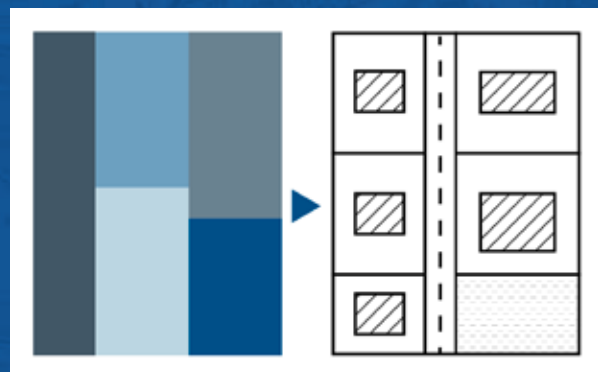


Umlegung im Innenbereich

Expertise



Impressum

Herausgeber

Forum Baulandmanagement NRW
www.forum-bauland.nrw.de

Mitglieder (Stand: Oktober 2015)

Stadt Aachen • Stadt Bocholt • Stadt Bochum • Stadt Bonn • Stadt Bornheim • Stadt Bürstadt (Hessen) • Stadt Datteln • Stadt Düsseldorf • Stadt Essen • Stadt Euskirchen • Stadt Gelsenkirchen • Stadt Gladbeck • Stadt Gronau • Stadt Hamm • Stadt Heiligenhaus • Stadt Herne • Stadt Kaarst • Stadt Krefeld • Stadt Leverkusen • Stadt Minden • Stadt Münster • Stadt Ratingen • Stadt Recklinghausen • Stadt Rheinbach • Stadt Stolberg • Stadt Velbert • Stadt Wesel • Gemeinde Westerkappeln • Stadt Witten • Stadt Wuppertal • Städtetag NRW • Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) • Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV NRW) • ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH • Institut für Bodenmanagement (IBoMa) • Drees & Sommer Infra Consult und Entwicklungsmanagement GmbH • DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH • DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG • NRW.URBAN GmbH & Co. KG • ThyssenKrupp Business Services GmbH • WGZ Immobilien + Treuhand GmbH

Bearbeitung

Institut für Bodenmanagement (IBoMa)
Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung
Hohe Straße 28
44139 Dortmund

Tel. +49 (0)231 952975-0
Fax +49 (0)231 952975-29
E-Mail info@iboma.de

Dr.-Ing. Egbert Dransfeld, Dipl.-Ing. Bernd Han-Meyer

Kontakt

Koordinierungsstelle des Forum Baulandmanagement NRW
c/o STADTRAUMKONZEPT GmbH
Huckarder Straße 12
44147 Dortmund

Tel. +49 (0)231 5323-446
Fax +49 (0)231 5323-445
E-Mail kontakt@forum-bauland.nrw.de

Dipl. Geogr. Sebastian Siebert

Layout & Satz

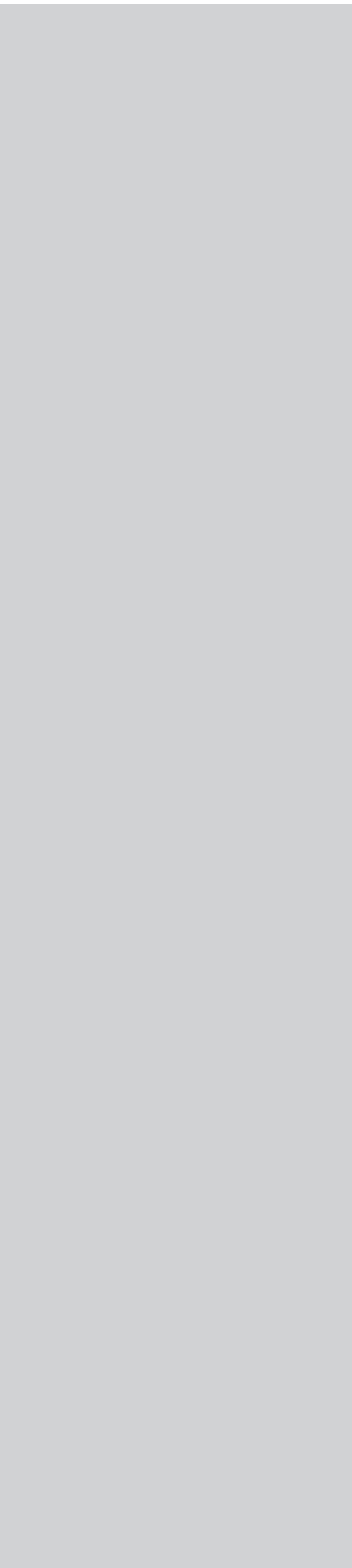
STADTRAUMKONZEPT 

1. Auflage 2015

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung und Quellenangabe des Herausgebers

Umlegung im Innenbereich

Expertise





Stefan Raetz

Bürgermeister der Stadt
Rheinbach und Vorsitzender des
Forum Baulandmanagement NRW

Die Umlegung ist eines der zentralen Instrumente des Flächenmanagements. Durch sie können oft überhaupt erst die Voraussetzungen geschaffen werden, um Planungen zu verwirklichen. Im Umlegungsverfahren werden die Verkehrs-, Grün- und sonstigen Infrastrukturflächen bereitgestellt und die Grundstücke so neu geordnet, dass sie entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans bebaut und umlegungsbedingte Bodenwertsteigerungen abgeschöpft werden können.

Dies gilt im Innenbereich ebenso wie bei der Umwandlung landwirtschaftlicher Nutzflächen am Siedlungsrand. So ist etwa die Nachverdichtung von Blockinnenbereichen ohne Maßnahmen zur Bodenordnung häufig kaum vorstellbar. Wie der Einsatz dieses Instruments in seinen unterschiedlichen Formen – von der klassischen über die freiwillige bis hin zur vereinfachten Umlegung – gerade im Kontext der Innenentwicklung aussehen kann, stellt die vorliegende Expertise anschaulich dar.

Grundlage dieser Veröffentlichung ist ein Werkstattgespräch, welches das Forum Baulandmanagement NRW am 5. Juni 2013 in Gladbeck veranstaltet hat.

Mein besonderer Dank gilt unseren Referentinnen und Referenten Doris Kook (Stadt Dinslaken), Annette Lombard (Stadt Bonn), Dr. Erwin Drixler (Stadt Offenburg) sowie Gerhard Schensar (Stadt Herne), die ihre Erfahrungen zum Einsatz der Umlegung in die Veranstaltung eingebracht und mit uns diskutiert haben. Einige ihrer Praxisbeispiele haben auch Eingang in diese Veröffentlichung gefunden.

Inhalt

Vorwort

Inhalt

I	Auftrag und Motivation	5
II	Baulandbereitstellung	7
	Wege der Baulandbereitstellung	7
	Klassische Angebotsplanung	8
	Zwischenerwerbsmodelle	9
	Kooperationsmodell	4
	Einordnung	10
III	Baulandumlegung	12
	Umlegung im vollen Verfahren	12
	Vereinfachte Umlegung	16
	Freiwillige Umlegung	18
IV	Einsatzmöglichkeiten der Baulandumlegung – auch zur Innenbereichsentwicklung	19
	Neuerschließungsumlegung	19
	Neuordnungsumlegung	21
	Sanierungsumlegung	22
	Vorteile der hoheitlichen Bodenordnung	23
V	Praxisbeispiele zur Umlegung – Besonderheiten im Innenbereich?	25
	1. Beispiel: Außenentwicklung Offenburg	25
	2. Beispiel: Innenentwicklung Offenburg	27
	3. Beispiel: Innenentwicklung Holper Heide Herne	29
	4. Beispiel: Innenentwicklung Pestalozzistraße / Marschkampweg Herne	32
	5. Beispiel: Berkelstraße Herne	33
	6. Beispiel: Straßenlandabtretung Herne	34
	7. Beispiel: Neuerschließungsumlegung Bonn	34
	8. Beispiel: Zechenkonversion Dinslaken	37
VI	Fazit	39

I Auftrag und Motivation

Boden ist die Grundlage der Stadtentwicklung. Ein sparsamer Umgang mit dieser nicht reproduzierbaren Ressource gehört daher seit langem zu den wesentlichen Zielsetzungen der kommunalen Stadtentwicklungspolitik. Es besteht weitgehend Konsens darüber, die Grundstücks- und Baulandmobilisierung in den Städten stärker voran zu treiben und dabei insbesondere die vorhandenen Flächenpotenziale im Innenbereich zu entwickeln bzw. zu aktivieren.

Mit Innenbereich bezeichnet man im rechtlichen Sinn gemäß §§ 29 ff. Baugesetzbuch (BauGB) („Zulässigkeit von Vorhaben“) die Gebiete der „im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ gemäß § 34 BauGB, die nicht durch einen qualifizierten Bebauungsplan überplant sind. Im Innenbereich, also innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, darf grundsätzlich gebaut werden.

Der Begriff „Innenbereich“ kann aber auch siedlungsgeographisch weiter gefasst werden: In diesem Sinne lassen sich Arrondierungsflächen, größere Brachflächen, aufgegebene Bahn- und Militärflächen (ggf. auch mit „altem“ Bebauungsplanrecht) oder sonstige vom Siedlungskörper umschlossene, aber nicht baulich genutzte Gebiete (sogenannter „Außenbereich im Innenbereich“) als Innenbereich definieren.

Dem „Innenbereich“ steht der „Außenbereich“ gegenüber als die Summe aller Flächen, die weder durch einen qualifizierten Bebauungsplan überplant, noch den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zuzuordnen sind, und der grundsätzlich von Bebauung freizuhalten ist. Die Abgrenzung der im Zusammenhang bebauten Ortsteile vom unbebauten Außenbereich ergibt sich aus der tatsächlichen örtlichen Situation.

Innenentwicklung bezeichnet im Städtebau die Strategie, den zukünftigen Flächenbedarf durch die Nutzung von innerörtlichen, bereits erschlossenen Flächen zu decken und auf die Ausweisung von Flächen auf der „grünen Wiese“ weitgehend zu verzichten. Obwohl Innenentwicklung schon lange als wesentliche städtebauliche Zielsetzung definiert ist, hat sich die Intensität des Landschaftsverbrauchs im Außenbereich in den

letzten Jahren weiter gesteigert. In Anbetracht des demographischen Wandels und der damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen, aber auch hinsichtlich ökonomischer Faktoren bedarf es einer qualifizierten Auseinandersetzung mit Strategien und in der kommunalen Praxis anwendbaren Instrumenten und Steuerungsmöglichkeiten zur Innenentwicklung, um das im BauGB definierte Ziel – Innen- vor Außenentwicklung – umzusetzen.

Die gravierenden Probleme und die daraus erwachsenen Trends und Ansprüche stellen viele Städte und Gemeinden vor eine komplexe Aufgabe. Gleichzeitig neue attraktive Flächenangebote für unterschiedliche Nutzungen zu schaffen, den weiteren Flächenverbrauch einzudämmen und die Zukunftsfähigkeit der innerstädtischen Quartiere und Ortszentren zu erhalten und zu stärken, stellt alle Kommunen vor eine große Herausforderung.

Es gilt hierbei, die dafür zur Verfügung stehenden Instrumente geschickt einzusetzen bzw. zu nutzen. Die städtebauliche Umlegung als „traditionelles“ Baulandbereitstellungsinstrument ist hierfür durchaus vom Grundsatz geeignet; sie ist gerade nicht nur ein Planimplementierungsinstrument für die „grüne Wiese“; sie ist auch sehr gut für Innenentwicklungsprojekte geeignet, sei es als Neuerschließungsumlegung in § 30- oder § 34-Gebieten, als Neuordnungsumlegung in Sanierungs- und Stadtumbaugebieten oder in der Form der vereinfachten Umlegung.

Die Vielfalt ist eigentlich groß, wenn daran gedacht wird, dass Umlegungen entweder rein hoheitlich, rein freiwillig (privat) oder als modernes „Hybridmodell“ (freiwillig begonnen, anschließend amtlich fortgesetzt) durchgeführt werden können. Auch wenn bei der Umlegung vom Grundsatz ein konsensuales Vorgehen zwischen Eigentümern und Stadt im Vordergrund steht, ist die Umlegung bei näherer Betrachtung auch ein „Zwangsverfahren“ zur Umsetzung städtebaulicher Pläne.

Im Rahmen dieser Expertise sollen die Bedeutung, die Möglichkeiten, die Vorteile, aber auch die Grenzen der verschiedenen

Umlegungswege zur Unterstützung der Baulandmobilisierung im Innenbereich durch die oftmals erforderliche Bodenordnung aufgezeigt werden.

Zudem sollen vorhandene Wissenslücken und möglicher Vertiefungs- bzw. Handlungsbedarf für Wissenschaft und Politik aufgezeigt werden. Zielsetzung ist, allen Mitgliedern des Forum Baulandmanagement NRW und darüber hinaus der weiteren Fachöffentlichkeit diese Informationen über eine explorative Studie zugänglich zu machen.

Im Jahr 2013 hat zu dem Thema Umlegung im Innenbereich auch ein Werkstattgespräch des Forum Baulandmanagement NRW stattgefunden. Über Impulsvorträge wurde das Problemfeld auch anhand von Praxisbeispielen aufgerissen. Anschließend sind die Forumsmitglieder in den Dialog getreten und haben ihre Erfahrungen ausgetauscht. Auf diesen Vorträgen und Diskussionsrunden aufbauend wurde die vorliegende Expertise erstellt.

II Baulandbereitstellung

Neben den gestalterischen Aspekten stehen bei der kommunalen Baugebietsentwicklung zunehmend auch die Problematik der Erstattung der durch sie bedingten Kosten und die Verfügbarkeit der Flächen im Vordergrund.

Für die Frage der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und der Aktivierung von Potenzialen – besonders im Innenbereich – ist auch bedeutsam, welcher Weg beschritten werden soll, um Bauland bereitzustellen oder – zunehmend bedeutsam – zu mobilisieren. Welches Baulandbereitstellungsmodell empfiehlt sich also im konkreten Einzelfall? Diese Frage rückt zunehmend in den Mittelpunkt des kommunalen Bodenmanagements, besonders für die Entwicklung vorhandener Innenbereichspotentiale.

Ein Bebauungsplan ist das Eine, ein Baugrundstück ist das Andere. Nicht selten ist die formale Schaffung des Baurechts – sei es durch einen Bebauungsplan nach § 30 BauGB oder durch den Siedlungszusammenhang nach § 34 BauGB – erst der erste Schritt für die Zulässigkeit eines Vorhabens i. S. d. § 29 BauGB. Denn neben den planungsrechtlichen müssen auch die bodenordnerischen Voraussetzungen erfüllt sein.

Dabei schafft die Bodenordnung den Übergang vom Zustand des mit Planungsrecht versehenen, aber noch nicht bebauten Rohbaulandes (§ 5 Abs. 3 ImmoWertV) zum baureifen Land (§ 5 Abs. 4 ImmoWertV), das

gelegentlich auch als „voll“ baureifes Land bezeichnet wird.

