

Entwicklung und Implementierung von Landmanagementmodellen durch Bodenrecht und Geoinformation

Fabian Thiel

Zusammenfassung

Suburbanisierung und Flächen-»verbrauch« sind national wie international wichtige Themenfelder des Landmanagements. Von besonderer Wichtigkeit ist hierbei die Analyse und Implementierung vielfältiger Property Rights innerhalb bestehender Raumplanungssysteme. Geoinformationelle Instrumente können die Nachhaltigkeit der Landnutzung verbessern, wenn sie an ein innovatives Bodenrecht (Land Law) gekoppelt sind. Das Erbbaurecht liefert den Planungsträgern Möglichkeiten, das Bodeneigentum sozialpflichtig auszugestalten und die Eigentumpolitik an zeitgenössische Erfordernisse anzupassen. Indessen sind weltweit betrachtet 70% der erforderlichen Maßnahmen für ein Bodenrecht, das sich im fruchtbaren Zusammenspiel mit der Geoinformation fortentwickeln sollte, noch zu projektieren.

Summary

National and international land management strategies have issues in common, e.g. to avoid suburbanization and urban sprawl tendencies. One of the greatest challenges concerning land management is the implementation and adaptation of efficient property rights and land tenure in urban and regional planning mechanisms. Land registration, land certification processes and geo-informatics tools may be much more efficient if they are flanked by »property in progress strategies«, e.g. by leasehold law. Leasehold systems give a lot of possibilities to the authorities to strengthen the social function of property as a bundle of rights and duties. However, 70% of implementation work, especially in the field of land law, land policy and geo-informatics, is still unfinished on the global agenda.

1 Einführung

Land-»Management« ist ein interdisziplinärer, freilich noch junger Forschungsansatz. Die Aufgaben des Landmanagements sind vielschichtig und angesichts der globalen Herausforderungen sehr aktuell, wie die am 17. und 18. April 2008 in München stattgefundenen Konferenz »Policy meets Land Management: Contributions to the Achievement of the Millennium Development Goals« – veranstaltet von der TU München (Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, Herr Prof. Dr. Holger Magel) – eindrucksvoll veranschaulicht hat. Einige der Tagungsbeiträge dienen nachfolgend als thematischer Rahmen für den Abhandlungsteil zum internationalen Landmanagement.

Landmanagement erhält seine Faszination durch die disziplinäre Verknüpfung von Recht, Ökonomie, Gemeinschaft, Geoinformation und Geodäsie. »Land« ist daher ein geogenes, juristisches, soziologisches, psychologisches, ökonomisches und informatorisch-geodätisches Objekt, welches eine fächerübergreifende Herangehensweise erforderlich macht (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Handlungsfelder des Landmanagements (vereinfacht)

Recht	Landmanagement durch Verfassungsrecht, regionales und kommunales Planungsrecht, Bodenrecht (Land Law, Property Rights) und Landnutzungsrecht (Land Tenure, Land Concessions, Land Possession)
Ökonomie	Landmanagement durch Grundsteuern und Landnutzungsabgaben, Subventionen, Versteigerung der Landrechte, durch Securitization (Verbriefung) und Kreditvergabe
Gemeinschaft	Landmanagement durch die Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen, durch Allmenden, »Commons«, Stiftungen, Vereine und »Land Trusts«
Geoinformation/Geodäsie	Landmanagement durch Registrierung (»Deeds«), Katasterisierung, digitalisierte Grundbücher sowie durch (3D-)Fernerkundung, Geoinformation und technische Ausbildung (Grünreich 2008, Bähr 2008)

Im Mittelpunkt dieser Abhandlung steht die Verknüpfung der Disziplinen »Recht« und »Geoinformation« vor dem Hintergrund des nationalen sowie des internationalen Landmanagements. Besondere Bedeutung kommt im Bereich des Rechts den »Property Rights« zu. »Property Rights« sind formal-juristische Eigentumsrechte im Sinne von »Ownership Rights«. Diesen Eigentumsrechten stehen spiegelbildlich unterschiedliche – in Deutschland fein abgestufte – Institutionen wie Grundbücher und Kataster gegenüber. Sie tragen Sorge für die Gewährleistung, Registrierung und notfalls gerichtliche Durchsetzung sowohl der privaten als auch der öffentlichen Eigentumsrechte an Grund und Boden.

2 Nationales Landmanagement am Beispiel des »Ziels 30 ha«

2.1 Aktuelle Strategien des Rechts und der Geoinformation

Eine der wichtigsten Aufgaben des nationalen Landmanagements ist die Bewältigung des »Ziels 30 ha«, also

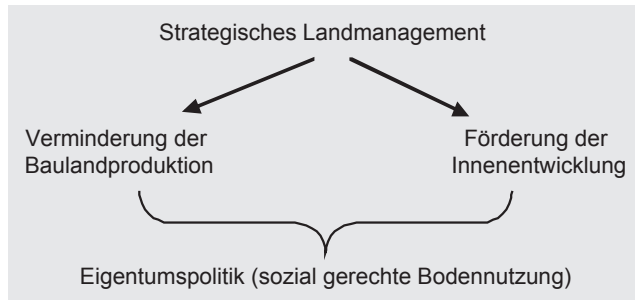


Abb. 1: Strategien des nationalen Landmanagements

die Reduzierung der Landinanspruchnahme auf 30 ha täglich bis zum Jahr 2020 und die Verbesserung der Innenentwicklung (Bundesregierung 2005; Thiel 2008).

