

Der Münchner Weg der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung

The Munich Approach to Consensual Statutory Land Reallocation

Christoph Springer | Mathias Jahnke

Zusammenfassung

Die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) prägt seit 1994 die Bodenpolitik der Landeshauptstadt München und verbindet städtebauliche Entwicklung mit sozialer Ausgewogenheit. Seit Mitte der 1990er Jahre ergänzt München dieses Modell durch die einvernehmliche gesetzliche Umlegung, welche die hoheitliche Bodenordnung nach §§ 45 ff. BauGB mit konsensualen Vereinbarungen zwischen Stadt und Eigentümer*innen verbindet. Kernelemente sind städtebauliche Verträge, Einverständniserklärungen zum Umlegungsplan sowie ergänzende Eigentümervereinbarungen. Kennzeichnend für den »Münchner Weg« ist die enge Verzahnung von Bebauungsplanverfahren, städtebaulichem Vertrag und Umlegung mit dem Ziel, Verfahren zu beschleunigen, hohe Rechtssicherheit zu gewährleisten und zugleich flexible Lösungen zu ermöglichen.

Schlüsselwörter: Münchner Weg, Sozialgerechte Bodennutzung, SoBoN, Umlegung, vereinbarte amtliche Umlegung, einvernehmliche gesetzliche Umlegung

Summary

Since 1994, Munich's Socially Equitable Land Use Policy (SoBoN) has combined urban development with social equity by using planning-related land value increases to help finance public infrastructure and subsidized housing. Since the mid-1990s, Munich has complemented this approach with the model of consensual statutory land reallocation, combining statutory land readjustment procedures under Sections 45 et seq. BauGB with consensual agreements between the city and landowners. Key elements include urban development agreements, declarations of consent, and supplementary landowner agreements. The »Munich model« is characterized by close integration of development planning, contractual arrangements, and land reallocation procedures, supported by intensive cooperation between the municipal administration, the land reallocation committee, and landowners. Through the parallelization of procedures, planning and implementation periods can be shortened while ensuring high legal certainty and flexible project-specific solutions.

Keywords: Munich Model, Munich's Socially Equitable Land Use Policy, reallocation of land, agreed-upon official reallocation, consensual statutory reallocation

1 Ausgangssituation – Die Sozialgerechte Bodennutzung in München und die Einführung der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung

Die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) ist seit 1994 ein zentrales Instrument der Münchner Stadtentwicklungspolitik und bildet das Baulandmodell der Landeshauptstadt München. Ziel der SoBoN ist es, planungsbedingte Bodenwertsteigerungen nicht ausschließlich privaten Grundstückseigentümer*innen zukommen zu lassen, sondern die Planungsbegünstigten an den entstehenden Lasten und Kosten mit zu beteiligen.

Ausgangspunkt war die angespannte Wohnungsmarktsituation Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre. Bereits im Rahmen des wohnungspolitischen Programms »Wohnen in München« beschloss der Stadtrat 1989, Planungsbegünstigte stärker an den Kosten des geförderten Wohnungsbaus zu beteiligen. Die rechtliche Grundlage entstand durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, das am 01.05.1993 in Kraft trat. Es ermöglichte erstmals ausdrücklich den Abschluss städtebaulicher Verträge zur Beteiligung von Planungsbegünstigten an den Planungskosten. Darauf aufbauend beschloss der Münchner Stadtrat am 23.03.1994 die Einführung der SoBoN. Der Beschluss legte fest, dass Bebauungsplanverfahren grundsätzlich nur weitergeführt werden sollen, wenn mit den Planungsbegünstigten Vereinbarungen abgeschlossen werden. Diese umfassten:

- Sicherung der Ziele und Zwecke der Planung, die nicht durch planungsrechtliche Festsetzungen zu regeln sind, wie z. B. Sicherung des zeitlichen Ablaufs der Durchführung, Sicherung eines Anteils preisgünstigen oder sozialen Wohnungsbaus nach Maßgabe einschlägiger Stadtratsbeschlüsse oder Sicherung von Betriebsstandorten,
- Übernahme der ursächlichen Kosten (z. B. Planungs-, Erschließungs- und investive Folgekosten) durch die Planungsbegünstigten und
- Verbleib ca. eines Drittels des planungsbedingten Wertzuwachses der Grundstücke bei den Eigentümer*innen.

Dabei sollte etwa ein Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses bei den Eigentümer*innen verbleiben, während gleichzeitig Verkehrs- und Grünflächen sowie Flächen für Schulen oder Kindertagesstätten abgetreten werden müssen. Dieses Modell entwickelte sich zum sogenannten »Münchner Weg« der Baulandentwicklung.

Auszug aus der Historie der SoBoN

Von der Einführung 1994 bis zur Aktualisierung 2024



Abb. 1:
Wichtige Meilensteine
in der Entwicklung der
SoBoN von 1994 bis
heute

Bereits mit dem Beschluss vom 26.07.1995 wurde die SoBoN weiter konkretisiert. Dabei wurde die sogenannte »Zweidrittel-Regel« eingeführt, wonach maximal etwa zwei Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses für öffentliche Zwecke herangezogen werden sollten. Außerdem wird in diesem Beschluss erstmals die gesetzliche Umlegung als ergänzendes Instrument erwähnt. Hintergrund war die Erkenntnis, dass insbesondere größere Entwicklungsgebiete neben vertraglichen Regelungen auch eine Neuordnung von Grundstücken erforderten.

Die eigentliche Einführung der »einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung« erfolgte im Rahmen des SoBoN-Beschlusses von 1997. Dort wurde erstmals ausdrücklich auf die »einvernehmliche gesetzliche Umlegung« Bezug genommen und deren Rolle innerhalb der SoBoN erläutert. Ziel war es, Grundstücksneuordnungen, Flächenabtretungen und SoBoN-Leistungen in einem einheitlichen Verfahren zusammenzuführen und dabei die Wünsche aller Planungsbegünstigten zu berücksichtigen (Stang und Dürr 1996).

