

Auswirkungen des BauGB 2004 auf die Praxis der gesetzlichen Bodenordnung*

Theo Kötter, Rainer Müller-Jökel und Wilfried Reinhardt

Zusammenfassung

Im Rahmen der Anpassung der im Baugesetzbuch (BauGB) zu beachtenden umweltschutzrechtlichen Belange an die europarechtlichen Vorgaben wurde auch das Bodenordnungsrecht durch das Europarechtsanpassungsgesetz – EAG Bau¹ fortentwickelt.

Die Novellierung zielt auf Verwaltungsvereinfachung, Verbesserung der Praxistauglichkeit, Harmonisierung sowie klarere Strukturierung des Bodenordnungsrechts. Dies betrifft insbesondere die unterschiedlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Umlegung im Geltungsbereich von Bebauungsplänen auf der einen Seite und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile auf der anderen Seite. Das in den §§ 80 ff. BauGB a. F. geregelte Grenzregelungsverfahren wurde zu einem vereinfachten Umlegungsverfahren fortentwickelt. Für einfache, relativ unkomplizierte Bodenordnungsfälle kann das neue Instrument als »kleine Umlegung« unter Beachtung der allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen der »klassischen Umlegung« und Ausnutzung des geringen Verfahrensaufwandes der bisherigen Grenzreglung in der Praxis zu schnellen sachgerechten Ergebnissen führen.

Summary

Within the adaptation of the environmental aspects of the Federal Building Code (BauGB) to the preconditions of Euro-

pean Law also the statutory provisions concerning land re-allocation have been developed by the Europarechtsanpassungsgesetz – EAG Bau.

The amendment intended a lean administration, more suitability in praxis, a harmonisation and a clearer structure of the legislation concerning land reallocation. This concerns in particular the different preconditions and legal consequences of land readjustment within binding land use plans on the one hand and within built-up areas on the other hand. The procedure of boundary regulation in §§ 80 ff. BauGB (old version) has been developed to a simplified land readjustment instrument. In cases of basic, uncomplicated tasks of land readjustment the new instrument can be used as »small land readjustment« and leads to fast and appropriate solutions in praxis regarding the general conditions of the application of the »classic land readjustment« and taking the advantages of the little procedure expenditure of the previous boundary regulation.

* Stellungnahme des DVW-Arbeitskreises 5 »Landmanagement« 1 Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.6.2004, BGBl. I, S. 1359. Bekanntmachung der Neufassung des BauGB vom 23.9.2004, BGBl. I, S. 2414.

1 Die Änderungen im Überblick

Anlass für das Gesetz zur Anpassung des BauGB an das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau), das am 20.7.2004 in Kraft trat, war die sog. Plan-UP-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen und die Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme. In diesem Zusammenhang hat die Baurechtsnovelle 2004 indessen nicht nur eine Vielzahl von Änderungen für das Recht der Bauleitplanung gebracht, sondern es hat ebenso neue Rechtsgrundlagen für den Stadtumbau und Maßnahmen der sozialen Stadt geschaffen sowie auch das Bodenordnungsrecht weiterentwickelt und klarer strukturiert. Der Gesetzgeber hat in der Begründung zum EAG Bau die hohe Bedeutung der Bodenordnung für die Baulandbereitstellung herausgestellt und sich der Meinung des Sachverständigengremiums zur Fortentwicklung der Bodenordnung nach dem BauGB² angeschlossen, dass sich das bestehende Instrumentarium, insbesondere die Baulandumlegung aus der Sicht der Praxis bewährt habe.³ Gleichwohl bestehe ein Bedarf an Vereinfachung und an einem weniger aufwändigen Verfahren als dem der »klassischen Umlegung« für solche Fälle, bei denen nicht stärker in den Bestand eingegriffen werde. Das Gesetz greift daher im Wesentlichen die Vorschläge des Sachverständigengremiums zur vereinfachten Umlegung und zu anderen Aspekten des Umlegungsrechts auf.

Zu den wohl für die Praxis bedeutsamsten verfahrensbzw. materiellrechtlichen Neuerungen des Bodenordnungsrechts gehören

- die Anhörungspflicht der Beteiligten vor dem Umlegungsbeschluss (§ 47 Abs. 1 BauGB),
- die konsequente Umstellung des gesamten Umlegungsrechts auf die Anwendbarkeit auch in den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen gemäß § 34 BauGB,
- die Einführung eines Geldausgleichs zur vollständigen Abschöpfung des Umlegungsvorteils in der Flächenumlegung (§ 58 Abs. 1 BauGB) sowie
- die Fortentwicklung der Grenzregelung zur vereinfachten Umlegung (§ 80 ff. BauGB).

Darüber hinaus weist das BauGB 2004 zwar eine erhebliche Anzahl geringfügiger Änderungen im Umlegungsrecht auf, die allerdings die bewährten Prinzipien der Baulandumlegung nicht tangieren. An den nachfolgen-

den kursorischen Überblick über die redaktionellen und klarstellenden Neuregelungen im Recht der Bodenordnung schließt sich eine differenziertere Darstellung und Diskussion der weitreichenderen Änderungen an.

Zweck und Anwendungsbereich der Umlegung sind in § 45 BauGB materiell-rechtlich unverändert geblieben und ausschließlich redaktionell neu gefasst worden. Für den Einsatz in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil werden nunmehr ausdrücklich einfache Bebauungspläne zur Ableitung von Kriterien für die nach Lage, Form und Größe für die bauliche und sonstige Nutzung zweckmäßige Neuordnung der Grundstücke erwähnt. Die Bedeutung einfacher Bebauungspläne für die Umlegung ergibt sich in diesen Fällen indessen bereits aus analoger Anwendung des § 30 Abs. 3 BauGB. Die Regelung des »Parallelverfahrens« (bisher § 45 Abs. 2 BauGB) wurde aus Gründen der Systematik nach § 47 Abs. 2 BauGB verschoben.

