

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Eckhard Behrens **3** Euro- oder Schuldenkrise? - Eine Verbindung des Euro mit nationalen Regiogeldern überwindet Rezessionen
- Ludwig Schuster & Margrit Kennedy **10** Mit einer Komplementärwährung kann Griechenland abwerten und in der Euro-Zone bleiben
- Christian Kreiss **13** Wege aus der Finanz- und Wirtschaftskrise – Drei politische Weichenstellungen
- Silke Helfrich **21** Commons/Gemeingüter – Ein Leitbild für das 21. Jahrhundert
- Hans-Peter Aubauer **31** Eine wirtschaftlich und sozial verträgliche Ressourcenwende
- Achim Lerch **39** CO₂-Emissionshandel – effizient oder gerecht?
- Fabian Thiel **48** Die Bodenpolitik Sun Yat-sens und ihre Auswirkungen auf das zeitgenössische Landmanagement in der VR China
- Renate Börger **57** „Small is beautiful“ – Zum 100. Geburtstag von Ernst Friedrich Schumacher
- 61** Bücher – Personalie – Veranstaltungen
- 76** 49. Mündener Gespräche in der Reinhardswaldschule

Die Bodenpolitik Sun Yat-sens und ihre Auswirkungen auf das zeitgenössische Landmanagement in der VR China

Fabian Thiel

1 Einleitung: Bodenpolitische Vorbeugungsmaßnahmen und „P'ing-chün ti-chüan“: Gleiches Recht auf Boden

„Die Nutzung des Bodens ist der Lebensnerv des Volkes“.¹ Sun Yat-sen (1866-1925) war ausgebildeter Arzt, dem „Vorbeugen“ wichtiger war als nachträgliches „Heilen“. Zugleich war er realistischer Politiker und philosophischer Pragmatiker. Er war Mitglied der sozial- und bodenreformerischen „Schwurbrüderschaft“ (Min-shêng chü-i) in China, auf die die Erarbeitung der „Drei Prinzipien des Volkes“ – nämlich Nationalismus, Demokratie und Volkswohl – zurückging. In seinem Werk „Methoden und Strategien zum Aufbau des Landes“ (1919) schlug Sun Yat-sen – der kein ideologischer Eiferer war und dessen bodenreformersische Ansätze sich deshalb wohltuend von denjenigen Mao Tse Tungs unterschieden – vor, diese drei Prinzipien anzuwenden, um endgültigen Frieden, persönliche Freiheit und soziale Gleichheit in der Volksrepublik (VR) China herzustellen.

„Gleichheit“ ist in den Augen von Sun Yat-sen dabei auch und vor allem ein boden- und wirtschaftspolitisches Prinzip, das später seinen Niederschlag in der chinesischen Verfassung fand. Sun Yat-sen wurde stark von Henry George inspiriert. So wird er mit dem Zitat wiedergegeben: „Die Single-Tax-Lehre von Henry George wird die Basis für unser Reformprogramm sein. Die Bodenwertsteuer ist das wichtigste Instrument der Regierung als eine gerechte, angemessene und gleichmäßig verteilte Steuer (...)“. Sun wandte sich wie Henry George gegen die private Monopolisierung des Bodens. Boden solle grundsätzlich Gemeineigentum werden bzw. bleiben (T'u-ti kuo-yü), ohne indes in jedem Fall vergesellschaft-

tet werden zu müssen. Sun Yat-sen war kein Dogmatiker, sondern wie erwähnt, Pragmatiker. Er wollte China aus dem Feudalismus herausführen, ohne in den westlichen Kapitalismus oder in den Kommunismus zu geraten. Deshalb sprach auch er von einem „Dritten Weg“ mit der Bodenreform als Hauptidee und -strategie. Als Bodenreformer befürwortete Sun Yat-sen die Abschöpfung zukünftiger Wertsteigerungen des Bodens; dies war eine Anregung, die er von John Stuart Mill übernahm. Ebenso nahm er den Erfolg der deutschen Bodenpolitik in Kiautschou aufmerksam zur Kenntnis.

Sun Yat-sens differenzierte Auffassungen gingen in das spätere System der abgestuften Nutzungsrechte in China (Urban Land Rights von 1954) sowie in die gesamte zeitgenössische Bodenpolitik des Landes mit ein. Jene sollte gemäß Sun auf diesen vier Parametern basieren:

1. eine faire und gerechte Bodenbewertung,
2. eine Grundsteuer gemäß dem von dem Eigentümer/Nutzer deklarierten, selbst eingeschätzten (!) Gebäudewert – und nicht nach dem Boden-Reinertrag wie bei der „Single Land Tax“ von Henry George – nebst Aufstellung neuer Grundbücher,
3. eine öffentliche Teilhabe an dem zukünftigen Bodenwert (qua Abschöpfung²) sowie
4. ein öffentliches Vorkaufsrecht zum Bodenwert gemäß Selbsteinschätzung.

