



Sachbearbeitung	R 1 - Controllerin / Referentin - ZSD		
Datum	16.03.2022		
Geschäftszeichen	ZSD/R		
Beschlussorgan	Hauptausschuss	Sitzung am 24.03.2022	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 119/22

---

Betreff: Vergabe der Bauplätze für das Baugebiet "Unter dem Hart, Teil 2, Ulm-Jungingen"  
Entscheidung über das weitere Vorgehen

Anlagen:

### Antrag:

Die Vergabe der Bauplätze für das Baugebiet "Unter dem Hart, Teil 2, Ulm-Jungingen" wird aufgehoben.

Die Verwaltung wird beauftragt, die Vergabeleitlinien zu überarbeiten und ein neues Vergabeverfahren für das Baugebiet "Unter dem Hart, Teil 2, Ulm-Jungingen" durchzuführen.

Bernd Weinmann

---

Zur Mitzeichnung an:

BM 1, LI, ZSD/R

Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des  
Gemeinderats:

Eingang OB/G

Versand an GR

Niederschrift §

Anlage Nr.

## Sachdarstellung:

*Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.*

### A. Ausgangslage

#### I.

#### Vergabeverfahren

Mit ihrer Leitlinie für die Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime (VergLL) verfolgt die Stadt Ulm das städtebauliche Ziel des Erhalts eines örtlich in den Stadtteilen und Ortschaften gewachsenen Gemeinschaftslebens mit einer sozial stabilen Bewohnerstruktur. Die Vergabeleitlinie vom 18.07.2018 wurde am 23.06.2021 geändert. Die geänderte Fassung wurde am 30.06.2021 veröffentlicht und dem im Streit stehenden Vergabeverfahren zugrunde gelegt. Sie wurde ebenso wie die besonderen Vergabekriterien im streitgegenständlichen Vergabeverfahren von der Verwaltung und den satzungsgemäßen Gremien mit großer Sorgfalt ausgearbeitet. Gesetzliche Vorgaben auf Landesebene für die Vergabe von Baugrundstücken fehlen. Eine für eine rechtssichere Praxis gefestigte Rechtsprechung zur kommunalen Bauplatzvergabe hat sich bislang noch nicht herausgebildet. Das für die Stadt Ulm maßgebliche Verwaltungsgericht Sigmaringen ist erst dabei, aus Vergabe- und europarechtlichen Rechtssätzen praxistaugliche Vorgaben für die Gestaltung und Durchführung von Bauplatzvergaben zu entwickeln.

Der Hauptausschuss beschloss am 17.06.2021 die Vergabe von 49 Baugrundstücken im Baugebiet „Unter dem Hart – Teil 2, 2. Bauabschnitt in Ulm Jungingen“. Zugleich wurde beschlossen, dass die Vergabe der Grundstücke im Reißverschlussverfahren 3:1 an "Familien mit Kinder" und "Familien ohne Kinder" erfolgen solle („Reißverschluss-Regelung“). Die Antragsteller des hier interessierenden Gerichtsverfahrens bewarben sich am 28.07.2021 über die Online-Plattform „Baupilot“ um eines dieser Baugrundstücke. Der Hauptausschuss beschloss am 11.11.2021 die Zuteilung der Bauplätze mit der Maßgabe, dass die Bewerber, die bereits Wohneigentum in Form eines Gebäudes besitzen, bei der Vergabe nicht berücksichtigt würden („Ausschlussregelung“). Mit E-Mail vom 24.11.2021 wurde den Antragstellern über die Plattform "Baupilot" mitgeteilt, dass ihre Bewerbung nicht berücksichtigt werden könne.

Am 22.12.2021 stellten die Antragsteller beim Verwaltungsgericht Sigmaringen den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz. Jeder Bewerber, der an einer öffentlichen Ausschreibung teilnimmt, kann ein gerichtliches Eilverfahren zur Überprüfung der Auswahlentscheidung anstrengen mit der Begründung, in seinem Anspruch auf die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens verletzt worden zu sein. Unerheblich ist dabei, ob der Antragsteller eine reelle Chance auf einen Zuschlag hatte oder nicht.

## II.

### Beschluss des VG Sigmaringen vom 03.03.2022

Das Verwaltungsgericht Sigmaringen (VG Sigmaringen, Aktenzeichen 14 K 4018/21) beschloss am 3. März 2022:

"Der Antragsgegnerin wird es im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die Bauplätze für das Baugebiet „Unter dem Hart, Teil 2, Ulm-Jungingen“ zu vergeben und notarielle Kaufverträge abzuschließen, soweit dies auf einer Anwendung der Leitlinie der Stadt Ulm für die Vergabe von Baugrundstücken für Eigenheime in der Fassung vom 23.06.2021 sowie der Beschlüsse vom 17.06.2021 („Reißverschluss-Regelung“) und 11.11.2021 („Ausschlussregelung“) beruht."

Das VG begründet diese Entscheidung mit den nachfolgend dargestellten Feststellungen. Soweit zum Verständnis erforderlich, werden nachfolgend auch die aus Sicht der Verwaltung relevanten Gründe und Aspekte zu einzelnen Feststellungen des Gerichts erläutert.

