

Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Umlegungspraxis*

Theo Kötter, Rainer Müller-Jökel und Wilfried Reinhardt

Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 22.5.2001 die privatnützige Ausrichtung der Umlegung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums an Grund und Boden stark herausgehoben. Seitdem sind einige den Beschluss interpretierende kritische Fachbeiträge veröffentlicht worden. Aus diesem Anlass hat sich eine Arbeitsgruppe des AK 5 »Landmanagement« im DVW mit dieser Thematik beschäftigt und die nachfolgende Stellungnahme erarbeitet.

Summary

Within its decision of May 22, 2001 the Federal Constitutional Court has pointed out the orientation of land readjustment on the private avail as a determination of the content and the limitation of land ownership. Since then some this decision interpreting critical articles have been published. A task force of DVW Working Group 5 »Land Management« worked out the following statement.

1 Allgemeines

Das seit 1960 im Bundesbaugesetz (BBauG) bundeseinheitlich normierte und im Baugesetzbuch (BauGB) fortgeführte Umlegungsrecht war und ist in den westlichen und seit 1990 auch in einem Teil der östlichen Bundesländer ein sehr erfolgreiches und von der ganz überwiegenden Mehrheit der beteiligten Eigentümer akzeptiertes Instrument zur Baulandbereitstellung. Nach mehr als vier Jahrzehnten der praktischen Anwendung der Umlegung hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seiner Entscheidung vom 22.5.2001¹ erstmals ausführlich zu wichtigen Aspekten des Umlegungsrechts geäußert. Die Entscheidung bezieht sich insbesondere auf die rechtliche Qualifikation der Umlegung und die Legitimation des Gesetzgebers, ein derartiges hoheitliches Bodenordnungsrecht gesetzlich ausgestalten zu können. Von herausragender Bedeutung für die Umlegungspraxis ist dabei die eindeutige und abschließende Einordnung der Umlegung als Instrument der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 GG. Eine Ausnahme stellen lediglich die Regelungen des § 55 Abs. 5 BauGB dar. Die zwischenzeitlich erschienenen Kommentierungen² zur Entscheidung des BVerfG sowie nachfolgende Entscheidungen zum Umlegungsrecht³ haben neben zweckmäßigen und notwendigen Klarstellungen aber auch zu Diskussionen und Unsicherheiten in der praktischen Anwendung und in der Lehre des Umlegungsrechts geführt. Der vorliegende Beitrag soll aus der Sicht von Praxis und Lehre Empfehlungen für die Anwendung des

umlegungsrechtlichen Instrumentariums vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung und der einschlägigen Stellungnahmen in der Literatur geben.

Hierzu gehören insbesondere die folgenden Aspekte:

- Rechtliche Qualifizierung der Umlegung,
- Einleitungsvoraussetzungen,
- Umlegungsvorteil,
- Flächenabzug und Flächenbeitrag.

2 Rechtliche Qualifizierung der Umlegung

Die Umlegung wurde bisher fast einstimmig von Literatur⁴ und Rechtsprechung als Instrument der Inhaltsbestimmung des Eigentums eingestuft. Dabei wurden jahrzehntelang die Argumente der überwiegenden Privatnützigkeit, der Surrogation, der mindestens wertgleichen Landzuteilung und des gerechten Lastenausgleichs als Begründung für den Rechtscharakter der Umlegung herangezogen. Bereits die Boxberg-Entscheidung des BVerfG⁵ verdeutlichte aber, dass lediglich die Ziel- bzw. Interessenausrichtung des städtebaulichen Gesamtvorhabens

* Stellungnahme des DVW-Arbeitskreises 5 »Landmanagement«
1 BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, 1 BvR 1677/97 u. 1512/97. ZfBR 2001, S. 478.

2 u. a. Haas: Die Baulandumlegung – Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, NVwZ 2002, S. 272; Christ: Die Umlegung als Instrument des privatnützigen Ausgleichs der Eigentümerinteressen, DVBl. 2002, S. 1517.

3 OLG Saarlouis, Urteil vom 23.04.2002, 4 U (Baul) 44/01-11.

4 Schmidt-Abmann: Studien zum Recht der städtebaulichen Umlegung, Duncker u. Humblot Berlin, 1996, S. 36 ff. mit weiteren Nachweisen.

5 BVerfG, Urteil vom 24.03.1987, 1 BvR 1046.85, NJW 1987, S. 1251: »Eine städtebauliche Unternehmensflurbereinigung dient in erster Linie der Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Vorhabens, das in erheblichem Umfang in die ländliche Grundstückssituation eingreift. Der mit ihr verfolgte Zweck besteht darin, dem Unternehmensträger die für das Vorhaben benötigten Grundstücke zu beschaffen. Dies aber ist für die Enteignung typisch. Eine derartige Unternehmensflurbereinigung verliert ihre enteignende Qualität auch nicht dadurch, dass der durch das Vorhaben entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt wird (§ 144 f. Abs. 1 Satz 1 BBauG, § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG). Durch eine solche Maßnahme zur Folgenminderung wird die Fremdnützigkeit des Eingriffs nicht beseitigt. Der jeweilige Grundeigentümer muss – wenn auch nicht als einzelner Betroffener, so doch in einer Solidargemeinschaft mit anderen – den Zugriff auf sein Grundstück zur Verwirklichung eines nicht in seinem oder dem Interesse der Solidargemeinschaft liegenden Vorhabens dulden.«

als maßgebliches Kriterium für die privatnützige und damit inhalts- und schrankenbestimmende Ausrichtung des Eigentums – im Gegensatz zur fremdnützigen Ausrichtung – in Betracht kommt. Bei einer Enteignung liegt dagegen die Zielrichtung der Maßnahme in der Verwirklichung eines Vorhabens für öffentliche Zwecke zum Wohl der Allgemeinheit.

An dieser Definition für die Enteignung hält das BVerfG auch in seiner Entscheidung zur Umlegung fest und beschreibt den Unterschied der Umlegung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zur Enteignung durch die Hervorhebung der **privatnützigen Zielrichtung**⁶.

Da das Eigentum verfassungsrechtlich am konkreten Eigentumsobjekt – hier dem Einwurfsgrundstück – gesichert ist, geht auch im Rahmen der Umlegung das Eigentum i. d. R. wie bei der Enteignung verloren. Gleichwohl handelt es sich aber nicht um eine Enteignung, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Die Zielrichtung der Umlegung liegt im Ausgleich der privaten Interessen der bisherigen Eigentümer und nicht in der Beschaffung von Land für fremdnützige bzw. für öffentliche Zwecke.

