

Begründung zu den Leitlinien der Stadt Ulm für die Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime

Soweit im Hauptdokument dieser Beschlussvorlage Ausführungen zur Begründung des Inhalts in der RLL und der VergLL Jungingen UdH T2 gemacht sind, wird hierauf Bezug genommen. Sie sind ebenso Teil der Begründung des Inhalts der Leitlinien wie dieses Dokument.

Darüber hinaus ist zur weiteren Begründung der einzelnen Vorschriften in den Leitlinien, die aus Gründen der Übersichtlichkeit konzentriert in diesem Dokument niedergelegt ist folgendes auszuführen:

Die Ulmer Vergabeleitlinien -also sowohl die Rahmen-LL als auch die baugebietspezifische Vergabe-LL Jungingen UdH T2 - bestehen aus vier Teilen:

- Der erste Teil (§§ 1 und 2) enthält allgemeine Vorschriften zur Grundstücksvergabe, insbesondere werden in § 1 Ziffer 2 immer wiederkehrende Begriffe verbindlich definiert.
- Der zweite Teil (§§ 3 bis 10) enthält die materiell-rechtlichen Vergabebestimmungen und damit die entscheidenden Regelungen, die bestimmen, wer von den Bewerbenden ein Baugrundstück auswählen darf und wie die Auswahl von statten geht.
- Der dritte Teil (§§ 11 bis 17) enthält Verfahrensvorschriften, also Regelungen zum formalen Ablauf des Vergabeverfahrens und der Bearbeitung durch die Vergabestelle.
- Der vierte Teil (§ 18) enthält die üblichen Schlussbestimmungen.

Sofern die VergLL Jungingen UdH T2 zusätzliche spezielle Regelungen enthält, wird hierauf in den nachfolgenden Erläuterungen zur Rahmen-LL besonders eingegangen.

Erster Teil Allgemeine Vorschriften

➤ § 1 Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen

§ 1 definiert den Anwendungsbereich der Leitlinie, nämlich die Vergabe von Baugrundstücken für selbstgenutzte Eigenheime, und stellt dabei klar, dass auf der Grundlage dieser Rahmen-LL für die einzelnen Baugebiete jeweils baugebietsbezogene Vergabeleitlinien zu beschließen sind.

Von der Regelungstechnik her neu ist die Aufnahme eines Abschnitts mit Begriffsbestimmungen, wie dies auch in der modernen Gesetzgebung üblich ist. Zum einen wird Rechtssicherheit geschaffen, weil die in der RLL verwendeten Rechtsbegriffe einheitlich definiert werden und zum anderen erleichtern vorangestellte Begriffsbestimmungen die Arbeit mit diesen Begriffen in der Leitlinie.

Im Einzelnen:

zu a):

Bewerbende sind rechtlich Antragsteller gegenüber der Kommune, die die Bauplätze vergibt. In der Leitlinie wird vereinzelt auch der Begriff "Antragsteller" verwendet. Um keine Rechtsunsicherheiten aufkommen zu lassen, wird hier darauf hingewiesen, dass beide Begriffe dieselbe Bedeutung haben.

zu b):

Eine kommunale Bauplatzvergabe stellt ein Verwaltungsverfahren dar. Deshalb ist eine Bewerbung verwaltungsrechtlich ein Antrag. Hier wird aus diesem Grund klargestellt, dass beide Begriffe in der Leitlinie im gleichen Sinn verwendet werden, die Bewerbung also als Antrag zu verstehen ist.

zu c):

Diese Regelung steht in engem Zusammenhang mit der Ausschlussregelung in § 4 Ziffer 4, wonach das Eigentum an vergabegleichem Grundbesitz zum Ausschluss vom Vergabeverfahren führt. Beide Regelungen, also die Definitionsregelung hier und die Ausschlussregelung ist abgeleitet aus dem in § 2 Absatz 2 Satz 3 formulierten negativen Vergabeziel, wonach es nicht Ziel der Leitlinie ist, im Wege der Daseinsfürsorge einen Bedarf zu decken. Wem ein Grundstück gehört, das nutzbar bzw. bebaubar ist wie ein Baugrundstück im Vergabegebiet, dessen Bedarf ist gedeckt. Eine qm-genaue Berechnung des Bedarfs eines Kaufinteressenten ist rechtssicher nicht möglich und überfordert ein Vergabeverfahren dieser Art, zumal unterschiedliche Berechnungsmethoden und -ansätze denkbar wären, die mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG bzw. dem Bestimmtheitsgebot anders gestaltete praktikable Ausschlussregelungen nicht ermöglichen. Von einer Bedarfsdeckung im Rahmen der Daseinsfürsorge ausgehend ist es vom Vergabeziel her betrachtet erforderlich, Kaufinteressenten auszuschließen, denen bereits ein Grundstück gehört, das von der Hausform her bzw. der Bebaubarkeit mit dieser Hausform jener entspricht, die nach den Festsetzungen im Bebauungsplan des Vergabegebiets zulässig sind. Diese Regelung entspricht den verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen der Praktikabilität und Bestimmbarkeit.

zu d):

Der Begriff der "Bewerbendenlisten" wird in der Leitlinie vielfach verwendet und soll hier klarstellend definiert werden.

zu e) und f):

Zur Auswahl eines Baugrundstücks berechtigt sind diejenigen Bewerbenden, die von der Vergabestelle in die Liste der Auswahlberechtigten bzw. die erweiterte Liste der Auswahlberechtigten aufgenommen werden. Mit den Definitionen der "Auswahlberechtigte" und "Nachrückende Bewerbende" soll hier rechtssicher bestimmt werden, welcher Status mit dieser Bezeichnung von Bewerbenden verbunden ist und aus welchen Bestimmungen in der Leitlinie sich dieser Status ergibt. Wie sich aus der Bezeichnung "Nachrückende Bewerbende" ergibt, kommen diese Bewerbenden erst zum Zuge, falls nach der Auswahl der Baugrundstücke durch die Auswahlberechtigten noch Baugrundstücke zur Vergabe frei sind (sei es durch einen ausdrücklichen späteren Verzicht auf ein ausgewähltes Baugrundstück oder indem der Auswahlberechtigte von seinem Auswahlrecht nicht vollständig Gebrauch macht).

