

06.03.2020
AZ 640.33; 880.61
Stefan Adam

Bauplatzvergaberichtlinie der Gemeinde Pliezhausen für Wohnbaugrundstücke

I. Beschlussvorschlag

Zur Konkretisierung des gemeindlichen Ermessens bei der Vergabe von Wohnbaugrundstücken wird die in der Anlage beigefügte Bauplatzvergaberichtlinie der Gemeinde Pliezhausen für Wohnbaugrundstücke erlassen.

II. Begründung

1. Allgemeines, rechtlicher Rahmen, kommunalpolitische Zielsetzung von Bauplatzvergaben

Die Gemeinde Pliezhausen setzt im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, ihres kommunalpolitischen Gestaltungsauftrags im Interesse des Allgemeinwohls sowie der städtebaulichen und planungsrechtlichen Möglichkeiten und sonstigen Randbedingungen (v.a. Flächenverfügbarkeit) Baulandentwicklungen um, damit vorhandene Bedarfe gedeckt werden können und weitere städtebauliche und infrastrukturelle Entwicklungen möglich sind. Dies steht im Einklang mit dem übergeordneten Ziel des städtebaulichen und kommunalpolitischen Handelns der Gemeinde, in allen Teilorten die hohe Lebensqualität und die geschaffene hervorragende Infrastruktur möglichst zu erhalten. Die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, ist Aufgabe und Verantwortung vorausschauender Kommunalpolitik und hergebrachter Grundsatz im Wirken der kommunalpolitisch Verantwortlichen in der Gemeinde Pliezhausen. Hierzu gehört auch die notwendige Stabilisierung der Einwohnerzahlen durch die bedarfsgerechte Zurverfügungstellung von Bauland. Durch eine zielgerichtete städtebauliche Entwicklung konnte so in Pliezhausen seit den 1960er-Jahren ein hervorragendes und überdurchschnittliches Dienstleistungs- und Infrastrukturangebot geschaffen werden, das von lebendigen Strukturen bürgerschaftlichen und gemeindlichen Engagements getragen wird und um das die Gemeinde und ihre Bürgerschaft beneidet werden.

Bei der Bereitstellung von Bauland handelt die Gemeinde im Bereich der durch Artikel 28 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) sowie und in Verbindung mit Artikel 71 Abs. 1 der Landesverfassung Baden-Württemberg (LV) verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Es steht im Ermessen der Gemeinde, ob und inwieweit sie in ihrem Eigentum befindliches Bauland an Private vergibt. Einen Rechtsanspruch auf Zuteilung gemeindlicher Grundstücke gibt es nicht. Es besteht vielmehr lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung, wobei der Gemeinde grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum eröffnet ist. Sie ist dabei aber nicht befreit von rechtlichen Vorgaben und Ermessensschränken, da die Ermessensausübung und in Folge die Bauplatzvergabe an höherrangiges Recht, insbesondere europa- und verfassungsrechtlicher, aber auch einfachgesetzlicher Natur gebunden sind.

Die Frage, ob sog. Einheimischenmodelle bei der Bauplatzvergabe von Städten und Gemeinden rechtlich zulässig sind, war lange Zeit umstritten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat 2013 (Az. C-197/11 und C-203/11) entschieden, 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. Gegenstand der Beanstandung durch den EUGH war dabei die Einschränkung der europarechtlichen Grundfreiheiten der Freizügigkeit, der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit sowie der Dienstleistungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs (Art. 21, 45, 49, 56, 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV). Der EuGH erklärte Einheimischenmodelle allerdings nicht grundsätzlich für europarechtswidrig, solange es durch deren Ausgestaltung nicht zu einem faktischen Erwerbsverbot für bestimmte Personengruppen kommt.

Bei dieser Art von Vergabeverfahren sollen Ziele von allgemeinem Interesse durch Maßnahmen verfolgt werden, die erforderlich und angemessen, also verhältnismäßig sind, insbesondere darf die Ortszugehörigkeit nicht Zugangsvoraussetzung zum Vergabeverfahren und auch nicht wesentliches Vergabekriterium sein. 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 der sog. (bayerischen) Einheimischenmodelle („EU-Kautelen“) entwickelt, um eine rechtssichere Ausgestaltung solcher Einheimischenmodelle zu gewährleisten. Diese Einheimischenmodelle dienen dabei (insbesondere in den bayerischen Hochpreislagen) dazu, einkommensschwächeren und weniger begüterten Personen der örtlichen Bevölkerung den Erwerb angemessenen Wohnraums zu ermöglichen. Ortsbezugsriterien dürfen nach den EU-Kautelen einen Prozentsatz von 50 % bei der Gewichtung der einzelnen Vergabekriterien nicht überschreiten.

In der Vergabepraxis der Gemeinde Pliezhausen findet, wie auch in einer Vielzahl baden-württembergischer Gemeinden, keine subventionierte Bauplatzvergabe statt. Vielmehr erfolgt oftmals eine Förderung von Familien über die Gewährung von Kinderrabatten u.ä. (vgl. Drucksache Nr. 21/2020). Für diese Vergabepraxis gibt es keine aktuelle materielle Rechtsprechung, auch der EuGH hat sich hierzu bislang nicht geäußert. Dennoch sind einige der Grundsätze, die die Rechtsprechung für die subventionierte Bauplatzvergabe entwickelt hat, sinngemäß oder inhaltsgleich übertragbar. Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit eines Vergabeverfahrens ist in jedem Fall dessen transparente und diskriminierungsfreie Ausgestaltung. Dabei ist neben den vorgenannten europarechtlichen Regelungen insbesondere der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG zu beachten. Ferner spielen auch einfachgesetzliche Regelungen, wie z.B. § 11 des Baugesetzbuches (BauGB) für die Ausgestaltung städtebaulicher Verträge, um solche es sich bei entsprechender Ausgestaltung der Grundstückskaufverträge regelmäßig handelt, eine wichtige Rolle.

Zur transparenten Ausgestaltung eines Vergabeverfahrens ist ein wesentliches Erfordernis die vorherige Definition von objektiven, nicht diskriminierenden, im Voraus bekannten Kriterien, damit der Ermessensausübung durch die Gemeinde im Sinne des höherrangigen Rechts hinreichende Grenzen unter Beachtung des Allgemeinwohls gesetzt sind. Alternative Vergabemodelle dürften nach Auffassung der Verwaltung kaum transparent und diskriminierungsfrei möglich sein. Einzig das Losverfahren sollte unter diesen Gesichtspunkten als Alternative grundsätzlich zulässig sein, es bietet aber der Gemeinde keinerlei Möglichkeit, im kommunalpolitischen und städtebaulichen Sinne zu gestalten und Einfluss auf die Bevölkerungsstruktur zu nehmen.

Versteigerungen, wie sie ebenfalls in der Praxis vorkommen, wären nach Auffassung der Verwaltung zumindest in den unter starkem Siedlungsdruck stehenden und somit erheblichen Immobilienpreissteigerungen ausgesetzten Gemeinden (wie z.B. im Verdichtungsraum Stuttgart) wohl kaum diskriminierungsfrei möglich, da davon auszugehen ist, dass insbesondere aufgrund des großen Missverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage wohl im Wesentlichen nur oder sogar ausschließlich finanzwirtschaftlich sehr potente Käuferschichten zum Zuge kommen würden (und somit zumindest eine mittelbare Diskriminierung weniger Begüterter stattfinden würde). Ein solches Ergebnis widerspräche im Übrigen auch der kommunalpolitischen Zielsetzung von Baulandausweisungen der Gemeinde Pliezhausen.

Bei einer Vergabe nach dem Windhundprinzip stellt sich ebenfalls die Frage, wie ein diskriminierungsfreier Zugang gewährleistet werden soll, da selbst bei überörtlicher Ausschreibung von Bauplätzen (in welchem Umkreis?) regelmäßig Einheimische frühzeitiger von der Vergabe Kenntnis erlangen. Überdies mag man sich -etwas zugespitzt formuliert- vor dem Rathaus campierende Bauplatzbewerber mit tumultartigen Szenen bei Öffnung des Hauses mit Beginn der Einreichungsfrist wohl kaum als erstrebenswertes Szenario vorstellen. Im Ergebnis jedenfalls wird weiterhin eine Vergabe unter Zugrundelegung von vorab definierten Kriterien alleinig die rechtlichen und kommunalpolitischen Anforderungen und Erwartungshaltungen an die Zuteilungsentscheidung erfüllen können.

