

Umlegung – aufgepasst!

Expertenrat zu Risiken und Gefahren

Für Eigentümer unbebauter Grundstücke innerhalb oder am Rand einer Gemeinde oder Stadt gibt es häufig nichts Schöneres, als dass diese Grundstücke zur Bebauung anstehen. Allerdings eignen sich oftmals die Grundstücke nach Form, Umfang, Erschließung nicht ohne weiteres für eine Bebauung. In solchen Fällen sind bodenordnende Maßnahmen erforderlich, um aus den derzeit nicht selbständig bebaubaren Grundstücken bebaubare Grundstücksflächen zu machen. Diese Aufgabe wird häufig in so genannten Umlegungsverfahren nach den Vorschriften des Baugesetzbuches erledigt, wobei man dieses Verfahren auch als „städtische Flurbereinigung“ bezeichnen könnte. Ziel ist es dabei, den Eigentümern mit dem Abschluß des Umlegungsverfahrens durch einen Umlegungsplan selbständig bebaubare Grundstücksflächen zu verschaffen, desgleichen der Kommune die für die Erschließung dieser Grundstücksflächen notwendigen Straßen, Plätze, Grünanlagen usw.

Bei wirklich ordnungsgemäßer Durchführung des Umlegungsverfahrens entsprechend den gesetzlichen Regelungen des BauGB ist in der Regel mit einem sinnvollen und meist gerechten Umlegungsergebnis zu rechnen. Gleichwohl gilt bei jedwedem Umlegungsverfahren die Parole „Aufgepaßt!“, weil die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers in dem sehr komplizierten Gestrüpp der umlegungsrechtlichen Vorschriften nur all zu leicht und manchmal auch gezielt unter die Räder kommen.

Die Probleme fangen an, wenn die zuständige Gemeinde mit ihrem Umlegungsbeschluß ein Umlegungsverfahren eingeleitet. Dieser Beschluß ist ein Verwaltungsakt, der grundsätzlich von den Eigentümern der innerhalb des Umlegungsgebietes gelegenen Grundstücke angefochten werden kann.

Das Interesse, ein Umlegungsverfahren zu verhindern, widerspricht nur scheinbar dem Eigentümerinteresse an einer sinnvollen baulichen Nutzung. Insbesondere dann, wenn sich die Eigentümer innerhalb eines Umlegungsgebietes einig sind, können sie die Umlegung auch durch vertragliche Vereinbarungen herbeiführen und so verhindern, dass die zuständige Gemeinde oder Stadt aufgrund der umlegungsrechtlichen Bestimmungen sich in allzu großem Umfang Erschließungsflächen verschafft und Wertsteigerungen, die durch das Umlegungsverfahren eintreten, abschöpft. Grundsätzlich ist es zu empfehlen, daß die Eigentümer innerhalb eines Umlegungsgebietes den Versuch machen sollten, sich intern auf der Basis notarieller Verträge zu einigen und so die Wertabschöpfung durch die Kommune um einige Prozentpunkte geringer zu halten, was bei größeren Umlegungsgebieten zu Millionenersparnissen führen kann. Solche Vereinbarungen kommen insbesondere dann in Betracht, wenn der dem Umlegungsverfahren zugrunde zu legende Bebauungsplan bereits rechtskräftig ist, aber auch dann, wenn er erst im Entstehen ist. Selbst nach Ablauf der Monatsfrist für die Anfechtung des Umlegungsbeschlusses ist in den vielen Fällen der Weg für eine solche werterhaltende „private“ Umlegung noch geöffnet. Kommt es dazu nicht, ist es die Behörde, die im Umlegungsverfahren den Ton angibt und den Eigentümern nur beschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen einräumt.