Für die rechtliche Qualifizierung der Umlegung ist demnach die privatnützige Zielrichtung des Verfahrens allein entscheidend, während das lange Zeit angeführte Surrogationsprinzip für die rechtliche Einordnung der Umlegung nicht maßgeblich ist.

Für die praktische Umsetzung kommt es nun darauf an, die Privatnützigkeit sachgerecht zu interpretieren, damit diese für die Anordnung und Einleitung einer Umlegung rechtlich zwingende Voraussetzung möglichst einfach und schnell abgeprüft werden kann.

Kern der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG ist die Sicherung eines Freiheitsraumes im vermögensrechtlichen Bereich für den Eigentümer, um ihm dadurch die Möglichkeit der eigenverantwortlichen Gestaltung seines Lebens zu geben. Die in diesem Sinne zu verstehende Privatnützigkeit des Eigentums umfasst insbesondere die beiden Komponenten Wertgarantie (Werterhalt bzw. Wertsteigerung) und Bestandsgarantie.

In der Umlegung können diese Bedingungen einerseits durch die mindestens wertgleiche Zuteilung in Land und andererseits durch den entsprechenden Substanzerhalt – nur Abzug der unbedingt erforderlichen Flächen zur Erschließung und ggf. zum Ausgleich – gewährleistet werden. Die Minderung der eingebrachten Landsubstanz durch den Flächenabzug hat sich an der Größe der Flächen für die **notwendigen Erschließungsanlagen**⁷ zu orientieren. Wie groß ein noch verfassungsrechtlich akzeptabler Substanzverlust in diesem Zusammenhang maximal sein darf, ist höchststrichterlich allerdings bisher noch nicht konkret geklärt worden. Diese und auch die sonstigen belastenden Einschränkungen durch die Umlegung müssen weiterhin in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die durch die Umlegung bewirkt werden. Aus diesen Einschätzungen des BVerfG

lässt sich demnach entnehmen, dass der Umfang eines rechtmäßigen Flächenabzugs durch die Notwendigkeit der Erschließungsanlage und die Angemessenheit in Bezug auf die Verfahrensvorteile begrenzt wird.

Der Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG umfasst neben der Privatnützigkeit des Eigentums auch die **grundsätzliche Verfügungsbefugnis** über den Eigentumsgegenstand. Die Verfügungsbefugnis wird durch die Umlegung jedoch vorübergehend eingeschränkt. Durch die Zuteilung von Bauland nach Maßgabe der früheren Eigentumsverhältnisse (Sollanspruch) wird die umlegungsbedingte Einschränkung der freien Verfügbarkeit über das Eigentumsobjekt beendet.

Hieraus lassen sich zwei Grundbedingungen ableiten: Die Umlegung muss als inhaltsbestimmende Maßnahme des Eigentums einerseits der Privatnützigkeit des Eigentums dienen und andererseits die dauerhafte freie Verfügungsbefugnis über den neuen Eigentumsgegenstand wieder eröffnen.

Für die Umlegungspraxis bleibt es allerdings fraglich, ob die durch die Baureifmachung bewirkte Wertsteigerung verfassungsrechtlich allein ausreicht, wenn sie prinzipiell von den Eigentümern nur dadurch erzielt werden kann, dass diese ihr Eigentum nach der Umlegung an Dritte abtreten müssen. Solche Fälle können z. B. vorliegen, wenn größere Bauflächen für Gewerbe- bzw. Industrienutzung zu bilden sind. Das Eigentum erfährt auch in diesen Fällen durch die Umlegung i. d. R. eine Wertsteigerung, ebenso erhalten die Eigentümer ggf. auch ihre Sollansprüche durch Zuteilung von Bauplätzen oder Miteigentum an größeren Bauflächen. Die Wiederherstellung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Verfügungsfreiheit wird aber nur scheinbar oder in sehr eingeschränktem Maße vollzogen, wenn die bisherigen Eigentümer prinzipiell nicht in der Lage sind, die durch die Bauleitplanung beabsichtigte Nutzung selbst umzusetzen. Zur Realisierung der Wertsteigerung und damit zur Umsetzung der Privatnützigkeit des Eigentums verbleibt in

6 BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, a. a. O.: »Ist mit dem Entzug bestehender Rechtspositionen der Ausgleich privater Interessen beabsichtigt, kann es sich nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handeln (vgl. dazu BVerfGE 101, 239 <259>).

b) Die Baulandumlegung ist danach eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und nicht eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG. Zwar erfolgt die Umlegung im Rahmen eines auch öffentlichen Interessen dienenden städtebaulichen Konzepts. Die Exekutive wird aber durch die §§ 45 ff. BauGB nicht ermächtigt, den Eigentümern ihre Grundstücke zu entziehen, um sie für ein konkretes, dem Wohl der Allgemeinheit dienendes Vorhaben einzusetzen. Das Instrument der Baulandumlegung ist in erster Linie auf den Ausgleich der privaten Interessen der Eigentümer gerichtet. Es soll diesen die bauliche Nutzung ihrer Grundstücke auch in den Fällen ermöglichen, in denen diese sich nicht selbst auf die hierzu notwendige Neuordnung ihrer Eigentumsrechte einigen.«

7 BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, a. a. O.

solchen Fällen für den bisherigen Eigentümer ausschließlich die Aufgabe des Eigentums durch Verkauf. Die Verfügungsfreiheit ist hier allein auf den Werterhalt (bzw. Wertzuwachs) reduziert, während der Bestand des Eigentums zur Erzielung des Werterhalts grundsätzlich geopfert werden muss. Dem Grunde nach hat die Bauleitplanung in solchen Fällen – wenn die bauliche Nutzung der Grundstücke nach der Bodenordnung prinzipiell nicht für die bisherigen Eigentümer vorgesehen ist – eine fremdnützige Zielrichtung, während die Umlegung – allein unter dem Blickwinkel des Werterhalts – noch als privatnützig eingestuft werden kann. Eine derartige Zielinkompatibilität zwischen Umlegung und Bauleitplanung dürfte für die rechtmäßige Durchführung einer Umlegung verfassungsrechtlich durchaus nicht unbedenklich sein, da zur vollständigen Realisierung solcher Vorhaben die Verfügungsfreiheit einer Vielzahl der bisherigen Eigentümer über ihr Eigentum grundsätzlich erheblich reduziert werden muss. Demnach reicht die Betrachtung der Zielrichtung der Umlegung zur Einschätzung der Privatnützigkeit allein nicht aus, prinzipiell muss die Betrachtung der Zielrichtung des Vorhabens ganzheitlich erfolgen. Bei nur reduzierter Zieleinschätzung kann eine ggf. vorhandene Zielinkompatibilität – die Bodenordnung ist scheinbar privatnützig, während die Bauleitplanung fremdnützige Ziele verfolgt – leicht übersehen werden.⁸

