

**HANS-JOCHEN VOGEL**

**MEHR  
GERECHTIGKEIT!**

**Wir brauchen  
eine neue Bodenordnung –  
nur dann wird auch  
Wohnen wieder bezahlbar**

**Neuausgabe mit einem Vorwort  
von Norbert Walter-Borjans**

**HERDER**   
FREIBURG · BASEL · WIEN



Erweiterte Neuausgabe 2023

© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2019

Alle Rechte vorbehalten

[www.herder.de](http://www.herder.de)

Umschlaggestaltung: Finken & Bumiller, Stuttgart

Satz: wunderlichundweigand, Stefan Weigand

Herstellung: GGP media GmbH, Pößneck

Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-451-07233-8

ISBN E-Book (EPUB): 978-3-451-82998-7

# Inhalt

---

Vorwort zur Neuausgabe  
von Norbert Walter-Borjans 7

Warum ich neuerdings auf einem Arbeitsgebiet aktiv bin,  
das mir schon vor 50 Jahren wichtig war 17

Ein Blick in die Vergangenheit: Frühere Ansätze für eine  
neue Bodenordnung 20

Vom Münchener Appell 1972 bis zur Novelle zum  
Bundesbaugesetz 1974 26

Das Thema verschwindet allmählich wieder  
von der Tagesordnung 32

Nach 50 Jahren: Das Thema kehrt auf die Tagesordnung  
zurück 35

Die Einrichtung einer Baulandkommission durch  
die Bundesregierung 37

Meine Vorschläge an die Baulandkommission 39

Der Schlussbericht der Baulandkommission  
und meine Stellungnahme dazu 45

Warum ist eine neue und gerechtere Bodenordnung  
gerade jetzt so dringend notwendig? 47

Nun zu meinen Vorschlägen: Auf welche Grundeinsicht  
stütze ich mich dabei, und welches ist mein Kernziel? 58

Warum und wie sollen dabei die Gemeinden  
eine besondere Rolle spielen? 62

Was muss geschehen, damit die Gemeinden ihre Aufgabe  
erfüllen können? 64

Was sollen die Gemeinden jetzt tun? 68

Wie sollen die Gemeinden mit ihrem ›Boden‹-Eigentum  
umgehen? 70

Soll das alles für alle Gemeinden gelten? 75

Sind meine Vorschläge mit dem Grundgesetz vereinbar? 77

Wie wirken sich meine Vorschläge auf die bereits  
vorhandenen Regeln und Instrumente aus? 80

Was sollte sonst noch geschehen? 82

Ein wichtiges Thema bleibt noch: Was soll  
zur Beendigung oder zur Bremsung des  
ununterbrochenen Anwachsens der leistungslosen  
Bodengewinne geschehen? 84

Zum Schluss noch einmal: meine  
Vorstellung von einer neuen und  
gerechteren Bodenordnung 89

Glossar 93

Über den Autor 96

## **Vorwort zur Neuausgabe von Norbert Walter-Borjans**

---

Für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage und den Anschub vieler bahnbrechender Erfindungen hat sich die Marktwirtschaft zweifellos als bester Rahmen erwiesen. Hans-Jochen Vogel wäre der Letzte gewesen, der die Mechanismen der Märkte als Grundlage für unseren Wohlstand in Frage gestellt hätte. Er wäre aber auch der Letzte gewesen, der verkannt hätte, dass Märkte blind sind für soziale, ökologische und regionale Belange. Die Orientierung an Werten können Märkte per se auch nicht leisten. Das ist Sache vorausschauender und verantwortungsbewusster Politik. Sie hat für die Rahmenbedingungen zu sorgen, unter denen sich individuelles Gewinnstreben und das Wohl der Allgemeinheit optimal ergänzen.

Die Grenzen des Marktes werden dann besonders deutlich, wenn eine Grundvoraussetzung marktwirtschaftlichen Handelns nicht gegeben ist: die Konsumentensouveränität. Das ist die Freiheit, bei einem gegebenen Preis darüber entscheiden zu können, ob man ein Wirtschaftsgut haben will oder ob man darauf verzichtet. Beim Dach über dem Kopf gibt es diese Entscheidungsfreiheit nicht. Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Deshalb ist der Anspruch an die von der Politik gesetzten Rahmenbedingungen auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt besonders hoch.