Zur Eingrenzung und Konkretisierung ihres weiten Vergabeermessens stellt die Gemeinde Pliezhausen mit dieser Vergaberichtlinie daher Bauplatzvergabekriterien auf, an denen sie ihre Zuteilungsentscheidung ausrichtet. Es handelt sich dabei nicht um eine Rechtsnorm, sondern um eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift, die im Verhältnis zum Bürger Außenwirkung entfaltet. An diese Verwaltungsvorschrift ist die Gemeinde bei der Zuteilung von Bauplätzen gebunden, Abweichungsvorbehalte und sonstige Klauseln (z.B. zum Nachschieben zusätzlicher Vergabekriterien) sind nach der Rechtsprechung des EuGH strikt unzulässig. Demgemäß hat der Gemeinderat nach Auswertung der Bewerbungen und deren Bewertung nach der Vergaberichtlinie auch keinerlei Entscheidungsspielraum mehr.

Die Gemeinde Pliezhausen verfolgt mit den vorliegenden Bauplatzvergabekriterien das Ziel, den sozialen Zusammenhalt der Einwohnerschaft der Gemeinde zu stärken und zu festigen, mithin die Schaffung und den Erhalt sozialstabiler Bevölkerungsstrukturen, das örtliche Wohngefüge soll möglichst bewahrt werden (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB). Daher soll auch der private Wohnungsbau, insbesondere von Familien mit (mehreren) Kindern, sowie die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung gefördert werden (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB). Die Bauplatzvergabekriterien dienen dazu, dauerhafte, langfristige und nachhaltige Sesshaftigkeit in der Gemeinde zu ermöglichen, weil diese die soziale Integration und den Zusammenhalt in der örtlichen Gemeinschaft maßgeblich stärkt (§ 1 Abs. 6 Nr. 2, 3 und 4 BauGB). Gerade junge Familien mit mehrjähriger Bindung zur örtlichen Gemeinschaft sind auf die Bauplatzvergabekriterien angewiesen, um auch zukünftig in der Gemeinde Pliezhausen bleiben zu können und nicht zum Wegzug gezwungen zu sein (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB). Es soll damit auch die Attraktivität, die Wettbewerbsfähigkeit und Vitalität der Gemeinde gesichert und gestärkt werden. Gleichzeitig sind die EU-Grundfreiheiten (der Freizügigkeit, der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit sowie der Dienstleistungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs) zu gewährleisten.

Die örtliche Gemeinschaft in der Gemeinde Pliezhausen wird geprägt von lebendigen bürgerschaftlichen Strukturen und einer Vielzahl an Menschen, die sich in vielfältigen Aufgaben ehrenamtlich engagieren. Dies soll in den Bauplatzvergabekriterien ebenfalls positiv herausgearbeitet werden. Dabei sollen Personen, welche sich in einer herausragenden oder arbeitsintensiven Funktion (Sonderaufgabe, satzungsmäßige Funktion) in einem eingetragenen Verein, einer sozial-karitativen, kirchlichen oder religiösen Organisation, die in der Gemeinde Pliezhausen ihren Sitz oder einen wesentlichen Tätigkeitsschwerpunkt hat, als Mitglied des Gemeinderats und / oder der Ortschaftsräte und / oder als ehrenamtlicher Ortsvorsteher sowie insbesondere in der örtlichen freiwilligen Feuerwehr in den vergangenen fünf Jahren verdient gemacht haben, besonders berücksichtigt werden.

Auch bei der nichtsubventionierten Bauplatzvergabe ist dabei aber davon auszugehen, dass eine Bevorzugung einheimischer Bewerber und die Erhebung des Einheimischenkriteriums zum maßgeblichen Vergabekriterium europarechtlich aufgrund der damit einhergehenden Beschränkung der vorgenannten Grundfreiheiten unzulässig sind. Es scheint daher dringend angezeigt, die in den EU-Kautelen für die subventionierte Vergabe angelegte Grenze von maximal 50 % der insgesamt zu erreichenden Punkte für die Gewichtung von Kriterien mit Ortsbezug auf die nichtsubventionierte Vergabe zu übertragen, wozu auch der Gemeindetag Baden-Württemberg und die herrschende juristische Meinung raten. Ob diese Grenze in der Rechtsprechung akzeptiert werden wird, ist derzeit offen. Die Verwaltung ist aber mit der Kanzlei Dr. Kroll & Partner, die die Gemeinde bei der Entwicklung der Bauplatzvergabekriterien juristisch berät, der Auffassung, dass sachlich kein Grund für eine unterschiedliche Handhabung besteht. Kommunalpolitisch scheint es überdies angesichts der regelmäßig das Angebot an Bauplätzen übersteigenden Nachfrage aus der einheimischen Bevölkerung indes nicht opportun, eine weitere Reduzierung des Gewichts der Kriterien mit Ortsbezug durchzuführen, wenn schon dieses Kriterium aufgrund rechtlicher Vorgaben weniger starke Gewichtung erfährt als früher. Nähere Erläuterungen zu den Ortsbezugs-kriterien und den diese tragenden Erwägungen sind unter dem jeweiligen Kriterium gemacht (siehe die Ausführungen unter 3.).

Gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Nr. 7 und § 1a Abs. 5 Satz 1 BauGB ist die Gemeinde bei der Bauleitplanung verpflichtet, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, den Umweltschutzbelaugen Rechnung zu tragen sowie den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung zu tragen. Ein Aspekt könnte dabei sein, ökologisches, nachhaltiges und klimaschonendes Bauen zu fördern. Dies geschieht einerseits bereits bislang durch rechtliche Vorgaben planungs- und bauordnungsrechtlicher Natur. Ein weiterer Ansatzpunkt könnte auch durch Anreize in den Bauplatzvergabekriterien, um die privaten Bauherren zur Leistung eines entsprechenden Beitrags zu veranlassen, gegeben sein.

Grundsätzlich wären derartige Vergabekriterien mit Blick auf das Allgemeinwohl im öffentlichen Interesse zu rechtfertigen und wohl auch dem Grunde nach zulässig. Juristisch äußerst fraglich erscheint hingegen, ob derartige Vergabekriterien auch diskriminierungsfrei umgesetzt werden können. Dies liegt zunächst in der Vielzahl an technologischen und baulichen Möglichkeiten begründet, die sich angesichts der aktuellen Debatten wohl in Zukunft noch dynamischer erweitern werden. Somit erscheint es nahezu unmöglich, alle Möglichkeiten zu erfassen und gerecht zu bewerten. Eine einseitige Bevorzugung einzelner Elemente, z.B. die Errichtung von PV-Anlagen oder das Bauen mit Holz, die die Verwaltung als förderungswürdig ansehen würde, ist rechtlich unzulässig. Somit rät die Kanzlei Dr. Kroll & Partner dringend von der Definition entsprechender Vergabekriterien ab. Hinzu kommt, dass die Bauplatzbewerber bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt ihrer Planungen entsprechende Fixierungen und Verpflichtungen für ihr Gebäude eingehen müssten und das zu einem Zeitpunkt, zu dem noch nicht einmal klar ist, ob sie überhaupt einen Bauplatz

erwerben können. In der Regel verfügen zu diesem Zeitpunkt die wenigsten Bewerber über so detaillierte Vorstellungen ihr künftiges Wohngebäude betreffend. Es stellte sich zudem die Frage der Bewehrung und Durchsetzung entsprechender Verpflichtungen.