g):

Die Vergabekriterien unter § 5 sehen eine Punktevergabe für haushaltsangehörige Kinder vor. Deshalb wird an dieser Stelle definiert, was die Leitlinie unter dem Begriff "haushaltsangehörige Kinder" genau versteht. Angelehnt ist die Begriffsdefinition an die Begriffsbestimmungen in § 4 Absatz 16 bzw. Absatz 18 LWoFG, jedoch mit der Abweichung, dass nur Kinder gewertet werden, die noch keine 18 Jahre alt sind und die außerdem im Haushalt leben. Die erweiterte Definition in § 4 Absatz 16 S. 2 LWoFG, wonach auch

Personen berücksichtigt werden, die "alsbald in den Haushalt aufgenommen werden sollen", wurde aus Gründen der Praktikabilität bzw. Nachweisbarkeit und mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG bzw. dem Bestimmtheitsgrundsatz bewusst nicht übernommen. Bei Kindern mit einer Behinderung wurde die Definition aus § 4 Abs. 18 LWoFG übernommen. Noch nicht geborene Kinder sollen ab der 12. Schwangerschaftswoche zu den haushaltsangehörigen Kindern gerechnet werden, da ab diesem Zeitpunkt mit der späteren Geburt gerechnet werden kann.

h):

Wegen der unterschiedlichen Möglichkeiten einer Beschäftigung soll hier der Begriff "Arbeitsplatz" definiert werden, der Gegenstand der Punktevergaberegungen in § 5 ist. Es muss bestimmt sein, welcher Ort maßgeblich ist, wenn in der Leitlinie vom "Arbeitsplatz" die Rede ist. Bei Arbeitnehmern soll die gewerbliche Niederlassung des Arbeitgebers maßgeblich sein, damit auch konzernverbundene Zweigniederlassungen bzw. Filialen in Ulm erfasst werden, bei denen Bewerbende beschäftigt sind. Der Begriff der "Niederlassung" entspricht dem der GewO. Das ergibt sich aus dem Hinweis auf die gewerbliche Niederlassung bzw. Satz 2. Mit dieser Definition ist auch klargestellt, dass es nicht darauf ankommt, ob Bewerbende im Homeoffice oder in Telearbeit sind. Eine Ungleichbehandlung von vor Ort Tätigen und Homeoffice- bzw. Telearbeit-Beschäftigten wäre mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Für Selbständige gilt dementsprechend der im Gewereregister angemeldete Sitz und für Freiberufler analog der bei der berufsständischen Vertretung angegebene Sitz.

i):

Die "Vergabestelle" bezeichnet die in der Stadtverwaltung für die Durchführung des Vergabeverfahrens verantwortliche Stelle. Nach § 11 ist dies die Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung der Stadt Ulm.

j):

Unter "Stadt Ulm" könnte von Bewerbenden die Kernstadt verstanden werden ohne die umliegenden Ortschaften bzw. Stadtteile. Deshalb erscheint eine Klarstellung geboten.

➤ **§ 2 RLL Ziele der Grundstücksvergabe, Vergabegrundsätze**

Die Vergabeziele bilden das Kernelement einer Vergabeleitlinie. Die Vergabeleitlinie müssen die zwingenden Gründe des Allgemeininteresses abbilden, die es rechtfertigen, bei den Vergabekriterien ortsansässige Bewerber gegenüber Auswärtigen bevorzugen. Nach § 2 Absatz 1 hat die Ulmer Bauplatzvergabe den Erhalt einer ausgewogenen und sozial stabilen Bewohnerstruktur zum Ziel. Ein in den Stadtteilen und Ortschaften gewachsenes Gemeinschaftsleben soll erhalten bleiben. Unterschiedliche Personenkreise in vielfältigen Lebensformen wie Familien, Kinderlose, Eheleute / eingetragene Lebenspartnerschaften, Haushalte mit Schwerbehinderten sowie pflegebedürftigen Angehörigen usw. sollen Baugrundstücke erwerben können.

Die Baugrundstücke sollen aus diesen Gründen gerade nicht an diejenigen Personen vergeben werden, die den höchsten Kaufpreis bieten. Die Leitlinie verweist explizit auf die rechtliche Vorgabe, dass Baugrundstücke nur in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren vergeben werden dürfen. Höherrangiges Recht, insbesondere die von der Rechtsprechung auf der Grundlage des Unions- und

Verfassungsrechts herausgebildeten Grundsätze, bildet weiterhin den Maßstab; die Leitlinie kann hiervon nicht abweichen.

Die in Absatz 1 formulierten Vergabeziele leiten sich unmittelbar aus dem vom EuGH zur Begründung eines Einheimischenmodells geforderten zwingenden Allgemeininteresses ab. Ein Einheimischenmodell muss auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH nicht zwingend sozialpolitische Ziele verfolgen. Ein zwingendes Allgemeininteresse sieht der EuGH auch in dem legitimen Interesse einer Gemeinde an dem Erreichen einer ausgewogenen und sozial stabilen Bevölkerungsstruktur und dem Erhalt eines gewachsenen Gemeinschaftslebens (sozio-strukturell begründetes Allgemeininteresse, EuGH Urteil vom 01.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rn. 29; EuGH, Urteil vom 25.01.2007, Festersen, C-370/05, Rn. 27 f.). In diesem Sinne sind die Vergabeziele der Stadt Ulm bei der Bauplatzvergabe in Absatz 1 formuliert. Die Bevölkerungsstruktur in der Ortschaft Jungingen ist Teil der gesamtstädtischen Soziostruktur der Stadt Ulm. Hierin bilden sich für Gemeinden mit Ortschaftsverfassungen typische Wechselwirkungen ab. Für die Stadt Ulm und die Ortschaft Jungingen ist der Erhalt einer ausgewogenen und sozial stabilen Bevölkerungsstruktur mit einem gewachsenen Gemeinschaftsleben in Jungingen mit Blick auf eine gedeihliche gesamtstädtische Soziostruktur wechselseitig von hohem Interesse. Bei Gemeinden wie der Stadt Ulm mit Ortschaftsverfassungen nach §§ 67 ff. GemO bildet daher das Interesse an einer sozial stabilen Bevölkerungsstruktur mit einem gewachsenen Gemeinschaftsleben in der Ortschaft das vom EuGH bei Einheimischenmodellen geforderte zwingende Allgemeininteresse ab.

