



zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Fabian Thiel **3** Soziale Bodenpolitik durch Gemeinwohlförderung
- Dirk Löhr **11** Die neue Landnahme – Patente als virtueller Grundbesitz
- Elisabeth Meyer-Renschhausen **30** Kleinbauern und Kleinbäuerinnen ernähren die Welt nachhaltig und „sicher“ durch Subsistenzwirtschaft
- Herman Daly **39** Steady-State-Ökonomie – Ein Wirtschaftssystem des langfristigen Gleichgewichts
- Jörg Gude **43** Zur Notwendigkeit einer Moratoriums- und Konkursordnung für den Staat
- Eva Henke **45** Krisenbewältigung durch Paradigmenwechsel
- 52** Bücher – Berichte – Veranstaltungen

Soziale Bodenpolitik durch Gemeinwohlförderung *

Fabian Thiel

1 Einleitung

Soziale Bodenpolitik beschäftigt sich in dia-metralem Gegensatz zum klassischen Property-Rights-Ansatz mit Regelungen für Gemeinschaftsgüter, die nicht zuletzt auf bodenreformerisches Gedankengut von maßgeblichen Protagonisten wie George, Damaschke, Oppenheimer und Gesell zurückgehen. Diese Bodenreformer wollten nicht zuletzt die Partizipation an gemeinschaftlich genutzten Ressourcen wie etwa Grundflächen und Rohstoffquellen jedem Bürger nach dem Gleichheitsgrundsatz ermöglichen und waren damit umweltpolitisch und auch verteilungspolitisch ihrer Zeit weit voraus. Gemein ist diesen alternativen bodenpolitischen Ansätzen – die heute eine zaghafte Renaissance erleben – eine spürbare Skepsis gegenüber dem Privateigentum nebst seinen von den Property-Rights-Anhängern behaupteten Effizienzvorteilen der Privatisierung.

Der Governance-Ansatz als Teil der Bodenpolitik besitzt sowohl für eine Ressourcen schonende Landnutzung (z. B. Verminderung der Baulandproduktion im Außenbereich) als auch für die Beantwortung der „Sozialen Frage“ eine sehr wichtige Bedeutung. Governance kann die Nutzung der Grundstücke im Stadt- und Dorfraum erheblich optimieren, ist aber an bestimmte Steuerungsvoraussetzungen und an die Zusammenarbeit mit den Grundstückseigentümern geknüpft. In der Umweltpolitik ist die Diskussion über Regelungen zur Nutzung von Kollektivgütern (Common Property Resources; Commons) anhand der Diskussion um die Handelbarkeit der Verschmutzungsrechte für die Atmosphäre seit

einiger Zeit entbrannt.¹ Eine bodenpolitische Rezeption des wichtigen Paradigmas der Neu-Definition von Gemeinschaftsgütern blieb erstaunlicherweise in der Fachdiskussion bislang allerdings weitgehend aus.

Zweifellos werden Steuerungsfähigkeit, Selbstverwaltung und Machtausgleich im Verhältnis Staat-Bürger für die Bodenpolitik Deutschlands zukünftig wichtiger als bislang. Erforderlich hierfür ist zunächst die Implementation geeigneter Interaktionsstrukturen und Verfahrensweisen zur Bodennutzung. Modelle städtischer (urban), regionaler (regional) sowie metropolitaner Governance sind zu unterscheiden. Common Property Governance umfasst Verfahrensweisen und Regelungen zur Mobilisierung von Gemeineigentum an Grundstücken, zur Selbstverwaltung bei der Flächennutzung und um Gemeinwohl- und Gemeinwohlförderung durch Gemeinnützigkeit und Gemeinwirtschaft.² In diesem Rahmen ist so verstandene Governance als Vermittlerin zwischen Markt und Staat Teil der Eigentumspolitik und bedarf der verfassungsrechtlichen Umsetzung. Governance muss generell neben die Bodenpolitik von Bund und Ländern, von regionalen und kommunalen Planungsträgern mit ihren gewiss begrenzten – aber dennoch fraglos ausbaufähigen – Steuerungskompetenzen treten, anstatt sie bloß substituieren zu wollen.

Common Property Governance muss über seine bisherige Netzwerk-Funktion im Rahmen komplexer institutioneller Konfigurationen zwischen Markt und Staat an zusätzlicher Bedeutung gewinnen. Diesen Bedeutungszuwachs kann Governance in erster Linie durch die Steuerungsebene Gemeinschaft erlangen. Governance bezieht sich im Allgemeinen auf bestimmte Qualitäten, die gesellschaftliche Institutionen haben müssen, um einen Strukturwandel bei der Nutzung von

* Der nachfolgende Beitrag, der strukturell und inhaltlich gekürzt sowie aktualisiert wurde, ist in der ausführlichen Originalfassung in der Online-Zeitschrift „Planung neu denken“ (PNDonline), Ausgabe II/2009, erschienen.

