

**Möglichkeiten der Steuerung der Vergabe von städtischen
Wohnbaugrundstücken an private Interessenten zur Eigennutzung**

Rechtliche Stellungnahme
im Auftrag der Stadt Kamen

Dr. Antje Wittmann
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Baumeister Rechtsanwälte Partnerschaft MbB
Münster

I. Hintergrund und Gegenstand der Prüfung

Die Stadt Kamen stellt bei der Vermarktung von Bauplätzen im Bebauungsplangebiet Nr. 36 Ka-Me eine enorme Zahl an Bewerbern fest. Es ist absehbar, dass sich wesentlich mehr Interessenten bewerben, als Baugrundstücke vergeben werden können. Bis Dezember 2020 lagen für 21 Wohnbaugrundstücke 305 Bewerbungen vor. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die Stadt die Frage, anhand welcher Kriterien über die Vergabe entschieden werden kann. Auf den ersten Blick bietet sich eine Vergabe im Losverfahren an, da sie eine absolute Gleichbehandlung aller Bewerber sicherstellt und sich transparent abwickeln lässt. Aus Sicht der Politik stellt sich eine Losvergabe aber zumeist als unbefriedigend dar, da die Gemeinde regelmäßig mit der Ausweisung von Baugebieten und der Vermarktung der Grundstücke auch städtebauliche und wohnungs-/und sozialpolitische Ziele verfolgt. Vor diesem Hintergrund möchten wir nachfolgend einen Überblick geben, welche rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Aufstellung entsprechender Kriterienkataloge zu beachten sind und welche Kriterien sinnvollerweise herangezogen werden können.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtliche Zulässigkeit von Auswahlkriterien bemisst sich insbesondere nach dem Verfassungsrecht und dem Europarecht.

1. Verfassungsrecht

Bei der Entscheidung über die Veräußerung von Grundstücken hat die Stadt den alle staatlichen Stellen bindenden Gleichheitsgrundsatz und das Willkürverbot aus Art. 3 GG sowie das allgemeine Rechtsstaatsprinzip zu beachten. Der Gleichheitssatz (auch Gleichbehandlungsgebot) verlangt, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln und verbietet willkürliche Entscheidungen. Jede staatliche Stelle hat unabhängig

von der Handlungsform den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten (BVerwG, B. v. 02.05.2007, 6 B 10/07, Juris Rn. 10).

Wenn erkennbar ist, dass eine Vielzahl von Bewerbern Interesse an dem Erwerb städtischer Baugrundstücke hat und nicht alle versorgt werden können, ist es der Stadt vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgebotes untersagt, die Grundstücke an willkürlich ausgewählte Bewerber zu veräußern. Sie muss vielmehr eine Auswahlentscheidung nach sachlichen Kriterien treffen. Wegen der Bindung an den Gleichheitssatz muss jeder Bewerber eine faire Chance erlangen, nach Maßgabe der jeweils einschlägigen Kriterien und des vorgesehenen Verfahrens berücksichtigt zu werden (BVerwG, B. v. 02.05.2007, 6 B 10/07, Juris Rn. 10). Das OVG Münster hat ausgeführt, dass für die Einhaltung des Gleichheitsgebotes insbesondere die von der Behörde aufgestellten Auswahl- und Auswahlkriterien ausschlaggebend sind; sie stellen die Verbindung zwischen der Ausschreibung und der Auswahlentscheidung her. Durch die Kriterien werde das Verfahren objektiviert. Ihre Anwendung stelle sicher, dass die Behörde bei der Auswahl nicht auf subjektive Präferenzen, sondern allein auf die von den Kriterien erfassten objektiven Gesichtspunkte abstellt (OVG Münster, Urt. v. 23.11.2017, 20 D 4/16.AK, Juris Rn. 225). Demnach setzt jede Vergabeentscheidung voraus, dass ihr sachliche Kriterien zugrunde liegen, mit denen ein legitimes Ziel verfolgt wird.

