

Titel:

Rechtsnatur eines Grundstückskaufvertrages einer Gemeinde

Normenketten:

VwGO § 40 Abs. 1 S. 1

GVG § 17a Abs. 2 S. 1

Leitsätze:

1. Ein Grundstücksgeschäft, das eine Gemeinde als Eigentümerin des Grundstücks tätigt, ist in der Regel privatrechtlich zu qualifizieren. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ausnahmen von diesem Grundsatz kommen dann in Betracht, wenn der privatrechtlichen „Abwicklungsstufe“ einer Grundstücksveräußerung und -übertragung die Stufe einer öffentlich-rechtlichen Entscheidung vorausgeht - dies ist insbesondere im Bereich der Vergabe öffentlicher Subventionen wie auch bei der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen anerkannt. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

gemeindliches Bauland, Grundstückskaufverträge der öffentlichen Hand in der Regel privatrechtlich kein Ausnahmefall gegeben, Grundstückskaufvertrag, Rechtsnatur, Rechtsweg, Verweisung

Tenor

1. Der Verwaltungsrechtsweg ist unzulässig.
2. Der Rechtsstreit wird an das Landgericht Ansbach verwiesen.

Gründe

I.

1

Die Beteiligten streiten um den Verkauf eines im Eigentum der Antragsgegnerin befindlichen Baugrundstücks.

2

Das streitgegenständliche Grundstück FINr. ..., Gemarkung ..., ursprünglich als Fläche für einen Spielplatz ausgewiesen, liegt im Baugebiet ... der Antragsgegnerin, der kreisangehörigen Gemeinde ... Im Zuge der letzten Änderung des maßgeblichen Bebauungsplanes wurde das Grundstück als Baugrundstück ausgewiesen. In der Sitzung des Gemeinderats ... vom 9. Februar 2021 beschloss dieser, das Grundstück zum Preis von 50,00 €/m² zu den üblichen Bedingungen (Bauzwang zehn Jahre, Kaufpreisaufzahlung) zum Verkauf anzubieten. Die Antragstellerin, deren Vater sich zeitlich vor der Gemeinderatssitzung bei der Antragsgegnerin hinsichtlich eines Verkaufs des streitgegenständlichen Grundstücks erkundigt hatte, reichte bei der Antragsgegnerin mit Email vom 18. Februar 2021 ihre Bewerbungsunterlagen zum Erwerb des Baugrundstücks ein. Auf dem hierfür auszufüllenden Formblatt der Gemeinde sind neben den Personalien auch der Familienstand, die Arbeitsstätte/Arbeitgeber und die beabsichtigte Nutzung (Selbstnutzung, Vermietung, Erst- oder Zweitwohnsitz) einzutragen. Die Antragstellerin gab diesbezüglich an, ledig zu sein, das Grundstück als Erstwohnsitz selbst nutzen zu wollen und bei der ... zu arbeiten. In seiner Sitzung vom 8. März 2021 beschloss der Gemeinderat ... mit 6 zu 9 Stimmen, das streitgegenständliche Baugrundstück nicht an die Antragstellerin zu verkaufen. In der diesbezüglichen Beschlussvorlage heißt es:

„Der Gemeinderat ... beschließt (...) zu den gemeindlichen Konditionen zu verkaufen. Der Bauzwang wird auf 5 Jahre festgelegt. Der Erste Bürgermeister wird bevollmächtigt die entsprechende Notariatsurkunde zu unterzeichnen.“

3

Mit Schriftsatz vom 24. März 2021, bei dem Verwaltungsgericht Ansbach am gleichen Tag eingegangen, stellte die Antragsgegnerin einen Antrag nach § 123 VwGO. Es handele sich um eine öffentlich-rechtliche

Streitigkeit. Der Charakter des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses bemesse sich nach dem erkennbaren Ziel des Rechtsschutzbegehrens und des zu seiner Begründung vorgetragenen Sachverhalts. Das hiernach zu bestimmende Rechtsverhältnis sei öffentlich-rechtlicher Natur, da die streitentscheidenden Normen einen Träger hoheitlicher Gewalt einseitig berechtigen und verpflichten würden. Die Antragsgegnerin habe für die Vergabe von Baugrundstücken und alle Grundstücksverkäufe im Gemeindegebiet den Weg einer verwaltungsrechtlichen Vergabe gewählt. Die von der Antragsgegnerin aufgestellten Vergaberichtlinien, nach denen diese entscheide, sowie die gelebte und bindende Verwaltungspraxis würden die Antragsgegnerin zur Gleichbehandlung der Teilnehmer, Transparenz und Rücksichtnahme verpflichten. Trotz der späteren privatrechtlichen Abwicklung der Grundstücksübertragung sei bei der Entscheidung, wem ein Grundstück veräußert werde, eine nach öffentlichem Recht zu beurteilende Entscheidungsstufe vorgeschaltet. Auch habe die Antragsgegnerin für die Vergabe eines Baugrundstücks jedenfalls der Form nach ein Verwaltungsverfahren i.S.d. Art. 1 Abs. 1, 9 BayVwVfG gewählt.

