
Privates Bodeneigentum und die Stadt als Allmende. Eine wirtschaftsethische Reflexion der Herausforderung schnell steigender urbaner Bodenpreise^I

JULIAN DEGAN UND BERNHARD EMUNDS

Julian Degan, Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, E-Mail: degan@sankt-georgen.de
Bernhard Emunds, Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, E-Mail: nbi@sankt-georgen.de

Zusammenfassung: Vor dem Hintergrund stark steigender Boden- und Wohnraumpreise in attraktiven deutschen Großstädten werden seit einigen Jahren intensive Debatten über die Eigentumsverhältnisse an innerstädtischen Grundstücken geführt. Zunehmend mehr Gehör konnten sich zuletzt jene Stimmen verschaffen, die sich über eine Neuorganisation urbaner Böden als Gemeineigentum für eine „Wiederaneignung des Urbanen“ aussprechen. Die mit diesen Forderungen verbundene Leitidee der „Stadt als Allmende“ beleuchten wir in unserem Beitrag aus wirtschaftsethischer Perspektive. Zunächst stellen wir anhand der katholischen Eigentumsethik die Sozialpflichtigkeit von Privateigentum dar und konkretisieren sie am Beispiel des Eigentums an städtischen Böden. Anschließend blicken wir aus den Perspektiven der ökonomischen Güterlehre und der von den Arbeiten Elinor Ostroms inspirierten Commons-Forschung auf das Leitbild der „Stadt als Allmende“ und beziehen darauf eine ethische Reflexion auf Städte als Kooperationszusammenhänge. Wir begründen, weshalb diese Kooperationszusammenhänge von zu starken ökonomischen Partikularinteressen geschützt werden muss, und stellen schließlich eine knappe bodenpolitische Handlungsskizze vor.

Summary: Against the backdrop of sharply rising land and housing prices in attractive German cities, intensive debates have been going on for some years about the ownership of urban land. Recently, more and more voices have been heard calling for a “reappropriation of the urban” by reorganizing urban land as common property. In

→ JEL classification: R3, D63, H82, P14

→ Keywords: Urban land, housing, commons, property rights, economic ethics, Catholic social ethics

¹ Der Beitrag entstand im Rahmen des von der DFG geförderten Forschungsprojektes „Gibt es ein Recht auf urbanen Wohnraum? Sozial-ethische Analysen“, bei dem das Nell-Breuning-Institut mit dem Berlin Institute for Public Theology an der Humboldt-Universität kooperiert. Die Inhalte des Beitrags sind Ergebnisse der gemeinsamen Forschung. Wir danken den Berliner Kollegen, Prof. Dr. Torsten Meireis, Dr. Clemens Wustmans und Lukas Johrendt, für die Kooperation sowie den Kollegen am Nell-Breuning-Institut und Prof. Dr. Ulrich Klüh (Hochschule Darmstadt) für weitere hilfreiche Kommentare.

our contribution, we examine the guiding idea of the “city as commons” associated with these demands from the perspective of economic ethics. First, we present the social obligation of private property on the basis of Catholic property ethics and concretize it using the example of the ownership of urban land. From the perspectives of the economic classification of goods and the commons research inspired by the work of Elinor Ostrom, we look at the idea of the “city as commons” and thereon provide an ethical reflection on cities as contexts of cooperation. We justify why these contexts of cooperation have to be protected from too strong economic particular interests and finally present a concise sketch of land policy action.

I Einleitung

Vergangenes Jahr vermeldete das Statistische Bundesamt (2021), dass „Bauland [...] noch nie so teuer wie im Jahr 2020“ war. Während man 2010 im bundesweiten Durchschnitt noch 130 Euro für einen Quadratmeter baureifes Land zahlte, stieg dieser Preis innerhalb der letzten zehn Jahre um mehr als 50 Prozent auf 199 Euro an. Neben dieser zeitlichen Entwicklung sind auch die Differenzen zwischen Stadt und Land beachtenswert. So kostete der Baulandquadratmeter im Jahr 2020 in kleineren Gemeinden (mit weniger als 2.000 Einwohner:innen) im Mittel lediglich 71 Euro, während der Durchschnitt in den 14 größten deutschen Städten etwa das 17-Fache betrug, nämlich bei 1.213 Euro lag.

Dass die Preise für Bauland besonders in den Großstädten derartige Höhen erreichten, liegt voranging daran, dass insbesondere Metropolregionen sowie auch manche Universitätsstädte spätestens seit 2015 einen wahren Immobilienboom erleben.² Seit mehr als zehn Jahren ziehen als attraktiv wahrgenommene Städte besonders viele Wohnungssuchende, Unternehmen und Investor:innen an, wodurch der Bedarf an Wohn- und Gewerbeflächen sowie an Flächen für Verkehrswege und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sehr stark steigt. Aufgrund seiner daraus resultierenden höheren Nutzungsintensität sowie z. T. aufgrund von Angebotszurückhaltung aus spekulativen Gründen (vgl. Löhr 2021, 30–34) wird der begrenzte städtische Boden knapper und damit auch wertvoller. Teurer wird dabei allerdings nicht nur das Bauland selbst, sondern teurer werden auch die Preise für Gebäude und die Mieten, die in diesen Gebäuden pro Quadratmeter gezahlt werden müssen. Insofern Baulandpreise eine zentrale Triebfeder der Wohnraumpreise zu sein scheinen (vgl. Knoll et al. 2017), werden nicht nur urbane Grundstücke, sondern zunehmend auch Wohneinheiten in Großstädten zu kostspieligen Gütern.

Vor diesem Hintergrund wird aktuell in einzelnen deutschen Großstädten, vor allem in Berlin intensiv über die Forderung nach einer Enteignung großer Wohnkonzerne diskutiert. In der gegebenen Rechtsordnung wäre ein solcher Eigentümerwechsel aber nur möglich, wenn die Konzerne entschädigt würden – womit riesige Zahlungen der jeweiligen Kommune an die Unternehmen verbunden wären. Auch deshalb taucht in der Debatte die Vorstellung auf, innerstädtischen Boden als (kommunales oder staatliches) Gemeineigentum völlig neu zu organisieren – wenn auch eher als Teilziel am fernen Horizont einer ganz anderen Eigentumsordnung, denn als ein Vorschlag, der in den nächsten Jahren politisch umzusetzen wäre. Dem diametral entgegen steht eine Auffassung, welche die Lösung der Wohnungsnot allein von finanzkräftigen Bauinvestor:innen und einem möglichst freien Spiel der Marktkräfte erwartet. Würden Bauordnungen entschlackt und die staatliche Gängelung durch die Bauleitplanung abgebaut, dann ent-

2 Vgl. a. den Beitrag von Waltersbacher/Ache in diesem Heft.

stünde, so ist die Hoffnung, in den großen Ballungsräumen auch ausreichend Wohnraum. Durch Sockereffekte oder vermittelt über staatliche Subjektförderung (vor allem Wohngeld) entstünde dann auch für private Haushalte mit geringem Einkommen dauerhaft bezahlbarer Wohnraum (z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWF 2018).

Einerseits ist eine Verstaatlichung oder Vergesellschaftung des gesamten innerstädtischen Bodens keine realistische Option.³ Andererseits müssten für eine Lösung, die allein auf die Bautätigkeit und die Profitinteressen von Privateigentümer:innen setzt, die Bemühungen weitestgehend eingestellt werden, den Raum einer Stadt im Interesse aller zu gestalten. So stellt sich die Frage nach einem Verständnis von Eigentum, das zwischen diesen Polen liegt: ein Verständnis des Eigentums, das weder auf einen Umbruch in den Eigentumsverhältnissen setzt, noch ausschließlich die private Verfügungsgewalt der Eigentümer:innen betont und nur nach Möglichkeiten fragt, ihnen Anreize für möglichst viel Wohnungsbau zu setzen.

