

VG Sigmaringen Beschluß vom 21.12.2020, 7 K 3840/20

Gemeinderatsbeschluss über Bauplatzvergabe nach Richtlinien; Anforderungen der Gebote der Transparenz und der Sachgerechtigkeit an Vergabebedingungen

Leitsätze

1. Der Vorwurf, die Gemeinde mit einem Eilantrag zu verfahrensfremden Zielen erpressen zu wollen, schließt nur dann das Rechtsschutzbedürfnis aus, wenn dieser Umstand offensichtlich ist.
2. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften, welche das Verfahren und die Kriterien der Vergabe von gemeindeeigenen Grundstücken regeln, müssen vorab in einer Art und Weise veröffentlicht werden, die es allen potentiellen Bewerbern möglich machen, zumutbare Kenntnis von deren Inhalt zu nehmen.
3. Mit dem Grundsatz eines transparenten und vom Hoheitsträger verantworteten Vergabeverfahrens steht eine Regelung nicht in Einklang, welche die Bewerber faktisch dazu zwingt, die Bewerbung mitsamt der hierfür notwendigen Unterlagen über eine gemeindefremde Internetseite abzugeben.
4. Die für Vergabeentscheidungen geltenden Gebote der Transparenz und Sachgerechtigkeit verlangen von Vergabebedingungen in formaler Hinsicht, dass sie aus sich selbst heraus verständlich sind und zweifelsfrei die wesentlichen Gesichtspunkte erkennen lassen, welche für die Vergabeentscheidung maßgeblich sind.
5. Einseitig begünstigende, mehrdeutige bzw. missverständliche oder ortsfremde Bewerber faktisch ausschließende Vergabekriterien können sachlich nicht gerechtfertigt werden.

Tenor

Der Antragsgegnerin wird es im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die Bauplätze für das Baugebiet „Halde“ zu vergeben und notarielle Kaufverträge abzuschließen, soweit dies auf einer Anwendung der „Bauplatzvergaberichtlinie der Gemeinde Öpfingen für das Baugebiet Halde“ in der Fassung vom 01.07.2020 beruht.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, welche diese selbst tragen.

Der Streitwert wird auf 10.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Antragsteller wenden sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Entscheidung zur Vergabe von Baugrundstücken im Gebiet der Antragsgegnerin.
- 2 Die Antragsgegnerin beabsichtigt, die sich im Geltungsbereich des bereits aufgestellten Bebauungsplans „Halde“ befindlichen 24 Grundstücke zum vollen Verkehrswert mit einem Preis zwischen 165 EUR und 220 EUR pro m² zu verkaufen. In der öffentlichen Sitzung vom 26.05.2020 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin, dass künftig bei der Vergabe von Wohnbauplätzen in der Gemeinde die Online-Plattform „Baupilot“ genutzt werden soll und beauftragte zugleich die Gemeindeverwaltung damit, konkrete Richtlinien mit einem Punktesystem schriftlich auszuarbeiten und dem Gemeinderat zur endgültigen Beschlussfassung vorzulegen. In der öffentlichen Sitzung vom 30.06.2020 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin die von der Gemeindeverwaltung mit der Betreiberfirma der Plattform „Baupilot“ abgestimmte Bauplatzvergaberichtlinie für das Baugebiet „Halde“. Die Vergaberichtlinie samt Anhang wurde im Mitteilungsblatt der Antragsgegnerin Nr. 28 vom 10.07.2020, auf der Internetseite der Antragsgegnerin und auf der Internetseite der Plattform „Baupilot“ bekanntgemacht.

- 3 Die Bauvergaberichtlinie ist in einen Textteil mit einer Präambel und sieben Paragraphen sowie eine Anlage mit den konkreten Vergabe gegliedert. Die Vergabe der Grundstücke soll ausweislich der Präambel dazu dienen, „den ländlichen Raum unter besonderer Wahrung seiner Eigenart und gewachsenen Strukturen als gleichwertigen Lebensraum zu erhalten und zu entwickeln, stabile Quartiere zur Integration neu hinzukommender Bürger/innen durch einen bestimmten Anteil von potenziellen Käufern mit Ortsbezug zu schaffen und jungen Familien die Möglichkeit zu eröffnen, Eigentum zu Wohnzwecken erstmalig zu erwerben“. Für das Verfahren sah die Antragsgegnerin im Wesentlichen vor, dass die Bauplätze im Internet und im örtlichen Mitteilungsblatt ausgeschrieben werden und Anträge ausschließlich elektronisch über die Plattform „Baupilot“ eingereicht werden können. Nach Abschluss der Bewerbungsphase sollte die Gemeindeverwaltung ausgehend von den Angaben der Bewerber eine Bewerberliste erstellen. Der jeweils Ranghöhere sollte das Recht haben, sich vor allen nachrangigen Bewerbern eine bestimmte Parzelle im Baugebiet auszusuchen (so genanntes Erstauswahlrecht bzw. Bauplatzpriorisierung). Nach Auswahl der Grundstücke durch die Bewerber sollte der Gemeinderat abschließend über die Vergabe entscheiden und die Grundstücke an die ausgewählten Bewerber verkaufen.
- 4 Die im Anhang zur Bauvergaberichtlinie befindlichen Vergabe sehen ortsbezogene und sozialbezogene vor, die jeweils wiederum in Unter unterteilt sind. Im Rahmen der ortsbezogenen (insgesamt bis zu 900 Punkte) werden etwa der aktuelle und vergangene Hauptwohnsitz (bis zu 400 Punkte), eine Erwerbstätigkeit (bis zu 200 Punkte) und ein arbeitsintensives Ehrenamt in der Gemeinde (bis zu 300 Punkte) berücksichtigt. Bei den sozialbezogenen (insgesamt bis zu 950 Punkte) werden der Familienstand (bis zu 100 Punkte), im Haus lebende Eltern (bis zu 100 Punkte), die Anzahl und das Alter der Kinder (bis zu 400 Punkte), behinderte oder pflegebedürftige Angehörige (bis zu 300 Punkte) und eine aktive Mitgliedschaft in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation berücksichtigt (bis zu 50 Punkte). In der anschließenden Kategorie „Korrekturfaktoren Eigentumsverhältnisse“ wird Eigentum von Wohnimmobilien (Abzug von 500 Punkten) oder bebaubaren Grundstücken innerhalb oder außerhalb der Gemeinde (Abzug von 10.000 Punkten) negativ berücksichtigt, wobei die negative Punktzahl bei Grundstücken außerhalb der Gemeinde durch einen Verkauf oder Tausch des Grundstücks ausgeglichen werden kann. Für die weiteren Einzelheiten wird auf den sich in den Behördenakten befindlichen und auf der Internetseite der Antragsgegnerin aufrufbaren Text der Bauvergaberichtlinie verwiesen.
- 5 In der öffentlichen Sitzung vom 28.07.2020 beschloss der Gemeinderat, dass das Vergabeverfahren für die Grundstücke im Baugebiet „Halde“ über die Plattform „Baupilot“ gestartet werde und legte die Bewerbungsfrist für den Zeitraum vom 01.09.2020 bis zum 30.09.2020 fest. Diesen Beschluss machte die Antragsgegnerin im örtlichen Mitteilungsblatt Nr. 32/33/34 vom 07.08.2020 bekannt.
- 6 Bei sämtlichen Sitzungen meldete sich der Bürgermeister der Antragsgegnerin, B., als befangen und nahm im Zuschauerbereich Platz, weil er sich ebenfalls für einen Bauplatz bewerben wollte. Die Leitung der Sitzung übernahm jeweils der erste stellvertretende Bürgermeister M.
- 7 Die Antragsteller bewarben sich am 21.09.2020 über die Internetplattform Baupilot für eines der zu vergebenden Grundstücke und reichten entsprechende Nachweise zu ihrem Antrag ein. Nach den von der Antragsgegnerin beschlossenen Vergabe erreichten sie mit ihrem Antrag eine Punktzahl von 280 aus 1850 insgesamt möglichen Punkten. Nachdem die Gemeindeverwaltung am 19.10.2020 die Prüfung der Antragsunterlagen aller Bewerber abgeschlossen und am 21.10.2020 die Rangplätze punktgleicher Bewerber ausgelost hatte, wies die Antragsgegnerin den Antragstellern mit E-Mail vom 09.11.2020 den Rang 54 zu. Die Antragsgegnerin rief gleichzeitig die ersten 24 Bewerber dazu auf, sich ab dem 22.10.2020 binnen einer Frist von 14 Tagen für eine bestimmte Parzelle im Baugebiet zu entscheiden.
- 8 Am 28.10.2020 haben die Antragsteller beim Verwaltungsgericht Sigmaringen einen Eilantrag gestellt, mit welchem sie sich gegen die Vergabe der Grundstücke im Baugebiet „Halde“ wenden. Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor, dass sie das Ziel verfolgten, mit der Gemeinde einen Kaufvertrag über ein sich im Baugebiet „Halde“ befindliches Grundstück abzuschließen. Sie sähen sich in ihrem Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung bei der Auswahl unter mehreren Interessenten verletzt, weil die von der Antragsgegnerin verwendete Vergaberichtlinie rechtswidrig sei. Ein Anordnungsgrund liege deshalb vor, weil die Gemeinde die Grundstücke zeitnah verkaufen wolle und hierdurch irreversible Tatsachen geschaffen werden könnten. Kinder im Alter über zehn Jahren seien in ungerechtfertigter Weise schlechter berücksichtigt worden. Es stelle eine rechtswidrige Schlechterstellung von Handwerksbetrieben dar, wenn nicht auf die spezifischen Bedürfnisse für Wohnraum von Arbeitnehmern Rücksicht genommen werde. Die Richtlinie sei

deshalb rechtswidrig, weil der Beschluss über die Festsetzung der Grundstückspreise nicht aktenkundig sei. Es fehle bezüglich der Sitzungen vom 26.05.2020 und 30.06.2020 ein Nachweis darüber, ob und wie über die Tagesordnungspunkte informiert worden sei. Es habe keine ausreichende inhaltliche Diskussion im Gemeinderat stattgefunden. Die Gemeindeverwaltung sei nicht ausdrücklich zu ihren Tätigkeiten beauftragt worden. Es sei nicht ersichtlich, inwieweit der Bürgermeister als Befangener an anderen, mit der Vergabe im Zusammenhang stehenden Beschlüssen und der Vorbereitung der Sitzungen mitgewirkt habe. Der Vertreter des Bürgermeisters sei ebenfalls befangen, weil er Mitgesellschafter und Geschäftsführer eines örtlichen Holzbauunternehmens sei. Die Bekanntmachung sei fehlerhaft erfolgt, weil Lage, Anzahl und Preise der vergebenden Grundstücke nicht veröffentlicht worden seien. Es sei fraglich, ob eine Auslagerung der Bewerbung auf eine von Privatpersonen betriebene Internetplattform zulässig sei. Die Vorgaben in § 3 der Bauvergaberichtlinie seien unklar formuliert und intransparent. Die Verpflichtung, dass Ehegatten zwingend nur einen Antrag stellen könnten, sei mit Art. 6 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Der Antragsausschluss sei sachlich nicht gerechtfertigt und unklar formuliert. Die gleichzeitige Verwendung der Begriffe „Bauplatzpriorisierung“ und „Erstauswahlrecht“ sei irreführend, auch weitere Vorschriften seien unklar formuliert. Problematisch sei, dass die Verwaltung die Bewertung der Unterlagen vornehme. Bedenken bestünden dahingehend, dass die Bauvergaberichtlinie auf Musterverträge verweise, ohne diese darzustellen. Die in Aussicht gestellten vertraglichen Verpflichtungen seien unrealistisch, unklar und verstießen gegen zivilrechtliche Bestimmungen. Die mögliche Verpflichtung zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung sei im Hinblick auf § 27 LVwVfG unzulässig. Die von der Antragsgegnerin angedrohten Sanktionen im Fall von Falschangaben seien unklar formuliert. Der Punktabzug bei Bewerbern mit Wohnimmobilien sei im Hinblick auf dingliche Wohnrechte oder vergleichbare Eigentumspositionen nicht klar formuliert. Der Anspruchsausschluss sei ebenso intransparent, weil sich nicht ergebe, was ein bebaubares Grundstück sei. Dies könne nämlich auch ein Grundstück im Außenbereich sein. Die Abwendungsbefugnis laufe ins Leere, weil die Vergabe unverzüglich erfolge, ein Tausch oder Verkauf aber erst innerhalb späterer Zeitpunkte nachgewiesen werden müsse. Der Ausschluss sei auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil auch Eigentümer von Gewerbegrundstücken ausgeschlossen seien. Die ortsbezogenen seien deshalb rechtswidrig, weil im Rahmen des Kriteriums des Wohnortes auch auf das Bürgerrecht nach § 12 GemO abgestellt werde, sodass insbesondere der Bürgermeister eine nicht gerechtfertigte Besserstellung erhalte. Ortsansässige Personen seien durch das Kriterium des ehemaligen Hauptwohnsitzes ungerechtfertigt bessergestellt. Das Kriterium des Arbeitsplatzes sei kritisch, weil Beamte nicht hiervon erfasst seien. Der Bezug auf Selbstständigkeit sei unklar formuliert, weil nicht klar werde, ob der Sitz des Selbstständigen in Öpfingen liegen müsse oder nicht. Unklar sei, wie lang die Tätigkeit als gewähltes Vorstandsmitglied ausgeübt worden sein müsse. Die Berücksichtigung von eheähnlichen Lebensgemeinschaften sei mit Grundrechten nicht vereinbar.

