

„Handreichung zur Bauplatzvergabe“

Berücksichtigung der EU-Kautelen zum Einheimischenmodell



Hintergrund

Am 8. Mai 2013 urteilte der Europäische Gerichtshof (EuGH) über ein Einheimischenmodell, wie es in Belgien zur Anwendung kam. Das Gericht erklärte Einheimischenmodelle nicht grundsätzlich als EU-rechtswidrig, solange es nicht zu einem faktischen Erwerbsverbot für bestimmte Personengruppen kommt. Bei dieser Art von Vergabeverfahren sollen Ziele von allgemeinem Interesse durch Maßnahmen verfolgt werden, die erforderlich und angemessen, also verhältnismäßig sind.

Auch gegen die Bundesrepublik Deutschland strengte die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren an, da die Anwendung von Einheimischenmodellen u. a. in Bayern als Verstoß gegen geltendes EU-Recht gewertet wurde. Um dieses Vertragsverletzungsverfahren beizulegen, wurden im Februar 2017 zwischen der EU-Kommission, dem Bundesumweltministerium und der Bayerischen Staatsregierung „Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des sogenannten Einheimischenmodells“ (im Folgenden: Kautelen) festgelegt.

Grundsätzlich beim Grundstücksverkauf zu beachtende Vorschriften

- Vergabe- und Kartellrecht - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB)

Ist anzuwenden, wenn mit dem Grundstücksverkauf eine Bauleistung in Gestalt eines öffentlichen Bauauftrages (§ 103 GWB) oder einer Baukonzession (§ 105 GWB) verbunden ist und der Kommune unmittelbar wirtschaftlich zugutekommt oder die Kommune möglicherweise eine Monopolstellung einnimmt (§§ 1 und 18 GWB).

- Beihilferecht

Der vergünstigte Verkauf an **Private** im Rahmen des Einheimischenmodells ist unter Beachtung der Kautelen zulässig. Bei Veräußerung an **Gewerbetreibende** ist die gezielte Begünstigung einzelner Unternehmen grundsätzlich untersagt. Grundstückskaufverträge mit Beihilfeelementen können ganz oder teilweise unwirksam sein.

- Kommunalwirtschaftsrecht

Ein Verkauf zum vollen Wert ist vorgeschrieben. Davon kann abgewichen werden, wenn übergeordnete Ziele, wie beispielsweise im Einheimischenmodell beschrieben, verfolgt werden.

Mögliche Vergabeverfahren

- Vergabe nach **Höchstgebot**: Ist möglich, wenn Vergabe oder Beihilferecht nicht entgegenstehen.
- **Vergünstigte** Vergabe: Ist an Private nach dem zweistufigen Einheimischenmodell (Kautelen) - siehe A. - möglich. An Gewerbetreibende grundsätzlich nicht – bzw. es ist eine detaillierte Prüfung nach Beihilferecht erforderlich.
- Vergabe **zum vollen Wert**: Ist möglich und im kommunalen Wirtschaftsrecht als Grundsatz vorgeschrieben. Es gilt ein weites Vergabeermessen. Hinweise hierzu unter B.

Für die Praxis der Bauplatzvergabe ergeben sich folgende Möglichkeiten:

A. Überlassung von vergünstigten (subventionierten) Bauplätzen an Private

Durch die Anwendung der Kautelen ist die rechtssichere Ausgestaltung von Einheimischenmodellen möglich.

Die Gemeinde handelt hier hoheitlich durch die mittelbare Gewährung von Fördergeldern für den Erwerber des Grundstücks aufgrund einer Kaufpreisvergünstigung.

Grundsätzlich darf die Gemeinde nach § 92 Abs. 1 Gemeindeordnung (GemO) Grundstücke, die sie zur Aufgabenerfüllung nicht braucht, nur zum vollen Wert verkaufen.

Die mittelbare Subventionierung von Bauplätzen zur Förderung des Erwerbs von Wohneigentum durch einkommensschwächere oder weniger begüterte ortsansässige Familien kann eine öffentliche Zielsetzung erfüllen. Damit ist eine Abweichung von § 92 Abs. 1 GemO gerechtfertigt. Die in § 92 Abs. 3 GemO geregelte Vorlagepflicht bei der Rechtsaufsichtsbehörde entfällt, wenn ein Grundstück zur Förderung des Wohnungsbaus unter dem vollen Wert verkauft wird (VwV-Freigrenzen, Ziffer B, 2.3).