4

Die Antragstellerin beantragt,

der Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu untersagen, das von ihr begehrte Baugrundstück an einen anderen als die Antragstellerin zu vergeben und einen notariellen Kaufvertrag abzuschließen.

5

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

6

Entgegen der Aussagen der Antragstellerin gebe es in der Gemeinde ... keine ermessenslenkenden „internen“ Richtlinien über die Vergabe von Bauplätzen. Vielmehr bekomme jeder Bürger, der sich bei der Gemeinde ... für einen gemeindlichen Bauplatz interessiere, entsprechende Unterlagen zu den Grundstücken sowie einen Rückmeldebogen übersandt. Dieser sei zusammen mit einer Ausweiskopie zurückzusenden. Anhand des ausgefüllten Rückmeldebogens mache sich jeder einzelne Gemeinderat ein Bild von dem Bewerber und entscheide sodann selbst, bei welchem Bewerber dem Verkauf zugestimmt werde. Jeder diesbezügliche Gemeinderatsbeschluss sei eine Einzelfallentscheidung, die jeweils getroffen werde unter Berücksichtigung der bekanntgegebenen Daten. Es sei keineswegs so, dass grundsätzlich dem Bewerber der Zuschlag gegeben werde, der zuerst einen Antrag gestellt habe. Auch würden weder vorrangig Familien berücksichtigt, noch sei die Anzahl von in einer Familie vorhandenen Bauplätzen entscheidend. Eine Abweichung von einer ständigen Verwaltungspraxis der Gemeinde ... habe nicht stattgefunden.

7

Mit Schreiben vom 13. April 2021 hörte das Gericht die Beteiligten zu der beabsichtigten Verweisung des Rechtstreits an das Landgericht Ansbach wegen Unzulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges an. Die Antragsgegner teilen mit Schriftsatz vom 15. April 2021 mit, dass gegen die beabsichtigte Verweisung an das Landgericht Ansbach keine Einwände bestehen. Die Antragstellerin führte mit Schriftsatz vom 19. April 2021 aus, die bislang vorgelegten Behördenakten seien unvollständig. Der Gemeinderat habe bereits in der Vergangenheit über die Vergabe von Bauplätzen entschieden. Es sei daher zu bestreiten, dass es in der Gemeindeverwaltung keine Richtlinien gebe. Die Antragsgegnerin werde aufgefordert, vollständig und wahrheitsgemäß vorzutragen. Ergänzende Akteneinsicht sei zu fordern. Eine Stellungnahme im Anschluss bleibe einem besonderen Schriftsatz vorbehalten. Nach gerichtlicher Mitteilung, dass Akteneinsicht in die vorhandenen Akten der Gemeinde bereits erfolgt sei, legte die Antragstellerin mit weiterem Schriftsatz vom 21. April 2021 im Wesentlichen dar, dass die Antragsgegnerin insbesondere im Gebiet des Bebauungsplanes „...“ Grundstücke veräußere, um dort eine Wohnbebauung zu etablieren. Die Grundstücke seien unter Vereinbarung von Bauzwang veräußert worden. Hiermit solle ein hoheitlicher Zweck, die Durchsetzung der gemeindlichen Bauleitplanung, erfüllt werden. Als Privatperson wäre der Antragsgegnerin die Vereinbarung eines Bauzwanges nicht erlaubt.

8

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte sowie auf die vorgelegte Behördenakte samt Bebauungsplanunterlagen Bezug genommen.

II.

9

Der Rechtsweg zu den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO) ist nicht eröffnet. Somit spricht das Gericht nach Anhörung der Parteien die Unzulässigkeit des beschrittenen Rechtsweges aus und verweist zugleich den Rechtsstreit von Amts wegen an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtsweges, § 173 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 Satz 1 VwGO. Eines vorherigen Antrages der Parteien bedarf es nicht.