Lam ist der Auffassung, dass diese Überlegungen die späteren (Grund-)Steuern und Boden bezogenen Abgaben in der VR China ganz maßgeblich mit beeinflussten. Dies träfe etwa für das „Gesetz zur Bodenbesteuerung“ aus dem Jahr 1977 zu, dessen grundlegende Elemente jeweils auf lokaler Ebene zu erhebende Bodensteuern und eine Bodenwertzuwachssteuer (insbesondere

in Taiwan) gewesen seien.³ „Tochi kinko jinrui no taiken“ („Über das gleiche Recht aller Menschen auf Grund und Boden“) sollte nicht nur primär durch Verstaatlichung realisierbar sein, sondern vermittels völliger Abschöpfung des Bodenerwertzuwachses und der Verteilung der Grundrente an die Bevölkerung. Die von Sun vorgegebene Strategie des „P'ing-chün ti-chüan“ – „Die gerechte Verteilung des Grundbesitzes“ (land redistribution) – beinhaltet vor allem die realitätsnahe Festsetzung der Grundstückspreise, die Abschöpfung eines „unverdienten“ Wertzuwachses durch dessen konsequente Besteuerung.⁴

Was ist nun in der Bodenpolitik und im Bodenrecht des modernen Chinas von den Ideen Sun Yat-sens übrig geblieben? Welche Überlegungen und Erkenntnisse aus der Ideengeschichte ließen sich heute revitalisieren?

2 Status quo: Bodenpolitik und Immobilienentwicklung in der VR China und anderen Ländern Asiens

Die steuer- und bodenpolitischen Anregungen Sun Yat-sens müssen vor dem Hintergrund des Land- und Flächenmanagements der VR China im Besonderen und Asiens im Allgemeinen interpretiert werden. Hinzu tritt ihre Bedeutung für die moderne Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Denn Sun machte sich bereits Gedanken über die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit und darüber, was China von westlichen Beratern lernen könne.⁵ Bodenpolitik und (soziales) Bodenrecht sind unverzichtbare Bestandteile eines internationalen Landmanagements aus Sicht der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)⁶ (vgl. Abb. 1).

Festzuhalten ist zunächst: Der Wunsch nach Ankauf („Rückkauf“ in der Terminologie Hans Bernoullis) des Bodens durch die öffentliche Hand, um ein privates Bodenmonopol zu verhindern und um eine aktiv-vorausschauende Bodenvorratspolitik zu betreiben, ist heute sowohl in der VR China wie auch in den in Tabelle 1 genannten Staaten (Südost-)Asiens nicht mehr sehr aktuell. Denn der Grund und Boden befindet sich in vielen asiatischen Ländern aus historischen Gründen bereits überwiegend in öffentlichem Eigen-

tum. In Kambodscha etwa sind es derzeit noch 80% Staatseigentumsanteil. In Singapur wurde das Recht auf privates Bodeneigentum gar völlig aus der Verfassung gestrichen. Der Boden wird in Asien vielmehr durch Leasing- und Pachtverträge privaten und öffentlichen Investoren zur Nutzung überlassen. Zwar ist beispielsweise das Verleasen auch Privaten gestattet („Sub-lease“). Bei einer Boden-Verfügungsbefugnis von Privaten besteht jedoch stets die Gefahr der Spekulation und des nach wie vor nur unzulänglichen Abschöpfens der Grundrente und eines ineffizienten öffentlichen Landmanagements.

Eine Bodenvorratspolitik (State Land Management) als sektor- und instrumentenübergreifender Landnutzungsansatz für staatliches Eigentum ist in der gegenwärtigen boden- und entwicklungspolitischen Diskussion in Asien – insbesondere nicht in der VR China – noch nicht hinreichend konzeptionalisiert. Es wird verstärkt mit kurz- und langfristigen Leasingverträgen im Rahmen von ausländischen Direktinvestitionen (Foreign Direct Investments – FDI) gearbeitet, um Investoren den Einstieg in den Markt für Wohn- und Gewerbeimmobilien zu ermöglichen. Nach wie vor ist es in zahlreichen asiatischen Ländern nur den jeweiligen Staatsangehörigen erlaubt, „ihren“ Grund und Boden zu erwerben (Beispiele: Thailand, Kambodscha) oder aber der Boden darf qua Verfassung gar nicht privatisiert werden, auch nicht an die „Einheimischen“ (Beispiele: China, Singapur, Vietnam, Malaysia) (vgl. Tab. 1).



Abb. 1: Landmanagement und seine Sub-Komponenten aus Sicht der GIZ (2011)

