

## DVW-Positionspapier

Bühl, 11. Januar 2024

### Vorschlag für eine Anpassung des Bodenordnungsrechts im Baugesetzbuch

Die Bundesregierung plant eine umfassende Novellierung des Baugesetzbuchs. Im Gebiet der Bodenordnung, mit deutlichem Fokus auf die Baulandumlegung, besteht ein erheblicher Bedarf für eine Fortentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Insbesondere mit Blick auf die Megathemen „Schaffung von Wohnraum“ und „Maßnahmen für den Klimaschutz“ wird die Baulandumlegung den gewandelten Anforderungen nicht mehr umfassend gerecht. Daher wurden konkrete Vorschläge entwickelt, an welchen Stellen und wie das Baugesetzbuch einer Anpassung bedarf, um insbesondere die Umlegung nach den §§ 45 – 84 BauGB fit für die Zukunft zu machen. Nachfolgend werden für folgende Themenkomplexe Problem, Ziele und Lösungen – inkl. konkreter Formulierungsvorschläge für das Baugesetzbuch – beschrieben:

### Inhalt

1. Soziale Umlegung .....	3
2. Blaue und grüne Infrastrukturen zur Anpassung an den Klimawandel durch Baulandumlegung .....	6
3. Vorschlag für eine neue Vereinfachte Umlegung .....	10
4. Stärkung des Vorkaufsrechts im Geltungsbereich sozialer Erhaltungsgebiete .....	12
5. Anpassung der Grunderwerbsteuer im Zusammenhang mit der Baulandumlegung .....	14

#### Verfasser des vorliegenden Papiers:

- DVW e.V. – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement: Arbeitskreis 5 – Landmanagement
- DGK – Deutsche Geodätische Kommission: Abteilung Immobilien- und Landmanagement

Unter Mitwirkung der Fachkommission Geoinformation, Vermessung und Bodenordnung sowie des Arbeitskreises Baulandbereitstellung des Deutschen Städtetages

**Kontakt:**

DVW e.V. – Geschäftsstelle  
Dipl.-Ing. Ina Loth  
Rotkreuzstr. 1 L, 77815 Bühl  
Tel.: +49(0)7223 9150-850  
E-Mail: [geschaeftsstelle@dvw.de](mailto:geschaeftsstelle@dvw.de)

[www.dvw.de](http://www.dvw.de)



Bühl, 11. Januar 2024

gez. Rudolf Staiger

Prof. Rudolf Staiger  
Präsident DVW e.V.

gez. Torben Stefani

Dr.-Ing. Torben Stefani  
Leiter DVW-Arbeitskreis  
*Landmanagement*

gez. Alexandra Weitkamp  
gez. Hans-Joachim Linke

Professor Dr.-Ing. Alexandra  
Weitkamp  
Professor Dr.-Ing. Hans-  
Joachim Linke  
DGK – Abteilung Immobilien-  
und Landmanagement

## 1. Soziale Umlegung

### Problem und Ziel:

Nach den derzeitigen Regelungen des Baugesetzbuchs stellt die Baulandumlegung nach §§ 45 ff. BauGB grundsätzlich kein wirksames Instrument dar, Grundstücke für den sozialen Wohnungsbau aufzubringen. Aus heutiger Sicht besteht jedoch ein großer Bedarf – gerade bei der Aufschließung von neuen Wohnbaugebieten – Flächen zur Realisierung von sozialen Wohnraum aufzubringen. In vielen Ballungsräumen hat der Bedarf an derartigen Flächen, bedingt durch den Bevölkerungsanstieg, die Zuwanderung aus dem ländlichen Raum und dem Ausland sowie dem anhaltenden Trend zu kleineren Haushalten erheblich zugenommen.

