

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Fabian Thiel **3** „Feeding a Growing Appetite for Land“ – Landpolitik in Afrika
- Udo-Ernst Simonis **17** Strukturmängel und Reformbedarf der Umweltpolitik der Vereinten Nationen
- Fritz Andres **25** Gedanken über eine Wassergemeinschaft von Israelis und Palästinensern
- 30** Berichte – Bücher – Veranstaltungen

Liebe Leserin und lieber Leser,

stellen Sie sich bitte einmal vor, eine Infektion führe zu einem dauerhaften Anstieg Ihrer Körpertemperatur. Mit 39 Grad wären Sie chronisch fieberkrank und wären außerdem der Gefahr ausgesetzt, dass Ihre Körpertemperatur auf mittlere Sicht um noch mehr als „nur“ zwei Grad ansteigt. Und stellen Sie sich bitte weiterhin vor, ein Arzt träte in Begleitung bewaffneter Bodyguards an ihr Krankenbett und würde Ihnen in Aussicht stellen, dass er (nicht näher bezeichnete) Maßnahmen „in Betracht ziehen“ wolle, um Ihr chronisches Fieber möglichst auf zwei Grad zu beschränken. Diese unverbindliche Auskunft Ihres Arztes würde Ihnen wahrscheinlich keinerlei Hoffnung auf eine Besserung Ihrer Lage machen.

Dieser Vergleich drängte sich mir bei der Nachricht vom Beschluss des G8-Gipfels in Heiligendamm auf, dass die führenden Industrieländer der Erde Maßnahmen „in Betracht ziehen“ wollen, welche die sich anbahnende chronische Fieberkrankheit der Erde auf zwei Grad begrenzen. Dabei ist spätestens seit dem jüngsten Bericht des UN-Klimarats (www.ipcc.ch) nicht mehr zu bestreiten, dass die globale Klimaerwärmung, die bis vor kurzem verharmlosend „Klimawandel“ genannt wurde, eindeutig eine Folge wirtschaftlichen Fehlverhaltens von Menschen ist – und zwar nicht nur in den USA und in China. Damit steht die gesamte Menschheit unabweisbar vor der Herausforderung, ihr wirtschaftliches Verhalten in naher Zukunft grundlegend zu verändern, wenn katastrophale Folgen der Erderwärmung noch gemindert werden sollen. Es bedarf also dringend einer „Weltumweltpolitik“ (Prof. Simonis) unter der Leitung der Vereinten Nationen.

Allerdings wird sich das globale Klimaproblem nicht allein mit technischen Innovationen bewältigen lassen. Darüber hinaus bedarf es auch Veränderungen in den Institutionen und Strukturen der (Welt-)Wirtschaft, die zum einen den im buchstäblichen Sinne ‚heiß ge-

laufenen Wachstumsmotor‘ abkühlen und die zum anderen die Erzeugnisse der menschlichen Arbeit überall auf der Welt gerechter verteilen. Mit dem erneuten (leeren?) Versprechen, einige Milliarden für Afrika bereit zu stellen, fehlt den G8-Politikern weiterhin jegliche Vorstellung von wirklicher Gerechtigkeit. Wie im Beitrag von Fabian Thiel zum vorliegenden Heft deutlich wird, bedarf es dazu auch institutioneller und struktureller Reformen wie der Schaffung von gerechten und nachhaltigen Landnutzungsrechten.

Mit der wirtschaftlichen Ungerechtigkeit gehen in weiten Teilen der Welt kriegerische Konflikte einher. Nicht problematisiert wurde in Heiligendamm, dass die G8- und einige weitere Staaten pro Jahr mittlerweile die unvorstellbare Summe von mehr als einer Billion (!) US-Dollar für Rüstung und Krieg ausgeben. Nicht nur im Irak spielt dabei oft der Kampf um Ressourcen eine große Rolle.

In seinem Roman „Eine Geschichte von Liebe und Finsternis“ schreibt der israelische Dichter Amos Oz: „Es heißt, eines Tages würde die Sonne verlöschen und alles wieder in die Finsternis zurückkehren. Also wozu schlachten die Menschen einander ab während der ganzen Weltgeschichte?“ (Frankfurt 2006, S.300) Ja, wozu dieses entsetzliche Leid in vielen Ländern der Erde und besonders auch im Land, wo Milch und Honig für Israelis und Palästinenser fließen könnten? Nach den Worten von Amos Oz gäbe es dort „genug Raum für beide Völker, wenn diese nur die Vernunft hätten, in Frieden und gegenseitiger Hochachtung miteinander zu leben.“ (S. 518) Ein Akt der Vernunft wäre es – wie Fritz Andres in seinem Beitrag zu diesem Heft darlegt –, wenn Israelis und Palästinenser eine Wassergemeinschaft bilden und damit ein Exempel für eine „Weltinnenpolitik“ statuieren könnten, welche die globalen Ressourcen als Erbe der ganzen Menschheit behandelt. Werner Onken

Eine Welt für alle – Alternativen zur gegenwärtigen Form der Globalisierung

„Rund 2,6 Milliarden Menschen leben von weniger als zwei Dollar pro Tag. ... Da der wirtschaftliche Reichtum rasant gewachsen ist, zeigt die Tragödie der Armut, wie ungleich der globale Wohlstand inzwischen verteilt ist. Waren die Einkommen im reichsten Fünftel der Erde 1990 schon 60 Mal so hoch wie jene im ärmsten Fünftel der Erde, so sind sie heute 90 Mal so hoch. ...

Diese globale soziale Zerrüttung ist kein Naturereignis – sie ist auch politisch verschuldet. Weltweit hat sich eine Wirtschaftspolitik durchgesetzt, die Steuern und Sozialabgaben senkt, Zölle und Kontrollen abschafft und Schutzregeln abbaut, damit sich die Wirtschaft möglichst ungehindert entfalten kann. Der Reichtum nimmt zu – und die Ungerechtigkeit auch. ...

Während für Waffen jedes Jahr weltweit mehr als 1000 Milliarden Dollar ausgegeben werden, führen die Industrieländer ihre Entwicklungshilfe im vergangenen Jahr um fünf Prozent auf 108 Milliarden Dollar zurück. Der 1999 initiierte Schuldenerlass für die ärmsten Länder beschränkt sich auf 50 bis 80 Milliarden Dollar – bei Gesamtschulden von 2500 Milliarden Dollar. ...

Ursprünglich hatten die Finanzmärkte eine Service-Funktion für Produktion und Handel, also für die Realwirtschaft. Mit ihrer Liberalisierung und Deregulierung nach 1973 setzte ein historischer Umbruchprozess ein. Die Finanzmärkte wurden zum ersten wirklich globalen Markt und dominieren seither die Globalisierung. Völlig neue Profitquellen wurden erschlossen. Globale Spekulation mit Devisen, Wertpapieren und Zinsdifferenzen wurde zum wahren Goldesel. Während die Reallöhne fast überall sanken, die Armut in die Industrieländer zurückkehrte und die Nord-Süd-Kluft sich öffnete, vermehrte sich Kapitalvermögen in atemberaubendem Tempo. ...

Vorschläge, die Finanzmärkte einer demokratischen Kontrolle zu unterwerfen, liegen auf dem Tisch, bis in die Details durchdacht und ausformuliert. Ein Einstieg wäre eine Umsatzsteuer auf den Devisenhandel. Beim Kauf eines jeden Pfundes Butter, für jedes Stück Brot, für jedes T-Shirt zahlen wir Umsatzsteuer. Wenn aber Dollar, Yen, Pfund oder Euro gehandelt werden, ist das völlig umsatzsteuerfrei. Wieso soll ausgerechnet eine Branche, in der märchenhafte Profite gemacht werden, ein Steuerprivileg besitzen, das wir sonst nur aus dem Feudalismus kennen? Heute werden pro Börsenitag 1,9 Billionen Dollar auf den Devisenmärkten umgesetzt. Das meiste dient der Spekulation. Schon eine geringe Steuer von 0,1 % würde Milliardensummen an Steueraufkommen bringen, die für dringende Aufgaben wie Klimaschutz und die Bekämpfung der Armut eingesetzt werden können. Und die Spekulation würde bis zu einem gewissen Grad zurückgedrängt und damit die Sprunghaftigkeit auf den Finanzmärkten. Ähnlich ausgereifte Konzepte gibt es für andere Bereiche des Finanzsystems wie für die Neutralisierung von Steuerparadiesen, für die Stabilisierung von Wechselkursen, zur Regulierung von Hedgefonds, für Derivate oder zur Demokratisierung der internationalen Finanzinstitutionen.“

Peter Wahl (ATTAC) im Publik-Forum-Dossier „Eine Welt für alle“ Mai 2007, S. IV–XI.

„Feeding a Growing Appetite for Land“: Landpolitik in Afrika

Fabian Thiel

1 Ausgangslage: Größer werdender Landhunger, verstärkte Suburbanisierung, unterschiedliche Eigentumsrechte und Landnutzungs-kategorien

1.1 Landpolitik in Afrika als Querschnittsaufgabe

Land ist in Afrika eine Schlüsselressource.^[1] Differenzierte Landnutzungsrechte, Bodenrechtssysteme und unterschiedliche, auf die koloniale Phase zurück gehende Eigentumsarrangements gestalten den Überblick über die afrikanische Landpolitik auf der einen Seite als schwierig. Auf der anderen Seite ist diese afrikanische Landpolitik ungemein spannend – sie ist essenziell wichtig für die weitere Entwicklung der Staaten nördlich und südlich der Sahara gleichermaßen. Sie ist aber auch höchst widersprüchlich und steckt voller Hemmnisse. Afrikanische Landpolitik weist zudem Querverbindungen zu anderen staatlichen Handlungsfeldern wie der Wohnungsbau-, Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Geschlechter-, Gesundheits-, Sozial-, Wasser- und Naturschutzpolitik auf.^[2] Vergleiche zur deutschen Bodenpolitik sind insofern möglich, als es in Afrika unter anderem auch um die Verminderung der Bodenspekulation geht.^[3]

Ein wichtiger Bestandteil der Landpolitik ist zudem die Eigentumspolitik. Sie hat mit Blick auf die afrikanischen Landreformen unterschiedliche Eigentumsarrangements wie privates Eigentum, Gemeinschaftseigentum und Gemeineigentum (öffentliches Eigentum) auf ihren Einfluss auf Allokation und Distribution des Bodens hin zu untersuchen. Ein Blick auf die die Landreformen begleitenden Policy-Paper zeigt allerdings rasch, dass diese Reformen in fast allen afrikanischen Staaten zusätzlich mit Erwartungen und einer nachgerade mystischen Einstellung zum

Boden, was die Verfügung über ihn anbelangt, überfrachtet sind.^[4]

„Everybody is crying for land“ – so ließe sich die derzeitige Lage vor allem im südlichen Afrika skizzieren. Die Landfrage ist mithin drängend. Suburbanisierungstendenzen sind im Umfeld sämtlicher größerer Städte zu diagnostizieren. Die Sicherheit von Nutzungs- und Pachtrechten spielt für landwirtschaftliche und wohnbauliche Flächen eine überragende Rolle.^[5] Neben den Bodenhunger der Land- und Arbeitslosen treten sowohl das Streben der einheimischen Eliten nach repräsentativer Lebenshaltung auf dem Land und nach Machterhalt als auch historisch-ethnische Kollektivansprüche auf ehemals von Kolonialstaaten enteignete oder besetzte Grundstücke.^[6]

Staaten wie Kenya, Ghana, Nigeria und Tanzania eint einerseits das gemeinsame rechtliche Erbe der Kolonialzeit. Es verbindet sie andererseits aber auch der Wunsch nach effizientem Landmanagement, nach erleichtertem Zugang zu nutzbarem Land, nach einem gerechten Distributionssystem und nach der Eindämmung der Bodenspekulation. Jene wird beispielsweise in Tanzania durch Zwischenerwerber betrieben.^[7] In Tanzania ist auch bemerkenswert, dass die Etablierung einer Regierungskommission nebst Abschluss der Land Policy just zu dem Zeitpunkt stattfand, wo ein Wechsel vom Ein- zum Mehrparteiensystem erfolgte.^[8] Hieran wird die Interdependenz von landnutzungsrelevanten Entscheidungen und (partei-)politischen Rahmenbedingungen deutlich.

1.2 Unterschiedliche Eigentumsrechte: Ein Überblick

Eigentumspolitisch ist in Afrika grob gesagt zu unterscheiden zwischen Privateigentum, Staatseigentum (Gemeineigentum), Gemeinschaftseigen-

tum sowie einem unbeschränkten Zugang zu Boden (open access). Vollwertiges, beleihungsfähiges und einklagbares Eigentum ist lediglich das freehold land, welches Private oder Gemeinschaften beanspruchen können. Differenziert werden muss außerdem zwischen Eigentum (property) und Besitz (tenure). Im zur Verfügung stehenden Fachschrifttum werden diese beiden Termini nicht immer konsequent voneinander geschieden. Nicht selten ist unklar, wann von Eigentumsrechten (ownership rights), wann von Besitzrechten (tenure rights) oder wann von Miet- und Pachtrechten (lease rights) die Rede ist.^[9] Die rechtlichen Grundlagen der Eigentumsarrangements bilden die Staatsverfassungen, die untergesetzlichen Normen und auch gewohnheitsrechtliche Regelungen und Riten.

Im Einzelnen gibt es folgende Eigentums- und Besitzkategorien^[10]:

- Staats- bzw. Gemeineigentum (government or state land)
- Ein bis zur Nutzungsdauer von 99 Jahren verschaffter Pacht- und Mietbesitz (leasehold land)
- Eigentum der Gemeinden (communal land)
- Eigentum einer Gruppe oder das von einem Kollektiv verwaltete Treuhandeigentum (trust land)
- Ein archaisch wirkendes Gewohnheitsrecht in der Hand so genannter „chiefs“, von Häuptlingen oder von dörflichen Gemeinschaften (customary/tribal land). Diese Gemeinschaften werden oftmals mehrheitlich von Frauen geführt (Beispiele: Äthiopien, Botswana^[11], Kenya und Ghana^[12]). In Ghana beispielsweise beruht das Bodenrecht teilweise auf traditionellem Landrecht der Ethnien. Die chiefs der jeweiligen Ethnie verwalten das Land, zu dessen Gebiet es gehört, und verlangen für die Nutzung einen Tribut.^[13]

Eigentumpolitische Maßnahmen in Afrika beinhalten nach Auffassung von Schweitzer gesetzliche Anpassungen der Verfügungsrechte im Verhältnis zwischen Eigentümer und Pächter, marktkonforme Beeinflussungen der Landreform durch Privatisierung, durch staatlich geförderte Kredite sowie ordnungspolitische Instrumente.^[14]

Soweit Landwirtschaftsflächen gemeint sind, kann von privatem, vollem Landeigentum nur in Bezug auf kommerzielle Vollzeitfarmer die Rede sein. Schwarzafrikanische (Klein-)Bauern verfügen bislang im Allgemeinen lediglich über befristeten Landbesitz. Die Eigentumsrechte hingegen liegen in der Hand der jeweiligen (religiösen) Gemeinschaft, die durch Institutionen und Körperschaften vertreten wird. Entscheidend kommt es auf den Zusammenhang zwischen verbrieften, registrierten Landnutzungsrechten und einer hiermit verknüpften Existenzsicherung an.^[15] Wichtig ist, dass sämtliche Landreformmaßnahmen miteinander kombiniert werden, um Grundstücke effektiv zu nutzen. Derzeit ist außerdem das Schreckgespenst der Enteignung im südlichen Afrika erwacht. Mit Expropriationen treten Probleme wie realitätsgerechte Bodenbewertungen als Entschädigungsgrundlage und völkerrechtlich zu beurteilende Kompensationszahlungen auf.^[16]

2 Landpolitik nördlich der Sahara

2.1 Aktuelle landpolitische Entwicklungen

Das Nebeneinander von überlieferten Nutzungsformen, Eigentumsrechten aus vorkolonialer Zeit, gestaffelten Landbesitztiteln (flexible land tenure) und dörflichen Rechts- und Nutzungsgemeinschaften wie etwa Kollektive kennzeichnet die Lage z.B. in Ägypten^[17], Marokko, in Benin^[18], Burkina Faso und im Senegal^[19], um nur einige Staaten zu nennen. Als erforderlich erweist sich die Schaffung von Rechtssicherheit für die auf ungewisser bodenrechtlicher und katastertechischer Grundlage errichteten Wohnsiedlungen (informal settlements, squatter land). Seit jeher ist der Gegensatz von ungeplanten, „informellen“ Siedlungen (informal housing, informal land) und geplanten, „formellen“ Gebieten (formal land) eine große landpolitische Herausforderung in Afrika.

Das private Volleigentum an einem Grundstück schafft oftmals erst die Voraussetzung für die Erlangung einer Bau- bzw. Umbaugenehmigung. Sims^[20] schildert am Beispiel Ägyptens den lang-

wierigen Prozess (arabisch: tamlik) auf dem Weg hin zum verbrieften, individuellen Volleigentum. Diese Prozedur kann zwischen fünf und fünfzehn Jahren dauern, bis der Titel (arabisch: aqd niha'i) gesichert ist. Planerisch ist die Übertragung von Befugnissen der Ebene der Zentralregierung in den Kompetenzbereich der Regionen oder der Gemeinden hinein eine überaus wichtige Zukunftsaufgabe, um die Siedlungsentwicklung zu steuern. Damit einher geht in vielen Staaten auch die Zulassung privater Landentwicklungsgesellschaften (developer) oder der Aufbau örtlicher Entwicklungsbüros in staatlicher Trägerschaft (land development agencies; land boards; community land trusts^[21]). Beispiele hierfür sind Burkina Faso, Mali, Mauretanien und die Elfenbeinküste (Côte d'Ivoire).^[22]

Dezentralisierung, Demokratisierung und die Integration überlieferter Landnutzungsformen aus dem Brauchtum in ein zeitgemäßes Rechtssystem stellen wichtige Handlungsfelder in sämtlichen afrikanischen Staaten dar.^[23] Als Hemmnisse erweisen sich allerdings die nach wie vor defizitären informatorischen und regulatorischen Instrumente. Es fehlen vielerorts Grundbücher, Kataster, Landvermessungsdaten und Bodenwertermittlungsrichtlinien.

2.2 „Propriété collective“ als Beispiel für ein archaisches Nutzungsrecht

Marokko kennt neben dem Privat- und Staats-eigentum das aus dem Brauchtum herrührende Kollektiveigentum. Es wird als „propriété collective“ oder „terres collective“ (arabisch: „Bledel-Djemâa“) bezeichnet.^[24] Auch in Algerien und Tunesien gibt es diese Landnutzungsform, überdies im Senegal, auf Madagaskar und im Niger.^[25] Es handelt sich um ein durch einen Kollektivrat verwaltetes, archaisches Nutzungsrecht, welches auf tradiertem Gewohnheitsrecht basiert, an Grundstücken im Losverfahren vergeben wird und auf Grenzsteine und Grundbuchabsicherung weitgehend verzichtet.

Es ist kein mit dem französischen propriété collective vergleichbares gemeinschaftliches Eigentum.^[26] Dennoch ist diese Nutzungsform selbstverständlich von dem französischen Rechts-

kreis maßgeblich mit beeinflusst worden. In Marokko sind die Mitglieder des Verbandes anders als in Frankreich nur über ihre Nutzungsrechte, nicht aber durch (dingliche) Eigentumsrechte beteiligt. Insofern ist der Terminus propriété collective etwas irreführend, weil lediglich der Nutzungsbesitz, nicht aber vollwertiges Eigentum gemeint ist. Im Besitz von Kollektiven sind hauptsächlich bebauten Land (Immobilien), Landwirtschaftsflächen, aber auch Wasserressourcen.^[27]

Allerdings befindet sich das propriété collective gegenwärtig in der Gefahr, langfristig aus dem Landnutzungssystem Marokkos zu verschwinden.^[28] Denn die marokkanische Regierung sieht es als rückständig an. Vorderhand wird mit dem Argument der „Tragedy of the Commons“ im Sinne von Hardin^[29] operiert. Doch finden sich im Maghreb Beispiele für eine zukunftsfähige gemeinsame Landnutzung^[30], um der „Tragödie Übernutzung/Unternutzung“ zu entgehen. Das propriété collective ist ein hervorragendes Beispiel einerseits für die Schwierigkeiten der Integrierung überlieferter Landnutzungsregelungen in ein modernes Recht. Andererseits steht es für das Erfordernis von hoheitlichen, hierarchischen Regelungen (Garrett Hardin/Thomas Hobbes^[31]), aber auch von Kooperationslösungen unter Verzicht auf hierarchische Normierungen im Sinne von Robert Axelrod^[32] oder von Konzepten für eine sich selbst verwaltende Gemeinschaft in Anlehnung an das „Common Pool Resources“-Konzept (CPR) von Elinor Ostrom.^[33]

Aus Sicht von Hardin oder Hobbes (Leviathan) könnte etwa ein Rahmengesetz dem propriété collective mehr Rechtssicherheit geben. Es könnte ferner den einzelnen Kollektiven grundbuch abgesichertes Gemeinschaftseigentum verschaffen und für die Kollektivverwaltung verbindliche Regelungen vor allem hinsichtlich Teilhabe und Mitgliedschaft vorsehen. Kooperationslösungen zwischen den Mitgliedern des Kollektivs könnten interne Abmachungen, Belohnungen, Informationen und auch Sanktionen beinhalten, um eine sparsame Nutzung der Ressourcen zu erreichen. Common Pool Resources-Lösungen schließlich zielen auf die Schaffung einer gemeinsamen Identität und auf Vertrauen ab. Die sich selbst

verwaltende Nutzungsgemeinschaft vermag nur durch die Entwicklung eines eigenen Bewusstseins unter Einführung von Reglementierungen zu funktionieren. Gelingt die Implementierung derartiger Strategien, die sich der Elemente aller dreier Modelle bedienen können, besäße das *propriété collective* Marokkos eine Überlebenschance. Nur durch Kombination zahlreicher Instrumente kann ein Gefangenendilemma weitgehend vermieden werden. Vergleichbares gilt auch für das *customary/tribal land* der Staaten südlich der Sahara.

3 Landpolitik südlich der Sahara

3.1 Aktuelle landpolitische Entwicklungen

Landpolitisch schwierig zu beurteilen ist die Lage derzeit in Angola^[34], Mozambique, Namibia, Südafrika, Swaziland und Zimbabwe. Eine erfolgreichere Reformpolitik haben augenscheinlich Kenya, Botswana, Lesotho, Malawi, Tanzania und Zambia betrieben, jedenfalls was Demokratisierung, Dezentralisierung und die Rechtssicherheit des nicht *freehold*-orientierten Eigentumsarrangements anbelangt. Botswana und Kenya sind besonders weit vorangeschritten, indem sie frühzeitig *communal land boards* und die Vergabe temporärer Nutzungslizenzen für Kleingewerbebetriebe (Beispiel: Kioske) oder Bodennutzungs-Treuhandkonstruktionen ermöglicht haben.

