

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Gerhard Scherhorn **3** Das Finanzkapital zwischen Gier und Verantwortung
- Bernd Senf **14** Geldfluss, Realwirtschaft und Finanzmärkte aus der Sicht verschiedener Wirtschaftstheorien
- Helmut Creutz **23** Geldspritzen und Leitzinskorrekturen
- Andreas Rams **28** "Subprime"-Kreditkrise – finanz- und realwirtschaftliche Entwicklungen
- Eckhard Behrens **35** Die Notenbanken, die Kapitalmärkte und der Boden
- Fabian Thiel **45** Sharia-kompatibles Landmanagement für den Nahen und Mittleren Osten
- Oliver Arndt **53** Die Transformation des Bodenrechts auf den Malediven
- Gerhard Senft **58** Zum Verhältnis von Geschichte und Ökonomie
- 63** Bücher – Personalie – Veranstaltungen
- 75** 42. Mündener Gespräche

Die Transformation des Bodenrechts auf den Malediven

Oliver Arndt

1 Einleitung

Wenn über die Auswirkungen einer möglicherweise bevorstehenden globalen Klimakatastrophe spekuliert wird, so wird nicht selten zuvorderst das Inselreich der Malediven als eines der ersten direkten „Opfer“ genannt. Das Land inmitten der tropischen Gewässer des Indischen Ozeans, welches aus über 1.190 kleinen, meist nur wenige Meter über dem Meeresspiegel befindlichen Inseln besteht, würde dem von den meisten Klimaforschern prognostizierten Anstieg des Meeresspiegels womöglich nichts entgegen zu setzen haben.¹ So ist es wenig verwunderlich, dass Staatspräsident Gayoom immer wieder bei internationalen Konferenzen auf das Schicksal des Staates hinweist und mehr Nachhaltigkeit einfordert, wobei er gleichzeitig die Einmaligkeit des fragilen Atoll- und Riffökosystems der Malediven hervorhebt.

Seit 1972 macht sich das Land diese einzigartige naturräumliche Ausstattung zu Nutze, indem bestimmte Inseln touristisch in Wert gesetzt wurden. Tatsächlich resultierte hieraus wirtschaftlich und sozial ein bedeutsamer Schritt nach vorne, obgleich republikweit weiterhin erhebliche Disparitäten vorhanden sind. Die Malediven konnten inzwischen sogar im Ranking der Vereinten Nationen, dem „Human Development Index“, aus der Liste der „least developed countries“ gestrichen werden. Doch was von der Regierung gerne verschwiegen wird, ist die Tatsache, dass sich die Malediven bislang im Wesentlichen nur auf Kosten der Umweltverträglichkeit derart entwickeln konnten. Typische Probleme auf vielen Inseln sind die Strand- und Bodenerosion in Folge baulicher Tätigkeiten, die Abfallbeseitigung im Inselinneren und die u. a. daraus resultierende Verunreinigung der Süßwasservorkommen sowie die Zerstörung von Korallen für Baumaßnahmen und in Folge touristischer Tauchgänge.² Das

über die Medien gerne transportierte Bild von Inseln mit weißen Stränden und Palmen gepaart mit ein wenig „Südseeromantik“ könnte schon bald restlos der Vergangenheit angehören – noch bevor das sich verändernde Weltklima die Malediven gefährden könnte. Maßgeblicher Antreiber der herrschenden ökologischen Probleme und sozialen Schieflage ist neben dem Tourismusgeschäft und der stetig wachsenden Bevölkerungszahl vor allem auch die Landpolitik. Denn Land ist eindeutig die wichtigste Ressource des kleinen Inselstaates. Im Jahre 2002 trat zudem das „Maldives Land Law“ in Kraft, das erstmalig eine Privatisierung von Land möglich macht und aller Voraussicht nach zu einer Ausdehnung der sozialen Probleme führen wird.