Mit Blick auf den Adressaten einer Zuteilung von Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau bestehen momentan diese Problemlagen:

- *Zuteilung an Private:* Grundstücke für den sozialen Wohnungsbau können entsprechend den Sollansprüchen an private Beteiligte zugeteilt werden. Das Problem hierbei ist, dass im Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB zwar Flächen für den sozialen Wohnungsbau festgesetzt werden können und die Eigentümer auch verpflichtet werden können, die Wohnungen so zu bauen, dass diese grundsätzlich als Sozialwohnung nutzbar sind. Gleichwohl können die Eigentümer nicht gezwungen werden, die Wohnung auch tatsächlich als solche zu nutzen oder eine entsprechende Förderung abzurufen. Eine diesbezügliche Durchsetzungsstärke wie im Rahmen des sektoralen Bebauungsplans (vgl. § 9 Abs. 2d Nr. 3) ist nicht gegeben.
- *Zuteilung an die Gemeinde:* Nur sofern die Gemeinde als Eigentümerin fiskalischer Grundstücke Beteiligte am Umlegungsverfahren gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 1 ist, können ihr Flächen für den sozialen Wohnungsbau entsprechend ihrem Sollanspruch zugeteilt werden. Ist dieser Fall nicht gegeben, bestehen momentan keine realistischen Möglichkeiten zur Erreichung dieses Ziels. Grundsätzlich kann zwar im Rahmen einer Flächenumlegung gemäß § 58 BauGB der Umlegungsmehrwert in Fläche abgeschöpft werden. Der hierfür maßgebliche Flächenbeitrag darf in Gebieten, die erstmalig erschlossen werden, jedoch nur maximal 30 vom Hundert der eingeworfenen Fläche betragen. Der Flächenbeitrag inkludiert die öffentlichen Flächen nach § 55 Abs. 2. Allein diese Flächen haben oft einen größeren Umfang als 30 vom Hundert, so dass die Flächenumlegung ebenfalls keinen realistischen und wirksamen Beitrag für die Zuteilung von Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau an die Gemeinde darstellt.
- *Grunderwerbsteuer:* Sofern Flächen für den sozialen Wohnungsbau über den Sollanspruch hinaus an die Gemeinde zugeteilt werden sollen, fällt nach den momentanen steuerlichen Regelungen im Rahmen der Baulandumlegung eine Grunderwerbsteuer an. Dieser Aspekt wird in einem gesonderten Kapitel behandelt.

Das Instrument der Baulandumlegung sollte dahingehend weiterentwickelt werden, dass Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden, sozialen Wohnungsbau realisieren zu können und somit dem angespannten Bodenmarkt entgegen zu wirken. Dafür bedarf es einer Durchsetzungsstärke gegenüber den Privaten oder alternativ einer Zuteilung an der Gemeinde; das Baugesetzbuch ist daher an den wesentlichen Stellen anzupassen. Hierfür sind Anpassungen sowohl im Festsetzungskatalog nach § 9 BauGB als auch in den Regelungen zur Umlegung gemäß §§ 45 ff. BauGB erforderlich.

### Lösung:

Vorzugsvariante: Fallkonstellation, dass die Durchsetzungsschwäche der Festsetzungen im Bebauungsplan für den sozialen Wohnungsbau nach § 9 I Nr. 7 behoben wird.

