

Bodenordnungsverfahren nach dem Baugesetzbuch – die staatlichen Vermessungsämter zeigen Kompetenz



Peter Lauber

Umlegungen – vereinfachte Umlegungen – städtebauliche Verträge

Die Anzahl der Baugenehmigungen und die Fertigstellung von Wohngebäuden weist in den vergangenen Jahren sowohl im gesamten Bundesgebiet, als auch in Bayern einen deutlichen Abwärtstrend auf. Dieser Trend wurde durch den Wegfall der Eigenheimzulage zum 1. Januar 2006 sogar noch verstärkt. Dennoch besteht weiterhin ein hoher, in manchen Regionen nach wie vor steigender Bedarf an kostengünstigem Bauland, das zügig seiner Zweckbestimmung zugeführt werden soll. Die Umlegung nach dem Baugesetzbuch ist hier nach wie vor das probate Werkzeug.

Baulandumlegungen nach dem Baugesetzbuch gewinnen vor allem unter dem Aspekt einer sozialgerechten Bodennutzung zunehmend an Bedeutung. Ein Grundstück erfährt durch die Einbeziehung in einen Bebauungsplan einen nicht unerheblichen Wertzuwachs. In der Vergangenheit kam dieser in erster Linie den Grundstückseigentümern zu gute, wobei langfristige Folgekosten eines Baugebietes überwiegend zu Lasten der Allgemeinheit gingen.

Das Instrument der Bodenordnung erlaubt den Gemeinden, den durch ein Umlegungsverfahren bedingten Vorteil der Allgemeinheit zuzuführen. Dabei ist sowohl den Interessen der Grundstückseigentümer, die immer noch einen großen Anteil der Wertsteigerung einbehalten können, Rechnung getragen, wie auch den Interessen der Allgemeinheit, indem die Folgekosten eines Baugebietes auf die von der Bodenordnungsmaßnahme begünstigten Eigentümer übertragen werden können. Insbesondere im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen lassen sich die Möglichkeiten der sozialgerechten Bodennutzung noch erweitern.

Gemeinden, Grundstückseigentümer und Bauinteressenten profitieren von der städtebaulichen Umlegung als wirkungsvolles und wirtschaftliches Verfahren zur Baulandbereitstellung. Gemeinden, die ein solches Verfahren bereits eingesetzt haben, sind schnell von dessen Vorteilen überzeugt. Während die Umlegung einerseits auf Solidarität und Privatnützigkeit aufbaut, bietet sie der Gemeinde andererseits durch den gesetzlich festgelegten Verfahrensablauf und den Abschluss durch einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt die Gewähr, dass der Bebauungsplan zügig umgesetzt werden kann.

Das Baugesetzbuch öffnet den Gemeinden die Wahlmöglichkeit, Bodenordnungsmaßnahmen in eigener Verantwortung – mit Bildung eines Umlegungsausschusses – durchzuführen oder auf Flurbereinigungsbehörden oder andere geeignete Behörden zu übertragen.

Am Rande sei bemerkt, dass mit den Beschlüssen zur Reform »Verwaltung21« in Bayern alle Vermessungsleistungen der Ländlichen Entwicklung und Bodenordnungsverfahren nach dem Baugesetzbuch – in Einschränkung der Vorgaben des § 45 Abs. 4 Satz 1 BauGB – auf die Vermessungsverwaltung verlagert worden sind. Somit sind die Vermessungsämter in Bayern die alleinigen »geeigneten« Behörden nach dem BauGB, auf die eine Übertragung der Befugnis zur Durchführung der Umlegung möglich ist.

Die Übertragung eines Umlegungsverfahrens auf das Vermessungsamt hat insbesondere für kleinere Gemeinden wirtschaftliche, aber auch politische Vorteile.