Die Forderung nach einer sozial gerechten Bodennutzung (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB) ist die entscheidende Stellschraube für die angestrebte Änderung der baulichen Raumentwicklung zu Gunsten des bestehenden Stadt- und Dorfraums (vgl. Abb. 1). Ohne zeitgemäße Eigentumspolitik ist eine wie auch immer quantifizierte Reduzierung des Flächen-»Verbrauchs« mithin kaum denkbar. Im Übrigen gilt nach wie vor folgender Befund:

»Wir sind in der Bundesrepublik Deutschland von einer sozialen Bodenordnung weit entfernt. (...) Bei wohl kaum einem Thema ist die öffentliche Diskussion so wenig analytisch strukturiert wie beim Bodenrecht. Das gilt auch für das schwache Problembewusstsein der Menschen zu diesem Thema« (Conradi/Dieterich/Hauff 1972, S. 58).

Das Bodenrecht konkretisiert die Eigentumspolitik »parzellenscharf« durch entsprechende Regelungen im Städtebaurecht (BauGB). Bodenrechtliche Aspekte umfassen somit die Rechtsbeziehungen der Menschen zur Nutzung von Grundstücken. Die Grundstücksnutzung wird – wie oben gezeigt – außerdem durch die Ökonomie und die Geoinformation bestimmt. Kataster und Grundbuch übernehmen im Landmanagement wichtige informatorische und vor allem (eigentums-)registratorische Aufgaben.

Neue Herausforderungen kommen für deutsche Landmanagementbehörden auf dem Feld des Brachlandrecyclings zu. Dies betrifft die Implementierung von Baulückenkatastern, Nutzentypenkarten und Konfliktpotenzialanalysen mittels Geobasisdaten bzw. Liegenschaftskatastern, bestehend aus Liegenschaftsbuch und Liegenschaftskarte. Geobasisdaten sind indessen nicht nur für die amtliche Bodenschätzung bedeutsam. Sie tra-

gen vielmehr den Bedürfnissen der Landesplanung, Bauleitplanung, Grundstückswertermittlung und dem Naturschutz hinreichend Rechnung (vgl. Guhse 2005).

Die Gemeinden sind zwar nicht verpflichtet, (digitale) Brachen- und Baulandkataster einzurichten. Dennoch sollten Kommunen von der Möglichkeit einer Grundstücksinventarisierung im Sinne eines Flächenpotenzialabgleichs gemäß § 200 Abs. 3 BauGB konsequent Gebrauch machen. Eine Diskrepanz zwischen der baurechtlichen Widmung eines Grundstücks durch Bauplanung und der tatsächlichen Nutzung lässt sich oft nur durch Grundstücksbegehung oder -befliegung ermitteln, um die Nutzungsdaten durch digitale Bildverarbeitung in das Kataster einzuspeisen (vgl. Vögtle/Steinle/Tovari 2005).

Deshalb ist eine Evaluierung der Statistik nach Art der tatsächlichen Grundstücksnutzung und/oder Nutzungserhebung und eine Erweiterung grundstücksstatistischer Datengrundlagen unter Anwendung bereits heute vorhandener Datenquellen (CORINE Landcover, Fernerkundung, ATKIS, ALK, ALKIS) unabdingbar (Donaubauer et al. 2005). Unerlässlich sind insbesondere Informationen über reale quantitative Nutzungsänderungen, nicht erfasste Nachverdichtungen, Versiegelungsgrade, über Bauten im Außenbereich (§ 35 BauGB) sowie über Bodenverdichtungen und Bodenabbau außerhalb der qualitativen Nutzungsarten der Siedlungs- und Verkehrsgrundstückssystematik.

2.2 Landmanagement und Eigentumspolitik

Unter »Eigentumspolitik« ist nicht nur die Politik zur Förderung und gegebenenfalls zur gerechteren Verteilung des Eigentums zu verstehen. Sie umfasst vor allem die gesetzliche und richterliche Ausgestaltung des Eigentums an Grundstücken (Property Rights). Eigentumspolitik ist mithin die Steuerung unterschiedlicher Eigentumsarrangements durch Maßnahmen des Staates. Im nationalen Landmanagement wird gegenwärtig die Beeinflussung der Ausweitung der Baulandproduktion im Innenbereich und die Lenkung der Drosselung der Baulandproduktion im Außenbereich diskutiert. Maßnahmen des Staates beinhalten hierbei:

- Raumordnungs- und umweltpolitische Zielsetzungen
- Verteilungspolitische Zielsetzungen als gesellschaftspolitische, sozialstaatliche Richtungsentscheidung
- Persönlichkeitsbezogene Zielsetzungen
- Geoinformatorische Zielsetzungen (Raumbeobachtung, Kataster etc.).