#### 1. Beanstandungen bezüglich der Durchführung des Vergabeverfahrens

Das VG beanstandet in seinem Beschluss die Durchführung des Vergabeverfahrens in folgenden Punkten:

##### a) Reißverschlussverfahren "3:1"

aa) Formulierung im Ausschreibungstext

Das Gericht stellt fest, dass die vom HA vom 17.06.2021 beschlossene Reißverschluss-Regelung nicht korrekt veröffentlicht wurde. Der Text in der Ausschreibung lautete lediglich

*"Die Zuteilung erfolgt im Reißverschlussverfahren im Verhältnis von 3 : 1 von "Bewerber mit Kinder."*

Das Gericht führt hierzu aus:

"Hierbei fehlt es an der Erwähnung der „Bewerber ohne Kinder“. Es ist für einen außenstehenden Bürger nicht erkennbar, wie die Reißverschluss-Regelung ausgestaltet ist. Im Verhältnis zu welcher Vergleichsgruppe die „Bewerber mit Kinder“ stehen und welche Zahl ihnen zugeordnet ist – 3 oder 1 –, ist nicht erkennbar. Dass als Vergleichsgruppe „Bewerber ohne Kinder“ mit dem Faktor 1 gemeint sind, erschließt sich nicht. Dieses Kriterium wird auch nicht in der Vergaberichtlinie selbst erwähnt, auf die in der Veröffentlichung verwiesen wurde. Somit bleibt der Inhalt der „Reißverschluss-Regelung“ für die Bürger aufgrund dieser Veröffentlichung unklar. Zwar verlangt § 4 Abs. 1 Satz 5 Ziff. 1-3 der Vergabeleitlinie selbst nicht die Veröffentlichung der einzelnen Vergabekriterien, jedoch verlangt – wie oben ausgeführt - das Transparenzgebot, dass die Vergabekriterien im Voraus bekannt sind. Somit war die „Reißverschluss-Regelung“ in ihrer konkreten Ausgestaltung zu veröffentlichen, was in diesem Fall fehlerhaft geschehen ist. Allerdings findet sich auf der Internetplattform „Baupilot“ (<https://www.baupilot.com/ulm/unter-dem-hart-teil-2>, abgerufen am 02.03.2022) folgender Hinweis: „Die Zuteilung erfolgt im Reißverschlussverfahren im Verhältnis 3:1

von "Bewerber mit Kinder unter 18 Jahren" und "Bewerber ohne Kinder". Dies dürfte aber nicht ausreichen, um den Fehler bei der Veröffentlichung auf der Homepage der Antragsgegnerin und im Mitteilungsblatt der Ortsverwaltung Jungingen zu heilen. Es kann nicht erwartet werden, dass jeder Bewerber sich zumindest auch auf der Online-Plattform „Baupilot“ informiert."

bb) Verhältnis Reißverschluss-Regelung zu VergLL ungeklärt

Das Gericht hält es für bedenklich, dass der Beschluss des Hauptausschusses vom 17.06.2021 lediglich dahingehend lautet, dass die Vergabe im Reißverschlussverfahren erfolgen und im Übrigen die Vergabeleitlinie gelten soll. In der Veröffentlichung sei die Reißverschluss-Regelungen neben der Vergabeleitlinie aufgeführt, ohne auf ein etwaiges Rangverhältnis dieser Regelung einzugehen. Damit sei nicht bestimmt, wie sich die Reißverschluss-Regelung zum Punktesystem in der Vergabeleitlinie verhalte.

cc) Zwei Bewerberlisten statt einer Bewerberliste

Bedenken äußert das Gericht auch in Bezug auf die Tatsache, dass die Vergabeleitlinie in sämtlichen Regelungen nur von einer Bewerberliste spricht; die Erstellung von zwei Listen ließe sich der Vergabeleitlinie nicht entnehmen.

dd) Begriff "Kinder" unbestimmt

Nach Auffassung des VG ist der Begriff "Kinder" in der Reißverschluss-Regelung nicht hinreichend bestimmt. So sei unklar, ob damit beispielsweise nur minderjährige und/oder nur haushaltsangehörige Kinder gemeint seien. Eine nähere Begriffsbestimmung, die dem Transparenzgebot genügen würde, sei nicht erkennbar. Bedenklich sei, dass die Online-Plattform "Baupilot" nur "Bewerber mit Kindern unter 18 Jahren" und "Bewerber ohne Kinder" unterscheide, demgegenüber aber in der Vergabeleitlinie der Punktekatalog die Vergabe von Punkten an "je haushaltsangehöriges Kind" (§ 4 Abs. 16 und 18 LWoFG) vorsehe.

## **b) Nachträglicher Ausschluss von Bewerbern**

Das Gericht stellt fest, dass der Beschluss des Hauptausschusses vom 11.11.2021 über den nachträglichen Ausschluss von Bewerbern mit einem Baugrundstück oder Eigenheim gegen das Transparenzgebot verstößt. Das Gericht begründet diesen Verstoß damit, dass diese Regelung erst während des laufenden Vergabeverfahrens eingeführt wurde. Damit dürfte laut Gericht gegen die rechtliche Vorgabe verstoßen worden sein, dass die Vergabekriterien im Voraus bekannt sein müssen. Nach Ansicht des Gerichts hätte das Verfahren aufgehoben und mit entsprechend angepassten Kriterien neu durchgeführt werden müssen.