Dieser Übergang vom Rohbauland zum baureifen Land hängt wesentlich an der Bodenordnung. So sind insbesondere solche Grundstückszuschnitte zu beseitigen, die der Erschließung entgegenstehen oder die nach Lage, Form oder Größe eine bauliche Nutzung nicht zulassen (vgl. § 5 ImmoWertV). Die Bodenordnung ist damit ein wesentlicher Faktor der Baulandbereitstellung. Denn sobald erst einmal die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen geschaffen sind, werden die geschaffenen Baugrundstücke meist auch am Grundstücksmarkt bereitgestellt oder vom Eigentümer selbst bebaut.

Die gleichwohl mitunter auftretenden Fälle, in denen baureife Grundstücke zurückgehalten werden, sollen an dieser Stelle nicht behandelt werden. Ihre Mobilisierung wäre gewissermaßen der dritte Schritt der Baulandbereitstellung nach dem Bauplanungsrecht und der Bodenordnung.

In der Praxis haben sich verschiedene Wege der Baulandbereitstellung (bzw. Schaffung von baureifem Land) herausgebildet. Umlegungsverfahren sind daher ein Weg von mehreren Wegen, die jedoch alle ihre Berechtigung haben und ihre speziellen Stärken im Einzelfall entwickeln (können). Zur besseren Einordnung und Systematisierung wird zunächst ein Überblick gegeben.

Wege der Baulandbereitstellung

Das deutsche Planungsrecht stellt den Kommunen diesbezüglich ein breit gefächertes Instrumentarium zur Verfügung. Es reicht von stark privatwirtschaftlich orientierten Ansätzen wie dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan bis hin zu hoheitlich ausgerichteten Wegen mit starker öffentlicher Beeinflussung wie der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme.¹ Bei der Systematisierung der einzelnen Instrumente mit den zugehörigen Schattierungen und deren Betonung im Einzelfall lassen sich nach DRIXLER² drei grundsätzliche Modelle der Baulandentwicklung unterscheiden:

- das klassische Angebotsmodell
- das Zwischenerwerbsmodell
- das Kooperationsmodell

Auch wenn es innerhalb dieser drei grundlegenden Modelle noch weitere Unterscheidungsmöglichkeiten³ gibt, so lassen sich doch die Wege der Baulandbereitstellung auf dieses Schema zurückführen.

Die Aufgabe der Baulandbereitstellung ist dabei grundsätzlich immer dieselbe: Aus einem Gebiet mit historisch gewachsener Eigentumsstruktur ist ein Baugebiet zu ent-

¹ Dransfeld, E.: Baulandmanagement und kommunale Grundsatzbeschlüsse. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, 2/2002, S. 98-105

² vgl. Drixler, E.: Praktische Erfahrungen zur Umlegung. Vortrag beim Forum Baulandmanagement NRW am 05.06.2013

³ So unterscheidet beispielsweise Dransfeld acht verschiedene Wege der Baulandbereitstellung. vgl. Dransfeld, E.: Wirtschaftliche Baulandbereitstellung. vhw-Verlag Bonn 2003

wickeln, das den (modernen) städtebaulichen Ansprüchen, z. B. an gesundes Bauen und Wohnen gerecht werden kann.

Klassische Angebotsplanung

Klassisch wird Bauland über die Angebotsplanung bereitgestellt. Die Bereitstellung orientiert sich mehr oder weniger am Baugesetzbuch und arbeitet die dort vorgegebenen Verfahrensschritte ab.

Zunächst werden die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Es wird also ein Bebauungsplan aufgestellt, wonach die planungsrechtliche Zulässigkeit nicht anhand der Prägung der umgebenden Bebauung (§ 34 BauGB) zu beurteilen ist. Zwar werden die Bürger am Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans beteiligt, die Entscheidung trifft aber letztendlich die Gemeinde – mitunter auch gegen die subjektiven Interessen Einzelner.

Darauf aufbauend erfolgt die Bodenordnung durch das hoheitliche Umlegungsverfahren der Gemeinde. Auch hier werden die Grundstückseigentümer beteiligt und ihre Bedürfnisse und Wünsche erörtert, die Entscheidung selbst trifft jedoch letztendlich

der Umlegungsausschuss, der das Verfahren für die Gemeinde durchführt.

Neben der Bodenordnung ist die Sicherung der Erschließung die zweite Voraussetzung für den Übergang vom Rohbauland zum baureifen Land. Klassisch erstellt die Gemeinde die Erschließungsanlagen und rechnet diese nach BauGB (§§ 123 ff.) und Kommunalabgabengesetz (KAG; insbesondere Kanalanschluss) ab. Seit einigen Jahren sind zudem die Kosten für Maßnahmen für den Naturschutz nach §§ 135a ff. BauGB erstattungsfähig.

Es erfolgt mithin eine etwa viergeteilte Baulandentwicklung:

1. Bauleitplanung
2. Bodenordnung
3. Herstellung der Erschließung
4. Erheben von Beiträgen

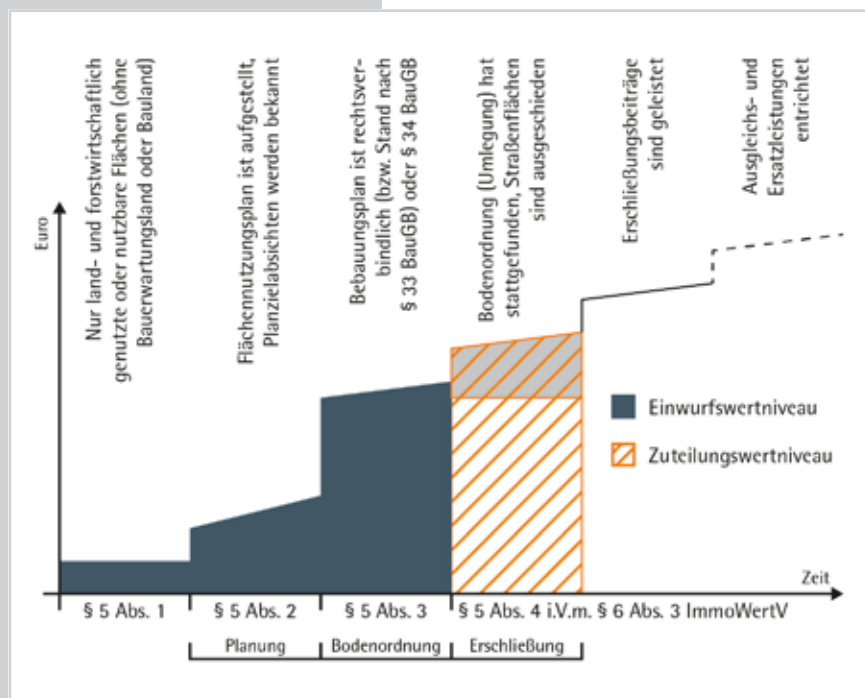
Bei der klassischen Angebotsplanung wird der Grundstückseigentümer gewissermaßen umfassend von der Gemeinde betreut, bis er letztlich volles Bauland in Händen (respektive im Grundbuch) hat: Es wird ihm ein Bebauungsplan aufgestellt, es wird ihm das Baugrundstück auf diesen Bebauungsplan zugeschnitten, es werden ihm die Erschließungsanlagen gebaut und es werden von ihm zuletzt die Erschließungsbeiträge erhoben.

Bis zur Vermarktung oder Bebauung der so geschaffenen Grundstücke ist die Mitwirkung des Eigentümers zwar möglich und gewünscht, aber nicht zwingend erforderlich.

Wird (im Rahmen der Angebotsplanung) ein Umlegungsverfahren durchgeführt, so hat die Gemeinde zusätzlich Anspruch auf die Abschöpfung des Umlegungsvorteils, also des Wertsprungs, der sich vom Einwurfswertniveau (i. d. R. Rohbauland) zum Zuteilungswertniveau (i. d. R. Bauland, erschließungsbeitragspflichtig) einstellt.

Abb. 1: Entwicklung des Bodens vom Ackerland zum Bauland (§ 5 ImmoWertV)

Eigene Darstellung nach Dieterich, H.; Koch, J. E.: Bauleitplanung – Recht und Praxis. Stuttgart 1977



Zwischenerwerbsmodelle

Bei diesem Weg der Baulandbereitstellung tritt die Kommune (oder ein anderer Entwicklungsträger) privatrechtlich als Käufer der zu entwickelnden Flächen auf.⁴ Sie erwirbt die Flächen möglichst früh, im günstigsten Fall bevor sie im Flächennutzungsplan als Bauland dargestellt sind. Die gesamte Wertsteigerung, welche die Grundstücke dann durch die Bauleitplanung erfahren, fällt der Kommune zu, die erst bei Baureife die neu entstandenen Baugrundstücke weiter verkauft.

Nach dem Erwerb der Grundstücke werden die Flächen für die Erschließung ausgeschieden und die entsprechenden Anlagen gebaut. Die Baugrundstücke können dann nach dem planerischen Ermessen der Kommune im Sinne der Bauleitplanung aufgeteilt und an Bauwillige verkauft werden. Die Kommune kann dabei vom Grundsatz des Verkaufes zum Verkehrswert absehen, wenn aus übergeordneten Gründen ein Verkauf zu einem niedrigeren Preis gerechtfertigt ist. Sie hat also die Möglichkeit, sowohl den Preis als auch den Käuferkreis zu gestalten. Nicht immer ist ein hoher Kostendeckungsgrad die Prämisse der Kommune. Mit dem Verkauf verbilligter Baugrundstücke kann sie auch soziale Ziele verfolgen und die Schaffung von Wohneigentum fördern. Je nach Zielsetzung werden z. B. kinderreiche, einheimische oder einkommensschwache Bauherren verstärkt bedacht.

Oft ist es nicht einmal nötig, dass eine Kommune die Grundstücke tatsächlich kauft. Der Fluss der Mittel kann verringert werden, wenn sie mit Optionen und Vollmachten arbeitet. Denkbar ist ein befristetes, notariell beurkundetes Verkaufsangebot des Alteigentümers an die Kommune. Für die Dauer bis zur Baureife ist er gebunden, an die Kommune zu einem niedrigen Preis zu verkaufen, und kann nicht durch anderweitigen Verkauf die Entwicklungspläne durchkreuzen.

Mit der Option, das Verkaufsangebot auf Dritte zu übertragen, hat die Kommune die Möglichkeit, ohne selbst das Grundstück kaufen zu müssen, den Erwerber und zu-

künftigen Bauherren zu bestimmen. Ein weiteres Instrument ist eine Vollmacht des Eigentümers, die es der Kommune erlaubt, das Grundstück für den Alteigentümer an einen Dritten zu festgelegten Preisen zu verkaufen.

Es erfolgt mithin eine etwa dreigeteilte Baulandentwicklung:

1. Erwerb
2. Bauleitplanung, Bodenordnung, Erschließung in einer Hand
3. Verkauf

Eine Sonderform des kommunalen Zwischenerwerbs ist die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM; §§ 165 ff. BauGB) zur Entwicklung von Ortsteilen oder von anderen Teilen des Gemeindegebiets entsprechend den Zielen des Städtebaus und der Landesentwicklung. Die Kommune erwirbt die Flächen in dem förmlich festgelegten Entwicklungsgebiet zu dem Preis, der sich ergäbe, wenn der Grundstücksmarkt von der Maßnahme unbeeinflusst wäre. Dieser entwicklungsunbeeinflusste Anfangswert ist insbesondere bei der Entwicklung von Stadtteilen auf der „grünen Wiese“ häufig der Preis für begünstigtes Agrarland (gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 der inzwischen abgelösten WertV) oder Bauerwartungsland (§ 5 Abs. 2 ImmoWertV).⁵ Die Veräußerung der entstandenen baureifen Grundstücke nach Abschluss der Maßnahme erfolgt wiederum zum Verkehrswert. Ein etwaiger, nach Abzug der Kosten verbleibender Überschuss der Kommune ist auf die Eigentümer zu verteilen.

Die SEM hat für den Alteigentümer häufig die „Wirkung einer Enteignung“, denn der Zwischenerwerb der Gemeinde kann, wenn dieses hoheitliche Verfahren eingeleitet wurde, in aller Regel nur durch die Verpflichtung des Eigentümers zu einer den Zielen der SEM entsprechenden Nutzung abgewendet werden. Auch in diesem Fall werden die anrechenbaren Kosten der Gemeinde bis zur Höhe der Wertsteigerung des Bodens, die eine Obergrenze in der SEM darstellt, vom Eigentümer als Beitrag erhoben.

⁴ Dransfeld E.; Pfeiffer, P.: Baulandbereitstellung – Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2002

⁵ Bei der Stufe „Begünstigtes Agrarland“ ist die Regelung gemäß § 169 Abs. 4 BauGB bedeutsam (sogenannte „landwirtschaftliche Begünstigungsklausel“).

Kooperationsmodell

Bei Kooperationsmodellen werden die Verfahrensschritte der Baulandentwicklung nicht nacheinander von der Gemeinde abgearbeitet wie bei der Angebotsplanung. Auch sind die Eigentümer nicht von der Entwicklung der Flächen durch den frühzeitigen Verkauf an einen Entwickler abgeschnitten.

Bei den Kooperationsmodellen erfolgt die Entwicklung vielmehr im Zusammenspiel aller. Sie erfolgt ohne die hoheitliche Eingriffsmöglichkeit der Gemeinde, die im Zweifelsfall auch gesellschaftliche Interessen gegenüber privaten Interessen Einzelner durchsetzen könnte.

Durch die Abwesenheit der ordnenden Eingriffe der Gemeinde (gleichsam „von oben“) ist die Position des Einzelnen bei solchen Kooperationsmodellen deutlich gestärkt. Das kann sich positiv bemerkbar machen, wenn es um die Mitwirkungs- und Gestaltungsbe-

reitschaft geht. Es sind aber auch Blockaden nicht auszuschließen.

Grundsätzlich sind die Ergebnisse der Baulandbereitstellung, die bei den anderen Modellen hoheitlich (durch die Gemeinde) oder durch das Handeln eines Einzelnen (Entwicklungsträger) noch relativ problemlos erreicht werden können, nun im Konsens zu erzielen.

Letztlich sind alle Angelegenheiten durch Verträge – sowohl untereinander als auch mit der Gemeinde – zu regeln. Hierbei spielen Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) eine mittlerweile zunehmend bedeutende Rolle. Es haben sich zu diesem Zweck der integrativen Baulandbereitstellung insbesondere herausgebildet:

- Freiwillige Umlegung
- Städtebaulicher Vertrag
- Erschließungsvertrag

Einordnung

Die Übergänge zwischen den einzelnen Typen der Baulandbereitstellung sind teilweise fließend. Städtebauliche Verträge sind dabei kein eigener Strategietyp, da sie im Grunde genommen bei vielen Modellen in irgendeiner Form zum Einsatz kommen können. Sie sind sozusagen nur Mittel zum Zweck.

Eine klare Abgrenzung der Umlegung kann jedoch gegenüber den Zwischenerwerbsmodellen erfolgen, da im Rahmen der Baulandumlegung gerade nicht das Eigentum an einer Fläche veräußert wird, sondern lediglich in die Umlegungsmasse eingebracht und (an anderer Stelle) wieder zugeteilt wird (vgl. auch Kapitel III). Dies korrespondiert mit der steuerlichen Behandlung, da bei der Baulandumlegung die Grunderwerbsteuer nur für die in der Umlegung zusätzlich erworbene Fläche zu entrichten ist, nicht jedoch für die gesamte Zuteilung.

Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme steht in gewisser Weise zwischen den Umlegungsmodellen und den Zwischenerwerbs-

modellen, da sie über beide Formen durchführbar ist. Einerseits kann es erforderlich sein, dass im Entwicklungsbereich sämtliche Flächen durch den Entwicklungsträger erworben werden. In anderen Fällen kann über eine Abwendungsvereinbarung der Zwischenerwerb vermieden werden, wenn der (Alt-) Eigentümer bereit und in der Lage ist, seine Grundstücke entsprechend den Entwicklungszielen zu entwickeln.

In letzterem Falle würde die Neuordnung (Bodenordnung) der Grundstücke – nicht zuletzt bei Bereitstellung der öffentlichen Flächen für die Erschließung – eine gewisse Analogie zur Baulandumlegung aufweisen. Auch hier spielen Städtebauliche Verträge wieder eine Rolle.

Welcher Weg der Baulandbereitstellung aber anzuwenden ist, entscheidet sich grundsätzlich vor dem Hintergrund der Ziele der Entwicklung und der örtlichen Rahmenbedingungen im konkreten Einzelfall.

Es muss in einer Gemeinde auch nicht zwingend ein Weg der Baulandbereitstellung dominieren. Vielmehr können die verschiedenen Modelle je nach Einzelfall strategisch so angewandt werden, dass durch die Kombination der Maßnahmen und Instrumente sowohl eine Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Folgekosten als auch das Erreichen bodenpolitischer Ziele, z. B. Bodenpreisdämpfung, gesichert sind.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die klassische reine Angebotsplanung von den Städten und Gemeinden immer weniger angewendet wird, da zu viele Lasten (10 % Erschließungskostenanteil, alle Folgekosten) in der Regel bei den Kommunen verbleiben. Insofern ist dieser Weg der Baulandbereitstellung eigentlich ein „Auslaufmodell“, da hiermit faktisch keine effiziente Bodenpolitik betrieben werden kann. Allerdings hat dieses Modell nach Untersuchungen von SCHÄFER aus dem Jahr 2000 immer noch eine vergleichsweise hohe quantitative Bedeutung.⁶

Die amtliche Umlegung – gleich ob im „vollen“ Verfahren oder als vereinfachte Umlegung (vgl. Kapitel III) – ist dabei ein Baustein der Baulandbereitstellung. In der Systematik des BauGB bilden diese beiden Varianten den vierten Teil (Bodenordnung) im

ersten Kapitel (Allgemeines Städtebaurecht) und stehen insofern gleichberechtigt neben der Bauleitplanung (erster Teil), der Sicherung der Bauleitplanung (zweiter Teil), der Zulässigkeit von Vorhaben (dritter Teil), der Erschließung (sechster Teil) und weiteren der insgesamt sieben Teile des ersten Kapitels.

Welche Bedeutung der Umlegung in der einzelnen Gemeinde zukommt, richtet sich nach vielfältigen Kriterien. Diese können sich im Laufe der Zeit herausgebildet haben. Manche Gemeinde hat eine lange Tradition der Baulandumlegung, was mit großem Know-how der handelnden Stellen und einer hohen Akzeptanz am Grundstücksmarkt einhergeht. Diese Gemeinde wird wahrscheinlich auch in Zukunft die Baulandumlegung verstärkt einsetzen (wollen).

Wenn hingegen seit Jahrzehnten keine amtliche Umlegung stattgefunden hat, müssen genau diese Stellen (Umlegungsstelle, Umlegungsausschuss) erst geschaffen und – insbesondere mit Personal und Know-how – ausgestattet werden. Eine solche Gemeinde wird tendenziell eine geringere Neigung haben, Baulandumlegungen durchzuführen, zumal auch die Akzeptanz am Grundstücksmarkt bzw. bei den Grundstückseigentümern ungewiss ist.



Abb. 2: Nachteile einzelner Modelle zur Baulandbereitstellung

Eigene Darstellung nach Drixler, E.: Praktische Erfahrungen zur Umlegung. Vortrag am 05.06.2013 im Forum Baulandmanagement NRW

⁶ Schäfer, R.: Rechtsstatistischer Forschung zur Praxis der Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierungen nach geltendem Recht. Berlin 2000

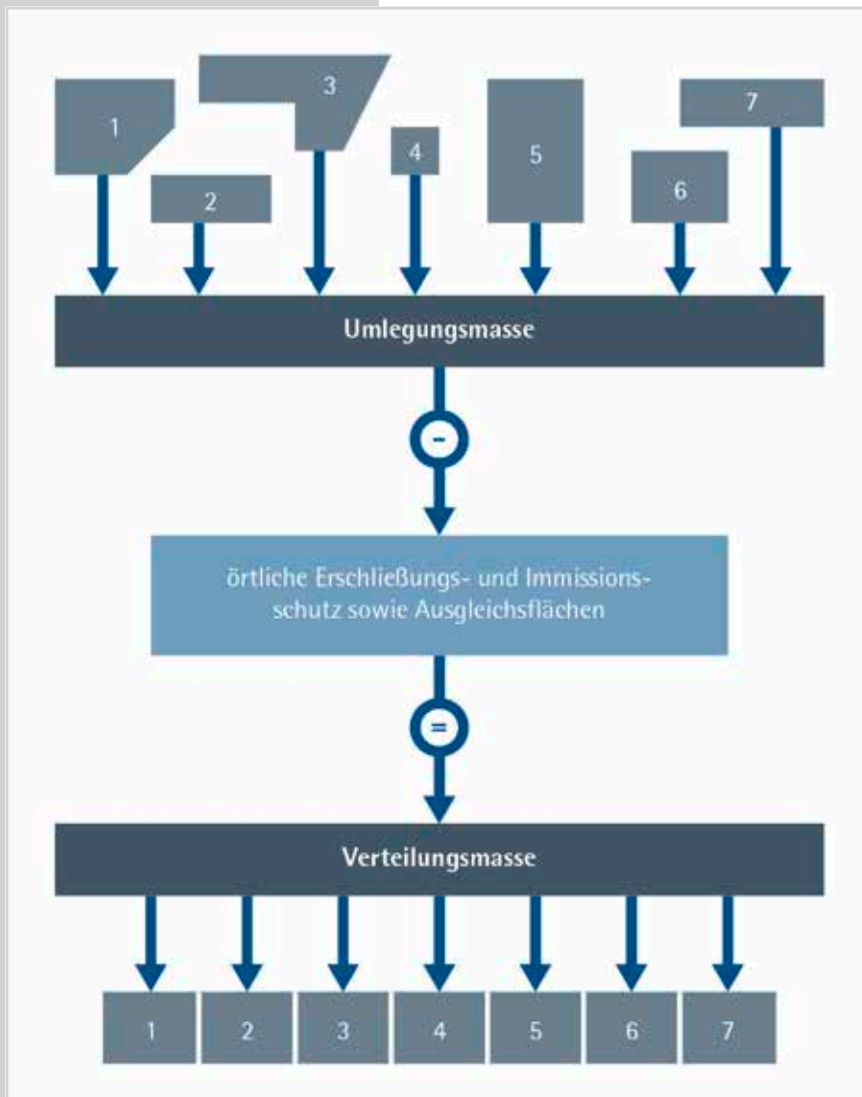
III Baulandumlegung

Umlegung im vollen Verfahren

Die amtliche Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB ist ein von der Kommune durchgeführtes, privatnütziges Grundstückstauschverfahren, das den Zweck hat, zweckmäßig gestaltete Grundstücke hervorzubringen, die nach Lage, Form und Größe ggf. dem Bebauungsplan entsprechend genutzt werden können.⁷ Aber auch im Zusammenhang bebaute Orts- teile können neu geordnet werden, wenn

gen. Es macht für das Umlegungsverfahren keinen (formalen) Unterschied, ob sich das Umlegungsgebiet im unbeplanten Innenbereich, im beplanten Innenbereich oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Außenbereich befindet.

Abb. 3: Zweckmäßige Grundstückszuschnitte durch Baulandumlegung



Die Entwicklung ihres Eigentums von Rohbauland (§ 5 Abs. 3 ImmoWertV) zu baureifen (nur in Verbindung mit den Erschließungsanlagen) Grundstücken stellt für die Grundbesitzer den Vorteil der Umlegung dar. Dieser Umlegungsvorteil wird von der Kommune abgeschöpft, zum einen durch den Flächenabzug für den öffentlichen Bedarf⁸ und zum anderen durch die Erhebung von Geldbeiträgen von den Eigentümern. Darüber hinaus werden die Mehr- oder Minderzuteilungen finanziell ausgeglichen, die wegen der Größe der eingebrachten Grundstücke unvermeidbar sind, um dem Zweck der Umlegung nicht entgegen zu stehen.

Die zur inneren Erschließung der entstehenden Grundstücke notwendigen Flächen werden vorab aus dem Gebiet ausgeschieden und nach dem Maßstab der Werte auf den Anteil der jeweiligen Eigentümer angerechnet. Der Wertanteil ist der Maßstab, nach dem die Baugrundstücke auf die beteiligten Eigentümer verteilt werden. Die Möglichkeit einer Verteilung nach den Flächen verliert immer mehr an Bedeutung. Im Zuge der Flächenausscheidung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Umlegung kann die gesetzliche Höchstgrenze von 30 % Flächenabzug (§ 58 Abs. 1 BauGB), bei deren Überschreitung im Rahmen der erstmaligen Erschließung von einer Enteignung ausgegangen werden muss, häufig nicht mehr eingehalten werden.

⁷ vgl. hierzu ausführlich: Dietrich, H.: Baulandumlegung. 5. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2006

⁸ Auch eine erschließungsflächenbeitragspflichtige Zuteilung ist möglich. Die Abrechnung der Flächen erfolgt dann über die Kosten des notwendigen Grunderwerbs.

sich hinreichende Kriterien für die Neuordnung ergeben. Dies kann auch durch eine Eigenart der näheren Umgebung (vgl. § 34 BauGB) oder im Zusammenspiel mit einem „einfachen“ Bebauungsplan (i. S. d. § 30 Abs. 3 BauGB) gegeben sein.

Besonderheiten im Zusammenhang mit dem Innenbereich kommen hier nicht zum Tra-

Die Erhebung von Umlegungsbeiträgen bei Inkrafttreten des Umlegungsplanes stellt in diesem Verfahren eine gewisse Möglichkeit der Mobilisierung von Bauland dar. Insbesondere für die Eigentümer umfangreicher Flächen ergibt sich ein Kostendruck, der die Liquidierung (zumindest eines Teils) der Baugrundstücke erforderlich machen kann. Die Käufer sind in der Regel Bauwillige.

In diesem hoheitlichen Verfahren kommen teilweise auch vertragliche Elemente zum Tragen, wenn beispielsweise die Kommune mit den Eigentümern eine Minderzuteilung frei vereinbart. Manche Eigentümer wollen lieber einen höheren Abzug an Flächen hinnehmen als einen finanziellen Beitrag leisten, andere sind daran interessiert, im Umlegungsgebiet Baugrundstücke zu erwerben, deren Umfang über den ihnen zustehenden Anteil – bei einer Kommune unter Umständen Null – hinausgeht.

Der Anstoß zum Verwaltungsverfahren der amtlichen Umlegung wird durch die Umlegungsanordnung der Gemeinde gegeben (vgl. Abb. 4). Auf ihrer Grundlage eruiert die Umlegungsstelle zunächst die Mitwirkungsbereitschaft und Erwartungen an das Bodenordnungsverfahren. Wenn die Voraussetzungen zur Einleitung des Verfahrens gegeben sind und die Erreichung der Umlegungsziele möglich erscheint, leitet die Umlegungsstelle gem. § 47 BauGB das Verfahren „offiziell“ ein und macht die Einleitung ortsüblich bekannt.

Als erste Verfahrensschritte werden nach § 54 BauGB Umlegungsvermerke in die öffentlichen Bücher eingetragen. Ab diesem Zeitpunkt findet ein ständiger Austausch zwischen der Umlegungsstelle einerseits, dem Grundbuchamt und dem Katasteramt andererseits statt. Mit dem Umlegungsvermerk tritt auch eine Veränderungssperre nach § 51 BauGB automatisch in Kraft, mit der solche Veränderungen im Umlegungsgebiet einer Genehmigung bedürfen, die ansonsten die Durchführung des Verfahrens erschweren oder verhindern könnten.

Mit der Bekanntmachung der Umlegung werden alle Personen, die Rechte im Umlegungsgebiet haben, die nicht aus den öffentlichen Büchern hervorgehen, aufgefordert, diese bei der Umlegungsstelle anzumelden, um ihre Berücksichtigung im Verfahren zu ermöglichen. Ziel ist es, auf diesem Wege alle relevanten Informationen über grundstücksbezogene Rechte im Umlegungsgebiet bei der Umlegungsstelle zu bündeln, da diese durch das Verfahren eine (grundlegende) Neuordnung erfahren. Ausfluss dieser In-

formationssammlung sind die Bestandskarte und das Bestandsverzeichnis nach § 53 BauGB als Grundlage der folgenden Planungen. In diesen Bestandsunterlagen werden sowohl der alte Bestand (Zustand vor der Bodenordnung) als auch alle Beteiligten erfasst. Rechtssicherheit wird durch die öffentliche Auslegung erlangt, die zuvor ortsüblich bekannt zu machen ist.

Die o. g. Beteiligten sind nach § 48 BauGB die Eigentümer der Grundstücke, Inhaber von Rechten – unabhängig davon, ob diese grundbuchlich gesichert sind – die Gemeinde, der Erschließungsträger (oft die Gemeinde) und ggf. ein anderer öffentlicher Bedarfsträger, dem im Umlegungsverfahren Flächen zuzuteilen sind. Wenn im Laufe des Verfahrens die Person des Beteiligten wechselt, etwa durch Verkauf oder als Erbe, so gelten gem. § 49 BauGB die bis zu diesem Zeitpunkt getroffenen Regelungen gegen die neue Person in gleichem Maße wie zuvor gegen die alte.

Auf Grundlage des „alten“ Bestandes stellt die Umlegungsstelle den Umlegungsplan nach § 66 BauGB auf. Dieser regelt die Neuordnung des Umlegungsgebietes, die mit den Beteiligten zu erörtern ist. Die Aufstellung des Umlegungsplans ist der im Umlegungsverfahren zentrale, umfassende schöpferische Akt, bei dem sowohl den – durchaus vielfältigen – privaten Interessen, als auch den öffentlichen Interessen – insbesondere an der Schaffung von Baugrundstücken – Rechnung zu tragen ist. Sie sind sowohl untereinander als auch gegeneinander abzuwägen. In der Praxis führt dies oft zu langwierigen Verhandlungen, insbesondere bei divergierenden Interessen einzelner Beteiligter.

Letztlich bietet die Umlegung jedoch auch die Möglichkeit, das Verfahren als Zwangsverfahren durchzuführen und zu beenden, auch wenn dadurch die (subjektiven) Interessen Einzelner nicht in dem gewünschten Maße berücksichtigt werden können. Da divergierende Interessen der verschiedenen Eigentümer besonders im Innenbereich zu erwarten sind, insbesondere, wenn auf einzelnen Grundstücken eine bauliche Nutzung bereits vor der Umlegung möglich oder realisiert ist, stellt sie auch hier eine gute Alter-

native zu rein freiwilligen Verfahren dar, bei denen alles im Konsens zu regeln ist.