In den folgenden Jahren wurde die SoBoN mehrfach angepasst und weiterentwickelt, unter anderem 2001, 2006, 2012, 2017, 2021 und 2024 (Abb. 1). Heute gilt die SoBoN bundesweit als eines der bekanntesten Modelle kommunaler Bodenpolitik. Die Kombination aus städtebaulichen Verträgen und einvernehmlicher gesetzlicher Umlegung bildet dabei bis heute einen wesentlichen Bestandteil des Münchner Modells der Baulandentwicklung.

2 Der »Münchner Weg« der Sozialgerechten Bodennutzung

Der Begriff »Münchner Weg« beschreibt das kooperative Modell der Landeshauptstadt München zur Umsetzung der SoBoN. Ziel dieses Modells ist es, städtebauliche Entwicklung, Wohnungsbau und Infrastruktur gemeinsam mit privaten Grundstückseigentümer*innen und Investor*innen zu realisieren. Die Grundlage des Münchner Wegs entstand Anfang der 1990er Jahre vor dem Hintergrund steigender Bodenpreise, wachsender Wohnungsnachfrage und begrenzter kommunaler Finanzmittel. Die Landeshauptstadt München reagierte darauf mit der Einführung der Sozialgerechten Bodennutzung im Jahr 1994. Seitdem werden Bebauungsplanverfahren grundsätzlich nur weitergeführt, wenn sich die sogenannten Planungsbegünstigten an den durch die Planung ausgelösten Kosten und Lasten beteiligen. Kernelement des Münchner Wegs ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kommune, Grundstückseigentümer*innen, Investor*innen und Wohnungswirtschaft. Über städtebauliche Verträge werden insbesondere:

- Beiträge zur sozialen Infrastruktur,
- Flächenabtretungen für Straßen, Grünanlagen und Gemeinbedarfe der sozialen Infrastruktur sowie
- Bindungen für geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau geregelt.

Die SoBoN verfolgt dabei das Ziel, die sogenannte »Münchner Mischung« zu sichern. Damit ist eine sozial ausgewogene Stadtstruktur gemeint, in der unterschiedliche Einkommensgruppen Zugang zu Wohnraum erhalten. Gleichzeitig soll mindestens etwa ein Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses bei den privaten Eigentümer*innen verbleiben, um Investitions- und Entwicklungsanreize zu erhalten.

Ein wesentlicher Bestandteil des Münchner Wegs ist daneben die einvernehmliche gesetzliche Umlegung. Diese wurde ab Mitte der 1990er Jahre verstärkt eingesetzt, um auch Bebauungsplangebiete mit ungeordneten Grundstücksverhältnissen und komplexe Entwicklungsgebiete mit zahlreichen Eigentümer*innen effizient umsetzen zu können. Die gesetzliche Grundlage bilden die §§ 45 ff. BauGB. Das Verfahren verbindet die hoheitliche gesetzliche Umlegung mit einvernehmlichen Vereinbarungen zwischen Stadt und Eigentümer*innen. Im Rahmen der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung werden:

- Grundstücke neu geordnet,
- öffentliche Flächen bereitgestellt,
- Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen gesichert sowie
- die sonstigen SoBoN-Lasten und -Kosten geregelt.

Die Stadt München hebt dabei vor allem die hohe Rechtssicherheit, die Verfahrensbeschleunigung und die Möglichkeit der Nutzung städtebaulicher Verträge zwischen den Planungsbegünstigten und der Stadt hervor. Mit der Novellierung der SoBoN 2021 wurde der Münchner Weg weiterentwickelt. Zentrales Element ist heute das sogenannte »100-Punkte-Baukastenmodell«, das verschiedene Bausteine wie Förderquoten, Bindungsdauern und Infrastrukturkosten flexibel kombiniert (Kley und Grahovac 2022). Dadurch soll die SoBoN stärker auf unterschiedliche Projekt- und Geschäftsmodelle reagieren können, ohne ihre sozialen Zielsetzungen aufzugeben. Durch die derzeit wiederum angespannte Finanzsituation bei Staat, Gemeinden sowie der Bau- und Wohnungsbauwirtschaft wird für Ende 2026 eine weitere Novellierung der SoBoN erwartet, die insbesondere dem Ausbleiben staatlicher und gemeindlicher Fördermittel Rechnung tragen wird.

3 Das Umlegungsverfahren

3.1 Gesetzliche Umlegung

Die Umlegung ist ein gesetzlich geregeltes Bodenordnungsverfahren nach §§ 45 ff. BauGB. Sie dient dazu, Grundstücke innerhalb eines Plangebiets neu zu ordnen, sodass zweckmäßig geschnittene und erschlossene Baugrundstücke entstehen können. Ziel ist die Umsetzung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Die gesetzliche Umlegung ist ein hoheitliches Verwaltungsverfahren und wird durch die Gemeinde beziehungsweise den Umlegungsausschuss durchgeführt. Grundlage ist ein Bebauungsplan oder ein Gebiet nach § 34 BauGB. Zu den wichtigsten rechtlichen Elementen gehören:

■ Hoheitliches Verfahren

Die Umlegung wird durch Verwaltungsakt eingeleitet (§ 47 BauGB). Mit dem Umlegungsbeschluss tritt eine Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BauGB ein. Dadurch sollen Veränderungen verhindert werden, welche die Bodenordnung erschweren könnten.

■ Neuordnung der Grundstücke

Alle Grundstücke im Umlegungsgebiet werden rechnerisch zur sogenannten Umlegungsmasse vereinigt (§ 55 BauGB). Daraus werden zunächst Flächen für Straßen, öffentliches Grün und/oder die soziale Infrastruktur bereitgestellt. Die verbleibenden Flächen werden anschließend neu zugeteilt.

