

Baulandumlegung – ein städtebauliches Instrument des gerechten Ausgleichs privater Interessen bei der Baulandentwicklung

Das WDR Fernsehen hat am 21. und 22. Mai 2012 einen Beitrag mit dem Titel „**Umlegungsverfahren – Enteignung von oben?**“ ausgestrahlt. Dieser Bericht enthält zahlreiche Aussagen und Behauptungen zur Umlegung, die weder den geltenden gesetzlichen Grundlagen des Baugesetzbuchs noch der aktuellen einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auch nicht der Handhabung des Instruments in der kommunalen Praxis der Baulandentwicklung entsprechen. Deshalb kann dieser Beitrag nicht unkommentiert bleiben, und es bedarf der folgenden Klarstellungen:

Umlegung ist ein wirtschaftliches Instrument der Baulandentwicklung

Die Erschließung und Bebauung neuer Grundstücke auf der Grundlage eines Bebauungsplans erfordert nicht selten die Änderung der Grenzen der betroffenen Grundstücke, denn der Bebauungsplan setzt die zulässige bauliche Nutzung unabhängig von den bestehenden Grundstücksgrenzen fest. Sofern die neuen Baumöglichkeiten nicht ohne eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse verwirklicht werden können und die Eigentümer sich nicht untereinander auf eine freiwillige Umlegung (privatautonome Lösung) verständigen, kann die Gemeinde die erforderliche Bodenordnung auch hoheitlich durchführen und dazu eine Umlegung nach gemäß § 45 Baugesetzbuch (BauGB) durchführen (BVerfG, 1 BvR 1512/97 v. 22.5.2001). Der gesetzliche Zweck der Umlegung ist es, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zur Erschließung oder Neugestaltung bestimmter Gebiete bebaute und unbebaute Grundstücke in der Weise neu ordnen, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche und sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. So können alle beteiligten Eigentümer Bauland nach Maßgabe der früheren Eigentumsverhältnisse erhalten und zugleich werden die erforderlichen Erschließungsflächen für das Baugebiet bereit gestellt. Ohne das Instrument der Umlegung wäre eine Verwirklichung eines Bebauungsplanes oftmals nicht möglich. Die Umlegung schafft zeitnah und kostengünstig neue bebaubare Grundstücke.

Umlegung dient den Eigentümern und gleicht deren Interessen aus

Ein Bebauungsplan setzt gelegentlich für einzelne private Grundstücke situationsbedingt in stärkerem Maße öffentliche Nutzungen wie z.B. für Straßenverkehrszwecke, Kinderspielplätze und Grünflächen oder für sonstige öffentliche Gemeinbedarfsflächen als für andere fest. Die Umlegung gleicht grundsätzlich Vorteile und Lasten einer solchen städtebaulichen Planung in geradezu idealer Weise aus.

Die Flächen für öffentliche Zwecke werden solidarisch von allen Eigentümern unabhängig von ihrer zufälligen Lage aufgebracht und der Gemeinde bzw. dem Erschließungsträger übertragen. Die Flächenbereitstellung ist Voraussetzung für die Erschließung und damit letztlich für die Bebauung der Grundstücke durch die Eigentümer. Die Eigentümer sind indessen nicht verpflichtet, die zugeteilten Grundstücke baulich zu nutzen. Die Entscheidung, ob und wann sie von dem Baurecht tatsächlich Gebrauch machen, bleibt ihnen überlassen. Schließlich kommt die Privatnützigkeit der Umlegung auch dadurch zum Ausdruck, dass die zugeteilten neuen Baugrundstücke einen wesentlich höheren Bodenwert (€/m²) haben als die alten Grundstücke.

Die hoheitliche Umlegung dient daher primär dem Ausgleich privater Interessen und soll auch in den Fällen eine Baulandentwicklung und Bebauung der Grundstücke ermöglichen, in denen sich die Eigentümer nicht selbst auf die Neuordnung der Eigentumsrechte einigen können. Sie garantiert die Gleichbehandlung der Eigentümer, so dass überzogene Forderungen einzelner Eigentümer keine Chance haben.