Kommt es zur Durchführung des amtlichen Umlegungsverfahrens, wird innerhalb der Stadt oder der Gemeinde ein Umlegungsausschuß gebildet, sofern die Durchführung des Umlegungsverfahrens nicht der Flurbereinigungsbehörde, dem Vermessungsamt oder einer sonstigen geeigneten Behörde übertragen wird. Im Umlegungsausschuß sind nicht wie etwa bei einem Flurbereinigungsverfahren für den landwirtschaftlichen Bereich Vertreter der Eigentümer im Ausschuß selbst vertreten, sondern meist nur Vertreter des Stadt- oder Gemeinderates, des Vermessungsamtes, des Landratsamtes u. ä. Dies hat zur Folge dass die Eigentumsinteressen der Grundstückseigentümer, die Beteiligte am Umlegungsverfahren sind, fremd verwaltet werden. Naturgemäß wird der Umlegungsausschuß oder die sonst mit der Durchführung des Umlegungsverfahrens beauftragte Behörde darauf achten, dass primär die gemeindlichen oder städtischen Interessen

bei der Neugestaltung des Umlegungsgebietes besondere Berücksichtigung finden. Zumeist wird erst in zweiter Linie auf die einzelnen Eigentümerinteressen Rücksicht genommen.

In besonderem Maße konkretisiert sich diese Gefahr bei der im Umlegungsverfahren notwendigen Bewertung der Grundstücksflächen. Die Vorschriften des Baugesetzbuches sehen vor, dass sämtliche Grundstücke im Umlegungsgebiet in einer Bestandskarte vermerkt werden und dass aus all diesen Grundstücken eine sogenannte Umlegungsmasse gebildet wird. aus dieser sind sodann vorweg die Flächen auszuscheiden, die nach den Regelungen des (voraussichtlichen) Bebauungsplanes festgesetzt sind als örtliche Verkehrsflächen, Kinderspielflächen, Grünanlagen usw., also als Gemeinbedarfsflächen, die künftig im öffentlichen Eigentum der Gemeinde stehen sollen. Die verbleibenden Grundstücksflächen bilden dann die Verteilungsmasse, die unter den Eigentümern verteilt wird.

Für die Errechnung der den beteiligten Grundeigentümern an der Verteilungsmasse zustehenden Anteile wird entweder von dem Verhältnis der Werte ausgegangen, in dem die früheren Grundstücke vor der Umlegung zueinander gestanden haben. Hieraus ergeben sich oft erhebliche Probleme und Ungerechtigkeiten. Entscheidet sich die Behörde für die Verteilung nach dem Flächenmaßstab, so ist der Anspruch der Eigentümer auf Zuteilung ihrer künftigen Grundstücke relativ klar zu ermitteln. Jeder in das Umlegungsverfahren eingelegte Quadratmeter wird gleich behandelt. Werden beispielsweise 3000 qm eingelegt und ergibt sich für die öffentlichen Flächen ein Bedarf von 20 %, so bleiben nach Abzug dieser 20 %-Fläche 2400 qm, die dem Eigentümer wieder zuzuteilen sind.

Schwierig wird es jedoch, wenn die Verteilung nach dem Verhältnis der Werte, in dem die früheren Grundstücke vor der Umlegung zueinander gestanden haben, zu erfolgen hat. Der Verteilungsmaßstab nach Werten ist insbesondere dann zu wählen, wenn innerhalb des Umlegungsgebietes die Grundstücksflächen vor der Umlegung nicht sämtlich den gleichen Wert aufweisen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn es sich bei einem Teil der Flächen schon zuvor um ganz oder teilweise bebaute Grundstücke handelt, während die anderen Grundstücke bislang landwirtschaftlich genutzt waren.

In solchen Fällen sind Wertunterschiede offensichtlich und sie führen bei korrekter Anwendung der Umlegungsvorschriften dazu, dass auch nach der Zuteilung der Flächen im Umlegungsverfahren das festgestellte Wertverhältnis vor der Umlegung dem Wertverhältnis der zugeteilten Flächen nach der Umlegung zu entsprechen hat.

Diese gesetzlichen Regelungen machen umfangreiche Bewertungen der Grundstücke für verschiedene Bewertungsstichtage (vor und nach der Umlegung) erforderlich. Die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes macht die Anwendung der Vorschriften nochmals schwerer, weil für die Qualitätsermittlung der Grundstücke ein Zeitpunkt vor Aufstellung des Bebauungsplanes und damit auch meist vor Einleitung des Umlegungsverfahrens zugrunde zu legen ist.