■ Abschluss durch Umlegungsplan

Das Verfahren endet mit dem Umlegungsplan (§ 66 BauGB). Die Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans ist in § 71 BauGB geregelt. Sie tritt ein, wenn gegen

den Umlegungsplan keine Rechtsmittel mehr eingelegt werden können oder eingelegte Rechtsbehelfsverfahren rechtskräftig abgeschlossen sind. Mit der Bekanntmachung des Zeitpunkts der Unanfechtbarkeit wird der neue Rechtszustand verbindlich wirksam. Ab diesem Zeitpunkt gehen die neu zugeteilten Grundstücke rechtlich auf die jeweiligen Eigentümer*innen über; die bisherigen Grundstücksverhältnisse werden ersetzt. Die Eigentumsänderungen erfolgen dabei unmittelbar kraft Gesetzes und nicht über notarielle Verträge und anschließenden Grundbucheintrag.

■ Rechtsschutz

Gegen Entscheidungen im Umlegungsverfahren sind Rechtsmittel möglich. Das Verfahren ist vollständig gerichtlich überprüfbar.

3.2 Einvernehmliche gesetzliche Umlegung

Obwohl schon vor 1994 gesetzliche Umlegungsverfahren bei der Landeshauptstadt München durchgeführt wurden, wird das Instrument im ersten SoBoN-Beschluss von 1994 nicht erwähnt. Die erste ausdrückliche Erwähnung findet sich im Fortschreibungsbeschluss von 1995. Dort wird der verstärkte Einsatz gesetzlicher Umlegungsverfahren als ergänzendes Instrument angesprochen. Der Begriff »einvernehmliche gesetzliche Umlegung« taucht in den SoBoN-Unterlagen erstmals im Zusammenhang mit dem Fortschreibungsbeschluss von 1997 auf und wird damit als stehender Begriff in München etabliert. Im Abschnitt »4.3 Umlegungspraxis und -verfahren« des Beschlusses wird auf Dürr (1996) verwiesen. Hier heißt es, dass sich einvernehmliche gesetzliche Umlegungsverfahren bestens eignen, die Ziele der Sozialgerechten Bodennutzung zu verwirklichen.

Das Verfahren basiert auf den §§ 45 ff. BauGB und verbindet die rechtlichen Möglichkeiten der gesetzlichen Umlegung mit einvernehmlichen Vereinbarungen zwischen Stadt und Eigentümer*innen. Dabei werden insbesondere Form und Größe der neu zugeteilten Grundstücke sowie finanzielle Leistungen abgestimmt (Dürr 1996). Die Landeshauptstadt München betont hierbei vor allem:

- die Schaffung geordneter Baugrundstücke,
- die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturflächen,
- die hohe Rechtssicherheit sowie
- die Beschleunigung von Planungsverfahren.

Die einvernehmliche gesetzliche Umlegung in München kommt der in der Literatur beschriebenen vereinbarten amtlichen Umlegung gleich (Dieterich et al. 2006, Rd.-Nr. 498b ff.). Sie bildet eine besondere Form der Bodenordnung, bei der freiwillige Vereinbarungen mit den rechtlichen Wirkungen der gesetzlichen Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB kombiniert werden. Darunter wird ein Verfahren verstanden, bei dem sich Grundstückseigentümer*innen und die Gemeinde einvernehmlich über die wesentlichen Eckpunkte der Neuordnung einigen, während der eigent-

liche Vollzug, die Neuordnung und Zuteilung der Grundstücke, anschließend im Umlegungsverfahren erfolgt. Im Unterschied zur klassischen gesetzlichen Umlegung steht bei der vereinbarten amtlichen Umlegung der Konsens – das Einvernehmen – der Beteiligten im Vordergrund.

Die im Einvernehmen aller Beteiligten gefundene Lösung der Grundstücksneuordnung wird über den Umlegungsplan umgesetzt. Dadurch bleiben die wesentlichen Rechtswirkungen der gesetzlichen Umlegung erhalten, insbesondere:

- die unmittelbare Eigentumsänderung kraft Gesetzes,
- die hohe Rechtssicherheit sowie
- die Gebühren- und Grunderwerbsteuerfreiheit der amtlichen Umlegung.

Dieterich et al. (2006, Rd.-Nr. 498b) bezeichnen die vereinbarte amtliche Umlegung deshalb als »Königsweg zum Bauland«, da sie die Vorteile freiwilliger Lösungen mit den Instrumenten der gesetzlichen Bodenordnung verbindet. Die Akzeptanz der Eigentümer*innen wird erhöht.

Für die oben beschriebenen Vereinbarungen im Rahmen der SoBoN bestehen nach Maßgabe des § 11 BauGB weitgehende freie Verhandlungsmöglichkeiten zwischen den Planungsbegünstigten. Auf Grundlage der von der Landeshauptstadt München geprüften Einwurfsflächen können die Beteiligten den Zuteilungs- und Verteilungsmaßstab sowie die Verteilung der künftigen Baufelder weitgehend einvernehmlich festlegen (§ 56 Abs. 2 BauGB). Die konkrete Zuteilung wird dabei grundsätzlich nicht hoheitlich durch die Verwaltung vorgegeben, sondern innerhalb der Grenzen der SoBoN-Verfahrensgrundsätze und des Angemessenheitsgebots nach § 11 BauGB flexibel ausgestaltet. Das Münchner Modell der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung verbindet eine kooperative, planakzessorische Bodenordnung auf Grundlage der §§ 45 ff. BauGB mit der Regelung der SoBoN-Verpflichtungen über städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB soweit diese nicht unmittelbar im Umlegungsplan geregelt werden können, wobei das Einvernehmen aller Grundstückseigentümer*innen über den Verteilungsmaßstab einschließlich der Tragung der SoBoN-Verpflichtungen einen zentralen Bestandteil des Verfahrens bildet (§ 56 Abs. 2 BauGB, § 11 BauGB). Die Verwaltung übernimmt hierbei überwiegend eine begleitende und beratende Funktion und erarbeitet Vorschläge in der Regel auf Wunsch der Planungsbegünstigten und leitet durch das Umlegungsverfahren.