10

1) Der Verwaltungsrechtsweg ist nicht eröffnet, § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Der Charakter des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses bemisst sich nach dem erkennbaren Ziel des Rechtsschutzbegehrens und des zu seiner Begründung vorgetragenen Sachverhaltes. Maßgeblich ist allein die tatsächliche Natur des Rechtsverhältnisses, nicht dagegen die rechtliche Einordnung des geltend gemachten Anspruchs durch die Beteiligten (vgl. VGH BW, B.v. 24.4.2018 - 1 S 2403/17 - juris Rn. 26). Wesentliche Voraussetzung für die Zulässigkeit des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten ist damit, dass die für das Rechtsschutzbegehren in Betracht kommende Anspruchsgrundlage dem öffentlichen Recht zuzurechnen ist. Dies ist hier nicht der Fall.

11

Ein Grundstücksgeschäft, das eine Gemeinde als Eigentümerin des Grundstücks tätigt, ist in der Regel privatrechtlich zu qualifizieren. Als Eigentümerin kann die Gemeinde grundsätzlich frei darüber entscheiden, ob und an welchen Interessenten sie ein Grundstück verkauft (vgl. OVG NRW, B.v. 9.4.2018 - 15 E 219/18 - juris Rn. 6 ff.). Ebenfalls privatrechtlich ist ein dem Abschluss des Vertrages gegebenenfalls vorausgehendes Verfahren, das der Auswahl der öffentlichen Hand zwischen mehreren Kaufinteressenten dient. Auch die Tatsache, dass eine Gemeinde ein Träger öffentlicher Verwaltung ist, ändert am Rechtscharakter des Grundstücksgeschäftes als privatrechtliches Geschäft nichts (vgl. BGH, B. v. 19.9.2012 - V ZB 86/12 - juris). Ebenso schließt nicht jede Verwirklichung öffentlicher Zwecke - etwa im Rahmen der sog. Daseinsfürsorge - es aus, dass dies in privatrechtlichen Handlungsformen geschieht. Auch der Umstand, dass etwa wegen der einschlägigen kommunalrechtlichen Organisationsvorschriften bei Rechtsgeschäften, die über die laufende Verwaltung hinausreichen, besondere kommunale Beschlussgremien eingeschaltet sind, lässt den Rechtscharakter entsprechender Grundstücksgeschäfte als privatrechtlichen Geschäft unberührt (vgl. OVG NRW, B.v. 14.3.2013 - 2 E 182/13 - juris Rn. 18 ff., B. v. 30.6.2000 - 21 E 472/00 - juris Rn. 17).

12

Ausnahmen von diesem Grundsatz kommen dann in Betracht, wenn der privatrechtlichen „Abwicklungsstufe“ einer Grundstücksveräußerung und -übertragung die Stufe einer öffentlich-rechtlichen Entscheidung vorausgeht - dies ist insbesondere im Bereich der Vergabe öffentlicher Subventionen wie auch bei der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen anerkannt (vgl. OVG NRW, B.v. 9.4.2018 - 15 E 219/18 - juris Rn. 8 ff., B. v. 30.6.2000 - 21 E 472/00 -, juris Rn. 17) - oder das Rechtsverhältnis aus anderen Gründen öffentlich-rechtlich überlagert wird (vgl. VGH BW, U.v. 27.1.1995 - 8 S 841/94 - juris; OVG NRW, B.v. 9.4.2018 - 15 E 219/18 - juris Rn. 6 ff.). Beim Handeln eines Trägers öffentlicher Verwaltung, bei dem eindeutig öffentlich-rechtliche Zwecke wie zum Beispiel die Subventionierung ortsansässiger Gewerbetreibender, die Wohnungsbauförderung von Gemeindebürgern, die Verbesserung der Gemeindeinfrastruktur oder sonst die Förderung bestimmter Personengruppen im Vordergrund stehen, hat jedenfalls die Auswahlentscheidung über die Zuteilung der zu veräußernden gemeindeeigenen Grundstücke und damit die Auswahl unter den Bewerbern öffentlich-rechtlichen Charakter. Dies gilt auch dann, wenn die „Abwicklungsstufe“, d. h. der Abschluss der Grundstückskaufverträge und die Übertragung des Grundeigentums, in der Folge dem Privatrecht unterliegt (OVG NRW, B. v. 30.6.2000 - 21 E 472/00 - juris). So liegt der Fall hier nicht.