Bodenordnungsverfahren erfordern von den Verantwortlichen umfassende Kompetenz und Erfahrung. Trotz der zunehmenden Beliebtheit des Instruments »Bodenordnung« wird für eine Gemeinde, die nur selten von diesem Instrument Gebrauch macht, kaum die Möglichkeit bestehen, einen umfassenden Erfahrungsschatz innerhalb des Umlegungsausschusses und der Verwaltung aufzubauen. In Bayern betreuen die staatlichen Vermessungsämter in ihrem jeweiligen Amtsgebiet durchschnittlich 40 Gemeinden und Städte. Die bestehenden Strukturen an den Vermessungsämtern ermöglichen durch den Einsatz von ausgebildetem Personal und spezieller vorhandener EDV eine wirtschaftliche und schnelle Abwicklung von Bodenordnungsmaßnahmen. Als Pluspunkt für die übertragenen Verfahren ist auch zu vermerken, dass im Vergleich zu dem mit ehrenamtlichen Mitgliedern besetzten Umlegungsausschuss die Entscheidungswege deutlich kürzer sind.

Zur erfolgreichen und zügigen Durchführung eines Umlegungsverfahrens ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Grundstückseigentümern

und der Umlegungsstelle unerlässlich. Nicht selten bestehen jedoch auf vielfältige Gründe beruhende Vorbehalte seitens einzelner Grundstückseigentümer gegen die Besetzung des Umlegungsausschusses. Mit der Übertragung des Verfahrens auf das Vermessungsamt als neutrale Stelle können derartige Bedenken meist umgangen werden.

Im Jahr 2007 haben die staatlichen Vermessungsämter in Bayern 65 Umlegungsverfahren (davon 35 übertragene) und 195 vereinfachte Umlegungsverfahren (davon 81 übertragene) zum Abschluss gebracht. In den Umlegungsverfahren wurden 2 709 Flurstücke bearbeitet, in den vereinfachten Umlegungsverfahren 2 461 Flurstücke – das ergibt zusammen die stattliche Zahl von 5 170 Flurstücken. Zum 1. Januar 2008 befanden sich 475 Verfahren in Bearbeitung. *Bild 1* zeigt die regional sehr unterschiedliche Verteilung der Umlegungsverfahren mit besonderen Schwerpunkten in einigen wenigen Vermessungsamtsbezirken. Die überwiegenden »weißen Flecken« auf der Karte deuten auf ein Potenzial an noch beratungsbedürftigen Kommunen hin.

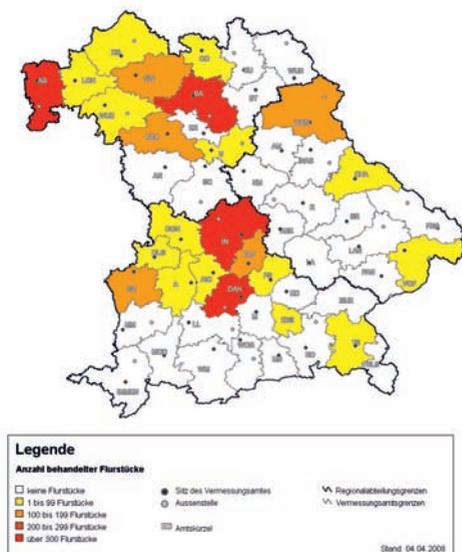


Bild 1:
Abgeschlossene Umlegungen 2007 in Bayern (nach Anzahl behandelter Flurstücke)

Zum Umfang der freiwilligen Umlegungen außerhalb des gesetzlichen Verfahrens liegen keine statistischen Angaben vor, da diese von den Vermessungsämtern als reguläre Katastervermessungen auf der Grundlage notarieller Beurkundungen abgewickelt werden.

Bereits im Heft 1/2005 der Mitteilungen des DVW-Bayern e. V. waren unter dem Schwerpunktthema »Städtebaulicher Vertrag« die Neuerungen im Bereich der Bodenordnungsverfahren, die sich aus der Änderung des Baugesetzbuchs zum 20. Juli 2004 in Folge des Europarechtanpassungsgesetz EAG-Bau vom 24. Juni 2004 ergaben, in mehreren Beiträgen erläutert worden. Die Beiträge des vorliegenden Hefts stellen zum Einen die neuen **Richtlinien für die Durchführung von Umlegungen und vereinfachten Umlegungen – RUVU** – vor, zum Anderen zeigen sie – aufbauend auf mehrjährige Erfahrungen in der Praxis – Beispiele zur Anwendbarkeit von vereinfachten Umlegungen und städtebaulichen Verträgen. Ferner wird anhand von weiteren praktischen Beispielen dargelegt, wie sich das Widerspruchsverfahren im Zusammenhang mit Bodenordnungsmaßnahmen bewährt hat, und worauf im Widerspruchsverfahren besonderes Augenmerk zu legen ist.