Umlegung ist ein eigentumserhaltendes Instrument und keine Enteignung

Die Baulandumlegung ist das Verfahren zur Verwirklichung von Bebauungsplänen, das auch bei sehr schwierigen Eigentums- und Besitzverhältnissen mit der geringsten Eingriffsintensität ins Eigentum auskommt. Die Umlegung schränkt zwar während des Verfahrens die Verfügungsfreiheit über das Grundstück vorübergehend ein, ist indessen keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 GG (BVerfG, 1 BvR 1512/97 v. 22.5.2001). Es handelt sich um ein sehr effizientes Grundstückstauschverfahren, bei dem die Grundstücksneuordnung zu keinem Zeitpunkt zu einer Unterbrechung des Eigentums führt und das ohne An- und Verkauf von Grundstücksteilflächen, ohne zeitaufwendigen, kostenträchtigen und rechtsmittelanfälligen Zwischenerwerb und auch ohne aufwendige privatrechtliche Begründung, Änderung und Löschung von Rechten durchgeführt werden kann.

Die Umlegung ist primär ein privatnütziges Verfahren der Baulandbereitstellung. Mit der Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum verfolgt die Gemeinde mit der Umlegung zwar zugleich auch einen öffentlichen Zweck, die neuen Baugrundstücke dienen indessen ausschließlich einer privaten Nutzung. Örtliche Verkehrsflächen und Flächen für sonstige Nutzungen dürfen vorab nach § 55 Abs. 2 BauGB abgezogen werden, allerdings nur insoweit, als diese überwiegend den Bewohnern des Umlegungsgebietes dienen. Der Flächenabzug ist daher als Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Erschließung ebenfalls privatnützig und führt zu einem Ausgleich privater Interessen.

Die vorübergehenden verfahrensbedingten Einschränkungen des Eigentums sind im Hinblick auf den Zweck des Verfahrens und die Rolle des Grund und Bodens für die Gemeindeentwicklung zulässig und auch erforderlich: Grund und Boden ist grundsätzlich unvermehrbar und deshalb verbietet es sich, seine Nutzung dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen (vergl. BVerfGE 21, 73 <82 f.>). So werden die Gleichbehandlung der Eigentümer bei der Bereitstellung der Baulandentwicklung und bei der Bereitstellung der notwendigen örtlichen Erschließungsflächen gewährleistet und eine unangemessene Belastung einzelner Eigentümer vermieden.

Umlegung ist an den Bebauungsplan gebunden

Der Bebauungsplan setzt die zulässige bauliche Nutzung entsprechend der gewünschten städtebaulichen Entwicklung und Ordnung fest. Dabei nimmt die Gemeinde eine umfassende Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander vor. Der Bebauungsplan bildet als rechtsverbindliche Satzung mit seinen Festsetzungen eine verlässliche und rechtssichere Grundlage für das Umlegungsverfahren und die Bebauung der Grundstücke durch die Eigentümer. Anregungen und Bedenken zur städtebaulichen Entwicklung und Planung sind im Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans vorzutragen. In der Umlegung ist mit der Möglichkeit, einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung zu stellen, ein umfassender Rechtsschutz der Eigentümer gegeben. Damit können alle Verwaltungsakte in der Umlegung angefochten werden.

Umlegung finanziert sich selbst

Die Umlegung ist ein sehr wirtschaftliches Verfahren der Baulandentwicklung. Das Grundstückstauschverfahren erfolgt ohne zusätzliche Kosten und Gebühren für Notar, Vermessung, Grundbuchberichtigung, Katasterberichtigung, Grunderwerbsteuer und Projektsteuerung für die Eigentümer; denn die Gemeinde trägt alle Verfahrens- und Sachkosten selbst.