Nach der bislang geltenden Fassung des § 50 BauGB konnte die Gemeinde mit Einverständnis der Beteiligten auf eine ortsübliche Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses verzichten. Diese Regelung wurde mit dem Ziel gestrichen, die reibungslose Durchführung der Umlegung zu fördern, denn dadurch wird formalrechtlich die Information aller Personen mit noch unbekanntem Rechten sichergestellt, und es wird in allen Fällen die Frist für die Anmeldung dieser Rechte nach § 50 Abs. 2 BauGB in Gang gesetzt.

Eine Klarstellung haben auch die Vorschriften zur Verfügungs- und Veränderungssperre (§ 51 BauGB) erfahren. Danach werden nunmehr ausdrücklich die genehmigungsfreien Bauvorhaben, mit deren Durchführung vor dem Inkrafttreten der umlegungsrechtlichen Veränderungssperre begonnen werden durfte, von dieser Veränderungssperre ausgenommen. Dies setzt allerdings die Information der Gemeinde durch den Bauherrn vor Baubeginn voraus sowie einen entsprechenden Verzicht der Gemeinde auf ein formelles Genehmigungsverfahren. Im Hinblick auf die Genehmigungsvorbehalte war aufgrund der Streichung der Teilungsgenehmigung eine Änderung der Verweisung in § 51 Abs. 3 Satz 2 BauGB erforderlich. Das BauGB 2004 weist auf die entsprechenden Regelungen des § 22 Abs. 5 BauGB zur Fremdenverkehrssetzung hin. Gegenüber dem bisherigen Recht ist dabei bemerkenswert, dass ein Negativattest nicht zwangsläufig ausgestellt werden muss, wenn ein Vorhaben keiner Genehmigung bedarf.

Mit dem BauGB 2004 muss künftig in jedem Fall eine öffentliche Auslegung der Bestandskarte und des Bestandsverzeichnisses für die Dauer eines Monats erfolgen. Damit ist die Möglichkeit nach § 53 Abs. 2 Satz 3 BauGB a.F. entfallen, mit Einverständnis aller Beteiligten auf diese Auslegung zu verzichten. Auch diese Änderung fördert sicherlich die Transparenz des Umlegungsverfahrens und die Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

In Anknüpfung an die Regelungen im Zusammenhang mit der Genehmigung in Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen (§ 22 Abs. 6 BauGB) und in Gebieten des Be-

² Vgl. dazu den Bericht »Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch« der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) eingesetzten Sachverständigengremiums, herausgegeben vom BMVBW, Berlin 2002.

³ Vgl. Begründung zum EAG Bau, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Berlin 2003, S. 20.

sonderen Städtebaurechts (§§ 145 und 172 BauGB) ist auch das Verfahren bei Eintragungen in das Grundbuch in Umlegungsgebieten in § 54 Abs. 2 BauGB redaktionell überarbeitet und klargestellt worden. Danach hat die Umlegungsstelle nunmehr zweifelsfrei das Recht, das Grundbuchamt zu ersuchen, einen Widerspruch gegen unrichtige Grundbuchinhalte einzutragen.

Neben dem Umlegungsrecht hat auch das Vorverfahren gemäß § 212 BauGB Veränderungen erfahren, die der Verfahrensbeschleunigung dienen sollen. Soweit nach landesrechtlichen Vorschriften ein Vorverfahren vorgesehen ist, entfaltet ein Widerspruch gegen den Umlegungsbeschluss und die Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans nunmehr ebenso wie bisher bereits ein Widerspruch gegen die vorzeitige Besitzeinweisung keine aufschiebende Wirkung mehr. Analog ist auch beim Antrag auf gerichtliche Entscheidung (§ 224 BauGB) der Suspensiveffekt aufgehoben worden. Nach der Begründung zum Regierungsentwurf soll dadurch der Verfahrensbeschleunigung Vorrang vor dem Rechtsschutzinteresse der Beteiligten gegeben werden, da zumindest keine irreversiblen Beeinträchtigungen der Betroffenen eintreten können⁴.

2 Anhörung der Eigentümer

Im Zuge der BauGB-Novellierung wurde § 47 Abs. 1 BauGB dahingehend ergänzt, dass der Umlegungsbeschluss erst nach vorheriger Anhörung der Eigentümer gefasst werden darf. Damit wurde den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen, dass ein Verwaltungsakt, der in Rechte der Beteiligten eingreifen kann, einer vorherigen Anhörung bedarf (§ 28 VwVfG) sowie der höchstrichterlichen Rechtsprechung Rechnung getragen. Dem Beteiligten ist nach § 28 Abs. 1 VwVfG im Rahmen der Anhörung Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Auch der Umlegungsplan ist nach § 66 Abs. 1 BauGB bereits bisher nach Erörterung mit den Eigentümern durch Beschluss aufzustellen.

Zugleich wurde in § 47 Abs. 1 BauGB 2004 das Erfordernis der Anhörung auf den Kreis der Eigentümer beschränkt, um die zu erwartenden Unsicherheiten über den Kreis der zu Beteiligten zu vermeiden.

Ziel einer Beteiligung der Eigentümer ist zunächst die umfassende Information über die grundsätzlichen bodenordnerischen Realisierungsmöglichkeiten städtebaulicher Planungen. In diesem Zusammenhang ist ebenso zu erörtern, ob eine privatautonome Regelung möglich oder eine hoheitliche Bodenordnung erforderlich ist.⁵ Die vorgeschriebene Anhörung bedeutet nicht, dass die Eigentümer sich zwingend äußern müssen, sondern die Gelegenheit im Rahmen des Verfahrens erhalten, eine Stellungnahme abzugeben.

