



Sachbearbeitung	R 1 - Controllerin / Referentin - ZSD		
Datum	25.09.2024		
Geschäftszeichen	ZSD/R		
Vorberatung	Hauptausschuss	Sitzung am 14.11.2024	TOP
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 20.11.2024	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 361/24

Betreff: Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime im Stadtkreis Ulm
- Änderung der Rahmenleitlinie zur Bauplatzvergabe (RLL) -
- Leitlinie für die Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime im Baugebiet "Beim Brückle", Ulm-Donaustetten (VergLL Ulm-Donaustetten) (Arbeitstitel) -
- Eröffnung des Vergabeverfahrens für Bauplätze im Baugebiet "Beim Brückle", Ulm-Donaustetten (VergLL Ulm-Donaustetten) (Arbeitstitel) -

Anlagen: geänderte Rahmenleitlinie zur Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime im Stadtkreis Ulm (Anlage 1)
Leitlinie zur Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime für das Baugebiet "Beim Brückle", Ulm-Donaustetten (Arbeitstitel) (Anlage 2 - wird nachgereicht)
Lageplan (Anlage 3 - wird nachgereicht)
Musterkaufvertrag (Anlage 4 - wird nachgereicht)

Antrag:

1. Die Änderungen der Rahmenleitlinie zur Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime im Stadtkreis Ulm vom 16.11.2022 gemäß der Fassung des Änderungstextes in der Anlage 1 ohne Berücksichtigung des Kriteriums "Ehrenamt" zu beschließen.
2. Der Leitlinie für die Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime im Baugebiet "Beim Brückle", Ulm-Donaustetten (VergLL Ulm-Donaustetten) (*kursiv: Arbeitstitel*) zuzustimmen.
3. Der Eröffnung des Verfahrens für das Baugebiet "Beim Brückle", Ulm-Donaustetten (VergLL Ulm-Donaustetten) (*kursiv: Arbeitstitel*) am Tag des Inkrafttretens der VergLL Ulm-Donaustetten zuzustimmen.

Bernd Weinmann

Zur Mitzeichnung an:	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:
BM 1, LI, OB, ZSD/R	Eingang OB/G _____
_____	Versand an GR _____
_____	Niederschrift § _____
_____	Anlage Nr. _____

Sachdarstellung:

Zusammenfassende Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen:	nein
Auswirkungen auf den Stellenplan:	nein

Sachdarstellung:

Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 16.11.2022 die Verwaltung beauftragt, die Aufnahme der Kriterien "Ehrenamt" und "Wartezeit" (und ggf. weiterer) nach Vorlage einer einschlägigen Rechtsprechung in zukünftige Baugebietspezifische Leitlinien zu prüfen. Des Weiteren sollen Änderungen "nachgezogen" werden, die sich aus den Vergaben "Jungingen" und zuletzt Mähringen aus der Praxis heraus ergeben haben.

I. Prüfauftrag "Ehrenamt" und "Warteliste"

Aus Sicht der Verwaltung stellt sich die derzeitige Rechtslage wie folgt dar:

1. Gesetzeslage

Es gibt weiterhin keine bundes- bzw. landesgesetzliche Grundlage für die kommunale Vergabe von Baugrundstücken. Das Bauplatzvergaberecht ist weiterhin Richterrecht.

2. Rechtsprechung

Nachdem der EuGH mit Urteil vom 08.05.2013 (C-197/11 und C-203/11) Grundsätze für die Vergabe kommunaler Baugrundstücke im Einheimischenmodell aufgestellt hatte, herrschte bei den Kommunen eine große Rechtsunsicherheit. Von den für die Stadt Ulm maßgeblichen Verwaltungsgerichten ergingen zudem noch keine belastbaren Judikate, die für die Gestaltung rechtssicherer Vergabeleitlinien hätten herangezogen werden können. In diesem rechtlich schwierigen "Umfeld" gelang die Gestaltung einer rechtssicheren und praxistauglichen Leitlinie für die Vergabe der Baugrundstücke des Baugebiets "Unter dem Hart, Teil 2" in Jungingen bekanntlich erst im zweiten Anlauf.