- 9 Die Antragsteller beantragen,
- 10 der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO zu untersagen, die Bauplätze des Baugebietes „Halde“, Gemarkung Öpfingen, zu vergeben und notarielle Kaufverträge abzuschließen, solange nicht über die Rechtswirksamkeit der Vergaberichtlinie der Bauplätze im Baugebiet „Halde“, Gemarkung Öpfingen, entschieden ist.
- 11 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 12 den Antrag abzulehnen.
- 13 Sie trägt im Wesentlichen vor, dass die Vergabe von Grundstücken nach der Richtlinie zum Ziel habe, den Bewerbern Grundstücke zur Verfügung zu stellen, die diese selbst nutzen. Betriebswohnungen seien hiervon nicht erfasst. Es habe bei der Beschlussfassung über die Vergabekriterien keine Klausurtagungen oder nichtöffentliche Sitzungen gegeben. Der derzeitige Bürgermeister der Antragsgegnerin habe sich zwar tatsächlich auf einen Bauplatz beworben, aber zu keinem Zeitpunkt an der Beratung oder Beschlussfassung über die Vergaberichtlinien teilgenommen. Die Antragsteller hätten der Antragsgegnerin mitgeteilt, dass sie von ihrem Antrag beim Verwaltungsgericht absähen, wenn die Antragsgegnerin im Gegenzug in einem Rechtsstreit vor dem Landgericht U. einlenkte. Dies rufe Unverständnis bei der Bevölkerung in Öpfingen hervor. Ein Verstoß gegen das Gebot liege nicht vor, denn die Antragsteller hätten die vorgesehenen Informationen erhalten. Die Firma Baupilot sei technischer Dienstleister der Verwaltung und habe keinerlei Entscheidungsbefugnis. Die Richtlinien und Kriterien seien Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung und verfolgten das Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und zu festigen, wie auch das örtliche Gemeinschaftsleben maßgeblich zu stärken und gerade jungen Familien den erstmaligen Erwerb von Baugrundstücken zu ermöglichen. Nicht

gefördert werden solle die Anhäufung und Mehrung von Immobilienbesitz. Deshalb könnten sich nur natürliche Personen, auch Inhaber eines Handwerksbetriebs oder eines Unternehmens als natürliche Person bewerben. Eigentümern von Wohnimmobilien sollten nicht gänzlich ausgeschlossen werden, sondern es solle ihnen die Möglichkeiten gegeben werden, in freier Entscheidung die Punktezahl zu verbessern.

- 14 Die Beigeladenen stellen keinen Antrag.
- 15 Die Beigeladenen zu Ziff. 1, 2, 5 – 8, 10, 12, 13, 17, 19, 23, 25, 28, 29, 31, 33, 34 tragen im Wesentlichen vor, dass aus Sicht der Bewerber der Kriterienkatalog immer transparent gewesen sei. Der Gemeinderat habe den Katalog an die Belange der Antragsgegnerin angepasst und in öffentlichen Sitzungen beschlossen. Jeder Bauinteressent habe sich mit den Ende Juli veröffentlichten Kriterien intensiv auseinandersetzen können. Die Beigeladenen akzeptierten und befürworteten den Katalog. Das Hauptaugenmerk werde auf Familien gelegt, auch mit Blick von mehreren Generationen in einem Haus für die Versorgung im Alter. Viele Kinder seien in sozialen Einrichtungen integriert und sollten nicht aus diesem Umfeld gerissen werden. Deswegen sei die geringfügig stärkere Gewichtung der Kinder unter 10 Jahren berechtigt. Pflegebedürftige Angehörige würden ebenfalls berücksichtigt, um den betroffenen Familien mit ausreichend barrierefreiem Wohnraum Unterstützung zu geben. Aufgrund starker Nachfrage und beschränktem Angebot sei es schwierig, in Öpfingen Wohneigentum zu erwerben. Deshalb sei es zu befürworten, dass Personen ohne Eigentum zum Zuge kommen. Bewerber, die bereits Wohneigentum besäßen, hätten die gleiche Chance, ein Grundstück zu erwerben, wenn sie bereit seien, ihre bewohnte Immobilie zu veräußern. Ein Dorf wie Öpfingen lebe vom bürgerlichen Engagement und Ehrenamt. Dadurch entstünden in der Gemeinde unterschiedliche Angebote, die das Leben in Öpfingen attraktiv machten und auch den Zusammenhalt der Gemeinschaft förderten. Hierfür benötige es Menschen, die sich freiwillig um die Organisation und Durchführung kümmerten. Solche Menschen seien deshalb ebenfalls zu berücksichtigen, um sie dem Ort zu erhalten. Nach Ansicht der Beigeladenen würden die Vergabekriterien mit der Bewerbung akzeptiert, sodass es nicht nachvollziehbar sei, dass sich die Antragsteller erst bewerben und anschließend hiergegen vorgehen würden. Soweit die Antragsteller sich darin benachteiligt sähen, dass die Vergabekriterien Mehrfamilienhäuser nicht privilegierten, müssten diese auf das Baugebiet „Hinter der Darre“ verwiesen werden, in welchem potentieller Wohnraum auch für Arbeitnehmer geschaffen werden könne. Es sei verwunderlich, dass die Antragsteller nicht angegeben hätten, dass sie sich für drei Jahre beim SG Öpfingen engagiert hätten. Die Antragsteller hätten bereits im Vorfeld angekündigt, gegen die Bauplatzvergabe zu klagen. Zwischen den Antragstellern und der Antragsgegnerin laufe ein Verfahren in anderer Sache, innerhalb derer die Antragsteller angekündigt haben sollen, das Verfahren bezüglich der Bauplatzvergaberichtlinien einzustellen, wenn die Antragsgegnerin ihnen entgegenkomme. Die Antragsteller sollen gegenüber einigen Bauplatzinteressenten mitgeteilt haben, dass ihr eigentliches Ziel nicht die Anfechtung der Vergabe samt den Richtlinien sei, sondern ein Druckmittel gegen die Gemeinde zu bekommen.
- 16 Der Gemeinderat der Antragsgegnerin hat beabsichtigt, am 17.11.2020 auf Grundlage der Ergebnisse des Vergabeverfahrens über die endgültige Zuteilung der Grundstücke im Baugebiet „Halde“ zu entscheiden. Mit Schriftsatz vom 05.11.2020 hat die Antragsgegnerin mitgeteilt, dass sie bis auf Weiteres keine Beschlussfassung über Grundstücksvergaben bezüglich des Baugebiets „Halde“ durchführen werde.
- 17 Dem Gericht liegt die zu dieser Sache von der Antragsgegnerin übersandte Verwaltungsakte vor (drei Ordner). Hierauf und auf die elektronisch geführte Gerichtsakte wird wegen der weiteren Einzelheiten verwiesen.

II.

- 18 Der Antrag hat vollumfänglich Erfolg. Die Antragsteller können ihr Begehren in zulässiger Weise vor dem Verwaltungsgericht verfolgen, insbesondere stellt sich der Antrag nach Aktenlage nicht als offensichtlich rechtsmissbräuchlich dar (dazu 1.). Der Antrag hat auch in der Sache Erfolg, denn die Antragsteller dürften in ihrem Recht auf ermessensfehlerfreie Auswahl von Bewerbern für das Baugebiet „Halde“ verletzt sein, weil die durch die Bauvergaberichtlinie der Antragsgegnerin geprägte Ermessensentscheidung unter zahlreichen und durchgreifenden Verstößen gegen die Gebote der und Sachgerechtigkeit leidet (dazu 2.).
- 19 1. Der Antrag ist zulässig.
- 20 a. Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Nach dieser Vorschrift ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeit – wie es hier der Fall ist – nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich

zugewiesen ist. Ob eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt, richtet sich nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der geltend gemachte Anspruch hergeleitet wird. Der Charakter des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses bemisst sich nach dem erkennbaren Ziel des Rechtsschutzbegehrens und des zu seiner Begründung vorgetragenen Sachverhalts. Das hiernach zu bestimmende Rechtsverhältnis ist öffentlich-rechtlicher Natur, wenn die streitentscheidenden Normen einen Träger hoheitlicher Gewalt einseitig berechtigen und verpflichten (siehe nur Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, § 40 Rn. 11 m. w. N.). Das ist hier der Fall.

- 21 Die Antragsteller begehren, mit der Antragsgegnerin einen Kaufvertrag für eines der Grundstücke im Baugebiet „Halde“ abzuschließen, über deren Verteilung sie nach den Kriterien einer von ihr aufgestellten und veröffentlichten Vergaberichtlinie entscheidet. Wenn die öffentliche Hand für einen Grundstücksverkauf freiwillig den Weg einer öffentlichen Ausschreibung wählt, entsteht zwischen ihr und den Teilnehmern grundsätzlich ein vorvertragliches und dem bürgerlichen Recht zuzuordnendes Vertrauensverhältnis, das sie zu Gleichbehandlung der Teilnehmer, Transparenz und Rücksichtnahme verpflichtet. Ausnahmen von diesem Grundsatz kommen dann in Betracht, wenn dem Vergabeverfahren trotz der späteren privatrechtlichen Abwicklung eine nach öffentlichem Recht zu beurteilende Entscheidungsstufe vorgeschaltet ist oder das Rechtsverhältnis aus anderen Gründen öffentlich-rechtlich überlagert wird. Solche Ausnahmen wurden in der Rechtsprechung in besonders gelagerten Einzelfällen erwogen, so wenn die vergebende Stelle aufgrund öffentlicher Vorgaben in ihrer Entscheidung gebunden war, wenn die Vergabeentscheidung aus Bemühungen der Gebietskörperschaft hergeleitet wurde, im Rahmen der Daseinsvorsorge eine bestimmte Nutzung des Grundstücks zu erreichen, wenn die Auswahl unter den Kaufinteressenten nach Vergabekriterien, die im öffentlichen Interesse die Förderung eines bestimmten Personenkreises (z.B. kinderreiche Familien) bezweckten, getroffen wurde, oder wenn der Träger öffentlicher Verwaltung mit ihr hoheitliche Zwecke verfolgte. Als eröffnet wurde der Verwaltungsrechtsweg ferner in einem Fall angesehen, in dem die Gemeinde für die Vergabe eines Baugrundstücks der Form nach ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 1 Abs. 1, § 9 LVwVfG gewählt hatte, das nur einem Träger öffentlicher Gewalt zusteht (VG Sigmaringen, Urteil vom 10. März 2020 – 3 K 3574/19 –, juris, Rn. 31 m. w. N.).
- 22 Auch wenn die Antragsgegnerin sich ersichtlich für eine privatrechtliche Abwicklung der einzelnen Grundstückskäufe entschieden hat, bestimmt sich die vorgelagerte – und hier streitgegenständliche – Frage der Vergabeentscheidung ausgehend von den oben aufgeführten Maßstäben nach öffentlich-rechtlichen Regelungen. Die Antragsgegnerin hat sich bei der Entscheidung über potentielle Kaufinteressenten von der Erwägung leiten lassen, dass die Grundstücke nur zu Wohnzwecken genutzt werden sollen (vgl. § 6 Punkte 1 und 2 der Bauvergaberichtlinie) und vorrangig Familien mit Kindern bzw. sonstigen als „bedürftig“ angesehenen Personen (vgl. Nrn. 2.1 – 2.4 der Anlage 1 der Bauvergaberichtlinie) die Möglichkeit gegeben werden sollte, erstmalig Eigentum zu Wohnzwecken zu erwerben (vgl. insbesondere Nr. 3.1 der Anlage 1 der Bauvergaberichtlinie). Ausweislich der Präambel der Bauvergaberichtlinie sollte auch das Ziel verfolgt werden, den ländlichen Raum zu erhalten und zu entwickeln, was in der besonderen Privilegierung in der Gemeinde tätiger und aktiver Bürger ihren Niederschlag findet (vgl. insbesondere Nrn. 1.2 und 1.3 der Anlage 1 der Bauvergaberichtlinie). Zudem hat die Gemeinde einen weiteren Schwerpunkt auf die Förderung gerade der einheimischen Bevölkerung gelegt (vgl. die Ausführungen in der Präambel der Bauvergaberichtlinie sowie Nr. 1.1 der Anlage 1 hierzu). Zusammengefasst ließ sich die Antragsgegnerin offensichtlich von der Motivation leiten, die Gemeinde als attraktiven Lebensraum und Alternative zu nahe gelegenen, städtisch geprägten Gebieten auszugestalten und zu fördern. Dieses von der Antragsgegnerin verfolgte Ziel ist – wovon sie zutreffend auch selbst ausgeht – Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 71 Abs. 1 S. 1 und 2 LV. Die für die Vergabe der Bauplätze beschlossenen Richtlinien lassen sich in jedem Fall einem kommunalpolitischen Ziel zuordnen, das darauf gerichtet ist, die kontinuierliche Entwicklung der Gemeinde auch unter Anknüpfung an die Ortsverbundenheit der Einwohner zu fördern. Diese von der Antragsgegnerin mit den Richtlinien vorgenommene Entscheidung, welche öffentlich-rechtliche Ziele verfolgt, ist hier dem Abschluss der zivilrechtlichen Kaufverträge vorgeschaltet, sodass eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt.
- 23 b. Das Begehren der Antragsteller kann statthaft als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO verfolgt werden. Das Begehren richtet sich in der Sache nicht auf die Anfechtung eines sie belastenden Verwaltungsaktes, sodass kein – gegebenenfalls gemäß § 123 Abs. 5 VwGO vorrangiger – Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO statthaft war. Dahinstehen kann deshalb, ob das Verfahren in der Hauptsache als Feststellungs- oder allgemeine Leistungsklage in ihrer Ausprägung als vorbeugende Unterlassungsklage

statthaft gewesen wäre, da für jeden dieser Fälle Eilrechtsschutz über einen Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO vorgesehen ist (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, § 123 Rn. 18).

