

05.12.2022
AZ 880.61
Stefan Adam

Bauplatzvergaberichtlinie der Gemeinde Pliezhausen für Gewerbebaugrundstücke

I. Beschlussvorschlag

Die in der Anlage beigefügte Bauplatzvergaberichtlinie für
Gewerbebaugrundstücke wird erlassen.

II. Begründung

Zur Vergabe gewerblicher Baugrundstücke liegt nach Kenntnisstand der Verwaltung bislang keine (gefestigte) Rechtsprechung vor. Auch der Gemeindetag Baden-Württemberg geht derzeit von dieser Ausgangslage aus. Aus der mittlerweile vermehrt ergehenden Rechtsprechung zur Vergabe von Wohnbaugrundstücken lassen sich jedoch zwischenzeitlich gewisse Grundsätze entwickeln, die auf die Vergabe von gewerblichen Baugrundstücken übertragen werden können. Es besteht demnach ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung. Zur Eingrenzung ihres weiten Vergabeermessens kann die Gemeinde daher mit einer Vergaberichtlinie Bauplatzvergabekriterien aufstellen, an denen sie ihre Zuteilungsentscheidung ausrichtet. Es handelt sich dabei nicht um eine Rechtsnorm, sondern um eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift, die keine Außenwirkung entfaltet. Alternativ kann sie Grundstücke versteigern oder verlosen. Eine Vergabe nach dem Windhundprinzip ist sowohl aus praktischen als auch rechtlichen Gründen abzulehnen. Denn es mag zwar bei Gewerbebaugrundstücken im Unterschied zu Wohnbaugrundstücken (bei denen das zumindest bis vor der aktuellen Krise so war) keinen derart großen Ansturm geben, dass dies zu campierenden Bewerber*innen vor dem Rathaus führt, dennoch erscheint eine solche Regelung aufgrund der fehlenden Kalkulierbarkeit der Abwicklung nicht praktikabel. Zudem enthielte sie zumindest eine mittelbare „Diskriminierung“ Auswärtiger, die sich je nach Entfernung ihres Sitzes zur Gemeinde Pliezhausen mit gewissen Hürden konfrontiert sähen (z.B. mit der Notwendigkeit einer mehrtägigen Präsenz oder sich vertreten zu lassen). Dies stößt auf rechtliche Bedenken.

Damit wenigstens ein gewisser Resteinfluss auf die Vergabeentscheidung gegeben ist, schlägt die Verwaltung vor, Vergabekriterien zu entwickeln und eine Bauplatzvergaberichtlinie auch für Gewerbegrundstücke zu erlassen (für Wohnbaugrundstücke liegt eine solche bereits vor). Eine Versteigerung oder Verlosung soll nicht umgesetzt werden.

Nach der Rechtsprechung zu Wohnbaugrundstücken müssen Vergabekriterien transparent, im Vorfeld der Vergabeentscheidung bzw. Bewerbung um einen Bauplatz bekannt, diskriminierungsfrei und objektiv sowie durch Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein. Sie müssen zudem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Überdies darf keine Diskriminierung Auswärtiger erfolgen. Diese Grundsätze lassen sich wohl uneingeschränkt auch auf Gewerbegrundstücke übertragen. Den in der Anlage beigefügten Entwurf der Vergaberichtlinie hat die Verwaltung daher auf dieser Basis entwickelt und mit der Rechtsanwaltskanzlei Dr. Kroll & Partner abgestimmt.

Zunächst ist festzuhalten, dass es hinsichtlich gewerblicher Baugrundstücke nur wenige taugliche Kriterien gibt, die den rechtlichen Anforderungen standhalten. Unstreitig dürften dies die Zahl der Arbeits- und Ausbildungsplätze (hier mit einer sozialpolitisch vertretbaren stärkeren Gewichtung der Beschäftigung schwerbehinderter oder gleichgestellter Personen) sowie das Gewerbesteueraufkommen sein. Ebenfalls unbedenklich ist die Wertung des Betriebssitzes, sofern hierdurch einheimische Betriebe nicht bevorzugt werden. D.h. eine Bepunktung findet auch für die Verlagerung des Hauptsitzes nach Pliezhausen statt, nicht jedoch für Zweigniederlassungen, da der Hauptsitz im Hinblick auf die Steuereinnahmen der Gemeinde vorteilhaft ist. Damit ist dieses Kriterium für auswärtige Betriebe, die durch Zuzug die örtliche Wirtschaftsstruktur ebenfalls stärken und weiterentwickeln, diskriminierungsfrei ausgestaltet.

