

Hermann-Josef Große Kracht / Jonas Hagedorn

„Wem gehört das Land – und wozu eigentlich?“ – Probleme und Perspektiven des Privateigentums an Grund und Boden

Bericht zu den 5. Heppenheimer Tagen zur christlichen Gesellschaftsethik

Im Schatten der Regulierungskrisen des globalen Finanzkapitalismus sind in den letzten Jahren die globalen Probleme des *Property-Rights*-Regimes und der privaten Aneignung von Grund und Boden neu in den Blick geraten. Wesentliche Lebensgrundlagen werden von öffentlicher Hand an private Investoren verkauft; die Verteilungskonflikte um Bodenschätze werden durch Verleihung und Schutz privater Rechte entschieden; die städtischen Metropolen müssen allem voran die Profiterwartungen der Grundeigentümer bedienen. Dabei wird immer klarer, dass bei weiter wachsender Weltbevölkerung und weiterhin rasanter Verstädterung die private Verfügungsgewalt über den Boden dramatische Probleme aufwerfen könnte, deren Ausmaße bisher noch kaum absehbar sind.

Vor diesem Hintergrund beschäftigten sich die 5. *Heppenheimer Tage zur christlichen Gesellschaftsethik* (29./30. 05. 2015) mit den Chancen und Problemen des Privateigentums an Grund und Boden. Es ist ein Thema, das auch die päpstliche Sozialverkündigung seit ihren Anfängen intensiv beschäftigte, zwischen *Rerum novarum* (1891) und *Laudato si'* (2015) erhebliche Umakzentuierungen erfuhr und auch bei den deutschen Kirchen zu Beginn der 1970er Jahre zu einer nachdrücklichen sozialpolitischen Stellungnahme führte.¹ Der Einladung ins Heppenheimer Haus

1 Vgl. das gemeinsame Memorandum der Kammer für soziale Ordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland und des Arbeitskreises „Kirche und Raumordnung“ beim Kommissariat der katholischen deutschen Bischöfe mit dem Titel ‚Soziale Ordnung des Baubodenrechts‘ (1973). Dieser Text lieferte – parallel zu entsprechenden Reformbemühungen Hans-Jochen Vogels, des damaligen Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – eine scharfe Kritik der herrschenden „Zustände am Baubodenmarkt“ und forderte u. a. eine stärkere steuerliche Belastung von Bauboden und Erleichterungen entsprechender

am Maiberg waren diesmal 35 Personen gefolgt, die eine prall gefüllte Tagung erlebten, auf der Vertreterinnen und Vertreter von Theologie und Soziologie, von Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, von Agrarwissenschaften, Klimaforschung und Stadtgeographie zu einem intensiven Meinungsaustausch zusammenkamen.

Das *Eröffnungspanel* stand unter der Frage: Wann und warum wurden Grund und Boden ‚privat‘ – und wozu ist das gut? *Florian Rödl* präsentierte ein von *Alexander Ebner* (Universität Frankfurt/Main) verfasstes Papier zur „sozialwissenschaftlichen Ideengeschichte“ des Privateigentums an Grund und Boden, in dem es vor allem um Karl Marx, Karl Polanyi und Elinor Ostrom geht. Ebner, der kurzfristig verhindert war, betonte den bis ins 20. Jahrhundert wirksamen „strukturprägenden Einfluss des Agrarsektors“ und die langwierigen Übergänge vom Gemeineigentum zu privaten Eigentums- und Nutzungsrechten; Übergänge, deren Konfliktivität heute gerade in globaler Perspektive neu in Erscheinung tritt und u. a. die alte Tradition der ‚Allmende‘ wieder attraktiv werden lässt. Das Korreferat von *Marcus Llanque* (Universität Augsburg) ergänzte und konterkarierte den sozialgeschichtlichen Fokus dann um grundlegende sozialphilosophische und politiktheoretische Fragestellungen. Llanque wies die Mehrdimensionalität der Begriffe von Herrschaft, Macht und Eigentum auf und erinnerte daran, dass Eigentum nicht nur „Macht über Sachen und Menschen“ bedeute, sondern immer auch eine Form der „Organisation von Verantwortung“ gewesen sei. In der anschließenden Diskussion wurde u. a. deutlich, dass Allmende-Motive einer „idyllischen Bergwiese“ für die schwierigen Fragen der politischen Organisation des Umgangs mit Grund und Boden ebenso wenig aussichtsreich sind wie die klassischen liberalen Eigentumstheorien in der Tradition der Locke’schen Aneignungs- bzw. Bearbeitungsmotive.