### Vorschlag Gesetz:

*§ 9 Abs. 1 Nr. 7 (a) in Anlehnung an den sektoralen Bebauungsplan*

- *die Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird;*

Hier könnte in Anlehnung an die Durchsetzungsmöglichkeiten im sektoralen Bebauungsplan Abhilfe geschaffen werden. Sofern Grundstücke für sozialen Wohnungsbau im Rahmen der Umlegung an Private zugeteilt werden, lässt sich dann später die konkrete Nutzung als Sozialwohnung durchsetzen. Eine Zuteilung erfolgt nur an Private, wenn sich diese im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags zu einer Bebauungsfrist für soz. Wohnen verpflichten; alternativ wird im Umlegungsplan ein Baugebot erlassen. Fehlt diese Bereitschaft oder wird entsprechend § 176 BauGB die Schranke der Zumutbarkeit erreicht, werden die Grundstücke an die Gemeinde zugeteilt. Die Schranke der Zumutbarkeit ist erreicht, wenn es keinem der an der Umlegung beteiligten Eigentümern aus wirtschaftlichen Gründen zuzumuten ist, ein Gebäude für den sozialen Wohnungsbau zu errichten und zu nutzen. In Anlehnung an die Flächenumlegung nach § 58 BauGB wird in der Höhe der umlegungsbedingten Wertsteigerung (unter der Berücksichtigung der Bestandsgarantie) ein sozialer Flächenbeitrag erhoben; diese Möglichkeit gilt auch für den Fall, dass der Wertmaßstab gemäß § 57 BauGB zur Anwendung kommt. Die daraus resultierenden Grundstücke gehen zweckgebunden (Sozialwohnungsbau) ins Eigentum der Gemeinde. Diese hat die Grundstücke in einer bestimmten Frist zu bebauen oder bebauen zu lassen und die dauerhafte Nutzung an gefördertem Wohnraum sicherzustellen. Um die Bestandsgarantie zu wahren, wird geregelt, dass der soziale Flächenbeitrag 50 % der Einwurfsmasse – unter Anrechnung des Flächenabzugs nach § 55 II – nicht überschreiten darf, egal wie hoch die umlegungsbedingte Wertsteigerung darüber hinaus ausfällt.

Vorschlag Gesetz:

*§ 56 Abs. 3 (Vorzugsvariante)*

Sofern im Bebauungsplan eine Fläche für sozialen Wohnungsbau festgesetzt ist und den Beteiligten nach § 48 Abs. 1 Nr. 1 nach möglicher Zuteilung die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist oder sie nicht bereit sind einen entsprechenden städtebaulichen Vertrag zu schließen, können die umlegungsbedingten Wertvorteile in Form eines sozialen Flächenbeitrags ausgeglichen werden, wenn die alsbaldige Zweckverwendung gewährleistet ist. Der soziale Flächenbeitrag darf unter Anrechnung der nach § 55 Abs. 2 bereitzustellenden Flächen bis zu 50 vom Hundert der eingeworfenen Fläche betragen. Soweit der Umlegungsvorteil den sozialen Flächenbeitrag übersteigt, ist der Vorteil in Geld auszugleichen. Darüber hinaus gelten die Regelungen der §§ 57 bzw. 58 mit Ausnahme der § 57 Satz 5 bzw. § 58 Abs. 1 Sätze 2 bis 4.

Alternative: Fallkonstellation, dass die Durchsetzungsschwäche der Festsetzungen im Bebauungsplan für den sozialen Wohnungsbau nach § 9 I Nr. 7 nicht behoben wird.

Sofern der Festsetzungskatalog nicht erweitert wird und damit die Festsetzungen für den sozialen Wohnungsbau nicht mit einer Durchsetzungsstärke versehen werden, wird vorgeschlagen, den sozialen Flächenbeitrag grundsätzlich zur Anwendung zu bringen und die diesbezüglichen Flächen an die Gemeinde zu übertragen (mit der Pflicht der Realisierung verbunden). Zur Wahrung der Bestandsgarantie im Umlegungsverfahren wird die Regelung um eine Abwendungsvereinbarung erweitert. D.h., sofern sich private Umlegungsbeteiligte im Rahmen einer Abwendungsvereinbarung dazu verpflichten, Bauvorhaben für den sozialen Wohnungsbau innerhalb einer gesetzten Frist umzusetzen und auch die Wohnung dementsprechend zu nutzen, kommt der soziale Flächenbeitrag nicht oder nur eingeschränkt zur Anwendung. Die Folge daraus wäre, dass die Verteilungsmasse vollumfassend an die privaten Eigentümer zugeteilt wird.

Vorschlag Gesetz:

*§ 56 Abs. 3 (Alternative)*

*Sofern in Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten nach 201 a RechtsVO im Bebauungsplan eine Fläche für sozialen Wohnungsbau festgesetzt ist, sind die umlegungsbedingten Wertvorteile in Form eines sozialen Flächenbeitrags auszugleichen, wenn deren alsbaldige Zweckverwendung gewährleistet ist. Der soziale Flächenbeitrag darf unter Anrechnung der nach § 55 Abs. 2*