Eine Förderung ökologischen, nachhaltigen und klimaschonenden Bauens durch die Gemeinde wäre in Folge nur über (noch mehr) rechtliche Vorgaben oder über ein gemeindliches Förderprogramm möglich. In der Regel enthalten Bebauungspläne für neue Baugrundstücke Vorgaben zur Begrünung der Grundstücke sowie der Dächer von Garagen und Carports und Pflanzgebote. Denkbare weitere Vorgaben wären bspw. verpflichtende Fassaden- und Dachbegrünungen für die Hauptgebäude, die bauordnungsrechtlich vorgeschrieben werden könnten. Die Nutzung von Solarenergie zur klimaneutralen und dezentralen Stromversorgung könnte über die Kaufverträge vorgeschrieben werden, wie dies bspw. die Stadt Tübingen praktiziert.

Von noch mehr rechtlichen Vorgaben ist die Verwaltung indes angesichts der durch den Gesetzgeber bereits formulierten vielzähligen und stetig weiter zunehmenden Auflagen, die das Bauen verteuern und verkomplizieren, nicht überzeugt. Zudem wird auf Landesebene bereits die Einführung einer PV-Anlagen-Pflicht durch eine entsprechende Regelung in der Landesbauordnung für Baden-Württemberg diskutiert, sodass auch diesbezüglich mit weiterem Handeln des Gesetzgebers zu rechnen ist. Die Verwaltung ist daher der Auffassung, dass sich die Gemeinde mit der Formulierung zusätzlicher Auflagen eher zurückhalten sollte. Davon unbeschadet bleibt die angedachte Einführung örtlicher Bauvorschriften für bislang unbeplante Gebiete („§ 34-er Gebiete“), mit denen die in Bebauungsplangebieten längst übliche Pflicht zur Begrünung von Garagen- und Carportdächern künftig erzwungen werden soll. Die Verwaltung wird hierzu in Kürze den Ortschaftsräten und dem Gemeinderat entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Ein gemeindliches Programm zur Förderung ökologischen und klimaschonenden Bauens könnte entweder über einen nachträglichen Rabatt beim Grundstückskaufpreis oder über eine direkte und aktive Bezuschussung bestimmter Maßnahmen erfolgen. Egal in welcher Ausgestaltung stellte sich aber zunächst wieder das Problem der Definition förderungswürdiger Maßnahmen. Dazuhin kommt, dass bei Gewährung entsprechender Kaufpreisminderungen die übrige Bevölkerung Pliezhausens nicht in den Genuss entsprechender Förderungen kommen würde und gerade der ältere Gebäudebestand im Vergleich zum Neubaubereich deutlich größere Potentiale für entsprechende Maßnahmen bieten würde (auch wenn selbstverständlich im Neubaubereich ebenfalls weitergehende Möglichkeiten als die gesetzlich geforderten Standards gegeben sind - z.B. die von der Verwaltung als wünschenswert angesehene Verwendung des Baustoffes Holz als Hauptbaustoff oder die Errichtung sog. Plusenergiehäuser).

Bei einer Förderung über Bezuschussung von Maßnahmen könnte zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen grundsätzlich das Förderprogramm über die Neubaugebiete hinaus ausgedehnt werden. Die Verwaltung sieht allerdings angesichts der drastischen Finanzierungssituation der Gemeinde für ein Förderprogramm, welches zur Erzielung von spürbaren Effekten auch einen gewissen Umfang aufweisen müsste, derzeit und in absehbarer Zukunft leider keinerlei Spielräume. Die Gemeinde Pliezhausen wird in den kommenden Jahren nicht in der Lage sein, ausgeglichene Haushalte vorzulegen und muss sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf das Wesentliche konzentrieren. Für zusätzliche Freiwilligkeitsleistungen sieht die Verwaltung angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten selbst bei der Finanzierung des laufenden Betriebs derzeit absolut keinen Spielraum. Vielmehr sind auch in diesem Handlungsbereich Bund und Land aufgefordert, ihren finanziellen Einsatz deutlich zu erhöhen, sollen die zu Recht ambitionierten Ziele der Klima- und Energiewende erreicht werden. Überdies müssten auch verstärkt neue Denkansätze in das planerische Handeln der Architekten einfließen, wie z.B. spätere Entsorgungskosten nach Ende der Lebensdauer des jeweiligen Gebäudes in die Entscheidung für die Verwendung bestimmter Baustoffe einfließen zu lassen. Schweren Herzens sieht sich die Verwaltung daher im Ergebnis jedenfalls nicht in der Lage, rechtssichere und umsetzbare Vorschläge zur Förderung ökologischen, nachhaltigen und klimaschonenden Bauens (über die bisherigen rechtlichen Vorgaben und die Beratungstätigkeit der Bauverwaltung hinaus) vorzulegen.

2. Anwendungsbereich der Vergaberichtlinie, Voraussetzungen für die Teilnahme am Vergabeverfahren und dessen Ablauf

a) Anwendungsbereich

Grundsätzlich soll die Vergaberichtlinie Anwendung finden bei der Veräußerung von Grundstücken zu Wohnbauzwecken zur Selbstnutzung durch die Bewerber. Für gemischt, gewerblich oder anderweitig (z.B. Äcker, Wiesen, Grünflächen etc.) zu nutzende Grundstücke findet sie keine Anwendung. Ebenfalls keine Anwendung findet die Vergaberichtlinie bei der Veräußerung von Grundstücken, die zwar Wohnbauzwecken dienen, deren Nutzung aber anderen städtebaulichen Zielvorstellungen als den unter 1. und in der Präambel der Vergaberichtlinie formulierten unterworfen ist (z.B. Schaffung von Wohnraum für Personengruppen mit besonderen Wohnbedürfnissen, wie z.B. altersgerechtes Wohnen, preisgünstiger und / oder geförderter Wohnungsbau, Schaffung von Mietwohnraum etc.). Über die Anwendung im Einzelfall hat somit vor Einleitung des jeweiligen Vergabeverfahrens der Gemeinderat anhand den jeweiligen städtebaulichen Zielvorstellungen für das Baugebiet oder die Grundstücke zu entscheiden.

b) Voraussetzungen für die Teilnahme am Vergabefahren und dessen Ablauf

ba) Teilnahme am Vergabeverfahren

Für die Teilnahme am Vergabeverfahren darf keine Beschränkung vorgenommen werden, die beinhaltet, dass nur Einheimische überhaupt Zugang zum Verfahren erhalten. Daher können sich -wie bereits bislang- volljährige, natürliche Personen unabhängig von deren Wohnsitz bewerben. Bauträger finden keinen Zugang zum Vergabeverfahren nach dieser Richtlinie, da die städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde, die Grundlage für die jeweilige Anwendung der Richtlinie sind, die Eigentumsbildung breiter Kreise der Bevölkerung und die Einflussnahme auf die Gebietsstruktur umfassen. Eine solche wäre bei Vergabe an Bauträger nicht möglich. Für Grundstücke mit entsprechender Zielsetzung müsste eine Konzeptvergabe außerhalb dieser Richtlinie erfolgen, was einen vorherigen Gemeinderatsbeschluss bedingen würde. Neben der Bewerbung von Einzelpersonen sind auch Bewerbungen von Ehepaaren, Lebenspartnerschaften, Paaren und Bauherrengemeinschaften möglich. Voraussetzung ist jeweils die Selbstnutzung des zu erstellenden Wohngebäudes und der Erwerb von Miteigentum aller Beteiligten, da diese auch gemeinsam bepunktet werden (siehe hierzu unten die Ausführungen zu den Vergabekriterien unter 3.).