- 24 c. Die Antragsteller können sich darauf berufen, dass sie durch die Vergabeentscheidung der Antragsgegnerin möglicherweise in ihrem Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG verletzt wurden, weshalb auch die analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Antragsbefugnis gegeben ist.
- 25 d. Die Kammer kann es dahingestellt lassen, ob der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erstinstanzlich für die Entscheidung über die Wirksamkeit der Bauvergaberichtlinien der Antragsgegnerin zuständig ist, denn für das hier verfolgte Begehren der Antragsteller ist jedenfalls auch das Verwaltungsgericht sachlich zuständig, § 45 VwGO. Insbesondere braucht nicht entschieden zu werden, ob die streitgegenständlichen Bauvergaberichtlinien als „Rechtsvorschrift“ im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO angesehen werden können und nach welchen – bisweilen umstrittenen – Kriterien sich dies bemisst (vgl. die Übersicht über den Meinungsstand bei Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, § 40 Rn. 11). Die Antragsteller wenden sich mit ihrem Antrag zwar auch gegen die Vergaberichtlinie, wollen damit aber ihren Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hinsichtlich der gemeindeeigenen Grundstücke geltend machen (vgl. die Ausführungen auf S. 6 f. der Antragschrift, Bl. 6 f. der Gerichtsakte). Ein Normenkontrollantrag wurde von den anwaltlich vertretenen Antragstellern explizit nicht gestellt. Das nach obigen Ausführungen ermittelte Begehren der Antragsteller könnte im Hauptsacheverfahren ohne Weiteres im Wege einer Feststellungs- oder allgemeinen Leistungsklage vor dem Verwaltungsgericht verfolgt werden, in deren Rahmen die Bauvergaberichtlinie einer inzidenten Kontrolle unterzogen werden würde, sodass sich die Frage einer prinzipialen Normenkontrolle im hiesigen Fall schon nicht stellt.
- 26 e. Den Antragstellern steht letztlich auch ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite. Der Vortrag der Antragsgegnerin und eines Teils der Beigeladenen, dass die Antragsteller den Antrag eigentlich nur dazu nutzen wollten, die Antragsgegnerin zu „erpressen“, ist nicht hinreichend dargelegt, als dass hieraus den Antragstellern ein offensichtlicher Rechtsmissbrauch unterstellt werden könnte.
- 27 aa. Das Rechtsschutzbedürfnis muss als ungeschriebene, aber allgemein anerkannte Voraussetzung jeden Antrags vorliegen und verlangt, dass der Antragsteller mit seinem Begehren ein rechtlich anerkanntes Interesse verfolgt. Grundsätzlich indiziert ein gestellter Antrag, dass dieses Rechtsschutzbedürfnis vorliegt. Die Rechtsordnung anerkennt ein rechtliches Interesse an der gerichtlichen Durchsetzung von materiellen Rechten schon allein deshalb, weil dem Inhaber eines zugewiesenen Rechts die Möglichkeit gegeben werden muss, von Dritten nicht anerkannte Rechte vor Gericht erstreiten zu können. Aus diesem „subjektiven“ Interesse des Antragstellers ergibt sich das „objektive“ Interesse der Rechtsordnung an der Inanspruchnahme gerichtlicher Verfahren. Hiervon ausgehend entfällt das Rechtsschutzbedürfnis nur in besonderen Einzelfällen, etwa dann, wenn auch ein erfolgreicher Antrag die Rechtsstellung des Antragstellers nicht verbessern könnte, der Antrag sich als rechtsmissbräuchlich erweist oder das Begehren des Antragstellers auf eine einfachere Weise als durch das gerichtliche Verfahren erreicht werden kann (siehe nur BVerwG, Urteil vom 17. Januar 1989 – 9 C 44.87 –, BVerwGE 81, 164-170, Rn. 9; Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, vor § 40 Rn. 37, jeweils m. w. N.).
- 28 bb. Einem Antragsteller fehlt das Rechtsschutzbedürfnis, wenn das gerichtliche Vorgehen zwar an sich zulässig ist und nützlich erscheint, der Antragsteller aber erkennbar missbilligenswerte Ziele verfolgt. Der auch im Prozessrecht geltende Grundsatz des Rechtsmissbrauchs verbietet die Ausübung eines Rechts zu Zwecken, die dem Sinn des maßgeblichen Rechtsinstituts widersprechen. Dabei ist zu beachten, dass jedes von der Rechtsordnung anerkannte Recht vorwiegend einem bestimmten Zweck dient, wobei es möglich und zulässig ist, diese Rechte über ihren eigentlichen vorgesehenen Zweck hinaus zu nutzen und auszuüben. Die Grenze zur unzulässigen Rechtsausübung ist dort überschritten, wo die zweckwidrige Nutzung das alleinige Motiv der Rechtsausübung darstellt. Das kann nach der hierzu ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung der Fall sein, wenn eine Rechtsstellung allein deshalb erworben wird, um die hierdurch vermittelte prozessuale Durchsetzungsmacht zu erlangen. Ein solcher Rechtsmissbrauch steht indes unter strengen Voraussetzungen und erfordert, dass dieser nach den konkreten Umständen des Einzelfalls offensichtlich erkennbar ist (zum Ganzen: BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 9 A 6.10 –, juris, Rn. 13, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 20. Dezember 1988 – 20 A 88.40073 –, juris, Rn. 15 jeweils m. w. N.).
- 29 cc. Ausgehend von diesen Grundlagen kann den Antragstellern nach Aktenlage kein derart offenkundiger Rechtsmissbrauch unterstellt werden. Die Antragsgegnerin und Teile der Beigeladenen haben hierzu

vorgetragen, dass die Antragsteller schon seit längerem mit der Antragsgegnerin in Streit stünden und gegen diese einen zivilrechtlichen Prozess vor dem Landgericht U. führten. In diesem Rahmen sollen die Antragsteller verlaublich haben, den streitgegenständlichen Antrag vor dem Verwaltungsgericht zurücknehmen zu wollen, sollte die Antragsgegnerin den zivilrechtlichen Sachverhalt entsprechend den Wünschen der Antragsteller behandeln. Die Antragsteller sollen gegenüber einigen Bauplatzbewerbern mitgeteilt haben, dass es ihnen nicht darum gehe, einen Bauplatz zu bekommen oder die Vergabekriterien anzuzweifeln, sondern ein Druckmittel gegen die Gemeinde im anderen Fall zu bekommen. Das Vorgehen gegen die Bauplatzvergabe soll bereits deutlich vor der Beschlussfassung über die konkreten Vergaberichtlinien und der Vergabe über die Plattform „Baupilot“ bei verschiedenen Personen angekündigt worden sein. Auch hätten die Antragsteller bei ihrer Bewerbung bewusst unvollständige Angaben gemacht.

- 30 Der vorgenannte Vortrag setzt sich indes überwiegend aus bislang nicht ausreichend substantiierten Behauptungen zusammen, die auch im Fall der Wahrunterstellung lediglich Indizien für einen Rechtsmissbrauch darstellen, einen solchen aber nicht offensichtlich erscheinen lassen. Die Antragsteller haben sich – wie alle anderen Bewerber – entsprechend den von der Antragsgegnerin selbst festgelegten Regeln über die Plattform „Baupilot“ beworben und aussagekräftige Nachweise eingereicht. Dem Antrag als solchen kann nicht angesehen werden, dass die Antragsteller ihn etwa mit der Absicht gestellt haben, absichtlich eine schlechte Punktzahl zu erlangen, nur um später die Vergabe als unterlegener Bewerber anfechten zu können. Die Antragsteller haben nämlich für sie günstige Angaben zu Umständen gemacht, die von den übrigen Beteiligten bestätigt worden sind, insbesondere der langjährige Wohnsitz, die Erwerbstätigkeit beider Antragsteller in der Gemeinde sowie die derzeitige familiäre Situation (siehe das Antragsformular der Antragsteller unter Reiter „Platz 54“ in den Bewerberakten). Soweit sie dabei über die Tätigkeit in örtlichen Vereinen keine Angaben gemacht haben, fällt dies in ihre Darlegungslast (§ 7 Ziff. 1 S. 1 der Bauvergaberichtlinie).
- 31 Auch die sonstigen vorgetragenen Umstände vermögen die Kammer nicht davon zu überzeugen, dass die Antragsteller die durch ihre Bewerbung erlangte Rechtsstellung gegenüber der Antragsgegnerin offenkundig in zweckwidriger Weise nutzen wollen. Insbesondere die behaupteten Ankündigungen gegenüber anderen Bauplatzbewerbern, dass die Antragsteller sich auf jeden Fall gegen eine Vergabe der Grundstücke wehren wollten und der Antrag vor dem Verwaltungsgericht lediglich ein Druckmittel darstelle, sind bloße Behauptungen, die weder die Antragsgegnerin noch die Beigeladenen weiter belegen konnten. Ein solches Hörensagen hat bereits für sich genommen einen geringen Beweiswert (vgl. BVerwG, Beschluss vom 06. Dezember 1999 – 5 B 15.99 –, juris, Rn. 4) und stellt erst recht keinen „offenkundigen“ Umstand dar. Daher muss weiterhin davon ausgegangen werden, dass die Antragsteller ihren Antrag im Vergabeverfahren jedenfalls nicht ausschließlich zu dem Zweck gestellt haben, um ein Druckmittel gegenüber der Antragsgegnerin zu erlangen und am Kauf des Grundstücks überhaupt kein Interesse haben.
- 32 2. Der Antrag ist begründet.
- 33 Nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Dies setzt voraus, dass sowohl ein sicherungsfähiger Anspruch (Anordnungsanspruch) als auch ein Bedürfnis für die Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes (Anordnungsgrund) vorliegt. Die tatsächlichen Voraussetzungen für diese beiden Voraussetzungen müssen glaubhaft gemacht werden, §§ 123 Abs. 3 VwGO, 920 Abs. 2, 294 ZPO.
- 34 Ein Anordnungsgrund besteht, wenn eine vorläufige gerichtliche Entscheidung erforderlich ist, weil ein Verweis auf ein etwaiges Hauptsacheverfahren unzumutbar ist. Ein Anordnungsanspruch liegt vor, wenn der Antragsteller in der Hauptsache bei summarischer Prüfung voraussichtlich Erfolg haben wird. Welche Anforderungen an die Erfolgsaussichten zu stellen sind, hängt maßgeblich von der Schwere der dem Antragsteller drohenden Nachteile und ihrer Irreversibilität, aber auch davon ab, inwieweit durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung die Hauptsache vorweggenommen wird. Wird durch die begehrte Maßnahme die Entscheidung in der Hauptsache insgesamt endgültig und irreversibel vorweggenommen, kann die einstweilige Anordnung nur erlassen werden, wenn ein Anordnungsanspruch mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit vorliegt und für den Fall, dass die einstweilige Anordnung nicht ergeht, dem Antragsteller schwere und unzumutbare Nachteile entstünden (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 05. Februar 2015 – 10 S 2471/14 –, juris, Rn. 22).