Grundstücken in Richtung Zukunftsfähigkeit bewirken zu können. In diesem Kontext muss Urban Governance und erst recht Regional Governance eingebettet sein in institutionelle und soziale Zusammenhänge.

2 Grund und Boden als „res extra commercium“

Das römische Recht verstand unter den res publicae die im Gemeingebrauch stehenden, also in niemandes Privateigentum sich befindenden Sachen wie öffentliche Plätze, Straßen, Bäder und Wasserleitungen. Hinzu kamen die res communes omnium. Das waren allen gemeinsam gehörende Sachen wie die (Atem-)Luft, das fließende Wasser in Flüssen oder das Meer mitsamt Strand. Die res divini iuris waren sämtliche den Göttern geweihte Dinge wie etwa Tempelanlagen, Altäre und Götterstatuen. Für all diese Gegenstände bildeten die Römer den Oberbegriff der res extra commercium (Gegensatz: res in commercio), die nicht Gegenstand privater Rechte, sondern nur öffentlicher Rechte sein konnten.

Es gibt zahlreiche Beispiele für Grundstücke als res extra commercium. Meist entzieht die planerische Zweckbindung den Grundstücken die Verkehrsfähigkeit. Dieterich nennt Gemeinbedarfs- und Verkehrsgrundstücke oder diejenigen Grundstücke, für die auf Grund von Bebauungsplanfestsetzungen bloß noch ein Erwerber in Frage kommt. Weitere Beispiele sind Kindergartengrundstücke als Gemeinbedarfsgrundstücke für die Kirche oder eine Gemeindestraße.³

Von dem res extra commercium sind die res publicae zu unterscheiden, die „öffentlichen Sachen“. Sie zählen zum Verwaltungsvermögen und sind insoweit dem Verkehr entzogen, als es ihre Zweckbestimmung erfordert. Bundeswasserstraßen, Bundesautobahnen und Bundesstraßen stehen nach Art. 89 Abs. 1 GG und Art. 90 Abs. 1 GG im Eigentum des Bundes, und zwar ausdrücklich zum Gemeingebrauch (§ 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG). Der Bund hat im Bereich des Wasserstraßenrechts nach der vorherrschenden Rechtsauffassung das (bürgerlich-rechtliche) Eigentum an den Bundeswasserstraßen im Sinne des § 903 BGB erlangt, das von den öffentlich-rechtlichen

Regelungen der Landes-Wassergesetze überlagert wird. Öffentliches Eigentum an Bundeswasserstraßen ist indessen nicht mit dem privatnützigen, wirtschaftlich verwertbaren Eigentum zu vergleichen.

Nur die Freie und Hansestadt Hamburg erklärt im Übrigen das Öffentliche Eigentum an den städtischen Straßen und Wegen (§ 4 Abs. 1 Hamburgisches Wegegesetz). Gleiches gilt für die Erklärung des Landeseigentums an Hochwasser-schutzanlagen (§ 4a Abs. 1 Hamburgisches Wassergesetz – HWaG) und an Grundstücken, die unter das Deichordnungsgesetz fallen. Nach § 4 HWaG ist Eigentümer eines Gewässers derjenige, der Grundstückseigentümer ist, und auf dessen Grundstück sich das Gewässer befindet. Limitiert wird das Eigentümerbelieben allerdings durch den Gemeingebrauch. Am Grundwasser gibt es kein privatrechtliches Eigentum (§ 4a Abs. 2 HWaG). Das Grundstückseigentum berechtigt nicht zum Zugriff auf die unter der Pedosphäre in der Litho- und Hydrosphäre sich befindenden Grundwasserressourcen.

3 Verfassungsschutz für Gemeinschaftsgüter

Nach Art. 15 Grundgesetz (GG) können im Wege der einfachen parlamentarischen Gesetzgebung Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden (Art. 15 GG i. V. mit Art. 74 Nr. 15 GG). Common Property Governance vermag Art. 15 GG aus seinem nunmehr seit 1949 andauernden Dornröschenschlaf zu erwecken. Denn Art. 15 GG könnte im Rahmen des gegenwärtigen „rescaling the state“-Diskurses, der innerhalb des Diskurses um Governance und Institutionen auch und gerade für eine zukunftsfähige Raumnutzung geführt wird, als strategische Bundesplanung (Bodenpolitik von Bund und Ländern) zukünftig eine große Rolle spielen, beispielsweise wenn es darum geht, Brachgrundstücke ohne ökonomisch tragfähige und vor allem ohne privatnützig-autonome bauliche Wiedernutzungsperspektive zu Gunsten des Gemeinwesens zu revitalisieren oder Agrarflächen für die Allgemeinheit zu erhalten und vor Bebauung zu schützen.