An vielen Stellen wird deutlich, dass in Bodenordnungsverfahren – wie wohl in vielen anderen Lebensbereichen – die Ansprüche der Beteiligten (insbesondere bezüglich Qualität der Ergebnisse des Verfahrens und Qualität des Procederes) stetig ansteigen und die Aufgabenstellungen für die Verantwortlichen immer komplexer werden. Gemäß dem Leitbild der Vermessungsverwaltung aus dem Jahr 1996 sind »zufriedene Kunden und Partner« oberstes Ziel, dessen Erfüllung »hochqualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter« gewährleisten sollen – auch und besonders am Beispiel der Bodenordnungsverfahren nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese Herausforderung an.

Gerade Umlegungsverfahren bieten immer wieder die Gelegenheit für die Vermessungsämter, gegenüber den Kommunen und Bürgern ihre umfassende Kompetenz im Bereich des Bodenmanagements unter Beweis zu stellen.

RUVU

Eine vom Staatsministerium der Finanzen eingerichtete Arbeitsgruppe unter der Leitung von *Thomas Roßmann* hat einen Entwurf von Richtlinien für die Durchführung von Umlegungen und vereinfachten Umlegungen (als Nachfolgevorschrift der Richtlinien für die Durchführung von Umlegungen und Grenzregelungen – RUG –) erarbeitet. Den als Anlage 14 zur RUVU enthaltenen Leitfaden zur Wertermittlung erstellte eine von *Peter Jaskiola* geleitete Arbeitsgruppe. Die vorläufige Fassung der Richtlinie ist diesem Heft beigelegt; es ist nur noch mit marginalen Änderungen bis zum voraussichtlichen In-Kraft-Treten um die Mitte des Jahres 2008 zu rechnen. *Ludwig Seger* stellt in seinem Beitrag die Vorschrift vor und geht dabei insbesondere auf deren Entstehung, die Grundsätze des Aufbaus, des Inhalts und der Systematik ein. Sein Anliegen ist es, die Anwendung der Vorschrift transparent und nachvollziehbar zu gestalten.

Neben den bereits erwähnten neuen Vorgaben des Baugesetzbuchs hat auch die Ablösung der Anweisung zur Fortführung des Liegenschaftskatasters (Katasterfortführungsanweisung – KatFA) vom 9. Januar 1995 durch die Anweisung zur Fortführung und Nutzung des Liegenschaftskatasters (Katasteranweisung – KatA) vom 12. Februar 2007, in der zahlreiche Vorschriften zum praktischen Messungsvollzug überarbeitet wurden, neue Rahmenbedingungen geschaffen.

Ziel der Überarbeitung der RUG war – aus praktischer Sicht –, den Vermessungsämtern eine den aktuellen rechtlichen Vorgaben entsprechende Vorschrift an die Hand zu geben, insbesondere zur Anwendung der vereinfachten Umlegung. Als Arbeitshilfe für die Vermessungsämter sollte zudem ein »Leitfaden zur Wertermittlung in Umlegungsverfahren« als Hilfe in der täglichen Umlegungspraxis in der RUVU enthalten sein.