2 Knappes Land

Die Malediven verfügen über ein Staatsterritorium von 859.000 km² (Exclusive Economic Zone), doch der Großteil davon ist das Wasser der Lagunen und des Indischen Ozeans, während lediglich 300 km² Festland sind. Derzeit leben auf den nur 196 bewohnten Inseln der Malediven 298.968 Menschen verteilt auf eine Gesamtfläche von nur rund 115 km², wobei allerdings gerade einmal 33 bewohnte Inseln größer als 1 km² sind. Die meisten Einwohner wohnen in nächster Nähe zur Hauptstadt oder direkt auf der Hauptstadtinsel Malé (ca. 103.000 Einwohner), die lediglich eine Fläche von 1,93 km² umfasst.³ Hier wird deutlich, dass in Malé ein außerordentlicher Bevölkerungsdruck herrscht, der sich angesichts der weiteren Zuwanderungen aus dem Rest der Republik und des nach wie vor bestehenden Geburtenüberschusses noch verschärfen wird. Die Touristen auf den Urlaubsinseln bemerken hier von freilich meist nichts.

Die hiermit eng verknüpfte „Bodenfrage“ ist eines der dringenden Probleme der Malediven.

Im Gegensatz zu großen Territorialstaaten des Festlandes fehlt es kleinen Inselstaaten wie den Malediven häufig am notwendigen Hinterland, um Alternativplanungen durchführen zu können. Es gibt bei planerischen Entscheidungen meist nur ein „Entweder-Oder“ und auf bestimmte Nutzungsarten muss komplett verzichtet werden. Jegliche Planung auf den Malediven muss also stets vor dem Hintergrund einer besonderen Betrachtung von Alternativmöglichkeiten erfolgen, da die Opportunitätskosten enorm hoch sein können. Tatsächlich gibt es beispielsweise neben den Touristen- und Einheimischeninseln auch eigene Inseln für die Abfallbeseitigung oder die Landwirtschaft auf den Malediven. Auch der Präsident besitzt eine eigene Insel. Gegenwärtig gibt es außerdem 88 Touristen-Ressorts, die zusammen eine Kapazität von über 20.000 Betten bieten und im Jahre 2006 insgesamt von mehr als 600.000 Urlaubern besucht wurden. Das Besondere daran ist, dass Einheimische, abgesehen von Arbeitern und Angestellten, keinen Zutritt zu den Eilanden erhalten. Genauso dürfen Urlauber mit Ausnahme der Hauptstadt Malé keine einheimischen Wohninseln besuchen. Die touristische Nutzung vieler Inseln steht deshalb in massiver Konkurrenz zu einer potenziellen Nutzung als Wohn- und Lebensraum durch Einheimische. Die erfolgreiche Realisierung einer gerechten und effektiven Verteilung und Nutzung von Land wird somit schnell zur „Überlebensfrage“ und stellt die Weichen für zukünftige Entwicklungen mehr als anderswo.

Die Malediven weisen eine der höchsten Bevölkerungsdichten der Welt auf und haben speziell in Malé mit dem Problem der Übervölkerung zu kämpfen. Die Migration in Richtung Malé wird zusätzlich durch die politisch gewollte Entscheidung verstärkt, kleinere Inseln ferner Atolle zu schließen oder die Angleichung des Lebensstandards jenseits des Hauptatolls weitestgehend aufzugeben. Malé ist und bleibt somit die einzige Stadt der Malediven und bietet vor allem für Menschen, die nicht im Tourismussektor angestellt sind, oftmals die einzige Möglichkeit Arbeit zu finden. Der Sog dieser Stadt ist trotz der Überfüllung weiterhin beachtlich.

Hinzu kommt, dass der Boden im Gesamtland derart rar ist, dass für die weitere touristische Expansion zum Teil bereits bewohnte Inseln entvölkert werden müssen, um sie an ausländische Unternehmen verpachten zu können. Denn viele Inseln der Malediven sind viel zu klein für eine Besiedelung oder effiziente wirtschaftliche Nutzung. Der Boden in der Hauptstadt Malé ist folglich der stetig zunehmenden Nachfrage extrem knapp und teuer. Rund 6.400 der insgesamt 14.000 Haushalte in Malé befinden sich gegenwärtig in der Hand von Pächtern, die den Wohnraum selbst nutzen, und etwa 5.900 Haushalte müssen Miete zahlen. Der Anteil an Haushalten, die Miete entrichten müssen, wuchs zwischen den Jahren 2000 und 2006 von 33 % auf über 40 %. In einem Haushalt leben durchschnittlich sechs bis sieben Personen, wobei im Mittel bereits 45 % (!) des Haushaltseinkommens für Mieten aufgewendet werden muss.⁴ Der Wert der Grundstücke steigt stetig und wird auf bis zu 80 % des Gesamtimmobilienwertes geschätzt, üblich sind im internationalen Vergleich Werte zwischen 25 % und 40 %.

