



► Nr. VO/2022/10984
öffentlich

Lübeck, 10.03.2022

**Vorlage
-öffentlich-**

Verantwortliche Bereiche:
5.610 - Stadtplanung und Bauordnung

Bearbeitung: Julia Zimmer (E-Mail: julia.zimmer@luebeck.de Telefon: 122-6118)

Vergabe von Wohnbaugrundstücken im Rahmen von Bebauungsplanverfahren: Vorgabe in städtebaulichen Verträgen

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
14.03.2022	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
21.03.2022	Bauausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
29.03.2022	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
31.03.2022	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird aufgefordert, folgende Regelungen in städtebaulichen Verträgen zur Vergabe von Wohnbaugrundstücken im Rahmen Bebauungsplanverfahren zu vereinbaren:

1. Für Bebauungsplanverfahren in Travemünde wird folgende Vorgabe vertraglich vereinbart:

Der Vorhabenträger wird mindestens 50 % der (Grundstücke für) Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser an Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind verkaufen, sofern nicht im Einzelfall zwingende Gründe entgegenstehen.

2. Für das übrige Stadtgebiet wird abweichend wie folgt vereinbart:

Der Vorhabenträger wird mindestens 60 % der (Grundstücke für) Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser an Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind verkaufen, sofern nicht im Einzelfall zwingende Gründe entgegenstehen.

3. Die Regelung soll für alle Baugebiete gelten, bei denen städtebauliche Verträge oder Kaufverträge abgeschlossen werden und unabhängig davon, ob die Grundstücke bebaut oder unbebaut verkauft werden.
4. Können die Grundstücke nicht innerhalb einer angemessenen Frist an berechnigte Interessenten vergeben werden, so darf der Vorhabenträger die Grundstücke frei vergeben

Verfahren:

Bereiche/Projektgruppen	Ergebnis
-------------------------	----------

1.300 Recht	Keine rechtlichen Bedenken
2.280 Wirtschaft und Liegenschaften	Zustimmung

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gem. § 47 f GO ist erfolgt:

Ja

Nein- Begründung:

Die Belange von Kindern und Jugendlichen werden durch die Regelung nicht in besonderem Maße berührt.

Die Maßnahme ist:

neu

freiwillig

vorgeschrieben durch:

Finanzielle Auswirkungen:

Ja (Anlage 1)

Nein

Auswirkung auf den Klimaschutz:

Nein

Ja – Begründung:

Begründung der Nichtöffentlichkeit gem. § 35 GO:

Begründung:

Die Bürgerschaft hat am 28.03.2019 folgenden Antrag beschlossen (Auszug):

Kurswechsel in der Wohnungspolitik (VO/2019/07446)

...

5) Bei der Vermarktung von Baugrundstücken und Wohnungen sind Lübecker Bürgerinnen und Bürger (z. B. junge Familien, Auszubildende, Studenten, Senioren und Behinderte) bevorzugt zu berücksichtigen. Hierfür ist durch die Stadtverwaltung ein Konzept zu erstellen und der Bürgerschaft bis spätestens Herbst 2019 vorzulegen. Entsprechend diesem Konzept sind mit den Bauherren städtebauliche Verträge zu schließen.

...

Die Verwaltung hat hierzu einen Bericht vorgelegt, der am 20.12.2021 durch den Bauausschuss und am 25.02.2022 durch die Bürgerschaft zur Kenntnis genommen wurde (Auszug):

Kurswechsel in der Wohnungspolitik (VO/2021/10609)

...

Zu 5) Die rechtliche Grundlage für die Entwicklung eines sog. Einheimischenmodells bietet § 11 Abs. 1 S. 2 Nr.2 BauGB. In städtebaulichen Verträgen mit dem Investor kann der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung als Vorgabe vereinbart werden.

Zulässig sind somit nur vertragliche Vereinbarungen, die sicherstellen, dass der einheimischen Bevölkerung angemessener Wohnraum zum Erwerb angeboten wird, wenn festgelegte Obergrenzen von Einkommen und Vermögen eingehalten werden.