In jedem Auswahlverfahren muss zudem aus verfassungsrechtlichen Gründen eine hinreichende Transparenz sichergestellt sein, da nur dann für den Betroffenen und ggf. die Judikative überprüfbar ist, dass der Gleichheitssatz beachtet wurde (dies kann auch aus dem europarechtlichen Gebot der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung folgen, vgl. dazu auch BVerwG, B. v. 02.05.2007, 6 B 10/07, Juris Rn. 10). Der Gleichbehandlungsgrundsatz schließt eine Verpflichtung zur Transparenz ein, um durch einen angemessenen Grad an Öffentlichkeit sicherzustellen, dass ein fairer, unverfälschter Wettbewerb eröffnet wird und überprüft werden kann, ob das Gleichheitsgebot eingehalten wurde. Das Transparenz-

gebot soll die Gefahr einer Günstlingswirtschaft oder willkürlicher Entscheidungen des öffentlichen Auftraggebers ausschließen. Aus dem Transparenzgebot folgt die Pflicht zur Offenlegung der Entscheidungskriterien, da nur so eine diskriminierungsfreie Teilnahme aller Interessenten am Auswahlverfahren gewährleistet ist, die ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen ausschließt (OVG Münster, Urt. v. 23.11.2017, 20 D 4/16.AK, Rn. 225, juris).

Demnach müssen alle Bewerber in hinreichender Weise vorab über die Vergabekriterien informiert werden. Zweckmäßigerweise sollten die Kriterien öffentlich zugänglich gemacht werden (Amtsblatt/Internet) und/oder jedenfalls alle Interessenten unmittelbar hierüber in Kenntnis gesetzt werden, so dass sie vor der Entscheidung der Stadt über die Kriterien informiert sind und insbesondere die gleiche Chance haben, nötige Angaben zu machen (vgl. auch VG Sigmaringen, B. v. 21.12.2020, 7 K 3840/20, Juris Rn. 50 ff.).

2. Europarecht

Auch unter europarechtlichen Aspekten ist die öffentliche Hand nicht völlig frei in ihrer Entscheidung, mit wem sie einen Vertrag schließen will. Die Stadt unterliegt ebenso wie die BRD den Vorgaben des AEUV, insbesondere dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV und den Grundfreiheiten der Art. 21, 45, 49 und 63 AEUV (Freizügigkeit, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit). Der EuGH hat in Entscheidungen zu sog. Einheimischenmodellen, die sich dadurch auszeichnen, dass Kommunen Grundstücke zu verbilligten Konditionen an heimische Interessenten abgeben, entschieden, dass entsprechende Maßnahmen die zitierten Grundfreiheiten berühren können (vgl. nur EuGH 1. Kammer, Urt. v. 08.05.2013, C-197/11, Juris Rn. 38 und 44).

Im Kamen ist keine Veräußerung von Grundstücken zu vergünstigten Konditionen (reduzierter Kaufpreis) geplant. Die Anforderungen, die der EuGH für die klassischen Einheimischenmodelle formuliert hat, sind daher nicht zu beachten. Der EuGH hat sich bislang nicht näher mit Grundstücksvergaben zu nicht-reduzierten Kaufpreisen befasst. Aus der Rechtsprechung zu den Einheimischenmodellen lassen sich aber einige allgemeine Schlüsse für die Prüfung der europarechtlichen Zulässigkeit ziehen.

a) Binnenmarktrelevanz

Voraussetzung für die Geltung der Vorgaben des AEUV ist zunächst eine sog. Binnenmarktrelevanz. Die Binnenmarktrelevanz setzt einen grenzüberschreitenden Bezug des Sachverhalts voraus. In dem vorstehend zitierten Urteil hat der EuGH dieses Kriterium bejaht, obwohl an dem dortigen Verfahren ausschließlich belgische Staatsangehörige und belgische Behörden beteiligt waren, also sämtliche Elemente des Rechtsstreits innerhalb eines Mitgliedstaats lagen. Nach Auffassung des EuGH war nicht auszuschließen, dass in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Personen die Absicht hatten, Liegenschaften in den entsprechenden Gemeinden zu erwerben und die Bestimmungen zur Vergabe der Grundstücke sie berühren könnten (EuGH, 1. Kammer, Urt. v. 08.05.2013, C-197/11, Juris Rn. 34). Ob diese Sichtweise richtig ist, ob insbesondere auch bei Verkäufen, die nur wenige Grundstück umfassen und nur Privatpersonen betreffen, eine entsprechende Binnenmarktrelevanz immer gegeben ist, erscheint zweifelhaft. Da aber in NRW nicht auszuschließen ist, dass sich Personen aus anderen Mitgliedstaaten, insbesondere aus den nahegelegenen Niederlanden für Baugrundstücke interessieren, sollte die Binnenmarktrelevanz vorsorglich unterstellt werden.