Die rechtssichere Gestaltung von Leitlinien für die Vergabe von Baugrundstücke ist nach wie vor schwierig. Einerseits gehört es zum Kern der Ulmer Bodenpolitik, dass die Stadt Ulm für die Weiterentwicklung notwendigen Baugrund selbst erwirbt, was in seit Jahrzehnten geübter Praxis faire Grundstücksverhandlungen mit den Eigentümern bedingt. Geschäftsgrundlage dieser Praxis ist u.a. das beiderseitige Vorstellung, dass die Grundstücke dann soweit wie möglich den Ulmer Bürgern zur Deckung eines vorhandenen Bedarfs als Bauplätze zur Verfügung stehen. Dabei sind die Freizügigkeit aller Unionsbürger und der Gleichbehandlungsgrundsatz zu wahren. In diesem Spannungsfeld hat sich in den letzten Jahren eine Rechtsprechung des für die Stadt Ulm zuständigen Verwaltungsgericht Sigmaringen etabliert, die zumindest für eine gewisse Klärung gesorgt hat. Leider sind weiterhin wichtige Detailfragen noch nicht geklärt.

Hinsichtlich der beiden Kriterien "Ehrenamt" und "Wartezeit" führt eine Prüfung der aktuellen

Rechtsslage aus Sicht der Verwaltung zu folgendem Ergebnis:

a) Ehrenamt

Die Aufnahme des Kriteriums "Ehrenamt" bzw. "ehrenamtliche Tätigkeit" in einen Punktekatalog in der Leitlinie wird von der Rechtsprechung grundsätzlich nicht beanstandet. Die Schwierigkeiten bei diesem Kriterium bestehen gleichwohl darin, den Tatbestand so zu formulieren, dass er dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot entspricht und darüber hinaus für die Vergabestelle praktikabel ist. Abgesehen davon stellen sich auch sozialpolitische Fragestellungen.

Aus Sicht der Verwaltung wäre ein Verzicht auf das Kriterium "Ehrenamt" in der Leitlinie der rechtssicherste Weg. Jedes zusätzliche Vergabekriterium birgt Rechtsunsicherheiten bzw. Angriffsmöglichkeiten und damit die Gefahr einer Klage gegen die Vergabe. Überdies wirft die Aufnahme des Kriteriums "Ehrenamts" in die Vergabeleitlinie sozialpolitische Fragen auf, z.B. ob es "gerecht" ist, für dieses Ehrenamt Punkte zu vergeben, für jenes aber nicht, obwohl beide Ehrenämter einen wertvollen Beitrag beim Gemeinwohl in der Ulmer Stadtgesellschaft beitragen.

Die zu wertenden Aspekte werden nachfolgend detailliert dargestellt:

aa) Rechtssichere Definition des Begriffs "Ehrenamt"/"ehrenamtliche Tätigkeit"

Bewerbenden muss klar sein, welche ehrenamtlichen Aktivitäten bepunktet werden. Denn die Begriffe "Ehrenamt" bzw. "ehrenamtliche Tätigkeit" sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Diese Begriffe sind weder von der Gesetzgebung noch von der Rechtsprechung allgemeinverbindlich definiert. Eine völlig konturlose Verwendung des Begriffs "ehrenamtliche Tätigkeit" in der Leitlinie würde künftigen Klagen Tür und Tor öffnen. Abgesehen davon würde sich die Gemeinde um die Möglichkeit einer politischen Lenkung bzw. Gestaltung bringen.

Aus Sicht der Verwaltung muss die ehrenamtliche Tätigkeit so beschrieben werden, dass sie einerseits den Bestimmtheitsgrundsatz gerecht wird und andererseits auch für die Vergabestelle noch handhabbar bleibt.

