

# Zeitschrift

# für

# Sozialökonomie

|                                 |  |    |
|---------------------------------|--|----|
| Elisabeth<br>Meyer-Renschhausen | Bodenrechtsreform – Von den Anfängen<br>bis zur Gegenwart _____  | 3  |
| Wilhelm Matzat                  | Die deutsche Land- und Steuerordnung<br>von Tsingtau und ihr Weiterwirken<br>auf China _____               | 10 |
| Torsten Warner                  | Die Landordnung von Tsingtau _____   | 15 |
| Peter Conradi                   | Ein soziales Bodenrecht – eine ungelöste /<br>unlösbare Aufgabe? _____                                     | 19 |
| Fritz Andres                    | Erbaurecht und Bodensteuer –<br>Zwei Wege zum selben Ziel _____  | 24 |
| Jürgen Backhaus                 | Ein Steuersystem nach Henry George<br>als Denkmodell und Alternative oder<br>Ergänzung zur Ökosteuer _____ | 26 |
|                                 | Dokumentation – Bericht – Bücher _____   | 33 |
|                                 | 25. Mündener Gespräche –<br>Veranstaltungen _____  | 39 |

# **Die Landordnung von Tsingtau / Kiautschou (1898-1914)**

## **Exkurs: Bodenpolitik und Stadtentwicklung in Chinas Sonderwirtschaftszonen am Beispiel Shanghais**

Torsten Warner

### **Historischer Kontext**

Das ehrgeizige Ziel verfolgend, in China eine Art deutsches Hongkong zu erbauen, ließ 1897 das Reichsmarineamt die Jiaozhou-Bucht in Nordchina besetzen. Da dies zur Durchsetzung von Sühneforderungen nach der Ermordung von zwei deutschen Missionaren geschehen war, konnte in den folgenden Monaten ein auf 99 Jahre begrenzter Pachtvertrag mit dem chinesischen Kaiserreich ausgehandelt werden, der am 6. März 1898 unterzeichnet wurde. Obwohl die deutschen Truppen zum Zeitpunkt der Besetzung lediglich eine sich im Aufbau befindliche chinesische Garnison und wenige kleine Fischerdörfer vorfanden, besaß der Standort hohe Qualitäten: Die Bucht selbst eignete sich zur Anlage eines großen Hafens, und die Kohlevorkommen im Hinterland sollten zur Versorgung der deutschen Flotte dienen. Neben der Funktion als Marinestützpunkt sollte die hier neu anzulegende Stadt Tsingtau - in der heutigen Schreibweise Qingdao - als Handelsstadt ausgebaut und damit zum Tor der deutschen Wirtschaft nach Nordchina werden.

Um den Aufbau der deutschen Stadtgründung möglichst zügig umzusetzen, übernahm das Reichsmarineamt die Planung. Dabei wurde erst mit dem Bau der Stadt begonnen, nachdem mittels Landordnung, Stadtentwicklungskonzept und Bauordnung die planerischen Grundlagen festgelegt waren. (Vgl. Warner 1996: 104ff) Auf einem hügeligen Gelände angelegt, bestand die Stadt aus einem zentral gelegenen Verwaltungsviertel, einer europäischen sowie einer chinesischen Geschäftsstadt und einem Villengebiet. Rund drei Kilometer vom Zentrum entfernt und in jeweils einigem Abstand zueinander, lagen ein Hafens- und Industriegebiet, zwei Arbeitersiedlungen, sowie drei Kasernenanlagen für die hier stationierten Soldaten.