4 Abläufe in der Verwaltung und Zusammenspiel der Akteure

4.1 Ablauf des Umlegungsverfahrens

Ein wesentliches Merkmal der Münchner einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung ist die enge organisatorische und fachliche Verzahnung zwischen Bebauungsplanverfahren, städtebaulichem Vertrag und Umlegungsverfahren. Ziel ist

die weitgehende Parallelisierung der Verfahren, um nach Rechtskraft des Bebauungsplans möglichst zeitnah auch die Rechtskraft des Umlegungsplans zu erreichen. Die Gesamtkoordination des Umlegungsverfahrens liegt bei der Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses der Landeshauptstadt München, die organisatorisch beim Kommunalreferat angesiedelt ist. Dort übernimmt der GeodatenService (Abteilung Bodenordnung), bei dem die Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses verortet ist, die operative Durchführung der Umlegung. Parallel hierzu verantwortet die Abteilung Recht und Verwaltung des Kommunalreferats die Verhandlungen und den Abschluss des städtebaulichen Vertrags. Zwischen beiden Dienststellen ist eine enge und kontinuierliche Abstimmung erforderlich.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung übernimmt als planungsverantwortliche Stelle die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens. Da die Umlegung unmittelbar in die Bauleitplanung eingebettet ist, besteht auch hier eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Referaten. Die gesamte Zeitplanung des Umlegungsverfahrens orientiert sich maßgeblich am Fortschritt des Bebauungsplans. Ziel ist es, nahtlose Übergänge zwischen den einzelnen Verfahrensschritten zu schaffen und die Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans möglichst innerhalb kurzer Zeit nach Rechtskraft des Bebauungsplans zu erreichen.

Eine zentrale Rolle spielen zudem die Eigentümerschaft beziehungsweise die Planungsbegünstigten selbst. Sie sind aktiv in die Verhandlungen eingebunden und verhandeln insbesondere über Verteilungsmaßstab und Zuteilungen sowie Verteilung der SoBoN-Lasten und -Kosten. Sofern die Landeshauptstadt München selbst Grundstückseigentümerin im Umlegungsgebiet ist, wirkt zusätzlich der Immobilienservice der Landeshauptstadt München als beteiligte Dienststelle mit. Der Immobilienservice übernimmt immer für die Landeshauptstadt München die Rolle der Eigentümerin in den Umlegungsverfahren.

Die Durchführung einer Umlegung wird häufig bereits frühzeitig innerhalb der stadtinternen Arbeitsgruppe SoBoN (AG SoBoN) angestoßen, beispielsweise nach Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplans oder auf Initiative der Eigentümer*innen. Bereits in frühen Verfahrensphasen finden oftmals Erstgespräche und Informationsveranstaltungen zur einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung für die Eigentümerschaft statt, um das Verfahren vorzustellen und erste Fragen zu klären. Die eigentliche intensive Verhandlungsphase beginnt spätestens mit Abschluss des Verfahrens nach § 4 Abs. 2 BauGB und dauert regelmäßig bis zum Zeitpunkt des Billigungsbeschlusses von Seiten des Stadtrats an. In diesem Zeitraum werden insbesondere der städtebauliche Vertrag, die Einverständniserklärung zur Umlegung sowie ergänzende Eigentümervereinbarungen abgestimmt und verhandelt. Diese drei Dokumente werden vor dem Billigungsbeschluss durch den Stadtrat der Landeshauptstadt München notariell beurkundet. In dieser Phase erfolgt der wesentliche Teil der organisatorischen, rechtlichen und fachlichen Arbeit der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung.

Nach der Billigung des Bebauungsplans beginnt die eigentliche Erarbeitung des Umlegungsplans. Diese Phase kann vergleichsweise geordnet und ohne unmittelbaren Zeitdruck erfolgen, da bis zur Rechtskraft des Bebauungsplans regelmäßig noch ein Zeitraum von mindestens sechs Monaten vergeht. In dieser Zeit erfolgen die katasterteknische Bearbeitung sowie die intensive Abstimmung mit dem Amt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung (ADBV) München. Hierzu zählen vor allem die Erstellung der Umlegungskarte, die vermessungstechnische Vorbereitung der neuen Grundstückszuschnitte sowie die Abstimmung der künftigen Flurstücksbildung.

Parallel dazu erfolgen enge Abstimmungen mit dem Grundbuchamt. Die Unterlagen für das Ersuchen zur Berichtigung des Grundbuchs (vgl. § 74 BauGB) werden vorbereitet und die rechtlichen sowie technischen Voraussetzungen für den Vollzug des Umlegungsplans geschaffen. Ebenfalls wird der Aufstellungsbeschluss des Umlegungsplans vorbereitet. Ziel ist es, diesen möglichst unmittelbar nach Eintritt der Rechtskraft des Bebauungsplans im Umlegungsausschuss zu beschließen, um einen nahtlosen Übergang zwischen Bauleitplanung und Bodenordnung sicherzustellen.

Nach dem Aufstellungsbeschluss (§ 47 BauGB) ist der Beschluss öffentlich bekannt zu geben und die gesetzliche Widerspruchsfrist einzuhalten (§ 50 BauGB). Anschließend tritt der Umlegungsplan mit dem Datum der Unanfechtbarkeit in Kraft. Mit Eintritt der Unanfechtbarkeit gehen die neu gebildeten Grundstücke kraft Gesetzes auf die jeweiligen Eigentümer*innen über (§ 71 BauGB). Im weiteren Vollzug werden unter anderem die Unbedenklichkeitsbescheinigungen des Finanzamts eingeholt sowie das Ersuchen zur Umschreibung des Eigentums im Grundbuch gestellt. Mit der Berichtigung von Kataster und Grundbuch wird das Umlegungsverfahren formell abgeschlossen.