Einheimischenmodelle, die vorrangig oder ausschließlich die Ortsansässigkeit der Bewerber:innen berücksichtigen, verstoßen gegen die Niederlassungsfreiheit gem. EU-Recht.

Da solche Vorgaben die Gewinnspanne des Entwicklers aufgrund des i. d. R. reduzierten Baulandpreises für angemessenen Wohnraum schmälern, ist in jedem Einzelfall zu prüfen, inwieweit diese Vorgaben noch angemessen sind, da in den städtebaulichen Verträgen bereits vielfältige Vorgaben vereinbart werden (z. B. 30 %-Regelung, öff. Grünflächen, Kita, Spielplatz, Erschließung, Energiekonzept).

Die Verwaltung schätzt ein, dass solche Auflagen im Hinblick auf die Gesamtvorgaben i. d. R. nicht angemessen sind und rät (auch im Hinblick auf den Zeitaufwand) davon ab, ein solches Modell zu entwickeln.

...

In Ergänzung der vorgenannten Antwort der Verwaltung zu 5) werden nachfolgend unter 1. Einheimischenmodelle etwas ausführlicher beleuchtet.

Unter 2. wird ein Vorschlag zur Vergabe von Grundstücken in der Neuen Teutendorfer Siedlung erläutert.

In Punkt 3. wird eine für alle Neubaugebiete anzuwendende Vorgabe für die Vergabe von bebauten und unbebauten Einfamilienhaus-Grundstücken und die Verankerung in städtebaulichen Verträgen hergeleitet

In Punkt 4. wird abschließend der Unterschied zwischen vorhabenträgergestützten und städtischen städtebaulichen Entwicklungen dargelegt.

1. Einheimischenmodelle

Im Jahr 2007 leitete die Europäische Union ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein, da sie in den Einheimischenmodellen einen Verstoß gegen europäische Grundrechte sah (Grundsatz der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit, allgemeines Diskriminierungsverbot, allgemeines Freizügigkeitsrecht, Arbeitnehmerfreizügigkeit). Der Europäische Gerichtshof hat 2013 entschieden, dass Einheimischenmodelle mit EU-Recht vereinbar seien, wenn hiermit sozioökonomische Ziele, also die Sicherstellung eines ausreichenden Wohnangebots für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen, verfolgt werden. Daraufhin haben sich im Jahr 2017 die BRD und die EU auf Leitlinien für Einheimischenmodelle geeinigt („EU-Kompromiss“) und das Vertragsverletzungsverfahren wurde eingestellt.

Gemäß dem Leitlinienkompromiss können bei Einheimischenmodellen grundsätzlich all jene Bewerber:innen berücksichtigt werden, die unterhalb bestimmter Vermögens-/Einkommengrenzen liegen. Die Ortsansässigkeit spielt als Zugangsvoraussetzung keine Rolle.

Erst im zweiten Schritt - bei der Auswahlentscheidung aus mehreren berechtigten Bewerbern - kann der Ortsbezug zu max. 50 % bei der punktbasierten Gewichtung angerechnet werden; mind. 50 % sind hingegen sozialen und ökonomischen Aspekten vorbehalten. Dies bedeutet nicht, dass von den berechtigten Bewerbern 50 % aus dieser Gemeinde/Stadt ausgewählt werden.

Für ergänzende Informationen siehe Anlagen 1 bis 3; zu den Auswahlkriterien und -verfahren siehe insbesondere Anlage 2.

2. Übertragung auf die Neue Teutendorfer Siedlung

Den o. g. Auftrag der Bürgerschaft aufgreifend hat die Verwaltung mit dem ehemaligen Vorhabenträger der Neuen Teutendorfer Siedlung zunächst eine Vergabequote an Lübecker:innen bzw. an Familien vertraglich vereinbaren wollen. Da zum Zeitpunkt des Auslegungsbeschlusses (07.06.2021, VO/2021/10096) der städtebauliche Vertrag nicht ausreichend abgestimmt werden konnte, wurde ein Eckpunktepapier mit den wesentlichen Zielen des städtebaulichen Vertrages dem Bauausschuss zur Billigung vorgelegt. Das Eckpunktepapier beinhaltet u. a. folgenden Passus:

