

**HANS-JOCHEN VOGEL**

**MEHR**

**GERECHTIGKEIT!**

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

**HERDER** 

FREIBURG · BASEL · WIEN



© 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: 978-3-451-07216-1

ISBN E-Book: 978-3-451-81876-9

# Inhalt

---

Warum ich neuerdings auf einem Arbeitsgebiet aktiv bin, das mir schon vor 50 Jahren wichtig war 9

Ein Blick in die Vergangenheit: Frühere Ansätze für eine neue Bodenordnung 12

Vom Münchner Appell 1972 bis zur Novelle zum Bundesbaugesetz 1974 17

Das Thema verschwindet allmählich wieder von der Tagesordnung 23

Nach 50 Jahren: Das Thema kehrt auf die Tagesordnung zurück 25

Die Einrichtung einer Baulandkommission durch die Bundesregierung 27

Meine Vorschläge an die Baulandkommission 29

Der Schlussbericht der Baulandkommission und meine Stellungnahme dazu 35

Warum ist eine neue und gerechtere Bodenordnung gerade jetzt so dringend notwendig? 37

Nun zu meinen Vorschlägen: Auf welche Grundeinsicht stütze ich mich dabei, und welches ist mein Kernziel? 48

Warum und wie sollen dabei die Gemeinden eine besondere Rolle spielen? 51

Was muss geschehen, damit die Gemeinden ihre Aufgabe erfüllen können? 53

Was sollen die Gemeinden jetzt tun? 56

Wie sollen die Gemeinden mit ihrem ›Boden‹-Eigentum umgehen? 58

Soll das alles für alle Gemeinden gelten? 63

Sind meine Vorschläge mit dem Grundgesetz vereinbar? 65

Wie wirken sich meine Vorschläge auf die bereits vorhandenen Regeln und Instrumente aus? 68

Was sollte sonst noch geschehen? 69

Ein wichtiges Thema bleibt noch: Was soll zur Beendigung oder zur Bremsung des ununterbrochenen Anwachsens der leistungslosen Bodengewinne geschehen? 70

Zum Schluss noch einmal: meine Vorstellung von einer neuen und gerechteren Bodenordnung 75

Glossar 78

Über den Autor 80



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

---

Die Suche nach einer gerechteren Bodenordnung und die Frage, wie der seit Jahrzehnten unablässig andauernden Steigerung der Baulandpreise Einhalt geboten werden kann, haben in meinem politischen Leben schon vor fast 50 Jahren in meinen Funktionen als Münchner Oberbürgermeister (1960–1972) und dann als Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1972–1974) eine zentrale Rolle gespielt. Waren doch schon damals die Baulandpreise auf der Bundesebene im Durchschnitt von 7,58 Euro pro Quadratmeter im Jahre 1962 – erst von da an wurden die Preise auf dieser Ebene erfasst – auf 15,72 Euro pro Quadratmeter im Jahre 1970 und damit um 107 Prozent gestiegen. In München – dort begann die Erfassung schon 1950 – betrug der durchschnittliche Quadratmeterpreis hingegen in diesem Jahr 3 Euro und 1970 70 Euro. Er hatte sich also seit 1950 sogar um 2234 Prozent erhöht. Diese Entwicklung hat sich in der Folgezeit kontinuierlich fortgesetzt.

Eine ganz ähnliche unheilvolle Entwicklung wie damals ist dann vor allem seit 2010 wieder im Gang. Die Baulandpreise pro Quadratmeter stiegen in dieser Zeit bundesweit von 156,63 Euro pro Quadratmeter im Jahre 2016 auf 174,94 Euro pro Quadratmeter im Jahre 2017. Für München betragen die entsprechenden Zahlen 1700 und 1876 Euro pro Quadratmeter.

In den Medien und auch in der Politik wurde jetzt aber nur über die rapide Steigerung der Mieten und den zunehmenden Mangel an bezahlbaren Wohnungen diskutiert. Das – für sich betrachtet – durchaus zu Recht. Denn die Angebotsmieten stiegen im Bundesdurchschnitt pro Quadratmeter von 6,81 Euro im Jahre 2015 auf 7,09 Euro im Jahre 2017. In München stiegen sie sogar von 12,60 Euro auf 13,10 Euro. Es wurde auch versucht, dem durch eine sogenannte Mietpreisbremse, das heißt durch ein Mietrechtsnovellierungsgesetz abzuwehren, das am 1. Juni 2015 in Kraft trat und für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt – diese Gebiete wurden durch Landesverordnungen bestimmt – nur Mieten zuließ, die zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete um höchstens zehn Prozent überstiegen. Da diese Regelung nicht genügend Wirkung zeigte, wurde sie schon wenig später durch ein Bundesgesetz vom 29. November 2018 verschärft. Aber auch dieses konnte weitere erhebliche Steigerungen der Mietpreise nicht verhindern.