Absatz 2 Satz 3 hebt hervor, dass die Mehrung von Grundbesitz nicht das Vergabeziel ist. Es geht bei der Bauplatzvergabe bzw. dem Verkauf von städtischen Baugrundstücken um die Befriedigung eines noch nicht gedeckten Bedarfs und nicht um einen Hinzuerwerb von Baugrund. Dies würde naturgemäß dem Ziel einer Vergabe nach sozialen Kriterien (vgl. Satz 1) bzw. einer ausgewogenen und sozial stabilen Bevölkerungsstruktur (vgl. Abs. 1) widersprechen und soll in Satz 3 klargestellt werden. Aus diesem negativen Vergabeziel leitet sich der Ausschluss am Vergabeverfahren wegen vorhandenem Grundbesitz ab (§ 4 Ziffer 4).

Zweiter Teil Vergabebestimmungen

➤ **§ 3 Bewerbung**

Für die Bewerbenden ist bei der Teilnahme an einem Vergabeverfahren die Bewerbungsfrist zentral. Ziffer 1 Satz 2 stellt klar, dass die Bewerbungsfrist im Sinne einer Ausschlussfrist zu verstehen ist; eine Verlängerung dieser Frist muss daher aufgrund der vergaberechtlichen Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung ausgeschlossen sein.

In Ziffer 2 Satz 1 wird klargestellt, dass die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Ablaufs der Bewerbungsfrist maßgeblich ist. Dieser Zeitpunkt ist also allein maßgeblich für die Prüfung der Vergabekriterien. Weiter stellt Absatz 2 dar, dass die Angaben der Bewerbenden in der Bewerbung die Grundlage für die Vergabeentscheidung bilden. Die Verwaltung muss also von sich aus keine Ermittlungen zu den Lebensumständen der Bewerbenden bzw. deren Angaben im Bewerbungsbogen anstellen. Freilich muss die Verwaltung vorgelegte Nachweise bei denjenigen Bewerbenden prüfen, an die Baugrundstücke vergeben werden sollen. Maßgeblich sind immer die Umstände in der Person des Bewerbenden, es sei denn, die

Vergabeleitlinie rechnet Umstände einer weiteren Person bei Doppelbewerbungen wechselseitig zu, wie dies z.B. bei § 4 Ziffer 4 bei vorhandenem Grundbesitz der Fall ist.

➤ **§ 4 Antragsberechtigung, Ausschluss**

§ 4 regelt, wer antragsberechtigt ist und bei wem ggf. ein Ausschlussgrund vorliegt. Bewerbungen können sich nur volljährige natürliche Personen (Ziffer 1).

Um eine rechtlich saubere Abgrenzung zu den gemeinschaftlichen Bewerbungen (Ziffer 3) zu schaffen, wird in Ziffer 2 klargestellt, was unter dem Begriff "Einzelbewerbungen" im Gegensatz zu den gemeinschaftlichen Bewerbungen zu verstehen ist. Und es wird bestimmt, dass Einzelbewerbungen nur zum Zwecke des Alleinerwerbs zulässig sind und damit auch später im Rahmen der Beurkundung von dieser Vorgabe nicht mehr abgewichen werden kann.

Gemeinschaftliche Bewerbungen von Eheleuten, eingetragenen Lebenspartnerschaften oder anderen Lebensgemeinschaften sind nur zum Zwecke des gemeinschaftlichen Erwerbs eines Baugrundstücks in Miteigentumsanteilen zulässig (Ziffer 3). Vergleichbar wie für die Einzelbewerbungen in Ziffer 2 Satz 2 geregelt, kann später nicht mehr zu einem Erwerb zum Alleineigentum eines Bewerberteils gewechselt werden; allenfalls Verschiebungen bei den Miteigentumsanteilen wären möglich (Absatz 2 Buchstabe a)). Bei gemeinschaftlichen Bewerbungen dürfen die Bewerbenden bei den einzelnen zu wertenden Kriterien Angaben entweder zum einen oder zum anderen Bewerbenden machen. Dies entspricht dem Sinn und Zweck einer gemeinschaftlichen Bewerbung und soll dem Meistbegünstigungsgrundsatz Rechnung tragen. Geregelt werden musste gleichwohl, wie Kinder zu rechnen sind, die in den jeweiligen Haushalten der beiden Bewerberteile leben, um auch die sog. "Patchworkfamilien" zu erfassen. Da beide Bewerberteile künftig im gemeinsamen Eigenheim wohnen, müssen die Kinder folglich zusammengerechnet werden, da die Situation die gleiche ist wie bei einer Bewerbung von Eheleuten mit gemeinsamen haushaltsangehörigen Kindern. Einzelbewerbungen von Bewerbenden, die eine gemeinschaftliche Bewerbung eingereicht haben, neben einer gemeinschaftlichen Bewerbung sind nicht zulässig (Verbot der Doppelbewerbungen, Absatz 3). Hervorzuheben ist, dass gemeinschaftliche Bewerbungen nicht nur Ehegatten bzw. eingetragene Lebensgemeinschaften einreichen können, sondern auch Partner, die anderweitig verbunden sind (z.B. nichteheliche Lebenspartner, Geschwister etc.) und gemeinsam ein Baugrundstück erwerben wollen.