Das *zweite Panel* widmete sich den Traditionen und dem aktuellen Stand des Bodenrechts in Deutschland. *Thorsten Keiser* (Universität Jena) verdeutlichte in seinem Impulsreferat, welche ideologischen Programme im Laufe der Zeit auf den Boden projiziert wurden und wie fremd hier lange Zeit der „die Freiheitsansprüche des 19. Jahrhunderts konservierende Eigentumsbegriff des BGB“ gewesen sei. Im Mittelalter sei das ‚Nutzen und Brauchen‘ ausschlaggebend gewesen, um als

Enteignungsverfahren (Text ist abgedruckt in: Die Neue Ordnung 27 [1973], 81–95).

rechtmäßiger Eigentümer auftreten zu können. In diesem Sinne habe Otto von Gierke (1841–1921), der große deutschrechtliche Rechtshistoriker, 1889 prominent formulieren können: „Daß ein Stück unseres Planeten einem einzelnen Menschen in derselben Weise eigen sein soll, wie ein Regenschirm oder ein Guldenzettel, ist ein kulturfeindlicher Widersinn.“ Im Blick auf die aktuellen Diskussionen um die Tragfähigkeit von *Commons* und Gemeineigentum warnte Keiser jedoch ebenso vor unkritischen Anleihen an historische Vorbilder wie vor einer vorschnellen Verabschiedung eines vermeintlich in die Krise geratenen bürgerlichen Eigentumsbegriffs. Weder hätten die liberalen Eigentumsregime einen „tiefgreifenden Bedeutungswandel“ erfahren noch verhinderten sie von vornherein jede Form einer „Organisation von Nutzungsrechten“, die als solche nicht an formale Eigentumstitel gebunden seien.

Claudio Franzius (Humboldt-Universität Berlin) erinnerte in seinem Korreferat an die berühmte Frage Rousseaus nach dem „Betrüger“, der mit der erstmaligen Einzäunung das Privateigentum an Grund und Boden erfunden habe und damit zum „eigentlichen Begründer der bürgerlichen Gesellschaft“ geworden sei. Er machte deutlich, dass das Eigentumsgrundrecht der Bundesrepublik nach dem Wortlaut des Grundgesetzes (Art. 14, 1) ebenso wie nach der laufenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht absolut zu verstehen, sondern „von der gesetzgeberischen Ausgestaltung abhängig“ sei. Da das Eigentum der Sozialbindung unterliege, was durchaus „mehr als ein Tropfen sozialen Öls“ darstelle, könnten „gesetzgeberische Gemeinwohlziele Beschränkungen der Eigentumsfreiheit vergleichsweise leicht rechtfertigen“. Wenn hier zu wenig geschehe, liege die Verantwortung also nicht beim Recht, sondern bei der Politik. Die anschließende Diskussion machte allerdings deutlich, dass es sich hier doch wohl eher um ‚Verfassungsfolklore‘ handelt, da die konkreten Handlungsspielräume der Politik mittlerweile nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich, etwa europarechtlich, immer enger geworden seien.

Das *dritte Panel* behandelte vor diesem Hintergrund aktuelle Problemlagen des städtischen Bodens und der Stadtentwicklungspolitik. Die Stadtgeographin *Susanne Heeg* (Universität Frankfurt/Main) thematisierte zunächst die Tatsache, dass die Kommunen über Jahrzehnte auf eine aktive Stadtentwicklung in öffentlicher Hand gesetzt hatten, in der der Schaffung von erschwinglichem Wohnraum eine zentrale Rolle zukam. Seit Ende der 1970er Jahre kam es dagegen auf breiter Linie zu Strategien einer „Vermarktung öffentlicher Flächen“, in deren Folge die Stadt zur

„renditeversprechenden Wachstumsmaschine“ avancierte; ein Prozess, dessen negative Folgen, etwa soziale Segregation und Gentrifizierung, längst unübersehbar geworden seien. Unter den Bedingungen heutiger Austeritätspolitik falle die Kommune als ‚Non-Profit‘-Stadtentwicklerin zunehmend aus. Bei der Kreditgewährung seitens der Banken seien zudem alternative private Stadtentwicklungsprojekte gegenüber profit-orientierten Akteuren weithin chancenlos: „Lokale Initiativen werden als nicht ausreichend professionell eingeschätzt, d. h. ihnen wird nicht zugetraut, eigene Projekte (meist gemeinschaftliche Projekte in der rechtlichen Form von Miethäusersyndikaten oder Genossenschaftsmodellen) zu realisieren.“

Die Korreferate von *Bernd Belina* (Universität Frankfurt/Main) und *Klaus Hahnzog* (München) und die anschließende Diskussion bestätigten und konkretisierten die Analyse und Einschätzung Heegs weitgehend, machten aber auch deutlich, dass die Gestaltungsspielräume kommunaler Politik keineswegs als gering einzuschätzen seien. Und dies gelte auch dann, wenn gerade städtischer Grund und Boden in besonderer Weise im Fokus der Kapitalverwertungsinteressen globaler Investoren stehen.

