeit und später die Gerichtsbarkeit in Deutschland über lange Jahre hinweg intensiv beschäftigen sollte. Genannter Fall ist für die Einordnung der Eigentumsrechte im Rahmen einer Flurbereinigung derart richtungsweisend, dass er im Folgenden kurz wiedergegeben werden soll.

In Baden-Württemberg wurde auf Antrag der (damaligen) Fa. Daimler-Benz AG für den Bau einer Test- und Probestrecke ihrer Fahrzeuge ein Sondergebiet im Bebauungsplan der Gemeinde ausgewiesen, wobei in der Festsetzung die vorgesehene Nutzung als Teststrecke ausdrücklich erlaubt war. Doch einige Grundstückseigentümer weigerten sich, ihre Flächen für diesen Zweck an den Automobilkonzern zu veräußern. Im Ergebnis dieses Konflikts kam es zur behördlichen Beschaffung der benötigten Bauflächen im Wege städtebaulicher Flurbereinigung gemäß § 190 BauGB; nach dieser Vorschrift besteht die Handhabe, den Landverlust auf mehrere Eigentümer zu verteilen (und dabei auch die Fa. Daimler-Benz AG partizipieren zu lassen), denn schließlich hatte sie im Laufe der Zeit sämtliche ausgewiesenen Bauflächen erworben.

Das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT hat die auf Widerspruch der Eigentümer hin erfolgende Enteignung von Flächen, die in das Flurbereinigungsverfahren notwendigerweise integriert ist, für unzulässig erklärt. Das Gericht setzte die im Ort Boxberg praktizierten Maßnahmen mit einer direkten Enteignung nach anderen Bestimmungen gleich, da einzig und allein die Fa. Daimler-Benz AG willens und in der Lage gewesen sei, die von der Planung erfassten Grundstücke „*planadäquat zu nutzen*“ (BVerfGE 74, S. 264). Für eine wirtschaftliche Nutzung des Areals durch die Kommune fehlte das Kapital.

Es drängt sich hier der Verdacht auf, dass einerseits die zuständigen Behörden dem Druck eines Gewerbebetriebes ausgesetzt waren und dass andererseits durch städtebauliche Flurbereinigungen im Zuge industrieller Bereinigung der Flure die Ziele zur angestrebten Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts nicht immer konsequent verfolgt werden.

8.6.4 Grundflächen für Gemeingebrauchs-Nutzungen

Noch einmal zurück zum „Boxberg-Fall“.

Wie gezeigt wurde, darf man sich bei der Neuordnung der Eigentumsrechte an Grund und Boden im Rahmen von Flurbereinigungs-Enteignungen unter Zuhilfenahme der Normen des öffentlichen Baurechts nicht nur auf die Unternehmerseite konzentrieren.

Die oft zitierte Sozialpflichtigkeit des Eigentums kann im Fall geschilderter Unternehmensflurbereinigungen nur dann eine Rolle spielen, wenn hinsichtlich des (gemeindlichen) Anspruchs auf die Flächen zugleich die damit einhergehende Enteignung von dem Dogma der Belange des Allgemeinwohls im Sinne von Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG juristisch gedeckt ist.

Man könnte indes argumentieren, dass sich das Allgemeinwohlinteresse beispielsweise in der Zurverfügungstellung von Arbeitsplätzen manifestieren könnte. Für eine solche Argumentation ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass eine Enteignung nicht schon deshalb rechtlich unzulässig ist, weil sie zugunsten eines Unternehmens durchgeführt wird; schließlich gibt es eine Reihe von Unternehmen, die zwar privatwirtschaftlich organisiert sind, aber dennoch nach den Maximen des Gemeinwohls wirtschaften (z. B. Genossenschaften oder Energie- und Versorgungsunternehmen sowie Abwasserzweckverbände als Eigenbetriebe).

Erforderlich ist nach Auffassung des höchsten deutschen Gerichts vielmehr ein Gesetz, das den mit diesem lediglich „inzident gewollten“ Enteignungszweck dezidiert festlegt, die zur Verfügung stehenden Enteignungsvoraussetzungen sowie das Verfahren zu ihrer Ermittlung festsetzt sowie Sicherstellungen zur Aufrechterhaltung des Gemeinwohls durchführt.

8.6.5 Vorkauf von Grundflächen

GESELL hat in seinem oben bereits vorgestellten Werk *„Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld“* davon gesprochen, dass der Staat (zur Herstellung des von ihm postulierten „Freilands“) u. a. Bauplätze aufkaufen müsse, die sich im Privatgrundbesitz befänden und diese Ablösung der Privatbodenrente auf dem „*Wege der vollen Entschädigung durch Ausgabe von Staatsschuldscheinen*“ finanzieren solle (vgl. GESELL 1916, S. 73).

An dieser Stelle ist vorrangig das staatliche Vorkaufsrecht zu präsentieren. Die baurechtliche Ordnung der Inwertsetzung von Flächen ermöglicht es den Ge-

meinden, im Rahmen ihres gesetzlichen Vorkaufsrechts Eigentum vor allem an denjenigen Grundflächen der Erde zu erwerben, die man gemäß dem aufgestellten Bebauungsplan für öffentliche Zwecke bzw. für Maßnahmen des Naturschutzes vorsehen möchte.

Dabei muss freilich angemerkt werden, dass die Kapitalkraft der Kommunen bislang ausschlaggebend für die Aufkäufe ist, weil die Gemeinde mit diesem Instrumentarium lediglich verlangen darf, im Falle eines Verkaufs von Grund und Boden – auf dem nach den Vorstellungen des Bebauungsplans ein öffentliches Gebäude geplant ist – das Grundstück zu den gleichen Ankaufsmodalitäten zu erwerben.

Anhand der Regelungen, die in die Normen des Privatrechts zurückverweisen, ist das Dilemma der gemeindlichen Situation offen gelegt: Im Zweifel ist sie kapitalstarken Investoren im Vergabeverfahren unterlegen, da in der Regel die Finanzkraft dem entgegensteht.

Die Aufkauf-Vorschriften bürgerlich-rechtlicher Prägung führen geradewegs zur beliebigen Flächennutzung der Eigner zurück, wenn der private Interessent den Grund und Boden erst einmal erworben hat; schließlich muss der Staat unter den gleichen Bedingungen antreten wie der aus privaten Motiven Handelnde. Aus diesem Grund müssen Gemeinwesen stets die Möglichkeit erhalten, Bauflächen im Rahmen ihrer Aufgaben z. B. für Grunddaseinsfunktionen (etwa Wohnen) zu erwerben, ferner können so gewünschte sozialverträgliche Zielsetzungen leichter gegen Widerstände durchgesetzt werden. Das staatliche Vorkaufsrecht hat nach gegenwärtigem Stand der Rechtsprechung jedoch Grenzen. Eine Beschränkung dieser hoheitlichen Kompetenz soll dann stattfinden dürfen, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Maßnahme nicht mehr rechtfertigt.

Die Schwierigkeit liegt jedoch darin zu definieren, wann dieses Wohl der Menschen nicht mehr existent sein soll. Die Enteignung von Grundflächen kann aus ganz unterschiedlichen Motivationen heraus erfolgen (siehe Kap. 8.6.3.1). Vorrangig dürfte die Flächenenteignung für Bauzwecke des Staats sein, und dies aus gutem Grund: Schließlich waren es die im 19. Jahrhundert u. a. für Eisenbahn- und Straßenbau benötigten Areale, die die öffentliche Hand dazu bewog, die „Regeln des notwendigen Kaufs“ bereits in preußischer Zeit vorzusehen. Man spricht dabei von „klassischer Enteignung“, in deren Verlauf man Grundflächen durch Hoheitsakte auf ein im öffentlichen Interesse liegendes Unternehmen ge-

gen vorherige Entschädigung übertrug – heute genügen dafür allgemeine öffentliche Interessen.

Die Enteignungen von Grundflächen für bauliche Funktionen sowie aus rein fiskalischen Gründen oder privaten Motivationen heraus sind untersagt, was durchaus Sinn ergibt, denn enteignungstypische „Landnahmen“ des Staats sollen – wenn sie unvermeidbar sind – die Wiederherstellung eines wie auch immer konzipierten Modells gemeinwirtschaftlich bzw. solidarisch genutzter Flächen ermöglichen.

Eine Enteignung zugunsten Privater ist nach diesem Gesetz indes ausdrücklich erlaubt, wogegen auch keine prinzipiellen Bedenken bestehen, solange der private Investor seine Interessen in die Richtung sozialverträglicher Flächennutzung lenkt.

Bei der „planakzessorischen Enteignung“ sollen vor allem diejenigen Grundstücke erfasst werden, die nach den Festsetzungen des Bebauungsplans für einen gemeinnützigen öffentlichen Zweck (z. B. Kindergarten, Schule, Rathaus, Sportanlagen) deklariert sind. Mit Hilfe dieses Instrumentes kann die Behörde einem am Gemeinwohl interessierten Investor über die Zuweisung des Grundstücks die Möglichkeit der Errichtung eines Gebäudes geben, das der Allgemeinheit dienen soll. Zudem besteht der entscheidende Vorteil darin, dass Gemeinden nicht zu Lasten der Flächenbilanz über Gebühr neues Bauland ausweisen müssen.

Blickt man in die Zentren der Städte, so ist man bisweilen überrascht, welches Potential es an noch nicht bebauten, aber doch vorhandenen innerstädtischen Grundstücken gibt. Diese werden durch die Eigentümer, Investoren oder Projektentwickler nur deshalb gegenwärtig nicht bebaut bzw. sinnhaften Nutzungen zugeführt, weil entweder der Markt diese Nutzung (gegenwärtig) nicht hergibt oder aber weil ein Brachliegenlassen dieser Fläche die *Bodenrente* steigert, was im Falle des Verkaufs zu bereits erwähntem leistungslosem Einkommen der „Grundflächenbesitzer“ (GRIMMEL 1999) führt.

8.7 Städtebauliche Grundflächen

Zur Erinnerung sei noch einmal erwähnt, dass Städte und Gemeinden nach den Vorstellungen des Baugesetzbuchs mit dem Instrument der Bauleitplanung die Ziele einer „geordneten städtebaulichen Entwicklung“, einer „sozial gerechten

Bodennutzung“ sowie eines „Schutzes der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen“ (§ 1 Abs. 5 BauGB) erreichen sollen.

Zu diesem Zweck sollen die originären Mittel der Städte (besondere stadtrelevante Maßnahmen) auf ihre Tauglichkeit hin überprüft werden, wobei als Instrumente für Planer einerseits städtebauliche Sanierungs- und andererseits Flächenentwicklungsmaßnahmen probate Mittel darstellen.

8.7.1 Grundflächen-Sanierungsmaßnahmen im Städtebau

Ursprünglich enthielt das Städtebauförderungsgesetz des Jahres 1971 einen Passus, der Gemeinden in den Stand versetzen sollte, ganze Stadtteile zum Sanierungsgebiet zu deklarieren und somit einer besonderen Überwachung anheim zu stellen. Seit Mitte der 1970er Jahre setzte sich bei Stadtplanern die Erkenntnis durch, dass das staatliche Förderungsziel nicht die Flächenentwicklung und Flächensanierung, sondern primär die Erhaltung der Bausubstanz sein müsse. Der Trend zur Substanzerhaltung fand seinen Eingang nicht nur in der Herausbildung diverser Denkmalschutzgesetze, sondern ebenso in das 1987 in Kraft getretene Baugesetzbuch.

8.7.1.1 Ablauf und Sinn der Maßnahmen

Sanierungsmaßnahmen sind für jene Gebiete und innerstädtische Flächen sinnvoll,

- die nach der vorhandenen Bebauung den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der dort lebenden Menschen nicht mehr entsprechen („Substanz-Schwächesanierung“) bzw.
- die in der Erfüllung der ihnen städtebaulich obliegenden Aufgabe beeinträchtigt sind („Funktions-Schwächesanierung“).

Man wird feststellen können, dass in der derzeitigen Grundflächenbewirtschaftung vieler Städte schon durch die ungleiche Verteilung der Flächen eine erhebliche immanente Funktionsstörung vorliegt.

Die einzelnen Schritte der Maßnahme (Planung, Ordnungsmaßnahmen, Sanierungssatzung und Sozialplan usw.) brauchen hier nicht en detail vorgestellt zu werden. Entscheidend ist, dass auch innerhalb dieses Regulatoriums der „Boden-

und Flächenwertausgleich“ dem Eigentümer zuzurechnen ist; der Kerngedanke der Vorschrift liege darin, sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen abzuschöpfen, wodurch zugleich ein Beitrag zur Finanzierung der der Gemeinde entstandenen Kosten geleistet werde (KOCH/HENDLER 1995, S. 280).

8.7.1.2 Delegation an private Sanierer

Eine Besonderheit dieser Maßnahme besteht darin, dass Sanierungsaktivitäten nicht ausschließlich durch den Staat geleistet werden müssen, weil man durch die Delegation an private Beauftragte – dies kann eine größere Baugesellschaft oder Baugenossenschaft sein – unter Umständen Kosten einsparen kann, die nicht zuletzt einer Sanierung selbst zugute kommen.

Auch der eigenhändige Erwerb von Flächen sowie die Bewirtschaftung von Sanierungsmaßnahmen können durch einen qualifizierten Beauftragten übernommen werden. Hier bieten sich im Einzelfall vorrangig genossenschaftliche Unternehmungen bzw. gemeinnützige Baugesellschaften an, deren Satzungen sozialverträgliche Unternehmensziele garantieren; soweit die Durchführung der Maßnahme einem für eigene Rechnung tätigen Sanierungsträger übertragen worden ist, erwirbt dieser die inwert zu setzenden Bodenflächen im Sanierungsgebiet, um Modernisierungen und Neubebauungen nach einem einheitlichen Konzept (z. B. nach genossenschaftlichen Prinzipien) abwickeln zu können (BROHM 1999, S. 568).

8.7.2 Grundflächen in der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen können ein wertvolles Instrument einer verantwortungsvollen Steuerung im Hinblick auf eine sozialverträgliche Siedlungsplanung sein. RUNKEL spricht sogar vom „*städtebaulich schärfsten Schwert*“, das dem Staat zur Verfügung stehe (RUNKEL 1991, S. 93).

Städte und Gemeinden sind danach aufgerufen, aktive Baulandpolitik dahingehend zu betreiben, dass einerseits die Ausweisung von flächen- und bodenverbrauchenden, überdimensionierten Baugebieten „auf der grünen Wiese“ verhindert und andererseits die bereits beschriebene Renaturierung bisher unbebauter innerstädtischer Grundflächen forciert wird.

KOCH/HENDLER weisen zu Recht darauf hin, dass Entwicklungsmaßnahmen vorrangig der Befriedigung neuer Bedarfe an Wohn- und Arbeitsstätten dienen sollten; die „Trabanten-Stadt“ biete ein anschauliches Beispiel für eine derartige Maßnahme, die allerdings eher der zurückliegenden Epoche der Städtebaupolitik angehöre (KOCH/HENDLER 1995, S. 281).

8.7.2.1 Ablauf und Sinn der Maßnahmen

Die Sinnhaftigkeit dieser flächenpolitischen Maßnahme ist zu befürworten, um

- eine optimale Verwendung des Grund und Bodens entsprechend den vorher festzulegenden Entwicklungszielen zu erreichen;
- „Bodenspekulationen“ größeren Ausmaßes zu verhindern, und zwar durch die Nichtberücksichtigung entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerungen;
- sämtliche Grundstücke und Flächen zu mobilisieren, und zwar über das Mittel des vollständigen Erwerbs aller Flächen im Entwicklungsbereich sowie Veräußerung „baureifer“ Grundflächen;
- eine Selbstfinanzierung durch Abschöpfung des Entwicklungsgewinns (Differenz zwischen entwicklungsunbeeinflusstem Bauflächenwert und dem Wert nach tatsächlicher Neuordnung) zu erreichen;
- weite Kreise der Bevölkerung bei der Eigentumsbildung zu berücksichtigen und nicht zuletzt
- das städtebaulich qualitätsvolle Bauen zu gewährleisten („Verhinderung von Pfuscher“)

(LEMMEN, in: DIETERICH 1997, S. 223).

Wie sehr dieses Instrumentarium – sinnvoll eingesetzt – beim Aufbau von bodenrechtlichen Innovationen von Nutzen sein kann, zeigt ein Blick in die planerischen Flächenvorgaben: Das Städtebaurecht spricht von einer „Außenentwicklungsmaßnahme“, die die erstmalige Projektierung, Planung und Entwicklung eines Ortsteils oder anderer Teile der Gemeinde zum Ziel hat, wobei heute bereits die schonende Behandlung von Grund und Boden auch in der „Innenentwicklungsmaßnahme“ (Binnenentwicklung von Ortschaften) eindeutig das Übergewicht in der Planungspraxis zu gewinnen vermag.

Zum anderen kann Gegenstand städtebaulicher Neukonzeptionen auch die Neuerrichtung eines Orts- oder Stadtteils auf vorhandener Grundfläche sein; An-

satzpunkt dieser Variante ist das Vorhandensein brachliegender Flächen in innerstädtischer Nähe. Sind größere, bislang nicht bebaute Freiflächen vorhanden, sollte der Staat in erster Linie von dem Mittel flächenbezogener Entwicklungsmaßnahmen Gebrauch machen, um eine bisher fehlgeleitete Bebauung sowie eine „Hortung“ nutzbarer Flächen zu verhindern und die Nutzung eines ganzen Quartiers insgesamt in eine andere Richtung zu lenken („Stadtteilentwicklungsplanung“).

„Clou“ jener städtebaulichen Möglichkeiten ist, dass sich die jeweilige Gemeinde verpflichten muss, die Grundstücke, die sie zur Durchführung der Entwicklungsmaßnahme freihändig oder auf Grund gesetzlicher Erwerbsmöglichkeiten erlangt hat, nach der planerisch notwendigen Neuordnung und Erschließung unter Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung zu nutzen.

8.7.2.2 Risiken der Maßnahmen

Teilweise wird in der Literatur der Einwand vorgebracht, dieses Verfahren bringe für Gemeinden nicht nur Vorteile; schließlich wirke sich als Nachteil aus, dass sie die gesamten Entwicklungsmaßnahmen vorzufinanzieren hätten, wofür in der Regel das Kapital fehle. Ein Risiko liege nach alledem auch in dem nicht immer garantierten kostendeckenden Wertzuwachs der Grundstücke, wobei vor allem in der Innenentwicklung die Grunderwerbskosten erheblich sein können (BROHM 1999, S. 568).

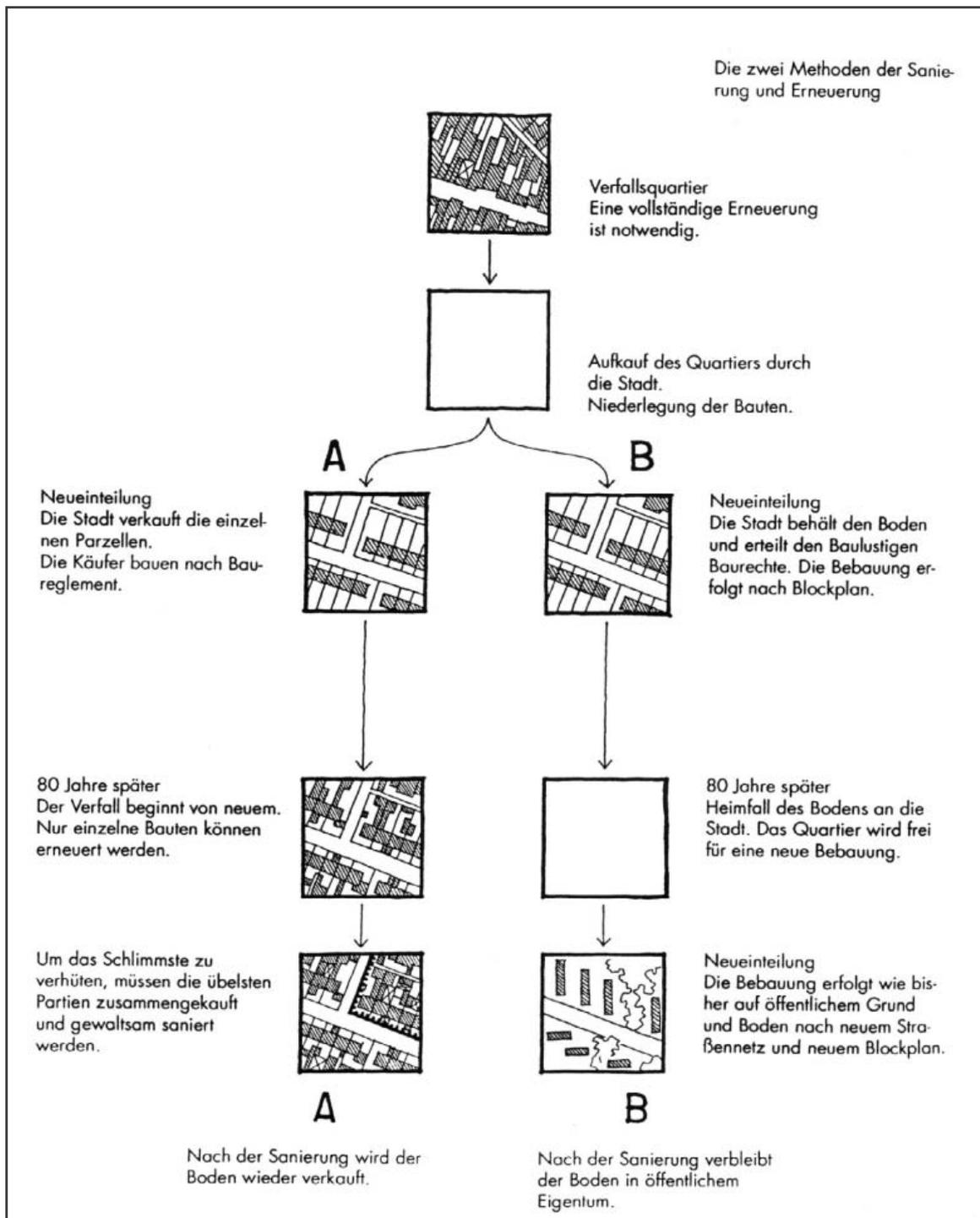
Dieser Auffassung kann hier nicht gefolgt werden, denn mit der Abschöpfung der Wertsteigerungen und alternativen Bewirtschaftungsformen der ggf. vergemeinschafteten Flächen lassen sich in der Regel auch die finanziellen Risiken der Kommunen wesentlich reduzieren.

8.7.3 Grundflächen-Sanierungen gemäß BERNOULLI

HANS BERNOULLI, auf den bereits im Kap. 6.5.5 Bezug genommen wurde, unterbreitet im Sinne der von ihm geforderten „*Organischen Erneuerung der Städte*“ (1946a) folgenden Vorschlag für eine Neukonzeption von Grundflächensanierungen (vgl. Abb. 8).

8 – Detaillierte Flächennutzungen

Abb. 8: Die zwei Methoden der Sanierung und Erneuerung



Quelle: BERNOULLI, H., 1991, S. 120

Dieser Vorschlag steht in seiner Radikalität freilich ganz im Zeichen des Wiederaufbaus vieler Städte nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Kapitel „*Das Baurecht als Instrument der Stadtbaukunst*“ (1946b) will BERNOULLI das neu entstandene, „kreative“ Baurecht in weiten Strecken mit einer Neuausrichtung staatlicher Einflussnahme auf den Bausektor verstanden wissen. Die „Variante B“ setzt auf die „staatliche Lösung“, wobei beide Varianten eine Verfallszeit der städtebaulichen Quartiere bis zur Neuverteilung von 80 Jahren annehmen (Abb. 8). Erreichen möchte er dies mit diversen Instrumenten der Vertragsgestaltung, die eine derartig große Freiheit beim Vertragsabschluss zulassen müssten, dass das Baurecht zu einem hohen Wert gelange. Nach der Zeitspanne von 80 Jahren sei es der Stadtgemeinde möglich, *„was sie so lange angestrebt hat: ihre Stadt aufzubauen, zu erneuern, zu erweitern, so schön, so gesund, so wohnlich als irgend es zeitgenössische Kunst und Technik gestatten“* (BERNOULLI 1946b, S. 121).

Durchaus strittig an dieser Sanierungsvariante ist die festgesetzte Zeitspanne von 80 Jahren, die bei Geschäftsbauten auch kürzer bemessen sein kann; im Einzelfall kann Planungssicherheit für Investoren nicht mehr gewährleistet werden. Auf Widerspruch dürfte in der Praxis auch das radikale Instrument der „Niederlegung der Bauten“ stoßen, da es an die exzessiven Flächensanierungen der 1960/1970er Jahre erinnert. Bestechend an der Alternative BERNOULLIS ist jedoch die wohldurchdachte Eigentumskonstruktion, die seiner Stadtbaukunst zugrunde liegt. Jeder Bauherr müsse danach Eigentümer des Gebäudes werden, mit dem er plane, was für den unter dem Bauwerk liegenden Grund und Boden keineswegs der Fall sein solle. Insgesamt erinnert diese Variante an die gesetzlich seit langer Zeit vorgesehene Konstruktion des Erbbaurechts (siehe Kapitel 9).

8.7.4 Umlegungsmaßnahmen von Grundflächen

Die Umlegung verfolgt ähnliche städtebauliche Ziele, wenn auch primär durch die Berücksichtigung der Eigentümerrechte. Sie findet sich im Kapitel „Maßnahmen der Bodenordnung“ im Baugesetzbuch. Im Folgenden sollen allerdings nicht die „juristischen Feinheiten“ dieses praktikablen Verfahrens vorgestellt, sondern vielmehr die Chancen ausgeleuchtet werden, die dieses Instrument bei einer Neuordnung der Grundflächensituation zweifellos besitzt.

8.7.4.1 Geschichte der Umlegung

Vor nicht allzu langer Zeit bestritt man die Notwendigkeit staatlicher Planungsmaßnahmen im Rahmen baugesetzlicher Bodenordnung.

Städteplaner und Städtebauer waren der Ansicht, dass die Fachleute bei ihren Planungen auf die bereits vorgefundenen Grundflächengrenzen Rücksicht nehmen und dadurch Bodenordnungen auf die Abtretung von Straßenflächen reduzieren könnten; CAMILLO SITTE vertritt in diesem Kontext die Auffassung, dass jegliche Bodenordnung, insbesondere die Enteignung, eine „Lageplanfrage“ sei (SITTE, zitiert nach DIETERICH 1985, S. 2).

Geometrische Lageplanschemen hätten der Natur „ins Handwerk gepfuscht“ und ergo ihr Konzept verdorben. Allenfalls für Ausnahmefälle, wenn etwa ein ganzer Stadtteil abgebrannt war, sei ein Sondergesetz für den Wiederaufbau erforderlich gewesen (DIETERICH 1985). Insbesondere die Frage der Abgrenzung der Umlegung von der Enteignung ist insofern von Interesse, als mit Hilfe der Enteignung großflächigere Areale einer völlig neuen Bodennutzung (ohne Rücksicht auf die Eigentümerrechte) zugeführt werden können. Gerade zu dieser Unterscheidung merkt DIETERICH zu Recht an, dass man im Einzelfall zur Durchführung einer Straßenplanung zwar die Enteignung der Straßenfläche in Betracht ziehen könne, dass aber dem Weg der Enteignung als Mittel zur Realisierung einer städtebaulichen Planung sowohl Gründe öffentlicher wie privater Interessen entgegenstünden; die Umlegung sei daher vorzuziehen (DIETERICH 1985).

Kernstück der Umlegung als Maßnahme der Bodenordnung ist insbesondere, dass mit diesem Grundstückstausch als Vollzug hoheitlicher Planung sowohl öffentliche wie auch private Interessen verfolgt werden sollen; Ziel jeder Maßnahme ist die zweckmäßige Nutzung der durch Neuordnung entstandenen Flächen. Dennoch kann von einem „gleichrangigen Miteinander“ öffentlicher und privater Interessen nicht gesprochen werden, da es sich schließlich nicht leugnen lässt, dass der Staat seinen Planungen die Interessen der Gemeinschaft bzw. das Wohl der Allgemeinheit voranstellen muss.

Ferner ist nach den Grundsätzen des Umlegungsverfahrens dafür gesorgt, dass auch der Landabzug für diejenigen Flächen, die öffentlichen Interessen zu dienen bestimmt sind, kein „Sonderopfer“ darstellt, sondern von allen Beteiligten in gleichem Verhältnis getragen wird. Der Grundsatz der Wertgleichheit bedinge

den Wertbestand des Eigentums, der Grundsatz der Werterhaltung bringe den Bestand des gleichartigen Eigentumsgegenstands mit sich und Sorge dafür, dass in der Umlegung nicht nur die Wertgarantie, sondern tatsächlich auch die Grundstückseigentumsgarantie eingehalten werde (DIETERICH 1985, S. 5).

Von dieser Garantie indes soll es nur in begründeten Fällen Abstriche geben. Die Geschichte der Umlegung ist durchaus denkwürdig, da sie bereits im Mittelalter zur Auflösung der Gemeinschaftsweiden eingesetzt wurde. Auch im Städtebau war diese Maßnahme – bedingt durch chronische Baulandknappheit – beliebt: die „Berliner Stadterweiterungen“ der Jahre 1819 bis 1826, 1856 und 1858/59 konnten durch Umlegungen verwirklicht werden; der Wiederaufbau zerstörter Städte (sei es durch kriegerische Maßnahmen oder Naturkatastrophen) wie zum Beispiel das daniederliegende Hamburg nach dem „Großen Brand von 1842“ konnte nur durch konsequente Anwendung von Grundflächenumlegungen gelingen.

8.7.4.2 Charakterisierung der Umlegung

Heute ist in Raum- und Stadtplanung allgemein anerkannt, dass die Umlegung das geeignete Mittel ist, um sowohl

- Flächen erstmals zu erschließen („Neuerschließungsumlegung“) als auch
- bereits bebaute oder brachliegende Bauflächen neu zu ordnen („Neuordnungsumlegung“).