*»Die Tatsache, dass der Grund und der Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung*

*dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen. Eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.«*

Dieses Zitat stammt nicht etwa von Karl Marx, und es ist auch nicht 150 Jahre alt. Es sind Sätze aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Januar 1967, auf die Hans-Jochen Vogel in diesem Buch über eine neue Bodenordnung und bezahlbares Wohnen mehrfach Bezug nimmt. Sie sind mehr als 55 Jahre später, nach einem Jahrzehnt exorbitant gestiegener Immobilienpreise, aktueller denn je.

Die erste Auflage dieses Buches erschien 2019. Mit seinen damals 93 Jahren untermauerte der Autor den Ruf, der ihm vorausseilte, seit er 1960 mit 34 Jahren zum jüngsten Oberbürgermeister einer deutschen Millionenstadt gewählt wurde: dass er einer war, dem der gesellschaftliche Zusammenhalt und damit das Wohl der Menschen ohne Ansehen von Herkunft, Alter oder Geldbeutel am Herzen lag. Das war sein Credo – auch in den vielen herausgehobenen Ämtern, die auf seine zwölfjährige Amtszeit als Oberbürgermeister folgten –, immer gepaart mit der nötigen Hartnäckigkeit in der Sache. Dabei hat er oft Neuland beschritten und nie eine Lösungs-idee, von der er überzeugt war, für sich behalten, um der Mühsal des Standhaltens aus dem Weg zu gehen. Hans-Jochen Vogel hat immer für seine Ideale gestritten. Davor zeugt dieses Buch noch einmal sehr eindrucksvoll.

Seine Haltung und sein Charakter mussten ihn gerade in München zwangsläufig auf das Feld der Wohnungspolitik führen. Bezahlbares Wohnen ergab sich in der bayerischen Landeshauptstadt nicht aus ungezügelten Marktprozessen. Auch in anderen Großstädten war es nicht wesentlich anders. Weil Hans-Jochen Vogel einer war, dem Lamentieren und Ankündigen ohne Faktenbasis zuwider waren, überließ er das Analysieren nicht anderen, sondern verknüpfte seine kommunale Erfahrung mit akribischer Datenanalyse und verglich seine Erkenntnisse mit denen anderer Städte – etwa mit Wien oder Basel.

Seine Arbeit gibt Einblicke in Zusammenhänge, die für eine konstruktiv-kritische Bestandsaufnahme der Wohnungs- und Bodenpolitik ebenso unverzichtbar sind wie für die Entwicklung wegweisender Lösungsansätze. Das gilt etwa für die Erkenntnis, dass der dramatische Preisanstieg für Wohnimmobilien, der seit Jahrzehnten um ein Vielfaches über den Anstieg der Verbraucherpreise hinausgeht, nur in relativ kleinem Umfang Folge teurer gewordenen Bauens ist. Die Preisexplosion, die die Mieten immer öfter in Höhen von über 40 Prozent des Einkommens treibt, so dass Klein- und Mittelverdienende kaum noch wissen, wie sie mit dem Rest über den Monat kommen sollen, hat ihre Ursache vor allem im Anstieg der Baulandpreise. Das gilt für Mehrfamilien- genauso wie für Einfamilienhausgrundstücke, und es trifft Mieter ebenso wie Kaufwillige. Egal, ob Wohnung oder Haus: In vielen Stadtlagen Deutschlands samt deren weiterem Um-

feld sind nicht nur die Mieten kaum noch erschwinglich. Dort sind die eigenen vier Wände selbst für Gutverdienende in weite Ferne gerückt. Die Gewinne aus der Preisexplosion flossen an eine sehr überschaubare Zahl von Grundeigentümern, die im Besitz des Grund und Bodens waren, als daraus per kommunaler Entscheidung Bauland für Wohnungen wurde und sich jeder Quadratmeter mit einem Schlag im Wert vervielfachte – steuerfrei versteht sich. Vielerorts wurden so aus Eigentümern landwirtschaftlicher oder gewerblich genutzter Flächen über Nacht ohne eigenes Zutun Multimillionäre, während andere ihr Grundrecht auf Wohnen nur unter Inkaufnahme horrender Knappheitspreise verwirklichen können.