*bereitzustellenden Flächen bis zu 50 vom Hundert der eingeworfenen Fläche betragen. Soweit der Umlegungsvorteil den sozialen Flächenbeitrag übersteigt, ist der Vorteil in Geld auszugleichen. Darüber hinaus gelten die Regelungen der §§ 57 bzw. 58 mit Ausnahme der § 57 Satz 5 bzw. § 58 Abs. 1 Sätze 2 bis 4. Die Abwendung dieser Regelung kann ganz oder teilweise vereinbart werden, sofern Beteiligte nach § 48 Abs. 1 Nr. 1 in der Lage sind und sich verpflichten, die Grundstücke mit Festsetzungen für sozialen Wohnungsbau binnen angemessener Frist zu nutzen und die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sicherzustellen.*

Sollte der Bedarf bestehen, dass die Gemeinde über die vorgeschlagenen Regelungen hinaus (also über den maximalen sozialen Flächenbeitrag von 50 % hinaus) Flächen für den sozialen Wohnungsbau bekommt, kann dies geschehen, wenn die Gemeinde für die Mehrfläche geeignetes Ersatzland bereitstellt.

Vorschlag Gesetz:

*§ 55 Abs. 6*

*Soweit im Falle der Anwendung des § 56 Abs. 3 der Umlegungsvorteil den sozialen Flächenbeitrag übersteigt, können darüber hinaus Flächen mit Festsetzungen für sozialen Wohnungsbau ausgeschieden und der Gemeinde zugeteilt werden, wenn diese geeignetes Ersatzland, das auch außerhalb des Umlegungsgebiets liegen kann, in die Verteilungsmasse einbringt.*

## 2. Blaue und grüne Infrastrukturen zur Anpassung an den Klimawandel durch Baulandumlegung

### Problem und Ziel:

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. 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 in der Regel 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 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, die Einführung einer Rechtsumlegung und die Konkretisierung der Ziele städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach § 136 BauGB umfasst.

### 2.1. 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 auch für dort nicht genannte Infrastrukturen eine entsprechende Flächenbereitstellung erfolgt. Daher ist durch eine entsprechende Anpassung des Gesetzestextes hier schnellstmöglich Rechtsklarheit und damit Rechtssicherheit für die zur Deckung des Wohnraumbedarfs dringend benötigte Entwicklung von Bauland hergestellt wird.

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

### Lösung:

Um den Gestaltungsraum zur Bereitstellung von Flächen für überwiegend bewohnendendienliche Infrastrukturen den aktuellen Anforderungen anzupassen, wird folgende Neuformulierung des § 55 Abs. 2 Nr. 2 vorgeschlagen:

*Flächen für sonstige Infrastrukturanlagen, beispielsweise 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, wenn diese Infrastrukturanlagen überwiegend den Bedürfnissen der zukünftigen Bewohnenden des Umlegungsgebiets dienen sollen.*

Nach § 55 Abs. 2 Satz 3 ist folgender neuer Satz einzufügen:

*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 bleiben unverändert.

## **2.2. Zulässigkeit der sog. „Reinen Rechtsumlegung“**

### **Problem und Ziel:**

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 das 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.

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 vor allem Wärme) 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 einem Dritten gehörenden Gebäude wie 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 darüber hinausgehende Bildung von Wohnungs- und Teileigentum im Umlegungsplan nur auf die nach § 59 Abs. 4 Nr. 3 BauGB zugelassenen Anwendungsfälle beschränkt.



**Lösung:**

Um sicherzustellen, dass auch sog. reine 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 nach Satz 1 folgender neuer Satz 2 eingefügt werden:

*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. Gemeinschaftliche Anlagen in der Baulandumlegung

**Problem und Ziel:**

Mit den Auswirkungen des Klimawandels in Form von Extremwetterereignissen und den Maßnahmen zur Reduzierung des Klimawandels mittel 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 Grundstückseigentümer 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. 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. 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.