Der Ausschluss von Bewerbern, denen ein Baugrundstück oder Eigenheim gehört oder gehört hat, geht auf § 5 Absatz 4 Satz 1 VergLL zurück und die nun strittige Beschlussfassung wurde dem Hauptausschuss von der Verwaltung vorgeschlagen, weil nach den Punktebewertungen der eingegangenen Bewerbungen überproportional viele solcher Bewerber zum Zuge gekommen wären. Dieses Ergebnis hätte aus Sicht der Verwaltung mit dem Ziel einer "sozialen" Vergabe nicht in Einklang gestanden.

### **c) Kritik an der Punkteberechnung**

Das Gericht hat festgestellt, dass in Einzelfällen die Summe der Gesamtpunktzahl fehlerhaft entgegen den Vorgaben der Leitlinie berechnet wurde. § 5 Absatz 2 Satz 2 VergLL schreibt vor, dass die Summe der zusammengerechneten Punkte für die Kriterien der "Ortsansässigkeit" (ehrenamtliche Tätigkeit, Ortsansässigkeit, Arbeitsstelle in Ulm) nicht höher sein darf als die Summe der zusammengerechneten Punkte für die "Sozialkriterien" (Familienstand, Kinder, Wartezeit). Diese Regelung ist zwingend. Sie beruht auf einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu Bauplatzvergaben und der hierauf erfolgten Einigung zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik. Das Programm "Baupilot" rechnet die Punkte ohne Berücksichtigung dieser Regel zusammen.

### **d) Vergabe der Ehrenamtspunkte**

Das Gericht führt aus, dass nach § 5 Abs. 2 S. 1 Ziff. 4 VergLL eine Vergabe von bis zu 5 Punkten eine ehrenamtliche Tätigkeit "in einer herausragenden oder arbeitsintensiven Funktion (z. B. Feuerwehr, Trainer-/Jugendarbeit, Vorstandstätigkeit)" verlangt. Es stellt nach eigenen Worten "zahlreiche Ungereimtheiten" bei der Vergabe der Ehrenamtspunkte fest. Diese Feststellung des Gerichts beruht auf dem Umstand, dass die Verwaltung dem Ortschaftsrat eine Handlungsempfehlung für die Vergabe der Punkte für ehrenamtliche Tätigkeiten reichte. In dieser Handlungsempfehlung wurde die in der Leitlinie vorgesehene Vergabe von bis zu 5 Punkten näher konkretisiert. Das Gericht bemängelt zum einen, dass die Handlungsempfehlung bzw. die darin vorgenommenen Konkretisierungen nicht mit der Regelung der Leitlinie über die Vergabe von Punkten für ehrenamtliche Tätigkeiten in Einklang stünden und in mehreren Einzelfällen Bewerbern Punkte entgegen den Vorgaben in der Handlungsempfehlung bzw. im Widerspruch zur Regelung in der Leitlinie vergeben bzw. nicht vergeben wurden.

So konnte nach der Handlungsempfehlung bereits ein "einfaches" Mitglied 1 - 2 Punkte erhalten, obwohl die Leitlinie eine "herausragende oder arbeitsintensive Funktion" verlangt. 5 Punkte konnten laut Handlungsempfehlung für eine "herausragende Tätigkeit" vergeben werden. Als herausragend galten zwei ehrenamtlich tätige Bewerber, was gegen § 5 Absatz 3 VergLL verstößt, weil bei mehreren Bewerbern (z.B. Eheleute) nur die Bewerbung mit der höheren Punktzahl gewertet wird; eine wechselseitige Zurechnung von Ehrenamtspunkten ist bei "Bewerberpaaren" nach der Leitlinie also ausgeschlossen. Ein ehrenamtlicher IHK-Prüfer erhielt trotz Nachweis 0 Punkte. Mehrere Bewerber erhielten 0 Punkte trotz des Nachweises kirchlicher Dienste, wofür laut Handlungsempfehlung 1 bis 2 Punkte vorgesehen waren. Ein seit September 2019 tätiger ehrenamtlicher Feuerwehrmann erhielt 3 Punkte, obwohl die Vergabeleitlinie eine Tätigkeit seit mindestens 3 Jahren vorschreibt.

Die Handlungsempfehlung der Verwaltung stelle, so das Gericht weiter, eine nachträgliche Änderung der vom Gemeinderat beschlossenen Vergabekriterien dar und sei daher nach Auffassung des Gerichts mit dem Transparenzgebot nicht vereinbar.

## 2. Beanstandung von Bestimmungen der Vergabeleitlinie

Das Gericht hält einzelne Regelungen in der Vergabeleitlinie für nicht zulässig.