Eigentumspolitik hat nichts von ihrer Aktualität eingebüßt (vgl. Abb. 2). Dies gilt in besonderem Maße für das »Ziel 30 ha« bis zum Jahr 2020, da an Grundstücken private Verfügungsrechte – Property Rights – bestehen. Im nationalen Landmanagement ist vor allem die Analyse darüber bedeutsam, welche Eigentumsformen für die

Nutzung des (Bau-)Landes und des ökologischen Landes denkbar und sinnvoll sind. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund des »Ziels 30 ha« essenziell. Jenes Ziel stellt Allokation und Distribution vor neue Aufgaben, um eine effiziente(re) Nutzung der Ressource Land herbeizuführen. Würde die 30-ha-Zielmarke der Bundesregierung ernsthaft umgesetzt werden, so wäre ein Großteil des Territoriums der Bundesrepublik unter nichtbaulichen,

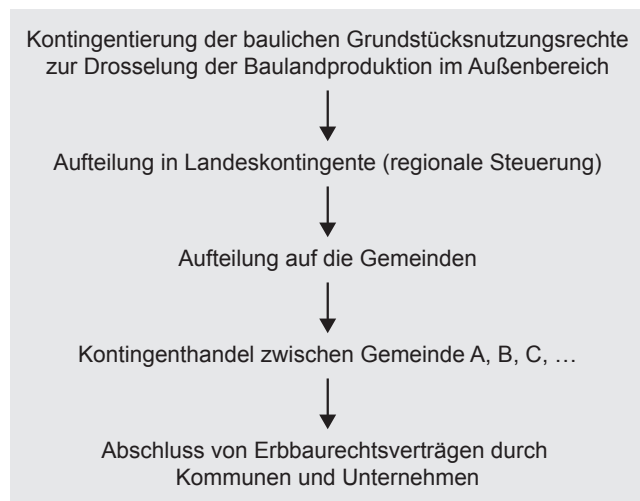


Abb. 2: Integration des Erbbaurechts in das Konzept der »Handelbaren Flächenausweisungsrechte« (HFAR)

nicht Flächen versiegelnden Schutz gestellt. Auf diesen Grundstücken wären dann (nur noch) ausschließlich ökologische Nutzungen zulässig. Vergleichbare Strategien, durch Raumplanung eine nichtbauliche Landnutzung auch gegen die Belange der von einer solcherart Quasi-Unterschützstellung erheblich tangierten Grundstückseigentümer durchzusetzen, finden sich außerdem im »Natura 2000«-Schutzgebietssystem der EU (FFH) sowie – durch aktuelle Hochwasserereignisse bedingt – auch im vorbeugenden Hochwasserschutz durch Bauverbote in entsprechend gefährdeten Gebieten.

Was die von der Bundesregierung angestrebte Optimierung der Innenentwicklung anbelangt, so fehlen dem Bodenrecht indes die (planerischen, stadtsociologischen und eigentumsrechtlichen) Mittel, die brachliegenden Grundstücke einer sozial gerechten Bodennutzung gemäß § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB zu rezyklisieren (Thiel 2008). Festzuhalten ist, dass das Bodenrecht stark auf die Neubauserschließung ausgerichtet ist, anstatt ein Gleichgewicht zwischen Neubauland und rezyklisierungsfähigen Brachgrundstücken im Stadt- und Dorfraum herzustellen.

3 Landmanagement und Erbbaurecht

Es gelingt den öffentlichen Planungsträgern nicht immer, Innenbereichsgrundstücke adäquat zügig in den Verfügungsbereich der Nutzungsinteressierten und Nutzungswilligen zu bringen. Eine Möglichkeit zur Eröffnung von

baulichen Nutzungen zur richtigen Zeit (schnell) und zum richtigen Preis (billig) ist das Erbbaurecht gemäß ErbbauVO. Das Erbbaurecht vermittelt zwischen Markt und Natur, zwischen Nutzenmaximierung im Eigeninteresse und der Bewahrung von Grund und Boden als öffentliches Gut (Schreiber 2002, S. 86). Das Erbbaurecht ist im Landmanagement allerdings noch erheblich entwicklungsfähig.

Beispiel: Dem Baulandmanagement-Ansatz der so genannten »Handelbaren Flächenausweisungsrechte« (HFAR) liegt analog zum Vorbild der Kohlendioxidemissionszertifikate die Idee zu Grunde, eine Zuteilung von Ausweisungsrechten für eine vorher festgelegte Planungsperiode in einer bestimmten, räumlich abgegrenzten Region durchzuführen. Die HFAR spielen in der ökonomischen Diskussion zum »Ziel 30 ha« derzeit eine wichtige Rolle. Einen Teil des HFAR-Kontingents sollen zukünftig die Städte und Gemeinden zu ihrer Eigenentwicklung erhalten (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG). Voraussetzung hierfür ist allerdings die planerische Abstimmung zwischen der Verankerung der HFAR in der Regionalplanung und einer »heruntergebrochenen« Variante der HFAR in der örtlichen Bauleitplanung (vgl. § 4 Abs. 1 ROG; § 1 Abs. 4 BauGB).

