



Muster des Gemeindetags für kommunalen Bauplatzvergabekriterien zur Umsetzung der EU-Kautelen (Muster-Bauplatzvergabekriterien)

Hintergrund zum Muster:

Die Vergabe des Baulands durch die Gemeinden erfolgt seit jeher im Wege pflichtgemäßer Ermessensausübung unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG), der Transparenz, der Diskriminierungsfreiheit sowie der Bestimmtheit.¹ Um ihr Vergabeermessen zu konkretisieren, stellen Städte und Gemeinden regelmäßig Bauplatzvergabekriterien auf. Dies ist in der Rechtsordnung und der Rechtsprechung allgemein anerkannt und wurde in diesen Grundzügen auch nicht von der Kommission der Europäischen Union in Zweifel gezogen. Die Gemeinde hat bei der Aufstellung der Vergabekriterien und deren Anwendung insofern einen weiten Spielraum. Sie darf ihre Vergabepaxis grundsätzlich – soweit diese von sachlichen und nachvollziehbaren Gesichtspunkten getragen wird – danach ausrichten, welches Ziel sie mit der Vergabe von Grundstücken erreichen will.² Dabei darf sie in den Bauplatzvergabekriterien bis zu einem bestimmten Grad auch pauschalierende Regelungen treffen. Verboten ist ihr lediglich die Aufstellung von Bauplatzvergabekriterien nach unsachlichen bzw. willkürlichen Gesichtspunkten.³

Bei der Bereitstellung von Bauland handeln Städte und Gemeinden im Bereich der durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Art. 71 Abs. 1 der Landesverfassung Baden-Württemberg verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.⁴ Demnach steht es im Ermessen der jeweiligen Gemeinde, ob und inwieweit sie in ihrem Eigentum befindliches Bauland an Private vergibt. Einen Rechtsanspruch auf Zuteilung gemeindlicher Grundstücke gibt es grundsätzlich nicht. Vielmehr hat der Einzelne, soweit sich eine Gemeinde zur Vergabe von Grundstücken entschließt, lediglich einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung.⁵ Zur Eingrenzung ihres weiten Vergabeermessens kann eine Gemeinde Bauplatzvergabekriterien aufstellen, an denen sie ihre Zuteilungsentscheidung ausrichtet. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass es sich bei den Bestimmungen der Bauplatzvergabekriterien, die eine Gemeinde bei der Auswahl der Bewerber um ein Grundstück heranzieht, nicht um Rechtsnormen, sondern um ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften handelt, die im Verhältnis der Gemeinde zum Bürger Außenwirkung entfalten.⁶ Hierdurch kommt es dann zu einer Selbstbindung der Gemeinde, mit der Folge, dass die betroffenen Grundstücke nur nach Maßgabe der Bauplatzvergabekriterien vergeben werden dürfen. Weicht die Gemeinde von diesen ab, so kann der hierdurch Benachteiligte eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG geltend machen.⁷ Da ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften keiner eigenständigen richterlichen Auslegung unterliegen, können die Bauplatzvergabekriterien nicht in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angegriffen werden.⁸ Sie können gerichtlich nur beanstandet werden, wenn sich sachliche Gründe für die getroffenen Regelungen nicht finden lassen.⁹

Die Frage, ob Einheimischenmodelle bei der Bauplatzvergabe von Städten und Gemeinden rechtlich zulässig sind, war lange Zeit umstritten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied Anfang Mai 2013 (Az. C-197/11 und C-203/11), dass Gemeinden Bauland nicht bevorzugt an Käufer vergeben dürfen, die eine besondere Bindung zur Gemeinde haben, also an Einheimische – d.h. jedenfalls nicht ohne eine Rechtfertigung durch das Allgemeinwohl. Die Bundesregierung hat daraufhin gemeinsam mit der bayerischen Staatsregierung Mitte des Jahres 2017 in Abstimmung mit der Europäischen Kommission neue Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von

¹ vgl. Heck/Pauge, BWGZ 14/2019, S. 690.

² vgl. Heck/Pauge, BWGZ 14/2019, S. 690.

³ VG München, Beschluss vom 24.07.2015, Az. M 11 E 15.1923; juris Rn. 54.

⁴ BVerwG 92, 56, 62.

⁵ Heck/Pauge, BWGZ 14/2019, S. 691.

⁶ VGH Schleswig, Urteil vom 17.07.1998, Az. 6 B 61/98.

⁷ vgl. nur OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.02.1996, Az. 7 A 10802/95; BayVGH, Beschluss vom 23.02.2009, Az. 4 ZB 07.3484 – juris Rn. 8.

⁸ vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.06.1992, Az. 4 S 1213/90.

⁹ Bayerischer VGH, Beschluss vom 17.05.1994, Az. 4 Ce 94.914; VG München, NVwZ-RR 1997, 375.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

Baugrundstücken im Rahmen des sogenannten Einheimischenmodells¹⁰ (als „EU-Kautelen“ bezeichnet) entwickelt, um eine rechtssichere Ausgestaltung von Einheimischenmodellen zu gewährleisten. Die EU-Kautelen „dienen der europarechtskonformen Ausgestaltung städtebaulicher und sonstiger Verträge (vgl. § 11 Absatz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuchs BauGB), soweit die Gemeinde Einheimischenmodelle nutzt. Unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Freizügigkeit dienen Einheimischenmodellen dazu, einkommensschwächeren und weniger begüterten Personen der örtlichen Bevölkerung den Erwerb angemessenen Wohnraums zu ermöglichen.“¹¹ Die EU-Kautelen „passen sich dem grundlegenden Ziel der Europäischen Union an, die soziale Gerechtigkeit und den sozialen Schutz zu fördern (Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 des Vertrags über die Europäische Union). Eine intakte, soziale wie demographisch ausgewogene Bevölkerungsstruktur ist gerade Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt und die soziale Integration vor Ort. Dies entspricht auch der Linie des EuGHs, der sich dahingehend klar geäußert hat, dass nationale Regelungen im Interesse des Ziels der Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt oder – als Raumordnungsziel – der Erhaltung einer beständigen Bevölkerung in den ländlichen Gebieten die Grundfreiheiten beschränken dürfen. Diese grundlegende Zielrichtung von Einheimischenmodelle ist heranzuziehen sowohl als Handlungsmaxime bei der Aufstellung von Einheimischenmodellen als auch als Auslegungsmaxime bei Fragen der Interpretation der von der Gemeinde festgelegten Vergabekriterien.“¹²

Die EU-Kautelen sind als Rahmenmodell zu verstehen. Sie sind für die Vergabe im Einzelfall konkretisierungsbedürftig und bedürfen der Anpassung an örtliche Verhältnisse.¹³ Nach den EU-Kautelen kommen bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen eines Einheimischenmodells nur Bewerber in Betracht, deren Vermögen und Einkommen die jeweils von der Gemeinde vorab öffentlich bekanntgemachten Obergrenzen nicht überschreiten.

Gemeinderat und Bürgermeister haben dabei den gemeinschaftlichen Gestaltungsauftrag, die kommunalen Bauplatzvergabekriterien vor Ort in einem transparenten Willensbildungsprozess zu entwickeln und miteinander aufzustellen. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen soll die städtebauliche und wohnungsbaupolitische Zielsetzung stehen. Verschiedene Zielsetzungen und Förderziele lassen sich grundsätzlich nebeneinander, beispielsweise für einzelne Teile des Baugebiets, anwenden.

Der Gemeindetag Baden-Württemberg hat zur Entwicklung kommunaler Bauplatzvergabekriterien im Februar 2019 eine **Handreichung** für seine Mitgliedsstädte und -gemeinden in Abstimmung mit der iuscomm Rechtsanwälte – Schenek und Zimmermann Partnerschaftsgesellschaft mbB entwickelt und im Juli 2019 einen **Fachartikel** in der Verbandszeitschrift „BWGZ – Die Gemeinde“ veröffentlicht (s. BWGZ 14/2019, S. 689).