- *die Vergabe von Einfamilienhaus-Grundstücken (Einzelhäuser, Doppelhäuser, Reihen-/Stadthäuser) und Eigentumswohnungen bevorzugt an Haushalte mit minderjährigen Kindern oder Personen mit Lübeck-Bezug (insbesondere Arbeitnehmende in und um Lübeck sowie Ortsansässige)*

Die Formulierung lässt offen, ob eine Vergabe an Lübecker:innen/Personen mit Lübeck-Bezug ohne familiären Hintergrund, an Familien aus Lübeck oder an Familien ohne Ortsbezug erfolgen soll, da eine rechtliche Bewertung zur Machbarkeit einer (freiwilligen) Berücksichtigung von Ortsansässigen bei der Grundstücksvergabe zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorgenommen wurde. Die abschließende Bewertung fand im Zuge der o. g. Berichterstellung statt. In der Konsequenz nimmt die Verwaltung davon Abstand, einen Lübeck-Bezug als Vergabekriterium vertraglich zu vereinbaren, um die Rechtssicherheit des städtebaulichen Vertrags nicht zu gefährden.

Wie oben dargelegt, sind Einheimischenmodelle rechtswidrig, die den Ortsbezug als Zulassungsvoraussetzung aufweisen. Selbst unter Beachtung der Leitlinien für Einheimischenmodelle beurteilt die Verwaltung, dass für die Neue Teutendorfer Siedlung ein solches Modell aus folgenden Gründen nicht realisierbar ist:

- Das Gebot der Angemessenheit (vgl. § 11 Abs. 2 BauGB), das Vorhabenträgern bei Bauleitplanverfahren einen angemessenen Gewinn ermöglichen soll, ist zu wahren. Einheimischenmodelle bedingen aufgrund der Grenzen bezüglich Gehalt und Vermögen voraussichtlich eine Reduzierung des marktüblichen Verkaufspreises der Grundstücke.

Für den Vorhabenträger wird die Auflage einer Verkaufspreisobergrenze für die Einfamilienhausgrundstücke im Hinblick auf die sonstigen Belastungen, u. a. Renaturierung der Moorbek, sehr hoher öffentlicher Grünflächenanteil von ca. 40 %, geförderter Wohnungsbau, vergünstigte Abgabe zweier Kita-Grundstücke, Verlegung der oberirdischen Hochspannungsleitung als nicht mehr angemessen beurteilt

- Aufgrund der aktuell in Planung befindlichen Wohnbauvorhaben, ist anzunehmen, dass sich für Einheimische vielfältige Chancen zur Eigentumbildung ergeben. Eine drohende Benachteiligung von Ortsansässigen ist nicht erkennbar. Die Aufstellung eines Einheimischenmodells ist für die Neue Teutendorfer Siedlung somit nicht zu rechtfertigen.

Durch die Vergabe eines Teils der Grundstücke an Familien kann jedoch mittelbar ein Lübeck-Bezug erreicht werden. Folgende Maßnahmen sollen hierzu im städtebaulichen Vertrag bzw. in den Festsetzungen des Bebauungsplans verankert werden:

- Bei der Vergabe von Grundstücken ist eine bestimmte Quote für Haushalte mit mind. einem minderjährigen Kind vorzusehen: Bei der Ansiedlung von Familien ist überwiegend von einem bestehenden Lübeck-Bezug auszugehen, da die Wohnortsuche einer Familie i. d. R. in der Nähe des Arbeitsplatzes erfolgt. Die Kinder werden im Regelfall Kitas und Schulen vor Ort besuchen. Dieser Personenkreis sorgt für eine Verjüngung der Bevölkerungsstruktur in Travemünde und für Nachwuchs bei den Vereinen, religiösen Gemeinschaften, Ehrenamtstätigkeiten u. ä. – unabhängig von dem vorherigen Wohnsitz. Für diese Haushalte besteht ein erheblicher Bedarf an Wohngrundstücken, so dass auch weitere städtebauliche Gründe für das geplante Vorgehen vorliegen (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB).