b) Eingriff in die Grundfreiheiten

Der EuGH hat im Hinblick auf die klassischen Einheimischenmodelle einen Eingriff in die Grundfreiheiten des AEUV angenommen. Eine Regelung, die den Zugang zu Grundstü-

cken einschränke, sei nur gerechtfertigt, wenn mit ihr ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt werde, die Regelung geeignet sei, dessen Erreichung zu gewährleisten und zudem nicht über das hinausgehe, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich sei. In diesem Zusammenhang hat der EuGH ausgeführt, dass das Ziel, den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten heimischen Bevölkerung zu befriedigen, insbesondere der sozial schwachen Personen und junger Haushalte sowie alleinstehender Personen, die nicht in der Lage seien, ausreichend Kapital für den Kauf oder die Miete einer Liegenschaft in der Gemeinde aufzubauen, grundsätzlich ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel darstellen könne. Insoweit sei es aber erforderlich, dass die Auswahlkriterien einen unmittelbaren Zusammenhang mit den sozioökonomischen Aspekten aufweisen. Der EuGH hat die im dortigen Verfahren gewählten Kriterien (u.a. ausreichende Bindung zu der betreffenden Gemeinde) als nicht gerechtfertigt erachtet, weil sie auch von Personen erfüllt werden konnten, die über ausreichende finanzielle Mittel verfügen und keines besonderen sozialen Schutzes auf dem Immobilienmarkt bedurften (EuGH, 1. Kammer, Urt. v. 08.05.2013, C-197/11, Juris Rn. 49 ff., 55).

Infolge dieser Rechtsprechung wird nun allgemein davon ausgegangen, dass bei der Vergabe von Bauland zu *vergünstigten Konditionen* strenge europarechtliche Vorgaben gelten. Hierzu hat sich die Bundesrepublik mit der EU-Kommission unter Beteiligung der Kommunalverbände auf „Leitlinien für Einheimischenmodelle“ geeinigt, bei deren Beachtung die EU-Kommission von einem Einschreiten gegen die BRD künftig Abstand nehmen will (die Leitlinien sind u.a. abgedruckt in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, BauGB, § 11 Rn. 151a).

Bei den „klassischen“ Einheimischenmodellen darf danach der Ortsbezug nur noch als ein Wertungskriterium von mehreren berücksichtigt werden, wobei der Ortsbezug insgesamt mit nicht mehr als 50 % in die Gewichtung einfließen darf. Zwingendes Kriterium soll hingegen die Unterschreitung bestimmter Vermögens- und Einkommensgrenzen sein. Bei

den Kann-Kriterien, die für die Rangfolge der Interessenten maßgeblich sind, soll den Gemeinden im Übrigen im Rahmen der Erforderlichkeit ein gewisser Gestaltungsspielraum zustehen und könnten Aspekte wie Kinderzahl, Behinderung, Pflegebedürftigkeit etc. berücksichtigt werden (vgl. auch *Patzelt*, Europäische Union und Einheimischenmodell – Akuter Handlungsbedarf bei Städten und Gemeinden, KommJur 2018, 322 m.w.N.).

Die strenge Priorisierung des Einkommenskriteriums ist insoweit plausibel, als bei den klassischen Einheimischenmodellen die Subventionierung der Erwerber über verbilligte Grundstückspreise im Vordergrund steht und es folgerichtig ist, dann auch bei der Auswahl der Bewerber primär auf das Einkommen und nicht auf die Herkunft oder den Wohnsitz abzustellen.