Auch nach dem rechtlichen Abschluss des Umlegungsverfahrens besteht weiterhin ein erheblicher organisatorischer Aufwand. Im Rahmen eines fortlaufenden Monitorings werden Regelungen aus dem Umlegungsplan und dem städtebaulichen Vertrag sowie noch ausstehende Vollzugsmaßnahmen überwacht und dokumentiert. Erst mit der vollständigen Umsetzung sämtlicher Verpflichtungen gilt das Gesamtverfahren als endgültig abgewickelt.

4.2 Zentrale Bausteine der in München praktizierten einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung

Die einvernehmliche gesetzliche Umlegung basiert im Wesentlichen auf drei eng miteinander verknüpften Bestandteilen: dem städtebaulichen Vertrag, der Einverständniserklärung zur Umlegung sowie ergänzenden Eigentümervereinbarungen. Während der städtebauliche Vertrag in erster Linie die SoBoN-Lasten und -Kosten (mit Ausnahme von Flächenabtretungen) regelt, umfasst die Einverständniserklärung alle Inhalte, die in den späteren Umlegungsplan einfließen und mit den §§ 45 ff. BauGB

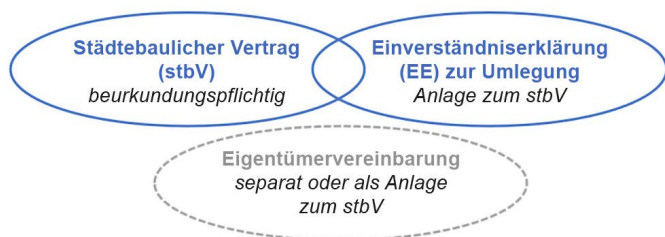


Abb. 2: Zentrale Bausteine der in München praktizierten einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung

vereinbar sind. Eigentümervereinbarungen betreffen dagegen ausschließlich das Innenverhältnis der beteiligten Eigentümer*innen (Abb. 2).

Kennzeichnend für das Verfahren ist die enge Verzahnung dieser Regelungsbestandteile. Sie bauen inhaltlich aufeinander auf und werden vor Billigung des Bebauungsplans abgeschlossen. Dadurch können Bodenordnung und SoBoN-Lasten und -Kosten frühzeitig abgestimmt und parallel zum Bebauungsplanverfahren vorbereitet werden. Die Verhandlungen zum städtebaulichen Vertrag werden bei Bebauungsplänen mit Umlegung federführend durch das Kommunalreferat in Zusammenarbeit mit weiteren Fachreferaten geführt. Parallel dazu wird die Einverständniserklärung zur Umlegung erarbeitet und fortlaufend mit den Inhalten des städtebaulichen Vertrags abgestimmt. Die Planungsbegünstigten beziehungsweise deren anwaltliche Vertretungen sind hierbei unmittelbar in die Verhandlungen eingebunden.

4.2.1 Städtebaulicher Vertrag

Der städtebauliche Vertrag bildet im Münchner Modell der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung die zentrale Grundlage zur Regelung aller SoBoN-Lasten und -Kosten mit Ausnahme von Flächenabtretungen. Dazu zählen insbesondere die Übernahme von Infrastruktur- und Folgekosten und Verpflichtungen zum geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau. Die eigentliche Grundstücksneuordnung und Eigentumsübertragung erfolgt dagegen weiterhin hoheitlich über den Umlegungsplan.

4.2.2 Einverständniserklärung zum Umlegungsplan

Die Einverständniserklärung ist eine von den Eigentümer*innen zu unterzeichnende einseitige Erklärung, in der die wesentlichen Inhalte des künftigen Umlegungsplans einvernehmlich vorweggenommen sowie entsprechend beschränkte Rechtsmittelverzichtserklärungen abgegeben werden. In der Einverständniserklärung werden also bereits während der Verhandlungen und vor der Aufteilung durch den Umlegungsplan umfassend alle notwendigen Schritte zur Durchführung des Umlegungsverfahrens vorbereitet. Die Einverständniserklärung wird von der Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses erarbeitet und ist Anlage des städtebaulichen Vertrags.

Die Einverständniserklärung gliedert sich in einen allgemeinen und einen individuellen Teil. Im allgemeinen Teil werden die grundlegenden rechtlichen und organisa-

torischen Aspekte dargestellt. Dazu zählen insbesondere der Ablauf des Umlegungsverfahrens, die Neuzuteilung der Flächen sowie der Eigentumsübergang. Weiterhin werden der Übergang von Besitz, Nutzen und Lasten sowie die Neubegründung und Rangordnung dinglicher Rechte geregelt. Auch die Aufhebung, Änderung und Übertragung bestehender Rechte und Rechtsverhältnisse werden behandelt. Ergänzend werden der Verteilungsschlüssel und dessen einvernehmliche Festlegung erläutert. Abschließend umfasst der allgemeine Teil Bestimmungen zur Genehmigung nach § 51 BauGB, zu Weitergabeverpflichtungen an Rechtsnachfolger sowie zu Verzichts-, Widerrufs- und Annahmeerklärungen.

Der individuelle Teil konkretisiert diese allgemeinen Regelungen für die einzelnen Beteiligten im Verfahren. Für jede Ordnungsnummer – also jeden Beteiligten im Verfahren – werden jeweils die Eigentumsverhältnisse, die konkrete Neuzuteilung von Bau- und öffentlichen Flächen, der Übergang von Besitz, Nutzen und Lasten sowie bestehende Belastungen im Grundbuch dargestellt. Zudem werden die Rangverhältnisse dinglicher Rechte, bestehende schuldrechtliche Rechte und gegebenenfalls zu leistende Geldbeträge individuell festgelegt.

4.2.3 Eigentümervereinbarungen

Die Federführung für Regelungen, die ausschließlich das Innenverhältnis der Umlegungsbeteiligten betreffen, liegt grundsätzlich bei den Eigentümern selbst. Zur Umsetzung des Bebauungsplans kann sich ein Bedarf nach zusätzlichen Abstimmungs- und Organisationspflichten zwischen den Beteiligten ergeben. Diese werden eigenständig privatrechtlich unter der Eigentümerschaft geregelt. Dies kann zum Beispiel Vereinbarungen zur Übernahme einer Maßnahmenträgerschaft betreffen.