Durch Gewährung einer Subvention ist ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren, das die Chancengleichheit der Bewerber gewährleistet, mit Bauplatzvergaberichtlinien (Anwendung der Kautelen) erforderlich.

Der Gemeinderat beschließt das Verfahren und die Förderziele in **öffentlicher Sitzung**.

Die Bauplatzvergaberichtlinien mit Kriterien, der Bewertungsmaßstab und der gesamte Ablauf (Fristen und Form) müssen vorab konkretisiert, beschlossen und öffentlich bekannt gemacht werden.

Auswahl der Bewerber:

Die Auswahl der Bewerber erfolgt nach den EU-Kautelen in zwei Schritten:

1. Einhaltung von Vermögens- und Einkommensobergrenzen (Stufe 1)

1.1. Vermögen

- Der Bewerber darf maximal über ein Vermögen in Höhe des Grundstückswerts verfügen.
- Der Besitz eines weiteren bebaubaren Grundstücks im Gemeindegebiet führt zum Ausschluss des Bewerbers.
- Der Besitz eines weiteren Grundstücks außerhalb des Gemeindegebiets wird in Höhe des Marktwerts als Vermögen angerechnet.

1.2. Einkommen

- Der **einzelne Bewerber** darf höchstens ein zu versteuerndes Einkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte) in Höhe des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Steuerpflichtigen **in der Gemeinde** erzielen. Die exakte Höhe des Betrages wird auf Grundlage der Daten des Statistischen Landesamtes für jede Kommune festgelegt. Das gemeindebezogene durchschnittliche Jahreseinkommen kann beim Auskunftsdienst des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg erfragt werden (auskunftsdienst@stala.bwl.de, 0711 641-2833), Stichwort: Einheimischenmodell. Ein Überschreiten dieses Wertes führt zum Ausschluss des Bewerbers. Sollte Abgeltungssteuer abgeführt werden, sind die Erträge, auf die Abgeltungssteuer gezahlt wird, dem Gesamtbetrag der Einkünfte hinzuzurechnen.

- Für **Paare** wird der Wert des durchschnittlichen Jahreseinkommens verdoppelt und die Gehälter werden kumulativ betrachtet. Wenn nur ein Partner die Obergrenze überschreitet, bedeutet das nicht sofort den Ausschluss aus dem Bewerbungsverfahren, solange der andere Partner entsprechend weniger Einkommen zum Haushalt beiträgt.
- Sollte das durchschnittliche Jahreseinkommen in der Gemeinde 51.000 EUR¹ überschreiten, gilt für einen Bewerber die Obergrenze von 51.000 EUR. Dieser Wert wird jährlich vom Statistischen Bundesamt an die Entwicklung des bundesdeutschen Durchschnittseinkommens angepasst.
- Für jedes **unterhaltspflichtige Kind** wird ein Betrag von 7.000 EUR hinzugerechnet. Der Betrag orientiert sich an der Höhe des steuerlichen Kinderfreibetrags und wird steuerrechtlich regelmäßig angepasst.
- Als Nachweis dieser Angaben dient der Steuerbescheid des Bewerbers. Alternativ kann auch die Gewinn- und Verlustrechnung als Nachweis der Einkommenslage dienen.

2. Mögliche Auswahlkriterien und ihre punktebasierte Gewichtung (Stufe 2)

2.1. Bedürftigkeit nach Vermögen und Einkommen

- Je niedriger das Vermögen und Einkommen, desto gerechtfertigter die Teilnahme am Einheimischenmodell und desto höher die zu erreichende Punktzahl.
Achtung: Die Baufinanzierung sollte trotzdem möglich sein (siehe oben)!