Folgende Anwendungsfälle kommen in Frage:

1. Die ehrenamtliche Tätigkeit wird auf eine aktive (!) Mitgliedschaft in den Blaulichtorganisationen beschränkt (sogenannte "Blaulichtfamilie" wie Feuerwehr, DRK, DLRG und THW).
2. Eine weitergehende Lösung ist die grundsätzliche Wertung von ehrenamtlicher Tätigkeit im Sinne eines "überobligatorischen Engagements" in einer Organisation, einer Vereinigung o.ä., unabhängig von der Zugehörigkeit der Organisation zu den Blaulichtorganisationen. Im Gegensatz zum "klassischen" Ehrenamt wie dem Vorstand, dem Schatzmeister oder einem Schriftführer, wird nach heutigem Verständnis der Begriff des "Ehrenamts" deutlich weiter gefasst und gilt demnach wohl für jedes freiwillige gemeinwohlorientierte Engagement in der Gesellschaft. Eine bloße Mitgliedschaft als aktives Mitglied in einem Verein ist nicht ausreichend, um eine Wertung erlangen zu können. Ein überobligatorisches Engagement ist zwingend nötig. Dies wird durch die besonders hohe Stundenzahl pro Monat, die nachgewiesen werden muss, verdeutlicht. Geprüft wurde die Möglichkeit der Orientierung an der Freiwilligencard der Stadt Ulm sowie der Ehrenamtskarte BW. Die Voraussetzungen zur Erlangung der jeweiligen Nachweise wurden jedoch für das knappe und wertvolle Gut Bauplatz als zu

niedrigschwellig bewertet. Daher wurden als Grundlage für eine mögliche Bewertung anderweitige Kriterien angewandt (vgl. nähere Ausführungen unten).

In beiden Fällen ist ein Nachweis der ehrenamtlichen Tätigkeit mit Hilfe einer Bestätigung auf einem vorgegebenen Formblatt notwendig. Bei Blaulichtorganisationen und eingetragenen Vereinen kann der Vorstand bzw. die Geschäftsstelle die aktive Mitgliedschaft/ehrenamtliche Tätigkeit bescheinigen. Bei allen weiteren Organisationen ist durch eine geeignete Person ein entsprechender Nachweis auszufüllen und einzureichen.

Weitere Optionen zu Bepunktung des Ehrenamts wurden geprüft, anschließend jedoch verworfen:

- Die Möglichkeit zur Bepunktung von ehrenamtlicher Tätigkeit ausschließlich in eingetragenen Vereinen (e. V.) wurde verworfen. Bei ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen bildet das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. 3 GG eine Angriffsfläche für eine Klage bzw. einen Eilantrag gegen die Vergabe, weil es aus Sicht der Bewerbenden keinen sachlichen Grund geben dürfte, warum die Eintragung in das Vereinsregister einen hinreichenden Sachgrund darstellen soll für eine Ungleichbehandlung gegenüber einem ehrenamtlichen Engagement in nicht eingetragenen Vereinen. Zudem könnten Bewerbende anführen, dass keinen Sachgrund dafür gibt, eine Bevorzugung an der Organisationsform fest zu machen.
- Bepunktung lediglich von definierten Gruppen innerhalb von Vereinen und Organisationen (z.B. Vorstandsämter, Trainer, Chorleiter): diese Möglichkeit bildet oftmals nicht die Realität der arbeitsintensiven und für die Gemeinschaft wichtigen Positionen in den Vereinen ab. Aus sozialpolitischen Gründen wurde diese Möglichkeit daher verworfen.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass eine Bepunktung ehrenamtlicher Tätigkeiten außerhalb der Blaulichtorganisationen sowohl von der Praktikabilität her als auch mit Blick auf die Einhaltung des Bestimmtheitsgebots sich insgesamt schwierig gestaltet und mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet sein dürfte. Andererseits kann aus sozialpolitischer Sicht diskussionswürdig sein, zwischen ehrenamtlichen Tätigkeiten in fest strukturierten und eher niederschwellig offen organisierten Strukturen einen Unterschied zu machen.

bb) Ehrenamt als Sozialkriterium

Nach Auffassung der Verwaltung bzw. dem von der Verwaltung vorgeschlagenen Entwurfstext sollte das Kriterium als weiteres Sozialkriterium in den Punktecatalog aufgenommen werden. Dies entspricht dem Gebot der Gleichbehandlung und macht auch sozialpolitisch Sinn. Denn im Regelfall dürften Bewerbende ihr ehrenamtliches Engagement auch nach einem Wohnsitzwechsel nach Ulm wieder aufnehmen.

cc) Punktevergabe / Höhe der Punktzahl

Die Verwaltung schlägt vor, bei der Bepunktung keine Gewichtung nach Funktion oder nach der Stundenzahl von Arbeitsdiensten vorzunehmen.