Kenya war – unterstützt durch die Ford-Stiftung – Anfang der 1990er Jahre auch eines der ersten Länder bei der Einführung solidarisch vorgenommener (und finanzierter) Landnutzungen nach dem Prinzip der *Commons*.^[35] Südafrika^[36] und Namibia^[37] sind demgegenüber landpolitische Spätstarter. Die Regierungen in diesen Ländern haben die Landreformen erst spät nach der Unabhängigkeit initiiert und sie zudem mit zu wenig Budgetmitteln ausgestattet.^[38] Konteh weist in seiner Untersuchung über Sierra Leone nach, dass die Entwicklung der Gemeinden darüber hinaus von einem klugen Zusammenspiel gemeinschaftlich getragener Organisationen, Nicht-Regierungsinstitutionen und staatlicher

Verwaltung abhängt. Das CBO-Modell (*Community Based Organizations*), das Konteh vorschlägt, beinhaltet daher vor allem eine bessere Abstimmung zwischen den Vorgaben der Zentralregierung und den Planungskompetenzen der örtlichen Verwaltungen und Hilfseinrichtungen in Sierra Leone.^[39]

3.2 Eigentumsverteilung und Eigentumpolitik

Breytenbach berichtet von der Demokratischen Republik Kongo, die trotz 60-jähriger belgischer Kolonialzeit über rund 97% an *communal/state land* verfügt, das nicht in Privateigentum überführt wird. Ein anderes Beispiel: In Malawi gibt es über 18% staatlichen Landanteil; hinzu treten 16% *estate land* für Zucker- und Teeanbau und weitere 16% zur sonstigen Bewirtschaftung im *customary land rights*-Verfahren. Somit liegen etwa 50% der Grundflächen Malawis in staatlichem Eigentum.^[40] Während demgegenüber das namibische oder zimbabwische Gemeinwesen erstaunlicherweise kaum über eigenes Landeigentum verfügt, gibt es in Südafrika einen Gemeineigentumsanteil von 25% (24,3 Mio. ha Land). Der südafrikanische Staat ist damit größter Einzeleigentümer.^[41]

Nachdem etwa Zambia im Jahr 1975 zunächst sämtliche Grundflächen in Staatseigentum überführte und sie fortan zur Nutzung verpachten wollte, ließ die Regierung nach dem Jahr 2002 die Bildung von Privateigentum doch wieder zu. Dies geschah pikanterweise zu Gunsten weißer Farmer, die in Zimbabwe enteignet worden waren und aus Angst vor weiteren Repressionen außer Landes geflohen waren.^[42] Staaten wie Swaziland oder Botswana ermöglichten die Neubegründung von Privateigentum im Anschluss an die Restitution, verbunden mit Strategien zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und mit staatlich finanzierten Unterstützungsmaßnahmen bzw. Hilfsprojekten.^[43]

In der Praxis hat sich dennoch in Botswana das Privateigentum (noch) nicht vollständig durchgesetzt. Von der Regierung aufgekaufte Farmen werden bislang unter anderem noch als *tribal/customary land* im Pachtweg zur Nut-

zung vergeben. In Tanzania, Zambia, in Angola und Mozambique sozialisierten einst die Regierungen sämtliche Grundflächen und verpachten bzw. vermieten das Land heute nun größtenteils gegen Gewährung von „leasehold title“ für eine Dauer von bis zu 99 Jahren.^[44]

Keinesfalls darf übrigens der Fehler begangen werden, das Gelingen einer Landnutzungsreform ausschließlich von der Redistribution ehemaligen Kolonialfarmeigentums an schwarze kommerzielle Vollzeitfarmer abhängig zu machen. Landnutzungsreform meint weit mehr als eine bloße Agrarreform.^[45] Sie ist nicht zuletzt eine Eigentumsrechtsreform.

4 Landpolitik an Hand detaillierter Länderbeispiele

4.1 Landpolitik in Südafrika

Nach dem Ende des rassistischen Apartheid-Regimes wurde 1994 unter der Präsidentschaft von Nelson Mandela eine Landreform initiiert, die im Jahr 1996 ihren Niederschlag in wichtigen Rahmengesetzen gefunden hat.^[46] Sie beinhaltet Umverteilung (land redistribution), Rückgabe oder angemessene Entschädigung (land restitution) und die eigentliche Bodenrechtsreform (tenure land reform). Ursprünglich strebte die Regierung mit der Landreform die Integrierung der Südafrikaner in den Wirtschaftsprozess an.^[47] Die Reformen waren allerdings von Anfang an nicht verknüpft mit Beschäftigungs-, Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen.^[48] Auch die Informationskampagnen über Ziele und Maßnahmen der Landpolitik sowie über den Aufbau einer landwirtschaftlichen Existenz erweisen sich bis heute als völlig unzureichend.^[49]

Verfassungsrechtlich ist die Möglichkeit für Enteignungen wie auch das Recht auf gleichen Zugang zu Land („enable citizens to gain access to land on an equitable basis“) vorgesehen.^[50] Die Eigentumsfrage war der umstrittenste Punkt in den Verfassungsverhandlungen seit 1994, in denen anfangs auch Vorschläge für eine vollständige Nationalisierung des weißen Farmlandes unterbreitet worden waren.^[51] Diese Ideen vermochten sich allerdings zu Gunsten von „markt-

analogen“ Landreformansätzen nicht durchzusetzen. Diese marktgestützte Landreform nach dem Prinzip des „willing seller – willing buyer“ verzichtete bislang auf Enteignungen.^[52] Nunmehr (im Februar 2007) wird indes der Vollzug des ersten Enteignungsverfahrens gemeldet. Betroffen ist die Evangelical Lutheran Church in Southern Africa (Elcsa) mit einer 25.000 ha großen Farm.^[53]

Ein weiteres wichtiges Beispiel für eine marktgestützte Vorgehensweise stellt das Land Redistribution Programme mit seinem seit 2001 bestehenden Unterprogramm Land Redistribution Programme for Agricultural Development (LRAD) dar.^[54] Es basiert auf Krediten und Zuschüssen für eine „behutsame Umverteilung“. ^[55] Die genannten Programme erfahren allerdings erstens ihr Umsetzungshemmnis durch die defizitären Haushaltsbudgets. Zweitens sorgt das LRAD-Programm dafür, dass eine Gruppe finanzstarker Farmer entsteht, teilweise gar in Joint Ventures mit den früheren Eigentümern. Die eigentliche Zielgruppe – Land- und Arbeitslose – geht überwiegend leer aus.^[56] Drittens muss die Landreform durch realitätsgerechte Grundstücksbewertungen, durch die Implementierung von Katastern und Grundbüchern sowie durch eine entsprechende (Hochschul-)Ausbildung der späteren Sachverständigen unterstützt werden.^[57]

Das Scheitern der marktorientierten Landreform am mangelnden Zugang zu Krediten festzumachen, greift zu kurz. Eine Reform des Finanzwesens im Sinne einer Verbesserung des land banking ist gewiss notwendig.^[58] Ob diese Reform jedoch zwingend darin bestehen muss, das Netz privater Geschäfts- und Hypothekenbanken in ländlichen Gebieten erheblich auszuweiten – wie dies gefordert wird^[59] – ist zweifelhaft. „Kleine-Leute-Banken“^[60] (analog zu der vom Friedensnobelpreisträger Muhammad Yunus in Bangladesch aufgebauten Grameen-Bank) oder der Ausbau der staatlichen südafrikanischen Land Bank^[61] könnten stattdessen geeignete Alternativmodelle sein.

Mehr und mehr verankert Südafrika seine Naturschutzpolitik in integrierten Entwicklungskonzepten für ländliche Räume. Der Naturschutz beruht auf einer „Parks for Peace“-Strategie. Bis

zum Jahr 2006 entstanden fünf grenzüberschreitende Schutzgebiete, die so genannten Transfrontier Conservation Areas (TFCA). Sie sollen Südafrika, Mozambique, Botswana, Namibia, Zimbabwe, Swaziland und Lesotho näher zusammenführen und zur Befriedung beitragen.^[62]

4.2 Landpolitik in Namibia

Als Namibia 1990 seine politische Selbstständigkeit erhielt, wurden auf der legendären „National Conference on Land Reform and the Land Question“ („Landkonferenz“) im Jahr 1991 zahlreiche Gesetze zur Neuordnung der Landnutzung auf den Weg gebracht. Zu nennen ist der Commercial Land Reform Act von 1995 und der Communal Land Reform Act von 2002. Die Landkonferenz beschloss ferner ein Gesetz zur Einführung einer Bodensteuer (Land Tax), das allerdings erst 2001/2002 in Kraft trat.^[63]

Vereinzelt wurde von Teilnehmern dieser Konferenz vorgeschlagen, dass das gesamte Land zukünftig dem Staat als Treuhänder des Volkes gehören solle: „(...) the state would be owning the land absolutely“. Nutzungsrechte sollten nur noch gegen Pachtzahlungen begründet werden. Der Staat allein müsse als Eigentümer des Landes die sozioökonomischen und bodenrechtlichen Bedingungen steuern; so lautete die Forderung. Sogar die Gründung kooperativer Wirt-

schaftsformen wie Genossenschaften, Allmenden sowie Produktions- und Vermarktungs kooperativen wurde erwogen.^[64] Wie Südafrika hat sich Namibia demgegenüber für einen marktgestützten Landreform-Ansatz nach entsprechenden Vorgaben der Weltbank entschieden.

Kommunale, gemeinschaftlich genutzte Gebiete beziehen sich in erster Linie auf Wohnsiedlungen. Raumplanerisch sind kommunale und regionale Planungen von Bedeutung, um den prognostizierten Urbanisierungstendenzen beizukommen.^[65] Hier tritt die Strategie in den Hintergrund, einer möglichst großen Zahl von Menschen eigenes Land zuzuteilen, was diese dann bewirtschaften.^[66] Die Steuerung der Urbanisierungsprozesse auf Wohnbauflächen wird zukünftig mithin ebenso wichtig wie die Regelung des Zugangs zu Landwirtschaftsflächen oder Aus- und Weiterbildungsprogramme für die „Neufarmer“.^[67]

Die Landpolitik in den kommerziellen Farmgebieten wird zumeist damit begründet, dass – wie im Falle Südafrikas – noch immer zwei Drittel des Landes von weniger als 60.000 weißen Farmern besessen würden. Daher müsse die Regierung die Landreform mittels Enteignungen beschleunigen. 95% des commercial land seien durch das Prinzip des „willing seller – willing buyer“ nicht für die Ansiedlung Landloser/Bedürftiger verfügbar zu machen.^[68]

Tabelle 1: Landkategorien in Namibia ^[69]

Landkategorie	Commercial Farmland	Urban/Communal/ Customary Land	State Land
	Kommerzielles landwirtschaftliches Land	Gemeindliches oder durch einheimische Gemeinschaften genutztes Land ^[70]	Land für Diamanten-Lagerstätten sowie Militär- und Wüstengebiete sowie Naturreservate (Beispiel: Etosha Pfanne)
Eigentums- und Pachtkategorie (land tenure)	Privateigentum (freehold ownership) Pacht auf 99 Jahre (leasehold ownership; tenant rights)	Gemeindliches oder treuhänderisches staatliches Eigentum ^[71] (municipal ownership)	Staatseigentum (state ownership)

Analog zu Art. 98 der Verfassung Namibias lassen sich zu den land tenure folgende Eigentums- und Besitzkategorien zuordnen: Öffentlich, privat, gemischt öffentlich-privat (public private), gemeinschaftlich (cooperative) und mit-eigentumsrechtlich (co-ownership). Die Durchführung der Landreformen geschieht auf der regionalen Ebene in Form der regional authority councils.^[72] Auf der kommunalen Planungsstufe koordinieren die communal land boards die Implementierung landpolitischer Entscheidungen der Ministerien MLRR und MRLGH.^[73]

Die drei Hauptprobleme der Landreform in Namibia – colonial dispossession (Aufarbeitung der kolonialen Vergangenheit), equity (Chancengleichheit beim Zugang zum Land) und efficiency (beste und sinnvollste Nutzung der Ressourcen) – bestehen allerdings 15 Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit nach wie vor.^[74] Hinzu tritt eine regelrechte Mystifizierung der Landfrage, mithin eine ideologische Überhöhung.^[75]

Brandt/Otzen sprechen überdies vom Streben der einheimischen Geld- und Macheliten nach repräsentativer Lebenshaltung auf dem Land als eines der Hemmnisse für die Landrechtsfrage, die schließlich als eine Schlüsselfrage der friedlichen Entwicklung in den ehemaligen Siedlerkolonien angesehen werde.^[76] Die Erlangung von Farmeigentum ist vorrangig eine Frage von Lifestyle und Prestige, weniger ein (agrar-)ökonomisches Ziel.^[77] Landpolitik ist als weiteres Hemmnis für ihre erfolgreiche Implementation nur mangelhaft mit der staatlichen Beschäftigungs- bzw. Armutsreduktionspolitik koordiniert.^[78]

Grundstücksbeleihung und Landpolitik sind untrennbar miteinander verwoben. Bei der Raumnutzung in Entwicklungsländern muss man daher die Rolle der Kreditinstitute sehr kritisch mit in den Blick nehmen.^[79] So sind etwa die anfangs zinsgünstigen Darlehen der Agriculture Bank of Namibia (kurz: Agri-Bank) in den kommunalen Gebieten zu erheblichen Belastungen für die Erwerber geworden, weil die Agri-Bank die Zinsen für diese kurzfristigen Darlehen auf 16,25% (!) angehoben hat.^[80] An diesem Beispiel zeigt sich erneut die (fatale) Verquickung von Landpolitik und Geldpolitik, die selbstverständlich nicht nur

den nutzbaren Boden in Afrika, sondern die sämtliche Grundstücke auf der Erde betrifft.^[81] Die Auswirkungen von Hypothekenbanken und anderen privaten Geschäftsbanken für die Flächennutzung bleiben denn auch generell umstritten, nicht nur in Bezug auf den afrikanischen Kontinent.^[82]

Neu entwickelte Darlehensprogramme wie das staatlich subventionierte Affirmative Action (AA) Loan Scheme der Agri-Bank, das seit 1992 läuft, sollen die Durchführung der Landnutzungsreform beschleunigen.^[83] Jedoch profitieren nicht alle Darlehensnehmer der Agri-Bank von denselben Konditionen, was mithin höchst ungleiche Startbedingungen schafft.^[85]

Die Bodenpreise sind darüber hinaus in Namibia – analog zu Südafrika – derart angestiegen, dass die aufgenommenen Kredite im Regelfall nur für den Landankauf reichen. Es bleibt so gut wie nichts für Investitionen in Infrastruktur wie Traktoren, Saatgut und dergleichen übrig.^[86] Kredite werden in der Folge Not leidend und gelangen nicht selten an Privilegierte, die diese Darlehen von den Banken aufkaufen und dadurch (erneut) profitieren.^[87] Die Mittel- und Landlosen bleiben bei einer solchen Landreform- und Kreditvergabepolitik naturgemäß unberücksichtigt.^[88]

Die Registrierung privaten Eigentums (freehold title) ist langwierig und teuer. Das zuständige namibische Ministerium befürwortet deshalb bereits seit 1997 die Einführung eines Systems flexibler, gestufter Eigentumsrechte (Flexible Land Tenure System – FLTS)^[89] für jedes erf.^[90] Dieses Eigentumsmodell beschränkt sich auf die Nutzung von Flächen in den Städten und Siedlungen. Zielsetzung ist, die in den letzten Jahren sich erheblich verstärkenden Suburbanisierungsprozesse in der Hauptstadt Windhoek sowie in den Städten Walvis Bay und Rundu zu steuern und die Entstehung „wilder“, planerisch nicht koordinierter Siedlungen so weit wie möglich zu bremsen.^[91]

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hat deshalb in Kooperation mit den namibischen Behörden und einem so genannten Permanent Technical Team on Land Reform (PTT)^[92] ein FLTS-System entwickelt.^[93]

Tabelle 2: Flexible Land Tenure System (FLTS) in Namibia ^[94]

Titelkategorie	Starter title	Landhold title	Freehold title
Art und Umfang der Landnutzung	Recht einer Gruppe oder eines Einzelnen zur Nutzung eines bislang unbestimmten, noch nicht zugewiesenen Gebiets; Übertragbarkeit des Nutzungsrechts	Recht einer Gruppe oder eines Einzelnen zur Nutzung eines bestimmten, registrierten Gebiets; Übertragbarkeit des Nutzungsrechts	Recht eines individuellen Eigentümers zur Nutzung eines ihm gehörenden Grundstücks (erf); Übertragbarkeit des Eigentumsrechts
Kreditfähigkeit	Nicht kreditfähig	Kreditfähig	Kreditfähig
Registrierung/Kataster	Gemeinde als property office	Gemeinde als property office	Windhoek Deeds

Ein Wechsel der Landnutzungsrechte ist im Sinne eines eigentumsrechtlichen Aufstiegs („upgrading“) möglich, theoretisch bis zum vollen Privateigentum. Bei letzterem sind allerdings die Kosten der Registrierung am höchsten. Die privaten Nutzungsrechte werden durch die communal land boards gewährleistet. Sie sind mit dem Communal Land Reform Act 2002 eingeführt worden und stellen von der Regierung eingesetzte Landkommissionen dar. Die land boards bestehen aus 12 Personen und erfüllen – teilweise in Zusammenarbeit mit den regional councils – wichtige Aufgaben der Registrierung, der Regelung von Nutzungsmodalitäten sowie der Streit-schlichtung des gemeinschaftlichen communal land. ^[95]

Als nicht so positiv wie die Versuche zur bodenrechtlichen Innovation stellt sich die kaum abgeschlossene demokratische Entwicklung in Namibia dar. Zunehmend bilden sich Patronage und Klientel-Patron-Beziehungen heraus. Eine politische Elite im Land unternimmt den Versuch, ihre Machtposition durch eine gezielte Verteilung von Ressourcen zu festigen. Namibia wandelt sich nach Auffassung von Woeller somit zwangsläufig zu einem „dominant party state“. Dieser Tatbestand ist untrennbar verwoben mit der mangelnden inhaltlichen Zielsetzung der landpolitischen Reformen. ^[96] Letzteres gilt grosso modo für die meisten gegenwärtigen Landreformprozesse im südlichen Afrika.

4.3 Landpolitik in Zimbabwe

In Zimbabwe wird die zunehmend aggressivere Landpolitik (Fast-Track-Landprogramm) unter der landpolitischen Devise „one man, one farm“ als die Fortsetzung eines fortdauernden Befreiungskampfes gegen die ehemals weißen Besatzer begriffen. Weite Teile des Volkes sehen Präsident Robert Gabriel Mugabe als afrikanischen Helden an. ^[97] Doch die Wirklichkeit spricht eine vernehmbar andere Sprache, denn eine wirkliche Agrarreform ist bislang ausgeblieben. ^[98] Die Landfrage ist demgemäß 24 Jahre nach der Unabhängigkeit praktisch ungelöst. ^[99] Es wird noch Jahre dauern, bis diese zimbabwische Fast-Track-Landnutzungsreform Früchte trägt – zu groß sind die juristischen, ökonomischen und sozialen Unwägbarkeiten. ^[100]

„One man, one farm“ bedeutet keineswegs die gleichberechtigte Teilhabe an den landwirtschaftlich genutzten Flächen. „Jedermann“ sind nicht diejenigen, die nicht Mitglied der ZANUPF-Partei Mugabes sind. Vielmehr verursachen die in Zimbabwe handelnden Protagonisten einen „Pfründenkapitalismus und Reichtumstransfer“. ^[101] Die rassistische Diktatur der weißen Minderheit ist abgelöst worden durch eine rassistische Diktatur der schwarzen Mehrheit.

Verfassungsänderungen nach dem Jahr 2000, der Land Acquisition Act und weitere neue Gesetze ebneten den Weg für die großflächigen

Enteignungen seit 2002, die einen Präzedenzfall im südlichen Afrika darstellen.^[102] Der Fast-Track-Landnutzungsreformprozess ist völker- und verfassungsrechtlich höchst problematisch, denn enteignet und neu verteilt wird ausschließlich kommerzielles, ehemals „weißes Farmland“.^[103] Interessanterweise zählten ursprünglich ab 1997 zu den Enteignungskriterien die Unternutzung von Land (underutilisation), das Mehrfacheigentum an Land (multiple ownership), der Leerstand einer Farm (absentee landlordism) und ein Missverhältnis zwischen Farmgröße und agroökologischem Potenzial.^[104]

Konflikte entstehen vor allem dadurch, dass „faire“ Entschädigungszahlungen (fair compensation) nur die von dem Eigentümer vorgenommenen Investitionen bzw. Verbesserungen (improvement) umfassen, nicht aber den Wert der Grundstücke an sich. Im Unterschied zur fairen Kompensation basiert die „adäquate“, also verhältnismäßige Entschädigungsleistung (adequate compensation) auf dem Verkehrswert des Landes einschließlich aufstehender Gebäude. Die entschädigungslosen Enteignungen und Vertreibungen sind nach h. M. völkerrechtswidrig. Zimbabwe verstößt gegen geltendes Völkerrecht, konkret gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Ausländern und gegen den Gemeinwohlvorbehalt.^[105] Auch für weiße Zimbabweer existiert (noch) ein „Recht auf Heimat“.^[106]

Zwar hat die Regierung die Landlosen explizit zu den Farmbesetzungen aufgefordert. Aber danach wurden die bereits zugewiesenen Parzellen an regierungstreue, d. h. parteitreue (ZANUPF-)Beamte und Armeeangehörige weiterverteilt^[107], die an der Landwirtschaft allerdings gar kein Interesse haben. Die Lage stellt sich insbesondere für die Farmarbeiter derzeit hoffnungsloser denn je dar.^[108] Korruption ungeahnten Ausmaßes greift um sich, denn „the government’s own funding priorities indicated that land is being used as a powerful tool to retain the loyalty of senior political and military officials“.^[109]

4.4 Landpolitik in Tanzania

Wie oben bereits skizziert, stellt Tanzania ein besonders eindrucksvolles Beispiel für die Ver-

bindung von Landpolitik und politischem System dar.^[110] Der frühere Staatspräsident Nyerere vergemeinschaftete in den 1960er Jahren im Rahmen seines „afrikanischen Sozialismus“ u. a. Banken, Plantagen und Fabriken. Nach 1986 jedoch sorgten von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) durchgesetzte Maßnahmen für die Privatisierung von Staatsunternehmen, des Bankensystems sowie der Geldpolitik.^[111] Nach wie vor ist strittig, ob diese (Rück-)Überführung in Individualeigentum bzw. ob die Öffnung der Märkte für ausländische Investoren wirklich zu einer effizienteren Ressourcennutzung führt.^[112]

In der historischen Rückschau übernahm im Jahr 1890/91 das Deutsche Reich die Verwaltung in den Gebieten der Deutsch-Ostafrikanischen Gesellschaft (DOAG), während die frühere Republik Zanzibar britisches Protektorat wurde.^[113] Bodenpolitisch basiert die Situation in Tanzania daher bis heute zum Teil auf deutschen Regelungen.^[114] Auf Zanzibar ist sie deutlich vom englischen Rechtskreis geprägt.^[115] Becher schildert anschaulich den erheblichen deutschen bodenpolitischen Einfluss auf die Urbanisierungsprozesse von Städten wie Dar es Salaam, Tanga und Tabora. Teils kauften diese Städte den Boden gezielt auf, um ihn anschließend zu verpachten, teils blieben die ursprünglichen Eigentumsverhältnisse unverändert.^[116] Unter Denkmalschutz stehende Liegenschaften (z. B. Post- und Bahnhofsgebäude aus der Kolonialzeit) befinden sich heute ausnahmslos im Staatseigentum.^[117]

In Anlehnung an das preußische Allgemeine Landrecht (prALR) wurde in dem deutschen „Schutzgebiet“ Tanzania ein Vorrecht zur Aneignung „herrenlosen“ Landes statuiert. Diese Vorschriften deklarierten das Land innerhalb der Grenzen Deutsch-Ostafrikas als „Kronland“; es war Staatsland (public land), das als natürliche Ressource gegen partikulare Nutzerinteressen geschützt wurde. Heute gibt es für nichtstaatliche Eigentümer die Möglichkeit, Grundstücke zu pachten oder zu kaufen. Dies trifft insbesondere auf bestehende Dorfgemeinschaften zu, deren traditionelle Landrechte (customary land rights) gewahrt werden sollen.^[118]

Der Tanzanian Land Act von 1999 sowie die National Land Policy (NLP) aus dem Jahr 1995 bemühten sich zwar um Rechtsvereinheitlichung. Ziel war es auch, die Landrechte insbesondere

in den nicht registrierten Gebieten durch eine Behörde (land allocating authority) zu erfassen sowie die Grundstücke zu vermessen.