In Ziffer 4 sind Ausschlussgründe wegen vorhandenem Grundbesitz aufgeführt. Danach sind Kaufinteressenten ausgeschlossen, denen bereits vergabegleicher Grundbesitz im Sinne von § 1 Ziffer 2 Buchstabe c) gehört. Entsprechender Grundbesitz des Ehegatten/eingetragenen Lebenspartners bzw. von haushaltsangehörigen Kindern wird dabei der Person des Bewerbenden zugerechnet. Erbbaurechte werden wie Eigentum behandelt, es sei denn, sie sind mit einem Wohn- oder Nießbrauchsrecht zu Gunsten Dritter belastet.

In Ziffer 5 ist geregelt, dass wahrheitswidrige Angaben in der Bewerbung zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen. Diese Sanktionsandrohung bzw. Sanktion ist geboten, weil die Vergabestelle bei dem Vergabeverfahren naturgemäß keine Amtsermittlungen anstellt und die Angaben der Bewerbenden die Grundlage für die Bauplatzvergabe bilden. Das bloße Fehlen von Nachweisen führt dagegen nur zur Nicht-Berücksichtigung von Kriterien bei der Punktevergabe. Hier wäre ein Ausschluss unverhältnismäßig.

➤ § 5 Vergabekriterien und Punktevergabe

§ 5 enthält das zentrale Element der Vergabeleitlinie, nämlich die Vergabekriterien und die Punktevergabe. Für bestimmte Kriterien, die Bewerbende erfüllen, werden Punkte vergeben. Die von den Bewerbenden erreichten Punkte führen zu einer Rangfolge unter den Bewerbenden auf den Bewerbendenlisten (vgl. § 7).

Die Kriterien für die Punktevergaben sind im Einzelnen:

1. Familienstand

Entsprechend der grundgesetzlichen Wertung in Art. 6 Absatz 1 GG, wonach Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stehen, erhalten Personen, die verheiratet oder in eingetragenen Lebenspartnerschaften sind, 20 Punkte. Andere Personen, die keines dieser beiden Kriterien erfüllen, erhalten 10 Punkte.

2. Zahl und Alter der Kinder

Die RahmenLL geht regelmäßig von einem je nach Alter des Kindes abgestuften Modell einer Punktevergabe aus, eröffnet aber für baugebietsspezifischen Vergabeleitlinien die Option einer fixen Punktzahl pro Kind. Für jedes haushaltsangehörige Kind sieht dementsprechend die VergLL Jungingen UdH T2 30 Punkte für jedes Kind vor. Eine Schwangerschaft ab der 12. Woche wird wie ein neugeborenes Kind gewertet. Es können höchstens drei Kinder angegeben werden.

3. Pflegebedürftige/Schwerbehinderte Personen im Haushalt

Im Gegensatz zu den Kindern ist es bei diesem Kriterium so, dass bei der Erfüllung dieses Kriteriums 10 Punkte vergeben werden unabhängig von der Anzahl der Personen im Haushalt. Hier wird also die besondere Situation allgemein bewertet.

4. Ortsansässigkeit und Arbeitsplatz

Punkte werden für die beiden Ortsbezugsriterien "Ortsansässigkeit" und "Arbeitsplatz" vergeben. Ortsansässig sind Einheimische, also Einwohner der Stadt Ulm, die melderechtlich ihren Hauptwohnsitz in Ulm haben. Das Kriterium "Arbeitsplatz" ist in § 1 Ziffer 2 Buchstabe h) definiert. Die Vergabe von Punkten an Ortsansässige führt zu einer Bevorzugung gegenüber auswärtigen Bewerbenden. Diese Bevorzugung hat ihren Grund aber in einem zwingenden Allgemeininteresse und ist damit berechtigt. Die Ortsansässigkeit von Bewerbenden bzw. Käufern von Baugrundstücken trägt wesentlich dazu bei, die soziostrukturellen Vergabeziele zu erreichen. Auf die diesbezüglichen grundsätzlichen Ausführungen im Hauptdokument dieser Beschlussvorlage (dort Tabelle unter Ziffer 3.2) wird Bezug genommen.

Für den Begriff des "Hauptwohnsitzes" ist das Bundesmeldegesetz maßgeblich. Danach gilt als Hauptwohnsitz der Ort der gemeldeten Hauptwohnung. Bei der Zählung der Wohnsitzjahre werden nur ununterbrochene volle Jahre des Hauptwohnsitzes berücksichtigt. Wohnsitzwechsel innerhalb der Stadt Ulm sind dabei unschädlich, d.h. sie gelten nicht als Unterbrechung. Der Hauptwohnsitz des Bewerbenden muss entsprechend der

Stichtagsregelung in § 3 Ziffer 2 Satz 1 zum Zeitpunkt des Ablaufs der Bewerbungsfrist die Stadt Ulm sein.