Im Einzelnen:

### **a) Abweichungsklausel (§ 2 Abs. 3 VergLL)**

Die Abweichungsklausel § 2 (Vergabegrundsätze) in der Vergabeleitlinie lautet:

*"In besonders begründeten Fällen kann **im** [Hervorhebung d. d. Uz.] Verfahren ausnahmsweise, namentlich zur Vermeidung von untragbaren Ergebnissen, von den Vorgaben dieser Leitlinie abgewichen werden. Die besonderen Gründe für die Abweichung sind in verfahrensabschließenden Beschluss des Hauptausschusses darzulegen."*

Die Verwaltung hielt diese Regelung bei der Gestaltung der Vergabeleitlinie für erforderlich, um untragbare Ergebnisse zu vermeiden, die sich mit dem Ziel der Leitlinie, ein örtlich in den Stadtteilen und Ortschaften gewachsenes Gemeinschaftsleben mit einer sozial stabilen Bewohnerstruktur zu erhalten, nicht vereinbaren lassen.

Diese Klausel hält das Gericht gleichwohl für rechtswidrig, weil die Regelung es ermögliche, während des laufenden Verfahrens von den Vergabekriterien abzuweichen (Beschluss Seite 17 Mitte). Hierzu führt das Gericht a. a. O. aus:

*"Diese Regelung widerspricht den oben genannten Anforderungen, nach welchen die Vergabekriterien im Voraus bekannt sein müssen. Sollte sich im laufenden Vergabeverfahren herausstellen, dass die Anwendung der Vergabeleitlinie zu untragbaren Ergebnissen führt, dürfte wohl nur ein Abbruch des laufenden Verfahrens und die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens auf der Grundlage vorab bekannt zu gebender neuer Kriterien mit dem Transparenzgebot vereinbar sein."*

### **b) Eigentümerausschlussklausel (§ 5 Abs. 4 S. 1 VergLL)**

Diese Klausel lautet wie folgt:

*"Bewerbern soll in der Regel alleine oder zusammen mit anderen (z.B. Baugemeinschaft) kein Baugrundstück oder Eigenheim im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 gehören oder **gehört haben**. Soweit aus der Bewerbung nicht ersichtlich, müssen die für die Bewertung nach Absatz 2 Satz 1 maßgeblichen Kriterien bis zum Ablauf der in der Bekanntmachung nach § 4 Absatz 1 Satz 5 Nr. 2 genannten Frist nachgewiesen werden, um bei der Aufstellung der Bewerberliste Berücksichtigung zu finden."*

Das Gericht ist der Meinung, dass es keine sachlichen Gründe gebe, die es rechtfertigten, Bewerber, die nicht mehr über ein Baugrundstück oder Eigenheim verfügen, auszuschließen ("... gehört haben.").

### **c) Wartezeit-Regelungen (§§ 2 Abs. 1 S. 3, 5 Abs. 2 S. 1 Ziff. III VergLL)**

Die VergLL enthält hierzu folgende Regelungen:

§ 2 Abs. 1 S. 3 VergLL:

*"Mit dem in die Vormerkliste eingetragenen Datum, das dem Tag des Eingangs des Vormerkungsbegehrens entspricht, beginnt die Wartezeit nach § 5 Absatz 2 Satz 1 Ziffer III zu laufen."*

§ 5 Abs. 2 S. 1 Ziff. III VergLL:

*"III. Wartezeit  
je angefangenes Jahr ab der ersten Bewerbung bis zum Ablauf der laufenden Bewerbungsfrist; bei Ausschlagung einer Zuteilung aus einer früheren Vergabe in demselben Stadtteil bzw. derselben Ortschaft beginnt die die Wartezeit erst ab der Ausschlagung zu laufen"*

Das Gericht hält diese beiden Regelungen für widersprüchlich und stellt mit folgenden Ausführungen eine Verletzung des Transparenzgrundsatzes fest:

*"Nach § 5 Abs. 2 Ziffer III der Vergabeleitlinie wird bei der Bepunktung eine Wartezeit ab der ersten Bewerbung berücksichtigt. Dies steht aber im Widerspruch zu § 2 Abs. 1 Satz 3 der Vergabeleitlinie. Hiernach beginnt die Wartezeit nach § 5 Abs. 2 Ziff. III ab dem Datum des Eintrags in die Vormerkliste zu laufen. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 der Vergabeleitlinie können sich Kaufinteressenten außerhalb des Vergabeverfahrens jederzeit in die Vormerkliste eintragen lassen. Ob nun auf die erste Bewerbung oder auf den Eintrag in die Vormerkliste oder für den Fall, dass sowohl eine Vormerkung als auch eine Bewerbung erfolgt ist, den früheren der beiden Zeitpunkte abgestellt wird, ist nicht eindeutig erkennbar."*

### **d) Punktevergabe für Ehrenämter (§ 5 Abs. 2 S. 1 Ziff. 4 VergLL)**

Das Gericht stellt eine Verletzung des Bestimmtheitsgebots fest; es sei nicht hinreichend bestimmt, nach welchen Kriterien der weite Spielraum von 0 - 5 Punkten ausgefüllt werde. So sei nicht hinreichend erkennbar, ob für die Bepunktung die Intensität, der Zeitraum oder die Anzahl der ehrenamtlichen Tätigkeiten entscheidend ist.