Zukunftsgerichtete Flächenplanung kann daher nicht hoch genug eingeschätzt werden – das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT ist hier ähnlicher Auffassung:

„Planung und Umlegung sind nicht selbständig nebeneinanderstehende, sondern sich wechselseitig durchdringende und bedingende Maßnahmen. Planung und Umlegung, Projekt und Durchführung, sind eine Einheit. Die Umlegung ist die entscheidende Stufe des Vollzugs der Planung, ist ihre Verwirklichung. Die Umlegung ist nötig, wenn die städtebauliche Planung auf Grundstücke trifft, die sich zur Verwirklichung der Planung nicht eignen; dann schafft nämlich die Umlegung neue, zur Planverwirklichung geeignete Grundstücke“ (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, in: DVBl. 1965, S. 519).

In neuerer Rechtsprechung wird die Umlegung nicht als Enteignung, sondern im Sinne einer wirtschaftswissenschaftlichen Blickrichtung als „*Institut des Grund-*

stückstausches im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums“ gewertet (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT 1965).

Die Umlegung ist deshalb im Rahmen dieser Arbeit von besonderem Interesse, weil man mit ihr die Sozialbindungen aufzeigen kann, die beim Grundeigentum notwendig weitreichender sein müssen als bei sämtlichen anderen Eigentumsarten.

„Quintessenz“ dieses Verfahrens ist, dass das Prinzip einer intensiven Beteiligung betroffener Eigentümer bzw. eine Zusammenarbeit zwischen ihnen und der durchführenden Gemeinde gegeben ist, ferner von den auf dem Gedanken der Solidargemeinschaft beruhenden Prinzipien der Gleichbehandlung und Gleichbelastung der Eigentümer und schließlich von den Grundsätzen der wertmäßigen Bestandserhaltung und Verbesserung geprägt ist – m.a.W.: es ermöglicht eine umfassende Flächennutzungssteuerung (BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR 1999, Vorbemerkung zu den §§ 45-84 BauGB).

Nach zusammenfassender Meinung der obersten deutschen Gerichte ist festzuhalten, dass die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG neben der Umlegung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG differenziert zu betrachten ist. Beide Rechtsinstitute kommen entsprechend ihrer Stellung innerhalb des Eigentumsgrundrechts dem staatlichen Entzug nahe. Die Zweckformel hat die Privatnützigkeit im Auge, während sich Enteignungen primär am Dogma des Gemeinwohls orientieren und ultima ratio bleiben müssen.

8.7.4.3 Handhabbarkeit der Maßnahme

Flächen können im Rahmen der Umlegung nur dann zweckmäßigerweise neu zugeschnitten werden, wenn dies ein Bebauungsplan legitimiert. Erschließungen oder Neugestaltungen bestimmter Gebiete werden bezweckt, indem bebaute und unbebaute Grundflächen durch die Umlegung dergestalt neugeordnet werden können, dass im Ergebnis nach Lage, Form und Größe für die bauliche Nutzung zweckmäßig gestaltete Bauflächen entstehen.

Darüber hinaus muss man – wie DIETERICH (1985, S. 36) zutreffend bemerkt – auch die zusätzlich hinzukommenden verteilungs- und allokatiospolitischen Effekte mit in der Überlegung berücksichtigen. Nicht zuletzt ist in diesem Zusammenhang das flächenpolitische Ziel zu nennen, da hierdurch das Ausschei-

den öffentlicher Flächen für Verkehrs- und Grünareale, aber auch für andere Zwecke, erleichtert wird. Zudem würden Enteignungen vermieden (d. h. Entschädigungszahlungen der öffentlichen Hand entfallen), und die benötigten Flächen könnten in der Regel billiger beschafft werden als bei Kauf bzw. Enteignung. Wesentlicher Aspekt ist ferner der Interessenausgleich, der bereits bei Grund- und Rohstoffrenten zum Tragen kam: Die Umlegung vereinigt in idealtypischer Weise – wie oben bereits erläutert – private und öffentliche Interessen, daher zeige sich Grundeigentum als ein Verhältnis auf Gegenseitigkeit, geprägt durch Vor- und Nachteile, Rechte und Pflichten zugunsten der Allgemeinheit (DIETERICH 1985, S. 41).

Eine „solidargemeinschaftliche Flächennutzung“ im klassischen Sinn wäre eine der positiven „Nebenwirkungen“ dieses Instruments, wobei der Gedanke der Solidargemeinschaft angesichts begrenzter Flächenressourcen verdeutlicht, dass im Grunde genommen private und öffentliche Interessen nicht voneinander trennbar sind und die für die bauliche Nutzung einer Grundfläche notwendigen Maßnahmen nicht als hoheitliche, „von oben kommende“, sondern als selbstverständliche und von allen getragene Flächenkorrektive betrachtet werden (BATTIS/ KRAUTZBERGER/LÖHR 1999, §§ 45, 84 BauGB, Rdnr. 6).

Die praktische Durchführung dieses Instruments obliegt einem extra für diesen Zweck eingerichteten Umlegungsausschuss, der aus besonders qualifizierten Mitarbeitern besteht und ggf. Anregungen von Grundeigentümern bereits im Vorwege in seinen Planungen mit berücksichtigen soll.

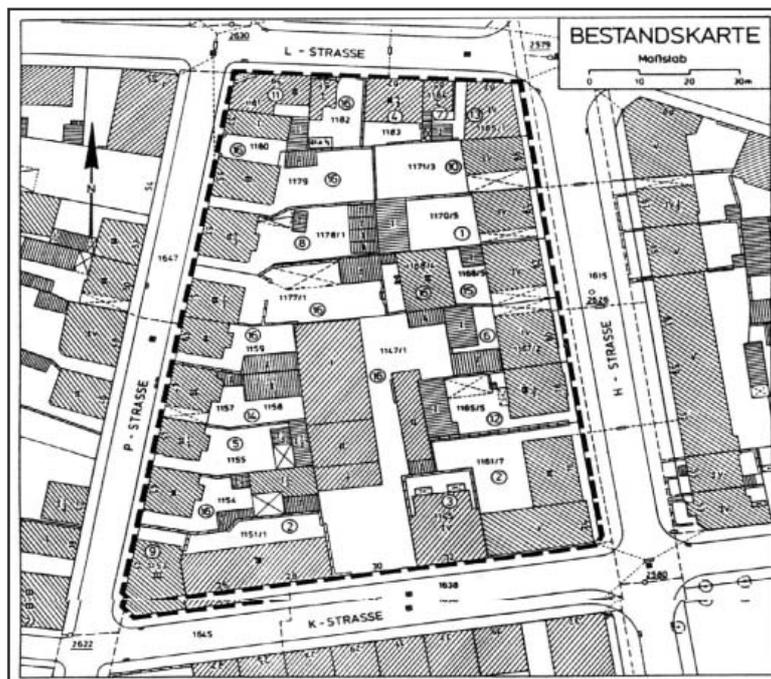
8.7.4.4 Umsetzung in der planerischen Praxis

Die Abb. 9-12 zeigen, wie ein gemeinschaftliches Grundstück im Blockinneren eines Gebäudes (Spiel- und Stellplatzfläche) durch Neugestaltung und Zusammenlegung von Parzellen geschaffen werden kann.

Ausgangspunkt planerischer Überlegungen ist die Modifizierung der zentral gelegenen Parzelle mit der Nummer 1147/4 (vgl. Abb. 11).

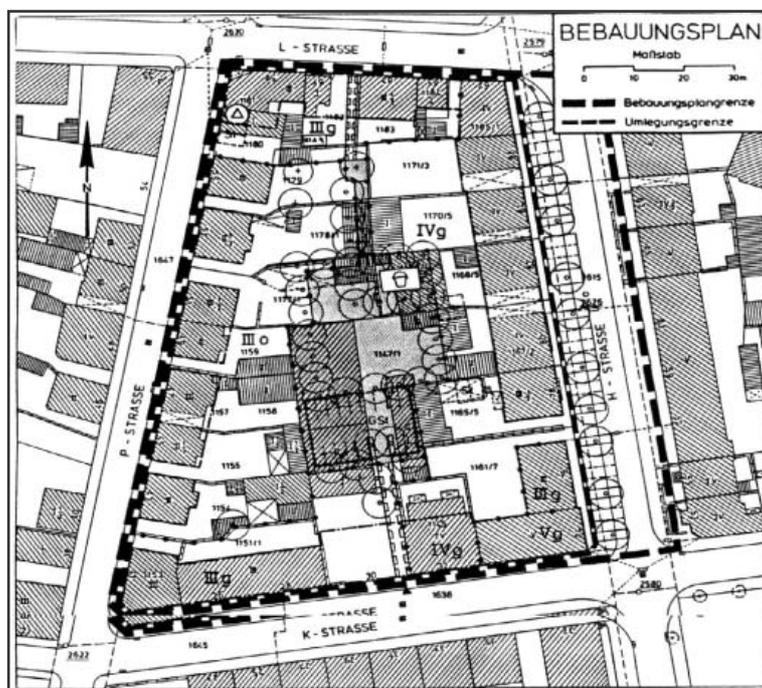
8 – Detaillierte Flächennutzungen

Abb. 9: Gemeinschaftsgrundstück im Blockinnenbereich (1)



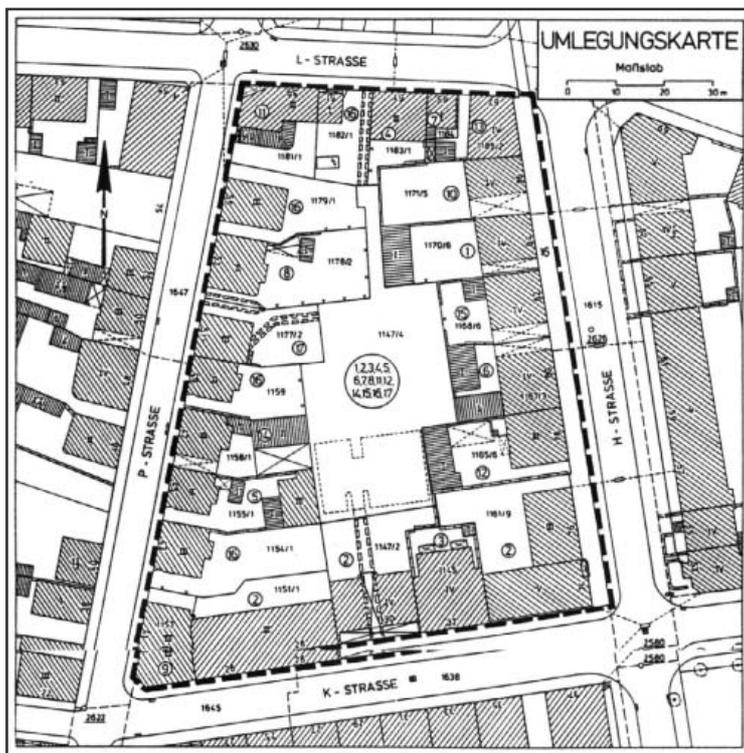
Quelle: DIETERICH, H., 1985, S. 205

Abb. 10: Gemeinschaftsgrundstück im Blockinnenbereich (2)



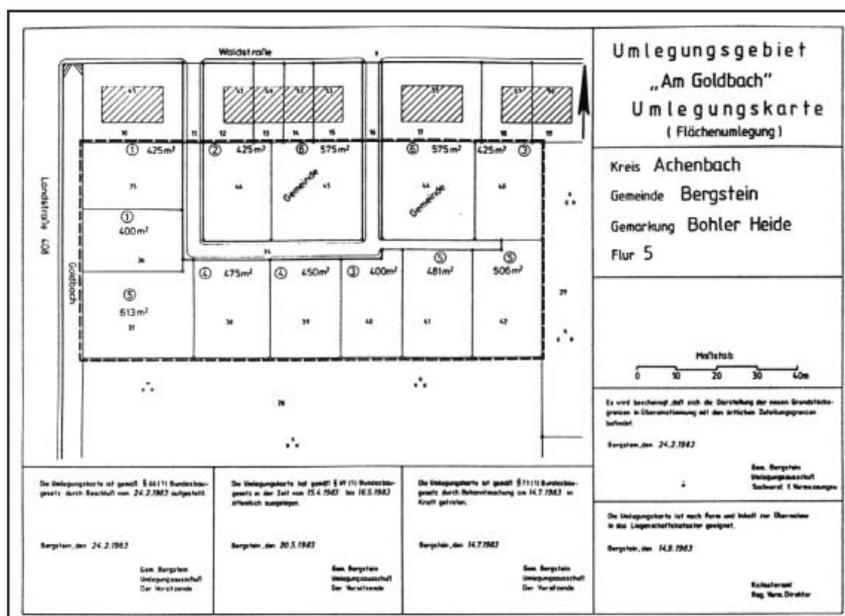
Quelle: DIETERICH, H., 1985, S. 206

Abb. 11: Gemeinschaftsgrundstück im Blockinnenbereich (3)



Quelle: DIETERICH, H., 1985, S. 207

Abb. 12: Ausschnitt aus der Umlegungskarte



Quelle: DIETERICH, H., 1985, S. 349

Die Umlegungskarte verdeutlicht, wie sich durch planerische und staatliche Einflussnahme die „Herstellung“ gemeindeeigener bzw. vergemeinschafteter Flächen bewerkstelligen lässt: Die Parzellen 44 und 45 sind auf diese Weise für Infrastruktureinrichtungen festgesetzt worden.

Im vorliegenden Beispiel konnte das Gemeinschaftsgrundstück mit der Flur-Nr. 1147/4 dadurch geschaffen werden, dass jeder der beteiligten Grundstückseigentümer einen auf ihn entfallenden Miteigentumsanteil am Boden pro m² von fünf Achteln des Flächenpreises zu bezahlen hatte. Auf der genannten Parzelle wird eine Grünanlage mit kleinem Kinderspielplatz und 15 Einstellplätzen errichtet, die in gemeinschaftlichem Eigentum der Menschen stehen (Abb. 10). Sämtliche Kosten für Betrieb, Wartung, Instandhaltung und ggf. Erneuerung obliegen den Eigentümern.

8.8 Grundflächen in städtebaulichen Verträgen

Nicht zuletzt in der raum- und städteplanerischen Praxis setzt sich im Laufe der Zeit immer mehr das Bewusstsein durch, dass man mit städtebaulichen Verträgen, die Kommunen mit Vorhabenträgern schließen, die Flächennutzung sozialvertraglich zu steuern imstande ist.

Bei HUBER (1995, S. 12ff) findet sich ein Beispiel aus der Stadt München, die schon sehr früh damit begonnen hat, die Nutzung bebaubarer Flächen des städtischen Terrains vertraglich mit den jeweiligen Eigentümern zu regulieren. Der Münchner Stadtrat geht unter dieser Prämisse dabei nach folgendem Muster vor:

„Das Planungsreferat soll Bebauungsplanverfahren, die planungsbedingt zu einem Bodenwertzuwachs der überplanten Grundstücke führen, nur durchführen und dem Stadtrat zur Billigung vorlegen, wenn unter Berücksichtigung der nachstehenden Grundsätze Vereinbarungen mit den Planungsbegünstigten abgeschlossen sind:

- *Sicherung der Ziele und Zwecke der Planung, die nicht durch planungsrechtliche Festsetzungen zu regeln sind, wie z. B. Sicherung des zeitlichen Ablaufs der Durchführung, Sicherung eines Anteils preisgünstigen oder sozialen Wohnungsbaues nach Maßgabe einschlägiger Stadtratsbeschlüsse, Sicherung von Betriebsstandorten.*

- *Übernahme der ursächlichen Kosten (z. B. Planungs-, Erschließungs-, investive Folgekosten) durch Planungsbegünstigten und*
- *Verbleib ca. eines Drittels des planungsbedingten Wertzuwachses der Grundstücke bei den Eigentümern“.*

Was sich auf den ersten Blick kompliziert anhört, ist in der Praxis der mehr und mehr zunehmende Versuch der Gemeinden, auf dem Gebiet vorausblickender Flächen- und Bodennutzung von sich aus die planerische Initiative zu ergreifen, und zwar unter Zuhilfenahme genannter vertraglicher Vereinbarungen; dabei werden überall im Land Modelle Münchner oder anderer Art abgeschlossen. Nach dem *Echinger Modell* beispielsweise erwirbt eine Gemeinde 25 % der Fläche als Erschließungsareal für den doppelten „Ackerlandpreis“, die restlichen 50 % der verbleibenden Fläche werden von der Gemeinde zu einem Preis übernommen, der einen Bruchteil des aktuellen Baulandpreises der Kommune beträgt. Auf diese Weise kann die Gemeinde bis zu einem Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses abschöpfen.

Gleichzeitig ist es ihr auf diese Weise möglich, die Bauwilligen bzw. Nutzer der Flächen zusätzlich an den entstehenden Kosten der Inwertsetzung jener Areale (Erschließungslast) zu beteiligen. Vertragliche Vereinbarungen dieses Typs empfehlen sich nicht nur in Bezug auf die Bebauung, sondern auch in sämtlichen relevanten Bereichen, in denen Landschaft (irreversibel) verbraucht wird; ferner sind sinnvolle und zukunftsweisende Lösungen für ein sozial- und ökologieverträgliches Flächenmanagement nur im Konsens aller beteiligten Parteien möglich, was bereits TESDORPF im Jahre 1984 herausarbeitete.

Baulandknappheit als Handlungsmotiv spielt hier nur eine Nebenrolle, und hinzuweisen sei erneut auf die heftigen Kontroversen in den 1970er Jahren um die Abschöpfung des Grundflächenwertzuwachses. In neuerer Zeit ist eine Renaissance dieser Diskussion im Sektor der Stadtplanung und des Städtebaurechts zu konstatieren, wobei es in diesem Zusammenhang als bemerkenswert erscheint, dass sich das Engagement z. B. der Stadt München bereits bis Mitte 1972 zurückverfolgen lässt. Zu dieser Zeit hatte der Münchner Stadtrat eine „Neuordnung des Bodenrechts“ beschlossen, die die Kombination einer Zuwachsteuer auf Bodengewinne realisierte und nicht in Anspruch genommene Bodenwert-

steigerungen mit einem Planungswertausgleich belegen sollte (HUBER 1995, S. 13).

8.9 Initiative Nordrhein-Westfalens

Die Strategien von Innenentwicklungen in Städten, die Ausweisung und Erschließung neuer Baugebiete für prognostizierte Bevölkerungszunahmen wurden erweitert um die Diskussion einer Festlegung der Abschöpfungsregelungen direkt im *Baugesetzbuch*.

Nordrhein-Westfalen hat daher im Oktober 1996 folgenden Antrag in den Bundesrat eingebracht:

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs:

§ 28 a: Ausgleichsbetrag des Eigentümers

Der Eigentümer eines Grundstücks, das in einem durch einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan festgelegten Baugebiet ... gelegen ist, hat an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag in Geld zu entrichten, der der durch die Planfestsetzung bedingten Erhöhung des Bodenwertes des Grundstücks entspricht.

Die durch die Planfestsetzung bedingte Erhöhung des Bodenwertes des Grundstücks besteht aus dem Unterschied zwischen dem Bodenwert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Überplanung des Grundstücks durch den Bebauungsplan nicht erfolgt wäre (Anfangswert), und dem Bodenwert, der sich für das Grundstück im Vergleich zu anderen erschließungsbeitragspflichtigen Baugrundstücken der Gemeinde aus der Gesamtheit der verkehrswertbeeinflussenden rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ergibt (Endwert)

(1) Der Ausgleichsbetrag ist zu entrichten, wenn die Erschließung gesichert ist.

....

(2) Die Gemeinde kann im Einzelfall von der Erhebung des Ausgleichsbetrages ganz oder teilweise absehen, wenn dies im öffentlichen Interesse geboten ist. Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Fläche als Baugrundstück für den Gemeinbedarf, als Verkehrs-, Versorgungs- oder

Grünfläche festgesetzt ist oder für sonstige öffentliche Zwecke benötigt wird.

§ 28 b: *Zweckbindung*

Die Gemeinde ist verpflichtet, die Einnahmen aus dem Planungswertausgleich für ihre Ausgaben zur Entwicklung dieses Baugebietes, unverzüglichen Bereitstellung der Infrastruktur und zur Verbilligung von Wohnbauland in diesem Baugebiet einzusetzen.“

Schwachpunkt dieses bemerkenswerten Entwurfs ist die Zweckbindung der Ausgleichsabgabe für die Neuerschließung von Baugebieten, was u. U. zu einer Erhöhung des Flächen- und Landschaftsverbrauchs beitragen könnte. Sinnvoller wäre es, die eingenommenen Gelder in einen „Flächenpool“ zu investieren, durch den die Möglichkeiten des gemeindlichen Vorkaufsrechts erweitert oder staatliche Förderprogramme für Genossenschaften aufgelegt werden könnten.

Zu fordern ist weiter eine Ausdehnung der Wertzuwachsregel auf ehemals kontaminierte Flächen, die durch staatliche Sanierungsmaßnahmen eine Aufwertung erfahren haben. Hier wäre es angebracht, bei einer Weiternutzung den Eigentümer prozentual zu beteiligen.

9. Grundflächen im Erbbaurecht

Die „Reanimation“ des Erbbaurechts wird heute von vielen Wissenschaftlern als durchaus probates Mittel im Hinblick auf eine Reformierung des Bodenrechts angesehen.

9.1 Historische Entwicklung

Das Erbbaurecht als solches ist nach der herkömmlichen Definition das „*veräußerliche und vererbliche Recht, auf oder unter der Oberfläche eines fremden Grundstücks ein Bauwerk zu haben*“ (§ 1 ErbbauVO). Einerseits verleiht es dem Bebauer die Möglichkeit, Eigentümer des zu errichtenden Gebäudes zu werden, ohne gleichzeitig Eigentümer des Baugrunds zu sein. Kennzeichen dieser Variante der Grundflächenbewirtschaftung ist mithin eine nicht nur wirtschaftliche, sondern auch rechtliche Trennung von Grundstücks- und Bauwerkseigentümer. Historisch betrachtet, kann man von einer althergebrachten Form der Bebauung sprechen, denn bereits das römische Recht kannte die „*superficies*“, also die dinglichen Baurechte auf fremdem Boden. In Deutschland hatte diese Nutzungsform vor der Rezeption ihren Vorläufer in der „*Städtischen Bauleihe*“.

Sowohl Staat wie auch Städte erwarben den Boden und stellten ihn den „*Baulustigen*“ in der Regel unentgeltlich zur Verfügung, z. T. enteigneten sie ihn, wie im *Edikt des Großen Kurfürsten von 1667* vorgesehen war. Wesentlicher Effekt dieser Maßnahme war, dass damit primär der Wohnungsbau dieser Zeit vorangetrieben werden konnte. Zudem trat eine Gesundung des von hohen Grundstückspreisen gekennzeichneten Bodenmarkts ein.

Die Wende dieser positiven Entwicklung stellte sich im 19. Jahrhundert ein, als die Maximen des Eigentümerbeliebens und der privaten Gewinnmaximierung der Investoren die Überhand gewannen. So führte man in der weiteren Entwicklung die ursprünglich unentgeltlich zur Verfügung gestellten Baugrundstücke einer Ablösung zu und transformierte sie in Privateigentum bzw. zum Teil auch in das Eigentum der Städte.

Zu Recht wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass man seinerzeit einerseits davon ausging, dass sich diese Art der Bodennutzung nicht würde durchsetzen können; auf der anderen Seite war man jedoch nicht in der Lage zu er-

kennen, wo die Quellen dieser angeblichen Interesselosigkeit lagen (INGENSTAU 1980, S. 22).

Auf Grund der spärlichen Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch besaß das Erbbaurecht in der Folgezeit keine große praktische Bedeutung mehr. Dies sollte sich mit dem Aufkommen der Bodenreformbewegungen jedoch ändern: Vor allem ADOLF DAMASCHKE versuchte, die Konzeptionen des Erbbaurechts wieder zu beleben und weiterzuentwickeln.

9.2 Durchsetzbarkeit in der Praxis

Teilweise findet sich in der Literatur die Auffassung, jene Variante der Flächennutzungssteuerung sei durch eine Starrheit ihres Ablaufs charakterisiert. Jedoch überwiegen die nicht zu unterschätzenden Vorteile eines innovativen und auf die heutigen Verhältnisse übertragbaren Erbbaurechts: Die Beteiligten besitzen ausreichend Spielräume, um ihre Interessen individuell vertraglich zu regeln; darüber hinaus kann es helfen, die Bodenpreise durch Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung auf ein annehmbares Niveau zu senken. Die Kommunen müssten dabei ihre „Flächen-Vorratspolitik“ dahingehend aufgeben, dass sie ihren Boden im Sinne eines Tauschobjekts behalten können – da sie ihn in einigen Jahrzehnten bei dann anstehenden städtebaulichen Maßnahmen wieder benötigen.

Als Erwerber dieser gemeindlichen und kirchlichen Flächen könnten darüber hinaus bevorzugt (Bau-)Genossenschaften Berücksichtigung finden, die sich dem Ziel sozialverträglicher Bodennutzung verschrieben haben. Diese Unternehmen könnten dann – ausgestattet mit staatlichen Zuschüssen – die Parzellen wiederum an Interessenten in Erbpacht vergeben, die dann in eine Nutzungsent-schädigung umgewandelt wird.

Es soll auch nicht verschwiegen werden, dass mancher Privateigentümer diese Variante deshalb gutheißt, weil er bei der Vergabe einer Baufläche auf der einen Seite sowohl Eigentümer bleiben kann, auf der anderen Seite den (monatlichen) Erbbauzins einnimmt. Durchaus denkbar ist ferner, dass der ursprüngliche Flächeneigner je nach der Laufzeit des Erbbaurechts einen Betrag erhält, der u. U. das Mehrfache des normalen Kaufpreises ausmachen kann, und er darüber hinaus die Eigentumsposition behält (vgl. INGENSTAU 1980, S. 25).

Als Raumbeispiel für den großflächigen Einsatz des Flächen-Erbbaus wird von KNIRSCH (1972, S. 124f) die Stadt Wolfsburg erwähnt. Jene hat infolge der Expansion des VW-Konzerns die Flächen innerhalb des Stadtgebiets, die ihr fast zur Gänze gehörten, zum Aufbau der Stadt im Erbbauverfahren vergeben. In der Folgezeit hatte Wolfsburg nach 1963 jedoch einerseits mit steigenden Bodenpreisen und andererseits mit der Stagnation des festgesetzten Erbbauzinses zu kämpfen, mit dem Resultat, dass die Bodenwerte im Vergleich zum Zeitpunkt der Ausgabe des Erbbaus um das zeh- bis dreißigfache in die Höhe gingen. Die mittlerweile entstandene „City“ brachte eine ebenso hohe Steigerung der Grundrentenzahlen hervor, was die Stadtverwaltung auf die Notwendigkeit der Erhöhung des Zinses brachte. *„Nach der Angleichung der Zinsen war fast die gesamte Bevölkerung Wolfsburgs in Unruhe geraten“* (KNIRSCH 1972, S. 124).

Die Unternehmer in der City mutmaßten, dass die ihnen leistungslos zufließende Grundrente von Staats wegen weggenommen würde, und die Eigentümer von Eigenheimen sahen sich einer steigenden Belastung ihres Grundvermögens sowie Verlusten bei einem Verkauf gegenüber. Die Mieter des sozialen Wohnungsbaus schließlich fürchteten baldige Mieterhöhungen. *„Massenversammlungen empörter Bürger“* sowie die Gründung von 3 Initiativen verfolgten das Ziel, den Stadtrat von seinem Vorhaben abzubringen. Die Forderungen gingen so weit, dass die Bürger von der Stadt die Veräußerung der Grundflächen erreichen und außerdem durchsetzen wollten, dass als Preis dafür der geringere Wert zugrunde gelegt werde, von dem man anfangs die Erbbauzinsen festsetzte. Insgesamt hätte diese Forderung in der Praxis bedeutet, dass den Erbbauberechtigten ein *„Geschenk von diversen Millionen DM in den Schoß gelegt“* worden wäre (KNIRSCH 1972, S. 125).

Trotz dieser negativen Erfahrungen in Wolfsburg wäre es indes denkbar, das Erbbaurecht (verbunden mit Nutzungsbeschränkungen) auf mineralische Rohstoffe auszudehnen: Das Erbbaurecht muss nämlich für ein Bauwerk „auf oder unter der Oberfläche des Grundstücks“ bestellt werden; damit erscheint es möglich, eine Art „unterirdisches Bauwerk“ (z. B. eine Schachanlage oder ein gesamtes Bergwerk) zu errichten, während die Oberfläche darüber nicht für eine Erbbau-Konstruktion benötigt würde. Man könnte sich vorstellen, dass z. B. die landwirtschaftliche Fläche durch den Eigentümer bewirtschaftet wird, während darunter Abbaumaßnahmen des Erbbauberechtigten im Gange sind.

Neben Wolfsburg sind ferner Lübeck, Hamburg, Kaiserslautern oder Freiburg als Raumbeispiele geeignet. In diesen Kommunen verfügen die Stadtkämmerer heute noch z. T. über erhebliche Flächen, die man im Erbbauverfahren vergibt. Für die neuen Bundesländer hätte die konsequente Einführung jener Flächennutzung Vorteile gebracht; jedoch stand man nach der „Wende“ in vielen Städten diesem Instrument sehr kritisch gegenüber – die Förderung von Privateigentum stand im Vordergrund.

10. Aspekte der Grundflächennutzung in der ehemaligen DDR

Oben wurde bereits Bezug auf das DDR-Bergrecht genommen. Doch nicht nur auf diesem Rechtsgebiet, sondern in der gesamten Organisation der Eigentumsrechte an Grund und Boden herrschte Uneinigkeit in den beiden ehemals getrennten deutschen Staaten.