3. Vorgabe für die Vergabe von Grundstücken und deren Verankerung in städtebaulichen Verträgen im Rahmen von Bebauungsplanverfahren

Im Ergebnis der vorangehend dargelegten Erkenntnisse und Überlegungen hat die Verwaltung für die Vergabe von bebauten und unbebauten Wohnbaugrundstücken folgende Regelung entwickelt:

Der Vorhabenträger wird mindestens 50 % bzw. 60 % der (Grundstücke für) Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser an Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind verkaufen.

Hierzu folgende Erläuterungen:

Quote:

Der Vorschlag von mindestens 50 % wird von der Verwaltung als Mindestsatz für Baugebiete angesehen. Je nach Anforderungen in einem Baugebiet (bspw. geringumfängliche weitere Lasten) kann auch eine höhere Quote, bspw. 60 %, vereinbart werden.

Im Modellfall der Neuen Teutendorfer Siedlung, die insgesamt über ca. 560 Wohneinheiten verfügt, entsprechen 50 % der Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser ca. 130 Wohneinheiten. Die Beschränkung auf 50 % erfolgt hier einerseits aufgrund der kostenintensiven Anforderungen zur Entwicklung des Baugebietes, andererseits um die Käuferklientel und damit Vermarktbarkeit der Grundstücke nicht zu sehr einzuschränken.

Bebaute/unbebaute Grundstücke:

Eine Quote soll im Sinne der Gleichbehandlung für alle Baugebiete vorgegeben werden, bei denen städtebauliche Verträge abgeschlossen werden, unabhängig davon, ob die Grundstücke bebaut oder unbebaut verkauft werden.

Wohnformen:

Der Vorschlag bezieht nicht die im Beschluss geforderten Wohnungen mit ein, da nur ein Teil der Wohnungen von der Größe familieneeignet ist und Familien insbesondere eine gartenbezogene Wohnform, wie Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäuser, bevorzugen.

Auswahl Zielgruppe:

Gemäß Beschluss sollen Lübecker Bürgerinnen und Bürger (z. B. junge Familien, Auszubildende, Studenten, Senioren und Behinderte) bevorzugt berücksichtigt werden. Wie vorangehend dargelegt, ist eine Auswahl allein nach Ortsbezug nicht möglich.

Anstatt des Begriffs der „jungen Familie“ wird die Formulierung „Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind“ vorgenommen. Dies schließt alle Lebensgemeinschaften mit Kind(ern) ein. Eine Altersbegrenzung wird nicht vorgenommen.

Auszubildende und Studenten sind nicht Zielgruppe bei der Schaffung von Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäusern. Hierzu werden in bestimmten Baugebieten angepasste Wohnformen entwickelt (z. B. Bornkamp, Nördliche Wallhalbinsel). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, sich auf die übrigen frei zu vergebenden bzw. geförderten Wohnungen zu bewerben.

Auch Senioren werden nicht als zu bevorzugende Gruppe bei der Vergabe von Einzel-, Doppel-, Stadt- und Reihenhäusern angesehen. Diese haben ebenfalls die Möglichkeit, sich auf die übrigen frei zu vergebenden Wohnungen zu bewerben.

Wohnungen für behinderte Menschen bedürfen häufig einer barrierefreien Ausstattung. Diese Vorgaben werden jedoch regelmäßig nicht bei Einzel-, Doppel-, und Reihenhäusern erfüllt, sondern lassen sich leichter im Geschosswohnungsbau umsetzen. Aus diesem Grund wird dieser Personenkreis nicht als priorisierte Zielgruppe eingesetzt. Im Bedarfsfall können behinderte Menschen insbesondere bei Wohnungen im Geschosswohnungsbau

oder bei der Vergabe von unbebauten Grundstücken in die Vergaberegulung aufgenommen werden.

Rückfalloption:

Im Modellfall der Neuen Teutendorfer Siedlung ist vorgesehen, je Bauabschnitt ca. 60 bis 70 Grundstücke mit einer Bewerbungszeit von drei Monaten den Haushalten mit mindestens einem minderjährigen Kind anzubieten. Finden sich innerhalb dieser Zeit nicht genügend berechnigte Kaufinteressenten, so erfolgt eine freie Vergabe durch den Vorhabenträger.

