

## 7. Teil: Der Rechtsschutz in Baulandsachen

Hansjörg Würster

### Übersicht

	Rn.		Rn.
I. Überblick . . . . .	1	IV. Das Hauptsacheverfahren . . . . .	54
1. Allgemeines . . . . .	1	1. Die Baulandkammer . . . . .	54
2. Historischer Hintergrund . . . . .	2	a) Baulandkammern als Spruchkörper der Landgerichte . . . . .	54
3. Vorläufer der Regelung . . . . .	3	b) Die Besetzung der Baulandkam- mern . . . . .	54
4. Grundzüge der Regelung . . . . .	4	c) Örtliche Zuständigkeit . . . . .	56
II. Die Zuständigkeit der Baulandgerichte . . . . .	7	2. Der Antrag auf gerichtliche Entschei- dung . . . . .	58
1. Übersicht . . . . .	7	a) Antragsgegenstand . . . . .	58
2. Die Zuständigkeit nach § 217 I 1 BauGB . . . . .	9	b) Antragsbefugnis . . . . .	59
a) Umlegung . . . . .	10	c) Adressat des Antrags . . . . .	61
b) Enteignung . . . . .	15	d) Antragsfrist . . . . .	63
c) Veränderungssperre . . . . .	18	e) Form des Antrags . . . . .	65
d) Vorkaufsrecht . . . . .	19	f) Weiteres Verfahren . . . . .	69
e) Planungsschaden . . . . .	20	3. Beteiligte . . . . .	71
f) Erschließung . . . . .	23	4. Besondere Verfahrensvorschriften . . . . .	81
g) Sanierungsrecht . . . . .	24	5. Die gerichtliche Entscheidung . . . . .	97
h) Vorarbeiten auf Grundstücken . . . . .	25	a) Inhalt der Sachentscheidung . . . . .	99
i) Wiedereinsetzung . . . . .	26	b) Geldleistung . . . . .	103
3. Die Zuständigkeit nach § 217 I 2 BauGB . . . . .	27	c) Verpflichtungsantrag . . . . .	104
4. Die Zuständigkeit nach § 217 I 3 BauGB . . . . .	31	d) Ermessen und unbestimmte Rechts- begriffe . . . . .	108
5. Die Zuständigkeit kraft Sachzusammen- hang . . . . .	32	6. Nebenentscheidungen . . . . .	110
a) Die Teileinigung . . . . .	32	a) Kosten . . . . .	110
b) Umlegungsverträge . . . . .	33	b) Streitwertfestsetzung . . . . .	120
c) Verwaltungsverfahren . . . . .	34	c) Vorläufige Vollstreckbarkeit . . . . .	125
6. Die Zuständigkeit nach § 232 BauGB . . . . .	35	V. Rechtsmittel . . . . .	126
III. Das Vorverfahren . . . . .	36	1. Berufung . . . . .	127
1. Übersicht . . . . .	36	a) Zulässigkeit . . . . .	127
2. Die landesrechtlichen Regelungen . . . . .	38	b) Frist . . . . .	128
3. Das Widerspruchsverfahren . . . . .	41	c) Besetzung des Gerichts . . . . .	129
a) Die Widerspruchsfrist . . . . .	41	d) Verfahrensvorschriften . . . . .	131
b) Aufschiebende Wirkung . . . . .	44	e) Vertretungsbefugnis . . . . .	133
c) Prüfungsumfang . . . . .	48	2. Revision . . . . .	134
d) Widerspruchsbescheid . . . . .	52	VI. Der vorläufige Rechtsschutz . . . . .	136