Eine solche „mittlere“ Position zum Eigentum findet sich auch in der deutschen Rechtstradition, zwar nicht im Privatrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs, wohl aber im Verfassungsrecht. Abgesehen davon, dass Enteignungen sowie die Vergesellschaftung u. a. von Grund und Boden nicht prinzipiell ausgeschlossen werden (Art. 14 Abs. 3; Art. 15), belässt es das Grundgesetz allerdings – im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung – bei einem knappen Hinweis: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 Abs. 2). Um die damit angesprochene Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu präzisieren, rezipieren wir im Folgenden zuerst die in der katholischen Sozialtradition vorherrschende Eigentumsethik (2). Das dort bereits in den Mittelpunkt gerückte Verhältnis der Vorteile und Pflichten der privaten Eigentümer:innen (hier: städtischen Bodens) zu gesellschaftlichen Leistungen (hier: die Entwicklung einer Stadt) sowie zu den vitalen Interessen anderer Akteure (hier: an der Nutzung von Flächen in der Stadt) präzisieren wir anhand des Leitbilds „Stadt als Allmende“, das seit ein paar Jahren vermehrt in politisch-öffentliche Debatten über Wohnungspolitik und Stadtentwicklung vertreten wird (3). Die damit skizzierte Perspektive greifen wir wirtschaftsethisch auf, in dem wir die urbane Allmende als einen Kooperationszusammenhang begreifen, der nur funktionsfähig und vital bleiben kann, wenn er gegen starke ökonomische Partikularinteressen, die ihn gefährden, verteidigt wird (4). Wir schließen diesen Beitrag (5) mit einer unvollständigen Skizze politischer Handlungsoptionen.

2 Privates Eigentum und die fundamentalen Interessen aller Menschen

In der Eigentumsethik der „Katholischen Soziallehre“⁴ wird Privateigentum als eine häufig gute Institution akzeptiert, aber konsequent auf das allgemeine Interesse (das „Gemeinwohl“) hin ausgerichtet. Wir Menschen haben die Natur und ihre Ressourcen, aber auch alles, was wir selbst geschaffen haben, gemeinsam zu verwalten – und das bedeutet auch, die Zugriffsmöglichkeiten

3 Wir bezweifeln auch, dass eine *vollständige* Verstaatlichung städtischen Bodens legitim und wünschenswert wäre, können dies an dieser Stelle aber nicht begründen. Allerdings ist das aktuell auch keine relevante Fragestellung. Vielmehr geht es gegenwärtig auch darum, dass deutlich mehr städtischer Boden Eigentum der öffentlichen Hand (oder dauerhaft gemeinnützig agierender Gesellschaften) werden muss.

4 Die historische Entwicklung kann hier nicht nachgezeichnet werden. Für eine Skizze wichtiger historischer Stationen, aber auch der zentralen Inhalte vgl. Spieß 2004, 144–208 und ergänzend u. a. Nell-Breuning 1985, 202–226. Degan et al. 2021 bietet zudem einen Überblick über die Behandlung wohnungspolitischer Fragen nicht nur in der katholischen, sondern auch in der protestantischen Sozialethik.

der einzelnen auf diese Dinge zu regeln. Dabei haben wir den Auftrag, dafür zu sorgen, dass alle Menschen (heute ist zu betonen: auch die Menschen kommender Generationen) das erhalten, was sie zum Leben und zum Sich-Entfalten benötigen. Dieses Ziel, das als „Gemeinwidmung der Erdengüter“ bezeichnet wird, ist allen wirtschaftlichen Institutionen, allen menschlichen Regelungen der Wertschöpfung und des Umgangs mit Werten, vorgeordnet.

Um dieser „Gemeinwidmung“ zu entsprechen, haben die Menschen für die Verfügung über einzelne Sachen auch das Institut des Privateigentums entwickelt. Es ist *eine* Möglichkeit (neben anderen), die Verfügungsrechte zu gestalten; eine Möglichkeit, die sich aus verschiedenen Gründen (u. a. mehr Sorgfalt im Umgang mit dem Eigentumsobjekt; Anreize, gut mit ihm zu wirtschaften; weniger Streit um seine Nutzung) für viele Dinge bzw. in vielen Kontexten bewährt hat. Das Privateigentum ist legitim, insofern es hilft, die „Gemeinwidmung der Erdengüter“ zu realisieren. Wenn (bzw. wo) es ihr im Wege steht, bedarf seine Ausgestaltung der Korrektur oder es muss durch eine andere Regelung der Verfügungsrechte ersetzt werden. Das Privateigentum wird insofern relativiert: auf das Ziel hin, dass alle Menschen über das verfügen, dessen sie zum Leben und zum Sich-Entfalten bedürfen. Auf jeden Fall ist zu verhindern, dass sich die privaten Eigentumsrechte so in den Händen weniger konzentrieren, dass das Privateigentum zum Instrument der Herrschaft von Menschen über Menschen wird. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es u. a. der Eigentumsbildung möglichst breiter Kreise.

Aus der Perspektive dieser Eigentumsethik liegt der Fokus in westlichen Gesellschaften auf einem „individualistisch“ verstandenen Eigentumsrecht, also einer zu starken Orientierung der Privatrechtsordnungen an den spezifischen Interessen der Privateigentümer:innen, die Güter in ihrem Eigentum zu nutzen und ökonomisch zu verwerten. Diese „Individualfunktion“ des Privateigentums müsse durch eine stärkere Gewichtung der „Sozialfunktion“ ausbalanciert werden, also dadurch, dass das Privateigentum auf das Gemeinwohl, die guten Lebens- und Entfaltungsbedingungen aller Menschen, konsequent ausgerichtet wird. Dieser „Sozialfunktion“ zu entsprechen wird zuerst als *moralische* Pflicht der Privateigentümer:innen begriffen; zugleich kann und soll der Gesetzgeber diese Sozialpflichtigkeit des Eigentums jedoch in *rechtliche* Pflichten und Verbote (insbesondere bezüglich der Nutzung des Eigentums) übersetzen. Nicht allein mit moralischen Appellen, sondern nur, wenn in ausreichendem Maße auch solche rechtlichen Regelungen erlassen werden, kann in westlichen Gesellschaften die „individualistische“ Verengung der Eigentumsordnung überwunden und eine Balance von „Individual-“ und „Sozialfunktion“ angezielt werden.

Die damit skizzierte eigentumsethische Position kann mit Hilfe des in der Ökonomie heute verbreiteten Eigentumskonzepts – privates Eigentum als ein Bündel von Verfügungsrechten – und seiner Weiterentwicklung durch Martin Held und Hans G. Nutzinger (1998) – Eigentum als ein Bündel von Verfügungsrechten und -pflichten⁵ – reformuliert werden: Der Staat hat die Aufgabe, das Rechte- und Pflichtenbündel des Privateigentums rechtlich zu gestalten. Wenn die Lebens- und grundlegenden Entfaltungsinteressen aller Menschen dies erfordern, soll er aus diesem Bündel grundsätzlich oder eben nur für bestimmte Kontexte einzelne Rechte entfernen und ihm neue rechtliche Pflichten hinzufügen.

5 Selbst Vertreter:innen eines uneingeschränkten, „absoluten“ Eigentumsrechts werden nicht bestreiten, dass für Privateigentümer:innen mit dem Eigentum Pflichten verbunden sind – zumindest die Pflicht, die Verfügungsrechte anderer Eigentümer:innen und gesetzliche Regelungen zu beachten.