### **Die Landordnung**

Direkt anschließend an die Besetzung der Jiaozhou-Bucht am 14. November 1897 verfügte Konter-

admiral v. Diederichs, daß für jeden Besitzwechsel von Grundstücken die Genehmigung des deutschen Gouvernements erforderlich sei. Dabei verwendete er eine Proklamation in chinesischer Sprache, die bereits Monate zuvor in der deutschen Gesandtschaft in Beijing verfaßt worden war. (Matzat 1985: 7) Da dem Admiral für einen sofortigen Kauf eines großen Areals weder genügend Geld noch ausreichend geschultes Personal zur Verfügung stand, entschied v. Diederichs, zunächst nur das Vorkaufsrecht für das Land zu erwerben. Für die Übernahme dieser Verpflichtung erhielten die chinesischen Grundeigentümer den zweifachen Betrag der bislang jährlich zu entrichtenden Grundsteuer ausgezahlt, außerdem konnten sie ihre Felder wie gewohnt weiternutzen. (Schrameier 1914: 2, 4)

Dem Reichsmarineamt war bewußt, daß der Landerwerb durch Ausländer ein besonders sensibles Thema in China war. Konflikte, wie sie beispielsweise Missionare oder Eisenbahningenieure erlebten, sollten in Qingdao verhindert werden. Somit benötigte man Fachleute, die neben chinesischen Sprachkenntnissen auch über genügend Landeskunde im Bereich von Besitz-, Kauf-, Miet- und Rechtsverhältnissen verfügten, um mit den chinesischen Grundbesitzern die Verhandlungen führen zu können. Da es im Reichsmarineamt keine derartigen Kenner Chinas gab, suchte man um Unterstützung durch das Auswärtige Amt, das für diese Aufgabe den am Generalkonsulat in Shanghai tätigen Dolmetscher Wilhelm Schrameier zum Dienst in Qingdao verpflichtete. Schrameier, der bereits seit 1885 als Dolmetscher des Auswärtigen Amtes in Beijing, Hongkong, Guangzhou und Shanghai tätig war, begann im Dezember 1897 in Qingdao mit der Durchführung der Landerwerbs.

Durch das erworbene Vorkaufsrecht verfügte das Gouvernement über eine Monopolstellung, die ausschloß, daß andere Käufer als Konkurrenten auftreten konnten. Darauf aufbauend, wurden in Absprache mit den Ortsvorständen einheitliche Kaufpreise für die Grundstücke festgelegt, die sich an den Beträgen orientierten, die zwischen 1891 und 1897 durch den

chinesischen General Zhang bei Landankäufen für den Aufbau seiner Garnison gezahlt worden waren. Zusätzlich vergütet wurden die auf den Grundstücken stehende Gebäude. Grundsatz blieb, daß sich die chinesischen Grundbesitzer nicht übervorteilt fühlen sollten. (Schrameier 1914: 6f; Tirpitz 1919: 66)

Schrameier hatte während seines Aufenthaltes in China beobachten können, wie in den ausländisch verwalteten Gebieten mit Bodenspekulation viel Geld verdient wurde. „Land gambling“ war ein zentraler Bestandteil des Wirtschaftslebens geworden. So hatten sich beispielsweise in Shanghai die Bodenpreise zwischen 1842 und 1910 rund um das 500 bis 1000fache gesteigert, ohne daß die Stadtverwaltung davon finanziell profitiert hätte. Für Qingdao entwarf Schrameier daher eine Landordnung, die das Gouvernement - das schließlich auch die Infrastruktur der Stadtgründung geschaffen hatte - an den Wertsteigerungen der Grundstücke beteiligte. So war festgelegt, daß bei einem späteren Eigentümerwechsel des Grundstücks ein Drittel des Gewinns aus dem Grundstücksverkauf - abzüglich der eigenen Investitionen - an das Gouvernement als sogenannte Wertzuwachssteuer abgeführt werden mußte. Ausdrückliche Zustimmung fand die Landordnung beim Staatssekretär des Reichsmarineamts, Tirpitz, der in Ostasien die Nachteile einer „schrankenlosen Bodenspekulation in den dortigen europäischen ‘Settlements’“ 1896 selbst erlebt hatte. (Tirpitz 1919: 66)