**Schrifttum:** *BKL*, BauGB, 13. Aufl. 2009; *Baumbach/Lauterbach*, ZPO, 75. Aufl. 2017; *BerlKom* zum BauGB, Stand September 2017; *Dieterich*, Baulandumlegung, 5. Aufl. 2015; *EZB* BauGB, Stand Mai 2017, *Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010; *Kirchberg*, Aktuelle Probleme der städtebaulichen Planverwirklichung und Enteignung, VBIBW 1990, 169 ff.; *Brüggemann*, Kommentar zum BauGB, Stand: August 2017; *Schröder*, Kommentar zum BauGB, 8 Aufl. 2015; *Schick*, die Rechtsprechung des BGH zu den öffentlich rechtlichen Ersatzleistungen NJW 2008. 31; *Spannowsky/Uechtritz* BauBG 2. Aufl. 2014; *Thomas/Putzo*, ZPO, 34. Aufl. 2013

### I. Überblick

#### 1. Allgemeines

Im dritten Teil des dritten Kapitels (sonstige Vorschriften) enthält das BauGB in den §§ 217–232 eine besondere Regelung des Verfahrens der gerichtlichen Überprüfung einer Reihe von Verwaltungsakten vor allem des vierten und fünften Teils des ersten Kapitels durch besondere Spruchkörper. Obwohl es sich bei diesen Rechtsstreitigkeiten um „öf-

fentlich-rechtliche Streitigkeiten“ nach § 40 VwGO handelt, werden diese Streitigkeiten nicht von den Verwaltungsgerichten, sondern durch die ordentlichen Gerichte entschieden. § 217 BauGB enthält insoweit eine Zuweisung anderer Art (§ 40 VwGO). Dass der Gesetzgeber diese Regelung nicht im Prozessrecht, sondern im BauGB getroffen hat, ist zumindest ungewöhnlich und zeigt den engen Zusammenhang zu den materiellrechtlichen Regelungen des BauGB. Die Verweisung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten an die ordentlichen Gerichte mit der Anwendung der in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten geltenden Vorschriften (§ 221 BauGB) i. V. m. den Sonderregelungen der §§ 217–231 BauGB bereiten der baurechtlichen Praxis, die sich eher an der VwGO „orientiert“, immer wieder Schwierigkeiten. Die Verfahren vor den Baulandgerichten haben erhebliche praktische Bedeutung. Wichtigster Anwendungsfall sind die Rechtsstreitigkeiten in Umlegungs- und Enteignungs- bzw. Entschädigungsverfahren.

## 2. Historischer Hintergrund

- 2 Ursache für die Sonderregelung in den §§ 217–232 BauGB ist Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG, der für die Höhe der Enteignungsentschädigung den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten garantiert. Diese Regelung hat ihren Vorläufer in Art. 153 Abs. 2 Satz 3 der Weimarer Reichsverfassung. Diese wollte dem Bürger, dem grundsätzlich kein Rechtsschutz gegen die Enteignung zustand, zumindest das Recht sichern, wegen der Höhe der Entschädigung den Rechtsweg vor die ordentlichen Gerichte zu beschreiten. Mit der Einführung des Art. 19 IV GG und der Institutionalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit als unabhängige Gerichte nach Art. 92, 95 I und 97 GG war die Regelung des Art. 14 III 4 GG eigentlich überflüssig, da sie in zwischenzeitlich überwundenen Überlegungen des Spätabolutismus („dulde und liquidiere“) verwurzelt war. Möglicherweise hat der Verfassungsgeber diesen Zusammenhang schlicht übersehen oder aber er wollte durch die Zuweisung der Entschädigungsangelegenheiten zu den Zivilgerichten eine „eigentümerfreundliche Entschädigung“ sichergestellt wissen (so Thomas Dehler zitiert bei *Battis*, in BKL, Rn. 1 vor §§ 217–232 BauGB). Das verfassungsrechtlich verankerte „Misstrauen“ gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit führte zu einer Zweigleisigkeit des gerichtlichen Verfahrens, die teilweise zu Verzögerungen führte. Bei der Anfechtung von Verwaltungsakten musste zunächst eine rechtskräftige verwaltungsgerichtliche Entscheidung vorliegen, bevor durch die Zivilgerichte über die Höhe der Entschädigung entschieden werden konnte. Die Zweigleisigkeit des Rechtsschutzes führte für die Betroffenen nicht zu mehr Rechtssicherheit, sondern zu einem erheblich höheren Kostenrisiko und zu einer zusätzlichen Anfechtungslast. Da jedoch Initiativen zur Änderung des Art. 14 III 4 GG keine Mehrheit fanden, blieb es (zunächst) bei der Zweiteilung des Rechtswegs, die für das Enteignungsrecht teilweise bis heute fort dauert.