Wir verstehen die EuGH-Rechtsprechung zu den Einheimischenmodellen nicht so, dass eine vorrangige Vergabe von städtischen Baugrundstücken an Einheimische nur dann vor dem Europarecht gerechtfertigt ist, wenn damit soziale Ziele im Sinne einer Subventionierung der einkommensschwachen Bevölkerung verfolgt werden. Hierzu liegt aber keine abschließende Rechtsprechung des EuGH vor. Aus der EuGH-Rechtsprechung lässt sich jedenfalls ableiten, dass ein Eingriff in die Grundfreiheiten durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gerechtfertigt sein muss.

3. Resümee

Demnach ist sowohl unter verfassungs-, als auch unter europarechtlichen Gesichtspunkten festzuhalten, dass die Vergabeentscheidung diskriminierungsfrei und transparent erfolgen muss, und dass, wenn man nicht eine reine Zufallsentscheidung (z.B. Losentscheidung) wählt, sachliche, im Allgemeininteresse liegende Auswahlkriterien zur Anwendung kommen müssen, die vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes und der EU-Grundfreiheiten zu begründen sind.

III. Denkbare Kriterien

Die Stadt muss mit den Vergabekriterien Ziele verfolgen, die im allgemeinen, öffentlichen Interesse liegen und deren Beförderung auch zu ihren legitimen Aufgaben gehört.

Insoweit lässt sich zum einen auf klassische Aufgaben der Daseinsvorsorge Bezug nehmen, die der Förderung des Wohls der Einwohner und der Verantwortung für künftige Generationen dienen (§ 1 Abs. 1 GO NRW). Auch aus § 8 GO lässt sich die Verantwortung der Kommunen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Versorgung ihrer Einwohner ableiten. § 107 Abs. 2 GO lassen sich ebenfalls Hinweise entnehmen, in welchen Bereichen die Gemeinde im Rahmen der klassischen Daseinsvorsorge tätig ist (nicht-wirtschaftliche Betätigung, für die per se ein öffentlicher Zweck unterstellt wird). Dort sind u.a. die soziale Betreuung der Einwohner und die Wohnraumversorgung genannt (§ 107 Abs. 2 Nr. 2 und 3 GO). Parallel lassen sich dem BauGB Aspekte entnehmen, die die Stadt bei der Aufstellung der Bauleitpläne, also bei der Schaffung der Baugebiete, bereits zu berücksichtigen hat und die demnach auch für die Vergabe der Grundstücke von Bedeutung sein können. Insbesondere kommen folgende Aspekte zum Tragen: die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung sowie die Bevölkerungsentwicklung (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB) sowie die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB).

Diese Vorgaben lassen sich auf konkretere Ziele herunterbrechen, die u.E. aus Sicht der Kommune legitim und sachgerecht sind, z.B. die Bereitstellung von Bauland zur Wohnraumversorgung der ortsansässigen oder vor Ort tätigen Bevölkerung, die Bindung der Ortsansässigen an die Kommune, die Sicherung der Bevölkerungsstruktur und der demo-

graphischen Ausgewogenheit der Einwohnerschaft, die Förderung von Familien und Kindern und von sozialer Integration sowie die Unterstützung von benachteiligten Personen und ehrenamtlicher Betätigung. Dies sind Ziele, die in die Kriterien vieler Vergaberichtlinien Eingang gefunden haben und auf die auch in den Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg abgestellt wird.

Sofern mehrere Ziele verfolgt werden (was der Regelfall sein dürfte), ist eine nachvollziehbare und angemessene Gewichtung der verschiedenen Kriterien im Hinblick auf die mit ihnen verfolgten Ziele sicherzustellen, z.B. nach einem Punktesystem, das sicherstellt, dass sich kein Bewerber nur über ein einziges Kriterium durchsetzt. Anderenfalls wäre das einzelne Kriterium zwar auf ein legitimes Ziel zurückzuführen, im Ergebnis könnte die Vergabeentscheidung aber dennoch unausgewogen sein und gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen.

Wichtig ist, die verfolgten Ziele in dem Kriterienkatalog - etwa in einer Präambel - aufzuführen und zu erläutern, um sicherzustellen, dass der Adressat des Kriterienkatalogs (oder im Falle einer gerichtlichen Überprüfung auch das Gericht) die verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung hieran messen können.