Damit dürfte klar sein, dass die Bedingung der Privatnützigkeit des Eigentums – Werterhalt bzw. die Wertsteigerung und der Substanzerhalt des Eigentums – für die Rechtmäßigkeit einer Umlegung zwar unabdingbar, aber nicht ausreichend ist. Die Wiederherstellbarkeit der vollständigen Verfügungsfreiheit, die sich konkret in der Wahl zwischen der Eigennutzung durch Bebauung des Grundstücks oder dessen Verkauf an Dritte ergibt, gehört untrennbar als Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Umlegung dazu. Diese Betrachtung muss allerdings auf das gesamte Umlegungsgebiet und nicht auf einen Einzelfall bezogen werden.⁹

3 Einleitungsvoraussetzungen

Nach § 46 Abs. 1 BauGB ist die Umlegung von der Gemeinde (Umlegungsstelle) in eigener Verantwortung anzuordnen und durchzuführen, wenn und sobald sie zur Verwirklichung eines Bebauungsplans erforderlich ist. Dies bedeutet, dass

- die bestehenden Besitz- und Eigentumsverhältnisse nicht mit den Planungszielen übereinstimmen,
- eine privatrechtliche Regelung nicht zu erwarten ist (die Eigentümer sind nicht bereit oder nicht in der Lage).

Voraussetzung ist somit die Erforderlichkeit der Maßnahme, die nur nach der Lage des jeweiligen Einzelfalles beurteilt werden kann. Für den Regelfall hat der BGH¹⁰ entschieden, dass bereits »verlässlich festgelegte planerische Vorstellungen«, die bei Erlass der Anordnung oder Einlei-

tung der Umlegung die Schlussfolgerung zu tragen vermögen, die Umlegung sei zur Verwirklichung eines Bebauungsplans erforderlich, grundsätzlich ausreichend seien. Im Sonderfall der Existenzgefährdung eines landwirtschaftlichen Betriebs sei die Anordnung oder Einleitung der Umlegung erst statthaft, wenn die Umlegung so weit konkretisiert sei, dass die Grenzen der zuzuteilenden Grundstücke und ihre Nutzung annähernd erkennbar sind.

Die Bindung an den Bebauungsplan umfasst nicht nur die frühere BBauG-Version von qualifizierten Bebauungsplänen, sondern seit dem BauGB auch Gebiete mit einfachem Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB). Nach dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ist die Umlegung auch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zulässig, wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung hinreichende Kriterien für die Neuordnung ergeben. Die für im Zusammenhang bebauten Ortsteile bisher in § 46 Abs. 1 BauGB fehlende Anordnung der Umlegung ist im Rahmen der anstehenden BauGB-Novelle vorgesehen.

Das BVerfG hat mit seinem Beschluss vom 22.5.2001¹¹ nochmals herausgestellt, dass es einer Umlegung nicht bedarf, wenn die Grundstückseigentümer bereit und in der Lage sind, eine dem Bebauungsplan entsprechende Grundstücksneuordnung selbst herbeizuführen.

Dies entspricht auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel, der besagt, dass die Umlegung nicht eingeleitet werden darf, wenn andere, die Eigentums- und Vertragsfreiheit der Beteiligten weniger berührende Mittel – ohne nennenswerte größere rechtliche und wirtschaftliche Schwierigkeiten – die notwendige Neuordnung des Bodens im Umlegungsgebiet ermöglichen würden (Subsidiaritätsprinzip)¹². Dies ist z. B. dann der Fall, wenn die Eigentümer nachweisbar ihre Grundstücke auf privatrechtlicher Grundlage entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans selbst umgestalten wollen und können, wozu auch die Bereitstellung der örtlichen Erschließungsflächen und sonstiger Flächen für öffentliche Zwecke gehört, wenn und soweit diese Flächen in einem förmlichen Umlegungsverfahren nach § 55 Abs. 2 und 5 BauGB aus der Umlegungsmasse vorweg ausge-

8 Schmidt-Abmann: Studien zum Recht der städtebaulichen Umlegung, a. a. O., S. 33: »Jedenfalls kann nicht jeder planungsbedingte Anlass als Legitimationsgrund für eine privatnützige Umlegung anerkannt werden. Andernfalls würde über die Breite der Planungszwecke gem. § 1 Abs. 5 BauGB das Privatnützigkeitsdogma von innen heraus aufgelöst werden.«

9 BGH, Urteil vom 27.04.1979, BGH III ZR 71/79, DVBL 1981, S. 926, ähnlich auch BVerfG, Urteil vom 17.12.1964, 1 BvL 2/62, BVerfGE 18, S. 274.

10 BGH, Urteil vom 12.03.1987, III ZR 29/86, NJW 1987, S. 3260.

11 BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, a. a. O.

12 BGH, Urteil vom 10.11.1983, III ZR 131/82, DVBl 1984, S. 337.

schieden würden. Nach diesem Urteil des BGH¹³ darf eine Gemeinde die Beteiligung an einer freiwilligen Umlegung nur mit gewichtigen Gründen ablehnen, allein das Verlangen nach einem dem Gesetz entsprechenden Flächenbeitrag macht eine Umlegung nicht erforderlich. Die Weigerung der Gemeinde, sich an einer privaten Neuordnung des Baugebiets zu beteiligen, macht vielmehr eine Umlegung nur dann erforderlich, wenn dieser Entschluss, gemessen an den Bindungen, denen die Gemeinde allgemein und in den Bereichen der Bauleitplanung und der Bodenordnung im Besonderen unterliegt, objektiv gerechtfertigt ist.

Eine privatrechtliche Bodenordnung, wie vollständiger freihändiger Erwerb aller Flächen durch die Gemeinde oder einen Träger oder eine private Umlegung bzw. eine Kombination beider Maßnahmen, hat somit grundsätzlich Vorrang. Erst wenn davon auszugehen ist, dass diese Maßnahmen nicht zum Ziel führen, können die hoheitlichen Verfahren zum Einsatz kommen. Dies sind – in der Reihenfolge der Intensität des Eingriffs –

- die Grenzregelung (§§ 80–84 BauGB),
- die gesetzliche Umlegung (§§ 45–79 BauGB),
- die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165–171 BauGB) sowie
- die Enteignung (§§ 85–122 BauGB).

Damit kann die Weigerung eines privaten Eigentümers, sich an einer privatrechtlichen Neuordnung des Baugebiets zu beteiligen, die Umlegung erforderlich machen, weil dies für die Gemeinde der einzige Weg ist, bei widerstreitenden Eigentümerinteressen das geplante Gebiet der vorgesehenen Nutzung zuzuführen. Die Umlegung kann auch dann erforderlich sein, wenn eine Gemeinde die beteiligten Eigentümer wegen einer freiwilligen Umlegung angeschrieben hat, doch nur wenige darauf reagierten. Dies gilt vor allem, wenn es sich um eine Vielzahl von Eigentümern handelt, von denen nicht zu erwarten ist, dass sie den Bebauungsplan in absehbarer Zeit durch eine freiwillige Umlegung verwirklichen werden. Die Gemeinde ist ohne besonderen Anlass nicht dazu verpflichtet, wegen einer freiwilligen Bodenordnung erneut an die Eigentümer heranzutreten und das Umlegungsverfahren zurückzustellen.¹⁴

Im Zusammenhang mit der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG und des BGH sind in der Umlegungspraxis an die Feststellung der Erforderlichkeit der Umlegung besondere Anforderungen zu stellen. Im Rahmen der vom BVerfG¹⁵ und BGH¹⁶ geforderten Anhörung vor Erlass des Umlegungsbeschlusses kann die Bereitschaft der Eigentümer zu einer privaten Umlegung eruiert werden.¹⁷ Aus diesen Entscheidungen ergibt sich, dass zumindest besonders (nachteilig) von einer beabsichtigten Umlegung Betroffene bereits vor Erlass eines Umlegungsbeschlusses nach § 28 VwVfG anzuhören sind. In den Fällen, in denen dies unterblieben ist, ist der Eigentümer in den vorigen Stand gegen die Versäumung der Frist für die Anfechtung des Verwaltungsakts wieder einzusetzen. Dem Beteiligten

ist dabei nach § 28 Abs. 1 VwVfG Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Eine Informationsveranstaltung vor Erlass des Umlegungsbeschlusses kann dabei als Anhörung genutzt werden. Sie kann entweder im Zusammenhang mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung bei der Bebauungsplanung nach § 3 Abs. 1 BauGB oder als selbstständige Umlegungsveranstaltung durchgeführt werden. Zumindest die Eigentümer – soweit aus dem Grundbuch ersichtlich – sollten hierzu schriftlich und/oder durch ortsübliche Bekanntmachung eingeladen werden. Im Rahmen dieser Veranstaltung kann gleichzeitig das Erfordernis des Umlegungsverfahrens (als Zulässigkeitsvoraussetzung) im Hinblick auf eine eventuelle private Regelung geklärt werden. Eine umfassende Anhörung aller Rechtsinhaber ist dadurch jedoch ebenfalls nicht gewährleistet. Hilfreich ist dabei der von der Sachverständigenkommission zur Novellierung des Bodenordnungsrechts im BauGB vorgeschlagene Wegfall der aufschiebenden Wirkung durch eine Erweiterung des § 212 BauGB auf den Umlegungsbeschluss. Damit kann eine Verzögerung des Umlegungsverfahrens durch Anhörungsfehler vermieden werden. Im § 47 BauGB des neuesten BauGB-Novellierungs-Entwurfs ist darüber hinaus eine Anhörung der Eigentümer vor dem Umlegungsbeschluss vorgesehen.

Allerdings wird in der Praxis kaum eine zeitnahe abschließende Entscheidung zu treffen sein, da die umfassende Ermittlung aller (Mit-)Eigentümer oft problematisch ist und es für die meisten Eigentümer schwierig sein dürfte, eine derartig komplexe Entscheidung in ihrer Tragweite beurteilen zu können. Selbst bei eingehender Vorstellung des Verfahrens durch die Gemeinde/Umlegungsstelle ist allein die Frage der Abschöpfung der Umlegungsvorteile und das Risiko eines möglichen Scheiterns einer freiwilligen privaten Regelung (Wer führt durch? Wer klärt Erbengemeinschaften? ...) kaum zu überblicken.

Umlegungstheoretisch, aber auch praxisbedeutsam sind hierbei insbesondere die Fragen:

- Wie ist das vom BVerfG postulierte »Scheitern privatautonomer Regelungen« und der »Ausgleich widerstreitender privater Interessen« festzustellen?
- Welche Verpflichtung hat die Gemeinde (Umlegungsstelle), privatautonome Bemühungen anzuregen und zu unterstützen?

13 BGH, Urteil vom 02.04.1981, III ZR 131/79, NJW 1981, S. 2124 und BGH, Urteil vom 12.03.1987, III ZR 29/86, NJW 1987, S. 3260.

14 Vgl. BGH, Beschluss vom 27.11.1986, III ZR 188/85, nicht veröffentlicht.

15 BVerfG, Urteil vom 31.7.2001, 1 BvR 1061/00, DVBl. 2001, S. 1747.

16 BGH, Urteil vom 10.1.2002, III ZR 212/01, ZfBR 2002, S. 265.

17 Siehe hierzu auch Stemmler: Zur Bedeutung der Anhörungs- und Begründungspflicht im Umlegungsverfahren nach dem Baugesetzbuch. ZfBR 2002, S. 651 ff.

Voraussetzung zur Zulässigkeit einer Enteignung ist nach § 87 Abs. 1 BauGB, dass der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann und sich der Antragsteller ernsthaft um den freihändigen Erwerb vergeblich bemüht hat. Hierbei ist somit eine klare Regelung gegeben, wie vor Einsatz der Enteignung zu verfahren ist. Eine entsprechende gesetzliche Vorgabe fehlt jedoch bei der Umlegung. Nach der bereits zitierten Rechtsprechung des BVerfG vom 22.5.2001¹⁸ ergibt sich, dass die Zulässigkeit einer gesetzlichen Umlegung die Unmöglichkeit einer privaten Umlegung voraussetzt.¹⁹ Es kann nach herrschender Meinung nicht davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde erst die private Umlegung faktisch ausprobieren muss, bevor sie die amtliche Umlegung einleitet. Vielmehr muss die Entscheidung, ob eine private Umlegung zum Erfolg führt, mit Hilfe von objektiven, in angemessenem Umfang ermittelten Argumenten getroffen werden. Reinhardt²⁰ spricht sich für die Entscheidung über die Wahl des Bodenordnungsverfahrens für die Heranziehung von Belangen aus, wobei als Zeitpunkt für die Ermittlung der Kriterien der Zeitpunkt maßgeblich ist, an dem die Wahl des Bodenordnungsinstruments ansteht. Maßgebende Kriterien hierbei sind

- die bestehende Grundstücks- und Eigentumsstruktur,
- die jeweiligen Zulässigkeitsbedingungen des Bodenordnungsverfahrens,
- die Akzeptanz der Beteiligten und
- der voraussichtliche Realisierungszeitraum.

Sollte eine privatrechtliche Regelung in Frage kommen, kann die Gemeinde im Rahmen der Anhörung diese Möglichkeit aufzeigen und abklären, ob die Eigentümer hierzu bereit und in der Lage sind und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist verpflichten.²¹

Denkbar ist ein zweistufiges Verfahren:

- Innerhalb einer zu definierenden Frist (je nach Gebietsgröße und Anzahl der Eigentümer z.B. drei bis sechs Monate) ist die grundsätzliche Mitwirkungsbereitschaft aller Eigentümer durch eine entsprechende Erklärung einschließlich der Vereinbarung bestimmter Umlegungsgrundsätze zu dokumentieren.

18 »Die Baulandumlegung schränkt die verfassungsrechtlich gewährleistete Verfügungsfreiheit des Eigentümers ein. Der Staat nimmt den Eigentümern vorübergehend die Verfahrensherrschaft, wenn diese die Bebaubarkeit der Grundstücke über privatautonome Regelungen einer Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nicht erreichen.« und »Es soll diesen die bauliche Nutzung ihrer Grundstücke auch in den Fällen ermöglichen, in denen diese sich nicht selbst auf die hierzu notwendige Neuordnung ihrer Eigentumsrechte einigen.« Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, a. a. O.

19 So auch Reinhardt: »Die Wahl des optimalen Bodenordnungsverfahrens zur Verwirklichung städtebaulicher Maßnahmen«, in: GuG 1/2003, S. 39 ff.

20 Siehe Reinhardt (2003), a. a. O., hier modifiziert.

21 In Anlehnung an die Vorgehensweise beim Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 Abs. 1 BauGB).

- Anschließend ist bis zu einer weiteren Frist ein konkretes Durchführungskonzept auszuarbeiten, zu dem alle Eigentümer ihre Zustimmung geben müssen.

Andernfalls kann – ggf. nach Einräumung einer angemessenen Nachfrist – das hoheitliche Umlegungsverfahren nach § 45 ff. BauGB eingeleitet werden. Nicht unproblematisch dürfte sein, wenn aus den vorgelegten Unterlagen zu einer beabsichtigten privaten Regelung erkennbar ist, dass diese zu einer deutlichen Übervorteilung einzelner (unerfahrener) Beteiligter führen würde. In diesem Fall sollte die Gemeinde/Umlegungsstelle entsprechende Änderungen fordern bzw. auf der Durchführung einer hoheitlichen Umlegung bestehen.

Eine umfassende private Regelung beinhaltet im Sinne des Gesamtprozesses der Baulandbereitstellung auch eine zeitnahe Herstellung der Erschließungsanlagen in einem von der Gemeinde zu definierenden Qualitätsstandard. Insofern müssen die Eigentümer in der Lage sein, ein inhaltliches, zeitliches, organisatorisches und finanziell schlüssiges Realisierungskonzept vorzulegen. Eine vertragliche Regelung nach § 124 BauGB mit der Gemeinde ist zweckmäßig.

Der Forderungskatalog der Gemeinde kann dabei projektbezogen unterschiedlich definiert werden. Dabei kann das Bebauungsplanverfahren im Wechselspiel mit den vertraglichen Vereinbarungen unterstützend strategisch gesteuert werden.

Ein Anspruch der Eigentümer auf eine umfassende Unterstützung und Betreuung durch die Gemeinde kann nicht erhoben werden, ist aber bei einer Bereitschaft der Gemeinde auch nicht ausgeschlossen (gegebenenfalls gegen Finanzierung der Personal- und sonstigen Aufwendungen).

4 Umlegungsvorteil

Durch die Umlegung nach § 45 ff. BauGB erhalten die Grundstückseigentümer regelmäßig auch in den Fällen ein bebaubares oder sonst nutzbares Grundstück, in denen sie sich nicht selbst auf die dazu notwendigen Neuordnungsmaßnahmen einigen. Daraus resultiert ein Umlegungsvorteil für die Eigentümer, der sich in einem Wertzuwachs für die von der Umlegung erfassten Zuteilungsflächen niederschlägt. So berücksichtigt der Grundstücksverkehr insbesondere, dass

- die Flächen für die notwendige Erschließung und für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen bereitgestellt werden,
- die Zeit bis zur baulichen oder sonstigen privaten Nutzung verkürzt wird,
- das Grundstück im Hinblick auf die zulässige Nutzung optimal gestaltet ist und
- keine Sach- und Verfahrenskosten von den Eigentümern zu tragen sind.

Der Vorteil leitet sich daher aus den jeweiligen Verkehrswerten des Grundstücks vor und nach der Umlegung ab und ist nicht identisch mit den Kosten der dafür erforderlichen öffentlichen Maßnahmen, die diese Wertsteigerung bewirkt haben²².

Das Umlegungsrecht des BauGB knüpft an diese Wertorientierung des Umlegungsvorteils an und fordert einen Ausgleich der Unterschiede der so ermittelten Grundstückswerte, die durch öffentliche Aufwendungen entstanden sind. Der Begriff »Wert« in § 57 BauGB muss in diesem Zusammenhang mit dem Verkehrswert, also dem Marktwert, der Grundstücke gleichgesetzt werden²³. Es geht bei der Bemessung des Umlegungsvorteils nicht um Kostenersatz, sondern um die wertmäßige Einschätzung der Vorteile auf dem Grundstücksmarkt²⁴. Bei den in der sachverständigen Wertermittlung unterstützend herangezogenen Kalkulationsmodellen zur Ermittlung der Wertunterschiede werden die wertrelevanten Einflussgrößen des Marktes erfasst und plausibel quantifiziert²⁵.

Der Vorteilsausgleich der Eigentümer hat nicht den einzigen Zweck, die Aufwendungen der Gemeinde für die Umlegung zu decken²⁶, sondern seine Rechtfertigung ergibt sich aus allgemeinen Billigkeitserwägungen²⁷, wonach die Gemeinde sich für die von ihr zu tragenden Aufwendungen bei den Eigentümern schadlos halten kann. Konstituierendes Element der beitragsähnlichen Zahlungsverpflichtung ist die enge Beziehung der Geldleistung zu den Vorteilen, die den »Leistungspflichtigen« durch öffentliche Maßnahmen der Gemeinde zuwachsen. Aus diesen Gründen basiert die Ermittlung des Geldausgleichs nicht auf einem konkreten Nachweis der Einzelkosten und einer kalkulatorischen Gesamtrechnung, sondern leitet sich von den Grundstückswerten ab²⁸.

Der Vorteilsausgleich ist weiterhin nicht notwendig mit dem Gedanken der Privatnützigkeit der Umlegung verknüpft. Zur Wahrung dieses Grundsatzes ist daher weder ein teilweiser noch ein vollständiger Verzicht auf die Abschöpfung des Umlegungsvorteils erforderlich. Ein Verzicht lässt sich auch nicht aus dem Beschluss des BVerfG herleiten²⁹. Es mag zwar sein, dass die vollständige Abschöpfung des Umlegungsvorteils die Akzeptanz der Umlegung bei den Eigentümern verringert und ihnen Finanzmittel für die Realisierung des Baurechtes entzieht, in Bezug auf den rechtlich geforderten Ausgleich der Umlegungsvorteile geht diese Argumentation indessen ins Leere. Auch ist bei sachgerechter Wahl des Verteilungsmaßstabs keine Benachteiligung der Eigentümer gegenüber denen in einer Flächenumlegung festzustellen, da bei Wertumlegung lediglich eine geldmäßige Abschöpfung des Umlegungsvorteils erfolgt, die Verteilungsmasse jedoch außer durch den im privaten Interesse liegenden Vorwegabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB flächenmäßig nicht geschmälert wird. Dadurch ist diesen Eigentümern auch künftig eine umfassendere Teilnahme an der Entwicklung auf dem Bodenmarkt möglich als den Eigentümern in der Flächenumlegung.

5 Flächenabzug und Flächenbeitrag

Das Instrument der Baulandumlegung zielt in erster Linie auf den Ausgleich privater Interessen der Eigentümer ab und zugleich liegt die Baureifmachung der Grundstücke durch Neuordnung angesichts eines knappen Baulandangebotes auch im öffentlichen Interesse³⁰. Die Bereitstellung von Flächen für die Erschließung und den erschließungs- und bauflächenbedingten naturschutzrechtlichen Ausgleich ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die bauliche Nutzung von Grundstücken und liegt daher im privaten Interesse der Eigentümer. Erst dadurch wird ihnen die Ausübung des Baurechts ermöglicht. Zwar ist der Flächenabzug nach § 55 (2) BauGB mit dem Erschließungsbeitragsrecht nach § 127 BauGB nicht vollständig harmonisiert, jedoch kommen aufgrund der Flächenabtretungen in der Umlegung auf die Eigentümer verringerte Erschließungsbeiträge und auch Kostenersatzbeträge für die Ausgleichsmaßnahmen zu. Deshalb liegen diese Vorwegausscheidungen im privaten

22 Vgl. E. Schmidt-Abmann (1995): Städtebauliche Umlegung, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Flächenbeiträge. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn, S. 169.

23 Vgl. R.-P. Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr (1999): Baugesetzbuch, Kommentierung zu § 57, S. 742.

24 Vgl. E. Otte (2000): Kommentierung zu § 58 Rd. 7. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB-Kommentar, Loseblatt, Stand 2003; H. Schmalgemeier (1995): Zum Umlegungsvorteil bei Erschließungsumlegungen unter Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. In: VR 7 + 8/1995, S. 363 ff.

25 Hecker (2003) weist zurecht darauf hin, dass auch bei der Einwurfsbewertung immer der unmittelbare Preisvergleich anzuwenden ist und die Kalkulationsmodelle, die das Marktverhalten plausibel abbilden, unterstützend zur Absicherung heranzuziehen sind; vgl. L. Hecker (2003): Kalkulationsmodelle zur Einwurfsbewertung in der Umlegung. FuB, S. 164–177.

26 Es besteht enge Beziehung zwischen Geldleistung und Umlegungsvorteil, an der sich auch nichts ändert, wenn dabei außer Umlegungsvorteilen auch allgemeine Planungsvorteile mit ausgeglichen werden müssen. Es handelt sich daher weder bei der Abgabe um eine Steuer noch um einen Beitrag, sondern um eine beitragsähnliche Zahlungsverpflichtung; vgl. dazu bereits BGH, Urteil vom 13.03.1958, III ZR 69/57.

27 Schmidt-Abmann weist diesbezüglich auf die übereinstimmenden Darlegungen in Rechtsprechung, Gesetzesmaterialien und Schrifttum hin; vgl. E. Schmidt-Abmann (1995): a. a. O., S. 169.

28 Im Übrigen ist auch bei der Enteignung das Prinzip des Vorteilsausgleichs zu berücksichtigen, so dass der Wertzuwachs für das Restgrundstück, der durch die Enteignung einer Teilfläche entsteht, bei der Ermittlung der Enteignungsentschädigung zu berücksichtigen ist.

29 Anderer Auffassung ist Christ, der eine Abschöpfung des Umlegungsvorteils nur bis zur Höhe der der Gemeinde tatsächlich entstandenen Kosten für zulässig hält; J. Christ (2002): a. a. O., S. 1525.

30 Vgl. BVerfG Urteil v. 22.5.2001: a. a. O.

Interesse und sie sind zudem zur Erreichung der Ziele der Umlegung, nämlich Grundstücke für die bauliche oder sonstige Nutzung zu gestalten, in den meisten Fällen unverzichtbar.