Darauf aufbauend wurden die vorliegenden Muster-Bauplatzvergabekriterien in Zusammenarbeit mit der iuscomm Rechtsanwälte – Schenek und Zimmermann Partnerschaftsgesellschaft mbB erarbeitet. In der Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bauen und Digitalisierung am 15. Oktober 2019 wurden die Muster-Bauplatzvergabekriterien vorgestellt.

¹⁰ abgedruckt z.B. in ZfR 2017, 260; zitiert nach Krautzberger in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg; Kommentar zum BauGB, Rn. 151a zu § 11 BauGB.

¹¹ Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des sogenannten Einheimischenmodells; vgl. Krautzberger in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg; Kommentar zum BauGB, Rn. 151a zu § 11 BauGB.

¹² Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 172.

¹³ Vgl. Heck/Pauge, BWGZ 04/2019, S. 690; vgl. Simon, S. 260.

Anwendungshinweis:

Die Muster-Bauplatzvergabekriterien konkretisieren damit Vorgaben der EU-Kautelen und sind innerhalb dieser „Leitplanken“ formuliert. Sie beziehen sich auf die **vergünstigte (subventionierte) Vergabe von Bauplätzen** und die nach der Rechtsprechung des EuGHs mögliche Zielstellung, einkommensschwächeren und wenig begüterten Personen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu ermöglichen.¹⁴

Den Gründen des Urteils des EuGHs ist nicht klar und eindeutig zu entnehmen, dass in anderen Fällen, bei denen zwar keine Subventionierung der Grundstückspreise angedacht ist, aber gleichwohl Einheimische bevorzugt werden sollen, das Vermögen und Einkommen als Kriterium zwingend anzuwenden ist. Es bedürfte in diesem Fall daher (anderer) im Allgemeininteresse liegender Ziele, die eine Beschränkung der EU-Grundfreiheiten durch ein solches Einheimischenmodell rechtfertigen. Dies stellt eine generelle Rechtsfrage dar, die bis heute noch nicht abschließend entschieden ist. Abzuwarten bleibt, wie sich die Rechtsprechung hierzu weiterentwickelt, insbesondere zu der Frage, ob Einheimische überhaupt bevorzugt werden dürfen, wenn Bauplätzen nicht verbilligt zur Verfügung gestellt werden. Die EU-Kautelen geben dazu keine Aussage, verbieten es also nicht. Größtmögliche Rechtsicherheit kann vor diesem Hintergrund also dann erreicht werden, wenn die Bauplatzvergabekriterien möglichst eng an den EU-Kautelen orientieren und ein Überschreiten der durch die EU-Kautelen vorgegebenen Begrenzungen vermeiden.

Beim Verkauf von Baugrundstücken gilt nach § 92 Absatz 1 Satz 2 der Gemeindeordnung (GemO) der allgemeine Grundsatz, dass Vermögensgegenstände in der Regel nur zum vollen Wert veräußert werden dürfen. Eine Veräußerung gemeindlicher Grundstücke unter dem Verkehrswert ist daher nur möglich, wenn der geringere Ansatz der gemeindlichen Aufgabenerfüllung dient. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Veräußerung zur Förderung des Wohnungsbaus erfolgen soll und die Gemeinde allgemeine Richtlinien über die verbilligte Abgabe von Grundstücken beschlossen hat.

Der Gemeindetag Baden-Württemberg geht davon aus, dass Städte und Gemeinde im Falle einer gerichtlichen Überprüfung mit Anwendung der Muster-Bauplatzvergabekriterien zur Umsetzung der EU-Kautelen eine höhere materielle Rechtssicherheit erzielen können.

Sofern Abweichungen, Ergänzungen oder Streichungen von Merkmalen vorgenommen werden, ist eine Beratung und Begleitung des Entwicklungsprozesses durch eine erfahrene Fachanwältin oder einen erfahrenen Fachanwalt zu empfehlen.

Ferner sollte, bei Entwicklung von Bauplatzvergabekriterien über eine Vergabe von Bauplätzen zum „vollen Wert“ (nicht-subventioniert) ebenfalls mit Blick auf die im Allgemeinwohl liegenden Ziele eine erfahrene Fachanwältin oder einen erfahrenen Fachanwalt zur Entwicklung und der verbal-argumentativen Begründung hinzugezogen werden.

¹⁴ Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Gemeinde und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGBÄndG 2017 –Mustererlass), beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 28. September 2017.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

Baugebiet „Muster I – 1. Bauabschnitt“ (Flst Nr. 1 – 10) Bauplatzvergabekriterien der Gemeinde G

I. Präambel

Die Gemeinde G verfolgt mit den vorliegenden Bauplatzvergabekriterien das Ziel, den sozialen Zusammenhalt der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde zu stärken und zu festigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB). Ohne die Bauplatzvergabekriterien wäre die in der Gemeinde verwurzelte Bevölkerung zu großen Teilen nicht in der Lage, Grund und Boden zu Wohnzwecken zu erwerben und die Bebauung zu finanzieren. Die Bauplatzvergabekriterien dienen dazu, dauerhafte, langfristige und nachhaltige Sesshaftigkeit in der Gemeinde zu ermöglichen, weil diese die soziale Integration und den Zusammenhalt in der örtlichen Gemeinschaft maßgeblich stärkt (§ 1 Abs. 6 Nr. 2, 3 und 4 BauGB). Gerade junge Familien mit mehrjähriger Bindung zur örtlichen Gemeinschaft sind auf die Bauplatzvergabekriterien angewiesen, um auch zukünftig in der Gemeinde G bleiben zu können und nicht zum Wegzug gezwungen zu sein (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB).

Die örtliche Gemeinschaft in der Gemeinde G wird geprägt von Menschen, die sich in vielfältigen Aufgaben ehrenamtlich engagieren. Dies soll in diesen Bauplatzvergabekriterien ebenfalls positiv herausgearbeitet werden. Dabei sollen Bürger, welche sich in einer herausragenden oder arbeitsintensiven Funktion (Sonderaufgabe) in einem eingetragenen Verein, einer sozial-karitativen oder kirchlichen Organisationen, die in der Gemeinde ihren Sitz haben, als Mitglied des Gemeinderats sowie insbesondere in der örtlichen freiwilligen Feuerwehr in den vergangenen fünf Jahren verdient gemacht haben, besonders berücksichtigt werden. Als ehrenamtliches Engagement im eingetragenen Verein werden dabei Tätigkeiten in der Vorstandschaft, oder als Übungsleiter berücksichtigt. Mehrere Funktionen innerhalb eines Vereins/einer Organisation können nicht berücksichtigt werden. Mehrere Funktionen in verschiedenen Vereinen und Organisationen werden hingegen addiert.

Der EU-Grundlagenvertrag von 2007 (Vertrag von Lissabon) hebt die Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, die Stärkung des Ausschusses der Regionen und die Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge als wichtige Bestandteile besonders hervor.

Die Bauplatzvergabekriterien der Gemeinde G setzen die EU-Kautelen um und werden auch künftig auf Basis der (europäischen) Rechtsentwicklung fortgeschrieben.

Ein Rechtsanspruch auf Grunderwerb von der Gemeinde kann nicht abgeleitet werden.