In Folge werden Bewerber in bestimmten Konstellationen von der Teilnahme am Vergabeverfahren ausgeschlossen:

- 1) Personen, die in der Gemeinde Pliezhausen oder den angrenzenden Gemeinden (Walddorfhäslach, Neckartenzlingen, Reutlingen, Kirchentellinsfurt, Tübingen und Dettenhausen), über Eigentum an Wohnbaugrundstücken verfügen
- 2) Personen, deren Eltern oder ein Elternteil über entsprechendes Grundeigentum in der Gemeinde Pliezhausen verfügen, sofern die Anzahl der Grundstücke der Anzahl der Kinder der Eltern oder des Elternteils mindestens gleichkommt oder diese übersteigt und kein Eigenbedarf geltend gemacht wird (siehe unten)
- 3) Personen, deren Ehe-, Lebenspartner (sofern nicht in Trennung lebend) oder Partner über entsprechendes Grundeigentum in der Gemeinde Pliezhausen oder den angrenzenden Gemeinden (siehe oben) verfügt
- 4) Personen, die bereits früher einen Bauplatz von der Gemeinde erworben haben (auch bei Ehe- und Lebenspartnern sowie Paaren, bei denen nur auf einen Bewerber der Ausschlussgrund zutrifft; sofern die betreffende Person nicht den früheren Bauplatz mit einem früheren Partner zusammen erworben hat und die zugrunde liegende Ehe, Lebenspartnerschaft oder Partnerschaft nicht mehr besteht)

Begründung:

zu 1) und 3):

Angesichts der Knappheit an verfügbaren Baugrundstücken im Verdichtungsraum Stuttgart, die ungebrochen hohen Bedarfen gegenübersteht, scheint es angemessen, Personen, die bereits über geeignete Wohnbaugrundstücke in Pliezhausen oder den benachbarten Gemeinden verfügen, vom Zugang zum Vergabeverfahren auszuschließen. Eine anderweitige Regelung (z.B. eine Malus-Bepunktung mit Abschmelzmöglichkeit im Rahmen einer Verkaufsverpflichtung) wäre rechtlich mit hoher Wahrscheinlichkeit (anders als bei sonstigem Wohneigentum, siehe hierzu unter 3.) nicht haltbar. Es stellt sich dabei die Frage nach einer vernünftigen Abgrenzung des einen Ausschluss begründenden Gebiets. Die Verwaltung schlägt aus Gründen der Klarheit und der Rechtssicherheit vor, dieses Gebiet räumlich eher eng zu fassen und auf die angrenzenden Gemeinden zu beschränken. Gleiches gilt für Konstellationen, in denen Partner über ein entsprechendes Grundstück verfügen.

zu 2):

Mit dieser Regelung soll der Vielzahl an nicht aktivierbaren Baulücken im Gebiet der Gemeinde Pliezhausen begegnet werden. Daher wird diese Regelung auch nur das Gebiet der Gemeinde Pliezhausen beschränkt, da schließlich der Zugriff von Kindern auf Grundstücke der Eltern auch schwieriger ist, als auf eigene. Daher sollte sich die Gemeinde mit ihren (ohnehin bereits schwierigen) Bemühungen zur Aktivierung von Baulücken auf ihr Gebiet konzentrieren. Eine solche Regelung kann gleichwohl nur dann zulässig sein, wenn die Anzahl der Grundstücke im Eigentum der Eltern der Anzahl der Kinder mindestens gleichkommt oder diese bestenfalls übersteigt. Andernfalls würde eine willkürliche und rechtlich unzulässige Einschränkung der Verfügungsfreiheit der Eltern über ihre Grundstücke im Wege der Erbfolge dadurch entstehen, dass sich eines der Kinder um einen Bauplatz bewirbt und das andere oder die anderen Kinder nicht. Ein solcher Eingriff durch die Gemeinde wäre unzulässig. Zudem muss die Gelegenheit bestehen, dass die Eltern im Wege des Eigenbedarfs das Grundstück selbst bebauen und dies über eine Bauverpflichtung sichergestellt wird. In diesem Fall könnte das Kind wieder am Vergabeverfahren teilnehmen. Sollte nach rechnerischem Abzug des Grundstücks der unwahrscheinliche Fall bestehen, dass die Eltern immer noch gleich viele oder mehr Grundstücke besitzen, als sie Kinder haben, tritt der Ausschluss wieder ein.

zu 4):

Personen, die bereits früher einen Bauplatz von der Gemeinde erworben haben, sollen von der Bewerbung ausgeschlossen werden. Angesichts des Missverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage sollen solche Personen nicht das zweite Mal in den Genuss eines Bauplatzerwerbs von der Gemeinde kommen, sodass auch anderen Bewerbern die Chance hierzu gegeben wird. Dies gilt nicht, wenn der frühere Bauplatz mit einem früheren Partner zusammen erworben wurde und diese Partnerschaft nicht mehr besteht. Damit soll den heutigen Lebenswirklichkeiten, nach denen die lebenslange Ehe nicht mehr den Regelfall darstellt, Rechnung getragen werden.

bb) Ablauf des Vergabeverfahrens

Nach der Beratung und Beschlussfassung des Gemeinderats über die Vergaberichtlinie wird diese im Amtsblatt der Gemeinde Pliezhausen bekannt gemacht und tritt damit in Kraft. Sie wird zudem auf der Internetseite der Gemeinde eingestellt. Für das jeweilige konkrete Vergabeverfahren beschließt der Gemeinderat dann vor dessen Beginn die Anwendung der Richtlinie (vgl. auch Drucksache Nr. 21/2020), die Verfahrensdetails und die Fristen werden sodann öffentlich bekannt gemacht. Bis zum Ende der Bewerbungsfrist können sich die Bewerber bei der Gemeindeverwaltung bewerben und müssen für die Vollständigkeit ihrer Unterlagen sowie die Vorlage entsprechender Nachweise Sorge tragen. Es muss zudem eine Finanzierungsbestätigung über das Gesamtvorhaben in Höhe von mindestens 400.000 € vorgelegt werden. Nach Ablauf der Bewerbungsfrist werden die fristgerecht und vollständig eingegangenen Bewerbungen ausgewertet und anhand der Vergabekriterien bepunktet. Die zugelassenen Bewerber werden dann entsprechend der erreichten Punktzahl in eine Reihenfolge gebracht, die Verwaltung informiert die zum Zuge kommenden Bewerber und eine ausreichende Anzahl Nachrücker.

Sodann kann das Zuteilungsverfahren in der Form durchgeführt werden, dass sich die Bewerber schriftlich erklären, ob und welchen Bauplatz sie erwerben wollen. Alternativ, und dies hält die Verwaltung für deutlich praktikabler, wird die Zuteilung im Rahmen eines Zuteilungstermins durchgeführt, bei dem zunächst der Bewerber auf Platz 1 (höchste Punktzahl) einen Platz auswählt, dann der Bewerber auf Platz 2 und so weiter bis zur Vergabe aller Plätze. Bei Punktgleichheit entscheidet die größere Anzahl haushaltsangehöriger minderjähriger Kinder, danach bei fortbestehender Gleichheit das Los, sowohl über die Frage, wer von mehreren Bewerbern einen Bauplatz zugeteilt bekommt, als auch über die Auswahl des Bauplatzes.

Der Gemeinderat entscheidet dann über die so entstehende Liste in öffentlicher Sitzung zur finalen Zuteilung der Plätze. Er hat hierbei keinen Gestaltungsspielraum, sondern ist an die Liste, die nach der Vergaberichtlinie zustande gekommen ist, gebunden. Abweichungsvorbehalte und sonstige Klauseln sind strikt unzulässig, insofern handelt es sich um einen rein formalen Akt. Sofern das Verfahren EDV-gestützt durchgeführt wird, wofür die Verwaltung plädiert (vgl. Drucksache Nr. 21/2020), sind die Bewerber an das entsprechende System gebunden. Händische Bewerbungen werden dann nicht mehr entgegengenommen.

In Folge werden mit den Bewerbern, denen ein Platz zugeteilt wurde, die notariellen Kaufverträge abgeschlossen. Änderungen in den persönlichen Verhältnissen zwischen Vergabeentscheidungen und Vertragsschluss bleiben unberücksichtigt und berühren die Zuteilung nicht. Dies gilt der Vermeidung zusätzlicher Härten im Falle persönlicher Schicksalsschläge (z.B. Verlust eines ungeborenen Kindes vor Vertragsschluss, das aber Bestandteil der Bepunktung war). Nur im Falle der Trennung von Paaren, die sich gemeinschaftlich beworben haben und nur aufgrund der Kumulierung von Punktzahlen einen Platz zugeteilt bekommen haben, ist die Gemeinde berechtigt, die Zuteilung aufzuheben, sofern für einen etwaigen verbleibenden Bewerber seine ohne den ehemaligen Partner erreichten Punkte für eine Zuteilung nicht ausreichen.