Die Qingdaoer Landordnung verfolgte jedoch weniger finanzpolitische als sozialpolitische Ziele. Hatten doch die hohen Grundstückspreise der anderen ausländischen Niederlassungen zu hohen Mieten für Wohnungen und Häuser geführt. Dies wiederum zwang viele der dort lebenden Menschen, in engsten und keinesfalls den hygienischen Mindestanforderungen genügenden Unterkünften zu wohnen. In Qingdao suchte man die Bodenspekulation zu verhindern, indem die Landordnung beispielsweise eine Bebauungspflicht enthielt. Entsprechend der im Bebauungsplan festgelegten Nutzung mußten Grundstücke innerhalb von drei Jahren bebaut werden. Ansonsten drohte alle drei Jahre eine Erhöhung der Grundsteuer, die regulär bei sechs Prozent des Bodenwertes lag, um jeweils drei Prozent bis auf 24 Prozent. (Schrameier 1914: 51f) Für Spekulanten sollte es sich nicht lohnen, ersteigerte Grundstücke brachliegen zu lassen.

Das Vorkaufsrecht und der monopolisierte Landkauf dienten zugleich der Verwirklichung stadtplanerischer Ziele. Nachdem das Areal, auf dem die

zukünftige Stadt erbaut werden sollte, den chinesischen Grundbesitzern abgekauft worden war, ließ das Gouvernement dort Straßen und Grundstücke abstecken. Erst nach Abschluß dieser Vorarbeiten wurden die Baugrundstücke versteigert. Auf diese Weise mußten die Verfasser des Baubauungsplans bei der Parzellierung der Baugrundstücke und Festlegung des Straßenverlaufs keinerlei Rücksicht auf bestehende Eigentumsverhältnisse nehmen und konnten, gewissermaßen unter Idealbedingungen, die Anlage der neuen Stadt planen.

Ohne direkt beeinflusst worden zu sein, setzte die Landordnung wesentliche Forderungen der Bodenreformbewegung durch, wie sie beispielsweise der Bund Deutscher Bodenreformer unter Adolf Damaschke, aber auch der amerikanische Sozialreformer Henry George und die britische „Tenure Reform Association“ unter John Stuart Mill aufgestellt hatten. Insbesondere für den Bund Deutscher Bodenreformer sollte sich die Landordnung als „Geschenk des Himmels“ erweisen. (Matzat 1985: 32) Zeigte sie doch, daß sich die Ziele des Bundes durchaus in die Praxis umsetzen ließen. Tirpitz hatte die Landordnung in der Etatberatung des Reichstags am 31. Januar 1899 vertreten. Damaschke griff die Bodenpolitik des Reichsmarineamts auf und stellte sie in seiner im März 1900 veröffentlichten Streitschrift „Kamerun oder Kiautschou? Eine Entscheidung über die Zukunft der deutschen Kolonialpolitik“ der Bodenpolitik der Kolonialabteilung des Auswärtigen Amtes in Kamerun gegenüber. Darin prangerte Damaschke an, daß in Kamerun Kolonialgesellschaften riesige Landgebiete zu Bedingungen überlassen wurden, die ausschließlich den Aktionären der Gesellschaften Vorteile boten. Damaschkes Schrift - die an alle Mitglieder des Reichstages verschickt wurde - machte die Grundsätze der Qingdaoer Bodenpolitik erstmals einer größeren Öffentlichkeit bekannt. Den Namen des Verfassers der Landordnung, Schrameier, erfuhr Damaschke jedoch erst im Juni 1902 durch v. Diederichs, inzwischen Chef des Admiralstabes. Auf Einladung Damaschkes hielt Schrameier dann am 27. November 1902 in Berlin unter dem Thema „Wie die Landordnung von Kiautschou entstand“ seinen ersten Vortrag vor dem Bund der Bodenreformer.

In China veranlaßte der Reformpolitiker und Republikaner Sun Yat-sen - er hatte Qingdao 1912 für mehrere Tage besucht und sich dabei sehr beeindruckt gezeigt - im Jahr 1923, daß Schrameiers 1914 erschienenenes Buch „Aus Kiautschous Verwaltung“ in chinesischer Übersetzung in Shanghai

erschien. 1924 folgte Schrameier der Einladung Suns, als Berater nach Guangzhou zu kommen. Obwohl Sun und auch Schrameier nicht mehr lebten, als 1927/28 die Guomindang wieder die Macht in China errangen, wurde das in Zusammenarbeit mit Schrameier verfaßte Programm 1930 als Bodengesetz verabschiedet. Dieses kam zwar wegen des nun folgenden Bürgerkrieges nicht mehr auf dem Festland Chinas zur Anwendung, beeinflusste jedoch wesentlich die von den Guomindang in Taiwan verabschiedeten und seither dort gültigen Bodengesetze. (Matzat 1985: 32ff; 1992: 29ff) Die Landpolitik der Volksrepublik China blieb dagegen unbeeinflusst.