Nach dem Umgang mit städtischem Grund und Boden in der Bundesrepublik ging es im *vierten Panel* um das globale Phänomen des *Land Grabbing*. Der Völkerrechtler *Jochen von Bernstorff* (Universität Tübingen) umriss in seinem Impulstext die Entwicklung ausländischer Investitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen in Ländern des globalen Südens und in Osteuropa, die in den letzten fünfzehn Jahren, als Folge von weltwirtschaftlichen Deregulierungsmaßnahmen im Rahmen des *Washington Consensus*, dramatisch zugenommen hätten. Als Käufer bzw. Pächter seien sowohl Staaten als auch private Akteure auszumachen, deren Investitionen in vielen Fällen zur Vertreibung von Kleinbauern und zu einer nicht-nachhaltigen Nutzung der Flächen, nicht selten auch zu reiner Bodenspekulation führten. Besonders problematisch sei, dass umwelt- und sozialrechtliche Regulierungen aufgrund bestehender Investitionsschutzabkommen oft zu kostspieligen schiedsgerichtlichen Verfahren bzw. Entschädigungspflichten führen. Auch wenn viele *Land Grabbing*-Befürworter Wachstumsimpulse und Steigerungen der Nahrungsmittelerträge im weltweiten „Kampf gegen Hunger und Armut“ (so etwa die *Bill und Melinda Gates-Stiftung*) versprechen und damit erhebliche politische Erfolge erzielen, plädierte von Bernstorff mit Nachdruck für eine stärkere Selektion von Investitionen bzw. eine Abschottung der Entwicklungsländer vor ausländischen Investitionen

in landwirtschaftliche Nutzflächen, wenn diese nicht vorhersehbar zu wohlfahrtssteigernden Effekten für die lokale Bevölkerung führen. Stärker verrechtlichte Formen des Gemeineigentums, die sich an lokale Rechtstraditionen anlehnen, könnten hier den Schutz vor den negativen Folgen ausländischer Investitionen erhöhen.

Der Agrarwissenschaftler *Peter Clausing* (Potsdam) und die Juristin *Isabel Feichtner* (Universität Frankfurt/Main) erweiterten die Problematik des *Land Grabbing* u. a. im Blick auf die ‚Politik unserer Ernährungsgewohnheiten‘ und die weltweiten Migrationsströme, aber auch im Blick auf die bisher viel zu wenig thematisierten Prozesse einer „Deteritorialisierung“ der Politik, in deren Rahmen sich die Nationalstaaten zunehmend ihrer Souveränitätsrechte begeben. Schließlich sei heute ein globaler Strukturwandel von einem ehemals keynesianisch verfassten „Kapitalismus der Inklusion“ zu einem solchen der „Expulsion“ (Saskia Sassen) zu konstatieren.

In der anschließenden Diskussion wurde deutlich, dass von Kleinbauern bearbeitete landwirtschaftliche Nutzflächen zwar oft eine hohe Ertrageffizienz aufweisen. Allerdings könnten diese Erträge wegen fehlender Verkehrsinfrastruktur etc. oft nicht sinnvoll vermarktet werden. Statt also einzig auf die Verteidigung und Förderung lokaler Kleinbauernkulturen zu setzen, müsse es darum gehen, das Thema der politischen Regulierung landwirtschaftlicher Nutzflächen stärker als bisher zu einem zentralen Thema von *Global Governance* zu machen; und hier seien vor allem hartnäckig auftretende NGOs gefragt, nicht zuletzt im Blick auf Möglichkeiten einer „transnationalen Prozessführung“ vor internationalen Gerichten.