Die wesentliche Maßnahme, um der Knappheit von Land entgegenzuwirken, besteht für die Regierung bereits seit 30 Jahren in der Landgewinnung durch Aufschüttung von Korallenschutt. In der Vergangenheit wurden so bereits über 150 Inseln erweitert, die hinzugewonnene Gesamtfläche beläuft sich auf ungefähr 9-11 km². Das für die Aufschüttungen erforderliche Material wird aus den anliegenden Lagunen entnommen – ungeachtet der hiermit immer verbundenen Umweltbeeinträchtigungen. Lediglich bei drei Landgewinnungsmaßnahmen soll eine Art Umweltverträglichkeitsprüfung vorausgegangen sein.⁵ Auch manch privat eingeleitete Landgewinnungsmaßnahme wird unter Missachtung gesetzlicher Bestimmungen und fern ökologischer Vernunft durchgeführt, ohne dass entsprechende Stellen eingreifen.

Das größte Projekt zur Landgewinnung in der Geschichte der Malediven startete im Jahre 1997 in der Nähe der Hauptstadtinsel Malé.

Durch die Aufschüttung der künstlichen Insel Hulhumale mit einer Größenordnung von 420 ha Land (ohne die Erweiterung des Flughafens) soll

bis 2020 ein neuer Lebensraum für (angeblich) 150.000 Menschen entstehen, der neben Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und Reihenhäusern auch Flächen für Industrie und Handel, Verkehr, Bildung, Sport und Freizeit sowie Verwaltungseinrichtungen anbietet.⁶ Wer hätte gedacht, dass Reihenhäuser und die Malediven auf irgendeine Weise einmal zusammen passen würden? Im inneren Bereich von Hulhumale entstehen sogar Hochhäuser mit bis zu zehn Stockwerken. Angesichts der ökologischen Folgen dieser Landgewinnung (Zerstörungen der einmaligen Korallenriffe) wäre auf internationaler Bühne eigentlich mit einem Aufschrei zu rechnen gewesen, doch es scheint, als ob niemand überhaupt registriert hat, dass die so auf Nachhaltigkeit eingestimmte Regierung der Malediven ihre Hausaufgaben selbst nicht macht.

Die Hulhumale Development Corporation (HDC) verspricht durch diese Art der Stadterweiterung neuen und bezahlbaren Wohnraum für alle Menschen des Landes. In Hulhumale können die Menschen erstmals Land privat erwerben. Wer dies nicht möchte oder bezahlen kann, dem bleibt die Möglichkeit, Wohnraum zu mieten. Für den Kauf eines einfachen Reihenhauses muss beispielsweise eine Anzahlung in Höhe von 225.000 Rufiyaa (ca. 17.000 US\$) geleistet und zusätzlich eine monatliche Rate von ca. 8.000 (630 US\$) gezahlt werden. Dies sind ganz erhebliche Beträge, die sich in einem Entwicklungsland, in dem der durchschnittliche Verdienst 24 Rufiyaa pro Kopf beträgt, kaum jemand leisten kann – abgesehen von Regierungsmitarbeitern. Die Finanzierung eines Grundstückskaufs über Kredite ist aufgrund des nur schwach etablierten Bankensektors nicht vorgesehen.