## 3. Vorläufer der Regelung

- 3 Zur Vermeidung des Übels des zweiteiligen Rechtsschutzes trifft das BauGB in den §§ 217–232 eine Regelung nach dem Vorbild des Baulandbeschaffungsgesetzes (vgl. ausführlich *Kalb* in EZB, Rn. 17 ff. vor § 217–232 BauGB). Dieser Vorläufer der heutigen Regelungen im BauGB wurde vom BVerfG mit Beschluss vom 23. 2. 1956 als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen. Das BVerfG hob hervor, dass es kein verfassungsrechtlich gesichertes Entscheidungsmonopol der Verwaltungsgerichte für den Streit um die Zulässigkeit und den Umfang einer Enteignung im Sinne von Art. 14 III GG gebe. Die Sonderregelungen über die Besetzung und das Verfahren der Baulandgerichte sei mit Art. 14 III 4 GG vereinbar (BVerfGE 4, 387 = NJW 1956, 625).

Maßgebend für das BVerfG war die Tatsache, dass das Übergewicht der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit auch bei Hinzutritt von Verwaltungsrichtern gewährt sei und grundsätzlich die für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten geltenden prozessualen Vorschriften anzuwenden sind. Damit sind für das BVerfG die Baulandgerichte keine „besonderen“ Ge-

richte, sondern Bestandteil der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Damit stand für die Praxis fest, dass hinsichtlich der Bildung der Baulandgerichte und des für sie vorgesehenen Verfahrens keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestanden. Der Gesetzgeber konnte diese Regelung bei Erlass des Bundesbaugesetzes in das neue Gesetz integrieren.

#### 4. Grundzüge der Regelung

Die Zweigleisigkeit des Rechtsweges soll nach der Konzeption des BauGB dadurch vermieden werden, dass besondere Spruchkörper bei den ordentlichen Gerichten eine Gesamtzuständigkeit für alle in § 217 BauGB aufgezählten Verwaltungsakte erhalten. Seit 1993 entscheiden die Kammern für Baulandsachen in der Besetzung mit 2 Richtern des Landgerichts einschließlich des Vorsitzenden sowie einem hauptamtlichen Richter eines Verwaltungsgerichts (§ 220 I BauGB). Als Rechtsmittelinstanz entscheidet das Oberlandesgericht, Senat für Baulandsachen, in der Besetzung mit 2 Richtern des Oberlandesgerichts einschließlich des Vorsitzenden und einem hauptamtlichen Richter eines Oberverwaltungsgerichts (§ 229 I BauGB). Eine Sonderregelung für die Revision hielt der Gesetzgeber für entbehrlich. Über sie entscheidet der Bundesgerichtshof in „üblicher“ Besetzung (vgl. § 230 BauGB). Durch die Integration von Verwaltungsrichtern in die Baulandkammer sollen die besonderen Kenntnisse und Erfahrungen der Verwaltungsrichter der Entscheidungspraxis zu Gute kommen.

Für das baulandgerichtliche Verfahren enthält das BauGB in den §§ 217–232 eine eigene Gerichtsverfassung und eine eigene Prozessordnung (Kirchberg, Aktuelle Probleme der städtebaulichen Planverwirklichung, VBIBW 1990, 170). Nach § 221 BauGB sind die für die Klagen in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten geltenden Vorschriften grundsätzlich anzuwenden. Damit gelten nicht nur die ZPO sondern auch das GVG und das GKG. Die Sonderregelungen in den §§ 217–231 BauGB sind zu beachten. Neben der besonderen Besetzung des Gerichts ist besonders die Durchbrechung des Verhandlungsgrundsatzes durch § 221 II BauGB hervorzuheben. Damit wird ein zentrales Element des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in das zivilgerichtliche Verfahren integriert. Das Gesetz enthält darüber hinaus eine Sonderregelung für die Anfechtung von Ermessensentscheidungen (§ 223 BauGB). Für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes verweist § 224 BauGB auf § 80 V VwGO.