Tabelle 3: Landkategorien in Tanzania ^[119]

Landkategorie	Reserved Land	Village Land	General Land
Art der Nutzung	Naturschutzgebiete Landes- und Kommunalgebiete Flächen für Verkehr und Infrastruktur Flächen für öffentliche Aufgaben	Registrierte dörfliche Gebiete „Besetzte“ dörfliche Gebiete (occupied land)	Übrige Flächen (Verwaltung durch staatliche „Commissioner“ for Lands“)

Doch eine Rechtssicherheit für den Bodenbesitz ist im Zuge der „villagization“ nicht eingetreten. Der Präsident hat die Befugnis, reserved land und general land kurzerhand zu village land zu deklarieren.^[120] Beispielsweise kann er die Überführung von gemeinschaftlichem Eigentum (state land) in Privateigentum anordnen, damit Investoren (developer) auf village land Wohnungsbau projektieren können. Tanzania ist ein Land mit sehr hohem Urbanisierungsdruck; Gebäude auf registrierten Grundstücken werden dringend benötigt.^[121] Es fehlen allerdings die planerischen Grundlagen für den Bau von zugehörigen Infrastrukturanlagen, die daher nicht selten einfach „vergessen“ werden.^[122]

Staaten wie Südafrika und Namibia durch die forcierte Bildung von Privateigentum eine Mittelschicht, die diesem individuellen, vollen Eigentum sehr positiv gegenübersteht. Das Nebeneinander, ja die Vielfalt von privaten, kommunalen und staatlichen Landnutzungsrechten wird auch in Zukunft bestehen bleiben.

Großangelegte Aufkaufprogramme der Regierungen im südlichen Afrika sorgen für eine Verknappung des Farmlandes und folgerichtig für massiv ansteigende Bodenpreise. Dies erschwert fraglos die Generierung einer Vorratspolitik für communal und commercial land. Gegenwärtig wird daher kritisiert, dass der Reformprozess „(...) has become too slow because of arbitrarily inflated land prices and the unavailability of productive land“.^[124]

5 Landpolitisches Resümee: Was kann Deutschland flächenhaushaltspolitisch von Afrika lernen?

Landpolitisch gilt erst recht in Afrika: Landwirtschaftlich nutzbarer Boden ist eine wertvolle, aber limitierte und im Wesentlichen nicht erneuerbare Ressource.^[123] Eigentumpolitisch stellt sich die gegenwärtige Situation als durchaus zwiespältig dar. Beispiele mit einem erheblichen Anteil an staatlichem Land sind Angola, Malawi, die Demokratische Republik Kongo und mit Einschränkungen Botswana. Andererseits entsteht in

Die deutsche Flächenhaushaltspolitik kann Etliches von der afrikanischen Landpolitik lernen. Erstens könnte sie z. B. von den bodenrechtlichen Innovationen in Namibia wie dem Flexible Land Tenure System (FLTS), welches treuhänderisch durch communal land boards verwaltet wird, fruchtbare Anregungen gewinnen. Zweitens ist durch das Beispiel Afrika deutlich geworden, dass auch eine (rechtlich abgesicherte) Landnutzung zur freien Entfaltung der Persönlichkeit von Menschen beiträgt; des vollen privaten Eigentums bedarf es hierfür keineswegs. Drittens könnte in Deutschland die Stärkung der regio-

nenen Planungsebene am Exempel zahlreicher Staaten Afrikas vorangetrieben werden. Viertens sollten Gemeinden sowie Vorhaben- und Bau-träger in Anlehnung an das marokkanische pro-priété collective verstärkt Wohnprojekte mit ge-meinschaftseigentumsrechtlichem Charakter (z. B. „Wohnallmenden“) initiieren oder Versorgungs-anlagen etwa im Bereich erneuerbarer Energien im Gemeineigentum realisieren. In der Einlei-tung habe ich darauf hingewiesen, dass Land-politik ein Querschnittsthema darstellt. Die hier angesprochenen Aspekte gelten selbstverständ-lich aber nicht nur für die Nutzung von Grund-stücken, sondern sie lassen sich zudem auf ein globales Ressourcenmanagement übertragen.

Anmerkungen

- [1] Bollig: Probleme kommunalen Ressourcenmanagements in ländlichen Gemeinschaften des südlichen Afrika. In: Apelt/Motte (Hrsg.): Landrecht. Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika, 2002, S. 73.
- [2] African Union Ministerial Conference of Ministers of Agriculture, 2006; Marco-Thyse: Land Rights in South Africa: A mechanism against poverty? In: Development, No. 49, (3)/2006, S. 133, 137.
- [3] Siehe den hervorragenden und kritischen Überblick von Payne (ed.): Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor, 2002, S. 3 ff.
- [4] Siehe die politischen Programme wie das Reconstruction and Development Programme (RDP); siehe Land Reform Act (Labour Tenants); Department of Land Affairs: White Paper on South African Land Policy, 1997.
- [5] Republic of Namibia, Ministry of Lands and Resettlement: Strategic Options and Action Plan for Land Reform in Namibia, 2005, S. 25 ff.
- [6] Brandt/Otzen: Bodenreform – Voraussetzung aller Entwicklung. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), Nr. 11/2002, S. 304, 306.
- [7] Mit Beispielen für landpolitische Strategien in Kenya, Ghana, Nigeria und Tanzania siehe Kombe: Formal and Informal Land Management in Tanzania. The case of Dares-Salaam City, SPRING Research Series, Nr. 13, 1995, S. 20 ff.; Kombe/Kreibich: Informal Land Management in Tanzania, SPRING Research Series, Nr. 29, 2000.
- [8] McAuslan: Making Law Work. Restructuring Land Relations in Africa. In: Development and Change, Vol. 29, 1998, S. 525, 527.
- [9] Dies macht sich bemerkbar bei Breytenbach: Land reform in southern Africa. In: Hunter (ed.): Who should own the land? 2004, S. 46, 48.
- [10] Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Bodenrecht und Bodenordnung. Ein Orientierungsrahmen, 1997, S. 38 ff.
- [11] Yahya: The Certificate of Rights story in Botswana. In: Payne (ed.): Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor, 2002, S. 193 ff.
- [12] Siehe Stirn: Entwicklungspotentiale von Frauenkreditgenossenschaften in Ghana, 1996.
- [13] Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, Nr. 228 v. 30. September 2005, S. 6.
- [14] Schweitzer: Ressourcenverteilung und Konflikt. Entwicklung eines Kausalmodells und Anwendung auf Auseinandersetzungen um die Landverteilung in Simbabwe und der Republik Südafrika, 2005, S. 72.
- [15] Dies spielt auch in der Entwicklungshilfe eine bedeutende Rolle. Siehe Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Land Tenure in Development Cooperation. Guiding Principles. Schriftenreihe der GTZ, No. 264, 1998.
- [16] Hoffmann/Hintze: Die Angst der weißen Farmer – Enteignungen überschatten die Landreform in Namibia. Feature des Norddeutschen Rundfunks (http://www.ndrinfo.de/container/ndr_style_file_default/_t_cid-2250594_.pdf), 30.1.2006; Böhler: Die Landfrage in Simbabwe. Eine zeitgeschichtlich-juristische Untersuchung, 2006.
- [17] Sims: What is secure tenure in urban Egypt? In: Payne (ed.): Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor, 2002, S. 79 ff.
- [18] Das Spannungsverhältnis zwischen dörflicher Rechtsnachfrage und staatlicher Normsetzung in Benin schildern Alber/Sommer: Grenzen der Implementierung staatlichen Rechts im dörflichen Kontext. Eine Analyse der Rechtswirklichkeit in einem Baatombu-Dorf in Benin. In: afrika spectrum, Nr. 34 (1999) 1, S. 85, 111.
- [19] Instrukтив Durand-Lasserve/Bagré/Gueye/Tonato: Current changes and trends: Benin, Burkina Faso and Senegal. In: Payne (ed.): Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor, 2002, S. 114 ff.
- [20] Sims: What is secure tenure in urban Egypt? In: Payne (ed.): Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor, 2002, S. 79, 83.
- [21] Trust- und Gemeinschaftslandbewirtschaftungen benötigen verlässliche gesetzliche Regelungen. Sie dürfen allerdings nicht überreguliert werden, sondern müssen einen gestalterischen Freiraum zur eigenverantwortlichen Raumnutzung behalten.
- [22] Durand-Lasserve/Bagré/Gueye/Tonato: Current changes and trends: Benin, Burkina Faso and Senegal. In: Payne (ed.): Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor, 2002, S. 117 ff.
- [23] Siehe den Überblick bei McAuslan: Tenure and the law: the legality of illegality and the illegality of legality. In: Payne (ed.): Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor, 2002, S. 23 ff.
- [24] Pröbster: Privateigentum und Kollektivismus im mohammedanischen Liegenschaftsrecht, insbesondere des Maghrib. In: Islamica, Heft 4/1931, S. 376.
- [25] Bartels: Terres Collectives. Kollektiveigentum in Marokko, 2003, S. 1 f.
- [26] Vgl. zum Zusammenhang zwischen französischem und marokkanischem Immobilieneigentumsrecht: Ferid/Sonnenberger: Französisches Zivilrecht, Band 2, 3 C 195; Decroux: Droit foncier marocain, 1977, Nr. 13 f.
- [27] Ilahiane: Common Property, Ethnicity and Social Exploitation in the Ziz Valley, 1995, S. 16.
- [28] Vgl. dazu bereits Bouderalba: La formation du système foncier au Maroc. In: La question agraire au Maroc, BESM, Nr. 133/134, 1977, S. 166; Bartels: Terres Collectives, Kollektiveigentum in Marokko, 2003, S. 198 ff.
- [29] Hardin: The Tragedy of the Commons. In: Science 162, S. 1243, 1248.
- [30] Auclair: Forestry Commons in the Morocco High Atlas, 1995, S. 7, 18.
- [31] Hobbes: Leviathan. Nachdruck 1965.
- [32] Axelrod: Die Evolution der Kooperation, 2005, S. 120 ff.; siehe auch Olson: The Logic of Collective Action, 1965.

- [33] Ostrom: *Governing the commons*, 1990, S. 90 ff.
- [34] Thiel: „Property in Progress“: Grundsätze für eine globale zukunftsfähige Ressourcenhaushaltspolitik. In: *Zeitschrift für Sozialökonomie*, Heft 148/2006, S. 3 f.
- [35] Yahya: *Community Land Trusts and other tenure innovations in Kenya*. In: Payne (ed.): *Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor*, 2002, S. 236 ff.
- [36] Erst allmählich werden alternative Landnutzungsmodelle in Südafrika überhaupt bekannt gemacht. Siehe Royston/Ambert: *Going against the grain: alternatives to individual ownership in South Africa*. In: Payne (ed.): *Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor*, 2002, S. 264 ff.
- [37] Hackenbroch/Kozonguizi: *Security of Tenure for Urban Areas in Namibia. A Preparatory Study for Implementation of the Flexible Land Tenure System (FLTS)*, 2005.
- [38] Von Soest: *Anspruch und Wirklichkeit der südafrikanischen Landreform 1994-2001*. In: Forschungsstelle Dritte Welt der LMU München, Arbeitspapier Nr. 33/2002, S. 45 ff.
- [39] Koteh: *Enhancing Community Development in Sierra Leone. The Need for Coordination*. SPRING Research Series No. 27, 2000, S. 126 ff.
- [40] Breytenbach: *Land reform in southern Africa*. In: Hunter (ed.): *Who should own the land?* 2004, S. 46, 49, 52.
- [41] Republic of South Africa: *Land reform in South Africa*, 1997.
- [42] Human Sciences Research Council (HSRC): *Seeking ways out of the impasse on land reform in southern Africa*. (www.sarpn.org.za).
- [43] Breytenbach: *Land reform in southern Africa*. In: Hunter (ed.): *Who should own the land?* 2004, S. 46, 49.
- [44] Breytenbach: *Land reform in southern Africa*. In: Hunter (ed.): *Who should own the land?* 2004, S. 46, 58 f.
- [45] Englert: *Die Geschichte der Enteignungen. Landpolitik und Landreform in Zimbabwe 1890-2000*, 2001, S. 77, S. 154 f.
- [46] Zu nennen wären: *Land Reform Act; Communal Property Association Act; Extension of Security of Tenure Act; Interim Protection of Informal Land Rights Act; Transformation of Certain Rural Areas Act*.
- [47] Bailey: *A Revolution in the Market. The Deregulation of South African Agriculture*, 2000, S. 6; Department of Land Affairs: *White Paper on South African Land Policy*, 1998; Schüler: *Landreform in Südafrika*, 2003, S. 22.
- [48] *Land Redistribution must be combined with training and education. If you don't train and if the people don't get support services the programme will definitely fail!*. Zum Programm *Land Redistribution for Agricultural Development* sowie zu den Institutionen vgl. Schüler: *Landreform in Südafrika*, 2003, S. 25 ff.
- [49] Ministry of Agricultural and Land Affairs: *Land Redistribution for Agricultural Development. A Sub-Programme of the Land Redistribution Programme*, 2001.
- [50] Section 28 of the constitution of the Republic of South Africa, Act. 200 (1993); Section 25 (5), Act 108 of the Final Constitution (1996); Krukowski: *Die Enteignung von Grundbesitz zur Landreform in Südafrika im Spiegel des Verfassungsrechts und des einfachen Rechts*. In: *Verfassung und Recht in Übersee*, 39 (2006), S. 457 ff.
- [51] Vgl. zum Entstehungsprozess der südafrikanischen Verfassung: Department of Land Affairs: *White Paper on South African Land Policy*, 1997.
- [52] Kritisch hierzu auch Paasch: *Marktgestützte Landreformen: Eine Zwischenbilanz aus menschenrechtlicher Perspektive*. In: *Zeitschrift für Sozialökonomie*, Heft 148/2006, S. 29 f.
- [53] Siehe *Neue Zürcher Zeitung* (<http://www.nzz.ch/2007/02/15/a/articleEXAKM.html>) (15.2.2007). Immerhin ging es in diesem Fall um die Wertdifferenz zwischen 70 Mio. südafrikanischen Rand als Entschädigungsforderung der Kirche und 35,5 Mio. Rand an staatlicher Kompensationszahlung.
- [54] Department of Land Affairs: *Land Redistribution for Agricultural Development*, 2001.
- [55] Schüler: *Landreform in Südafrika*, 2003, S. 25 und zu den Schwierigkeiten der Implementation des Programms LRAD hinsichtlich Finanzierung, Beteiligung und Betreuung durch die Administration: Schüler, a. a. O., S. 26 ff. Siehe ferner Department of Land Affairs: *Draft Western Cape. Land Reform Implementation Strategy 2003-2018*, 2002; von Soest: *Anspruch und Wirklichkeit der südafrikanischen Landreform 1994-2001*, Arbeitspapier Nr. 33/2002 der Forschungsstelle Dritte Welt der LMU München, S. 114 f.
- [56] „Poor indigent people compete for the same land at the same price and conditions with commercial farmers and/or land developers“. So der Befund von Marco-Thyse: *Land Rights in South Africa: A mechanism against poverty?* In: *Development*, No. 49, (3)/2006, S. 133, 135.
- [57] Diesen Ausbildungs- und Unterstützungsprozess zu begleiten ist die Aufgabe der technischen Entwicklungszusammenarbeit. Siehe hierzu die Studie von Hackenbroch/Kozonguizi: *Security of Tenure for Urban Areas in Namibia. A Preparatory Study for Implementation of the Flexible Land Tenure System (FLTS)*, 2005, S. 27 ff.
- [58] Zum *Land Banking* vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): *Land Tenure in Development Cooperation. Guiding Principles*. Schriftenreihe der GTZ, No. 264, 1998, S. 172 ff.
- [59] Brockhoff: *Das Bankensystem zum Aufbau von schwarzem mittelständischem Unternehmertum*. In: Schumacher: *Das neue Südafrika. Das Ende einer Illusion*, 1997, S. 271, 277.
- [60] Schmidt: „Kleine-Leute-Banken“ – Neugründung als Konzept im Bereich der Mikrofinanz. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 2000, Heft 11, S. 319.
- [61] Dazu von Soest: *Anspruch und Wirklichkeit der südafrikanischen Landreform 1994-2001*, Arbeitspapier Nr. 33/2002 der Forschungsstelle Dritte Welt der LMU München, S. 61.
- [62] Carius: *Naturschutz als Beitrag zur Friedensentwicklung*. In: Steinmetz (Hrsg.): *Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten?* Bundesamt für Naturschutz, Skript-Nr. 98, 2006, S. 28.
- [63] *Integrated Regional Information Networks (IRIN)* (www.irinnews.org), 20.2.2003; *Allgemeine Zeitung* vom 18.11.2002.
- [64] *United Nations Institute for Namibia (UNIN): Namibia, Perspectives for National Reconstruction and Development*, 1986, S. 134 f.; Melber: *Namibia – A Decade of Independence 1990-2000*. In: NEPRU Publication, No. 7, 2000, S. 13.
- [65] „In a quarter century from now, the large majority of the country's inhabitanta (...) are likely to have moved into urban areas“. Siehe Republic of Namibia: *Poverty Reduction Strategy for Namibia*. Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation, 1998, S. 5.
- [66] Eine gleichmäßige Zuteilung der Landwirtschaftsflächen wäre wegen der klimatischen Unterschiede (regenreicherer Norden und regenärmerer Süden, hier lediglich mit der Möglichkeit einer extensiven Weidewirtschaft) ohnehin kaum realisierbar.
- [67] Siehe hierzu Werner: *Land reform and poverty alleviation: Experiences from Namibia*. In: NEPRU, Working Paper, No. 77, 2003.
- [68] *Africa Research Bulletin*, 2004, S. 16031. Viele Regierungsvertreter im südlichen Afrika sind zunehmend frustriert über den aus ihrer Sicht wenig effektiven „willing seller – willing buyer“-Prozess. Siehe Adams: *Land reform in southern Africa*, 2003.
- [69] *Verändert nach: Land, Environment and Development (LEAD) Project, Legal Assistance Centre in Namibia: A Place We Want to Call Our Own. A study on land tenure policy and securing housing rights in Namibia*, 2005, S. 18, S. 33 f.
- [70] Zu diesen Gebieten zählen auch die „Homelands“, die einem

erheblichen Bevölkerungsdruck standhalten müssen und deren Entwicklung besondere Schwierigkeiten bereitet.

[71] Diese commercial areas werden als Synonym für das weiße koloniale Erbe angesehen. Deswegen markiert der Commercial Land Reform Act von 1995 den eigentlichen Beginn der Landreform in Namibia.

[72] Republic of Namibia, Ministry of Lands and Resettlement: Background Research Work and Findings of the PTT Studies, 2005, S. 23 ff.

[73] Land, Environment and Development (LEAD) Project, Legal Assistance Centre Namibia: A Place We Want to Call Our Own. A study on land tenure policy and securing housing rights in Namibia, 2005, S. 53 ff.

[74] Woeller: Die Landfrage und Landreform in Namibia, 2005, S. 191.

[75] Woeller: Die Landfrage und Landreform in Namibia, 2005, S. 11.

[76] Brandt/Otzen: Bodenreform. Voraussetzung aller Entwicklung. In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Heft 11/2002, S. 304 ff.

[77] Sherbourne: A rich man's hobby. In: Institute for Public Policy Research, Opinion Paper 11/2003, S. 1 ff.

[78] Einen Einblick in die Strategien der Weltbank liefert ihre folgende Studie: World Bank: Land policies for growth and poverty reduction, 2003, S. 1 ff. Siehe auch den kritischen Beitrag von Macamo: Die Weltbank, der IWF und das Streben nach Perfektion in Mosambik – Wohin führt die strukturelle Anpassung? In: Zeitschrift für Sozialökonomie, Heft 132/2002, S. 34 ff.

[79] Diesen Aspekt vermisst man übrigens in der aktuellen Diskussion in der Bundesrepublik über die Bremsung der Flächeninanspruchnahme. Jene Fachdiskussion übersieht (nur zu) oft den Einfluss von Kredit- bzw. Hypothekarinstituten auf die Flächenutzung, vor allem bei der Baulandentwicklung auf der grünen Wiese. Wie aber stellen sich die Wirkungsbeziehungen zwischen räumlicher Planung, Planumsetzung und Kreditwirtschaft de facto dar?

[80] Allgemeine Zeitung v. 13.11.2002; Sherbourne: A rich man's hobby, Institute for Public Policy Research, Opinion Paper 11/2003, S. 2; ders.: Hobby für Reiche – Hohe Bodenpreise in Namibia machen den Farmbesitz zu einem Hobby für reiche Städter. In: afrika süd, Heft 4/2004, S. 14-17.

[81] Siehe hierzu Onken: Geld- und bodenpolitische Grundlagen einer Agrarwende, 2004.

[82] Siehe Grimmel: Kreisläufe der Erde. Eine Einführung in die Geographie, 2006, S. 175 ff.; Heinsohn/Steiger betonen demgegenüber die Wichtigkeit von Eigentumstiteln für die Kredit-schaffung und den Zugang zu verpfändbaren Titeln am Landeigentum in Entwicklungsländern. Siehe Heinsohn/Steiger: Eigentumsökonomik, 2006, S. 194 f., 201. Entwicklungsländer seien auch nicht deswegen arm, weil sie nicht über Grundbesitz verfügten, sondern weil die große Mehrheit der Bevölkerung keinen Zugang zu Eigentumsrechten habe und nicht kreditfähig sei, so Heinsohn/Steiger (a. a. O.). Siehe ferner de Soto: Freiheit für das Kapital, 2002.

[83] Die Finanzierungsmechanismen skizziert Sippel: Bodenrecht und Landeigentum in Namibia: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In: Apelt/Motte (Hrsg.): Landrecht. Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika, 2002, S. 33, 47 f.; Mudge: Land reform in perspective. In: Hunter (ed.): Who should own the land? 2004, S. 101.

[84] entfällt.

[85] Kritisch dazu auch Sachikonye: Land reform in Namibia and Zimbabwe: A comparative perspective. In: Hunter (ed.): Who should own the land? 2004, S. 64, 73.

[86] Eine kritische Bilanz nach 13 Jahren namibischer Unab-

hängigkeit zieht Melber: Namibia nach dem 13. Jahr. In: afrika süd, Heft 3/2003, S. 16-18.