Eine Gewichtung nach Funktion wird als nicht praktikabel betrachtet. Abstufungen sind wegen des Gleichheitsgebots aus Art. 3 GG gerichtlich voll überprüfbar und deshalb kaum rechtssicher begründbar. Abgesehen von dieser Schwierigkeit dürfte eine Abstufung einer Punktezah nach Funktionen politisch nicht unumstritten sein.

Eine Gewichtung nach der Stundenzahl von Arbeitsdiensten wird als objektiv kaum nachprüfbar betrachtet. Es ist damit zu rechnen, dass die ausgestellten Nachweise im Normalfall die Höchst-Stundenzahl als geleistete Arbeitsstunden beinhalten. Eine Gewichtung wäre damit ad absurdum geführt.

Daher wird empfohlen, ehrenamtliche Tätigkeit bei Vorliegen der Voraussetzungen mit einer fixen Punktzahl in der Bewertung zu berücksichtigen.

Freilich muss die Höhe der Punktzahl für ein ehrenamtliches Engagement mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in das Gesamtgefüge passen. Dem Belang "ehrenamtliches Engagement" darf im Verhältnis zu den übrigen Kriterien kein übermäßiges Gewicht eingeräumt werden. Um den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren und nicht in Kollision mit Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie) zu geraten, darf die Punktzahl für eine ehrenamtliche Tätigkeit im Punktecatalog nicht zu hoch angesetzt werden.

dd) Ergebnis

Die Verwaltung empfiehlt, auf das Kriterium "Ehrenamt" in der Leitlinie mit Blick auf die Rechtssicherheit zu verzichten.

Wenn das "Ehrenamt" als Kriterium aufgenommen werden soll, dann empfiehlt die Verwaltung folgendes Vorgehen:

- (1) das Kriterium "Ehrenamt" sollte als Sozialkriterium aufgenommen werden, weil dadurch auch auswärtige Bewerbende zusätzliche Punkte erhalten können und zu erwarten ist, dass Auswärtige später auch in Ulm die ehrenamtliche Tätigkeit in einer Ulmer Organisation fortsetzen werden.
- (2) Für die Dauer der bisherigen ehrenamtlichen Tätigkeit in einer Organisation sollte es keine Punkte geben, eine gewisse Mindestdauer sollte aber gefordert werden.
- (3) Auf eine abgestufte Bepunktung einer ehrenamtlichen Tätigkeit sollte aus Gründen der Rechtssicherheit verzichtet werden; es besteht die Gefahr einer missbräuchlich eingesetzten Gefälligkeitsbescheinigung
Es sollten nicht mehr als 10 Punkte vergeben werden, damit dieser Belang nicht zu stark zu Lasten anderer Belange gewichtet wird, vor allem zu Lasten der Familie

Aus Sicht der Verwaltung wäre es möglich, im Zuge der Rahmenleitlinie alle drei genannten Ehrenamts-Optionen grundsätzlich zu ermöglichen (Optionen: 1. keine Bepunktung; 2. nur Blaulichtorganisationen; 3. jedwede ehrenamtliche Tätigkeit).

Die Entscheidung, welche der Optionen für eine Vergabe über eine baugebietsspezifische Leitlinie eingesetzt werden soll, kann im jeweiligen Ortschaftsrat beraten und im Rahmen des Beschlusses der baugebietsspezifischen Leitlinie durch den Hauptausschuss gefasst werden.

Im Falle der Aufnahme von Ehrenamtspunkten in eine baugebietsspezifische Leitlinie ist über die zugehörigen Formular-Vordrucke und anzufordernden Nachweise für eine rechtssichere Umsetzung Sorge zu tragen.