3. Vergabekriterien

Wie bereits ausgeführt dürfen Kriterien mit Ortsbezug ein maximales Gewicht von 50 % nicht überschreiten. Überdies müssen für die Vergabe in der Rechtsprechung anerkannte Kriterien zugrunde gelegt werden. Es sind dies soziale Kriterien, die nachstehend noch genauer erläutert werden. Vom Erfinden in der Rechtsprechung nicht anerkannter Kriterien wird allgemein abgeraten, auch wenn die grundsätzliche Definition weiterer im Interesse des Allgemeinwohls angewandter Kriterien nicht von vornherein ausgeschlossen ist (auf die vorigen Ausführungen zu möglichen ökologischen Kriterien wird an dieser Stelle nochmals hingewiesen). Der Vorschlag der Verwaltung sieht ein System vor, in dem zwei Kriterienkomplexe bewertet werden, einerseits soziale Kriterien und andererseits Kriterien mit Ortsbezug. Insgesamt können maximal 100 Punkte je Kriterium und in Summe 200 Punkte erreicht werden. Den Anforderungen an die diskriminierungsfreie Ausgestaltung für nichteinheimische Bewerber wird somit Rechnung getragen. Nachstehend sind die Kriterien, deren Bepunktung und die sie tragenden Überlegungen kurz erläutert.

a) Soziale Kriterien

Anerkannte soziale Kriterien sind das Einkommen und Vermögen der Bewerber, der Familienstand, die Anzahl und das Alter deren Kinder, etwaige Behinderungs- oder Pflegesituationen. Ebenfalls abgebildet wurde die Möglichkeit der Erstellung eines Mehrgenerationenwohngebäudes im Rahmen einer Bauherrengemeinschaft sowie das Verfügen oder Nichtverfügen über angemessenen Wohnraum im Eigentum der Bewerber. Insgesamt wären bei den sozialen Kriterien nach dem Vorschlag der Verwaltung max. 139 Punkte zu erreichen, die aber bei 100 gekappt werden, um aus den unter 1. ausgeführten Erwägungen ein Ausschöpfen der 50 %-Grenze bei den Ortsbezugskriterien zu erreichen.

a1. Einkommen

Beim Einkommen handelt es sich um ein anerkanntes Sozialkriterium, nach denen Bewerber Punkte erhalten, die über ein Einkommen verfügen, das unterhalb des aktuellen durchschnittlichen Jahreseinkommens in der Gemeinde nach Erhebung durch das statistische Landesamt Baden-Württemberg liegt, da diese als bedürftiger gelten als Personen, die über ein größeres Einkommen verfügen. Der Wert liegt in Pliezhausen bei 59.175 € (2018), eine sehr bemerkenswerte Zahl, die viel über die durchschnittliche Einkommensstärke der Pliezhäuser Bürgerschaft aussagt. Mit diesem Wert lag Pliezhausen im Jahr 2018 an Platz 42 in Baden-Württemberg. Nach den EU-Kautelen gilt allerdings der bundesweite Durchschnittswert als Obergrenze, der bei 55.693 € liegt und somit für Pliezhausen eine Kappung bewirkt. D.h. alle Bewerber mit einem Einkommen unterhalb dieses Werts (bzw. des verdoppelten Grenzwerts unter ggf. Zurechnung von Kinderfreibeträgen) erhalten 5 Punkte. Da die überwiegende Anzahl der Bewerber wohl unterhalb dieses Werts liegen wird und die Bedürftigkeitsquote somit relativ hoch sein dürfte (zwar dürfte es sich bei einem Einkommen nur knapp unterhalb oder im Bereich des Grenzwerts verbieten, von bedürftigen Bewerbern zu sprechen, Bedürftigkeit im Sinne dieser Richtlinie ist indes so zu verstehen, dass es um die Chancen geht, sich am freien Markt mit

angemessenem Wohnraum zu versorgen, auch wenn zugegebenermaßen angesichts dieser Zahlen ein in Pliezhausen „Bedürftiger“ andernorts vielleicht als wohlhabend angesehen würde) wurde der Punktwert bewusst niedrig angesetzt, um diesem kein zu starkes Gewicht zu geben. Denkbar wären theoretisch weitere Staffeln unterhalb dieses Werts, von denen die Verwaltung aber abgesehen hat, da sie einerseits willkürlich wären und andererseits bei einem zu niedrigen Einkommen, das punktetechnisch stark gefördert würde, die Finanzierung des Vorhabens in Gefahr geraten könnte.

Als Einkommen gilt der Gesamtbetrag aller Einkünfte der Bewerber; der Gesamtbetrag der Einkünfte ist durch Einkommensteuerbescheide bzw. durch Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung, Einnahmeüberschussrechnung etc. für die drei dem Jahr der Vergabe vorausgegangenen Kalenderjahre nachzuweisen. Bei über die Jahre differierenden Beträgen wird der Durchschnittswert zum Ansatz gebracht.

a2. Vermögen

Das durchschnittliche Nettogeldvermögen in Baden-Württemberg lag im Jahr 2018 bei folgenden Werten:

Paare ohne Kinder:	104.100 €
sonstige Haushalte (z.B. mit Kindern über 18 Jahre, Mehrgenerationenhaushalte, Wohngemeinschaften):	87.300 €
Paare mit Kind(ern):	76.100 €
Haushalte insgesamt:	72.100 €
Alleinlebende:	44.500 €
Alleinerziehende:	17.000 €

Die Verwaltung schlägt vor, zwei Stufen für die Bepunktung von Vermögenssituationen einzurichten:

Vermögen geringer als 75.000 €	2 Punkte
Vermögen geringer als 40.000 €	5 Punkte

Als Vermögen gelten Miteigentumsanteile der Bewerber an Immobilien, Bargeld, Bankguthaben, Wertpapiere, Kunstgegenstände, Schmuck und sonstiges Anlagevermögen. Kraftfahrzeuge werden nur insoweit angerechnet, als deren Zeitwert über 20.000 Euro liegt; die Anrechnung erfolgt nur hinsichtlich des darüber hinaus gehenden Betrages. Das Vermögen ist mit dem Zeitwert zu beurteilen. Maßgeblicher Zeitpunkt ist das Datum der Bewerbung. Vorhandene Verbindlichkeiten sind vom Vermögen in Abzug zu bringen.

Die Vermögensgrenzen für die Bepunktung wurden anhand des Durchschnitts für Paare mit Kind(ern) und für Alleinlebende, jeweils etwas abgerundet angesetzt. Grundsätzlich wären weitere Zwischenstufen denkbar, die Verwaltung würde hiervon aber gerne absehen, da für dieses Kriterium hinsichtlich seiner

Gewichtung grundsätzlich dasselbe gilt wie für das Einkommen. Beide Kriterien spielen im Rahmen einer subventionierten Vergabe von Grundstücken regelmäßig eine größere Rolle, da sie bereits in Form von Obergrenzen Zugangsvoraussetzung für die Vergünstigung sind.

a3. Familienstand der Bewerber

Die Verwaltung schlägt vor, hier eine positive Bepunktung für Ehepaare und Lebenspartnerschaften vorzunehmen, da diese der kommunalpolitisch gewünschten Familie nach allgemeiner Lebenserfahrung am nächsten kommen und am ehesten Kinder haben (werden). Da die Ehe unter besonderem Schutz des Grundgesetzes steht (Art. 6 GG), wäre es auch zu rechtfertigen, Ehepaare stärker zu bepunkten. Die Verwaltung schlägt hingegen vor, dass auch Paare, die in einem gemeinsamen Haushalt so zusammenleben, dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen (dabei handelt es sich um die frühere „eheähnliche Lebensgemeinschaft“, diese Begrifflichkeit ist aber aus dem Sozialrecht verschwunden), positiv zu bepunkten. Ein wechselseitiger Wille, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen, wird vermutet, wenn Partner

1. länger als ein Jahr zusammenleben,
2. mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben,
3. Kinder oder Angehörige im Haushalt versorgen oder
4. befugt sind, über Einkommen oder Vermögen des anderen zu verfügen.