[87] Hoffmann/Hintze: Die Angst der weißen Farmer – Enteignung-überschatten die Landreform in Namibia. Feature des Nord-deutschen Rundfunks (http://www.ndrinfo.de/container/ndr_style_file_default/t_cid-2250594_.pdf), 30.1.2006. Daher könne von einem Aufbruch einer neuen Generation schwarzer Farmer keine Rede sein. Vielmehr haben sich neue „schwarze Eliten“ herausgebildet, die Farmwirtschaft eher als exquisites Hobby denn als Existenzsicherung betrachten. Vgl. dazu Sherbourne: A rich man's hobby, 2003, S. 2; Werner: Land Reform and Poverty Alleviation: Experiences from Namibia. In: NEPRU: Working Paper No. 78, 2001, S. 9.

[88] Siehe zu den Auswirkungen auf diese Bevölkerungsgruppe Woeller: Die Landfrage und Landreform in Namibia, 2005, S. 187 f.

[89] Republic of Namibia, Ministry of Lands and Resettlement: Report on a Flexible Land Tenure System, 1997; Republic of Namibia, Ministry of Lands and Resettlement: Business Plan 2005-2006 for the Flexible Land Tenure System, 2005.

[90] Erf oder erven ist die Bezeichnung auf Afrikaans-Namibianisch für „Grundstück“. Jedes Gebäude erhält eine erf-Nummer.

[91] Republic of Namibia: National Land Use Policy. Final Draft. September 2003.

[92] Republic of Namibia, Ministry of Lands and Resettlement: Strategic Options and Action Plan for Land Reform in Namibia, 2005; Republic of Namibia, Ministry of Lands and Resettlement: Background Research Work and Findings of the PTT Studies, 2005.

[93] Siehe Hackenbroch/Kozonguizi: Security of Tenure for Urban Areas in Namibia. A Preparatory Study for Implementation of the Flexible Land Tenure System (FLTS), 2005, S. 8 f.

[94] Dazu auch Christensen: Innovative Surveying and Land Registration in Namibia, 1999.

[95] Siehe Republic of Namibia: Government Gazette, Nr. 2787 vom 12.8.2002, Nr. 137, Act No. 5, S. 5; zu dem Beispiel Land Boards in Omusati: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Landreform in Namibia. Perspektiven und Meinungen, o. J., S. 26 f.

[96] Woeller: Die Landfrage und Landreform in Namibia, 2005, S. 214, spricht von neopatrimonialen und autokratischen Tendenzen, gepaart mit politisch motivierter und materieller Selbstbereicherung, der eine Überschneidung von individuellen, partei- und staatspolitischen Interessen zu Grunde liegt (Woeller, a. a. O., S. 220 f.).

[97] Sherbourne: On the one hand: The need for progress. In: Growth Namibia, 1/2000, S. 2; Hunter (ed.): Who should own the land? 2004, S. 4. „We fought the liberation struggle for African land (...) we cannot allow Europeans to occupy our land“, wird ein zimbabwischer Gewerkschaftsführer zitiert. Hierzu Hunter: Interviews on land reform in Namibia. In: Hunter (ed.): Who should own the land? 2004, S. 112; Woeller: Die Landfrage und Landreform in Namibia, 2005, S. 103.

[98] Moore: Is the Land the Economy and the Economy the Land? In: Journal of Contemporary African Studies, 2/2001, S. 253-266.

[99] Böhler: Die Landfrage in Simbabwe. Eine zeitgeschichtlich-juristische Untersuchung, 2006, S. 163 ff.

[100] Sachikonye: Land reform in Namibia and Zimbabwe: A comparative perspective. In: Hunter (ed.): Who should own the land? 2004, S. 64, 81.

[101] Hauck: Pfründenkapitalismus und Reichtumstransfer. Zu den Ursachen von Entwicklung und Unterentwicklung in Afrika. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), Nr. 10/2001, S. 291.

[102] Böhler: Die Landfrage in Simbabwe. Eine zeitgeschichtlich-juristische Untersuchung, 2006, S. 121 ff.

- [103] Breytenbach: Land reform in southern Africa. In: Hunter (ed.): Who should own the land? 2004, S. 46, 53.
- [104] Englert: Die Geschichte der Enteignungen. Landpolitik und Landreform in Zimbabwe 1890-2000, 2001, S. 77, 154 f.
- [105] Wurst: Eigentums- und Investitionsgüterschutz im Völkerrecht, 2006, S. 290 ff.
- [106] Peterhoff: Die Enteignungen in Simbabwe aus völkerrechtlicher Sicht. In: Forschungsstelle für Völkerrecht und Ausländisches Öffentliches Recht (Hrsg.): Verfassung und Recht in Übersee, 2005, S. 453, 465.
- [107] Gwari: The agrarian revolution in Zimbabwe and the plight of an ordinary man. In: Hunter (ed.): Who should own the Land? 2004, S. 105.
- [108] Gwari: The agrarian revolution in Zimbabwe and the plight of an ordinary man. In: Hunter (ed.): Who should own the land? 2004, S. 104 ff.
- [109] International Crisis Group (ICG): Blood and Soil. Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and Southern Africa. ICG Africa Report, No. 85, 2004, S. vii; Sachikonye: Die Opfer des dritten Chimurenga. In: afrika süd, Heft 3/2003, S. 25, 27 („Landreform ist mehr als nur ein fast track-Programm“); Möllers: Bodenhaftung. Simbawes Eliten bereichern sich an der Landreform. In: afrika süd, Heft 3/2003, S. 28 f.
- [110] Siehe dazu bereits Eckhardt/Friedrich/Orth/Schmidt/Schnepf (Hrsg.): Raumplanung und ländliche Entwicklung in Tanzania, 1982.
- [111] Zimmermann: Tanzania. Reform des Bankensystems und der Geldpolitik. Publikation der Swiss Banking School, Nr. 203, 1998.
- [112] Siehe dazu ausführlich Augustin: Privatisierung in Tansania, 1998.
- [113] Heuer/Siebolds/Steinberg: Urbanisierung und Wohnungsbau in Tanzania, 1979, S. 6 ff.
- [114] Lindner: Kolonialismus und Bodenrecht in Afrika. In: Zeitschrift für Sozialökonomie, Heft 62/1984, S. 27, 29.
- [115] Zu den hiermit verbundenen negativen Folgewirkungen für die Landreform vgl. Shivji: Not yet democracy: reforming land tenure in Tanzania, 1998, S. 8 ff.; Jimwaga: Pastoral Land Tenure, Adjudication and Land-use Planning in Northern Tanzania. Alarm Working Paper No. 16/2002.
- [116] Becher: Dar es Salaam, Tanga und Tabora. Stadtentwicklung in Tansania unter deutscher Kolonialherrschaft (1885-1914), 1997, S. 73 f., 95 f.
- [117] Hasse: Tanzania. Das koloniale Erbe, 2005, S. 203.
- [118] Siehe ausführlich von Oppen: Matuta. Landkonflikte, Ökologie und Entwicklung in der Geschichte Tanzanias. In: van der Heyden/von Oppen (Hrsg.): Tanzania. Koloniale Vergangenheit und neuer Aufbruch, 1996, S. 47, 52 f.
- [119] Wanitzek: Land law and legal pluralism in Tanzania: security of customary land tenure. In: Rösel (Hrsg.): The reorganisation or the end of constitutional liberties, 2005, S. 179, 183 ff.; Coldham: Land Tenure Reform in Tanzania: Legal Problems and Perspectives. In: The Journal of Modern African Studies, 33/2 (1995), S. 227 ff.
- [120] Jimwaga: Pastoral Land Tenure, Adjudication and Land-use Planning in Northern Tanzania. Alarm Working Paper No. 16/2002, S. 50 ff.
- [121] Scholz: Challenges of informal settlements. The case of Zanzibar, 2007.
- [122] Kombe: Formal and Informal Land Management in Tanzania. The case of Dares-Salaam City, SPRING Research Series, Nr. 13, 1995, S. 20 ff.; Kombe/Kreibich: Informal Land Management in Tanzania, SPRING Research Series, Nr. 29, 2000; Kreibich/Olima: Urban Land Management in Africa, SPRING Research Series, Nr. 40, 2002.
- [123] Siehe dazu den von der Volkswagen-Stiftung im September 2006 in Gobabeb/Namibia durchgeführten Workshop „Resources, Livelihood Management, Reforms and Processes of Structural Change“.
- [124] Sherbourne: Rethinking Land Reform in Namibia. Any Room for Economics? Institute for Public Policy Research (IPPR), Opinion Paper, No. 13, 2004, S. 1.

Boden und Ressourcen als gemeinschaftliche Güter

„An der Wurzel des heutigen Raubbaus steht ein umweltunfreundlicher Begriff des Eigentums, insbesondere des Eigentums am Boden und an den Bodenschätzen. ... Unser Lösungsansatz geht von der Vorstellung aus, dass die Umwelt an sich ein gemeinschaftliches Gut ist. Auf diesen gemeinschaftlichen Aspekt hin sind die Eigentumsrechte auszubauen. In unserer Strategie bedeutet dies jedoch keine Kollektivierung der Nutzung auf staatlicher Ebene. Vielmehr bedeutet es, dass das Eigentum an der Umwelt durch die Einbeziehung der bisher herrenlosen Güter wie Luft, Wasserqualität, Landschafts- und Stadtbild zu erweitern ist. Es muss aber als gemeinschaftliches Erbgut betrachtet werden, das wir von unseren Vorfahren erhalten haben und unseren Enkeln möglichst gleichwertig weitergeben sollen. ... Im Hinblick auf die Umweltproblematik sind die Allmend- oder Alpkorporationen in Bezug auf ihnen zugrunde liegende Eigentumskonzeptionen von großer Bedeutung.“

Prof. Dr. Hans Christoph Binwanger u.a., Wege aus der Wohlstandsfalle – Der NAWU-Report. Frankfurt/M. 1979, S. 261-267.

Strukturmängel und Reformbedarf der Umweltpolitik der Vereinten Nationen

Udo E. Simonis

1. Internationalisierung der Umweltpolitik

Das Interesse an globalen Umweltproblemen und globaler Umweltpolitik hat in jüngster Zeit erheblich zugenommen – sowohl in der Wissenschaft als auch in der allgemeinen Öffentlichkeit. Dies dürfte einerseits mit dem wachsenden Problemdruck zusammenhängen, der sich aus weiterhin ungelösten ökologischen Problemen ergibt, und es mag andererseits Folge der Erkenntnis sein, dass sich manche Probleme auch durch die beste nationale Politik allein nicht werden lösen lassen. Ist also die Zeit gekommen für eine neue, pro-aktive Umweltpolitik der Vereinten Nationen? Bietet der allgemein konstatierte Reformbedarf der Weltorganisation (vgl. hierzu Annan 2002; Gareis/Varwick 2003; Wolf 2006) gar die Chance zur Entwicklung einer systematischen, konsistenten Weltumweltpolitik?

Konzeptionell muss zunächst zwischen globalen und universell auftretenden Umweltproblemen unterschieden werden, auf die hin Politik formuliert und implementiert wird. Für globale Umweltprobleme kann nur eine global konzipierte Politik ursachenadäquat sein. Ein Beispiel hierfür ist der anthropogene Treibhauseffekt, der das Weltklimasystem destabilisiert und nur durch internationale Kooperation, das heißt global verbindliche Vertragsgrundlagen, Zielvorgaben und Maßnahmenpakete angegangen werden kann. Universell auftretende Umweltprobleme können dagegen lokal oder regional begrenzt sein und erfordern nicht notwendigerweise eine solche Vorgehensweise. Ein Beispiel hierfür ist die zunehmende Wasserknappheit, die lokal und regional angegangen werden kann, auch wenn es dazu angesichts der faktisch höchst unterschiedlichen Problemlösungskapazitäten einer international koordinierten Strategie bedarf.

Die Notwendigkeit der weiteren Internationalisierung der Umweltpolitik ergibt sich einerseits aus den Effekten der Globalisierung der Ökonomie auf die globale Ökologie, der Komplexität biologisch-chemisch-physikalischer Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und der Langfristigkeit der Wirkungen wie auch der Irreversibilität bestimmter Umweltschädigungen. Sie ergibt sich andererseits aber auch wegen der großen Zahl der politischen Akteure, der Widersprüchlichkeit ihrer Interessen, der Unterschiedlichkeit ihrer ökonomischen, technischen und politischen Handlungspotenziale.

Globale bzw. universell auftretende Umweltprobleme erfordern eine Politik, die den Nationalstaat als traditionellen Hauptakteur von Politik nicht aus der Verantwortung entlässt, ihn allein aber überfordert. Genau dies macht ökologisch effektive, ökonomisch effiziente und sozial akzeptable Lösungen auf globaler Ebene aber besonders schwierig. Um nationales Trittbrettfahrerverhalten zu verhindern, sind internationale Kooperation und geschickte globale Diplomatie erforderlich, die für abgestimmte Ziele, für ein adäquates Instrumentarium und für angemessene institutionelle Bedingungen einer koordinierten Umsetzung von Politik sorgen. Ein Grundproblem der internationalen Umweltpolitik besteht dabei darin, dass ihre Ziele durch freiwilliges Handeln von Individuen, Unternehmen und Institutionen verwirklicht bzw. von Staaten mit territorial begrenzter Autorität durchgesetzt werden müssen und dass bisher erst partiell Mechanismen verfügbar sind, um diese Akteure zur Durchsetzung international vereinbarter Umweltpolitik zu verpflichten.

Globale bzw. universell auftretende Umweltprobleme können grundsätzlich auf unterschiedliche Weise angegangen werden. In der Fachliteratur steht vielfach die „Weltumweltformel“ von Anne und Paul Ehrlich – $I = P \times A \times T$ – im

Blickpunkt, wonach die globalen Umweltprobleme (I) bedingt sind durch das Wachstum der Weltbevölkerung (P), den zunehmenden Verbrauch an Gütern und Diensten (A) und die installierte, nicht umweltgerechte Technologie (T). Für die Formulierung praktischer Politik hat diese Formel über global wirksame Triebkräfte allerdings keine unmittelbare Bedeutung gehabt; es gibt keine Weltbevölkerungspolitik, keine Weltwachstumspolitik, keine Welttechnologiepolitik. Es hat sich stattdessen eine mediale Grundstruktur der internationalen Umweltpolitik herausgebildet, in der diese Triebkräfte jeweils unterschiedlich stark berücksichtigt sind.

Der hauptsächliche Grund hierfür ist historisch-pragmatischer Art: Die realen Umweltprobleme entwickeln sich unterschiedlich schnell, werden unterschiedlich intensiv von der Öffentlichkeit wahrgenommen, von der Wissenschaft aufgearbeitet und von der Politik aufgegriffen. Das war so bei der Entwicklung der nationalen Umweltpolitik, wo die Luftreinhalte- und die Abfallpolitik fortgeschrittener sind als beispielsweise die Bodenpolitik – und es ist so bei der internationalen Umweltpolitik, wo die Ozon- und die Klimapolitik stärker ausformuliert sind als beispielsweise die Biodiversitäts- und die Wasserpolitik.

Die Erfolge und Misserfolge der medialen, sektoral konzipierten internationalen Umweltpolitik sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

2. Ozonpolitik

Das am intensivsten behandelte, politisch ausformulierte globale Umweltproblem ist die Schädigung der stratosphärischen Ozonschicht (sog. Ozonloch). Auf Initiative der Vereinten Nationen entstand im Laufe insgesamt zehnjähriger Verhandlungen hierzu ein dynamisches internationales Umweltregime, das auf einer Zweiteilung des rechtlichen Instrumentariums in einen stabilen, institutionellen Teil (Rahmenkonvention) und einen flexiblen, instrumentellen Teil (Protokoll) beruht. Die „Wiener Konvention“ von 1985 definierte das Problem, das „Montrealer Protokoll“ von 1987 verpflichtete die Unterzeichnerstaaten dazu, den Verbrauch

der die Ozonschicht zerstörenden Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) und Halone bis 1999 um 50 % gegenüber 1986 zu reduzieren, ließ jedoch zunächst die Übertragung von Produktionen auf andere Staaten zu. Die Vertragsstaatenkonferenz in Helsinki 1989 leitete die geplante Revision ein, die für FCKW einen vollständigen Produktionsstopp sowie eine schrittweise Regelung für die Reduzierung der anderen Ozon schädigenden Stoffe vorsah. Auf den Nachfolgekonferenzen in London (1990) und Kopenhagen (1992) wurden Verkürzungen der Ausstiegszeiten beschlossen. Die USA, weniger die EU spielten in diesem Prozess eine aktive Rolle.

Neben diesen verschärften Reduzierungspflichten war jedoch eine Ausweitung der internationalen Kooperation geboten, weil sich zunächst nur Industrieländer den Regeln unterworfen hatten, nicht aber Entwicklungsländer – darunter Brasilien, China und Indien, die über potenziell große Binnenmärkte für Autos, Kühlschränke und Klimaanlage verfügen, für die nach herkömmlicher Technik FCKW verwendet wurden. Um diesen Ländern den Beitritt zu erleichtern, beschlossen die Vertragsstaaten, einen speziellen Mechanismus zur Finanzierung von und zum Zugang zu moderner Technologie zu entwickeln. Auf der Konferenz in London 1990 wurde hierzu der Multilateral Ozone Fonds (MOF) eingerichtet, der die Aufgabe hat, die erhöhten Kosten (full incremental costs) zu decken, die Entwicklungsländern bei der Umstellung der Produktion auf ozonverträgliche Stoffe und Verfahren entstehen. Durch Produktionsstopp der Ozon schädigenden Substanzen in den Industrieländern und durch internationalen Finanz- und Technologietransfer in die Entwicklungsländer gelang so in relativ kurzer Zeit eine Trendwende, die das Ozonregime zu einem, wie es zu Recht heißt, Modellfall für die internationale Umweltpolitik werden ließen (zu den Details Benedick 1998).

Die Erfolgsbedingungen der Ozonpolitik waren jedoch eher spezifischer Art und sind nicht ohne weiteres auf andere Problemfälle übertragbar: Der wissenschaftlich komplizierte aber relativ unstrittige Nachweis des Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs (wofür Sherwood Row-

land, Mario Molina und Paul Crutzen 1995 den Nobelpreis erhielten) machte die politische Bedeutung von Wissenschaft deutlich; die oligopolistische Produktionsstruktur bei FCKW schwächte den Widerstand der Industrie gegen die Produktionsumstellung; die Gefahr der erhöhten UV-Strahlung wurde von der Bevölkerung als unmittelbar bedrohlich empfunden. Alle diese Faktoren erleichterten und beschleunigten den Prozess der Politikformulierung und -implementierung.

Die Schädigung der stratosphärischen Ozonschicht bleibt jedoch weiterhin auf der politischen Agenda der Vereinten Nationen, weil von verschiedenen Ersatzstoffen ebenfalls ökologische Schäden ausgehen, weil Umsetzungsprobleme (Substitution FCKW-haltiger Produkte und Produktionsverfahren) in den Nicht-Vertragsstaaten bestehen und weil weiterhin illegale Exporte größeren Ausmaßes stattfinden.

3. Klimapolitik

Das zurzeit meistdiskutierte globale Umweltproblem ist die stattfindende bzw. erwartete Klimaänderung (vgl. IPCC 2007). Die emittierten klimawirksamen Spurengase – wie Kohlendioxid (CO_2), Methan (CH_4) und Stickoxide (N_2O), halogenierte und perfluorierte Kohlenwasserstoffe (HFCs und PFCs) sowie Schwefelhexafluorid (SF_6) – stören den Wärmehaushalt der Erde, indem sie die Wärmestrahlung in den Weltraum zum Teil blockieren (daher: zusätzlicher Treibhauseffekt). Den größten Anteil (ca. 50 %) an diesem Erwärmungsprozess hat das CO_2 , das – quasi ubiquitär – bei allen wirtschaftlichen Aktivitäten entsteht und dessen Volumen stark mit Niveau und Wachstum des Bruttonationalprodukts korreliert.

Die CH_4 -Emissionen machen ca. 18% des Treibhauseffekts aus; sie entstehen in großen Mengen in der Landwirtschaft, beim Reisanbau und beim Verdauungsvorgang der Rinderherden. Anders als bei den FCKW sind die rasche Eindämmung oder gar der Stopp der Kohlendioxid- und Methanemissionen schwierig bzw. unmöglich. Anders dürfte es bei den anderen Treibhausgasen – bei HFC-, PFC- und SF_6 -Emissio-

nen – sein, die industriegewirtschaftlichen Prozessen entstammen, für die sich Ersatzstoffe werden finden lassen.

Während die Ursachen der künstlichen Erwärmung der Erdatmosphäre relativ gut bekannt sind, besteht über deren Auswirkungen noch erheblicher Forschungsbedarf. Im Spektrum des erwarteten Temperaturanstiegs von 1.1° bis 6.4°C (Szenarien des 4. IPCC- Sachstandsberichts, erster Teil vom Februar 2007) im globalen Mittel für dieses Jahrhundert ergeben sich gravierende Folgen: Die Winter in den gemäßigten Zonen können kürzer und wärmer, die Sommer länger und heißer werden. Die Klimaänderung wird schon bestehende, regional schwerwiegende Probleme wie Wetterextreme, Trockenheit oder Bodenerosion verschärfen und die dauerhaft-umweltverträgliche Entwicklung in großen Teilen der Welt gefährden (neueste Details liefert der zweite Teil des IPCC-Berichts von 2007).

Weitere gravierende Auswirkungen globaler Erwärmung wären das Schmelzen des Eises (Gletscher und Polkappen) und die dadurch verursachte thermische Ausdehnung des Ozeanwassers. Nach den neuesten IPCC-Szenarien könnte der erwartete Temperaturanstieg von 1.1° bis 6.4°C den Wasserspiegel der Ozeane zwischen 18 und 59 Zentimetern anheben – im Falle des Abrutschens großer Stücke polaren Eises ins Meer allerdings weit höher. Da rund ein Drittel der Weltbevölkerung in nur 60 Kilometer Entfernung von der jeweiligen Küstenlinie lebt, wären deren Wohn- und Arbeitsverhältnisse betroffen, für einzelne Länder (wie z.B. Bangladesch) und viele Inselstaaten (wie z. B. Vanuatu) stellt sich die Existenzfrage.

Die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, die auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet worden war, im März 1994 in Kraft trat und ihr Ständiges Sekretariat in Bonn hat, ist ähnlich wie das Ozonregime dynamisch konzipiert (jährliche Vertragsstaatenkonferenzen, laufende Berichtspflichten, begleitende wissenschaftliche Forschung und Beratung) und enthält eine potenziell mächtige Definition der Stabilisierungsbedingungen (Artikel 2). Sie ist auf der 3. Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto 1997 durch ein

Protokoll ergänzt worden (Kyoto-Protokoll), das bescheidene, aber konkrete Ziel- und Zeitvorgaben und erste Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen (Quellen) bzw. zur Erhöhung der Aufnahmekapazität der Natur (Senken) sowie institutionelle Vorkehrungen zur Umsetzung der Konvention enthält – und im Februar 2005 in Kraft getreten ist.

Die USA aber auch Australien, die vom Klimawandel selbst massiv betroffen sein werden, boykottieren bisher das Kyoto-Protokoll, u.a. mit dem vorgeschobenen Hinweis, dass China, Indien und andere große Entwicklungsländer keinen Reduzierungsverpflichtungen unterworfen worden seien – was aufgrund von internationalen Gerechtigkeitsüberlegungen („common, but differentiated responsibilities“) aber explizit so beschlossen worden war.