Im Hinblick auf die Bodenrechte ist es strategisch sinnvoll, wenn zukünftig die Gemeinden mit dem handelbaren Teil des Kontingents die Generierung einer Grundstücksreserve verknüpfen und hieran die Vergabe von Erbbaurechten koppeln.

Die Gemeinden könnten im Sinne eines städtebaulichen Erbbaurechts für Grundstücke Vorkaufsrechte nach den §§ 24 und 25 BauGB einräumen (Conradi/Dieterich/Hauff 1972, S. 131 ff.) oder die Schaffung eines regionalen Grundstücksfonds mit der Stellung als Erbbaurechtsgeber kombinieren, an dem die Gebäudeeigentümer (Erbbaurechtsnehmer) in handelbaren Wertpapieren verbriefte Anteile besitzen. Durch das in Abb. 2 skizzierte Modell zur Steuerung der Landnutzung wären somit zweierlei Nutzungsrechte geschaffen: Einerseits handelbare Grundstücksnutzungsrechte auf Seiten der Gemeinde zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und andererseits handelbare Nutzungsrechte der Erbbaurechtsnehmer.

Der freie Handel mit Nutzungszertifikaten – beispielsweise an zu diesem Zweck geschaffenen »Landhandelsbörsen« – setzt voraus, dass übertragbare Nutzungsrechte durch Raumplanung zunächst einmal geschaffen worden sind. Die Festsetzung von Grundstücken für bauliche Nutzungen funktioniert im System der HFAR vielmehr nur so lange, wie die Kommunen im entsprechenden Umfang über Kontingente verfügen. Das System richtet sich in der bisherigen, diskutierten Ausgestaltung demgemäß an die Kommunen selbst, nicht an Private, insbesondere nicht an die Grundstückseigentümer (BBR 2005). Durch das hier vorgeschlagene Modell würde von diesem Prinzip abgewichen werden. Denn in die (rein quantitative) Steuerung der Flächennutzung über das Modell der HFAR

würde durch das Erbbaurecht eine Komponente eingeflochten werden, die unmittelbar auf die Nutzungsmodalitäten des Grundstückseigentums und somit auf Private einwirkt.

4 Internationales Landmanagement am Beispiel Südostasien

4.1 Aktuelle Strategien des Rechts und der Geoinformation

Das Landmanagement in den Ländern Asiens weist einige Besonderheiten, aber auch Gemeinsamkeiten mit dem deutschen Landmanagement auf. Differenzen bestehen vor allem bei der Vielfalt der »Property Rights«. Mannigfaltige Bodeneigentumsformen und Nutzungsbedingungen haben sich im landrechtlichen Laufe der Zeit herausentwickelt. Im Folgenden können sie nur überblicksweise behandelt werden. Die Verhältnisse sind maßgeblich von staatlichen, teilweise sehr innovativen »Land/Property Laws« geprägt, welche die Landnutzung der Gemeinwesen, der dörflichen Gemeinschaften, der Ethnien und der Privaten regeln. Einen »Königsweg« für eine vermeintlich einzig sinnvolle Eigentumsform an Grund und Boden – wie ihn wie auch immer geartete Ideologen darstellen – gibt es freilich nicht. Insofern bleibt es bei dem Spannungsverhältnis zwischen Landprivat- und Gemeineigentum.

Die Landrechtsstrategien sind in den Staaten Südostasiens von Land zu Land unterschiedlich. Das Landmanagement muss in diesen Ländern auf unterschiedlichen (planerischen und institutionellen) Ebenen implementiert werden. 70% der erforderlichen Anstrengungen sind nach Schätzungen von Experten weltweit für ein ganzheitliches Landmanagement, das dem Erreichen der »Millenniumsziele« dienlich ist, noch aufzubrin-

gen (Zimmermann 2008). Dies betrifft namentlich die Anpassung und Weiterentwicklung des Rechtssystems (Strafrecht, Zivilrecht und Öffentliches Recht) sowie des Steuersystems. Kein modernes (Hypotheken-)Bankensystem kann auf Dauer ohne ein verlässliches Zivil-, Handels- und Grundbuchrecht überlebensfähig implementiert werden. Auch die Verknüpfung von Raumplanung und Geoinformation/Geodäsie im Rahmen des entwicklungs-politischen »Capacity Building« und andere technische Innovationen wie etwa Geo Spatial Data Infrastructures (GDI) sind essenziell (Grünreich 2008).

4.2 Landmanagement und »Land Law«

Differenziert werden muss für die Region Südostasien ebenfalls – analog zu Afrika sowie zum Nahen und Mittleren Osten – zwischen Eigentum (Property) und Besitz (Tenure/Possession) und bloßer Nutzung (Occupancy; Use). Nur schwer nachzuvollziehen und von Land zu Land unterschiedlich ist deshalb, wann von Eigentumsrechten (Land Ownership Rights), wann von Besitzrechten (Land Tenure Rights) und wann von Miet- und Pachtrechten (Land Lease Rights; Concession Rights) die Rede ist.