### **e) Bepunktung ortsansässiger Bewerber (§ 5 Abs. 2 S. 1 Ziff. V lit. b) VergLL)**

Das Gericht hält es für nicht zulässig, die Ortsansässigkeit vom Wohnsitz der Eltern bzw. eines Elternteils ableiten zu können. Die Regelung erfasse Personen, deren Eltern zwar ortsansässig seien, selbst aber zu der Ortschaft keinerlei Bezug hätten. Deren Begünstigung habe lediglich den Zweck der Familienzusammenführung, welche die Vergabeleitlinie aber wohl nicht als Zweck vorsehe. Zudem würden solche Personen benachteiligt, die keine Eltern mehr haben, was mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz problematisch sei.

## f) Deckelungsklausel für die Berücksichtigung der Ortsansässigkeitspunkte (§ 5 Abs. 2 S. 2 VergLL)

Das Gericht hält die Deckelungsbestimmung in § 5 Abs. 2 S. 2 VergLL

*"Die Punkte aus Ziff. IV - VI dürfen zusammen max. die Hälfte der Gesamtpunktzahl betragen"*

für missverständlich. Hierzu führt das Gericht aus:

"Es könnte bedeuten, dass von vornherein die Punkte für die Ziffern IV bis VI durch die für die Ziffern I bis III vergebenen Punkte beschränkt sind. Beispielsweise dürfte so verstanden ein Bewerber, welcher in den Ziffern I-III 5 Punkte erhält, in den Punkten IV-VI höchstens ebenfalls 5 Punkte erhalten, also insgesamt höchstens 10 Punkte. Die Regelung könnte aber auch bedeuten, dass zunächst die Gesamtpunktzahl ohne Einschränkung bezüglich der „Ehrenamtspunkte“ ermittelt wird und erst in einem zweiten Schritt die Punktzahl für die Ziffern IV-VI auf die Hälfte dieser Gesamtpunktzahl beschränkt wird. Beispielsweise würde bei einem Bewerber, welcher in den Ziffern I -III 5 Punkte erhält, zunächst die Gesamtpunktzahl einschließlich der Ziffern IV-VI ermittelt. Würde dieser Bewerber beispielsweise für Ehrenamtliches Engagement in Ulm, Ortsansässigkeit und Arbeitsstelle insgesamt 11 Punkte erreichen, dann ergäbe sich zunächst eine Gesamtpunktzahl von 16. Die Hälfte der Gesamtpunktzahl wäre dann 8, sodass die Ehrenamtspunkte ebenfalls auf 8 zu reduzieren wären und die Gesamtpunktzahl im zweiten Schritt 13 Punkte betrüge (5 Punkte aus den Ziffern I-III plus 8 Punkte aus den Ziffern IV-VI). Der Wortlaut über die Berechnung der Punkte ist daher zweideutig und nicht hinreichend konkret."

## 3. Vom VG bestätigte Regelungen und Verfahrenshandlungen

### a) Vergabeleitlinie weiterhin gültig

Die Bestimmungen der Vergabeleitlinie und damit auch die Konzeption der Bauplatzvergabe im Stadtkreis Ulm blieben vom Gericht im Großen und Ganzen unangetastet. Sie können auch weiterhin bei künftigen Bauplatzvergaben die Grundlage bilden. Im Einzelnen:

- § 1 (Gegenstand, Anwendungsbereich, Ziele)

Die städtebaulichen bzw. bevölkerungspolitischen Ziele der Vergabeleitlinie gelten auch weiterhin. Ziel der Leitlinie ist auch weiterhin der Erhalt eines örtlich in den Stadtteilen und Ortschaften gewachsenen Gemeinschaftslebens mit einer sozial stabilen Bewohnerstruktur.

- § 2 (Vergabegrundsätze)

Auch bei den künftigen Bauplatzvergaben gilt, dass die Stadt Baugrundstücke in einem transparenten Verfahren diskriminierungsfrei vergeben wird. Der Hauptausschuss bleibt das zentrale Gremium, das sowohl über die Ausgestaltung konkreter Vergabekriterien bei der Eröffnung des Verfahrens entscheidet als auch am Ende des Verfahrens über den Zuschlag.

- § 3 (Bewerber)

Es bleibt dabei, dass sich die Ausschreibung von Bauplätzen nur an volljährige natürliche Personen richtet, die auf dem Baugrundstück ein selbst genutztes Eigenheim bauen wollen.

- § 4 (Eröffnung des Verfahrens, öffentliche Bekanntmachung)

Der Hauptausschuss beschließt auch künftig die Eröffnung des Vergabeverfahrens und bestimmt etwaige baugebietsspezifische Vergabekriterien. Allerdings zwingt die Gerichtsentscheidung dazu, eine eventuelle Bepunktung für ehrenamtliche Tätigkeiten unter Nennung der konkreten Ehrenämter und Punkte am Beginn des Vergabeverfahrens in die Ausschreibung mit aufzunehmen; eine nachträgliche Punktvergabe im Ortschaftsrat ist mit Blick auf die strengen Vorgaben der Rechtsprechung zum Transparenzgebot nicht mehr möglich. Weiterhin wird aber der Ortschaftsrat bei Bauplatzvergaben in den Ortschaften bestimmen, wie ehrenamtliche Tätigkeiten bei der Ausschreibung bepunktet werden sollen. Die Gestaltung dieser Kriterien muss künftig in enger Abstimmung mit einer juristischen Beratung erfolgen.