Parallel zur Neufassung der RUVU überarbeitet das Staatsministerium des Innern derzeit federführend auch die Verordnung über die Umlegungsausschüsse und das Vorverfahren in Umlegungs- und Grenzregelungsangelegenheiten vom 18. Januar 1961 (BayRS 2130-1-I, zuletzt geändert am 11. Januar 1983) und gleicht die Vorschrift an die neue Gesetzeslage an. Die neue Vorschrift liegt derzeit im Entwurf vor und soll nach der erforderlichen Ressortabstimmung im Laufe des Jahres 2008 in Kraft treten. U. a. ist vorgesehen, die Befugnisse der Umlegungsausschüsse dahingehend zu erweitern, dass sie künftig vereinfachte Umlegungen selbstständig durchführen können. Dies erscheint vor allem dann zweckmäßig, wenn in der Gemeinde bereits ein Ausschuss eingerichtet ist oder Umlegungsverfahren von der Gemeinde regelmäßig angewendet werden. Da die Bildung entsprechender Ausschüsse bei der Gemeinde jedoch zu zusätzlichem Aufwand führen kann, erscheint es für Gemeinden, in denen selten Umlegungsverfahren durchgeführt werden, nahe liegend – ähnlich wie in den bisherigen Fällen der Grenzregelung oder der regulären Umlegung – die Befugnis zur Durchführung der vereinfachten Umlegung auf die staatlichen Vermessungsämter zu übertragen. Die Übertragung der vereinfachten Umlegung kann, neben den Vorteilen, die sich aus der Nutzung des am Vermessungsamt vorhandenen Fachwissens ergeben, aufgrund von Synergien mit der kataster-technischen Behandlung – beispielsweise kann die Erörterung gleichzeitig mit dem Abmarkungstermin erfolgen – zu einer Beschleunigung des Verfahrens beitragen.

Zulässigkeit der vereinfachten Umlegung

Peter Jaskiola stellt in seiner Abhandlung sehr anschauliche Beispiele zur Zulässigkeit der vereinfachten Umlegung vor. Er arbeitet heraus, dass die vereinfachte

Umlegung nach §§ 80 ff Baugesetzbuch nicht nur das frühere Grenzregelungsverfahren ersetzt, sondern darüber hinaus auch neue Vorteile eröffnet, zumal es sich nunmehr – worauf bereits die neue Bezeichnung schließen lässt – um ein Umlegungsverfahren im Sinne des § 45 des Baugesetzbuchs handelt. Mit seiner Formulierung »Damit kann die Rechtssicherheit des klassischen Umlegungsverfahrens mit dem wesentlich verringerten formalen Aufwand der früheren Grenzregelung zum Vorteil aller Beteiligten verbunden werden.« bringt der Verfasser das Wesen und die Vorzüge der Neuregelung auf den Punkt.

Klar strukturiert legt *Jaskiola* zunächst die in § 80 des Baugesetzbuchs festgelegten Kriterien, die für die Anwendung einer vereinfachten Umlegung erfüllt sein müssen, dar. Die folgenden sechs Beispiele werden anhand von klaren Kartenbeispielen und textlichen Erläuterungen zunächst vorgestellt und anschließend einer Prüfung hinsichtlich der einzuhaltenden Kriterien unterzogen. Checklistenartig kann der Leser das Ergebnis der Prüfung nachvollziehen und bei Bedarf mehr oder weniger wie ein Kochrezept auf einen zu lösenden eigenen Fall übertragen. Ergänzend weist der Autor auf etwaige Besonderheiten oder zu beachtende Hürden hin.

Städtebaulicher Vertrag – Kooperationsmodell

Zahlreiche Beiträge in der einschlägigen Fachliteratur befassen sich mit der Zulässigkeit von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB, handelt es sich hierbei doch um eine Gratwanderung zwischen rechtlich festgelegtem hoheitlichem Handeln im Rahmen der Bauleitplanung und der grundsätzlichen Vertragsfreiheit nach dem Bürgerlichen Recht. Immer stärker tritt in den letzten Jahren die Kooperation zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümer bei der städtebaulichen Entwicklung in den Vordergrund.

Christoph Lindner greift somit einen höchst aktuellen Themenbereich auf, wenn er aus seinem reichen Erfahrungsschatz einige Beispiele zu Kooperationsmodellen auf der Grundlage städtebaulicher Verträge skizziert. Anschaulich stellt er die Vorteile solcher Modelle zur einvernehmlichen Baulandentwicklung heraus; vor allem werden der Gemeinde lediglich geringe finanzielle Vorleistungen abverlangt und das Risiko für die Gemeinde bleibt niedrig.