Zwar variieren die Rechtssysteme von Land zu Land, doch können einige Strukturen als bodenrechtlicher Überbau erkannt werden (vgl. Tab. 2) (Bruce et al. 2006). Die Staaten China und Vietnam als kommunistisch administrierte Länder verfügen nach wie vor über ein erhebliches Portfolio an Land in ihrem Eigentum und besitzen daher erheblichen bodenrechtlichen Einfluss.

Die Philippinen und Indonesien präsentieren sich als dezentralisiert(er) und »gerecht(er)«, was den Zugang zum Land und die Verteilung des nutzbaren Bodens an die indigene Bevölkerung durch informelle Nutzungsrechte betrifft. Das Landrecht wird in diesen beiden Staaten ganz wesentlich vom archaischen Gewohnheitsrecht (Customary Land Tenure) geprägt. Dieses besteht gleich-

Tab. 2: Landeigentumskategorien in Asien (stark vereinfacht)

Eigentumskategorie	Englischer Terminus	Länderbeispiele
Staatseigentum/Eigentum des Monarchen	Government Land/ State Land/Public Land	China, Vietnam, Malaysia, Singapur, Myanmar
Miet- und Pachtbesitz bis zur Dauer von 99 Jahren; Ground Lease (vergleichbar mit Erbbaurecht)	Concession Land/ Private State Land/ Leasehold Tenure	Kambodscha, China, Hongkong, Indien
Eigentum der Städte/Dörfer/Siedlungen	Communal Land/ Land Communes	China und Tibet
Kolonial beeinflusstes Gewohnheitsrecht in der Hand von dörflichen indigenen Gemeinschaften (z. B. Clans oder »Village Chiefs«)	Customary Communal Land/Tribal Land Tenure	Laos, Philippinen, Indone- sien, Sri Lanka, Mongolei
Eigentum einer Gruppe oder das von einem Kollektiv verwaltete Treuhandeigentum	Trust Land	China, Indonesien
Privates, (i. d. R.) unbeschränktes Volleigentum	Private Property/ Freehold Land	Thailand, Taiwan

berechtigt neben den übrigen Landeigentumsformen und vor allem neben dem Verfassungsrecht (Kuhnen 1996, S. 17 ff.; Eaton 2005, S. 73 ff.).

Kambodscha, Laos (Lao PDR) und die Mongolei kennzeichnet derzeit noch das teilweise Fehlen eines Bodenmarktsystems, eine defizitäre Katasterisierung und erst rudimentär implementierte Grundbücher (GTZ 2006). Thailand hingegen verfügt bereits seit dem Jahr 1985 über Erfahrung in der Schaffung von (privatrechtlichen und kollektiven) Eigentumsrechten an Grund und Boden, die beispielsweise im Thailand Land Titling Project (1994 bis 1999) erarbeitet worden sind. Eine Studie der GTZ zu Lao PDR kommt zu dem Schluss, dass gewohnheitsrechtlich geprägte, befristete Besitz- und Nutzungstitel (Limited Land Ownership Certificate) einer (Neu/Re-)Allokation des Grund und Bodens zuwiderlaufen können.

Interessant ist ferner das Zusammenspiel zwischen Verfassung (Constitution) und dem Property Law in Lao PDR. Das gesamte Land befindet sich laut Art. 15 der Verfassung im Eigentum des Volkes. Der Staat gewährleistet das Recht des Einzelnen auf Nutzung, Übertragung und Vererbung des Bodens. Das Property Law aus dem Jahr 2003 bestimmt fünf Eigentumsformen: staatliches, kollektives, individuelles, privates und persönliches Eigentum (GTZ 2005a, S. 15 f., S. 61). Auch ein Erbbaurecht (lease), das zeitlich von der Entwicklungsstufe des Bodens abhängig ist und für maximal 75 Jahre verliehen wird, kommt gemäß Land Law in Betracht (GTZ 2005b, S. 15).

4.3 Beispiel: Landmanagement in Kambodscha

Das Ziel in Kambodscha, das durch das fünfzehnjährige Land Administration, Management and Distribution Programme (LAMDP) aus dem Jahr 2002 als Bestandteil des äußerst ehrgeizigen vierjährigen National Strategic Development Plan (NSDP) – gültig von 2006 bis 2010 – angestrebt wird, lautet eindeutig: hin zu einem marktwirtschaftlichen Prinzip der Landnutzung unter Hilfestellung von Kataster, Grundbuch, GIS-Systemen, Kreditvergabe und durch die Erarbeitung von Raumnutzungsplänen und Bodenordnungsinstrumenten wie Flurbereinigung und Umlegung (IMF 2006; Müller/Sovann 2008).