Vor allem zu Zeiten der Bonner Republik bezogen deutsche Vertreter der katholischen Sozialtradition ihre Kritik an der einseitig „individualistischen“ Privatrechtsordnung immer wieder auf das Eigentum an Grund und Boden. Für den Sozialethiker und Jesuitenpater Oswald von Nell-Breuning war es gerade bei Immobilien entscheidend, dass dem Gemeinwohl durch rechtliche Verbote oder Pflichten Geltung zu verschaffen sei, wenn der Gebrauch des Eigentums durch die Eigentümer:innen diesem zuwiderlaufe. Dass die auch rechtlich zu fassende Sozialpflichtigkeit des Eigentums bei Immobilien besonders hoch sei, begründete er vor allem mit einer Besonderheit von Grund und Boden: Die Nutzungsmöglichkeiten und folglich der Wert eines Grundstücks hängen kaum von seinen inhärenten Eigenschaften (z. B. Beschaffenheit des Bodens oder Neigungswinkel der Fläche) und zumeist nur zu einem geringen Teil von Investitionen der Eigentümer:innen ab, sondern vor allem von seiner Lage. Dabei verstand er die Lage des Grundstücks als „Inbegriff der Außenbeziehungen, in denen es zu den es umgebenden anderen Grundstücken [...] und zu den von Menschen darauf errichteten Anlagen und Werken steht; von seiner Umgebung empfängt das Grundstück seine Lage, wie es auch seinerseits die Lage der es umgebenden Grundstücke mitbestimmt“ (Nell-Breuning 1971, 8). Mit der Betonung der Lage wird deutlich, dass Wertsteigerungen von Grundstücken zumeist unverdiente Gewinne sind, weshalb Nell-Breuning nicht nur die planungsbedingten Gewinne ganz abschöpfen, sondern auch die durch günstige lokale oder regionale Entwicklung bedingten Wertzuwächse konsequent in die Einkommensteuer einbeziehen wollte. Anders ausgedrückt: Der Wert des Bodens, insbesondere des städtischen Bodens wird weithin gesellschaftlich „produziert“. Er ergibt sich vor allem aus der Attraktivität des Ortes oder der Region und aus der geographischen Situierung des Grundstücks in diesem Ort und in dieser Region.

Über die Lage und die primär von ihr bestimmten Bodenpreissteigerungen (und ggf. durch die damit verbundenen Mietpreissteigerungen) profitieren die privaten Eigentümer:innen städtischen Bodens von der Attraktivität einer Stadt, die aus unzähligen Beiträgen unzähliger Menschen zur Prosperität und Lebensqualität dieses Ortes entsteht. In der Theorie des *Commoning* sehen wir eine Chance, das Gemeinsame in der Herstellung urbaner Attraktivität genauer zu beleuchten.

3 Die Stadt als Allmende

Vielen Initiativen, die sich gegenwärtig für ein „Recht auf Stadt“ einsetzen, ist gemein, dass sie den Lebensraum Stadt als etwas gemeinschaftlich Geschaffenes verstehen, aus dem jedoch mehr und mehr Menschen aufgrund privater Profitinteressen ausgeschlossen werden. Ziel derartiger Bewegungen ist es daher, dass sich Stadtbewohner:innen die kollektiv produzierten städtischen Ressourcen wiederaneignen. Aus der ökonomischen Perspektive der neueren Allmendeforschung begreifen derartige Initiativen „die Stadt als *Commons* sowie Stadtgestaltung als *Commoning*-Prozess“ (Helfrich 2014). Die Stadt, so die Vorstellung, trägt Züge einer Allmende, die aus sozialen Prozessen hervorgeht und in ihnen kontinuierlich weitergestaltet wird. Da sich die Konzeptualisierung von „Allmenden“ in der einschlägigen Forschung allerdings verändert hat, betrachten wir die Leitidee „Stadt als Allmende“ zuerst aus der Perspektive der klassischen ökonomischen Güterlehre, bevor wir mit Elinor Ostroms Fokus auf Systeme sozialer Ressourcennutzung und der gegenwärtigen *Urban-Commons*-Forschung das Prozesshafte von Allmenden in den Vordergrund rücken. Mithilfe dieser Theorieperspektiven kann u. E. die in der Eigentumsethik der Katholischen

Soziallehre betonte Interdependenz von Privatem und Sozialem bei allem (Privat-)Eigentum für den Fall des Eigentums an städtischem Boden genauer untersucht werden.⁶

3.1 Das Gemeingut Stadt anhand der traditionellen ökonomischen Güterlehre

Unter einem Allmende- oder Gemeingut (engl.: *common good*) versteht die Wirtschaftswissenschaft ein nichtausschließbares, aber rivaless Gut. Es kann zwar kollektiv genutzt werden, allerdings schränken sich die unterschiedlichen Nutzer:innen gegenseitig in ihren Konsummöglichkeiten ein. Doch treffen diese Eigenschaften auch auf die Stadt zu?

Zunächst mag es naheliegen, den *physischen* Raum einer Stadt als ein offen zugängliches, aber aufgrund des begrenzten Platzes als rivaless Gut zu charakterisieren. So steht es etwa jeder Person prinzipiell offen, Wohnraum in einer Stadt oder in ihrer Umgebung zu mieten oder zu erwerben und urbanen Raum zu „konsumieren“. Die hohen Wohnraumpreise vor Ort, die sich bei einer großen Nachfrage einstellen, sind dann Ausdruck der Rivalität: Der städtische Boden wird intensiver genutzt und diese zunehmende Knappheit drückt sich in steigenden Bodenpreisen, mithin in steigenden Immobilienpreisen und Mieten aus. Allerdings stößt bereits bei dieser, auf die Stadt als physischen Raum fokussierten Sichtweise das Konzept einer Stadt als Gemeingut an Grenzen. Eine Nichtausschließbarkeit mag es prinzipiell, von der Rechtslage her, geben. Faktisch jedoch kommt es mit den steigenden Wohnraumpreisen zu Ausschlüssen. „Alteingesessene“ und Wohnungssuchende mit geringerem Einkommen können vom Leben in der Stadt und vom „Konsumieren“ ihrer Vorzüge ausgeschlossen bzw. darin eingeschränkt werden.

Vor allem jedoch ist bei dem Gut „Stadt“ die Eigenschaft der Rivalität problematisch. Das wird insbesondere dann deutlich, wenn man die Stadt vorrangig als *sozialen* statt als physischen Raum betrachtet⁷; denn bei dieser Sichtweise treten die *positiven Netzwerkeffekte* attraktiver Städte in den Vordergrund. Nicht zufällig weist die Stadt- und Regionalökonomie darauf hin, dass die Wohnraumpreise in einer Stadt neben dem Wohnraumangebot insbesondere von ihrer Lebensqualität und von ihrer Produktivität beeinflusst werden (vgl. Glaeser 2010, 5), wobei auch letztere vor allem auf die Dichte bestimmter sozialer Beziehungen zurückgehen.

Ob eine Stadt als Lebensmittelpunkt attraktiv ist, hängt neben den Arbeitsplätzen, der Infrastruktur und dem lokalen Dienstleistungsangebot in hohem Maße von ihrer Atmosphäre ab.⁸ So vermag eine lebendige, produktive oder auch kreative Atmosphäre zahlreiche Menschen in die jeweilige Stadt zu ziehen, während umgekehrt eine zwielichtige oder unsichere Atmosphäre abschreckend wirkt. Dabei nimmt die Attraktivität der Atmosphäre mit der zunehmenden Zahl an Nutzer:innen

6 Eine weitere Perspektive zur Gestaltung zukunftsicherer und gerechter Städte bietet das (unter modernen Bedingungen rekonfigurierte) Leitbild der Gartenstadt, das gemeinnütziges Bodeneigentum, ökologische Ausrichtung und soziale Zugänglichkeit vermittelt (vgl. z. B. Kornberger/Borch 2015, 6–8). Auf dieses Leitbild und seine Kompatibilität mit der Urban-Commons-Forschung wollen wir im Rahmen unseres Forschungsprojektes in nachfolgenden Forschungsarbeiten genauer eingehen.

7 Vgl. hierzu auch die Raumtheorie Henry Lefebvres (1991 [1974], 27), die auf dem programmatischen Satz „(social) space is a (social) product“ beruht. Für eine von Lefebvres Raumtheorie ausgehende, sozioethische Perspektive auf die urbane Allmende vgl. Schneider (2016).