Der Umlegungsplan besteht aus der Umlegungskarte (§ 67 BauGB) und dem Umlegungsverzeichnis (§ 68 BauGB). Ihnen müssen insbesondere die neuen Grundstücksgrenzen, die Flächen für den Gemeinbedarf, eine Gegenüberstellung des alten und neuen Bestandes der Beteiligten, die Rechte an Grundstücken, Grundstückslasten und Geldleistungen, die zum Ausgleich des Umlegungsvorteils zu entrichten sind, zu entnehmen sein. Der Beschluss über den Umlegungsplan ist öffentlich bekannt zu machen. Der Plan ist den Beteiligten in den Teilen, die sie betreffen, mit Rechtsbehelf gem. § 211 BauGB zuzustellen. Der Umlegungsplan kann als „Teilumlegungsplan“ für einen räumlich begrenzten Teil des Umlegungsgebietes aufgestellt werden.

Sobald alle Rechtsbehelfe (Widerspruch, Antrag auf gerichtliche Entscheidung) rechtskräftig erledigt sind, ist der Umlegungsplan unanfechtbar. Die Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit erfolgt mit Verwaltungsakt gem. § 71 BauGB. Sie ist auch für Teilbereiche möglich, soweit sich dies nicht auf laufende Rechtsbehelfe (in anderen Teilen) auswirkt. Mit der Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit wird der alte Rechtszustand durch den neuen ersetzt und der Vollzug des Umlegungsplans kann beginnen. Insbesondere werden die Beteiligten in die neuen Besitz- und Nutzungsrechte eingewiesen. Darüber hinaus werden die öffentlichen Bücher berichtigt, die mit der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans vorübergehend ihre Gültigkeit verloren haben und stattdessen bis zur Berichtigung bei der Umlegungsstelle geführt werden (§ 74 BauGB).

Mit Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit werden zudem die im Umlegungsplan festgesetzten Geldleistungen grundsätzlich fällig. Die Gemeinde ist dabei Schuldnerin und Gläubigerin der übrigen Beteiligten gem. § 64 BauGB. Ein Hinausschieben der Zahlung sowie Zahlungen in wiederkehrenden Abständen sind zulässig. Die Höhe der Geldleistung richtet sich nach der Höhe des Umlegungsvorteils, der sich aus dem Wertunterschied der eingeworfenen und der

zugeteilten Grundstücke eines Beteiligten im Umlegungsverfahren ergibt. Dieser Umlegungsvorteil wird „abgeschöpft“.

Dabei sind zunächst die Wertverhältnisse zum Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses maßgeblich. Nur bei besonderen Abweichungen, die in § 59 Abs. 2 BauGB genauer beschrieben sind, sind die Wertverhältnisse zum Zeitpunkt der Aufstellung des Umlegungsplans maßgeblich. Solche Zuteilungen sollen zwar nicht die Regel sein, können aber im Einzelfall unvermeidbar werden, falls auf anderem Wege keine zweckmäßigen Baugrundstücke gem. § 59 Abs. 1 BauGB zugeteilt werden können.⁹

Der Sollanspruch ergibt sich aus dem Verhältnis, in dem ein Beteiligter Grundstücke in die Umlegung (Umlegungsmasse) eingebracht hat. Im selben Verhältnis hat er Anspruch auf die Zuteilung aus der Verteilungsmasse. Der Anteil kann entsprechend der Wertanteile (Verteilung nach Werten, § 57 BauGB) oder der Flächenanteile (Verteilung nach Flächen, § 58 BauGB) ermittelt werden. Dies entscheidet die Umlegungsstelle im eigenen Ermessen nach Zweckmäßigkeit. Mit Einverständnis der Beteiligten ist auch ein abweichender Maßstab möglich.

Die Umlegungsmasse ist die rechnerische Vereinigung aller Grundstücke im Umlegungsgebiet. Dazu zählen ggf. auch (alte) öffentlich gewidmete Straßen oder sonstige Gemeinbedarfsflächen, die von der Gemeinde eingebracht werden, ohne dass ihr dafür ein Zuteilungsanspruch erwüchse. Privatflächen der Gemeinde (Rohbauland) hingegen führen zu einem entsprechenden Anspruch auf Zuteilung von Baugrundstücken.

Aus der Umlegungsmasse ergibt sich durch den Vorwegabzug der zukünftigen öffentlichen Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB die Verteilungsmasse. Diese Flächen werden der Gemeinde oder dem sonstigen Erschließungsträger zugeteilt. Einen finanziellen Ausgleich leistet er dafür nicht, da die Flächen der Allgemeinheit dienen, die Erschließung des Baugebietes aufnehmen und insofern „wertlos“ sind, als sie nicht als Baugrundstücke oder sonstwie veräußert werden können. Das Verhältnis der Werte

⁹ Beispielsweise könnte sich in einem Baugebiet mit sehr homogenen Grundstückszuschnitten ein Zuteilungsanspruch ergeben, der 1½ Baugrundstücken entspricht. Es wäre dann abzuwägen, ob die Zuteilung lediglich eines Baugrundstücks (also einer Minderzuteilung) oder zweier Baugrundstücke (als erhebliche Mehrzuteilung) erfolgen soll. Die Interessen des Beteiligten wären in einem solchen Falle sicherlich mit besonderem Gewicht zu berücksichtigen.

von Verteilungsmasse zu Umlegungsmasse beschreibt den Umlegungsvorteil, der in der Praxis meist mit „q“ bezeichnet wird. Es sollte wegen der Privatnützigkeit des Verfahrens immer $q > 1$ gelten.



Abb. 4: Verfahrensablauf der Umlegung im vollen Verfahren

Eigene Darstellung nach Stadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: Flächenmanagement in Hamburg durch Bodenordnung und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. 2009

Neben dem Wertausgleich für den Boden sind im Einzelfall nach § 60 BauGB Geldabfindungen für bauliche Anlagen, Anpflanzungen und sonstige Einrichtungen zu zahlen, soweit das Grundstück durch sie eine Wertsteigerung erfährt. Dieser Wertausgleich erfolgt nach den Grundsätzen der Enteignungsentschädigung. Es erfolgt keine Anrechnung auf die Umlegungs- oder Verteilungsmasse, in die nur die jeweiligen Bodenwerte eingehen.

Neben oder anstelle des Umlegungsplans (durch Verwaltungsakt) ist auch eine einvernehmliche Regelung möglich. Falls und soweit sich die betroffenen Beteiligten untereinander einig sind, kann die Umlegungsstelle (im eigenen Ermessen) Eigentums- und Besitzverhältnisse auch bereits vor dem Umlegungsplan regeln. Es handelt sich bei dieser Vorwegnahme der Entscheidung nach § 76 BauGB um ein probates Mittel zur Beschleunigung des Verfahrens als Ganzes oder in Teilbereichen. Zahlreiche Umlegungsstellen praktizieren daher diesen Weg.

Ein weiteres Mittel zur schnelleren Herbeiführung der Baureife nach § 30 BauGB ist

die vorzeitige Besitzeinweisung. Diese kann im Einzelfall nach § 77 BauGB insbesondere zugunsten der Gemeinde oder des sonstigen Erschließungsträgers erfolgen, sofern die entsprechenden Erschließungsflächen (z. B. Vorabzug nach § 55 Abs. 2 BauGB) zugänglich gemacht werden sollen.

Die Umlegungsvorschriften des BauGB enthalten in § 78 auch Vorschriften zu Kosten. Demnach verbleiben die Verfahrenskosten und die nicht durch die Abschöpfung des Umlegungsvorteils gedeckten Sachkosten bei der Gemeinde. Es erfolgt also keine Umlage auf die Beteiligten.

Ein weiterer Vorteil des Verfahrens ist die Abgaben- und Auslagenbefreiung nach § 79 BauGB. So sind insbesondere keine Notargebühren oder Eintragungsgebühren für die öffentlichen Bücher zu entrichten. Hauptvorteil ist jedoch in den meisten Fällen die mitunter erhebliche Beschleunigung der für die Bebauung erforderlichen Bodenordnung. Im Einzelfall kann die Umlegung sogar eine Grundvoraussetzung für die Bebaubarkeit sein.

Vereinfachte Umlegung

Die Vereinfachte Umlegung (früher „Grenzregelung“) nach §§ 80 ff. BauGB ist ein an die Umlegung angelehntes Verfahren, das ebenfalls den Zweck hat, die zulässige Bebauung zu ermöglichen, in den meisten Fällen also baureife Grundstücke hervorzubringen, die nach Größe, Form und Lage dem Bebauungsplan entsprechend genutzt werden können.¹⁰ Gerade im Innenbereich kann aber auch die Neuordnung von bebauten Grundstücken mit diesem Instrument erfolgen, wenn die geordnete städtebauliche Entwicklung es erfordert.

Wie der Name bereits andeutet, bestehen gegenüber dem ‚vollen‘ Verfahren gewisse Vereinfachungen. Diese bestehen sowohl im Regelungsumfang innerhalb des Verfahrens als auch in der Komplexität der Aufgabe als solcher. So dürfen z. B. in einem vereinfachten Umlegungsverfahren keine Flächen in

größerem Umfang bereitgestellt werden. Ein solcher enteignungsgleicher Eingriff wäre dem vollen Umlegungsverfahren vorbehalten. Ebenso dürfen nur Grundstücksteile in enger Nachbarschaft ausgetauscht oder einseitig zugeteilt werden, sofern sie nicht selbstständig bebaubar sind und der Austausch oder die Zuteilung im öffentlichen Interesse geboten sind. Nicht wenige vereinfachte Umlegungsverfahren scheitern an diesen Einschränkungen.

Verfahrensvereinfachungen ergeben sich vor allem durch den Fortfall einzelner formaler Verfahrensschritte. So ist eine Umlegungsanordnung durch die Gemeinde nach § 80 Abs. 2 BauGB nicht notwendig. Die Umlegungsstelle kann nach Prüfung der Voraussetzungen das vereinfachte Umlegungsverfahren selbstständig einleiten. Ebenso entfallen die meisten formalen Zwischenschritte.

¹⁰ vgl. hierzu ausführlich: Dietrich, H.: Baulandumlegung. 5. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2006

Der Umlegungsbeschluss und seine Bekanntmachung entfallen, und der Beschluss über die vereinfachte Umlegung nach § 81 Abs. 1 BauGB enthält bereits die neuen Grenzen und Rechte sowie die Festsetzung der Geldleistungen. Damit sind auch die Eintragung des Umlegungsvermerks, die Verfügungs- und Veränderungssperre sowie die Offenlegung der Bestandskarte und des Bestandsverzeichnisses hinfällig.

Grundsätzlich ist aber auch die Vereinfachte Umlegung in Zusammenarbeit mit den Eigentümern – einschließlich Erörterung – und anderen Beteiligten zu erarbeiten und deren Interessen sind untereinander abzuwägen.

Mit dem ersten Verwaltungsakt, dem Umlegungsbeschluss, ist das Verfahren bereits hinsichtlich der Grenzen und sonstigen Regelungen abgeschlossen. Die weiteren Schritte dienen der Abwicklung. Zunächst ist jedoch der Umlegungsplan in den Teilen, die die Rechte der Beteiligten betreffen, diesen nach § 82 Abs. 2 BauGB zuzustellen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass und wo der Beschluss eingesehen werden kann.

Nach der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplanes – oder eines Teiles – ist dieser von der Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen. Mit dieser Bekanntmachung wird der alte durch den neuen Rechtszustand ersetzt. Das Eigentum an den Grundstücken geht auf die neuen Eigentümer über, ebenso ggf. Rechte und Belastungen. Dies erfordert die Berichtigung der öffentlichen Bücher, die mit der Unanfechtbarkeit ihre Richtigkeit verlieren. Der Umlegungsplan muss daher nach § 82 Abs. 1 Satz 3 BauGB bereits zur Übernahme geeignet sein.

Hinsichtlich der Kostenbefreiung gelten dieselben Vorschriften wie für das volle Verfahren. Damit dürfte insbesondere die Überführung von freiwilligen Vereinbarungen in dieses weitaus weniger bürokratische Verfahren besonders attraktiv sein. Darüber hinaus sind auch die Gemeinden mit diesem neuen Instrument – seit der Änderung des Gesetzes 2004 – in die Lage versetzt, Umlegungen in kleinerem Umfang auf diesem einfachen Wege durchzuführen. Die teilweise Verwendung der Grenzregelung für diese

Zwecke stieß – angesichts einer eher einschränkenden Rechtsprechung – vielerorts auf rechtliche Bedenken und wurde daher nur von wenigen Gemeinden praktiziert. Die Änderung sorgte insofern auch für deutlich mehr Rechtssicherheit beim Einsatz der Vereinfachten Umlegung.

Die Vereinfachte Umlegung als „kleine“ Umlegung ist insbesondere im Innenbereich von Bedeutung. Hier können sich aufgrund historischer Entwicklungen Grundstückszuschnitte und Bebauung entwickelt haben, die u. U. heute nicht mehr zeitgemäß oder gar baurechtswidrig sind. Zu kleine Grundstücke, unzweckmäßiger Zuschnitt (z. B. „Handtücher“) oder nicht gesicherte Erschließung

Abb. 5: Verfahrensablauf der Vereinfachten Umlegung

Eigene Darstellung nach Stadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: Flächenmanagement in Hamburg durch Bodenordnung und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. 2009



können ggf. mit einem vergleichsweise geringen Eingriff in das Eigentum beseitigt und die Bebaubarkeit kann ermöglicht werden. Hier stünde zwar auch das volle Verfahren

zur Verfügung, welches aber bei kleinem Regelungsbedarf oft einen unnötig großen und damit unangemessenen Aufwand darstellt.

Freiwillige Umlegung

Die freiwillige Umlegung ist an die amtliche Umlegung angelehnt. Hier werden allerdings die Regelungen der bodenordnerischen Verwaltungsakte zwischen den Grundstückseigentümern untereinander und mit der Kommune frei vereinbart. Die Kommune hat die Möglichkeit, die Vorteile der Städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB zu nutzen und Vergünstigungen gegenüber der amtlichen Variante auszuhandeln.¹¹ Sie kann dabei Flächen zur eigenen Vermarktung, etwa für den sozialen Wohnungsbau erwerben, für die sie nur einen verminderten Kaufpreis zahlt. Es kann des Weiteren auch eine Übernahme von Folgekosten durch die Grundstückseigentümer vereinbart werden.

Im Gegenzug muss die Kommune stärker Rücksicht auf die Privatinteressen nehmen, die unter Umständen nicht deckungsgleich mit ihren städtebaulichen Zielen sind. Ergibt sich die Möglichkeit, mit der freiwilligen Umlegung eine befriedigende Einigung zu erzielen, so ist sie der amtlichen vorzuziehen, da sie das Mittel des milderer Eingriffs in die Eigentumsrechte darstellt.¹² Die Freiwilligkeit führt meist zu einer höheren Bereitschaft, am Verfahren mitzuwirken, sie kann aber auch das Scheitern des gesamten Verfahrens mit sich bringen. Als „Druckmittel“ bleibt der Kommune dabei allerdings immer die Möglichkeit, das Verfahren in eine amtliche

Umlegung umzuwandeln, in der auch gegen den Willen eines Beteiligten die Flächen neu geordnet werden können.