Bisher herrschte in der Praxis weitgehend die übereinstimmende Meinung, dass eine (zumindest förmliche)

Anhörung vor Erlass des Umlegungsbeschlusses nicht erforderlich sei. Gleichwohl wurden bereits seit vielen Jahren von zahlreichen Umlegungsstellen Informationsveranstaltungen zur Durchführung eines Umlegungsverfahrens angeboten. Diese Informationsveranstaltungen fanden dabei (teilweise im Zusammenhang mit einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung bei der Bebauungsplanung) vor oder auch nach der Einleitung des Umlegungsverfahrens statt. Ein Nachweis über die Teilnahme der Eigentümer unterblieb in der Regel.

Das BVerfG⁶ und der BGH⁷ haben mit ihren Entscheidungen in den Jahren 2001 und 2002 dargelegt, dass zumindest besonders (nachteilig) von einer beabsichtigten Umlegung Betroffene bereits vor Erlass eines Umlegungsbeschlusses nach § 28 VwVfG anzuhören sind.⁸ In den Fällen, in denen dies unterblieben ist, ist der Eigentümer bei der verspäteten Einlegung von Rechtsmitteln gegen den Umlegungsbeschluss in den vorigen Stand gegen die Versäumung der Frist für die Anfechtung des Verwaltungsakts wieder einzusetzen.

Für die Form der Anhörung gibt es keine Vorschriften, sie kann mündlich oder schriftlich erfolgen. Die Entscheidung trifft die Umlegungsstelle. Die mündliche Anhörung kann in Einzelgesprächen oder in einem Anhörungstermin vorgenommen werden. Die Einladung kann dabei durch Brief und ggf. durch ortsübliche öffentliche Bekanntmachung vorgenommen werden. Einige Gemeinden führen bereits seit der o. a. Rechtsprechung des BVerfG die Anhörung in schriftlicher Form durch, indem sie die Eigentümer anschreiben und Gelegenheit zur Stellungnahme anbieten. Wegen der Komplexität der Umlegungsverfahren sind individuelle Anschreiben an die Eigentümer i. V. m. einer Informationsveranstaltung vorzuziehen. Ein Problem besteht darin, dass die Eigentümer zu diesem Zeitpunkt weitgehend, aber nicht unbedingt abschließend, zu ermitteln sind.

In der Praxis bietet es sich an, die Anhörung der Eigentümer als selbstständige »Umlegungsveranstaltung« (einschließlich einer Vorstellung der Bebauungsplanung) durchzuführen.

Es empfiehlt sich eine Kombination von individuellen Anschreiben in den Fällen, in denen die Eigentümer mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln sind, und öffentlicher Bekanntmachung, um zumindest allen Eigentümern (und bei Bedarf sonstigen Rechtsinhabern) die Möglichkeit zur

4 Vgl. Begründung zum EAG Bau, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Berlin 2003, S. 69.

5 Vgl. hierzu auch T. Kötter/R. Müller-Jökel/W. Reinhardt: Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Umlegungspraxis, zfv 2003, S. 295.

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

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

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

Information und Anhörung zu geben. Bei Eigentümern, die besonders nachteilig betroffen sind, ist ein entsprechender höherer Aufwand erforderlich.

Auch bei unwesentlichen Änderungen des Umlegungsgebiets ist nunmehr eine Anhörung der Eigentümer der betroffenen Grundstücke vorgeschrieben (vgl. § 52 Abs. 3 BauGB 2004). Gleichzeitig wird in § 52 Abs. 3 BauGB verdeutlicht, dass es sich auch im Falle der unwesentlichen Änderung des Umlegungsgebiets um eine Änderung des Umlegungsbeschlusses handelt, die indes in entsprechend einfach gelagerten Fällen, in denen Rechte sonstiger Beteiligter nicht betroffen sind, bereits mit ihrer Bekanntgabe an die Eigentümer der betroffenen Grundstücke und ohne zusätzliche ortsübliche Bekanntmachung wirksam wird.

3 Umlegung innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils

Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.4.1993 (BGBl. I S. 466) wurde die Umlegung auch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile i. S. des § 34 BauGB ermöglicht. Diese Änderung trägt Forderungen der Praxis Rechnung, die schon seit den 80er Jahren in der einschlägigen Fachliteratur erhoben wurden. Vor dieser Erweiterung des räumlichen Anwendungsbereichs blieb die Umlegung hinter der Grenzregelung und der Enteignung zurück, die beide in § 34-Gebieten zulässig waren. Eine durchgängige Anpassung der gesetzlichen Vorschriften fand jedoch 1993 nicht statt, so dass die Umlegung in den sog. § 34-Gebieten in der Praxis nicht frei von rechtlichen Risiken war, insbesondere, weil sowohl Regelungen für die Anordnung als auch für den Abzug von Flächen für öffentliche Zwecke im BauGB fehlten. Mit der Neustrukturierung des § 45 BauGB ist nunmehr klargestellt, dass die Umlegung innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne des § 34 BauGB durchgeführt werden kann, wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung oder (und) einem einfachen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 3 BauGB hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben.

Die Anordnungsbefugnis der Gemeinde war für die Umlegung im nicht beplanten Innenbereich nicht ausdrücklich geregelt, da nach § 46 BauGB a.F. die Umlegung nur angeordnet werden konnte »... wenn und sobald sie zur Verwirklichung eines Bebauungsplanes erforderlich ist«. Durch die Ergänzung in § 46 Abs. 1 BauGB kann die Umlegung auch angeordnet und durchgeführt werden, wenn sie »... aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zur Verwirklichung der innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zulässigen Nutzung erforderlich ist«.