Von Seiten der Umweltwissenschaften sind – was das Instrumentarium der internationalen Klimapolitik angeht – mehrere strategische Vorschläge entwickelt worden. Sie reichen von der Einführung globaler Ressourcensteuern (resource taxes) bzw. Emissionsabgaben (emission charges) über gemeinsame Umsetzung von Projekten (joint implementation) bis zu transnational handelbaren Emissionszertifikaten (emissions trading). Die Annahme und Umsetzung dieser Vorschläge hätte drastische Änderungen im Wachstumspfad und in der Struktur der Industrieländer wie auch der Entwicklungsländer (ökologischer Strukturwandel der Wirtschaft) zur Voraussetzung bzw. zur Folge.

Zur praktischen Umsetzung dynamischer Emissionsminderungs- bzw. Absorptionskonzepte auf der lokalen und nationalen Ebene kommt eine Reihe von Maßnahmen in Betracht, vor allem

- die Reduzierung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe durch Energieeinsparung und Erhöhung der Energieeffizienz bei Transportenergie, Elektrizität, Heizenergie;
- die Installation neuer, effizienter Energiegewinnungstechnik, wie Blockheizkraftwerke, Fernwärme, Gasturbinen;
- die Substitution fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien, wie Biomasse, Windenergie, Fotovoltaik, Wasserstoff und
- die Vergrößerung der CO₂-Senken, insbeson-

dere durch Stopp der Regenwaldvernichtung, durch nachhaltige Waldbewirtschaftung und durch Aufforstung.

Bei der Umsetzung der vertraglich vereinbarten internationalen Klimapolitik stehen somit alle drei zentralen Konfliktthemen der Politik der dauerhaft-umweltverträglichen Entwicklung (sustainable development) im Raum: die ökologische Frage nach der Stabilisierung des globalen Ökosystems, die ökonomische Frage nach Quantität und Qualität des weiteren globalen Wirtschaftswachstums und die soziale Frage nach der internationalen und intergenerativen Gerechtigkeit entsprechender Lösungsvorschläge (vgl. hierzu den Bericht der World Commission 1987 und die 3. Studie zu den Grenzen des Wachstums von Meadows et al. 2004/2006).

4. Biodiversitätspolitik

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt (Biodiversitäts-Konvention), das während der UN-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 von 154 Staaten unterzeichnet wurde und im Dezember 1993 in Kraft trat, bringt die Einsicht der Staatengemeinschaft zum Ausdruck, dass international ein tief greifender Paradigmenwechsel in Bezug auf den Naturschutz erforderlich ist. Das Konzept der biologischen Vielfalt (oder: Biodiversität) umfasst alle Tier- und Pflanzenarten sowie Mikroorganismen, die genetische Variabilität innerhalb der Arten sowie die unterschiedlichen Ökosysteme der Erde, in denen diese Arten zusammenleben.

Trotz Einführung zahlreicher völkerrechtlicher Vereinbarungen zum Schutz bzw. zur sorgfältigen Nutzung der biologischen Vielfalt halten die Zerstörung der natürlichen Lebensräume und das damit einhergehende Artensterben weiterhin an. Das dürfte vor allem daran liegen, dass die bisherigen Ansätze des internationalen Arten- und Naturschutzes nicht weit genug gehen und es obendrein an politischer und finanzieller Durchsetzungskraft mangelt. Die Biodiversitäts-Konvention erhebt erstmals den Anspruch, diese Malaise zu beheben.

Dieser Anspruch kommt bereits in der Präambel der UN-Konvention zum Ausdruck, die den

Schutz der biologischen Vielfalt zu einem gemeinsamen Anliegen der Menschheit („common concern of humankind“) erklärt. Artikel 1 definiert als Ziele: „... die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile sowie die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile“. Als handlungsleitende Prinzipien sieht Artikel 1 den „...angemessenen Zugang zu genetischen Ressourcen, die angemessene Weitergabe einschlägiger Technologien unter Berücksichtigung aller Rechte an diesen Ressourcen und Technologien sowie eine (...) angemessene Finanzierung“ vor.

Diese Ziele der Biodiversitäts-Konvention bilden einen „Dreiklang“, der sich auch in ihrer Umsetzung widerspiegeln soll. Aus der Verknüpfung des Naturschutzanliegens mit wirtschafts- und technologiepolitischen Fragen entstand so ein komplexes Regelwerk, das den allgemeinen Rahmen für künftiges Handeln festlegt.

Neben den Artikeln, die den Schutz, die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt und den Finanz- und Technologietransfer regeln (Artikel 1 bis 22), finden sich im zweiten Teil des Vertrages (Artikel 23 bis 42) innovative institutionelle Mechanismen, die sich auf den Kooperationsprozess und die Fortentwicklung des Vertragswerkes selbst beziehen. So findet u. a. in überschaubaren Abständen eine Vertragsstaatenkonferenz statt, während der die Verhandlungen zu einzelnen Bereichen der Konvention fortgesetzt und die erfolgte Umsetzung der Bestimmungen überprüft werden. Vor der jeweiligen Vertragsstaatenkonferenz erarbeitet ein Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Fragen (SBSTTA) entsprechende beschlussreife Empfehlungen. Für die laufende Betreuung und Verwaltung dieser UN-Konvention ist in Montreal ein Ständiges Sekretariat eingerichtet worden.

Auf der 2. Vertragsstaatenkonferenz 1995 in Jakarta wurde vereinbart, einen Dialog mit den drei thematisch eng verwandten älteren Vertragswerken, dem Washingtoner Abkommen über den Handel mit bedrohten Tier- und Pflanzenarten (CITES), der Bonner Konvention zum Schutz wandernder Tierarten (CMS) und der Konvention

zum weltweiten Schutz der Feuchtgebiete (RAMSAR) zu führen.

Die Biodiversitäts-Konvention ist durch diesen dynamisch angelegten Verhandlungsprozess grundsätzlich in der Lage, neue Fragen aufzugreifen und strittige Punkte zu verfolgen, über die es bei Vertragsabschluss noch keine Einigung gab. Als besonders wichtig ist hierbei – ähnlich wie bei der Klimarahmenkonvention – die Möglichkeit zur Annahme von Umsetzungsprotokollen anzusehen, mit der Ziele, Zeitvorgaben und Maßnahmen zu einzelnen Themenfeldern konkretisiert werden können.

Im März 2000 ist – dementsprechend – in Cartagena ein Protokoll zur biologischen Sicherheit (Biosafety-Protocol) verabschiedet worden, das Regeln über den sicheren Umgang mit sowie den internationalen Transfer von genetisch modifizierten Organismen (GMOs) festlegte. Zur Biodiversität der Meere und Küstengebiete wurde ein Expertengremium einberufen, das Vorschläge zu dieser speziellen Thematik erarbeiten soll.

Die handelspolitische Dimension der Biodiversitäts-Konvention macht es erforderlich, auch in einen Dialog mit der Welthandelsorganisation (WTO) einzutreten. Dies betrifft unter anderem das Abkommen über handelsbezogene Rechte des geistigen Eigentums (Trade Related Intellectual Property Rights - TRIPS).

Eine andere komplexe Teilaufgabe der Biodiversitätspolitik besteht in dem Schutz bzw. der nachhaltigen Nutzung der Wälder der Welt. Da in den Wäldern – besonders in den noch verbliebenen Naturwäldern – die meisten landlebenden Tier- und Pflanzenarten beheimatet sind, ist deren ökologisch verträgliche Nutzung eine wesentliche Voraussetzung für den Schutz der biologischen Vielfalt insgesamt. Die Verhandlungen zu dieser Thematik finden im Rahmen des „Zwischenstaatlichen Waldausschusses“ (IPF) der Vereinten Nationen statt, der Vorschläge für künftige institutionelle Regelungen in der internationalen Waldpolitik erarbeiten soll (zu den Problemen der Institutionalisierung der Waldpolitik vgl. Hofmann 2004; Rechkemmer/Schmidt 2006).

Da die Wälder eine bedeutende Senke für CO₂-Emissionen darstellen, ist eine aktive Waldpolitik zugleich auch Klimapolitik, die – dem-

entsprechend – der „Waldoption“ neben der „Energieoption“ eine größere Bedeutung zumessen sollte (hierzu Simonis 2004). Stopp der Waldvernichtung, nachhaltige Waldbewirtschaftung und weltweite Wiederaufforstung – dies müssten die Ziele einer zukünftigen UN-Waldkonvention sein.

Eine der Schwächen der internationalen Biodiversitätspolitik lässt sich an der geringen Finanzausstattung ausmachen. Die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility - GEF), als vorläufiger Finanzierungsmechanismus der Biodiversitäts-Konvention, ist auch noch zuständig für die Umsetzung von Projekten zum Schutz der Ozonschicht, des Klimas, der Meere und vor Desertifikation. Für den Schutz der biologischen Vielfalt standen in letzter Zeit nur etwa 250 Millionen US-Dollar jährlich zur Verfügung. Angesichts eines vom UN-Umweltprogramm (UNEP) geschätzten mehrfach höheren Finanzbedarfs zeugen diese Zusagen von der weiterhin mangelnden Bereitschaft, die Biodiversitäts-Konvention umweltpolitisch effektiv zu machen.

5. Boden- und Wasserpolitik

Neben dem quantitativen Verlust an Böden vollzieht sich weltweit eine qualitative Verschlechterung ehemals ertragsreicher Böden. Es ist aber strittig, ob es sich hierbei um ein globales oder (nur) um ein universell auftretendes lokales bzw. regionales Umweltproblem handelt. Dieser Streit schlägt bis auf die entsprechenden Aktivitäten der Vereinten Nationen durch (vgl. WBGU 1994).

Nach neueren Schätzungen dehnen sich die Wüstengebiete der Welt um jährlich etwa 6 Millionen Hektar aus (sog. Desertifikation). Die Zunahme der Bevölkerung, aber auch der Viehbestände in diesen Regionen hat die Vegetation beeinträchtigt und damit wiederum die Boden-erosion beschleunigt. Die Erforschung dieser Prozesse hat gezeigt, dass hierbei sozio-ökonomische und politische Faktoren im Vergleich zu natürlichen Faktoren weit bedeutsamer sind, als früher angenommen. Daher sind nicht nur technische Maßnahmen erforderlich, sondern auch soziale und institutionelle Innovationen, vor allem die Einführung geeigneter Landnutzungsrechte.

Diesen Fragen widmet sich die von den Vereinten Nationen beschlossene „Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung und der Dürrefolgen insbesondere in Afrika“ (kurz gefasst: Wüsten-Konvention), die auf Drängen afrikanischer Länder erarbeitet, im Juli 1994 unterzeichnet wurde und ihr Ständiges Sekretariat in Bonn hat.

Diese UN-Konvention ist ein höchst innovativer, lokale Partizipation fördernder globaler Vertrag. Sie fordert – ähnlich wie die Klima- und die Biodiversitäts-Konvention – internationale Kooperation ein und kann, mit ein wenig Optimismus, als Vorläufer einer globalen Bodenpolitik angesehen werden (zu den Details siehe Rechkemmer 2004).

In anderer Weise offen ist die Lage in Bezug auf eine künftige globale Wasserpolitik (vgl. WBGU 1997). Nach jüngsten Ermittlungen mangelt es derzeit rund 1,2 Milliarden Menschen an sauberem, trinkfähigem Wasser; von absoluter bzw. relativer Wasserknappheit sind insgesamt aber etwa 80 Staaten der Welt bedroht, in denen 40% der Weltbevölkerung leben (UNEP 2003). In vielen Fällen wird das quantitative Wasserangebot durch Dürre, Übernutzung von Wasservorräten und Entwaldung kritisch, während die Wassernachfrage aufgrund künstlicher Bewässerung in der Landwirtschaft, fortschreitender Urbanisierung und Industrialisierung und damit einhergehendem höheren individuellen Wasserverbrauch weiter ansteigt.

Auch die Wasserqualität verschlechtert sich zunehmend weltweit. Oberflächengewässer und Grundwasser werden durch Nitrat und Pestizide aus der Landwirtschaft, durch Leckagen der städtischen und industriellen Wasser- und Abwassersysteme, aus Kläranlagen und Mülldeponien belastet. Die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlenen Grenzwerte für Trinkwasserqualität werden so immer häufiger überschritten. Auch die von der EU-Kommission gesetzten Grenzwerte werden von Tausenden von Brunnen in Europa nicht eingehalten – die folglich geschlossen werden müssten.

Wasserpolitik hat noch eine weitere internationale Dimension. Auf der Welt gibt es mehr als 200 grenzüberschreitende Flusseinzugsgebiete und eine große Zahl von Seen und Gewässern

mit regionalem Einzugsgebiet, für die valide, belastbare Vereinbarungen zwischen den Anliegern zu treffen sind.

Neben der Anforderung, geeignete Maßnahmen zur quantitativen und qualitativen Sicherung der Wasservorräte für eine weiter zunehmende Weltbevölkerung zu treffen – wie Erschließung neuer Quellen, Schaffung integrierter Wasserkreisläufe, Verhinderung der Wasserverschmutzung durch Schadstoffe –, dürfte es angesichts der Problemhaftigkeit der Lage in Zukunft deshalb verstärkt um eine gezielte Reduzierung des Wasserverbrauchs in Landwirtschaft, Industrie und Haushalten gehen (sog. Nachfragemanagement). Die Alternative hierzu heißt Wasserrationierung und weitere Wasserverschmutzung – mit allen daraus wiederum entstehenden Konsequenzen.

Es besteht daher dringender Handlungsbedarf bezüglich einer pro-aktiven globalen Wasserpolitik, einer Neudefinition von Wassernutzungsrechten und des Transfers von Wasserspartechiken. Ein erster Schritt in dieser Richtung wurde auf der UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development) in Johannesburg 2002 unternommen, auf der erstmals quantifizierte Ziele und Zeitlimits beschlossen wurden: Reduzierung der Zahl der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser und Reduzierung der Zahl der Menschen ohne Zugang zu Abwasseranlagen auf die Hälfte bis zum Jahr 2015. Diese Initiativen müssten nun zu einer international abgestimmten Wasserstrategie fortentwickelt werden und in nicht allzu ferner Zukunft in die Formulierung einer UN-Wasser-Konvention münden (so auch Rechkemper/Schmidt 2006).

6. Stoff- und Abfallpolitik

Viele Industrieprodukte, chemische Stoffe und Abfälle sind nicht bzw. nur schwer abbaubar (persistent organic pollutants, POPs) oder dauerhaft lagerungsfähig; und die wirksame Kontrolle des Transports gefährlicher Abfälle gilt generell als schwierig. Nach erfolgtem Grenzübertritt unterliegen solche Stoffe oft ganz unterschiedlichen, gelegentlich sich sogar widersprechenden Regulierungen. Weiterhin bestehende Exportmöglich-

keiten mindern wiederum die zu schwachen ökonomischen Anreize zur konsequenten Stoffkontrolle und Abfallvermeidung vor Ort; sie transferieren damit zugleich einen Teil des Risikos, ohne auch das Wissen und die Technik zu dessen Behandlung zu transferieren.

Angesichts dieser grundsätzlichen Problematik war die Verabschiedung der von den Vereinten Nationen erarbeiteten „Konvention über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen und ihrer Beseitigung“ (sog. Baseler Konvention) im Jahre 1989 ein wichtiger Schritt nach vorn. Die Schwierigkeit liegt aber bis heute in der praktischen Umsetzung dieses Vertrages auf der lokalen und nationalen Ebene. Insbesondere müssten neue technische und organisatorische Vorkehrungen getroffen werden, um die latent vorhandene Bereitschaft zur Umgehung von Transportkontrollen zu verringern und eine für Mensch und Umwelt risikofreie Behandlung weiterhin anfallender Abfälle zu gewährleisten. Der grenzüberschreitende Transport gefährlicher Stoffe und Abfälle und deren Behandlung bleiben – so scheint es – auch für die Zukunft ein schwieriges Umweltproblem.

In Bezug auf die POPs ist im Rahmen der Vereinten Nationen nach vielen Jahren zähflüssiger Verhandlungen eine Konvention über die zwölf gefährlichsten bzw. langlebigsten Stoffe unterzeichnet worden (sog. Stockholm-Konvention bzw. POP-Konvention über das dirty dozen). Auf EU-Ebene ist eine umfassende Chemikalienpolitik (REACH) im Beratungsverfahren, die bis zu 30.000 Chemikalien regulieren soll.

7. Perspektiven

Wie die Ausführungen in den vorangehenden Abschnitten gezeigt haben, ist die Internationalisierung der medial konzipierten Umweltpolitik unterschiedlich weit fortgeschritten – eine „Weltumweltpolitik“ ist im Grundriss vorhanden, in den einzelnen Bereichen aber höchst unterschiedlich institutionalisiert. Während sie der Ozonpolitik von Anfang an immanent war, ist sie in der Klima- und der Biodiversitätspolitik unbestritten anerkannt, aber erst ansatzweise implementiert.

In einer Frühphase der Internationalisierung befinden sich die Boden-, die Wald- und die Wasserpolitik, während die Stoff- und Abfallpolitik in dem Sinne und Umfang international ist und bleibt, als die lokal und national ansetzende Strategie der Vermeidung gefährlicher Stoffe und Abfälle nicht greift, die Internationalisierung des Problems also nicht als Lösung, sondern als Ausweg gesehen wird.

Der zentrale Grund für diesen insgesamt unbefriedigenden Stand der Dinge um eine systematische, konsistente Weltumweltpolitik dürfte in der zu schwachen Institutionalisierung im UN-System liegen (so auch Rechkemmer et al. 2005). Das personell und finanziell äußerst schlecht ausgestattete, der UN-Vollversammlung angegliederte UN-Umweltprogramm (UNEP) muss dringend gestärkt und fortentwickelt werden. Die Diskussion hierzu ist in vollem Gange und hat nach der Präsentation des erschreckenden IPCC-Berichts vom Februar 2007 neuen Auftrieb erhalten; doch eine Lösung ist angesichts der Widersprüchlichkeit der entsprechenden Reformvorschläge bisher nicht in Sicht.

Bei diesem Disput geht es vor allem um die Frage der angemessenen Institutionalisierung der internationalen Umweltpolitik (Hierarchisierung vs. Horizontale Institutionalisierung) und um deren fachliche Reichweite (Umweltpolitik vs. Nachhaltigkeitspolitik). Entsprechend stehen sich das Modell einer mit zentraler Sanktionsgewalt ausgestatteten, nationale Souveränität einschränkenden Weltumweltorganisation (Global Environment Organisation - GEO) und das Modell einer kommunikativen, auf inhaltliche Integration abzielenden Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (World Environment and Development Organisation - WEDO) gegenüber (vgl. hierzu Biermann/Simonis 2000; Chambers/Green et al. 2005; Charnovitz 2005; Esty et al. 2002; Rechkemmer et al. 2005).

Wie dieser Disput enden wird, ist zurzeit offen. Er kann einerseits nach fachlichen Gesichtspunkten wie Angemessenheit und Dringlichkeit, andererseits aber auch nach politischen Gesichtspunkten wie Opportunität und Machterhalt entschieden werden. Für beide möglichen Entwicklungen gibt es Beispiele in der Geschichte des Systems der Vereinten Nationen.

Literatur

- Albrecht, U. (Hg.): Die Vereinten Nationen am Scheideweg. Von der Staatenorganisation zur internationalen Gemeinschaftswelt, Hamburg 1998.
- Annan, K.: Strengthening of the United Nations. An Agenda for Further Change, New York 2002.
- Benedick, R. E.: Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet. Enlarged edition, Cambridge/Mass., London 1998.
- Biermann, F./U. E. Simonis: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politische Debatte um die Gründung einer Weltumweltorganisation, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7.Jg., Heft 1, 2000, S. 163-183.
- Chambers, W. B./J. F. Green (Eds.): Reforming International Environmental Governance, Tokyo, New York, Paris 2005.
- Charnovitz, St.: A World Environment Organization, in: W. B. Chambers/J. F. Green (Eds.): Reforming International Environmental Governance, Tokyo, New York, Paris 2005, S. 93-123.
- Ehrlich, P. R./Ehrlich, A. H.: The Population Explosion. New edition, London, Sydney 1990.
- Esty, D. et al.: Global Environmental Institutions. Perspectives on Reform, London 2002.
- Gareis, S./J. Varwick: Die Vereinten Nationen. 4. Auflage, Opladen 2006.
- Hofmann, F.: Globale Waldpolitik, Remagen-Oberwinter 2004.
- Intergovernmental Panel on Global Change (IPCC): Climate Change 2007. The Physical Science Basis, Geneva 2007.
- Meadows, D./J. Randers/ D. Meadows: Limits to Growth. The 30 Year Update, White River Junction, VT 2004; in Deutsch: Grenzen des Wachstums. Das 30-Jahre-Update, Stuttgart 2006.
- Rechkemmer, A.: Postmodern Global Governance: The United Nations Convention to Combat Desertification, Baden-Baden 2004.
- Rechkemmer, A. (Ed.): UNEO. Towards an International Environment Organisation, Baden-Baden 2005.
- Rechkemmer, A./Schmidt, F.: Neue globale Umweltpolitik. Die Bedeutung der UN-Reform für eine nachhaltige Wasser- und Waldpolitik, Berlin 2006.
- Simonis, U. E.: Weltumweltpolitik. Grundriss und Bausteine eines neuen Politikfeldes. Zweite Auflage, Berlin 1999.
- Simonis, U. E.: Energieoption und Waldoption. Der technische und der natürliche Weg zum Internationalen Klimaschutz, Berlin: WZB Papers 2004.
- United Nations Environment Program (UNEP): GEO 1997/2000/2003. Global Environment Outlook, London 1997/2000/2003.
- Varwick, J.: Vereinte Nationen, in: W. Woyke (Hg.): Handwörterbuch Internationale Politik. 9. Auflage, Wiesbaden 2005, S. 534-546.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Welt im Wandel. Die Gefährdung der Böden, Bonn 1994.
- WBGU: Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme, Berlin 1996.
- WBGU: Welt im Wandel. Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser, Berlin 1997.
- Wolf, K. D.: Die UNO. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven, München 2006.
- World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Oxford 1987; in Deutsch: Weltkommission für Umwelt und Entwicklung: Unsere Gemeinsame Zukunft, Greven 1987.
- Worldwatch Institute: State of the World 2005. Redefining Global Security, New York, London 2005.

Gedanken über eine Wassergemeinschaft von Israelis und Palästinensern

Fritz Andres

In seiner Studie „Israel und Palästina – Warum kämpfen sie und wie können sie aufhören?“ (München 2003) hebt der Nahost-Experte Bernard Wallerstein die „entscheidende Rolle“ hervor, die von Anfang an das Wasser in der Geschichte des arabisch-israelischen Konflikts spielte. „Im Jahr 1967 zum Beispiel war der Streit um das Jordanwasser einer der Gründe für den Kriegsausbruch. ... Nach 2000 wurde das Wasser zu einem der Hauptstreitpunkte der Intifada.“ (S. 70-71, 82). Im Hinblick auf das Wasserproblem betrachtet Wallerstein Israelis und Palästinenser als „siamesische Zwillinge“, die auf längere Sicht werden einsehen müssen, „dass eine Zusammenarbeit nicht nur wünschenswert, sondern unvermeidlich ist.“ (S. 83 und 86).