Entsprechend des potenziellen Charakters der freiwilligen Umlegung ist eine weitere Unterteilung dieses Typs der Baulandbereitstellung möglich. Zum einen ist ein vollständiger Ersatz der Verwaltungsakte durch privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Verträge denkbar. Zum anderen kann die Kommune, auch auf Wunsch der beteiligten Vertragspartner, eine freiwillige Umlegung in ein amtliches Verfahren überleiten.¹³ In aller Regel sind dann die ausgehandelten Tauschvereinbarungen in den Umlegungsplan zu übernehmen, soweit niemandem ein besonderer Nachteil entsteht. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Befreiung von der Grunderwerbsteuer für die freiwillige Umlegung spätestens mit dem GrEStG 1983 weggefallen ist, stellt dieser Weg der „freiwilligen Umlegung im amtlichen Gewand“ eine interessante Alternative dar.

Vor dem Hintergrund des geringen hoheitlichen Eingriffs und der Angemessenheit der Maßnahme scheint für kleinere Bodenordnungsnotwendigkeiten die freiwillige Umlegung durchaus praktikabel. Sie stellt damit auch im Innenbereich eine gute Alternative dar, sofern eine Konsenslösung möglich ist.

¹¹ vgl. Urteil des BVerwG vom 06.07.1984 – 4 C 24.80 – NJW 1985, 989

¹² vgl. Urteil des BGH vom 12.03.1987 – III ZR 29/86 – NJW 1987, 3260

¹³ Birk, H.-J.: Die städtebaulichen Verträge nach BauGB. 3. Aufl., Rdnr. 343 f

Dieterich sieht weitergehend eine Verpflichtung der Gemeinde, das Verfahren umzuwandeln. vgl. Dieterich, H.: Baulandumlegung, a. a. O., Rdnr. 498 d

IV Einsatzmöglichkeiten der Baulandumlegung - auch zur Innenbereichsentwicklung

Bei der Innenbereichsentwicklung stellen vorhandene Eigentums Grenzen oftmals ein erhebliches Hemmnis der Gebietsentwicklung dar. Die Mobilisierung entsprechender Flächen hängt dann oft an der erfolgreichen Durchführung einer Bodenordnung. Neben der Unterscheidung nach der Rechtsnatur

des Umlegungsverfahrens ist aber auch die Unterscheidung hinsichtlich des Einsatzes und der Aufgabe denkbar. Dabei ist eine strenge Trennung nicht in jedem Falle möglich. Es lassen sich aber (mindestens) drei verschiedene Typen von Umlegungsgebieten herausarbeiten.

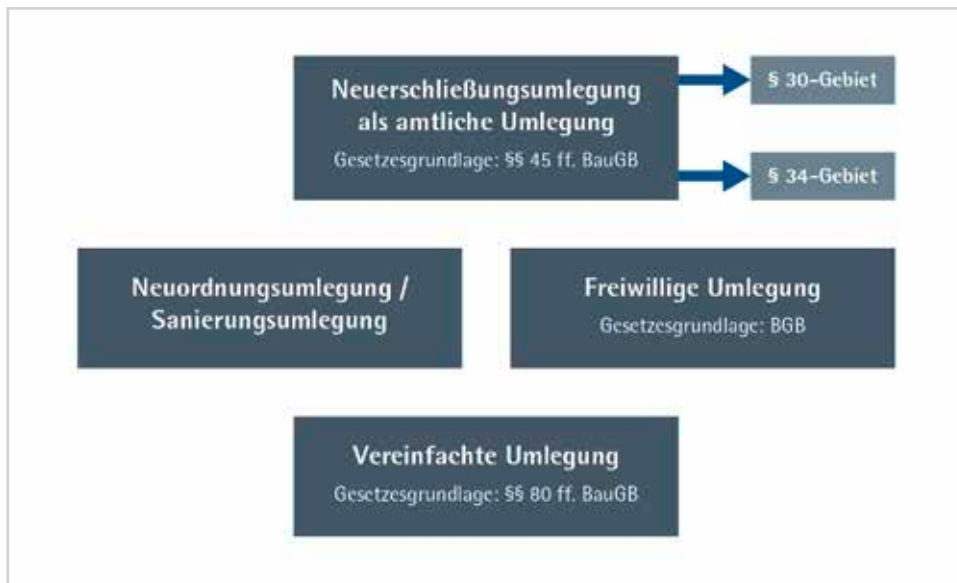


Abb. 6: Rechtsgrundlagen verschiedener Umlegungsverfahren

Neuerschließungsumlegung

Die Neuerschließungsumlegung dient der erstmaligen Aufschließung eines (neuen) Baugebiets. Charakteristisch ist insbesondere, dass die Flächen des Umlegungsgebiets zuvor keine bauliche Nutzung erfahren haben – es ist hier in der Regel von landwirtschaftlich genutzten Flächen auszugehen; im Rahmen der Baulandumlegung sind sie gleichwohl oft mit der Anfangsqualität (Einwurf) Rohbauland zu bewerten.

Typischerweise befindet sich ein entsprechendes Gebiet außerhalb der (bisher) im Zusammenhang bebauten Ortslage und wird über einen Bebauungsplan geordnet. Oft stimmen die Umgriffe des neuen Baugebiets mit dem Umlegungsgebiet überein.

Die Umlegung hat in diesem Fall zwei wesentliche Aufgaben: Zum einen sind in der Umlegung die Flächen für den öffentlichen Bedarf zur Verfügung zu stellen. Dabei wird

u. a. sichergestellt, dass die Vorteile und Lasten im Umlegungsgebiet (bzw. im Geltungsbereich des Bebauungsplans) gleichmäßig auf alle Eigentümer verteilt werden. Durch die Verschmelzung der eingeworfenen Grundstücke zur Umlegungsmasse und den Vorwegabzug des Flächenanteils für die örtlichen Erschließungsanlagen und Grünflächen wird jeder Alteigentümer entsprechend seines Anteils belastet. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom „Solidaritätsprinzip“, da nicht einseitig demjenigen die Flächen genommen werden, für dessen Eigentum (zufällig) die entsprechenden öffentlichen Flächen vorgesehen sind.

Zum anderen wird die Verteilungsmasse neu geordnet, so dass die Festsetzungen des Bebauungsplans in den neuen Grundstücksgrenzen realisiert werden können. Dies ist besonders in solchen Gebieten zwingend notwendig, in denen die eingeworfenen

Grundstücke nach Größe (zu groß oder zu klein), Lage (z. B. abseits einer Erschließungsstraße) oder Zuschnitt (z. B. zu schmal) nicht zur Bebauung geeignet waren/wären.

Bei der Anwendung im Innenbereich dürfte es sich in der Regel um einen sogenannten „Außenbereich im Innenbereich“ handeln. Typischerweise könnte sich eine dynamische Ortslage um eine Fläche herum entwickelt haben, deren Eigentümer – aus welchen Gründen auch immer – einer baulichen Entwicklung bisher nicht aufgeschlossen gegenüber stand.

Darüber hinaus ist auch die Umnutzung größerer Bereiche für eine neue kleinteilige Nutzung denkbar. So finden sich im Innenbereich zunehmend größere Areale einer auslaufenden Nutzung. Typisch sind die Deutsche Bahn, die Bundeswehr oder alliierte Streitkräfte, die Deutsche Post AG oder größere Gewerbe- bzw. Industriebetriebe beispielsweise des Montansektors. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Aktivierung der Flächen durch die Beseitigung der ggf. aufstehenden baulichen Anlagen und der Aktivierung durch die notwendige Bodenordnung. Gleichwohl wird das eine Vorhaben oftmals nicht durchgeführt werden, wenn nicht Klarheit über das andere besteht.

Die entsprechenden Grundstücke wurden i. d. R. zwar im Ganzen genutzt, verfügen jedoch über eine eigene innere Erschließung. Da diese Erschließung jedoch nicht als öf-

fentliche Erschließungsanlage gewidmet war und nur als Teil der Gesamtnutzung für die internen Verkehre zur Verfügung stand ist – formal – eine Neuerschließung notwendig. Man erkennt aber auch, dass hier die Übergänge zur Neuordnungsumlegung teilweise fließend sind.

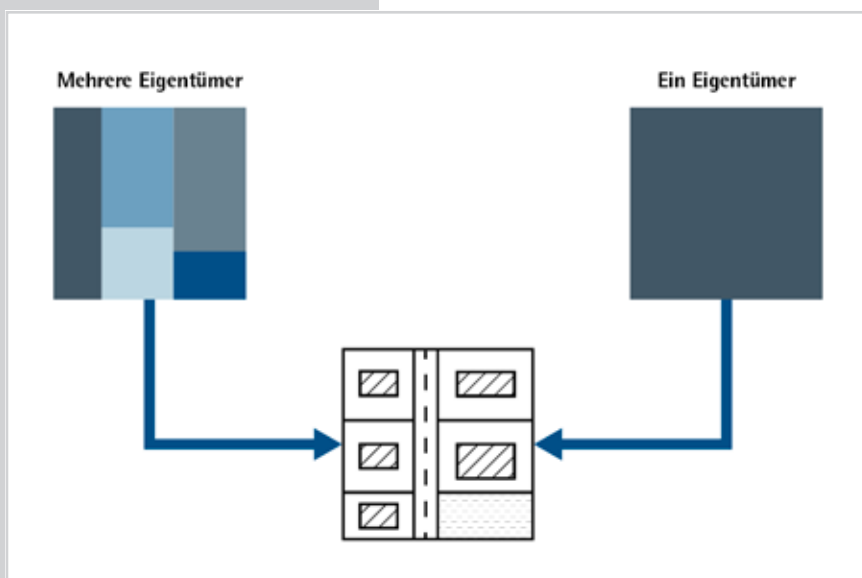
Neuerschließungsumlegungen im unbeplanten Innenbereich, der nach § 34 BauGB bebaubar ist, sind hingegen eher als Ausnahme zu sehen. Auch vor diesem Hintergrund erscheint für Neuerschließungsumlegungen die Amtliche Umlegung als das überwiegend zum Einsatz kommende Mittel. Bei kleineren Gebieten hingegen kann – insbesondere bei einer geringen Anzahl von Akteuren (bei Umnutzung oft ein Eigentümer) – auch ein vereinfachtes Umlegungsverfahren angebracht sein.

Als Unterfall der Neuerschließungsumlegung kann die Ergänzungsumlegung angesehen werden. Bei dieser werden solche Flächen neu geordnet, die am Rande oder im Inneren („Außenbereich im Innenbereich“) einer Ortslage liegen und bereits über eine ausreichende Erschließung verfügen oder die zumindest an das bestehende Erschließungsnetz (äußere Erschließung) angeschlossen werden können. Die Entwicklung solcher Flächen ist wegen der teilweise ersparten Erschließungsaufwendungen für die Kommunen attraktiv. Die Unterstützung durch die Baulandumlegung sorgt vielfach erst für eine Aktivierung der Flächen.

Im Innenbereich können Ergänzungsumlegungen vor allem in solchen Fällen zum Einsatz kommen, in denen kleinere Bereiche erstmalig einer baulichen Nutzung zugeführt werden sollen. Hier kommen insbesondere Baulücken in Betracht, die aufgrund von unzureichenden Grundstücksgrenzen (bisher) nicht bebaut werden konnten. In diesen Fällen wären echte Innenbereichsentwicklungen (nach § 34 BauGB) vorhanden.

Daneben kommt auch die Auflösung von Nutzungskonflikten im beplanten Bereich in Betracht. Besonders im Rahmen der Nachverdichtung bestehender Bebauung werden Erschließungsanlagen für den rückwärtigen Bereich geplant, deren Umsetzung dann

Abb. 7: Grundstücksneuordnung und Flächenbereitstellung für Erschließungsanlagen



über eine Bodenordnung geregelt werden muss. Typisch ist die Nachverdichtung von Siedlungsbereichen der frühen Nachkriegsjahre, bei denen die Baugrundstücke oft mit großzügigen Gartenflächen ausgestattet wurden. Hier würde dann durch eine entsprechende Änderung des Bebauungsplans eine zusätzliche (rückwärtige) Erschließung geschaffen, die durch eine Umlegung bodenordnerisch zu begleiten wäre.

Entsprechende Spannungsfelder können u. U. bereits über einen längeren Zeitraum bestehen, wenn eine entsprechende Planung seitens der Gemeinde zwar angeboten wurde, indem sie einen Bebauungsplan aufgestellt hat, die Umsetzung jedoch scheiterte, weil einerseits die privatrechtliche Einigung

nicht zustande kam und andererseits eine Umlegung nicht eingeleitet wurde.

Auch vor diesem Hintergrund erscheint für Ergänzungsumlegungen die Amtliche Umlegung das überwiegend zum Einsatz kommende Mittel. Besonders bei kleineren Gebieten hingegen kann aber auch ein vereinfachtes Umlegungsverfahren angebracht sein. Eine Unterscheidung hinsichtlich der (formal) zum Einsatz kommenden Verfahrensschritte besteht nicht. Aufgrund u. U. heterogener Interessenlagen, die insbesondere im Innenbereich anzutreffen sind, ergeben sich jedoch ggf. andere Schwerpunkte im Arbeitsanfall oder bei der Information der Beteiligten und der Erlangung ihrer Mitwirkungsbereitschaft.

Neuordnungsumlegung

Bei der Neuordnungsumlegung wird ein bereits erschlossenes und baulich genutztes Gebiet umgestaltet. Das Instrument wurde früher vor allem zum Wiederaufbau im Krieg zerstörter Ortslagen genutzt. Die Schaffung moderner Wohnquartiere orientierte sich dabei nicht (immer) an den alten Grundstücksgrenzen, die insbesondere in den historisch gewachsenen Lagen einem raschen Wiederaufbau teilweise im Wege standen. Oft wurde vielmehr generalstabsmäßig geplant und dann die Eigentumsstruktur entsprechend angepasst. Der Beschleunigungseffekt der amtlichen Umlegung gegenüber privatrechtlichen Bodenordnungsmaßnahmen ist hier besonders zu schätzen. Die Neuordnungsumlegung ist damit ein klassisches Einsatzgebiet der Umlegung zur Bodenordnung im Innenbereich.

Heute werden Neuordnungsumlegungen vermehrt zur Reaktivierung von Brachflächen genutzt. Im Zuge des Umdenkens hin zu flächensparendem Bauen werden zunehmend Brachflächen zu Bauflächen „recycelt“. Dies betrifft neben den o. g. Konversionsflächen auch private Flächen mit Gewerbenutzungen oder nicht mehr zeitgemäße Wohnlagen beispielsweise der frühen Nachkriegsjahre.

Eine nicht mehr zeitgemäße Großsiedlungsanlage des Geschosswohnungsbaus wird beseitigt und die Grundstücke werden für die Umnutzung vorbereitet. Im neuen Wohngebiet sollen (kleinteilige) Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus entstehen. Aus dem Teilnehmerkreis des Forum Baulandmanagement NRW sind auch Fälle bekannt, in denen eine geplante Wohnbebauung über einen längeren Zeitraum nicht umgesetzt wurde. Die entsprechenden Planungen haben sich dann im Laufe der Jahrzehnte überholt und mussten durch eine Neuplanung ersetzt werden. Die Anpassung der Eigentumsstrukturen einschließlich Erschließungsflächen erfolgte über eine Baulandumlegung.