3 Das bisherige Landmanagement

Die Malediven sind seit dem 12. Jahrhundert zu 100 % ein islamischer Staat und sämtliche Gesetze basieren auf den Prinzipien der Sharia.⁷ Ein offizielles Landgesetz gab es bis zum Jahre 2002 nicht, allerdings war Privateigentum generell ausgeschlossen. Bisher galt: Bestimmtes Land unterliegt noch den Regelungen des Stiftungseigentums (waqf-Land) und wird treuhändlerisch

im Sinne der Sharia vom Staat verwaltet. Ansonsten ist der Staat unmittelbar Eigentümer sämtlichen Landes und verpachtet es an die Einwohner oder an Unternehmen. Hierbei werden verschiedene Typen unterschieden:

- Land zur Bebauung für Wohnzwecke, das ohne Forderung eines Pachtzins zur Verfügung gestellt wird und eine durchschnittliche Grundfläche von 450 m² aufweist. Je nach Verfügbarkeit sind hiervon erhebliche Abweichungen möglich. Diese Art von Land ist vererbbar.
- Land für staatseigene Unternehmen (Industrie, Verwaltung etc.), das an diese gegen die Zahlung eines geringen pauschalen Pachtbetrages abgegeben wird (government-land, insbesondere in Malé).
- Land zur agrarischen Nutzung bestimmter Flächen auf bewohnten Inseln. Die Pächter, die im Falle des Höchstgebots das Land bewirtschaften dürfen, müssen einen Pachtzins in Höhe von 12,5% ihrer Erträge bezahlen (Goi-Land). Alternativ besteht die Möglichkeit zur Hälfte staats-eigene Pflanzen mit zu bewirtschaften und das Land ohne Pachtzahlungsverpflichtungen überlassen zu bekommen (Faalabba-Land). Auf einigen Inseln wechselt der Besitzer nach einem Jahr, auf anderen Inseln wiederum ist eine längere Pacht möglich. Einheitliche und zuverlässige Regelungen gibt es nicht.⁸

Außerdem gibt es auf nicht bewohnten Inseln:

- Land, welches agrarwirtschaftlich genutzt wird (Varuvaa-Land). Dazu zählen die meisten Inseln der Malediven. Sie werden vom Pächter bewirtschaftet und in Stand gehalten. Der Pachtzins richtet sich nach der Anzahl der Kokosnusspalmen und dem daraus zu erzielenden Ertrag. Spätestens nach fünf Jahren wird die Vergabe an einen neuen Pächter geprüft. Die meisten dieser Inseln bescheren dem Staat eine Pachteinnahme von weniger als 500 US\$ jährlich. Nur 30 Inseln bringen jeweils mehr als 10.000 US\$ ein.

- Land zur touristischen Nutzung kann – auch von ausländischen Investoren – für eine Dauer von 20 Jahren gepachtet werden. Eine Verlängerung ist später möglich, wenn das Investitionsvolumen mehr als 10 Mio. US\$ beträgt. Im Jahre 2007 wurden sieben Urlaubsinseln direkt von ausländischen Unternehmen und weitere 14 als Joint Venture gepachtet. Betrieben wurden allerdings

30 Ressorts allein durch Ausländer. Die Einnahmen, die aus der Verpachtung aller Urlaubsinseln direkt dem Staat zufließen, betragen im Jahre 2006 über 100 Mio. US\$. Damit decken die Malediven aber vermutlich kaum die mit der touristischen Expansion verbundenen Kosten der Umweltzerstörung.

Mehr als die Hälfte der Flächen in Malé werden direkt von staatlichen Einrichtungen genutzt oder sind in der Hand von Staatsbetrieben, die nicht benötigte Gebäude- und Grundstücksteile gegen enorm hohe Mieten zur weiteren Nutzung Privatpersonen überlassen⁹. Ein Großteil der Gewinne dieser Betriebe stammt mittlerweile aus der Vermietung von Wohnraum und hat nichts mit der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zu tun. Dies ist erst deshalb möglich, weil das bisherige Landrecht über keine wirksamen Mechanismen verfügt, den Zugang zu Land gerecht und effizient zu ermöglichen. Im Gegenteil: Der Staat tritt zwar zu Recht als Alleineigentümer sämtlicher Grundflächen und Rohstoffvorkommen auf, er hat sich jedoch nicht um die Herstellung einer effizienten Allokation bemüht, sondern vielmehr bei verschiedenen Entwicklungen auf dem „Bodenmarkt“ tatenlos zugesehen. Vieles hat sich verselbständigt und bestimmten Personen eine außerordentliche „Bodenrente“ beschert. Ebenso fehlt es an einer Art Grundbuch. Land wird häufig auf undurchsichtige Weise einfach weitergegeben oder zugeteilt, wobei es von Vorteil ist, gute, d. h. „regierungsnahe“ Kontakte zu haben. Etliche Flächen werden zudem unzureichend genutzt, d. h. die Art der Bebauung ist dem Bedarf nicht angemessen. Obwohl eine mehrstöckige Bebauung bis zu 10 Etagen erlaubt und dringend geboten ist, leben in Malé noch 30 % aller Haushalte im ersten Stockwerk.

Männer und Frauen ab einem Lebensalter von 18 Jahren können auf den Malediven gleichermaßen Land pachten, jedoch sind in der Realität hauptsächlich männliche Pächter anzutreffen.

4 Neue Formen des Landmanagements und die Auswirkungen

Die Regierung der Malediven hat im Jahre 2002 ein Gesetz verabschiedet, welches erstma-

lig das Privateigentum an Land zulässt. Die Privatisierungen werden hauptsächlich im Neubaugebiet von Hulhumale und in der Hauptstadt vorangetrieben und auch der aktuelle Nationale Entwicklungsplan sieht einen konsequenten Ausbau von Privateigentum vor. Die Regierung scheint mit dieser Maßnahme dem Druck der Weltbank gefolgt zu sein, die allein in der Schaffung von Privateigentum die notwendigen Voraussetzungen eines funktionierenden „Bodenmarktes“ sieht.

Wichtige Änderungen sind neben der Privatisierung von Land vor allem:

- Es wird kein neues „waqf-Land“ mehr gebildet.
- Kein Stück Land in privater Hand, das zur Wohnnutzung überlassen wurde, darf größer als 4.000 qm sein.
- Land darf nur an Staatsbürger der Malediven weiterverkauft werden und „the sale transaction must be conducted through the courts“.¹⁰
- Land kann an einen maledivischen Staatsbürger weitervererbt werden.
- Land wird „grundbuchlich“ erfasst.
- Bei jedem Landgeschäft ist eine Steuer in Höhe von 15 % des Kaufpreises an den Staat zu zahlen.
- Niemand darf auf einer Insel mehr als ein Stück Land als Privateigentum halten.¹¹

Durch diese neuen Regelungen werden die Malediven die soziale Spaltung im Land vergrößern, denn es sind keine Maßnahmen zur Abschöpfung der „Bodenrente“ vorgesehen. Zwar ist die mengenmäßige Einschränkung von privatem Landeigentum in einer einzigen Hand eine interessante Vorgehensweise zur Vermeidung einer übermäßigen und einseitigen Umverteilung dieser Ressource, weil dies ein Weg zur Eigentumsstreuung ist, doch kann dies niemals Verteilungsgerechtigkeit, Zugangschancen und die Versorgungssicherheit¹² mittelfristig aufrecht erhalten. Denn schon jetzt gibt es auf den Malediven wenige Reiche, die sich das Eigentum an Land sichern werden, um es anschließend nach Belieben „zu verwerten“. Arme Menschen und der Staat werden später die Rechnung in Form stetig steigender „Bodenrenten“ begleichen müssen.

Nachdem der erste Bauabschnitt von Hulhumale vor einigen Jahren fertig gestellt wurde, kann dort nun bereits beobachtet werden, dass sich eine Vielzahl von Käufern und Mietern gefunden hat, die nicht für den Eigenbedarf investiert hat, sondern ausschließlich zum Zweck der Weitervermietung.¹³ Das Problem der hohen Mieten konnte durch die Schaffung des Privateigentums bislang also keineswegs gelöst werden. Zumindest ist durch das neue Landgesetz aber weiterhin gewährleistet, dass keine ausländischen Investoren das ohnehin extrem knappe Land der Malediven kaufen können.