Da liegt es nahe, darüber nachzudenken, ob bodenreformerische Einsichten, deren allgemeine Bedeutung für den Frieden schon verschiedentlich dargestellt wurde, auch zu einer friedlichen Lösung der Wasserproblematik im Nahen Osten beitragen können. Dies auch deshalb, weil bodenreformerische Einsichten bereits seit den Anfängen des zionistischen Siedelns in Palästina unter dem Einfluss des Bodenreformers Franz Oppenheimer durchaus eine wichtige Rolle gespielt haben. Sie führten zur Gründung des Jüdischen Nationalfonds, dem heute noch ein großer Teil des Bodens in Israel gehört. Die nachfolgenden Gedanken über eine Wassergemeinschaft von Israelis und Palästinensern erheben allerdings nicht den Anspruch auf unmittelbare Umsetzbarkeit – dazu fehlt es dem Autor an ausreichender Kenntnis der Verhältnisse. Wohl aber dürfte der bodenreformerische Ansatz auch für Kenner der Verhältnisse eine Anregung sein, das Wasserproblem im Nahen Osten neu zu durchdenken und die bodenreformerischen Leitgedanken zu einem echten Beitrag zum Frieden zwischen Israel und Palästina weiterzuentwickeln.

Die Grundideen der Bodenreform im Allgemeinen lassen sich in wenigen Sätzen zusammenfassen:

1. Die Erde wird als Gemeinschaftsgut der gesamten Menschheit angesehen.
2. Diese vergibt im Rahmen eines Meistgebotsverfahrens Nutzungsrechte am Boden und den übrigen Ressourcen an Interessenten gegen laufendes Entgelt.
3. Die eingehenden Entgelte werden gleichmäßig pro Kopf der (Welt-) Bevölkerung zurückverteilt, so dass ein durchschnittlicher Ressourcennutzer seine Nutzung im Ergebnis unentgeltlich hat, weil er für sie so viel bezahlen muss wie er im Rahmen der Rückverteilung erhält.

Auf das Wasserproblem im Nahen Osten angewendet bedeutet dies:

1. Das Wasser des Gebietes von Israel und Palästina wird als gemeinschaftliches Gut der dort lebenden Menschen angesehen. Daraus ergibt sich unter anderem die Kompetenz beider Seiten zur gemeinschaftlichen Festlegung der zulässigen Förder- bzw. Entnahmemengen.
2. Die danach in Verkehr gebrachte Wassermenge wird von den Nutzern – in der Regel aus dem öffentlichen Leitungsnetz – gegen Bezahlung entnommen.
3. Die eingehenden Entgelte werden – nach Abzug der Förder- und Leitungskosten – an alle Palästinenser und Israelis gleichmäßig verteilt, so daß ein durchschnittlicher Wasserverbraucher das Wasser – d. h. die reine Ressource, nicht die Leistung der Verfügbarmachung – im Ergebnis umsonst erhält, weil er dafür soviel bezahlt wie er über die Rückverteilung erhält.

Voraussetzung für den Abschluss eines entsprechenden Abkommens zur Bildung einer Wassergemeinschaft von Israelis und Palästinensern

wäre also zunächst, das Wasser als gemeinschaftliche Ressource anzuerkennen und unter gemeinschaftliche Verwaltung zu stellen. Das geht vielleicht zunächst nicht ohne neutrale Aufsicht (z.B. durch die Vereinten Nationen), damit keine Seite befürchten muß, von der anderen hintergangen oder übervorteilt zu werden. Für die Ausstrahlung des Projektes auf das übrige Verhältnis zwischen Palästinensern und Israelis wäre allerdings gerade eine gemeinschaftliche Verwaltung ohne fremde Aufsicht besonders wünschenswert.

Die territorialen Abgrenzungen für die Wasserentnahme bieten keine Probleme, im Gegenteil: für alle auf dem gemeinsamen Gebiet entnommenen Wassermengen entfällt jeder Eigentumsstreit. Und im Verhältnis zu Drittstaaten bleiben die gleichen Probleme bestehen wie heute. Jedoch sollte das Abkommen von Anfang an auf Erweiterung durch Beitritt anderer Länder wie Libanon, Syrien, Jordanien und Ägypten angelegt sein. Mit denen würde damit ebenfalls ein in der Regel wichtiger Streitpunkt ausgeräumt und eine neue Gemeinschaftlichkeit hergestellt.

Was den Preis bzw. den Preisanteil für das reine Wasser, also den über die Kosten der Förderung und Verteilung hinausgehenden Entgeltanteil im zu zahlenden Wasserpreis betrifft, so erhält dieser erstmalig die Funktion eines echten Steuerungsinstruments zur Begrenzung der Nachfrage. Da die reine Ressource, solange keine Arbeit auf sie verwendet worden ist, der Gemeinschaft als Naturgegebenheit kostenlos zur Verfügung steht, haben Entgelte in Bezug auf sie auch keine Kostendeckungsfunktion, sondern nur die Aufgabe, die Nachfrage auf eine nachhaltig verfügbare und ökologisch vertretbare Angebotsmenge der Naturressource zurückzudrängen. Bisher haben jedoch meist soziale und politische Rücksichten den konsequenten Einsatz dieses ökonomischen Instruments verhindert. Das wird nun anders. Denn man wird bald feststellen, dass die Widerstände gegen Erhöhungen des reinen Wasserpreises bei dem beschriebenen Umlagesystem gering sein werden, weil mit den Preisen die monetäre Rückverteilungsmasse wächst, so dass ein Durchschnittsbezug im Ergebnis kostenlos bleibt. Daher kann

der Wasserpreis ohne große politische Probleme auf die Höhe angehoben werden, bei der die Nachfrage auf das nachhaltig verfügbare Ressourcenangebot zurückgeht. Die im Interesse einer nachhaltigen Entnahmemöglichkeit notwendigen Begrenzungen – und d.h. Verteuerungen – der Ressourcennutzung werden also politisch mehrheitsfähig!

Es sei noch einmal betont, daß für die Rückverteilungsmasse von den Wasserentgelten die Kosten der Förderung, ggf. auch der Aufbereitung und selbstverständlich der Verteilung abgezogen werden müssen, soweit sie nicht bereits durch die Erhebung besonderer Gebühren oder durch Steuern abgedeckt sind. Denn die Rückverteilung dient der Realisierung des gleichen Teilhabeanspruchs jedes Menschen an der natürlichen Ressource, nicht der Finanzierung der Leistungen Einzelner oder der Gemeinschaft, die erforderlich sind, um die Ressource verfügbar zu machen, zu transportieren und zu verteilen. Verteuerungen des Wasserbezugs aus ökologischen Gründen verteuern aber die Ressource und nicht die Förderung oder Verteilung des Wassers, sie erhöhen daher in voller Höhe das Rückverteilungsvolumen und ändern nichts an der durch die Rückverteilung bewirkten Kostenlosigkeit eines Durchschnittsbezugs.

Die Tatsache, daß Kinder vermutlich im Durchschnitt weniger Wasser brauchen als Erwachsene, könnte der Akzeptanz eines rein an der Bevölkerungszahl orientierten Verteilungsschlüssels entgegenstehen. Dies insbesondere, weil die Zahl der Palästinenser gegenwärtig sehr viel stärker zunimmt als die der Israelis. Auch wenn jeder Kompromiß an dieser Stelle die Durchführung verkompliziert, so könnte doch eine Gewichtung der Rückverteilungsbeträge nach dem Lebensalter eine Kompromissformel darstellen, die für alle Beteiligten akzeptabel ist.



Trifft es zu, daß von rund 600 Millionen m³ Wasser, die die Israelis heute aus den Palästinensergebieten westlich des Jordans jährlich beziehen, gerade mal ein Fünftel an die Palästinenser geht (siehe FAZ vom 12.06.2003, Seite 39, „Das verdrängte Wort“ von Joseph

Croiteru), so liegt die Vermutung nahe, daß einer der wesentlichen Antriebe für die expansive Siedlungspolitik der Israelis in der Sicherung des Zugriffs auf diese Grundwasservorkommen besteht. Eine Räumung dieser illegal und völkerrechtswidrig besiedelten Gebiete, ohne die – gleich in welchem Umfang – ein Frieden im Nahen Osten nicht zu erreichen sein wird, dürfte daher kaum zu erwarten sein, solange sie zugleich den Verzicht auf Zugang zum Trinkwasser bedeutet. Weit eher rückt die Räumung in den Bereich des politisch Denkbaren, wenn eine gleichberechtigte Teilhabe an den Wasservorräten des gesamten Gebietes im Wege des beschriebenen Umlageverfahrens und damit auch ohne Besiedlung gesichert werden könnte, die Territorial- und Siedlungsfrage also von der Wasserfrage getrennt wäre.

Mit einer Wassergemeinschaft würde zwischen Israelis und Palästinensern ein Feld der Begegnung unter Gleichen und der wechselseitigen Anerkennung als Menschen entstehen, das nicht ohne Wirkung auf andere Konfliktbereiche bliebe. Denn es ist schwer vorstellbar, dass Menschen, die sich auf einem Gebiet als gleichberechtigt anerkennen, sich im übrigen weiterhin gegenseitig so hassen und verachten, wie dies zwischen Israelis und Palästinensern heute zum Teil der Fall ist. Darin könnte ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung des Klimas bei der Lösung anderer Konfliktbereiche bestehen.

Würde dieser Vorschlag realisiert, so wäre es endlich einmal weder die Macht der Verzweiflung und des aus dieser erwachsenden Terrors noch die Macht des Militärs, aber auch nicht die politische Macht der Ökonomie, sondern die Macht einer Idee, von der für diesen Konflikt eine friedensstiftende Wirkung zu erwarten wäre. Das wäre gerade für diesen Konflikt von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Und nicht nur für diesen, sondern auch für die zahlreichen, sonst in der Welt schon vorhandenen bzw. noch auf uns zukommenden Verteilungskonflikte um das Wasser und um andere Ressourcen. Welche Signalwirkung könnte von einer ausgerechnet von Israelis und Palästinensern errichteten und mit dem Menschenrecht auf gleiche Teilhabe begründeten Ressourcengemeinschaft auf die

übrige Welt ausgehen! Man denke an die Befürchtungen der Friedensforscher, nach denen es bei den meisten kriegerischen Auseinandersetzungen in unserem Jahrhundert ums Trinkwasser gehen wird – um regionale Konflikte also, bei denen sich die Idee einer Ressourcenumlage als der zentrale Schlüssel zur Befriedung erweisen könnte. Man denke ferner an die ungleiche Verteilung der Ölvorkommen in der arabischen Welt. So hat die US-Außenministerin Rice erst kürzlich nach einem Besuch im Irak die gerechte Aufteilung der dortigen Ölvorkommen als den Schlüssel zum Frieden im Lande bezeichnet. Mit einiger Fantasie dürfte sich der Dreistufenplan der Bodenreform auch auf die dortigen Verhältnisse anwenden lassen. An einer Stelle realisiert, dürfte sodann der Gedanke einer Ressourcengemeinschaft und das aus ihm resultierende Umlageverfahren, der ihm innewohnenden Tendenz zur Ausweitung folgend, bald um sich greifen und nicht nur für das Wasser und für das Öl, sondern auch für die übrigen Ressourcen einschließlich des Bodens, und für ganze Regionen, Erdteile und schließlich die gesamte Erde ähnliche Fragestellungen virulent werden lassen. Gäbe es einen wirksameren Ansatz zur ideellen und zuletzt realen Demontage der vielfach noch bestehenden ressourcengestützten Feudalordnungen und schließlich für den Frieden in aller Welt?

Sicher – da werden viele Privilegien ins Wanken geraten. Letztlich ist aber auf dieser Erde gerade im Zeitalter der Globalisierung jeder an seinem Standort auf die gesamte übrige Erde mehr oder weniger angewiesen, so daß jeder heutige Ressourcenbesitzer sich zwar auf seine Privilegien berufen und ein Interesse haben mag, die übrige Menschheit zu erpressen, aber auch selbst erpreßbar ist. Der Konflikt zwischen der Türkei mit ihrem privilegierten Zugang zum Wasser von Euphrat und Tigris und den von diesem Wasser abhängigen, dafür aber durch ihren Zugang zum Öl privilegierten Staaten wie z. B. dem Irak bietet dafür eines von vielen aktuellen Beispielen. Geschickte Politik muß diese wechselseitigen Abhängigkeiten zum Vorteil des Gesamtprojektes nutzen.



Es sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass die Idee einer Ressourcenumlage nicht nur für den Frieden in der Welt von größter Bedeutung wäre, sondern auch für die Lösung der Umweltprobleme. In der ökologischen Diskussion wird nämlich bisher zu wenig beachtet, daß die notwendige Begrenzung des Zugangs zu den Ressourcen Verteilungsprobleme schafft bzw. verschärft, die ebenfalls gelöst werden müssen. Denn eine ökologische Politik, die sich darauf beschränkt, die Ressourcennutzung zu begrenzen und zu verteuern, ohne ihre Verteilungswirkungen zu bedenken, führt bei zunehmender Höhe der Entgelte unweigerlich zu einer Spaltung der Gesellschaft in solche, die sich die Ressourcennutzung weiterhin leisten können, und solche, denen dies immer weniger möglich ist. Dies wird in demokratischen Gemeinwesen auf Dauer nicht hingenommen werden. Beschlüsse, die den Ressourcenzugang verteuern, werden dann, auch wenn sie ökologisch noch so gut begründet und notwendig sind, gar nicht erst zustande kommen. Erst eine gerechte Verteilung, wie sie durch die Ressourcenumlage erreicht wird, sorgt zugleich für die demokratische Akzeptanz der ökologisch notwendigen Begrenzungen bzw. Verteuerungen, weil jeder Bürger sich bei jeder Höhe der Entgelte infolge der gleichmäßigen Rückverteilung eine durchschnittliche Nutzung immer leisten kann.

Zwei Beispiele mögen das verdeutlichen:

- Die Akzeptanz weiterer Ökosteuererhöhungen wird ganz entscheidend von der Verwendung der damit erzielten Einnahmen abhängen. Bei einer gleichmäßigen Rückverteilung dieser Einnahmen pro Kopf der Bevölkerung, d.h. bei einer Umwandlung der Ökosteuer in eine Ökoumlage, würden die notwendigen demokratischen Mehrheiten selbst dann nicht wegbrechen, wenn die Abgabe in einem relativ kurzen Zeitraum bis auf die Höhe angehoben würde, die sie benötigt, um die angestrebten ökologischen Effekte in vollem Umfang zu erzielen.
- Das Kyoto-Protokoll verteilt bekanntlich die Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO₂-Emissionen nach einem nur als skandalös zu bezeichnenden Verteilungsschlüssel, nämlich kostenlos an die Nationalstaaten nach ihrem „Er-

oberungsstand“ von 1990, das heißt nach der von ihrem Territorium in diesem Jahr ausgegangenen Emissionsmenge. Die Hauptverschmutzer haben damit für die Zukunft die beste Ausgangsposition. Ein Umlageverfahren, das von vornherein Entgelte für die Nutzung des atmosphärischen Aufnahmespeichers erhebt, sie für die Weltgemeinschaft einsammelt und pro Kopf der Weltbevölkerung gleichmäßig rückverteilt, würde dagegen die Hauptverschmutzer hauptsächlich belasten, die unterdurchschnittlichen Nutzer dagegen nur gering und über die gleiche Rückverteilung per Saldo zu erheblichen Transfers von den Industrienationen zu den bevölkerungsreichen Ländern, insbesondere China und Indien, führen. Diese hätten damit nicht nur ein großes Motiv, ihre Industrialisierung auf einen emissionsarmen Pfad, z. B. ihre Verkehrsmotorisierung vorzugsweise auf die Schiene usw. zu lenken, sondern auch die finanziellen Mittel dazu. Auch hier, bei der weltweiten Begrenzung der Nutzung des atmosphärischen Aufnahmespeichers für CO₂-Emissionen, wird damit deutlich, daß Begrenzungsbestrebungen nur in Verbindung mit einer gerechten Verteilung Erfolg versprechen.



Schließlich sei an dieser Stelle noch auf die Auswirkungen des Vorschlags auf zwei weitere Problemfelder der heutigen Weltordnung hingewiesen, nämlich

- auf das Problem der weltweiten Wettbewerbsneutralität und Chancengleichheit, wie es im Rahmen der EU bzw. der WTO und darüber hinaus verfolgt wird oder werden sollte: eine Neutralisierung standort- und ressourcenbedingter Wettbewerbsverzerrungen, wie sie durch das beschriebene Umlageverfahren erreicht wird, ist eine unverzichtbare Voraussetzung für einen unverfälschten Leistungswettbewerb, um dessen Errichtung es im Rahmen der genannten Institutionen u. a. geht;
- auf das Problem der Migration, deren bewegende Motive häufig in der Suche nach Teilhabe an den auf Ressourcenbesitz beruhenden Privilegien oder in der Flucht vor den Auswirkungen und Mißbräuchen dieser Privilegien zu finden sind.

Für einen Staat, der seine Außenpolitik nicht als Macht- oder als nationalstaatliche Interessenpolitik, sondern als Weltinnen- und damit als Weltordnungspolitik begreift, kann die Idee staatenübergreifender, letztlich weltweiter Umlagesysteme, durch die eine effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen, zugleich aber auch eine gerechte Verteilung von Zugangschancen und Teilhaberechten erreicht wird, zu einem Schlüssel werden, den er als Ordnungselement zur Beilegung letztlich ressourcenbezogener

Probleme und Konflikte in vielen Regionen der Welt in die internationale Debatte einbringen kann. Die Ressourcenumlage erweist sich als zentrales Element einer Weltordnungspolitik nicht allein durch ihre Eignung, regionale Konflikte zu lösen, sondern zugleich dadurch, daß die nach diesem Muster gestrickten vereinzelt Lösungen offen sind für eine Ausweitung, Vernetzung und letztlich für eine weltweite Ressourcenordnung.

Regionalökonomisches aus Israel / Palästina

„Es war bei uns ein ehernes Gesetz, nichts Importiertes zu kaufen, keinerlei ausländische Erzeugnisse, soweit es entsprechende heimische Produkte gab. Aber wenn man zu Herrn Austers Lebensmittelladen Amos-/Ecke Ovadja-Straße ging, musste man immer noch wählen zwischen Käse aus dem Kibbuz, vertrieben von Tnuva, und arabischem Käse: War arabischer Käse aus dem Nachbardorf Lifta inländischer oder ausländischer Herkunft? Kompliziert. Der arabische Käse war ein klein wenig billiger. Aber wenn du arabischen Käse kauftest, würdest du dann nicht am Zionismus Verrat üben? ... Wie können wir nichtjüdischen Käse kaufen? Andererseits, wenn wir die Erzeugnisse unserer arabischen Nachbarn boykottieren, dann tragen wir doch dazu bei, den Hass zwischen den beiden Völkern zu vertiefen und zu verewigen, und für das Blut, das, Gott behüte, noch vergossen werden würde, wären auch wir dann mitverantwortlich. ... Diesmal werden wir entschieden arabischen Käse kaufen, der übrigens wirklich ein wenig besser schmeckt als der Käse von Tnuva und auch etwas weniger kostet. ...

Eine kleine Debatte brach des öfteren unter den Kunden in Herrn Austers Lebensmittelladen aus: Arabischen Käse kaufen oder nicht kaufen? Einerseits heißt es: ‚Die Armen deiner Stadt gehen vor‘, und daher sind wir verpflichtet, nur Tnuva-Käse zu kaufen. Andererseits steht geschrieben: ‚Ein und dasselbe Gesetz gelte für den Einheimischen und den Fremdling, der unter euch wohnt‘, deshalb sollte man manchmal den Käse unserer arabischen Nachbarn kaufen, ‚denn Fremdlinge wart ihr im Lande Ägypten.‘ Und überhaupt, mit welcher tiefer Verachtung würde Tolstoj denjenigen betrachten, der nur wegen der Religionszugehörigkeit oder der nationalen Herkunft den einen Käse kauft und den anderen nicht! Was ist mit den Werten des Universalismus? Des Humanismus? Der Brüderschaft aller nach Gottes Ebenbild Erschaffenen?“

Amos Oz in seinem Roman „Eine Geschichte von Liebe und Finsternis“, Frankfurt 2006, S. 31-32.

BERICHTE

■ Klimaschutz

In unserer Verfassung ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verankert – der Schutz des Klimas jedoch noch nicht. Damit der Klimaschutz nicht wirtschaftlichen und politischen Interessen geopfert wird, fordert Greenpeace seine Verankerung in den Verfassungen aller Länder und in der UN-Charta.

Nähere Informationen:

http://www.greenpeace.de/themen/klima/mitmach_aktionen/

■ Stiftung „Schützt die Allmende“

Nach Auffassung des Philosophen Immanuel Kant sind „alle Menschen ursprünglich (...) im rechtmäßigen Besitz des Bodens, d.h. sie haben ein Recht, da zu sein, wohin sie die Natur oder der Zufall (ohne ihren Willen) gesetzt hat.“ Kant sprach vom „gemeinsamen Besitz, wegen der Einheit aller Plätze auf der Erdoberfläche, als Kugeloberfläche“. In seiner „Metaphysik der Sitten“ § 63 heißt es: „Da der Besitz des Bodens, worauf der Erdbewohner leben kann, immer nur als Besitz von einem Teil eines bestimmten Ganzen, folglich als ein solcher, auf den jeder derselben ursprünglich ein Recht hat, gedacht werden kann: so stehen alle Völker ursprünglich in einer Gemeinschaft des Bodens (...)“. Schon 1795 zog Kant aus diesem Gedanken des Gemeinschaftsbesitzes in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ politische Schlussfolgerungen, indem er Elemente eines „Weltbürgerrechts“ entwickelte.

Von diesen von Kant gelegten philosophischen Grundlagen leitet die „Allmende-Stiftung“ ihr Selbstverständnis ab. Sie fördert zivilgesellschaftliche, politisch-organisatorische, pädagogische und juristische bzw. rechtswissenschaftliche Anstrengungen, die sich regional, national oder international dem Schutz des „Gemeinschaftsgutes Natur“ gegen Kontaminierung, Zerstörung bzw. privatwirtschaftliche (oder auch undemokratisch-staatliche) Zweckentfremdung widmen. *Nähere Informationen* darüber gibt es auf der Website www.schuetzt-die-allmende.de

BÜCHER

■ Donella und Denis Meadows, Jorgen Randers Grenzen des Wachstums – Das 30-Jahre-Update

Stuttgart: Hirzel Verlag, 2006. 323 Seiten.

Im Jahre 1972 erschien von denselben Autoren das Buch „Die Grenzen des Wachstums“. Es hat seinerzeit die Debatte über die Zukunft der Menschheit stark angeregt. Als Forschungsinstrument diente das von dem Autorenteam geschaffene formale mathematische Computermodell „World3“. Zwölf Szenarien verdeutlichten, wie das Bevölkerungswachstum und steigender Verbrauch natürlicher Ressourcen mit verschiedenen Grenzen in Wechselwirkung stehen, und dass irgendwann auf unserem Planeten ein Ende des physischen Wachstums eintreten muss. Die Grenzen wurden damals noch in weiter Ferne gesehen.

Mit einem weiteren Buch „Die neuen Grenzen des Wachstums“ brachten die Wissenschaftler ihre Studie 1992 auf den neuesten Stand. (Vgl. Zeitschrift für Sozialökonomie, 100. Folge, S. 41/42.) Die historische Entwicklung hatte die 20 Jahre zuvor gezogenen Folgerungen weitgehend untermauert und auch ein wichtiges neues Ergebnis: Es zeigte sich nunmehr, dass die Menschheit die Kapazitätsgrenzen der Erde bereits überschritten hatte. Die verschiedenen dort vorgestellten Szenarien zeigen, unter welchen Voraussetzungen eine Katastrophe für Mensch und Umwelt noch vermieden werden könnte und unter welchen Bedingungen nicht mehr.