- 35 Nach diesen allgemeinen Grundsätzen ist es den Antragstellern im konkreten Fall gelungen, einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund glaubhaft zu machen. Die Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin über die Vergabe von Grundstücken im Baugebiet „Halde“ begegnet aller Voraussicht nach erheblichen Bedenken, weil die zugrunde gelegte Bauvergaberichtlinie der Antragsgegnerin vom 01.07.2020 materiell rechtswidrig sein dürfte und daher nicht bei der Ermessensausübung berücksichtigt werden durfte. Zwar war die Antragsgegnerin grundsätzlich ermächtigt, die streitgegenständlichen Vergaberichtlinien aufzustellen (dazu a.), die im konkreten Fall wohl in formell rechtmäßiger Weise beschlossen worden sein dürften (dazu b.), allerdings in inhaltlicher Hinsicht aufgrund mehrfacher Verstöße gegen gleichheitsrechtliche Garantien mit hoher Wahrscheinlichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung im Hauptsacheverfahren nicht standhalten dürften (dazu c.), weshalb das Gericht mit dieser Entscheidung die Hauptsache vorweg nehmen durfte (dazu d.). Da die Antragsgegnerin ohne das gerichtliche Eilverfahren zeitnah über die Vergabe der Grundstücke entschieden hätte und in diesem Fall eine Rückabwicklung aller Kaufverträge voraussichtlich unmöglich wäre, wäre der Anspruch der Antragsteller auf ermessensfehlerfreie Entscheidung ausgehöhlt, sodass auch die für das Eilrechtsverfahren notwendige Dringlichkeit bestand (dazu e.).
- 36 a. Anspruchsgrundlage für das Begehren der Antragsteller, von der Antragsgegnerin bei der Auswahl von Käufern für eines der 24 im Baugebiet „Halde“ liegenden Grundstücke berücksichtigt zu werden, ist der in Art. 3 Abs. 1 GG niedergelegte allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Antragsteller haben keinen unmittelbaren Anspruch gegen die Antragsgegnerin, dass diese ihnen ein bestimmtes Grundstück zuweist und einen Kaufvertrag mit ihnen schließt. Es ist Ausfluss der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 71 Abs. 1 und 2 LV verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, dass eine Gemeinde frei darüber entscheiden kann, ob und inwieweit sie in ihrem Eigentum stehende Grundstücke veräußert. Entschließt sich die Gemeinde zu einem solchen Schritt, wie es auch im vorliegenden Fall geschehen ist, hat der betroffene Bürger einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung und Berücksichtigung im Auswahlverfahren. Die Gemeinde kann dabei das ihr zustehende Ermessen durch ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften – im hiesigen Fall in Form von Bauvergaberichtlinien – ausgestalten. In einem solchen Fall bindet sich die Gemeinde bei künftigen Entscheidungen selbst, mit der Folge, dass ein Bewerber sich allein deshalb auf einen Verstoß seines Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung berufen kann, wenn die Gemeinde von der Anwendungspraxis der Richtlinie abweicht. Eine solche Selbstbindung der Verwaltung setzt indes voraus, dass die Richtlinie ihrerseits mit dem höherrangigen Recht, insbesondere mit dem Verfassungs- und dem srecht vereinbar ist (zum Ganzen: Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 09. Juli 2010 – 2 A 10310/10 –, juris, Rn. 33; VG Sigmaringen, Urteil vom 10. März 2020 – 3 K 3574/19 –, juris, Rn. 58).
- 37 Der Prüfungsmaßstab des Gerichts hinsichtlich derartiger Verwaltungsvorschriften bzw. Richtlinien ist grundsätzlich darauf beschränkt, ob das dort festgelegte Verfahren und die vorgesehenen Kriterien ihrerseits mit dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung vereinbar sind und sachgerechte Differenzierungen vorsehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Januar 1969 – VI C 52.65 –, BVerwGE 31, 212-219, Rn. 50; Urteil vom 18. Juli 2002 – 3 C 54.01 –, juris, Rn. 28). Der Gerichtshof der Europäischen hat in seiner Entscheidung in den verbundenen Rechtssachen C-197/11 und C-203/11 („Flämisches Einheimischenmodell“) zudem srechtliche Vorgaben für Regelungen aufgestellt, welche die Vergabe kommunaler Baugrundstücke betreffen. Diese Vorgaben können im Wesentlichen dahingehend zusammengefasst werden, dass die Kriterien solcher Vergabeentscheidungen im Voraus bekannt, hinreichend konkret, objektiv und nichtdiskriminierend, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses getragen sein und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit einhalten müssen (EuGH, Urteil vom 08. Mai 2013 – C-197/11 und C-203/11 –, juris, Rn. 52-58).
- 38 b. Die streitgegenständliche Bauvergaberichtlinie der Antragsgegnerin dürfte voraussichtlich formell rechtmäßig sein.
- 39 aa. Der Gemeinderat der Antragsgegnerin dürfte die Bauvergaberichtlinien als zuständiges Organ beschlossen haben. Nach § 24 Abs. 1 S. 2 GemO legt der Gemeinderat 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. Zu den erwähnten Grundsätzen der Verwaltung gehört insbesondere die Entscheidung über allgemeine Vergaberichtlinien mit rechtlich und wirtschaftlich erheblicher Bedeutung (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 01. Oktober 2009 – 6 S 99/09 –, juris, Rn. 20; Urteil vom 16. April 2010 – 9 S 1500/09 –, juris, Rn. 25). Hierzu dürfte ohne Weiteres die Entscheidung einer Gemeinde über das Verfahren und die Kriterien einer Vergabe von Baugrundstücken zählen.

- 40 Die Bedenken der Antragsteller, dass der Gemeinderat seine Kompetenz nicht ausgeübt habe bzw. die Entscheidung über die Richtlinien in unzulässiger Weise auf die Verwaltung übertragen habe, weil die Vergabekriterien maßgeblich von der Verwaltung ausgearbeitet worden sind, überzeugen die Kammer nicht. Aus dem Protokoll über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats vom 26.05.2020 zur Beratung des Tagesordnungspunktes 5 (Vergabe von Bauplätzen – Beratung über das Punktesystem der Bauplatzvergaberichtlinien) ergibt sich, dass die Gemeindeverwaltung bereits konkrete und detaillierte Vorschläge zu den möglichen Vergabekriterien gemacht hat. Im Protokoll ist sodann vermerkt, dass der Gemeinderat ausführlich über das vorgesehene Punktesystem diskutiert hat und insbesondere auf Verfahrensfragen sowie einzelne Kriterien eingegangen ist. Aus diesem Umstand wird deutlich, dass eine ausreichende und eigenverantwortliche Befassung des Gemeinderats stattgefunden hat. Der pauschale Hinweis der Antragsteller darauf, dass das Protokoll an dieser Stelle eine vertiefte Diskussion nicht widerspiegele, vermag die durch das Sitzungsprotokoll als öffentliche Urkunde begründete Beweiskraft (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 09. Oktober 1989 - 1 S 5/88, NJW 1990, 1808) nicht nachhaltig zu erschüttern, zumal die Sitzung ausweislich des Vermerks zu Beginn des Protokolls mehr als drei Stunden andauert hat und folglich auf eine vertiefte Befassung des Gemeinderats hindeutet. Dass die Verwaltung im hiesigen Fall bereits konkrete Vorschläge ausgearbeitet hat, erscheint insoweit unbedenklich, als eine solche rein informative und vorbereitende Tätigkeit bereits gesetzlich in § 34 Abs. 1 S. 1 2. Hs. GemO vorgesehen und nach den Umständen des Falles sogar notwendig ist, um die Gemeinderäte überhaupt in die Lage versetzen zu können, sich eine fundierte Meinung zur Sache bilden zu können. Entsprechend können die vorstehenden Ausführungen auch auf die Beschlussfassung über die Bauplatzvergaberichtlinie in der öffentlichen Sitzung des Gemeinderats vom 30.06.2020 übertragen werden, in welcher laut Sitzungsprotokoll ebenfalls eine kurze Diskussion zwischen den Gemeinderäten stattgefunden hat.
- 41 bb. Ob die Antragsgegnerin die maßgeblichen Sitzungen vom 26.05.2020 und vom 30.06.2020 ordnungsgemäß einberufen hat, indem die Sitzungen zuvor ortsüblich bekannt gemacht worden sind, ist nach Aktenlage zweifelhaft. Nach § 34 Abs. 1 S. 7 GemO müssen Zeit, Ort und Tagesordnung der öffentlichen Sitzungen rechtzeitig ortsüblich bekannt gemacht werden. Diese Pflicht hat den Zweck, die Bürgerschaft über anstehende öffentliche Sitzungen zu unterrichten, damit diese die Möglichkeit haben, an den Sitzungen teilzunehmen, die gewählten Vertreter zu kontrollieren und auf diese Weise eine Grundlage für eine Wahlentscheidung bei der nächsten Gemeinderatswahl zu treffen (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Februar 2018 – 1 S 2146/17 –, juris, Rn. 2 m. w. N.). Die Norm dient nach ihrem Wortlaut und dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck dem Schutz der Interessen der Bürger. Ein Verstoß hiergegen ist nicht heilbar (Brenndörfer, in: BeckOK KommunalR BW, 11. Ed. 01.10.2020, § 34 GemO Rn. 4).
- 42 Ausgehend hiervon ist es nach der derzeitigen Aktenlage unklar, ob die Antragsgegnerin diesen Bestimmungen gerecht geworden ist. Die Antragsteller weisen zutreffend darauf hin, dass sich in den übersandten Verfahrensakten kein Auszug aus dem örtlichen Mitteilungsblatt oder ein sonstiger Hinweis auf eine ortsübliche Bekanntmachung befindet, sodass dem Gericht insoweit eine Nachprüfung verwehrt war. Dieser Umstand könnte möglicherweise auf eine (lediglich) unvollständige Akte zurückzuführen sein, denn die Antragsgegnerin veröffentlicht – wenn auch unregelmäßig – Zeit, Ort und Tagesordnungen bestimmter Gemeinderatssitzungen in ihren Mitteilungsblättern (siehe etwa S. 3 des Mitteilungsblattes Nr. 38 der Antragsgegnerin vom 18.09.2020, aufrufbar gewesen unter https://www.oepfingen.de/fileadmin/Dateien/Bilder/Mitteilungsblatt/Mitteilungsblatt_Öpfingen_KW_38.pdf, Stand: 23.12.2020). Genauso ist es derzeit nicht eindeutig, ob die Antragsgegnerin von der in § 41b GemO vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch macht, Informationen über die geplanten Gemeinderatssitzungen auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen. Eine weitergehende Aufklärung dieser Umstände durch das Gericht war hier jedoch nicht erforderlich (§ 86 Abs. 1 VwGO), weil der mögliche Verstoß gegen § 34 Abs. 1 S. 7, 37 Abs. 1 S. 1 GemO für die vorliegende Streitigkeit nicht entscheidungserheblich ist, denn die Bauvergaberichtlinie erweist sich auch aus anderen, inhaltlichen Gründen als fehlerhaft.
- 43 cc. Ein von den Antragstellern gerügter Verstoß gegen die Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen (§ 35 Abs. 1 GemO) dürfte nicht vorliegen. Ausweislich der vorliegenden Gemeinderatsprotokolle wurden die maßgeblichen Gemeinderatsbeschlüsse in den öffentlichen Sitzungen vom 26.05.2020 und 30.06.2020 beraten und getroffen. Der pauschale Hinweis der Antragsteller, dass sie sich in Beweisnot befänden, ob die Gemeinde möglicherweise innerhalb von nichtöffentlichen Klausurtagungen maßgebliche Grundlagen der Bauplatzvergaberichtlinie festgelegt hat, vermag den durch diese Protokolle begründeten Beweisinhalt nicht ernsthaft zu erschüttern.

- 44 dd. Der Beschluss der Antragsgegnerin vom 30.06.2020 dürfte nicht wegen Befangenheit eines der beschließenden Mitglieder unwirksam sein, § 18 Abs. 6 S. 1 GemO.
- 45 (1) Ein solcher Umstand kann nicht beim Bürgermeister B. erkannt werden. Dieser hat sich auf einen Bauplatz im fraglichen Baugebiet beworben bzw. eine solche Bewerbung angekündigt und war somit offensichtlich befangen (§ 18 Abs. 1 GemO). Er hat jedoch ordnungsgemäß in sämtlichen Sitzungen auf diesen Umstand hingewiesen und sich von der Beratung entfernt (§ 18 Abs. 4 S. 1, Abs. 5 GemO). Der pauschale Vortrag der Antragsteller, dass der Bürgermeister die Beschlussvorlagen an die Gemeinderäte versendet haben soll (§ 34 Abs. 1 S. 1 GemO), führt auch nicht zu einem die Befangenheit begründenden Umstand, denn für eine solche Vorgehensweise der Gemeindeverwaltung fehlen jegliche Anhaltspunkte, zumal die Beschlussvorlagen jeweils unter der Spalte „Sachbearbeitung“ mit dem Namen der Angestellten R. versehen sind, was gegen eine persönliche Befassung des Bürgermeisters spricht.
- 46 (2) Die Kammer teilt ferner nicht die Ansicht der Antragsteller, dass die Betätigung des stellvertretenden Bürgermeisters M. als Mitgesellschafter und Geschäftsführer der G. H. GmbH ein individuelles Sonderinteresse begründen könnte. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Bauplatzvergaberichtlinie konnte schon denklöglich nicht feststehen, welche Bewerber letzten Endes Erfolg haben und welche Bauunternehmen diese für die Errichtung ihrer Anwesen beauftragen würden. Die vage Aussicht, dass ausgewählte Bewerber aus der Gemeinde genau dieses Unternehmen mit etwaigen Bautätigkeiten beauftragen könnten, dürfte nicht ausreichen, den erforderlichen Unmittelbarkeitszusammenhang zwischen der Beschlussfassung über die Bauplatzvergaberichtlinie und dem damit möglicherweise verbundenen wirtschaftlichen Vorteil in einem Sinn zu begründen, dass sich genau dieser Geschehensablauf zuspitzt (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 22. September 2004 – 5 S 382/03 –, juris, Rn. 34). Auch sonst sind keinerlei Anhaltspunkte für eine etwaige Werbung für das Unternehmen oder eine besondere Bindung der ortsansässigen Bewerber hieran ersichtlich, sodass eine Befangenheit begründende Umstände nicht vorliegen dürften.
- 47 (3) Problematisch, aber im Ergebnis wohl nicht durchgreifend dürfte es sein, dass der Gemeinderat ein Vergabekriterium beschlossen hat, welches eine Tätigkeit im Gemeinderat begünstigt (siehe Nr. 1.3.2 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie). Da sich kein Mitglied des beschließenden Gemeinderats für einen Bauplatz beworben hat, dürfte sich ein unmittelbarer rechtlicher Vorteil in der Vergabeentscheidung für diese konkreten Mitglieder nicht zugespitzt, sondern lediglich Gruppeninteressen ohne einen konkreten Fallbezug betroffen haben (vgl. Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 21. März 2014 – 5 C 27/12 –, juris, Rn. 40 – 41; Fleckenstein, in: BeckOK KommunalR BW, 11. Ed. 01.10.2020, § 18 GemO Rn. 56).
- 48 ee. Soweit die Antragsgegnerin den Beschluss über die Bauvergaberichtlinien im örtlichen Mitteilungsblatt abgedruckt und auf der eigenen Internetseite eingestellt hat, dürfte sie hierdurch ihrer Pflicht, die Vergabekriterien vorab zu veröffentlichen, hinreichend Genüge getan haben.
- 49 (1) Aus der Gemeindeordnung ergibt sich keine unmittelbare Verpflichtung der Gemeinde, ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften wie die hier in Rede stehende Bauvergaberichtlinie öffentlich bekanntzumachen (vgl. § 1 DVO GemO). Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu sieht § 4 Abs. 3 S. 1 GemO allenfalls für Satzungen vor. Eine analoge Anwendung der Bekanntmachungsvorschriften auf Verwaltungsvorschriften, denen über die tatsächliche Vergabepraxis eine mittelbare Außenwirkung zukommt, dürfte mangels einer planwidrigen Regelungslücke nicht in Betracht kommen. Der Gesetzgeber hat in § 4 Abs. 5 GemO eine Anwendbarkeit von Teilen der Vorschrift ausdrücklich für Flächennutzungspläne angeordnet, denen grundsätzlich keine Rechtsnormqualität zukommt (vgl. Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 5 Rn. 45). Damit hat der Gesetzgeber hinreichend zu erkennen gegeben, dass er eine öffentliche Bekanntmachung nur für bestimmte abstrakt-generelle Regelungen einer Gemeinde vorsieht. Auch sonst gibt es keine zwingenden Rechtsvorschriften, die generell die Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften vorsehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. September 1980 – I C 52.75 –, BVerwGE 61, 15-24, Rn. 20; Urteil vom 18. Oktober 1984 – 7 C 10.81 –, Rn. 13, juris).
- 50 (2) Vielmehr ergibt sich für die hier interessierenden Fallkonstellationen eine – im Verhältnis zu den förmlichen Vorgaben der öffentlichen Bekanntmachung eingeschränkte – Pflicht zur (bloßen) Veröffentlichung von Vergabekriterien für Baugrundstücke aus dem verfahrensrechtlichen Gehalt des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) sowie den korrespondierenden rechtlichen Gleichheitsgeboten. Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet den Staat, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu

behandeln, woraus folgt, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt werden muss. Abweichungen von diesem Grundsatz sind möglich, wenn hierfür sachliche Gründe vorliegen, die in Bezug zum Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (siehe nur BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10 –, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 47 m. w. N.). Bei Teilhabeansprüchen des Bürgers gegen den Staat muss einem Bewerber die realistische Chance eingeräumt werden, nach Maßgabe der spezifischen Kriterien und des vorgesehenen Verfahrens berücksichtigt zu werden (BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2006 – 1 BvR 1160/03 –, BVerfGE 116, 135-163, Rn. 65). Dies setzt bei staatlichen Auswahlentscheidungen regelmäßig voraus, dass dem Bewerber das Verfahren und die Kriterien zuvor in einer Weise zugänglich gemacht werden müssen, sodass er zumutbare Kenntnis hiervon erlangen kann, um seine Chancen für eine Bewerbung abschätzen zu können (siehe nur BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 2013 – 2 VR 1.13 –, BVerwGE 147, 20-37, Rn. 32; OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. November 2009 – 7 ME 116/09 –, juris, Rn. 7; vgl. auch Pielow, in: BeckOK GewO, 52. Ed. 01.03.2020, § 70 Rn. 47).

- 51 Auch in rechtlicher Hinsicht bedarf die Vergabe von Grundstücken eines Systems an vorab bekannten Kriterien, um der Ermessensausübung durch die entscheidenden Stellen hinreichende Grenzen zu setzen (EuGH, Urteil vom 08. Mai 2013 – C-197/11 und C-203/11 –, juris, Rn. 57). Nichts anderes folgt aus der – nicht rechtsverbindlichen – zwischen der Europäischen Kommission, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und der Bayerischen Staatsregierung im Verhandlungswege erzielten Einigung über Kautelen, bei deren Anwendung die Europäische Kommission in Aussicht stellt, keine Einwände mehr gegen die in Bayern praktizierten Einheimischenmodelle zu erheben (im Folgenden: Leitlinienkompromiss, aufrufbar unter <https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/leitlinien.pdf>, Stand: 15.01.2020). Die dort niedergelegten, auch für Vergabeentscheidungen für gemeindeeigene Grundstücke herangezogenen Kriterien (ausführlich hierzu: Simon/Gleich, Bayerischer Gemeindetag 2017, 258 ff.) sehen in Ziff. 2.4 Punkt 3 vor, dass die Auswahlkriterien und der jeweilige Bewertungsmaßstab vorab von der Gemeinde zu konkretisieren und bekannt zu machen sind.
- 52 (3) Gemessen an diesen Maßstäben dürfte die Antragsgegnerin die streitgegenständlichen Bauvergaberichtlinien in ausreichender Art und Weise veröffentlicht haben. Sie hat den vollständigen Richtlinientext mitsamt den Vergabekriterien im örtlichen Mitteilungsblatt Nr. 28 vom 10.07.2020 veröffentlicht und sich damit für den gemeindeintern vorgeschriebenen Weg der (förmlichen) öffentlichen Bekanntmachung entschieden, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 DVO GemO i. V. m. § 1 lit. a) der Satzung über die Form der öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinde Öpfingen vom 15.03.1970 (aufrufbar unter: https://www.oepfingen.de/fileadmin/Dateien/Bilder/Ortsrecht/Satzung_ueber_die_Form_der_oeffentlichen_Bekanntmachungen.pdf, Stand: 15.01.2021). Die förmliche Bekanntmachung genügt den insoweit einfacheren Voraussetzungen einer bloßen Veröffentlichung ohne Weiteres, denn hierdurch konnten potentielle Bauplatzbewerber hinreichend in einer für sie zumutbaren Art und Weise Kenntnis über das von der Antragsgegnerin vorgesehene Verfahren und die maßgeblichen Kriterien nehmen. Soweit die Antragsgegnerin die Vergaberichtlinien zusätzlich auch auf Internetseiten zur Verfügung gestellt hat (Gemeindeinterne Seite: <https://www.oepfingen.de/bauen-wirtschaft-gewerbe/bauplaetze>; Plattform Baupilot: <https://www.baupilot.com/oepfingen/baugebiet-halde>; jeweiliger Stand: 15.01.2021), kam sie mindestens gleichwertig ihrer Pflicht zur Veröffentlichung nach.
- 53 (4) Soweit die Antragsteller rügen, dass die Veröffentlichung der Vergaberichtlinien deshalb fehlerhaft erfolgt sei, weil Lage, Anzahl und Preise der zu vergebenden Grundstücke nicht gleichzeitig veröffentlicht worden seien, folgt die Kammer dem nicht. Mit dem Verweis der Antragsgegnerin darauf, dass es sich um Grundstücke im Baugebiet „Halde“ handelt, dürfte eine ausreichende Bestimmbarkeit der Vergabeobjekte erfolgt sein. Weitergehende Bedenken können dadurch ausgeräumt werden, dass den Bewerbern im Zweifelsfall ohne Weiteres einfachere Nachforschungen zumutbar sein dürften, zumal die Antragsgegnerin den dem Baugebiet zugrunde liegenden Bebauungsplan vollständig auf ihrer Internetseite veröffentlicht hat (aufrufbar unter: <https://www.oepfingen.de/bauen-wirtschaft-gewerbe/bebauungsplaene>, Stand: 15.01.2021) und somit nach den Umständen des konkreten Falles etwaige Zweifel über die zu vergebenden Grundstücke nicht zu besorgen waren. Im Übrigen haben die potentiellen Bewerber durch die Veröffentlichung der Vergaberichtlinien im örtlichen Mitteilungsblatt und im Internet alle notwendigen Informationen bekommen, um erfolgreich am Vergabeverfahren teilnehmen zu können. Zu diesem Zweck erschien es nach den Umständen des Falles nicht erforderlich, im gleichen Zuge die von den Antragstellern für notwendig gehaltenen, weitergehenden Informationen bekommen zu müssen.

- 54 (5) Den von den Antragstellern geltend gemachten Verstoß gegen die Veröffentlichungspflicht, weil die Antragsgegnerin entgegen § 92 GemO nicht zeitgleich mit der Bekanntmachung der Vergaberichtlinien den Beschluss über die Festsetzung der Grundstückspreise veröffentlicht hat, hält die Kammer für fernliegend. Die Antragsgegnerin hat den vorgenannten Beschluss in der öffentlichen Sitzung des Gemeinderats vom 28.04.2020 getroffen (siehe das von der Antragsgegnerin nachgereichte Gemeinderatsprotokoll, Bl. 633 f. der Gerichtsakte). Hat die Antragsgegnerin diesen Beschluss getroffen und dessen ordnungsgemäße Veröffentlichung nachgewiesen, kann die Kammer darüber hinaus keinerlei Zusammenhang zwischen dieser Entscheidung und derjenigen über das hiervon getrennte Vergabeverfahren erkennen, welcher eine zwingende Veröffentlichung beider Beschlüsse in einem Akt erforderlich erscheinen lässt. Wie bereits dargelegt haben die potentiellen Bewerber mit der Information über die Regeln des Vergabeverfahrens und die dabei berücksichtigten Kriterien alle notwendigen Informationen erhalten, um einen berücksichtigungsfähigen Antrag bei der Antragsgegnerin stellen zu können.
- 55 c. Dagegen erweist sich die streitgegenständliche Bauvergaberichtlinie der Antragsgegnerin vom 01.07.2020 nach summarischer Prüfung aller Voraussicht nach als materiell rechtswidrig. Mehrere Bestimmungen der Richtlinie sind mit den weiter oben aufgeführten höherrangigen Vorgaben des Verfassungs- und srechts nicht vereinbar, weil sie gegen die Gebote der Transparenz und der Sachgerechtigkeit bzw. Gleichbehandlung verstoßen dürften.
- 56 aa. Keinen durchgreifenden Bedenken begegnet der formal von der Bauvergaberichtlinie verfolgte Zweck. Ausweislich der Präambel und § 1 der Bauvergaberichtlinie verfolgt die Antragsgegnerin das Ziel, den ländlichen Raum unter besonderer Wahrung seiner Eigenart und gewachsenen Strukturen als gleichwertigen Lebensraum zu erhalten und zu entwickeln, stabile Quartiere zur Integration neu hinzukommender Bürger/innen durch einen bestimmten Anteil von potenziellen Käufern mit Ortsbezug zu schaffen und jungen Familien die Möglichkeit zu eröffnen, Eigentum zu Wohnzwecken erstmalig zu erwerben. Nach der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist es in Fällen der Vergabe von Grundstücken an ausgewählte Personenkreise anerkannt, dass Erfordernisse der Sozialwohnungspolitik grundsätzlich sachlich gerechtfertigte Gründe darstellen, die eine Ungleichbehandlung der Bewerber rechtfertigen können. Zu den Erfordernissen der Sozialwohnungspolitik zählen unter anderem Regelungen, die den Druck auf dem Grundstücksmarkt bekämpfen, ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache oder sonst benachteiligte Bevölkerungsgruppen schaffen oder die der Erhaltung einer beständigen Bevölkerung in ländlichen Gebieten dienen (EuGH, Urteil vom 01. Oktober 2009 – C-567/07 –, juris, Rn. 29; Urteil vom 08. Mai 2013 – C-197/11 und C-203/11 –, juris, Rn. 51 f.).
- 57 Mit diesen Vorgaben ist das von der Antragsgegnerin verfolgte Ziel vereinbar, einerseits die ortsansässige Bevölkerung, andererseits auch sonstige, im weitesten Sinn als „benachteiligt“ zu bezeichnende Personengruppen bei der Vergabeentscheidung zu privilegieren. Wie bereits weiter oben ausgeführt ließ sich die Antragsgegnerin offenkundig davon leiten, mit der Vergaberichtlinie ein „Ausbluten“ der Gemeinde und der dortigen teilweise sehr kostenintensiven Infrastruktur zu verhindern, indem vor allem Familien und (engagierten) Ortsansässigen ein attraktiver Lebensort zur Verfügung gestellt werden sollte. Diese Motivation entspricht ohne Weiteres den oben aufgeführten, als sachgerecht zu wertenden Gründen der Sozialwohnungspolitik (so auch VG München, Urteil vom 19. Juli 2016 – M 1 K 16.1554 –, juris, Rn. 19; Verwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 19. September 2018 – 3 L 768/18 –, juris, Rn. 62).
- 58 bb. Dagegen dürfte bei einer Gesamtbetrachtung die in § 2 Ziff. 3 S. 1 der Bauvergaberichtlinie vorgesehene Regelung, dass Bewerbungen ausschließlich über eine gemeindefremde Internetseite abgegeben werden können, mit den Grundsätzen einer sachgerechten Vergabeentscheidung nicht mehr vereinbar sein.
- 59 (1) Grundsätzlich dürfte es nicht zu beanstanden sein, dass eine Gemeinde die Vergabe von Baugrundstücken über das Internet ausschreibt und Bewerbungen über dieses Medium zulässt. Im Gegenteil dürfte eine solche Verfahrensweise einer weitaus größeren Anzahl an Bewerbern auch außerhalb der Gemeinde eine realistische Bewerbungschance gerade erst ermöglichen. Beschränkt eine Gemeinde die Kommunikation ausschließlich auf schriftliche Medien, kann das im Vergleich zu einer elektronischen Bewerbung zu einer durchaus erheblichen Belastung und Erschwerung vor allem für ortsfremde Bewerber führen. Dieser Gedanke ist insbesondere im Vergaberecht für öffentliche Aufträge und bei der Ausrichtung von Wettbewerben durch öffentliche Auftraggeber anerkannt, dessen Verfahren mit dem Auswahlverfahren für Baugrundstücke strukturell vergleichbar ist. In den für diese Verfahren einschlägigen § 9 Abs. 1 VgV und § 7 Abs. 1 UVgO ist mittlerweile eine obligatorische Kommunikation auf elektronischem Wege vorgeschrieben, was nach dem

gesetzgeberischen Willen die Effizienz und Transparenz der Vergabeverfahren fördern soll (Rusch, in: BeckOK VergabeR, 18. Ed. 31.01.2020, UVgO § 7 Rn. 1).