13

Ein Subventionscharakter der geplanten Grundstücksveräußerung ist vorliegend nicht erkennbar. Der Antragsgegner hat das Grundstück weder unter Wert verkauft, noch die Auswahl der in Betracht kommenden Käufer an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Vielmehr ergibt sich aus der

Beschlussvorlage für die Gemeinderatssitzung vom 9. Februar 2021, dass für das Grundstück, welches bislang als Spielplatz ausgewiesen war, noch keine Erschließungskosten für die Straße berechnet worden sind, weshalb bei einem Verkauf ein höherer Grundstückspreis anzusetzen ist. Vorgeschlagen wird ein Preis von 50 EUR/m². Eine Sonderbegünstigung von Gemeindeangehörigen oder sonstiger bestimmter Personengruppen liegt nicht vor. Auch erfolgte keine Vergabe von Grundstücken im Rahmen eines Einheimischenmodells i.S.d. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB.

14

Es ist weder substantiiert vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass es in der Gemeinde ... Vergaberichtlinien (vgl. hierzu: VG Sigmaringen, U.v. 10.3.2020 - 3 K 3574/19 - juris) gibt. Interessenten wird von der Gemeinde, neben Informationen zum Grundstück, ein Rückmeldebogen zugesandt. In diesem sind neben den Personalien auch der Familienstand, die Arbeitsstätte/Arbeitgeber und die beabsichtigte Nutzung (Selbstnutzung, Vermietung, Erst- oder Zweitwohnsitz) anzugeben, so dass etwa aufgrund der angegebenen Adresse oder der Kinderzahl eine Bevorzugung bestimmter Personengruppen nach internen Vergaberichtlinien zwar möglich wäre. Dem steht allerdings der explizite Vortrag der Antragsgegnerin entgegen, die vorträgt, dass es gerade keine ermessenslenkende „internen“ Vergaberichtlinien gibt. Allein der Umstand, dass die Gemeinde bereits in der Vergangenheit über die Vergabe von Bauplätzen entschieden hat, bedeutet, entgegen der Meinung der Antragstellerseite, nicht, dass es solche Richtlinien gibt. Zur Existenz dieser Richtlinien hat die Antragstellerin auch nicht substantiiert vorgetragen. Vielmehr ist der Vortrag hierzu widersprüchlich. Zunächst führt die Antragstellerin aus, dass im Rahmen der Richtlinien grundsätzlich dem Bewerber der Zuschlag erteilt wird, der zuerst einen Antrag gestellt hat. Im nächsten Satz wird dann jedoch ausgeführt, dass vorrangig die Ansiedlung junger Familien berücksichtigt werden soll. Diese beiden Kriterien schließen sich aus, so dass aus dem Vortrag der Antragstellerin gerade nicht hervorgeht, was der Inhalt der Vergaberichtlinien sein soll. Bei einer Vergabe nach dem „Windhundprinzip“ würde es sich zudem gerade nicht um einen hoheitlichen Zweck handeln, der den Rechtsstreit als öffentlich-rechtlich qualifiziert. Auch eine, nach oben Gesagtem hier nicht anzunehmende vorrangige Berücksichtigung junger Familien führt ohne das Hinzutreten subventionierender Elemente o.ä. nicht zur Annahme einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit (vgl. hierzu: VG München - B.v. 14.10.2014 - M 11 E 14.3905 - BeckRS 2015, 42989 mit weiteren Nachweisen). Der auferlegte Bauzwang macht den Rechtsstreit ebenso wenig öffentlich-rechtlich wie eine etwaige Nachzahlungsverpflichtung bei Veräußerung des Grundstückes an Dritte innerhalb von zehn Jahren (Email des Ersten Bürgermeisters der Gemeinde ... vom 10. Februar 2021), vgl. hierzu: OLG Hamm, B.v. 5.1.2012 - 22 W 92/11 - juris. Wenn die Antragstellerseite ausführt, der öffentlich-rechtliche Charakter folge daraus, dass mit der Vereinbarung von Bauzwang ein hoheitlicher Zweck, die Durchsetzung der gemeindlichen Bauleitplanung, erfolge, so führt auch dies nicht zur Bejahung des Verwaltungsrechtsweges. Zum einen ist schon nicht klar, ob der Bauzwang (allein) der Durchsetzung der Bauleitplanung dienen soll. So kommt als Grund hierfür etwa auch die Überlegung in Betracht, dass über längere Zeit unbebaute und damit oft verwilderte, unschöne Grundstücke verhindert werden sollen. Weiter ist es keineswegs so, dass nur die öffentliche Hand eine solche Regelung zum Vertragsinhalt machen kann. Auch Privatpersonen, die ein Grundstück verkaufen, ist es unbenommen, eine solche Regelung zu vereinbaren. Im Übrigen reicht allein das Ziel der Durchsetzung der Bauleitplanung als hoheitliches Ziel für die Annahme einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit ohnehin nicht aus. Wie bereits dargelegt, führt nicht jede öffentlich-rechtliche Zielsetzung zur ausnahmsweisen Bejahung einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit. In dem antragstellerseits zitierten, vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen entschiedenen Fall (B.v. 1.9.1992 - 7 E 11459/92 - juris), bei dem eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit angenommen wurde, beabsichtigte die Gemeinde neben der Durchsetzung der Bauleitplanung außerdem die Lösung von Konflikten verschiedener Nutzungen in der bestehenden Ortslage, die Förderung der örtlichen gewerblichen Wirtschaft, stellte Vergaberichtlinien auf und subventionierte den Kaufpreis. Es handelte sich - im Gegensatz zu dem hier zu entscheidenden Fall - um eine Vielzahl von hoheitlichen Zielen. Öffentlichrechtliche Zwecke stehen bei der Antragsgegnerin dagegen gerade nicht im Vordergrund.