4.3 Beteiligte und Zusammenwirken

4.3.1 Die Planungsbegünstigten

Ziel aller Beteiligten im Rahmen der SoBoN und der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung ist die gemeinsame Schaffung von Baurecht. Voraussetzung hierfür ist regelmäßig die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur und öffentlichen Einrichtungen. Dazu gehören vor allem Flächen für Grundschulen und Kindertagesstätten, öffentliche Verkehrs- und Grünflächen einschließlich Ausgleichsmaßnahmen sowie die Umsetzung des geförderten und gegebenenfalls preisgedämpften Wohnungsbaus einschließlich entsprechender Bindungen. Die Bebauungsplanung orientiert sich dabei nicht an bestehenden Eigentumsverhältnissen, sondern ausschließlich an städtebaulichen und planerischen Erfordernissen. Die Lage von Verkehrsflächen, Gemeinbedarfsflächen oder Grünzügen ergibt sich daher aus fachplanerischen Überlegungen und nicht aus individuellen Grundstücksgrenzen.

Um sowohl die Vorteile des neu geschaffenen Baurechts als auch die mit der Entwicklung verbundenen SoBoN-Lasten und -Kosten fair zu verteilen, bilden die Eigentümer*innen beziehungsweise Planungsbegünstigten eine Solidargemeinschaft. Innerhalb dieser Solidargemeinschaft werden Lasten, Flächenabgaben und Verpflichtungen gemeinschaftlich getragen und abgestimmt. Dadurch wird verhindert, dass einzelne Eigentümer*innen einseitig belastet oder bevorzugt werden. Die einvernehmliche gesetzliche Umlegung bietet hierfür ein besonders geeignetes und ausgewogenes Instrument, da sie die notwendige Bodenordnung mit konsensualen Lösungen und einer gerechten Verteilung von Vorteilen und Lasten verbindet.

4.3.2 Umlegungsausschuss

Zentrales Organ des Verfahrens ist der Umlegungsausschuss. Nach der Bayerischen Umlegungsausschussverordnung kann der Gemeinderat beschließen, den Ausschuss mit sieben Mitgliedern zu besetzen. In München besteht der Umlegungsausschuss aus einer beziehungsweise einem Vorsitzenden aus dem Stadtrat und zwei weiteren ehrenamtlichen Stadträt*innen sowie vier sachverständigen Mitgliedern. Diese umfassen eine/n Bausachverständige/n mit besonderer Erfahrung im Städtebau und Bauplanungsrecht, eine/n Sachverständige/n für Grundstücksbewertung, eine/n Verwaltungssachverständige/n mit juristischer beziehungsweise verwaltungsfachlicher Qualifikation sowie eine/n Vermessungssachverständige/n mit besonderer Expertise im Bereich Vermessung und Geoinformation. Der Umlegungsausschuss ist das entscheidende Beschlussorgan des Umlegungsverfahrens und führt die Umlegung rechtlich eigenverantwortlich durch. Nach den gesetzlichen Vorgaben entscheidet der Ausschuss unabhängig und ist an Weisungen nicht gebunden. Die Beratungen und Beschlüsse erfolgen grundsätzlich in nichtöffentlichen Sitzungen.

In der praktischen Durchführung tagt der Umlegungsausschuss jedoch unregelmäßig und konzentriert sich vor allem auf wesentliche Verfahrensentscheidungen sowie konfliktbehaftete Fragestellungen. Die operative Vorbereitung und Bearbeitung der Verfahren erfolgt überwiegend durch die Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses. In München ist die Geschäftsstelle beim GeodatenService des Kommunalreferats angesiedelt. Diese übernimmt die laufende technische, rechtliche und organisatorische Verfahrensbearbeitung. Der Ausschuss stützt sich dabei in erheblichem Umfang auf die Vorarbeiten der Geschäftsstelle und der weiteren beteiligten Referate.

Bei kritischen oder besonders konfliktträchtigen Fragestellungen wird der Umlegungsausschuss gezielt einberufen. Dies betrifft vorrangig Verhandlungen zur Maßstabfindung der Zuteilung, zur Verteilung von Lasten oder zu grundsätzlichen Entscheidungen der Bodenordnung. Gerade im Münchner Modell der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung übernimmt der Ausschuss damit eine wichtige moderierende und legitimierende Funktion zwischen Verwaltung, Politik und Eigentümerschaft.

4.3.3 Zusammenwirken der Beteiligten

Der Ablauf einer einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung in München beginnt regelmäßig mit dem Vorschlag der stadtinternen AG SoBoN, ein Umlegungsverfahren durchzuführen. Dieser Vorschlag erfolgt bereits in enger Abstimmung mit den Planungsbegünstigten beziehungsweise den beteiligten Grundstückseigentümer*innen. Parallel hierzu nimmt die Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses Kontakt zum Umlegungsausschuss auf. Dieser wird über das geplante Verfahren informiert.

Im nächsten Schritt erfolgt die Anordnung der Umlegung nach § 46 BauGB durch den Stadtrat der Landeshauptstadt München. Darauf aufbauend fasst der Umlegungsausschuss den Einleitungsbeschluss nach § 47 BauGB und eröffnet damit formal das Umlegungsverfahren.