3. Wartezeit

In der vormaligen Vergabeleitlinie für die Vergabe von Bauplätzen im Baugebiet "Unter dem Hart, Teil 2" in Jungingen, die durch Beschluss des VG Sigmaringen vom 03.03.2022 gestoppt wurde (VG Sigmaringen, 14 K 4018/21) war das Kriterium "Wartezeit" enthalten mit 1 Punkt pro Jahr.

Das VG Sigmaringen verwarf die Wartezeit-Regelung deshalb, weil sie innerhalb der Vergabeleitlinie widersprüchlich geregelt war. Zur materiellen Zulässigkeit der Wartezeit-Regelung im Punktekatalog bezog das Gericht nicht unmittelbar Stellung. Das Gericht verwarf aber das Kriterium

"ortsansässig ist,

a) ... oder

b) dessen Eltern/Elternteil in den Stadtteil bzw. der Ortschaft des vergabegegenständlichen Baugebiets mindestens seit 5 Jahren ihren Hauptwohnsitz haben."

mit der Begründung, dass die Bewerbenden selbst zu der Ortschaft keinerlei Bezug hätten und damit dieses Kriterium nicht dem Vergabeziel eines "Erhalts eines örtlich in den Stadtteilen und Ortschaften gewachsenen Gemeinschaftslebens mit einer sozial stabilen Bewohnerstruktur" - wie in der Vergabeleitlinie seinerzeit formuliert - entspreche.

Hieraus lässt sich folgender Schluss ziehen: ein Vergabekriterium, das für das Verstreichen einer Wartezeit (z.B. ab dem Zeitpunkt der Eintragung in eine Vormerkliste) die Vergabe von Punkten vorsieht, dürfte im Falle einer gerichtlichen Überprüfung wohl keinen Bestand haben. Denn die Tatsache einer Registrierung in einer Vormerk- bzw. Warteliste und das Verstreichen einer Wartezeit bis zu einer Bewerbung steht in keinem sachlichen Zusammenhang mit den soziostrukturellen Vergabezielen, nämlich den Erhalt eines örtlich in den Stadtteilen und Ortschaften gewachsenen Gemeinschaftslebens mit einer sozial stabilen Bewohnerstruktur. Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hat in seinem Beschluss vom 03.03.2022 explizit ausgeführt, dass sogenannte Heimkehrer-Regelungen wohl zulässig wären, wonach für ortsansässige Personen, die z.B. wegen eines Studiums oder einer Ausbildung ihren Wohnsitz am Heimatort vorübergehend aufgeben mussten, zulässig wären, weil in solchen Fällen eine Verbundenheit zum örtlichen Gemeinschaftsleben noch angenommen werden kann. Die aktuelle Leitlinie enthält eine solche Heimkehrer-Regelung.

Aus Sicht der Verwaltung sollte es daher dabei bleiben, dass eine Wartezeit-Regelung nicht wieder in die Leitlinie aufgenommen wird. Sie hielte einer gerichtlichen Überprüfung aus den vorgenannten Gründen wohl nicht stand.

II. Weitere Änderungen

Im Zuge der zweiten Vergabe von Bauplätzen im Junginger Baugebiet "Unter dem Hart, Teil" und die der Vergabe in Mähringen im Baugebiet "Dornstadter Straße/Tobelweg" und "Kreuzsteig-Dornstadter Weg" ergaben sich aus der Praxis heraus bei der Erstellung der Vergabeleitlinien sinnvolle Anpassungen. Sie sind überwiegend redaktioneller Natur. Zum Zwecke einer Synchronisierung der Texte in der Rahmenleitlinie und den jeweiligen Vergabeleitlinien soll quasi ein Update vorgenommen werden.

In gebotener Kürze sollen die einzelnen Änderungen nachfolgend erläutert werden:

§ 5 Ziffer 2;

Der OR Jungingen entschied sich bei der Vergabe "Unter dem Hart, Teil 2" gegen nach der jetzigen Fassung mögliche Staffelung der Punktezahl für Kinder und wählte die Option "je haushaltsanhöriges Kind 30 Punkte". Nachdem diese Regelung vom VG Sigmaringen in dem zweiten Anfechtungsverfahren einer Überprüfung Stand hielt, empfiehlt die Verwaltung, aus Gründen der Rechtssicherheit die Altersstufenstaffelung aus der RLL zu streichen.