Beispiel für Common Property Governance auf der Verfassungsebene: Art. 15 GG

- a. Festlegung des Gegenstandes der Anwendung des Art. 15 GG im Rahmen von „meta regulatory governance“
- b. Festlegung des Umfangs der Selbsthilfe und Selbstverwaltung der durch Art. 15 GG erfassten Gegenstände (Beispiel: Grund und Boden; Naturkräfte; Produktionsmittel wie beispielsweise Kreditinstitute und Hypothekenbanken)
- c. Prüfung der Notwendigkeit einer Veränderung des Privateigentums
- d. Prüfung: Gemeineigentum oder Gemeinwirtschaft
- e. Festlegung der Modalitäten der Partizipation bei der Nutzung des Grund und Bodens (Beispiel: Brachgrundstückszyklisierung durch Selbsthilfe und durch selbst verwaltete Organisationen wie beispielsweise nicht-gewinnorientierte Baugemeinschaften und Baugenossenschaften)

4 Gemeineigentum

Öffentliches Gemeineigentum ist „das Eigentum der Gesellschaft“. Dies gilt unabhängig davon, ob dieses Gesellschaftseigentum im Sinne des Art. 15 GG durch den Bund, durch die Bundesländer, die Gemeinden im Rahmen ihrer durch Art. 28 Abs. 2 garantierten Selbstverwaltung oder aber durch andere Körperschaften, Institutionen, Gruppierungen oder soziale Organisationen gehalten wird. Backhaus ist einer der wenigen Ökonomen, der sich ausführlich mit der Bildung von Sozial- und Landesgemeinschaften auseinandergesetzt hat, die von Art. 41 der Hessischen Landesverfassung vorgesehen sind, und der die vielfältigen Modelle zur Gemeineigentumsbildung aufzeigt, welche auf dieser hessischen Landesverfassungsnorm basieren.⁴

Gemeineigentum hebt die bisherige Zuordnung der Eigentumsrechte auf, um zum Zweck einer gemeinschaftlich organisierten gesellschaftlichen Bedürfnisbefriedigung eine Veränderung der Dispositions- und Verfügungsmacht der bisherigen Eigentümer herbeizuführen. Gemeineigentum und Privateigentum stehen indes nicht völlig isoliert nebeneinander, sondern bedingen sich gegenseitig. Die Umsetzung der Ermächtigungsoption von Art. 15 GG zieht gravierende Auswirkungen für den Produktionsfaktor Boden nach sich. Art. 15 GG bildet die einzige spezielle Interventionsermächtigung im Grundrechtsteil des Grundgesetzes und repräsentiert somit die mannigfache Verzahnung von Raumnutzungsplanung und (imperativer und/

oder interventionistischer) Wirtschaftsplanung. Eckpfeiler jedweder Wirtschaftsplanung ist der bundesverfassungsgerichtliche Leitsatz, dass die gegenwärtige Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik lediglich eine mögliche, jedoch nicht die einzig mögliche eigentumsrechtliche und eigentumspolitische Wirtschaftsorganisationsform ist.⁵

In Bezug auf die Nutzung von Grundstücken zieht Art. 15 GG die Konsequenz nach sich, dass neue Rechtsträger des Gemeineigentums geschaffen werden müssen. Neben dem Bund und den Ländern kämen wie oben skizziert vorrangig Gemeinden, Gemeindeverbände sowie speziell zu errichtende gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltungsträger der Common Property Governance als Rechtsträger des Gemeinwesens in Betracht. Durch Art. 15 GG wird die gemeinschaftliche Ausübung einer sich im Grundrechtsteil der Verfassung befindlichen Norm sichergestellt. Art. 15 GG befindet sich im „Wartezimmer des Grundgesetzes“. Keine Norm der deutschen Verfassung kann überdies durch bloße Nichtanwendung in verhältnismäßig kurzer Zeit obsolet werden. Damit wohnt Art. 15 GG eine gesellschafts-, vermögens-, eigentums- und bodenpolitische Richtungsentscheidung inne.

5 Gemeinwirtschaft

Gemeinwirtschaft findet in Deutschland im Grundgesetz in Art. 15 eine prominente Erwähnung. Art. 15 GG gestattet wie bereits ausgeführt die Überführung in Gemeineigentum oder

„andere Formen der Gemeinwirtschaft“. Zur Gemeinwirtschaft rechnen insbesondere gemeinnützig wirtschaftende Unternehmen wie Wohnungsunternehmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung sozial schwächerer Kreise der Bevölkerung. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen können durch Art. 15 GG ihren rechtlichen und subventionellen Rahmen bekommen. Obwohl die Gemeinwirtschaft in der Bundesrepublik eine lange Tradition hat, fällt eine Definition dieses Terminus überraschend schwer. Kennzeichen von Gemeinwirtschaft sind die Modalitäten alternativer, Gemeinwohl orientierter Gewinnverwendung im Rahmen der Erreichung übergeordneter wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer Zielstellungen. Als Beispiele dienen die Unternehmensziele von Genossenschaften nach § 1 Abs. 1 GenG als Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft der Mitglieder durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb, durch gewerkschaftliche Unternehmungen oder Sozial- und Landesgemeinschaften im Bereich der Beschäftigungs- und Umweltpolitik.⁶

Gemeinnützigkeit ist geeignet und erforderlich, die Lebensgrundlagen des Gemeinwesens zu festigen, zu sichern oder zu erhalten. Der Grundstücksnutzung durch Organisationsformen des gemeinnützigen Sektors (Dritter Sektor; *Economie Sociale*) wird angesichts enger geschnallter öffentlicher Gürtel sowie größerer privater Eigeninitiative zukünftig eine deutlicher herausgehobene Bedeutung als gegenwärtig zukommen. Gemeinnützig handelt, dessen oder deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern (§ 52 Abs. 1 Satz 1 AO).