Die Umlegung verbessert die Qualität der Grundstücke, indem sie die Bebaubarkeit gemäß Bebauungsplan herstellt. Dies führt auch zu einer objektiven Wertsteigerung der ursprünglichen Flächen. Die Eigentümer erhalten Baugrundstücke von mindestens dem gleichen Gesamtwert wie ihre alten, bislang nicht bebaubaren Grundstücke. Für die durch die Umlegung bewirkte Bodenwertsteigerung, den sogenannten Umlegungsvorteil, schreibt das BauGB zwingend vor, dass diese von der Gemeinde abzuschöpfen sind; denn diese Bodenwertsteigerungen werden durch öffentliche Aufwendungen der Gemeinde erst bewirkt, stehen also auch der Allgemeinheit zu. Die Beträge werden wiederum in der

Umlegung zur Refinanzierung der gemeindlichen Aufwendungen eingesetzt. Die durch die städtebauliche Planung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) bewirkten Bodenwertsteigerungen hingegen fließen in vollem Umfang ausschließlich den Eigentümern zu.

Die Erschließungsbeiträge, die mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen fällig werden, umfassen im Falle einer Umlegung lediglich die Herstellungskosten und nicht wie sonst üblich auch die Grunderwerbskosten für die Straßenflächen, denn diese werden der Gemeinde bereits im Rahmen der Bodenordnung übertragen. Die Umlegung zieht meistens eine unmittelbare Erschließung des neuen Baulandes nach sich, verkürzt jedenfalls die Zeit bis zur Herstellung der Straßen erheblich und ermöglicht daher den Eigentümern eine wesentlich frühere Bebauung der Grundstücke.

Aus Sicht der Eigentümer ist eine hoheitliche Umlegung in der Praxis daher ein äußerst effektiver und effizienter Weg der Baulandentwicklung.

Umlegung ist ein bürgerfreundliches und auf Kooperation angelegtes Instrument

Die Umlegung gewährleistet ein Maximum an Kooperation zwischen Umlegungsausschuss und Eigentümern. So sind auch innerhalb eines Verfahrens jederzeit vertragliche Vereinbarungen mit den beteiligten Eigentümern zur Regelung der Rechtsverhältnisse und zur Kostenübernahme möglich. Das Umlegungsverfahren eröffnet nicht nur umfassende Mitwirkungsmöglichkeiten, sondern auch aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Beteiligten bei der Baulandentwicklung. Auf die individuellen Interessen kann eingegangen werden, soweit diese nicht mit den öffentlichen Interessen der städtebaulichen Entwicklung, die sich in der Bebauungsplanung niederschlagen, kollidieren. Insbesondere ist die Bauleitplanung einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung verpflichtet. Unter dem Dach der Umlegung lassen sich daher vielfältige Vereinbarungen in Form städtebaulicher Verträge schließen.

Deshalb findet die Umlegung bei den Beteiligten eine große Akzeptanz. Seit über 100 Jahren gesetzlich geregelt, unzählige Male zum privaten Nutzen und zum öffentlichen Wohle praktiziert sowie zu keinem Zeitpunkt gerichtlich als Enteignung behandelt, hat sich die Baulandumlegung als das Instrument der Baulandentwicklung bewährt.

Quellen:

Baugesetzbuch (2011): Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004, zuletzt geändert am 22. Juli 2011

Brügelmann (2012): Kommentar zum Baugesetzbuch, 81. Lieferung, Februar 2012, Verlag W. Kohlhammer

Dieterich, H. (2006): Baulandumlegung; 5. Auflage, Verlag Beck C.H.

Ernst-Zinkahn-Bielenberg (2012): Kommentierung zum Baugesetzbuch, 102. Ergänzungslieferung, November 2011, Verlag Beck C.H.

Seele, W. (2001): Zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Baulandumlegung. In: fub 6/2001, S. 281-288.

Verfasser:

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter

Professur für Städtebau und Bodenordnung

Institut für Geodäsie und Geoinformation

Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn