

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung

DVW e.V.

Stand: 15. August 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines.....	1
2	Stellungnahme im Einzelnen.....	2
2.1	Allgemeines.....	2
2.2	Sozialer Flächenbeitrag in Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt (§ 58a).....	2
2.3	Bereitstellung von Flächen und Rechte für blaue und grüne Infrastrukturen in der Baulandumlegung.....	2
2.3.1	Bereitstellung von Flächen nach § 55 Abs. 2 Nr. 2 BauGB.....	3
2.3.2	Zulässigkeit der sog. „Reinen Rechtsumlegung“.....	4
2.3.3	Gemeinschaftliche Anlagen in der Baulandumlegung.....	6
2.4	Vereinfachte Umlegung.....	6
2.5	Grunderwerbsteuer im Rahmen der Baulandumlegung.....	10
2.6	Stärkung des Vorkaufsrechts im Geltungsbereich sozialer Erhaltungsgebiete.....	11
3	Zusammenfassung.....	13

1 Allgemeines

Der DVW e.V. und die Deutsche Geodätische Kommission unter Mitwirkung des Deutschen Städtetags haben im Januar 2024 in Erwartung einer Novellierung des Baugesetzbuches ein Positionspapier veröffentlicht.¹ Darin wurde insbesondere ein Vorschlag für eine Anpassung des Bodenordnungsrechts im Baugesetzbuch formuliert. Dies geschah mit Blick

¹ https://dvw.de/images/ev/Aktuell/2024/Aktuelles/DVW-Positionspapier-Novellierung_BauGB_web.pdf

auf die Megathemen „Schaffung von Wohnraum“ und „Maßnahmen für den Klimaschutz“. Nun liegt der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen für ein Artikelgesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vor, zu dem wie folgt Stellung genommen wird.

2 Stellungnahme im Einzelnen

2.1 Allgemeines

Grundsätzlich wird begrüßt, dass im Referentenentwurf Regelungsvorschläge enthalten sind, die im zitierten Positionspapier beschrieben wurden. So wird insbesondere und ausdrücklich die Erweiterung des § 9 Abs. 1 Nr. 7 als sehr sinnvoll erachtet. Auf diese Weise lässt sich sozialer Wohnungsbau im Falle der Anwendung des § 9 Abs. 1 Nr. 7b (neu) nun auch in der tatsächlichen Nutzung – analog zum sektoralen Bebauungsplan (vgl. § 9 Abs. 2d Nr. 3) – durchsetzen. Mit dieser Festsetzungsmöglichkeit ist nun auch im Umlegungsverfahren gemäß § 45 ff. BauGB eine Zuteilung von Grundstücken für sozialen Wohnungsbau nach § 9 Abs. 1 Nr. 7b (neu) an Private möglich.

Gleichwohl wird im Bereich des Bodenordnungsrechts noch ein weiterer Anpassungsbedarf gesehen, so dass mit Blick auf das zitierte Positionspapier weitere Änderungsvorschläge für das Baugesetzbuch unterbreitet werden. Diese sind insbesondere die Vereinfachte Umlegung, die Rechtsumlegung sowie das Vorkaufsrecht. Des Weiteren wird dringend empfohlen die Regelungen zur Grunderwerbsteuer im Rahmen der Umlegung anzupassen.

2.2 Sozialer Flächenbeitrag in Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt (§ 58a)

Der Regelungsvorschlag wird grundsätzlich begrüßt. Denn in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt besteht nun im Rahmen der Baulandumlegung die Möglichkeit, der Gemeinde auch ohne eine Festsetzung im Bebauungsplan für sozialen Wohnungsbau (§ 9 Abs. 1 Nr. 7) Grundstücke für Sozialwohnungsbau zukommen zu lassen. Dies geschieht, in dem sowohl in der Wertumlegung als auch in der Flächenumlegung der umlegungsbedingte Mehrwert in Form des sogenannten sozialen Flächenbeitrags ausgeglichen wird.

2.3 Bereitstellung von Flächen und Rechte für blaue und grüne Infrastrukturen in der Baulandumlegung

Es wird dringend empfohlen, das Instrument der Baulandumlegung für die Bereitstellung von Flächen für blaue und grüne Infrastrukturen rechtlich zu ergänzen, um so notwendige

Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel durch blaue und grüne Infrastrukturen bodenordnerisch umsetzen zu können. Die Ausgestaltung solcher Infrastrukturen ist in der Regel bewohnendendienlich, da sie entweder die Versorgung der Bewohnenden mit Gütern (z. B. aus den Bereichen Wasser, Energie und Mobilität) oder gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen (z. B. Vermeidung von Hitzeinseln, Überflutung bei Starkregenereignissen) sicherstellen.

Hierfür sind Flächen erforderlich, die aufgrund des überwiegend den Bewohnenden dienenden Vorteils durch die Realisierung der Infrastrukturen den Bewohnenden analog zu den Regelungen des § 55 Abs. 2 BauGB bereitgestellt werden sollten. Daneben kann es, vor allem bei Veränderungen im Bestand, erforderlich sein, dass auch Dienstbarkeiten an privaten Grundstücken bestellt werden müssen, z. B. für die Führung von gemeinschaftlichen Leitungen, Betretungsregelungen oder zur Unterbringung einer sonstigen gemeinschaftlichen Anlage in einem privaten Gebäude.

Um die erforderliche Bodenordnung, durch die bedarfsgerechte Neuordnung des Grund und Bodens, die Bereitstellung von Flächen für solche Infrastrukturen bzw. die entsprechende Begründung von Rechten, umsetzen zu können, bietet sich auch hier die Nutzung des Instruments der Umlegung nach §§ 45 ff BauGB bzw. der Vereinfachten Umlegung nach §§ 80 ff BauGB an, weil mit diesem Instrument ein Interessenausgleich zwischen den beteiligten Grundstückseigentümern herbeigeführt werden kann (BVerfG 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97, 1 BvR 1677/97).

Um diesen Ansatz effizient nutzen zu können, sind Anpassungen im Gesetzestext des BauGB erforderlich bzw. geboten, die die Flächenbereitstellung nach § 55 Abs. 2 BauGB, die Erweiterung des Begriffs der Gemeinschaftsanlagen nach § 61 BauGB und die Einführung einer Rechtsumlegung umfasst.

2.3.1 Bereitstellung von Flächen nach § 55 Abs. 2 Nr. 2 BauGB

Bisher enthält der § 55 Abs. 2 Nr. 2 BauGB nur eine abschließende Liste von Infrastrukturen für die eine Flächenbereitstellung zulässig ist (Flächen für Parkplätze, Grünanlagen einschließlich Kinderspielplätze und Anlagen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, soweit sie nicht schon Bestandteil der in Nummer 1 genannten Verkehrsanlagen sind, sowie für Regenklär- und Regenüberlaufbecken). In der Praxis zeigt sich derzeit, dass in laufenden Baulandumlegungsverfahren durchaus auch für dort nicht genannte Infrastrukturen eine entsprechende Flächenbereitstellung sinnvoll ist (vgl. Birk in Spannowsky/Uechtritz BauGB-Kommentar [4 Aufl. 2022] § 55 Rn. 21), dies aber aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage nicht rechtssicher umgesetzt werden kann.

Lösung:

Daher ist durch eine entsprechende Anpassung des Gesetzestextes schnellstmöglich Rechtsklarheit und damit Rechtssicherheit für die Realisierung des aktuellen Bedarfs an Infrastrukturen herzustellen, der durch die Regelungen des bisherigen § 55 Abs. 2 BauGB nicht gedeckt wird.

Ebenso sollten auch Wertminderungen für zur Verwirklichung von Infrastrukturen auf privaten Grundstücken erforderliche Dienstbarkeiten (indem beispielsweise eine gemeinschaftliche infrastrukturelle Anlage auf einem ansonsten privat genutzten Grundstück errichtet oder ein gemeinschaftlich genutztes Blockheizkraftwerk in einem privaten Wohnhaus geschaffen wird) in die von den begünstigten Grundstückseigentümern zu leistenden Beiträge aufgenommen und solidarisch von allen Begünstigten getragen werden. Da die bereitzustellenden Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB bei der Ermittlung der Verteilungsquotienten sowieso als Geldwert aufgenommen werden, können hier auch entsprechend zu berücksichtigende Entschädigungen bzw. Wertminderungen für die Einräumung von Dienstbarkeiten auf privaten Grundstücken einbezogen werden.

Formulierungsvorschlag:

Um den Gestaltungsraum zur Bereitstellung von Flächen für überwiegend bewohnendendienliche Infrastrukturen den aktuellen Anforderungen anzupassen, wird folgende Neuformulierung des § 55 BauGB vorgeschlagen:

Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:

„Flächen für sonstige Infrastrukturanlagen, beispielsweise Parkplätze, Grünanlagen einschließlich Kinderspielflächen und Anlagen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, soweit sie nicht schon Bestandteil der in Nummer 1 genannten Verkehrsanlagen sind, wenn diese Infrastrukturanlagen überwiegend den Bedürfnissen der zukünftigen Bewohnenden des Umlegungsgebiets dienen sollen.“

Nach § 55 Abs. 2 Satz 3 BauGB wird folgender Satz 4 neu eingefügt

„Auch Wertminderungen bei zuzuteilenden privaten Grundstücken aufgrund von einzuräumenden Dienstbarkeiten für Infrastrukturanlagen sind von den Eigentümern solidarisch aufzubringen.“

Damit erhält die Umlegungsstelle die Möglichkeit, auf die im jeweiligen Einzelfall gegebene Situation zu reagieren und bei Vorliegen der von der Umlegungsstelle zu belegenden Voraussetzung, dass die Infrastrukturanlagen und damit die für diese erforderlichen Flächen überwiegend den Bedürfnissen der zukünftigen Bewohnenden des Umlegungsgebietes dienen, die Flächen der Gemeinde oder dem sonstigen Erschließungsträger zuzuteilen. Die sonstigen Regelungen des § 55 Abs. 2 BauGB bleiben unverändert.

2.3.2 Zulässigkeit der sog. „Reinen Rechtsumlegung“

Nach herrschender Rechtsmeinung (z. B. Otte in E/Z/B/K 101. Lfg. 2011 § 45 Rn. 4, Reidt in B/K/L 15. Aufl. 2022 § 45 Rn. 7) hat der BGH in seinem Urteil vom 11.05.1967, Az.: III ZR 141/66 in dem es auf die Aussage von Brügelmann-Förster, BBauG § 45 Anm. B 1 b Bezug nimmt, dass eine Umlegung „als Ganzes nicht nur in einer Änderung von Rechten wird bestehen dürfen“, eine Umlegung, bei der nur Rechte an Grundstücken verändert werden

(sog. reine Rechtsumlegung), als unzulässig angesehen. Allerdings betraf der dem Urteil zugrundeliegende Sachverhalt keinen entsprechenden Rechtstatbestand. Es handelt sich daher nicht um eine richterliche Entscheidung in einem entsprechenden Sachverhalt, sondern nur um eine beiläufige Erwähnung.

Lösung:

Gerade im Kontext eines Umbaus von Infrastrukturen zur Anpassung an den Klimawandel kann sich in der Praxis die Situation ergeben, dass lediglich Rechte an Grundstücken (z. B. Dienstbarkeiten) neu begründet, geändert oder gelöscht werden müssen, eine Veränderung von Grundstücksgrenzen aber nicht erforderlich ist. Beispielsweise kann es sich ergeben, dass eine gemeinschaftliche Anlage (z. B. ein Blockheizkraftwerk), die mehrere Grundstücke versorgt (hier Wärme und Elektrizität) im Keller des Hauses eines Eigentümers untergebracht wird und benachbarte Häuser mittels neu zu verlegender Leitungen versorgt werden. Sowohl für die rechtliche Sicherung der Unterbringungen der gemeinschaftlichen Anlage in einem Dritten gehörenden Gebäude als auch die Sicherung der Leitungen sind entsprechende Dienstbarkeiten ausreichend und Änderungen an den Grundstücken selbst nicht erforderlich. Wenn solche Dienstbarkeiten erforderlich sind, um den begünstigten Grundstückseigentümern eine Nutzung neuer Infrastrukturen zu ermöglichen und damit die örtliche Situation zur Anpassung an den Klimawandel nicht nur im Sinne der Allgemeinheit, sondern überwiegend zum Vorteil der Grundstückseigentümer zu verbessern, liegt eine privatnützige Zielsetzung vor. Sind die Grundstückseigentümer an einer zivilrechtlichen Lösung gehindert, weil einzelne Grundstückseigentümer ein erforderliches Recht als Belastung an ihrem Grundstück nicht bewilligen wollen, liegt ein vergleichbarer Tatbestand wie bei der Neuordnung von Grundstücksgrenzen vor.

Für letzteren hat das BVerfG (22.5.2001 – 1 BvR 1512/97, 1 BvR 1677/97) entschieden, dass hier die Umlegung nach §§ 45 ff BauGB das geeignete Instrument ist, um als Inhalts- und Schrankenbestimmung einen Ausgleich der privaten Interessen der Grundstückseigentümer herbeizuführen. Gleiches sollte für eine Umlegung gelten, die die Umsetzung von Infrastrukturen sicherstellt, die eine an neue Gegebenheiten (hier Klimawandel) angepasste Nutzung der Eigentümergrundstücke ermöglicht. Durch die fachliche Fokussierung auf Infrastrukturen ist eine darüberhinausgehende Bildung von Wohnungs- und Teileigentum im Umlegungsplan nur auf die nach § 59 Abs. 4 Nr. 3 BauGB zugelassenen Anwendungsfälle beschränkt.

Formulierungsvorschlag:

Um sicherzustellen, dass auch diese sog. reinen Rechtsumlegungen, d. h. in einem Umlegungsverfahren ausschließlich Rechte an Grundstücken gelöscht, neu begründet oder geändert werden, rechtssicher umsetzbar sind, sollte für eine entsprechende Klarstellung im § 45 angepasst werden:

Nach Satz 1 folgender Satz 2 neu eingefügt:

„Eine Umlegung ist auch zulässig, wenn die Neuordnung ausschließlich erfordert, dass Rechte an Grundstücken gelöscht, neu begründet oder geändert werden und dadurch die

Erschließung des Gebietes mit Infrastrukturen im Sinne des § 55 Abs. 2 BauGB entsprechend aktueller Anforderungen gesichert wird.“

Der bisherige Satz 2 wird zu Satz 3.

2.3.3 Gemeinschaftliche Anlagen in der Baulandumlegung

Mit den Auswirkungen des Klimawandels in Form von Extremwetterereignissen und den Maßnahmen zur Reduzierung des Klimawandels mittels Energie- und Mobilitätswende sind grüne, blaue und graue Infrastrukturen entsprechend auszugestalten. Diese müssen nicht zwingend im öffentlichen Eigentum stehen. Vielmehr kann es im Sinne der Deregulierung sinnvoll sein, Infrastrukturen, die nur wenigen Grundstückseigentümern dienen, auch in das gemeinschaftliche Eigentum dieser zu übertragen, so wie dies z. B. bei privaten Wohnwegen bereits üblich ist. § 61 Abs. 1 Satz 2 BauGB ermöglicht der Umlegungsstelle bereits jetzt Gemeinschaftsanlagen, auch im Miteigentum, und ihre Rechtsverhältnisse zu regeln (vgl. Schriever in Brügelmann BauGB-Kommentar [59. Lfg. Dez. 2005] § 61 Rn. 76 ff). Dabei werden im Gesetz bisher „Flächen für Zuwege, gemeinschaftliche Hofräume, Kinderspielplätze, Freizeiteinrichtungen, Stellplätze, Garagen und Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 oder andere Gemeinschaftsanlagen“ genannt.

Lösung:

Die Liste ist zwar nicht abschließend, sollte aber entsprechend der klarstellenden Einfügung der „Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3“ mit dem BauROG 1998 um einen entsprechenden Begriff zu bewohnerdienlichen Infrastrukturen ergänzt werden.

Formulierungsvorschlag:

Folgende Neuformulierung des § 61 BauGB wird vorgeschlagen:

Abs. 1 Satz 2

„In Übereinstimmung mit den Zielen des Bebauungsplans oder zur Verwirklichung einer nach § 34 zulässigen Nutzung können zur zweckmäßigen und wirtschaftlichen Ausnutzung der Grundstücke gemeinschaftlich genutzte Verkehrsflächen, z. B. Zuwege, Stellplätze, Garagen und Hofräume, andere gemeinschaftliche infrastrukturelle Anlagen, z. B. Anlagen für die Wärme-, Kälte und Elektrizitätsversorgung, Anlagen zur Niederschlagsversickerung oder Abwasserbehandlung, sowie andere Gemeinschaftsanlagen, z. B. Kinderspielplätze, Freizeiteinrichtungen und Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3, festgelegt und ihre Rechtsverhältnisse geregelt werden.“

2.4 Vereinfachte Umlegung

Die Vereinfachte Umlegung wurde aus der Grenzregelung entwickelt (EAG Bau). Auch wenn in § 80 BauGB darauf hingewiesen wird, dass es sich um eine Umlegung im Sinne des § 45 BauGB handelt, finden bei der Vereinfachten Umlegung gleichwohl zahlreiche Systembrüche im Vergleich zum Vollverfahren statt. So werden bei Durchführung der Vereinfachten Umlegung zum Beispiel lediglich die Tauschflächen selbst betrachtet, die

übrigen Flächen jedoch nicht. Dies hat insbesondere zur Folge, dass das Solidaritätsprinzip nicht einmal im Rahmen der geringfügigen Bereitstellung von Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB umsetzbar ist (vgl. Schriever/Linke in Brügelmann BauGB-Kommentar [112. Lfg. Okt. 2019] § 80 Rn. 46 ff). Des Weiteren gibt es in der Vereinfachten Umlegung keine Möglichkeit, die Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BauGB zur Anwendung zu bringen. Dies mag bei einem Verfahren mit kurzer Dauer unkritisch sein. Bei längeren Verfahren kann dieser Umstand jedoch dazu führen, dass Grundstücksverfügungen, die das vereinfachte Verfahren zumindest wesentlich erschweren, möglicherweise nicht bemerkt bzw. nicht verhindert werden können. Schließlich ist die Abschöpfung eines umlegungsbedingten Wertvorteils infolge der ausschließlichen Betrachtung der Tauschflächen nur schwer nachvollziehbar umzusetzen.

Lösung:

Angesichts dessen, dass die Vereinfachte Umlegung ein sehr beliebtes Bodenordnungsinstrument darstellt (vgl. Weitkamp/Jahn 2024), erscheint es sinnvoll, die beschriebenen Schwächen abzustellen.

Die §§ 80 bis 84 BauGB werden durch einen § 80 (neu) BauGB ersetzt. Dieser enthält sowohl materiell-rechtliche Modifizierungen wie auch verfahrenstechnische in Anlehnung an das Vereinfachte Sanierungsverfahren gemäß § 142 Abs. 4 BauGB.

Um der Vereinfachten Umlegung zukünftig eine größere praktische Anwendbarkeit zu ermöglichen, wird auf die differenzierten Regelungen für unter einander zu tauschende bzw. einseitig zuzuteilende Grundstücke und Grundstücksteile und die bisher bestehenden Einschränkungen, dass auszutauschen oder einseitig zuzuteilende Grundstücke oder Grundstücksteile nicht selbständig bebaubar sein dürfen, verzichtet. Stattdessen wird der unbestimmte Rechtsbegriff „*in einfach gelagerten Fällen*“ eingeführt. Die Umlegungsstelle erhält damit den Spielraum, gegebene Einzelfälle mit entsprechenden Argumenten unter den Begriff zu subsumieren. Hierzu zählen ohne Zweifel Sachverhalte bei denen wenige Grundstücke mit bekannten und einfach umzusetzenden Rechtsverhältnissen entsprechend einem eindeutig bestimmbar Planungsrecht neu geordnet werden müssen.

Der bisher verwendete unbestimmte Rechtsbegriff „enge Nachbarschaft“ (§ 80 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) wird durch den ebenfalls unbestimmten Rechtsbegriff „*möglichst ein räumlicher mindestens, aber ein funktionaler Zusammenhang besteht*“ ersetzt. Damit wird an den Grundgedanken der Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Bauvorhabens in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil nach § 34 BauGB angeknüpft, bei der auch eine funktionale Sichtweise Anwendung findet (vgl. Dürr in Brügelmann BauGB-Kommentar [110. Lfg. April 2019] § 34 Rn. 33 f). In das Gebiet eines Vereinfachten Umlegungsverfahrens können demnach aus räumlicher Sicht all die Grundstücke einbezogen werden, bei denen durch Austausch von Grundstücken bzw. Grundstücksteilen eine erstmalige Bebaubarkeit ermöglicht oder eine bestehende Bebaubarkeit verbessert wird, auch ohne dass die neu zu ordnenden Grundstücke unmittelbar aneinandergrenzen. Im begründeten Einzelfall können auch solche Grundstücke einbezogen werden, die selbst keine Verbesserung einer Bebaubarkeit erfahren, aber durch Flächenbereitstellung bzw. Flächentausch erst die Bebaubarkeit anderer Grundstücke ermöglichen bzw. verbessern. Aus funktionaler Sicht können auch solche Grundstücke einbezogen werden, die zwar

räumlich nicht zusammenhängen, die aber in einem funktionalen zumindest zu einem einbezogenen Grundstück stehen. Ein solcher, funktionaler Zusammenhang kann beispielweise durch eine auf einem der Grundstücke neu zu installierenden gemeinschaftlichen Anlage gegeben sein, ohne dass das Grundstück selbst in seinen Grundstücksgrenzen verändert wird (siehe Kap. 3.2.2 und 3.2.3).

In Abgrenzung zum klassischen Umlegungsverfahren nach §§ 45 ff BauGB sollte in einer Vereinfachten Umlegung kein grundlegend neues Erschließungskonzept (z. B. aufgrund eines Bebauungsplans zur erstmaligen Erschließung oder grundlegenden Neuordnung eines Gebietes) umgesetzt und daher auf die solidarische Bereitstellung von Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB verzichtet werden. Damit entfallen Prüfung und Entscheidung, wer die Umlegungsbeteiligten sind, welche solidarisch Flächen für neue Anlagen nach § 55 Abs. 2 BauGB aufbringen müssen. Im Einzelfall kann es aber erforderlich sein, dass bestehende Anlagen im Sinne des § 55 Abs. 2 BauGB zur Sicherstellung einer Erschließung angepasst werden müssen, sofern das zugrundeliegende Planungsrecht dies erfordert. Dabei wird vorausgesetzt, dass die nach § 55 Abs. 3 BauGB von der Gemeinde oder dem sonstigen Erschließungsträger eingebrachten Flächen grundsätzlich ausreichen, um die Anpassungen vorzunehmen. Im Falle daraus entstehender Mehr- und Minderzuteilungen sind etwaige Geldausgleiche bzw. Geldentschädigungen nach § 59 Abs. 2 BauGB zu regeln.

Verfahrenstechnische Vereinfachungsmöglichkeiten werden im Sinne eines „Baukastensystems“ durch eine individuell zu begründende Nichtanwendung einzelner Regelungen geschaffen (§ 80 Abs. 2 und 3 (neu) BauGB):

- Wegfall der Anordnung der Vereinfachten Umlegung durch die Gemeinde gemäß § 46 Abs. 1 BauGB

Analog zur bisherigen Regelung des § 80 Abs. 2 Satz 2 BauGB bedarf es keiner Anordnung der Vereinfachten Umlegung durch die Gemeinde. Vielmehr bleibt es der Umlegungsstelle vorbehalten, für den Einzelfall zu entscheiden, ob und unter Anwendung welcher Regelungen eine Vereinfachte Umlegung durchgeführt werden soll.

- Wegfall des Umlegungsbeschlusses (Einleitungsbeschluss) nach § 47 BauGB

Die Umlegungsstelle kann im begründeten Einzelfall beschließen, dass es eines Umlegungsbeschlusses nach § 47 BauGB bei einer Vereinfachten Umlegung nicht bedarf und damit deren Zulässigkeit erst mit Rechtsmitteln gegen den Umlegungsplan (§ 69 BauGB) überprüft werden kann. Im Falle eines Verzichts auf einen Umlegungsbeschluss finden auch die Regelungen der §§ 51 bis 54 BauGB keine Anwendung.

- Verzicht auf die Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BauGB

Hält die Umlegungsstelle im gegebenen Einzelfall einen Umlegungsbeschluss nach § 47 BauGB für erforderlich, eine Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BauGB aber für entbehrlich, kann sie bei einer Vereinfachten Umlegung deren Anwendung im Umlegungsbeschluss ausschließen.

- Verzicht auf eine Bestandskarte und ein Bestandsverzeichnis nach § 53 Abs. 2 BauGB

Hält die Umlegungsstelle im gegebenen Einzelfall einen Umlegungsbeschluss nach § 47 BauGB für erforderlich, eine Bestandskarte und ein Bestandsverzeichnis und deren Auslage nach § 53 Abs. 2 BauGB aber für entbehrlich, kann sie den Verzicht auf eine Auslage beschließen. Der Inhalt von Bestandskarte und Bestandsverzeichnis wird dann den Umlegungsbeteiligten mit dem Umlegungsplan nach § 69 BauGB bekannt gemacht.

- Verzicht auf die Eintragung eines Umlegungsvermerks nach § 54 Abs. 1 Satz 2 BauGB

Hält die Umlegungsstelle im gegebenen Einzelfall einen Umlegungsbeschluss nach § 47 BauGB für erforderlich, einen Grundbuchvermerk nach § 54 Abs. 1 Satz 2 BauGB für entbehrlich, kann sie bei einer Vereinfachten Umlegung beschließen, dass das Grundbuchamt von seiner gesetzlichen Verpflichtung befreit wird, einen Umlegungsvermerk einzutragen.

- Verzicht auf die Bekanntmachung des Beschlusses über die Aufstellung des Umlegungsplans nach § 69 Abs. 1 BauGB

Hält die Umlegungsstelle die Bekanntmachung des Beschlusses über die Aufstellung des Umlegungsplans nach § 69 Abs. 1 BauGB im gegebenen Einzelfall für entbehrlich, kann sie bei einer Vereinfachten Umlegung beschließen, dass dessen Regelungen nicht anwendbar sind und damit auf eine ortsübliche Bekanntmachung über die Aufstellung des Umlegungsplans verzichtet wird.

Formulierungsvorschlag:

Folgende Neuformulierung des § 80 wird vorgeschlagen:

§ 80 (neu):

„(1) In einfach gelagerten Fällen kann die Gemeinde eine Umlegung im Sinne des § 45 als Vereinfachte Umlegung durchführen, wenn

- 1. die in § 46 Absatz 1 bezeichneten Voraussetzungen vorliegen,*
- 2. zwischen den neu zu ordnenden Grundstücken möglichst ein räumlicher, mindestens aber ein funktionaler Zusammenhang besteht und*
- 3. über die nach § 55 Abs. 3 vorhandenen Flächen hinausgehend keine neuen Flächen nach § 55 Abs. 2 vorweg auszuscheiden sind.*

(2) Einer Anordnung der Vereinfachten Umlegung durch die Gemeinde bedarf es nicht.

(3) Auf die Vereinfachte Umlegung sind die Vorschriften des Ersten Abschnitts anzuwenden, soweit die Umlegungsstelle nicht einen anderslautenden Beschluss für eine oder mehrere der folgenden Regelungen trifft:

- §§ 47 Abs. 1 und 50, wenn die Umlegungsstelle die Anwendung der §§ 51 und 54 für entbehrlich hält,*
- § 51*
- § 53*
- § 54 Abs. 1 Satz 2*

· § 69 Abs. 1“

Die §§ 81 bis 84 entfallen.

2.5 Grunderwerbsteuer im Rahmen der Baulandumlegung

Die Neuregelung der Grunderwerbsteuer bzgl. der gesetzlichen Baulandumlegung (§§ 45 – 84 BauGB) in entsprechenden Erlassen der obersten Finanzbehörden der Länder stellt einen deutlichen Rückschritt im Vergleich zu den bisherigen diesbezüglichen Erlassen dar. Während bisher die Ausnahme der Besteuerung gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG im Kontext der Umlegungsbedingtheit beurteilt wurde, findet dies nunmehr ausschließlich über eine pauschale Rechengröße (Schranke 20% über Sollanspruch) statt. Vielleicht erscheint es auf den ersten Blick sinnvoll, eine objektive Rechengröße zu verwenden, auf deren Basis über eine Grunderwerbsteuerbefreiung einer Zuteilung im Rahmen der Baulandumlegung entschieden wird.

Bei weiterer Betrachtung stellt sich die Neuregelung als völlig unzweckmäßig dar. Im Ergebnis ist eine Regelung geschaffen worden, die den Bedürfnissen der Umlegung als Instrument des Interessenausgleichs nicht gerecht wird. Es besteht die Gefahr, dass die Umlegung erheblich an Bedeutung verlieren wird bzw. in ihrer praktischen Anwendung deutlich erschwert wird. Das beschriebene Problem tritt insbesondere dann in den Vordergrund, wenn die zuzuteilenden Grundstücke mit Blick auf das Planungsrecht (als Grundlage für die Durchführung einer Umlegung) auch wirtschaftlich und damit zweckmäßig gestaltet sein müssen. D.h., sofern sich aus dem Bebauungsplan ergibt, dass die tatsächliche Zuteilung vom Sollanspruch nach § 56 BauGB abweichen muss, erhält der Zweck der Umlegung ein größeres Gewicht als eine dogmatische Zuteilung genau zum Sollanspruch. Spätestens, wenn die tatsächliche Zuteilung unter diesem Kontext um mehr als 20% vom Sollanspruch abweichen muss, wird die momentane Regelung zur Grunderwerbsteuer zum Problem. Im Rahmen der Vereinfachten Umlegung nach §§ 80 ff. BauGB gibt es momentan keinen gesetzlich geregelten Sollanspruch. D.h., nach den aktuellen Erlassen zur Grunderwerbsteuer in der Umlegung können überhaupt keine Anhaltspunkte für die Grunderwerbsteuerthematik abgeleitet werden. Auch aus Sicht der Gemeinde kann sich die aktuelle Regelung insbesondere bei den folgenden Fallkonstellationen sehr negativ auswirken:

- **Flächenumlegung:** Nach der aktuellen Grunderwerbsteuerregelung wäre der Flächenbeitrag nach § 58 BauGB grundsätzlich steuerpflichtig.
- **Soziale Umlegung:** Gleiches gilt für den sozialen Flächenbeitrag, auch hier wäre aktuell mit einer Steuerpflicht zu rechnen. Denn Ziel der sozialen Umlegung ist, die Flächen für sozialen Wohnungsbau ins Eigentum der Gemeinde zu bringen.

Insbesondere die Einführung eines sozialen Flächenbeitrags nach § 58a (neu) BauGB bedingt, dass die Regelungen zur Grunderwerbsteuer im Rahmen der Baulandumlegung angepasst werden.

Lösung:

Es wird dringend empfohlen, die entsprechenden Regelungen im Jahressteuergesetz neu zu formulieren. Auf der Basis sollte insbesondere das Kriterium „Umlegungsbedingtheit“ (wieder) eingeführt werden können. Hierfür sollte der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung um einen entsprechenden Artikel 12 – Jahressteuergesetz zu ergänzen. Der bisherige Artikel 12 – Inkrafttreten findet sich im Artikel 13 (neu) wieder.

2.6 Stärkung des Vorkaufsrechts im Geltungsbereich sozialer Erhaltungsgebiete

Seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021² ist das Vorkaufsrecht nach §§ 24 bis 28 Baugesetzbuch (BauGB) in sozialen Erhaltungsgebieten (§ 172 BauGB, sog. Milieuschutzgebiete) nur noch in sehr selten vorkommenden Fällen anwendbar. So schließt § 26 Nr. 4 BauGB die Anwendung aus, wenn das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen der städtebaulichen Maßnahme genutzt wird und eine vorhandene bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 BauGB aufweist. Zusätzlich hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass das Vorkaufsrecht nicht alleine in der Annahme ausgeübt werden darf, dass der Käufer in Zukunft satzungswidrige Nutzungsabsichten verfolgen könnte. Die Konsequenz des Urteils ist, dass die in vielen Städten bisher geübte Verwaltungspraxis nicht fortgeführt werden konnte und dadurch die Anwendung des gemeindlichen Vorkaufsrechts oder der Abschluss von Abwendungsvereinbarungen zur Absicherung der Erhaltungsziele in Gebieten einer sozialen Erhaltungssatzung im Grunde nicht mehr stattfindet.

Neben dem Wohnungsneubau spielt aus stadtentwicklungspolitischer Sicht zur Sicherung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum auch der bestehende Wohnungsbestand, insbesondere in Innenstadtbereichen mit hohem Wohnraumbedarf, eine zunehmende Rolle. Die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in den sozialen Erhaltungsgebieten ist zu schützen, der Verlust von günstigem Wohnraum und damit verbundene Verdrängungseffekte für Teile der Gebietsbevölkerung sind zu vermeiden. Das Vorkaufsrecht in Gebieten mit sozialer Erhaltungssatzung ist kein flächendeckendes Instrument, jedoch könnte dem (spekulativen) Immobilienhandel deutlich gemacht werden, dass das Vorkaufsrecht jederzeit angewendet werden könnte.

Lösung:

Folgende Punkte würden zu einer Stärkung des Vorkaufsrechts sowie des Instrumentes der Abwendungsvereinbarung führen:

² BVerwG 9.11.2021 4 C 1.20.

(1) Der Kommune sollte grundsätzlich ein Vorkaufsrecht an bebauten Grundstücken im Geltungsbereich sozialer Erhaltungsgebiete zustehen. Änderung des § 26 Nr. 4 BauGB (Ausschluss des Vorkaufsrechts) in der Art, dass dies nicht für Grundstücke im Geltungsbereich eines sozialen Erhaltungsgebietes gem. § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB gilt.

Formulierungsvorschlag:

In § 26 Nr. 4 BauGB wäre folgender Satz am Ende einzufügen: „Dies gilt nicht für bebaute Grundstücke in Gebieten im Sinne des § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2.“

(2) Anhaltspunkte, welche auf eine künftige Nutzung entgegen den Zielen und Zwecken einer Erhaltungssatzung sprechen (sog. „Zukunftsaspekte“), sollten bei der Entscheidung bzgl. der Ausübung des Vorkaufsrechts Berücksichtigung finden dürfen.

Formulierungsvorschlag:

In § 26 Nr.4 BauGB wäre nach dem Wort „wird“ folgender Teilsatz einzufügen: „...oder im Fall des § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 künftig entsprechend den Zielen und Zwecken einer Erhaltungssatzung genutzt werden soll...“.

(3) Das Vorkaufsrecht sollte auch beim Verkauf von Erbbaurechten anwendbar sein.

Formulierungsvorschlag:

In § 24 Abs. 2 Satz 1 wäre folgende Textpassage zu streichen: „und von Erbbaurechten.“

(4) Stärkung des Instruments der Abwendungsvereinbarung in der Art, dass sich der Käufer eines Grundstücks im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung dazu verpflichten muss, die Ziele des Erhaltungsrechts einzuhalten. Dazu darf in der Abwendungsvereinbarung explizit auch die Unterlassung von Maßnahmen gefordert werden, auf deren Durchführung der Eigentümer eines Grundstücks in einem Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB Anspruch hätte.

Formulierungsvorschlag:

In § 27 Abs. 1 wäre nach Satz 2 folgender Satz einzufügen: „Eine Verpflichtung zum Unterlassen von Maßnahmen, auf deren Genehmigung gemäß § 172 Absatz 4 Satz 2 oder Satz 3 Nummern 1 bis 4 ein Anspruch besteht, ist ausdrücklich zulässig.“

3 Zusammenfassung

Die vorgesehene Neufassung des Baugesetzbuchs kann eine wertvolle Grundlage dafür sein, die Bereitstellung von Flächen für sozialen Wohnungsbau deutlich zu verbessern. Dennoch muss über einige Punkte noch diskutiert werden. So bedarf es dringend der Neufassung zur Grunderwerbsteuer. Ansonsten „droht“ für die Bereitstellung des sozialen Wohnungsbaus die Grunderwerbsteuer. Die Verteuerung des sozialen Wohnungsbaus kann so nicht gewollt sein.

Des Weiteren sollte die Umlegung mit Blick auf den Klimaschutz gestärkt werden. Hier werden insbesondere Ergänzungsvorschläge für § 55 Abs. 2 BauGB gemacht.

Schließlich, auch wenn das Vorkaufsrecht nicht der Baulandumlegung zuzuordnen ist, sollte der Milieuschutz diesbezüglich gestärkt werden. Der Bedarf hierfür wird durch die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgezeigt.

Verfasser:

Arbeitskreis 5 „Landmanagement“ des DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. mit Unterstützung der DGK – Deutsche Geodätische Kommission, Abteilung Immobilien- und Landmanagement

www.dvw.de

<https://dgk.badw.de>