10.1 Daten zur Flächennutzung

Analog zur differierenden Eigentumsstruktur wies auch die gesamte Grundflächennutzung Unterschiede auf. Die gesamte Fläche der ehemaligen DDR (108.178 km²) wurde fast zur Gänze genutzt, und infolge der Übernutzung begann sich auch im Osten der Landschaftsverbrauch mehr und mehr durchzusetzen. Hinzu kamen gestiegene Anforderungen nahezu sämtlicher Wirtschaftszweige an den Boden (inklusive Trinkwasserbedarf, Natur- und Landschaftschutz usw.), so dass die landwirtschaftliche Nutzfläche von 6,526 Mio. ha im Jahr 1950 auf 6,187 Mio. ha im Jahr 1987 zurückging. Insgesamt standen in der DDR damit rd. 6,2 Mio. ha landwirtschaftliche Nutzfläche in der Bearbeitung, während es in der alten Bundesrepublik 11,9 Mio. ha waren. Im Jahr 1988 betrug der Anteil des Ackerlandes an der gesamten Nutzfläche 76 % und war damit höher als im Westen Deutschlands (60 %); allerdings verfügte die Bundesrepublik über mehr Wiesen und Weiden (STATISTISCHES TASCHENBUCH DER DDR 1988, S. 69).

10.2 Flächen-Eigentum

Die Eigentumssituation war dadurch geprägt, dass die nutzbaren Flächen an Betriebe, Kombinate, LPGs, gesellschaftliche Organisationen sowie an einzelne Bürger zu Nutzungszwecken übergeben wurden.

Die Grundfläche insgesamt befand sich in staatlicher, treuhänderisch verwalteter, diversen Privateigentümern entzogener und im Eigentum ausländischer Bürger oder Unternehmen stehender Hand.

Die Kategorien lassen sich wie folgt unterteilen: Das sozialistische Eigentum gliederte sich in Volkseigentum, Eigentum sozialistischer Genossenschaften und schließlich in das Eigentum gesellschaftlicher Organisationen. Ferner gab es individuelles Eigentum des Einzelnen, was sich einerseits in persönliche und ande-

rerseits in private Vermögenspositionen aufspaltete (HARDER 1998, S. 8). Betrachtet man die heute zur Verfügung stehenden statistischen Quellen zum Grundeigentum in der DDR – die weder umfangreich noch gut zugänglich sind – so fällt auf, dass der Anteil des „Volkseigentums“ an der gesamten Grundfläche für den Zeitraum des Bestehens der DDR mit etwa einem Drittel angegeben wird.

Der Eigentumsanteil von (Bau-) Genossenschaften oder anderen Zweckgemeinschaften, die ihren Grundbesitz verwalteten, war allerdings mit unter 1 % verschwindend gering.

Ein Grund dafür liegt darin, dass (anders als in Ungarn oder Rumänien) der in die Genossenschaften eingebrachte Boden nicht in das jeweilige genossenschaftliche Eigentum überführt wurde. Doch es gab Genossenschaften, die einen erheblichen Anteil privaten oder volkseigenen Landes nutzten, ohne Eigentümer zu sein. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass der Eigentumserwerb dieser Körperschaften hinsichtlich des Grund und Bodens von der DDR-Regierung nicht unterstützt wurde, da man in der Schaffung umfangreichen genossenschaftlichen Bodeneigentums *„ein Hindernis für eine in der Ferne angestrebte Nationalisierung der Flächen“* sah (HARDER 1998, S. 11).

10.3 Flächen für Eigenheime und Industriebauten

Der Begriff „Eigenheim“ ist nach Auffassung von JENKIS in der ehemaligen DDR ein verbreiteter Ausdruck zur Bezeichnung von Wohngebäuden (z. B. Ein- und Zweifamilienhäuser), die persönliches Eigentum waren, und zwar unabhängig vom Bodeneigentum. Von Eigenheimen wiederum seien Bungalows für Erholungszwecke und Garagen zu unterscheiden, für die es besondere Regelungen gab (JENKIS 1992, S. 23).

Bei den eigengenutzten Wohngebäuden erhielt der nutzungsberechtigte Bürger das volkseigene Grundstück vom Staat zugeteilt. Durch diesen Akt der Zuteilung habe der Staat als öffentliche Machtinstanz dem Bürger *„eine Gunst erwiesen“*, der sich ihrer als würdig zu erweisen hatte, indem er oder sie in der DDR blieb. Das Verhältnis sei Ausdruck einer Sonderbeziehung, die sich darin manifestierte, dass der Nutzungsberechtigte eine behördliche Urkunde ausgestellt bekommen habe, womit *„einer möglichen Flucht ein weiterer Riegel vorgeschoben“* werden sollte (JENKIS 1992, S. 23).

Bei der Mehrzahl der industriell genutzten Grundflächen ergibt sich folgender Befund:

- Die industriell genutzten Bodenflächen (insgesamt immerhin 1,6 Mio. ha) wurden in der Regel unentgeltlich vom Staat bereitgestellt (Ausnahme: bei Entzug landwirtschaftlicher Nutzfläche);
- Hinsichtlich der Kostenrechnung ist zu konstatieren, dass aus dem „Faktor Boden“ keine reproduktionswirksamen Kosten entstanden, was bedeutet, dass er finanziell nicht bewertet wurde. Boden zählte man allgemein nicht zu den „Grundmitteln“; die Flächennutzungsgebühr machte an den Gesamtinvestitionen diverser Bereiche der DDR-Volkswirtschaft lediglich 2-8 % der Kosten aus (bei „Privatböden“ war der Preis der Nutzung sogar noch geringer: dort betrug er nur 0,25-0,50 %);
- In den Kombinatn hatte der Leiter (Generaldirektor) die Möglichkeit, eine unentgeltliche Nutzungsüberlassung von Grundstücken innerhalb der Kombinatistruktur durchzuführen.

Gerade letzteres dürfte die Subventionierung und den Landschaftsverbrauch verstärkt haben, da der Umgang mit Grund und Boden sich proportional zu den im Vergleich äußerst niedrigen Gebühren für die Grundflächennutzung verhielt. Erst mit der Aufarbeitung der DDR-Nutzungsverhältnisse im Jahre 1990 habe man feststellen können, dass eine *„außerordentliche Verschwendung von Grund“* stattgefunden hatte. Nach der Wende sei die Treuhandanstalt bemüht gewesen, die vornehmlich industriell genutzte Grundfläche für die als „dringend“ angemeldeten Investitionsvorhaben der Interessenten verfügbar zu machen, indem sie den Verkauf nicht betriebsnotwendiger Flächen erzwungen habe (JENKIS 1992, S. 24).

10.4 „Verliehene“ Flächen-Nutzungsrechte

Eigentumsrechtlich sollte ein Auseinanderfallen der Rechtspositionen in Grundstücke und in darauf stehende Gebäude erreicht werden.

Dies konnte nur durch einen „juristischen Winkelzug“ geschehen: Man beschloss, dass auf volkseigenen Grundstücken die sog. „sonderrechtsfähigen Gebäude“ bestehen durften auf Grund entweder eines vor 1976 begründeten Erb-

baurechts oder auf Grund „verliehener Nutzungsrechte“ zugunsten von Bürgern oder Genossenschaften. Insoweit hatte es die DDR – flächenpolitisch gesehen – „einfacher“ als die Bundesrepublik, indem sie schließlich noch zusätzlich Sonderrechte an privaten Grundstücken dem Bürger einräumte, und zwar wiederum auf Grund von Erbbaurechten oder zugewiesenen Nutzungsrechten, wenn die zuweisende LPG hinsichtlich der zugewiesenen Flächen ein genossenschaftliches Nutzungsrecht innehatte (ROHDE et al. 1989, S. 296f).

Als Grundlage für die rechtliche Einordnung der vielfältigen Nutzungsberechtigungen am Boden in der ehemaligen DDR fungierte das Zivilgesetzbuch (ZGB der DDR). Nach der Vorstellung der DDR-Regierung sollte Gebäudeeigentum ein vom Grundstück gesondert zu sehendes Recht sein, das auf Grund des dinglichen Nutzungsrechtes errichtet oder aber nach § 459 ZGB-DDR als Volkseigentum angesehen wurde (HARDER 1998, S. 99).

In dieser wirtschaftspolitischen Aufteilung bebaubarer Grundflächen liegt der entscheidende Kritikpunkt. Wo eine Bebauung nur durch volkseigene Betriebe möglich ist, die quasi ein Monopol darstellen, ist die Auswahl des einzelnen Bauherren naturgemäß beschränkt. Staatliche Vergabe der Grundstücke und gleichfalls staatliche Auftragsvergabe zur Bebauung können in der heutigen eigentumsliberalen Zeit keine befriedigende Lösung sein. Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat dennoch Mitte der 1990er Jahre versucht, die dinglichen Nutzungsrechte in das gesamtdeutsche Sachenrecht zu überführen. Zu diesem Zweck wurde auf Referenten-Ebene das *Sachenrechtsbereinigungsgesetz* ins Leben gerufen, weil der Gesetzgeber das in der DDR geltende Nutzungsrecht mit den westlichen bürgerlichen Normen des BGB kompatibel zu gestalten hatte; diese Kompatibilität erreichte er dadurch, dass den in Frage kommenden ostdeutschen Bürgern ein sofort fälliger Anspruch auf Ankauf der Grundstücke zum halben Verkehrswert bzw. auf Bestellung eines Erbbaurechts mit halbem marktüblichem Erbbauzins gewährt wurde (HARDER 1998, S. 205).

Gegen dieses Procedere trug man indes verfassungsrechtliche Bedenken vor: So wurde argumentiert, dass die pauschale Abgeltung der gegenseitigen Ansprüche von Nutzungsrechtsinhaber und Grundstückseigentümer durch die „hälftige Teilung“ einen nicht verfassungsgemäßen Kompromiss darstelle.

Schließlich wirft v. BRÜNNECK die nicht ganz unberechtigte Frage auf, warum ein Nutzungsberechtigter, der schließlich darauf vertrauen durfte, das ihm vom

Staat übergebene Grundstück bis an sein Lebensende unentgeltlich zu nutzen, hierfür nunmehr ein Entgelt zu zahlen habe (v. BRÜNNECK 1994, S. 150).

10.5 Die Bodenreform zwischen 1945 und 1950

Ein Musterbeispiel für problematische Neuordnungen von Grundflächen stellt die in der Zeit von 1945 bis 1950 auf dem Territorium der ehemaligen DDR durchgeführte „Bodenreform“ dar. In dieser Zeitspanne wurden bis Januar 1950 in der damaligen Sowjetischen Besatzungszone mehr als 14.000 land- und forstwirtschaftliche Betriebe mit ca. 3,3 Mio. ha Land enteignet. Insgesamt erfasste die Bodenreform 35 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche; in Sachsen-Anhalt etwa wurden 719.777 ha Nutzfläche enteignet, zwei Drittel des Bodenreform-Landes gingen an Einzelpersonen, 43 % an „landlose“ Bauern und Landarbeiter.

Durch die Bodenzuteilung erhielten 53.742 landlose bzw. landarme Bauern, 16.897 Umsiedler und 12.057 Kleinpächter in Sachsen-Anhalt einen „Flächenvorteil“; insgesamt gingen in der Sowjetischen Besatzungszone bis Anfang 1950 aus der Bodenreform 210.276 „Neubauern“ hervor. Letztere durften das ihnen aus der Bodenreform zugeteilte Land weder verkaufen, noch teilen oder belasten, da Bodenreformland „gebundenes Eigentum“ war, das später im Agrarrecht der DDR unter dem Schlagwort „Arbeitseigentum“ geführt wurde. Doch unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse kam es – angeordnet durch die SED – bald zur Bildung von Kollektivbetrieben in der Landwirtschaft.

Zur Jahreswende 1989/90 befanden sich noch 25 % des Bodenreformlandes formal im Eigentum der Neubauern bzw. ihrer Erben. Der größte Anteil jedoch, 75 %, wurde in den staatlichen Bodenfonds zurückgeführt oder als Volkseigentum angesehen, wenn eine LPG das Land bewirtschaftete.

Bald nach der Wende meldeten die Alteigentümer ihre Ansprüche an; das Stichwort lautete zumeist: „*Rückgabe vor Entschädigung*“. In der so genannten „SBZ“ habe man es auf das „Junkerland“ abgesehen gehabt. Insgesamt seien in Sachsen-Anhalt 2.259 Schlösser und Herrenhäuser, die mit der Landaufteilung auch ihre zentrale Funktion in den Dörfern weitestgehend verloren hatten, unter die Bodenreformenteignungen gefallen – rechtlich legal, da die Bodenreform in

der Verfassung der DDR legitimiert gewesen sei (BREITENBORN/WILLE, in: FIKENTSCHER/SCHMUHL/BREITENBORN 1999, S. 48).

Der Theologe RICHARD SCHRÖDER bemerkt zu diesem Themenkomplex, dass die Bezeichnung „Demokratisierung“ für die Bodenreformmaßnahmen ein „*unglaublicher Zynismus*“ gewesen sei; gleiches gilt für die Behauptung, dass durch die Bodenreform „*die Macht der Junker und des Militarismus*“ gebrochen wurde (SCHRÖDER, in: FIKENTSCHER/SCHMUHL/BREITENBORN 1999, S. 153). Er habe erleben können, wie die hervorragenden Kulturgüter „*nicht endlich dem Volke zugänglich*“ gewesen seien, „*sondern verschleudert und zerstört wurden*“. Ferner verweist der Autor auf die Problematik der Eigentumsfrage, die „*zu einer zentralen der ehemaligen DDR*“ geworden sei.

Der Autor stellt die aus seiner Sicht unterschiedlichen Rechtsauffassungen der Parteien in der Zeit nach 1989 dar: So habe die SPD zur Regelung der Bodeneigentumsfrage den Vorschlag gemacht, die Enteignungen bis 1961 nicht rückgängig zu machen, sondern durch Entschädigungen auszugleichen; für Enteignungen nach dem 1.1.1962 sollte eine Regelung gefunden werden, durch die unbebautes Land zurückgegeben werden könne. Häuser und Grundstücke indes, die von DDR-Bürgern nach damaligem Recht erworben wurden, sollten nach Auffassung von SCHRÖDER im Eigentum der Erwerber bleiben.

Zu Recht weist SCHRÖDER (1999, S. 153ff) ferner darauf hin, dass das Bodenreformland kein Volleigentum war, weil mit diesem eine Art „Leibeigenschaft“ verbunden gewesen sei: So mussten die Eigentümer „ihr Soll“ abliefern mit der Konsequenz, dass derjenige, der Bodenreformland in eine LPG eingebracht hatte, dieses beim Ausscheiden aus der LPG zurückgeben musste, da er zu seiner Bewirtschaftung (von Staats wegen) verpflichtet worden sei. Und erst die Regierung *Modrow* habe das noch private Bodenreformland in Volleigentum umgewandelt, was wiederum dazu geführt habe, dass die Bundesrepublik Deutschland nach 1990 von der DDR ca. 900.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche und ca. 500.000 ha Wald aus dem Bodenreformland übernahm.

Die noch verbliebenen Flächen schließlich sollten nach einem festgelegten Schlüssel wieder an die mittlerweile privatisierten LPGs veräußert oder verpachtet werden. Der Verteilungsschlüssel sah als Kaufpreis nach dem *Flächenerwerbsprogramm* einen halben Verkehrswert vor, der vorwiegend von Alteigen-

tümern oder Nachfolgeeinrichtungen der LPGs finanziert wurde (SCHRÖDER 1999, S. 161).

Die unterschiedlichen Bewertungskriterien in Ost- und Westdeutschland entwickelten sich nach der Wiedervereinigung zusehends zu einem ernstzunehmenden Investitionshemmnis; heute liegen die Dinge dergestalt, dass entweder aus rechtlicher Unsicherheit (z. B. weil der Grundbucheintrag unrichtig bzw. gefälscht ist) oder aus ökonomischen Gründen (z. B. weil Unsicherheit über den tatsächlichen Wert des Flächenvermögens besteht) notwendige Investitionen verzögert oder sogar verhindert werden.

Die ungeklärten Eigentumsverhältnisse an Teilen der Flächen der ehemaligen DDR bereiten heute vielfach Grund zur Besorgnis, nicht zuletzt, weil die zuständigen Gerichte bzw. Grundbuchämter noch immer nicht alle nach dem Jahr 1990 eingegangenen Anträge bearbeitet haben – Tendenz für das Jahr 2000 jedoch abnehmend. Es wurde in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hingewiesen, dass Bauherren (Private, Genossenschaften oder Gesellschaften) erst dann mit der Modernisierung des vom Verfall bedrohten Wohnungsbestands beginnen können, wenn neben der Frage der Finanzierung auch die der Eigentumsverhältnisse hinreichend geklärt ist (vgl. JENKIS 1992, S. 68).

11. Fiskalische Aspekte der Grundflächen- und Rohstoffnutzung

11.1 Grundflächen- und Rohstoffabgaben als Umweltschutzinstrumente

Im Kap.7.2 wurde im Zusammenhang mit den Abgaben des Bergbaus verdeutlicht, dass die Ökonomen mit dem Mittel der *Abgabe* (z. B. Bergwerksabgabe) nicht selten ein umweltpolitisches Instrumentarium implantieren möchten. Gleichzeitig wurde auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, die innerstaatliche und globale Grundflächen- und Rohstoffordnung unter Zuhilfenahme von Umweltschutzabgaben zu reformieren, d. h. sozial- und naturverträglicher zu gestalten.

Der Staat kann die Nutzung neben *Bodensteuer*, *Planungswertausgleich*, *Bodenwertzuwachssteuer* oder *Rohstoffabgaben* insbesondere durch die *Umweltausgleichsabgaben* positiv beeinflussen. Letztere könnten dergestalt definiert werden, dass sie dem wirtschaftlichen Ausgleich unter Grundflächen- oder Rohstoffnutzern dienen, in dem sie Kostenvorteile, die aus der Inanspruchnahme eines Grundflächen- oder Rohstoffguts unter gleichzeitigem Verzicht auf Umweltschutzmaßnahmen erwachsen, abschöpfen. Ein gutes Beispiel für derartige staatliche Steuerungen ist die Ausgleichsabgabe im Zusammenhang mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gemäß § 8 BNatSchG.

Denkbar wäre ferner die Etablierung einer „Grundflächen- und Bodennutzungsabgabe“, die ein Entgelt für die Inanspruchnahme der Boden- und Rohstoffmedien darstellen könnte. „Flächenlenkungsabgaben“ wiederum könnten in dem Sinne instrumentalisiert werden, dass durch sie ein finanzieller Anreiz geschaffen wird, um so auf eine Minimierung der Belastungswirkung und die Herausbildung umwelt- und sozialverträglicher Grundflächenbewirtschaftungsformen hinzuwirken (z. B. der „Wasserpfennig“ in Baden-Württemberg). Steuertechnisch würde es sich dabei um eine Sonderabgabe mit der Zweckbindung des Abgabenaufkommens etwa zugunsten des Bodenschutzes handeln.

11.2 Das Verursacherprinzip

Das zugrunde gelegte „Verursacherprinzip“ will indes von seiner Zielsetzung her zunächst einmal andere Motive als beispielsweise die Bodenwertzuwachssteuer verfolgen.

Das Verursacherprinzip wurde erstmals Anfang der 1970er Jahre auf die Tagesordnung der politischen Diskussion gebracht; das „Umweltprogramm der Bundesregierung“ definierte es damals wie folgt:

„Jeder, der die Umwelt belastet oder sie schädigt, soll für die Kosten dieser Belastung oder Schädigung aufkommen“ (BT-DRs.VI/2710, S.6).

Hinsichtlich dieser relativ vagen Definition kamen Zweifel in der Fachliteratur auf. KLOEPFER stellt fest, dass die Festsetzung der konkreten Kosten bei multi-kausalen Umweltschäden sehr schwierig und bei manchen Umweltgütern nahezu unmöglich sei; was „koste“ beispielsweise die Landschaftsschönheit, wird gefragt (KLOEPFER 1998, S. 177).

Heute ist klar, dass dieses Prinzip dem Verursacher grundsätzlich die sachliche und finanzielle Verantwortung für den Umweltschutz überträgt, der er – ob durch Vermeidung, Beseitigung oder finanziellen Ausgleich – nachzukommen hat. Nach Auffassung von KLOEPFER sind unter „Maßnahmen“ im Sinne des Verursacherprinzips nicht nur nachträgliche Kostenerstattungspflichten und Abgaben zu zählen, sondern ebenso andere Mittel wie beispielsweise Verbote und Auflagen. Beispiel: Gem. § 8 Abs. 2 S. 1 BNatSchG ist der Verursacher eines Eingriffs in einen Teil der Grundfläche der Erde verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen dieser Fläche zu unterlassen sowie unvermeidbare Beeinträchtigungen innerhalb einer bestimmten Frist durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich erscheint.

11.3 Internalisierung der Kosten (nach PIGOU)

In der Wirtschaftswissenschaft ist seit längerem anerkannt, dass sich Knappheitskosten von Ressourcen wie etwa dem Boden im Grunde nur höchst selten monetär messen lassen; trotzdem wird auf die Möglichkeit staatlicher Besteuerung des Grundflächen- und Rohstoffverbrauchs unter Zuhilfenahme des Verursacherprinzips verwiesen. Hintergrund der Entwicklung dürfte sein, dass der Rohstoffverbrauch weiterhin auf einem sehr hohen Niveau stagniert. Hinzu kommt, dass im Vergleich mit anderen Regionen der Welt Deutschland bekanntermaßen ein sehr rohstoffarmes Land ist, das manche wichtige Rohstoffe zu 100 % importieren muss und nur auf dem Sektor von Braun- oder Steinkohle-

förderung nennenswerte Marktanteile aufzuweisen vermag. Im Bundesgebiet befinden sich weniger als 1 % der Weltvorräte an Erdöl, Erdgas oder Uran (vgl. BMU-UMWELTBERICHT 1998, S. 9).

Aus diesem Sachverhalt leitet die Umweltökonomie ein „Knappheitsproblem“ ab, das sich nicht nur aus ökonomischer Sicht als ein Problem der Nutzung prinzipiell knapper Naturgüter darstellt. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die hauptsächlich in den Industrieländern zu beobachtende Belastung der Grundfläche als Überbeanspruchung knapper Ressourcen bzw. als mangelhafte Koordination miteinander konkurrierender Verwendungen anzusehen ist wie etwa die Ansiedlung von Gewerbebetrieben versus den Interessen der Allgemeinheit an einer ungestörten Erholungs- und Wohnfunktion der Landschaft oder wie die agrarische Nutzung versus der Grundwasserversorgung (vgl. KLOEPFER 1998, S. 323).

Das Kernproblem ist jedoch im Sinne eines „Marktversagens“ dahingehend zu sehen, dass der üblicherweise in einer freien Marktwirtschaft funktionierende Marktmechanismus gerade in Bezug auf den Komplex der Naturgüter „Grundflächen“ oder „Rohstoffspeicher“ deshalb zum Versagen neigt, weil man diese Güter nach der herkömmlichen Definition als „frei“ und als dementsprechend verbrauchbar klassifiziert.

Zur Kompensation des „Marktversagens“ hinsichtlich öffentlicher Güter hat der englische Nationalökonom ARTHUR CECIL PIGOU in seinem wegweisenden Werk „The Economics Of Welfare“ (1920a) die Einführung einer Steuer postuliert. Die PIGOU-Steuern meinen die „Internalisierung sozialer Kosten“. Erreichen wollte PIGOU mit seinen Anregungen, dass die Umwelt bei Anwendung des fiskalischen Instruments nicht länger als „freies Gut“ behandelt und unentgeltlich in Anspruch genommen werden sollte (PIGOU, in: SIEBERT 1979, S. 23ff).

Die marginalen sozialen Kosten eines Ausschnitts der Erdoberfläche sollen danach genauso hoch sein wie der marginale Nutzen. Im Ergebnis fallen die externen Kosten durch die Einführung der „Verschmutzungssteuer“ weg, und zur Optimierung kommt die strikte Zweckgebundenheit (z. B. Flächensanierungsmaßnahmen) hinzu.

Ansatzpunkt der Abgabe ist der Preis des Umweltguts, in unserem Fall Flächen bzw. Rohstoffvorkommen. Der Verursacher einer Bodenkontamination wird lediglich mit geringeren betriebswirtschaftlichen Kosten belastet, da infolge der „negativen Externalitäten“ betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten divergieren. Der Verursacher tritt nicht in seine volle wirtschaftliche Verantwortung ein und handelt insofern unverantwortlich. Letzteres ist jedoch nicht böswillig, da sich der Urheber externer Effekte genau so verhält, wie es in der Marktwirtschaft von ihm erwartet werden kann (da er sich bei seinem Handeln an den Marktpreisen orientiert). Es seien jedoch jene Marktpreise, die fehlerhaft sind, da sie unter den Knappheitspreisen lägen (BINSWANGER/BONUS/TIMMERMANN 1981, S. 98).

Die Internalisierung externer Effekte wird als ein Instrument angesehen, mit dem die Teilnehmer eines Marktsystems hinsichtlich ihrer Produktion ein niedrigeres Verschmutzungsniveau erreichen können; die externen Kosten dieser Verschmutzung rechtfertigen daher eine gleichhohe Steuer. M. a. W.: Der Hauptzweck dieser staatlichen Steuerungsmöglichkeit besteht in der Lenkung wirtschaftlicher Handlungen durch Belastungen von Verursachern mit dem Gegenwert der vollen volkswirtschaftlichen Kosten.

Zugleich kann die PIGOU-Steuer auch im Rahmen des Denkmalschutzes Verwendung finden. Dem Eigentümer eines mittelalterlichen Fachwerkhauses entstehen durch die Instandhaltung der Bausubstanz seines bebauten Grund und Bodens erhebliche private Kosten. Die vorbeikommenden Passanten erfahren durch die Betrachtung der Fassade eine Art Bereicherung. Weil sie aber für die Betrachtung nichts bezahlen, kann der Eigentümer folglich dem u. U. erheblichen Instandhaltungsaufwand keine Einnahmen von Besuchern gegenrechnen. Das Bauwerk – mit Verlusten belastet – werde nun zu einem Fall für den Denkmalschutz, wenn nicht gar der Abriss des Gebäudes Platz freimache für ein Warenhaus oder ein Versicherungsgebäude.

Mit Hilfe von „*PIGOU-Subventionen*“ als zweite Variante könne dem so belasteten Eigentümer ein staatlicher Zuschuss zu seinen positiven Externalitäten verschafft werden (vgl. BINSWANGER/BONUS/TIMMERMANN 1981, S. 102).

11.3.1 Soziales und privates Grundflächen-Produkt

PIGOU stellt in seinem Werk darüber hinaus „*privates*“ und „*soziales Nettoprodukt*“ sowie „*positive*“ und „*negative externe Effekte*“ gegenüber (vgl. PIGOU, in: SIEBERT 1979).

Industrielle seien im Allgemeinen nicht am sozialen, sondern nur am privaten Nettoprodukt ihrer Unternehmungen interessiert. Seiner Meinung nach wird das Eigeninteresse dahin tendieren, gleichwertige private Nettogrenzprodukte von Ressourcen hervorzubringen, die für sich genommen auf verschiedene Art und Weise investiert wurden. Liege gemäß PIGOU eine Divergenz zwischen den beiden Arten von Nettogrenzprodukten vor, werde das Eigeninteresse nicht zu einer Maximierung des Nationaleinkommens führen. Sein Anliegen ist es, zwei Arten von Nettoprodukten zu vergleichen, nämlich das soziale und das private, welches von gegebenen Investitionssteigerungen hervorgebracht wird.

Als Beispiel dient der Fall, dass das private Nettogrenzprodukt kleiner als das soziale Grenzprodukt ist, weil Nebendienste zugunsten Dritter geleistet würden, die auch als „unkompensierte Dienste“ bezeichnet werden. Derartige Dienstleistungen lägen dann vor, wenn in Städten Ressourcen in Privatparks investiert würden, die die Luft in der umliegenden Nachbarschaft selbst dann verbesserten, wenn diese Parks der Öffentlichkeit nicht zugänglich seien (sozialverträgliche Investition). Derselbe Sachverhalt gilt aus Sicht von PIGOU ferner dann, wenn Ressourcen z. B. in Straßen und Straßenbahnlinien investiert würden und den Wert des angrenzenden Grund und Bodens steigerten, wobei hier die Fälle ausgenommen werden, in denen eine spezielle Wertzuwachssteuer (deren Höhe den jeweiligen Verbesserungen entspricht) von den Eigentümern inwert gesetzter Grundflächen erhoben würde.

Nebenfolgen für Dritte entstehen dann, wenn etwa der Eigentümer eines Grundstücks in einem Wohngebiet dort eine Fabrik baue und damit einen „*großen Teil der Annehmlichkeiten des Nachbargrundstücks*“ zerstöre, oder aber dann, wenn ein Eigentümer sein Grundstück in der Weise nutze, dass er den gegenüberliegenden Häusern das Licht nehme bzw. dieser Eigentümer Ressourcen in die Errichtung von Gebäuden in einem dichtbewohnten Zentrum investiere und dadurch die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der dort lebenden Familien beeinträchtigt werde (PIGOU 1979, S. 27).

PIGOU verweist im Rahmen seines wissenschaftlichen Werks insbesondere auf Deutschland, wo durch die bestehenden *Städtebaugesetze* ein derartiges „*antisoziales Verhalten*“ von Grundeigentümern – wie oben skizziert – nicht möglich sei, wohingegen in Amerika und England Anfang des vorigen Jahrhunderts die Grundflächeneigner mal nur *cum grano salis*, mal *in toto* über ihr Flächeneigentum verfügten. Er erläutert das *Burns'sche Städtebaugesetz*, das Kontrolle über einzelne Gebäude in klar umrissener Weise auf die Stadträte übertrug, die bereit waren, die ihnen angebotenen Vollmachten zu akzeptieren. Das BURNSSche Gesetz lautete in Teil II:

„Ein städtebaulicher Plan kann gemäß den Bestimmungen auf jedem Gebiet erstellt werden, wo die Wahrscheinlichkeit besteht, daß es für bauliche Zwecke genutzt wird, mit dem allgemeinen Ziel, ordentliche sanitäre Verhältnisse, Annehmlichkeit und Bequemlichkeit im Zusammenhang mit der Gestaltung und Nutzung des Geländes sowie irgendwelcher benachbarter Gelände zu gewährleisten“ (zit. nach PIGOU 1979, S. 27f).