8 Vgl. Kornberger/Borch 2015, 8–11. Für eine sozioethische Reflexion von Exklusionstendenzen vgl. zudem Meireis 2018.

üblicherweise nicht ab, sondern zu.⁹ Da sich gerade in der dicht besiedelten und heterogen bevölkerten Stadt tagtäglich zahlreiche, verschiedenartige Begegnungen ereignen, kann sich hier eine einzigartige urbane Atmosphäre als Amalgam unterschiedlichster Einflüsse herausbilden. Wird diese Atmosphäre als attraktiv wahrgenommen, zieht sie zahlreiche Fremde in die Stadt, die mit ihren unterschiedlichen Einflüssen zudem dazu beitragen können, dass sich die positive lokale Atmosphäre weiter verstärkt.

Auch dass Städte häufig Zentren hoher Wertschöpfung sind, liegt an Agglomerationsvorteilen, die sich aus der dichten Besiedelung großflächiger städtischer Räume ergeben. Dadurch kommen positiven Interaktions- und Skaleneffekten zum Tragen, die sich z. B. darin zeigen, dass sich materielle wie immaterielle Güter schneller austauschen lassen und mehr Menschen von der vorhandenen Infrastruktur profitieren (vgl. z. B. Kalkuhl et al. 2018, 251 f.). Insbesondere der durch Führungsvorteile begünstigte Informations- und Ideenaustausch scheint mittlerweile maßgeblich für die Produktivität einer Stadt zu sein (vgl. Glaeser/Gottlieb 2009, 984 f., 1023). Deshalb florierten in den letzten Jahrzehnten vor allem jene Großstädte, in denen sich innovative, qualifikationsintensive Wirtschaftszweige herausbildeten und Hochqualifizierte niederließen, während industriell geprägte Städte deutlich an Attraktivität einbüßten (vgl. Glaeser 2010, 11 f.).

Sowohl bei der Lebensqualität, als auch bei der lokalen Produktivität ist also davon auszugehen, dass große Städte zumindest Chancen auf positive Netzwerkeffekte haben, sodass mit einer zunehmenden Zahl von „Nutzer:innen“ der Nutzen für jede:n einzelne:n von ihnen steigt und nicht wie bei rivalen Gütern sinkt. Allerdings wird im nächsten Abschnitt noch deutlich werden, dass es bei großen Städten trotzdem das für Allmenden zentrale Problem der Übernutzung gibt, dass nämlich einzelne Nutzer:innen in einer Art und Weise auf die Allmende zurückgreifen und so viele Vorteile aus ihr ziehen, dass ihre Qualität für alle beeinträchtigt wird. Schließlich führen die – zumeist in realen Knappheiten begründeten – hohen Mietforderungen der Vermieter:innen nicht nur, wie bereits erwähnt, zu Ausschlüssen, sondern diese wiederum können sich auf die Lebensqualität und die Produktivität der jeweiligen Stadt negativ auswirken.

3.2 Die Stadt als Produkt eines kontinuierlichen Commoning

Für die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom, die sich in ihrer Forschung intensiv mit Organisationsformen der Allmendebewirtschaftung auseinandersetzte (vgl. Ostrom 1990), ist das klassische Schema ökonomischer Gütertypen nur zum Teil geeignet, die Frage zu klären, was für eine Allmende charakteristisch ist. Vielmehr ist gemäß ihrem Ansatz für Allmendegüter auch entscheidend, dass sie „aus einem sehr spezifischen Ressourcensystem entnommen werden. Es geht gar nicht um das Gut selbst im engeren Sinne [...], sondern darum, dass sie aus Ökosystemen ‚geerntet‘ werden, deren Leistungskraft nicht beliebig gesteigert werden kann“ (Brie 2013, 116). Ostrom (1990, 30; Herv. i. Orig.) unterscheidet daher „between the *resource system* and the flow of *resource units* produced by the system, while still recognizing the dependence of the one on the other.“ Obwohl sie hier zunächst natürliche Ressourcen wie z. B. Fischgründe vor Augen hat, weitet sie dieses Verständnis der Allmenden als Common-Pool Ressourcen in späteren Arbeiten auch auf non-rivale Wissensallmenden aus, in denen der Konsum einzelner Ressourceneinheiten

9 Vgl. hierzu das auf Garrett Hardins (1968) „Tragedy of the Commons“ anspielende Konzept der „Comedy of the Commons“, in dem die Rechtswissenschaftlerin Carol Rose (1986, 768) entlang des „the more the merrier“-Gedankens für interaktive Tätigkeiten feststellt: „increasing participation *enhances* the value of the activity rather than diminishing it“ (Herv. i. Orig.).

nicht subtraktiv ist, sondern im Gegenteil sogar dazu führen kann, dass das gesamte Ressourcensystem weiter wächst (vgl. Hess/Ostrom 2007, 5).

In dieser Perspektive liegt es nahe, weniger die Stadt (als Ganze) als ein Gemeingut zu charakterisieren, denn sie als ein Ressourcensystem zu begreifen, das verschiedene Güter (z. B. urbaner Wohnraum, städtische Verkehrsnetze oder kulturelle Vielfalt) beinhaltet und zugleich von diesen bzw. von deren „Produktion“ und „Konsumtion“ beeinflusst wird. Diese Sichtweise dürfte die im vorliegenden Analysekontext wichtigsten Charakteristika des Urbanen am besten erfassen. Schließlich wächst die Lebensqualität einer Stadt durch Aktivitäten verschiedenster Art, z. B. dann, wenn die Kommune Verkehrsnetze ausbaut und Grünflächen bewirtschaftet, oder wenn private Unternehmen Arbeitsplätze schaffen und Dienstleistungen anbieten oder auch wenn zivilgesellschaftliche Initiativen kulturelle Veranstaltungen durchführen. Der entscheidende Punkt dabei ist, dass das Ressourcensystem Stadt nicht einfach als ein Pool vorfindlicher Ressourcen begriffen wird, sondern als etwas, das aus den unzähligen, vielfältigen Interaktionen verschiedenster städtischer¹⁰ Akteure überhaupt erst entsteht. Dabei ist die „Grundlage der Produktion [...] der Zugang zu dem in der Metropole enthaltenen Reservoir des Gemeinsamen, und im Gegenzug werden die Ergebnisse der Produktion wieder der Metropole eingeschrieben, wobei sie sie neu konstituieren und verändern“ (Hardt/Negri 2010, 260). Mit anderen Worten: Die Attraktivität einer Stadt geht aus der Praxis des *Commoning* hervor.

Basierend auf Ostroms Forschungsarbeiten zu Allmenderessourcen und ihren Organisationsformen entwickelte sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten ein stetig angewachsenes Forschungsfeld, das sich mit der Entstehung, Gestaltung und Verwaltung von *Commons* auseinandersetzt. Der Fokus geht dabei auf die Prozesse des *Commoning*, die als „komplexe, adaptive, lebendige Prozesse, in denen Vermögenswerte geschaffen und Bedürfnisse befriedigt werden“ (Helfrich/Bollier 2019, 72), in den Blick kommen, sowie auf die Strukturen, die solche Prozesse ermöglichen, erleichtern oder eben erschweren. „Ein *Commons* entsteht, wenn Menschen sich an der sozialen Praxis des *Commoning* beteiligen, sich als Gleichrangige bewusst selbst organisieren [...] und kooperative Formen entwickeln, Vermögenswerte bedürfnisorientiert schaffen und bereitstellen. Die Ergebnisse gehören keiner einzelnen Person allein; sie werden vielmehr aufgeteilt, gemeinsam genutzt oder umgelegt“ (ebd.).

Was Städte betrifft, wurde bereits im vorherigen Abschnitt anhand der Beispiele der Atmosphäre und der lokalen Produktivität deutlich, dass deren Attraktivität in hohem Maße von den vielfältigen Interaktionen abhängt, die sich tagtäglich in ihr abspielen. Vor allem die urbane Atmosphäre entsteht durch den Austausch der Bürger:innen vor Ort und wird laufend durch diesen weiterentwickelt. Dabei können die Produktion und die Konsumtion städtischer Lebensqualität nicht trennscharf voneinander unterschieden werden. Vielmehr gilt: „consuming the city is nothing but the most subtle form of its production“ (Kornberger/Borch 2015, 7 f.); „the urban commons results from people using, consuming, appropriating the city“ (a. a. O., 8).

Allerdings entsteht ein begriffliches Problem dadurch, dass die bewusste Selbstorganisation der Beteiligten zum Konzept des *Commoning* gehört, was nicht ganz zu dem eher spontanen Zu-

10 Bedeutsam für das *Commoning* der Städte, für dieses förderlich oder hinderlich, sind natürlich auch die Aktivitäten von außerstädtischen Akteuren. Zu denken wäre hier z. B. an die landes- oder bundespolitischen Weichenstellungen in der Wohnungs- oder auch für die Stadtentwicklungspolitik, z. B. an Programme der Städtebauförderung wie dem Programm „Soziale Stadt“.

sammenspiel der Bewohner:innen einer Stadt passt. Immerhin lässt sich jedoch zum einen darauf verweisen, dass diese z. T. spezifische (teils auch gruppenspezifische) Handlungsweisen ausbilden, durch die sie ihre Stadt gemeinsam gestalten (vgl. Kornberger/Borch 2015, 14). Zum anderen zielt das Bild der urbanen Allmende nicht nur auf ökonomische, sondern auch auf demokratische Teilhabe der Stadtbewohner:innen ab. So „eröffnen Städte einen Raum politischer Gemeinschaftsbildung, sie sind in der Lage, eine politische Gemeinschaft zu konstituieren, deren Mandat sie als politische Akteure wahrnehmen“ (Frick 2021, 233). Insofern begreifen wir die Kommunalpolitik und -verwaltung als Selbstorganisation der Bürger:innen der Stadt.

4 Den Kooperationszusammenhang der urbanen Allmende sichern

Es entspricht marktwirtschaftlicher Logik, leistungslose Gewinne gering zu halten bzw. sie mit Steuern und Abgaben besonders zu belasten (oder gar vollständig abzuschöpfen). Auf diese Weise sollen die Anreize aller Beteiligten reduziert (oder beseitigt) werden, auf wirtschaftliche Aktivitäten zu setzen, aus denen andere Akteure keine Vorteile ziehen. Aber mit dem Leitbild der Stadt als Allmende lassen sich weitere wirtschaftsethische Orientierungsmarken für die Gestaltung urbaner Strukturen, insbesondere für die Bodenpolitik verbinden. Vielversprechend scheint es zu sein, die urbane Allmende als einen Kooperationszusammenhang zu begreifen, dessen Fortexistenz von bestimmten wirtschaftlichen Handlungsweisen (bzw. deren strukturelle Ermöglichung) und von extremen sozialen Ungerechtigkeiten bedroht ist und deshalb politisch gegen diese abzusichern ist.

Die Idee, die Interaktionen eines gesellschaftlichen Zusammenhangs als Kooperation zu begreifen, und dann nach einer solchen Verteilung der „Güter“ (im weiten Sinne von „goods“) und Lasten dieser Kooperation zu fragen, die die Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten sichert, hat John Rawls entwickelt. In seiner „Theorie der Gerechtigkeit“ (1979) rezipierte er die in der frühen Neuzeit zur Begründung (und Ausgestaltung) von Staatlichkeit in mehreren Varianten entwickelte Vertragstheorie und schrieb sie so fort, dass sie die Gestaltung der wichtigsten Institutionen einer nationalstaatlich organisierten Gesellschaft ethisch orientieren kann. Ehe der Frage nach der Verteilung der Kooperationsbeiträge und -vorteile nachgegangen wird, soll jedoch der Aspekt etwas näher beleuchtet werden, dass Handlungsweisen, mit denen starke Akteure ihre ökonomischen Interessen verfolgen, dem Kooperationszusammenhang der urbanen Allmende schaden, ihm ggf. auch schweren Schaden zufügen können.

Dabei besteht das Problem der Allmendebewirtschaftung *nicht* darin, dass *Private überhaupt Vorteile* – auch: wirtschaftliche Vorteile – *aus der Allmende ziehen*. Vielmehr entspricht es der Logik einer Allmende, dass Einzelne sie *auch* für ihre Zwecke nutzen bzw. sich nicht nur aus Gemeinsinn, sondern auch aufgrund irgendeiner Form von „Eigennutz“ (vom Spaß am gemeinsamen Tun bis zum Erzielen von Einkommen) daran beteiligen. So besteht das klassische Problem der Allmende nicht im „dass“ der Vorteilsnahme Privater, sondern in der Intensität („Übernutzung“) bzw. in einer Form der Nutzung durch einzelne, die das Gemeinsame – die gemeinsam genutzte Ressource oder eben die Prozesse des *Commoning* – als Basis der Vorteile aller Beteiligten gefährdet oder beeinträchtigt.

Eine solche Gefährdung bzw. Beeinträchtigung der Allmende kann *zum einen* in einer massiven Auszehrung der Ressourcen bestehen. In der klassischen ökonomischen Güterlehre ist die Gefahr eines solchen Schwunds mit der Rivalität des Gemeingutes (etwa der gemeinsam genutzten Dorf-

weide) verbunden. Aber auch die Allmende einer Stadt kann dadurch geschwächt werden, dass die Kommune einen erheblichen Schwund an Ressourcen hinnehmen muss, der an private Eigentümer:innen urbaner Immobilien fließt. Aufgrund ihres Eigentums an knappen, vielleicht sogar für die Stadtentwicklung strategisch entscheidenden Flächen sind Grundstückseigentümer:innen nämlich mit einem Vetorecht ausgestattet, mit dem sie die Stadtgestaltung blockieren bzw. das sie sich teuer abkaufen lassen können. Der ggf. erhebliche Schwund im Haushalt der Stadt reduziert die Möglichkeiten der Bürger:innen, mithilfe der Kommune ihre gemeinsamen Interessen zu verfolgen, die Stadt als ihren gemeinsamen Lebensraum gut weiter zu entwickeln.

Zum anderen kann die Allmende Stadt aber auch dadurch beeinträchtigt werden, dass Menschen von den Prozessen des urbanen *Commoning* ausgeschlossen werden. Aufgrund ihres Eigentums an dem knappen städtischen Boden, dessen Knappheit mit der Attraktivität der Stadt sogar noch immer weiter steigt, können Eigentümer:innen urbaner Immobilien so hohe Wohnungsmieten erzielen, dass Menschen mit (eher) geringem Einkommen ausgeschlossen oder in ihrer Partizipation erheblich beeinträchtigt werden: Sie werden ausgeschlossen bzw. darin eingeschränkt,¹¹ sich mit ihren beruflichen Kompetenzen, mit ihren besonderen Talenten und Fähigkeiten (die z. B. für die Stadt sehr bereichernd sein können, ohne marktgängig zu sein) am *Commoning* der urbanen Allmende zu beteiligen. Die Allmende Stadt leidet unter diesem marktwirtschaftlichen, für Privateigentümer:innen ökonomisch rationalen Verhalten, weil sie mit der Begrenzung der sozio-ökonomischen Heterogenität auch sozio-kulturell zu verarmen droht; sie nimmt Schaden, weil es immer schwerer fällt, Arbeitsplätze in Berufen, deren Ausübung für das Leben der Stadtbewohner:innen unabdingbar, die aber (eher) schlecht bezahlt sind, zu besetzen und weil sich Kreative oder sozial Innovative ohne eine finanziell gesicherte Position das Leben in ihr nicht mehr leisten können.