Für das Auftaktreferat zum *fünften Panel* am Samstagmorgen, das sich den entwicklungsökonomischen und klimapolitischen Dimensionen des Privateigentumsrechts an Grund und Boden widmete, konnten *Ottmar Edenhofer* (Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung) und *Matthias Kalkuhl* (Zentrum für Entwicklungsforschung, Bonn) gewonnen werden. Edenhofer und Kalkuhl stellten ihr Konzept einer umfassenden und möglichst vollständigen Besteuerung von Ressourcenrenten „im Zeitalter der Rentenökonomien“ vor. Zentraler Aspekt ist die Annahme, dass in Zukunft ökonomische Ungleichheiten zunehmend weniger durch steigende Einkommen aus reproduzierbarem Kapital bedingt seien als durch steigende Knappheitsrenten. Die Referenten plädierten dafür, dass Bodensteuern, ebenso wie CO₂-Steuern und andere Naturrentensteuern, Bestandteile eines effizienten Steuersystems sein müssten. Künftig sei mit

vermehrten Landnutzungskonflikten zu rechnen, zum einen durch den Klimawandel, der die Nutzflächen verknappt (Degradierung von Böden), zum anderen wegen der Klimapolitik, die die Bodenrenten beeinflusst – mit gravierenden sozialen Verwerfungen, gerade in armen Ländern, in denen der Industriesektor wenig produktiv sei. Unverdiente Profiteure von steigenden Landrenten seien u. a. Großgrundbesitzer. Boden- und CO₂-Steuern würden, so die Referenten, nicht das Wirtschaftswachstum abwürgen, sondern lediglich dysfunktionale Ressourcenrenten abschöpfen. Und diese fiskalischen Erträge könnten dann etwa für Investitionen im Gesundheits- und Bildungssektor, zum weiteren Ausbau staatlicher Infrastruktur und zur Produktivitätssteigerung des Industriesektors verwendet werden. Edenhofer und Kalkuhl verweisen hier u. a. auf den US-amerikanischen Sozialreformer Henry George (1839–1897), der diese Perspektive Ende des 19. Jahrhunderts einflussreich aufgegriffen, „steuerpolitisch präzisiert und sozialreformerisch radikalisiert“ habe. Dass sich *Rerum novarum*, die erste päpstliche Sozialzyklika (1891), dezidiert gegen Henry George gerichtet habe, wie ideengeschichtliche Untersuchungen belegen (vgl. Schratz 2011, 35–48; 325–424; 511–514), bewerten die Referenten deshalb als „eine historische Tragödie“.²

In seinem Korreferat wies auch Dirk Löhr (Umwelt-Campus Birkenfeld der Hochschule Trier) darauf hin, dass Bodenrenten ein unverdientes Privileg darstellten, das in einer Marktwirtschaft nichts zu suchen habe. Der Vorschlag, eine 100 %-Besteuerung auf Boden- und andere Ressourcenrenten zu erheben, könne nicht nur fiskalische Erträge, sondern auch wertvolle ökologische Lenkungswirkungen hervorbringen. Löhr argumentierte vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen mit der jüngeren Agrarentwicklungspolitik in Kambodscha, die lange Zeit auf das Prinzip sicherer Eigentumsrechte gesetzt, sich aber längst als kontraproduktiv erwiesen habe, auch wenn sie nach wie vor u. a. von der *Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GIZ) propagiert werde. Die anschließende intensive Diskussion dieser Vorschläge im Plenum machte erneut deutlich, dass längst aussichtsreiche Projekte einer grundlegenden globalen Umsteuerung vorliegen, die eine Politik ökologisch nachhaltiger und sozial gerechter *Global Governance* keineswegs unmöglich erscheinen lassen.

2 Auch die jüngst erschienene Umweltenzyklika *Laudato si'* kommt zwar energisch auf die Gemeinwohlpflichtigkeit des privaten Besitzes an Grund und Boden, nicht aber auf die politischen Gestaltungschancen einer Bodenbesteuerung zu sprechen.