Zum eigentlichen Kern des Beitrags hinleitend wird zunächst die historische Entwicklung der Umlegungsverfahren, beginnend mit der relativ einfach strukturierten Flächenumlegung, beschrieben. Insbesondere große Unterschiede in den Werten der Einwurfsflächen – häufig am Ortsrand gelegen und unterschiedlich genutzt – und den Werten der Zuteilungsflächen – bedingt durch immer detailliertere und wertrelevant untergliederte Bebauungspläne – führten

zu einem zunehmenden Einsatz der Wertumlegung. An seinen Beispielen zeigt der Verfasser, wie aus dem Zusammenwirken von Gemeindeverwaltung, Eigentümer, Planer und Vermessungsamt erfolgreich Planungsideen umgesetzt werden können. So werde es in vielen Fällen vorteilhaft sein, die Bodenordnung von Anfang an gemeinsam mit dem Bebauungsplan zu entwickeln.

Im ersten Beispiel wird die Überplanung eines landwirtschaftlichen Außenbereichs innerhalb eines urbanen Umfeldes dargestellt. Aufgrund eines fehlenden öffentlichen Interesses an der Planung erwies es sich als zielführend, die Übernahme der Erschließung durch einen städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB abzusichern. Über die Geldausgleichsleistungen im Umlegungsverfahren werden hier alle Vorteile und Lasten – Umlegungsvorteil, Planungskosten, Kosten der externen Ausgleichsflächen aus dem Ökokonto und deren Ausbau – an die Gemeinde abgeführt.

Als Besonderheit in einem weiteren Verfahren mit dezidierten Vorstellungen von Gemeinde und Privateigentümer wird erwähnt, wie das finanzielle Risiko bezüglich der Planungs- und Bearbeitungskosten gemindert werden kann, indem das Projekt hinsichtlich Bebauungsplan und Bodenordnung zuerst nicht detailliert ausgearbeitet wird, sondern die Verhandlungsführung mit vorläufigen Daten erfolgt. Erst nachdem sich Zustimmung abzeichnete, wurden exakte Berechnungen angestellt.

Im dritten Beispiel schließlich wurde abgewogen zwischen einem Baulandmodell (Abtretung der öffentlichen Flächen und Übereignung von 50 % des Nettobaulands zum Verkehrswert) einerseits und einer Umlegungsvereinbarung (»Erklärung zur Umlegung ... nach § 66 BauGB«) andererseits. Die Mehrzahl der Argumente sprach zugunsten des letztgenannten Verfahrens. Die Arbeiten wurden zwischen Architekturbüro, Vermessungsamt und Rechtsanwaltskanzlei erfolgreich abgestimmt.

Behandlung von Widersprüchen aus der Praxis eines Vermessungsamts

Im Gegensatz zu den weitaus häufigeren Einzelentscheidungen regelt der Umlegungsplan als Verwaltungsakt ein »Maßnahmenpaket«. Die im Umlegungsplan enthaltenen Regelungen sind die Zusammenfassung einer Vielzahl von Erörterungsergebnissen und Ermessensentscheidungen. Es bestünde grundsätzlich durchaus die Möglichkeit, eine im Umlegungsplan getroffene Entscheidung auch auf andere Weise zu regeln.

Nicht selten sind Missverständnisse seitens der beteiligten Grundstückseigentümer Ursache für das Anfechten eines Umlegungsplans durch Widerspruch.

Im Zuge der Neufassung der bereits erwähnten Verordnung über die Umlegungsausschüsse und das Vorverfahren in Umlegungs- und Grenzregelungsangelegenheiten war u. a. auch eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens diskutiert worden. Dies wurde nach gründlicher Überlegung doch nicht realisiert.