Diese Vorgehensweise würde angepasst auch für andere vorhabenträgergestützte Baugebiete vorgenommen werden. Als vorhabenträgergestützte Baugebiete werden Vorhaben angesehen, bei denen ein Vorhabenträger (Investor) Flächen von privaten Dritteigentümern erwirbt und entwickelt.

4. Unterschied städtische Entwicklung vs. Baugebietsentwicklung durch Investor

Wie vorangehend dargelegt, können Vorhabenträger nicht unbegrenzt mit Auflagen zur Vermarktung Ihrer Baugrundstücke belegt werden, da ihnen auch ein ausreichender Anteil an Gewinn zugestanden werden muss (Gebot der Angemessenheit).

Mit der vorgeschlagenen Maßnahme sowie ergänzenden Regelungen (u. a. Ausschluss von Ferienwohnen, Hauptwohnsitzverpflichtung) erfolgt dennoch eine gesellschaftsverträgliche Grundstücksvergabe, die den Vorhabenträgern zudem ausreichenden Handlungsspielraum hinsichtlich der Vermarktbarkeit der Baugrundstücke ermöglicht.

Sollen Lübecker:innen bei der Vergabe von Baugrundstücken im Sinne eines Einheimischenmodells berücksichtigt werden, ließe sich dies ggf. bei stadt eigenen Bauprojekten realisieren. In Abstimmung mit dem Bereich Liegenschaften bzw. der KWL könnte bei einem noch zu entwickelnden Gebiet ein Einheimischenmodell gemäß den „*Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells*“ entwickelt werden, in welches zu maximal 50 % die Ortsansässigkeit einfließt. Dies wäre ggf. mit geringeren Einnahmen aus den Grundstücksverkäufen verbunden. Eine weitergehende Prüfung hat zu diesem Zeitpunkt nicht stattgefunden.

Anlagen:

Senatorin Joanna Hagen

d) Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung. (Bank)

Die Deckung des **Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung**, ursprünglich ein **regionales** Problem in Gemeinden mit hohem Zuzugsdruck, hat sich über die rein **bundesrechtliche** Bedeutung hinaus zu einer **globalen** Problematik ausgeweitet, was dazu geführt hat, dass auch verschiedene europäische Länder nationale Regelungen mit unterschiedlichen Inhalten als sog. „**Einheimischenmodelle**“ entwickelt haben. Dies hatte eine kritische Überprüfung der unterschiedlichen nationalen **Einheimischenmodelle** unter dem Blickwinkel der **europarechtlichen Grundsätze** der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Diskriminierungsfreiheit zur Folge (dazu auch Rn. 159 e ff.). Bereits im Jahre 2006 hatte die EU-Kommission ein **Vertragsverletzungsverfahren** gegen die BRD wegen eines möglichen Verstoßes eines in einer nordrhein-westfälischen Gemeinde praktizierten **Einheimischenmodells** gegen den Grundsatz der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit eingeleitet (DE 2006/4271), das im Jahr 2009 auf entsprechende mögliche Verstöße durch ähnliche **Einheimischenmodelle** von vier bayerischen Kommunen ausgeweitet wurde. Die **EU-Kommission** vertrat den Standpunkt, die Praxis deutscher Kommunen, Bauland vergünstigt an bestimmte Personenkreise der ortsansässigen Bevölkerung zu vergeben, verstoße wegen des strengen Kriteriums der Bevorzugung nach Ortsansässigkeit gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot, das allgemeine Freizügigkeitsrecht sowie **gegen die europarechtlichen Grundfreiheiten** der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 18, 21, 45 ff., 49 ff., 63 ff. AEUV). **60a**