### **Exkurs: Bodenpolitik und Stadtentwicklung in Chinas Sonderwirtschaftszonen am Beispiel Shanghais**

1980 entschied die Regierung in Peking, an mehreren Orten Südjinas sogenannte „Sonderwirtschaftszonen“ zu eröffnen, in denen auf begrenztem Raum marktwirtschaftliche Bedingungen herrschten. Ausländischen und chinesischen Investoren wurden dort Bedingungen geboten, die sie ansonsten nirgendwo in China fanden: niedrigste Löhne und weitgehende Steuerfreiheit. Aus Sicht Pekings entwickelte sich das hier praktizierte Wirtschaftsmodell derart erfolgreich, daß Anfang der 90er Jahre die „Sozialistische Marktwirtschaft“ - wie die chinesische Variante des Kapitalismus offiziell bezeichnet wurde - nunmehr in ganz China zur Einführung kam.

Nahezu zeitgleich - 1990 - wurde nun auch in Shanghai eine Sonderwirtschaftszone eröffnet, die 520 km<sup>2</sup> große „Pudong New Area“. Während die 13 Millionen Einwohner zählende Stadt Shanghai mit ihrer Altstadt und den beiden ehemaligen ausländischen Niederlassungen westlich des Huangpu-Flusses liegt, erstreckt sich die „Pudong New Area“ entlang seines Ostufers. Genau den früheren ausländischen Niederlassungen gegenüberliegend, befindet sich ihr Zentrum, der 17 km<sup>2</sup> große Finanzbezirk Lujiazui.

In einem internationalen Wettbewerb wurden 1992 sechs ausländische Planungsbüros beauftragt, für Lujiazui städtebauliche Konzepte zu entwickeln. Doch keines der eingereichten Projekte kam zur Ausführung - vielleicht, weil sie aus Sicht der politischen Entscheidungsträger in China einfach zu bescheiden waren. Vielmehr entwickelten die lokalen Planer eine eigene Konzeption für Lujiazui, die

sich insbesondere durch eine gigantische Höhenentwicklung auszeichnete. Anscheinend sollte der für Lujiazui gewählte städtebauliche Maßstab deutlich machen, daß die Stadt wieder ihre frühere Spitzenposition in Asien anstrebt - nicht nur durch den Anschluß an den wirtschaftlichen Erfolg der asiatischen Tigerstaaten, sondern durch den Ausbau Shanghais zu einer Drehscheibe der internationalen Geld- und Handelsströme - einer „global city“.

Eine prestigeträchtige Position beim Wettkampf der Metropolen Asiens um immer höhere Bauwerke erwartet Shanghai von dem 420 m hohen Jin Mao Building, dessen Fertigstellung für 1998 geplant war. Mit dem 460 m hohen Shanghai World Financial Center, seine Fertigstellung ist für 2001 projektiert, wird Shanghai dann erstmals die Liste der höchsten Gebäude der Welt anführen. Besucher des Fernsehturmes werden dann ihre Augen gegen den Himmel richten müssen, um die Spitzen der beiden „Ultra Tall Tower“ zu betrachten. Der Maßstabssprung Shanghais ist in ebenso drastischer Weise im Bereich der früheren ausländischen Niederlassungen zu beobachten. Denn auch hier, mitten in der dicht bebauten Stadt, werden ganze Baublöcke abgetragen, um an ihrer Stelle bis zu 300 m messende Hochhäuser zu errichten. Die Liberalisierung des chinesischen Bodenrechts Ende der 80er Jahre, die Einführung der sozialistischen Marktwirtschaft und schließlich die Dezentralisierung der Stadtplanung ermöglichen seither ausländischen und chinesischen - oftmals halbstaatlichen - Developern den Erwerb und die Bebauung von Grundstücken.