Der Vorschlag der Verwaltung beruht darauf, dass solche Partnerschaftssituationen mittlerweile der allgemeinen Lebensrealität entsprechen. Es wäre bei entsprechendem politischen Willen wie ausgeführt aber auch zulässig, lediglich Ehepaare positiv zu bepunkten. Auch Abstufungen wären grundsätzlich denkbar. Die Verwaltung schlägt überdies vor, anderen Paaren keine Punkte für deren Familienstand zu geben, da bei diesen die Partnerschaften im Unterschied zu den vorgenannten Konstellationen regelmäßig noch nicht derart gefestigt sind, dass von einem dauerhaften Fortbestand ausgegangen werden muss und dementsprechend eine punktetechnische Förderung angezeigt ist (auch wenn selbstverständlich der lebenslange Fortbestand einer Ehe heutzutage ebenfalls nicht mehr Standard ist). Solche Paare können aber bei gemeinsamer Bewerbung trotzdem kumuliert Punkte erhalten (z.B. für ehrenamtliches Engagement).

a4. Anzahl und Alter der im Haushalt der Bewerber mit Hauptwohnsitz gemeldeten Kinder

Im Sinne des kommunalpolitischen Ziels der Bindung von Familien mit (möglichst) kleinen Kindern an die Gemeinde, zum Erhalt und zur Schaffung sozial stabiler Einwohnerstrukturen, werden minderjährige Kinder mit Hauptwohnsitz im Haushalt der Bewerber sowohl nach Anzahl als auch nach Alter bepunktet. Die Differenzierung nach dem Alter erfolgt, da kleinere Kinder regelmäßig bedürftiger sind als ältere und naturgemäß noch länger im elterlichen Haushalt wohnen werden. Als Kinder gelten auch ungeborene Kinder bei ärztlich bescheinigter Schwangerschaft ab dem 4. Schwangerschaftsmonat sowie Pflegekinder, die

dauerhaft im Haushalt aufgenommen wurden. Damit soll das mit der dauerhaften Aufnahme von Pflegekindern verbundene soziale Engagement und deren Bedürftigkeit gewürdigt werden; es ist eine Bescheinigung des zuständigen Jugendamts vorzulegen. Natürlich besteht auch bei einer dauerhaften Aufnahme im Haushalt die Möglichkeit, dass das betroffene Pflegekind nicht bis zum 18. Lebensjahr im Haushalt verbleibt, gleichwohl hält die Verwaltung diesen Umstand -auch angesichts der hohen jugendhilferechtlichen Hürden bis zu einer dauerhaften Aufnahme- für akzeptabel und würde dessen ungeachtet gerne die Gleichstellung von dauerhaft aufgenommenen Pflegekindern mit eigenen oder angenommenen Kindern bei der Bauplatzvergabe umsetzen wollen.

a5. Behinderung oder Pflegegrad eines Bewerbers oder eines im Haushalt des Bewerbers lebenden Angehörigen

Bewerber mit Behinderung oder Pflegegrad gelten als bedürftiger als Bewerber, die nicht entsprechend eingeschränkt sind, und erhalten demzufolge eine positive Bepunktung. Gleiches gilt für Konstellationen, in denen ein im Haushalt des Bewerbers lebender Angehöriger entsprechend eingeschränkt ist. Einerseits ist dann nämlich der gesamte Haushalt bedürftiger im Sinne dieser Richtlinie und andererseits darf durchaus auch das soziale Engagement selbst pflegender Angehöriger gewürdigt werden.

a6. Mehrgenerationenwohnen

Der Gemeinde ist es ein wichtiges Anliegen, auch die vielzähligen Bedarfe an altersgerechtem Wohnen abzubilden. Neben den klassischen Formen (Betreutes Wohnen, Alten- und Pflegeheime) spielt zunehmend die Frage nach Möglichkeiten, auch im Alter in den eigenen vier Wänden wohnhaft bleiben zu können, eine wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang ist es ein wichtiges Ziel, bspw. flächenreduziertes und altersgerechtes Bauen zu ermöglichen, in dessen Zuge die Bauherren dann in Folge ihre häufig zu groß gewordenen Einfamilienhäuser wieder dem Markt zuführen. Derartige neue Modelle können vielerlei Ausgestaltung sein, besonders interessant scheinen der Verwaltung Bauherrenmodelle zu sein, in denen sich Gemeinschaften privater Bauherren zusammentun (zunächst gleich in welcher Rechtsform) und gemeinschaftlich ein (kleineres) entsprechendes Geschossbauwerk errichten.

Unter den vorstehend aufgeführten rechtlichen Rahmenbedingungen und den daraus folgenden kommunalpolitischen und städtebaulichen Zielfestlegungen lassen sich solche Konstellationen in den vorliegenden Vergabekriterien jedoch nicht zielführend abbilden. Es ist innerhalb der Vergaberichtlinie, vereinfacht gesprochen, nicht möglich, z.B. die Förderung junger Familien und die Förderung solcher Bauherrngemeinschaften im Sinne von mehreren Parteien mit gleicher Zielsetzung gleichgewichtig abzubilden und zu bepunkten. Dies wäre im System der Vergaberichtlinie ein nicht aufzulösender Widerspruch in sich. Wollte man entsprechende Modelle umsetzen, kommen demgemäß nur Konzeptvergaben außerhalb dieser Vergaberichtlinie in Frage. Demzufolge müsste der Gemeinderat vor der Vergabe geeigneter Grundstücke (die auch planungsrechtlich und städtebaulich hierfür vorgesehen und geeignet sind) die Nichtanwendung dieser Vergaberichtlinie und eine entsprechende Konzeptvergabe beschließen.

Gleichwohl ist es im vorliegenden System gelungen, zumindest das Entstehen von sog. Mehrgenerationenwohnhäusern positiv abzubilden, was zumindest einen gewissen Fortschritt gegenüber der bisherigen Praxis darstellt. Es kann damit zumindest das Entstehen bspw. kleinerer Zweifamilienhäuser in Bauherrengemeinschaften gefördert werden, die aus Kindern und Eltern oder Großeltern bestehen und die sich gemeinschaftlich bewerben. Solche Gebäude sind aufgrund der mittlerweile modernen Gestaltung neuerer Bebauungspläne, die Grundlage für entsprechende Flächenerschließungen sind, durchaus möglich. In Folge müssten alle an der Bauherrengemeinschaft Beteiligten Miteigentum an dem jeweiligen Baugrundstück erwerben, um den Förderzweck abzusichern. Somit haben zumindest Bauherrengemeinschaften, an denen junge Familien (möglichst mit Kindern) beteiligt sind, eine echte Chance auf Zuteilung eines Bauplatzes. Die Bepunktung erfolgt immerhin mit dem Gewicht eines Kindes zwischen 6 und 10 Jahren, was durchaus dazu führen kann, dass eine entsprechende Gemeinschaft, selbst wenn keine Kinder im Spiel sein sollten, den Vorzug vor einer jungen Familie mit „nur“ einem Kind erhalten kann. Auch dies kann wiederum zu emotionalen Verwerfungen führen, gleichwohl hält die Verwaltung das mit dem Vergabekriterium verfolgte Ziel für ausreichend gewichtig, um dies kommunalpolitisch zu rechtfertigen.

a7. Verfügen oder Nichtverfügen über angemessenen Wohnraum

Städtebauliches Ziel der Gemeinde ist unter anderem die Bildung von Eigentum an angemessenem Wohnraum durch möglichst breite Bevölkerungsschichten. Daher erfolgt eine Bewertung des Vorhanden- bzw. Nichtvorhandenseins angemessenen Wohnraums im Eigentum der Bewerber. Mietsituationen werden in dieser Hinsicht dem Ziel entsprechend über das Nichteigentum an angemessenem Wohnraum berücksichtigt. Bei der Definition angemessenen Wohnraums richtet sich die Gemeinde nach den Vorgaben des Landeswohnraumförderungsgesetzes. Es ist (im Unterschied zu Wohnbaugrundstücken) unzulässig, Bewerber die Eigentümer angemessenen Wohnraums sind, von vornherein vom Bewerbungsverfahren auszuschließen. Abgebildet werden können solche Situationen aber über eine Malus-Regelung, die aber durch eine Veräußerungsverpflichtung im Falle der Zuteilung bis zur Bezugsfertigkeit des neuen Wohnraums auf Null abgeschmolzen werden kann. Die Verwaltung hält eine solche Regelung angesichts des knappen Guts Wohnraum sowie der nur in sehr begrenztem Umfang verfügbaren Ressource Bauplätze für absolut angemessen und gerechtfertigt. Konsequenterweise werden Bewerber, die bislang nicht über angemessenen Wohnraum in ihrem Eigentum verfügen, mit 15 Punkten bedacht, um eine Förderung derartig bedürftiger Personen zu ermöglichen.

