



Sachstand

Haushaltsrechtliche Aspekte der Konzeptvergabe öffentlicher Grundstücke

Haushaltsrechtliche Aspekte der Konzeptvergabe öffentlicher Grundstücke

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 146/19
Abschluss der Arbeit: 13. November 2019
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Haushaltsrechtliche Aspekte der Konzeptvergabe	4

1. Fragestellung

Vorliegender Auftrag zielt auf die haushaltsrechtliche Bewertung der Frage ab, ob die Veräußerung öffentlicher Grundstücke unter dem Verkehrswert im Rahmen sog. Konzeptvergabe zulässig ist.

Die vergabe- und europarechtlichen Aspekte des Konzeptvergabeverfahrens sind den gesonderten Stellungnahmen der Fachbereiche WD 7 bzw. PE 6 vorbehalten.

2. Haushaltsrechtliche Aspekte der Konzeptvergabe

Seit einigen Jahren kommt verstärkt insbesondere in der kommunalen Praxis der Grundstücksveräußerung das Instrument der Konzeptvergabe zur Anwendung.¹ Im Rahmen der Konzeptvergabe steht nicht die Preiserzielung im Vordergrund, sondern die von dem Veräußerer definierten und dem Erwerber zu erfüllenden Qualitätsanforderungen hinsichtlich der Entwicklung des zu veräußernden Grundstücks. Mit der Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität werden Wohnungs-, Umwelt- oder Stadtentwicklungspolitische Ziele verfolgt und zugleich eine Kaufpreisdämpfung bei Grundstücken angestrebt.² Haushaltsrechtlich relevant ist die Konzeptvergabe insoweit, als die Grundstücksveräußerung unter dem Verkehrswert erfolgt.

Die Veräußerung von Grundstücken ist weitestgehend inhaltsgleich für den Bund und die Länder in den §§ 63, 64 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)³ bzw. der Landeshaushaltsordnungen⁴ geregelt.⁵ Für die Kommunen gelten hier die einschlägigen Regelungen der Gemeindeordnungen der Länder. Wegen des kommunalen Bezugs der Konzeptvergabe werden nachfolgend die diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Aspekte am Beispiel des kommunalen Haushaltsrechts des Landes Rheinland-Pfalz betrachtet.

1 Vgl. Architektenkammer Rheinland-Pfalz/Städtetag Rheinland-Pfalz/Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz/Landkreistag Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Mehr Konzept, Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Bezahlbares_Wohnen_und_Bauen/Broschuere_Konzeptvergabe.pdf;
Hessischer Landtag/Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen (Hrsg.), Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, https://www.akbw.de/fileadmin/download/Freie_Dokumente/Vergabe_und_Wettbewerb/Informationen_zu_Vergabeverfahren/AKH_LF_Konzeptvergabe_20170824_Downloadversion.pdf

2 Ebenda, S. 6.

3 Vom 19.8.1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 14.8.2017, BGBl. I. S. 3122.

4 Vgl. z. B. Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz vom 20.12.1971, GVBl. 1972, 2, Gl.-Nr. 63 – 1, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 7.3.2018, GVBl. S. 22.

5 Vgl. Rabenschlag, in: Heuer/Schelle, Kommentar zum Haushaltsrecht, September 2009, § 63 BHO Rn 28.

Die Veräußerung von Vermögen ist in § 79 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO Rh-Pf)⁶ geregelt. Gemäß § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO Rh-Pf dürfen von der Gemeinde nicht benötigte Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem Verkehrswert veräußert werden.⁷ Hierunter ist der Preis zu verstehen, der zur Zeit der Veräußerung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach dem Inhalt und Ausgestaltung des Rechts ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.⁸ In dem Verkehrswertprinzip kommt der dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zugrundeliegende Gedanke zum Ausdruck, dass das mit öffentlichen Mitteln erworbene Grundvermögen nicht zulasten der Allgemeinheit veräußert werden darf.⁹

Die vorstehend genannte Vorschrift beinhaltet allerdings kein absolutes, sondern nur ein grundsätzliches Gebot. Die Worte „in der Regel“ lassen in besonders gelagerten Fällen Ausnahmen zu. Liegt der mit der Veräußerung beabsichtigte Zweck im öffentlichen Interesse, kann eine Durchbrechung des Verkehrswertprinzips durchaus gerechtfertigt sein.¹⁰ Zu den Bereichen, in denen Abweichungen vom Verkehrswertprinzip zulässig sein können, zählen beispielsweise die Wirtschaftsförderung in Form der Gewerbe- und Industrieansiedlung, die Förderung sozialer und kulturellen Einrichtungen, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, die Sportförderung und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus.¹¹ Einen weiteren zulässigen Ausnahmefall stellt die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch die Förderung des Wohneigentumserwerbs durch Ortsansässige (sog. Einheimischenmodell) dar, sofern bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen vorgesehen werden und die Ortsansässigkeit zu höchstens 50 % in die Bewertung einbezogen wird.¹²

In verfahrensrechtlicher Hinsicht trifft die Gemeinde die Pflicht, eine Abwägung zwischen ihren fiskalpolitischen Interessen an einem möglichst hohen Ertrag und dem öffentlichen Interesse an der verbilligten Überlassung des Grundstücks durchzuführen.¹³ Die Abwägung muss nachvollziehbar sein und dokumentiert werden.

6 In der Fassung vom 31.1.1994, GVBl. 1994, 153, Gl.-Nr. 2020 – 1, zuletzt geändert durch Art. 37 des Gesetzes vom 19.12.2018, GVBl. S. 448.

7 Das Verkehrswertprinzip ist ebenfalls auf Bundes- und Landesebene in § 63 BHO bzw. LHO verankert.

8 Vgl. § 194 Baugesetzbuch für die Wertermittlung von Grundstücken.

9 Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 51. Erg.-Lfg. Februar 2018, § 63 BHO Rn 7.

10 Vgl. Dazert, in: Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz, § 79 GemO Rh-Pf Anm. 2.3; Ausnahmen vom Verkehrswertprinzip sehen auch die Vorschriften des § 63 BHO und z.B. LHO Rheinland-Pfalz durch entsprechende Haushaltsvermerke im Haushaltsplan oder bei Vorliegen eines dringenden Bundes- bzw. Landesinteresses vor.

11 Vgl. Dazert, a.a.O.

12 Vgl. Hessischer Landtag/Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen (Hrsg.), Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, a.a.O., Gliederungspunkt 4 m.w.N.

13 Vgl. Rabenschlag, a.a.O., § 63 BHO Rn 20.

Die Anerkennung einer Ausnahme begegnet grundsätzlich umso größeren rechtlichen Bedenken, je stärker die Abweichung der Gegenleistung von dem Verkehrswert des zu veräußernden Vermögensgegenstandes zugunsten eines Erwerbers ist.¹⁴

* * *

14 Vgl. Rabenschlag, a.a.O.; Dazert a.a.O.