- 60 (2) Ebenso wenig dürfte beanstandet werden können, dass sich eine Gemeinde bei der Vergabe von Baugrundstücken der Hilfe von Privatpersonen bedient und unwesentliche Teile des Verfahrens und der Entscheidung auf diese überträgt. Nach allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungsprivatisierung bleibt es einem Hoheitsträger unbenommen, eine Privatperson als Verwaltungshelfer mit lediglich unterstützenden und vorbereitenden Tätigkeiten zu betrauen (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 01. Oktober 2009 – 6 S 99/09 –, juris, Rn. 29). Soweit der Privatperson Befugnisse eingeräumt werden, welche die Letztentscheidungsverantwortung der Behörde antasten oder aushöhlen, liegt eine Beleihung vor, die nur im Fall einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung zulässig ist (Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 1 Rn. 134).
- 61 (3) Grenzen findet die grundsätzlich im Ermessen der Gemeinde stehende Ausgestaltung des Zugangs zum Vergabeverfahren nur in Gründen, die unter Berücksichtigung des zu regelnden Lebenssachverhaltes in der Sachgerechtigkeit und Transparenz des Verfahrens selbst liegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. April 1984 – 1 C 26.82 –, juris; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 12. August 2013 – 22 CE 13.970 –, juris, Rn. 31). In der Sache dürfte dieses Spannungsverhältnis dadurch aufgelöst werden können, dass eine Gemeinde den besonders empfindlichen Teil des Verfahrenszugangs nicht unzumutbar erschweren darf und eine angemessene Kontrolle über eingehende Bewerberunterlagen ausüben muss, um sicherzustellen, dass keine Bewerbung aufgrund etwaiger Versehen unbeachtet bleibt und jeder Bewerber weiterhin eine faire Chance hat, bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt zu werden.
- 62 (4) Die von der Antragsgegnerin vorgesehene Regelung in § 2 Ziff. 3 S. 1 der Bauvergaberichtlinien dürfte in einer Gesamtschau mit diesen Vorgaben nicht vereinbar sein. Dabei erscheint es zum einen bedenklich, sämtliche Bewerber zu einem elektronischen Verfahren zu zwingen, ohne die Möglichkeit vorzusehen, dass schriftliche Anträge und entsprechende Nachweise auch unmittelbar bei der Gemeinde eingereicht werden können. Anders als etwa bei wirtschaftlich tätigen Unternehmen kann bei Privatpersonen nicht generell unterstellt werden, dass diese über einen Computer mit Internetzugang und die entsprechende Sachkunde zur Bedienung einer gemeindefremden Internetseite verfügen. Dadurch kann es nicht ausgeschlossen werden, dass sich Teile der Bewerber von vornherein abgeschreckt fühlen und von einer Bewerbung absehen. Diese Bedenken verdichten sich vor allem vor dem Hintergrund, dass die Bewerber nach § 2 Ziff. 3 S. 3 der Bauvergaberichtlinien verpflichtet sind, Nachweise für ihre Angaben zu erbringen, da sie ansonsten keine Punkte für die entsprechende Kategorie gewinnen und unter Umständen von der Bewerbung ausgeschlossen werden können (§ 2 Ziff. 3 S. 4 und 5 der Bauvergaberichtlinie). Um höhere Punktzahlen bei der Vergabeentscheidung zu bekommen, müssen die Bewerber besonders sensible Daten betreffend die Erwerbstätigkeit (Nr. 1.2 der Anlage 1 zur Bauvergaberichtlinie), der familiären Situation (Nrn. 2.1 – 2.3 der Anlage 1 zur Bauvergaberichtlinie) oder einer etwaigen Behinderung (Nr. 2.4 der Anlage 1 zur Bauvergaberichtlinie) preisgeben. Dieser schon für sich genommen starke Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird dadurch intensiviert, dass die Bewerber die Unterlagen einem Privatunternehmen bereitstellen und somit einem Dritten Zugriff auf diese Daten gewähren müssen. In Fällen, in denen Bewerber berechnete Geheimhaltungsinteressen haben könnten oder eine Datenverarbeitung eines unbeteiligten Dritten schlicht nicht wünschen, entstünde durch diese Verfahrensgestaltung ein naheliegender Grund, welcher potentielle Bewerber von der Teilnahme am Verfahren einschüchtern und gegebenenfalls sogar davon abhalten könnte.
- 63 Die Kammer hat weitere Bedenken an der Sachgerechtigkeit der gewählten Verfahrensgestaltung, weil die Antragsgegnerin die Kontrolle über den Zugang der Bewerbungen vollständig der Datenverarbeitung eines Privatunternehmens überlassen hat. Zwar dürfte sich die Aufnahme von Anträgen und die Auszählung der Punkte mittels eines Computerprogramms in der Sache als bloße Hilfstätigkeit einer hoheitlichen Aufgabe darstellen, denn sowohl die inhaltliche Prüfung der Angaben der Bewerber als auch die eigentliche Entscheidung über die Zuteilung der Grundstücke verbleiben weiterhin in der Verantwortung der Gemeindeorgane (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 und 2, Abs. 3 S. 1 der Bauvergaberichtlinie). Gleichwohl sieht die in Streit stehende Bauvergaberichtlinie keine Regelung vor, um einen möglicherweise ungewollten Verlust oder einen unbefugten Zugriff auf die eingereichten Antragsunterlagen bzw. -daten zu verhindern. Das Risiko, dass die über die Plattform „Baupilot“ eingereichte Bewerbung insbesondere aus technischen Gründen nicht angenommen wird oder verloren geht, wird vollständig auf die Bewerber abgewälzt, ohne dass diese zumindest

die Möglichkeit hätten, aus eigener Entscheidung auf einen sichereren Kommunikationsweg zuzugreifen. Dadurch könnte eine Situation entstehen, die potentielle Bewerber ohne ein ihnen zuzurechnendes Verhalten aus dem Verfahren ausschließen würde.

- 64 Die Antragsgegnerin auf eine fakultative schriftliche Bewerbungsmöglichkeit zu verweisen, dürfte weder das von ihr vorgesehene elektronische Bewerbungskonzept obsolet machen noch dürfte damit ein erheblicher Mehraufwand für die Verwaltung bei künftigen Vergabeentscheidungen verbunden sein. Angesichts der Tatsache, dass die Anträge nach der konkreten Verfahrensgestaltung ohnehin von der Gemeindeverwaltung überprüft werden, erschiene es nicht mit übermäßigem Aufwand verbunden zu sein, die etwaigen schriftlich eingereichten Anträge zu sichten und zu berücksichtigen. Schriftlich eingereichte Anträge entsprechen trotz der mittlerweile in allen Lebensbereichen üblichen und verbreiteten Kommunikation über elektronische Medien weiterhin dem Leitbild des Verwaltungsverfahrens, was ohne Weiteres auch auf die Verwaltung der Antragsgegnerin zutreffen dürfte.
- 65 cc. Die in § 3 der Bauvergaberichtlinie vorgesehenen Verfahrensvoraussetzungen und Anspruchsausschlüsse sind inhaltlich unbestimmt und dürften daher mit dem Grundsatz der Transparenz nicht vereinbar sein.
- 66 (1) Das bei Vergabeentscheidungen zu beachtende Transparenzgebot verlangt in inhaltlicher Hinsicht, dass die aufgestellten Vergabekriterien so klar, eindeutig und unformuliert sind, dass jeder verständige und durchschnittliche Bewerber sie gleichermaßen verstehen und seine Chancen hierauf abschätzen kann (vgl. zum Vergaberecht etwa OLG Düsseldorf, Beschluss vom 22. November 2017 – VII-Verg 16/17 –, juris, Rn. 24; zu Marktzulassungsentscheidungen siehe etwa OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. November 2009 – 7 ME 116/09 –, juris, Rn. 7; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 26. November 2013 – 3 B 494/13 –, juris, Rn. 9). Das gleichheitsrechtliche Transparenzgebot bei Auswahlentscheidungen ist weitergehend als das allgemeine Bestimmtheitsgebot, welches aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG niedergelegten Rechtsstaatsgebot hergeleitet werden kann und verlangt, dass staatliche Normen – je nach Intensität des Eingriffs in Freiheitsrechte und der Bedeutung des geregelten Sachverhalts für das Gemeinwesen – jedenfalls im Wege der Auslegung durch Gerichte bestimmbar sein müssen (zum Ganzen: Grzeszick, in: Maunz/Dürig, 91. EL April 2020, Art. 20 Rn. 58-60; speziell zur Auslegung von Verwaltungsvorschriften siehe BVerwG, Urteil vom 15. November 2011 – 1 C 21.10 –, NVwZ-RR 2012, 292, 293 f.). Vielmehr müssen die Auswahlkriterien aus sich selbst verständlich sein und zweifelsfrei die wesentlichen Gesichtspunkte erkennen lassen, welche für die Vergabeentscheidung maßgeblich sind.
- 67 (2) Diesen Anforderungen dürfte der in § 3 Ziff. 4 der Bauplatzvergaberichtlinie vorgesehene Anspruchsausschluss nicht genügen. Konkret sieht die Vorschrift in ihrem Wortlaut vor, dass juristische Personen nicht antragsberechtigt sind, ebenso sind Bauträger und Firmen, die Gebäude für Dritte erstellen, Makler und dergleichen von der Vergabe ausgeschlossen.
- 68 Soweit die Antragsgegnerin in § 3 Ziff. 4 S. 2 der Bauvergaberichtlinie „Makler“ pauschal vom Auswahlverfahren ausschließt, hat sie im Richtlinien text nicht hinreichend deutlich gemacht, ob der Ausschluss rein formal an die Berufstätigkeit des Bewerbers anknüpft oder – wie sie mit Schriftsatz vom 21.12.2020 im gerichtlichen Verfahren vorgetragen hat (vgl. Bl. 632 der Gerichtsakte) – daran, in welcher Eigenschaft der Bewerber die Nutzung beabsichtigt. Letztgenannte Auslegung der Vorschrift scheint ersichtlich dem Konzept der gesamten Vergabe innewohnen, wie man insbesondere der Ankündigung einer Eigennutzungsverpflichtung bei den später abzuschließenden Grundstückskaufverträgen in § 6 Punkt 2 der Bauvergaberichtlinie entnehmen kann. Allerdings ist der Anspruchsausschluss in § 3 Ziff. 4 S. 2 der Bauvergaberichtlinie insoweit offen formuliert und ermöglicht ohne Weiteres eine entsprechend weite Auslegung durch die Antragsgegnerin. Ein durchschnittlich verständiger Bewerber könnte die Vorschrift durchaus so verstehen, dass Makler schlicht aufgrund ihrer Berufstätigkeit von der Bewerbung ausgeschlossen sind. Ein derartig weitgehender Ausschluss aus dem Verfahren wäre aber sachlich nicht gerechtfertigt, weil auch als Makler tätige Bewerber das Grundstück für eigene private Zwecke nutzen können. Die derartig offen formulierte und mehrdeutige Klausel in der Bauvergaberichtlinie dürfte daher gegen das Transparenzgebot verstoßen. Nichts anderes dürfte für die Begriffe „Bauträger“ und „Firmen, die Gebäude für Dritte erstellen“ gelten, die nach ihrer insoweit eindeutigen Formulierung auch natürliche Personen erfassen könnten, welche beruflich als Einzelkaufmann im Sinne des § 1 HGB tätig sind. Auch hier gibt es keinen sachlich gerechtfertigten Grund, solche Personen auszuschließen, die sich – vergleichbar der in den §§ 13, 14 BGB angelegten Unterscheidung im allgemeinen Zivilrecht – nicht in ihrer Eigenschaft als Unternehmer, sondern als Privatperson bewerben.