- § 5 (Vergabekriterien, Bewerberliste)

Das Herzstück der Leitlinie bleibt von der VG-Entscheidung unangetastet. Das bedeutet, dass auch künftig bei der Ulmer Bauplatzvergabe ein Punktesystem zur Anwendung kommen wird, mit dem die Vergabe der Bauplätze entsprechend dem Ziel der Leitlinie, ein örtlich in den Stadtteilen und Ortschaften gewachsenes Gemeinschaftsleben erhalten mit einer sozial stabilen Bewohnerstruktur, gesteuert werden soll.

- § 6 (Zuteilung, Benachrichtigung der Bewerber)

Am grundsätzlichen Verfahren, die Bewerber transparent über den Ausgang ihrer Bewerbung zu unterrichten, wird sich auch künftig nichts ändern.

- § 7 (Nachrückeverfahren)

Auch das Nachrückeverfahren, wie es in der derzeitigen Fassung der Leitlinie ausgestaltet ist, blieb vom Verwaltungsgericht unangetastet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Leitlinie in der jetzigen Fassung nahezu durchweg auch bei künftigen Vergaben die Richtschnur bleiben kann.

## **b) Vom Gericht zugelassene Verfahrenshandlungen**

Das VG hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen das vom Hauptausschuss beschlossene Reißverschlussverfahren geäußert, sondern "nur" formale Mängel an der Umsetzung beanstandet. Und für zulässig hält es das VG wohl auch, die Punktevergabe für ehrenamtliche Tätigkeiten näher zu konkretisieren bzw. bei der Höhe der zu vergebenden Punkte zu differenzieren. Um hier mehr Rechtssicherheit zu erlangen, wird man aber künftig wohl schon vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens Festlegungen (Ehrenämter, Punkte) treffen müssen.

Ausdrücklich offen gelassen hat das VG, inwieweit die Digitalisierung des Bewerbungsverfahrens über die Plattform "Baupilot" zulässig ist. Die Verwendung des "Baupilot" bringt gleichwohl Rechtsunsicherheiten mit sich. In dem vorliegenden Vergabeverfahren wurden nur eine solche Anzahl an bestplatzierten Bewerbungen von der Verwaltung überprüft, die in etwa der vierfachen Zahl der zur Verfügung stehenden Bauplätze entspricht. Nach einer Entscheidung des VG Sigmaringen in einer anderen Bauplatzvergabe einer anderen Gemeinde müssen aber alle Bewerbungen von der Verwaltung geprüft werden (VG Sigmaringen, Beschluss vom 21. Dezember 2020, 7 K 3840/20, juris Rn. 64). Eine ausschließlich digitalisierte Vorprüfung des Großteils der Bewerbungen dürfte daher nicht zulässig sein. Die vom VG festgestellten Mängel bei der Summenbildung der Punkte müssten zunächst abgestellt werden. Ohnehin muss den

Bewerbern nach dieser Entscheidung freigestellt werden, sich auch schriftlich zu bewerben. Inwieweit die Plattform "Baupilot" angesichts weiterhin bestehender Rechtsunsicherheiten künftig eingesetzt werden kann, muss also noch eingehend geklärt werden.

## **B. Weiteres Vorgehen**

Nach derzeitiger Sach- und Rechtslage sind zwei Alternativen möglich. Entweder die Anfechtung des Beschlusses des VG Sigmaringen durch ein Rechtsmittel (nachfolgend I.) oder die Aufhebung des streitgegenständlichen Vergabeverfahrens und eine Neuvergabe der Bauplätze (nachfolgend II.).

### **I.**

#### **1. Alternative:**

#### **Beschwerde zum Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg**

Der Beschluss des VG Sigmaringen kann mit dem Rechtsmittel der Beschwerde zum Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH BW) angefochten werden. Die Frist zur Einlegung der Beschwerde endete mit Ablauf des 21.03.2022. Zur Wahrung des Rechtsmittels hat die Verwaltung fristwährend Beschwerde eingelegt. Die Beschwerde muss bis spätestens 07.04.2022 begründet werden, falls sich der Hauptausschuss für eine Durchführung des Beschwerdeverfahrens entscheiden sollte.

Nach § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO muss eine Beschwerde die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist. Eine Beschwerde muss Fehler bei der Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichts darlegen. Das Beschwerdeverfahren ist ein Rechtsverfahren, vergleichbar mit einem Revisionsverfahren, und keine weitere Tatsacheninstanz. Der Verwaltungsgerichtshof "übersetzt" die gesetzliche Anforderung an eine hinreichende Begründung einer Beschwerde wie folgt (aus VGH BW, Beschluss vom 12.04.2002, 7 S 653/02, veröffentlicht in NVwZ 2002, S. 882):

"Stützt das VG sein Ergebnis alternativ auf mehrere Begründungen, muss die Beschwerde alle Begründungen aufgreifen, sich mit diesen auseinandersetzen und in Zweifel ziehen. Lässt der Beschwerdeführer eine tragende Begründung unangefochten, so hat er nicht dargelegt, weshalb die Entscheidung des VG zu ändern ist."