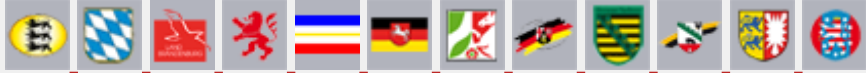
Während der Anhängigkeit des Vertragsverletzungsverfahrens wurde der **EuGH**, anknüpfend an vergleichbare Regelungen des **belgischen Rechts**, nämlich eines Dekrets der Flämischen Region vom 27.3.2009, durch das die Übertragung von Grundstücken davon abhängig gemacht wurde, dass eine ausreichende Bindung des potentiellen Erwerbers zu der betreffenden Gemeinde bestand, mit der grundsätzlichen Frage der **Vereinbarkeit nationaler Einheimischenmodelle mit EU-Recht** befasst. In seiner **Entscheidung vom 8.5.2013** (EuGH 8.5.2013 – C- 197/11 und C-203/11 – DVBl. 2013, 1041) hat der **EuGH** ungeachtet des Verstoßes des beurteilten Flämischen Dekrets gegen das Unionsrecht entschieden, dass **Einheimischenmodelle** unter **bestimmten Voraussetzungen mit EU-Recht vereinbar** sein können, nämlich soweit die Beschränkungen europäischer Grundfreiheiten durch **sozioökonomische Aspekte**, wie etwa zur Sicherstellung eines ausreichenden Wohnangebots für einkommenschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung, gerechtfertigt werden können. Anknüpfend an diese Entscheidung des EuGH hat die BRD unter Federführung der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren mit der EU-Kommission **Leitlinien als Rahmenmodell** für die **europarechtskonforme Ausgestaltung** zur bevorzugten Vergabe von Baugrundstücken an bestimmte Personenkreise der ortsansässigen Bevölkerung entwickelt (**abgedruckt im Anhang Rn. 252**; dazu auch www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/leitlinien.pdf). Aufgrund dieses **Leitlinienkompromisses** ist das Vertragsverletzungsverfahren nach rund zehn Jahren eingestellt worden (dazu Klein, KommP BY 2017, 170 ff.; Simon/Gleich, BayGemeindetag 2017, 258). **60b**

Der **Leitlinienkompromiss** mit der **EU-Kommission** beinhaltet allgemeine **Vorgaben** für die Zulässigkeit der Vergabe von Grundstücken im Wege von **Einheimischenmodellen**. Hiernach kommen zunächst als **Zugangsvoraussetzung** nur Bewerber unter Berücksichtigung bestimmter Vermögens- und Einkommensobergrenzen infrage; eine Berücksichtigung der Ortsansässigkeit als Zugangsvoraussetzung ist nicht zulässig. Bei der **Auswahl** zwischen mehreren Bewerbern, die die als Zugangsvoraussetzung vorgegebenen Vermögens- und Einkommensobergrenzen nicht überschreiten, sind jeweils **häufig Ortsbezugs-kriterien** und **Sozialkriterien** zu berücksichtigen. Schließlich besteht die Vorgabe der **Sicherstellung** des Förderungszweck durch entsprechende Sicherungsmaßnahmen (dazu Klein, KommP BY 2017, 170 ff; **60c**

Simon/Gleich, BayGemeindetag 2017, 258; Burmeister, Praxishdb. Städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2019, Rn. 127).

Die Verständigung der BRD mit der EU-Kommission über diese Leitlinien auf der Grundlage des dazu erarbeiteten bayerischen Vorschlages war im Gesetzgebungsverfahren der **BauGB Novelle 2017** für den Ausschuss für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit Veranlassung, für die in Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 genannte vierte Variante eines städtebaulichen Vertrages die **Änderung dieser Regelung** dahingehend zu beantragen, dass **Einheimischenmodelle** bei **europarechtskonformer Ausgestaltung** dem Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Person der örtlichen Bevölkerung dienen (dazu BTDRs.18/11439 S. 20). Durch die **Neufassung der 4. Alt. in Abs. 1 Satz 2 Nr. 2** (dazu auch Rn. 9c) sollte der seit 2006 andauernde **Streit mit der EU-Kommission** um die Zulässigkeit sog. Einheimischenmodelle auch **gesetzgeberisch** beendet werden. Mit der Novellierung des Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 sind damit **bundesrechtlich** in städtebaulichen Verträgen **Einheimischenmodelle** ohne die notwendige **soziale Komponente** ungeachtet ihres Verstoßes gegen Europarecht **nicht mehr zulässig** (dazu Schröder/Kümmel NVwZ 2017, 1269). **60d**

Wegen der weiteren europarechtlichen Grenzen für Einheimischenmodelle wird ergänzend auf **Rn. 159e ff.** verwiesen. **60e**



Schleswig-Holstein Januar 2018

5 Einheimischenmodelle (§ 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BauGB)

Die Europäische Kommission hat im Februar 2017 nach langjährigen Verhandlungen die zwischen Bayern und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit abgestimmten Leitlinien zur Ausgestaltung von Einheimischenmodellen akzeptiert. Mit der Änderung des § 11 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BauGB wurde dessen Wortlaut an die Leitlinien angepasst. Im Folgenden werden die Leitlinien abschnittsweise wiedergegeben und erläutert.