Das Verfahren vor den Baulandgerichten nach den §§ 217–232 BauGB ist weder ein Zivilprozess im eigentlichen Sinne noch ein Verwaltungsprozess (*Porger* in BerlKom, Rn. 12 vor § 217). Das Baulandverfahren ist kein echter Zivilprozess, weil im Baulandverfahren nicht über bürgerliche Rechtsstreitigkeiten entschieden wird, obwohl die Zivilgerichte zuständig sind. Obwohl Gegenstand des baulandgerichtlichen Verfahrens Verwaltungsakte sind und es sich damit um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten handelt, fällt er nicht in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, sondern der ordentlichen Gerichte. Gegenstand des Baulandprozesses können alle Verwaltungsakte sein, die in einem Umlage-, Enteignungs- oder Härteausgleichsverfahren ergehen. Ferner ist die Zuständigkeit der Baulandgerichte für Verwaltungsakte vorgesehen, die eine Entschädigungsregelung enthalten oder enthalten sollten.

### I. Die Zuständigkeit der Baulandgerichte

#### 1. Übersicht

§ 217 I BauGB bestimmt die Zuständigkeit der Baulandgerichte nach dem **Enumerationsprinzip**. Vor den Baulandgerichten können daher nur die Verwaltungsakte überprüft werden, für die der Gesetzgeber ausdrücklich durch besondere Nennung die Zuständigkeit der Baulandgerichte begründet hat. Für alle anderen nach dem BauGB ergehenden Verwaltungsakte sind die Verwaltungsgerichte zuständig (Zusammenstellung bei *Porger* in Berl-

Kom, § 217 Rn. 7, 8), mit Ausnahme der Bußgeldbescheide für Ordnungswidrigkeiten nach § 213 BauGB, für die nach dem OWiG die Amtsgerichte zuständig sind. Was unter Verwaltungsakt zu verstehen ist, richtet sich mangels spezialgesetzlicher Regelung nach § 35 VwVfG. Nicht zu den Verwaltungsakten gehören daher verwaltungsbehördliche Verfahrenshandlungen, wie die Einholung von Gutachten, Auskünfte und ähnliche vorbereitende Handlungen (*Kalb*, § 217 BauGB, Rn. 5 ff.). Kein Verwaltungsakt ist auch die Anordnung der Umlegung nach § 46 I BauGB. Erst der Umlegungsbeschluss nach § 47 BauGB, mit dem die Umlegungsstelle das Umlegungsverfahren einleitet, ist Verwaltungsakt und im baulandgerichtlichen Verfahren überprüfbar (*BGH*, U. vom 12. 3. 1987, NJW 1987, 3260). Nach § 232 BauGB können die Länder den Baulandgerichten die Zuständigkeit für landesrechtliche Maßnahmen der Enteignung, enteignungsgleiche Eingriffe sowie Entschädigungsansprüche übertragen.

- 8 Unter die Aufzählung in § 217 Abs. 1 Satz 1 BauGB fallen zunächst alle Verwaltungsakte, die in einem Umlegungs- oder Enteignungsverfahren ergehen, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob in ihnen die Entschädigungsfrage berührt wird oder nicht. § 217 Abs. 1 Satz 1 BauGB erfasst weiterhin die Verwaltungsakte, die im Rahmen sonstiger Maßnahmen nach dem BauGB Entschädigungsfragen regeln, die aus Anlass einer Veränderungssperre, dem Vorkaufrecht, dem Planungsschadensrecht usw. ergangen sind. Eine weitere Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs ergibt sich aus § 217 I 2 BauGB.