Des weiteren wird der Vorschlag unterbreitet, dass jede Person, die in einem Bezirk (Beispiel England), der die ihm „*zuträgliche Bevölkerungsdichte erreicht*“ habe, ein Haus baue, gezwungen werden solle, einen Beitrag zur Schaffung freier Spielplätze zu leisten.

Das Prinzip erinnert stark an die in das heutige deutsche Baurecht eingeführte „*Stellplatzbaulast*“, die besagt, dass in einem dichtbesiedelten Wohngebiet jeder Bauherr zur Vermeidung von Verkehrsbeeinträchtigungen auf seinem Grundstück zum Gebäude einen entsprechenden PKW-Stellplatz errichten (bzw. nachweisen) muss. Freilich wäre hier die „*Spielplatz-Abgabe*“ (wie vorgeschlagen) eher am Wohl der Allgemeinheit ausgerichtet als die zwangsweise Herstellung eines vom Grundeigentümer i. d. R. ohnehin privat genutzten Stellplatzes.

11.4 Die „Schattenpreise“ von Grundflächen

Die eben erläuterten Vorschläge haben nicht ihren Niederschlag im *Bundesbodenschutzgesetz* gefunden. Es stellt sich daher im Rahmen sozial- und naturverträglicher Flächenhaushaltspolitik die Frage, wie die Grundsätze der Umweltökonomie erstens in sinnvoller Weise in dieses Recht hinein transportiert

werden und zweitens ihre Berücksichtigung im staatlichen Flächenmanagement finden können.

Die moderne Umweltökonomie verfolgt heute primär Lösungen, die an den Marktpreisen der umweltverschmutzenden Natur-„Güter“ orientiert sind. Doch wie lässt sich der Preis für den Flächenverbrauch ökonomisch hinreichend bewerten? Flächennutzungspolitik ist zuvörderst Umweltpolitik. Letztere krankt jedoch primär daran, dass sie in ihren Handlungsrichtlinien ökonomische Zusammenhänge oftmals nicht hinreichend berücksichtigt.

BONUS spricht daher – nicht zuletzt auf Grund mangelhafter Ermittlungsmethoden – von „*Schattenpreisen*“ bei der Inanspruchnahme der Naturgüter. Beispiel Landschaftsverbrauch: Von Staats wegen müsste eingegriffen werden, weil der Markt die „*kollektive Unvernunft*“ erzwingt. Gegendruck sollte initiiert sowie durch Vorschriften und Auflagen die Beteiligten zum Wohlverhalten der Umwelt gegenüber verpflichtet werden (BONUS 1994, S. 359).

Es fragt sich, ob der Staat mit den Mitteln des Ordnungsrechts den Boden- und Rohstoffverbrauch durch Sanktionen eindämmen und eventuell sogar mit diesem Instrumentarium die Eigentumsverhältnisse umgestalten kann. Für dieses Ziel muss jedoch die Kenntnis über die Schattenpreise vertieft werden, da die Marktpreise von Umweltressourcen Null oder nahe Null sind. Ressourcen wie Grundflächen oder Rohstoffquellen sind knapp; als ein Manko ist in diesem Kontext gleichwohl die Tatsache zu werten, dass diese Knappheit sich nicht auf dem Markt artikuliert. Folglich steht es nach BONUS Umweltpolitikern zu, durch einschlägige Institutionen die „*marktmäßige Artikulation von Schattenpreisen*“ zu ermöglichen.

Folgt man BONUS, so ist für die Einschätzung der Märkte anhand dieser Preise Transparenz erforderlich. Das „*katastrophale Ergebnis sozialistischen Wirtschaftens*“ sei deshalb eingetreten, weil sich die Schattenpreise an keiner Stelle des Wirtschaftsgeschehens niederschlagen konnten und deshalb weder die wirtschaftlichen Wünsche der Konsumenten noch die wirklichen Kosten transparent geworden seien (BONUS 1994).

BONUS spricht sich ferner für „Preislösungen“ zur Steuerung der Umweltpolitik aus, die ökologisch wie ökonomisch effizient sein müssten. Preislösungen seien in erster Linie Umweltabgaben, bei denen es allerdings nicht selten an der erfor-

derlichen Effizienz scheitere, da der Abgabensatz immer gerade dem Schattenpreis der zugehörigen Umweltnutzung entsprechen müsse, wenn die ökologischen Rahmenwerte insgesamt eingehalten werden sollten. Hinzuweisen ist auf die Ungewissheit des Schattenpreises beispielsweise bei der naturschädlichen Inanspruchnahme der Pedosphäre. Preislösungen sind dann in genau dem Maße ineffizient, wie der Schattenpreis dafür ungewiss ist und zudem noch ständigen Schwankungen unterliegt, er seine Höhe mithin in kaum berechenbarer Weise ändert.

Ein weiterer Aspekt ist schließlich zu berücksichtigen: Da die Höhe der Steuer den Staatsanteil um genau denselben Betrag erhöht (nach dieser Ansicht dürfen die Umweltabgaben nur für den Bereich des Umweltschutzes verwendet werden), wäre mit den Umweltabgaben ein erheblicher Kaufkrafttransfer vom privaten in den öffentlichen Sektor verbunden. Derartige Abgaben dürften ergo nicht durch Steuersenkungen in einem anderen Bereich kompensiert werden, da sie strikt zweckgebunden seien (vgl. BONUS 1994, S. 361ff). Allerdings scheitere die Idee der Umweltnutzungsrechte in der Praxis sowohl am mangelnden Verständnis der Bürger wie auch an der Uneinsichtigkeit der Verwaltung.

Eine umfassende Analyse der Umweltökonomie in Bezug auf Grundflächen- und Rohstoffnutzungen muss naturgemäß auch die Bodenmarktpolitik als wichtiges Steuerungsinstrument für Raumordnung und Raumplanung mit einbeziehen.

GABLERS WIRTSCHAFTSLEXIKON (1981) definiert Boden(-markt-)Politik als „*die Gesamtheit aller staatlichen Maßnahmen, welche die Zuweisung des Bodens für verschiedene Bodenverwendungszwecke regeln oder beeinflussen*“ oder die sich im Zusammenhang mit der Bodennutzung ergebenden Eigentums- und Vermögensproblemen manifestieren.

WACHTER (1993, S. 105ff) spricht zu Recht davon, dass die Bodenpolitik des Staates wegen der Vielzahl der möglichen angestrebten Ziele kaum mehr überschaubar sei. Vielmehr sei sie wegen der Multifunktionalität aufgesplittet in diverse Sektoralpolitiken wie etwa in die Agrarpolitik, die Wohnungsmarktpolitik, die Verkehrspolitik und die Naturschutzpolitik.

Der Politik bieten sich daher für die Einflussnahme auf die Flächen- und Rohstoffsituation neben den Flächensteuern vor allem *Konzessionen* und *modifizierte Abgaben* an, die ursprünglich zum Schutz anderer Umweltressourcen konzipiert waren. Den *Konzessionen* liegt aus Sicht der Flächenhaushaltspolitik die Auffassung zu Grunde, dass der Staat die Wirtschaft nicht in allen Bereichen dem „freien Spiel der Marktkräfte“ auszusetzen braucht, sondern unter der Prämisse der optimalen Nutzung knapper natürlicher Ressourcen (z. B. wertvolle Rohstoffe), der Gewährleistung einer preiswerten und möglichst lokalen Energie- und Rohstoffversorgung oder der Reglementierung in erster Linie als sozial schädlich angesehener Betätigung lenkend und ordnend in die Wirtschaftsabläufe gestalterisch eingreifen soll (vgl. WIELAND 1991, S. 373ff).

Dabei wird der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Konzession auch nicht von der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG beschränkt, da einschlägige abgabenrechtliche Vorschriften wie andere öffentliche Normen auch zur Gesamtheit der verfassungsmäßigen Gesetze zählen, die den Inhalt des Eigentums bestimmen. Im Bergrecht wurde dies bereits am Beispiel der *Förderabgabe* dokumentiert, die durch den Regelsatz der Abgabe in Höhe von 10 % des Marktwerts der gewonnenen lithosphärischen Rohstoffe einen Vorteilsausgleich des Unternehmers abschöpfen will.

Durchaus denkbar wäre es daher, wenn im Sinne einer global neu zu ordnenden ökologischen Rohstoffwirtschaft die Konzessionen es den rohstoffexportierenden Staaten oder Gremien, die die Staaten repräsentieren, ermöglichen, die Zulassung zu Bergbau-Tätigkeiten gerecht zu ordnen sowie das Merkmal umweltverträglicher Rohstoffnutzung inzident mit zu verwirklichen. Unumstritten ist, dass Konzessionsabgaben die Gleichbehandlung aller Bürger bei der Bewirtschaftung prinzipiell knapper Güter gewährleisten möchten (vgl. WIELAND 1991, S. 395).

Die Konzessionen der weltweit vergebenen Nutzungs- oder Schürfrechte müssten danach wie Bergwerkseigentum behandelt werden: Dieses kann man wie ein Grundstück in das Grundbuch eintragen und beleihen. Es baut auf der jeweiligen Bewilligung zum Abbau der Rohstoffe auf und wird nur in dem Fall verliehen, in dem der Antragsteller bereits Inhaber einer Förderbewilligung für die in Frage kommenden Rohstoffe einschließlich Lagerstätten ist.

11.5 Der Ressourcenpfennig

Neben den Konzessionen spielen *Abgaben* für die sozialverträgliche Grundflächen- und Rohstoffnutzung eine große Rolle. Angefangen hat diese Entwicklung mit der Etablierung des „Wasserpfennigs“ in Baden-Württemberg. Dieses Bundesland erhebt von den Benutzern eines Gewässers ein Entgelt – den Wasserpfennig –, um seinen Aufwand für die Unter- und Reinhaltung der Gewässer sowie Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft finanzieren zu können. Die Abgabe stellt danach eine *Gebühr* dar, die für das Fördern von Wasser erhoben wird und mit der die Wasserversorger belastet werden; das Aufkommen aus der Gebühr fließt dem öffentlichen Haushalt zu. Der Wasserpfennig wird von dem BUNDESVERFASSUNGSGERICHT als „*gegenleistungsabhängig*“ und „*verfassungsmäßig*“ angesehen (BVerfGE 93, S. 319). Als Belastungsgrund wird das in der Natur vorhandene Wasser in seiner Eigenschaft als Gut der Allgemeinheit klassifiziert, weshalb das höchste deutsche Gericht die Abgabe als „*Ressourcennutzungsgebühr*“ interpretiert.

Wenn jedoch das „Gut Wasser“ mit einer derart gelagerten Sonderabgabe belegt werden kann, so stellt sich die Frage, ob dieses Modell nicht auch auf den Verbrauch und die Benutzung von Grundflächen transformiert werden kann. Hier käme nur die Einführung der *Sonderabgabe* in Betracht (bzw. die eines „Bodenlizenzmодells“ in Anlehnung an die Abfallwirtschaft). In diesem Fall müsste sich der Staat dazu durchringen, Flächen- und Bodennutzungslizenzen für die Inanspruchnahme der Ressourcen zu vergeben sowie die „Eintreibung“ dieser geldwerten Vorteile entsprechend zu überwachen.

Denkbar wäre auch, diese „Bürgerumlage“ für die Inanspruchnahme jeglicher Flächennutzungen nach dem Vorbild der Ausgleichsabgaben im Naturschutzrecht auszugestalten. Wegen der hohen verfassungsrechtlichen Hürde, die die Einführung einer Steuer mit sich bringt, ist die Etablierung derartiger *Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion* nicht zuletzt im Hinblick auf ihre Effizienz viel versprechender; Sonderabgaben haben für eine durchgreifende Flächensteuerung darüber hinaus den Vorteil, dass das Finanzaufkommen daraus einer Zweckbindung unterliegt, die wiederum auf dem Vorhandensein von „Gruppenverantwortlichkeit“ basiert. Als äußerst sinnvoll erscheint es, Bodensanierungen und nachteilige Flächeninanspruchnahmen den Richtlinien der Sonderabgaben gemäß mit Ausgleichszahlungen der Verursacher zu belasten und „Boden- bzw. Flächenpfennige“ an Bürger oder Unternehmen zurückzuerstatten, die sich einer

natur- und sozialpflichtigen Grundflächennutzung verpflichtet haben (vgl. BEHRENS 1993a).

11.6 Der „Property-rights-Ansatz“

Eine flächenhaushaltspolitische Zielsetzung ist neben dem Versuch der Ermittlung der Schattenpreise der „Property-Rights-Ansatz“, der die Eigentumsverhältnisse in die Überlegungen miteinbezieht. Man spricht auch von einer „Eigentumsrechtsökonomie“, die eine differenzierte Unterart der Nationalökonomie darstellt und die die Rolle der Eigentumsrechte für die Umweltökonomie untersucht. BINSWANGER postuliert, dass aus eigentumsrechtlicher Sicht davon auszugehen sein müsse, dass nur uneingeschränkte Eigentumsrechte eine optimale Nutzung der Boden- und Flächenressourcen gewährleisten (BINSWANGER 1978).

Folgerichtig wäre zu fragen, ob sich das Vorhandensein uneingeschränkter Eigentumsrechte in Bezug auf das Eigentümerbelieben stets in einem positiven Licht darstellt. KLEINWEFERS (1985, S. 341) ist beispielsweise der Auffassung, dass in einem Fall, in dem exklusive Eigentumsrechte zwischen einem (individuellen) Subjekt und einem Objekt bestünden, anzunehmen sei, dass dieses Subjekt im eigenen Interesse für eine optimale Nutzung des Objekts bzw. für eine „optimale Verfügung“ über das Objekt sorgen werde. KLEINWEFERS wörtlich:

„Sind alle Güter in privatem Eigentum und wird dieses private Eigentum von der Gesellschaft auch tatsächlich anerkannt und wirksam geschützt, so wird entsprechend jeder Eigentümer für deren optimale Nutzung und Verfügung und für die Abwehr negativer Einflüsse von außen besorgt sein. Der einzelne hat, wenn ihm die Früchte seiner Aktivität selbst zufallen und er zugleich daran gehindert wird, andere zu schädigen, einen starken Anreiz zu Fleiß, Sparsamkeit, Sorgfalt und Initiative. Das Resultat dieser Bemühungen werden Wohlstand und wirtschaftliches Wachstum sein, die nicht auf das betreffende Individuum beschränkt bleiben, sondern auf die gesamte Gesellschaft ausstrahlen und mit-hin das Gemeinwohl mehren“ (1985, S. 341).

Im Kern erinnern diese Thesen an die Ausführungen des BUNDESGERICHTSHOFS über Eigentümer, die umsichtig und sparsam mit Flächenressourcen umgehen und sich der Werthaltigkeit ihres Grund und Bodens bewusst seien. Die tägliche Praxis zeigt indes ein diametral anderes Bild. Ebenfalls nicht zur Deckung mit

diesen Aussagen können private Nutzungsinteressen gebracht werden, die RITTSTIEG anhand der Entwicklung mancher innerstädtischer Grundstücke (z. B. Leerstand und Verfall der Häuser mit dem Ziel, die Grundrente zu erhöhen) konkretisiert hat.

12. Aspekte der Grundflächennutzung in der Schweiz

Die Schweiz hat gegenüber vielen Staaten der Erde den Vorteil, über das plebiszite Element der „Volksabstimmung“ zu verfügen. Dadurch kann man staatliche Maßnahmen und Vorhaben – die durch Unterstützung der Bevölkerung via Entscheidung legitimiert sind – transparent und akzeptierbar ausgestalten.

12.1 Revision der Flächennutzung

Im Jahre 1969 wurden in der Schweiz die durch Volksentscheid abgesegneten „Bodenrechtsartikel“ in der dortigen Bundesverfassung verankert sowie das *Bundesgesetz über die Raumplanung* eingeführt.

Diese Kodifikation legt insbesondere fest:

Art. 1 (Ziele):

„Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.“

Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,

- *die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;*
- *wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;*
- *das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;*
- *die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;*
- *die Gesamtverteidigung zu gewährleisten.“*

Die schweizerische Bundesregierung will darüber hinaus die Bodeneigentumsbildung „breiter Schichten“ mit folgender Vorschrift forcieren:

Art. 34 (Wohnbauförderung):

„Der Bund trifft Maßnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaus sowie zum Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum.

Der Bund ist insbesondere befugt:

- *die Beschaffung und Erschließung von Land für den Wohnungsbau zu erleichtern;*
- *Bestrebungen auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens zugunsten von Familien, Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten sowie Betagten, Invaliden und Pflegebedürftigen zu unterstützen;*
- *die Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau sicherzustellen“.*

Zu Recht bemerkt WACHTER in diesem Kontext, dass bei dem Ziel der Schaffung räumlicher Voraussetzungen für die Wirtschaft zum einen die „Kollektivgutproblematik“ (in Bezug auf die Infrastrukturen) angesprochen werden muss, aber auch die Absicht, dass durch Schutz von Agrarland sowie ökologische Flächennutzungen die „Entfaltungsmöglichkeiten der Wirtschaft nicht zu sehr eingeschränkt“ werden sollten (WACHTER 1993, S. 114).

Die Schweiz versucht derzeit – entschiedener als die Bundesrepublik – Fragen sozialverträglicher Eigentumsförderung sowie alternativer Wohnformen (z. B. im Genossenschaftswesen), der Förderung von Nutzungsrechten (Baurechte anstelle von Volleigentum), der Besserstellung von Nutzern, aber auch Vorkaufsrechte für die öffentliche Hand in den Mittelpunkt (boden-)politischer Diskussionen zu stellen (vgl. WACHTER 1993).

12.2 Fiskalische Reformen

In der Vergangenheit wurde auf nahezu allen Ebenen eine konsequente und flächendeckende Einführung der Verkehrswertbesteuerung wirtschaftlich genutzter Grundflächen erörtert, um einen „Enthortungszwang“ auf Flächeneigner auszuüben.

Dieser Zwang – so wurde in der Schweiz richtig gesehen – hat jedoch sowohl Auswirkungen auf „Bodenfeudalisten“ wie auf Kleineigentümer. Hinzu kommt, dass eine Gefährdung landwirtschaftlicher Flächen bei umfassender Besteuerung

gegeben sei, da Eigner großer Parzellen (Landwirte) infolge der hohen steuerlichen Zusatzbelastung gefährdet wären ebenso wie Kleingrundflächeneigentümer auf der anderen Seite wegen der in der Regel geringen Geldmittel zur Entrichtung der fälligen Steuer(n).

Dadurch sei es, folgert BÄR bereits im Jahre 1970, nicht ausgeschlossen, dass eine gewisse Streuung z. B. der Bauflächen eintreten könnte, wenn vorwiegend „Großgrundbesitzer“ Boden abträten. Hinzu komme, dass die Einführung der Verkehrswertbesteuerung zu einer gewissen Konzentrationswirkung auf dem Bodenmarkt führen könne: Die integrale Anwendung jenes Verkehrswertprinzips könne eine Mehrzahl von Grundeigentümern zwingen, ihre Flächen zum Verkauf anzubieten, weil anderenfalls die Steuern nicht zu bezahlen wären. Als Nachfrager auf dem schweizerischen Bodenmarkt würden aber nur finanzkräftige „*Investmenttrusts, große Unternehmen sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften*“ auftreten. Die Bodenpreise stiegen in der Folge in einem Umfang an, dass für die meisten natürlichen Personen ein Liegenschafts Kauf ausgeschlossen war. Folgerichtig wird die Schlussfolgerung gezogen, dass „*Bodenfeudalismus*“ sowie die „*Entpersönlichkeit des Grundeigentums*“ durch die Verkehrswertbesteuerung in der Schweiz keineswegs aufgehoben, sondern unter Umständen noch verstärkt würden (BÄR 1970, S. 119).

Eine ähnliche Diskussion wurde fast zur selben Zeit in Deutschland geführt. Auch dort bezeichnete man die Baulandsteuer als vorwiegend unsozial, da sie proportional primär finanzschwächere Eigentümer treffe sowie dazu beitragen könne, deren ehemalige Grundflächen „*doch wieder den Spekulanten zuzuführen*“, die man ursprünglich mit der Bodensteuer gerade monetär belasten wollte (BÄR 1970, S. 118).

Im Ergebnis wurde in der Schweiz die Argumentation geführt, dass die Verkehrswertbesteuerung trotz aller negativer Effekte auf den Bodenmarkt das Interesse an spekulativen An- und Verkäufen von Liegenschaften deshalb etwas gesenkt hat, weil die Bodenhortung in der Zeit zwischen den (Not-)Verkäufen steuerlich verteuert würde. Zwar könne nicht gesagt werden, dass dadurch die Bodenspekulation gänzlich zurückginge, aber auch wenn die Spekulationsgewinne nicht mehr so hoch seien wie früher, wäre bereits eine „*gewisse Zielkonformität*“ erreicht (BÄR 1970, S. 121).

12.2.1 Grundstücksgewinnsteuern

Ferner existiert in den schweizerischen Kantonen das Instrumentarium der „Grundstücksgewinnsteuer“. Damit ist eine Abgabe gemeint, die bei einer Transaktion eines Teils zu bebauender Grundflächen der Erde zur Zahlung fällig wird; fast alle Kantone praktizieren sie. WACHTER (1993, S. 168) unterscheidet für die Schweiz drei differierende Ausgestaltungen des Steuermaßes:

- zum ersten wäre die „progressive Steuer“ auf den Gewinn mit Zuschlag für kurze und die Ermäßigung für lange Eigentumsdauer zu nennen. Letzteres sei der in den Kantonen am häufigsten angewendete Fall: Je höher der Gewinn, desto höher fällt auch die Steuerprogression aus;
- die „progressive Steuer“ auf den Grundstücksgewinn ohne Zuschlag für kurze oder Ermäßigung für lange Haltedauer und
- die „degressive Steuer“, die sich nach der Länge der individuellen Eigentumsdauer richtet; in diesem Fall ist nicht die Höhe des Gewinns an der Grundfläche das ausschlaggebende Kriterium zur Berechnung der Steuerlast, sondern die Haltedauer.

In der Schweiz existieren gesellschaftspolitische Bewegungen, die Einnahmen aus der Besteuerung des Grund und Bodens „zur Finanzierung der sozialen und wirtschaftlichen Sicherheit“ auf sozialverträgliche Weise verwendet wissen möchten. Als Ziele werden dort u. a. formuliert: ³

- Finanzierung der gesamten öffentlichen Hand mittels Ressourcensteuern, um Arbeit und Konsum allmählich von Abgaben zu entlasten;
- Konzentration ausschließlich auf die nutzbare Grundfläche als Steuerobjekt sowie
- Übertragung der Kompetenzen an die Gemeinden zur Abschöpfung von Grundrenten und Bodenwertsteigerungen.

Die Bodenverhältnisse nahezu aller Schweizer Großstädte werden vom „Verein Neuland e.V.“ akribisch untersucht und anhand des Beispiels der Berner Innenstadt verdeutlicht. Dort besäßen Bodenwertsteuern und andere Lenkungsinstru-

³ <http://www.progress.org/neuland/bodenb.html> (31.5.2000)

mente auf Grund ihrer Effekte positive Wirkungen, weil das Bodenangebot nicht ab- sondern zunehme, indem gehortetes, aber gut erschlossenes Land unter dem Druck der Bodensteuer auf den Markt komme. Für Bern bedeuteten die Wertsteigerungen (nach Auffassung des VEREINS NEULAND ausgelöst durch spekulatives Verhalten der Eigentümer), dass zwischen 1850 und 1980 allein in der oberen Berner Altstadt die Bodenpreise um das Sechzehntausendfache gestiegen seien, in den „Boomjahren“ der Dekade zwischen 1980 und 1990 dann nochmals um das Sechsfache. Trotzdem sei die Steuerlast auf Arbeit und Konsum – die man schließlich senken möchte – so hoch, dass die „*Bodenrente munter abgeschöpft*“ werde (VEREIN NEULAND 2000).

Nach Berechnungen des VEREINS NEULAND brächte die Abschöpfung der Grundrente jährlich rund 100 Mrd. Schweizer Franken; zudem gewährleiste das marktwirtschaftliche Instrument Bodensteuer, dass die öffentliche Hand Planungssicherheit in dem Umfang bekomme, in dem sie eine zeitgemäße Sozialpolitik zu finanzieren in der Lage sei. Somit blieben der Gesellschaft „*katastrophaler Wachstumszwang*“ und „*spekulative Seifenblasen*“ erspart (VEREIN NEULAND 2000).

12.3 „Volksinitiative Grundeigentum“

Ein weiteres Beispiel für das als vorbildlich zu bezeichnende plebiszitäre Element in der schweizerischen Bundesverfassung stellt die „Eidgenössische Volksinitiative“ mit der Forderung „Grundeigentum geht über in Nutzungs- und Baurechte“ dar⁴. Nach den Vorstellungen des Bürgerbegehrens soll die Bundesverfassung wie folgt geändert werden:

- Gewährleistung des Eigentums an Gebäuden und an Fahrnis;
- Feststellung: Grund und Boden ist Allgemeingut und somit Lebensgrundlage von Mensch und Natur; er wird von den Gemeinden verwaltet (in Anlehnung an ADOLF DAMASCHKE, d. Verf.);
- Klarstellung: An Grund und Boden können einzig Nutzungs- und Baurechte erworben werden;

⁴ <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vi268t.html> (28.4.2000)

- Kompetenzzuwachs der Gemeinden: Wo kein Eigenbedarf besteht, geben die Kommunen die ihnen zufallenden Flächen zu Bedingungen zur Nutzung oder im Baurecht weiter;
- Keine zeitliche Begrenzung der Nutzungs- und Baurechte;
- Vergabe eines Nutzungs- und Baurechtszins von p.a. 2 bis 4 % des vorher festgelegten Bodenwerts und
- Bei Verzicht auf Nutzungs- und Baurechte erfolgt eine Entschädigung durch die Gemeinde. Der Ausgleichsbetrag soll sich nach dem Ertragswert für Kulturland richten und die Verhältnisse des Baulandes berücksichtigen.

Folgendes Exempel soll deutlich machen, dass man auf dem Territorium der Schweiz andere, durchaus gesellschafts-soziologische Modelle für eine natur- und sozialverträgliche Grundflächennutzungspolitik aufspüren kann. Konkret geht es um das Modell einer „Allmendebewirtschaftung“ in einem Bergdorf.

12.4 Grundflächen als Allmenderessourcen

Seit langem wird in der Literatur diskutiert, ob die Bewirtschaftung von Grund und Boden bzw. sämtlicher Naturressourcen in der Form einer *Allmende* die Herstellung von Gemeineigentum zu fördern imstande ist.

Der Gedanke der Allmende ruft zunächst kritische Stimmen in der Literatur hervor. OSTROM spricht in diesem Zusammenhang von der „*Tragik der Allmende*“ (OSTROM 2000, S. 3), was bedeuten soll, dass der Staat auf der einen Seite die Mehrzahl der Naturressourcen kontrollieren sollte (um ihre Zerstörung zu verhindern), auf der anderen Seite jedoch die Privatisierung zur Lösung des Flächenproblems forciert. Die reale Welt stellt sich nach dieser Analyse ohnedies anders dar:

Weder der Staat noch der Markt seien stets Garanten für nachhaltige und produktive Nutzung der Naturressourcen. Die Bewirtschaftungs- und Bearbeitungsform des Landes werde bei der Allmende darüber hinaus mit den verhängnisvollen Folgen einer zügellosen Beanspruchung der Natur in Verbindung gebracht, die Naturgüter als frei nutzbar und permanent zugänglich ansieht (KLOEPFER 1998, S. 69). Ferner sei in das Kalkül zu ziehen, dass manche Gemeinschaften weder staats- noch marktähnlichen Institutionen vertraut hätten, um ihre Res-

sourcensysteme über lange Zeit mit vernünftigem Erfolg zu verwalten (OSTROM 2000).

Wächst der Druck – am Beispiel des Landschaftsverbrauchs dargestellt – z. B. auf die landwirtschaftliche Nutzfläche, wenn sie in Gemeineigentum in Form einer Allmende bewirtschaftet wird, weil (wie HARDIN anhand des Beispiels „Weideland“ schlussfolgerte) auf Grund der Allmendebewirtschaftung von landwirtschaftlich nutzbarem Land jeder Hirte ein Interesse daran hat, immer mehr Tiere zu halten, da er einen unmittelbaren Profit aus seinen eigenen Tieren zieht, aber nur einen Teil der durch die Überweidung entstehenden Kosten trägt?

„Darin liegt die Tragik. Jeder Hirte ist Gefangener eines Systems, das ihn zwingt, seine Herde grenzenlos zu vergrößern – in einer Welt, die begrenzt ist. Verfolgt jeder seinen maximalen Eigennutz in einer Gesellschaft, die an die freie Verfügbarkeit von Allmenden glaubt, rennen alle in ihr sicheres Verderben“ (HARDIN, zitiert nach OSTROM 2000, S. 45).

Die aufgestellten Thesen sind später im Sinne eines Plädoyers für die Privatisierung erneut aufgegriffen worden, weil sich nicht nur unter Politologen die Erkenntnis breit machte, dass die Einführung von privaten Eigentumsrechten dort optimal sei, wo immer sich Ressourcen im Kollektivbesitz befinden. Pointiert ausgedrückt: *„Die einzige Möglichkeit, die Tragik der Allmende bei natürlichen Ressourcen und wildlebenden Tieren zu vermeiden, ist, das System des Gemeineigentums abzuschaffen und durch ein System privater Eigentumsrechte zu ersetzen“ (OSTROM 2000, S. 16).*

12.4.1 Beispiel für eine Allmende: Das Bergdorf Törbel

Ob diese Thesen im Einzelfall zutreffen, soll anhand eines Beispiels aus der Schweiz überprüft werden, das einer Untersuchung von NETTING (1972 und 1976) entnommen ist. Im schweizerischen Bergdorf *Törbel* in der Vispaltalklamm (oberer Kanton Wallis) wurde die Allmende anhand der Überführung nutzbarer Grundflächen der Kommune (Hochgebirgsweiden etc.) in Gemeineigentum realisiert.

Räumlich darstellbar ist diese Ressourcenbewirtschaftung aber nicht zuletzt deshalb, weil gesellschaftspolitische Aspekte mit Naturschutzgesichtspunkten auf der Mikroebene einer Gemeinde kombiniert betrachtet werden können.