Inzwischen ist der „ökologische Fußabdruck der Menschheit im Vergleich zur ökologischen Tragfähigkeit der Erde“ noch größer geworden, was eine Grafik im „30-Jahre Update“ veranschaulicht (S. XVII). Die Wirtschaftsaktivitäten haben nach Meinung der Autoren bereits heute wichtige Grenzen überschritten und werden es in den nächsten Jahrzehnten noch mehr tun. Während das Konzept des freien Handels stark vorangetrieben worden sei, hätte das Problem der „Grenzüberschreitung“ als eine berechtigte Sorge

in öffentlichen Debatten nur unzureichend Eingang gefunden.

Die reale Entwicklung der letzten drei Jahrzehnte stimmt mit den wichtigsten Merkmalen der ursprünglichen Szenarien von „World3“ überein, zum Beispiel Bevölkerungszuwachs und Nahrungsmittelproduktion. Und „erodierende Grenzen, stures Festhalten an Wachstumsvorstellungen und verzögerte Reaktion der Gesellschaft auf die Annäherung der Grenzen“ sind offensichtlich beständige und verbreitete Eigenschaften des globalen Systems. Sie ergeben bestimmte dynamische Verhaltensmuster, auf die sich entscheidende Aussagen der verschiedenen Szenarien über die Wahrscheinlichkeit eines Zusammenbruchs stützen.

Die Schlussfolgerungen sind im dritten Buch der Reihe im Grunde die gleichen wie in den beiden vorhergehenden Publikationen. Warum dann ein weiteres Buch? Die Forscher wollen u. a. erneut betonen, dass die Menschheit bereits Grenzen überschritten hat, dass sich aber die daraus resultierenden Schäden und Leiden durch eine vorausschauende Politik noch reduzieren ließen. Außerdem wurden die Argumente leichter verständlich formuliert und durch Daten und Beispiele gestützt, die sich in den vergangenen Jahrzehnten ergeben haben. Damit soll auch Dozenten, die schon die früheren Bücher verwendet haben, aktualisiertes Material für ihre Studierenden zur Verfügung stehen.

Auch mit dem neuen Buch wollen die Autoren keine bestimmte Entwicklung für die Zukunft voraussagen. Alternative Szenarien und unterschiedliche Bilder sollen zeigen, wie die Entwicklung im 21. Jahrhundert verlaufen könnte. Dem Eingangskapitel „Overshoot: Grenzüberschreitung“ folgen im 2. Kapitel Erklärungen zum exponentiellen Wachstum mit Beispielen wie Bevölkerungszuwachs, Ressourcenverbrauch und Ersparnisbildung durch Zins und Zinseszins. Im Kapitel 3 „Die Grenzen: Quellen und Senken“ befassen sich die Autoren mit erneuerbaren und nicht erneuerbaren Ressourcen sowie mit Emissionen und Abfallstoffen in der Umwelt. Der „ökologische Fußabdruck der Menschheit“ hat die Grenze der Nachhaltigkeit überschritten, er ist aber in dieser Größe gar nicht erforderlich,

um allen Menschen der Welt einen annehmbaren Lebensstandard zu ermöglichen. Seine Verkleinerung ist machbar, aber es gibt keinen unmittelbaren Druck für Veränderungen und Entscheidungen. Wenigstens gibt es gezielte, wenn auch nur schleppende internationale Maßnahmen gegen das Problem FCKW.

In den Kapiteln 4 bis 7 werden mithilfe des Computermodells „World3“ – aktualisiert zu „World 3-03“ (auf CD-ROM erhältlich) verschiedene Entwicklungen simuliert. Viele Daten und Theorien werden verknüpft. Daraus werden „Wachstum, Grenzen und verzögerte Reaktionen“ zu einer klar umrissenen, zusammenhängenden Gesamtschau zusammengefügt. Die meisten zeigen, was passiert, wenn Warnsignale nicht erkannt und Probleme nicht gelöst werden, bevor sie ein kritisches Stadium erreichen, wenn keine tiefgreifenden Veränderungen erfolgen. Es lässt sich aber auch projizieren, was passieren könnte, wenn die globale Gesellschaft begänne, dem Konzept der Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen.

Szenario 9 zum Beispiel simuliert eine ab 2002 berechnete Entwicklung, die bei sofortiger Einführung von besseren Techniken zur Emissionskontrolle, zur effizienteren Ressourcennutzung und Verbesserung der Landwirtschaft langfristig zu einem Gleichgewichtszustand führen soll, der gekennzeichnet ist u.a. durch Stabilisierung der Weltbevölkerung (unter 8 Milliarden) sowie der Industrie- und Nahrungsmittelproduktion (kein Wachstum mehr) und durch einen zwar nicht luxuriösen, aber annehmbaren Lebensstandard für alle.

Das abschließende Kapitel 8 beruht weniger auf Daten oder dem Computermodell, sondern mehr auf Denkmodellen. Ob man nun die Zukunft pessimistisch oder optimistisch einschätzt – es müssen Handlungsprioritäten gesetzt werden, mit denen sich die Schäden für Menschheit und Umwelt minimieren ließen: eine Revolution zur Nachhaltigkeit. Voraussetzung dafür ist eine rechtzeitige Verbreitung von relevanten, überzeugenden, ausgewählten, einflussreichen und präzisen Informationen sowie eine Anzahl mutiger Erneuerer. Ferner werden fünf Hilfsmittel aufgezeigt, mit denen die globale Gesellschaft einen Zustand der Nachhaltigkeit erreichen kann:

Entwicklung von Wunschvisionen, Aufbau von Netzwerken, Wahrhaftigkeit, Lernbereitschaft und Nächstenliebe. Die Autoren gestehen, sich an diese Ansätze als Wissenschaftler nur zögerlich herangewagt zu haben. Diese sind aber ihres Erachtens tatsächlich wesentliche Eigenschaften für jede Gesellschaft, die auf lange Sicht zu überleben hofft.

Viele Leser dieser Zeitschrift werden sich fragen, welche Bedeutung die bestehende Geld- und Finanzordnung in „World3“ und in den Denkmolelln des Forscherteams spielt, ist doch ständiges Wachstum für die Wirtschaft eine Funktionsnotwendigkeit, solange Geld und Kredit signifikant hohe Zinsen kosten. Das sehen die Autoren offenbar nicht so. Zwar hat für sie eine Bestandsgröße, die Teil einer positiven Rückkopplungsschleife ist, die Fähigkeit zu einem exponentiellen Wachstum, was aber nicht heißen müsse, dass es tatsächlich stattfindet. Sowohl materielles als auch finanzielles Kapital ermögliche lediglich die Erzeugung von noch mehr Kapital (S. 25). An anderer Stelle ist zu lesen: „Unser Schwerpunkt liegt auf der materiellen Wirtschaft, den realen Dingen, für welche die Grenzen der Erde gelten, nicht auf der Geldwirtschaft; diese ist eine gesellschaftliche Erfindung, die die physikalischen Gesetze unseres Planeten unberücksichtigt lässt“ (S. 37). Eben! Wie aber mit einem Guthaben- und Schulden-Akkumulationssystem, das ständiges Wirtschaftswachstum voraussetzt und zwecks Aufrechterhaltung der Konjunktur geradezu zwangsläufig nach sich zieht, ein Gleichgewichtszustand mit stabiler Wirtschaftslage zu erreichen sein soll, diese Frage beantwortet das Buch leider nicht. Die Forscher planen laut Vorwort bereits ein 40-Jahre-Update für 2012. Würden sie künftig in puncto Geldwirtschaft differenzieren und in ihren Simulationen berücksichtigen, ob die Entwicklungen mit einem neutralen oder einem ständiges Wachstum bedingenden Geld, mit dienendem oder herrschenden Kapital verlaufen, würde der Wahrscheinlichkeitsgrad der verschiedenen Szenarien wesentlich erhöht werden.

Josef Hüwe

■ Mohssen Massarrat Kapitalismus, Machtungleichheit, Nachhaltigkeit – Perspektiven revolutionärer Reformen

Hamburg: VSA-Verlag, 2006. 309 Seiten.

In seinem neuen Buch verknüpft Professor Mohssen Massarrat (er lehrt und forscht an der Universität Osnabrück im Fachbereich Sozialwissenschaften, Informations- und Forschungsstelle Dritte Welt – Umwelt und Entwicklung) die Politökonomie marxistischer Prägung kritisch mit der soziologischen Machttheorie, um damit Nachhaltigkeit zu begründen. Sein Schlüsselbegriff ist dabei die Chancengleichheit. „Es geht um die Perspektive der Nachhaltigkeit und eine Logik, die das Grundbedürfnis der überwältigenden Mehrheit der Menschen nach gerechter Verteilung der produzierten Güter und Dienstleistungen mit der Notwendigkeit koppelt, die Erde als Erbe der Menschheit den nächsten Generationen mindestens genau so zu überlassen, wie die gegenwärtige Generation sie vorgefunden hat. Dieses Buch soll dazu einen bescheidenen Beitrag leisten.“ (S.11)

Der erste Teil des Buches gibt eine kritische Bestandsaufnahme. Zunächst wird am Beispiel der marxistischen Denker Ernest Mandel, Rosa Luxemburg, David Harvey und Alex Callinicos der Kern der Kritik herausgearbeitet: „die Ausklammerung von Macht und Machtungleichheit als autonome Sphäre“. (S.30) So bleibe die Fähigkeit des Proletariats, „den Kapitalismus nach den eigenen gesellschaftlichen Kriterien zu reformieren, außer Acht.“ (S.31). Die Sphäre der Macht und Machtungleichheit wird dann anhand der Machttheorien von Max Weber und Michael Mann genauer beleuchtet, gekoppelt mit dem Versuch einer Erweiterung durch den Nachweis, „dass Macht und Machtungleichheit, einer eigenen Logik folgend, ihrerseits auf die Ökonomie gestaltend und substanziell zurückwirken.“ (S.47)

Dazu führt Massarrat drei Kategorien der Macht ein: „die ökonomische Macht in der Produktionsphäre als primäre Macht.“ (S.47). Davon ist zu unterscheiden die sekundäre Macht, die Massarrat der Distributionssphäre zuordnet: „Im Unterschied zur primären Macht, die ... die

Grundlage für ein Plussummenspiel darstellt, ist die sekundäre Macht ... ein Hebel von Umverteilung im Sinne eines Nullsummenspiels. Deutlich zu unterscheiden von den bisher genannten zwei Machtquellen ist die legitimierende Macht, die sich aus materiellen, traditionellen und kulturell-religiösen Werten einer Gesellschaft speist.“ (S.48). Weiterhin nennt Massarrat zwölf Machtformen, unter ihnen ausdrücklich die Macht der Eigentümer an natürlichen Ressourcen: „Hinter allen drei Machtquellen und allen zwölf Machtformen verbirgt sich die Fähigkeit, gesellschaftliche Ressourcen, Instrumente und Regeln des menschlichen Zusammenlebens zu monopolisieren. Macht ist ... nichts anderes als die Fähigkeit zur Monopolisierung, die ... Monopolisierung ist gleichzeitig auch Ausschluss.“ (S.50,55) Massarrat führt dann noch die „moralische Macht“ (S.63) ein, die unter keine der vorgenannten drei Kategorien subsumiert werden könne, ihre Quellen sind andersartig.

Im dritten Kapitel werden die Darlegungen des ersten und zweiten Kapitels am Beispiel der USA konkretisiert. Dieses Hegemonialsystem speist seine Macht aus den drei ersten Macht-kategorien in allen zwölf Machtformen, die Naturressource fossile Energie sowie der Dollar als Leitwährung sind dabei in Schlüsselrollen. Trotzdem werden die Grenzen dieses Hegemonialsystems deutlich: die De-Legitimierung der US-Politik, am deutlichsten bei der Irak-Politik sichtbar, lässt die moralische Macht zusehends schwinden.

Der zweite Teil des Buches widmet sich den „revolutionären Reformen, revolutionär deshalb, weil sie ... im Ansatz systemtranszendent angelegt sind.“ (S.135) Dazu wird zunächst der Begriff der Nachhaltigkeit ausführlich gewürdigt (Kap.4) und die daraus folgende De-Globalisierung dargelegt sowie unterschiedliche Strategien befürwortet: „Der Aufbau polyzentrischer, sich komplementär ergänzender Wirtschaftsstrukturen ist notwendig. Monetär- und markt-orientierte Wirtschaftsinstitutionen ... lassen sich mit zivilgesellschaftlichen sozialen, kulturellen und subsistenzwirtschaftlichen Initiativen und Institutionen in wechselseitiger Bereicherung verbinden.“ (S.157) Ökologische Grenzwerte

und Arbeitszeitverkürzung sind hier zwei Seiten, von denen aus vermeintliche Sachzwänge des zügellosen Wachstums und der unbegrenzten Kapitalakkumulation eingegrenzt werden können. Der Titel des 5. Kapitels „Chancengleichheit und Gerechtigkeit als Ethik der Nachhaltigkeit“ nennt erneut den Schlüsselbegriff des zweiten Buchteils. Deutlich betont Massarrat sowohl die Verschiedenheit der Individuen wie auch die Gleichheit aller heute und der zukünftig lebenden Individuen, was ihr Nutzungsrecht an den Naturressourcen betrifft. Er schreibt: „Die gegenwärtigen Privatpersonen bzw. Staaten würden juristisch in den Status der Besitzer, Pächter oder Nutzer versetzt, sie müssten allerdings, je nach Naturproduktivität ... an einen von der UN verwalteten Ausgleichsfonds Pacht oder Rente zahlen, wobei die Marktförmigkeit der Nutzung ... unangetastet bliebe. Es blieben dann Regeln aufzustellen, nach denen die erwirtschafteten Einnahmen anteilig an die gesamte Menschheit zurückfließen.“ (S.178) Dieser Vorschlag ist dem der „Versteigerung der Nutzungsrechte“ gegen Höchstgebot verbunden mit der Ausschüttung des Aufkommens, der unter der Leserschaft der Zeitschrift für Sozialökonomie bekannt ist, sehr ähnlich.

In Kapitel 6 werden Arbeitszeitverkürzung und Grundeinkommen als notwendige Schritte der De-Globalisierung in den kapitalistischen Zentren thematisiert. Massarrat spricht in diesem Zusammenhang von einem „Historischen Projekt für Gewerkschaften und Zivilgesellschaft“ (S.191), hat aber hier noch keine fertigen Konzepte. Kapitel 7 zielt auf „Klimaschutz über Kyoto I hinaus“, die „Transformation zu erneuerbaren Energien“ (S.199) ist klar der Weg. Für den Erfolg müssen die „Verlierer“, also die erdölproduzierenden Staaten eingebunden werden. Daraus folgt der Vorschlag der regulierten Senkung der Produktion anstelle der Senkung des erlaubten CO₂-Ausstoßes, der „am Ende“ ansetzt. Eine internationale Klima-Agentur könnte so „Klimaschutz durch globale Kooperation“ ermöglichen. „So stellt sich die direkte Reduktion des globalen Angebots fossiler Energien als ein Instrument heraus, das der Funktionsweise der Marktmechanismen genauso wenig widerspricht

wie die gemeinhin als marktkonform geltenden bisher eingesetzten Kompensationsinstrumente.“ (S.220). Massarrat weist hier Europa eine Vorreiterrolle zu.

Die Kapitel 8 bis 11 beschließen das Buch mit Überlegungen zur Demokratiereform, zu globaler Krisenprävention durch eine UNO-Unterorganisation und stärkere Beteiligung von Nicht-Regierungs-Organisationen. Als Beispiel für regionale Krisenprävention nennt er in Anlehnung an die KSZE eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittleren und Nahen Osten (KSZMNO), die durch Herausarbeiten der regionalen Gemeinsamkeiten und der Perspektiven für gemeinsame Sicherheit die mörderischen Verkrustungen in der Region langsam auflösen könnte. „Die Sicherheit der anderen ist auch meine Sicherheit ist die Philosophie des Konzepts der Gemeinsamen Sicherheit.“ (S.281). Schließlich skizziert Massarrat Zwischenschritte für eine europäische Alternative auf dem Weg zu einer De-Hegemonialisierung, dem Übergang zu einer neuen Weltordnung.

Das Buch ist ein Plädoyer für Nachhaltigkeit weltweit. Es zeigt u.a. einer marxistisch vorgebildeten Leserschaft systemtranszendierende Handlungsmöglichkeiten innerhalb des kapitalistischen Systems auf. Insbesondere im zweiten Teil finden sich viele Anknüpfungspunkte für Leserinnen und Leser aus dem Umfeld der Geld- und Bodenreform, so z.B. an seiner Unterscheidung zwischen Eigentum an Produktionsmitteln und Eigentum an Grund und Boden und dem differenzierenden Blick auf den Markt.

Alwine Schreiber-Martens

■ Wolfgang Schwendtker (Hg.) Megastädte im 20. Jahrhundert

Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2006. 308 Seiten.

Was verbindet Städte wie Chicago, Moskau, Lagos oder Seoul? Es handelt sich um Verdichtungsräume, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl und ihrer qualitativen Entwicklung mit dem Begriff „Mega“ attribuiert werden können. Die in dem Band versammelten Autoren haben elf Städteportraits aus verschiedenen zentralen und peripheren Weltregionen vorgelegt, in denen

die Strukturen und Planungsprobleme dieser Agglomerationen anschaulich und umfassend beschrieben werden. Obwohl es sich um ein sehr gegenwartsbezogenes und beinahe ahistorisches Forschungsfeld mit hoher Aktualität handelt, wurde in den Beiträgen darauf Wert gelegt, die historische Genese der Megastädte zu beleuchten: denn die Fallstudien machen deutlich, dass das ausufernde Stadtwachstum sonst nicht oder nur partiell erklärt und verstanden werden kann. Der ganzheitlichen Sichtweise der Autoren ist es zu verdanken, dass die Genese der Städte überdies in den Kontext sowohl der nationalstaatlichen als auch der geopolitisch-makroökonomischen, d.h. der globalen Wirkungsfaktoren gestellt wurde.

Der Herausgeber setzt mit seinem einleitenden Beitrag einen konzeptionellen Rahmen, in dem wissenschaftliche Ansätze und Begrifflichkeiten („Megalopolis“, „Global City“ oder „Giant City“), Methoden sowie bisherige Untersuchungen zur Megastadtforschung diskutiert werden. Es zeigt sich, dass schon an sehr grundlegenden Fragestellungen – wie etwa einer allgemeingültigen Definition für Megastädte oder deren Abgrenzbarkeit – erhebliche Probleme auftreten; insbesondere dann, wenn die Untersuchungen um die historische Perspektive erweitert werden. Denn die Bewertungskriterien für Megastädte müssen damit nicht nur an das Entwicklungsniveau der jeweiligen Weltregion, sondern auch an die entsprechende historische Epoche angepasst werden.

Was waren die Ursachen des extremen Stadtwachstums? Worin lagen die sozialen und ökonomischen Folgen? Welche Rolle spielten lokale und nationale Verwaltungsbehörden? Wie wurden die Veränderungen von den Bewohnern wahrgenommen? Mit diesen vier Fragen, die der Herausgeber in seiner Einleitung den Autoren stellt – und auch selbst zusammenfassend beantwortet – wird ein roter Faden durch den Sammelband gelegt. Dass den Fragen des Herausgebers in den Beiträgen unterschiedliches Gewicht verliehen wurde, ergibt sich aus dem Kontext der jeweiligen Fallstudien: so wurde für Moskau der Fokus auf die stadtplanerischen Konzepte für die „Welthauptstadt des Proletariats“ gelegt;

ebenso konzentriert sich der Beitrag für London auf die Planungsebene; hingegen steht bei den Beiträgen zu Mexiko City, Tokyo oder Sao Paulo die makroökonomisch-historische Genese im Mittelpunkt. Die Informalität der regionalen Ökonomie nimmt in der Studie zu Lagos breiten Raum ein. Somit stellt jeder Beitrag ein individuelles Portrait einer Megastadt dar, das dem Leser zweierlei vermittelt: erstens die Singularität dieser Städte angesichts ihrer spezifischen Genese und ihrer gegenwärtigen Rahmenbedingungen. Und zweitens die unterschiedlichen Über-/Lebensstrategien, mit denen ihre Bewohner auf die Komplexität, auf die Schwierigkeiten aber auch auf die Chancen dieser Megastädte antworten.

Robert Musil

■ **Hartmut Dieterich, Dirk Löhr und Stephan Tomerius (Hg.)**
Jahrbuch für Bodenpolitik 2005 – Kooperationen für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik

Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung, 2005. 153 Seiten.

Das erstmals im Jahr 2004 herausgegebene Jahrbuch für Bodenpolitik beleuchtet im Sinne eines nachhaltigen Umgangs mit der knappen Ressource Boden die ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekte der Bodennutzung. Das Jahrbuch 2005 dokumentiert die Beiträge einer vom Bundesamt für Naturschutz geförderten Fachtagung „Flächen sparen – Böden schützen. Strategien eines zukunftsorientierten Managements in Regionen und Kommunen“, die die Herausgeber gemeinsam mit der Evangelischen Akademie Iserlohn durchgeführt haben. Ziel war es, „Win-Win-Potenziale“ für Kommunen, Landwirtschaft und Naturschutz beim effizienteren Umgang mit der Ressource Boden zu identifizieren. Auch wurden Möglichkeiten und Grenzen der kooperativen Entwicklung regionaler Strategien erörtert. Ein paar Stichworte aus den 12 Beiträgen: „Leitbilder“ (Peter Franz), „Flächenmobilisierung und Flächenrecycling“ (Sabine Nakelski), „Interkommunale Kooperation in der Bauleitplanung“ (Klaus Einig und Henrik Krieger), „Eingriffsregelung und Landwirtschaft“ (mehrere Autoren), „Bürger/innenbeteiligung“

(Katja Strauss-Köster), „Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement“ (Holger Kreft), „Ökonomische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ (Siegfried Bauer). Auf die Fortsetzung dieser Reihe darf man gespannt sein.

Roland Geitmann

■ **Erich Follath und Alexander Jung (Hrsg.)**
Der neue Kalte Krieg - Kampf um die Rohstoffe

München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2006. 317 Seiten.

Rohstoffe und Geopolitik stehen derzeit (wieder einmal) hoch im Kurs. Das im Jahr 2006 in der Deutschen Verlags-Anstalt erschienene Buch mit dem prägnanten Titel „Der neue Kalte Krieg – Kampf um die Rohstoffe“ fasst sowohl bereits im Jahr 2006 veröffentlichte „Spiegel“-Artikel als auch neue Beiträge zusammen. Der gegenwärtige „Rohwaren-Hype“ erinnert an die Internet-Euphorie Ende der 1990er Jahre, welche bekanntlich untrennbar verbunden war mit der unternehmerischen Vorstellung von einer schrankenlos entfesselten Marktfreiheit, möglichst ohne administrative Eingriffe. Den Bergbaufirmen und Ölkonzernen wäre es am liebsten, wenn sie nur als Gäste im jeweiligen Förderland betrachtet würden und dort ungestört ihren Geschäften nachgehen könnten (vgl. S. 82 des Buches). De facto spielen diese Firmen aber eine wichtige Rolle.