Das bedeutet: um erfolgreich gegen den Beschluss des VG Sigmaringen vorgehen zu können, dürfte **keiner** der oben dargestellten Feststellungen des VG Sigmaringen zutreffend sein. Umgekehrt formuliert: wenn der Verwaltungsgerichtshof in Mannheim auch nur **einen einzigen** vom VG festgestellten Rechtsfehler für zutreffend hält, wird die Beschwerde kostenpflichtig zurückgewiesen. Damit muss hier leider gerechnet werden.

Nach Einschätzung der Verwaltung scheidet eine Beschwerde im Hinblick auf die vom VG in seinem Beschluss angeführte obergerichtliche bzw. höchstrichterliche Rechtsprechung vor allem hinsichtlich folgender Feststellungen des VG:

## 1. Reißverschlussregelung im Eröffnungsbeschluss des Hauptausschusses

Einer der tragenden Gründe der VG-Entscheidung ist, dass gegen das Transparenzgebot verstoßen wurde, weil die Reißverschluss-Regelung in Verbindung mit der Vergabeleitlinie nicht hinreichend bestimmt sei. Das Transparenzgebot verlange bei Vergabeentscheidungen in inhaltlicher Hinsicht, dass die aufgestellten Vergabekriterien so klar und eindeutig formuliert sind, dass jeder verständige und durchschnittliche Bewerber sie gleichermaßen verstehen und seine Chancen hierauf abschätzen kann.

Dass das VG Sigmaringen vorliegend diesen allgemein anerkannten Maßstab an ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren anlegt, ist nicht angreifbar (vgl. nur VGH BW, 8 S 841/94, Urteil vom 27.01.1995, juris Rn. 36). Wir haben es bei der Bauplatzvergabe mit einer öffentlich-rechtlichen Vergabeentscheidung zu tun (so schon VG Sigmaringen 7 K 3840/20, Beschluss vom 21.12.2020, 7 K 3840/20, juris Rn. 65 ff.; VG Sigmaringen, 3 K 7459/18, Beschluss vom 17.06.2019, juris Rn. 11;).

Vergleicht man an die Feststellungen des VG mit den Vorgaben der gefestigten obergerichtlichen Rechtsprechung zur Einhaltung des Transparenzgebots, muss man objektiv feststellen, dass das in einem Vergabeverfahren gültige Transparenzgebot, wonach Vergabekriterien so klar und eindeutig formuliert sein müssen, dass jeder verständige und durchschnittliche Bewerber sie gleichermaßen verstehen und seine Chancen hierauf abschätzen kann, im vorliegenden Vergabeverfahren jedenfalls mit Blick auf die Reißverschluss-Regelung verletzt wurde.

Die Feststellungen des VG Sigmaringen zu Rechtsfehlern im Reißverschlussverfahren sind mithin nicht mit Erfolg angreifbar.

## 2. Abweichungsklausel in der Vergabeleitlinie

Ein weiterer tragender Grund für die Entscheidung ist laut VG-Beschluss die Abweichungsklausel in § 2 Abs. 3 der Vergabeleitlinie (VergLL). Das VG führt als Maßstab für eine ordnungsgemäße Vergabe kommunaler Baugrundstücke die hierzu ergangene EuGH-Rechtsprechung an, wonach Kriterien solcher Vergabeentscheidungen im Voraus bekannt sein müssen (EuGH, Urteil vom 08.05.2013, C-197/11 und C-203/11).

Nach dem Wortlaut von § 2 Abs. 3 VergLL soll ja "i m", also während eines laufenden Vergabeverfahrens, von den Vorgaben der VergLL abgewichen werden können. Diese Bestimmung wurde in guter Absicht seinerzeit in die VergLL aufgenommen, um während des Vergabeverfahrens noch eingreifen zu können, um unbillige Ergebnisse zu verhindern. Im hier interessierenden Vergabeverfahren wurde von dieser Abweichungsklausel auch Gebrauch gemacht. Gleichwohl dürfte die Feststellung des VG

"Diese Regelung widerspricht den oben genannten Anforderungen, nach welchen die Vergabekriterien im Voraus bekannt sein müssen."

aus vergaberechtlicher Sicht zutreffend sein. Denn die Abweichungsklausel in der Vergabeleitlinie eröffnet in der Tat die Möglichkeit späterer Abweichungen von den bei der Verfahrenseröffnung bekanntgegebenen Vergabekriterien. Man kommt deshalb auch hier aufgrund der vom VG herangezogenen der EuGH-Rechtsprechung zu dem Ergebnis, dass die Feststellung des VG Sigmaringen nicht mit Erfolg angreifbar ist.

### 3. Vergabe der Punkte für ehrenamtliche Tätigkeiten

Die vom VG festgestellten Mängel bzw. Widersprüchlichkeiten bei der Vergabe der Punkte für ehrenamtliche Tätigkeiten sind so schwerwiegend, dass der VGH im Rahmen einer Beschwerde nicht davon überzeugt werden könnte, dass die diesbezüglichen Feststellungen des VG falsch sind.