II. Vergabeverfahren

1. Nach der öffentlichen Beratung und Beschlussfassung des Gemeinderats am *[Datum]* werden die Bauplatzvergabekriterien auf der Homepage der Gemeinde G und im Amtsblatt in der Ausgabe am *[Datum]* öffentlich bekanntgemacht.
2. Bis zum Ausschreibungsbeginn können sich Interessierte auf eine Interessentenliste bei der Gemeindeverwaltung *[Kontaktdaten]* eintragen lassen. Sie werden nach der öffentlichen Beratung und Beschlussfassung des Gemeinderats und der Veröffentlichung dieser Bauplatzvergabekriterien über den Bewerbungsbeginn und die Bewerbungsfrist informiert.
3. Alle Bewerber können sich schriftlich oder in Textform (Brief oder E-Mail) bis zum *[Datum Bewerbungsfrist]* bewerben. Der Eingang der Bewerbung wird von der Gemeindeverwaltung in Textform bestätigt. Unvollständige Bewerbungsunterlagen führen zum Verfahrensausschluss. Die Bewerber versichern mit Abgabe der Bewerbung die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben und Unterlagen.
4. Nach Ablauf des *[Datum Ende der Bewerbungsfrist]* wertet die Gemeindeverwaltung die fristgerecht eingegangenen und vollständigen Bewerbungen anhand der beschlossenen Bauplatzvergabekriterien aus. Die zugelassenen Bewerber werden anhand der erreichten Punktzahl in eine Reihenfolge geordnet.
5. Über das Ergebnis der Vergabe der Bauplätze werden gemäß der festgestellten Punkteverteilung der wertbaren Bewerbungen die ab Platzziffer 1 in der absteigenden Reihenfolge ermittelten Bewerber in Textform oder schriftlich von der Gemeinde informiert. Anschließend haben die Bewerber sich innerhalb von 14 Tagen nach Zugang der Information verbindlich schriftlich oder in Textform zu erklären, ob und – soweit mehrere Bauplätze zugewiesen werden können – welchen Bauplatz sie erwerben wollen. Nach fruchtlosem Ablauf der Frist gilt die Bewerbung als zurückgenommen und die Gemeinde kann den oder die zuvor einer Bewerbung zugewiesenen Bauplätze an andere nachrückende Bewerber vergeben und veräußern. Auf Grundlage dieser Rückmeldungen erfolgt das Zuteilungsverfahren.
6. Nach Zuteilung aller Bauplätze berät und beschließt der Gemeinderat in einer öffentlichen Sitzung über den Verkauf der Bauplätze. Anschließend vereinbart die Gemeinde mit den Bewerbern, denen ein Bauplatz zugewiesen wurde, Notartermine zur Unterzeichnung der Grundstückkaufverträge und anschließender Auflassung der Grundstücksveräußerung.

III. Zugangsvoraussetzungen

a.) Einhaltung von Vermögens- und Einkommensobergrenzen

Vermögensobergrenzen

- Der Bewerber darf maximal über ein Vermögen in Höhe des Grundstückswertes (Bodenrichtwert) verfügen.
- Der Bewerber darf nicht Eigentümer eines bebaubaren Grundstücks in der betreffenden Gemeinde sein. Immobilieneigentum außerhalb der betreffenden Gemeinde wird als Vermögen angerechnet.

Zum Vermögen zählen Miteigentumsanteile an Immobilien, Bargeld, Bankguthaben, Wertpapiere, Kunstgegenstände, Schmuck und sonstiges Anlagevermögen.

Kraftfahrzeuge werden nur insoweit angerechnet, als deren Zeitwert über 40.000 Euro liegt; die Anrechnung erfolgt nur hinsichtlich des darüber hinaus gehenden Betrages. Das Vermögen ist mit dem Zeitwert zu beurteilen.

Einkommensobergrenzen

- Der Bewerber darf maximal über ein Einkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte) in Höhe von *[Wert, durchschnittliches Jahreseinkommen eines Steuerpflichtigen innerhalb der Gemeinde]* verfügen.
- Erfolgt die Bewerbung durch ein Paar, erfolgt die Berechnung auf Basis der addierten Einkommen und in Relation zum doppelten Durchschnittseinkommen. Ehe und Familie stehen durch Artikel 6 des Grundgesetzes unter einem besonderen Schutz der Verfassung. Als Paare im oben benannten Sinne werden daher Ehegatten (§ 1353 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB) und Lebenspartner nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz (LPartG) gesehen.
- Zur Obergrenze ist ein Freibetrag i. H. von 7.000 EUR je unterhaltspflichtigem Kind hinzuzurechnen.

Der Gesamtbetrag der Einkünfte ist durch Einkommensteuerbescheide bzw. durch Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung, Einnahmeüberschussrechnung darzuweisen.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

IV. Auswahlkriterien und ihre punktebasierte Gewichtung

Die Reihenfolge der Bewerber bei der Auswahl der Bauplätze erfolgt gemäß der nachstehenden Auswahlmatrix und deren System zur Verteilung von Punkten. Der Bewerber mit der höchsten Punktzahl darf sich vor dem Bewerber mit einer niedrigeren Punktezahl einen Bauplatz aussuchen.

Nr.	Kriterium	Punktzahl
1.	Soziale Kriterien	
1.1	Bedürftigkeit der Bewerber nach Vermögen und Einkommen	
	Vermögen und Einkommen	
	Alleinstehend	Paare
	[Wert] €	[Wert] €
	[Wert] €	[Wert] €
		5 Punkte
		10 Punkte
1.2	Bedürftigkeit der Bewerber nach weiteren sozialen Kriterien	
1.2.1	Familienstand	
	Alleinstehend	0 Punkte
	Verheiratet, eingetragene Partnerschaft nach LPartG	6 Punkte
1.2.2	Anzahl der im Haushalt der Bewerber mit Hauptwohnsitz gemeldeten und tatsächlich wohnenden minderjährigen Kinder	
	1 Kind	5 Punkte
	2 Kinder	10 Punkte
	3 und mehr Kinder	15 Punkte
	Eine ärztlich bescheinigte Schwangerschaft wird als Kind angerechnet (den Bewerbungsunterlagen ist ein entsprechender Nachweis beizufügen).	
1.2.3	Alter der im Haushalt der Bewerber mit Hauptwohnsitz gemeldeten und tatsächlich wohnenden minderjährigen Kinder	
	< 6 Jahre	18 Punkte
	6 – 10 Jahre	10 Punkte
	11 – 18 Jahre	8 Punkte
		max. 54 Punkte
1.2.4	Behinderung oder Pflegegrad eines Bewerbers oder eines im Haushalt des Bewerbers lebenden Angehörigen	
	Grad der Behinderung 50 % oder Pflegegrad 1, 2 oder 3	5 Punkte
	Grad der Behinderung 80 % oder Pflegegrad 4 oder 5	10 Punkte
		max. 15 Punkte
		max. 100 Punkte
2.	Ortsbezugskriterien der Bewerber	
2.1	Zeitdauer seit Begründung des Hauptwohnsitzes durch Bewerber in der Gemeinde	
	Bewerber (Alleinstehend oder Paare): erhalten pro vollem Kalenderjahr eines beim Einwohnermeldeamt gemeldeten und tatsächlichen Hauptwohnsitzes in der Gemeinde innerhalb der vergangenen fünf Jahre vor Ablauf der Bewerbungsfrist 3 Punkte Die Zeitdauer des gemeldeten Hauptwohnsitzes in vollen, ununterbrochenen Kalenderjahren von Ehegatten und Lebenspartnern werden kumuliert berücksichtigt. (z.B. 3+2 Jahre = 5 Jahre x 3 Punkte = 15 Punkte)	max. 30 Punkte