Die erwarteten Reformen unter anderem im Landmanagement Kambodschas muten sehr ambitioniert an. Angestrebt wird hierbei Folgendes:

- Landregistrierung (Katasterisierung) und Grundbucherstellung für mindestens 32% der Gesamt-Landesfläche bis zum Jahr 2010 zur präventiven Minimierung von Landnutzungskonflikten
- Erstellung von Kartenmaterial (Förderung der Kartographie)
- Überprüfung (Evaluation) des derzeitigen Systems der Vergabe von Landnutzungsrechten und -Konzessionen (Land Concessions)

- Aufteilung des gesamten Landes in Grundstücke für wohnbauliche und für agrarische Nutzungen
- Sicherung der Landnutzungsrechte für bislang 10.000 landlose Haushalte
- Ausbau des geodätischen Landmanagements, d.h. Fernerkundung und Einsatz von GIS, GPS und georeferenzierten Verfahren zur Beobachtung von Landnutzungsveränderungen, die sich z.B. aus Klimaveränderungen ergeben können
- Ausarbeitung von Bebauungs-, Entwicklungs- und Infrastrukturplanungen (Strategic Development Zone Plans) für bestimmte Siedlungsgebiete, Regionen sowie auf Staatsebene durch National, Regional und Urban Management Planning
- Aufbau eines Landbewertungssystems und eines zeitgemäßen Grundstückswertermittlungsinstruments sowie die
- Schaffung von Gemeinschaftseigentum bzw. »Collective Property Rights«.

Insbesondere auf der Land- und Nutzungsrechtsregistrierung ruhen große Erwartungen seitens der kambodschanischen Regierung. Sie erhofft sich hiervon eine landrechtliche Befriedung. 889 von insgesamt 3.257 anhängigen Streitfällen sind laut dem IWF zwischen 2003 und 2005 qua Registrierung gelöst worden (IMF 2006). Etwaigen illegalen »Landbesetzungen« kann ein ständig aktualisiertes Kataster/GIS-System, das mit einem – im Optimalfall digitalisierten – Grundbuch kombiniert wird, Einhalt gebieten. Bis zum Jahr 2008 wurden 1,1 Mio. Landtitel registriert, allerdings mit der Folge steigender Bodenpreise (Müller/Sovann 2008). Zum Vergleich: In Lao PDR sollen bis zum Jahr 2009 ungefähr 600.000 Landtitel vergeben und der Aufbau eines Landverwaltungssystems vorangetrieben werden, finanziert u. a. von der Weltbank (Bruce et al. 2006, S. 145 f.). Das Beispiel Kambodscha belegt, dass in Südostasien die Implementierung eines differenzierten Bodenrechts nur mittels intensiver Kommunikation mit den Betroffenen, den dörflichen Gemeinschaften und insbesondere den Dorfältesten gelingt, weil neue Landrechtssysteme im Verlust bisheriger Nutzungsrechte und -titel resultieren können (Le Van An 2006, S. 106 ff.).

Universitäten, internationale Geber und die kambodschanische Regierung engagieren sich derzeit im Aufbau von Landmanagement-Fakultäten und für eine bessere interdisziplinäre Ausbildung der zukünftigen Geodäten, Flurbereiner und Bodenrechtler (Konecny 2008; Bähr 2008).

4.4 Beispiel: Landmanagement in Vietnam

Beispiel Ho Chi Minh City/Vietnam: Bereits seit Mitte der 1990er Jahre nimmt Ho Chi Minh City in Bezug auf (Bau-)Projekte mit ausländischer Beteiligung und der Möglichkeit des Erwerbs von Grundstückseigentum durch

nichtvietnamesische Staatsbürger – etwa in Form des »Condominium Property« – den ersten Platz ein. Seither schreitet die Suburbanisierung in Gestalt des Baus von Satellitenstädten durch private und staatliche Developer stetig voran. Eine regelrechte Goldgräberstimmung ist augenblicklich in Ho Chi Minh City zu konstatieren. Dies gilt namentlich für den Büroflächenmarkt, auf dem durch die immense Bautätigkeit in etwa fünf Jahren ein erhebliches Überangebot herrschen könnte (Anh Thu 2008).

4.5 Beispiel: Landmanagement in Singapur und Schanghai

In Singapur sind – verursacht durch eine massive Förderung des Staates – 90% der Bevölkerung Immobilieneigentümer. Auch aus der Megacity Schanghai wird berichtet, dass die Regierung verstärkt durch Fördermaßnahmen die Wohneigentumsbildung begünstigt, wovon allerdings fast ausschließlich die rasch wachsende urbane Mittelschicht profitiert. In Schanghai ist die Suburbanisierung derzeit in vollem Gange. Bis zum Ende dieses Jahrzehnts sollen weitere 1.000 Hochhäuser zumeist auf ehemals landwirtschaftlichen Flächen oder in Industriegebieten entstehen. Die Eigentumsverhältnisse sind allerdings wenig transparent. In der Zeit des Transformationsprozesses haben sich zudem viele Menschen Eigentum an Grund und Boden auf illegale Weise angeeignet (NZZ 2006).

4.6 Beispiel: Landmanagement in Hongkong und China

Ein interessantes Beispiel für die erbaurechtliche Vergabe von Nutzungsrechten für wohnbaulich genutzte Grundstücke liefert Hongkong. Dort besteht auf dem Immobiliensektor ein erhebliches Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage. Resultat ist ein kräftiger Preisauftrieb, der folgerichtig auf einer großen Nachfragesteigerung bei gleichzeitig limitiertem Angebot beruht. Die Grundflächen befinden sich in Hongkong im Eigentum des Staates. Die Grundstücke werden vorwiegend zur Nutzung im Erbaurecht versteigert; die Erbaurechtsauktionspläne erstellt die Regierung.