- 69 Noch evidentere dürfte der Verstoß gegen das Transparenzgebot im Hinblick auf die in § 3 Ziff. 4 S. 2 der Bauplatzvergaberichtlinie vorgesehene Bestimmung „... und dergleichen“ sein. Auch wenn sich der Begriff an die Aufzählung bestimmter Berufsgruppen anschließt und somit als Auffangtatbestand einen Oberbegriff zu erfassen versucht – gemeint dürften wohl Personen sein, die sich nicht bewerben, um das zugesprochene Grundstück für eigene Wohnzwecke zu nutzen, sondern um es wirtschaftlich zu verwerten –, hat die Antragsgegnerin nicht hinreichend im Richtlinientext zu verstehen gegeben, welche Berufs- bzw. Personengruppen von der Vergabe ausgeschlossen sein sollen. Einem Bewerber dürfte aus einer derartig vage formulierten Klausel nicht klar werden, wann er unter den Ausschluss fällt und wann nicht. Dass die Antragsgegnerin bei erfüllttem Tatbestand die für einen Bewerber schwerwiegende Rechtsfolge anordnet, am Verfahren überhaupt nicht berücksichtigt und von vornherein ausgeschlossen zu werden, dürfte es erforderlich machen, den Tatbestand umso bestimmter und präziser zu fassen. Ein generalklauselartiger Ausschluss wie in § 3 Ziff. 4 S. 2 der Bauplatzvergaberichtlinie wird dem nicht gerecht.
- 70 (3) Ebenso dürfte der Ausschluss in § 3 Ziff. 6 der Bauvergaberichtlinie gegen das Transparenzverbot verstoßen. Dort ist vorgesehen, dass Antragsteller, welche sich im Insolvenzverfahren befinden, von der Verwaltung ausgeschlossen werden können. Soweit die Antragsgegnerin der Gemeindeverwaltung bei dieser Entscheidung ein Ermessen einräumt, werden die Direktiven und Grenzen dieser Entscheidung nicht hinreichend deutlich. Hieraus wird einem durchschnittlich verständigen Bewerber nicht klar, in welchen Fällen die Gemeinde von ihrer Ermächtigung Gebrauch machen darf und nach welchen Kriterien das Ermessen auszuüben ist. Der Ausschluss steht überdies in einem Spannungsverhältnis zu § 6 Punkt 3 der Bauvergaberichtlinie, wonach mit der Bewerbung eine unverbindliche Finanzierungsbestätigung über 400.000,00 EUR vorzulegen ist. Wie ein Bewerber, der sich in einem laufenden Insolvenzverfahren befindet, eine solche Zusage vorlegen kann, erschließt sich nicht ohne Weiteres. Es liegt nahe, dass solche Bewerber aufgrund dieser Darlegungserfordernisse ohnehin von der Bewerbung ausgeschlossen sind. Das insoweit unklare Verhältnis dieser beiden Regelungen macht § 3 Ziff. 6 der Bauplatzvergaberichtlinie jedenfalls widersprüchlich und nicht nachvollziehbar, was ebenfalls zulasten der Antragsgegnerin zu werten sein dürfte.
- 71 (4) Bedenken hat die Kammer ebenso hinsichtlich der Verfahrensregelungen in § 3 Ziff. 1-3. Danach können ein oder zwei volljährige Personen Antragsteller sein. Bei zwei Antragstellern müssen beide Vertragspartner sein (§ 3 Ziff. 1). Bei zwei Antragstellern wird bei den einzelnen Fragen diejenige Antwortmöglichkeit herangezogen, welche von den Antragstellern die weitergehende Ausprägung erzielt (§ 3 Ziff. 2). Eine Person darf – auch zusammen mit einer anderen Person – nur einen Antrag stellen und auch nur einen Bauplatz erwerben. Bei verheirateten Antragstellern kann der Antrag gemeinsam oder von einer Person gestellt werden, je Ehepaar darf jedoch nur ein Antrag gestellt werden (§ 3 Ziff. 3). Diese Verfahrensregelungen sind insoweit formuliert, als Lebenspartner oder eheähnliche Lebensgemeinschaften vom Tatbestand ausgenommen sind. Dies könnte von einem verständigen Bewerber so verstanden werden, dass insbesondere die Beschränkungen des § 3 Ziff. 3 der Bauplatzvergaberichtlinie ausschließlich auf verheiratete Eheleute zutreffen soll. Auch dies dürfte im Hinblick auf die Vorgaben transparenter Vergabekriterien bedenklich sein.
- 72 dd. Erheblichen Bedenken ist auch der Verfahrensausschluss in § 7 Ziff. 1 S. 2 der Bauplatzvergaberichtlinie ausgesetzt, welcher vorsieht, dass Bauplatzbewerber, deren Bewerbung falsche oder unvollständige Angaben enthält, sofort vom Zuschlag ausgeschlossen werden. Während die erste Tatbestandsalternative durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden kann und ohne Weiteres im Einklang mit allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen stehen dürfte (vgl. VG Münster, Beschluss vom 17. Juli 2017 – 9 L 1114/17 –, juris, Rn. 17), erscheint die letztgenannte Tatbestandsalternative jedenfalls insoweit bedenklich, als dadurch ein Spannungsverhältnis zu der Regelung in § 2 Ziff. 3 S. 3 der Bauplatzvergaberichtlinie entsteht. Nach dieser Vorschrift kann eine entsprechende Frage/Kriterium/Rubrik nicht bewertet werden, wenn die erforderlichen Nachweise nicht bis zum Ende der Bewerbungsfrist vorliegen. Während nach dieser Regelung lediglich die materielle Beweislast auf den Bewerber fällt, der für ein bestimmtes Kriterium keine Nachweise erbringt, soll nach § 7 Ziff. 1 S. 2 der Bauplatzvergaberichtlinie der Anspruch vollständig ausgeschlossen sein, wenn unvollständige Angaben gemacht werden. Ersichtlich treffen beide Vorschriften zu dem gleichen Sachverhalt unterschiedliche Regelungen, ohne dass erkennbar wird, welche Regelung im Einzelfall vorgeht oder wie und nach welchen Kriterien die Antragsgegnerin in solchen Fällen entscheidet. Ein verständiger Bewerber dürfte aus diesem Regelungszusammenhang nicht erkennen können, welche Rechtsfolge eintritt, wenn er – auch nur versehentlich – unvollständige Angaben macht. Diese Problematik spitzt sich deshalb zu, weil die Antragsgegnerin im konkreten Vergabeverfahren bei vereinzelt Bewerber Nachforschungen angestellt hat.

Einem Außenstehenden dürfte sich nicht erschließen, ob die Gemeinde in solchen Fällen Nachfragen stellt, um einen unklaren Sachverhalt aufzuklären oder um zu prüfen, ob der Bewerber vom Verfahren ausgeschlossen werden muss. Eine derart verworrene und widersprüchliche Regelungssystematik dürfte mit den Vorgaben eines transparenten und sachgerechten Auswahlverfahrens erkennbar nicht vereinbar sein.

- 73 ee. Soweit die Antragsgegnerin in § 6 S. 1 und § 7 Ziff. 1 S. 3 der Bauplatzvergaberichtlinie auf Regelungen von Musterkaufverträgen verweist, hält es die Kammer im Hinblick auf die Transparenz des Verfahrens für problematisch, dass ein erwähnter Mustervertrag den Richtlinien nicht beigelegt oder jedenfalls nicht auf den veröffentlichten Internetseiten aufrufbar ist. Sofern die Antragsgegnerin auf den Inhalt von gemeindlichen Musterkaufverträgen verweist, dürfte sich einem verständigen Bewerber die Frage aufdrängen, welchen Inhalt diese Verträge haben, denn die Information darüber, welche wesentlichen Regelungen die Gemeinde bei den Kaufverträgen beabsichtigt, dürfte für Bewerber von entscheidender Bedeutung sein. Die Entscheidung über den Erwerb von Grundstücken, welcher von Bedingungen abhängig gemacht wird (vgl. § 6 Punkte 1 und 2 der Bauplatzvergaberichtlinie), dürfte maßgeblich davon abhängen, ob der Bewerber sich imstande sieht, die aufgestellten Bedingungen einzuhalten, da er ansonsten mit empfindlichen Sanktionen wie der Rückforderung des Grundstücks (§ 6 Punkt 1 Abs. 2 der Bauplatzvergaberichtlinie) oder Strafzahlungen rechnen muss (§ 6 Punkt 2 Abs. 2 der Bauplatzvergaberichtlinie). Weiß er nicht, auf welche Regelungen er sich einlassen muss, kann dies die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung beeinträchtigen.
- 74 ff. Durchgreifende und offensichtliche Verstöße gegen die Grundsätze einer sachlich gerechtfertigten Ausgestaltung des Vergabeverfahrens dürften in den materiellen Vergabekriterien in der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie zu sehen sein.
- 75 (1) Dies trifft vor allem auf das Kriterium „aktueller Hauptwohnsitz“ in Nr. 1.1.1 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie zu. Diese Kategorie berücksichtigt den aktuellen, unterbrechungsfrei bestehenden Hauptwohnsitz im Gebiet der Antragsgegnerin oder ein dort bestehendes Bürgerrecht nach § 12 Abs. 1 GemO und sieht dafür pro erfülltes volles Jahr jeweils 80 Punkte vor, wobei der Maximalwert von 400 Punkten bei einer Zeit von fünf Jahren erreicht ist. Wie bereits weiter oben ausgeführt dürfte es zunächst keinen durchgreifenden Bedenken begegnen, wenn eine Gemeinde bei der Vergabe von Grundstücken auch das Kriterium der „Ortsbezogenheit“ berücksichtigt, denn es stellt einen sachlich gerechtfertigten Grund dar, dass eine Gemeinde ihren eigenen Einwohnern Wohnraum zur Verfügung stellen und damit langfristig eine stabile Bevölkerungsstruktur erhalten will. Soweit die Antragsgegnerin jedenfalls innerhalb dieser Rubrik eine Kappungsgrenze von fünf Jahren vorgesehen hat, dürfte dies eine noch zulässige und faire Ausgestaltung des Kriteriums darstellen (vgl. Ziff. 2.3 und 2.4 Punkt 4 Unterpunkt 3 des Leitlinienkompromisses, wonach die höchste zu erreichende Punktzahl beim – für zulässig erachteten – Kriterium „Zeitraum seit Begründung des Erstwohnsitzes“ bei einer Zeitdauer von maximal fünf Jahren erreicht ist).
- 76 Problematisch ist es jedoch, dass die Antragsgegnerin als weitere Tatbestandsalternative auf das Bürgerrecht nach § 12 Abs. 1 GemO verwiesen hat. Durch diese Verweisung werden auch solche Personen begünstigt, die Deutsche im Sinne von Art. 116 GG sind oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, das 16. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen (§ 12 Abs. 1 S. 1 GemO), die das Bürgerrecht in der Gemeinde durch Wegzug oder Verlegung der Hauptwohnung verloren haben und vor Ablauf von drei Jahren seit dieser Veränderung wieder in die Gemeinde zuziehen oder dort ihre Hauptwohnung begründen (§ 12 Abs. 1 S. 2 GemO) sowie Bürgermeister und Beigeordnete mit ihrem Amtsantritt (§ 12 Abs. 1 S. 3 GemO). Ungeachtet der Tatsache, dass die Antragsgegnerin mit dem Verweis auf den bisweilen komplizierten Tatbestand des § 12 GemO bereits ein für sich gesehen schwierig zu handhabendes Kriterium aufgestellt hat, welches mit den Vorgaben eines nachvollziehbaren und verständlichen Verfahrens schwer in Einklang zu bringen ist, hat die Regelung auf den ersten Blick auch keinen sachlichen Mehrwert, denn sowohl die explizit vorgesehene Tatbestandsalternative des „Hauptwohnsitzes“ in Nr. 1.1.1 der Anlage 1 der Bauplatzvergaberichtlinie als auch das Bürgerrecht gemäß § 12 Abs. 1 GemO stellen im Wesentlichen auf einen in der Gemeinde begründeten Wohnsitz ab.
- 77 Der wesentliche – und hier sehr auffällige – Unterschied zwischen den Tatbestandsalternativen besteht indes darin, dass der Verweis auf das Bürgerrecht auch das Amt des Bürgermeisters erfasst. führt diese Regelung dazu, dass ein Bürgermeister allein aufgrund seiner Amtstätigkeit bei der Vergabeentscheidung berücksichtigt und begünstigt wird, ohne dass er – wie es die Vergaberichtlinie bei allen anderen vergleichbaren Bewerbern vorsieht – in der Gemeinde wohnen müsste. Nach der konkreten Vergabepaxis kann es dabei ausgeschlossen werden, dass der vollständige Verweis auf alle Sätze des § 12 Abs. 1 GemO auf einem Redaktionsversehen

der Antragsgegnerin beruht. Denn die Antragsgegnerin hat bei der Bewerbung des nicht in Öpfingen wohnhaften Bürgermeisters B. die erwähnte Kategorie ausdrücklich mit 400 Punkten bewertet, weil er seit Amtsantritt fünf Jahre im Amt gewesen ist (vgl. die Verfahrensunterlagen zu Bewerberin B., Ranglistenplatz 3). Vergleichbare Regelungen finden sich in den bei umliegenden Gemeinden verwendeten Bauvergaberichtlinien nicht, weshalb sich der Kammer durchaus die Frage stellt, warum ausgerechnet die Antragsgegnerin von einer derartig komplizierten Regelung Gebrauch machen wollte. Auch wenn es hierzu keine greifbaren Hinweise in den Verfahrensunterlagen gibt, liegt der Verdacht nahe, dass es sich hierbei um eine an das konkrete Verfahren angepasste Regelung handelt, um den sich um einen Bauplatz bewerbenden Bürgermeister bei der Vergabe zu begünstigen. Eine solche versteckte Begünstigung einer einzigen in Betracht kommenden Person ist weder transparent noch sachlich rechtfertigbar. Die Tätigkeit als Bürgermeister als solche legt zwar eine enge Beziehung zu einer auch ortsfremden Gemeinde nahe (vgl. Fleckenstein, in: BeckOK KommunalR BW, 11. Ed. 01.10.2020, § 12 GemO Rn. 11), allerdings ist kein Grund erkennbar, warum der Vergleich mit den sonstigen ortsansässigen Bewerbern zwingend notwendig und gerechtfertigt sein soll. Denn ausweislich der Verfahrensunterlagen soll die Tätigkeit des Bürgermeisters zudem noch als „Arbeitsplatz in der Gemeinde“ im Sinne der Nr. 1.2.1 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie gewertet werden. Diese doppelte Berücksichtigung eines einzigen Lebenssachverhalts bei den Vergabekriterien ist eine eklatante Besserstellung gegenüber allen anderen Bewerbern, die auf offenkundig sachfremden Gründen beruhen dürfte und deshalb keinen Bestand haben kann.