15

Auch aus dem Bebauungsplan einschließlich dessen Begründung ergibt sich nichts, was der freihändigen zivilrechtlichen Veräußerung von Grundstücken durch die Gemeinde entgegensteht.

16

Ebenso wenig hat die Gemeinde für die Vergabe der Baugrundstücke der Form nach ein Verwaltungsverfahren gewählt. Sie hat die Entscheidungen über den Grundstücksverkauf gerade nicht in Form eines Verwaltungsakts bzw. Bescheides getroffen und auch nicht für die Vergabe von gemeindlichen Baugrundstücken den Weg einer verwaltungsrechtlichen Vergabe gewählt. Die diesbezüglichen Behauptungen der Antragstellerseite gehen fehl, insbesondere hat die Antragstellerin gerade nicht ausgeführt, in welcher Art und Weise sie vom ablehnenden Gemeinderatsbeschluss erfahren hat. Ein ablehnendes Schreiben der Gemeinde, gar in Bescheidsform, wurde dem Gericht nicht vorgelegt. Vielmehr bleiben die Aussagen der Antragstellerin diesbezüglich vage. Zum Akt interner Willensbildung, dem Gemeinderatsbeschluss, kommt gerade keine nach außen wirkende Einzelfallregelung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts gegenüber den jeweiligen Käufern hinzu. Vielmehr geht aus der Beschlussvorlage zur beantragten Veräußerung an die Antragstellerin hervor, dass, im Falle einer positiven Entscheidung, der Erste Bürgermeister der Gemeinde ... bevollmächtigt wird, die entsprechende Notariatsurkunde zu unterzeichnen. Von einem zwischengeschalteten Verwaltungsakt ist gerade nicht die Rede.

17

Für den Rechtsweg ebenfalls nicht entscheidend ist der Umstand, dass die öffentliche Hand bei dem Auswahlverfahren öffentlich-rechtlichen Bindungen, insbesondere im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG, unterliegt, die für Privatpersonen nicht in entsprechender Weise gelten. Ob und in welchem Umfang bei der Auswahl eines Vertragspartners durch die öffentliche Hand eine derartige Bindung besteht, ist keine Frage des Rechtswegs, sondern der zu treffenden Sachentscheidung. Das Zivilrecht wird insoweit als „Basisrecht“ von den einschlägigen öffentlich-rechtlichen Bindungen überlagert. Infolgedessen haben über derartige öffentlich-rechtliche Bindungen des privatrechtlichen Verwaltungshandelns die ordentlichen Gerichte im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit zu entscheiden (vgl. BVerwG, B.v. 2.5.2007 - 6 B 10/07 - juris Rn. 9 ff. mit weiteren Nachweisen).

18

2) Der Rechtsstreit ist daher - nach erfolgter Anhörung der Beteiligten - gemäß § 173 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtsweges, nämlich das Landgericht Ansbach, zu verweisen, § 1 ZPO i.V.m. §§ 71, 23 GVG, § 17 bzw. § 24 ZPO. Die Verweisung ist nach herrschender Meinung auch im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes vorzunehmen, §§ 17 bis 17b GVG und insbesondere § 17a Abs. 2 GVG ist für das gerichtliche Eilverfahren entsprechend anwendbar (vgl. BVerwG, B.v. 15.11.2000 - 3 B 10/00 - juris Rn. 4).

19

Die Kostenentscheidung bleibt der Entscheidung des Gerichts vorbehalten, an welches die Rechtsstreitigkeit verwiesen wurde (§ 17b Abs. 2 Satz 1 GVG).