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

2.2	Zeitdauer seit Ausübung einer Erwerbstätigkeit der Bewerber in der Gemeinde Bewerber (Alleinstehend oder Paare), die eine Erwerbstätigkeit als Arbeiter, Angestellte, Beamte, Gewerbetreibende, Freiberufler, Selbstständige oder Arbeitgeber im Gemeindegebiet ausüben, erhalten für jedes volle Kalenderjahr ihrer Erwerbstätigkeit in der Gemeinde 3 Punkte. Ehegatten und Lebenspartner werden kumuliert berücksichtigt. (z.B. 3+2 Jahre = 5 Jahre x 3 Punkte = 15 Punkte)	max. 30 Punkte
2.3	Ehrenamtliches Engagement Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit (Sonderaufgabe) in der Gemeinde Für eine ehrenamtliche Tätigkeit des Bewerbers in der Gemeinde als <ul style="list-style-type: none"> • Mitglied des Gemeinderats der Gemeinde G • Mitglied der freiwilligen Feuerwehr der Gemeinde G • ehrenamtlich Tätiger (Sonderaufgabe) in einem im Vereinsregister eingetragenen Verein, • ehrenamtlich Tätiger (Sonderaufgabe) in einer sozial-karitative Einrichtung, • ehrenamtliches Mitglied in einem Gremium, welches der Kirchengemeindeleitung zuzuordnen ist (z.B. Ältestenkreis, Kirchengemeinderat) erhält der Bewerber für jedes volle, ununterbrochene Kalenderjahr der Tätigkeit 4 Punkte. Engagement von Ehegatten und Lebenspartner werden kumuliert berücksichtigt (z.B. 3+2 Jahre = 5 Jahre x 4 Punkte = 20 Punkte) Als Nachweise für die Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit in einem im Vereinsregister eingetragenen Verein ist zusätzlich erforderlich: <ul style="list-style-type: none"> - Tätigkeit als Mitglied in der geschäftsführenden Vorstandschaft (Auszug aus Vereinsregister) oder - Tätigkeit als Übungsleiter z.B. in einem Sportverein (Nachweis durch den Vereinsvorstand) 	max. 40 Punkte
Ortsbezugs-kriterien		max. 100 Punkte
3.	Auswahl bei Punktgleichheit	
	Soweit die Bewerber gleiche Punktzahlen erreichen, erhält derjenige Bewerber in der Reihenfolge den Vorzug, der <ul style="list-style-type: none"> - die größte Zahl an haushaltsangehörigen minderjährigen Kinder vorweist, - das niedrigere zu versteuernde Haushaltseinkommen vorweist, - der im Losverfahren zum Zuge kommt 	

V. Sicherung des Förderzwecks

Der Inhalt des Grundstückkaufvertrags richtet sich nach den gemeindlichen Musterverträgen. Die Gemeinde behält sich vor, die Verträge an eine neue Sachlage, neue Erkenntnisse oder eine veränderte Rechtsprechung anzupassen. Maßgeblich ist der im jeweiligen Einzelfall vereinbarte und notariell beurkundete Vertrag. Mit Abschluss des Kaufvertrages verpflichten sich alle Käufer gegenüber der Gemeinde G zur Übernahme weiterer Verpflichtungen, insbesondere einer Bauverpflichtung, Verpflichtung zur Eigennutzung sowie Veräußerungsverbot. Die Übergabe des Baugrundstückes erfolgt mit vollständiger Zahlung des Kaufpreises. Einzelheiten hierzu werden im Kaufvertrag geregelt

VI. Erläuterungen

I. Präambel:

Im Vorfeld der Entwicklung gemeindlicher Bauplatzvergaberichtlinien soll die Überlegung stehen, welche städtebauliche und wohnungspolitische Zielsetzung mit den Bauplatzvergabekriterien verbunden werden sollen. Der EuGH geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Zielgruppen einer Vergünstigung am Boden- und Wohnungsmarkt Menschen sein sollen, die sich am freien Markt nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können. Bei der Aufstellung von Vergabekriterien gilt es insofern zu beachten, dass das Ziel, Einheimische bei der Vergabe von Baulandplätzen zu bevorzugen und die Ortsansässigkeit zum maßgeblichen Kriterium der Vergabe zu bestimmen, nach der Rechtsprechung des EuGHs europarechtswidrig ist. Um die europarechtliche Rechtfertigung und Zulässigkeit der Kriterien zu begründen, sollte ein mit den Kriterien verbundenes im Allgemeininteresse liegendes Ziel, verfolgt werden. Dieses Ziel sollte verbal-argumentativ als Präambel niedergeschrieben werden. Darüber hinaus empfiehlt es sich, die Wahl der Kriterien, deren Gewichtung und Differenzierung anhand von schlüssigem Datenmaterial zu begründen und die Begründung zu dokumentieren.¹⁵

Die EU-Kautelen verfolgen mit der Festlegung von Zugangsvoraussetzungen die Linie, die nach der Rechtsprechung des EuGHs europarechtlich zulässig ist. Danach bestehen dann keine europarechtlichen Bedenken, wenn die Ortsansässigkeit in Verbindung mit dem Ziel, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum für einkommensschwache und andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherzustellen, berücksichtigt wird. Hintergrund ist, dass die maßgebliche Entscheidung des EuGHs einen Fall der Sozialwohnungspolitik zur Förderung einkommensschwacher Personen zum Gegenstand hatte.

Der Urteilsbegründung ist jedoch nicht klar und eindeutig zu entnehmen, dass in anderen Fällen, bei denen zwar keine Subventionierung der Grundstückspreise angedacht ist, aber gleichwohl das Kriterium des Ortsbezugs berücksichtigt werden soll, das Vermögen und Einkommen als Kriterium zwingend anzuwenden ist. Nach Würdigung des EuGH-Urteils kommt dies jedoch allenfalls dann in Betracht, wenn durch die Gemeinde auch ein anderes städtebauliches Ziel verfolgt wird. Die EU-Kautelen sehen hingegen sowohl in der ersten Prüfstufe „Zugangskriterien“ als auch in der zweiten Prüfstufe „Auswahlkriterien“ die Berücksichtigung von „Vermögen und Einkommen“ vor. Eine rechtssichere Erstellung von Kriterien auf legitimer Grundlage kann aus Sicht des Gemeindetags daher aktuell ausschließlich auf der Grundlage der EU-Kautelen erfolgen.¹⁶

„Das [...] offensichtlich verfolgte Ziel, im Interesse der Entwicklung der örtlichen Sozialstruktur auf die Vergabe der Bauplätze [...] einzuwirken ist Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG), Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV). In diesem Sinne kann insbesondere auch die Ortsverbundenheit der Gemeindeeinwohner ein für den Bestand und die Entwicklung der kommunalen Gemeinschaft bedeutsamer Faktor sein, der durch die Möglichkeit, in der Gemeinde Grundeigentum zu erwerben, verstärkt werden kann. Selbiges gilt auch für die Förderung von Familien mit jungen/jüngeren Kindern im Hinblick auf die von der Gemeinde bereitgestellte und kostenintensive Zurverfügungstellung einer Infrastruktur bestehend aus Kindergärten und Schulen. Die für die Vergabe der Bauplätze beschlossenen Richtlinien lassen sich in jedem Fall einem

¹⁵ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerische Gemeindetag 6/2017, S. 260.

¹⁶ Vgl. Heck/Pauge, BWGZ 14/2019, S. 691.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

kommunalpolitischen Ziel zuordnen, das darauf gerichtet ist, die kontinuierliche Entwicklung der Gemeinde auch unter Anknüpfung an die Ortsverbundenheit der Einwohner zu fördern.¹⁷

Tenor des EuGH-Urteils war die zentrale Feststellung, dass Ortsbezugskriterien im Verhältnis zu sozialen Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Bauplätze nicht überwiegend (mehr als 50 Prozent) berücksichtigt werden dürfen. Dies erscheint aus unserer Sicht eine - auch über die jeweilige Definition der städtebaulichen Ziele hinaus – grundsätzlich zu berücksichtigende Richtschnur zu sein. Eine gewisse kommunale Gestaltungsmöglichkeit könnte hingegen bei der Festlegung der sozialen Kriterien in Betracht kommen. „Die Gemeinden sollten [...] bei der Anwendung von Einheimischenmodellen darauf achten, [...] dass hinreichend konkrete städtebauliche und soziale Zielsetzungen [im Sinne des] § 1 Abs. 6 Nr. 2 und 3 BauGB [...] formuliert werden.“¹⁸ Dieser Ansatz ließe sich aus dem EuGH-Urteil in Verbindung mit den Grundsätzen des § 1 Absatz 6 Baugesetzbuches ableiten. Dort erscheinen insbesondere die Ziffern 2 und 3 einschlägig zu sein. Diese lauten:

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

2. die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen kostensparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung,

3. die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung,

Auch weitere Zielsetzungen des Allgemeinwohls sind vorstellbar.