Oder es wird beispielsweise ein Gewerbegebiet des Produktionssektors in einer Innenstadtrandlage aufgelöst, um Nutzungskonflikte zu beseitigen. Für die Folgenutzung werden veränderte Grundstücksgrößen benötigt, die auch eine Neuordnung der öffentlichen Erschließung nach sich ziehen. Die Aufgabe kann mit einem Umlegungsverfahren gelöst werden.

Ein entscheidender Unterschied zur Erschließungsumlegung sind ggf. auch die vorhandenen Erschließungsanlagen bzw. die öffentlichen Flächen, auf denen sie realisiert

waren. Solche Flächen werden vom Erschließungsträger (Gemeinde) ersatzlos in die Umlegungsmasse eingebracht. Es erwächst ihm hieraus kein Anspruch auf Zuteilung von Bauland. So kann beispielsweise in Gebieten, in denen mehr öffentliche Fläche eingebracht wurde, als nach dem neuen Bebauungsplan benötigt wird, dieser Überschuss von ehemals öffentlichen Flächen auf die Beteiligten nach dem jeweiligen Schlüssel (z. B. Anteil an den eingeworfenen Grundstückswerten) umgelegt werden. Er stellt dann einen Teil des Umlegungsvorteils dar.

Das Einsatzgebiet von Neuordnungsumlegungen ist damit vornehmlich der Innenbereich. Je nach Gebietsstruktur sind jedoch im Innenbereich auch Neuerschließungsumlegungen möglich. Eine Unterscheidung hinsichtlich der (formal) zum Einsatz kommenden Verfahrensschritte besteht nicht. Aufgrund u. U. heterogener Interessenlagen, die insbesondere im Innenbereich anzutreffen sind, ergeben sich jedoch ggf. andere Schwerpunkte im Arbeitsanfall oder bei der Information der Beteiligten und der Erlangung ihrer Mitwirkungsbereitschaft.

Sanierungsumlegung

Die Sanierungsumlegung ist ein Unterfall der Neuordnungsumlegung. Die Besonderheit liegt hierbei in der Anwendung des Besonderen Städtebaurechts, das zur Beseitigung städtebaulicher Missstände eingesetzt wird (bzw. eingesetzt werden muss). Werden in diesem Zusammenhang Bebauungspläne aufgestellt oder geändert – aber nicht nur dann – so kann eine unterstützende Baulandumlegung erforderlich sein. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn in Gemengelage Wohn- und Gewerbegrundstücke neu zugeschnitten werden sollen, um deren Verflechtung zu beseitigen.

Im Gegensatz zur Neuordnung von Brachen, bei denen der Gebäudebestand oft abgängig ist, werden bei Sanierungsumlegungen heutzutage die Gebäude nicht abgerissen, sondern die neuen Flurstücksgrenzen werden gewissermaßen um die Gebäude herum neu geschnitten. Der Verbleib der Gebäude bei den Alteigentümern ist zwar nicht zwingend vorgeschrieben, ein Eigentümerwechsel würde allerdings einen solch erheblichen Eingriff in die Eigentumsrechte darstellen, dass hierfür (sehr) gute Gründe vorliegen müssten. Zum anderen würden zum Teil nicht unerhebliche Entschädigungsleistungen ausgelöst, die nach Möglichkeit zu vermei-

den sind. Anders wäre dieser Fall hingegen zu beurteilen, wenn ein bereits vereinbarter Eigentumswechsel mit der Umlegung (lediglich) abgewickelt werden soll.

Die Besonderheit der Sanierungsumlegung bringt es mit sich, dass der Umlegungsvorteil mit der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerung gleichzusetzen ist. In der Sanierungsumlegung wird insofern nicht nur die umlegungsbedingte Bodenwertsteigerung abgeschöpft. Es wird vielmehr im Rahmen der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme die umlegungsbedingte Bodenwertsteigerung als Teil der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerung – und insofern zusammen mit ihr – abgeschöpft.

Das Einsatzgebiet von Sanierungsumlegungen ist damit der Innenbereich. Eine Abgrenzung gegenüber dem Außenbereich hinsichtlich der (formal) zum Einsatz kommenden Verfahrensschritte besteht nicht. Aufgrund u. U. heterogener Interessenlagen, die insbesondere im Innenbereich anzutreffen sind, und wegen der Besonderheiten des Sanierungsrechts ergeben sich jedoch ggf. andere Schwerpunkte im Arbeitsanfall oder bei der Information der Beteiligten und der Erlangung ihrer Mitwirkungsbereitschaft.

Vorteile der hoheitlichen Bodenordnung

Grundsätzlich wären alle Aufgaben der Baulandumlegung auch in einem privatrechtlichen Verfahren lösbar. So wäre auch die Bereitstellung von Erschließungsanlagen ohne eine Baulandumlegung möglich. Mit den Mitteln Städtebaulicher Verträge – einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde und Privaten – können auch solche Sachverhalte vereinbart und geregelt werden, die sonst dem hoheitlichen Handeln der Gemeinde vorbehalten blieben.

Dies erfordert jedoch die Bereitschaft aller Beteiligten zur Mitwirkung, da alle Regelungen zwischen den Partnern bzw. Beteiligten vereinbart werden müssen. Damit muss in jedem Einzelfall das Einverständnis eines Jeden eingeholt werden. Dieses Einvernehmen zu erlangen, dürfte in der Praxis vielfach zu erheblichen Schwierigkeiten führen.

Probleme ergeben sich dabei sowohl aus rationalen als auch aus irrationalen Gründen. So ist die Baulandentwicklung nicht immer im subjektiven Interesse der Eigentümer. Auch wenn sich durch die Umwandlung von Hinterland oder Gartenland zu vollwertigem Bauland ein Wertzuwachs erzielen lässt, so wird dieser finanzielle Vorteil nicht von jedem geschätzt. Manchem Eigentümer ist die unverbaubare Ruhe des eigenen Gartens mehr wert als die Wertsteigerung durch die Baulandentwicklung. Auch kann die persönliche Lebensplanung hier eine Rolle spielen, wenn beispielsweise Flächen im rückwärtigen Bereich als Bauplatz in zweiter Reihe für nachkommende Generationen freigehalten werden sollen.

Aber auch aus dem zwischenmenschlichen Bereich können Irritationen entstehen. Wenn beispielsweise aufgrund persönlicher Auseinandersetzungen oder eines Nachbarschaftsstreits sinnvolle Entwicklungen verhindert werden nach dem Motto „Ohne mich läuft hier gar nichts!“ oder „Ich will mindestens einen so großen Vorteil wie mein Nachbar.“ Vereinbarungen können aber auch bereits daran scheitern, dass einzelne Eigentümer grundsätzlich nicht an einer Veränderung interessiert sind, wenn beispielsweise altersbedingt jeder Beschäftigung mit dem

Thema aus dem Wege gegangen wird bzw. diese die Kräfte des Eigentümers übersteigt.

Mit dem Mittel der Baulandumlegung als hoheitlichem Bodenordnungsverfahren können die beschriebenen Konflikte minimiert bzw. beseitigt werden. Da im Einzelfall eine einvernehmliche Vereinbarung auch durch einen Verwaltungsakt ersetzt werden kann, ist die Durchführung der Bodenordnung damit nicht mehr an die Zustimmung aller Beteiligten gebunden. Das Verfahren kann auch gegen den Willen und die subjektiven (!) Interessen einzelner Beteiligter durchgeführt werden. Dabei hat die Umlegungsstelle jedoch besonderes Augenmerk auf die objektiven Interessen der Beteiligten zu legen, die sie von Amts wegen wahren muss.

Damit ist die Amtliche Umlegung ein schärferes Mittel zur Umsetzung der Bauleitplanung bzw. zur Baureifmachung im Innenbereich als privatrechtliche Vereinbarungen. Vielfach wird dadurch erst die Entwicklung eines Baugebiets ermöglicht, die zuvor nicht zustande gekommen wäre.

Im amtlichen Verfahren kann die Gemeinde bzw. die Umlegungsstelle als neutrale Instanz akzeptiert werden, die keine eigenen Interessen verfolgt. Insofern ist ihre Neutralität gewahrt. Wenn dies von den Beteiligten erkannt wird, so ist hier eine gewisse Grundakzeptanz zu vermuten. Anders als bei privatrechtlichen Einigungsnotwendigkeiten kann in der sachlichen Verhandlungssphäre mit der Kommune eine offene Darlegung der eigenen Interessen erfolgen.

Sofern auch eine gewisse Autorität der Umlegungsstelle von den Beteiligten akzeptiert wird, sollten diese erkennen, dass das Verfahren hier „in guten Händen“ liegt, was i. d. R. zumindest zu gesteigerter Gesprächs- und ggf. Kompromissbereitschaft führt. So können auch einvernehmliche Regelungen getroffen werden, die bilateral nicht – oder nur deutlich verzögert – zustande gekommen wären.

Ein weiterer Beschleunigungseffekt dürfte insbesondere bei größeren Entwicklungen

auch dadurch entstehen, dass die Umlegungsstelle das Verfahren als Ganzes im Blick hat. Sie hat den Überblick über sämtliche Neuordnungsnotwendigkeiten, kennt (im Idealfall) die Interessen sämtlicher Beteiligter und kann diese zu einem ausgewogenen Kompromiss führen. Was nützt es denn, wenn sich neun von zehn Eigentümern einig sind und in jahrelangen Verhandlungen eine Neuordnung vereinbaren, der zehnte jedoch nicht mitwirkungsbereit ist und beispielsweise ein entscheidendes Erschließungsgrundstück nicht zur Verfügung stellt? Solche Situationen können im Umlegungsverfahren nicht entstehen.

Neben dem Beschleunigungseffekt entstehen den Beteiligten aber auch direkte finan-

zielle Vorteile durch die Auslagenbefreiung. So fallen die Kosten für Beurkundung, Vermessung und Eintragung in die öffentlichen Bücher fort, was einen mitunter nicht unerheblichen Betrag ausmachen kann. Es verwundert daher nicht, dass auch privatrechtlich vereinbarte Bodenordnungen in ein amtliches Verfahren überführt werden, um in den Genuss der Kostenbefreiung zu kommen.

Ebenso ist im amtlichen Verfahren die freie Vereinbarung von Regelungen möglich, die sonst im Umlegungsplan erst getroffen werden. Auch hier sind die Übergänge zwischen dem amtlichen Verfahren und der privaten Vereinbarung teilweise fließend.

V Praxisbeispiele zur Umlegung - Besonderheiten im Innenbereich?

Im Rahmen des Werkstattgesprächs des Forum Baulandmanagement NRW zum Thema Innenbereichsentwicklung und Unterstützung durch die Umlegung haben u. a. Vertreter von Städten und Umlegungsausschüssen über ihre praktischen Erfahrungen im täglichen Umgang mit der Umlegung berichtet.

Insbesondere wurden verschiedene Fallbeispiele aus Offenburg, Herne, Bonn und Dinslaken vorgestellt, welche die Möglichkeiten – aber auch die Grenzen – der Umlegung zur Entwicklung des Innenbereichs aufzeigen.

Die beiden Beispiele aus Offenburg veranschaulichen die grundsätzliche Einsatzmöglichkeit der Amtlichen Umlegung sowohl im Innen- als auch im Außenbereich. Dabei sind

im Beispiel „Innenbereich“ (Beispiel 2) vielfältige Besonderheiten zu beachten, nicht zuletzt das Besondere Städtebaurecht aufgrund der laufenden Sanierungsmaßnahme. Um die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer – nicht zur Umlegung, sondern zur anschließenden Bebauung bzw. Nutzung der neu entstandenen Grundstücke – zu befördern, wurde hier auf eine freiwillige Bodenordnung zurückgegriffen. Dies ist einerseits eine anspruchsvolle Aufgabe angesichts der vielfältigen Probleme aus der industriellen Vornutzung. Andererseits wird sie durch die geringe Anzahl der – lediglich drei – Beteiligten begünstigt, die eine entsprechend geringe Anzahl von divergierenden Interessen auszugleichen haben.

1. Beispiel: Außenentwicklung | Offenburg

Amtliches Umlegungsverfahren mit 22 Beteiligten auf Grundlage eines Bebauungsplans; Anpassung des Bebauungsplans während des Umlegungsverfahrens (gegenseitige Abstimmung)

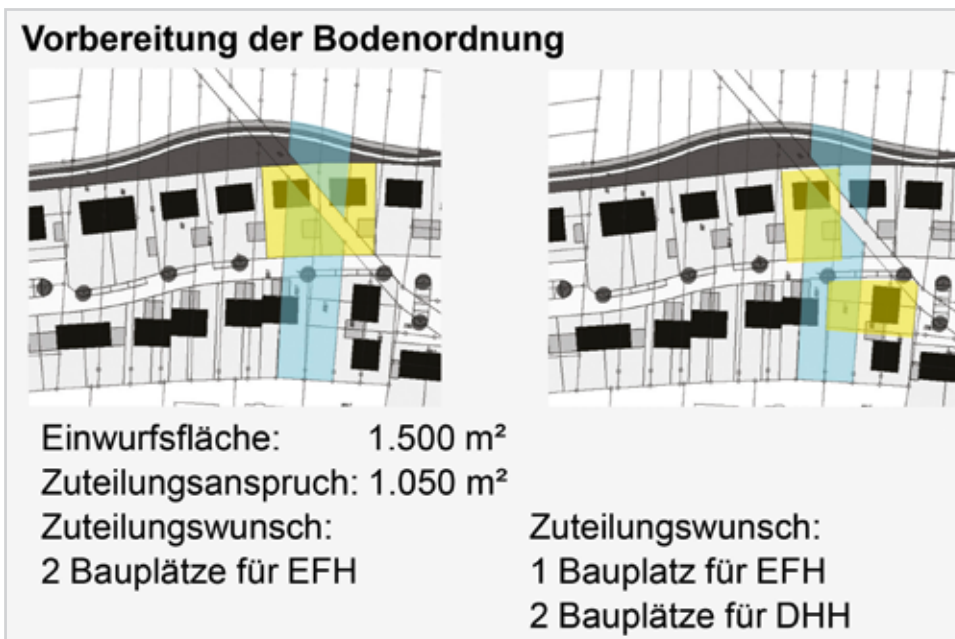


Abb. 8-11 (z. T. nächste Seite):
Verfahrensbeispiel
Außenentwicklung Offenburg

Quelle: Stadt Offenburg

Bebauungsplanentwurf

- vor der Trägerbeteiligung –
- vor Gesprächen mit den Eigentümern -



Bebauungsplanentwurf

- vor der Trägerbeteiligung –
- vor Gesprächen mit den Eigentümern -



Notwenige Flächen werden mit mehreren Funktionen belegt



2. Beispiel: Innenentwicklung | Offenburg

Industriebrache; Umlegungsverfahren mit drei Beteiligten auf Grundlage eines Bebauungsplans

	Situation Industriebrache Fläche 6,66 ha Eigentümer 3 Bauland 3,72 ha Instrumente Besonderes Städtebaurecht Städtebauliche Verträge § 11 BauGB Freiwillige Bodenordnung Erschließungsvertrag § 124 BauGB Probleme Sanierungsbedingte Bodenwertsteigerung Entwicklungskosten Komplexe Vertragsgestaltung	Städtebauförderprogramm Stadtbau West Bauplanungsvertrag Bebauungsplanung Gutachten Baureifmachungsvertrag Freilegung Altlastensanierung Baurealisierungsvertrag Bauverpflichtung Sozialplan Städtebauliche Qualität KfW Effizienzhaus 55 Zentrale Wärmeversorgung Wasserkraft Klimaschutzvertrag Freiwillige Umlegung Erschließungsvertrag
---	---	---