Im Rahmen der BauGB-Novellierung wurden zur Stärkung der Umlegung innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile auch Änderungen im § 55 Abs. 2 BauGB vorgenommen. In seiner Entscheidung vom 18.07.1996⁹

kam das OLG Hamm zu dem Ergebnis, dass nach dem ausdrücklichen und keiner erweiternden Auslegung zugänglichen Wortlaut der Regelung des § 55 Abs. 2 BauGB a.F. eine solche Vorwegausscheidung nur bei entsprechender Festsetzung »nach dem Bebauungsplan« in Frage kommt, nicht aber im nicht beplanten Innenbereich nach § 34 BauGB.

Mit der vorgenommenen Änderung in § 55 Abs. 2 BauGB können Flächen für Erschließungsanlagen auch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile vorweg ausgeschieden werden. Mit dieser Änderung soll eine städtebaulich sinnvolle Bodenordnung in diesen Bereichen auch dann ermöglicht werden, wenn zugleich die Änderung oder Herstellung von Erschließungsmaßnahmen erforderlich wird. Die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme bestimmter Flächen kann sich aus einfachen Bebauungsplänen (§ 30 Abs. 3 BauGB) oder aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung zur Verwirklichung einer nach § 34 BauGB zulässigen Nutzung, z. B. bei qualifizierten Anhaltspunkten aufgrund der örtlichen Situation oder Festsetzungen von Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 oder 3 BauGB ergeben. Die Erweiterung in § 55 Abs. 2 BauGB entspricht zudem dem mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 in § 125 Abs. 2 BauGB eingeführten Verzicht auf das Vorliegen eines Bebauungsplans als Voraussetzung für die Herstellung von Erschließungsanlagen. Es dürfte klar sein, dass sich der Umfang der zulässigen Flächenbereitstellung nur in relativ engen Grenzen bewegen kann.

Mit den Änderungen im § 59 BauGB erfolgt ebenfalls eine Klarstellung zur Durchführung von Umlegungsverfahren in § 34-Gebieten. In § 59 Abs. 2 Satz 1 BauGB wird geregelt, dass ein Geldausgleich stattfindet, soweit eine Zuteilung der nach §§ 57 und 58 errechneten Anteile unter Berücksichtigung der »öffentlich-rechtlichen Vorschriften« nicht möglich ist. Die Formulierung beinhaltet somit nicht mehr nur die Berücksichtigung des Bebauungsplans, sondern auch die Maßgaben des § 34 BauGB. Mit der Änderung von »bebauungsplanmäßige« in »bauplanungsrechtlich zulässige« Nutzung in § 59 Abs. 2 Satz 3 BauGB wird deutlich, dass auch die Zuteilung in § 34-Gebieten zu einer wesentlichen Überschreitung des Sollanspruchs führen kann und somit entsprechend auszugleichen ist. Auch im § 59 Abs. 3 und 8 BauGB ist die alleinige Bezugnahme auf den Bebauungsplan entfallen.

Durch die Änderung in § 61 Abs. 1 Satz 2 BauGB wird klargestellt, dass nicht nur in Übereinstimmung mit den Zielen des Bebauungsplans, sondern auch zur Verwirklichung einer nach § 34 BauGB zulässigen Nutzung zur zweckmäßigen und wirtschaftlichen Ausnutzung der Grundstücke Flächen für Zuwege, gemeinschaftliche Hofräume, Kinderspielplätze, Freizeiteinrichtungen, Stellplätze, Garagen, Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a

⁹ OLG Hamm, Urteil vom 18.7.1996, 16 U 14/95, NVwZ 1997, S. 1248.

Abs. 3 BauGB oder andere Gemeinschaftsanlagen festgelegt und ihre Rechtsverhältnisse geregelt werden können.

Eine vorzeitige Besitzeinweisung ist nach dem geänderten § 77 Abs. 1 Satz 1 BauGB auch weiterhin nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zulässig. Hierzu kann auch ein einfacher Bebauungsplan genügen, wenn er entsprechende Festsetzungen enthält. Im nicht beplanten Innenbereich bleiben vorzeitige Besitzeinweisungen weiterhin unzulässig.

4 Verteilung nach Flächen

Die Regelungen zu den Verteilungsmaßstäben gehören wohl zu den bedeutsamsten Vorschriften des Umlegungsrechts¹⁰. Das BauGB 2004 hat für den Flächenmaßstab in der Baulandumlegung eine weitreichende Änderung gebracht, die zu einer wirtschaftlichen Gleichstellung der Beteiligten einer Wert- und einer Flächenumlegung führen soll. Bei der Neuordnung des Umlegungsgebietes nach dem Flächenmaßstab ist der Flächenbeitrag nach § 58 BauGB in Neuerschließungsgebieten auf 30 % und in Neuordnungsgebieten auf 10 % der eingeworfenen Fläche begrenzt. In der Praxis bewirkt die Umlegung indessen vielfach einen Wertzuwachs, der einen 30%igen bzw. 10%igen Flächenbeitrag überschreitet. Dieser überschüssige Umlegungsvorteil konnte in bisherigen Umlegungsverfahren mit dem Flächenmaßstab nicht abgeschöpft werden und verblieb daher den Eigentümern.

§ 58 Abs. 1 BauGB wurde in der Weise ergänzt, dass der Vorteil in der Flächenumlegung nunmehr in Geld auszugleichen ist, soweit der Umlegungsvorteil die zulässigen Obergrenzen für den Flächenbeitrag übersteigt. Nach der Begründung zum Regierungsentwurf sollen damit folgende Ziele erreicht werden:

- Gleichstellung der Verteilungsmaßstäbe von Wert- und Flächenumlegung in wirtschaftlicher Hinsicht¹¹.
- Erhöhung des Deckungsbeitrags für die Verfahrens- und Sachkosten (gem. § 78 BauGB) bei der Flächenumlegung, um den Gemeinden, die auch bisher traditionell die Flächenumlegung bevorzugten, einen Anreiz zu geben, dieses Verfahren auch künftig beizubehalten.