Gemeinnützigkeit stellt einen ausfüllungsbedürftigen, unbestimmten Rechtsbegriff dar. Unter linguistischem Aspekt ist der Terminus Gemeinwirtschaft das Äquivalent zur Privatwirtschaft. Unter Gemeinwirtschaft ist nicht nur ein bestimmtes Wirtschaftssystem aufzufassen. Gemeinwirtschaft unterscheidet sich von der Privatwirtschaft dadurch, dass sie andere Mittel zur Erreichung des Bedarfsdeckungszwecks einsetzt. Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft sind hingegen nach Auffassung von Püttner keine Gegensätze. Privatwirtschaft kann vielmehr wie die

Gemeinwirtschaft mehr als Marktwirtschaft oder mehr als vorgeplante (d.h. als monopolisierte, oligopole, durchkartellierte, zunftmäßig geordnete oder staatlich geplante) Wirtschaft ausgestaltet sein.⁷ Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft spiegeln darüber hinaus den eminent wichtigen Grundsatz der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes wider:

„Das Grundgesetz garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde soziale Marktwirtschaft. Die ‚wirtschaftspolitische Neutralität‘ des Grundgesetzes besteht lediglich darin, dass sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Das ermöglicht dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet“.⁸

In diesem Rahmen können gemeinwirtschaftliche Unternehmen der Grundstücksnutzung auch in privatrechtlicher und kapitalgesellschaftsrechtlicher Form (z. B. GmbH, GmbH & Co KG und AG) organisiert sein. Es muss hierbei freilich sichergestellt sein, dass der Staat als Garant gemeinwirtschaftlicher Handlungsformen und Gewinnverwendungsmodalitäten zu Gunsten des Gemeinwohls bereitsteht. Die Unternehmen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (GWU) erfüllen durchweg diese Staatskriterien und Unternehmensziele. Die Unternehmensformen der (ehemals) gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (GWU) sind bis heute unabhängig von gewährten Steuervorteilen und Fördermitteln recht vielfältig und treten als Akteure auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt auf. GWU bestehen aus Stiftungen, Bauvereinen, Genossenschaften, sonstigen Vereinen, Wohnungsbaugesellschaften in den Rechtsformen GmbH und AG, aus Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts (KöR) sowie aus öffentlichen Landesentwicklungsgesellschaften. Als weitere Rechtsträger für die GWU kommen BGB-Gesellschaften oder Kapitalgesellschaften wie etwa die GmbH & Co KG oder auch eine Kombination von Verein und GmbH in Betracht.

Die Gemeinwirtschaft ist von der Gemischtwirtschaft zu unterscheiden. Bei letzterer han-

delt es sich um öffentlich-private Partnerschaften in Form gemischtwirtschaftlicher Unternehmen (Sociétés d'Économie Mixte). Gemischtwirtschaftliche Projektentwicklungsgesellschaften kennt die deutsche Stadtentwicklungspraxis seit Mitte der 1980er Jahre, etwa im Wirtschaftssegment Versorgungsanlagen und Brachgrundstücksrevitalisierung durch Bauträger und Projektentwickler.

6 Rechtsfähige Stiftung

Das Stiftungsrecht ist Teil des Rechts der Non-Profit-Organisationen. Dies ist gleichbedeutend mit dem Recht des „Dritten Sektors“. Die Bedeutung der Rechtsform der rechtsfähigen Stiftung nimmt seit einigen Jahren signifikant zu. Derzeit existieren in Deutschland schätzungsweise 13.500 bürgerlich-rechtliche Stiftungen. Im Jahr 2005 gab es in der Bundesrepublik 880 Stiftungsneugründungen – Tendenz steigend.⁹ Insbesondere sind auf den Feldern Biotopschutz, Artenschutz, Kreislaufwirtschaft, Energie und Verkehr zahlreiche Privat-, Banken- und Firmenstiftungen gegründet worden. Hinzu treten die Stiftungen der öffentlichen Hand.