Im Mittelpunkt des Münchner Modells stehen anschließend die eigentlichen Verhandlungen. Diese umfassen insbesondere die Ausarbeitung des städtebaulichen Vertrags, der Einverständniserklärung zur Umlegung sowie die ergänzenden Eigentümervereinbarungen. Ziel ist es, möglichst frühzeitig ein Einvernehmen über Grundstückszuteilungen bzw. Grundstücksneuordnung sowie die Verteilung der SoBoN-Lasten und -Kosten zu erzielen. Vor der Billigung des Bebauungsplans erfolgt der Notartermin zum Abschluss des städtebaulichen Vertrags mit Abgabe der Einverständniserklärung und gegebenenfalls der Abschluss von Eigentümervereinbarungen. Mit dem Billigungsbeschluss des Bebauungsplans liegt anschließend eine belastbare Grundlage für die weitere Bodenordnung vor. Nach Eintritt der Rechtskraft des Bebauungsplans wird der Umlegungsplan aufgestellt. Mit Eintritt der Unanfechtbarkeit gehen die neu gebildeten Grundstücke kraft Gesetzes auf die jeweiligen Eigentümer*innen über.

4.4 Verfahrensdauer im Idealzustand

Die Dauer eines einvernehmlichen gesetzlichen Umlegungsverfahrens beträgt idealerweise drei Jahre. Das Umlegungsverfahren beginnt mit einer etwa halbjährigen Vorbereitungsphase. In diesem Zeitraum erfolgen der Kick-Off des Projekts, erste Abstimmungen mit den Beteiligten sowie die mögliche Anordnung der Umlegung durch den Stadtrat nach § 46 BauGB. Parallel hierzu geht das Bebauungsplanverfahren mit dem für die Umlegung entscheidenden nächsten Schritt in das § 4 Abs. 2 BauGB-Verfahren. Jetzt laufen auch die Vorbereitungen zur förmlichen Einleitung der Umlegung einschließlich der Aufstellung des Bestandsverzeichnisses durch den Umlegungsausschuss. Anschließend beginnen die wesentlichen fachlichen und bodenwirtschaftlichen Arbeiten. Hierzu zählen insbesondere die Erstellung der Anfangs- und Endwertgutachten sowie die SoBoN-Angemessenheitsberechnung. Parallel erfolgt die Einwurfsflächenprüfung mit der Prüfung von Ersatzlandbereitstellungen. Ebenfalls werden mögliche Ansprüche nach § 313 BGB (Anpassung der Vereinbarungen an zwi-

schenzeitlich veränderte Umstände) untersucht und – soweit erforderlich – Lösungsansätze erarbeitet.

Im weiteren Verlauf stehen die Verhandlungen mit den Eigentümer*innen im Mittelpunkt. Dabei werden die Einverständniserklärung zur Umlegung, der städtebauliche Vertrag sowie ggf. die ergänzende Eigentümervereinbarung abgestimmt. Ziel ist es, einvernehmliche Regelungen zu Grundstückszuteilungen und den SoBoN-Lasten und -Kosten zu erreichen. Nach Abschluss der Verhandlungen erfolgt regelmäßig vor der Billigung des Bebauungsplans der Notartermin zum Abschluss des städtebaulichen Vertrags mit Abgabe der Einverständniserklärung und der ergänzenden Vereinbarungen. Für diese besonders arbeitsintensive Phase wird ein Zeitraum von maximal zwölf Monaten angesetzt.

Nach dem Billigungsbeschluss und der späteren Rechtskraft des Bebauungsplans beginnt die Erarbeitung des Umlegungsplans. Der weitere zeitliche Ablauf hängt anschließend maßgeblich von der Dauer bis zur Rechtskraft des Bebauungsplans ab. Ziel ist es, den Umlegungsplan bis zur Rechtskraft des Bebauungsplans vollständig vorbereitet zu haben, sodass der Aufstellungsbeschluss (§ 66 BauGB) möglichst unmittelbar im Anschluss erfolgen kann.

5 Fazit

5.1 Verfahrensmanagement und Nachlauf

Im Rahmen der jährlichen Bebauungsplanstatistik werden die nach den SoBoN-Verfahrensgrundsätzen durchgeführten Umlegungsverfahren kontinuierlich erfasst und fortgeschrieben. Zwischen 1994 und 2025 wurden insgesamt 24 Verfahren förmlich eingeleitet und abgeschlossen (Abb. 3). Dies bedeutet, dass die jeweiligen Umlegungspläne in Kraft getreten sind und die Eigentumsübertragungen rechtswirksam vollzogen wurden. Von diesen Verfahren gelten neun zusätzlich als förmlich abgewickelt. In diesen Fällen wurden sämtliche Verpflichtungen, die nach den SoBoN-Verfahrensgrundsätzen zu erfüllen waren, sowie alle Festsetzungen und Regelungen aus den Umlegungsplänen vollständig erfüllt. In den Jahren davor wurden bereits 26 rein gesetzliche Umlegungsverfahren bei der Landeshauptstadt durchgeführt. Vier Verfahren wurden in den letzten Jahrzehnten eingeleitet und nach Umplanungen bzw. Eigentümerwechseln während der Planungsphasen eingestellt.

Auch nach dem offiziellen Abschluss eines Umlegungsverfahrens besteht weiterhin ein erheblicher organisatorischer und fachlicher Aufwand. Voraussetzung für eine vollständige und rechtssichere Abwicklung sind insbesondere:

- eine nachvollziehbare Dokumentation und Aktenstruktur,
- ein verlässliches Monitoring und Controlling offener Verpflichtungen,



- die kontinuierliche Führung von Statistiken,
- ein funktionierendes Wissensmanagement einschließlich Wissensweitergabe sowie
- eine klare Führungs- und Ressourcenorganisation.

Durch gutes Projektmanagement wird sichergestellt, dass Verfahren vollständig beendet, Verpflichtungen ordnungsgemäß erfüllt und offene Punkte nicht übersehen werden.

5.2 Gegenüberstellung des rein gesetzlichen Umlegungsverfahrens und des Münchner einvernehmlichen gesetzlichen Umlegungsverfahrens

Die gesetzliche Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB ist ein hoheitliches Bodenordnungsverfahren zur Umsetzung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Ziel des Verfahrens ist die Neuordnung von Grundstücken, um zweckmäßig geschnittene und erschlossene Baugrundstücke zu schaffen. Die Umlegung wird durch Verwaltungsakt eingeleitet und kann grundsätzlich auch gegen den Willen einzelner Eigentümer*innen durchgeführt werden. Über die Neuordnung der Grundstücke, den Verteilungsmaßstab sowie die spätere Zuteilung entscheidet der Umlegungsausschuss hoheitlich.