Zum Abschluss der Tagung stand das *sechste Panel* schließlich unter der programmatischen Überschrift „Vergesellschaftung – Gemeineigentum – Gemeinwirtschaft (Art. 15 GG) – Museale Sozialromantik oder ‚Phönix aus der Asche‘“. Der Soziologe *Hauke Brunkhorst* (Universität Flensburg) betonte in seinem ausführlichen Impulstext mit Nachdruck, dass das Grundgesetz mit Art. 15 den gesamten Bereich der Produktionsmittel „aus dem Schutzbereich der Grundrechte ausgeklammert“ und damit den „Weg in die soziale Demokratie“ gewiesen habe. Der unter der Hegemonie des Ordoliberalismus beschrittene Weg in die sogenannte Soziale Marktwirtschaft könne sich deshalb nicht auf die Autorität des Grundgesetzes berufen. Im Rekurs auf Marx und dessen lange Zeit gültige Option für den Parlamentarismus als „Paradigma egalitärer Massendemokratie“, auch wenn dieser „bis Ende des Ersten Weltkriegs bestenfalls demokratische Diktatur der weißen, männlichen Bourgeoisie“ bedeutet habe, plädierte er für eine radikale Wiederbelebung demokratisch-deliberativer Meinungs- und Willensbildung. Denn während heute – nach der Wende von den *State-embedded Markets* zu den *Market-embedded States* – „die Erpressungsmacht des globalisierten Kapitals ins Unermessliche“ steige und „die politische Macht von Wahlkämpfen und Parlamentsentscheidungen zur Wahl zwischen betriebswirtschaftlichen Alternativen innerhalb der Verfassung gewordenen, liberalen Makroökonomie“ schrumpfe, könne sich die Demokratie, wenn überhaupt, nur regenerieren durch „die erneute Öffnung für eine kulturell und sozial inklusive Debatte“, die auch und gerade an grundlegenden makroökonomischen Alternativen interessiert ist – und die heute vor allem in globalen Kontexten und auf transnationalen Ebenen geführt werden müsse. Hier könnte nicht zuletzt ein „militant abweichendes Verhalten“ der Länder der Peripherie wertvolle Impulse liefern.

In ihren Korreferaten trugen *Torsten Meireis* (Universität Bern) und *Matthias Möhring-Hesse* (Universität Tübingen) bei grundsätzlicher Sympathie eher kritische Anmerkungen zu Brunkhorsts politischer Programmatik vor. Meireis formulierte vor allem eine gehörige Skepsis, ob eine solche Aktualisierung diskursiver Demokratie im Sinne Rousseaus angesichts der gegenwärtigen rechtlichen, ökonomischen und nicht zuletzt auch publizistisch-kulturellen Machtverhältnisse „politisch zu bewerkstelligen“ sei. Zudem sei fraglich, ob die normativen Wertmuster der europäischen Aufklärung hinreichend tragfähig seien, um z. B. nachhaltige politische Selbstorganisationsprozesse in den Ländern der Peripherie zu inspirieren. Möhring-Hesse richtete den Blick vor allem auf die Chancen einer stärkeren Besteuerung von Vermögen

und Vermögenserträgen. Brunkhorsts Einschätzung, dass die wachsende Vermögensungleichheit längst ein für die Demokratie kritisches Niveau erreicht habe, stimmte er explizit zu. Um die für demokratische Gesellschaften notwendige gleichberechtigte Partizipation und Einflussnahme aller zu sichern, müsse man vor allem das Instrument der Besteuerung nutzen; und dabei gehe es nicht nur darum, die Vermögenden entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung öffentlicher Ausgaben zu beteiligen, sondern diese Vermögensungleichheiten selbst nachhaltig zu reduzieren und zu begrenzen.

In der anschließenden Diskussion dominierte ein sozialisierungsskeptischer Tenor, der sich größere Chancen für eine zielführende und nachhaltige politische Steuerung eher von massiven Erbschafts- und Ressourcenbesteuerungen als von Enteignungen nach Art. 15 GG erwartet. Zudem sei es wohl auch kein Zufall, dass der Staat in der Weimarer Republik mithilfe des Sozialisierungsartikels noch profitable Eisenbahnen übernehmen konnte, während heute vor allem die toxischen Papiere privater Geschäftsbanken verstaatlicht werden.

Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Tagung waren sich am Ende einig, dass die Frage der politischen Steuerung des Privateigentums an Grund und Boden national wie global ein zunehmend wichtiges Thema wird, das heute mehr denn je auf die Agenda sozialwissenschaftlicher, juristischer und sozialetischer Diskurse gehört.

Literatur

Schratz, Sabine (2011): Das Gift des alten Europa und die Arbeiter der Neuen Welt: zum amerikanischen Hintergrund der Enzyklika *Rerum novarum* (1891). Paderborn: Schöningh.

Über die Autoren

Hermann-Josef Große Kracht, Dr. phil., theol. habil., außerplanmäßiger Professor am Institut für Theologie und Sozialethik (iths) der Technischen Universität Darmstadt. E-Mail: grossekracht@theol.tu-darmstadt.de.

Jonas Hagedorn, Dipl.-Theol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Theologie und Sozialethik (iths) der Technischen Universität Darmstadt. E-Mail: hagedorn@theol.tu-darmstadt.de.