Der Erwerb erfolgt in Form einer Pachtung für Zeiträume zwischen 40 und 70 Jahren, je nach Nutzung des Gebäudes. Danach fällt das Grundstück mitsamt seiner Bebauung wieder in den Besitz des chinesischen Staats. Die Landtax, wie die Pachtgebühr bezeichnet wird, richtet sich nach der auf dem Grundstück zulässigen Bruttogeschosfläche wie auch nach seiner Lage in der Stadt. Während im Finanzbezirk Lujiazui der „Pudong New Area“ die Landtax zwischen 250 und 600 US-Dollar pro Quadratmeter Bruttogeschosfläche liegt, sind im bisherigen Zentrum Shanghais - beispielsweise am Bund oder entlang der Nanjing Straße - zwischen 600 und 1.000 US-Dollar zu zahlen. Grundstücke können somit Quadratmeterpreise von 5.000 US-Dollar und mehr erreichen.

Diese Einnahmen dienen unter anderem dazu, den Neubau von Wohnungen am Stadtrand für die umgesiedelten Bewohner der Innenstadt zu finanzieren. Verlockend ist das System insofern, als bei

einer Erhöhung der zulässigen Bruttogeschoßfläche in den Bebauungsplänen auch eine Vermehrung von Einnahmen für den Bezirk bzw. die Stadt Shanghai verbunden ist. Eine immer höhere Bebauung von Shanghais Zentrum ist die Folge: Die für Shanghai so charakteristischen Li-Long-Wohnquartiere, d.h. Ende des 19. Jahrhunderts erbaute zwei- bis dreigeschossige Reihenhäuser mit jeweils einem kleinen Hof, die durch sehr enge Gassen erschlossen werden, läßt man zu Gunsten der dichteren Neubebauung abtragen.

So sind es die gesichtslosen Apartmenthäuser aus den CAD-Plottern chinesischer Planer, die Shanghais neue Silhouette dominieren. Vergleichsweise niedrige Baukosten im Wohnungsbau, sie liegen bei 130 bis 200 US-Dollar/m<sup>2</sup>, lassen diese Gebäude wie Pilze aus dem Boden wachsen. Nachdem jahrzehntelang im Wohnungsbau die Obergrenze bei sechs Stockwerken lag - darüber schreibt die Bauordnung Aufzüge vor -, bestimmt heute der Brandschutz die neue Obergrenze: Bis zu einer Höhe von 24 Stockwerken gelten als Fluchtweg zwei voneinander getrennte, einläufige Treppen als ausreichend. So kennt auch derzeit niemand die Anzahl der neuen Wohn- und Bürohochhäuser genau. Schätzungen sprechen von 2.000 derartigen Bauten, die sich 1995 im Bau oder der Planung befanden oder bereits fertiggestellt waren. Diese gewaltige Zahl nennt jedenfalls Shanghais Vizebürgermeister Xia Keqiang im Vorwort zu dem Ende 1995 erschienenen Bildband „New and Trans-Century Architecture in Shanghai“.

Der Nachholbedarf für Shanghai auf dem Weg zur „global city“ scheint enorm. So führte der stark steigende Bedarf an hochwertigen Büro- und Verkaufsflächen dazu, daß sich zwischen 1991 und 1995 die Büromieten verdreifachten und mit 60 bis 90 US-Dollar pro Quadratmeter und Monat ihren bisherigen Höchststand erreichten. Shanghai liegt damit neben Tokio, Hongkong und Peking an der Weltspitze. Vergleichsweise geringe Baukosten lassen bei derartig hohen Mieten einen jährlichen Mietzins von 30 bis 40 Prozent erzielen. In einer Art Goldrauschstimmung entstanden nun zeitgleich eine große Zahl von Bürohochhäusern im gesamten Stadtgebiet Shanghais. Im Zentrum Shanghais werden anstelle der rund 100.000 m<sup>2</sup> im Jahr 1994 bereits vier Jahre später 1,2 Millionen Quadratmeter hochwertiger Büroflächen zur Verfügung stehen. Eine gleiche Menge an hochwertigen Büroflächen wird bis zum Jahr 2001 dann auch im Finanzbezirk Lujiazui der „Pudong New Area“ fertiggestellt sein.