Ausnahmsweise wird ein in der Stadt Ulm vorhandener Nebenwohnsitz wie ein Hauptwohnsitz gewertet, wenn nämlich der Hauptwohnsitzwechsel wegen einer Berufsausbildung oder -fortbildung, eines Studiums, einer Freiwilligentätigkeit i.S.v. § 2 Abs. 2 Satz 1 Ziffer 2 Buchst. d) Bundeskindergeldgesetz (BKG), einem freiwilligen Wehrdienst oder eines vorübergehenden Arbeitsplatzwechsels innerhalb eines Unternehmens bzw. einem öffentlichen Arbeitgeber innerhalb einer Frist von 5 Jahren vor dem Bewerbungsschlussstermin verlegt wurde. Mit dieser Regelung sollen insbesondere die Fälle Berücksichtigung finden, bei denen Bewerbende unter Ausübung ihrer Grundfreiheit auf Freizügigkeit bzw. berufs-, ausbildungs- bzw. studienbedingt ihren Wohnsitz wechseln müssen. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zu den Einheimischenmodellen u.a. festgestellt, dass Vergabekriterien nicht dazu führen dürfen, dass ein EU-Bürger sich daran gehindert sieht, von seinem Grundfreiheiten, insbesondere dem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen (sogenannte negative Freizügigkeit); er soll sich also nicht gebunden fühlen, um die Ortsansässigkeit zu wahren und damit die Möglichkeit einer Teilnahme als Einheimischer bei einer Bau platzvergabe.. Aus diesem Grund erscheint es gerechtfertigt bzw. angemessen, unter besonderen Umständen einen früheren Hauptwohnsitz innerhalb einer Frist von fünf Jahren noch zu berücksichtigen. Ein früherer Wohnsitz lässt sich als Kriterium der Ortsansässigkeit auch damit begründen, dass insbesondere bei berufs- ausbildungs- bzw. studiumsbedingten Wohnsitzwechseln die Beziehung zur Heimatstadt in der Regel gepflegt wird und dadurch eine Verwurzelung in der örtlichen Gemeinschaft weiterhin gegeben ist. Auch bei einer vorübergehenden Verlegung des Arbeitsplatzes innerhalb des Unternehmens bzw. des öffentlichen Arbeitgebers kann davon ausgegangen werden, dass die Verbundenheit zur Stadt Ulm innerhalb der festgelegten Frist auch aktiv weiter gepflegt wird bzw. mit einer Rückkehr bzw. dem Wiederaufleben des Hauptwohnsitzes in Ulm gerechnet werden kann. Außerdem ist anzuführen, dass die Verlegungsgründe im zwingenden Allgemeininteresse liegen, da die diesbezüglichen Tätigkeiten der Gesellschaft in besonderem Maße zu Gute kommen.

Der Hauptwohnsitz in der Stadt Ulm wird mit 5 Punkten je ununterbrochenem vollem Jahr bewertet. Solange dieser Hauptwohnsitz zeitgleich in der Ortschaft Jungingen liegt, gibt es weitere 10 Punkte je ununterbrochenem vollem Jahr. Die Wohnsitzdauer in der Ortschaft Jungingen wird mithin mit 15 Punkten je ununterbrochenem vollem Jahr bewertet.

Die Bewertung des Kriteriums "Arbeitsplatz in der Stadt Ulm" mit 5 Punkten erscheint angemessen im Verhältnis zum Kriterium "Ortsansässigkeit". Die Verbundenheit bzw. das Wirken ortsansässige Ulmer Bürger, die nicht in der Ortschaft Jungingen wohnen und daher naturgemäß im Regelfall graduell weniger am dortigen Gemeinschaftsleben teilnehmen, dürfte mit derjenigen, die in der Stadt Ulm arbeiten, vergleichbar sein. Daher sind bei diesen beiden Kriterien 5 Punkte angemessen. Die Ortsverbundenheit wirkt zum einen vermittelt über die Arbeitsstätte in das sozio-strukturelle Gesamtgefüge der Stadt bzw. der Ortschaft Jungingen, indem z.B. ein Unternehmensstandort gestärkt bzw. gesichert wird, was wiederum Arbeitnehmern aus Ulm bzw. Jungingen zu Gute kommt, und zum anderen als indirekte Förderung des Wirtschaftsstandorts Ulm, wovon die Stadt Ulm als Ganzes und damit auch das gewachsene Gemeinschaftsleben in der Ortschaft profitieren.

➤ § 6 Kappungsgrenze

Der EuGH lässt zwar zu, dass Einheimische aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gegenüber Auswärtigen bei der Bauplatzvergabe bevorzugt werden. Die Bevorzugung muss aber dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Hieraus wird abgeleitet, dass die Summe der "Ortsansässigen-Punkte" nicht höher sein darf, als die Summe der Punkte für Familienstands- bzw. Sozialkriterien, also eine Kappung der für den Ortsbezug (Hauptwohnsitz/Arbeitsplatz) maßgeblichen Punkte stattfinden muss.

Die Leitlinie ist vom Rechtstypus her eine Ermessensrichtlinie, weil sie dazu dient, dem individuellen Anspruch aller Bewerbenden auf die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens bei der konkreten Bestimmung der Auswahlberechtigten gerecht zu werden. Sie dient also der praktischen Rechtsanwendung, so dass die Kappungsgrenze konkret in jedem Einzelfall anzuwenden ist.

➤ § 7 Bewerbendenlisten

Die Vergabe von Punkten für Kriterien, die aufgrund der Angaben des Bewerbenden im Bewerbungsbogen erfüllt sind, führt zu einem Rangverhältnis unter den Bewerbenden. Derjenige Bewerbende mit der höchsten Punktzahl erhält auch den besten Rang auf den Bewerbendenlisten. Die Besonderheit bei der Auswertung der Bewerbungen besteht darin, dass zwei Bewerberlisten generiert werden, nämlich eine Liste A, in der bei allen Bewerbenden alle in § 5 genannten Vergabekriterien gewertet werden. In die Liste B werden alle Bewerbenden aus der Liste A aufgenommen, die keine haushaltsangehörigen Kinder haben. Bei ihnen werden die Punkte für ortsbezogene Kriterien (§ 5 Ziffer 4) nicht berücksichtigt, um die Chancengleichheit zwischen Bewerbenden mit und ohne Ortsbezugs-kriterien zu wahren. Die Bewerbenden erhalten auf den Listen A und B Rangziffern gemäß Absatz 2, also entsprechend der von ihnen erreichten Gesamtpunktzahl.

Durch die Generierung von zwei Listen soll sichergestellt werden, dass auch Bewerbende ohne haushaltsangehörige Kinder eine echte Chance auf den Erwerb eines Bauplatzes erhalten. Ohne die Generierung der Liste B hätten "kinderlose" Bewerbende im Verhältnis zu Bewerbenden mit haushaltsangehörigen Kindern praktisch keine Chance, in den Kreis der Auswahlberechtigten zu gelangen.