12.4.1.1 Geschichtliche Entwicklung

Die Anfänge reichen weit zurück: Bereits am 1. Februar 1483 beschlossen die Bürger Törbels eine Satzung, durch die eine Genossenschaft zu dem Zweck gegründet wurde, die Nutzung des Grund und Bodens (Almen, Wälder und Ödland) zu optimieren. Die Satzung wies indes einige Restriktionen auf: Sie verbot Fremden, in Törbel Land zu kaufen bzw. auf andere Art und Weise in ihr Eigentum zu überführen oder sich irgendwelche Rechte an den gemeindeeigenen Almen, Allmenden oder Weideplätzen anzueignen.

Landbesitz bedeutete jedoch nicht gleichbedeutend ein Mitgliedschaftsrecht in der Genossenschaft; lediglich die Einwohner, die Land- und Wasserrechte besaßen, bestimmten, ob ein Fremder in die Genossenschaft aufgenommen werden sollte oder nicht (vgl. NETTING 1976, S. 139).

Privatrechte an Grund und Boden waren in dieser Gemeinde jedoch ebenso vertreten: Landwirtschaftliche Weide- und Wiesenflächen, Gärten, Felder oder Weinberge standen im Eigentum Privater. Der kommunale Grundbesitz diente sowohl dem optimalen Ertrag aus vorgegebenen Ressourcentypen und erlegte zugleich der Gemeinde die Erhaltungsmaßnahmen auf, die zum Schutz dieser Ressourcen notwendig erschienen. Boden- und Landschaftsverbrauch (z. B. Überweidung) ist hier mittels scharfer Kontrollen verhindert worden. Insgesamt erinnert das System von Privat- und Gemeineigentum an die Verwaltung von Eigentumswohnanlagen, in denen das Wohnungseigentum Einzelner nicht zuletzt durch Gemeinschaftseinrichtungen ergänzt und in denen durch die von sämtlichen Eigentümern gezahlte „Instandhaltungsrücklage“ der Verfall des Grundeigentums verhindert bzw. zeitlich aufgehalten werden kann.

Das Beispiel des Ortes *Törbel* lässt sich auf viele Bergdörfer in der Schweiz übertragen, denn in der gesamten Schweizer Alpenregion verwendeten die Bauern Privateigentum für landwirtschaftliche Zwecke und Gemeineigentum für Flächen des Gemeinbedarfs wie Sommerweiden, Wälder oder das steinige Ödland in der Nähe des Privatgrundes. Ferner befinden sich nach PICHT (1987) vier

Fünftel des alpinen Territoriums im Gemeineigentum diverser rechtlicher Konstruktionen (Gemeinden, juristische Personen oder Genossenschaften). Das verbleibende Fünftel kann man unter das Eigentum der Kantone, das privater Eigentümer oder Eigentümervereinigungen subsumieren (PICHT 1987, S. 4).

NETTING weist ferner nach, dass die Bürger Handlungen im Rahmen ökologischer Bewirtschaftung der Ressourcen vornahmen. Denn um eine Übernutzung zu vermeiden, wurde sichergestellt, dass man Almwiesen und Weiden nur mit soviel Vieh „bestieß“, wie mit wirtschaftseigenem Futter in Törbel gewintert werden konnte. Sanktionen wie die Bestrafung des Laufenlassens von Ziegen (um Waldschäden zu vermeiden) oder die Pönalisierung des Jagens von Murmeltieren ohne Erlaubnis bezweckten, den gesellschaftlichen Schaden individuell spürbar werden zu lassen (vgl. NETTING 1976, S. 143f).

12.4.1.2 Vergabe der Nutzungsberechtigungen

Jede Nutzungsberechtigung wird detailliert geregelt: Neben den Bestimmungen über die Bewirtschaftung der Allmendeflächen werden örtliche Vorschriften für den Umfang der Aneignung von Grund und Boden erlassen.

Die Vergabe von Land i. e. S. funktioniert in der Praxis dabei nach einem festgelegten Schlüssel: Die Anteile der Bauern bestimmen sich nach der Zahl der Tiere, der Größe der Wiesen, der tatsächlich erzeugten Heumenge, dem Wert ihres Landes im Tal und der Höhe ihrer Anteile in der Genossenschaft. Insgesamt ist eine Vielzahl von Vergabekriterien zu berücksichtigen, die eine sozialpflichtige Flächennutzung ermöglichen sollen.

Auch das oben erwähnte plebiszitäre Element der Schweiz wird in den Allmendbewirtschaftungsformen konkretisiert: Die Nutzer respektive Eigentümer bilden dabei die Hauptträger der gemeindlichen Selbstverwaltung. Diese Mitglieder müssen über alle wichtigen Fragen der Allgemeinheit entscheiden und verfügen daher gemäß der Analyse von PICHT (1987, S. 28ff) über erhebliches ökonomisches Gewicht und Selbstverwaltungsautonomie. Die rechtlichen Kompetenzen hinsichtlich der Aufstellung von Normen liegen hauptsächlich bei ihnen, so z. B. der Erlass von Satzungen und deren Rücknahme, die Begrenzung der Nutzung der Weiden oder die Anpassung der Organisationsstruktur.

Ferner kann man aus dem „Modell Törbel“ eine Handlungsmaxime für die Zukunft dergestalt ableiten, dass im Zusammenhang mit der Allmenderessourcen-Bewirtschaftung immanente gruppensoziologische Aspekte verwirklicht werden: Wer das Eigentum an bewirtschafteten Flächen in Törbel aufgab, verlor seinen Anteil an der Allmenderessource (vergleichbar mit der Kündigung eines Genossenschaftsanteils). Andererseits war die Heirat in Törbel nur zulässig, wenn für die Ernährung der Familie ein ausreichender Anteil an landwirtschaftlicher Nutzfläche vorhanden war, wobei zu bemerken ist, dass die Übertragung von Eigentumsrechten für privat genutzte Flächen in der alleinigen Entscheidungsgewalt des Familienvaters lag (NETTING 1973).

13. Grundflächennutzung in der gemeindlichen Selbstverwaltung

13.1 Artikel 28 Abs. 2 GG

In der Bundesrepublik Deutschland sind – anders als in der Schweiz – die plebiszitären Möglichkeiten zur bürgerschaftlichen Einflussnahme nicht so ausgeprägt.

Gleichwohl bestimmt Art. 28 Abs. 2 GG: „... *Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung ...*“.

Der Wunsch, bürgerschaftliche Mitwirkung und kommunale Mitspracherechte auf dem Territorium durchzusetzen, spielte bei der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift eine mitentscheidende Rolle (DREIER, Art. 28 GG, Rdnr. 8).

Die urdemokratischen Dorfgemeinschaften der Frühzeit waren jedoch den steigenden wirtschaftlichen Anforderungen nicht mehr gewachsen und verfielen in der Folgezeit in die Hände der Grundflächeneigentümer. Die Besitzverhältnisse unterteilten sich in die Grundherrschaft und Leibeigenschaft im Westen und Gutsherrschaft und Erbuntertänigkeit im Osten. In der weiteren Entwicklung kam es zur Implementierung genossenschaftlicher Selbstverwaltungsstrukturen und Selbstorganisationen, die erst durch den Absolutismus zerstört wurden (Stichwort: „Stadtluft macht frei“ aus dem 11. Jahrhundert).

FREIHERR VOM STEIN führte im 19. Jahrhundert innovative Reformen hinsichtlich der gemeindlichen Selbstverwaltung durch. Preußische Gesetze setzten das „Hausbesitzerprivileg“ fest, das besagte, dass zwei Drittel der Stadtverordneten Haus- und Grundeigentümer sein mussten (FABER, Art. 28 GG, Rdnr. 3).

FABER unterteilt die Gemeindehoheiten u. a. in räumliche Sektoren: In Bedarfs-, Ressourcen- und Bezugsräume. Aus der Zielsetzung heraus, dass sich planerische Fehlentwicklungen in der Zukunft auf den Baulandmärkten nicht wiederholen sollten, haben die Kommunen die Planungshoheit über die Fläche als Aus-

prägung ihrer Selbstverwaltung gem. Art. 28 GG in die Hand bekommen. Beispiel Hamburg: Um eine sozialpflichtige (damit bürgernahe) Flächenpolitik realisieren zu können, hat die Freie und Hansestadt Hamburg differenzierte Planinstrumentarien zur Umsetzung der Ziele konzipiert: das „Stadtentwicklungskonzept“ (STEK), die teilräumlichen Sanierungs- und Armutsbekämpfungsprogramme zur (sozialen) Stadtteilentwicklung, ferner das „Regionale Entwicklungskonzept“ (REK), das jedoch zu den Zielen staatlicher Flächennutzungssteuerung und Vergemeinschaftung schützenswerter Flächen in nicht ausreichendem Maße Stellung bezieht.

13.2 Gemeindliche Planungshoheit

Heute ist unstrittig anerkannt, dass die Planungshoheit der Gemeinden ein wesentliches Element der Aufgabenerledigung innerhalb der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist, da seit jeher das Schwergewicht im Bereich der Raumplanung und Raumordnung liegt. Im Gegensatz zur Flächennutzungsplanung ist die örtliche Bauleitplanung als Kompetenz kommunaler Kooperation ausgestaltet, und wichtige umweltrechtliche Instrumente (wie etwa die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung) fallen in den Kernbereich der Aufgabenerledigung der Kommunen. Hinzuweisen ist erneut auf den Tatbestand, dass die Kommunen den Flächennutzungsplan und daraus Bebauungspläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (vgl. § 1 Abs. 3 BauGB). Diese Pflicht müssen sie eigenverantwortlich erfüllen, d. h. in gewissem Sinne autonom und finanziell mit eigenen Haushaltstiteln.

Der einfache Grundsatz der Aufgabendelegierung lautet: Die Planung der Bodennutzung für das eigene Gemeindegebiet gehört mit zu den wichtigsten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Planungshoheit). Die Planungshoheit stellt eine essentielle Selbstverwaltungsaufgabe für das eigene Gemeindegebiet dar.

BROHM (1999, S. 169) bemerkt, dass „jede menschliche Aktivität letztlich erdgebunden“ bleibt. Daher sei die Bestimmung der Ortsstruktur und der Entwicklung der Gemeinde untrennbar mit der Festlegung der Flächennutzung verbunden. Dieses ist zutreffend, wenn auch im aktuellen BauGB das Schwergewicht nicht auf die sozialpflichtige Bodennutzung gelegt wird. Es dürfte daher in Zukunft

Aufgabe der Gemeinde sein, entsprechend formulierte Bebauungspläne auszuarbeiten, wobei die Effektivität der Bodennutzungsplanung vor allem durch die Pflicht zu gemeinsamer Flächennutzungsplanung bei mehreren Gemeinden, die Bildung von Planungsverbänden oder Zweckverbänden etc. gesteigert wird. In der Literatur wird den Gemeinden in ihrer Planungshoheit ein umfassendes Ermessen zugebilligt, und nicht selten kollidiert dieses Ermessen mit dem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG (BROHM 1999, S. 196).

Zentraler Aspekt gemeindlicher Planungshoheit ist jedoch das in § 1 Abs. 6 BauGB festgelegte „Abwägungsgebot“: Danach sind die öffentlichen und privaten Belange jeweils untereinander, aber auch gegeneinander (umfassend) abzuwägen. Die privaten Belange sollen dabei die Interessen der von der Planung Betroffenen sein, was im Endergebnis auf einen Konflikt mit Art. 14/15 GG hinausläuft.

Nach der hier vertretenen Auffassung ist im Rahmen des Abwägungserfordernisses den öffentlichen Belangen – nicht nur im Fall der etwa durch Bebauungsplan festzusetzenden öffentlichen Infrastruktureinrichtungen – der Vorzug zu geben.

Dies betrifft vor allem die von KOCH/HENDLER (1995, S. 140) thematisierte Standortvorsorge der Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit. Bezüglich der Industrieansiedlung in Gemeinden weisen die Autoren darauf hin, dass das wachsende Umweltbewusstsein der Bevölkerung die Bereitschaft vieler Gemeinden zur Ansiedlung industriell-gewerblicher Bauvorhaben hat sinken lassen. Im Falle eines „Planungsgebots“ erscheine es nicht klar zu sein, ob der Landesgesetzgeber für das Instrument des Planungsgebots überhaupt die dafür notwendige Gesetzgebungskompetenz besitzt, da sich das Planungsgebot als „Bodenrecht“ i.S.v. Art. 74 Nr. 18 GG ansehen lässt, wovon der Bund abschließend Gebrauch gemacht hat (KOCH/HENDLER 1995, S. 148).

Gemeindliche Planungshoheit meint in heutiger Zeit zugleich auch *Risikoabschätzung*. Zur Minimierung dieses Risikos initiieren Kommunen nicht selten sog. „BOT-Modelle“ (build, operate, transfer). Konkret geht es um die Errichtung und Verwaltung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen (z. B. Autobahnen, Brücken, Nahverkehrssysteme sowie öffentliche Bauten) durch einen privaten Investor „in einer Hand“. Als Beispiel kann die neue britische Botschaft in Ber-

lin angeführt werden, die sich die englische Regierung von dem deutschen Baukonzern Bilfinger + Berger AG errichten ließ. Hintergrund jener Entwicklung – die in gewissem Maße eine Entstaatlichung der Grundflächennutzung bedeutet – ist die Tatsache eines verstärkten Risikobewusstseins der öffentlichen Hand insbesondere gegenüber Bauprojekten. Die Kommunen der Länder realisieren, dass bei Bauvorhaben Risiken finanziert werden müssen, vom Investitionsrisiko über die Risiken während des Betriebes bis hin zu den Verwertungsrisiken (FRIEDEMANN 2000, S. 59).

13.3 Das „Zentrale-Orte-Konzept“ im Rahmen gemeindlicher Planungshoheit

Nach dem Modell der *Zentralen Orte* haben die Gemeinden nicht zuletzt im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 GG die Aufgaben der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen, die Sicherstellung der allgemeinen Daseinsvorsorge mit den Grunddaseinsfunktionen sowie die Gewährleistung weitgehend gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen. Das hier zu Grunde liegende Konzept von CHRISTALLER (1933), das später von ISBARY (1965) modifiziert und weiterentwickelt wurde, ist heute eine der wichtigsten Grundlagen für die gemeindliche Planungshoheit.

Daseinsvorsorge und Schaffung weitestgehend gleichartiger Lebensverhältnisse müssen zwingend auch eine äquivalente Versorgung und explizit eine Chancengleichheit des Zugangs zu den nutzbaren Grundflächen beinhalten, d. h. über eine sozial ausgewogene Flächensteuerungspolitik; aus diesem Grunde stellen sich nicht zuletzt Verteilungsprobleme der zur Verfügung stehenden Flächen sowie Fragen nach der Plausibilität dieses Steuerungsmodells. Entscheidender Kritikpunkt ist, dass die Übertragung von zu Grunde liegenden empirischen Daten in Gesetze, Verordnungen, Handlungsleitlinien und dergleichen zur Raumplanung als nicht unproblematisch sowie als partiell ungenau erscheint.

BINSWANGER/BONUS/TIMMERMANN (1981, S. 199) fordern mit Nachdruck, dass die Zusammenfassung zentralörtlicher Einrichtungen in *Zentralen Orten* daraufhin untersucht werden müsse, ob eine mit dieser Raumgliederung intendierte Arbeitsteilung mit den damit verbundenen „*landschaftsverzehrenden, leistungsfähigen Verkehrsnetzen*“ tatsächlich im heute angestrebten Ausmaß wünschenswert sei oder ob nicht gerade in diesem Fall vermehrt der eigenwirtschaftliche Bereich zum Zuge kommen könnte. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass

grundsätzlich nur bei Vorliegen eines unabweisbar ausgewiesenen Bedürfnisses Einrichtungen sowie die gesamte räumliche Siedlungsplanung in *Zentralen Orten* konzentriert werden sollten und keinesfalls bereits dann, wenn eine Konzentration technisch und organisatorisch möglich sei.

In der Tat müsste berücksichtigt werden, dass eine wie auch immer geartete Agglomeration großräumiger Versorgungseinrichtungen dem Landschaftsverbrauch keineswegs Einhalt zu gebieten vermag. Planungen, die flächenrelevante Fragen betreffen, sollten daher das Konzept der *Zentralen Orte* zugunsten kleinerer Gemeinden oder der Selbsthilfe in größeren Städten abschwächen bzw. das Konzept der Freiräume dahingehend überdenken. Freiräume in Grundflächen sind ein (zu) kostbares Gut und sollten für Vorhaben zukünftiger Generationen in gegenwärtigen Planungsszenarien entsprechend freigehalten werden, d. h. unbeplant bleiben.

Ungeachtet der Kritik in der Literatur wird das Konzept der *Zentralen Orte* im Raumordnungsgesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 5 ROG) ausdrücklich normiert. Dabei werden sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene die hinlänglich bekannten Kriterien des Konzepts wiederholt: *Zentrale Orte* sind nach ihrer Zweckbestimmung im Grunde vierstufig gegliedert (Klein- und Unterzentren für die Deckung der Grundversorgung, Mittelzentren für den gehobenen Bedarf und Oberzentren für den spezialisierten Bedarf).

Die Freiraumplanung von Teilen der Grundflächen im Rahmen des *Zentrale-Orte*-Konzepts leidet darunter, dass sie nicht vorausschauend genug – zeitlich wie räumlich – ausgestaltet ist. Freiflächen sollten daher stets unter der Prämisse späterer Verwendung „ausgewiesen“ werden. Die Ökonomie erklärt den Wert der Freiräume damit, dass die durch das qualitative Wachstum angestrebte Begrenzung der Siedlungsfläche der „Eigenwert“ der Freiräume gleichsam mit impliziert werde. Als Resultat fordern die Autoren eine Berücksichtigung des Wertes der Freiräume dahingehend, dass im Falle beispielsweise teilweiser Umwandlung eines Freiraumes in eine Siedlungsfläche der Wert des Raumes in seiner neuen Verwendung sehr genau abgewogen werden müsse (BINSWANGER/BONUS/TIMMERMANN 1981, S. 200).

Als ein ebenso wichtiges Instrument zur Umsetzung sozialverträglicher und zukunftsgerichteter Flächennutzungsplanungen kann das Konzept der „Ent-

wicklungs- und Siedlungsachsen“ beurteilt werden. Vorrangige Aufgabe der Entwicklungsachsen ist eine in der Regel planerisch gewollte Verdichtung der Räume insbesondere mit Wohn- und Arbeitsstätten entlang der festzusetzenden Achsen. Man verspricht sich davon eine bessere Verkehrsanbindung des Raumes sowie eine Konzentration überörtlicher Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen.

Wenn laut Aussage beispielsweise des baden-württembergischen Landesentwicklungsprogramms (LEP BW, Ziffer 1.6.1) die Achsen derart definiert werden, dass sie der Verbindung der *Zentralen Orte* gleicher und unterschiedlicher Stufen miteinander dienen und zur Entwicklung und Ordnung der Siedlungsstruktur beitragen sowie den großräumigen Leistungsaustausch fördern sollen, muss man die Zielrichtung der Freiflächenplanungen in jedem Fall kritisch hinterfragen.

14. Aspekte der Kompetenzverteilung zur Umsetzung von Reformen

14.1 Ebene des Bundes

Gemäß Art. 74 der deutschen Verfassung (GG) sind speziell die raumplanungs- bzw. bodenrechtlichen Themenbereiche der „konkurrierenden Gesetzgebung“ unterstellt. Im Rahmen von Art. 74 GG sind dies:

- Nr. 11: das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Energiewirtschaft);
- Nr. 14: das Recht der Enteignung;
- Nr. 15: die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft und
- Nr. 18: der Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen.

Es kann festgehalten werden, dass man sämtliche hier analysierten Steuerungsmechanismen (wie vorbereitender Flächennutzungsplan, Umlegung und Zusammenlegung von Grundstücken, Planwertausgleich, Kleingarten- und Denkmalschutzrecht und das Recht der Erschließung u.ä.) mit Hilfe des Art. 74 GG realisieren kann.

Selbst die Kompetenz für den hier ebenfalls behandelten Bodenschutz ist nach STETTNER von Art. 74 GG gedeckt, was z. B. für den Bereich der Altlastensanierung eine Vollkompetenz des Bundes nach sich zieht (STETTNER, Art. 74 GG, Rdnr. 85).

STETTNER merkt ferner an: Auch wenn Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG sowie (der synonyme) Art. 15 GG bislang kaum praktisch geworden seien, könne man nicht von obsoleten Gedanken sprechen (STETTNER, Art. 74 GG, Rdnr. 74).

14.2 Ebene der Länder

Aus Art. 75 GG ergeben sich die Kompetenzen für die Bundesländer auf der raumordnungsrechtlichen Ebene (Rahmengesetzgebung des Bundes, Art. 75 Abs. 2 GG).

Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG legt die Kompetenzen für die Länder hinsichtlich der Themenbereiche *Bodenverteilung*, *Raumordnung* und *Wasserhaushalt* fest.

Nach Auffassung von STETTNER (Art. 75 GG, Rdnr. 29) sei Bodenverteilung von der Entstehungsgeschichte her gleichzusetzen mit dem Terminus der „Bodenreform“ und daher gleichbedeutend mit der Agrarreform im Wege der Umverteilung von Grundflächen der Erde unter Privaten. Für die Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum hingegen sei der eben bereits erläuterte Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG einschlägig. Zu Recht wird ausgeführt, dass die Rahmenkompetenz bislang vom Bund nicht ausgenutzt worden ist.

14.3 Umsetzung der Länderkompetenzen: Raumbispiel Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg besitzt auf Grund der föderalen Struktur die Kompetenz, Grundstücke in Naturschutzgebieten und Nationalparks sowie sonstige Flächen, auf denen sich ein „Naturdenkmal“ befindet, zugunsten der Hansestadt zu enteignen. Darüber hinaus ist die Möglichkeit der Enteignung vorgesehen für Grundflächen im Geltungsbereich eines existierenden Landschaftsplans, wenn dies nach Lage der Dinge erforderlich erscheint, z. B. um die Grundfläche den Festsetzungen eines Plans entsprechend zu nutzen. Das Verfahren des „Enteignungsplans“ ist dann entbehrlich, wenn die Enteignung auf der Grundlage eines Landschaftsplans durchgeführt werden soll.

Auf der Grundlage des Landschaftsrechts in Hamburg bietet sich die verstärkte Ausweisung bzw. Festsetzung von Flächen für den Gemeingebrauch an, so wie es für die Nutzung der öffentlichen Freiflächen in der Hansestadt vorgesehen ist. Dass die oben skizzierten Lösungsvorschläge für das Verhalten der Öffentlichen Hand durchaus zutreffend sind, zeigt ein Blick auf die Situation der Elbmetropole: Dort sind schließlich 43 % der hamburgischen Gesamtfläche (75.516 ha) hoheitliches Eigentum (Grundstücke und sonstige Flächen), womit eine umfangreiche Einflussnahme des Senats nebst Bürgerschaft gewährleistet ist. Der Gemeingebrauch von Flächen stellt sich in Hamburg ferner anhand des „unmittel-

baren Verwaltungsvermögen“ dar, das einen Flächenanteil von ca. 33 % der hamburgischen Gesamtfläche ausmacht. Dieses öffentliche Vermögen ist gemäß den Haushaltsrichtlinien stets zweckgebunden, mithin überwiegend am Wohl der Allgemeinheit ausgerichtet für:

- Grünflächen und Parkanlagen, die den Bezirksämtern und dem Gartenbauamt unterstehen,
- Spiel- und Sportplätze,
- Friedhöfe,
- Wasserflächen (gesamtes Hafenbecken und Kanäle),
- Areale oberflächlicher Entwässerung,
- Ausgleichs- und Biotopflächen,
- Schulflächen, deren Verwaltung mit einer Größe von 1,2 bis 4,3 ha der Schulbehörde unterstellt werden sowie für
- Justizvollzugsanstalten.

Während sich das „mittelbare Grundvermögen“ der Hansestadt Hamburg im Eigentum von Gesellschaften befindet, die zur Gänze qua entsprechender Mehrheitsverhältnisse der öffentlichen Hand gehören, liegen die Dinge in Bezug auf das „allgemeine Grundvermögen“ anders: Auf Grund der Finanzknappheit sahen sich die Politiker Hamburgs gezwungen, in den letzten 5 Jahren Grundflächen mit ca. 8.500 Wohneinheiten an private Grundstücksverwalter sowie an städtische Gesellschaften zu verkaufen.

Unter intensiver staatlicher Kontrolle befinden sich in der Hansestadt diejenigen Flächen, die gemäß den Festsetzungen der Pläne eine „Umnutzung“ erfahren sollen wie z. B. das Areal südlich der Stresemannstraße auf Grund geplanter 6-Spurigkeit der Trasse sowie Flächen im Karolinenviertel auf Grund einer projektierten Messeerweiterung (FINANZBEHÖRDE HAMBURG, ABT. LIEGENSCHAFTSVERWALTUNG 2000). Darüber hinaus steht die Grundflächenpolitik Hamburgs in einem Widerspruch: einerseits wird im Bereich des Hochwasserschutzes vor dem Hintergrund der großen Flutkatastrophe des Jahres 1962 darauf geachtet, dass Flächen für das Gemeinwohl und den Schutz der Bevölkerung unmittelbar durch Gesetz enteignet und in „öffentliches Eigentum“ des Hamburger Gemeinwesens überführt werden; dies betrifft insbesondere diejenigen Flurstücke und Flurstücksteile, die laut Liegenschaftskataster als „Deichgrund“ klassifiziert sind. Nach dieser Einteilung der Flächen gemäß ihrer Wichtigkeit für die All-

gemeinheit kann wohl davon ausgegangen werden, dass vergemeinschaftete Flächen eine Art hoheitliche Sachherrschaft begründen. Die in öffentlichem Eigentum stehenden Flächen sind daher dem Zugriff Privater entzogen, bedeuten mithin „unmittelbares Verwaltungsvermögen“ im klassischen Sinne.

Konträr dazu stellt sich in Hamburg gegenwärtig jedoch die Situation für Flächen dar, die die öffentliche Hand entweder auf Grund von Privatisierungen (Post, Bahn etc.) nicht mehr benötigt oder die wegen der allgemeinen Finanzlage dem öffentlichen Regime entzogen werden sollen. Die Politik hat hierfür das Primat der „Flächeneinsparung“ ausgegeben. Dabei kaufen städtische Gesellschaften Flächen aus dem „allgemeinen Grundvermögen“ sowie aus dem „unmittelbaren Verwaltungsvermögen“. Im Verlauf werden Mietverträge über z. B. bewirtschaftete Flächen (Büros etc.) abgeschlossen mit dem Ziel, den Flächenbedarf der öffentlichen Verwaltung zu reduzieren. Bei dieser Konstruktion erscheint es fraglich, ob die Einflussnahme der öffentlichen Hand sowie der Hamburger Bürgerschaft auf Dauer gesichert ist (was vermutlich nicht gewollt sein dürfte).

15. Lösungsvorschläge

15.1 Sozialpflichtigkeit der Grundflächen-Nutzung

Art. 14 GG gewährleistet zunächst einmal das private Recht des Einzelnen auf Eigentum an einer beliebigen Grundfläche des deutschen Territoriums und garantiert Wertersatz bei Konfiskation seiner Parzelle.

Fraglich ist, ob die Vermögenszuordnung des Privateigentums an Flächen in allen Fällen sinnvoll ist, und ob sich durch die rechtliche Konstruktion des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG die privaten Eigentümerrechte nicht über Gebühr zementieren lassen.

Das Privateigentum an Ausschnitten der Grundfläche der Erde allein ermöglicht jedoch keineswegs eine „selbstbestimmte Existenz der Menschen“; da Art. 14 GG das Erworbene sichern will, kann man den Schluss ziehen, dass nur Rechtspositionen geschützt werden, die einem Individuum bereits zustehen. In der Zukunft liegende Planungen dagegen sind nicht dem Schutz unterstellt. Die Ausnutzung einer Straße, die auf öffentlichen Flächen gebaut wurde für den Betrieb z. B. einer Tankstelle, schützt nicht vor der staatlichen Einziehung der Straße, um diese anderen Nutzungen zuzuführen.

Ursächlich für das Spannungsverhältnis der divergierenden Flächennutzungen ist jedoch nicht Art. 14 GG, sondern sind die raumwirksamen bürgerlichen Regelungen. In erster Linie ist das Flächeneigentum problematisch, das im Sinne des § 903 BGB als das Recht anzusehen ist, mit einer Sache (Fläche) nach Belieben zu verfahren und andere von jeder Einwirkung auszuschließen, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen (Eigentümerbelieben). Die Rechtsprechung des BUNDESGERICHTSHOFS in Bezug auf das Bodeneigentum war zum Teil schlicht verfassungswidrig und höhle den Gedanken des Gemeineigentums aus, indem staatliche bzw. planerische Eingriffe in den Flächenhaushalt für das Allgemeinwohl für nichtig erklärt wurden.

Eine Neuorientierung der gesamten Grundflächennutzung an den Gemeinschaftsinteressen kann nur über den Weg der geänderten §§ 93 ff. BGB erfolgen. Darüber hinaus sollte man überlegen, ob nicht auch im Rahmen eines entsprechend reformierten § 903 BGB das Eigentümerbelieben an Grundflächen durch staatliche Interventionen abgeschwächt werden könnte. Schließlich soll die Be-

fugnis des Gesetzgebers zur Bestimmung der Eigentumsverhältnisse umso weiter sein, je mehr das „Eigentumsobjekt“ in einem sozialen Bezug bzw. einer sozialen Funktion steht.

Die bürgerlichen Parameter einer natur- und sozialverträglichen Grundflächennutzung sind dergestalt zu modifizieren, dass beispielsweise Wohngebäude fortan nicht mehr wesentliche Bestandteile einer Grundfläche mit der „Funktion Wohnen“ wären. Als wünschenswerte Konsequenz dieser Entwicklung träte ein, dass sie wie beim Erbbauverfahren gemäß ihrer Nutzung vergeben respektive verliehen würden.