Der überwiegenden Mehrheit an Widersprüchen kann im Vorverfahren durch die Umlegungsstelle, die gleichzeitig Widerspruchsbehörde ist, abgeholfen werden. Eine Beschreitung des Klageweges hätte, insbesondere bei berechtigten Einwendungen, eine nicht unbedeutende und vermeidbare Verzögerung des Umlegungsverfahrens zur Folge. Dem Widerspruchsverfahren kommt daher eine wesentliche Befriedungsfunktion und erhebliche wirtschaftliche Bedeutung zu. Eine nennenswerte Einsparung von Verwaltungsaufwand hätte sich durch eine Abschaffung wohl nicht ergeben.

Aber auch die weitgehende Vermeidung von Widersprüchen ist selbstredend erstrebenswert im Sinne aller Beteiligten. Ärger, zusätzliche Kosten und Zeitaufwand für weitere Verhandlungen würde sich jeder gerne ersparen.

Johann Breitner kann in seinem Beitrag zur »Behandlung von Widersprüchen aus der Praxis eines Vermessungsamts« auf seine langjährige Erfahrung am ehemaligen Vermessungsamt Klingenberg a.Main bzw. nun Vermessungsamt Aschaffenburg mit Außenstelle Klingenberg a.Main als einem »Schwerpunktamt« in Bezug auf übertragene Umlegungsverfahren zurückgreifen. 100 Widerspruchsbescheide in 28 Jahren sprechen für sich.

Nicht selten richten sich Widersprüche, die gegen den Umlegungsbeschluss eingelegt werden, gegen den Bebauungsplan oder gegen eine spätere Zuteilung im noch nicht beschlossenen Umlegungsplan – sie scheitern damit an ihrer Unzulässigkeit. Für die übrigen Widersprüche gegen den Umlegungsbeschluss gibt *Breitner* konkrete Ratschläge für die Praxis, so dass in aller Regel (beim Vermessungsamt Aschaffenburg bisher ausnahmslos) Anträge auf gerichtliche Entscheidung vermieden werden können.

Widersprüche gegen Festsetzungen des Umlegungsplans richten sich meist gegen die Festlegung bzw. Ermittlung des Umlegungsvorteils sowie die Zuteilung der neuen Grundstücke nach Lage, Form und Größe. Ohne auf sämtliche Bewertungskriterien gemäß den Vorschriften des Baugesetzbuches einzugehen, werden im Beitrag wesentliche Orientierungsgrundsätze für eine sachgerechte und erfolgreiche Wertermittlung dargelegt. Die Vorgabe des § 52 Abs. 1 BauGB, wonach ein am Umlegungsverfahren beteiligter Grundeigentümer lediglich einen Anspruch auf Zuteilung eines seiner Einlagefläche oder wertmä-

ßig entsprechenden Grundstücks in gleicher oder gleichwertiger Lage besitzt, wird anschaulich konkretisiert.

Mit einem Widerspruch gegen ein Wertermittlungsgutachten der Umlegungsstelle, einem weiteren zur Beseitigung baurechtswidriger Zustände in der Umlegung und schließlich einem dritten zur Festsetzung einer Geldabfindung für ein Kleingrundstück folgen Fallbeispiele zu Widersprüchen gegen den Umlegungsplan. Der ausführliche 4. Teil des Beitrags widmet sich der Kostenfestsetzung im Vorverfahren bei erfolgreichem Widerspruch.

Die abschließende Feststellung, dass »immer weniger Menschen mit Entscheidungen, die von oben her diktiert werden, einverstanden sind«, schlägt den Bogen zum Beitrag von *Christoph Lindner*, der eine im Laufe der Zeit signifikant sinkende »Obrigkeithörigkeit« der Beteiligten konstatiert. Soweit Rechtsmittel eingelegt werden, ist darauf selbstverständlich angemessen und fachlich wie rechtlich fundiert zu reagieren. Die Bürger wollen ihr Mitspracherecht wahrnehmen, sie möchten insbesondere bereits am Gestaltungsprozess beteiligt sein – dem kann durch frühzeitiges Zusammenwirken der beteiligten Behörden, Bürger und Planer Rechnung getragen werden.