Der wesentliche Vorteil des klassischen gesetzlichen Umlegungsverfahrens liegt in seiner hohen rechtlichen Durchsetzbarkeit. Die Gemeinde kann notwendige Bodenordnungen auch dann umsetzen, wenn zwischen den Beteiligten kein vollständiger Konsens besteht. Gleichzeitig gewährleistet das Verfahren eine hohe Rechtssicherheit sowie klare gesetzliche Strukturen. Nachteile ergeben sich jedoch häufig aus langen Verfahrensdauern, komplexen Abstimmungsprozessen und möglichen gerichtlichen Auseinandersetzungen. Darüber hinaus ist das Verfahren vergleichsweise formalisiert und bietet nur begrenzte Flexibilität für individuelle Lösungen.

Vor diesem Hintergrund entwickelte die Landeshauptstadt München im Rahmen der SoBoN das Modell der einvernehmlichen gesetzlichen Umlegung weiter. Dieses verbindet die hoheitlichen Wirkungen der gesetzlichen Umlegung mit konsensualen Vereinbarungen zwischen Stadt und Grundstückseigentümer*innen (Dürr 1996). Rechtlich bleibt das Verfahren weiterhin eine gesetzliche Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB; wesentliche Inhalte der Bodenordnung werden jedoch vorab einvernehmlich abgestimmt.

Das Münchner Modell beschreibt die einvernehmliche gesetzliche Umlegung ausdrücklich als Kombination aus dem gesetzlichen Umlegungsverfahren nach §§ 45 ff. BauGB und freiwilligen Vereinbarungen unter und mit den Eigentümer*innen. Die Landeshauptstadt München hebt hervor, dass durch dieses Verfahren Grundstücksneuordnung und Realisierung der SoBoN-Verfahrensgrundsätze miteinander umgesetzt werden können.

Ein wesentlicher Unterschied zur rein gesetzlichen Umlegung liegt darin, dass beim Münchner Modell ein hoher Konsens zwischen den Verfahrensbeteiligten angestrebt

wird. Dadurch werden individuelle Lösungen möglich, gleichzeitig erhöhen abgestimmte Regelungen und hierauf beschränkte Rechtsmittelverzichtserklärungen in der Einverständniserklärung die Planungssicherheit erheblich. Nach den Münchner Erfahrungen führt dies zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung. Zudem entstehen Kostenersparnisse, da keine Vermessungskosten für die Vermessung der neuen Grundstücke anfallen. Darüber hinaus entfällt die Grunderwerbsteuer bei der Zuteilung der neuen Grundstücke.

Demgegenüber steht allerdings ein hoher organisatorischer und personeller Aufwand. Das Verfahren erfordert intensive Abstimmungen, umfangreiche Verhandlungen sowie ein dauerhaftes Monitoring der übernommenen Verpflichtungen. Außerdem setzt die einvernehmliche gesetzliche Umlegung eine grundsätzliche Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen voraus. Trotz der konsensualen Elemente bleibt die Umlegung jedoch rechtlich ein öffentlich-rechtliches Verfahren nach §§ 45 ff. BauGB. Die Eigentumsänderungen erfolgen weiterhin hoheitlich über den Umlegungsplan und nicht durch privatrechtliche Kauf- oder Tauschverträge.

Literatur

- Dürr, H. (1996): Einvernehmliche gesetzliche Umlegung im Rahmen des Modells der Münchner Sozialgerechten Bodennutzung. In: Vermessungswesen und Raumordnung (VR), Heft 2/1996, 58. Jg., 95–101.
- Dieterich, H., Dieterich-Buchwald, B., Geuenich, G., Teigel, M. (2006): Baulandumlegung – Recht und Praxis – Rechtliche, technische, wirtschaftliche Aspekte. 5. Auflage, C. H. Beck, München.
- Kley, N., Grahovac, D. (2022): Münchner Baulandmodell der Sozialgerechten Bodennutzung – Novelle 2021 und Möglichkeiten, Grenzen und Rahmenbedingungen der Baurechtsmehrung bei der Nachverdichtung im Innenbereich. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub), Heft 1/2022, 84. Jg., 8–17.
- Stang, W., Dürr, H. (1996): Vereinbarung zur Lastenübernahme im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen im Rahmen von Baulandumlegung. In: Baurecht (BR), Heft 2/1996, 27. Jg., 209–214.
- Landeshauptstadt München (1994): Sozialgerechte Bodennutzung – Stadtratsbeschluss vom 23.03.1994. München.
- Landeshauptstadt München (1995): Sozialgerechte Bodennutzung – Stadtratsbeschluss vom 26.07.1995. München.
- Landeshauptstadt München (1997): Sozialgerechte Bodennutzung – Stadtratsbeschluss vom 10.12.1997. München.
- Landeshauptstadt München (2001): Sozialgerechte Bodennutzung – Stadtratsbeschluss vom 21.03.2001. München.
- Landeshauptstadt München (2006): Sozialgerechte Bodennutzung – Stadtratsbeschluss vom 26.07.2006. München.
- Landeshauptstadt München (2017): Sozialgerechte Bodennutzung – Stadtratsbeschluss vom 26.07.2017. München.
- Landeshauptstadt München (2021): Novellierung der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) – Stadtratsbeschluss vom 28.07.2021. München.
- Landeshauptstadt München (2024): Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung – Neufassung nach Maßgabe des Stadtratsbeschlusses vom 28.07.2021 und Aktualisierung vom 02.10.2024. München.

Kontakt

Vermessungsdirektor Christoph Springer | Dr.-Ing. Mathias Jahnke
Landeshauptstadt München, Denisstraße 2, 80335 München
christoph.springer@muenchen.de | mathias.jahnke@muenchen.de