2.2. Bedürftigkeit nach weiteren sozialen Kriterien

- Hier werden Punkte nach **individuellen Kriterien und Merkmalen** vergeben. Möglich sind zum Beispiel:
 - Zahl der **im Haushalt lebenden minderjährigen Kinder**,
 - **Behinderung oder Pflegegrad** eines Antragstellers oder einer im Haushalt lebenden Person. Gleiches sollte gelten, wenn in der Gemeinde oder in einer Nachbargemeinde ein Angehöriger in einem anderen Haushalt lebt, der aber dennoch auf zeitintensive Betreuung angewiesen ist.

2.3. Ortsbezugskriterien

- Hier können die **Zeitdauer** seit **Begründung des Erstwohnsitzes** am Ort oder **Aufnahme der Erwerbstätigkeit** im Ort berücksichtigt werden.
Achtung: Die höchste zu vergebende Punktzahl ist bei einer Aufenthaltsdauer von maximal 5 Jahren erreicht. Eine über 5 Jahre hinausgehende Ortsbindung kann also nicht zu einer höheren Punktzahl führen.
- Die Ausübung eines **Ehrenamts** im Ort kann hier ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Punkte, die nach Ortsbezug, Zeitdauer und Ehrenamt vergeben werden, dürfen höchstens 50 % der Gesamtpunktzahl ergeben! Eine stärkere Gewichtung der Kriterien „finanzielle Bedürftigkeit“ und „soziale Kriterien“ ist problemlos möglich.

3. Auswahl bei Punktgleichheit

- 3.1. Die Anwendung von „Härtefallklauseln“, bei denen sich der Gemeinderat vorbehält, eine abschließende Entscheidung nach im Vorhinein nicht benannten Kriterien zu treffen, ist mit der Rechtsprechung des EuGHs nicht vereinbar.

¹ Wert aus 2017

- 3.2. Das Vorgehen bei Punktgleichheit ist im Vorhinein festzulegen. Zur Sicherung des Förderzwecks können hier Kriterien wie Anzahl der im Haushalt lebenden minderjährigen Kinder oder niedrigeres Einkommen im direkten Vergleich den Ausschlag zu Gunsten eines Bewerbers geben.
- 3.3. Eine Entscheidung im Losverfahren ist ebenfalls möglich.

4. Sicherung des Förderzwecks

Die Erfüllung des Förderzwecks soll von den Gemeinden für einen gewissen Zeitraum gefordert und überwacht werden. Die Leitlinie sieht hier die Nutzung des Grundstücks als Erstwohnsitz über den Zeitrahmen von 10 Jahren vor. Bei einem vorzeitigen Umzug ist dann beispielsweise eine prozentuale Rückzahlungsverpflichtung vorzusehen. Möglich wäre auch die Vereinbarung einer Bauverpflichtung.

B. Überlassung von Bauplätzen zum vollen Wert

Die Anwendung von gemeindespezifischen Bauplatzvergaberichtlinien in Anlehnung an die Kautelen ist grundsätzlich freiwillig und dient der Transparenz.

Je nach Marktlage kann ein transparentes Verfahren aufgrund der Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) zur Rechtssicherheit beitragen.

Bei der Überlassung von Bauplätzen zum vollen Wert handelt die Gemeinde privatrechtlich.² Der Abschluss eines Grundstückkaufvertrages stellt ein fiskalisches Rechtsgeschäft dar.

Wie oben bereits angeführt, handelt die Gemeinde bei der Veräußerung von Bauplätzen bzw. Grundstücken ohne Subventionierung (zum vollen Wert, § 92 GemO) im Privatrecht. Hier herrscht der Grundsatz der Vertragsfreiheit. Es ist jedoch zu beachten, dass die Vorschriften des GWB in verschiedenen Fallkonstellationen (§ 18 Abs. 1 GWB, Marktbeherrschung) bei willkürlicher und diskriminierender Vergabe einschlägig sein können. Ein transparentes Verfahren erhöht dabei die Rechtssicherheit.

Um die Vergabe von Bauplätzen beispielsweise in einer angespannten Marktlage **transparent** und nachvollziehbar **diskriminierungsfrei** sowie juristisch möglichst wenig angreifbar zu gestalten, empfiehlt sich die Anwendung von gemeindespezifischen Bauplatzvergaberichtlinien in Anlehnung an die Kautelen (Stufe 2).