Nachfolgend soll auf einzelne Kriterien näher eingegangen werden.

1. Ortsansässigkeit/Arbeitsplatz

Ein Anknüpfen an den Wohnort der Bewerber in Kamen wäre u.E. grundsätzlich sachlich gerechtfertigt, da auf diese Weise das Ziel erreicht werden kann, die bereits in der Stadt Kamen heimische Bevölkerung mit Wohnbauland zu versorgen, die Bevölkerungsstruktur zu erhalten und ein Abwandern gerade junger Familien zu verhindern, um damit einer demographischen Unausgewogenheit der kommunalen Einwohnerschaft vorzubeugen.

In Betracht kommt u.E. auch das Kriterium des Arbeitsplatzes, da durch den bestehenden Arbeitsplatz ebenfalls eine Bindung des Bewerbers an die Stadt besteht. Dabei dürfte natürlich eine gewisse Beschäftigungsdauer Voraussetzung sein. Bevölkerungspolitisch kann es sinnvoll sein, diese Personen weiter an die Stadt zu binden und – jedenfalls mittelbar – einem Abwandern an andere Orte vorzubeugen.

Auch nach Auffassung des EuGH kann ein Allgemeinwohlgrund darin liegen, die Bevölkerungsstruktur einer Gemeinde zu erhalten und ein Abwandern der hier wohnhaften oder arbeitenden Bevölkerung zu verhindern. Der EuGH hat darauf hingewiesen, dass „auch nationale Regelungen im Interesse von Zielen wie der Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt oder – als Raumordnungsziel – der Erhaltung einer beständigen Bevölkerung in ländlichen Gebieten den freien Kapitalverkehr beschränken dürfen“ (so wörtlich im Urteil v. 01.10.2009, C-567/07, Rn. 29 m.w.N.). Nach unserer praktischen Erfahrung haben einige nordrhein-westfälische Gemeinden für die Grundstücksvergabe ohne verbilligten Kaufpreis detaillierte Kriterienkataloge aufgestellt, die nicht ausschließlich, aber auch auf das Kriterium der Ortsansässigkeit (Wohn- und/oder Arbeitsplatz) abstellen.

Problematisch wäre aus unserer Sicht allerdings eine – in einigen Kommunen praktizierte – Bevorzugung von Bewerbern, die in Kamen geboren sind. Hat der Bewerber heute keinen Wohnsitz vor Ort, hat die Stadt ihm gegenüber keine Pflicht zur Daseinsvorsorge. Einen Bewerber nur wegen seines Geburtsortes zu bevorzugen, ließe sich u.E. kaum sachlich rechtfertigen. Fraglich ist aber, ob auf frühere Wohnzeiten in Kamen abgestellt werden kann. Natürlich können diese eine besondere Bindung an die Stadt belegen, andererseits schwächt sich diese immer weiter ab, je länger der Lebensmittelpunkt bereits an einem anderen Ort liegt. Für eine Berücksichtigung könnte sprechen, dass auf diese Weise bspw. Personen begünstigt werden können, die bereits längere Zeit in Kamen gelebt haben und hier sozial integriert sind, die aber bspw. für eine Ausbildungszeit oder einen beruflichen

Abschnitt die Stadt verlassen haben und als junge Familie zurückkehren, etwa weil sie hier noch Angehörige haben oder an gewachsene Sozialstrukturen anknüpfen können. Die Kriterien sollten dann aber so zugeschnitten sein, dass die Wohnzeit in Kamen nicht zu lange zurückliegt und in der Vergangenheit ein längerer Lebensmittelpunkt in Kamen bestand, so dass noch von einer Verwurzelung auszugehen ist.

Mit Blick auf die Binnenmarktrelevanz und die strenge Rechtsprechung zu Einheimischenmodellen sollte auch bei Vergabe zu nicht-reduzierten Kaufpreisen sichergestellt werden, dass das Kriterium der Ortsansässigkeit nur *eines von mehreren* Kriterien ist und über seine Gewichtung nicht zum einzig ausschlaggebenden Kriterium wird. Das VG Sigmaringen hat jüngst noch einmal entschieden, dass eine Regelung sachlich nicht gerechtfertigt ist, wenn die über die Ortsansässigkeit zu erreichende Punktzahl in grobem Missverhältnis zu sonstigen sozialen Kriterien steht, weil realistischere Weise die über die sonstigen Kriterien zu erreichenden Punkte nicht ausreichen, um Ortsfremden einen Zugang zu Grundstücken zu ermöglichen (VG Sigmaringen, B. v. 21.12.2020, 7 K 3840/20, Juris Rn. 79 f.).