Insbesondere das BUNDESVERWALTUNGSGERICHT in Berlin hat sich in neuerer Rechtsprechung positiv hervorgetan, indem es in diversen Entscheidungen staatliche Maßnahmen gerechtfertigt hat, die die Sozialpflichtigkeit des privaten Bodeneigentums untermauern und sogar ausbauen. Dabei ist immer zu beachten, dass der Boden in der Hand eines Privateigentümers stets einen sozialen, ökologischen und anderen Gemeinwohlbezug hat.

Nach Art. 14 Abs. 3 GG sind Enteignungen möglich. Weil letztere Eingriffe prinzipiell nur gegen staatliche Entschädigungszahlungen durchführbar sind – diese staatlichen Zahlungen sind aber ohne Einführung der Bodensteuer o. ä. Instrumente nicht zu leisten – sollte man von dieser Alternative möglichst absehen. Viel effektiver und zudem rechtlich einfacher ist es, Modelle für sozialpflichtigen Boden im Rahmen der skizzierten Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) zu etablieren.

Elemente des Art. 15 GG sollten mit denen des Art. 14 GG kombiniert werden, um das Spannungsverhältnis der Flächen-Eigentumsformen aufzulösen. Eine Anwendung des Art. 15 GG dürfte aber ebenso (analog zur Enteignung) an den zu leistenden staatlichen Zahlungen scheitern. Ferner ist in den Überlegungen zu berücksichtigen, dass sich mit dem Volumen des gesamten Bundeshaushalts Deutschlands lediglich ein Bruchteil der Grundfläche sozialisieren ließe. Anders als etwa bei der Enteignung wäre die Sozialisierung/Vergemeinschaftung von Flächen der Erde nur „im großen Stil“, d. h. global, sinnvoll (z. B. im Rahmen des GESELLSchen „Freilands“).

Wie ein neu zu schaffender Abschnitt in der Verfassung über eine sozialverträgliche Grundflächennutzung aussehen könnte, gibt eine Bestimmung aus „Weimarer Zeit“ vor, die freilich in der Tradition der „Wohnraumzuweisung“ nach dem 1. Weltkrieg steht:

„Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von staatswegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern.

Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- und Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.

Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regeln sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen“ (Art. 155 der Weimarer Reichsverfassung [WRV]).

Zu fordern wäre, dass hinsichtlich des zweiten Abschnitts des Art. 155 WRV (Sozialpflichtigkeit, Wertsteigerung) auf politischer Ebene darüber nachgedacht wird, diese Passage in das Grundgesetz der Bundesrepublik (ggf. modernisiert) zu transformieren. Eine Aufnahme des Sozialpflichtgebots speziell für Grundflächen und Rohstoffquellen in den Art. 14 GG würde einen wesentlichen Rückhalt für die Einführung entsprechender Abgaben bedeuten; sie wären in der Folge „verfassungsfest“.

Auf keinen Fall sollten Boden- und Flächenverwaltungen zur Gänze an staatliche Institutionen delegiert werden: Die praktischen Erfahrungen mit derartigen politischen Systemen, in denen dieses System als Dogma praktiziert wurde, sind nicht ermutigend. Entwürdigungen und Bevormundungen der Bürger waren in diesen Staaten symptomatisch. Darüber hinaus muss man konstatieren, dass Art. 15 GG nur eine Verlegenheitslösung darstellt, da die „Väter der Verfassung“ einem „ungezügelter Kapitalismus“ via Verfassung einen Riegel vorschieben wollten.

Zudem steht keineswegs fest, dass der Staat den Boden nach erfolgter Vergemeinschaftung in jedem Fall sinnvoller bzw. „allgemeinwohlverträglicher“ be-

wirtschaftet, als dies etwa Privatpersonen tun könnten. In erster Linie lassen sich hier als Beispiele die funktionierenden Genossenschaftssiedlungen (z. B. *Eden*) anführen. Aber auch andere Modelle, in denen sich Mieter solidarisch zusammenschließen, um segregiertes Gemeineigentum zu erwerben, bieten sich in diesem Kontext als bedenkenswerte Nutzungsvarianten an.

Entscheidend ist allein der Wille von Privateigentümern, ihr Flächeneigentum sozialverträglich zu organisieren und zum Wohl der Allgemeinheit auszugestalten – in diesem Fall ist gegen Privateigentum nicht das geringste einzuwenden. Darüber hinaus ist mit erheblichen Auseinandersetzungen innerhalb der Bevölkerung zu rechnen, wenn die „Baufreiheit“ und mit ihr das Eigentumsrecht beschnitten wird. Selbst BREUER, den man mit Fug als einen Befürworter staatlicher Vorgaben im Hinblick auf sozialverträgliche Nutzungen ansehen kann, gibt zu bedenken:

„Wenn der Eigentümer die Werterhöhung seines Grundstücks durch einen Bebauungsplan, eine Sanierung oder eine Entwicklungsmaßnahme bezahlt, erbringt er eine eigene Leistung für die werterhöhende Begründung oder Verbesserung der Nutzbarkeit. Die gesteigerte Nutzbarkeit ist dadurch seitens des Eigentümers erworben, also verdient“ (BREUER 1976, S. 203).

Diese Analyse lässt sich zugleich als Plädoyer für die Verantwortlichkeit eines Grundflächeneigentümers werten, der bestrebt ist, den bestmöglichen Nutzen aus der Fläche zu ziehen; dies ist nicht illegitim. Die Verstaatlichung der Grundfläche Deutschlands wird dabei von keiner Literaturmeinung als „Königsweg“ betrachtet. Ansätze hierfür liefert ein historisches Beispiel aus Nordrhein-Westfalen. Dort waren in den Jahren nach 1945 Bestrebungen für eine „Bodenreform“ zu Tage getreten, und zwar im Rahmen von Art. 15 GG. Voraussetzung einer Sozialisierung ist aber die Überführung sozialisierbarer Gegenstände in *„Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft“* (Art. 15 GG). Davon kann indes bei der nordrhein-westfälischen Variante keine Rede sein, da dort die enteigneten Flächen nach dem „Bodenreformgesetz“ erneut Individual-eigentümern zugeführt werden sollten.

Wählt man einen anderen Weg zur Beseitigung der Privateigentümerrechte (z. B. die Versteigerung nach dem Meistgebotsprinzip), so ist nicht ausgeschlossen, dass dem Eigentümerbelieben analoge Nutzungsvarianten für Grundflächen auftreten.

15.2 Sozialpflichtigkeit der Rohstoff-Nutzung

15.2.1 Nationale Ebene

Die CDU spricht am 3.2.1947 in ihrem bekannten „Ahlener Programm“ davon, dass „*die Vergesellschaftung des Bergbaus und der eisenschaffenden Großindustrie*“ anzustreben sei (AHLENER PROGRAMM DER CDU 1947, Pos. II, Ziff. 2 und 3). Erst später hat die Partei diese – offensichtlich durch Kriegsnöte beeinflusste – Forderung zugunsten der „Sozialen Marktwirtschaft“ fallengelassen.

Heute formuliert das novellierte *Raumordnungsgesetz*: „Für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen sind die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen“ (§ 2 Abs. 2 Ziff. 9 Satz 3 ROG).

Der Unterschied zwischen dem CDU-Programm von 1947 und heute besteht darin, dass die Rohstoffspeicher der Erde nicht primär für den Wiederaufbau eines Landes eingesetzt werden müssen. Gleichwohl könnten angesichts von Knappheit und Endlichkeit von Lagerstätten „kriegsähnliche Zustände“ um Zugang und Verteilung lithosphärischer Ressourcen eintreten. Letztere befinden sich stets innerhalb von „Konfliktträumen“ divergierender Nutzungsansprüche und Eigentumsverhältnisse. Wie aber kann man auftretende Konflikte vorausblickend lösen?

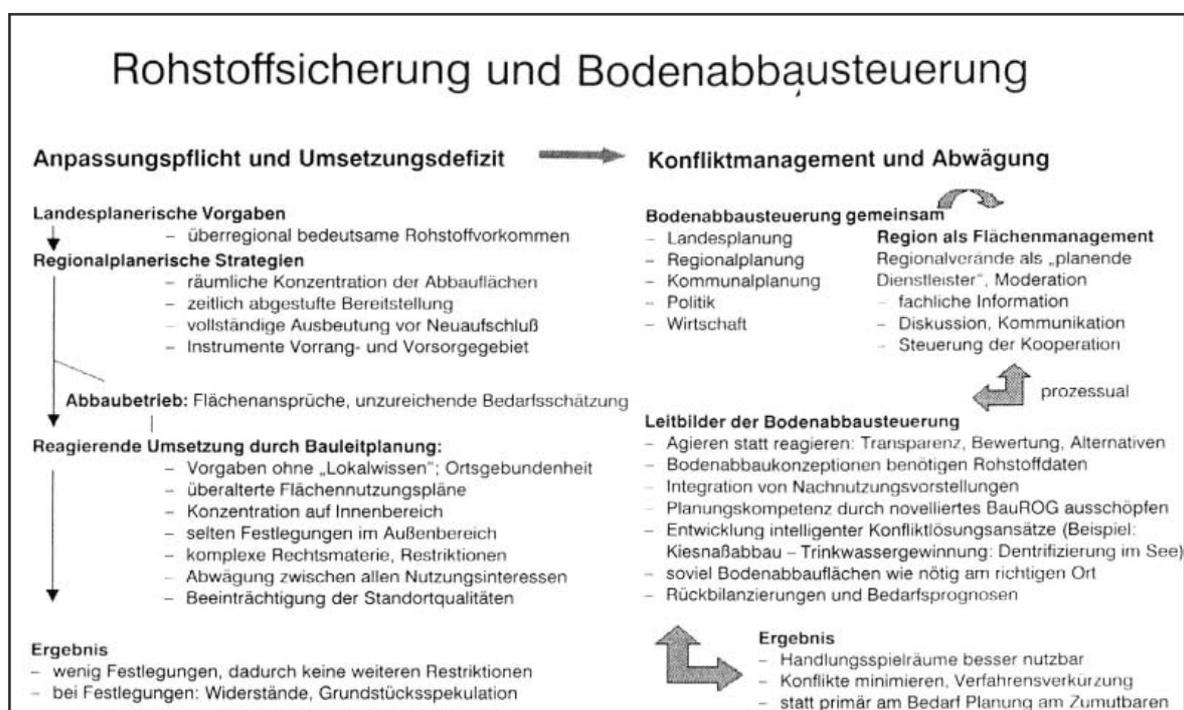
Aus diesem Sachverhalt heraus versucht folglich die Raumordnung, die Maxime „nachhaltiger“ Raum- und Flächenentwicklung zu erreichen sowie zu fördern. Dabei müssen die wesentlichen 3 Kernziele (nämlich die Gleichrangigkeit ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte) im planerischen Verbund realisiert werden.

Zwar werden darüber hinaus die Belange der Rohstoffsicherung gestärkt, indem die räumlichen Voraussetzungen für eine vorsorgende Sicherung und geordnete Aufsuchung sowie für eine Gewinnung standortgebundener Rohstoffe geschaffen werden sollen; dennoch führt der Abbau insbesondere oberflächennaher Rohstoffe zu einem stetig ansteigenden Flächen- und Landschaftsverbrauch.

Zweifelsohne gilt dies für den Hoch-, Tief- und Infrastrukturbau, bei dem trotz Integrierung von „Bodenschutzklauseln“ ein Anwachsen flächeninanspruch-

nehmender Entwicklungen deutschlandweit zu registrieren ist. Die Raumordnung müsste darüber hinaus Aussagen über die Eigentumsverhältnisse an den überplanten Flächen treffen, um über den Weg der Eigentumssteuerung mit Inhaltsneubestimmungen eine wirklich ökologieverträgliche Abbaupolitik nicht nur zugunsten oberflächennaher Rohstoffe zu erreichen. „Agieren statt reagieren“ ist das Motto moderner Rohstoffsicherungsplanung (Beispiel: Zweckverband Großraum Braunschweig) (Abb. 13).

Abb. 13: Rohstoffsicherung und Bodenabbausteuerung

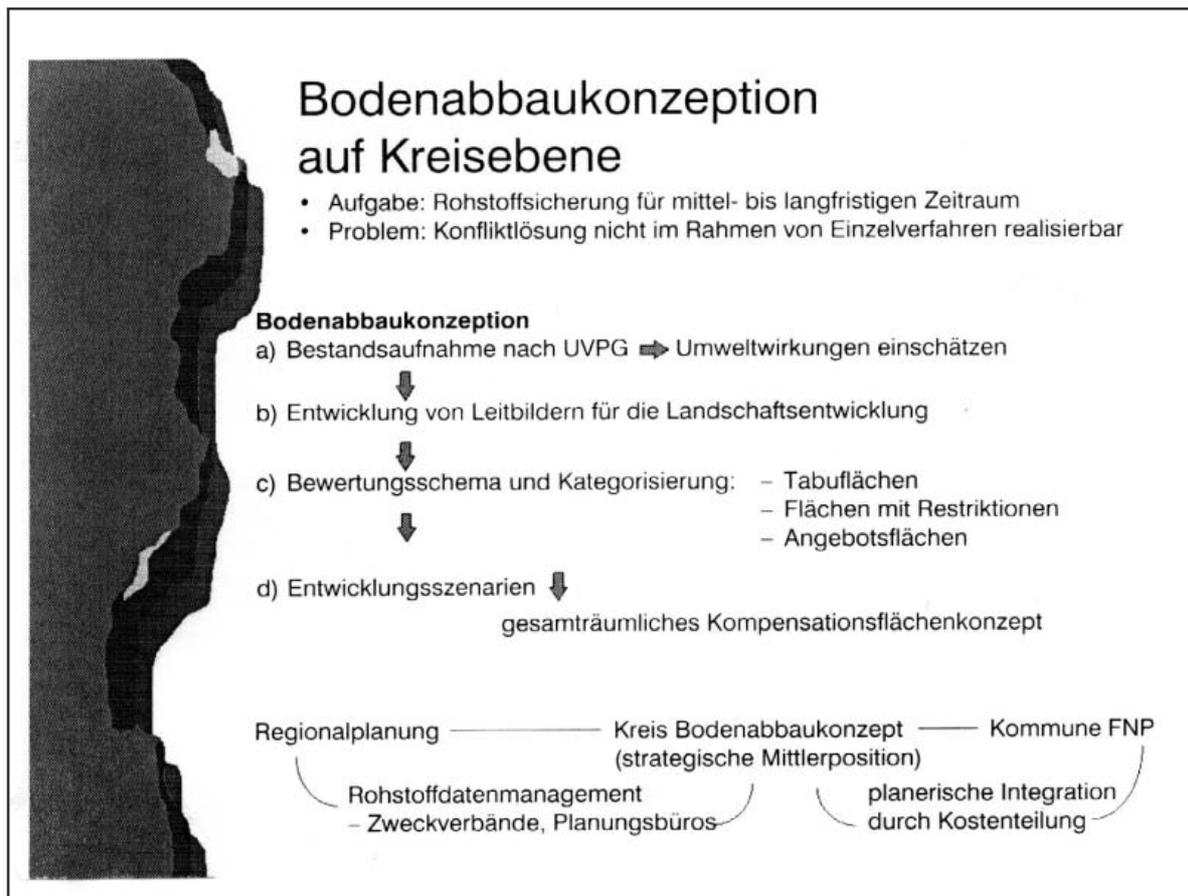


Quelle: DOSCH, F. et al., 1999, S. 75

Die Abb. 14 möchte die Wichtigkeit einer „Bodenabbaukonzeption“ auf Kreisebene verdeutlichen. Entscheidende Leitlinien behördlicher Überlegungen stellen nunmehr die Berücksichtigung raumrelevanter Umweltgesichtspunkte dar (UVP). Das Arbeiten mit „Tabuflächen“, auf deren Bedeutung bereits KEGEL/MENZEL (1998) hinweisen, erleichtert spätere Maßnahmen der Unterschutzstellung von Grundflächen für Zwecke des Naturschutzes. Zentrales Kernelement ist der Flächennutzungsplan der Kommune, der das gesamtäumliche Flächenmanagement unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu organisieren

vermag. Im Rahmen von Regionalplänen können die Gemeinden ihre Kompetenzen zur Sicherung der Rohstoffversorgung ausschöpfen und regulierend auf die Bodenabbauplanung Einfluss nehmen.

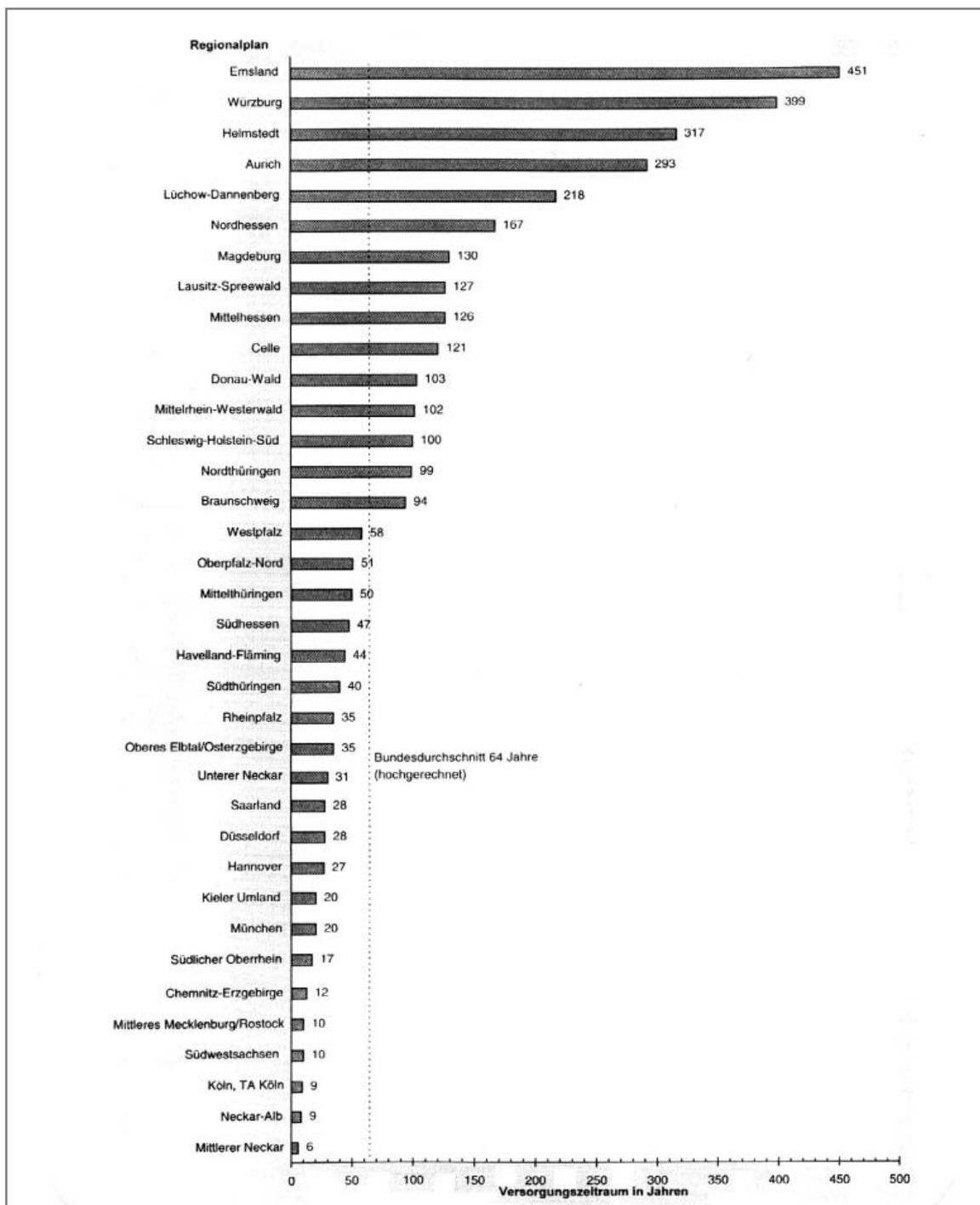
Abb. 14: Bodenabbaukonzeption auf Kreisebene



Quelle: ZWECKVERBAND GROßRAUM BRAUNSCHWEIG, 1997, S. 15

Aus Abb.15 ergibt sich abschließend die Notwendigkeit zur sozial- und naturverträglichen Vorausplanung für bestehende Lagerstätten einschließlich auszuweisender Abbaugebiete. Die Zeitachse verdeutlicht, dass die Versorgungszeiträume in Deutschland durchaus differieren.

Abb. 15: Versorgungszeiträume in Planungsregionen Deutschlands



Quelle: DOSCH, F. et al., 1999, S. 48

Neben dem Zeitraum der Versorgung ist die Vergrößerung der Abbaufäche ein wesentliches Kriterium der Naturverträglichkeit; die Analyse der 36 Regionalpläne der Jahre 1996/97 ergibt eindeutige Tendenzen zur Flächenvergrößerung der Abbaugebiete, die überdies nicht ortsfest sind. Abbauvorhaben mit einer Größe von 27 ha (Basiswert der Jahre 1989/90) stellen erhebliche Eingriffe in den Landschaftshaushalt dar.

Die Stärkung kommunaler Kompetenzen ist außerdem noch aus einem anderen Grund wünschenswert: Abbauvorhaben größerer Dimension können u. U. statische Folgeprobleme auslösen, die sich in Rutschungen, Abbrüchen, Verschiebungen oder Erschütterungen manifestieren, was zu einer Beeinträchtigung der Standsicherheit nicht zuletzt von Gebäuden führen kann. Beträgt die Mächtigkeit des Abbauvorhabens mehr als 200 m, sind sogar tektonische Störungen denkbar (OTTERSBAACH 1996).

Diese Diagnose belegt, dass selbst kleinräumige Abbauvorhaben einer detaillierten Genehmigungsplanung durch geeignete Stellen unterworfen werden müssen. Denkbar wäre, dass Kompetenzen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung hierfür den Gemeinden übertragen werden, so dass es nicht zu einem „Ausspielen“ der Kommune durch Grundeigentümer und Abbauunternehmer kommt.

In der staatlichen nationalen Rohstoffplanung ist der Grundsatz „Eigentumschutz gegenüber Raumplanung“ umzudrehen („Raumplanung gegenüber Eigentümerinteressen“) bzw. insoweit zu modifizieren, dass man die Planungsmöglichkeiten für Lagerstätten unter dem Gesichtspunkt der sozialverträglichen Rohstoffversorgung optimiert; insbesondere die immense Bedeutung oberflächennaher Rohstoffe wie Kiese und Sande macht es notwendig, dass Lagerstätten 1. und 2. Ordnung erfasst und dass deren Ausbeutung innerhalb der „Konfliktträume“ koordiniert geschieht. Hierfür sind neben der Festsetzung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für den „Bodenabbau“, wie die AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1998) betont, auch die Berücksichtigung von „Tabuflächen“ insofern von Belang, als diese Flächen wichtige Freiräume für die Zukunftsplanung implizieren.

Planungsmöglichkeiten für den Staat werden nicht selten durch eine Fülle von Gesetzgebungskompetenzen und Einzelgesetzen behindert, partiell sogar unmöglich gemacht; hier gilt es, z. B. die Abbaugenehmigungsverfahren im Berg-

recht transparenter zu gestalten. (Konkurrierende) Fachpläne sollten – wo möglich – im „Huckepack-Verfahren“ integriert bearbeitet werden. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber gehalten, auch im Falle der Rohstoffe Ermächtigungen für eine Neuordnung der Planungskompetenzen im Rahmen zulässiger Inhaltsneubestimmungen des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu treffen.

Die unterschiedliche Kodifizierung der Rohstoffe in „bergrechtliche“ und „nicht-bergrechtliche“ sollte unverzüglich aufgegeben werden. Ein neues Bundes-Berggesetz sollte neben der Rohstoffsicherung auch Fragen des umwelt- und sozialverträglichen Abbaus beinhalten. Daher sollten hochwertige Kiese und Sande erneut unter das Verfügungsrecht des Staates gestellt werden, wie dies in der ehemaligen DDR der Fall war.

Durch die Angleichung des DDR-Bergrechts an das westdeutsche wurde keineswegs Rechtsfrieden erzeugt, sondern das in diesem Fall untauglichere Bergrecht Westdeutschlands den ostdeutschen Ländern regelrecht „übergestülpt“. Wo eine Delegation an staatliche Stellen nicht möglich erscheint, können dies z. B. auch „Rohstoff-Fonds“ übernehmen, die sich durchaus in privater Trägerschaft befinden sollten.

15.2.2 Globale Ebene

Die Kontrolle weltweiter Rohstoffförderungen ist ungleich wichtiger als die nationale; dies gilt insofern, als die Auswirkungen der Globalisierung auch vor dem Bergbau rohstoffexportierender Länder nicht haltzumachen scheinen. In diesem Zusammenhang ist in der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ der Wunsch einiger explorierender Länder zu Tage getreten, enteignen sowie innerstaatlich festlegen zu dürfen, dass Entschädigungszahlungen an ausländische Investoren lediglich möglich sind, indes keineswegs zwingende Verpflichtungen darstellen (sollen). Dieses Ansinnen stieß auf Gegenwehr in den Industrienationen, die eine Verringerung ihres Einflusses auf die Rohstoffförderung der opponierenden Staaten fürchteten; seither ist von Enteignungen auf staatlicher Seite nicht mehr viel zu hören. Im Gegenteil: Entstaatlichungstendenzen sind global auf dem Vormarsch. Um die Kosten für Prospektion und Exploration zu decken, wird immer öfter eine Beteiligung ausländischen Investivkapitals angeboten mit der Folge, dass Unternehmen Anteile an der späteren Förderung übereignet werden.

Sinnvolle Eingriffe auf globaler Ebene zur Minimierung des Ausfallrisikos hinsichtlich wichtiger Rohstoffe könnten danach folgende Maßnahmen sein:

- *UNO*-Verwaltung („Common Heritage Of Mankind“),
- *buffer stocks* („International Property“),
- Ausdehnung des Erbbaurechts („Stockwerkseigentum“) sowie
- verliehene Nutzungsrechte.

Die *buffer stocks* sind zu einem System der Eigentums- und Versorgungskontrolle umzugestalten.

GRIMMEL (1999) unterbreitet den Vorschlag, die Nutzungsrechte für Rohstoffe nach dem „Stockwerkprinzip“ zu verpachten, d. h. zentral zu vergeben, da Rohstofflagerstätten der Erde keinem Privateigentümer zugeordnet werden können.

Die Eigentumsrechte an Rohstoffspeichern sollten nicht innerstaatlich in den Förderländern verbleiben; die Administration durch überstaatliche Gremien (z. B. UNO) wäre dagegen ein sinnvoller Ansatz ebenso wie die Klassifizierung nach den *buffer stocks* (gemeinschaftliches Eigentum an Rohstoffen zur Vermeidung nicht nur eines lediglich kurzfristigen Ausfallrisikos). Beide Maßnahmen könnten durch Mittel finanziert werden, die aus konsequenter Abschöpfung der Rohstoff-Rente resultieren. Die Gleichung

Förder- und Transportkosten + Bodenrente = Rohstoffpreise

könnte damit an entscheidenden Stellen „durchbrochen“ werden (vgl. BEHRENS 1993a, S. 56).

Die Ausdehnung des erbaurechtlichen Systems bzw. der Kategorie der verliehenen Nutzungsrechte aus der ehemaligen DDR auf die Rohstofffördergebiete der Erde wäre zu begrüßen. Darüber hinaus ist eine Trennung der Nutzungsbefugnisse in Bergwerk und Oberfläche (die oberflächennahe Rohstoffe einschließt) möglich.

Im Bohrlochbergbau (z. B. Erdöl) erscheint eine Erfassung und Kartierung der Vorräte und Reserven schwierig; die Einflussmöglichkeiten der UNCTAD sind in diesem Falle naturgemäß beschränkt. Hier sollte man global zu Vereinbarun-

gen mit den erdölexportierenden Ländern kommen, um die Versorgung mittelfristig aufrechterhalten und die Preise in angemessenem Rahmen stabilisieren zu können.

15.3 Sozialpflichtigkeit der Boden- und Rohstoffrentennutzung

Grundflächen und Lagerstätten produzieren folgerichtig sowohl Boden- wie Rohstoffrenten. Der Zusammenhang des „ewigen Rentenstroms“ mit dem kapitalisierten Wert des Bodens ist außerordentlich komplex.

Den „*sanften Tod des Rentners*“ (KEYNES) postulieren alternative Untersuchungen; sie fragen, warum es zu einem „*Wandern des Bodens zum besten Wirt kommt*“ (ANDRES et al. 1991).

Der „optimierte Wirt“ müsste nach kirchlicher Lehre sowie Auffassung der Sozialethiker jemand sein, der Grundflächen aus Erträgen erwirbt, die er durch Arbeitsleistung vereinnahmt (Rechtfertigung des Grundeigentums aus der Arbeit). Wesentliche Faktoren des Komplexes „Grundflächen als Rentenbeschaffer“ sind hierbei:

- Der Gebrauch von Grundflächen führt nicht zu ihrem Verbrauch. Daraus folgt nach dieser Ansicht die Notwendigkeit der Abschaffung des Privateigentums; Flächennutzungen erhalten ihre ursprüngliche Bedeutung zurück, nämlich die Zuordnung der Nutzung (und nicht des Eigentums) zum optimierenden Bewirtschafter;
- der Boden als Lebensgrundlage gliedert sich aus dem wirtschaftlichen Geschehen aus;
- daher muss das typische Rechtsgeschäft einer „neuen Bodenordnung“ nicht die Übertragung von Eigentumsrechten durch Kauf, sondern die Abtretung des Nutzungsrechts auf Grund eines Verfahrens sein, das den Boden der Tendenz nach dem „besten Nutzer“ zuordnet

(vgl. ANDRES 1991, S. 35f).