Ausgerichtet darauf wäre es dann erforderlich, die konkrete städtebauliche Zielsetzung und die damit verbundenen, im Allgemeininteresse liegenden Ziele zur formulieren, wenn eine Beschränkung der EU-Grundfreiheiten über Einheimischenmodelle erfolgt. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass weder die EU-Kommission noch der EuGH diesen Ansatz bisher – anders bei den EU-Kautelen – durch eine positive Entscheidung legitimiert haben. Auch baden-württembergische Rechtsprechung gibt es zu dieser Frage bislang nicht. Allerdings könnte der Wortlaut des EuGH-Urteils einen solchen Gestaltungsspielraum zulassen.

¹⁷ VG Sigmaringen, Beschluss von 17.06.2019, 3 K 7459/18, Rn. 6.

¹⁸ Hoffmann, Kommentar zum BauGB, Rn. 23.5 zu § 11 BauGB.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

II. Vergabeverfahren:

Die Gemeinde darf sich auf die Angaben der Bewerber soweit verlassen, als sie sich deren Wahrheitsgehalt und Richtigkeit in der Bewerbung von dem Bewerber versichern lässt und die Angaben nicht offenkundig unwahr sind. Eine Plausibilitätsprüfung sollte im Zweifel durchgeführt werden.¹⁹

Nach § 24 Abs. 1 GemO ist der Gemeinderat die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde. Er legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Der Verkauf von Grundstücken ist daher grundsätzlich eine Angelegenheit, welche in den Aufgabenbereich des Gemeinderats fällt.

Entschließt sich der Gemeinderat die (neuerschlossenen) Bauplätze nach Kriterien zu vergeben, so ist das oben genannte Transparenzgebot zu berücksichtigen. Bereits der Diskussionsprozess im Gemeinderat welches Verfahren und welche Kriterien in den kommunalen Bauplatzvergabekriterien Niederschlag finden sollen, sind grundsätzlich nach § 35 GemO öffentlich durchzuführen. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordert. Die Beurteilung, ob eine Sitzung öffentlich oder nichtöffentlich erfolgen muss, ist am Einzelfall zu prüfen. Der Beschluss über die Festlegung der Bauplatzvergabe-Kriterien ist stets in öffentlicher Sitzung zu verhandeln. Bei dieser Entscheidung ist die Durchschaubarkeit der Willensbildung besonders wichtig. Es reicht daher nicht aus, dass der Beschluss über die Vergabe-Richtlinien in öffentlicher Sitzung gefasst wurde; vielmehr musste über die Frage der Kriterien und ihre Ausgestaltung auch öffentlich beraten werden.²⁰

Sofern vor der öffentlichen Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat eine Klausurtagung zum Thema Bauplatzvergabekriterien geplant ist, ist folgendes zu beachten: Eine nichtöffentliche Klausurtagung des Gemeinderats dient der Information und Fortbildung bzw. Grundlagenbildung des Gemeinderats. Daher ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass eine Klausurtagung keinen dahingehenden förmlichen Charakter und Ablauf – mit Sitzungseinladung, Beratungsunterlagen, Vorschlägen der Verwaltung zur Beschlussfassung; Beschlussfassung durch den Gemeinderat oder sogar mit einer sehr umfangreichen Protokollierung der Tagung – erzeugen darf und sich damit nicht von einer (öffentlichen) Gemeinderatssitzung unterscheidet. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit (§ 35 GemO) nicht eingehalten wird und sich beispielsweise eine öffentliche Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat erübrigen könnte.

Auf Grundlage der Rückmeldungen der Bewerber erfolgt das Zuteilungsverfahren. Dabei ist zum einen die Variante möglich, dass bei Vorliegen mehrerer Bewerbungen auf einzelne Bauplätze bzw. sämtliche Bauplätze die Gemeindeverwaltung alle zum Zuge kommenden Bewerber zu einer Zuteilungsrunde einlädt. In dieser Runde erfolgt eine Zuteilung nach der Reihenfolge ab Platzziffer 1 absteigend entsprechend der Wünsche der Bewerber. Alternativ ist es auch denkbar, dass der Bewerber – soweit mehrere Bauplätze zum Verkauf anstehen – mit der Bewerbung anhand einer Prioritätenliste mehrere Alternativplätze angeben muss für den Fall, dass er bei dem von ihm gewählten Platz nicht zum Zuge kommt.

¹⁹ vgl. Heck/Pauge, BWGZ 14/2019, S. 692; vgl. Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 261.

²⁰ vgl. auch VGH BW, Urteil vom 8.8. 1990 – 3 S 132/90, BWGZ 1991, Seite 147 ff.

III. Zugangsvoraussetzungen und Auswahlkriterien

„Im Rahmen der ersten Stufen des Verfahrens geht es um die Frage, welche Voraussetzungen überhaupt an eine Bewerbung zur Teilnahme an Einheimischenmodellen geknüpft werden. Hierbei spielt das Kriterium der Ortsansässigkeit des Bewerbers keine Rolle; es ist schlicht egal, an welchem Ort der Bewerber wohnt.“²¹

Für die vergünstigte Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen eines Einheimischenmodells kommen nur Bewerber in Betracht, deren Vermögen und Einkommen (kumulativ) die jeweils von der Gemeinde vorab öffentlich bekannt gemachten Obergrenzen nicht überschreiten.

„Ein höherer Vermögensansatz wäre mit dem Sinn und Zweck des Einheimischenmodells nicht vereinbar, da sich der Bewerber bereits aus seinem eigenen Vermögen heraus ein Grundstück leisten könnte, ohne das sein Vermögen komplett oder weitestgehend aufgezehrt wäre. Unter Zugrundelegung dessen wird es daher wohl insbesondere in Ballungsräumen mit sehr hohen Immobilienpreisen regelmäßig nicht in Betracht kommen, Grundstücke für freistehende Einfamilienhäuser über das Einheimischenmodell bereitzustellen. Bewerber, deren Vermögen den Bau eines freistehenden Einfamilienhauses mit großem Garten [bezugnehmend auf Grundstücke von mindestens 900 bzw. 1.200 qm Fläche] erlaubt, dürfen mit Blick auf die Vermögensobergrenze Kauf mehr zur Teilnahme am Einheimischenmodellen berechtigt und ohne Weiteres wirtschaftlich auch in der Lage sein, ein Haus auf dem Grundstücksmarkt zu erwerben.“²²

„Beim Grundstückswert lässt die Leitlinie [EU-Kautelen] offen, ob damit der subventionierte Wert oder der Verkehrswert des Grundstücks gemeint ist. Es empfiehlt sich daher, einen sachlich-nachvollziehbar abgeleiteten und schlüssig begründeten Wert zu Grunde zu legen, der der Zielsetzung der Förderung des weniger begüterten Teils der Bevölkerung und damit den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs gerecht wird.“²³