Darüber hinaus können in der Umlegung gemäß § 55 Abs. 5 BauGB auch Flächen ausgeschieden werden, die für sonstige öffentliche Zwecke bestimmt sind und nicht notwendigerweise überwiegend den Interessen der Eigentümer im Umlegungsgebiet dienen. Eine solche (fremdnützige) Flächenbereitstellung ist an folgende zwingende Voraussetzungen gebunden:

- Der begünstigte Bedarfs- oder Erschließungsträger hat geeignetes Ersatzland zur Verfügung zu stellen, da eine Verkleinerung der Verteilungsmasse für überörtliche Zwecke nicht zulässig ist.
- Eine Umlegung darf nicht mit dem Ziel eingeleitet werden, vorwiegend fremdnützige Vorhaben zu ermöglichen³¹. Für die Mehrzahl der Eigentümer wäre in einem solchen Verfahren die erforderliche Privatnützigkeit nicht mehr gegeben, denn sie müssten außerhalb des Umlegungsgebietes Ersatzland erhalten.

31 Vgl. E. Schmidt-Aßmann (1995): a. a. O., S. 136 f. und die dort angegebenen weiteren Literaturstellen. Der BGH hat im sog. »Winterberg-Urteil« vom 13.12.1990 (BGHZ 113; 139 = NJW 1991, 2011 ff. 2013) zu dieser Frage ausführlich Stellung bezogen: »Anders kann es sich verhalten, wenn die planerische Maßnahme, deren Vollzug die Umlegung dienen soll, etwa die Anlegung einer Durchgangsstraße, keinen derartigen Bezug zum Umlegungsgebiet und seinen Bewohnern aufweist. In solchen Fällen kann die Privatnützigkeit der Maßnahme zu verneinen sein, wenn es der Gemeinde darum geht, Straßenland im Wege des Flächenabzugs zu erlangen, und die Straße vorwiegend überörtlichen Verkehrsbedürfnissen dienen soll. Verfolgt die Gemeinde dabei insgesamt eine fremdnützige Zielsetzung, so kann sie die für erforderlich gehaltenen bodenordnenden Maßnahmen auch dann nicht im Umlegungsverfahren treffen, wenn sie zum Ausgleich der Vorwegausscheidungen nach § 55 Abs. 5 BauGB geeignetes Ersatzland zur Verfügung stellt; ihr verbleibt dann zur Durchsetzung der Bauleitplanung nur das Mittel der Enteignung.« Noch einschneidender ist die Boxberg-Entscheidung des BVerfG vom 24.3.1987, NJW 1987, S. 1251 ff.; danach hat die gleichwertige Landabfindung ohne Flächenabzug keine Bedeutung für die enteignungsrechtliche Qualifizierung der Unternehmensflurbereinigung.

32 Vgl. beispielsweise E. Otte (2000): a. a. O., Kommentierung zu § 58, Rd 9; E. Schmidt-Aßmann (1995): a. a. O., S. 173 und J. Christ (2002): a. a. O., S. 1521.

33 Beispielsweise stuft Dieterich die volle Abschöpfung des überschießenden Flächenbeitrags und die Zuteilung ohne Zweckbindung an die Gemeinde als zulässig ein; H. Dieterich (2000): Die Baulandumlegung, München, S. 160 ff.

34 Diese Frage gewinnt in der Praxis auch dadurch an Bedeutung, dass der naturschutzrechtliche Ausgleich seit dem BauROG 1998 räumlich getrennt vom Baugebiet durchgeführt werden kann und aus Wirtschaftlichkeitsgründen auch weitgehend durchgeführt wird und damit der Spielraum für Flächenbeiträge wieder erhöht wird.

Flächenausscheidungen nach § 55 Abs. 5 BauGB sind ausschließlich im Rahmen einer insgesamt als privatnützig einzustufenden Umlegung auch gegen den Willen des betroffenen einzelnen Grundstückseigentümers möglich. Allerdings reicht die Bereitstellung von geeignetem Ersatzland durch den Bedarfs- oder Erschließungsträger nicht aus. Nach dem Beschluss des BVerfG vom 22.5.2001 müssen offensichtlich darüber hinaus in jedem Einzelfall die strengeren Voraussetzungen gemäß § 87 Abs. 1 und 2 BauGB gegeben sein, denn durch die Umlegung wird in diesen Fällen das Eigentum an einem konkreten Grundstück für öffentliche Zwecke entzogen. Das Wohl der Allgemeinheit muss deshalb für die Flächenausscheidung in zeitlicher und räumlicher Hinsicht konkretisiert werden:

- Die Fläche muss zur Deckung eines aktuellen öffentlichen Bedarfs dienen und
- die Nutzung der Fläche muss zeitnah für den vorgesehenen Zweck erfolgen.

Die fremdnützige Flächenbereitstellung im Rahmen der Umlegung nach § 55 Abs. 5 BauGB bringt für die betroffenen Eigentümer gegenüber der Enteignung erhebliche Vorteile mit sich, denn sie müssten das Land ansonsten alleine aufbringen und es besteht ein Anspruch auf Land von gleichwertiger Qualität und Quantität wie im Umlegungsgebiet und nicht nur auf eine Geldentschädigung. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist bei gleichen Erfolgsaussichten stets das mildere Mittel zu wählen.

Nach § 58 BauGB hat die Umlegungsstelle von den eingeworfenen Grundstücken unter Anrechnung des Flächenabzugs nach § 55 Abs. 2 BauGB einen Flächenbeitrag in einem solchen Umfang abzuziehen, dass die Umlegungsvorteile ausgeglichen werden. Dabei hat die Umlegungsstelle allerdings einen Ermessensspielraum, denn der Flächenbeitrag kann (bis zur Kappungsgrenze von 30 % bzw. 10 %) ganz oder teilweise auch in Geld abgeschöpft werden. Zum Vorteilsausgleich in Fläche wurden deshalb schon vor dem Beschluss des BVerfG vom 22.5.2001 unterschiedliche Standpunkte vertreten, die von der Frage ausgehen, ob ein Flächenbeitrag

- lediglich bis zu den der Gemeinde entstehenden Aufwendungen für die Umlegung und für darüber hinausgehende Zwecke im privaten Interesse der Eigentümer im Umlegungsgebiet³² oder
- bis zum vollständigen Ausgleich der Umlegungsvorteile³³

erhoben werden kann. Vor diesem Hintergrund ist eine kritische Neubewertung der Flächenbeitragsregelung im Lichte des Beschlusses des BVerfG zweckmäßig³⁴.