| Land | Bodenrechts- und Bodenpolitikrahmen (in Klammer der entsprechende Verfassungsartikel) |
|--------------------|--|
| Kambodscha | Land und natürliche Rohstoffe im Staatseigentum; Kontrolle, Nutzung und Management des Landes durch den Staat (Art. 58); Raumplanung durch den Staat (Art. 59) |
| Indonesien | Land, Gewässer und die darin befindlichen natürlichen Rohstoffe im Staatseigentum; Nutzung dieser Ressourcen zum Allgemeinwohl (Art. 33 Abs. 3) |
| Laos | Land im Staatseigentum (Art. 17 Satz 1); Staat reguliert Nutzung, Transfer und Vererbung des Bodens durch Gesetz (Art. 17 Satz 2) |
| Malaysia | Land im „nicht übertragbaren“ Staatseigentum (Art. 83); Land im übertragbaren Staatseigentum (Art. 84) und zur Nutzung für öffentliche Zwecke (Art. 85); Transfer und Leasing von Customary Land (Art. 90) |
| Philippinen | Land und natürliche Ressourcen im Staatseigentum (Art. 12 Sec. 2); Prospektion und Exploration von Rohstoffen unter der vollen Kontrolle des Staates; Joint Ventures, Corporations und Production Sharing Agreements sind erlaubt zwischen dem Staat und ausländischen Unternehmen mit einer 60%igen Mehrheit für den Staat (Art. 12 Sec. 2); Leasing für Landwirtschaftsland (Art. 12 Sec. 3); Bodeneigentum ist sozialpflichtig (Art. 12 Sec. 6); Landreform für urbane Flächen durch den Staat in Kooperation mit Privaten für das Allgemeinwohl (Art. 13 Sec. 9) |
| Thailand | Staat reguliert die urbane und rurale Landnutzung und die Nutzung natürlicher Ressourcen durch Planung und durch Umweltgesetze; Privateigentum ist für thailändische Staatsbürger erlaubt unter der Zielsetzung einer gerechten Verteilung des Bodens (Section 85) |
| Vietnam | Land und sämtliche natürliche Ressourcen im Staatseigentum und den Bürgern zur Nutzung überlassen (Art. 17); Staat sorgt für Raumplanung und vergibt befristete Nutzungsrechte an Private und Organisationen (Art. 18) |
| China | Mineralische Ressourcen, Wasser, Wälder, Gebirge, ungenutztes Land sowie sämtliche anderen natürlichen Ressourcen sind Staatseigentum (Art. 9); urbanes Land steht im Staatseigentum der State Council, rurales Land ebenso, wird aber von Kollektiven verwaltet und genutzt (Art. 10) |

Tabelle 1: Bodenverfassungsrecht in Asien (vereinfacht; eigene Zusammenstellung und Übersetzung)

Die landpolitische und landrechtliche Situation in Asien ist derzeit durchaus ernst. Bislang lag eine außergewöhnlich hohe spekulative Bautätigkeit auch auf öffentlichem Boden vor. Die Landeigentumsrechte sind zudem nur sehr schwer zuzuordnen. „Wem gehört der Boden in China eigentlich?“ ist eine oft thematisierte Fragestellung. Die Immobilienmärkte der Metropolen Chinas – Peking und Schanghai – aber auch derje-

nigen von Singapur, Japan und selbst Kambodschas sind fraglos überhitzt und befinden sich seit Herbst 2008 in einer längst überfälligen Erholungs- und Abschwungphase.⁷ Hintergrund ist die zunehmende Verflechtung von Landnutzung und Immobilienwirtschaft; pointiert formuliert: von Boden und Geld. Asien war folgerichtig von den weltweiten „Financial Tsunamis“, die seit September 2008 fühlbar sind, merklich betrof-

fen. Denn der Immobiliensektor war durch eine „Höher, Schneller, Teurer“-Geschäftigkeit und Investitionsbereitschaft gekennzeichnet.

Die Landnutzung im ruralen und urbanen Bereich wird somit primär über Leasing oder über befristete Nutzungsrechte mit teilweise sehr niedrigen Leasingraten⁸ und nicht selten im Rahmen einer Investoren-freundlichen „Tax Holiday Policy“ geregelt (Beispiele: China⁹ und Vietnam¹⁰). Generell gilt: Beim Immobilienleasing

und auch bei der Wertermittlung des Leasehold Interests stehen finanzielle und steuerliche – und keineswegs bodenpolitische (!) – Aspekte im Vordergrund. Leasing Rechte werden gegen Finanzierungsübernahmen Privater zur Einnahmeerzielung zu Gunsten der öffentlichen Haushalte verkauft oder versteigert (Beispiele: China, Indien und Hongkong¹¹). Tabelle 2 gibt einen Überblick über die vielfältigen Eigentumsrechte an Grund und Boden in Asien.

| Eigentums- und Nutzungsart | Rechtskategorie und Länderbeispiele |
|--|--|
| Staatseigentum/Eigentum des Monarchen | Government Land/State Land/Public Land (China, Vietnam, Malaysia, Singapur, Myanmar, Laos, Hongkong) |
| Miet- und Pachtbesitz bis zur Dauer von 99 Jahren; Public Land Leasing | Possession Land/State Land (Kambodscha, China, Hongkong) |
| Eigentum der Städte/Gemeinden/Dörfer/Siedlungen | Communal Land/Collective Land (China und Tibet) |
| Natur- und gewohnheitsrechtlich beeinflusstes Nutzungsrecht, das von dörflichen indigenen Gemeinschaften verwaltet wird, z. B. von Clans, „Chiefs“ oder Traditional/Communal Authorities | Customary Land/Communal Land/Tribal Land (Philippinen, Indonesien, Sri Lanka, Mongolei) |
| Eigentum einer (indigenen) Gruppe oder das von einem Kollektiv verwaltete Treuhand Eigentum | Trust Land/Collective Land (China, Indonesien, Philippinen) |
| Privates, (i. d. R.) unbeschränktes Volleigentum | Freehold Land/Private Property (Thailand, Kambodscha, Taiwan, Japan, Mongolei) |

Tabelle 2: Landeigentumsarten in Asien (stark vereinfacht; eigene Zusammenstellung und Übersetzung)