Keine Rede ist hingegen von einer ganz wesentlichen Ursache der Mietpreissteigerungen, nämlich dem enormen Anstieg der Baulandpreise. Diese Verbindung zwischen beiden Entwicklungen wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass in München 1962 von den Kosten eines Wohnungsbaus auf die Grundstückskosten im Jahre 1961 acht Prozent und auf die Baukosten 92 Prozent entfielen. 1970 machten hingegen die Grundstückskosten in diesen Gebieten bereits 16 Prozent und die Baukosten 84 Pro-

zent aus. Inzwischen betragen die Grundstücksanteile in München im Jahre 2018 79 Prozent und die Baukosten 21 Prozent.

Dies alles brachte mich dazu, das Thema Baulandpreise und damit auch das Gesamtthema Bodenordnung ungeachtet meines Lebensalters – ich stehe nun immerhin in meinem 94. Lebensjahr – noch einmal aufzugreifen. Das tat ich im Jahre 2017 in einem Aufsatz unter dem Titel »Bedarf es wirklich keiner Bodenrechtsreform? Ein verdrängte Herausforderung«, der im November 2017 in der *Süddeutschen Zeitung* veröffentlicht wurde. In diesem Aufsatz schilderte ich die soeben wiedergegebene Baulandpreisentwicklung und ging dann ausführlich auf meine früheren Bemühungen auf diesem Gebiet und das Ergebnis dieser ein. Darüber und über den damaligen Umgang der Politik mit diesem Thema will ich im Folgenden zunächst einmal detailliert berichten. Dies erscheint mir notwendig und nützlich, weil heutige Bemühungen um eine Eindämmung der Bodenpreise und der Bodenspekulation aus den damaligen Erfahrungen und aus den Fehlern, die seinerzeit und bis heute gemacht wurden, Nutzen ziehen können.

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

---

Eine immer lebhaftere Diskussion über die damalige Bodenpreisentwicklung begann in München – aber auch in weiteren Teilen der alten Bundesrepublik – schon in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre des vorigen Jahrhunderts. Im Stadtrat kam es nach längeren Vorgesprächen am 18. November 1970 zu einem von mir angeregten Stadtratsbeschluss, der die Ausarbeitung konkreter Reformvorschläge und die Vorbereitung eines Appells an den Bundesgesetzgeber zum Ziel hatte. Der dem Beschluss vorausgehende Vortrag des zuständigen Referenten – es war dies der Berufsmäßige Stadtrat Werner Veigel als Leiter des Kommunalreferats – liest sich an manchen Stellen so, als ob er heute gehalten worden wäre. Vieles ist von erstaunlicher Aktualität. Deshalb zitiere ich ausführlich aus diesem fast 50 Jahre alten Text.

Gleich zu Beginn heißt es:

*»Ich habe Ihnen heute die Münchner Statistik über die Bodenpreisentwicklung im Jahre 1969 vorgelegt. Die Steigerung um 31 % von 206 % (1968) auf 237 % (1969) bezogen auf eine Preisbasis zum 1.1.1961 bzw. die absolute Erhöhung der Grundstückspreise im Vergleich zum Vorjahr um 15,04 % ist Nachkriegsrekord. In dem laufenden Jahr zeichnet sich keine Besserung ab – im Gegenteil. In der Öffentlichkeit wächst über diese Entwicklung das Unbehagen. Schlagzeilen wie ›Die Bodenspekulation schreit zum Himmel‹ u. ä. werden*

*immer häufiger. Die Problematik ist jedoch nicht neu. Seit Jahren sprechen sich fast alle Parteien und die Kirchen gegen die Auswüchse auf dem Grundstücksmarkt aus. Geschehen ist so viel wie nichts, obwohl selbst der Bundestag 1953 dem damaligen Bundeskanzler Adenauer und seiner Regierung Auftrag erteilt hat, »innerhalb eines Jahres den Entwurf eines Gesetzes vorzulegen, wodurch Spekulationsgewinne an Grund und Boden ausgeschlossen werden.«*

*Die Auswirkungen dagegen spitzen sich immer mehr zu. Die Mieten steigen. Die Bausparer hinken hinter der Entwicklung her. Die Eigentumsbildung wird zum Spekulationsobjekt. Die Städte mit ihrem enormen Grundbedarf für Gemeinbedarfszwecke leiden schwer unter dieser Entwicklung. Der Landeshauptstadt München haben die Bodenpreissteigerungen der Nachkriegszeit runde 700 Mill. DM gekostet. Sie, meine Damen und Herren, die Sie fast tagtäglich mit der Finanzierung lebensnotwendiger Investitionen kämpfen, werden sich ausrechnen, wie viele Schulen, wie viele Krankenbetten, wie viele Altersheimplätze Sie um diesen Betrag hätten schaffen können. Ungeschminkt ausgedrückt: eine verschwindend kleine Minderheit wurde durch diese Entwicklung maßlos reich. Wir Normalbürger finanzieren diese Millionengewinne durch Steuern und durch Verzicht auf dringende Einrichtungen der Daseinsvorsorge.«*

Dann heißt es weiter:

*»Steigender Wohnkomfort und moderne Produktionsmethoden (Fließbandtechnik) verbrauchen immer mehr*