(a) Es sollen alle anderen Verwaltungsakte nach dem BauGB, für die die Anwendung des Entschädigungsabschnitts im Enteignungsteil (§§ 93–103 BauGB) vorgeschrieben ist, erfasst werden,

(b) Es werden alle Verwaltungsakte erfasst, die zwar nicht selbst Maßnahmen der Umlegung und Enteignung sind, für deren Erlass aber nach ausdrücklicher gesetzlicher Regelung das Verfahren nach diesen Vorschriften einzuhalten ist und

(c) Schließlich werden den Baulandgerichten auch die Streitigkeiten über die Höhe der Geldentschädigung nach § 190 BauGB zugeordnet.

## 2. Die Zuständigkeit nach § 217 I 1 BauGB

- 9 Die Zuständigkeit der Baulandgerichte nach § 217 I BauGB ist eine ausschließliche („nur“). Die praktisch wichtigste Bedeutung haben die Verfahren nach § 217 Abs. 1 Satz 1 1. HS BauGB der Bodenordnung und der Enteignung. Im Einzelnen gilt:

- 10 **a) Umlegung.** § 217 I 1 BauGB unterwirft alle Verwaltungsakte nach dem vierten Teil (Bodenordnung) der Überprüfung durch die Baulandgerichte. Dies sind vor allem die tragenden Entscheidungen der Umlegungsstelle, nämlich der Umlegungsbeschluss nach § 47 BauGB und der Umlegungsplan nach § 66 BauGB. Gegenstand einer Klage gegen den Umlegungsbeschluss ist regelmäßig nur die Zulässigkeit der Umlegung und die Abgrenzung des Umlegungsgebiets (§ 52 BauGB). Die Zulässigkeit der Umlegung kann in Frage gestellt werden, weil es an der Privatnützigkeit der Umlegung (BVerfGE 104, 1) fehlt; weil sich die Umlegung als „verkappte“ Enteignung darstellt oder weil die Umlegung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht erforderlich ist, weil beispielsweise die Eigentümer im Umlegungsgebiet zum freiwilligen Landtausch bereit sind. Bei der Abgrenzung des Umlegungsgebiets ist häufig streitig, ob die Einbeziehung eines Grundstücks in die Umlegung geboten ist. Der Umlegungsbeschluss kann ferner darauf hin überprüft werden, ob mit dem festgelegten Umlegungsgebiet die Umlegungsziele tatsächlich erreicht werden können. Wird der Umlegungsbeschluss nicht angefochten, so ist dem nachfolgenden Umlegungsplan die Gebietsabgrenzung zu Grunde zu legen. Als Folge der eintretenden Präklusion durch Bestandskraft ist eine gerichtliche Überprüfung der Festlegung des Umlegungsgebiets durch Anfechtung des Umlegungsplans ausgeschlossen. Häufig wird bei Anfechtung des Umlegungsbeschlusses übersehen, dass Fragen der Neuordnung des Umlegungsgebiets, der Bewertung der Einwurfs- und Zuteilungsgrundstücke nicht Gegenstand des Umlegungsbeschlusses, sondern allein des Umlegungsplans sind.

**Hinweis:** Vor dem Hintergrund des eingeschränkten Regelungsgehalts des Umlegungsbeschlusses bedarf die Einreichung eines Antrags auf gerichtliche Entscheidung auch im Hinblick auf das nicht unerhebliche Kostenrisiko des Antragstellers einer sorgfältigen Überprüfung, ob die Einwände tatsächlich schon gegen den Umlegungsbeschluss vorgebracht werden können und müssen.