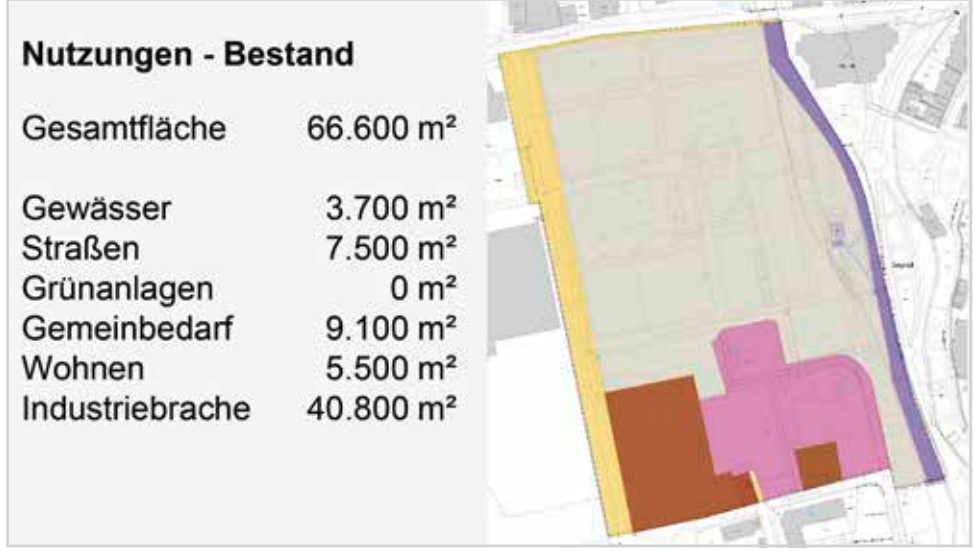
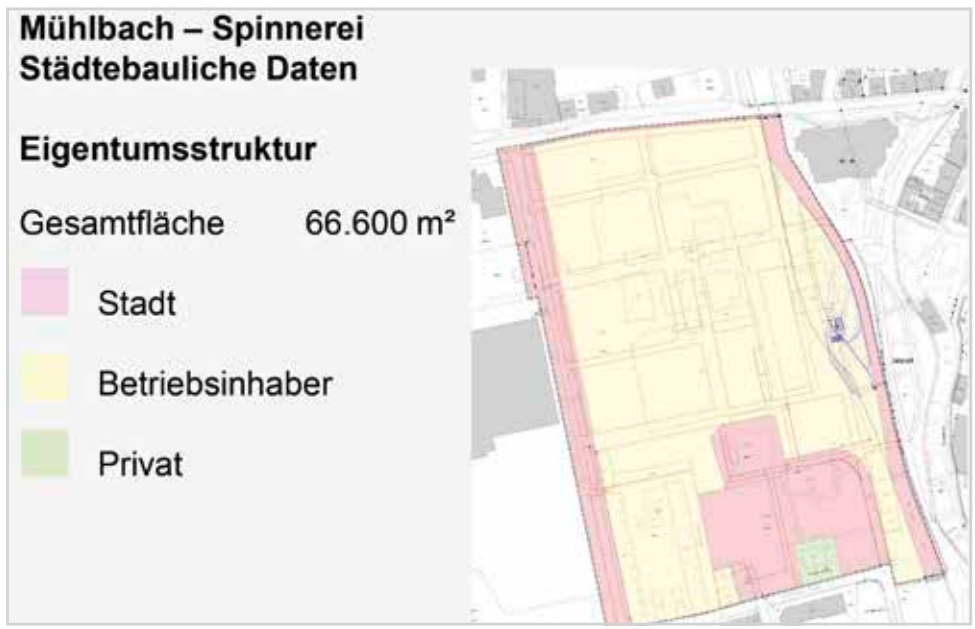


Abb. 12-15: Verfahrensbeispiel Innenentwicklung Offenburg
 Quelle: Stadt Offenburg

Abb. 16-18: Verfahrensbeispiel
Innenentwicklung
Offenburg

Quelle:
Stadt Offenburg

Mühlbach – Spinnerei Städtebauliche Daten

Nutzungen - Konzeption

Gesamtfläche	66.600 m ²
Gewässer	3.700 m ²
Straßen	16.000 m ²
Grünanlagen	9.000 m ²
Gemeinbedarf	5.600 m ²
Wohnen	32.300 m ²



Mühlbach – Spinnerei Städtebauliche Daten

Konzeption

Gesamtfläche	66.600 m ²
Gewässer	3.700 m ²
Straßen	16.000 m ²
Grünanlagen	9.000 m ²
Gemeinbedarf	5.600 m ²
Wohnen	32.300 m ²



Bebauungsplan



3. Beispiel: Innenentwicklung Holper Heide | Herne

Das Baugebiet Holper Heide in Herne zeigt ein letztlich gelungenes Beispiel einer komplexen Entwicklung im Innenbereich. Im Laufe des Verfahrens mit einer Laufzeit von 25 Jahren haben sich die unterschiedlichen Interessen nicht auf dem Verhandlungswege vermitteln lassen, teilweise haben sie sich – nicht zuletzt durch die lange Laufzeit – noch verstärkt. Die amtliche Umlegung mit den Möglichkeiten der Zwangsmittel und der hoheitlichen Eingriffe zur Grundstücksneuordnung ist insofern unerlässlich gewesen, um die gerade im Innenbereich vorhandenen Interessensunterschiede zu überwinden.

Amtliches Umlegungsverfahren mit ca. 100 Beteiligten auf Grundlage eines Bebauungsplans; Verfahrensgebiet: 110.000 m²; Gesamtdauer 25 Jahre

80 % aller Regelungen nach § 76 BauGB konnten innerhalb von fünf Jahren abgeschlossen werden. Dadurch war eine kontinuierliche Umsetzung des Bebauungsplanes möglich.

Es gab rechtliche Auseinandersetzungen bei Einleitung des Verfahrens und beim weiteren Ablauf. Bestimmte Festsetzungen des Bebauungsplans waren für einige Beteiligte „unattraktiv“, daher ergaben sich längere Verhandlungen. Späte Rechtskraft des Bebauungsplans ließ Mitwirkungsbereitschaft aller Beteiligten ausscheiden.



Abb. 19-20: Verfahrensbeispiel Holper Heide Herne

Quelle:
Stadt Herne | Fachbereich Vermessung und Kataster

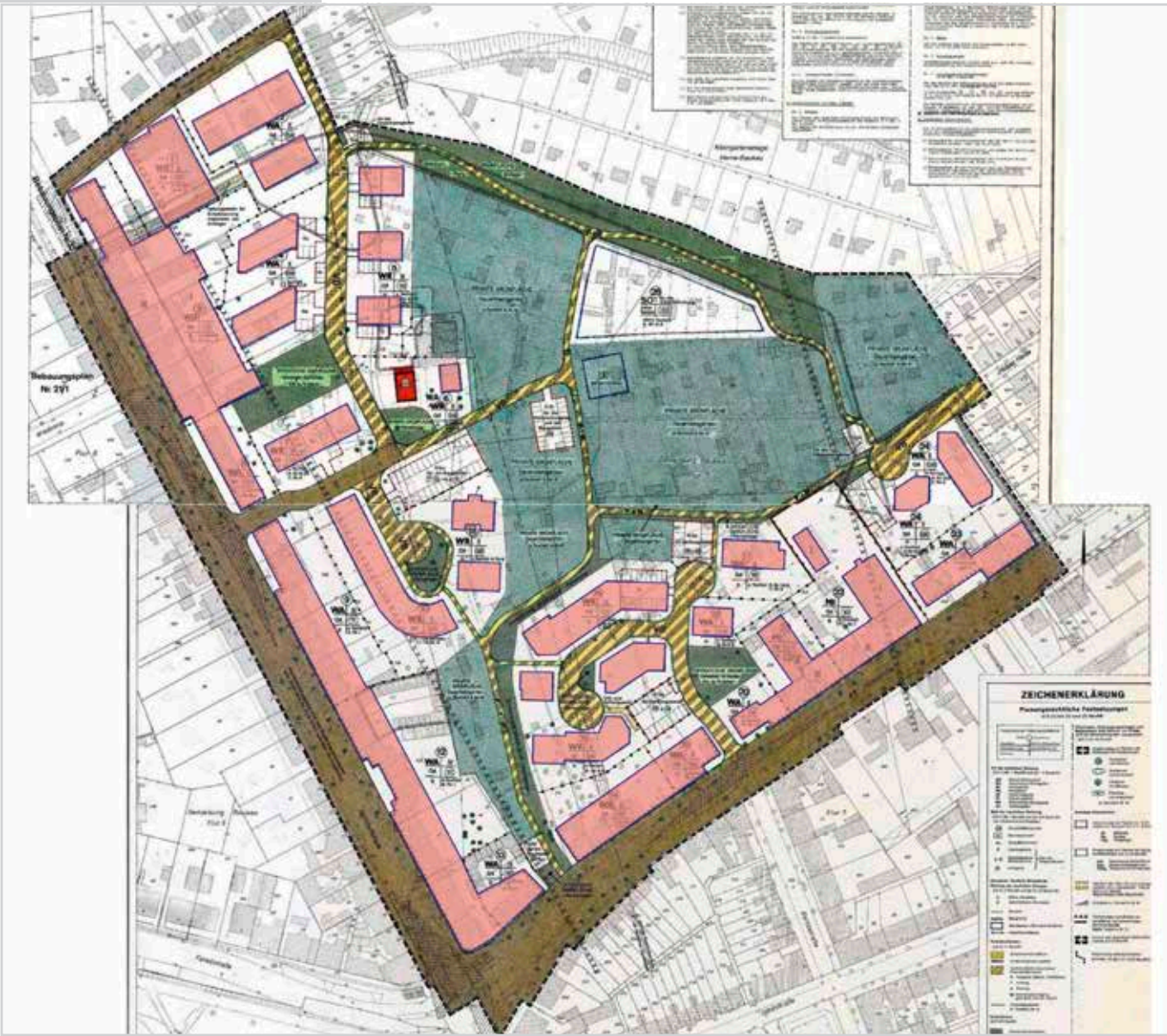




Abb. 21-28: Verfahrensbeispiel Holper Heide Herne

Quelle:
Stadt Herne | Fachbereich Vermessung und Kataster



4. Beispiel: Innenentwicklung Pestalozzistraße / Marschkampweg | Herne



Amtliches Umlegungsverfahren mit neun Beteiligten ohne Bebauungsplan; Verfahrensgebiet ca. 1,6 ha

Das Beispiel der Pestalozzistraße in Herne zeigt eine Innenentwicklung ohne Bebauungsplan. Die Bebaubarkeit der Grundstücke richtet sich entsprechend nach der Eigenart der Umgebung. Dieser Umstand erwies sich als ein deutliches Hemmnis bei der Durchführung der Baulandumlegung. Es handelt sich zudem mit neun Beteiligten um ein nicht allzu kleines Gebiet.

Durch das Fehlen eines Bebauungsplans sind sowohl Lage als auch Umfang der Erschließungsanlagen nicht vorab klar. Es ist zudem zumindest in Teilen offen, welche (Art) und in welchem Umfang (Maß) eine bauliche Nutzung realisiert werden soll. Entsprechend fehlen der Umlegungsstelle konkrete Anhaltspunkte, nach denen die Neuordnung erfolgen soll. Im Grunde muss sie die Aufgaben der Stadtplanung zusätzlich übernehmen, was sie – und die Beteiligten – vor größere Probleme stellt. Je nach Umfang des Vorwegabzugs und nach der zugrunde gelegten, zukünftig zulässigen Bebauung ändert sich die Umlegungsmasse, was erhebliche Auswirkungen auf das Verfahren, die Zuteilung und den Geldausgleich haben kann. Bereits bei insgesamt neun Beteiligten waren die Interessenskonflikte nicht zu überwinden.

Man muss daher erkennen, dass im unbeplanten Innenbereich die Umlegung – gleich ob amtlich, vereinfacht oder freiwillig – schnell an ihre Grenzen stößt, wenn es keine klaren Vorgaben gibt. Die Umlegung ist ein Instrument zur Umsetzung der Bauleitplanung. Sie hat hingegen nicht die Aufgabe, die Bauleitplanung zu ersetzen. Man darf insofern keine übertriebenen Anforderungen an die (Innenbereichsentwicklung durch) Umlegung stellen.

Abb. 29-31: Verfahrensbeispiel
Pestalozzistraße Herne

Quelle:
Stadt Herne | Fachbereich
Vermessung und Kataster

Die folgenden Beispiele aus Herne zeigen zwei Fälle der Vereinfachten Umlegung. Dabei werden zum Einen unzuweckmäßige Grundstückszuschnitte und Grenzkonflikte aufgrund bestehender Bebauungen im Beispiel 5 beseitigt. Dies ist eine „klassische“ Aufgabe, die naturgemäß vornehmlich im Innenbereich anfällt. Der Einsatz der Vereinfachten Umlegung hat in entsprechenden Fällen zugenommen und die Umlegungsstellen hatten bereits mit der Grenzregelung als Vorläufer entsprechende Erfahrungen sammeln können.

Gleiches gilt im Grunde auch für die Straßenlandabtretung im Beispiel 6. In beiden Fällen führt die Lage im Innenbereich nicht dazu, dass hier Besonderheiten bei der Umlegung zu beachten sind. Vielmehr ist es so, dass aufgrund der Lage im Innenbereich Konflikte vorhanden sind, die sich mit dem Mittel der Umlegung – hier besonders mit der vereinfachten Umlegung – gut lösen lassen.

5. Beispiel: Berkelstraße | Herne



Abb. 32-33: Verfahrensbeispiel Berkelstraße Herne

Quelle:
Stadt Herne | Fachbereich Vermessung und Kataster

6. Beispiel: Straßenlandabtretung | Herne



Abb. 34-35: Verfahrensbeispiel Straßenlandabtretung Herne

Quelle:
Stadt Herne | Fachbereich Vermessung und Kataster

Aus Sicht der Stadt Herne ergibt sich folgendes Fazit aus den Fallbeispielen:

Die Amtliche Umlegung ist ein bewährtes Instrument der Baulandbereitstellung. In Gegenden mit Bevölkerungsrückgang und schwachem Siedlungsdruck ist sie oft das einzige Mittel der Baulandbereitstellung, da andere Verfahren (freiwillige Umlegung, freiwilliger Flächentausch usw.) i. d. R. mangels Mitwirkungsbereitschaft aller Beteiligten ausscheiden.

Auch wenn die Verfahren vermeintlich lange dauern, ist eine verhältnismäßig zügige Umsetzung des Bebauungsplans über Regelungen nach § 76 BauGB in weiten Teilen möglich.

Die Umlegung im unbeplanten Innenbereich („§ 34'er-Umlegung“) ist für eine Angebotsplanung ungeeignet.

Mit der vereinfachten Umlegung besitzen die Gemeinden ein Instrument, mit dem vielfältige eingetums-, liegenschafts- und katastertechnische Probleme gelöst werden können.