Aufgabe der Regional- und Lokalpolitik sowie der höheren Instanzen auf Landes- und Bundesebene ist es daher, den Kooperationszusammenhang der urbanen Allmende zu schützen. In dem ersten Fall wird es darum gehen, die Vetorechte der privaten Immobilieneigentümer:innen einzuschränken, dem Bündel der Verfügungsrechte also einzelne Rechte zu entziehen. In dem zweiten Fall muss das Ziel sein, die Dynamik steigender Immobilienpreise und Mieten, die vor allem vom immer knapper werdenden Boden angetrieben wird, zu bremsen oder die unverdienten Gewinne zu einem großen Teil steuerlich abzuschöpfen und der Gesamtheit der Stadtbewohner:innen zur Verfügung zu stellen.

Schließlich noch einmal zurück zu Rawls: Seine Idee, die Gerechtigkeit als Fairness der Kooperation auszubuchstabieren, geht u. a. von der – für die Gesellschaft als einem großen Kooperationszusammenhang einleuchtenden – Intuition aus, „daß jedermanns Wohlergehen von der Zusammenarbeit abhängt, ohne die niemand ein befriedigendes Leben hätte, und daß daher die Verteilung der Güter jeden, auch den weniger Begünstigten, geneigt machen sollte, bereitwillig mitzumachen“ (Rawls 1979, 32 [§ 3]). Bei Rawls besteht die faire Verteilung der Kooperationserträge, welche die Bereitschaft der Akteure zu kooperieren sichern soll, in einer Gleichverteilung der kooperativ erarbeiteten Vorteile; bei sozioökonomischen Gütern sind allerdings Ungleichheiten *dann* gestattet, *wenn* – und zugleich auch lediglich *in dem Maße* gestattet, *wie* – sie sich

11 Die Einschränkung kann z. B. darin bestehen, dass das verfügbare Einkommen durch eine hohe Wohnungsmiete so stark (weiter) reduziert wird, dass sich die Personen bestimmte, mit Kosten verbundene Aktivitäten nicht mehr leisten können. Oder ihre gesellschaftliche Teilhabe wird eingeschränkt, weil sie zur Deckung laufender Kosten eine zweite Arbeitsstelle annehmen müssen.

längerfristig für alle Beteiligten als vorteilhaft erweisen.¹² Der Hintergrund für dieses besondere, häufig als egalitaristisch beschriebene Ergebnis der Rawlsschen Gerechtigkeitstheorie ist ein doppelter: Rawls geht es erstens um die Grundstrukturen einer nationalstaatlich organisierten Gesellschaft, die er als einen vollständigen – d. h. alle kooperativ entstehenden „goods“ umfassenden – Kooperationszusammenhang begreift. Zweitens versetzt er die Beteiligten in einen fiktiven Urzustand, in dem sie – im Unwissen über ihre eigene Position in der Gesellschaft – gewissermaßen am Reißbrett die gesamte Grundstruktur der Gesellschaft gerecht entwerfen sollen.

In unserem Kontext dagegen geht es lediglich um die Gestaltung des begrenzten Kooperationszusammenhangs „urbane Allmende“. Dessen kooperativ erzeugten „goods“ sind für das Leben und die Entfaltungschancen der Beteiligten zwar nicht unwichtig; aber sie sind doch nur ein Teil der für sie bedeutsamen Erträge gesellschaftlicher Kooperation überhaupt. Insofern kann man davon ausgehen, dass die Beteiligten in diesen – letztlich doch sehr begrenzten – Kooperationszusammenhang mit sehr unterschiedlichen Positionen starten und dass ihnen dies bewusst ist, so dass für sie die Gerechtigkeit des zu gestaltenden Kooperationszusammenhangs „urbane Allmende“ auch nicht in einer (wie auch immer zu bemessenden) absoluten Gleichheit der Allmende-Vorteile bestehen muss. Wohl aber ist es plausibel, dass sie eine nicht zu ungleiche Verteilung dieser Vorteile (sowie der mit der Urbanität verbundenen Lasten) erwarten und dass eine von ihnen als höchst unfair wahrgenommene Verteilung der Allmende-Erträge ihre Bereitschaft, an der Allmende zu partizipieren bzw. zu dieser engagiert beizutragen, erheblich schmälern, wenn nicht vollständig gefährden würde. Weil die Vitalität der urbanen Allmende von der Partizipationsbereitschaft der Beteiligten (und insbesondere von ökonomisch und kulturell unterschiedlichen Menschen) abhängt, kann man auch die Aufgabe, für eine halbwegs faire Verteilung der Allmende-Erträge zu sorgen, als Teil des Auftrags der Politik verstehen, die urbane Allmende vor solchen Praktiken einzelwirtschaftlicher Gewinnmitnahme zu schützen, die für sie bzw. ihre Vitalität bedrohlich sind.

5 Allmende-orientierte Bodenpolitik

Entgegen der von Garrett Hardins „Tragedy of the Commons“ geprägten Lesart, einer Allmenderessource drohe aufgrund des menschlichen Eigennutzes ohne staatliche oder privatwirtschaftliche Kontrolle unweigerlich ihre völlige Erschöpfung, hielt Elinor Ostrom in ihren Studien fest, dass lokale Gemeinschaften durchaus dazu in der Lage sind, eigene Organisationsformen jenseits von Markt und Staat zur nachhaltigen Bewirtschaftung eines Gemeingutes zu entwickeln. Statt der Festsetzung starrer Nutzungsvorgaben „von oben“ plädierte sie dementsprechend für ein Umfeld, in dem sich regional unterschiedliche Selbstverwaltungsformen der Allmendeorganisation polyzentral „von unten“ ausbilden können (vgl. Ostrom 2009).

Im Falle der urbanen Allmende läuft eine polyzentrale Organisation allein jedoch Gefahr, unterschiedlich attraktive Quartiere zu schaffen und damit auch die sozialräumliche Segregation fortzuführen. Hinzu kommt, dass einzelne Organisationsformen der konkreten, partikularen Allmendebewirtschaftung (wie z. B. gemeinschaftliche Wohnprojekte) etwa aufgrund begrenzter Kapazitäten auch exkludierend wirken (vgl. Nightingale 2019, 25). So bedarf es der Politik, um den

12 Standardbeispiel ist ein höheres Einkommen, das als Anreiz dient, sich beruflich oder als Unternehmer:in besonders zu engagieren.

beim *Commoning* selbst verbreiteten Ausschluss- und Segregationstendenzen entgegen zu wirken und – ähnlich wie in der Katholischen Eigentumsethik – in der großen, umfassenden Allmende der Stadt den vitalen Interessen aller Geltung zu verschaffen. Dabei sind hier auch die Belange derjenigen zu beachten, die in die konkreten Projekte des *Commoning* kaum oder gar keine Ressourcen einbringen können (oder wollen). Daher halten wir mit dem Humangeographen David Harvey (2013, 161) einen „zweigleisige[n] politische[n] Angriff“ für erforderlich, um die gesamte urbane Allmende zu schützen und im Sinne des allgemeinen Interesses zu organisieren. Einerseits hat sich die öffentliche Hand aktiver für den Schutz und die Zurverfügungstellung kollektiv nutzbarer Güter in der Stadt einzusetzen; dass ein Teil dieser Güter selbstorganisiert und -genutzt wird, ist andererseits Aufgabe einzelner Gruppen innerhalb der Stadt.