Die Rolle der Stiftungen ist es nicht, die Steuerungsfunktionen des Staates zu substituieren. Stiftungen „produzieren“ vielmehr Sozialkapital, welches transitorische Güter erzeugt. Stiftungen sind benevolenzeffizient.¹⁰ Der Stiftung fehlt auf Grund der Gemeinnützigkeit der „owner“; ihr fehlt also eine Person mit Anspruch auf Gewinnausschüttung (nondistribution constraint). Sie hat auch keine Mitglieder und kennt keine Anwesenheit von Eigentümern, Anteilseignern, Gesellschaftern oder sonstigen Mitgliedern. Eine Stiftung gehört und verwaltet sich selbstständig. Sie kennt kein persönliches Eigentum. Das (Individual-)Eigentum wird in der Stiftung daher gleichsam „neutralisiert“. Es verliert seinen in anderen gesellschaftlichen Bereichen existenten Herrschafts- und Exklusivitätsanspruch. Das Stiftungseigentum (Stiftungsvermögen) wird auf diese Weise zum bloßen Nutzungseigentum¹¹ und leistet benevolenzeffiziente Dienste in der Boden-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik. Um Missbräuche zu vermeiden, sind umfangreiche

stiftungsrechtliche Aufsichtsverfahren erforderlich, etwa über externe Kontroll- und Beratungsgremien als Steuerungsinstanzen.

7 Genossenschaft

Küng fragt in seinem Wegweisenden Werk „Eigentum und Eigentumspolitik“ im Jahr 1964, ob sich die Eigentumbildung auf dem Weg über die Genossenschaft fördern ließe.¹² Genossenschaften fördern Kooperation, da den kooperierenden, Sozialkapital fördernden Mitgliedern (Genossen) Nutzungs- und Eigentumsrechte zustehen. Die Gründung der ersten Wohnungsbaugenossenschaft im 19. Jahrhundert stellte eine Selbsthilfefaktion zur Abwehr spekulativer Mietpreise für qualitativ minderwertige Wohnungen dar.¹³ Der Siedlungsgenossenschaftstheoretiker Oppenheimer skizzierte, wie die Entstehung von Genossenschaften zugleich mit grundstückseigentumsrechtlichen Fragen, mit dem Erbbaurecht und mit Forderungen nach Vereinnahmung bzw. Abschöpfung der Bodenrente zu Gunsten der Allgemeinheit verbunden war.¹⁴

Genossenschaftspolitik ist auch heute noch zu einem Gutteil staatliche Eigentumspolitik. Innovationspotenzial ergibt sich überdies aus der gegenwärtigen Novellierung des Genossenschaftsgesetzes (GenG), die die EU-Verordnung über die Europäische Genossenschaft (Societas Cooperativa Europaea – SCE) umsetzt und die die Gründung von grenzüberschreitenden Genossenschaften (z. B. Waldgenossenschaften) ermöglicht. Wasser- und Bodenverbände können wie Deichgenossenschaften und Entwässerungsverbände, Jagd- und Fischereigenossenschaften sowie Siedlungsverbände als Elemente der mittelbaren Staatsverwaltung erblickt werden.

Ein weiteres Beispiel sind Genossenschaften von „Wasserbezüglern“, denen das Miteigentum am Quellengrundstück oder das Quellenrecht selbst gemeinschaftlich zusteht. Vor allem aber stellen Genossenschaften die Versorgung ihrer Mitglieder mit Wohnraum (genossenschaftliches Gemeinschaftseigentum) oder auch mit Wohneigentum (individuelles Eigentum) sicher, teilweise auch in Verbindung mit erbbaurechtlichen Vertragsgestaltungen. Genossenschaftliche Zu-

sammenschlüsse sind durch das Selbstverwaltungsprinzip, das Identitätsprinzip sowie das Solidaritätsprinzip gekennzeichnet.

Im Immobilienbereich können Genossenschaften vielfältige Ausprägungen haben: Vermietungs- und Nutzer-genossenschaften, Bauträgerwohnungs-genossenschaften, Dachgenossenschaften, Vermietungs- und (Einzel-)Eigentümerge-nossenschaften, wohnungsbezogene Dienstleistungsgenossenschaften und Dienstleistungsgenossenschaften wie Produktivgenossenschaften als Träger kommunaler Baubetriebe. Die Genossenschaft kann Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen bewirtschaften, erwerben, errichten, veräußern, vermitteln und betreuen. Sie übernimmt städtebauliche Funktionen, errichtet Gemeinschaftsanlagen und betreibt wirtschaftliche und kulturelle Einrichtungen.

Genossenschaftliches Eigentum ist solidarisches, wenn auch nicht zwingend gemeinnütziges Eigentum. Es nützt daher primär den beteiligten Genossen, indes nicht per se dem Gemeinwohl. Eigentumsrechtlich betrachtet ist genossenschaftliches Eigentum solidarisches Mit-Eigentum. Die Nutzung einer Genossenschaftswohnung durch den Genossen selbst ist als ein zwischen Wohnungseigentum und Mietwohnung verlaufender „dritter Weg“ zu interpretieren. Von einem vollen Privateigentum kann man nicht mehr sprechen. Vielmehr ist es gesellschaftsrechtlich vermitteltes Eigentum, welches funktionell vergemeinschaftet und privat kollektiviert ist.¹⁵ Aus soziologischer und ökonomischer Perspektive heraus betrachtet, verbinden die Genossen Freiheit (Privateigentum) und Autonomie (Kooperation) durch die Bildung von Kollektivgütern. Die bodenpolitische Gemeinwohlförderung steht bei der gemeinnützigen Genossenschaft mit ihren auf Common Property Governance beruhenden Regelungen im Regelfall außer Frage.

Das genossenschaftliche Wohnungseigentum unterscheidet sich vom „reinen“ Wohnungseigentum durch die Kapitalaufbringung für die gemeinschaftliche Wohnraumversorgung, die nur für Genossenschaftsmitglieder als Nachfrager geöffnet ist. Der Eigentumswohnungserwerb im Rahmen des GenG¹⁶ verpflichtet gleichzeitig zur Bewirtschaftung des gemeinschaftlichen Eigen-

tums. Dies spiegelt sich in den Grundsätzen des Genossenschaftsgesetzes (§ 1 GenG) wider. Gemeinschaftliches Handeln (§ 17 GenG) bedeutet dasselbe wie genossenschaftliches Tun, sodass der Geschäftsbetrieb auf dem genossenschaftlichen Selbsthilfefprinzip beruhen muss. Zur ökonomischen Überlebensfähigkeit des genossenschaftlichen Sektors sind finanzielle Fördermittel durch die öffentliche Hand, durch öffentliche und private Kreditinstitute (Darlehen, Bürgschaften, Mietzins- und Lastenminimierungshilfen) am Beispiel der Förderwege der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bankengruppe) unabdingbar.

Die Satzung der Genossenschaft ist dann „eigentumsorientiert“, wenn sie den Genossenschaftsmitgliedern unwiderruflich das vererbliche Recht auf Erwerb des Eigentums an den ihnen zu Wohnzwecken überlassenen Wohnungen einräumt.¹⁷ Die Förderung von Geschäftsanteilen an eigentumsorientierten Wohnungsgenossenschaften wurde bis zum Jahr 2004 sogar bei fehlender Selbstnutzung durch den Genossen gewährt.¹⁸ Sie wurde allerdings an die Bedingung geknüpft, dass der Genosse seine Eigentumswohnung anschließend für einen Zeitraum von mindestens acht Jahren selber nutzt.

8 Allmende und Commons

Soziale Bodenpolitik beschäftigt sich auch mit der Wiederaufnahme älterer Grundstückseigentumsformen. In Betracht kommt vor allem die Nutzungsform der Allmende, die als „al(gi)meinda“ bodenrechtlichen Ursprungs ist. Die Allmende stellt eine rechtliche und juristische Institutionalisierung des Patrimonialeigentums dar. Im Gegensatz zum Dominium ist das Patrimonium das vom Vater geerbte, aber vererbbares Gut, das gebraucht, aber nicht verbraucht werden darf. Umwelteigentum ist ein Beispiel für ein Patrimonium¹⁹, welches auch durch eine Erbengemeinschaft als kollektives Gut bewirtschaftet und gemeinsam durch „kollektive Aktion“ erhalten werden kann. In der Gütertheorie wird der Terminus Allmende für diejenigen Ressourcensysteme verwendet, deren Nutzung rivalisierend erfolgt, in denen indes keine zugangsoffene (open access) oder nur beschränkte (zugangsbe-

schränkte Allmende) Ausschlussmöglichkeiten gegen Dritte bestehen. Heller spricht zutreffend von Anticommons, bestehend aus Anti- oder Gegenallmenden und Kleinsteigentum. Er meint damit durch kleinstteilig fragmentierte Eigentumsrechte gekennzeichnete Ressourcensysteme mit dem vollständigen Ausschlussrecht neu hinzutretender Eigentümer: „(...) multiple owners are each endowed with the right to exclude others from a scarce resource, and no one has an effective privilege of use.“²⁰

Anticommons können in der Ausprägung der räumlichen Anticommons (spatial anticommons), d. h. einer Kleinstaufspaltung des Grundstückseigentums und der rechtlichen Anticommons (legal anticommons) in Form der Fragmentierung Grundstückseigentumsrechte in Teilrechte aufteilen. Binswanger weist am Beispiel des privaten Waldeigentums nach, dass es zur Bewirtschaftung von Allmendegütern entscheidend auf die inhaltliche Ausgestaltung des Eigentumsrechts selbst ankommt und weniger auf die Frage, ob Privateigentum oder Gemeineigentum an Forstgrundstücken die sinnvollste Eigentumsform darstellt.