7. Beispiel: Neuerschließungsumlegung | Bonn

Das Beispiel aus Bonn veranschaulicht die grundsätzliche Einsatzmöglichkeit der Amtlichen Umlegung sowohl im Innen- als auch im Außenbereich. Hier wird deutlich, dass die Begrifflichkeiten nicht immer eindeutig belegt sind. Bei der Neuerschließungsumlegung handelt es sich – je nach Blickwinkel – sowohl um Innen- als auch um Außenbereich. Betrachtet man die bauplanungsrechtliche Situation, so ist wohl ein Planungerfordernis zu bejahen. Es handelt sich insofern ganz überwiegend um Außenbereich, in dem kein Baurecht nach § 34 BauGB vorhanden ist. Allenfalls in Randbereichen ist Baurecht als Bestandsschutz vorhanden.

Betrachtet man hingegen die allgemeine Siedlungsentwicklung, so ist das Gebiet am Rande des Siedlungskörpers gelegen und (mindestens) von zwei Seiten von der geschlossenen Ortslage umgeben. Auch im Süden befinden sich weitere Baugrundstücke, wengleich hier

die landwirtschaftliche Nutzung noch in der Nachbarschaft überwiegt. Gleichwohl könnte aus diesem Blickwinkel (noch) von Innenbereich ausgegangen werden.

Die Frage nach der Einordnung in den Innen- oder Außenbereich hat jedoch für die Umlegung und ihre Durchführung in diesem Fall keine Bedeutung. Entscheidend ist vielmehr, dass die planungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind und auf ihrer Grundlage und zu ihrer Umsetzung das Bodenordnungsverfahren durchgeführt werden konnte. Dabei ist auch die Einbeziehung von Grundstücken möglich, die über eine historisch gewachsene Bebauung verfügen. Das Verfahren bietet damit die Möglichkeit zur Konfliktlösung sowohl im Kleinen, in historisch gewachsenen Bereichen, als auch im Großen zur Neuerschließung des Baugebietes „auf der grünen Wiese“.



- Durchführung einer **Wertumlegung**.
- Größe des Gebietes insgesamt (Teil 1 und 2) knapp **20 ha**.
- Durchführung der Umlegung in **2 Teilumlegungsplänen**.
- Anzahl der Ordnungsnummern (Eigentumsverhältnisse) **rd. 75**.
- Anzahl der neu geschaffenen **Baugrundstücke rd. 180** für den Einfamilienhausbau (EFH und DHH).
- Laufzeit des Verfahrens: **4 bzw. 6 Jahre**.

Abb. 36-39: Verfahrensbeispiel Neuerschließungs-umlegung Bonn

Quelle: Stadt Bonn, Annette Lombard



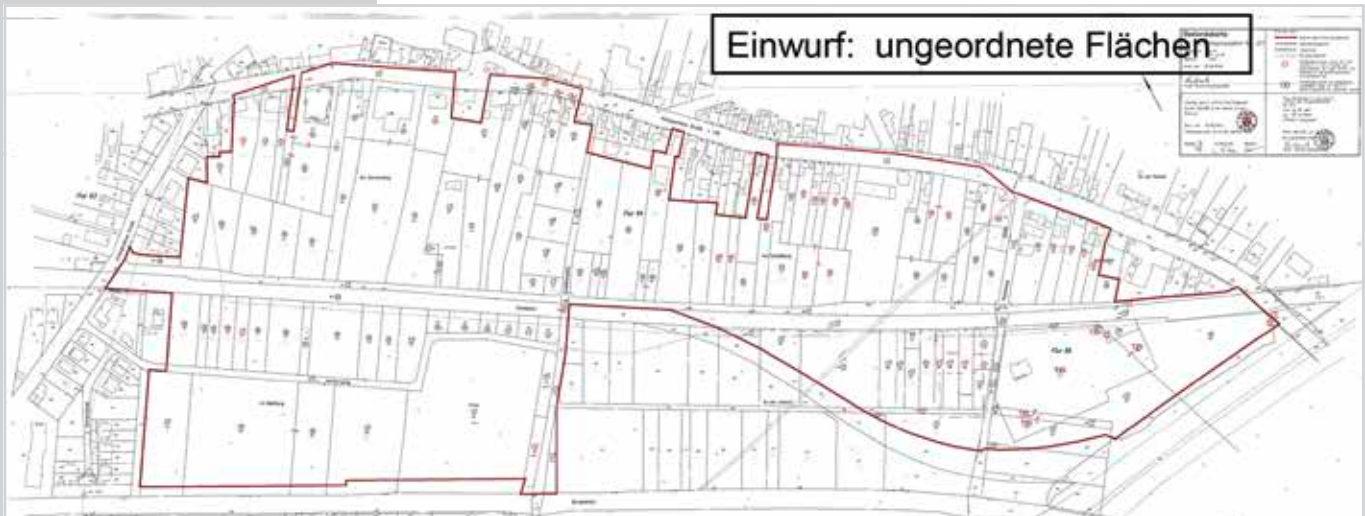


Abb. 40-42: Verfahrensbeispiel Neuerschließungs-umlegung Bonn

Quelle: Stadt Bonn, Annette Lombard



8. Beispiel: Zechenkonversion | Dinslaken

Die Zechenkonversion in Dinslaken zeigt ebenfalls ein Gebiet am Rande des Siedlungskörpers bzw. zwischen mehreren Siedlungsbereichen. Die erfolgreiche Umsetzung des parallel geschaffenen neuen Baurechts erfolgte hier zeitnah mit einem amtlichen Umlegungsverfahren.

Umlegungsverfahren U 36

„Zechengelände Lohberg – zwischen Hünxer Straße und Bergerstraße“

Verfahrenstechnische Daten

Rechtsgrundlagen:	Baugesetzbuch – BauGB – §§ 45-79 Bebauungspläne Nr. 303.01-303.04
Anhörung der Eigentümer:	April 2010
Umlegungsanordnung des Rates:	23.02.2010 auf Initiative der Projektgemeinschaft in Zusammenarbeit mit der Liegenschaftsverwaltung und der Umlegungsstelle
Umlegungsbeschluss	12.05.2010
Anzahl der beteiligten Eigentümer:	6
Anzahl der Einwurfsgrundstücke:	31
Umlegungsmasse:	rund 1.013.000 m ²
Besitzüberlassungserklärungen für die öff. Flächen:	seit Juni 2011
Umlegungsbeschlüsse gemäß §§ 73 und 76 BauGB:	seit Juni 2011
Flächenabzug:	ca. 14 %

Verfahrensgrundlagen / -grundsätze

Im Zuge der Neustrukturierung des Zechengeländes und der Neutrassierung einer südlichen Verbindung zwischen Hünxer Straße und Bergerstraße (Osttangente) sind zur Realisierung der städtebaulichen Zielsetzung und der Umsetzung der Bebauungspläne Nr. 303, 303.01 ff. in Verbindung mit dem für die neuen Nutzungen aufgestellten Rahmenplan bodenordnende Maßnahmen erforderlich. Es wurde vereinbart, die erforderliche Eigentumsübertragung von Flächen im Rahmen eines Umlegungsverfahrens gemäß §§ 45 ff. BauGB vorzunehmen.

Vorteile dieses Verfahrens bilden:

- die Kosteneinsparung hinsichtlich der Notargebühren u. a.
- die kontinuierliche rechtliche Begleitung und Vorbereitung einzelner bodenordnender Maßnahmen in Zusammenarbeit mit der Projektleitung und anderen Fachdiensten der Stadt Dinslaken
- Kontakte zu Rechtsinhabern, Neubegründung und Änderung von Grunddienstbarkeiten, Baulasten, Begründung von Erbbaurechten etc.
- Verhandlung mit Eigentümern, die nicht unmittelbar in Zusammenhang mit dem Projekt stehen; Ineressenausgleich, Ausgleich der Vorteile und Lasten
- parallele Durchführung von Planung und Umlegung
- die vorzeitige Bereitstellung von Flächen, die für öffentliche Zwecke in Anspruch genommen werden sollen
- die umfangreichen rechtlichen Möglichkeiten, die die Umlegung bietet
- Übernahme von Aufgaben, die im Falle fehlender Umlegung sowie im selben Fachdienst geleistet werden müssten
- mögliche Einbeziehung von erforderlichen Grundstücken außerhalb des Gebietes

Abb. 43: Verfahrensbeispiel
Zechengelände Lohberg
Dinslaken

Quelle: Stadt Dinslaken |
Fachdienst Vermessung,
GEO-Dienste, Liegen-
schaften

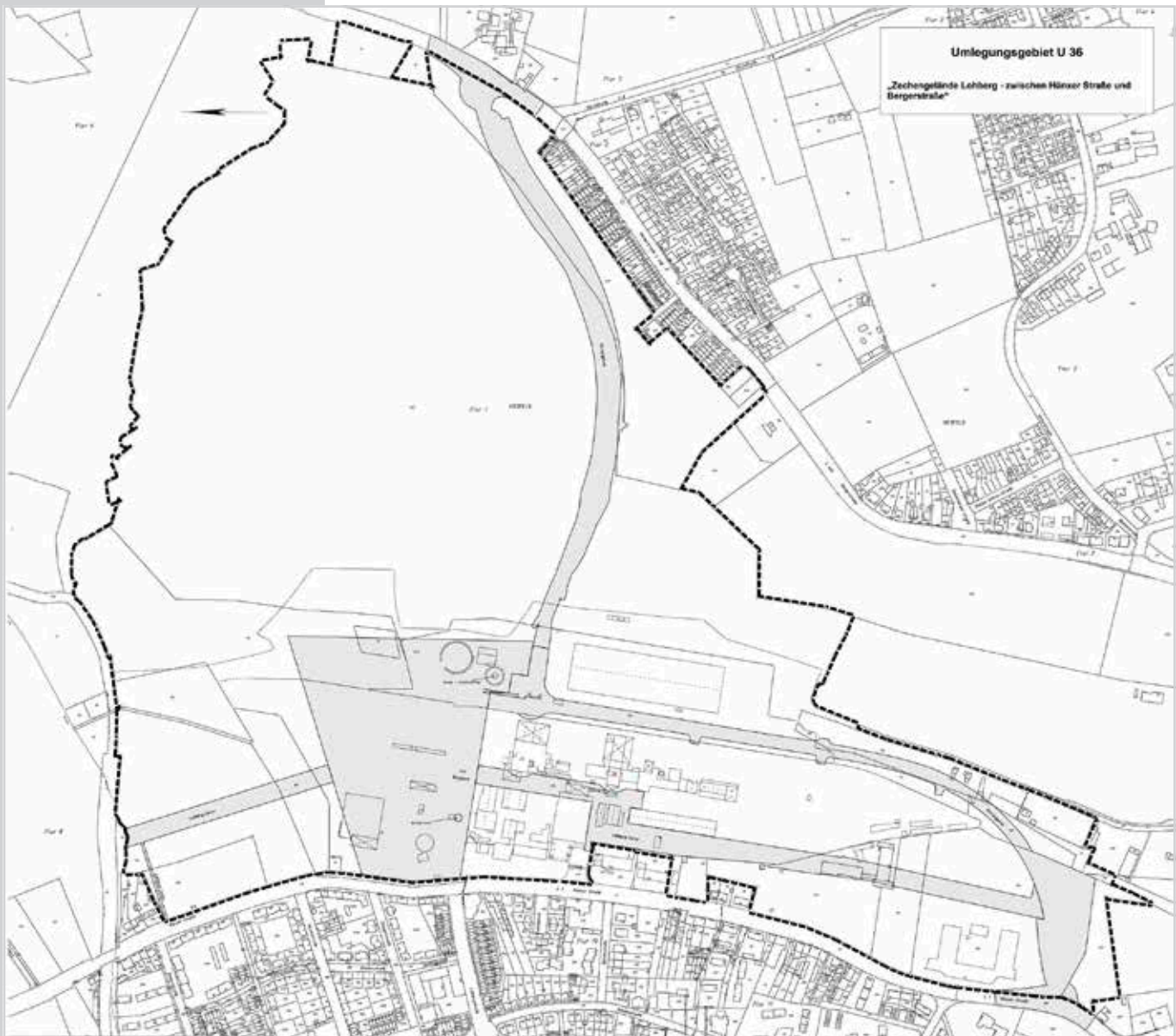


Abb. 44: Umlegungsgebiet
Zechenglände Lohberg
Dinslaken

Quelle: Stadt Dinslaken |
Fachdienst Vermessung,
GEO-Dienste, Liegen-
schaften

Die Bodenordnung nach dem vierten Teil des BauGB ist ein Mittel zur Darstellung zweckmäßig gestalteter Grundstücke, so dass eine bauliche Nutzung ermöglicht wird. Die Bodenordnung schafft kein Baurecht, sondern passt die Gestalt der Grundstücke an die bestehenden planungsrechtlichen Gegebenheiten an. Dabei ist es formal nicht von Bedeutung, ob ein Baugebiet im Innenbereich auf der Grundlage der Prägung durch die Umgebung oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans i. S. d. § 30 BauGB entwickelt werden soll. Auch ist die Auswahl des zum Einsatz kommenden Verfahrens nicht primär von der Lage im Innenbereich oder Außenbereich abhängig.

Es können folgende allgemeinen Hinweise gegeben werden, die auch im Innenbereich Geltung haben:

- Die Bodenordnung braucht klare planerische Vorgaben. Diese können auch im Parallelverfahren erarbeitet werden.
- Die Bodenordnung würde an ihre Grenzen stoßen, wenn sie die Bauleitplanung ersetzen müsste. Besonders – und naturgemäß ausschließlich – im unbeplanten Innenbereich ist darauf zu achten, dass das Umlegungsverfahren nicht „überfordert“ wird.
- Amtliche Verfahren bieten sich immer dann an, wenn komplexere Aufgaben zu bewältigen sind oder Interessenskonflikte

nicht auf dem Verhandlungswege zu beseitigen sind. Wo freiwillige Einigungen (absehbar) nicht zum Erfolg führen, wird die Amtliche Umlegung zum Regelfall.

- Bei geringerer Regelungstiefe kann auch die Vereinfachte Umlegung zum Einsatz kommen. Dies dürfte im Innenbereich häufiger der Fall sein als außerhalb, ist jedoch keinesfalls zwingend. Die Vereinfachte Umlegung ist auch kein Verfahren ausschließlich für den Innenbereich.
- Freiwillige Umlegungen oder Amtliche Umlegungen mit freiwilligen Vereinbarungen und städtebaulichen Verträgen erfordern die Einigung der Beteiligten, können aber, wo diese vorliegt, zu erhöhter Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft führen. Gebietsgröße und Anzahl der Beteiligten sollten jedoch überschaubar bleiben. Ihre Anwendung ist auch im Innenbereich möglich, aber ebenfalls nicht auf diesen beschränkt.

Zusammenfassend ist die Umlegung in ihren verschiedenen Ausprägungen – nicht mehr als – ein Mittel zur Bodenordnung entsprechend der bauplanungsrechtlichen Vorgaben. Ihr Einsatz ist auch im Innenbereich möglich. Das geeignete Verfahren muss die Umlegungsstelle nach den Eigenarten des jeweiligen Gebietes bestimmen. Es besteht auch insofern kein Unterschied zum beplanten Bereich.