Die Gemeinden sind nach den Vorschriften der §§ 57 und 58 Abs. 1 BauGB nunmehr rechtlich verpflichtet, den Umlegungsvorteil bei beiden Verteilungsmaßstäben in voller Höhe abzuschöpfen, und zwar in Geld bzw. in Fläche und gegebenenfalls zusätzlich in Geld. Nach dem bisher geltenden Umlegungsrecht sind in den Fällen, in denen der Umlegungsvorteil die Kappungsgrenze des Flächenbeitrags übersteigt, bereits zahlreiche Umlegungsstellen dazu übergegangen, solche Verfahren nach dem Wertmaßstab durchzuführen, weil dabei keine gesetzlichen Obergrenzen bestehen und ein vollständiger Ausgleich des Umlegungsvorteils durch die Grundstückseigentümer nicht nur zulässig, sondern erforderlich ist. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass die Umlegungsstelle den Maßstab nach

pflichtgemäßem Ermessen unter gerechter Abwägung der Interessen der Beteiligten, also einschließlich derjenigen der Gemeinde, nach Zweckmäßigkeits- und Praktikabilitäts Gesichtspunkten einheitlich zu bestimmen hat. Eine ermessensfehlerfreie Entscheidung für den Flächenmaßstab dürfte in der Praxis indessen nur noch in wenigen Fällen gegeben sein, da die Einwurfs- und Zuteilungswerte in den meisten Umlegungsgebieten differenziert sind.

In der Vergangenheit sind Rechtsunsicherheiten dadurch aufgetreten, dass die Gemeinden auch in Gebieten Wertumlegungen durchführten, ohne dass im jeweiligen Umlegungsgebiet unterschiedliche Einwurfs- oder unterschiedliche Zuteilungswerte anzutreffen waren. In diesen Fällen wurde von einigen Umlegungsbeteiligten die Verwendung des Wertmaßstabes als ermessensfehlerhaft angesehen mit dem Argument, dieser Maßstab sei nur deshalb zugrunde gelegt worden, um eine vollständige Abschöpfung des Umlegungsvorteils zu ermöglichen und die Kappungsgrenzen der Flächenumlegung zu umgehen. Durch die Neuregelung sollen solche Rechtsunsicherheiten beseitigt werden.

Inwieweit tatsächlich eine wirtschaftliche Gleichbehandlung der Umlegungsbeteiligten durch die Neuregelung erreicht wird und die Ermessensentscheidungen der Umlegungsstellen bei der Wahl des Maßstabes auf eine rechtlich sicherere Grundlage gestellt werden, bleibt fraglich. So ist zunächst festzustellen, dass die volle Abschöpfung des Umlegungsvorteils durch eine Kombination von Flächenbeitrag und Geldausgleich die Beteiligten der Flächen- und Wertumlegung wirtschaftlich nicht in jedem Fall gleichstellt; denn sie erhalten in der Flächenumlegung ein verkleinertes Grundstück und nehmen daher nicht mehr in vollem Umfang an der allgemeinen Bodenwertentwicklung teil. Dies mag bei steigenden Bodenwerten ein Nachteil, bei fallenden indessen gegenüber der Wertumlegung ein Vorteil sein.

Die Zulässigkeit des grundsätzlich die Obergrenzen ausschöpfenden Flächenbeitrags nach § 58 Abs. 1 BauGB wird in der Fachliteratur unterschiedlich bewertet, teilweise werden sogar verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht¹².

¹⁰ Vgl. dazu ausführlich W. Seele: Verteilungsfragen in der Umlegung? ZfV 1996, S. 193 ff.

¹¹ Gesetzesmaterialien: Regierungsentwurf mit Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung (BTDrucks. 15/2250); Beschlussempfehlung und Bericht des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BTDrucks. 15/2996).

¹² Vgl. dazu W. Seele (1992): Zur Problematik der grünen Landumlegung. In: Bodenordnung in einem neuen Europa; Forschungen der Europäischen Fakultät für Bodenordnung Straßburg, Bd. 14, Frankfurt a. M. S. 245 ff., E. Otte (2000): Kommentierung zu § 58 Rd. 7. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB-Kommentar; Loseblatt Stand 2004, E. Schmidt-Aßmann (1995): Städtebauliche Umlegung, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Flächenbeiträge. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn S. 136 ff., H. Dietrich (2000): Die Baulandumlegung, München, S. 160 ff.

Unstrittig dürfte die Nutzung des vollen Flächenbeitrags für folgende Zwecke sein:

- Abfindung von Eigentümern mit Kleinstgrundstücken, die ansonsten ausschließlich eine Geldabfindung erhalten könnten,
- Bereitstellung von Grundstücken zur Verwirklichung einer sozialgerechten Bodennutzung (Flächen für förderungswürdige Bevölkerungsgruppen),
- Beschaffung von Ersatzland für den Flächenabzug nach § 55 Abs. 5 BauGB, das anderweitig nicht bereitgestellt werden kann sowie
- Bereitstellung von Flächen für die Abschirmung von Wohngebieten vor schädlichen Umwelteinflüssen¹³.

Dass es bislang in diesem Zusammenhang, soweit ersichtlich, zu keiner Klage eines Beteiligten einer Flächenumlegung auch nicht in den Fällen gekommen ist, in denen die Gemeinde die Grundstücke ohne Zweckbindung erhalten hat, lässt auf eine hohe Akzeptanz dieser Regelung schließen. Hinzu kommt, dass vielerorts die konjunkturelle Entwicklung auf dem Baulandmarkt dazu geführt hat, dass die Beteiligten in Umlegungsverfahren nach dem Wertmaßstab eine Zuteilung zum Einwurfswert bevorzugen und daher anstelle des Geldausgleichs eine entsprechende Fläche an die Gemeinde abtreten, die diese dann in ihr fiskalisches Vermögen übernehmen und über die sie unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze frei verfügen kann. Insofern führen beide Verteilungsmaßstäbe in der Praxis unter derartigen Voraussetzungen zu annähernd gleichen Ergebnissen.

5 Vereinfachte Umlegung

Das bisher vom BauGB angebotene Bodenordnungsverfahren »Grenzregelung« wurde in der Praxis häufig eingesetzt, obwohl die formalen Anwendungsvoraussetzungen in vielen Fällen nicht erfüllt waren. Insbesondere für den problematischen Einsatz der Grenzregelung zur eigentumsrechtlichen Regelung von Erschließungsanlagen wurde spätestens 1997 durch die Entscheidung des BGH¹⁴ die fehlende Legitimation endgültig offenkundig dargelegt. Die oftmals unrechtmäßige Anwendung der Grenzregelung sowie der Bedarf nach einem einfachen und möglichst schnell durchführbaren gesetzlichen Bodenordnungsverfahren können als Hauptgründe für die Einführung der vereinfachten Umlegung angesehen werden.

Das Sachverständigengremium¹⁵ zur »Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch« vertrat grundsätzlich die Auffassung, dass »einfache« Bodenordnungsprobleme mit den verwaltungsverfahrensmäßig relativ einfachen Regelungen der Grenzregelung bewältigt werden können¹⁶. Als erhebliches Hindernis, das sich durch die bestehenden Regelungen nicht sachgerecht überwinden ließ, sind allerdings der gegenüber der klassischen Umlegung nicht unerheblich eingeschränkte Zweck und die zu eng konzipierten Anwendungsvoraussetzungen der Grenzregelung¹⁷ angesehen worden. Um

dennoch ein schnelles und auch verwaltungsverfahrensmäßig einfaches Verfahren für einfache Bodenordnungsaufgaben in der Praxis anzubieten, wurde aus der Grenzregelung durch entsprechende Angleichung des Verfahrenszwecks und Einschränkung bestimmter Anwendungsvoraussetzungen in Anlehnung an das klassische Umlegungsverfahren eine vereinfachte Umlegung für die Fälle geringer Intensität bodenordnerischer Maßnahmen vorgeschlagen.

5.1 Zweck, Anwendungsbereich und Anwendungsgründe

Die vereinfachte Umlegung dient aufgrund der Verweisung in § 80 Abs. 1 erster Halbsatz BauGB auf § 45 BauGB dem gleichen *Zweck* wie die Umlegung. Sie kann zur Erschließung oder Neugestaltung eines Gebietes Grundstücke nach Lage, Form und Größe so neu ordnen, dass diese für eine bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig, d. h. auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten, gestaltet sind.

Der *Anwendungsbereich* der vereinfachten Umlegung ist ebenfalls identisch mit dem der klassischen Umlegung. Beide Verfahren können im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans, im unbeplanten oder in einem mit einem einfachen Bebauungsplan überplanten Innenbereich durchgeführt werden.

Auch die *Anwendungsgründe* der vereinfachten Umlegung entsprechen völlig denen der Umlegung. Das Verfahren kann zur Verwirklichung eines Bebauungsplans oder zur Verwirklichung einer aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Innenbereich zulässigen Nutzung, sobald und soweit es erforderlich ist, angewandt werden. Damit sind die rechtmäßigen Einsatzmöglichkeiten der vereinfachten Umlegung gegenüber der Grenzregelung erheblich erweitert worden.

13 Vgl. dazu W. Seele (1992): a. a. O. S. 245 ff.

14 BGH, Urteil vom 20.03.1997 – III ZR 133.96: »Es liegt außerhalb des für eine Grenzregelung nach § 80 BauGB gesetzlich anerkannten Ziels der »Herbeiführung einer ordnungsmäßigen Bebauung einschließlich Erschließung«, wenn der Austausch oder die einseitige Zuteilung benachbarter Grundstücke nur dazu dienen soll, die bereits vorhandene ordnungsmäßige Bebauung und Erschließung oder deren wirtschaftliche Nutzbarkeit zu verbessern. »Ordnungsmäßige Bebauung einschließlich Erschließung« erfordert für sich genommen nicht die Anpassung der zivilrechtlichen Eigentumsverhältnisse an die tatsächlichen Gegebenheiten im Grenzbereich von öffentlicher Straße (mit Bürgersteig) und Anliegergrundstücken.«

15 Siehe hierzu auch www.bmvbw.de => Bauwesen, Städtebau und Raumordnung => Städtebau, Berichte => Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch.

16 Bericht des Sachverständigengremiums, a. a. O., S. 11.

17 Bericht des Sachverständigengremiums, a. a. O., S. 13.

5.2 Anwendungsvoraussetzungen

Zunächst muss auch die vereinfachte Umlegung die Voraussetzungen erfüllen, die an die Einleitung der klassischen Umlegung gestellt werden.

Allgemeine Anwendungsvoraussetzungen für Umlegungen

Die vereinfachte Umlegung kann prinzipiell zur Anwendung kommen, wenn es das angemessene, d. h. recht- und zweckmäßige Instrument zur Behebung der bodenordnerischen Probleme ist. Das heißt, die Intensität der sich aus der konkreten Grundstücks- und insbesondere aus der Eigentumsstruktur ergebenden Probleme muss einerseits relativ einfach gelagert sein und andererseits sollte das hoheitliche Eingreifen wegen fehlender privat- autonomer Möglichkeiten¹⁸ erforderlich sein.

Das Verfahren muss sich im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 GG bewegen. Es muss zur Wahrung der *Privatnützigkeit* des Eigentums insbesondere dem Ausgleich privater Interessen dienen und abschließend die zuvor bestehenden Eigentumsstrukturen wiederherstellen¹⁹.

Weiterhin muss i. d. R. neben der mindestens *wertgleichen Zuteilung* – in jedem Fall dürfen nach § 80 Abs. 3 BauGB Wertminderungen nur unerheblich sein – auch die *verhältnismäßige Zuteilung* – gemäß § 80 Abs. 3 BauGB ausschließlich nach dem Verhältnis der Werte – entsprechend dem jeweiligen Sollanspruch als Verfahrensvoraussetzung grundsätzlich möglich sein.

Die Einhaltung des Rechtscharakters der vereinfachten Umlegung setzt ebenfalls voraus, dass die *Substanzerhaltung*, die insbesondere durch einseitig zugeteilte Flächen²⁰ im vereinfachten Verfahren Einschränkungen erfahren kann, beachtet wird. Die Flächenbereitstellung kann, insbesondere weil die Vorwegausscheidung der im § 55 Abs. 2 BauGB genannten Flächen im vereinfachten Verfahren nicht anwendbar ist, bei weitem nicht den Umfang wie in der klassischen Umlegung erreichen. Im Rahmen der zulässigen einseitigen Zuteilung können in der vereinfachten Umlegung sicherlich die notwendigen Erschließungsflächen für die Gemeinde zur Verfügung gestellt werden²¹. Dies eröffnet durchaus auch die Möglichkeit »erschließungsflächenbeitragsfrei« zuzuteilen²² und ist keinesfalls an die Anwendung des § 55 Abs. 2 BauGB gebunden, sondern ergibt sich allein aus den konkreten Umständen des jeweiligen Verfahrens.

Für die sonstigen im § 55 Abs. 2 BauGB genannten Zwecke können die Flächen eher nicht im Rahmen der einseitigen Zuteilung auf die Gemeinde übergehen. Für diese Fälle sollte die Gemeinde entsprechende (privatnützige) Ersatzflächen – die nicht mit Ersatzflächen für fremdnützige Zwecke nach § 55 Abs. 5 BauGB zu verwechseln sind – bereithalten. Der geringe Umfang der einseitig zuzuteilenden Flächen ist eines der Unterscheidungsmerkmale zwischen vereinfachter und klassischer Umlegung.

Besondere Anwendungsvoraussetzungen für vereinfachte Umlegungen

Bei einem vereinfachten Verfahren müssen neben den allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen folgende besondere Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

- Die Grundstücke müssen unmittelbar aneinander grenzen oder in enger Nachbarschaft liegen,
- auszutauschende Grundstücke (bzw. Grundstücksteile) dürfen nicht selbstständig bebaubar sein und
- bei einseitiger Zuteilung muss dies im öffentlichen Interesse geboten sein.

Bezüglich dieser besonderen Voraussetzungen gilt es nun, den in erster Linie für die Anwendungspraxis angemessenen Ermessens- und Auslegungsspielraum auszuloten. Dabei sind insbesondere der unbestimmte Rechtsbegriff »enge Nachbarschaft« sowie die Forderung »im öffentlichen Interesse geboten« und die Frage, wann ein Grundstück oder ein Teil davon nicht selbstständig bebaubar ist, näher zu betrachten.

Der Ermessensspielraum für die rechtmäßige Anwendbarkeit der vereinfachten Umlegung wird grundsätzlich durch die Benennung als vereinfachtes Verfahren vorgegeben. Als vereinfachte Bodenordnung sind die Fälle gemeint, die bodenordnerisch nur eine geringe Eingriffsintensität zu ihrer zweckmäßigen Neuordnung erfordern. »Ein solches vereinfachtes Umlegungsverfahren kann in den Fällen hilfreich sein, bei denen nicht in stärkerem Maße in vorhandene Strukturen und Bestände eingegriffen werden soll, so dass die Neuordnung der Grundstücke verhältnismäßig geringe Schwierigkeiten bereitet.«²³

Es gilt also die unbestimmten bzw. nicht eindeutig definierten Begriffe inhaltlich so abzugrenzen, dass entsprechend bei einfachen Problemstrukturen und geringer Komplexität das vereinfachte Verfahren zum Einsatz kommen kann.

Zunächst eröffnet schon der Begriff »Grundstück« Interpretationsmöglichkeiten. Im Zusammenhang mit der vereinfachten Umlegung ist hierunter weder das kataster- technische Flurstück noch das grundbuchrechtliche Grundstück, sondern der eigentumsrechtliche Liegenschaftsbesitzstand zu verstehen.

Die Argumente und Belange zur Abgrenzung des neu eingeführten Begriffs »in enger Nachbarschaft« sind unter der Prämisse der geringen bodenordnerischen Eingriffsintensität weniger bei der Größe des Umlegungsgebiets, der Zahl der Flurstücke oder dem absoluten

18 BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, 1 BvR 1677/97 und 1512/97, ZfBR 2001, S. 478.

19 Ausführlich T. Kötter/R. Müller-Jökel/W. Reinhardt: Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Umlegungspraxis, zfv 2003, S. 295.