Mit der Institutionalisierung des Patrimonialgedankens wird zugleich die „Tragik der Allmende“ vermieden. Alpgenossenschaften erlauben – im Rahmen autonomer Kooperation – nur eine beschränkte Nutzung der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke. Sie reglementieren auch den Zugang zur Nutzung. Nur alpgenossenschaftliche Eigentümer sind zur Nutzung zugelassen, indem die Anteilsrechte der Alpgenossenschaftler in „Stöße“ separiert werden. Die Kontingenzierung der Alpnutzungsrechte erfolgt durch konsensualen Beschluss der Genossenschaftler. Kein Genossenschaftler kann somit allein beschließen, „soviel Stöße er auch besitzen möge“. Das genossenschaftliche Miteigentum schließt die Pflicht zur Pflege ein.²¹

Die Ausgestaltung von Commons-Nutzungen ist vielfältig. Ihre Organisation erfordert eine interdisziplinäre Betrachtung. Eine typische Sichtweise der neoinstitutionalistischen Ökonomie ist es, als Voraussetzungen und Bedingungen für eine erfolgsorientierte und zielgerichtete Kooperation zwischen erfolgs- und eigennutzorientierten Akteuren private Verfügungsrechte vorzusetzen

oder – bei Fehlen – Privatrechte zu fordern.²² Der „zentrale Lösungsvorschlag“ zur Verhinderung von Übernutzung und/oder Ressourcenverschwendung lautet: Etablierung und Absicherung von (flexiblen) Eigentums-, Besitz- oder Nutzungsrechten. All diese Rechte ermutigten zu Investitionen, wenn und solange die Aneignung von Erträgen und die Möglichkeit ihrer Veräußerung sichergestellt sind. Die Beschäftigung mit einem Recht der Gemeinschaftsgüter ist eine ausgesprochene methodische und spannende Querschnittsaufgabe, die mehrere Wissenschaftsdisziplinen vereint. Vor allem macht sie die Rolle des Rechts als Sozialwissenschaft deutlich, die dabei auch und vor allem bei der Suche nach der besten Lösung gesellschaftlicher Probleme auf die Erkenntnisse der Ökonomie angewiesen ist. Die Erkenntnisse sozialwissenschaftlicher Forschung sind insbesondere für die Auslegung von Normen von Relevanz.

Anknüpfend an Binswanger vermuten auch Held/Nutzinger die Bildung eines „partnerschaftlichen Patrimoniums“ und die Weiterentwicklung des Allmende- bzw. Genossenschaftsgedankens in Richtung „global commons“.²³ Durch ein Patrimonium können bestimmte Verfügungsrechte an Grundstücken oder an Naturgütern (z.B. biologische Vielfalt) eingeschränkt werden, um sie in ihrer Funktionsfähigkeit für die gesamte Menschheit zu erhalten. Scherhorn prophezeit zu Recht die „Wiederkehr der Commons“.²⁴ Die Beteiligung zahlreicher Menschen an einer Gemeinschaftsaufgabe ist dann umso erfolgreicher, wenn Bedingungen wie Reziprozität, Kommunikation, die Bereitschaft zum gemeinsamen Handeln sowie die Koordination des Verhaltens gegeben sind.

Ein öffentliches Interesse am Zugang zu und Teilhabe an Wissensgütern fördert die Herausbildung von Wissensallmenden (z. B. Public Domain; Werke ohne Eigentümer; open source software), die allerdings durch die „Rechteindustrie“ – Beispiel: Copyright-Inhaber – an ihrer vollen informationellen Entfaltung gehindert wird. Möglicherweise können öffentliche Wissensgemeinschaften und öffentliches Wissen dazu beitragen, dass „das Pendel nach 200 Jahren Entkollektivierung, Individualisierung, Genie- und Star-Kult jetzt wieder in die andere Richtung zurückschlägt“.²⁵ Erforderlich sind hierfür freilich geistige Werkzeuge und

fundiertes Wissen um die Funktionsweise selbst-verwalteter Institutionen zur Regulierung gemeinsamer (Common Pool-)Ressourcen (CPR).

Des Weiteren ist von der Nutzung von Grundstücken im Rahmen von „Commons“-Konstruktionen die Bodennutzung bei gänzlich fehlenden Eigentumsrechten klar zu trennen. Freier Zugang und Gemeineigentum müssen begrifflich eindeutig voneinander geschieden werden, um Missverständnisse – die sich bis heute vor allem in der Ökonomie erhalten haben – zu vermeiden. Während das Gemeineigentum Common Property im Privateigentum spiegelbildlich Private Property darstellt, bedeutet der Zustand des unbeschränkten Zugangs demgegenüber eine „open access“-Situation.

9 Schlussbemerkungen

Soziale Bodenpolitik für den Grund und Boden als Gemeinschaftsressource ist dann Gemeinwohlfördernd, wenn sie durch rechtliche und ökonomische Instrumente, durch Regelungen und unternehmerische Gesellschaftsformen wie Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft, Commons und Allmenden, Genossenschaften und Stiftungen Sozialkapital bildet. Bodenpolitik ist somit auch und vor allem Verteilungspolitik, die Sozialkapital und transitorische Güter sowohl zu Gunsten der Individuen als auch der Allgemeinheit erzeugt.