Für Hans-Jochen Vogel ergaben sich daraus klare Schlussfolgerungen: Wenn der gegenüber allen Bürgerinnen und Bürgern verantwortliche Stadt- oder Gemeinderat Flächen zu wertvollem Wohnungsbau-land veredelt, dann gehört der Wertzuwachs der Allgemeinheit. Und wenn die Politik in der Lage sein soll, ihrer Verantwortung für bezahlbares Wohnen nachzukommen, dann dürfen Städte und Gemeinden die Hoheit über ihren Grund und Boden nicht leichtfertig wenigen privaten Grundbesitzern überlassen. Für das eine – die Abschöpfung des Wertzuwachses durch eine veränderte Flächennutzung – empfiehlt Hans-Jochen Vogel einen Planungswertausgleich. In Bezug auf die Sicherung des nachhaltigen Zugriffs der Allgemeinheit auf Grund und Boden in Städten und Ortskernen plädiert er dafür, keine öffentlichen Flächen mehr zu

verkaufen, sondern nur über Erbpachtverträge zur Verfügung zu stellen. Statt eines weiteren Ausverkaufs tritt er dafür ein, dass Städte ein Vorkaufsrecht erhalten und wo immer möglich, Boden (zurück)erwerben. Dass er diese Vorschläge aus der Sicht eines Marktwirtschaftlers macht, zeigt sich an seiner Unterscheidung von Flächen für Wohnungsbau und Gewerbe. Für Gewerbeflächen sieht er keinen Anlass, Angebot, Nachfrage und Preis aus dem Spiel der freien Marktkräfte herauszunehmen.

Hans-Jochen Vogel war gewiss nicht der Einzige, den Gentrifizierung, Gettoisierung und Wohnungslosigkeit und damit die immer gravierender zu Tage tretenden sozialen Verwerfungen umtrieben. Es ist die ihm eigene Kombination aus scharfem Intellekt, langer Vor-Ort-Erfahrung und Beharrlichkeit, die dieses kleine Buch so lesenswert machen. Wer Hans-Jochen Vogel gekannt hat, hört ihn sprechen. Sein unerbittliches Nachhaken, ob wir bei der Formulierung des Bundestagswahlprogramms 2021 denn auch die dringliche Weichenstellung für mehr bezahlbaren Wohnraum auf dem Schirm hätten und ob wir uns auch bewusst seien, dass die Wurzel des Übels bei den Baulandpreisen läge, lebt in jeder Zeile dieses Buches wieder auf.

Hans-Jochen Vogel hat den finalen Text des Wahlprogramms seiner Partei und den Koalitionsvertrag der Ampel nicht mehr erleben dürfen. Er hätte durchaus Grund zur Zufriedenheit gehabt, aber sicher auch keinen Anlass gesehen, seine Hartnäckigkeit aufzugeben. Besonders die beiden folgenden Passagen des

»Zukunftsprogramms der SPD«, mit dem wir in die Bundestagswahl 2021 gegangen sind, tragen unverkennbar seine Handschrift:

*»Unsere Bodenpolitik wird am Gemeinwohl orientiert. Bund, Länder und Kommunen sollen öffentliches Eigentum an Grundstücken sichern und vermehren, um die Spekulation mit Grund und Boden zu stoppen. Dazu ist das Vorkaufsrecht für Kommunen zu fairen Preisen wichtig. Wir werden dazu beitragen, dass kommunale Wohnbauflächen nicht veräußert werden, Flächen zurückerworben werden und öffentliches Bauland nur auf dem Weg der Erbpacht für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt wird.«*

*»Wir werden die bislang nach einer Zehn-Jahres-Frist geltende Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne nicht selbst genutzter Grundstücke abschaffen und einen Planungswertausgleich einführen, um leistunglose Bodenwertgewinne der Allgemeinheit zukommen zu lassen.«*

Dass es für die Nachfolgenden trotzdem keinen Anlass gibt, sich zurückzulehnen, wird deutlich, wenn man auf den mit Bündnis90/Die Grünen und FDP verhandelten Koalitionsvertrag blickt. Er widmet bezahlbarem Wohnen ohne Zweifel breiten Raum. Es geht darin um die Steigerung des Wohnungsneubaus, um vereinfachte Sanierung und gebremsten Mietenanstieg. Es geht außerdem um das wichtige Instrument der Wohnungsgemeinnützigkeit, das eine langfristige Sozialbindung geförderter Wohnungen sichern soll. Auffällig ist die Schwerpunktsetzung bei den Baukosten, obwohl in diesem Buch eindrucksvoll belegt wird, dass die Teuerung ganz besonders auf dem dramati-

schen Anstieg der Grundstückpreise beruht. Die diesbezüglichen Forderungen von Hans-Jochen Vogel, die sich im Wahlprogramm seiner SPD noch in großem Umfang wiederfinden, sucht man im Koalitionsvertrag der Ampel vergebens. Sie waren mit einer FDP, die sich auch bei Grund und Boden dem »*Spiel der freien Kräfte*« verpflichtet fühlt, nicht einigungsfähig. Ein Satz des Koalitionsvertrags macht diese Haltung besonders deutlich. Der Ankündigung, dass über eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit dauerhafte Sozialbindung entstehen soll, folgt sogleich der Satz: »*Sie soll nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit die Struktur der etablierten Wohnungswirtschaft ergänzen, ohne diese zu benachteiligen.*« Vorkaufsrecht für Kommunen würde aber nun einmal das Kaufrecht für Private nach hinten rücken.