- 78 (2) Ebenso wenig dürfte das Kriterium „ehemaliger Wohnsitz“ in Nr. 1.1.2 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie einer gerichtlichen Überprüfung standhalten. Dort ist vorgesehen, dass ein ehemaliger Hauptwohnsitz innerhalb der letzten 20 Jahre in der Gemeinde mit jeweils 40 Punkten pro vollem Jahr berücksichtigt wird, wobei die Höchstgrenze von 400 Punkten bei zehn Jahren und längeren Zeiträumen erreicht ist. Dieses Kriterium dürfte vor allem auf solche Bewerber zugeschnitten sein, die in Öpfingen aufgewachsen sind, und allem Anschein von dem Willen getragen sein, dass hiermit eine Rückkehr dieser Bewerber in die Heimatgemeinde gefördert werden soll.
- 79 Gleichwohl dürfte es dieses Kriterium bereits als solches deutlich erschweren, dass ortsfremde Bewerber eine realistische Chance haben, bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt zu werden. Auch wenn die konkrete Regelung eine Staffelung von bis zu zehn Jahren vorsieht, sodass das einzelne Jahr im Vergleich zum aktuellen Wohnsitz weniger Gewicht hat, führt der berücksichtigte Zeitraum bis ins Jahr 2000 dazu, dass langjährig ansässig gewesene Anwohner der Gemeinde allein aus diesem Grund überwiegend gegenüber anderen Bewerbern bevorzugt werden. Diese Wirkung wird im konkreten Fall noch dadurch verstärkt, dass sich Personen mit einem Bezug zur Gemeinde alternativ auf den aktuellen oder einen ehemaligen Wohnsitz berufen können. Die Wirkungen dieser Kriterien sind im Zusammenspiel so stark, dass es außenstehenden Bewerbern erst dann möglich sein dürfte, sich mit Erfolg zu bewerben, wenn es außer ihnen keine sonstigen Bewerber mit Bezug zur Gemeinde gibt. Dies zeigt sich insbesondere an den Ergebnissen der Punktwertung im konkreten Fall, nach welcher die erfolgreichsten 24 Bewerber alle einen Bezug zur Gemeinde angegeben und unter der Kategorie Nr. 1.1 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie eine Höchstpunktzahl von 400 Punkten erreicht haben. Da die Gemeinde nur äußerst begrenzte Kapazitäten zur Bereitstellung von Bauplätzen haben dürfte, liefe eine auch zukünftig so praktizierte Vergabep Praxis darauf hinaus, dass Ortsfremde bei jeder Bauplatzvergabe ausgeschlossen wären. Dass im Ergebnis nur Ortsansässige bei der Vergabe berücksichtigt werden, dürfte keine sachliche Rechtfertigung für die vorgesehene Ungleichbehandlung aller Bewerber darstellen (vgl. auch zum Kriterium „bekannt und bewährt“ etwa bei Marktzulassungsentscheidungen, BVerwG, Urteil vom 27. April 1984 – 1 C 24.82 –, juris, Rn. 13; ähnlich auch bei Auswahlentscheidungen bei straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 17. März 2000 – 5 S 369/99 –, juris, Rn. 57), was sich auf den ersten Blick schon daraus ergibt, dass die in Streit stehende Regelung mit den Vorgaben des Leitlinienkompromisses nicht in Einklang steht. Nach Ziff. 2.3 des Leitlinienkompromisses wird bei Einheimischenmodellen nur das Kriterium der Begründung des Erstwohnsitzes für zulässig erachtet, nicht aber der ehemalige Wohnsitz. Überdies sieht Ziff. 2.4 Punkt 4 Unterpunkt 3 des Leitlinienkompromisses vor, dass die höchste zu erreichende Punktzahl bei einer Zeitdauer von maximal fünf Jahren erreicht ist. Sowohl das in der Bauvergaberichtlinie vorgesehene Kriterium als solches, als auch die berücksichtigte Zeitspanne von bis zu zehn Jahren widerspricht den vorgenannten Vorgaben des Leitlinienkompromisses.

- 80 Das Kriterium dürfte im vorliegenden Fall auch deshalb nicht sachlich gerechtfertigt werden können, weil die hierfür vergebenen Punktzahlen in einem groben Missverhältnis zu den sonstigen sozialen Kriterien der Bauplatzvergaberichtlinie stehen. Zwar stehen sich die Punktzahlen für im Haushalt lebende Kinder (Nr. 2.3 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie) und für einen aktuellen oder ehemaligen Hauptwohnsitz in der Gemeinde (Nr. 1.1 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie) mit 400 maximal zu erreichenden Punkten gleichrangig gegenüber, sodass – entsprechend der von der Antragsgegnerin selbst formulierten Zielsetzung in der Präambel – kinderreiche Bewerber durchaus als bevorzugt angesehen werden können. Nr. 2.3 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie sieht eine Staffelung der zu vergebenden Punkte nach Anzahl und Alter der Kinder wie folgt vor:
- 81 - Pro Kind unter zehn Jahren werden 100 Punkte vergeben, die Kappungsgrenze ist bei vier und mehr Kindern erreicht (maximal 400 Punkte).
- Pro Kind über zehn bis zum vollendeten 18. Lebensjahr werden 80 Punkte vergeben, die Kappungsgrenze ist bei vier und mehr Kindern erreicht (maximal 300 Punkte).
- Pro Pflegekind bzw. pflegebedürftigem Kind, welches das 18. Lebensjahr vollendet hat und wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung außerstande ist, sich selbst zu unterhalten, werden 80 Punkte vergeben, die Kappungsgrenze ist bei vier und mehr Kindern erreicht (maximal 300 Punkte).
- 82 Es erscheint indes lebensfremd und unrealistisch, dass allzu viele Bewerber bei diesem Kriterium die vorgesehene Höchstpunktzahl erreichen könnten. Statistisch gesehen leben nur 5,9 % der Familienhaushalte mit drei Kindern und nur 1,1 % der Familienhaushalte mit vier Kindern unter 18 Jahren in ihrem Haushalt (<https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61597/haushalte-nach-zahl-der-kinder>, Stand: 15.01.2021). Ausgehend hiervon dürften nur die wenigsten Haushalte die in der Bauvergaberichtlinie vorgesehene Maximalpunktzahl von 400 Punkten erreichen können. Im Vergleich zum Kriterium des Wohnsitzes, welches bereits bei fünf bzw. zehn Jahren einer bloßen Wohnsitznahme zu einer Punktzahl von 400 Punkten führt, dürften Haushalte mit Kindern realistisch betrachtet kaum eine derartig starke Begünstigung erfahren können. Das Missverhältnis der erreichbaren Punktzahlen zwischen diesen Kriterien zeigt sich etwa daran, dass eine ortsfremde Familie bestehend aus einem verheirateten Ehepaar (100 Punkte, Nr. 2.1 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie) und drei im Haushalt lebenden Kindern unter zehn Jahren (3 x 100 Punkte, Nr. 2.3 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie) mit einem alleinstehenden Bewerber, der lediglich fünf Jahre in der Gemeinde gewohnt hat, punktemäßig gleichgestellt ist. Nicht nur führt ein solches Ergebnis dazu, dass die faktisch ausschließende Wirkung von Ortsfremden noch weiter verstärkt wird, sondern es ist erheblich zweifelhaft, ob die Antragsgegnerin mit solchermaßen ausgestalteten Vergabekriterien das von ihr selbst gesetzte Ziel, auch ortsfremde Bewerber mit Kindern zu fördern, tatsächlich erreichen kann oder will.
- 83 (3) Weitere Bedenken hat die Kammer hinsichtlich des Kriteriums in Nr. 1.3.1 Ziff. 3 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie im Hinblick auf deren Bestimmtheit. Nach diesem Kriterium werden solche Bewerber bevorzugt, die in einem arbeitsintensiven und ehrenamtlichen Engagement für die Allgemeinheit in Öpfingen tätig sind. Die Antragsgegnerin hat diese Ziffer hinter weiteren Kriterien aufgeführt – Vorstandsamt in einem Verein (Nr. 1.3.1 Ziff. 1) sowie arbeitsintensives Engagement innerhalb eines Vereins oder einer gemeinnützigen Organisation in Öpfingen (Nr. 1.3.1 Ziff. 2) –, sodass es sich ersichtlich um einen Auffangtatbestand handelt. Auch wenn sich aus der Regelungssystematik der verschiedenen Tatbestände untereinander erahnen lässt, was die Antragsgegnerin unter dieser Ziffer verstanden wissen will, erschließt sich der Kammer aufgrund der konkreten Vergabepaxis nicht, warum etwa die Tätigkeit als Kreistagsmitglied – nach § 19 Abs. 1 S. 1 LKrO umfasst dieses Ehrenamt die Vertretung **aller** Einwohner des Landkreises – berücksichtigt werden soll (siehe die Verfahrensunterlagen zu Bewerberin B., Ranglistenplatz 3). Ein derartig weit verstandenes und ausgelegtes Vergabekriterium macht es für die Bewerber nicht nachvollziehbar, wann eine Tätigkeit von der Regelung erfasst sein soll und wann nicht, was mit dem Gebot nicht mehr vereinbar sein dürfte. Gleichermäßen problematisch erscheint auch das Kriterium der selbstständigen Tätigkeit (Nr. 1.2.2), bei welchem nicht hinreichend klargestellt ist, ob das Unternehmen in der Gemeinde seinen Sitz haben muss oder eine überwiegende faktische Tätigkeit bzw. ein dort bestehender Schwerpunkt der Verwaltung hierfür ausreicht. Dass nach der Vergabepaxis offensichtlich auch letzterer Fall berücksichtigt werden soll (siehe etwa die Verfahrensunterlagen zu Bewerber O., Ranglistenplatz 7, dessen Unternehmen seinen Sitz laut dem Impressum im Internet außerhalb von Öpfingen hat), macht die Formulierung in der Bauvergaberichtlinie überaus schwammig und für Außenstehende schwer nachvollziehbar.

- 84 (4) Letztlich hat die Kammer derzeit auch Zweifel daran, ob der in Nr. 3.2 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie verwendete Begriff des „bebaubaren Grundstücks“ bzw. des Begriffs des „Baugrundstücks“ in Nr. 3.3 der Anlage 1 zur Bauplatzvergaberichtlinie den erwähnten Voraussetzungen transparenter und aus sich verständlicher Vergabekriterien entspricht. Die Antragsteller weisen zu Recht darauf hin, dass einem verständigen Durchschnittsbewerber durchaus unklar sein könnte, ob mit dieser Formulierung auch solche Grundstücke gemeint sind, die zu jeglicher Art der Bebauung geeignet sind, etwa gewerblich nutzbare Grundstücke. Dass die Antragsgegnerin laut den Zielsetzungen ihrer Präambel die Absicht hatte, nur für Wohnbebauung geeignete Grundstücke auszunehmen – dort heißt es, dass „jungen Familien die Möglichkeit eröffnet werden soll, Eigentum zu Wohnzwecken erstmalig zu erwerben“ –, erschließt sich aus dem unbestimmten und mehrdeutigen Vergabekriterium nicht eindeutig.
- 85 d. Soweit die Kammer die Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin aus den vorstehenden Gründen für voraussichtlich rechtswidrig erachtet, beschränkt sich der Ausspruch des Gerichts darauf, eine allein auf die streitgegenständliche Bauvergaberichtlinie gestützte Vergabe der Grundstücke zu unterbinden. Die Antragsgegnerin ist nicht daran gehindert, zeitnah ein erneutes Auswahlverfahren einzuleiten, welchem ermessensfehlerfreie Verfahrensvorgaben und Vergabekriterien zugrunde liegen. Faktisch dürfte das darauf hinauslaufen, dass die Antragsgegnerin unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts ein neues Verfahrenskonzept in Form von überarbeiteten Vergaberichtlinien aufstellt (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 27. Juli 2016 – 7 ME 81/16 –, juris, Rn. 4).
- 86 Auch wenn diese Entscheidung die Hauptsache vorwegnimmt, war eine solche im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG geboten, weil eine Hauptsacheentscheidung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu spät gekommen und eine Rückgängigmachung der Grundstückskaufverträge kaum möglich wäre, andererseits die Kammer mit einem hohen Wahrscheinlichkeitsgrad von der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Auswahlentscheidung ausgeht (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 26. Auflage 2020, § 123 Rn. 14).
- 87 e. Die Antragsteller haben auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Die Antragsgegnerin hat beabsichtigt, zeitnah nach Abschluss des Bewerbungsverfahrens über die Vergabe der Grundstücke abschließend zu entscheiden. Wollte man die Antragsteller auf ein Hauptsacheverfahren verweisen, so hätte die Antragsgegnerin in diesem Fall aller Voraussicht nach über die Vergabe entschieden und mit den erfolgreichen Bewerbern Kaufverträge abgeschlossen, deren Rückabwicklung sich wohl als unmöglich darstellen würde. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hätte dann keinen Sinn mehr und wäre erledigt. Deshalb lag eine für das Eilverfahren notwendige Dringlichkeit vor.
- 88 3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Da die Beigeladenen keinen Sachantrag gestellt oder das Verfahren sonst erheblich gefördert haben, sind sie kein Kostenrisiko eingegangen und müssen ihre außergerichtlichen Kosten selbst tragen, § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Januar 2011 – 8 S 2567/10 –, juris, Rn. 7).
- 89 4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG. Für die Höhe des Streitwerts orientiert sich die Kammer an der bereits zu vergleichbaren Fällen ergangenen Rechtsprechung des Gerichts, welcher sich die Kammer auch für diesen Fall anschließt (VG Sigmaringen, Beschluss vom 17. Juni 2019 – 3 K 7459/18 –, juris, Rn. 28).