Auf dem *ersten, staatlichen „Gleis“* einer Allmende-orientierten Bodenpolitik¹³ ist es – wie im vorherigen Abschnitt skizziert – Aufgabe der öffentlichen Hand, die über Preisansteige des urbanen Bodens vermittelten Prozesse des Ressourcenschwunds der Allmende Stadt (einschließlich der Kommunalverwaltung) sowie des sozialen Ausschlusses zu verhindern (bzw. abzubremsen) und darauf zu achten, dass die Kooperationsvorteile und -lasten der urbanen Allmende fair verteilt sind. Ein geschichtsträchtiges Instrument, mit dem die preistreibende Dynamik auf den städtischen Bodenmärkten abgebrems werden könnte, ist die Bodenwertsteuer.¹⁴ Würden die Bodenrenten nämlich besteuert werden, ginge die Zahlungsbereitschaft für städtischen Boden und damit auch sein Preis zurück. Gleichzeitig stünden Bodeneigentümer:innen dann unter Druck, ihre Böden effizienten Nutzungen zuzuführen (vgl. Lohr 2021, 53–57, 64; Kalkuhl et al. 2018, 263–272).¹⁵ Komplementär zur Besteuerung sollte die öffentliche Hand einen erheblichen Teil des städtischen Bodens den marktwirtschaftlichen Transaktionskreisläufen entziehen, sofern sich in den steigenden Preisen dieser Transaktionen eben nicht nur reale Knappheiten ausdrücken, sondern die Erwartung weiterer Preis- und Mietensteigerungen in der Zukunft. Ein zentrales Instrument dafür ist die kommunale Bodenvorratspolitik (vgl. Lohr 2021, 47, 63–66). Verfügt eine Kommune nämlich über gewisse Reserven an Böden, kann sie auf etwaige Engpässe auf dem Markt für städtischen Boden mit einer Angebotsausweitung reagieren und insbesondere in Hochpreisphasen auch Grundstücke gezielt an Akteure vergeben, die sich verpflichten, Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte zu schaffen. So kann die Kommune einzelne Grundstücke entweder mit Auflagen (z. B. über Direkt- oder Konzeptvergabe) veräußern oder sie per Erbbaurecht¹⁶ langfristig an spezifische Nutzer:innen verpachten. Die Crux einer derartigen Politik liegt jedoch darin, dass sich die – oftmals finanzschwachen – Kommunen überhaupt erst einen Vorrat an Böden anlegen müssten. Zu den hierfür vorgeschlagenen Lösungsansätzen (vgl. a. a. O., 63) gehören ein öffentlicher Bodenfonds, den die Länder für ihre Kommunen füllen (vgl. dazu auch

13 Vgl. hierzu die bodenpolitischen Handlungsempfehlungen aus EKD (2021).

14 Vgl. a. den Beitrag von Diefenbacher in diesem Heft.

15 Im Zuge der Grundsteuerreform im Jahr 2019 entschied sich der Bund gegen die Bodenwertsteuer und stattdessen für ein Verbundmodell, das zur Besteuerung zwar auch den Grundstückswert, hauptsächlich jedoch den Wert der darauf stehenden Gebäude heranzieht. Einzig das Bundesland Baden-Württemberg führte die Bodenwertsteuer ein. Allerdings sollen Kommunen ab 2025 die Möglichkeit erhalten, baureife, aber bislang unbebaute Grundstücke über die sogenannte „Grundsteuer C“ zu besteuern, um damit eine effizientere Nutzung derartigen Böden zu forcieren (vgl. Lohr 2021, 53 f.).

16 Dirk Lohr (2021, 122–168) schlägt allerdings eine konzeptionelle Weiterentwicklung des Erbbaurechts vor, die insbesondere die komparativen Vorteile dieses Instruments zur Geltung kommen lässt: „Die Kommune konzentriert sich auf die Aufbringung günstiger Mittel, muss dabei aber weniger Geld als beim kommunalen Wohnungsbau in die Hand nehmen. Der private Investor übernimmt den Großteil der Risiken und die unternehmerische Initiative“ (a. a. O., 161).

Dullien/Krebs 2020, 10), das Modell des Zwischenerwerbs, bei dem die Kommune ein (bebautes oder unbebautes) Grundstück erwirbt und entwickelt, um es anschließend mit gewissen Auflagen weiterzuverkaufen und das kommunale Vorkaufsrecht, insofern die Kommune damit die Option erhält, ein zum Verkauf stehendes Grundstück unterhalb des Marktpreisniveaus zu erwerben.

Letzteres, das eine Kommune dann ausüben kann, wenn es (in gewissen Gemeindegebieten) zu einem Grundstücksverkauf kommt, eignet sich allerdings auch dafür, die realisierten Bodenwerte und damit auch die „Vetorechte“ privater Grundstückseigentümer:innen zu beschränken. Indem die Gemeinde durch das Vorkaufsrecht das Grundstück nämlich unter Marktpreisniveau¹⁷ erwerben kann und damit die Eigentumsrechte eines Eigentümers dahingehend beschneidet, sein Grundstück zu Höchstpreisen einer Käuferin seiner Wahl zu verkaufen, wird ihm die Möglichkeit genommen, sich die kollektiv geschaffenen Bodenwerte vollständig selbst anzueignen. Dementsprechend wird auch das spekulative Zurückhalten von städtischen Böden durch das Vorkaufsrecht unattraktiver. Allerdings offenbarte die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts Ende 2021, die Ausübung dieses Rechts in Millieuschutzgebieten sei rechtswidrig, den Bedarf, die Regelung zu präzisieren, wobei sie u. E. zugleich auch verschärft werden sollte. Auch das ebenfalls sinnvolle, in seiner Anwendung jedoch sehr voraussetzungsreiche Baugebot, das auf verbindliche Eigentumspflichten abzielt, bedarf einer Überarbeitung (vgl. Löhr 2021, 54).¹⁸

Neben diesen Schutzmaßnahmen „von oben“ kommt auf dem zweiten „Gleis“ einer Allmendeorientierten Bodenpolitik in den Blick, dass sich *Gruppen von Bürger:innen einer Stadt* um die „von unten“ erfolgende Organisation und Bewirtschaftung einzelner Bereiche der urbanen Allmende kümmern. Um solches *Commoning* zu unterstützen, sollte der Staat die 1990 abgeschaffte Wohnungsgemeinnützigkeit weiterentwickeln und flächendeckend wiedereinführen. Dieses Instrument, das neben der Förderung von Neubau auch auf den Wohnungsbestand ausgeweitet werden könnte, „kombiniert eine Steuerbefreiung mit einem bevorzugten Zugang zu Boden, sozialer Wohnraumförderung und Mietbindungen“ (a. a. O., 171) und fördert somit die Bereitstellung von mehr bezahlbarem Wohnraum. Dabei böte sich an, mit der Wohnungsgemeinnützigkeit oder dem Erbbaurecht insbesondere jene Akteure anzusprechen, deren interne Strukturen den Prinzipien des *Commoning* entsprechen. Dazu zählen z. B. das Mietshäuser Syndikat, das als gemeinwohlorientierte Beteiligungsgesellschaft einzelne gemeinschaftliche Wohnprojekte unterstützt und die sogenannten Community Land Trusts, die als gemeinnützige Grundstückstreuhänder städtischen Boden per Erbpacht gewissen Nutzer:innen zur Verfügung stellen und ihn so dauerhaft aus marktwirtschaftlichen Transaktionskreisläufen herausnehmen. Diesen Organisationformen ist gemein, dass sie gemeinschaftlich darüber entscheiden, wie ihr Gemeineigentum genutzt und welchen gemeinnützigen Zwecken die etwaigen Bodenwertgewinne zugeführt werden sollen. Aus vermögenspolitischer Sicht könnten solche Formen des *Commoning* interessant werden, wenn es gelingt, damit breiten Bevölkerungskreisen Wege der Vermögensbildung zu erschließen, die sich auf Gemeineigentum stützen, statt auf das Privateigentum jedes und jeder einzelnen von ihnen.

17 Gegenwärtig kann die Kommune mit dem Vorkaufsrecht ein zum Verkauf stehendes Grundstück zu seinem Verkehrswert erwerben. Wir plädieren hier jedoch für die Festsetzung eines Kaufpreises, der nicht spekulativ überhöht ist (vgl. Löhr 2021, 51), etwa im Sinne des aktuellen Ertragswertes, um damit auch die Preisdynamik auf den Bodenmärkten zu bremsen.