Die „Spiegel“-Autoren unternehmen den Versuch, auf die drängenden Fragen einer globalen Ressourcen-Versorgung aufmerksam zu machen. Dieser Versuch ist – soweit lässt sich einleitend konstatieren – dank der vielfältigen Textbeiträge, die ein breites Spektrum der gegenwärtig virulenten Konflikte um Energie- bzw. um mineralische Rohstoffe bearbeiten, durchweg gut gelungen.

Das Buch beginnt mit einer Einführung in aktuelle Rohstoff-Konflikte (S. 9 ff.), beleuchtet aber auch zukünftige Auseinandersetzungen zwischen der Supermacht USA und den aufstrebenden BRIC-Staaten wie China und Indien um fossile und metallische Energieträger. Es schließen sich Kapitel über Vorräte und Verbrauch (S. 84 ff.), Rohstoff-Produzenten (S. 127 ff.), über Me-

talle und Gesteine (S. 194 ff.), Natur-Ressourcen (S. 235 ff.) sowie über Zukunftsenergien (S. 272 ff.) an. Ein informatives Rohstoff-Lexikon über Entstehung, Vorkommen, Merkmale und Preise (Stand: 6. Juli 2006) ausgewählter lithosphärischer Lagerstätten sowie zwei Weltkarten mit der graphischen Darstellung wichtiger Rohstoffe runden die Monographie ab. Dass einige der dort aufgeführten Preise von denen des Jahres 2007 abweichen (Beispiele: Kupfer und Erdöl), unterstreicht die massive Volatilität und Spekulation im Rohwarenssektor.

So wie nach herkömmlichem Verständnis die Bodenpolitik Einfluss auf das private Grundstückseigentum zu nehmen hat, müsste eine sich an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit orientierende Rohstoffpolitik es anstreben, eine Steuerung der Eigentumsverhältnisse an den Lagerstätten der Erde vorzunehmen. Der Terminus Eigentum taucht indes in dem Buch bedauerlicherweise nur am Rande auf. Dies gilt für das Beispiel Bolivien, bei dem der „Spiegel“-Autor die Meinung vertritt, dass die Prosperität eines Landes primär davon abhängt, ob die staatlichen Institutionen das private Eigentum der Investoren zu schützen in der Lage sind (S. 73 f.). Ob die Gewährleistung privaten Eigentums an den Rohstoffquellen allerdings geeignet ist zu erreichen, dass man Bolivien fortan nicht mehr als „Bettler auf dem silbernen Thron“ charakterisiert, wird man m. E. bezweifeln dürfen.

Ein anderes illustratives Beispiel stellt die „Neue Macht der Minenriesen“ dar (S. 194 ff.). Firmen wie Rio Tinto oder BHP Billiton engagieren sich auf der Suche nach neuen lithosphärischen Lagerstätten nunmehr in Staaten wie der Demokratischen Republik Kongo oder in Russland, „wo ohne Korruption nur wenig läuft und wo man sich – vor allem was Eigentum angeht – auf Recht und Gesetz nicht verlassen kann“ (S. 200). Diese Sicht entspricht einer Investoren-freundlichen Linie, denn nicht selten gilt dort der Grundsatz: Ohne Sicherheit keine Investitionen. Gewiss ist es einerseits für die Aufrechterhaltung des weltweiten Nachschubs mit Rohstoffen unentbehrlich, dass für sämtliche an der Förderung beteiligten Parteien zu-

verlässig kalkulierbare Rahmenbedingungen gelten (Good Governance).

Die Gegenfrage ist indes andererseits: Stellt diese Bedingung die Gesetzgebung in den Rohstoff exportierenden Staaten vor die Verpflichtung, dereinst ausgehandelte Vertragskonditionen etwa in Joint Ventures oder in Production Sharing Agreements (PSA) ad infinitum unangetastet zu belassen? Oder wären jegliche Eingriffe in die Förderrechte der Rohstoffkonzerne unverhältnismäßig und somit unter Umständen entschädigungspflichtig? Eine interessante Frage ist hierbei, ob die „Anpassung“ der Förderkonditionen beispielsweise in Bolivien und Venezuela (genauer: die Neuverhandlung des Rechtes der internationalen Konzerne, die Früchte aus den dortigen Rohstoffquellen zu ziehen und hierauf als Pflicht Abgaben und Steuern zu zahlen) konfliktfrei abgelaufen ist.

Anhand des Raumbeispiels Lateinamerika versuchen die Autoren zu zeigen, dass erforderliche Investitionen in die technologische Infrastruktur und in neue Kapazitäten meist in denjenigen Staaten unterblieben sind, die ihre Energiegesellschaften nationalisiert haben (S. 39). Ist jedoch die Gleichung „Vergemeinschaftung des Energiesektors = Ausrichtung am schnellen Geld für das staatliche Budget“ allgemeingültig? Ist eine derartige Gleichsetzung ein budgetäres und eigentumsrechtliches Naturgesetz?

Instruktiv sind die den Länderbeispielen zwischengeschobenen Gespräche mit ausgewählten Energieexperten. So ist der Ölpapst Daniel Yergin der Auffassung, dass die größten Hindernisse für eine zukünftige Rohstoffversorgung die internationalen Beziehungen sowie die Politik, die Investitionen und die Technologien sind (S. 67). Energiesicherheit wird gewiss per se davon abhängen, wie die Staaten ihre Beziehungen handhaben (S. 69). Ob dies mit einer überstaatlichen Institution wie der bereits oft diskutierten Internationalen Meeresbodenbehörde mitsamt ihrem Unternehmen (the enterprise) besser als gegenwärtig gelingen könnte, wird in dem Buch leider nicht thematisiert. Der Chef von British Petroleum, Lord Browne, hält im Übrigen einen Teil des im Jahr 2006 Erdölpreis bedingt außergewöhnlich hohen Gewinns der Erdölkonzerne

für „unverdient“. Er weist außerdem darauf hin, dass – angesprochen auf die derzeitigen Nationalisierungstendenzen in Lateinamerika – jede Regierung sich das Recht vorbehält, Steuern und Abgaben auf die Rohstoffförderung zu erhöhen (S. 188).

Länderberichte zur Förderung von Erdgas (Beispiel: Katar), zum globalen Wassermanagement sowie zu den Ölsanden (Beispiel: Provinz Alberta in Kanada) reichern das durchweg gut recherchierte Buch an. Eindrucksvoll ist auch die Schilderung des „globalen Kampfes“ um das Grundnahrungsmittel Zucker, dargestellt an den Beispielen Brasilien und Deutschland. Seit sich die EU auf eine Reform des Zuckermarktes geeinigt hat, stehen augenscheinlich nicht wenige deutsche Landwirte vor der Entscheidung, ihre Rübenfelder mangels Wirtschaftlichkeit aufzugeben und sich zu Landschaftspflegern umschulen zu lassen. Die Landschaft werde zu einem Freizeitpark, zu einer Bühne (S. 249).

Mit dieser Prognose ist m. E. zugleich die Verbindung zwischen Rohstoffpolitik und Bodenpolitik verdeutlicht. Denn nach dem Jahr 2020, wenn sich die Flächenverbrauchsreduktions-Strategie der deutschen Bundesregierung durchgesetzt haben soll, dürfte der Bedarf nach Kulturlandschaftspflegern und -wirten wohl nennenswert ansteigen. Es ist wie gesagt erklärtes politisches Ziel, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag für die gesamte Bundesrepublik gegenüber derzeitigen ca. 90 ha pro Tag zu bremsen. Zusätzlich zu dem Versuch der Europäischen Kommission, die Landwirte zur Aufgabe ihrer Zuckerrübenflächen zu bewegen, hätten die Bauern als Resultat der 30-ha-Vorgabe überdies mit erheblichen Steuerungseingriffen in die sog. „Vierte Fruchtfolge“ zu rechnen, d. h. auf sie käme eine strikte Kontingentierung der Baulandneuausweisung und ergo eine Verminderung der insoweit leistungslosen Einkommen zu.

In dem Buchkapitel „Wasser“ wird beschrieben, wie man dem globalen Wassermangel durch Erschließung neuer Unterwasser-Grundwasserlagerstätten beizukommen hofft. Die UNO hat ein weltweites „Recht auf Wasser“ erklärt, nicht aber zugleich detaillierte guidelines für ein zukunfts-

fähiges Wassermanagement festgelegt. Denn, so der „Spiegel“-Autor, die globale Wasserkrise sei vor allem eine Krise des Wassermanagements. Dies kann man ohne weiteres auf sämtliche lithosphärische Rohstoffe übertragen. Ohne die ausdifferenzierte Steuerung der Eigentumsarrangements an Rohstoffquellen dürfte es für viele Staaten der Erde m. E. schlechterdings kaum eine Möglichkeit geben, den Teufelskreis aus Armut und Abhängigkeit zu durchbrechen. Zu dieser kriegsentscheidenden Strategie – in Anlehnung an den Buchtitel vom „neuen Kalten Krieg“ – trifft die Monographie leider keine Aussagen.

Fabian Thiel

■ **Juliane Jörissen und Reinhard Coenen**
Sparsame und schonende Flächen-
nutzung. Entwicklung und Steuerbar-
keit des Flächenverbrauchs.

Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Nr. 20.

Berlin: Verlag edition sigma, 2007. 282 Seiten.

Die Verringerung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag ist ein zentrales Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Juliane Jörissen und Reinhard Coenen (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag bzw. Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse des Forschungszentrums Karlsruhe) haben die 30-ha-Zielsetzung zum Anlass für eine umfassende Untersuchung genommen. Die Ergebnisse dieser Studie liegen nunmehr in Form eines Buches vor, welches im März 2007 im Verlag edition sigma (Berlin) erschienen ist.

Um es gleich vorweg zu nehmen: Das vorliegende Buch stellt ein sehr umfassendes und ertragreiches Kompendium zu Fragen der Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs dar. Die Publikation ist wohlthuend übersichtlich aufgebaut und sehr gut lesbar. Sie wird durch zahlreiche Tabellen und Abbildungen angereichert. Eine prägnante Zusammenfassung und ein kompakter Bewertungsteil, bestehend aus Kernaussagen und Schlussfolgerungen, rahmen die zwei Hauptkapitel ein.

Der erste Teil (S. 33 ff.) widmet sich dem Status quo in der Bundesrepublik in Bezug auf die

derzeitige Flächennutzung, auf den demografischen Wandel als Randbedingung der künftigen Flächennutzung sowie die finanzielle Situation der Kommunen. Jörissen/Coenen stellen gleich zu Anfang auf Seite 9 ihres Textes die entscheidende Diagnose auf: Im Unterschied zu Luft und Wasser existieren im Hinblick auf Grund und Boden private Verfügungsrechte unterschiedlichster Art. Weil sich der ökologische Wert des Bodens in der Regel nicht im Preis eines Grundstücks niederschlägt, werde Boden am „ökologisch falschen Platz“ (S. 9) verbraucht. Die Verfasser verdeutlichen damit die Interdependenz zwischen der Vorgabe von (politisch motivierten) Flächenverbrauchs-Bremungszielen und den Interessen der betroffenen öffentlichen und privaten Grundstückseigentümer. Der vorliegenden Publikation ist sehr zugute zu halten, dass sie diesen aus bodenpolitischer Sicht essenziell wichtigen Grundstücksbezug deutlich herausstreicht.

Der zweite, deutlich umfangreichere Teil (S. 93 ff.) legt seinen Schwerpunkt auf die augenblicklich geführte Reformdebatte für die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Den Autoren gelingt es anschaulich zu vermitteln, dass die Steuerung der Flächennutzung eine disziplinübergreifende – ergo eine raumordnerische, städtebaurechtliche, naturschutzrechtliche, fiskalische und finanzielle – Aufgabe ist. Das 30-ha-Ziel ist ein anspruchsvolles, stellen die Verfasser fest (S. 251). Jörissen/Coenen werten zusätzlich sechs in Auftrag gegebene Gutachten u. a. zu Fragen der Gemeindefinanzreform, zu den Möglichkeiten der Verbesserung der interkommunalen Kooperation, zur Brachflächenrevitalisierung sowie zum demografischen Wandel aus und verknüpfen diese Ergebnisse geschickt mit dem übrigen Text. Zudem sind die Ausführungen in den Unterkapiteln ergänzt durch die Ergebnisse einer bei flächennutzungsrelevanten Verbänden und Institutionen durchgeführten Befragung (S. 116 ff.; S. 163 ff.; S. 189 ff.).

Standorte auf der „grünen Wiese“ werden durch die Eigentümer bevorzugt. Innerstädtisch entwickelte Gebiete, die einer Bestandsnutzung zugänglich sind, haben oftmals durch dieses Überangebot an neuem Bauland das Nachsehen (S. 113). Regionale Kooperationen mit ihren man-

nigfaltigen Ausprägungen und Rechtsformen funktionieren nur dann, wenn sich die Gemeinden hiervon „Win-Win-Situationen“ versprechen. Die Erfahrung lehrt – so Jörissen/Coenen – dass es den Kommunen am ehesten gelinge, sich auf einen kooperativen Weg zu einigen, wenn dies für alle Beteiligten mit Vorteilen verbunden sei (S. 159). Jene Beteiligten sind zuvorderst die Grundstückseigentümer, welche die aus der Kooperation erwachsende Planung annehmen müssen. Auch ökonomische und finanzielle Instrumente funktionieren letztlich nur dann, wenn die Grundstückseigentümer auf diese Anreize in der erwünschten Weise positiv reagieren.

Das Eigenheim ist der Inbegriff des privat genutzten Bodeneigentums. Jörissen/Coenen bezeichnen die Diskussion um die Abschaffung der Eigenheimzulage als „unendliche Geschichte“ (S. 226). Das Eigenheim kommt nur einer vergleichsweise wohlhabenden Mittelschicht zu Gute (S. 227 f.). Die Eigenheimzulage sorgte mithin für eine Verteilung von Unten nach Oben. In ihren Kernaussagen und Schlussfolgerungen konzentrieren sich die Verfasser vor allem auf finanzielle und steuerrechtliche Instrumente u. a. für die Änderung des kommunalen Finanzausgleichs und des Grundsteuersystems (S. 259 ff.).

Am Beispiel Grundsteuer/Grunderwerbsteuer zeigen die Autoren, dass aus flächenpolitischer Sicht Handlungsbedarf besteht. Möglichkeiten und Grenzen der Modifizierung bestehender planerischer und finanzieller Instrumente zum Flächensparen verdeutlichen die Autoren allerdings auch. So sind beispielsweise die Gründe für die mangelnde Steuerungskraft des Planungsrechts vielfältig und systemimmanent. Gewichtige Gründe hierfür sind gewiss etwa die begrenzte Perspektive der kommunalen Planung (S. 112) wie auch die mangelnde Schärfe landes- und regionalplanerischer Zielvorgaben (S. 162). Das Zusammenspiel „von Oben“ (Landes- und Regionalplanung) und „von Unten“ (Anpassungspflicht der Bauleitplanung; interkommunale Flächen-nutzungsplanung) sollte einer Neujustierung unterzogen werden.

Die Entfernungspauschale wirkt sich nach Meinung von Jörissen/Coenen (S. 238 ff.) indirekt auf die Flächeninanspruchnahme aus. Die

Änderung der Entfernungspauschale zum 1.1.2007 erfolgte mit der Begründung der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Zukünftig ist erst ab dem 21. Entfernungskilometer zur Arbeitsstätte eine Entfernungspauschale von 0,30 Euro/km wie Werbungskosten anzusetzen. Der Sachverhalt zeigt, dass die deutschen Gerichte sich nicht unbedingt gleichsam „30-ha-Ziel konform“ verhalten. Denn das Finanzgericht Niedersachsen erklärte mit Beschluss vom 27.2.2007 (AZ 8 K 549/06) die verminderte Entfernungspauschale wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG für verfassungswidrig und legte den Streitfall dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vor.

Abschließend konstatieren Jörissen/Coenen, dass die Erreichung des 30-ha-Ziels mit Instrumenten „moderater und nicht von vornherein unvertretbarer Eingriffsintensität“ (S. 264) möglich ist. Wichtigster Maßstab für die Feststellung jener Eingriffsintensität ist das in Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Grundstückseigentum. An dieser Stelle schließt sich der Kreis zu dem vorhin Gesagten: Die Umsetzung des Flächensparziels könnte scheitern, wenn die Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer nicht herzustellen ist, sei es durch planungs- bzw. naturschutzrechtliche Ge- oder Verbote, sei es durch finanzielle oder fiskalische Anreize. Die Grundstückseigentümer müssen für das 30-ha-Ziel zukünftig so reagieren, dass ihre Grundstücke nichtbaulich und nichtverkehrlich in Wert gesetzt werden. Andernfalls könnte die Realisierung des Minderungsziels ernsthaft in Frage stehen.

Grundstückseigentümer pflegen ihre Interessen konsequent zu verfolgen, notfalls durch die (legitime) Anrufung der Gerichtsbarkeit. Ein erforderliches kooperatives Verhalten der Grundstückseigentümer als Reaktion auf das Flächensparziel lässt sich – pointiert formuliert – m. E. nach auch mit 1.000 Großrechnern, mit ausgefeilten Simulationsmodellierungen der zukünftig erwarteten Flächennutzung sowie mit „Maßnahmenbündeln“ wissenschaftlich nicht seriös prognostizieren.

Eingriffe in das Grundstückseigentum führen wie erwähnt zwangsläufig in die verfassungs-

rechtlichen Untiefen des Artikel 14 GG hinein. Diese eindeutige – und in ihren Konsequenzen doch so schwerwiegende – Folgerung sollte sämtliche Fachdebatten um die Steuerung der Flächennutzung beherrschen. Anstatt dessen wird im Fachschrifttum vermehrt recht nebulös von der „Motivationslage der Akteure“ geschrieben. Leider können sich auch Jörissen/Coenen dieser Terminologie nicht ganz entziehen. Von einer „Vielzahl staatlicher und gesellschaftlicher Akteure“ sprechen die Autoren auf S. 167, von den „professionellen Akteuren in der Flächennutzung“ auf S. 168. Die „Motivationslage der Akteure in Richtung auf einen haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden“ findet auf S. 258 Erwähnung. Gewiss sind auch die politischen Mandatsträger, die Banken, Stadtplaner und Architekten Mit-Akteure der Raumnutzung. Die entscheidenden Akteure im Kontext der Durchsetzung großräumiger Politikziele – ein solches Ziel ist die 30-ha-Kontingentierung – sind allerdings fraglos die öffentlichen und privaten Grundstückseigentümer. Primär gegen deren „Motivationslage“ gedenkt die Politik das Flächenverbrauchsreduzierungsziel durchzusetzen.

Abschließend ist festzuhalten: Das vorliegende Buch vermittelt einen positiven Eindruck. Es ist flächenhaushaltspolitisch up to date und sei den an der Thematik interessierten LeserInnen hiermit sehr empfohlen. *Fabian Thiel*

VERANSTALTUNGEN

■ Freigeld-Jahr in Wörgl

Zur Erinnerung an das Freigeldexperiment der Jahre 1932/33 stellte der Rat der Stadt Wörgl bei Innsbruck/Tirol das Jahr 2007 unter das Motto „Wörgler Freigeldjahr 2007“. Eine Reihe von Bildungs- und Kulturveranstaltungen soll die Bedeutung regionaler Komplementärwährungen für die Gegenwart bewusst machen. Organisiert werden die Veranstaltungen vom Kulturrat der Stadt Wörgl, von dem im Juni 2003 gegründeten Unterguggenberger-Institut (benannt nach dem Initiator des historischen Frei-

geldexperiments), von der Lokalen Agenda21, von der Stadtmarketing GmbH und mehreren Kulturvereinigungen.

Nähere Informationen:

Veronika Spielbichler, 6300 Wörgl, Österreich
eMail: veronikaspielbichler@snw.at
Internet: www.unterguggenberger.org

■ Auswirkungen einer Reform der Geldordnung

Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung am 21. und 22. Juli 2007

Nähere Auskünfte und Anmeldung:

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

■ Wege zur Entschleunigung der globalen Finanzmärkte

41. Mündener Gespräche am 22.–23. September 2007 in der Reinhardswaldschule in Fuldatal-Simmershausen bei Kassel mit Beiträgen von Fritz Andres, Prof. Dr. Thomas Huth (angefragt), u.a.

Nähere Auskünfte und Anmeldung:

Ekkehard Lindner, Postfach 1550, 37145 Northeim
Fon: 05503 – 805 389; Fax: 05503 – 805 394.
eMail: SG.Lindner@t-online.de | Internet: www.sozialwissenschaftliche-gesellschaft.de

■ Grundeinkommen

Kongress über das Grundeinkommen vom 5.–7. Oktober 2007 in der Universität Basel unter Mitwirkung von Ronald Blaschke, André Presse, Prof. Dr. Peter Ulrich u.a.

Nähere Auskünfte und Anmeldung:

www.grundeinkommen2007.org

Sky Trust – Himmels-Treuhand

„Der US-amerikanische Ökounternehmer Peter Barnes hat ein Modell entwickelt, das weniger nach staatlicher Bevormundung riecht und weniger nach Geldbeutelplündererei: den Sky-Trust. ‚Die Atmosphäre gehört allen Menschen und nicht nur ein paar Konzernen.‘ Ein unabhängiger Sky-Trust, eine Art ‚Himmels-Treuhand‘ würde die CO₂-Zertifikate verwalten und an die Industrie versteigern. Bezahlen müsste also zunächst jedes Unternehmen, das Kohlenstoff in Umlauf bringt. Wenn die Unternehmen die Mehrkosten dann auf die Preise umlegen, würden klimaschädliche Produkte deutlich teurer. Das Besondere am Sky-Trust: Die Milliardengewinne aus der CO₂-Versteigerung werden als Dividende ausgeschüttet – an jeden einzelnen Bürger. Die werden so für die höheren Energiepreise entschädigt. Dieses System soll die richtigen Anreize für den Klimaschutz schaffen, denn ein Geländewagenfahrer würde an der Tankstelle mehr Geld zusätzlich bezahlen als er als Dividende zurückbekommt. Wer Fahrrad fährt, erhält dagegen mehr zurück, als er einzahlt. Für das Sky-Trust-Modell müsste das bestehende europäische Emissionshandelssystem weiterentwickelt werden. Denn bisher verschenken die Regierungen die Verschmutzungsrechte noch zum größten Teil an die Industrie. Während die mit dem Verkauf der Gratiszertifikate große Gewinne einfahren kann, lässt das alte System die Verbraucher mit den höheren Preisen allein.“

Nikolai Fichtner, CO₂-Dividende für den Verbraucher, in: taz vom 5.5.2007, S. 3. – Vgl. dazu auch: http://www.boell.de/downloads/oeko/EU_Sky_Trust_deutsch.pdf

DIE MITWIRKENDEN DIESES HEFTS

Ass.jur. Fritz Andres

Dhauner Str. 180, 55606 Kirn/Nahe

Prof. Dr. Roland Geitmann

Martin-Bucer-Str. 6, 77694 Kehl

Josef Hüwe

Ludwigsfelder Str. 11, 14165 Berlin

Dipl.-Math. Alwine Schreiber-Martens

Dombachstr. 35, 50679 Köln

Dr. Robert Musil

c/o Institut für Stadt- und Regionalforschung
Österreichische Akademie der Wissenschaften
Postgasse 7/4/2, 1010 Wien / Österreich

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Udo E. Simonis

c/o Wissenschaftszentrum Berlin
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

Dr. Fabian Thiel

Schönaich-Carolath-Str. 13, 25336 Elmshorn