**Lösung:**

Folgende Neuformulierung des § 61 Abs. 1 Satz 2 wird vorgeschlagen:

*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. Konkretisierung des städtebaulichen Sanierungsverfahrens für infrastrukturelle Verbesserungen

**Problem und Ziel:**

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. Dies führt insbesondere in Bestandsquartieren zu entsprechend komplexen Herausforderungen und unterschiedlichen Interessen der Stakeholder, die durch einvernehmliche Regelungen häufig nicht gelöst werden können. Das bereits bestehende Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach §§ 136 ff BauGB, mit dem durch Umgestaltung des Gebietes städtebauliche Mängel und Missstände behoben werden können, bietet sich hier zur Anwendung an. Aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels bestehende Missstände bei Infrastrukturen sollte hier unter Substanzmängel nach § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB subsumiert werden.



**Lösung:**

Um deutlich zu machen, dass städtebauliche Missstände, die in nicht an den Klimawandel angepasst Infrastrukturen entstehen (beispielsweise des Stadtgrüns), mit einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme behoben werden können, sollte § 136 Abs. 3 Nr. 1 g) BauGB wie folgt ergänzt werden:

*die vorhandene Erschließung sowie aller weiteren Infrastrukturen insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels,*

Verschärfend sollten Maßnahmen des Klimaschutzes und zur Anpassung an den Klimawandel verpflichtend in allen Sanierungsgebieten durchzuführen sein, so wie es mittlerweile auch die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung vorgibt (vgl. VV Städtebauförderung 2023/24 Artikel 3 Abs. 2). Ob die Gemeinden Gebrauch machen von der klimagerechten Stadterneuerung, darf keine freiwillige Entscheidung des kommunalen Handelns sein!

Alternativ könnte die Klimaanpassung ein eigenständiger Rechtfertigungsgrund für die Durchführung der Gesamtmaßnahme des besonderen Städtebaurechts sein (Stichwort: Klimasanierungsgebiete).

### 3. Vorschlag für eine neue Vereinfachte Umlegung

#### **Problem und Ziel:**

Die Vereinfachte Umlegung wurde aus der Grenzregelung entwickelt (Europaanpassungsgesetz 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, der Rest jedoch nicht. Dies hat insbesondere zur Folge, dass das Solidaritätsprinzip im Rahmen der geringfügigen Bereitstellung von Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB nicht umsetzbar ist. Des Weiteren gibt es im Rahmen der Vereinfachten Umlegung keine Möglichkeit, einen Umlegungsvermerk im Grundbuch einzutragen. 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 erschweren, möglicherweise nicht bemerkt werden bzw. nicht verhindert werden können. Schließlich ist die Abschöpfung eines umlegungsbedingten Wertvorteils infolge der ausschließlichen Betrachtung der Tauschflächen nur schwer nachvollziehbar umzusetzen.

#### **Lösung:**

Die §§ 80 – 84 BauGB werden gestrichen und durch einen § 80 (neu) BauGB ersetzt. In Anlehnung an das Vereinfachte Sanierungsverfahren gemäß § 142 Abs. 4 BauGB wird eine neue vereinfachte Umlegung im Sinne eines „Baukastensystems“ eingeführt. Im Rahmen dessen werden Vereinfachungsmöglichkeiten durch den fakultativen Wegfall verschiedener Paragraphen neu geschaffen. So sind insbesondere möglich:

- Wegfall der Anordnung gemäß § 46 Abs. 1 BauGB
- Wegfall des Umlegungsbeschlusses (Einleitungsbeschluss) nach § 47 BauGB
- Beschränkung der an der Umlegung Beteiligten nach § 48 Abs. 1 BauGB
- Beschränkung des Umlegungsgebiets auf die Grundstücke mit Neuordnungsbedarf. Formell gesehen wird es nur dann ein Umlegungsgebiet geben, wenn auf den Einleitungsbeschluss nicht verzichtet wird. Infolge der Beschränkung des Umlegungsgebiets auf die Grundstücke mit Neuordnungsbedarf entfallen für die weiteren Grundstücke die Einschränkungen des Eigentums (für die Dauer des Verfahrens)
- Der unbestimmte Rechtsbegriff „enge Nachbarschaft“ (§ 80 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) wird durch den unbestimmten Rechtsbegriff „nähere Umgebung“ ersetzt. Der Begriff „nähere Umgebung“ dürfte eine weitgehend identische Bedeutung haben. Durch einen Austausch des Rechtsbegriffs ist zu erwarten, dass Interpretationsspielräume entfallen. Zudem ist der Begriff „nähere Umgebung“ durch höchstrichterliche Rechtsprechung umfassend auskommentiert.
- Die umfassende Bereitstellung öffentlicher Flächen nach § 55 Abs. 2 BauGB ist nicht möglich. Gleichwohl kann es sinnvoll sein, bestehende Verkehrsflächen geringfügig zu ändern oder zu erweitern. Sollte dies erforderlich sein, ist die Bereitstellung der zusätzlichen Flächen im Rahmen der vereinfachten Umlegung möglich. Da künftig im Rahmen der vereinfachten Umlegung nicht nur die konkreten Tauschflächen, sondern die Grundstücke vollumfassend betrachtet und behandelt werden, ist die Aufbringung dieser öffentlichen Flächen nun im Rahmen des § 55 Abs. 2 durch Anwendung des Solidaritätsprinzips möglich.