Mögliche Auswahlkriterien und ihre punktebasierte Gewichtung

Soziale Kriterien

- Hier werden Punkte nach **individuellen Kriterien und Merkmalen** vergeben.
- Möglich sind **zum Beispiel**:
 - Anzahl der **im Haushalt lebenden minderjährigen Kinder**,
 - **Behinderung oder Pflegegrad** eines Antragstellers oder einer im Haushalt lebenden Person,
 - **Vermögen und Einkommen**

² vgl. „Ein von einer Gemeinde abgeschlossener Grundstückskaufvertrag ist grundsätzlich privatrechtlicher Natur. Dies gilt in der Regel sogar dann, wenn die Gemeinde mit dem Grundstücksverkauf einen öffentlichen Zweck verfolgt.“ (Beschluss des OVG NRW vom 09.04.2018, AZ 15 E 219/18, Rn. 7)

Ortsbezugskriterien

- Hier können die **Zeitdauer** seit **Begründung des Erstwohnsitzes** am Ort oder die **Aufnahme der Erwerbstätigkeit** im Ort berücksichtigt werden.
Achtung: Die höchste zu vergebende Punktzahl ist bei einer Aufenthaltsdauer von maximal 5 Jahren erreicht. Eine über 5 Jahre hinausgehende Ortsbindung kann somit nicht zu einer höheren Punktzahl führen.
- Die Ausübung eines **Ehrenamts** im Ort kann hier ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Punkte, die nach Ortsbezug, Zeitdauer und Ehrenamt vergeben werden, dürfen höchstens 50 % der Gesamtpunktzahl ergeben! Eine stärkere Gewichtung der sozialen Kriterien (über 50 % der Gesamtpunktzahl) ist problemlos möglich.

Auswahl bei Punktgleichheit

- Die Anwendung von „Härtefallklauseln“, bei denen sich der Gemeinderat vorbehält, eine abschließende Entscheidung nach im Vorhinein nicht benannten Kriterien zu treffen, ist mit der Rechtsprechung des EuGHs nicht vereinbar.
- Das Vorgehen bei Punktgleichheit ist im Vorhinein festzulegen. Zur Sicherung des Förderzwecks können hier Kriterien wie Anzahl der im Haushalt lebenden minderjährigen Kinder oder niedrigeres Einkommen im direkten Vergleich den Ausschlag zu Gunsten eines Bewerbers geben.
- Eine Entscheidung im Losverfahren ist ebenfalls möglich.

Hinweise:

- Die gemeindespezifischen Bauplatzvergaberichtlinien entfalten Außenwirkung und bewirken eine Selbstbindung der Verwaltung. Es gibt zwar grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf den Erwerb gemeindlicher Grundstücke. Allerdings besteht ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung, wenn die Gemeinde sich zur Vergabe von Grundstücken entschließt.
- Die Bauplatzvergaberichtlinien sind im Voraus in öffentlicher Sitzung vom Gemeinderat zu beschließen.
- Vereinbarungen über die Eigennutzung, Wiederkaufsrechte usw. können einzelvertraglich geregelt werden.
- Die Anwendung anderer Verfahren stehen der Gemeinde in diesem Bereich auch offen. Regelmäßig durchgeführt werden beispielsweise Bieterverfahren, nach denen der Höchstbietende den Zuschlag für das Grundstück erhält.
- Die Bauplatzvergaben an sich sind nach den Vorschriften der Gemeindeordnung über die Öffentlichkeit von Sitzungen zu handhaben.

Vertiefende Informationen zum Thema:

<http://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/einheimischenmodell/index.php>

Zwischen der Europäischen Kommission, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und der Bayerischen Staatsregierung im Verhandlungswege erzielte Einigung über Kautelen, bei deren Anwendung die Europäische Kommission in Aussicht stellt, keine Einwände mehr gegen die in Bayern praktizierten Einheimischenmodelle zu erheben.

Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des sogenannten Einheimischenmodells

Die Leitlinien dienen der europarechtskonformen Ausgestaltung städtebaulicher und sonstiger Verträge (vgl. § 11 Absatz 1 Nr. 2 des Baugesetzbuchs - BauGB), soweit die Gemeinde Einheimischenmodelle nutzt. Unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Freizügigkeit dienen Einheimischenmodelle dazu, einkommensschwächeren und weniger begüterten Personen der örtlichen Bevölkerung den Erwerb angemessenen Wohnraums zu ermöglichen.