Insgesamt bedeutet dies eine 24-fache Steigerung innerhalb von nur 7 Jahren. Shanghai hätte dann zwar erst die Hälfte der gegenwärtigen Büroflächen Hongkongs anzubieten, jedoch bereits mehr als zur Zeit in den anderen asiatischen Wirtschaftszentren Kuala Lumpur, Bangkok oder Jakarta zur Verfügung stehen. Doch auch wenn kurzfristig mit größeren Leerständen gerechnet wird, zeigen sich die Investoren weiterhin optimistisch.

## Literatur

- Bökemann: Die Stadtanlage von Tsingtau. In: Koloniale Monatsblätter. November 1913, S. 465-487.
- Denkschrift betreffend die Entwicklung des Kiautschou-Gebiets. Berlin 1898-1910.
- Franz Kronecker: Fünfzehn Jahre Kiautschou. Eine kolonialmedizinische Studie. Berlin 1913.
- Georg Maercker: Die Entwicklung des Kiautschougebiets. Berlin 1902.
- Wilhelm Matzat: Die Tsingtauer Landordnung des Chinesenkommissars Wilhelm Schrameier. Bonn 1985.
- Wilhelm Matzat: Der Zusammenhang der Bodenpolitik von Tsingtau und Taiwan. In: Zeitschrift für Sozialökonomie. September 1992, S. 29-34.
- Friedrich Wilhelm Mohr: Handbuch für das Schutzgebiet Kiautschou. Tsingtau 1911.
- Ernst Ohlmer: Kiaochow, in: The Maritime Customs (Hrsg.): Decennial reports on the trade, industries, etc. of the ports open to foreign commerce, condition and development of the treaty ports provinces, 1902-11. Vol. 1. - Northern and Yangtze ports. Shanghai 1913.
- Wilhelm Schrameier: Aus Kiautschous Verwaltung. Die Land-, Steuer- und Zollpolitik des Kiautschougebietes. Jena 1914.
- Alfred von Tirpitz: Erinnerungen. Leipzig 1919.
- Torsten Warner: Deutsche Architektur in China. Architekturtransfer - German Architecture in China. Transfer of Architecture - Deguo de Jianzhu yishu zai Zhongguo. Jianzhu Wenhua Yizhi. Berlin 1994.
- Torsten Warner: Die Planung und Entwicklung der deutschen Stadtgründung Qingdao (Tsingtau) in China. Der Umgang mit dem Fremden. Dissertation Technische Universität Hamburg-Harburg, Hamburg 1996.
- Torsten Warner: Shanghais Weg zur „global city“. Über das neue Bauen in Chinas Handelsmetropole/ Shanghai's Course to Becoming a Global City. On New Construction in China's Trade Metropolis, in: Architektur Aktuell, Wien, Mai 1997, S. 76-87.

### Die Erde als treuhänderisch zu verwaltendes Gut

„Die Welt als Schöpfung Gottes zu verstehen, bedeutet gerade nicht, sie als Welt des Menschen anzusehen und in Besitz zu nehmen. Ist die Welt Gottes Schöpfung, dann bleibt sie sein Eigentum und kann von Menschen nicht in Besitz genommen, sondern nur als Leihgabe empfangen und treuhänderisch verwaltet werden. Sie ist nach den Maßstäben der göttlichen Gerechtigkeit zu behandeln, nicht nach den Wertvorstellungen menschlicher Machtentfaltung.“

Prof. Dr. Jürgen Moltmann, Gott in der Schöpfung –  
Ökologische Schöpfungslehre.  
Gütersloh 4. Auflage 1993, S. 45.