Für beide Listen gilt, dass sich die jeweilige Rangfolge der Bewerbenden auf den Listen nach den erreichten Gesamtpunktzahlen richtet. Haben mehrere Bewerbende die gleiche Punktzahl, dann belegen sie auch denselben Rang, was systembedingt häufig der Fall sein wird. Durch Losentscheid muss die Rangfolge bei gleichrangigen Bewerbenden auf den Listen A und B allerdings nur dann geklärt werden, wenn unter Anwendung des Reißverschlussprinzips die Liste der Auswahlberechtigten bzw. die Liste der erweiterten Auswahlberechtigten aufgestellt wird (vgl. § 8). Denn dann müssen eindeutige Rangziffern vergeben sein um festzustellen, welche Bewerbenden der beiden Bewerbendenlisten A und B in die Liste der Auswahlberechtigten bzw. die Liste der erweiterten Auswahlberechtigten (nachrückende Bewerbende) aufzunehmen sind.

➤ § 8 Auswahl der Baugrundstücke

Ziffer 1 regelt das sog. Reißverschlussverfahren. Nach diesem Reißverschlussverfahren, für dessen Anwendung sich der Hauptausschuss auch schon im ersten Vergabeverfahren in Jungingen ausgesprochen hatte, werden die Bewerbenden bestimmt, die ein Baugrundstück auswählen können (sog. Auswahlberechtigte). Dabei werden Bewerbende der Liste A und der Liste B wechselweise nach dem in Absatz 1 beschriebenen Muster berücksichtigt. Die so ermittelten Auswahlberechtigten werden in die Liste der Auswahlberechtigten aufgenommen. Bei z.B. 37 zu vergebenden Bauplätzen werden also mit dem Reißverschlussverfahren 37 Auswahlberechtigte bestimmt, die in der in Absatz 1 genannten Reihenfolge auf die Liste der Auswahlberechtigten genommen werden.

Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hat in seinem Beschluss vom 03.03.2022 das Reißverschlussprinzip vom Grundsatz her für rechtens erachtet und ausführt:

"Der Grundgedanke der "Reißverschluss-Regelung" dürfte mit dem Zweck der Vergabeleitlinie - dem Erhalt eines örtlichen in Stadtteilen und Ortschaften gewachsenen Gemeinschaftslebens mit einer sozial stabilen Bewohnerstruktur (vgl. § 1 Absatz 3 Satz 1 Vergabeleitlinie) - vereinbar sein. Die Regelung hatte nach den Angaben der Antragsgegnerin den Hintergrund, dass es sich in der Vergangenheit der Vergabe von Baugrundstücke dazu gekommen sein, dass kinderreiche Familien überproportional in der Vergabeentscheidung vertreten gewesen sein, wohingegen kinderlose oder alleinstehende Personen kaum eine Chance auf einen Bauplatz gehabt haben. Die Antragsgegnerin wollte mit dieser Regelung dem entgegenwirken, indem auch die letztgenannten Personen bei der Vergabe berücksichtigt werden. Dies dürfte mit § 1 Absatz 3 Satz 1 Vergabeleitlinie vereinbar sein."

Losentscheide sind dann notwendig, wenn nach dem Reißverschlussverfahren mehrere Bewerbende auf einer Liste denselben Rang belegen und nach dem Reißverschlussprinzip einer dieser gleichrangigen Bewerbenden in die Liste der Auswahlberechtigten oder die Liste der erweiterten Auswahlberechtigten (nachrückende Bewerbende) aufgenommen werden soll. Dann soll per Los diesen Bewerbenden Rangziffern zugewiesen werden, was logischerweise zur Folge hat, dass sich die nachfolgenden Ränge auf der betreffenden Liste entsprechend verändern bzw. diese Bewerbenden die nächsthöheren Rangziffern erhalten. Die Vergabestelle nimmt in die erweiterte Liste der Auswahlberechtigten mindestens bis zur doppelten Anzahl an zu vergebenden Bauplätzen Auswahlberechtigte auf. Dies ist aber nur eine Mindestvorgabe. Sie kann, soweit dies tunlich ist, die Liste auch erweitern und bspw. weitere 50 nachrückende Bewerbende aufnehmen. Die Erweiterung der Liste ist auch noch später möglich, sofern es erforderlich wird.

Absatz 2 regelt, wie das Reißverschlussverfahren anzuwenden ist, wenn Bewerbende theoretisch wegen ihrer Nennung auf beiden Listen doppelt zum Zuge kämen.

Anders als bisher wählen die Auswahlberechtigten das Baugrundstück nun im Wege des sog. Priorisierungsverfahren (Ziffer 2) aus. Je nach Rang auf der Liste der Auswahlberechtigten können die Auswahlberechtigten Baugrundstücke bei der Auswahl nennen. Der Erstplatzierte hat die freie Auswahl. Der Zweitplatzierte darf bzw. sollte zwei Baugrundstücke auswählen, denn eines der beiden könnte durch die Vorauswahl des Erstplatzierten bereits nicht mehr zur Verfügung stehen. Der Drittplatzierte darf drei, der Viertplatzierte vier usw. Baugrundstücke auswählen. Dabei müssen die Auswahlberechtigten auch angeben, in welcher Reihenfolge sie die Baugrundstücke am Liebsten erwerben möchten (sog. Priorisierung) Dieses Prinzip soll es ermöglichen, ohne langwieriges Auswahlverfahren

(Terminabstimmungen, persönliche Vorsprache der Auswahlberechtigten beim Liegenschaftsamt) die Baugrundstücke zügig zu vergeben. Sollte es so sein, dass Auswahlberechtigte weniger Baugrundstücke auswählen, als sie dürften (was bei den weniger gut platzierten Auswahlberechtigten in der Praxis durchaus vorkommen dürfte), kann dies dazu führen, dass diese Auswahlberechtigten leer ausgehen und aus dem Vergabeverfahren ausscheiden. Dadurch freiwerdende Baugrundstücke werden gemäß Ziffer 3 den nachrückenden Bewerbenden angeboten, die auf der erweiterten Liste der Auswahlberechtigten stehen (vgl. § 8 Ziffer 1 Absatz 1 Satz 5)