3 Vorbeugende Raumplanung in der VR China: „Harmonische Gesellschaft“ vs. fortschreitender Flächenverbrauch

Sun Yat-sen war wie erwähnt ein Pragmatiker, der durch seine Tätigkeit für die „Schwurbrüderschaft“ (Min-pao) für eine den sozialen Spannungen vorbeugende öffentliche Bodenvorrats- und Grundsteuerpolitik sowie einen „Dritten Weg“ eintrat. Enteignungen lehnte er zu Gunsten eines Aufkaufs des Bodens nebst Entschädigung

ab. Eine erhöhte – und vorrangig durch Raumplanung und Eigentumspolitik sicherzustellende – Wachsamkeit und im Sinne Sun Yat-sens praktizierte Vorbeugung von Fehlentwicklungen in der städtischen und ländlichen Landnutzung ist in der VR China heute mehr denn je geboten. So ist der fortschreitenden Umwandlung – und damit „agrarischen Ungerechtigkeit“, die Sen zu beseitigen suchte¹² – fruchtbarer landwirtschaftlicher Böden in Siedlungs- und Verkehrsflächen energisch entgegenzuwirken. Die Stellschraube für eine Balance zwischen Stadt und Land, für eine

sozial- und naturverträgliche Flurneuordnung ganz im Sinne Sun Yat-sens, für Landentwicklung und Raumordnungspolitik liegt in China ganz maßgeblich in der öffentlichen Bodenpolitik. Die Verbesserung der ländlichen Entwicklung, eine rurale Landreform, die Weiterentwicklung des Systems der befristeten Landnutzungsrechte im ländlichen Raum oder eine neutrale Landnutzungsplanung können sich heute wesentlich auf Sun's gedankliche Vorarbeiten stützen.

Die dominierenden Handlungsfelder des derzeitigen Landmanagements in China sind: Ausbau der Finanzwirtschaft durch Banken und andere Finanzierungsinstitutionen zur (Klein-)Kreditvergabe an Bauern im ländlichen Raum, die Förderung von Genossenschaften für Landwirtschaft und für agrarische Produktion sowie die

erstmalige Implementation handelbarer Nutzungsrechte für landwirtschaftliche Grundstücke im Kollektiveigentum. Durch die Schaffung von Märkten soll es Bauern zukünftig möglich gemacht werden, ihr Landnutzungsrecht auf freiwilliger Basis und gegen eine angemessene Bezahlung zu verkaufen, zu tauschen, zu verpachten oder in Kapitalgesellschaften einzubringen. Die Landnutzungsrechte werden zudem erstmals in öffentliche Register eingetragen (vgl. Abb. 2) – eine alte Forderung Sun Yat-sens. Ein willkürliches „land grabbing“ – das nicht zuletzt durch einflussreiche Funktionäre der Kommunistischen Partei (KP) stattfindet – soll durch Grundbuch und Kataster weitestmöglich verhindert, zumindest aber eingedämmt werden.

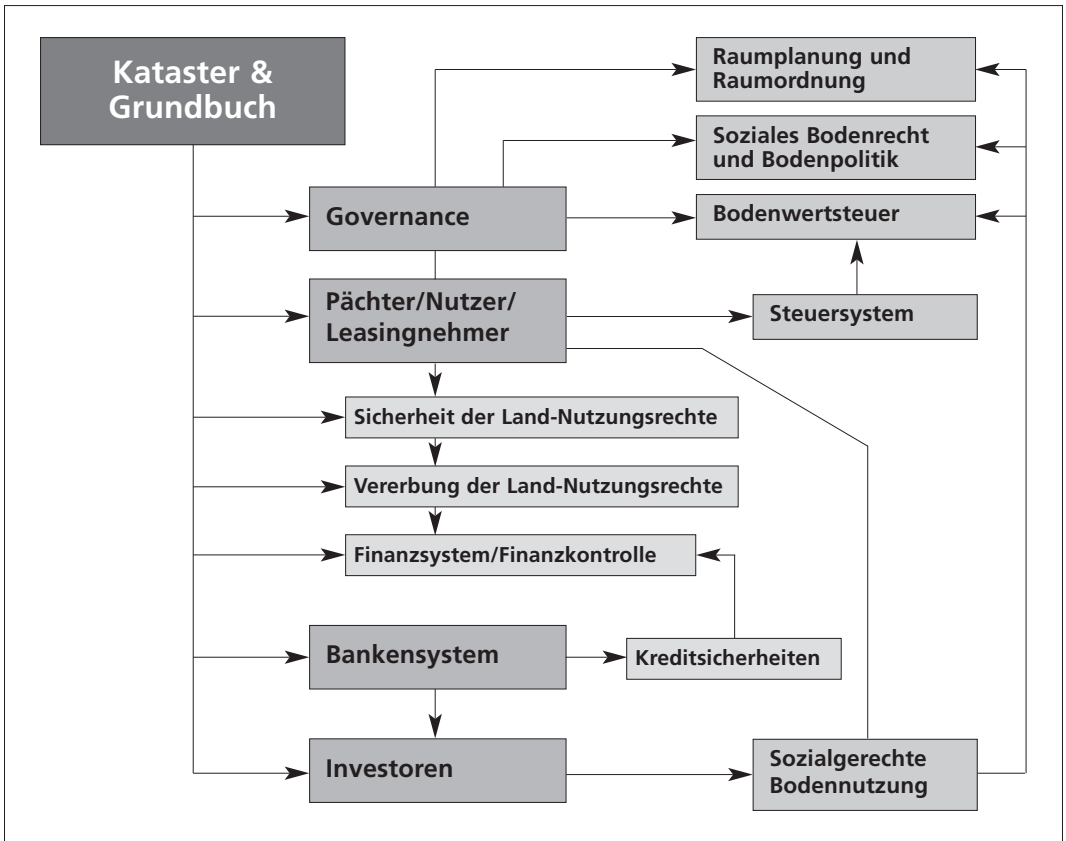


Abb. 2: Modell eines idealtypischen Landadministrationssystems in China, angelehnt an die Anregungen Sun Yat-sens (eigener Entwurf)