Nach Einschätzung der Verwaltung muss zusammenfassend leider konstatiert werden, dass eine Beschwerde gegen den Beschluss des VG keine Aussicht auf Erfolg hat.

Ob und in welcher Tiefe sich der VGH mit anderen Teilen des VG-Beschlusses inhaltlich auseinandersetzen würde, liegt in seinem Ermessen. Es ist also auch bei einer Zurückweisung einer Beschwerde völlig offen, inwieweit eine VGH-Entscheidung mit Blick auf ein neues Vergabeverfahren Rechtssicherheit schaffen würde. Vor allem aber lässt sich überhaupt nicht voraussagen, wann der VGH über eine Beschwerde entscheiden wird.

Theoretisch könnte das Gerichtsverfahren in der zweiten Instanz auch durch eine Rücknahme des Antrags der Antragsteller oder einen Vergleich beendet werden. Dies würde aber im Ergebnis der Stadt Ulm nicht weiterhelfen. Denn andere Bewerber, die ebenfalls nicht zum Zuge gekommen sind, könnten in gleicher Weise wie die jetzigen Antragsteller beim Verwaltungsgericht Sigmaringen einen Verkaufsstopp erwirken. Zwar würde eine Antragsrücknahme während des Beschwerdeverfahrens formal den Verkauf der Bauplätze wieder ermöglichen. Die besondere Verantwortung der Stadt Ulm gegenüber allen Kaufinteressenten, die sich um einen Bauplatz in dem hier interessierenden Baugebiet beworben haben, würde aber einem solchen Vorgehen wohl entgegenstehen. Denn die vom VG festgestellten Mängel verletzen alle Bewerber in ihrem Anspruch auf ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren, egal ob sie nun formal zuteilungsberechtigt sind oder nicht.

Die Verwaltung schlägt daher vor, von der Durchführung eines Beschwerdeverfahrens abzusehen.

II.

#### 2. Alternative:

#### Aufhebung des Vergabeverfahrens

Das Vergabeverfahren ist formal noch nicht beendet. Das Gericht hat im Rahmen des Eilrechtsschutzes weder das Verfahren insgesamt noch die Leitlinie aufgehoben. Vielmehr hat es den weiteren Fortgang des Verfahrens gestoppt, nämlich den Verkauf der Bauplätze.

Um der Verwaltung einen zeitnahen Verkauf der Bauplätze zu ermöglichen, empfiehlt die Verwaltung entsprechend den Hinweisen des Gerichts im Beschluss die streitgegenständliche Vergabe aufzuheben, die Vergabekriterien anzupassen und baldmöglichst die Vergabe der Bauplätze in dem hier interessierenden Baugebiet neu durchzuführen.

Die Aufhebung der Vergabe hätte zur Folge, dass das Gerichtsverfahren in der Hauptsache erledigt wird. Einem langwierigen Beschwerdeverfahren, das auch von den im Gerichtsbeschluss aufgeführten Beigeladenen durchgeführt werden könnte, würde so der Boden entzogen.

Schadenersatzforderungen der vermeintlich "Zuschlagsberechtigten" wegen Aufwendungen, die sie im Vertrauen auf den Erwerb der Baugrundstücke getätigt haben, stehen nach einer Aufhebung des Vergabeverfahrens nicht im Raum. Aus den Leitlinien bzw. ihrer Anwendung können Rechtsansprüche nicht hergeleitet werden (vgl. § 1 Abs. 4 VergLL). Nach der zivilgerichtlichen Rechtsprechung kommt bei

fehlerhaften und deshalb aufgehobenen öffentlichen Ausschreibungen zwar eine Haftung nach den Grundsätzen des Verschuldens bei Vertragsverhandlungen (culpa in contrahendo) grundsätzlich in Betracht. Diese Haftung ist aber auf den Ersatz der durch Beteiligung an der Ausschreibung entstandenen unmittelbaren Aufwendungen bzw. Unkosten (z.B. Porto, Kopiekosten etc.) beschränkt. Die Verwaltung hat zu diesem Punkt noch keine abschließende Bewertung vorgenommen. Dass die zuschlagsberechtigten Bewerber, die am Gerichtsverfahren als Beigeladene beteiligt sind, frustriert sind über die nun eingetretenen Entwicklungen, ist für die Verwaltung absolut nachvollziehbar und zutiefst zu bedauern. Die Verwaltung geht im Rahmen einer Infoveranstaltung auf diese Bewerber zu.

### **III.**

#### **Weiteres Vorgehen**

Der Ortschaftsrat von Jungingen berät die Angelegenheit in einer Sondersitzung am 21.03.2022. Über das Beratungsergebnis des Ortschaftsrates wird in der Sitzung informiert.

Die Verwaltung schlägt nach alledem vor, die Vergabe aufzuheben, um einen Verkauf der Baugrundstücke nach der Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens auf der Grundlage überarbeiteter Vergabebestimmungen in der Leitlinie zügig zu ermöglichen.