D.h., durch die umfassende Neudefinition der vereinfachten Umlegung findet eine deutliche Annäherung an das Vollverfahren nach §§ 45 – 79 BauGB statt als bisher. Gleichwohl werden Vereinfachungen ermöglicht, indem auf bestimmte Paragraphen entsprechend der gegebenen Situation verzichtet werden kann. Diese Möglichkeit wird in Anlehnung an das Vereinfachte Sanierungsverfahren nach § 142 Abs. 4 BauGB geschaffen.

#### **Entwurf für die Neufassung der Vereinfachten Umlegung**

Neuer § 80, Streichung der alten §§ 80 – 84 BauGB

**Formulierungsvorschlag:**

*§ 80 (neu)*

*(1) In einfach gelagerten Fällen kann die Gemeinde eine Umlegung im Sinne des § 45 als vereinfachte Umlegung durchführen, wenn die in § 46 Absatz 1 bezeichneten Voraussetzungen vorliegen und wenn mit der Umlegung lediglich*

- 1. unmittelbar aneinandergrenzende oder in näherer Umgebung zueinander liegende Grundstücke neu zu ordnen und*
- 2. über den nach § 55 Abs. 3 vorhandenen Bestand hinausgehend keine zusätzlichen Flächen nach § 55 Abs. 2 vorweg auszuscheiden sind.*

*(2) Darüber hinaus gelten die Regelungen der §§ 45 ff mit Ausnahme von*

- § 46 Abs. 1 soweit es die Anordnung betrifft,*
- §§ 47 Abs. 1 und 50, wenn die Umlegungsstelle die Anwendung der §§ 51 und 54 für entbehrlich hält,*
- § 48 Abs. 1 Nr. 3, 4, 5, 6,*
- § 53*

## 4. Stärkung des Vorkaufsrechts im Geltungsbereich sozialer Erhaltungsgebiete

### Problem und Ziel:

Seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 [BVerwG 9.11.2021 4 C 1.20] 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<sup>1</sup>:

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

- (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 Gesetz:

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 Gesetz:

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 Gesetz:

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

---

<sup>1</sup> Der Referentenentwurf zur Anpassung des Vorkaufsrechts ist den Verfassern bekannt. Die vorgeschlagenen vier Ideen gehen über die im Referentenentwurf benannten Vorschläge hinaus.

- (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 Gesetz:

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.“*

## 5. Anpassung der Grunderwerbsteuer im Zusammenhang mit der Baulandumlegung

### Problem und Ziel:

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:

- *Zuteilung des „Masselandes“:* Wenn viele Eigentümer lediglich eine Zuteilung zum Einwurfswert begehren, wird die verbleibende Verteilungsmasse üblicherweise an die Gemeinde zugeteilt. Die 20%-Grenze wird regelmäßig überschritten.
- *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.

### Lösung:

Es wird dringend empfohlen, die Erlasse für die Grunderwerbsteuerthematik nochmals anzupassen. Erforderliche Basis hierfür dürfte eine entsprechende Regelung im Jahressteuergesetz sein. Es sollte insbesondere das Kriterium „Umlegungsbedingtheit“ wieder eingeführt werden.