Festzuhalten ist, dass das internationale Immobilienmanagement als ein wichtiger Baustein des Landmanagements einzustufen ist. Für sämtliche asiatischen Länder kann festgehalten werden, dass eine hohe spekulative Bautätigkeit vorliegt. Die Landeigentumsrechte sind nur schwer zuzuordnen. Zudem sind die Immobilienmärkte der Metropolen Chinas, Peking und Schanghai als deutlich »überhitzt« zu klassifizieren. Investoren kommen in China auch aus Taiwan und Singapur (Lauer 2007, S. 555f.). Die Investitionen geschehen allerdings zum Nachteil der chinesischen Bevölkerung. Die soziale Stabilität ist folgerichtig in Gefahr, weil die Immobilienpreise

stärker steigen als die Einkommen der Menschen. Die Regierung versucht gegenzusteuern. So haben die örtlichen Behörden die Aufgabe, die Preisentwicklung auf dem jeweiligen Bodenmarkt zu überwachen.

China wäre ein interessantes »Experimentierfeld« für das Erbaurecht. Das Erbaurecht ist – national wie international gesehen – ein verkanntes und vor allem auch unterschätztes Instrument zur Steuerung der Landnutzung. Zum Thema »Ground Leasehold« in Verbindung mit »Land Laws« liegt erstaunlicherweise kaum aktuelle Fachliteratur vor. Zur Verbesserung von Allokation, Distribution, Intervention und zur Vermeidung von Spekulationstendenzen bei der Bodennutzung (Rent Seeking) ist das »Ground Leasehold« jedoch ein vielversprechender Ansatz, um die Planungsträger in Asien für »common property land use forms« gewinnen zu können. Die Ausformung neuer Gestaltungsformen des Landeigentums sollte somit auch international auf der Land-Law-Agenda stehen. Möglicherweise kann perspektivisch das Erbaurecht in Asien sogar zu einer Art Durchgangseigentum der Dörfer und Städte werden, um planungsbedingte Bodenwertzuwächse abzuschöpfen und um die Bodenrente an die Bevölkerung zurückverteilen zu können (Vorschlag in Anlehnung an Dieterich 1997).

5 Zusammenfassung und Ausblick

5.1 Fortentwicklung des nationalen Landmanagements

- Minimierung der Umweltbelastung mittels einer Strategie zur Verminderung der Baulandproduktion im Außenbereich und zur Ausweitung der Baulandproduktion im Innenbereich beispielsweise durch eine Flächenkreislaufwirtschaft
- Steuerung der Grundstücksnutzung durch Privateigentum, Gemeinwirtschaft, Gemeineigentum und Gemeinschaftseigentum an Grundstücken und Rohstofflagerstätten im Rahmen einer bewussten Eigentumpolitik des Staates (Thiel 2006, S. 183–196)
- Generierung einer strategischen Grundstücksreserve (Grundstücksportfolio; kommunaler Zwischenerwerb; interkommunale Projektkooperationen) zur Steuerung der Bestands- und Innenentwicklung in Städten und Dörfern
- Initiierung alternativer gemeinwirtschaftlicher Revitalisierungskonzepte auf Brachgrundstücken (z.B. Flächenagenturen als Ausgleichsgrundstücksträger in der Rechtsform der gemeinnützigen GmbH oder in einer Stiftungskonstruktion)
- Weiterentwicklung und Integration des Erbaurechts in das Städtebaurecht (BauGB) und Raumordnungsrecht (ROG) hinein.

5.2 Fortentwicklung des internationalen Landmanagements

- Implementation von Landregistrierungsprogrammen sowie Durchführung von Nutzungs- und Konfliktpotenzialanalysen (z.B. Global Geodetic Observing System (GGOS)), die eine laufende Aktualisierung der Bodennutzungsveränderungen auf Grund klimatischer und demographischer Prozesse ermöglichen. Die Fernerkundung wendet im Rahmen des »Global Monitoring for Environment and Security« (GMES) georeferenzierte 3D-Systeme wie TerraSAR-X und Rapid Eye an (Grünreich 2008).
- Minimierung der Umweltbelastung, d.h. auch des international zunehmenden »Flächenverbrauchs«; Steuerung der Suburbanisierung und der Landnutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft, Energiepflanzenanbau, Wohnen und Infrastruktur.
- Erstellung eines einheitlichen Rechtsrahmens für eine internationale Landpolitik, um das gegenwärtige Defizit hinsichtlich einer systematischen Aufstellung bzw. Übersicht über die in den Entwicklungsländern vorherrschenden Landrechtsstrukturen abzubauen; Herbeiführung eines Ausgleichs zwischen Privat- und Gemeineigentum; Weiterentwicklung der informellen örtlichen Nutzungs- und Eigentumsrechte (Beispiel: Customary Communal Rights); Klärung des Verhältnisses zwischen Verfassungsrecht und untergesetzlichem Raumplanungsrecht.
- »From Donorship to Ownership« (vgl. auch Zimmermann 2008): Sicherstellung der Verfügbarkeit sämtlicher (Energie- und Industrie-)Rohstoffquellen hinsichtlich der institutionellen Absicherung von Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechten. Diese Nutzungsrechte können persönliche, gemeinschaftliche (Common Property Rights) oder staatliche Property Rights sein.
- Einräumung von Partizipationsmöglichkeiten der örtlichen/regionalen/staatlichen Gemeinwesen an den Erträgen aus der land- und rohstoffwirtschaftlichen Bodennutzung im Rahmen eines Land Tenure Systems (Zugang zur Nutzung sowie Teilhabe).