b) Ortsbezugskriterien

b1. Einheimischeneigenschaft

Personen, die ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben und dementsprechend bereits in gewissem Umfang hier verwurzelt sind, erhalten eine positive Bepunktung. Europarechtlich ist es unzulässig, hier längere Zeiträume als 5 Jahre anzusetzen, auch wenn dies in der kommunalen Praxis momentan noch gängig zu sein scheint. Die Verwaltung schlägt jedoch im Interesse der Rechtssicherheit vor, maximal einen Fünfjahreszeitraum in Ansatz zu bringen. Dieser wird mit 3 Punkten pro Jahr bewertet, sodass je Bewerber maximal 15 Punkte erreicht werden können. Bei gemeinsamen Bewerbungen werden die Punktzahlen addiert, um die gefestigten Verwurzelungen in der Gemeinde abzubilden. Es gibt durchaus auch andere Modelle, in denen (für alle Vergabekriterien) nur die Punktzahl des Bewerbers gewertet wird, der bei gemeinsamen Bewerbungen von allen Mitbewerbern die höchste Gesamtpunktzahl erreicht. Die Verwaltung hält es aber für angemessen, eine Kumulierung durchzuführen, da aufgrund der unterschiedlichen Wohnbedürfnisse mehrere Personen regelmäßig bedürftiger sind als Einzelbewerber. Sie entsprechen demgemäß auch stärker der kommunalpolitisch formulierten Zielsetzung von Baulanderschließungen.

Rückkehrerregelungen, die kommunalpolitisch sehr erwünscht wären, sind nach der Rechtsprechung als willkürlich und somit unangemessen und unzulässig anzusehen. Juristisch mag dies nachvollziehbar und zutreffend sein, jedoch in der Sache ist es maximal unbefriedigend, da es häufig zu Situationen kommt, in denen Personen aus der Gemeinde, sei es mangels Baumöglichkeiten oder aus beruflichen Gründen, wegziehen mussten; diese weisen indes ebenfalls eine hohe Bindung an die Gemeinde auf, da sie hier aufgewachsen sind oder zumindest schon einmal wohnhaft waren. Sofern diese Personen nach Pliezhäusern zurückkehren wollen, wäre es daher sehr wünschenswert, diese Bindung an die Gemeinde ebenfalls positiv würdigen zu können. Im Interesse der Rechtssicherheit schlägt die Verwaltung jedoch (schweren Herzens) vor, auf eine entsprechende Regelung zu verzichten.

b2. Arbeitsplatz oder selbstständige Tätigkeit in der Gemeinde

Eine Verbindung zur Gemeinde kann sich auch daraus ergeben, dass Bewerber einer Arbeit in der Gemeinde nachgehen. Dazuhin sollen durch eine positive Bepunktung in Zeiten des Klimawandels möglichst auch Pendlerstrecken reduziert werden, weshalb dieses Kriterium ebenfalls eine ökologische Komponente aufweist. In den einzelnen Kriterien (2.2 und 2.3) wurden die möglichen Konstellationen abgebildet, neben abhängiger Erwerbstätigkeit auch die Gruppe der Gewerbetreibenden, Freiberufler, Geschäftsführer und Unternehmer mit Hauptsitz in der Gemeinde. Bei den abhängig Erwerbstätigen wurden nur sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeiten berücksichtigt, da diese einen höheren Bindungsgrad an die Gemeinde vermitteln als nur sehr überschaubare Tätigkeiten.

b3. Ehrenamtliches Engagement

Ebenfalls ein Ortsbezugskriterium stellt ein ehrenamtliches Engagement in der Gemeinde dar. Gleichzeitig ist es sicherlich das Kriterium, über dessen Ausgestaltung sich am trefflichsten und umfassendsten streiten lässt. Es beinhaltet Wertungen, die den einzelnen Betroffenen (je nach positiver oder Nichtbewertung) sehr gut bis gar nicht vermittelt werden können. Demzufolge birgt es gewisse Potentiale zu emotionalen Verwerfungen. Man könnte demgemäß auf die Idee kommen, dieses Kriterium gar nicht in die Vergabeentscheidung einzubeziehen. Die Verwaltung hält hiervon in der Gesamtabwägung nichts, da bürgerschaftliches Engagement das Fundament unserer Gesellschaft und tragende Säule der Strukturen in der Gemeinde ist. Ohne ehrenamtliches Engagement müssten die entsprechenden Aufgaben samt und sonders hauptamtlich (in wesentlichen Teilen wohl von der öffentlichen Hand) übernommen werden, woran niemand ein Interesse haben kann. Bürgerschaftliches Engagement stärkt zudem die Bildung der eigenen Persönlichkeit und vermittelt wichtige Charaktereigenschaften, demzufolge ist es aus Sicht der Verwaltung absolut förderwürdig. Gleichwohl sind entsprechende Wertungen notwendig bzw. kann nicht jede Betätigung als ehrenamtliche Tätigkeit im Sinne der Richtlinie gewertet werden (was z.B. aber die dies regelmäßig betreffenden sportlichen Tätigkeiten ohne weitere Vereinsfunktion nicht abwerten soll), der Vorschlag der Verwaltung beinhaltet daher nur Funktions- und Sonderaufgabenträger von Vereinen und Organisationen.

Im Unterschied dazu soll jede aktive Mitgliedschaft in der freiwilligen Feuerwehr gefördert werden, da das gesellschaftliche Engagement „einfacher“ Feuerwehrangehöriger im Einsatzdienst sicherlich zu Recht stärker zu gewichten ist als bspw. eine „bloße“ sportliche Betätigung. Die freiwillige Feuerwehr ist eine Einrichtung in gemeindlicher Trägerschaft, die die Säule und das Rückgrat der örtlichen Gefahrenabwehr bildet, und deren Angehörige Tag und Nacht, rund um die Uhr und das ganze Jahr über bereit stehen und Gewähr dafür bieten, dass im Falle eines Schadenfeuers oder einer notwendigen technischen Hilfeleistung schnell und kompetent Hilfe geleistet wird. Dies erfordert unterjährig zusätzlich einen umfangreichen Übungs- und Ausbildungsdienst, der ebenfalls in der Freizeit der Feuerwehrangehörigen erbracht wird. Dementsprechend hält es die Verwaltung für angemessen, hier eine Unterscheidung zu machen. Diese ist auch juristisch unbedenklich. Die Einsatzfähigkeit im Deutschen Roten Kreuz konzentriert sich in der Gemeinde Pliezhausen sehr schwerpunktmäßig auf die Helfer-vor-Ort-Tätigkeit, weshalb diese ebenfalls positiv herausgehoben werden soll (was die übrigen Tätigkeiten des DRK ebenfalls keinesfalls in ihrer Wertigkeit schmälern soll).