2. Vorhandenes Wohneigentum

Unseres Erachtens wäre es ebenfalls zulässig darauf abzustellen, ob ein Bewerber bereits über Wohneigentum in Kamen verfügt oder bereits in der Vergangenheit ein Wohnbaugrundstück von der Stadt Kamen erhalten hat. Zwar könnte das Kriterium im Einzelfall zu hinterfragen oder anzupassen sein, wenn zwar Wohneigentum vorhanden ist, dieses aber nicht ausreichend ist, weil bspw. eine gewachsene Familie mehr Platz benötigt. Im Ergebnis scheint es aber sinnvoll und angemessen, die begrenzte Zahl an Bauplätzen vorrangig an Personen zu verteilen, die noch kein Wohneigentum besitzen und noch kein Grundstück zugeteilt bekommen haben, um darüber zur Versorgung mit (eigenem) Wohneigentum beizutragen und ein Abwandern in andere Kommunen zu verhindern.

3. Familien/Kinder

Vergabekriterien, die dazu führen, dass Familien mit Kindern bevorzugt berücksichtigt werden, sind unseres Erachtens ebenfalls zulässig. Das Kriterium lässt sich u.a. damit begründen, dass Familien mit Kindern besonders zu unterstützen sind, da sie einen größeren Bedarf an Wohnraum haben und es aus Sicht der städtischen Bevölkerungsentwicklung und der Demographie sinnvoll ist, einem Abwandern gerade junger Familien vorzubeugen. Denkbar ist insoweit auch eine Binnendifferenzierung (z.B. mehr Punkte bei zunehmender Kinderzahl und/oder Punktzahl abhängig vom Alter der Kinder).

4. Pflege/Behinderung

Auch soziale Auswahlkriterien wie Behinderung oder Pflegebedürftigkeit eines Bewerbers bzw. einer in seinem Haushalt lebenden Person sind nach unserer Einschätzung sachlich zu rechtfertigen, da sie Personen bevorzugen, die strukturell auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind bzw. einen besonderen Raumbedarf haben. Hier wäre allerdings im Sinne der Rechtssicherheit eine abschließende Auflistung derjenigen sozialen Kriterien erforderlich, die einschlägig sein sollen, und eine Präzisierung der „Schwelle“ (z.B. Grad der Behinderung, Pflegegrad).

5. Ehrenamt

Einige Gemeinden stellen als weiteres Kriterium auf eine ehrenamtliche Tätigkeit ab. Insoweit ist u.E. Zurückhaltung geboten, weil es schwerfällt, die maßgeblichen Bereiche des Ehrenamtes abschließend und sachgerecht auszuwählen (Vereine? nur vor Ort tätige Vereine? Ratsmitglieder? kirchlich-karitativer Bereich? Sport? freiwillige Feuerwehr?) und das erforderliche Maß des Engagements zu bestimmen (reicht die Mitgliedschaft, muss der Bewerber einen Vorstandsposten o.ä. bekleiden, muss ein zeitliches Budget nachgewesen

werden etc.). Das VG Sigmaringen hat jüngst eine Bevorzugung von Personen, die Mitglieder des Gemeinderates sind, als „problematisch“ bezeichnet (VG Sigmaringen, B. v. 21.12.2020, 7 K 3840/20, Juris Rn. 47). Angesichts der Breite bürgerschaftlichen Engagements erscheint es insgesamt schwierig, hier eine „gerechte“ Auswahl und Abgrenzung des Ehrenamtes zu finden. Tatsächlich nehmen einige Kriterienkataloge anderer Kommunen auf dieses Kriterium Bezug; wir würden hiervon aber abraten.