1. Einhaltung von Vermögens- und Einkommensobergrenzen

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. Hierbei gelten folgende Maßgaben:

1.1 Vermögensobergrenze

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

1.2 Einkommensobergrenze

- Der Bewerber darf maximal ein Einkommen (Gesamttrag der Einkünfte) in Höhe des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Steuerpflichtigen innerhalb der Gemeinde³ erzielen. Erfolgt der Erwerb durch ein Paar, erfolgt die Berechnung auf Basis der addierten Einkommen und in Relation zum doppelten Durchschnittseinkommen.
- Wenn in der Gemeinde das durchschnittliche Jahreseinkommen von 51.000 EUR überschritten wird, gilt für einen Bewerber eine Einkommensobergrenze von 51.000 EUR⁴. Bei einem Paar als Bewerber dürfen die addierten Einkommen die doppelte Obergrenze nicht übersteigen.
- Zur Obergrenze ist ein Freibetrag i. H. von 7.000 EUR⁵ je unterhaltspflichtigem Kind hinzuzurechnen.

2. Auswahlkriterien und ihre punktebasierte Gewichtung

Für die Auswahl aus mehreren im Sinne der Nr. 1 berechtigten Bewerbern sind die in Nr. 2.1 bis 2.3 genannten Auswahlkriterien nach Maßgabe der Nr. 2.4 anzuwenden und zu gewichten.

2.1 Bedürftigkeit nach Vermögen und Einkommen

Je mehr die Vermögens- und Einkommensobergrenzen nach Nr. 1 unterschritten werden, desto mehr Punkte gibt es.

2.2 Bedürftigkeit nach weiteren sozialen Kriterien

Die Punktevergabe erfolgt aufgrund individueller Merkmale und Belastungen, wie z. B. Zahl der Kinder, pflegebedürftige Angehörige, Behinderung.

2.3 Zeitdauer und gegebenenfalls Ehrenamt

Die Punktevergabe erfolgt in Abhängigkeit von der verstrichenen Zeitdauer

- seit Begründung des Erstwohnsitzes und/oder
- seit Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Gemeinde.

Im Rahmen der Zeitdauer kann die Ausübung eines Ehrenamts berücksichtigt werden.

2.4 Maßgaben

- Die Auswahl erfolgt in einem offenen und transparenten Verfahren.
- Grundlage ist eine punktebasierte Bewertung der bei den Bewerbern vorliegenden Merkmale zu den Auswahlkriterien nach Nr. 2.1 bis 2.3.
- Die Auswahlkriterien nach Nr. 2.1 bis 2.3 und der jeweilige Bewertungsmaßstab sind von der Gemeinde vorab zu konkretisieren und bekannt zu machen.
- Für das Auswahlkriterium nach Nr. 2.3 gelten ergänzend folgende Maßgaben:
 - Das Auswahlkriterium nach Nr. 2.3 darf zu höchstens 50 % in die Gesamtbewertung einfließen (Beispiel: Wenn insgesamt 100 Punkte zu vergeben sind, darf es für das Kriterium der Zeitdauer und gegebenenfalls Ehrenamt höchstens 50 Punkte geben.). Umgekehrt steht es den Gemeinden frei, die Kriterien nach 2.1 und 2.2 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.
 - Die Gemeinde kann die Ausübung eines Ehrenamts im Rahmen der Zeitdauer berücksichtigen (Nr. 2.3). Die Punkte für die verstrichene Zeitdauer seit Begründung des Erstwohnsitzes und/oder seit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind entsprechend zu mindern.

3. 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 %).

³ Grundlage sind die jeweils aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes bzw. des Statistischen Landesamtes für Statistik.

⁴ Der Betrag wird jährlich entsprechend der Entwicklung des bundesweiten Durchschnittseinkommens angepasst.

⁵ Der Betrag orientiert sich an der steuerrechtlichen Größe des Kinderfreibetrages in Deutschland. Dieser gilt bundesweit und wird regelmäßig angepasst.