China schreitet auf seinem Weg hin zur Schaffung einer „Harmonischen Gesellschaft“ voran. Sie wird nunmehr von Strategien für „neue sozialistische Dörfer und ländliche Räume“ flankiert. Diese neuen sozialistischen Dörfer sind allerdings notwendig auf ein effektiv steuerndes Bodenrecht (Land Law) sowie auf Umwelt-, Immobilien- und Planungsrecht angewiesen. Grundlage für die Fortentwicklung der Land-Nutzungsrechte stellt ein anlässlich der 3. Vollversammlung des 17. Zentralkomitees der KP Chinas im Jahr 2008 verabschiedetes, viel beachtetes – gleichsam als „Paukenschlag“ empfundenes – Boden-Grundsatzpolitikdokument dar. Wichtige Themen sind darin die Agrarreform, die ländliche Entwicklung zur Ernährungssicherung und neue Enteignungsvorschriften. Die Enteignungskompensation bemisst sich künftig nach dem Prinzip „Gleiches Geld für gleiches Land“. Sie ist anteilig an das Dorfkollektiv und naturgemäß an die enteigneten Bauern auszuzahlen. Der sich kontinuierlich ausweitende Einkommensunterschied zwischen Stadt und Land, der derzeit 3,33:1 zu Gunsten städtischer Agglomerationen beträgt, soll laut ZK Chinas schrittweise ausgeglichen werden. Das Einkommen der Landbevölkerung soll sich bis zum Jahr 2020 verdoppeln, und es sollen 120 Mio. ha Ackerland vor einer Umwandlung in Bauland geschützt werden. Weitere Herausforderungen, vor denen die VR China steht, sind der Klimaschutz, das Wassermanagement und der Schutz der Biodiversität. Die Landfrage ist für die Bauern schlichtweg eine Existenzfrage. Zudem ist das „Halten der Menschen im Dorf“ die Schlüsselfrage per se für Innenentwicklung, zur Vermeidung von (Sub-)Urbanisierungstendenzen und Landschaftsverbrauch.

4 Eigentum und Eigentumpolitik im heutigen China

China kommt gemäß Artikel 9 und 10 seiner Verfassung mit einem bewundernswert einfachen wie äußerst effizienten eigentumpolitischen Modell aus. Es ist dies das Staatseigentum an städtischen Grundstücken und das kollektive – im Grunde gleichfalls staatliche – Eigentum an landwirtschaftlichen Grundstücken. Die privaten

Bodennutzungs- und Bewirtschaftungsrechte sind von dem staatlichen Landeigentum in China stets gedanklich zu trennen. Ein Sachenrechtsgesetz aus dem Jahr 2007 und ein Gesetz zur Bodenordnung dienen dem Ziel der Handelbarkeit der Nutzungsrechte und der Laufzeit der Pachtverträge (i. d. R. 30 Jahre), um den Boden „zum besten chinesischen Wirt“ zu bringen. Das Sachenrechtsgesetz erlaubt überdies die Schaffung von Wohnungseigentum (Condominium Ownership) und dingliche Nutzungs- und Sicherungsrechte wie etwa Vormerkungen an Grundstücken. Das Gebäude-Privateigentum ist somit ausdrücklich als autonomes und „vollwertiges“ Sachenrecht in der VR China akzeptiert.

Hinzu treten (boden-)politische Maßnahmen, um die Transaktionskosten für den Zugang zur Naturressource Land zu senken sowie steuerliche und rechtliche Instrumente, um etwa mittels des Land Management Gesetzes aus dem Jahr 1998 Bodenwertsteigerungen bei der Schaffung von Bauland zu Gunsten der lokalen Behörden abzuschöpfen. Private Landnutzungsrechte dürfen während der jeweiligen Pachtvertragslaufzeit nicht geändert werden. Eine Verpfändung – und damit Kapitalisierung – der Nutzungsrechte ist auch zukünftig in China nicht geplant. Eine wichtige und gewiss auch konfliktrichtige Herausforderung dürfte die Integration der transferierbaren und zu bezahlenden Nutzungsrechte in das Raumplanungssystem sein. Die chinesische Regierung versucht derzeit verstärkt im Sinne Sun Yat-sens, Spekulationstendenzen und den Aufkauf der Landnutzungsrechte durch Privilegierte und „Neureiche“ zu verhindern und eine aktive Verteilungspolitik (land redistribution) zu betreiben. Es besteht als Konsequenz der „Liberalisierung“ bei der Vergabe der Nutzungs- und Bewirtschaftungsrechte m. E. jedoch die Gefahr, dass diese Rechte am Ende in den Händen Weniger oder in denen von „Außenseitern“ und transnationalen (Nahrungsmittel-)Konzernen landen, was den genannten „Drei Prinzipien“ der Schwurbrüderschaft Sun Yat-sens diametral entgegen liefe. Die Zahl der landlosen Bauern und umherziehenden Wanderarbeiter würde sich in der Folge fraglos weiter erhöhen. Zwar ist laut dem Sachenrechtsgesetz die Weitergabe der Nut-