Bei Flächen, die man aus Gründen der Versorgung mit Behausungen nutzt, bieten sich neben den klassischen Instrumenten der Bodenreformer (wie Planwertausgleich und Bodenwertzuwachssteuer) sowohl eine Flächensteuer für landwirtschaftlich genutzte Gebiete wie auch eine „Bürgerumlage“ an, die sich am

Vorbild des „Wasserpfennigs“ Baden-Württembergs orientiert. Diese Umlage könnte dergestalt bemessen werden, dass sämtliche Bürger eines Landes zu festgesetzten Terminen (jährlich oder monatlich) in den Genuss der vom Staat ausgeschütteten Umlage kämen, die nach „Kopfbeträgen“ errechnet würde.

Es bestünde die Möglichkeit, Bürgerumlage und umweltschützende Gesichtspunkte in optimaler Art und Weise zu koordinieren. Ferner ist eine Einbettung der Bodenumlage in ein breit angelegtes Konzept des Flächenschutzes im Sinne der Umweltökonomie zu verstehen, indem man Schattenpreise der Bodennutzung aufdeckt und transparent gestaltet.

15.4 Sozialpflichtigkeit des Städtebaus

Mangelnde Identifizierung der Menschen mit den städtebaulichen Belangen „ihrer Stadt“ sowie die oftmals beklagte Unwirtlichkeit innerstädtischer Grundflächennutzung haben ihre Ursachen nicht nur in fehlendem Allgemeinwohlinteresse der Planer. Nicht selten wird das Fehlen sozialverträglich ausgerichteter Stadtentwicklungsszenarien damit begründet, dass Privatnutzungsinteressen diesen entgegenstünden.

Die Folgerungen aus den 1970er Jahren sollten aufgegriffen werden. Sie lauteten damals, dass der Ruf nach mehr Bauland, nach niedrigeren Baupreisen, nach einer Ausweitung der Planungskompetenzen nicht darüber hinwegtäuschen konnte, dass die Beplanbarkeit von Grundflächen zu Wohnzwecken immer auf der Unsicherheit über die Voraussetzungen und Bedingungen „besserer“ städtischer Lebensformen beruhte (vgl. OTT 1973, S. 139ff).

Aus dem „Häuschen im Grünen“ sind landschaftsverbrauchende Siedlungen entstanden, die nicht selten Wohnghettos gleichen und die eine sinnvolle Synthese von Wohnen und Arbeiten bis heute unmöglich machen. Sollte die „*Tendenz zur Funktionsmischung zurückschlagen*“ (OTT 1973), sind anders gelagerte städtebauliche Konzepte vonnöten, die insbesondere vor Eingriffen in das Privateigentum Einzelner nicht halt machen; dies schwebte etwa HANS BERNOULLI bereits 1946 vor.

Einflussnahmen auf die Nutzung von Grundflächen müssen nicht notwendigerweise Sozialer Wohnungsbau bedeuten. Entscheidend für eine sozialpflichtige Grundflächenbewirtschaftung wäre vielmehr, dass das Prinzip genossenschaftli-

cher Wirtschaftsweisen erheblich modifiziert wird. Dass genossenschaftliche Systeme durchaus erfolgreich bestehen, lässt sich der Tatsache entnehmen, dass gegenwärtig in Deutschland von den 2,3 Mio. Wohnungen 10 % in genossenschaftlicher Regie bewirtschaftet werden – Tendenz zunehmend.

Mit KIRCHHOF (1998, S. 48) ist aus diesem Grunde entschieden zu fordern, dass es insbesondere im Wettbewerb eines die Einflussosphäre des Staates übergreifenden Grundflächenmarkts nötig ist, die in den Weltmärkten erfahrenen Wirtschaftseinheiten entsprechend zu bündeln. OPPENHEIMERS Konstruktionen für Genossenschaften sind jedoch weitere gesellschaftssoziologische Organisationen an die Seite zu stellen, beispielsweise die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, die heute schon in diversen Zusammenschlüssen konzentriert auftreten.

Gemeinnützige Zusammenschlüsse von Menschen sind in der Pflicht, Wohnungen für Menschen bereitzustellen, zu erhalten und zu verbessern, die bezahlbar und auf Dauer wirtschaftlich abgesichert sind. Noch immer müsste es oberstes Ziel der Grundflächenplaner etwa im Stadtentwicklungsbereich sein, den sozial Schwachen, Rentnern, Kinderreichen und Arbeitslosen sowie jungen Menschen preiswerten und zeitgemäßen Wohnraum bieten zu können. Darüber hinaus vermögen gemeinwirtschaftliche Systeme kleinräumig und direkt „vor Ort“ zu wirken; schließlich sind sie als freiwillig gegründete, demokratisch verfasste Vereinigungen in allen regional-geographisch gemischten Wirtschaftsordnungen anzutreffen.

Primär wäre die Stabilisierung des Baumarkts als Teilgebiet der regional-gemischten Wirtschaftsordnung des Raumes zur Verringerung des Bedarfs staatlicher Sozialleistungen durch erreichte Autarkie im Wohnsektor anzustreben. Nicht selten scheidet diese Prämisse an den Ansprüchen der Privateigentümer von Flächen, und der Staat steht bei der Lösung dieser Frage vor einem Auswahlproblem: Soll er – wie nach dem 2. Weltkrieg geschehen – in der Zielrichtung vergleichbare Unternehmen wie die *Neue Heimat* mit Steuervergünstigungen und Subventionen fördern? In diesem Falle ergäbe sich für die Politik auf Grund negativer Erfahrungen ein Rechtfertigungsbedarf.

Sollte sich der Staat seinen Einfluss auf diese Unternehmen sichern, könnte es zu einem umfangreichen Bodenaufkaufprogramm kommen. Jedoch ist zu bedenken, dass derart expansiv wirkende Unternehmensstrategien nur durch Steu-

ergelder (d. h. Verzicht der Steuerzahler auf Konsum) finanziert werden können, so dass diese Firmen nur das „*Etikett Gemeinnützigkeit*“ (PFANNSCHMIDT 1990) tragen.

Im Kontext staatlicher Transferzahlungen ist es sinnvoll, auf die Bereitstellung von Geldern aus der „Genossenschaftszulage“ zu verweisen, die es in vielen Städten Deutschlands Menschen ermöglicht, eigenverantwortlich nach dem Genossenschaftsprinzip auf privater Ebene Wohnraum zu schaffen. Diesen Interessenten sollte auf Grund eines „Belohnungsfaktors“ der Aufbau privaten Eigentums durch staatliche Förderung ermöglicht werden. In Gesamtdeutschland sind auf diese Weise seit 1995 durch die Eigenheimzulage 77 Wohnungsbaugenossenschaften auf privater Basis neu gegründet worden, 63 weitere befinden sich derzeit (Jahr 2000) in Gründung. Die Satzungen weisen sämtlich eine eigentumsorientierte Ausrichtung auf.

Durch die Bestimmungen des Baugesetzbuchs gelangt man ebenfalls zu einer Neuorientierung der Flächennutzung auf dem städtebaulichen Sektor. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Gemeinden Instrumente wie „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen“ oder „Flächenumlegungen“ konsequent mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln umsetzen.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob einer Kommune dadurch gedient wäre, dass sie den „*Kampf um den freien Boden, um Freiland*“ – wie BERNOULLI betont – nicht mehr zu führen bräuchte. Gleichzeitig beklagt er, dass der „*Städtebau von der Bodenfrage nichts wissen will*“, letztere sogar schlichtweg ignoriere (BERNOULLI 1946b, S. 99). Welche Folgerungen sind für die Gegenwart hieraus abzuleiten?

Kann eine Gemeinde ihre Stadtbaukunst nur dann zur vollen Entfaltung bringen, wenn sie entweder den Grund und Boden zurückkauft und die Eigentümer durch „*Landablösungsscheine*“ entschädigt (GESELL) oder reichte es, wenn die Anregungen DAMASCHKES in die Tat umgesetzt würden, nur die Zuwachsrente des Bodens zu besteuern und sie für die vielfältigen Aufgaben der Gemeinde (nicht zuletzt die Gemeindepolitik) sinnvoll einzusetzen? Oder ist im Städtebau, wo die ungleiche Verteilung der Grundflächen das dringendste Problem darstellt, ein moderner Prophet ESRA nötig, der im Jahre 458 v. Chr. einen Verfassungsentwurf einbrachte und dort postulierte: „*Grund und Boden darf nicht endgültig*

verkauft werden“. BERNOULLI schlug eine durchgreifende Sanierung der Flächen nach ca. 80 Jahren vor. Der Antrag ESRAS sah vor, alle 50 Jahre (im „Halljahr“) die „ursprünglichen“ Grundeigentumsverhältnisse wieder herzustellen. Die gesamten Grundflächen sollten an den Stamm zurückfallen, an den sie anfangs ausgegeben worden waren, mit der Konsequenz, dass ein Landkäufer de facto nur das Nutzungsrecht bis zum nächsten Halljahr erwarb (BERNOULLI 1946b, S. 105).

Die Rechtsbeziehungen an einer einzelnen Parzelle stellen sich heute derart komplex dar, dass der Staat u. U. mit divergierenden Interessen der Eigentümer an jeder einzelnen Parzelle zu kämpfen hat, wollte er eine Grundfläche zur Umsetzung von „*Stadtbaukunst*“ (BERNOULLI 1946b) in seinem Sinne umwidmen.

Dieser Tatbestand lenkt das Augenmerk z. B. auf die „Gartenstädte“ in England. So gelang es in der Gartenvorstadt Hampstead bei London sowie in der Gartenstadt Letchworth der gründenden Gesellschaft, das Eigentum der Grundflächen im beplanten Areal auf sich zu vereinen und so die notwendigen Freiflächen in einem zusammenhängenden Bebauungsplan zu berücksichtigen. Beeinflusst wurden jene Varianten maßgeblich von EBENEZER HOWARD, der seine Planentwürfe durch die 1898 gegründete „Garden City Association“ der Öffentlichkeit vorstellte.

Die zunehmende Ökologisierung unter gleichzeitiger Reanimation des Nutzungsgedankens für Grundflächen verfolgt auch das kommunale Erbbaurecht. Was mit der „Städtischen Bauleihe“ begann, kann heute insbesondere in der Stadtplanung fruchtbar gemacht werden. Hierzu werden umfangreiche praktikable Vorschläge unterbreitet:

- Die Gemeinde verkauft keine Grundflächen mehr, sondern gibt sie nur noch im Wege des Erbbaurechts in die private Nutzung;
- die Gemeinde liberalisiert die Erbbauverträge;
- die Gemeinde stellt sämtliche Erlöse aus Hausverkäufen und die vereinnahmten Erbbauzinsen in eine Rücklage für Bodenerwerb ein;
- die Kommune kauft jedes Grundstück in ihrem Gebiet, das ihr zu einem marktgerechten Preis angeboten wird;
- die Gemeinde macht die Flächennutzungs- und Bauleitplanung von dem vorangegangenen kommunalen Grundstückserwerb abhängig und

- die Gemeinde hält die Erbbauzinsen schließlich auf einer Höhe, die sicherstellt, dass sie nur bei vollständiger Nutzung der Grundfläche zu erwirtschaften sind. Sodann wird ein Teil der von der Gemeinde angebotenen Erbbaurechte nach einiger Zeit von der Nachfrage aufgenommen (vgl. BEHRENS 1993b, S. 37).

Die Überwachung des Zahlungseingangs von Erbbauzinsen könnte darüber hinaus öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) bzw. der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) übertragen werden; auf diese Weise wäre hoheitlicher Einfluss auf dem sensiblen monetären Bereich gewährleistet (solange der Staat noch die Mehrheitsbeteiligung an diesen Kreditinstituten innehat). Damit diese Gebäude langfristig unterhalten werden können, ist es auch erwünscht, die Wertsteigerungen des Bodens dahingehend abzuschöpfen, dass man nicht nur die Erschließungskosten, sondern auch die damit verbundenen umfangreichen Folgekosten (Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwand) zu tragen imstande ist.

15.5 Sozialpflichtigkeit des Naturschutzes

Die energischen Forderungen von TESDORPF aus dem Jahr 1984 haben sich teilweise realisiert: Im Natur- und Bodenschutz finden sich Ansätze, die zum Flächenschutz, zur Eindämmung des Flächenverbrauchs sowie zu erweiterten und de facto durchsetzbaren hoheitlichen Rechten Privateigentümern gegenüber beitragen. Nach dem Modell „Herrschinger Moos“ sollten daher die Kompetenzmöglichkeiten zur Unterschutzstellung von Flächen im Naturschutz intensiviert und – wo möglich sowie finanzierbar – auf Flächen ausgedehnt werden, die nicht primär innerhalb eines vom BNatSchG zu schützenden Areals liegen.

Erneut käme Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zur Wirkung: Maßnahmen der Unterschutzstellung sind ebenfalls vom Gesetzgeber ausgefüllte und gesteuerte Eigentumsinhaltsneubestimmungen und daher von den betroffenen Grundflächeneigentümern entschädigungslos hinzunehmen – für den Staat eine optimale Alternative umfassender Flächennutzungssteuerung.

Mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung besteht darüber hinaus ein Mittel zur Bildung eines „Flächenpools“ zur Kompensation von Eingriffen in den Landschaftshaushalt; wo möglich, sollten keine neuen Flächen zum Ausgleich

erschlossen, sondern von dem Verursacher Abgaben gefordert werden (Verursacherprinzip).

15.6 „Sozialisierungshöflichkeit“ von Grundflächen

Aktuell stellt sich die Realität als eine Differenzierung von Nutzungsrechten an Grundflächen einerseits und Gebäuden andererseits im Bereich industrieller Produktion dar. Insbesondere die Betriebsgesellschaft zeigt, dass Produktionsmittel dem einen und die Unternehmen mit ihren Grundflächen dem anderen Privateigentümer gehören (vgl. SCHELL 1996, S. 117).

Im Grunde genommen besteht bei realistischer Einschätzung des politischen Ist-Zustandes nur die Chance auf einen „Nutzungsmix“ zwischen Markt- und Gemeinwirtschaft. HANS-JOCHEN VOGEL formuliert bereits 1972 zugespitzt: „*Ökonopolis anstelle Humanopolis*“ (1972, S. 1545). Er ist der Auffassung, dass die Marktwirtschaft versuche, den Bedarf an Grundflächen auf dem Weg über die Gewinnerzielungsabsichten zu befriedigen, während die Gemeinwirtschaft sich dadurch kennzeichne, dass sie Inwertsetzungen von bebaubaren Grundflächen ohne Gewinnabsichten durchzuführen suche. Nach marktwirtschaftlichen Prinzipien werde sich das Modell des Eigentümerbeliebens durchsetzen: Man wähle diejenige Grundflächen-Nutzungsform aus, die den Punkt maximalen Gewinns zu realisieren imstande sei.

Aus den Ergebnissen hessischer Sozialisierungsbemühungen der Grundstoffindustrie lässt sich folgern, dass eine Teilvergemeinschaftung in einer ansonsten nicht-verstaatlichten „Umgebung“ nur cum grano salis funktionieren kann. Andererseits zeigen die Erfahrungen einer Grundflächennutzung nach planwirtschaftlichen Prinzipien, dass auf Grund fehlender marktähnlicher Vergleichspreise der Boden- und Landschaftsverbrauch exorbitant hoch war, trotz Kontrolle und trotz der Vorgaben der Wirtschaft „zum Wohl aller“; man sollte sich daher zu einer Einbeziehung des „ökonomischen Prinzips“ durchringen.

Die Berücksichtigung des marktwirtschaftlichen Prinzips bedeutet die Einschaltung Dritter, die heute bereits in der Verantwortung der Kommunen umfassend praktiziert wird („BOT-Modelle“). Aus ökonomischer Sicht scheint es nicht geboten zu sein, hier entgegenzusteuern. Stattdessen sind intelligente Bewirtschaftungssysteme vonnöten, um öffentliche Projekte alternativ zu finanzieren.

Bleibt man im Rahmen des Art. 15 GG, so kommen als Bedarfsträger einer alternativen Flächennutzung Vereine, Stiftungen, Fonds und nicht zuletzt Genossenschaften in Betracht.

15.7 Grundflächen-Selbstverwaltung

Das Beispiel der „Allmende“ aus dem schweizerischen Bergdorf *Törbel* macht es deutlich: Vermeintlich anachronistische Bodenbewirtschaftungsformen haben sich bis in die heutige Zeit hinein gerettet. Zwar muss man die isolierte Stellung des Ortes berücksichtigen – doch was spricht dagegen, nicht eine moderne Form der Allmende mit ihren ausdifferenzierten Vergabe- und Nutzungsrechten als Siedlungs- und Wirtschaftsform im Siedlungsraum Deutschlands zuzulassen?

Gegenwärtig sorgen Bemühungen um eine naturverträgliche Landwirtschaft dafür, dass Menschen sich ihrer Verantwortung für nutzbare Flächen bewusst werden und darüber hinaus Tieren und Pflanzen zu Lebensraum verhelfen; sie führen Unterschutzstellungen in eigener Regie sowie auf eigenes finanzielles Risiko durch.

Als Beispiel lässt sich die „Aktion Landkauf“ des VEREINS FÜR ÖKOLOGIE UND LANDWIRTSCHAFT e. V. in Eilum (Niedersachsen) anführen⁵.

Menschen sollen durch die Aktivitäten dieses Vereins dazu bewegt werden, durch Wiederbelebung des Allmende-Gedankens und „Zeichnung“ von Vereinsanteilen die „Patenschaft“ für einen Teil der bewirtschafteten Nutzfläche zu übernehmen. Im Gegenzug erhält man einen Anteil an den Erzeugnissen des Anbaus bzw. sichert sich ein lebenslanges Bezugsrecht auf Lebensmittel aus kontrolliert ökologischem Anbau. Die lebenslange Beteiligung am Ertrag ist nur in Sonderfällen kündbar und erlischt mit dem Tod des Berechtigten, was der Beteiligung den Charakter einer Schenkung mit einem lebenslangen Anrecht auf Ertragsbeteiligung verleiht. Als „Einlagesumme“ wurde ein Wert von DM 2.500,- vereinbart (EUR 1.250,-), wobei auch halbe oder viertel Anteile möglich sind; mit der Zeichnung der Anteile kauft man den Grundflächenanteil. Zu Recht weisen die Initiatoren des Allmende-Projekts darauf hin, dass staatlich initiierte Naturschutzmaßnahmen eine überaus lange Zeit in Anspruch nähmen, weshalb pri-

⁵ <http://www.home.t-online.de/home/053323099/landkauf.htm> (21.7.2000)

vates Engagement in der Lage sei, alternative Projekte wesentlich rascher auf den Weg zu bringen.

Art. 28 Abs. 2 GG fordert die Regelung der Angelegenheiten in eigener Regie. Eigenverantwortung könnte insbesondere in selbstverwalteten (plebiszitären) Flächenbewirtschaftungsformen wie der Allmende zum Tragen kommen. In diesem Kontext ist zu überlegen, ob nicht Bürgerentscheide im Zusammenhang mit existentiell wichtigen Fragen der Flächennutzung einer Gemeinde generell auf politischer Ebene eingeführt werden sollten.

Flächennutzungsplanung im Sinne praktizierter Selbstverwaltung darf sich nicht darin erschöpfen, nur die Nachnutzungen einer Fläche zu bestimmen. Sinnvoll ist es vielmehr, aktiv-vorausschauend in Planungsprozesse einzugreifen und vor allem durch die Sicherung von „Tabuflächen“ im Außenbereich diejenigen Freiräume zu schaffen, die für die Entfaltung der Allgemeinheit in wirtschaftlicher, politischer, sozialer und kultureller Hinsicht von eminent wichtiger Bedeutung sind.

16. Zusammenfassung und Ausblick

Der Nutzung von Grundflächen und Rohstoffquellen liegt im Grunde ein gravierendes Gerechtigkeitsproblem zugrunde: Erhalten einzelne Individuen mit der ihnen eingeräumten Nutzungs- und Ausbeutungsbefugnis einen Sondervorteil gegenüber denjenigen Menschen, denen diese Nutzung aus verteilungspolitischen, räumlichen oder wirtschaftlichen Gründen verwehrt bleiben muss, so ist jener Ressourcennutzungsvorteil konsequent abzuschöpfen.

Grundflächen wie Rohstoffspeicher (Lagerstätten) leiden darunter, dass sich keine Institution dafür zuständig erklärt, ein Rohstoffschongebot oder ein Allgemeinwohlgebot umfassend zu installieren. Bezüglich der Flächenplanung geht es nicht zuletzt um die Erlangung von Freiräumen für das Wohl der Allgemeinheit. In Bezug auf die Rohstoffplanung kann zwar festgehalten werden, dass die nicht-regenerierbaren Energiequellen (Kohle, Erdöl, Erdgas, Ölschiefer, Teersand oder auch Uran) sowie die mineralischen Rohstoffe nach geologischer Analyse der BUNDESANSTALT FÜR GEOWISSENSCHAFTEN UND ROHSTOFFE (1995a) zum Teil noch für Jahrhunderte zu nutzen sind. Dennoch ist kritisch zu fragen, ob der Abbau – der gravierende ökologische, ethische und ökonomisch-juristische Folgeerscheinungen mit sich bringt – mit den gegenwärtig zur Verfügung stehenden Planungsinstrumenten hinreichend nachhaltig projiziert werden kann.

Der Terminus *Grundfläche* ist nicht mit dem Begriffspaar *Grund und Boden* vergleichbar; darüber hinaus müsste kritisch gefragt werden, was semasiologisch mit *Grund* und was mit *Boden* im Einzelfall gemeint ist. Die Ökonomie spricht durchweg von *Boden*, auch wenn sie die Pedosphäre im eigentlichen Sinne nicht meint. *Grund* wird daher häufig mit der Bezeichnung *Grundstück* gleichgesetzt und im Sinne von *Baugrund*, *Grundbuch*, *Grundschild* etc. verwandt. *Grund und Boden* meint aus sozioökonomischer Sicht die feste Erdoberfläche, soweit sie menschlicher Herrschaft in wirtschaftlicher und rechtlicher Beziehung zugänglich ist.

In dieser Arbeit kann der terminus technicus *Grundfläche* jedoch multifunktional nicht nur als Ausschnitt aus der Erdoberfläche verstanden werden, d. h. im Rahmen vielfältiger Nutzungen wie Behausung, Versorgung, öffentliche Kommunikation, Regeneration verbrauchter Umweltressourcen durch Vegetation

(Naturschutz), Verwendung für die öffentliche Infrastruktur und schließlich als Träger oberflächennaher Rohstoffvorkommen.

Die gegenwärtige Nutzung von Grundflächen und Rohstoffspeichern der Erde durch dazu Berechtigte schließt den Zugang vieler Individuen zu diesen Ressourcen aus. Dies erkannten auch die „Bodenreformer“, die sich u. a. mit der Genese der Eigentumsrechte am Boden befassten und deren Bewegung sich auf Grund der Liberalisierung bäuerlicher (ländlicher) und städtischer Grundflächen konstituierte; im Rahmen dieser Bewegung lassen sich 3 ideologische Hauptrichtungen diagnostizieren.

Die Bodenreformer mit ihrer Leitfigur DAMASCHKE versuchten, den Kampf um ein „neues Bodenrecht“ zu gewinnen, scheiterten in der Praxis jedoch sowohl an internen Auseinandersetzungen, als auch an mannigfachen Eigentumsrechtspositionen. Grundflächen sah man – analog zur ökonomischen Betrachtungsweise – als Ware und Produktionsmittel an. Auch das Mitte der 1970er Jahre konzipierte Städtebauförderungsgesetz vermochte keine Wende zum Besseren hin zu bringen, obgleich die Sozialpflichtigkeit bebaubarer Flächen verstärkt in den Vordergrund trat. Diese Entwicklung verlor indes nach 1982 deutlich an Schwung und konnte bis heute nicht entscheidend forciert werden. Hinzu kommt, dass man die „Bodenwertfrage“ bis in die Gegenwart hinein keiner angemessenen, d. h. zeitgemäßen Lösung unterzog.

Gegenwärtig ergeben sich im Grunde – analog zum 19. Jahrhundert – dieselben Gerechtigkeits- und Verteilungsprobleme, die bereits zu Zeiten des Alten Testaments sowie teilweise im antiken Griechenland von SOLON thematisiert wurden. Die Differenzen werden noch durch die Eigentumsrechtspositionen von Individuen an Grundflächen verschärft. Nach herkömmlicher sachenrechtlicher Definition kann ein Eigentümer in der Bundesrepublik mit seinem Boden nach Belieben verfahren und andere von der Nutzung ausschließen.

„Landverteilung“ und Nutzbarmachung lithosphärischer Lagerstätten der Erde werden zu einem ernstem gesellschaftlichen Problem, das nicht zuletzt ebenfalls Verteilungsgerechtigkeiten sowie Zugangschancen beinhaltet. Private Unternehmen wie staatliche Fördergesellschaften scheinen an einer nachhaltigen Nutzung nicht sonderlich interessiert. Die Quintessenz dieser Untersuchung lautet daher: Wie müsste eine sozial- und naturverträgliche Verwaltung von Rohstoff-

vorkommen und Grundflächen aussehen? Ist die Verstaatlichung hierfür der „Königsweg“? Die Historie lehrt, dass der Staat mit seinen Steuerungsmöglichkeiten in genau demselben Maße zum Versagen neigt wie unregulierte, sich selbst überlassene und (vorgeblich) „freie Märkte“. Ein „gesunder Mix“ hinsichtlich Zugang und Inwertsetzung von Flächen und Rohstofflagerstätten dürfte indes der sinnvollste und politisch gangbarste Weg sein.

Die aktuellen innerstaatlichen globalen Entwicklungen weisen in die genau entgegengesetzte Richtung, nämlich hin zur Entstaatlichung. Rohstoffexportierende Länder beteiligen private Organisationen an den Explorationskosten und übereignen ihnen hierfür Anteile an der späteren Rohstoff-Fördermenge.

Die „Organe der Gesamtheit“ (repräsentiert z. B. durch die UNO oder Nichtregierungsorganisationen) besitzen zu wenig Mitspracherechte, was innerstaatliche Entwicklungstendenzen angeht. Neben einem globalen Überwachungsregime bieten sich Steuerungsmöglichkeiten über *buffer stock*-Systeme an; diese müssten freilich über ihre Funktion als Marktregulatorium hinaus insbesondere das „International Property“ an für die Weltwirtschaft überlebenswichtigen Rohstoffen (beispielsweise aus dem Bohrlochbergbau) schaffen und rechtlich unangreifbar machen.

Was für die globale Ebene gilt, hat auch auf nationalem Territorium Bestand. Der Abbau oberflächennaher Rohstoffe unterliegt mehreren Problemen: Einmal erweist er sich als erheblich landschaftsverbrauchend, zum anderen umgehen Vereinbarungen zwischen Abbauunternehmen und Eigentümern der abzubauenen Areale nicht selten die Interessen der Kommunen, auf deren Flächen sich die Lagerstätten befinden. Eine vorsorgende Sicherung oberflächennaher Rohstoffe muss daher insbesondere die Mitspracherechte der Gemeinden und Gemeindeverbände stärken und darf sich nicht in unverbindlichen Richtlinien der Bau- und Raumplanung erschöpfen. Planungsprozesse müssten zur Gänze dem Primat der Schaffung von „Freiflächen“ i. S. der vorliegenden Arbeit untergeordnet werden.

Regelungsinstrumentarien der Planung nehmen darüber hinaus keine Stellung zu den Eigentumsrechtspositionen des Einzelnen an Vorkommen. Neben verbesserten Techniken zur Lagerstättenenerfassung sind hier die Planungsbehörden des Staates aufgerufen, die verwirrenden Behördenzuständigkeiten zu bündeln und

in das Genehmigungsverfahren für Gewinnungsvorhaben Nachhaltigkeitsgrundsätze zu integrieren; Alternativversorgungen durch Substitution sind inzident mit zu prüfen.

Die Auseinandersetzung um eine Neuordnung und eine Standortbestimmung staatlichen Einflusses auf den Grundflächen- wie den Rohstoffsektor muss daher insbesondere unter Berücksichtigung des Art. 14 GG geführt werden; so werden diese Bemühungen um die Neuordnung des „Bodenrechts“ gleichzeitig zur Nagelprobe für die Reformfähigkeit unserer Gesellschaft schlechthin. Wird es gelingen, dem Leitspruch „Die Erde gehört allen Menschen zu gleichen Teilen“ ein Stück mehr Realisierungskraft zu verschaffen?

Im Bergbau müsste generell die Maxime ausgegeben werden: *„Vor dem Berg sind alle gleich“*. Die verhängnisvollen Entwicklungen der „Nachwendezeit“ zeigen, dass eine nachhaltige „Abbaupolitik“ mit den ökonomischen Bestrebungen der Menschen nicht immer in Einklang zu bringen ist.

Enteignungen und Sozialisierungen von Flächen sind dabei keineswegs die richtigen Instrumente: Mit dem gesamten Volumen des Bundeshaushalts der Bundesrepublik ließe sich nur ein Bruchteil der Grundfläche Deutschlands sozialisieren. Wesentlich sinnvoller dürfte die konsequente Umsetzung der planerischen Instrumente sein, die bereits heute im Wesentlichen zur Verfügung stehen: Mit raumordnenden und raumplanerischen Kompetenzen könnte der Staat effektives, sozial- und naturverträgliches und zugleich zeitgemäßes Flächenmanagement initiieren.

Wenn dies im Dialog mit den Menschen gelänge und zugleich eine Neuorientierung der fiskalischen Flächensteuerung mit dem vorgeschlagenen „Bodenpfennig“ in die Wirklichkeit umgesetzt würde, könnten wesentlich mehr Grundflächen und oberflächennahe Lagerstätten unter sozialpflichtigen Gesichtspunkten bewirtschaftet werden.

Eine großflächige Verpachtung der Erdgrundflächen löst nur teilweise das Gerechtigkeitsproblem hinsichtlich Verfügbarkeit. Sie kann insbesondere nicht sicherstellen, dass die Ressourcen sich auf absehbare Zeit nicht doch erneut in Händen finanzkräftiger Akteure agglomerieren. Hinzu kommt, dass bei einem „Aufkauf“ sowohl von Flächen wie auch von Rohstoffspeichern eine Vielzahl

von Privatansprüchen an denselben zu berücksichtigen sind. Unter Umständen „hängen“ an einer konkreten Parzelle dieser Erde mannigfache – sowie nicht selten konfligierende – Interessen von Investoren, die sämtlich durch den Wert dieses Areals eine Sicherheit erhielten. Eventuell sind Flurstücke „übersichert“, d. h. zu einem wesentlich höheren Wert beliehen worden, als ursprünglich durch ein Gutachten festgestellt wurde.