Sind mehrere Mitbewerber ehrenamtlich engagiert, werden deren Punkte aus den unter der Einheimischeneigenschaft genannten Erwägungen ebenfalls kumuliert gewertet. Damit soll dem Umfang des Engagements in der Gesamtbewerberschaft Rechnung getragen werden. Auch bei diesem Kriterium ist ein längerer Ansatz der Tätigkeit als 5 Jahre rückwirkend unzulässig. Da das ehrenamtliche Engagement gesellschaftlich in der Gemeinde wichtiger anzusehen ist als der reine Wohnsitz, wird hier für jedes Jahr ein Punkt mehr vergeben als bei der Einheimischeneigenschaft. Zwischenzeitlich aufgegebene Tätigkeiten, die innerhalb der letzten 5 Jahre ausgeübt wurden, werden mit der

Hälfte der Punkte bewertet, da in diesem Zeitraum ebenfalls ein besonderer Einsatz für das Gemeinwesen erbracht wurde. Mehrere Funktionen innerhalb eines Vereins / einer Organisation hingegen (z.B. bei einer gleichzeitigen Tätigkeit als Vorstand und Schriftführer eines Vereins oder als Gemeinderat und Ortsvorsteher) werden nicht kumuliert berücksichtigt, es zählt hier die länger ausgeübte und dementsprechend höher bepunktete Tätigkeit. Funktionen in unterschiedlichen Vereinen werden hingegen kumuliert (wenn bspw. ein Bewerber Vorstand zweier Vereine sein sollte), um den höheren und breiteren Grad des Engagements abzubilden.

4. Vertragsbedingungen, Sicherung des Vergabezwecks

Wo Förderungen stattfinden, ist die Erreichung des mit der Förderung angestrebten Ziels auch rechtlich abzusichern. Dies verhält sich bei der Bauplatzvergabe und der Definition entsprechender Vergabekriterien nicht anders. Überdies sind entsprechende Vertragsbedingungen zu definieren, die teilweise allgemeingültig über die Vergaberichtlinie geregelt werden können, sofern diese im Einzelfall Anwendung findet.

Klassischerweise wird eine Bauverpflichtung vereinbart, um den Grundstückserwerb zu rein spekulativen Zwecken zu unterbinden. Die konkrete Dauer sollte hingegen in Abhängigkeit von den aktuellen Gegebenheiten für jedes Vergabeverfahren vom Gemeinderat individuell festgelegt werden. Derzeit sind beispielsweise Planungsbüros, Genehmigungsbehörden, Baufirmen und Handwerker stark ausgelastet, weshalb momentan eine eher längere Frist angezeigt ist. In Zeiten, in denen die Realisierungsdauern niedriger sind, könnten kürzere Fristen festgelegt werden.

Es wird zudem eine Bezugsverpflichtung von 5 Jahren ab Bezugsfertigkeit festgelegt. Diese gilt für alle Personen, die Grundlage und Bestandteil der Vergabe waren. Alle Mitbewerber müssen zudem Miteigentum erwerben. Für Kinder gilt die Bezugsverpflichtung selbstverständlich nur bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Im Falle von persönlichen Ausnahmesituationen (Arbeitslosigkeit, berufsbedingter größerer örtlicher Veränderung, Scheidung oder Krankheit), in denen die Bezugsverpflichtung ganz oder teilweise nicht erfüllt werden kann, ist die Gemeinde verpflichtet, einen Verzicht auf diese und auf die entsprechenden Sicherungsmaßnahmen (siehe nächster Absatz) angemessen zu prüfen. Im Todesfall ist die Gemeinde verpflichtet, entsprechend zu handeln, ein Toter kann eine Bezugsverpflichtung logischerweise nicht mehr erfüllen. Eine anderweitige Regelung wäre unzulässig.

Zur Sicherung der Bauverpflichtung wird bis zum Baubeginn mit einem Rücktrittsrecht gearbeitet, d.h. der Vertrag würde in diesem Fall rückabgewickelt. Nach Baubeginn wird mit einem Wiederkaufsrecht für die Gemeinde zu 95 % des jeweiligen Verkehrswerts gesichert. Alternativ kommen Vertragsstrafen bis zu 20.000 € als milderes Mittel in Betracht. Dies bedarf einer Prüfung nach den Umständen des Einzelfalls. Die Vertragsstrafe löst nicht die Bauverpflichtung ab. Die Bezugsverpflichtung wird ebenfalls mit einem Wiederkaufsrecht zu 95 % des Verkehrswerts für die Gemeinde gesichert. Die Verpflichtung zur Veräußerung vorhandenen angemessenen Wohnraums (siehe die Erläuterungen zum entsprechenden Vergabekriterium) wird mit einem grundbuchrechtlich gesicherten Ankaufsrecht für die Gemeinde zum jeweiligen Verkehrswert bewehrt.

Der jeweilige Grundstückskaufpreis wird vom Gemeinderat vor Einleitung des jeweiligen Vergabeverfahrens beschlossen.

Für alle Verkaufsfälle des erworbenen Grundstücks nebst erstelltem Gebäude wird ein dingliches Vorkaufsrecht für die Gemeinde innerhalb von 12 Jahren nach Vertragsabschluss vereinbart. Ob die Gemeinde im Fall der Fälle hiervon Gebrauch macht oder nicht, muss der Gemeinderat dann im Einzelfall entscheiden.

5. Fazit, abschließende Bemerkungen

Es sei abschließend die Bemerkung erlaubt, dass es vorliegend aus örtlicher kommunaler Sicht durchaus kommunalpolitisch unbefriedigende Folgen hat, wenn sich europarechtliche Problematiken in die Selbstverwaltungshoheit der Gemeinde „einmischen“. Selbstverständlich haben die vorliegend betroffenen europarechtlichen Vorgaben auf europäischer Ebene ihre Berechtigung, gleichwohl hielte es die Verwaltung für begrüßenswert, wenn für bestimmte Anwendungsbereiche, wie eben vorliegend der Bauplatzvergabe, Abweichungsmöglichkeiten für die örtliche Ebene gegeben wären. Zunächst ist es nämlich politisch nur schwerlich zu akzeptieren, wenn die Ortszugehörigkeit nicht als wesentliches Entscheidungskriterium herangezogen werden kann; schließlich werden die zur Verfügung gestellten Grundstücke häufig aus Flächen generiert, die vorher ebenfalls von Einheimischen zur Verfügung gestellt wurden. Zudem verfolgt die Gemeinde das legitime Ziel, die Bindung ihrer Bürgerschaft an sie zu fördern und zu erhöhen, wofür die Bereitstellung entsprechender Baumöglichkeiten eine wesentliche Voraussetzung ist. Keinesfalls soll dies Auswärtige diskriminieren oder in Abrede stellen, dass eine Gemeinde auch von Zuzügen profitiert, aus denen zusätzliches und neues Engagement entstehen kann. In Zeiten extrem knappen Angebots an Baumöglichkeiten sieht sich die Gemeinde jedoch vor allem entsprechenden Forderungen und Bedarfen aus der eigenen Bevölkerung gegenüber. Die EU sollte aus Sicht der Verwaltung jedenfalls bei der Bauplatzvergabe den örtlichen Entscheidungsträgern vertrauen, dass diese alle die (hier nur im Ansatz genannten) Belange und Gesichtspunkte, die für solche Entscheidungen relevant sind, sorgfältig ermitteln, bewerten und ihre Abwägungsentscheidung einstellen. Dies würde auch zu einer höheren Akzeptanz der Ergebnisse führen, als wenn die übergeordnete Ebene der Gemeinde entsprechende Vorgaben oktroyiert.

Die Verwaltung hat mit der vorliegenden Vergaberichtlinie jedenfalls versucht, einen Vorschlag zu machen, der die vorhandenen Spielräume möglichst weitgehend nutzt, gleichzeitig aber einen nach derzeitiger Erkenntnislage möglichst hohen Grad an Rechtssicherheit bietet. Sollten sich zukünftig weitere Erkenntnisse, z.B. durch Rechtsprechung oder gesetzliche Vorgaben, ergeben, wird die Verwaltung dem Gemeinderat die entsprechenden Anpassungen vorschlagen. Im Übrigen hat sie die Hoffnung, dass die vorliegende Vergaberichtlinie nun kontinuierlich zur Anwendung kommen kann und nicht bei jeder anstehenden Vergabe wieder Änderungen notwendig sind. Bestreben war es ebenfalls, kein Bürokratiemonster zu schaffen, auch wenn dies augenscheinlich mit Blick auf den schieren Umfang der Richtlinie und dieser Drucksache im ersten Moment nicht gelungen scheinen mag.

gez.
Stefan Adam

Anlage:
Entwurf der Bauplatzvergaberichtlinie der Gemeinde Pliezhausen für
Wohnbaugrundstücke