zungsrechte nur innerhalb der Dorfgemeinschaft, nur mit Zustimmung der lokalen Administration und der übergeordneten Behörden zulässig. Inwieweit dies allerdings für die gesamte VR China gültig ist und ob nicht künftig auch abweichende Regelungen in den Provinzen zur dezentralen Liberalisierung des Marktes der Nutzungsrechte erarbeitet werden, ist im Augenblick noch völlig unklar. Ein abschließendes Gesetz zur Regelung dieser äußerst heiklen eigentumspolitischen Frage steht noch aus.

Hingegen ist der Vorteil der chinesischen Eigentumspolitik ein weitgehender Ausschluss von Rationalitäten privater Bodeneigentümer – denn jene privaten Eigentümer gibt es qua Verfassung schlichtweg nicht. Private Gebäudeeigentümer gibt es indes, wie oben skizziert. Ein Paradigmenwechsel hin zur Schaffung von „echtem“ Privateigentum für den nackten Boden erscheint in der VR China auch für die Zukunft ausgeschlossen zu sein. Die Privatisierung des Bodens ist in China keine „*conditio sine qua non*“ für eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung. Indessen wird derzeit intensiv die Einführung „handelbarer“ Nutzungsrechte für landwirtschaftliche Grundstücke, die stets im Kollektiveigentum stehen, geplant.¹³

Das Land steuert die Entwicklung von Stadt und Dorf insgesamt mit einer relativ stringenten Bodenpolitik, die ihre Wurzeln durchaus in den Schriften Sun Yat-sens hat. Außerdem versucht der Staat durch Genehmigungs-, Planungs- und Bewilligungsprozesse auf zahlreichen administrativen Ebenen, Einfluss auf die Art der Flächennutzung zu nehmen¹⁴, soweit ihm dies angesichts der differenzierten Eigentums- und Nutzungsrechte nebst ihrer Handel- und Übertragbarkeit (s. o.) heutzutage überhaupt (noch) möglich ist.

5 Public Land Leasing – Moderne Bodenpolitik im Sinne Sun Yat-sens

Öffentliches Eigentum – Gemeineigentum (T'uti kuo-yu nach den Worten Sun Yat-sens) – mit fairen Zugangschancen für alle Bürger ist eine notwendige Bedingung für das Funktionieren von Public Land Leasing. Leasing könnte öko-

nomisch effizient in Verbindung mit Bodenfonds funktionieren, was Löhr überzeugend gezeigt hat.¹⁵ Jedoch ist diese Bodenfonds-Variante als sektor- und instrumentenübergreifender Landnutzungsansatz für staatliches Eigentum in der gegenwärtigen boden- und entwicklungspolitischen Diskussion noch nicht hinreichend eingeführt und konzeptionalisiert.¹⁶ Dies sollte sich zweifelsohne ändern. Damit Leasingregelungen sinnvoll zum Einsatz kommen können, bedarf es im Idealfall eines State Land Managements mit einem sozialen Bodenrechtsüberbau¹⁷ (Social Land Law). Der verfassungsrechtliche Rahmen muss umfassend, effektiv und effizient gewährleisten, dass stets ein strategisches, öffentliches Grundstückseigentumsportfolio sichergestellt ist, welches nicht privatisiert werden sollte.¹⁸ Diese Voraussetzungen sind qua Verfassungen in zahlreichen asiatischen Staaten gegeben (vgl. Tabelle 1). Die VR China und Vietnam verfolgen im Übrigen ähnliche bodenpolitische Konzepte.¹⁹

Die Landnutzung erfolgt vielmehr überwiegend durch befristete Leasingverträge, die im ruralen Bereich mit den Kollektiven als Träger des staatlichen Eigentums ausgehandelt werden.²⁰ Art. 9 und 10 der chinesischen Verfassung liefern dafür die Grundlagen. Städtisches (urbanes) Land steht im Staatseigentum und unter der Verwaltung des jeweiligen State Council. Das rurale Land ist qua Land Administrative Law (LAL) von 1998 den jeweiligen Kollektiven zur Nutzung für zunächst 30 Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit zugeteilt²¹: „Worauf es der Zentralregierung vorrangig ankommt, ist, den Farmern ein letztlich ewig währendes Landnutzungsrecht zu geben, denn was würde nach Ablauf des 30-jährigen Nutzungsvertrages geschehen? Der Vertrag würde um 30 weitere Jahre verlängert, anschließend erneut um 30 Jahre und so weiter bis unendlich“.²²