Zunächst ist festzustellen, dass der Vorteilsausgleich in der Umlegung sowohl beim Wert- als auch beim Flächenmaßstab aus Billigkeitserwägungen geboten ist. Die Abschöpfung des über den erschließungsbezogenen Flächenabzug hinausgehenden Umlegungsvorteils in Fläche und dessen Zuteilung an die Gemeinde zur freien Verfügung z. B. zur allgemeinen kommunalen Bodenbevorratung oder zur Versorgung bestimmter Bevölkerungs-

gruppen mit Bauland ist aus verfassungsrechtlicher Sicht indessen anders zu beurteilen als ein Vorteilsausgleich in Geld³⁵. Mit der Erhebung eines über den Flächenabzug hinausgehenden Flächenbeitrags erfolgt der Entzug des Eigentums in der Umlegung mit dem Ziel der hoheitlichen Güterbeschaffung und ein solcher Flächenbeitrag verringert zugleich die Verteilungsmasse gegenüber der Wertumlegung. In diesem Zusammenhang ist deshalb zu beachten, dass Art. 14 GG insbesondere eine Bestandsgarantie ist und das Ziel der Abschöpfung der umlegungsbedingten Vorteile ebenso über das mildere Mittel der Zahlung eines entsprechenden Geldbetrages erreicht werden kann. Hinzu kommen das Konservationsprinzip und das Ziel der Umlegung, die privaten Interessen der Eigentümer im Umlegungsgebiet auszugleichen. Daraus kann gefolgert werden, den Vorteilsrahmen nicht in jedem Fall durch solche Flächenbeiträge voll auszuschöpfen, die nicht mehr durch eine privatnützige Verwendung gedeckt sind.

Der flächenmäßige Vorteilsausgleich kann daher unstrittig aus folgenden privatnützigen Gründen den Flächenabzug und die umlegungsbezogenen Aufwendungen der Gemeinde überschreiten³⁶:

- Beschaffung von Ersatzland für den Flächenabzug nach § 55 Abs. 5 BauGB, das anderweitig nicht beschafft werden kann,
- Abfindung derjenigen Eigentümer von Kleinstgrundstücken mit mindestens einem Baugrundstück, die ansonsten kein bebauungsfähiges Grundstück erhalten könnten und daher lediglich Anspruch auf einen Geldausgleich hätten.

Ein derart begrenzter Flächenbeitrag dient zweifelsfrei dem Ausgleich privater Interessen der Alteigentümer und wird zudem durch das Solidaritätsprinzip gestützt. Weitergehende Flächenbeiträge bis an die gesetzlich zulässigen Grenzen von 30 % bei Neuerschließungsgebieten bzw. 10 % in anderen Gebieten sollten nur einvernehmlich erhoben werden.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen einen den Umlegungsvorteil in jedem Fall ausschöpfenden Flächenbeitrag haben zur Einführung von Obergrenzen für den Flächenbeitrag in § 58 Abs. 1 S. 2 BauGB geführt, so dass der gesamte Umlegungsvorteil bei Wertzuwächsen über 43 % flächenmäßig nicht abgeschöpft werden kann. Die Eigentümer können so an der Bodenwertentwicklung weiterhin partizipieren und es verbleiben ihnen auch in der Flächenumlegung i. d. R. Grundstücke, die flächenmäßig nicht um alle Vorteile gekürzt sind. Durch die Pau-

schalierung hat der Gesetzgeber der praktischen Handhabung Rechnung getragen. Problematischer sind daher die Fälle mit geringeren Wertzuwächsen durch die Umlegung, die vollständig durch Flächenbeitrag erfasst werden, die in der Praxis jedoch sehr selten auftreten.

Die Novelle zum BauGB – Regierungsentwurf – sieht mit der erweiterten Kombinationsmöglichkeit von Flächenbeitrag und Geldausgleich ein flexibles Instrument zum Vorteilsausgleich in der Flächenumlegung vor, das eine verfassungskonforme Flächenabschöpfung und zugleich auch einen vollständigen Vorteilsausgleich ermöglicht.

6 Schlussbemerkungen

Die Feststellung der privatnützigen Zielrichtung der Baulandentwicklung, also der Bauleitplanung einschließlich ihrer Realisierung, ist für die Umlegungspraxis von grundlegender Bedeutung. Dies ist in der Praxis durchaus in vielen Fällen eine unverkennbar schwierige Problematik. Erst wenn diese Bedingung bejaht werden kann, können die weiteren Einleitungsvoraussetzungen, insbesondere die Angemessenheit des Verfahrens in der Rangfolge »privatrechtliche vor hoheitlichen Verfahren« und sonstige Bedingungen, zweckmäßig geprüft werden. Der Umlegungsvorteil als Summe der durch die Umlegung bewirkten Wertänderungen ist im BauGB nach wie vor als Wertdifferenz definiert. Daran hat insbesondere auch die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG weder direkt noch indirekt etwas geändert. Die Umlegungspraxis muss allerdings mit der Handhabung des Flächenbeitrags und der Flächenbereitstellung für sonstige öffentliche Zwecke äußerst vorsichtig umgehen, da hier die Umlegung den Bereich der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums leicht verlassen kann. Insgesamt wird das Instrument der Umlegung aufgrund der Rechtssicherheit in der Handhabung, der flexiblen und effizienten Einsatzmöglichkeiten für die aktuellen Aufgaben der Stadtentwicklung und des Stadtumbaus sowie nicht zuletzt wegen des geringen kommunalen Risikos ein zentrales Instrument zur Steuerung der Baulandentwicklung in den Städten und Gemeinden bleiben.

Anschrift der Autoren

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter
 Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik
 Universität Bonn
 Nussallee 1, 53115 Bonn
 koetter@uni-bonn.de

Dipl.-Ing. Rainer Müller-Jökel
 Stadtvermessungsamt
 Braubachstraße 15, 60311 Frankfurt am Main
 rainer.mueller-joekel@stadt-frankfurt.de

Dr.-Ing. Wilfried Reinhardt
 Vermessungs- und Katasteramt Kusel
 Bahnhofstraße 59, 66869 Kusel
 Wilfried.Reinhardt@lvermgeo.rlp.de

35 Otte hält die Zuteilung des überschießenden Flächenbeitrags an die Gemeinde ohne öffentliche Zweckbindung für unzulässig, vgl. E. Otte (1987): Fortentwicklung des Bodenordnungsrechts im Baugesetzbuch (BauGB). VR 1987, S. 73–93.

36 Vgl. E. Otte (2000): a. a. O., Kommentierung zu § 58, Rd 9 ff.; H. Dieterich (2000): a. a. O., S. 167.