Ziffer 3 regelt, wie verfahren wird, wenn schon ausgewählte Baugrundstücke wieder zur Verfügung stehen (z.B. bei einem Verzicht des Auswahlberechtigten). Diese Baugrundstücke werden in zeitlicher Reihenfolge den nachrückenden Bewerbenden, die auf der erweiterten Liste der Auswahlberechtigten stehen, zum Kauf angeboten. Stehen zeitgleich mehrere Baugrundstücke wieder zur Verfügung, werden sie nach dem in Ziffer 2 beschriebenen Auswahlverfahren den nachrückenden Bewerbenden zur Auswahl angeboten.

➤ **§ 9 Verkauf der Baugrundstücke**

Die bei kommunalen Bauplatzvergaben gebotene Transparenz verlangt es, dass die Bewerbenden vor einer Bewerbung Kenntnis davon haben, wie die Kaufvertragsbedingungen im Wesentlichen aussehen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Selbstbezugsverpflichtung der Käufer der Baugrundstücke. Sie wird deshalb in der Leitlinie besonders erwähnt. Deshalb muss der "Musterkaufvertrag" bei der Vergabe veröffentlicht werden (Ziffer 1). Auswahlberechtigte können auf ihr Auswahlrecht verzichten, eine Übertragung des Auswahlrechts auf andere Personen ist nicht möglich (Ziffer 2).

➤ **§ 10 Veröffentlichung**

Von der Rechtsprechung ist bislang noch nicht geklärt, inwieweit in einem kommunalen Bauplatzvergabeverfahren durch Veröffentlichungen Transparenz herzustellen ist. Nach allgemeinem Verständnis soll sich der Umfang einer solchen Transparenz nach dem Sinn und Zweck im Rahmen des jeweiligen Verwaltungsverfahrens richten. Nach diesem Maßstab hält es die Verwaltung für geboten, zumindest die Liste der Auswahlberechtigten bekanntzugeben. Die Bewerbenden haben so die Möglichkeit, das Ergebnis des Vergabeverfahrens nach dem Bewerbungsschlussstermin zu erfahren. In Verbindung mit der Mitteilung, die sie persönlich zum Ergebnis ihrer eigenen Bewerbung erhalten, können sie gut abschätzen, inwieweit noch Erwerbchancen bestehen. Da die konkrete Auswahl bzw. Vergabe der Baugrundstücke vom Handeln der Auswahlberechtigten abhängt und die Stadt damit nicht mehr "Herrin des Verfahrens" ist, machen laufende Veröffentlichungen über die Auswahl später wieder zur Verfügung stehender Baugrundstücke an nachrückende Bewerbende keinen Sinn.

Dritter Teil Verfahrensvorschriften

In der derzeitigen Leitlinie findet keine sichtbare Trennung von materiellen Bestimmungen und Verfahrensvorschriften statt. Hinzu kommt, dass das Verfahren in der derzeitigen Leitlinie nur rudimentär geregelt ist. Der Internetdienstleister Baupilot GmbH (nachfolgend "Baupilot" genannt) mit Sitz in Biberach, mit dem die Stadt Ulm bei Bauplatzvergaben zusammenarbeitet, benötigt aus Sicht der Verwaltung für eine rechtssichere Automation des Vergabeverfahrens oder zumindest Teilen hiervon klare Vorgaben für die Umsetzung der Vergabeleitlinie. Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hat die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens, also insbesondere die Bearbeitung der Bewerbungen durch die Verwaltung bzw. der Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung und Baupilot im "Junginger Beschluss" im Vergabeverfahren ausdrücklich von einer rechtlichen Überprüfung ausgenommen, so dass die Verwaltung auch aus diesem Grund Handlungsbedarf dahingehend sieht, mit Hilfe von Verfahrensvorschriften die Rechtssicherheit bei künftigen Bauplatzvergaben zu erhöhen.

➤ **§ 11 Zuständigkeit für die Grundstücksvergabe**

Die Abteilung Liegenschaften und Wirtschaftsförderung ist die federführende Stelle bei Bauplatzvergaben und soll folglich auch die zuständige Vergabestelle im Sinne dieser Leitlinie sein.

➤ **§ 12 Eröffnung des Vergabeverfahrens, Ausschreibung**

§ 12 bestimmt den Hauptausschuss als zuständiges Gremium für den Beschluss über die Eröffnung eines Vergabeverfahrens. Entsprechend der Vorgabe aus der Hauptsatzung der Stadt Ulm ist bei Bauplatzvergaben in den Ortschaften der Ortschaftsrat anzuhören.

Der Eröffnungsbeschluss ist mit dem in Ziffer 2 beschriebenen Inhalt auf der Internetseite der Stadt Ulm bekannt zu geben.

➤ **§ 13 Teilnahme am Vergabeverfahren**

Wie sich Kaufinteressenten um ein Baugrundstück bewerben können, regelt § 13. Die Leitlinie schreibt dabei zwingend die Benutzung eines vorformulierten Bewerbungsbogens vor und welche Unterlagen einzureichen sind, um möglichst für alle Teilnehmer die gleichen Bedingungen zu schaffen. Diese strengen Vorgaben sind dem Anspruch aller Teilnehmer auf die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens und damit einer umfassenden Gleichbehandlung nach Art. 3 GG auch bei den Formalien des Vergabeverfahrens geschuldet. Sofern es unmöglich ist, die vorgegebenen Unterlagen beizubringen muss den Bewerbenden die Möglichkeit eingeräumt werden gleichwertige und damit von der materiellen Aussagekraft und Glaubhaftigkeit her vergleichbare Nachweise vorzulegen.

