

Die Vergabe von Bauland durch die Verwaltung erfolgt seit jeher im Wege pflichtgemäßer Ermessensausübung unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG), der Transparenz, der Diskriminierungsfreiheit sowie der Bestimmtheit.

Um ihr Vergabeermessen zu konkretisieren, hat die Verwaltung nunmehr eine Richtlinie für die Vergabe von städtischen Baugrundstücken für die Errichtung von Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäusern aufgestellt.

Vergaberichtlinien sind in der Rechtsordnung und der Rechtsprechung allgemein anerkannt und wurden grundsätzlich auch nicht von der Kommission der Europäischen Union in Zweifel gezogen.

Die Verwaltung hat bei der Aufstellung der Vergaberichtlinie und deren Anwendung insofern einen weiten Spielraum. Sie darf ihre Vergabepraxis grundsätzlich – soweit diese von sachlichen und nachvollziehbaren Gesichtspunkten getragen wird – danach ausrichten, welches Ziel sie mit der Vergabe von Grundstücken erreichen will.

Dabei darf sie in der Vergaberichtlinie bis zu einem bestimmten Grad auch pauschalierende Regelungen treffen. Verboten ist ihr lediglich die Aufstellung der Vergaberichtlinie nach unsachlichen bzw. willkürlichen Gesichtspunkten.

Bei der Bereitstellung von Bauland handeln Städte und Gemeinden im Bereich der durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Art. 78 Abs. 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

Demnach steht es im Ermessen der jeweiligen Gemeinde, ob und inwieweit sie in ihrem Eigentum befindliches Bauland an Private vergibt. Einen Rechtsanspruch auf Zuteilung gemeindlicher Grundstücke gibt es grundsätzlich nicht. Vielmehr hat der Einzelne, soweit sich eine Gemeinde zur Vergabe von Grundstücken entschließt, lediglich einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung. Zur Eingrenzung ihres weiten Vergabeermessens kann eine Gemeinde Bauplatzvergabekriterien aufstellen, an denen sie ihre Zuteilungsentscheidung ausrichtet.

In der Rechtsprechung ist geklärt, dass es sich bei den Bestimmungen der Bauplatzvergabekriterien, die eine Gemeinde bei der Auswahl der Bewerber um ein Grundstück heranzieht, nicht um Rechtsnormen, sondern um ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften handelt, die im Verhältnis der Gemeinde zum Bürger Außenwirkung entfalten. Hierdurch kommt es dann zu einer Selbstbindung der Gemeinde, mit der Folge, dass die betroffenen Grundstücke nur nach Maßgabe der Bauplatzvergabekriterien vergeben werden dürfen. Weicht die Gemeinde von diesen ab, so kann der hierdurch Benachteiligte eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG geltend machen.

Da ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften keiner eigenständigen richterlichen Auslegung unterliegen, können die Bauplatzvergabekriterien nicht in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angegriffen werden. Sie können gerichtlich nur beanstandet werden, wenn sich sachliche Gründe für die getroffenen Regelungen nicht finden lassen.

Die Frage, ob Einheimischenmodelle bei der Bauplatzvergabe von Städten und Gemeinden rechtlich zulässig sind, war lange Zeit umstritten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied Anfang Mai 2013 (Az. C-197/11 und C-203/11), dass Gemeinden Bauland nicht bevorzugt an Käufer vergeben dürfen, die eine besondere Bindung zur Gemeinde haben, also an Einheimische – d.h. jedenfalls nicht ohne eine Rechtfertigung durch das Allgemeinwohl.

Die Bundesregierung hat daraufhin gemeinsam mit der bayerischen Staatsregierung Mitte des Jahres 2017 in Abstimmung mit der Europäischen Kommission neue Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des sogenannten Einheimischenmodells (als „EU-Kautelen“ bezeichnet) entwickelt, um eine rechtssichere Ausgestaltung von Einheimischenmodellen zu gewährleisten.

Die EU-Kautelen dienen der europarechtskonformen Ausgestaltung städtebaulicher und sonstiger Verträge (vgl. § 11 Absatz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs BauGB), soweit die Gemeinde Einheimischenmodelle nutzt.

Unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Freizügigkeit dienen Einheimischenmodelle dazu, einkommensschwächeren und weniger begüterten Personen der örtlichen Bevölkerung den Erwerb angemessenen Wohnraums zu ermöglichen. Die EU-Kautelen passen sich dem grundlegenden Ziel der Europäischen Union an, den sozialen Schutz zu fördern (Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union).

Eine intakte, soziale wie demographisch ausgewogene Bevölkerungsstruktur ist gerade Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt und die soziale Integration vor Ort. Dies entspricht auch der Linie des EuGHs, der sich dahingehend klar geäußert hat, dass nationale Regelungen im Interesse des Ziels der Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt oder – als Raumordnungsziel – der Erhaltung einer beständigen Bevölkerung in den ländlichen Gebieten die Grundfreiheiten beschränken dürfen. Diese grundlegende Zielrichtung von Einheimischenmodellen ist heranzuziehen sowohl als Handlungsmaxime bei der Aufstellung von Einheimischenmodellen als auch als Auslegungsmaxime bei Fragen der Interpretation der von der Gemeinde festgelegten Vergabekriterien.

Die EU-Kautelen sind als Rahmenmodell zu verstehen. Sie sind für die Vergabe im Einzelfall konkretisierungsbedürftig und bedürfen der Anpassung an örtliche Verhältnisse. Nach den EU-Kautelen kommen bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen eines Einheimischenmodells nur Bewerber in Betracht, deren Vermögen und Einkommen die jeweils von der Gemeinde vorab öffentlich bekanntgemachten Obergrenzen nicht überschreiten. Rat und Verwaltung haben dabei den gemeinschaftlichen Gestaltungsauftrag, die kommunalen Bauplatzvergabekriterien vor Ort in einem transparenten Willensbildungsprozess zu entwickeln und miteinander aufzustellen.

Im Mittelpunkt dieser Überlegungen soll die städtebauliche und wohnungsbaupolitische Zielsetzung stehen, wie sie in der Präambel der Vergaberichtlinie formuliert ist.

Die vorliegende Vergaberichtlinie konkretisiert die Vorgaben der EU-Kautelen und ist innerhalb dieser „Leitplanken“ formuliert.

Beim Verkauf von Baugrundstücken gilt nach § 90 Absatz 3 Satz 2 der Gemeindeordnung (GO) der allgemeine Grundsatz, dass Vermögensgegenstände in der Regel nur zum vollen Wert veräußert werden dürfen.

Eine Veräußerung gemeindlicher Grundstücke unter dem Verkehrswert ist daher nur dann möglich, wenn der geringere Ansatz der gemeindlichen Aufgabenerfüllung dient. Gründe hierfür liegen im vorliegenden Fall nicht vor.

Auch wenn Bauplätze nicht vergünstigt an Bewerber veräußert werden sollen, ist es dringend angeraten, die Bauplatzvergabekriterien möglichst eng an den EU-Kautelen zu orientieren und ein Überschreiten der durch die EU-Kautelen vorgegebenen Begrenzungen zu vermeiden.

Dieser Maßgabe ist die Verwaltung gefolgt, sodass davon ausgegangen werden kann, dass im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der Vergabe eines Bauplatzes, die Anwendung dieser Vergaberichtlinie zur Umsetzung der EU-Kautelen ein höchst mögliches Maß an materieller Rechtssicherheit bietet.

---

gez. Dr. Raffael Knauber

Erster Beigeordneter

---

gez. Walter Kühn

Sachgebietsleiter