Bei der Verteilung soll jeder Eigentümer ein Grundstück mindestens mit dem Verkehrswert zugeteilt erhalten, den sein früheres Grundstück aufwies. Dabei ist erneut eine Wertermittlung durchzuführen, und zwar nunmehr bezogen auf den Zeitpunkt des Umlegungsbeschlusses, mit dem das Umlegungsverfahren eingeleitet wurde. Wertänderungen, die durch die Umlegung bewirkt werden, sind dabei zu berücksichtigen. Solche Wertänderungen werden gerne von der Umlegungsstelle zu Gunsten der jeweiligen Gemeinde abgeschöpft. Wesentlich ist es dabei zu klären, welche Wertänderungen „durch die Umlegung bewirkt“ worden sind. Streng genommen wird darunter nur diejenige Wertänderung verstanden werden dürfen, die dadurch eintritt, dass das Grundstück infolge der Durchführung des Umlegungsverfahrens früher, also etwa schon in ein bis zwei Jahren und nicht erst in fünf bis sieben Jahren, bei normaler Entwicklung der Erschließungstätigkeit bebaut werden kann. Häufig versuchen die Kommunen jedoch höhere Wertbeträge abzuschöpfen. Dabei hat die Rechtsprechung ganz klar festgestellt, dass Wertsteigerungen, die durch die Aufstellung des Bebauungsplanes (z. B. Entwicklung vom Ackerland zu Bauland) eingetreten sind, nicht umlegungsbedingt sind und daher auch nicht zu Gunsten der Gemeinde abgeschöpft werden dürfen.

Eine Vorschrift im Baugesetzbuch besagt schließlich, dass Unterschiede zwischen den vorschriftsmäßig ermittelten Verkehrswerten in Geld auszugleichen sind. Auch in dieser Regelung liegt ein erhebliches Risiko im Sinne eines kommunalen Zugriffs auf Eigentum und Vermögen der am Umlegungsverfahren hat der Umlegungsausschuß der Eigentümerin eines schon seit langem bebauten Grundstückes, das unverändert in den Grenzen wieder zugeteilt worden ist, einen unberechtigten Geldausgleich in Höhe von DM 200.000,- für angebliche umlegungsbedingte Vorteile abverlangt, obwohl das Grundstück schon zuvor erschlossen war und die Grundstücke ringsum landwirtschaftlich genutzt waren, nunmehr aber zu Bauland wurden. Es liegt auf der Hand, dass in einem solchen Fall die umlegungsbedingten Wertunterschiede kaum so hoch sein können und daher mit größter Sorgfalt und Rücksichtnahme auf die grundrechtlich geschützten Eigentümerinteressen zu ermitteln sind, was oftmals von den Umlegungsausschüssen nicht hinreichend beachtet wird. Das Ergreifen zulässiger Rechtsmittel wird in solchen Fällen unerlässlich sein, wenn der Betroffene nicht einen erheblichen Vermögenswert einbüßen will.

Die Schwierigkeit, die Eigentümerrechte durchzusetzen, beruht auch darauf, dass nur wenige Fachjuristen mit den Regelungen des Umlegungsverfahrensrechtes umgehen und sich gegenüber der Verwaltungspraxis der Behörden durchsetzen können. Es ist daher in solchen Fällen sachgerecht, sich gleich zu Beginn des Umlegungsbeschlusses fachkundiger Beratung zu bedienen, um so im Verlauf des gesamten Umlegungsverfahrens keine Nachteile erleiden zu müssen. Ein weiterer Problembereich betrifft die Tatsache, dass sich auf den Einlagerungsgrundstücken mitunter bauliche Anlagen, Bewuchs oder sonstige Einrichtungen befinden, die dem ursprünglichen Eigentümer nicht wieder zugeteilt werden. Eine ausdrückliche Vorschrift bestimmt, dass für solche verloren gehenden Vermögenswerte ein Geldausgleich zu gewähren ist. Auch bezüglich dieser Vorschrift kommt es immer wieder vor, dass sie einfach nicht angewendet wird. So ist erst kürzlich in einem Umlegungsverfahren einem Gewerbebetrieb die gesamte asphaltierte Betriebszufahrt samt Umzäunung um Bepflanzung entzogen worden; als Ausgleich wurde eine Fläche zugeteilt, die erst durch kostspielige und meterhohe Aufschüttung, also erst auf der Grundlage erheblicher

Investitionen, in das Betriebsgelände hätte einbezogen werden können. Es wurde argumentiert, der Eigentümer könne ja auf seiner neu zugewiesenen Fläche wieder die entsprechenden Einrichtungen herstellen. Es liegt auf der Hand, dass eine solche letztlich nur auf die Bereicherung der Kommune hinzielende Regelung unzulässig ist und dass in solchen Fällen Entschädigungen zu leisten sind. Eine erst durch besondere Investitionen bebaubar zu machende Fläche kann nicht gleichwertig sein mit einer bereits ohne weiteres bebaubaren oder gar schon baulich genutzten Fläche.