IV. Weitere Hinweise

1. Eingrenzung des Anwendungsbereichs

Die Vergaberichtlinien sollten ihren Anwendungsbereich klar eingrenzen, also genau bezeichnen, für welche Grundstücksvergaben sie Geltung beanspruchen. Mit Blick auf das Bebauungsplangebiet Nr. 36 Ka-Me käme vermutlich eine Beschränkung auf Wohnbaugrundstücke für Einfamilienhäuser (ggf. auch Zweifamilien-/Doppel- und/oder Reihenhäuser?) in Betracht. Die oben aufgeführten Ziele und Kriterien sind auf die Zuteilung von Einfamilienhausgrundstücken o.ä. an private Erwerber zur Eigennutzung zugeschnitten.

2. Selbstbindung

Mit dem Erlass von allgemeinen Vergaberichtlinien ist eine Bindungswirkung verbunden. Erlässt eine Kommune Vergaberichtlinien, so begründet sie hiermit eine bestimmte Verwaltungspraxis, die zu einer Selbstbindung führt, so dass sie die Grundstücke nur noch nach Maßgabe der Vergaberichtlinien vergeben darf. Weicht sie von diesen ab, kann der betroffene Bürger die Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG geltend machen (BayVGH, B. v. 30.04.2013, 4 ZB 13.472, Juris Rn. 5; VG München, Urt. v. 19.07.2016, M 1 K 16.1554, Juris Rn. 19).

3. Verfahren bei Gleichstand

Für den Fall, dass die Anwendung eines Kriterienkatalogs mit Punktesystem zu einem Gleichstand bei mehreren Bewerbern führt, ist eine Regelung für die „Endausscheidung“ vorzusehen. Insoweit kommt in erster Linie die Bevorzugung eines Kriteriums (z.B. höchste Kinderzahl) und/oder ein Losentscheid in Betracht. Z.T. wird insoweit auch nach dem Prioritätsprinzip verfahren, also die zuerst eingegangene Bewerbung vorrangig berücksichtigt. Dies ist aber mit dem Gleichheitssatz nur vereinbar, wenn alle Bewerber die für die Bewerbung maßgeblichen Informationen, Antragsformulare etc. zum selben Zeitpunkt erhalten haben und über die Relevanz des Eingangszeitpunktes informiert waren, so dass alle die gleiche Chance hatten, frühzeitig die Bewerbung abzugeben.

4. Härtefallklausel


Einige uns bekannte Vergaberichtlinien sehen die Möglichkeit vor, in Bezug auf einzelne Kriterien oder insgesamt in begründeten Härtefällen Einzelfallentscheidungen abweichend von den Vergaberichtlinien zu treffen. Z.B.: „Die Stadt x behält sich vor, in begründeten Fällen (oder: in besonderen, vom Bewerber nachzuweisenden Härtefällen) von der Richtlinie abzuweichen“. Z.T. wird die Entscheidung über die Abweichung explizit dem Rat oder dem Hauptausschuss zugewiesen.

5. Hinweise zum Bewerberkreis, Verfahren, weitere Pflichten

Schließlich sollten die Vergabekriterien den Bewerberkreis genau bezeichnen (z.B. „Volljährige“, ggf. kann auch hier schon eine Einschränkung auf Personen ohne Wohneigentum oder Personen, denen noch kein städtisches Grundstück zugewiesen wurde erfolgen). Außerdem kann klargestellt werden, dass jeder Bewerber sich nur für ein Grundstück bewerben kann.

Des Weiteren sollten die Richtlinien Hinweise zum Bewerbungsverfahren enthalten (Formblätter, Nachweise, Fristen etc.) und den Ablauf des Auswahlverfahrens beschreiben. Z.T. enthalten die uns bekannten Vergaberichtlinien auch bereits Hinweise auf Vertragsbestimmungen bzw. Erwerberpflichten, die später zur Anwendung kommen und die die Bewerber zu akzeptieren haben, z.B. Bauverpflichtung, Verpflichtung zur Eigennutzung, Veräußerungsverbote und die entsprechenden Fristen, Finanzierungsnachweis o.ä.

Münster, den 18.02.2020


Dr. Wittmann
Rechtsanwältin