Die Landnutzungsrechte bestehen generell entweder aus zugeteilten (allocated) oder aber aus überlassenen (granted) Nutzungsrechten. Das Leasing- bzw. Nutzungsrecht (Land Use Right Certificate; Building Ownership Certificate sowie Real Estate Certificate zum Nachweis der Laufzeit des Nutzungsrechts) darf während der Vertragslaufzeit grundsätzlich nicht geändert wer-

den. Eine Verpfändung – und damit Kapitalisierung – des Leaseholds ist von politischer Seite (noch) nicht geplant. Eine Pacht ist stets für jede Bodennutzung zu bezahlen. Allerdings ist diese sehr niedrig angesetzt und hat lediglich den Grund, die Bürger/Nutzer daran zu erinnern, dass sich der Boden in der VR China nach wie vor in öffentlichem Eigentum befindet.²³

6 Vorbeugung: Ausgleich des Bodeneigentumsrechts und weitere Vorschläge

„Tochi kinko jinrui no taiken“ – Sun Yat-sen forderte das „Gleiche Recht aller Menschen auf Grund und Boden“. Zweifelsohne können die gewaltigen Herausforderungen Chinas nur dann dauerhaft gelöst werden, wenn dieses Recht von den Bewohnern des Landes konsequent eingefordert und auch durchgesetzt zu werden vermag. Zusätzlich ist eine „menschliche“ Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung im Sinne der

„Schwurbrüderschaft“ Suns im modernen China anzustreben. Und erst dann wird wohl der Spagat zwischen Landschaftsschutz und Neulandgewinnung für Wohnbaumaßnahmen gelingen. Hinzu kommt, dass zu Gunsten von Dorferneuerung und -entwicklung, von nachhaltiger Raumentwicklung und vor allem für den Ausbau universitärer und sonstiger Ausbildung und Forschung in der Bodenpolitik die Ideen Sun Yat-sens angemessen ihren Niederschlag finden sollten.

Mit Boden bezogenen Steuern und Abgaben ließe sich in China viel Sinnvolles steuern. Eine Grundsteuer nach den Vorstellungen Sun Yat-sens gibt es in China bislang nicht. Stattdessen werden eine Landnutzungssteuer/Landnutzungsgebühr (sie beträgt 1 Renminbi/m²), eine Gebäudesteuer (1,2% des Gebäudewertes), eine Landumsatzsteuer (30%-60% des Wertzuwachses der veräußerten Liegenschaft) sowie eine Spekulationssteuer (5% des Kaufpreises von Immobilien bei einem Weiterverkauf innerhalb einer Spekulationsfrist von zwei Jahren) erhoben. Hinzu

| | |
|--|---|
| Landmanagement durch Recht | Gemeinschaftsgüterbildung durch Verfassungsrecht, Boden-, Planungs-, Gesellschafts-, Genossenschafts- und Steuerrecht (z. B. Bodensteuer) |
| Landmanagement durch Ökonomie | Gemeinschaftsgüterbildung durch Steuern und Abgaben zur Abschöpfung der „windfall profits“ aus der Bodennutzung, durch Subventionen, Versteigerungen (auctions) und durch (Mikro-) Kreditvergabe |
| Landmanagement durch Raumplanung und Bodenordnung | Gemeinschaftsgüterbildung durch die Aufstellung von Landnutzungsplänen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene |
| Landmanagement durch Kooperation | Gemeinschaftsgüterbildung durch öffentliche Bodenfonds, (Produktions-)Genossenschaften, Allmenden, Commons, Stiftungen, Vereine und (Land-)Trusts |
| Landmanagement durch Geoinformation | Gemeinschaftsgüterbildung durch systematische Registrierung, Katasterisierung, digitalisierte Grundbücher sowie (3D-)Fernerkundung und Geoinformation |
| Landmanagement durch Capacity Development | Technische, rechtliche und ökonomische Ausbildung akademischer Nachwuchskräfte im Landsektor; Organisationsberatung und Ausarbeitung von Unterrichtsmaterial (Capacity Building; „Train the trainers“-Ansatz) |

Tabelle 3: Gesamt-Handlungsrahmen für den Landsektor in der VR China

kommen weitere Steuern wie etwa Urkunden- und Geschäftssteuern und Abgaben oder städtische Gebühren, z. B. Baugenehmigungsgebühren.

Eine moderne Grundstückswertermittlung und ein (Bodenwert-)Steuersystem sind unabdingbare Elemente einer zeitgenössischen Bodenpolitik und Landmanagement in der VR China, die für eine sozialgerechte Bodennutzung und eine gleichmäßige Verteilung der Landnutzungserträge zu sorgen haben. Raumplanung, Bodenordnung, Bau-, Boden- und Verfassungsrecht sowie Immobilienwirtschaft sind vor allem in China nach wie vor auf die angepasste Aus- und Fortbildung von Fachkräften für den Landsektor, insbesondere für die Ausbildung von Mitarbeitern staatlicher Institutionen und privater Immobilienentwickler angewiesen (vgl. Tab.3/Abb. 2 oben).