Die Empfehlung, fachkundigen Rat im Umlegungsverfahren hinzuzuziehen, erfährt eine weitere Rechtfertigung dadurch, dass dem einzelnen Bürger auf Seiten des Umlegungsausschusses häufig eine ganze Gruppe von oftmals jedoch nur scheinbar erfahrenen Beamten gegenübersteht. So kann es beispielsweise passieren, dass der einzelne Bürger zu einer Besprechung geladen wird, bei der ihm der Bürgermeister der Gemeinde, der zugleich in der Regel Umlegungsausschussvorsitzender ist, samt den übrigen Ausschussmitgliedern (z. B. Jurist beim Landratsamt, Kreisbaumeister, Direktor des Vermessungsamtes usw.) gegenüber sitzen, die jeweils die Maßnahmen des Umlegungsausschusses wortreich und mit Hinweis auf ihre besondere Fachkunde und Praxis zu rechtfertigen versuchen, so dass dem einzelnen Bürger nur die argumentative Kapitulation vor einer solchen personellen und gedanklichen Übermacht übrig bleibt. Wirkliche Abhilfe schafft hier nur ein argumentatives und fachkundiges Gegengewicht, das nicht vor behördlichen Scheinargumenten einknickt. Es sollte daher jeder, der im Rahmen eines Umlegungsverfahrens mit Grundeigentum ernstlich betroffen wird, fachanwaltschaftlichen Rat einholen, und zwar insbesondere auch dann, wenn er die Umlegung im Prinzip bejaht und sich die daraus für ihn ergebenden Vorteile nutzbar machen will. Umso wichtiger ist es jedoch, dass diese Vorteile nicht gleichsam unerkannt vor der Behörde geschmälert und in ungerechtfertigte Vorteile der Gemeinde verwandelt wird. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: ein Umlegungsverfahren wurde in einem

Bebauungsplangebiet durchgeführt, in dem ein selbständiges Baugrundstück mindestens 400 qm groß sein muß und ein einzelnes Grundstück höchstens mit 100 qm Grundfläche überbaut werden darf. Der Abfindungsanspruch der Eigentümerin betrug 804 qm. Zugeteilt wurden jedoch nur 739 qm, weil nicht mehr genügend Grundfläche zur Verfügung stand. Die Differenz wurde mit einem bestimmten Quadratmeterpreis entschädigt. Erst nach Jahren stellte die Eigentümerin fest, dass sie bei einer Abfindung von 804 qm auf ihrem Grundstück 2 Häuser hätte errichten und das Grundstück auch teilen dürfen. Eine Veräußerung des nur 739 qm großen Grundstückes brachte einen erheblichen Minderpreis, da es mit nur einem einzigen Gebäude bebaut werden durfte. Korrekterweise hätte in einem solchen Fall der Wertausgleich zugunsten der Eigentümer nicht nur auf der Grundlage der Wertminderung des nur noch mit einem Gebäude bebaubaren zugeteilten Grundstückes berechnet werden müssen.

Dieses Beispiel erinnert daran, dass der letztlich dem Eigentümer gegenüber erlassene Umlegungsplan als behördlicher Verwaltungsakt anzusehen ist und als solcher auch im Widerspruchsverfahren sowie im Anschluß daran vor den Baulandgerichten angefochten werden kann. Hätte im vorbeschriebenen Fall eine solche Anfechtung auf der Grundlage entsprechender fachlicher Beratung stattgefunden, hätte ein Vermögensverlust in sechsstelliger Größenordnung vermieden werden können.

Grundsätzlich ist daher jedem von einem Umlegungsverfahren betroffenen Eigentümer dringend zu raten, sich juristisch durch die dazu berufenen Anwälte und Fachanwälte für Verwaltungsrecht beraten zu lassen.