Primär sind national wie international eingefahrene boden- und landpolitische Gleise zu verlassen. Es muss zukünftig eine Rückbesinnung auf die Beobachtungen und Lösungsvorschläge der Bodenreformer wie George, Damaschke, Oppenheimer und Gesell – um nur einige aufzuführen – erfolgen. Gerade vor dem Hintergrund einer zukunfts-fähigen Bewirtschaftung des Gemeinschaftsgutes „Land“ zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und des urban sprawl, für Raumplanung und land policies zur Regulierung/Kontrolle des „land grabbing“, zur sparsamen Nutzung der Energiequellen und Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung (food security) müsste die Debatte um die Weiterentwicklung der Nutzungs- und Verfügungsrechte nun intensiv geführt werden. Gleiches gilt für die Patentrechtsproblematik, die Löhrl im nachfolgenden Beitrag beleuchtet. Soziale Bodenpolitik und Common

Property Governance leisten daher einen gewichtigen Beitrag zur Überwindung des eingefahrenen neoinstitutionalistischen Dogmas – und auch Dilemmas – der privaten Property Rights.

Anmerkungen

- 1 Löhrl: Umweltgüter als Common Property Resources. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 1/2008, S. 49-75.
- 2 Priddat: Governance im Wandel. In: Priddat, Gemeinwohlmmodernisierung, 2006, S. 81 ff.
- 3 Dieterich, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, Kommentar, § 194, Rdnr. 145-147.
- 4 Backhaus: Gemeineigentum – Sozialgemeinschaften und Landsgemeinschaft, 1995, S. 7 und 15; ferner Backhaus: Ökonomik der Sozialisierung: Maßstäbe und ihre Anwendung an Hand eines internationalen Vergleichs. In: Winter (Hrsg.): Sozialisierung von Unternehmen. Bedingungen und Begründungen, 1976, S. 26-118.
- 5 BVerfGE 4, S. 7, 17; BVerfGE 50, S. 290, 339; zur Wirtschaftsverfassung: BVerfGE 71, S. 183, 195; OVG Münster, DÖV 1986, S. 339.
- 6 Backhaus: Gemeineigentum – Sozialgemeinschaften und Landsgemeinschaft, 1995, S. 2 ff.
- 7 Püttner: Gemeinwirtschaft im deutschen Verfassungsrecht, 1980, S.23.
- 8 BVerfGE 4, S. 7, 17.
- 9 Storost (www.ndrinfo.de/container/ndr_style_file_default/t_cid-2599952_.pdf), 1.6.2008.
- 10 Priddat: Benevolenzeffizienz: Stiftungsmodernisierung. In: ders.: Gemeinwohlmmodernisierung, 2006, S. 111-121.
- 11 Janitzki: Eigentum und Soziale Dreigliederung. In: Leber (Hrsg.): Eigentum. Die Frage nach der Sozialbindung des Eigentums an Boden und Unternehmen, 2000, S. 32.
- 12 Küng: Eigentum und Eigentumspolitik, 1964, S. 145.
- 13 Zerche et al.: Einführung in die Genossenschaftslehre, 1998, S.10.
- 14 Oppenheimer: Gemeineigentum und Privateigentum an Grund und Boden, 1914, S. 49 ff.
- 15 Grossfeld: Genossenschaft und Eigentum, 1975, S. 45.
- 16 Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschafts-genossenschaften i. d. F. d. B. vom 19. August 1994.
- 17 § 17 EigZulG v. 26.3.1997 (geändert im Jahr 2003, s. BGBl. 2003 I. S. 3080).
- 18 BFH, BStBl. 2002, S. 274.
- 19 Binswanger: Eigentum und Eigentumspolitik, 1978, S. 102 f.
- 20 Heller: The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Market. In: Harvard Law Review, Vol. 111, no. 3, p. 624.
- 21 Binswanger: Dominium und Patrimonium – Eigentumsrechte und -pflichten unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit. In: Held/Nutzinger (Hrsg.): Eigentumsrechte verpflichten, 1998, S. 126, 134 f.
- 22 Siehe stellvertretend Demsetz: Towards a theory of property rights, in: American Economic Review, 57 (1967), S. 347-359; Posner: The Economic Analysis of Law, 1972. Dagegen mit überzeugenden Argumenten: Löhrl: Eigentumsrechte und Allokationseffizienz – Zur Rechtfertigung alter und neuer Privilegien durch die Wirtschaftswissenschaft. In: Fragen der Freiheit, Heft 272 (IV/2005), S. 1 ff.
- 23 Held/Nutzinger: Eigentumsrechte verpflichten – Zum inneren Zusammenhang von Rechten und Pflichten. In: dies. (Hrsg.): Eigentumsrechte verpflichten, 1998, S. 33.
- 24 Scherhorn: Privates und Commons – Schonung der Umwelt als kollektive Aktion. In: Held/Nutzinger (Hrsg.): Eigentumsrechte verpflichten, 1998, S. 200 ff.
- 25 Grassmuck: Freie Software zwischen Privat- und Gemeineigentum, 2004, S. 31 ff., S. 399 (Zitat).