Vorrang für Erbpacht statt weiterem Verkauf kommunaler Flächen an Private und die Streichung der zehnjährigen Spekulationsfrist für den steuerfreien Verkauf von Immobilien waren mit einem Koalitionspartner, der auf die Interessen der privaten Wohnungswirtschaft fixiert ist, erst recht nicht zu machen. Immerhin gab es eine Vertagung bei der Frage, ob ein kommunales Vorkaufsrecht für die Kommunen doch wenigstens eine Option bleiben könne. Nachdem nämlich das Bundesverwaltungsgericht der Klage eines Wohnungsbauunternehmens stattgegeben und am 9. November 2021 ein generelles Vorkaufsrecht im Land Berlin verworfen hatte, einigten sich die Koalitionspartner auf den Satz: »*Wir werden prüfen, ob sich*

*aus dem Urteil ... zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in Gebieten einer Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt.« Eine Einigung wurde auch im Hinblick auf die sogenannten Share Deals erreicht, mit denen Immobilienverkäufe großen Stils in Gesellschaftsanteilen verpackt an der Grundsteuer vorbei abgewickelt werden. Sie sollen im Gegenzug zu einer Entlastung privater Immobilienkäufer nicht mehr zulässig sein – beides ganz im Sinne Hans-Jochen Vogels.*

Die Entstehungsgeschichte des vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten neuen Grundsteuergesetzes macht dagegen deutlich, wie wichtig weiterhin möglichst viele unüberhörbare Stimmen vom Schlag »HJV« gewesen wären, die noch stärker als geschehen auf die Wertentwicklung der knappen Ressource Bauland als Engpassfaktor und Preistreiber Bezug genommen hätten. Hans-Jochen Vogel hat das Endresultat und seine holprige Umsetzung nicht mehr erlebt. Er sah dieses Defizit in seinem Buch aber genauso voraus wie die Eigenbrötelei einiger Bundesländer, die über eine Öffnungsklausel abweichende Regelungsmöglichkeiten durchgesetzt und damit für eine noch größere Unübersichtlichkeit gesorgt haben.

Es ist bedauerlich, dass der eingangs zitierte Fingerzeig des Bundesverfassungsgerichts auf konservativer und liberaler Seite kaum noch Sympathisanten hat. Das war vor einigen Jahrzehnten noch anders. Auch darauf weist der Autor hin, indem er etwa aus einer Rede von Franz Josef Strauß aus dem Jahr 1970 zitiert,

in der dieser unmissverständlich Stellung gegen die Profiteure der Bodenpreisentwicklung nimmt. Es wäre auch heute wichtig, in einem breiten demokratischen Konsens für eine gerechte Bodenordnung einzutreten und sie nicht in parteipolitischen Grabenkämpfen auf Jahre zu blockieren.

Ein Ansatz für überparteilichen Fortschritt auf diesem Gebiet könnte darin liegen, dass Lösungswege dort beschritten werden, wo die Probleme am greifbarsten sind: auf der Ebene der Städte und Gemeinden. Schon heute werden etwa kommunale Grundstücke in Berlin, aber beispielsweise auch in kleineren Städten Baden-Württembergs vorrangig auf dem Weg der Erbpacht vergeben. Länder und Bund müssen den verantwortungsvollen Umgang mit Grund und Boden im Eigentum der Allgemeinheit aber in einem breiten Schulterschluss unterstützen – durch gesetzliche Grundlagen, die Rechtssicherheit schaffen und durch eine Finanzausstattung, die die Kommunen nicht immer wieder in den Zwang versetzt, Grundstücke und Immobilien zu veräußern, um handlungsfähig zu bleiben. Die Befreiung der Kommunen von ihren strukturwandelbedingten Altschulden gehört dazu. In diesem Punkt gibt der Koalitionsvertrag auf Bundesebene eine Vorlage, die die Länder mit ihrem Anteil zu einem Treffer verwandeln sollten.

Hans-Jochen Vogel würde es gefallen.

Norbert Walter-Borjans, im Januar 2023