18 In Einzelfällen kann als *ultima ratio* auch die vollständige Entziehung des Eigentums mittels Enteignung oder Sozialisierung in Betracht gezogen werden, sofern einzelne Grundeigentümer:innen die urbane Allmende massiv beeinträchtigen.

Mit dieser zweigleisigen Strategie zielen wir allerdings nicht darauf ab, den ganzen städtischen Boden in Kommunal- oder Gemeineigentum zu überführen. Auch geht es uns nicht darum, ausschließlich gemeinschaftliche Wohnformen, für deren Gelingen wohl ein gewisses Maß an sozialer Kohäsion erforderlich ist, zu propagieren. Vielmehr zielen unsere Vorschläge einer aktiveren staatlichen Bodenpolitik und einer stärkeren Förderung gemeinnütziger Träger darauf ab, dass zum Schutz und zur Förderung der urbanen Allmende ein sehr viel größerer Teil des städtischen Bodens marktwirtschaftlichen, preistreibenden Transaktionskreisläufen dauerhaft entzogen wird (zur Konkretion vgl. z. B. Möhring-Hesse 2021). Mit anderen Worten: Die kollektiv geschaffenen Bodenwerte sollten auch vermehrt kollektiv bewirtschaftet werden und nicht länger nur Spielbälle einzelwirtschaftlicher Interessen sein. Gäbe es neben privatwirtschaftlich organisierten Grundstücksflächen nämlich vermehrt kommunale und auch gemeinschaftliche Bewirtschaftungsformen urbaner Böden, käme es also zu einer weitreichenden Wiederaneignung des Gemeinsamen von „unten“ und von „oben“, dann könnte mittel- und langfristig die dynamische Boden- und Mietpreissteigerung gebremst und zugleich auch die kreative Weiterentwicklung der gesamten Stadt gefördert werden.

Literaturverzeichnis

- Brie, Michael (2013): Für eine plurale Welt sich selbst organisierender Akteure. Das Forschungsprogramm von Elinor Ostrom. In: Ulrich Busch und Günter Krause (Hrsg.): Theorieentwicklung im Kontext der Krise, Berlin, 111–136.
- Degan, Julian, Bernhard Emunds, Torsten Meireis und Clemens Wustmans (2021): Christlich-sozialethische Beiträge zu den wohnraumpolitischen Debatten der Bundesrepublik. Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, 62, 269–298.
- Dullien, Sebastian und Tom Krebs (2020): Wege aus der Wohnungskrise. Vorschlag für eine Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“. IMK Report 156, Düsseldorf.
- Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) (2021): Bezahlbar wohnen. Anstöße zur gerechten Gestaltung des Wohnungsmarktes im Spannungsfeld sozialer, ökologischer und ökonomischer Verantwortung. EKD Texte 136, Gütersloh.
- Frick, Verena (2021): Braucht die Demokratie mehr städtische Autonomie? Zur politischen Philosophie der demokratischen Stadt. Zeitschrift für Praktische Philosophie, 8(1), 223–252.
- Glaeser, Edward L. (2010): Introduction. In: Ders. (Hrsg.): Agglomeration Economics, The University of Chicago Press, 1–14.
- Glaeser, Edward L. und Joshua D. Gottlieb (2009): The Wealth of Cities: Agglomeration Economics and Spatial Equilibrium in the United States. Journal of Economic Literature, 47(4), 983–1028.
- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. Science, 162(3859), 1243–1248.
- Hardt, Michael und Antonio Negri (2010): Common Wealth. Das Ende des Eigentums, Frankfurt/M.
- Harvey, David (2013): Rebellische Städte. Vom Recht auf Stadt zur urbanen Revolution, Berlin.
- Held, Martin und Hans G. Nutzinger (1998): Eigentumsrechte verpflichten. Zum inneren Zusammenhang von Rechten und Pflichten. In: Dies (Hrsg.): Eigentumsrechte verpflichten. Individuum, Gesellschaft und die Institution Eigentum (Normative Grundfragen der Ökonomik), Frankfurt/M./New York, 7–35.

- Helfrich, Silke (2014): Eine Stadt bauen wie Wikipedia: Commonale Stadtgestaltung im Trend, online: <https://commons.blog/2014/02/11/eine-stadt-bauen-wie-wikipedia-commonale-stadtgestaltung-im-trend/> (letzter Zugriff: 09.01.2022).
- Helfrich, Silke und David Bollier (2019): *Frei, fair und lebendig – Die Macht der Commons*, Bielefeld.
- Hess, Charlotte und Elinor Ostrom (2007): Introduction: An Overview of the Knowledge Commons. In: Dies. (Hrsg.): *Understanding Knowledge as Commons. From Theory to Practice*, Cambridge (MA)/London, 3–26.
- Kalkuhl, Matthias, Ottmar Edenhofer und Jonas Hagedorn (2018): Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten. In: Bernhard Emunds, Claudia Czingon und Michael Wolff (Hrsg.): *Stadtluft macht reich/arm. Stadtentwicklung, soziale Ungleichheit und Raumgerechtigkeit*, Marburg, 249–276.
- Knoll, Katharina, Moritz Schularick und Thomas Steger (2017): No Price Like Home: Global House Prices, 1870–2012. *American Economic Review*, 107(2), 331–353.
- Kornberger, Martin und Christian Borch (2015): Introduction. Urban commons. In: Dies. (Hrsg.): *Urban Commons. Rethinking the City*, Abingdon/New York, 1–21.
- Lefebvre, Henri (1991 [1974]): *The Production of Space*, Oxford.
- Löhr, Dirk (2021): *Soziale Wohnungspolitik. Zeitgemäße Konzepte und Instrumente*, 466. Band der Reihe *Study der Hans-Böckler-Stiftung*, Düsseldorf.
- Meireis, Torsten (2018): Recht auf Zugang. Sozialethische Überlegungen zur Gentrifizierung des öffentlichen Raums. In: Bernhard Emunds, Claudia Czingon und Michael Wolff (Hrsg.): *Stadtluft macht reich/arm. Stadtentwicklung, soziale Ungleichheit und Raumgerechtigkeit*, Marburg, 202–220.
- Möhring-Hesse, Matthias (2021): Das Gemeingut Wohnen und die gemeinnützige Wohnungsversorgung. *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* 62, 63–87.
- Nell-Breuning, Oswald von (1971): Zum Volksheimstättentag 1970. In: *Vermögensbildung – Bodenreform (Aktuelle Schriftenreihe des Deutschen Volksheimstättenwerks 2)*, Köln.
- Nell-Breuning, Oswald von (1985): *Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre*, 2. Aufl., München.
- Nightingale, Andrea J. (2019): Commoning for inclusion? Political communities, commons, exclusion, property and socio-natural becomings. *International Journal of the Commons*, 13(1), 16–35.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.
- Ostrom, Elinor (2009): Gemeingütermanagement – eine Perspektive für bürgerschaftliches Engagement. In: Silke Helfrich und Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): *Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter*, München, 218–228.
- Rawls, John (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M.
- Rose, Carol (1986): The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property. *The University of Chicago Law Review*, 53(3), 711–781.
- Schneider, Martin (2016): Der Raum – ein Gemeingut? Die Grenzen einer marktorientierten Raumverteilung. In: Florian Weber und Olaf Kühne (Hrsg.): *Fraktale Metropolen: Stadtentwicklung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung (Hybride Metropolen)*, Wiesbaden, 179–214.
- Spieß, Christian (2004): *Sozialethik des Eigentums. Philosophische Grundlagen – kirchliche Sozialverkündigung – systematische Differenzierung*, Münster/Westf.
- Statistisches Bundesamt (2021): Neuer Rekordwert: Baureifes Land kostet 2020 im Schnitt 199 Euro pro Quadratmeter. Pressemitteilung Nr. 404 vom 26. August 2021, online:

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_404_61.html
(letzter Zugriff: 15.02.2022).

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018):
Soziale Wohnungspolitik. Gutachten, Berlin.