Anmerkungen

- 1 Sun Yat-sen, Brief an Li Hongzhang (1894). In: Reden und Schriften, 1974, S. 67.
- 2 "Die wirtschaftliche Organisation der Gesellschaft muß verbessert, feste Bodenpreise müssen für das gesamte Land festgelegt werden. Der jetzige Bodenpreis wird vom ursprünglichen Eigentümer bestimmt. Aber jeder Aufschlag (...) soll dem Staat zufließen, und alle Bürger sollen die Vorteile daraus genießen (...)". Siehe Sun Yat-sen, Manifest der Liga der Verbündeten (1905). In: Reden und Schriften, 1974, S. 88.
- 3 Vgl. Lam, Republic of China (Taiwan), in: Andelson (Hrsg.), Land-Value Taxation Around the World, 3. Auflage, 2000, S. 327-329.
- 4 Vgl. Chang, Der Sozialismus Sun Yat-sens. Ein Beitrag zur Ideengeschichte des „dritten Volksprinzips“, 1965, S. 88 ff.
- 5 Chang, Der Sozialismus Sun Yat-sens, 1965, S. 279 ff.
- 6 Vgl. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2011), Dokumente des Sektorvorhabens Bodenpolitik und Landmanagement, Abteilung Agrarwirtschaft, Fischerei und Ernährung, unveröffentlicht. Eschborn.
- 7 Vgl. Thiel, Asiatisches Landmanagement zwischen Pol Pot und Doi Moi. In: Zeitschrift für Sozialökonomie, Heft 160-161/2009, S. 48 ff.
- 8 „Usually at only nominal prices or even the so-called ‘zero-price’, the prepared land was leased out for 30 years“. Dazu Liu/Tao/Yuan/Cao, Instrumental land use investment-driven growth in China. In: Journal of the Asia Pacific Economy, Vol. 13, No. 3/2008, S. 317.
- 9 Vgl. Rupelle/Quheng/Shi/Vendryes, Land Rights and Rural-urban Migration in China. In: china perspectives, No. 2/2008, S. 25-35.
- 10 In Vietnam ist besonders der Büroimmobilienmarkt von Ho Chi Minh City durch Land Leasing-Konstruktionen geprägt. Dazu Anh Thu, In Vietnam, real estate is the hot new bet. In: Wall Street Journal Europe v. 1.-3.2.2008, S. 26.
- 11 Vgl. Peterson, Land Leasing and Land Sale as an Infrastructure-Financing Option. Policy research working paper No. 4043 (2006), S. 4 ff.
- 12 Vgl. Chang, Der Sozialismus Sun Yat-sens, 1965, S. 276.
- 13 Dazu Lei, General Introduction of Policies on Rural Land Use Right Transfer in China. In: China Germany Conference on Land Consolidation and Rural Development. Conference Documents Collection, 2009, S. 82-92.
- 14 Vgl. Liu/Tao/Yuan/Cao, Instrumental land use investment-driven growth in China. In: Journal of the Asia Pacific Economy, Vol. 13, No. 3/2008, S. 313-331.
- 15 Dazu eingehend Löhr, Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten als Instrument der Bodenpolitik. Working Paper No. 6 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld, 2009, S. 41 ff.
- 16 Vgl. repräsentativ für die mangelnde Bekanntheit von State Land Management im Kontext von Landnutzung, Klimawandel und Ernährungssicherung: Brussels Rural Development Briefings: Resources on Land access and rural development, 25th February 2009. Die rechtlichen und steuerlichen Möglichkeiten, die Land Leasing und State Land Management in den genannten Problemfeldern bieten, werden in der Publikation erstaunlicherweise mit keinem Wort erwähnt.
- 17 Für die Bundesrepublik kann insofern resümiert werden: Keine Flächenverbrauchsbegrenzung ohne „gerechte“ Eigentumpolitiksteuerung im Sinne Sun Yat-sens.
- 18 Vgl. Thiel, Law for State Land Management in Cambodia. In: Rural21, Heft 3/2009, Focus: Empowering Law, S. 34-36.
- 19 Dazu Chan/Kerkvliet/Unger, Transforming Asian Socialism: China and Vietnam Compared, 1999.
- 20 Benötigt die Regierung Landwirtschaftsflächen für Bau- oder Infrastrukturmaßnahmen, so muss sie mit den jeweiligen Dorfkollektiven verhandeln, die Träger des öffentlichen Eigentums sind. Dazu Liu/Tao/Yuan/Cao, Instrumental land use investment-driven growth in China. In: Journal of the Asia Pacific Economy, Vol. 13, No. 3/2008, S. 319 f.
- 21 Eine Abgrenzung zwischen urban und rural und damit die Zuweisung zu State Council- bzw. Kollektiv-Eigentum fällt sehr schwer. Unterschiedliche Ministerien sind institutionell eingebunden. Instruktiv dazu Ho, Who Owns China's Land? In: The China Quarterly, 166 (Juni 2001), S. 394, S. 409 ff.
- 22 Ministry of Agriculture, oral communication, 1999, zitiert in: Ho, Who Owns China's Land? In: The China Quarterly, 166 (Juni 2001), S. 418 (dort Fn. 87); eigene Übersetzung.
- 23 Vgl. Dietrich/Kasch/Zühlke, Immobilienrecht in der VR China, 2009, S. 92.

„Die richtige Verwendung von Grund und Boden stellt kein technisches oder wirtschaftliches, sondern in erster Linie ein metaphysisches Problem dar. ... Es geht um die gesamte Beziehung zwischen dem Menschen und der Natur, die ganze Lebensweise einer Gesellschaft, um Gesundheit, Glück und Harmonie des Menschen sowie die Schönheit seiner natürlichen Umwelt.“

Ernst Friedrich Schumacher, Small is beautiful – Die Rückkehr zum menschlichen Maß, Reinbek bei Hamburg 1977, S. 95 und 101-102