➤ § 14 Erfassung der Bewerbungen

Kaufinteressenten nutzen erfahrungsgemäß in der Regel die Plattform www.baupilot.com für eine Bewerbung um ein Baugrundstück. Gleichwohl muss die Verwaltung Regeln aufstellen für Bewerbungen, die analog bzw. schriftlich bei der Vergabestelle eingereicht werden. Denn die Verwaltungsgerichte sehen aufgrund der derzeit noch bestehenden Gesetzeslage keine Möglichkeit, Kaufinteressenten zwingend auf Online-Bewerbungen verweisen zu können. Bei analogen Bewerbungen müssen die Daten aus dem Bewerbungsbogen von Mitarbeitenden der Vergabestelle über Baupilot eingegeben werden. Deshalb muss in § 14 auch geregelt werden, wie mit mangelhaft ausgefüllten und damit nicht erfassbaren Bewerbungsbögen umzugehen ist.

➤ § 15 Aufstellung der Listen, Prüfung der Bewerbungen und Losentscheide

Angesichts der Vielzahl von Bewerbungen ist eine automatisierte Auswertung der Bewerbungsbögen durch Baupilot unumgänglich und in Anbetracht der dort vorhandenen Kompetenz auch problemlos möglich. Die Bewerbungsbögen bzw. die darin enthaltenen Abfragen lassen im Hinblick auf die in der Leitlinie "hart" formulierten Vergabekriterien keine Ermessens- bzw. Interpretationsspielräume zu, so dass die Punktevergabe nach § 5 und damit die Berechnung der von den Bewerbenden erreichten Gesamtpunktzahl automatisiert von statten gehen kann. Diese Automation ist nach Einschätzung externer Rechtsexperten im Hinblick auf die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen unproblematisch. Die so nach § 7 bzw. § 8 von Baupilot erstellten Listen mit den entsprechenden Rangziffern der Bewerber bilden mithin eine tragfähige Grundlage für das weitere Verfahren.

Bis zur Aufstellung der Bewerbendenlisten A und B nach § 8 werden die Bewerbungen von der Vergabestelle nicht geprüft. Die Sichtung der Bewerbungsbögen und weiteren Unterlagen erfolgt durch die Mitarbeitenden der Vergabestelle nur bei denjenigen Bewerbenden, die für eine Aufnahme in die Liste der Auswahlberechtigten (§ 8 Ziffer 1 Absatz 1 Sätze 1 bis 4) bzw. erweiterte Liste der Auswahlberechtigten (§ 8 Ziffer 1 Absatz 1 Satz 5) in Frage kommen. Die genaue Zahl lässt sich nicht im Vorhinein bestimmen, weil vor dem Vergabeverfahren nicht klar ist wie viele Bewerbende auf den Listen A und B gleiche Ränge belegen. Bei alle weiteren Bewerbungen findet eine stichprobenhafte Überprüfung statt. Dabei soll geprüft werden, ob Baupilot die Bewerbungen ordnungsgemäß ausgewertet hat.

Losentscheide in verwaltungsrechtlichen Vergabeverfahren können zwar grundsätzlich ohne notarielle Aufsicht vorgenommen werden. Bei der Vergabe von Baugrundstücken und damit erheblichen Vermögenswerten erscheint es aus Sicht der Verwaltung allerdings geboten, hier die Losentscheide unter notarieller Aufsicht öffentlich vorzunehmen.

➤ § 16 Dokumentation

Behördliche Vorgänge sind zu dokumentieren. Diese Pflicht entspringt dem Gebot rechtsstaatlichen Handelns aller staatlichen Stellen (Art. 20 Absatz 3 GG). Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgend bedeutet dies in der Verwaltungspraxis: je gewichtiger ein Vorgang ist, desto umfangreicher ist er zu dokumentieren. Die Vergabe kommunaler Bauplätze stellt sowohl aus Sicht der Stadt als auch aus Sicht der am Vergabeverfahren Teilnehmenden ein Verwaltungshandeln mit erheblichen Folgen sowohl

aus rechtlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht dar. Deshalb enthält § 16 detaillierte Vorgaben, wie die Vergabestelle die Vorgänge im Vergabeverfahren zu dokumentieren hat.

Die Vorschriften haben dabei auch im Blick, dass mit einer gerichtlichen Überprüfung des Vergabeverfahrens gerechnet werden muss und das Gericht Lücken bei der Dokumentation der Vergabe zum Anlass nehmen könnte, eine Verletzung des subjektiven Anspruchs aller Bewerbenden auf Ausübung pflichtgemäßen Ermessens anzunehmen. Lücken bei absolut zwingend zu dokumentierenden Vergabevorgängen könnten mithin schlimmstenfalls zu einem Stopp der Vergabe führen. Aus diesem Grund ist die Dokumentation des Vergabeverfahrens ausführlich beschrieben.

➤ **§ 17 Benachrichtigung der Bewerbenden, Verkauf der Baugrundstücke**

Alle Bewerbenden erhalten nach der Aufstellung der Liste der Auswahlberechtigten (§ 8 Ziffer 1 Absatz 1) eine Mitteilung über das Ergebnis ihrer Teilnahme am Vergabeverfahren. Die Auswahlberechtigten werden darüber hinaus in dieser Mitteilung aufgefordert, ein Baugrundstück auszuwählen (§ 8 Ziffer 2). Der Verkauf der Baugrundstücke findet statt, sobald die Auswahlberechtigten das Baugrundstück ausgewählt und den Beurkundungstermin bestätigt haben.

Vierter Teil Schlussbestimmungen

➤ **§ 18 Bekanntmachung und Inkrafttreten der Leitlinie**

Die Vergabeleitlinie ist aus Gründen der Transparenz und nach vergaberechtlichen Grundsätzen unter Hinweis auf den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens öffentlich bekannt zu geben.