„Eine wichtige Entscheidung bei der Erarbeitung eines Einheimischenmodells ist der Umgang mit vorhandenem Grundstücks- und Wohnungseigentum. Eine zielführende Möglichkeit besteht darin, Bewerber, die über ein bebaubares Grundstück oder über ausreichendes Wohnungseigentum in der Gemeinde verfügen, auszuschließen und Grundstücks- und Wohnungseigentum außerhalb der Gemeinde als Vermögen zu berücksichtigen. Möglich ist aber auch ein differenzierteres Vorgehen: Bewerber, die über ein bebaubares Grundstück in der Gemeinde verfügen, werden ausgeschlossen. Verfügen Bewerber mit einem oder mehrere im Haushalt lebende Kinder über eine Eigentumswohnung im Gemeindegebiet (beispielsweise 65 qm) wird der Verkehrswert der Eigentumswohnung dem Vermögen hinzugerechnet. Wohneigentum außerhalb der Gemeinde wird als Vermögen berücksichtigt. Das VG München hat es in seinem Urteil vom 19.7.2016 auch als zulässig erachtet, Bewerber im Rahmen einer typisierenden Betrachtung als nicht bedürftig anzusehen und von der Vergabe auszuschließen, wenn deren Eltern über Grundbesitz in der Gemeinde verfügen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Erbfolge bereits entsprechend geregelt ist. Angemessen ist es selbstverständlich auch, Bewerber, die bereits in einem früheren Auswahlverfahren einen Zuschlag erhalten haben, von der Vergabe auszuschließen.“²⁴

„Der Begriff des Vermögens ist hier im zivilrechtlichen Sinne zu verstehen. Vermögen ist danach die Gesamtheit aller geldwerten Güter und Rechte, die einen wirtschaftlichen Wert haben, mit anderen

²¹ Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 172.

²² Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 173.

²³ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindegtag 6/2017, S. 261.

²⁴ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindegtag 6/2017, S. 262.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

Worten, alle Rechte, Forderungen und Rechtsverhältnisse, die einen in Geld schätzbaren Wert haben.“²⁵ „Anzusetzen ist stets das Nettovermögen, also das Bruttovermögen abzüglich bestehender Verbindlichkeiten.“²⁶

„Der Preis für ein Grundstück lässt sich auf der Grundlage von Gutachterausschuss erarbeiteten Bodenrichtwertkarten [...] vor Ort ermitteln. Die Heranziehung der vom Gutachterausschuss als unabhängigem Gremium erstellten Bodenrichtwerte gewährleistet die größtmögliche Transparenz und Vergleichbarkeit, denn ihnen liegt eine umfassende Beobachtung der Entwicklung der Immobilienpreise innerhalb seines örtlichen Zuständigkeitsbereichs zugrunde. Soweit zum Zeitpunkt der ersten Stufe noch kein konkretes Grundstück einem bestimmten Bewerber zugeordnet werden kann, ist ein durchschnittlicher Grundstückswert der ins Einheimischenmodell fallenden Grundstücke in der Gemeinde anzusetzen.“²⁷

Bewerber dürfen nach den EU-Kautelen maximal ein Einkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte im Sinne von § 2 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes EStG) des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Steuerpflichtigen innerhalb der Gemeinde erzielen. Wenn in der Gemeinde das durchschnittliche Jahreseinkommen von 51.000 EUR²⁸ überschritten wird, gilt für einen Bewerber eine Einkommensobergrenze von 51.000 EUR. Bei einem Paar als Bewerber dürfen die addierten Einkommen die doppelte Obergrenze nicht übersteigen. Das durchschnittliche Jahreseinkommen eines Steuerpflichtigen in der Gemeinde ist über das Statistische Landesamt Baden-Württemberg (Auskunftsdienst: auskunftsdienst@stala.bwl.de; 0711 641-2833) abrufbar.

„Die derart ermittelten Einkommensgrenzen sind nicht als mathematisch korrektes Abbild des Durchschnittseinkommens in der Gemeinde zu verstehen. Vielmehr ist die Berechnung ein Hilfsmittel, um in einer typisierenden Betrachtung einen Grenzwert zu bestimmen, um den Kreis weniger Begüterter eingrenzen zu können.

Berücksichtigt man nun, dass die Zielsetzung der betroffenen Hochpreisgemeinden häufig darin besteht, jungen, kinderreichen Familien das Bauen oder den Wohnungserwerb zu ermöglichen, und „junge“ Familien nur selten über ein derartiges Familieneinkommen verfügen, so wird sich die Problematik der Einkommensgrenze häufig entschärfen: Auch ohne eine Einkommensgrenze hätten die jungen Familien mit geringerem Einkommen in den meisten Gemeinden mit knappen Baulandangebot den Zuschlag erhalten. Die Einkommensgrenze wird demnach regelmäßig Bewerber ausschließen, die auch in der Vergangenheit nicht zum Zuge gekommen wären. [...] Die Gemeinde definiert bei der Ausgestaltung ihres Einheimischenmodells, welchen Bildungsgrad ein „Paar“ aufweisen muss. Möglich ist, nur Anträge von Verheirateten oder eingetragenen Lebenspartnerschaften als gemeinsamen Antrag zu bewerten. Möglich scheint es aber auch, jede Art des Zusammenlebens oder der Verbundenheit, die in einem gemeinsam gestellten Antrag zum Ausdruck gebracht wird, einheitlich als „Paar“ zu betrachten. In diesem Fall kann zur Voraussetzung gemacht werden, dass beide Teile Miteigentum erwerben müssen. Sofern ein gemeinsamer Antrag als „Paar“ gestellt wird, dürfen parallel gestellte Einzelanträge unberücksichtigt bleiben, weil ein Einzelauftrag in dem Antrag des Paares „aufgeht“.“²⁹

²⁵ Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 172

²⁶ Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 173

²⁷ Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 173

²⁸ Der Betrag wird jährlich entsprechend der Entwicklung des bundesweiten Durchschnittseinkommens angepasst

²⁹ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 261.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

IV. Auswahlkriterien und ihre punktebasierte Gewichtung

Nach den EU-Kautelen darf das Auswahlkriterium „Zeitdauer und gegeben falls Ehrenamt“ höchstens 50 % in der Gesamtbewertung (Soziale Kriterien + Ortsbezugskriterien) einfließen. Es steht den Gemeinden umgekehrt frei, die Kriterien „Bedürftigkeit nach Vermögen und Einkommen“ und „Bedürftigkeit nach weiteren sozialen Kriterien“ höher zu gewichten als den Aspekt der Zeitdauer, z.B. im Verhältnis „60:40“. Die höchste zu erreichende Punktzahl ist bei einer Zeitdauer von maximal 5 Jahren erreicht.

„Es stehen sich Ortsbezugskriterien und Sozialkriterien gegenüber, wobei Ortsbezugskriterien maximal zu 50 Prozent in die Bewertung einfließen dürfen. Eine stärkere Gewichtung zugunsten der Sozialkriterien ist hingegen ohne weiteres möglich. Bei den Sozialkriterien müssen Vermögen und Einkommen und können weitere Kriterien, beispielsweise die Zahl der im Haushalt lebenden Kinder, der Familienstand, ggfs. das Alter der Bewerber (dies allerdings nur im Lichte der wohnungspolitischen Zielsetzung der Gemeinde) oder die Pfleger naher Angehörige, zum Ansatz kommen. Bei den Ortsbezugskriterien können Wohnsitz, Arbeitsstelle und die Ausübung eines Ehrenamtes in der Gemeinde berücksichtigt werden. Dabei darf die Punktzahl, die ein fiktiver Bewerber maximal bei den Sozialkriterien erreichen kann, durch Ortsbezugspunkte nicht übertroffen werden. Würde ein Einheimischenmodell also eine Maximalpunktzahl von 50 Sozialpunkten zulassen, dürfen maximal 50 Ortsbezugspunkte vergeben werden.“³⁰

Zu 1.1 Bedürftigkeit nach Vermögen und Einkommen

Je niedriger das Vermögen und Einkommen, desto höher die zu erreichende Punktzahl. Mit Blick auf die Finanzierbarkeit sollte allerdings darauf geachtet werden, die Höchstpunktzahl nicht für ein (derart niedriges) Einkommen bzw. Vermögen zu vergeben, bei dem die Finanzierung zweifelhaft wäre.