Der Staat bzw. andere Gremien müssten in der Folge – um Enteignungen und Entschädigungszahlungen zu umgehen – diese Übersicherung gleichsam mit subventionieren, wenn sie den konkreten (Bau-)Grund aufkaufen und durch Ausgabe von Staatsschuldscheinen an die früheren Eigentümer den hohen Wert ausgleichen. Hier „schlummerten“ ungeahnte Risiken für die Etats der öffentlichen Hand.

Denkbar wäre daher, das Instrument der „Unterschutzstellung“, das ursprünglich dem Naturschutzrecht entstammt, auf andere Grundflächennutzungen auszudehnen. Idealerweise beinhalten Unterschutzstellungen diejenigen Fälle, die den Entzug tradierter Nutzungsansprüche im Kontext der Neudefinition anderer Ansprüche (Eigentumsinhaltsneubestimmungen) betreffen und dadurch kennzeichnen, dass die Gesellschaft für sich festlegt, dass bestimmte natur- und sozialunverträgliche Grundflächennutzungen als mit den Belangen einer funktionierenden und an den Prämissen der Nachhaltigkeit orientierten Gesellschaft unvereinbar deklariert werden.

Bestimmungen des 1999 eingeführten Bundes-Bodenschutzgesetzes ermöglichen eine Reform der „Flächenhaushaltspolitik“ durch Etablierung von *Flächenpools* sowie durch die Stärkung der Verantwortlichkeit des Eigentümers von Grundflächen, was auf eine Intensivierung des Verursacherprinzips hinauslaufen dürfte. Die Art der Bodennutzung (z. B. Grünlandumbruch, Entwässerungen oder auch Rohstoffförderung) müsste daher zukünftig die Basis für die Inanspruchnahme eines Verursachers sein, d. h. Steuern und Abgaben sollten sich folgerichtig am Maß der Nutzung orientieren, wobei sich die Differenzierung in „protektive“ und „produktive“ Flächen in der Praxis bewährt hat. Entscheidendes Mittel zur Steuerung der Grundflächensanierung ist neben der Aufstellung eines Sanierungsplans die Pflicht des Grundflächeneigentümers zur Zahlung eines Ausgleichsbetrags zugunsten etwa staatlich initiierteter Dekontaminationsmaßnahmen.

Es kann im Grunde genommen nur darum gehen, die Nutzung von Ressourcen nicht dem „*Spiel der freien Kräfte*“ zu überlassen, wie es das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT treffend festhielt.

Weitaus effektiver ist die Stärkung der Selbstverantwortung der Menschen in Bezug auf die Grundflächennutzung. Modelle wie Genossenschaften oder gemeinnützige Unternehmen sind geeignet, Selbstverwaltungsmodelle für bebaubare Grundflächen durchzusetzen. Zwar muss der Staat fördernd durch Steuern oder Subventionen eingreifen, doch sollte er sich ansonsten machtpolitisch zurückhalten.

Darüber hinaus ist eine konsequente Modernisierung des gesamten Erbbauverfahrens einzuleiten; letztere Regelungen könnten derart modifiziert werden, dass man das „Säuleneigentum“ an Flächen und Rohstoffen verschiedenen Nutzern für eine bestimmte festgelegte Zeitspanne überträgt. Phantasie und innovative Verfahren sind hier gefordert. Ein „Bodenfonds“ könnte ferner die Nutzungsrechte für Flächen und Rohstoffgebiete vergeben, die Renten abschöpfen und mit einer installierten „Umweltkasse“ analog zu dem baden-württembergischen „Wasserpennig“ Flächen für die Gemeinschaft aufkaufen. Grundflächennutzungsentgelte sind zweckmäßigerweise im Sinne einer „Bürgerumlage“ auszugestalten. Zukünftig wird angesichts endlicher Flächenressourcen die Freiraumplanung deutlich an Gewicht gewinnen, und zwar hinsichtlich Freiräumen im Natur- und Bodenschutz, im Städtebau und in der allgemeinen Siedlungsplanung sowie im Segment Rohstoffwirtschaft.

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.

17. Literaturverzeichnis

AHLERS, J. (1982): Die Sozialisierung von Grund und Boden. Historische Wurzeln, Zulässigkeit nach dem Grundgesetz sowie Vor- und Nachteile der Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. München.

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1970): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Band I. Hannover.

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hannover.

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1998): Instrumentarium von Raumordnung und Landesplanung zur Rohstoffsicherung in den Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Hannover.

ANDREEV, J. V. (1983): Zur Kontinuität der Vermögenselite Athens vom 5. bis 3. Jahrhundert v.u.Z. Die Entstehung großer Vermögen in Athen im 5./4. Jahrhundert vor unserer Zeit. Berlin.

ANDRES, F. (1991): Gedanken zur Bodenordnung – Rechtliche Formen und wirtschaftliche Realitäten. In: Fragen der Freiheit, Nr. 208 (1991), S. 28-38

ANDRES, F. (1997): Grundlagen und Auswirkungen einer Bodensteuer. In: Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Hrsg. von B. und H. DIETERICH, Braunschweig, Wiesbaden 1997. S. 247-266

ARLT, R. und G. ROHDE (1967): Bodenrecht. Ein Grundriß. Berlin.

BARON, S., GLISMANN, H. H. und B. STECHER (1977): Internationale Rohstoffpolitik – Ziele, Mittel, Kosten. Kieler Studien, Nr. 150 (1977). Kiel.

BÄR, G. (1970): Die Verkehrswertbesteuerung der Liegenschaften als Mittel der Bodenpolitik. Bern.

BATTIS, U., KRAUTZBERGER, M. und R.-P. LÖHR (1999): Baugesetzbuch (BauGB). Kommentar. 7. Auflage. München.

BEHRENS, E. (1993a): Ökologische Rohstoffwirtschaft. Eine ordnungspolitische Studie. In: Fragen der Freiheit, Nr. 222 (1993), S. 56-62

BEHRENS, E. (1993b): Das kommunale Erbbaurecht in neuer Sicht. In: Fragen der Freiheit, Nr. 224 (1993), S. 33-38

BERNOULLI, H. (1946a): Die organische Erneuerung unserer Städte. Ein Vorschlag. Basel, Berlin, Boston.

BERNOULLI, H. (1946b): Die Stadt und ihr Boden. Nachdruck 1991. Basel, Berlin, Boston.

BINSWANGER, H. Chr. (1964): Internationale Rohstoffabkommen – Eine Darstellung. In: Außenwirtschaft, Nr. 19 (1964), S. 350-376

BINSWANGER, H. Chr. (1978): Eigentum und Eigentumspolitik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung. Zürich.

BINSWANGER, H. Chr., BONUS, H. und M. TIMMERMANN (1981): Wirtschaft und Umwelt. Möglichkeiten einer ökologieverträglichen Wirtschaftspolitik. Stuttgart.

BOLDT, G. und H. WELLER (1984): Bundesberggesetz. Kommentar. Berlin.

BONUS, H. (1972): Über Schattenpreise von Umweltressourcen. In: Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung. Hrsg. von H. SIEBERT, Darmstadt 1972. S. 189-207

BONUS, H. (1994): Umweltpolitik im Spannungsfeld von Ökologie und Ökonomie. In: Die benutzte Erde: Ökosysteme, Rohstoffgewinnung, Herausforderungen. Hrsg. von H. WIGGERING, Berlin 1994. S. 359-365

BONUS, H. und H. S. RINN (1998): Aufbruch in die Zukunft – 50 Jahre Genossenschaftswirtschaft. Münster.

BREDE, H., DIETRICH, B. und B. KOHAUPT (1976): Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage. Frankfurt am Main.

BREITENBORN, K. und M. WILLE (1999): „Fort mit der Junkerherrschaft“ – Die Bodenreform in Sachsen-Anhalt. In: Die Bodenreform in Sachsen-Anhalt. Hrsg. von R. FIKENTSCHER, SCHMUHL, B. und K. BREITENBORN, Halle an der Saale 1999. S. 19-74

BREUER, R. (1976): Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie. München.

BROHM, W. (1999): Öffentliches Baurecht. Bauplanungs-, Bauordnungs- und Raumordnungsrecht. 2. Auflage. München.

BRÜNNECK, A. v. (1994): Verfassungsprobleme des Sachenrechtsänderungsgesetzes (SachenRÄndG). In: Neue Justiz, Nr. 4 (1994), S. 150-155

BUNDESANSTALT FÜR GEOWISSENSCHAFTEN UND ROHSTOFFE (1986): Geologisches Jahrbuch. Reihe D, Heft 82. Hannover.

BUNDESANSTALT FÜR GEOWISSENSCHAFTEN UND ROHSTOFFE (1995a): Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen. Hannover.

BUNDESANSTALT FÜR GEOWISSENSCHAFTEN UND ROHSTOFFE (1995b): Jahresbericht zur Rohstoffsituation. Hannover.

BUNDESANSTALT FÜR GEOWISSENSCHAFTEN UND ROHSTOFFE (1995c): Mineralische Rohstoffe – Bausteine für die Wirtschaft. Hannover.

BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1976): Pressemitteilung Nr. V/76 vom 5.4.1976. Bonn.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1998): Umweltbericht 1998. Bonn.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1979): Mineralische Rohstoffe. Bonn.

CANSIER, D. (1987): Besteuerung von Rohstoffrenten. Berlin.

CEZANNE, W. (1997): Allgemeine Volkswirtschaftslehre. 3. Auflage. München.

CONRADI, P. (1997): Ein soziales Bodenrecht – eine ungelöste/unlösbare Aufgabe? In: Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Hrsg. von B. und H. DIETERICH, Braunschweig, Wiesbaden 1997. S. 26-35

DAMASCHKE, A. (1919): Aufgaben der Gemeindepolitik. 8. Auflage. Jena.

DAMASCHKE, A. (1920): Die Bodenreform: Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not. 18. Auflage. Jena.

DIETERICH, H. (1985): Baulandumlegung. Recht und Praxis. 1. Auflage. München.

DIETERICH, B. und H. DIETERICH (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, Bauwelt-Fundamente, Nr. 119 (1997). Braunschweig, Wiesbaden.

DIETZ, B. (1996): Untersuchung zur Ausweisung von Naturschutzgebieten im Privatwald am Beispiel des NSG „Untere Alz“. Freising.

DOSCH, F., SPANGENBERG, M. und M. SCHULZ (Hrsg.) (1999): Vorsorgende Sicherung oberflächennaher Rohstoffe in Regionalplänen. Bonn.

DREIER, H. (1996): GG-Kommentierung zu Art. 28 GG. In: Grundgesetz-Kommentar, Band II. Hrsg. von H. DREIER 1996. Tübingen.

DUWENDAG, D. und G. EPPING (1974): Wem gehört der Boden in der Bundesrepublik Deutschland? Bonn.

EPPING, G. (1977): Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

FABER, H. (1989): GG-Kommentierung zu Art. 28 GG. In: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Band II. Hrsg. von R. WASSERMANN 1989. Neuwied-Kriftel.

FIKENTSCHER, R., SCHMUHL, B. und K. BREITENBORN (Hrsg.) (1999): Die Bodenreform in Sachsen-Anhalt. Halle an der Saale.

FLÜRSCHHEIM, M. (1884): Auf friedlichem Wege. Ein Versuch zur Lösung der sozialen Frage. Braunschweig.

FLÜRSCHHEIM, M. (1890): Der einzige Rettungsweg. Dresden. Leipzig.

FREESE, H. (1918): Die Bodenreform. Ihre Vergangenheit und ihre Zukunft. Berlin.

FRIEDEMANN, J. (2000): Öffentliche Projekte alternativ finanzieren. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 227 (2000), S. 59

FROMM, E. (1976): Haben oder Sein. Stuttgart.

GABLERS WIRTSCHAFTSLEXIKON (1983): 2. Auflage. Wiesbaden.

GEORGE, H. (1879): Fortschritt und Armut. Neuübersetzung und Wiederabdruck 1966. Düsseldorf, Wien.

GESELL, S. (1916): Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld. Hrsg. von W. HANKE und R. BATZ. Kurzausgabe. Nachdruck 1950. Lüdenschied.

GIERKE, O. v. (1889): Deutsches Privatrecht. 2. Band. Sachenrecht. Leipzig.

GOCHT, W. (1983): Wirtschaftsgeologie und Rohstoffpolitik. Untersuchung, Erschließung, Bewertung, Verteilung und Nutzung mineralischer Rohstoffe. 2. Auflage. Berlin.

GOSSEN, H. H. (1854): Die Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln. Nachdruck 1967. Berlin.

GRAF VITZTHUM, W. (Hrsg.) (1997): Völkerrecht. Berlin.

GRIMMEL, E. (1993): Kreisläufe und Kreislaufstörungen der Erde. Hamburg.

GRIMMEL, E. (1994): Der ökonomische Produktionsfaktor Boden aus ökologischer Sicht. In: Zeitschrift für Sozialökonomie, Nr. 100 (1994), S. 29-33

GRIMMEL, E. (1999): Geowissenschaftliche Grundlagen eines umweltverträglichen Grundflächen- und Rohstoffrechts. Hamburg.

GURNIK, J. P. R. (1985): Das kurzfristige Ausfallrisiko bei mineralischen Rohstoffen. Eine modelltheoretische und empirische Analyse und Bewertung temporärer Versorgungsrisiken. Frankfurt am Main.

GÜTTLER, H. (1987): Bodenpolitische und bodenrechtliche Instrumente zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme. In: Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hrsg. von der AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, Hannover 1987. S. 347-366

<http://www.progress.org/neuland/bodenb.html> (31.5.2000)

<http://www.progress.org/neuland/perroch.html> (31.5.2000)

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vi268t.html> (28.4.2000)

<http://www.berlinonline.de/wissen/berlin...iv/1996/0412/brandenburg/0022/index.html> (7.6.2000)

<http://www.jungewelt.de/1997/10-22/001.htm> (7.6.2000)

HANSEL, G. (1994): Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Planung von Steinkohlebergwerken. In: Die benutzte Erde: Ökosysteme, Rohstoffgewinnung, Herausforderungen. Hrsg. von H. WIGGERING, Berlin 1994. S. 55-63

HARDER, G. (1998): Das verliehene Nutzungsrecht. Berlin.

HARMS, H. (Hrsg.) (1994): Die Baugenossenschaften in Harburg-Wilhelmsburg. Zur Entstehung und Entwicklung der im Bezirk Harburg ansässigen Baugenossenschaften Bauverein Reiherstieg, Eisenbahnbauverein Harburg, Baugenossenschaft Finkenwärder-Hoffnung, Wohnungsbaugenossenschaft Süderelbe. Hamburg.

HENRICH, F. und W. KERBER (Hrsg.) (1972): Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen. München.

HEYNITZ, J. v. (1997): Ordnungspolitische Leitlinien und konkrete Gestalt einer künftigen Bodenordnung. In: Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Hrsg. von B. und H. DIETERICH, Braunschweig, Wiesbaden 1997. S. 266-283

HUBER, P. M. (1995): Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge. Berlin.

INGENSTAU, H. und J. (1980): Kommentar zum Erbbaurecht, 5. Auflage. Düsseldorf.

IWERSEN-SIOLTSIDIS, S. (1985): Geo-ökonomische Bewertung mineralischer Rohstofflagerstätten. Hamburg.

JAKOB, W. (1996): Der neue Grundstückswert – verfassungsgerichtliche, verfassungsrechtliche und steuerpolitische Direktiven. In: Neuordnung der Besteuerung von Wohnimmobilien nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Hrsg. von S. JOKL, Bonn 1996. S. 21-33

JENKIS, H. W. (1980): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Kritik und Reformvorschlägen – Eine Replik. Frankfurt am Main.

JENKIS, H. W. (1986): Genossenschaftlicher Förderungsauftrag und Wohnungsgemeinnützigkeit – ein Widerspruch? Eine Prämissenkritik. Hamburg.

JENKIS, H. W. (1992): Sozialutopien – barbarische Glücksverheißungen? Zur Geistesgeschichte der Idee von der vollkommenen Gesellschaft. Berlin.

JENKIS, H. W. (1993): Die Folgen früherer Enteignungen von Grundbesitz in der ehemaligen DDR – eine empirische Erhebung. Stuttgart.

JOKL, S. (Hrsg.) (1996): Neuordnung der Besteuerung von Wohnimmobilien nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Bonn.

KALLENBERGER, W. (1979): Bodenreformkonzeptionen. Zürich.

KEGEL, U. und A. MENZEL (1998): Steuerung des Bodenabbaus auf gemeindlicher Ebene – Handlungsspielräume und Anforderungen. In: Instrumentarium von Raumordnung und Landesplanung zur Rohstoffsicherung in den Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Hrsg. von der AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, Hannover 1998. S. 71-78

KERBER, W. (1972): Sozialethische Erwägungen zur Frage des Eigentums an Grund und Boden. In: Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen. Hrsg. von F. HENRICH und W. KERBER, München 1972. S. 9-21

KIRCHHOF, F. (1981): Die Höhe der Gebühr. Berlin.

KIRCHHOF, P. (1998): Freiheit und Bindung als Grundlagen der marktwirtschaftlichen und demokratischen Ordnung. In: Aufbruch in die Zukunft – 50 Jahre Genossenschaftswirtschaft. Hrsg. von H. BONUS und H. S. RINN, Münster 1998. S. 39-49

KLEINWEFERS, H. (1985): Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft. Frankfurt am Main.

KLOEPFER, M. (1998): Umweltrecht. 2. Auflage. München.

KNIRSCH, H. (1972): Bodenrecht. Beiträge zur Reform des Grundeigentums. Berlin.

KOCH, H.-J. und R. HENDLER (1995): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 2. Auflage. Stuttgart.

KOCH, H.-J. (2000): Der Atomausstieg und der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums. In: Neue Juristische Wochenschrift, Nr. 21 (2000), S. 1529-1535

KUHN, N. (1991): Die Eigenart des Auenwaldes als Lebensraum. In: Schweizerische Zeitschrift für das Forstwesen 9, Nr. 142 (1991), S. 731-749

KÜHNE, G. und G. GAENTZSCH (1992): Wandel und Beharren im Bergrecht. Perspektiven der Bergrechtsentwicklung in Deutschland. Baden-Baden.

KÜHNE, G. (1988): Bergbau und Staatseinfluss in der neueren Berggesetzgebung. In: Juristische Schulung, Nr. 6 (1988), S. 433-439

KÜHNE, J. (1970): Das Bodenrecht, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Bodens. Wien.

LAU, L. (1997): Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Würzburg.

LEMMEN, F.-J. (1997): Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als Regulierungsinstrument der Baulandbereitstellung. In: Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Hrsg. von B. und H. DIETERICH, Braunschweig, Wiesbaden 1997. S. 220-229

LENIN, W. J. (1908): Das Agrarprogramm der Sozialdemokratie in der ersten russischen Revolution von 1905 bis 1907. In: Werke. Band 13, 1908. Nachdruck 1938. Berlin.

LEUTNER, B. (1977): Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme einer Bodenzuwachsbesteuerung. Göttingen.

LINK, S. (1991): Landverteilung und sozialer Frieden im archaischen Griechenland. Stuttgart.

MACPHERSON, C. B. (1973): Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Frankfurt am Main.

MARX, K. (1867): Das Kapital. Band I. Nachdruck 1955. Berlin.

MARX, K. (1872): Über die Nationalisierung des Grund und Bodens. Band 18. Nachdruck 1962. Berlin.

MARX, K. (1894): Das Kapital. Band III. Nachdruck 1953. Berlin.

MARX, K. und F. ENGELS (1848): Manifest der Kommunistischen Partei. Werke, Band 4. Nachdruck 1959. Berlin.

MERSMANN, A. und K. NOVY (1991): Gewerkschaften, Genossenschaften, Gemeinwirtschaft: hat eine Ökonomie der Solidarität eine Chance? Köln.

MEYER, K. (1970): „Bodenreform“. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Band I. 2. Auflage. Hannover. Spalte 322-341

MILL, J. S. (1821): Elements Of Political Economy. In: Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt. Hrsg. von A. WEBER, Leipzig 1904. S. 75-106

MORUS, T. (1516): Utopia. Nachdruck der Übersetzung 1983. Stuttgart.

MULDER, T. (1972): Kritische Anmerkungen zur traditionellen katholischen Soziallehre und ihrer Ideologie. In: Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen. Hrsg. von F. HENRICH und W. KERBER, München 1972. S. 37-47

NELL-BREUNING, O. v. (1972): Leitsätze über Eigentum und Bodenrecht. In: Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen. Hrsg. von F. HENRICH und W. KERBER, München 1972. S. 77-86

NETTING, E. McC. (1974): What Alpine Peasants Have In Common: Observations On Communal Tenure In A Swiss Village. In: Human Ecology, Vol. 4, p. 135-146

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR BODENFORSCHUNG (Hrsg.) (1995): Rohstoffsicherungsbericht 1995. Hannover.

NOVY, K. und B. v. NEUMANN-KOSEL (1991): Wohnreform in Berlin. Ein Arbeitsprogramm wird vorgestellt. Berlin.

NOVY, K. (1991): Stichwort „Bodenreform“. In: Die Stadt und ihr Boden. Basel, Berlin, Boston. S. 131-134

ÖKONOMISCHES LEXIKON DER DDR (1967): Band II. Berlin.

ONKEN, W. (1997): Modellversuche mit sozialpflichtigem Boden und Geld. Lütjenburg.

OPPENHEIMER, F. (1922): Die Siedlungsgenossenschaft – Versuch einer positiven Überwindung des Kommunismus durch Lösung des Genossenschaftsproblems und der Agrarfrage. 3. Auflage. Jena.

OSTROM, E. (1999): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen.

OTANI, Y. (1981): Untergang eines Mythos. Kommunismus und Kapitalismus, Freiheits- und Existenzrecht. 2. Auflage. Hamburg.

OTT, C. (1973): Bodenrecht. In: Recht im sozialen Rechtsstaat. Hrsg. von M. REHBINDER, Opladen 1974. S. 129-164

OTTERSBUCH, U. (1996): Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Regionalplanung am Beispiel der Elemente „oberflächennahe Rohstoffe“ und „Siedlung“. In: Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Hrsg. von P.-C. STORM und T. BUNGE, Berlin 1996. S. 45-76

PAPST JOHANNES XXIII. (1961): Mater et Magistra. Enzyklika vom 15.5.1961. Rom.

PAPST LEO XIII. (1891): Rerum novarum. Sozialenzyklika vom 15.5.1891. Rom.

PELIKAHN, H.-M. (1990): Internationale Rohstoffabkommen. 1. Auflage. Baden-Baden.

PFANNSCHMIDT, M. (1990): Vergessener Faktor Boden. Marktgerechte Bodenbewertung und Raumordnung. Lütjenburg.

PICHT, C. (1987): Common Property Regimes In Swiss Alpine Meadows. Dubrovnik.

PIGOU, A. C. (1920a): *The Economics Of Welfare*. London.

PIGOU, A. C. (1920b): Divergenzen zwischen dem sozialen Nettogrenzprodukt und dem privaten Nettogrenzprodukt. In: *Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung*. Hrsg. von H. SIEBERT, Darmstadt 1979. S. 23-39

POLLMANN, U. (2000): Der betonierte Wahnsinn. In: „Die Zeit“, Nr. 9 (2000), S. 26

RASEL, K. M. (1994): *Umweltrechtliche Implikationen im Bundesberggesetz*. Regensburg.

REHBINDER, M (Hrsg.) (1973): *Recht im sozialen Rechtsstaat*. Opladen.

RICARDO, D. (1817): *On The Principles Of Political Economy And Taxation*. Neuherausgabe der Übersetzung und Nachdruck 1972. Frankfurt am Main.

RINKEL, J. (1996): *Rechtliche Sicherung und Ordnung der Gewinnung von nichtbergrechtlichen Bodenschätzen in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Belangen*. Aachen.

RITTSTIEG, H. (1976): *Eigentum als Verfassungsproblem*. 2. Auflage. Darmstadt.

RITTSTIEG, H. (1983): Zur Entwicklung des Grundeigentums. In: *Juristenzeitung*, Nr. 5/6 (1983), S. 161-167

RITTSTIEG, H. (1989): Kommentierung zu Art. 14/15 GG. In: *Alternativkommentar zum Grundgesetz*. Band I. Hrsg. von R. WASSERMANN 1989. Neuwied-Kriftel.

ROHDE, G. et al. (1989): *Bodenrecht*. Ein Lehrbuch. Berlin.

RUNKEL, P. (1991): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch. In: *Zeitschrift für Baurecht*, Nr. 1 (1991), S. 91-101

RUSCHENBUSCH, E. (1978): Untersuchungen von Staat und Politik in Griechenland vom 7.- 4. Jh. v. Chr. Bamberg.

RUSCHENBUSCH, E. (1979a): Die wehrfähige Bevölkerung Athens und ihre Struktur. In: Athenische Innenpolitik im 5. Jh. v. Chr. Ideologie oder Pragmatismus? Bamberg. S. 23-55

RUSCHENBUSCH, E. (Hrsg.) (1979b): Athenische Innenpolitik im 5. Jh. v. Chr. Ideologie oder Pragmatismus? Bamberg.

SHEEL, C. (1996): Bewertung und Freibeträge: Steuerliche Gleichbehandlung für die Vermögensarten? – Statements. In: Neuordnung der Besteuerung von Wohnimmobilien nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Hrsg. von S. JOKL, Bonn 1996. S. 41-47

SHELL, T. (1996): Artikel 15 GG im Verfassungsgefüge. Frankfurt am Main.

SCHMIDT, A. (1972): Zum Eigentumsbegriff bei Rousseau, Hegel und Marx. Ideologiekritische Gegenwartsaspekte. In: Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen. Hrsg. von F. HENRICH und W. KERBER, München 1972. S. 23-35

SCHRÖDER, R. (1999): Die Bodenreform als Rechtsproblem. In: Die Bodenreform in Sachsen-Anhalt. Hrsg. von R. FIKENTSCHER, SCHMUHL, B. und K. BREITENBORN, Halle an der Saale 1999. S. 153-162

SCHULTE, H. (1985): Rechtliche Gegebenheiten und Möglichkeiten der Sicherung des Abbaus oberflächennaher Bodenschätze in der BRD. In: Abhandlungen, Band 88. Hrsg. von der AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, Hannover 1986. S. 35-78

SCHULTE, H. (1988): Bemerkungen über Eigentum und Umweltschutz. In: Natur und Recht, Nr. 3 (1988), S. 131-134

SCHULTE, H. (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätze-gewinnung. München.

- SEIDL-HOHENVELDERN, I. (1997): Völkerrecht. 9. Auflage. Köln.
- SIEBERT, H. (Hrsg.) (1979): Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung. Darmstadt.
- SOELL, H. (1993): Schutzgebiete. In: Natur und Recht, Nr. 17 (1993), S. 301-311
- STADERMANN, H.-J. (1986): Grundsätze der Ressourcenökonomie und der Geldwirtschaft, dargestellt am Beispiel der zweiten Weltwirtschaftskrise des 20. Jahrhunderts. Frankfurt am Main.
- STATISTISCHES TASCHENBUCH DER DDR (1988): Band 1. Berlin.
- STEIN, L. v. (1868): Die Verwaltungslehre. 7. Teil: Die Entwährung. Berlin.
- STETTNER, R. (1996): Kommentierung zu Art. 74/75 GG. In: Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Hrsg. von H. DREIER 1996. Tübingen.
- STORM, P.-C. (1985): Bodenschutzrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Nr. 5 (1985), S. 317-325
- STORM, P.-C. und BUNGE, T. (Hrsg.) (1996): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Berlin.
- STREICH, B. (1987): Der Einfluss neuer Technologien auf Flächenbedarf und Flächeninanspruchnahme. In: Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hrsg. von der AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, Hannover 1987. S. 149-178
- TEIGEL, M. (1997): Boden und Ökologie: Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung als Instrument nachhaltiger Entwicklung? In: Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Hrsg. von B. und H. DIETERICH, Braunschweig, Wiesbaden 1997. S. 190-202
- TESDORPF, J. C. (1984): Landschaftsverbrauch. Begriffsbestimmung, Ursachenanalyse und Vorschläge zur Eindämmung, dargestellt an Beispielen Baden-Württembergs. Berlin. Vilseck.

THORMANN, M. (1996): Abstufungen in der Sozialbindung des Eigentums. Zur Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG im Spannungsfeld von Eigentumsfreiheit und Gemeinwohl. Stuttgart.

VOGEL, H.-J. (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung. In: Neue Juristische Wochenschrift, Nr. 35 (1972), S. 1544-1547

WACHTER, D. (1993): Bodenmarktpolitik. Bern.

WASSERMANN, R. (Hrsg.) (1989): Alternativkommentar zum Grundgesetz, Band 1. Neuwied-Kriftel.

WEBER, A. (1904): Über Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt. Leipzig.

WIELAND, J. (1991): Die Konzessionsabgaben. Zur Belastung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Erlaubnisse mit Abgaben. Berlin.

WIGGERING, H. (Hrsg.) (1994): Die benutzte Erde: Ökosysteme, Rohstoffgewinnung, Herausforderungen. Berlin.

WINTER, G. (Hrsg.) (1976a): Sozialisierung von Unternehmen. Bedingungen und Begründungen. Frankfurt am Main.

WINTER, G. (1976b): Sozialisierung und Mitbestimmung in Hessen 1946-1955. In: Sozialisierung von Unternehmen. Bedingungen und Begründungen. Hrsg. von G. WINTER, Frankfurt am Main 1976. S. 119-153

WOLF, F. (1987): Instrumente und Entscheidungsprozesse einer zielbezogenen Siedlungsflächenpolitik. In: Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hrsg. von der AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, Hannover 1987. S. 367-385

ZIERCKE, M. (1980): Faktorpreisbildung III: Rente, Bodenpreise. In: HANDWÖRTERBUCH DER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT. Band 2. Stuttgart.