Angedacht war zunächst, ein Flächeneffizienzkriterium mit abzubilden, was jedoch aus Praktikabilitätsgründen verworfen werden musste. Hierbei bestehen Definitionsprobleme, welche Flächen wie mit gewertet werden; des Weiteren erforderte ein solches Kriterium schon zum Zeitpunkt der Bewerbung eine sehr tiefgehende Planung, ohne dass die / der Bewerber*innen zu diesem Zeitpunkt überhaupt wissen, ob und welches Grundstück erworben werden kann. Im Falle mehrerer zur Vergabe kommender Grundstücke müssten dementsprechend im worst-case-Szenario eine Mehrzahl an Planungen vorgehalten werden, was nicht opportun erscheint.

Vielerorts werden derzeit noch mehr oder weniger unbestimmte Strukturkriterien („städtebauliche Wirkung“, „Ansiedlungsinteresse der Gemeinde“, „Innovationskraft des Unternehmens“ etc.) berücksichtigt. Nach Auffassung der Verwaltung dürften solche intransparenten Kriterien einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten, denn damit wäre der Willkür bzw. positiv formuliert dem Gutdünken der Gemeinde Tür und Tor geöffnet, was mit den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen nicht in Einklang zu bringen ist. Kriterien müssen „zählbar, wiegbar, messbar“ sein, um objektiv nachvollzogen werden zu können.

Auch Ortsbezugskriterien, die sich auf die Person(en) des / der Firmeninhaber/s beziehen, sind als sehr kritisch bzw. unzulässig anzusehen; so kann bspw. ein ehrenamtliches Engagement von Geschäftsführer*innen oder Gesellschafter*innen, so lobens- und begrüßenswert dieses ist, nicht diskriminierungsfrei dem jeweiligen Betrieb zugerechnet werden.

Um ein weiteres Kriterium einzubringen, schlägt die Verwaltung vor, auch ein Preiskriterium mit einzuführen. Dabei handelt es sich zwar dann nicht um ein Versteigerungselement, sondern vielmehr um die Möglichkeit, z.B. für Newcomer-Betriebe, die bspw. noch nicht über entsprechendes Gewerbesteueraufkommen oder eine Vielzahl an Arbeitsplätzen verfügen, diesen Nachteil etwas zu kompensieren, in dem sie ein verbessertes Preisangebot unterbreiten. Gleichzeitig erhält dieses Kriterium kein zu starkes Gewicht, da es im Hinblick auf die strukturpolitische Zielsetzung der Gemeinde nicht im Vordergrund stehen soll. Anzumerken ist noch, dass bei der Gewerbesteuer immer die Schwäche besteht, dass es sich um eine rückwärtsgewandte Betrachtung mit wenig Aussagekraft für die Zukunft handelt.

Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, dass auch hier durch die Rechtsprechung die Spielräume der Gemeinde stark eingeschränkt werden, gleichwohl sich das aus rechtsstaatlicher Sicht natürlich begründen und begrüßen lässt. Die vorliegenden Vergabekriterien machen den Versuch, in diesem Rahmen wenigstens noch einen Resteinfluss geltend zu machen.

Im Falle besonderer Konstellationen, z.B. Betriebserweiterungen oder Konzeptvergaben, kann der Gemeinderat Grundstücke auch außerhalb dieser Vergaberichtlinie durch besonderen Beschluss vergeben.

gez.
Stefan Adam

Anlage:
Entwurf der Bauplatzvergaberichtlinie der Gemeinde Pliezhausen für
Gewerbebaugrundstücke