Beispiel: Durchschnittliches Jahreseinkommen von 80.000 € (Paar)

< 80.000 €	5
< 70.000 €	10

„Je mehr die Vermögens- und Einkommensobergrenzen, die von der Gemeinde als Zugangsvoraussetzung festgelegt wurden, unterschritten werden, desto mehr Punkte sind von der Gemeinde zu vergeben. Ein geringeres Einkommen oder Vermögen wird demnach in der Bepunktung honoriert werden müssen, um der Rechtsprechung des EuGHs („Sozioökonomische Gründe“) gerecht zu werden. [...] Wenn bei der Bepunktung des Einkommens mit feststehenden Beträgen gearbeitet wird, sollte zwischen Alleinstehenden und Paaren unterschieden werden.“³¹

zu 1.2.1 Familienstand

Wie bereits oben bei Einkommensobergrenzen ausgeführt, liegt es in der Gestaltungsfreiheit der Gemeinde, den Begriff „Paar“ zu definieren. In vorliegendem Muster-Bauplatzvergabekriterien wird die Ehe und eingetragene Lebenspartnerschaft besonders bepunktet. „Auch dies scheint vor dem Hintergrund des besonderen Schutzes von Ehe und Familie durch Art. 6 GG ein von der Rechtsordnung gebilligtes Kriterium darzustellen.“³²

³⁰ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 260.

³¹ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 262.

³² Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 263.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

Zu 1.2.2 Anzahl der im Haushalt der Bewerber mit Hauptwohnsitz gemeldeten und tatsächlich wohnenden minderjährigen Kinder

„Regelmäßig werden im Haushalt lebende [minderjährige³³] Kinder bei der Auswahlentscheidung positiv berücksichtigt. Beispielsweise werden je Kind 10 Punkte vergeben. Um Ausreißer nach oben zu vermeiden und ein Verhältnis zwischen Ortsbezugs- und Sozialkriterien herstellen zu können, sollte eine Maximalpunktzahl, beispielsweise maximal 30 Punkte, bestimmt werden. Zulässig ist es auch, nach dem Alter der Kinder zu differenzieren. Eine Differenzierung nach Lebensalter rechtfertigt sich beispielsweise aus der regelmäßig höheren Bedürftigkeit jüngerer Kinder, die noch für einen längeren Zeitraum im Haushalt leben. Schließlich liegt es im Gestaltungsermessen der Gemeinde, eine ärztlich nachgewiesene Schwangerschaft bereits positiv zu berücksichtigen.“³⁴

„Positiv bei der Punktevergabe können Kinder des Bewerbers berücksichtigt werden. Dem liegt in erster Linie der Grundgedanke der gesetzlichen Pflicht der elterlichen Sorge für das minderjährige Kind zugrunde, die grundsätzlich von beiden Eltern gemeinsam ausgeübt wird. Dieses Fürsorge- und Schutzverhältnis erfordert ein räumliches Zusammenleben und eine Bindung der Kinder an den Wohnort der Eltern. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, Kinder bei der Punktevergabe zu Gunsten der sich für Einheimischenmodelle bewerbenden Eltern zu berücksichtigen. Maßgeblich sind aber jeweils die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls. Berücksichtigt werden können nach Sinn und Zweck des Einheimischenmodell nur minderjährige Kinder, da die elterliche Fürsorgepflicht nur bis zur Volljährigkeit gilt.“³⁵

Zu 1.2.3 Alter der im Haushalt der Bewerber mit Hauptwohnsitz gemeldeten und tatsächlich wohnenden minderjährigen Kinder

„Zulässig ist es auch, nach dem Alter der Kinder zu differenzieren. Eine Differenzierung nach Lebensalter rechtfertigt sich beispielsweise aus der regelmäßig höheren Bedürftigkeit jüngerer Kinder, die noch für einen längeren Zeitraum im Haushalt leben.“³⁶

Beispiele zu der Altersdifferenzierung im Muster-Kriterium

< 6 Jahre	18 Punkte
6 – 10 Jahre	10 Punkte
11 – 18 Jahre	8 Punkte
	max. 54 Punkte

- 3 Kinder im Alter von 3, 8 und 12 Jahren: 36 Punkte
- 3 Kinder im Alter von 0, 0, (Zwillinge) und 3 Jahren: 54 Punkte
- 2 Kinder im Alter von 15 und 17 Jahre 16 Punkte

Als Alternative zum vorgenannten Muster-Kriterium zur Altersdifferenzierung könnte folgendes Kriterium anwendbar sein: „Je Kind: 18 Punkte minus Alter des Kindes“ (Berücksichtigt werden drei Kinder)

³³ Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 174.

³⁴ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 262.

³⁵ Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 174.

³⁶ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 262.

Muster-Bauplatzvergabe kriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

Beispiele:

- 3 Kinder im Alter von 3, 8 und 12 Jahren: 31 Punkte
(15 Punkte + 10 Punkte + 6 Punkte)
- 3 Kinder im Alter von 0, 0 (Zwillinge) und 3 Jahren: 51 Punkte
(18 Punkte + 18 Punkte + 15 Punkte)
- 2 Kinder im Alter von 15 und 17 Jahren: 4 Punkte
(3 Punkte + 1 Punkt)

Zu 1.2.4 Behinderung oder Pflegegrad eines Antragstellers oder eines im Haushalt lebenden Angehörigen

„Im gemeindlichen Gestaltungsermessen liegt es außerdem, eine Behinderung oder einen Pflegegrad eines Antragstellers oder eines zum Haushalt zugehörigen Familienmitglieds zu bepunkten. Ein Nachweis erfolgt durch eine Bescheinigung der Pflegeversicherung.“³⁷

Zu 2.1 Zeitdauer seit Begründung des Erstwohnsitzes und zu 2.2 Zeitdauer seit Ausübung einer Erwerbstätigkeit und zu 2.3 Ausübung eines Ehrenamts

„Die Punktvergabe erfolgt regelmäßig in Abhängigkeit von der verstrichenen Zeitdauer seit der Begründung des Erstwohnsitzes und/oder seit Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Gemeinde. Im Rahmen der Zeitdauer kann die Ausübung eines Ehrenamtes berücksichtigt werden. Die höchste zu erreichende Punktzahl ist entsprechend der Vorgaben des Leitlinienkompromisses [EU-Kautelen], bei einer Zeitdauer von maximal 5 Jahren erreicht. Hierbei ist auch eine „progressive“, d.h. ansteigende Bepunktung für längere Wohnzeiten (bis zur 5-Jahresgrenze), denkbar. Die Gemeinde hat bei der Ausgestaltung der Ortsbezugs kriterien vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten.“

³⁸

„Die Anknüpfung an eine frühere Ortsansässigkeit des Bewerbers erscheint nur dann sachgerecht, wenn dies hinreichend zur Erhaltung der gewachsenen Sozialstruktur in der Gemeinde beiträgt und somit die Einheimischenmodellen zugrunde liegenden Kernziele noch erreicht werden können.“³⁹

Beispiel zur Berücksichtigung von früherer Ortsansässigkeit:

- **Gemeldeter und tatsächlicher Hauptwohnsitz des Bewerbers in der Gemeinde G innerhalb der letzten drei Jahre vor Ablauf der Bewerbungsfrist**
 - ein volles, nicht unterbrochenes Jahr: **3 Punkte**
 - zwei volle, nicht unterbrochene Jahre: **6 Punkte**
 - drei volle, nicht unterbrochene Jahre: **9 Punkte**

Mehrere Zeiträume werden addiert (Beispiel: 2 x ein volles, nicht unterbrochenes Jahr: 6 Punkte).