Kernstück der Umlegung ist der **Umlegungsplan**, den der Gesetzgeber als Verwaltungsakt ausgestaltet hat. Der Umlegungsplan besteht aus der Umlegungskarte (§ 67 BauGB) und dem Umlegungsverzeichnis (§ 68 BauGB). Der Umlegungsplan ist öffentlich bekannt zu machen. Die Antragsfrist beträgt in diesem Fall abweichend von der üblichen Monatsregelung 6 Wochen seit der Bekanntmachung (§ 217 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Aus dem Umlegungsplan muss der in Aussicht genommene Neuzustand mit allen tatsächlichen und rechtlichen Änderungen hervorgehen, die die im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke erfahren (§ 66 II BauGB). Wesentliche Bestandteile des Umlegungsplans sind die Bewertung der Einwurfs- und der Zuteilungsgrundstücke der beteiligten Eigentümer sowie die rechtlich und wirtschaftlich bedeutsame Festlegung des Umlegungsvorteils nach den gesetzlichen Verteilungsmaßstäben entweder nach Werten (sogenannte „Wertumlegung“; § 57 BauGB) oder nach Flächen (sogenannte „Flächenumlegung“; § 58 BauGB). Der das Umlegungsrecht beherrschende Grundsatz der „wertgleichen Zuteilung“ ist ebenso häufig Gegenstand von Anträgen auf gerichtliche Entscheidung wie die Abschöpfung der umlegungsbedingten Vorteile durch einen Flächenbeitrag, den der Gesetzgeber für die Flächenumlegung nach § 58 I BauGB auf max. 30% unter Einbeziehung des Flächenabzugs nach § 55 II BauGB (Erschließungsflächen) begrenzt hat. Einen Anspruch auf Zuteilung eines bestimmten Grundstücks (auch des vom Eigentümer eingeworfenen) besteht grundsätzlich nicht, was von Eigentümern häufig übersehen wird. Maßgebend ist stets der Grundsatz der wertgleichen Zuteilung.

Für die gerichtliche Überprüfung von Umlegungsplänen fehlt eine ausgefeilte Dogmatik, wie sie die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung für den Bebauungsplan entwickelt hat. Was unter dem planerischen Ermessen der Umlegungsstelle zu verstehen ist, ist höchststrichterlich nicht geklärt. Das Planungsermessen der Umlegungsstelle ist kein Ermessen im Sinne des gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren planerischen Gestaltungsspielraums. Im Rechtssinne ist der Umlegungsplan damit keine „Planungsentscheidung“, sondern ein Verwaltungsakt der durch die Baulandkammer (prinzipiell) uneingeschränkt gerichtlich kontrollierbar ist. An die Stelle der planerischen Gestaltungsfreiheit tritt das Ermessen der Umlegungsstelle, dessen gerichtliche Überprüfung in § 223 BauGB geregelt ist. Die Festlegung der Einwurfs- und Zuteilungswerte sowie des Umlegungsvorteils sind keine Ermessensentscheidungen sondern gebundene Entscheidungen, die durch das Gericht uneingeschränkt überprüfbar sind. Dasselbe gilt auch für die Festlegung des Umlegungsvorteils. Im Zweifel ist durch Sachverständigenbeweis über die Bestimmung der Werte zu entscheiden.

**Hinweis:** Bei der baulandgerichtlichen Überprüfung von Umlegungsplänen ist zu beachten, dass Fragen der Bewertung regelmäßig nur im Wege des Sachverständigenbeweises geklärt werden können. Vor dem Hintergrund der dadurch verursachten erheblichen Kosten und des allgemeinen Kostenrisikos ist sorgfältig zu prüfen, ob der erstrebte wirtschaftliche Vorteil diesen Aufwand rechtfertigt.

Weitere praktisch bedeutsame Verwaltungsakte betreffen die Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BauGB. Die Versagung einer Ausnahmegenehmigung kann nur durch Antrag auf gerichtliche Entscheidung angefochten werden. Auch die Änderung des Umlegungsplans nach § 73 BauGB sowie die (seltene) vorzeitige Besitzeinweisung nach § 77 BauGB können als Verwaltungsakte Gegenstand der baulandgerichtlichen Überprüfung sein.

In ihrer praktischen Bedeutung trat demgegenüber die Grenzregelung (§§ 80 f. BauGB) 2004 deutlich hinter der Umlegung zurück. Im baulandgerichtlichen Verfahren war sie eher selten Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten. Durch das EAG-Bau ist die bisherige Grenzregelung durch den Gesetzgeber zur „vereinfachten Umlegung“ weiter entwickelt