Literatur

- Anh, T.: In Vietnam, real estate is the hot new bet. In: Wall Street Journal Europe, Ausgabe v. 1.-3.2.2008, S. 26.
- Bähr, H.-P.: Geodetic Education and Research Management – A Basic Component for Developing a Nation's Ecology, Economy and Society. Abstract zur Konferenz »Policy meets Land Management«. München, 2008.
- Bruce, J.W.; Giovarelli, R.; Rolfes, L.; Bledsoe, D. und Mitchell, R.: Land Law Reform, Achieving Development Policy Objectives. The World Bank. Law, Justice and Development Series. Washington D. C., 2006.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4-5/2005.
- Bundesregierung: Koalitionsvertrag vom 11.11.2005. Berlin.

- Conradi, P.; Dieterich, H. und Hauff, V.: Für ein soziales Bodenrecht. Notwendigkeiten und Möglichkeiten. Frankfurt, 1972.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Real Estate Market, Mortgage Market and Cadastre in Ulaanbaatar and Darkhan-City, Mongolia. Eschborn, 2006.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Study on Land Allocation to Individual Households in Rural Areas of Lao PDR. Eschborn, 2005a.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Study on Land Markets in Urban and Rural Areas of Lao PDR. Eschborn, 2005b.
- Dieterich-Buchwald, B. und Dieterich, H.: Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden, 1997.
- Donaubauer, A.; Kunkel, T.; Schilcher, M. und Teege, G.: OGC Web Services zur interoperablen Nutzung verteilter Geodatenbanken für die Immobilienwirtschaft. In: Bernard, L.; Fitzke, J. und Wagner, R.M. (Hrsg.): Geodateninfrastruktur. Grundlagen und Anwendungen. Heidelberg, 2005, S. 203-210.
- Eaton, P.: Land Tenure, Conservation and Development in Southeast Asia. London, New York, 2005.
- Grünreich, D.: Global Monitoring of Environment Supporting Spatial Planning. Abstract zur Konferenz »Policy meets Land Management«. München, 2008.
- Guhse, B.: Kommunales Flächenmonitoring und Flächenmanagement. Heidelberg, 2005.
- International Monetary Fund (IMF): Cambodia. Poverty Reduction Strategy Paper. IMF Country Report No. 06/266. Washington D. C., 2006.
- Konecny, G.: Education, Research and Capacity Development in Land Management, Geo Informatics and Geodesy. Abstract zur Konferenz »Policy meets Land Management«. München, 2008.
- Kuhnen, F.: Land Tenure in Asia. Access to Land – Access to Income. Changing Issues and Trends. Hamburg, 1996.
- Lauer, J.: Finanzierung internationaler Immobilieninvestitionen. In: Mayrzedt, H.; Geiger, N.; Klett, E. und Beyerle, T. (Hrsg.): Internationales Immobilienmanagement. München, 2007, S. 513-556.
- Müller, F.-V. und Sovann, S.: Contributions to the UN Millennium Development Goals through Land Management in Cambodia. Abstract zur Konferenz »Policy meets Land Management«. München, 2008.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ): <http://nzzdomizil.nzz.ch/2006/02/10/inn/articleDKAX4.html>, 10.2.2006.
- Schreiber, W.: Die Bodenpolitik der Stadt Frankfurt am Main am Beispiel der Vergabe von Erbbaurechten vom Jahr 1901 bis zum Jahr 2000. Frankfurt, 2002.
- Thiel, F.: Strategisches Landmanagement. Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information. Norderstedt, 2008.
- Thiel, F.: Grundflächen und Rohstoffquellen. Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Münster, 2006.
- Van An, L.: Engaging the Most Disadvantaged Groups in Local Development: A Case from Viet Nam. In: Bessette, G. (ed): People, Land and Water. Participatory Development, Communication for Natural Resource Management. Ottawa, 2006, S. 106-114.
- Vögtle, T.; Steinle, E. und Tovari, D.: Analyse flugzeuggetragener Laserscannerdaten. In: Bähr, H.-P. und Vögtle, T. (Hrsg.): Digitale Bildverarbeitung. Anwendungen in Photogrammetrie, Fernerkundung und GIS. Heidelberg, 2005, S. 135-182.
- Zimmermann, W.: Land Policy needs Frame and Transparency. Abstract zur Konferenz »Policy meets Land Management«. München, 2008.

Anschrift des Autors

Dr. Fabian Thiel
 Royal University of Agriculture
 Faculty of Land Management and Land Administration
 Dangkor District, Phnom Penh, Cambodia
bodenrecht@fabian-thiel.de