Grundflächen. Boden ist jedoch unproduzierbar. Trotzdem wird er gehandelt wie Ware in einem Krämerladen, d. h. Angebot und Nachfrage bestimmen den Preis. Da das Angebot stagniert und die Nachfrage steigt, überschlagen sich die Preise – wie die vorgenannten Beispiele zeigen. Zusätzlich wird die Spekulation durch Steuervergünstigungen zu dieser Art der Anlage von Vermögen bei einem sowieso schon zu knappen Angebot ermuntert. (So lassen sich z. B. Riesenvermögen vor Vermögens- und Erbschaftssteuerforderungen ganz legal in Immobilienbesitz mit einer völlig unwirklichen Einheitswertfestsetzung »verstecken«). Nach Ablauf einer Frist von 2 Jahren sind sog. Spekulationsgewinne steuerfrei. Die Folge der verstärkten Nachfrage ist weitere Verknappung, ist weitere Wertsteigerung, was wiederum die Spekulation zu verstärktem Engagement anreizt. Eine Spirale ohne Ende!

Das andere Extrem wäre ein verordneter Bodenpreisstopp. Er ist uns noch in unguter Erinnerung mit seinem »schwarzen Grundstücksmarkt«, der sich nach der Preisstoppverordnung von 1936 und den Preisüberwachungsverordnungen von 1942 bzw. 1952 entwickelte und sich bis zum Erlass des Bundesbaugesetzes noch hinzog. Doch auch das Bundesbaugesetz, das die von vielen erhoffte Transparenz und die Konsolidierung des Grundstücksmarktes herbeiführen sollte, erwies sich nicht als wirksames Instrument. Die Erwartungen, die man damals an den mit Überschwang gepriesenen »Strauß von Maßnahmen zur Bekämpfung des Bodenwuchers und Schaffung eines Baulandmarktes mit gerechten Preisen« knüpfte, blühten kaum einen Sommer.«

Schließlich endete der Vortrag so:

*»Ich habe Ihnen die Bodenpreissteigerungen geschildert und zu erklären versucht, warum wir mangels gesetzlicher Handhaben diesem Übel nicht begegnen können. Das sind Fakten, die man zur Kenntnis nehmen muss – ob sie einem gefallen oder nicht. Anders verhält es sich mit der Frage, ob das so zu bleiben braucht und was wir tun können, um hier etwas zu ändern. Der Herr Oberbürgermeister hat in seiner Haushaltsrede betont, dass wir als Stadt zur Bodenrechtsfrage nicht länger schweigen können und dass sich hier der Stadtrat artikulieren sollte. Solche Vorschläge von freigewählten Bürgervertretern einer Stadt wie München gingen endlich über die Diskussion von Verbesserungsvorschlägen, die in der Fachpresse seit Jahrzehnten geführt wird und die bis jetzt nichts gebracht hat, hinaus.*

*Gezielte Forderungen eines Stadtparlamentes von der Bedeutung und Größe Münchens in dieser Frage würden in der Öffentlichkeit und beim Gesetzgeber zumindest Aufmerksamkeit erregen. Die offizielle Meinung der Landeshauptstadt München zur Bodenrechtsfrage, vorgebracht und vertreten von Bürgermeister, Stadträten und engagierten Bürgern der Stadt in politischen Parteien, Verbänden und Organisationen könnte – besonders, wenn sich noch andere Gremien anschließen – der Zündfunke werden für Initiativen des Gesetzgebers. Jahrzehntelanges Weiterdiskutieren und Gesundbeten hilft nichts. Es ist aus der Verantwortung für die Allgemeinheit heraus höchste Zeit, das Eigentum an Grund und Boden im Sinne des Grundgesetzes einer*

*echten Sozialbindung näherzuführen. Um Wucher und Bodenspekulation zu bekämpfen, muss dem Boden seine privilegierte Funktion als Anlagegut mit risikoloser Gewinnchance endlich genommen werden.«*

Der Beschluss, den die Vollversammlung des Stadtrats daraufhin fasste, hatte zunächst die Einsetzung einer Stadtratskommission zum Gegenstand, die dem Stadtrat konkrete Vorschläge zur Beschlussfassung vorlegen sollte. Sie bestand aus fünf Mitgliedern des Stadtrats, von denen drei der SPD und je einer der CSU und der Ausschussgemeinschaft angehörten. Die Kommission arbeitete sehr intensiv und veranstaltete auch eine öffentliche Anhörung, an der unter anderem der Theologe und Nationalökonom Oswald von Nell-Breuning von der katholischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am Main, der Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz und Hans Fecher, der an der Ludwig-Maximilians-Universität in München als wirtschaftswissenschaftlicher Ordinarius tätig war, sowie je ein Vertreter des Bundesministeriums für Wohnungswesen und Städtebau, des Deutschen Städtetags und des Haus- und Grundbesitzervereins München teilnahmen.

Als Ergebnis ihrer Arbeit legte die Kommission dem Stadtrat folgende konkrete Vorschläge für eine Änderung des Bodenrechts vor:

- Beschleunigung des Enteignungsverfahrens und
- Ausweitung des gemeindlichen Vorkaufsrechts sowie Einführung
- eines Baugebots,