20 T. Kötter/R. Müller-Jökel/W. Reinhardt, a. a. O.

21 Bericht des Sachverständigenremiums, a. a. O., S. 13.

22 Eine andere Meinung vertritt Aderhold: Von der Grenzregelung zur vereinfachten Umlegung, GuG 2002, S. 333, 341.

23 J. Stemmler: Fortentwicklung des Rechts der Bodenordnung nach dem Baugesetzbuch, DVBl. 2003, S. 165.

Umfang der Flächenbewegungen zu suchen. Die enge Nachbarschaft lässt sich also weder in Meter noch in Quadratmeter sachgerecht definieren. Sie ist vielmehr über den Grad der Komplexität der Problemlage abzugrenzen. Hier sind insbesondere die Zahl der Eigentümer, die Eigentumsstruktur, der Umfang der erforderlichen Änderungen von Rechten und der Umfang der notwendigen Eigentumsänderungen maßgeblich.

Für die Frage, ob ein auszutauschendes Grundstück oder Grundstücksteil selbstständig bebaubar ist oder nicht, spielt die Größe desselben keine allein entscheidende Rolle. Die Frage ist ausschließlich mit Hilfe der Definition von baureifem Land nach § 4 Abs. 4 WertV und der Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 30, 33 und 34 BauGB sowie den Landesbauordnungen zu beantworten. Baureifes Land liegt dann vor, wenn die Flächen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften rechtlich und tatsächlich baulich nutzbar sind. Im Besonderen heißt dies, auf den auszutauschenden Grundstücken bzw. Grundstücksteilen dürfen zum Zeitpunkt der Durchführung der vereinfachten Umlegung keine Bauvorhaben zulässig sein. Da im Anwendungsbereich einer vereinfachten Umlegung eine Bebauung der Grundstücke von der rechtlich zulässigen Nutzung immer gegeben ist, ist die Nichtbebaubarkeit nur durch die tatsächlichen Umstände wie fehlende Bodenordnung oder fehlende Sicherung der Erschließung zu begründen.

Verbleibt das Kriterium, dass einseitige Zuteilungen im öffentlichen Interesse geboten sein müssen. Diese Voraussetzung wird recht selten erfüllt sein, wenn es darum geht, einem privaten Eigentümer zu Lasten anderer privater Eigentümer zwangsweise mehr Flächen, als es sein Sollanspruch erfordert, zuzuteilen. Im öffentlichen Interesse scheint es aber in vielen Fällen geboten zu sein, der Gemeinde Flächen – in relativ geringem Umfang bezogen auf das Umlegungsgebiet – zum Zwecke der Erschließung des Umlegungsgebiets zuzuteilen, wenn erst dadurch die bauliche Nutzung faktisch ermöglicht wird. Die einseitige Zuteilung ist für derartige Fälle immer im öffentlichen Interesse geboten, da die vereinfachte Umlegung ansonsten, ohne die einseitige Zuteilung, ad absurdum geführt wird und eine tatsächliche nachhaltige oder geordnete städtebauliche Entwicklung für das Umlegungsgebiet nicht möglich ist.

5.3 Durchführung der vereinfachten Umlegung

Nach § 80 Abs. 2 BauGB bedarf es keiner Anordnung für die vereinfachte Umlegung. Da die Anordnung bei der klassischen Umlegung in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinde- bzw. Stadtrates fällt, ist diese Regelung durchaus auch dahingehend zu interpretieren, dass der Auftrag für die Durchführung des vereinfachten Verfahrens nicht

vom Gemeinderat kommen muss, sondern von der Verwaltung ausgegeben werden kann.

Aufgrund der erweiterten Zweckausrichtung der vereinfachten Umlegung gegenüber der Grenzregelung ist ein Verteilungsmaßstab erforderlich. Hierbei ist die Verteilung der Bauflächen ausschließlich nach Werten zulässig. In Anlehnung an den § 59 BauGB sind die Grundstücke in gleicher oder gleichwertiger Lage zuzuteilen²⁴. Gemäß § 80 Abs. 3 BauGB kann im Einvernehmen mit den Eigentümern von diesen Grundsätzen abgewichen werden.

Die durch die vereinfachte Umlegung bewirkten Vorteile sind von den Eigentümern in Geld auszugleichen.

Bevor der Verwaltungsakt der vereinfachten Umlegung beschlossen wird, ist er nach § 82 Abs. 1 BauGB mit den Eigentümern zu erörtern. Den übrigen Betroffenen ist gemäß § 28 VwVfG Gelegenheit zur Anhörung zu geben.

Für einfache Bodenordnungssituationen können im Rahmen der vereinfachten Umlegung somit erhebliche Verfahrenserleichterungen – keine Anordnung, kein Umlegungsbeschluss, keine Eintragung eines Umlegungsvermerks, keine Verfügungs- und Veränderungssperre, keine Offenlegung der Bestandskarte und des Bestandsverzeichnisses usw. – genutzt werden.

6 Fazit

Zu den wesentlichen Neuerungen des Bodenrechts im BauGB gehört die vereinfachte Umlegung, die man zu recht als kleine Umlegung, jedenfalls im Sinne der geringen Komplexität und der damit zusammenhängenden geringen bodenordnerischen Eingriffintensität, bezeichnen kann. Die gesetzlich vorgegebenen Möglichkeiten sollten durchaus mutig in der Umlegungspraxis Anwendung finden.

Es ist daher zu hoffen, dass die Änderungen des Bodenordnungsrechts auf eine breite Akzeptanz in der Praxis stoßen, um damit die drängenden bodenpolitischen Aufgaben zu bewältigen, und dass insbesondere der Einsatz der vereinfachten Umlegung nicht erneut durch eine restriktive Rechtsprechung erschwert wird.

Anschrift der Autoren

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter
Universität Bonn, Institut für Städtebau
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 Kaiserslautern
Fischerstraße 12, 67655 Kaiserslautern
Wilfried.Reinhardt@lvermgeo.rlp.de

²⁴ Bericht des Sachverständigenvereins, a. a. O., S. 13.