5 Ausblick: Natur- und Sozialverträglichkeit durch Gemeineigentum

Zur Überwindung eines ineffektiven Bodenmarktes sind folgende Aspekte zu berücksichtigen: Erstens muss eine effiziente und gerechte Bodenallokation gelingen und zweitens muss per Gesetz sichergestellt werden, dass der Boden auch umfassend im Einklang mit den natürlichen Rahmenbedingungen genutzt wird und nicht spekulativ ungenutzt gehalten wird. Dies kann nur durch Gemeineigentum an den Grundflächen und Rohstoffquellen gelingen. Eine Regierungspolitik, die das Wohl aller Menschen in das Zentrum ihres Handelns stellt, ist hierfür ebenso unabdingbar. Unzureichendes Regierungshandeln ist dagegen noch lange kein gutes Argument für eine Privatisierung.

Die steigende Nachfrage nach Land kann und darf nicht länger durch Neulandgewinnungen auf Kosten der natürlichen Lebensgrundlagen ausgeglichen werden. Viele Maßnahmen der Landgewinnung auf den Malediven sind darüber hinaus private Luxus- oder öffentliche Prestigeprojekte und/oder geschehen auf Grund des mangelhaften Landmanagements.

Am Beispiel der Malediven wird schnell deutlich, wie gerade für sehr kleine Staaten, die über eine nur extrem geringe Menge der im Prinzip unvermehrbareren Ressource Land verfügen, die „Bodenfrage“ von beachtlicher Wichtigkeit ist.

Es wird darüber hinaus klar, dass Gemeineigentum alleine noch nicht ausreicht, um schonend mit der Ressource Land umzugehen, denn

ohne entsprechende Regelungen zu Verteilung und Zugang entstehen „Schattenmärkte“ mit der Folge, dass wenige über Land verfügen und dieses anderen Menschen zu hohen Mietzinsen zur Verfügung stellen. Daneben fehlen auf den Malediven vor allem auch Vorschriften zur Flächennutzung und eine konsequente grundbuchliche Eintragung aller Flächen und Gebäude. Ferner fehlen Kataster und genaue Daten der Landvermessung.

Die Malediven müssen dringend ihre institutionelle Schwäche überwinden und die für das Landmanagement zuständigen Stellen und Regelungen (Kriterien zur Weitervermietung von Objekten, Bodenrichtwertermittlungskriterien) genauer und transparenter festlegen. Der Regierung sollte außerdem die Landprivatisierungen sofort zurücknehmen und unverzüglich zum ausschließlichen Gemeineigentum zurückkehren. In jedem Fall sollte das aktuelle Land Law um Regelungen zum Vorkaufsrecht und zur Enteignung bei angemessener Entschädigung erweitert werden, falls am Privateigentum festgehalten wird.

Anmerkungen

- 1 Allerdings gibt es inzwischen auch optimistische Prognosen, welche auch bei einem Meeresspiegelanstieg von 50-60cm keinen Untergang der Malediven voraussehen, siehe: Mörner/Toohey/Posner: New perspectives for the future of the Maldives. *Global and Planetary Change* 40. 2004. S. 177-182.
- 2 Arndt: Malediven. *Geographie eines Inselstaates*. 2006. S. 131-151.
- 3 Ministry of Planning and National Development: *Statistical Yearbook 2006*
- 4 Ministry of Planning and National Development: *Urban Poverty Study*. 2002. S. 9
- 5 Shaig: *Climate Change Vulnerability and Adaption Assessment of the Maldives Land and Beaches*. Centre for Disaster Studies. James Cook University, Townsville. Australia. 2006. S. 6-7.
- 6 Domrös: Malediven: Zukunftsplanung für Groß-Malé. In: *Geographische Rundschau* 4/2005. S. 18-25.
- 7 Vgl. Beitrag von Thiel in diesem Heft
- 8 Nasser: Pre- and post-tsunami coastal planning and land-use policies and issues in the Maldives. 2006. S. 152-153.
- 9 Bertaud: A rare case of land scarcity: The issue of Urban Land in the Maldives. 2002. S. 6
- 10 Vgl. *Privatization of State Business Land Regulations 2006*.
- 11 Vgl. *Maldivian Land Act*
- 12 Vgl. Thiel: Property in Progress: Grundsätze für eine globale zukunftsfähige Ressourcenhaushaltspolitik. In: *ZfSÖ* Nr. 148/2006. S. 3
- 13 Dhivehi Observer: Living in Capital Malé; what it means for the average Maldivian, consequences and solutions. www.dhivehiobserver.com/specialreports, 25.01.2008