§ 8 Ziffer 2 und 3, § 9 Ziffer 2:

In der Praxis hat sich nach der Durchführung der beiden Vergabeverfahren Jungingen "Unter dem Hart Teil 2" gezeigt, dass die Vorschriften zur Auswahl der Grundstücke durch die Auswahlberechtigten bzw. Nachrückenden praktikabler, kompakter und klarer formuliert werden müssen.

§ 13 Ziffer 2 Absatz 2:

Die von den Bewerbenden in den bisherigen Vergaben vorgelegten Meldebescheinigungen waren zum Teil lückenhaft bzw. wiesen nicht die Daten aus, die sie zum vollständigen Beleg der von Bewerbenden gemachten Angaben hätten enthalten sein müssen. Dieser Problematik soll mit der Ergänzung in Buchstabe a) entgegengewirkt werden.

§ 13 Ziffer 2 Absatz 3:

Nach der grundsätzlichen Stichtagsregelung in § 3 Ziffer 2 Satz 1 ist der Zeitpunkt des Ablaufs der Bewerbungsfrist maßgeblich; zur leichteren Berechnung der 6-Monats-Frist soll hier ausnahmsweise der Anfangszeitpunkt der Bewerbungsfrist maßgeblich sein. Beim Schwerbehindertenausweis gilt die 6-Monats-Frist weiterhin nicht.

§ 17:

Auch hier waren aus den bisherigen Erfahrungen in der Praxis heraus Anpassungen vorzunehmen.

III. Zusammenfassung und Ergebnis

Die Verwaltung schlägt vor, die Änderungen der Rahmenleitlinie ohne die Aufnahme des Kriteriums "Ehrenamt" zu beschließen. Diese Änderungen sind aus Sicht der Verwaltung rechtssicher.

Die Aufnahme des Vergabekriteriums "Ehrenamt" bzw. "ehrenamtliche Tätigkeit" ist aus Sicht der Verwaltung mit nicht unerheblichen Rechtsrisiken behaftet und bergen so die Gefahr einer gerichtlichen Anfechtung.

Sollte entgegen dem Antrag bzw. der Empfehlung der Verwaltung eine Option zur Bepunktung des Ehrenamts in die Rahmenleitlinie aufgenommen werden, dann müsste die Antragstellung so formuliert werden:

Optionslösung Ehrenamt:

Die Änderungen der Rahmenleitlinie zur Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime im Stadtkreis Ulm vom 16.11.2022 gemäß der Fassung des Änderungstextes inkl. des Kriteriums "Ehrenamt" (Blaulichtorganisation und/oder jedwede ehrenamtliche Tätigkeit) zu beschließen.

Weiterhin nicht aufzunehmen ist das Vergabekriterium "Wartezeit", da mit Blick auf die bisherigen Judikate des Verwaltungsgerichts aus Sicht der Verwaltung mit hoher Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden muss, dass eine Anfechtung Erfolg hätte und die Vergabe gestoppt würde.

Die Ortschaftsräte wurden im Verlauf des Oktobers 2024 zu den geplanten Änderungen angehört. [Ergebnisse werden ergänzt]

IV. Vergabe von Baugrundstücken im Baugebiet "*Beim Brückle*", Ulm-Donaustetten (VergLL Ulm-Donaustetten) (kursiv: Arbeitstitel)

Das Verfahren zur Vergabe von Baugrundstücken im Baugebiet "*Beim Brückle*", Ulm-Donaustetten (VergLL Ulm-Donaustetten) (kursiv - Arbeitstitel) soll noch im Herbst 2024 starten.

Der Ortschaftsrat Gögglingen-Donaustetten wurde am 17.10.2024 zur Leitlinie angehört.
[Ergebnisse werden ergänzt.]

Nach Zustimmung durch den Hauptausschuss soll das Verfahren öffentlich bekanntgemacht werden.