³⁷ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 263.

³⁸ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 263.

³⁹ Klein, Sven, „Deutsche Einheimischenmodelle – Kommission gibt ‚grünes Licht‘ zu neuen Leitlinien“ in KommP BY 5/2017, S. 174; vgl. Huber / Wollenschläger, Fn. 25, S. 42 f., der bei einem länger als zwei bis drei Jahre in der Vergangenheit liegenden Aufenthalt in der Gemeinde eine Berücksichtigung i.R.d. Einheimischenmodells als rechtlich willkürlich beurteilt.

Muster-Bauplatzvergabekriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

Beispiel zur Berücksichtigung der Erwerbstätigkeit

Es werden nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen berücksichtigt (auch Teilzeit). Bei Selbständigen bzw. Gewerbebetreibenden muss ein Gewerbe mit einem Einkommen vergleichbar mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung angemeldet sein. Der Sitz oder die Betriebsstätte muss in der Gemeinde liegen. Den Bewerbungsunterlagen ist ein entsprechender Nachweis beizufügen.

„Bei der Berücksichtigung des Ehrenamts sollte darauf geachtet werden, die Voraussetzungen einer Berücksichtigung zu definieren. Eine sehr enge, aber praktikable Eingrenzung bietet das [...] Beispiel [Ausübung eines Ehrenamtes = Mitgliedschaft in der Vorstandschaft eines ortsansässigen, eingetragenen Vereins]. So ist ggf. zu überlegen, ob man den Ehrenamtsbegriff auf Vereinsmitglieder mit „Sonderaufgabe“ (Vorstand, Maschinist, Organist, Platzwart etc.) einengt.“⁴⁰

Alternative zur Berücksichtigung der Ortsbezugskriterien der Bewerber bei der Punkteberechnung- bzw. -vergabe:

Das Muster sieht das Erreichen der vollen Punktzahl beim Wohnsitz, bei der Erwerbstätigkeit und bei der ehrenamtlichen Tätigkeit erst vor, wenn beide Partner für sich selbst den jeweils vollen Bemessungszeitraum von 5 Jahren erfüllen. Es ist ebenso zulässig, die volle Punktzahl auch bereits früher erreichbar zu gestalten, z.B. so, dass die volle Punktzahl erreicht ist, wenn einer der beiden Partner alleine oder beide Partner zusammen die 5 Jahre erreichen. Der Katalog würde an diesen Punkten dann wie folgt aussehen:

2.	Ortsbezugskriterien der Bewerber	
2.1	Zeitdauer seit Begründung des Hauptwohnsitzes durch Bewerber in der Gemeinde	
	Bewerber (Alleinstehend oder Paare): erhalten pro vollem Kalenderjahr eines beim Einwohnermeldeamt gemeldeten und tatsächlichen Hauptwohnsitzes in der Gemeinde innerhalb der vergangenen fünf Jahre vor Ablauf der Bewerbungsfrist 6 Punkte Die Zeitdauer des gemeldeten Hauptwohnsitzes in vollen, ununterbrochenen Kalenderjahren von Ehegatten und Lebenspartnern werden kumuliert berücksichtigt. (z.B. 3+2 Jahre = 5 Jahre x 6 Punkte = 30 Punkte) Es werden maximal 30 Punkte berücksichtigt.	max. 30 Punkte

⁴⁰ Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 263.

Muster-Bauplatzvergabe-kriterien des Gemeindetags Baden-Württemberg

2.2	<p>Zeitdauer seit Ausübung einer Erwerbstätigkeit der Bewerber in der Gemeinde</p> <p>Bewerber (Alleinstehend oder Paare), die eine Erwerbstätigkeit als Arbeiter, Angestellte, Beamte, Gewerbetreibende, Freiberufler, Selbstständige oder Arbeitgeber im Gemeindegebiet ausüben, erhalten für jedes volle Kalenderjahr ihrer Erwerbstätigkeit in der Gemeinde 6 Punkte. Ehegatten und Lebenspartner werden kumuliert berücksichtigt. (z.B. 3+2 Jahre = 5 Jahre x 6 Punkte = 30 Punkte)</p> <p>Es werden maximal 30 Punkte berücksichtigt.</p>	max. 30 Punkte
2.3	<p>Ehrenamtliches Engagement</p> <p>Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit (Sonderaufgabe) in der Gemeinde</p> <p>Für eine ehrenamtliche Tätigkeit des Bewerbers in der Gemeinde als</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitglied des Gemeinderats der Gemeinde G • Mitglied der freiwilligen Feuerwehr der Gemeinde G • ehrenamtlich Tätiger (Sonderaufgabe) in einem im Vereinsregister eingetragenen Verein, • ehrenamtlich Tätiger (Sonderaufgabe) in einer sozial-karitative Einrichtung, • ehrenamtliches Mitglied in einem Gremium, welches der Kirchengemeindeleitung zuzuordnen ist (z.B. Ältestenkreis, Kirchengemeinderat) <p>erhält der Bewerber für jedes volle, ununterbrochene Kalenderjahr der Tätigkeit 8 Punkte. Engagement von Ehegatten und Lebenspartner werden kumuliert berücksichtigt (z.B. 3+2 Jahre = 5 Jahre x 8 Punkte = 40 Punkte)</p> <p>Als Nachweise für die Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit in einem im Vereinsregister eingetragenen Verein ist zusätzlich erforderlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tätigkeit als Mitglied in der geschäftsführenden Vorstandschaft (Auszug aus Vereinsregister) oder - Tätigkeit als Übungsleiter z.B. in einem Sportverein (Nachweis durch den Vereinsvorstand) <p>Es werden maximal 40 Punkte berücksichtigt.</p>	max. 40 Punkte

V. Sicherung des Förderzwecks

„Wenn der Begünstigte nach dem geförderten Erwerb des Grundstücks seinen Erstwohnsitz für weniger als zehn Jahre auf diesem Grundstück hat, soll der Begünstigte einen angemessenen Teil der Vergünstigung zurückerstatten. Dieser prozentuale Anteil errechnet sich in der Regel aus dem Zeitraum, der bis zu einer Nutzung von zehn Jahren fehlt (bei einem Verkauf nach acht Jahren zum Beispiel 20 %).“⁴¹

„Da Gemeinden mit der vergünstigten Vergabe von Bauland [...] an weniger begüterte Teile der ortsansässigen Bevölkerung entsprechend vorgenannter Zielsetzung eine eigene, öffentliche Aufgabe erfüllen, rechtfertigt dieser Zweck auch, von der in [§ 92 GemO] normierten Verpflichtung, Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert zu veräußern, abzuweichen. Gemeinden sind dann auf der anderen Seite – zur Zwecksicherung – daran gehalten, die Erfüllung des Förderzwecks über einen gewissen Zeitraum zu fordern und zu überwachen. Der Sicherungszeitraum muss dabei in angemessenem Verhältnis zur Vergünstigung stehen. Anders gewendet: Je höher die Vergünstigung, desto länger die mögliche Bindungsfrist. Als Richtwert empfiehlt das Leitlinienmodell einen Zeitraum von zehn Jahren. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sieht im Einzelfall allerdings auch längere Bindungen als angemessen an. Als Sicherungsinstrumente haben sich ferner etabliert: die Vereinbarung der Bauverpflichtung, einer Eigennutzungsverpflichtung, ein Wiederkaufsrecht und eine Rückerstattung der Vergünstigung mit „Abwohnklausel“.“⁴²

⁴¹ Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells; vgl. Krautzberger in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg; Kommentar zum BauGB, Rn. 151a zu § 11 BauGB.

⁴² Simon/Gleich „Baulandvergabe in der Hochpreislage“, Bayerischer Gemeindetag 6/2017, S. 264.