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

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

Die Leitlinien zeichnen die Linie nach, in deren Rahmen ein Einheimischenmodell europarechtlich zulässig ist: Es stellte einen Verstoß gegen europäisches Recht dar, wenn bereits die Teilnahme am Auswahlverfahren zum Einheimischenmodell den Wohnsitz am Ort voraussetzen oder der Wohnsitz am Ort als das primär maßgebliche Auswahlkriterium ausgestaltet würde.

Keine europarechtlichen Bedenken bestehen jedoch, wenn die Ortsansässigkeit bei der Auswahlentscheidung in Kombination mit dem Ziel, ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache und andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherzustellen, berücksichtigt wird. Damit ist dem Einheimischenmodell das Ziel immanent, dem weniger begüterten und einkommensschwächeren Teil der örtlichen Bevölkerung den Erwerb einer Immobilie, sei es ein Einfamilienwohnhaus oder eine Eigentumswohnung, zu ermöglichen. Das bedeutet aber auch, dass ein Überschreiten der durch die Leitlinien vorgezogenen Begrenzungen gegen Europarecht verstößt. Der die neuen Leitlinien tragende Grundgedanke kommt auch in der Präambel zum Ausdruck.

Die Leitlinien dienen den betroffenen Städten und Gemeinden zur rechts- und damit auch planungssicheren Aufstellung von Einheimischenmodellen. Sie geben zwingend zu beachtende Rahmenbedingungen für die Zulässigkeit von Einheimischenmodellen vor, gewähren aber innerhalb dieser Vorgaben ein großes Maß an Gestaltungsspielraum für die Kommunen.

1. Einhaltung von Vermögens- und Einkommensobergrenzen

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

1.1 Vermögensobergrenze

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

1.2 Einkommensobergrenze

- *Der Bewerber darf maximal ein Einkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte) in Höhe des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Steuerpflichtigen innerhalb der Gemeinde ¹⁾ erzielen. Erfolgt der Erwerb durch ein Paar, erfolgt die Berechnung auf Basis der addierten Einkommen und in Relation zum doppelten Durchschnittseinkommen.*
- *Wenn in der Gemeinde das durchschnittliche Jahreseinkommen von 51.000 EUR überschritten wird, gilt für einen Bewerber eine Einkommensobergrenze von 51.000 EUR ²⁾ . Bei einem Paar als Bewerber dürfen die addierten Einkommen die doppelte Obergrenze nicht übersteigen.*
- *Zur Obergrenze ist ein Freibetrag in Höhe von 7.000 EUR ³⁾ je unterhaltspflichtigem Kind hinzuzurechnen.*

1) Grundlage sind die jeweils aktuellen Daten des Statistischen Bundesamts bzw. des Statistischen Landesamts.

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

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

Schleswig-Holstein Januar 2018

86x

Schleswig-Holstein Januar 2018

86y

Als allgemeine Zugangsvoraussetzung werden allein die Kriterien „Einkommen“ und „Vermögen“ angesetzt. Ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH, kann hinsichtlich des Kriteriums „Einkommen“ als Maximum das Durchschnittseinkommen in der Gemeinde – dies wird z. B. vom Bayerischen Landesamt für Statistik für jede Gemeinde als Gesamtbetrag der Einkünfte angegeben – angesetzt werden. Das Kriterium der Ortsansässigkeit spielt für die Bewerbungsberechtigung keine Rolle mit der Folge, dass auch Ortsfremde am Einheimischenmodell teilnehmen können. Die Punktevergabe muss auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen. Die Vergabeentscheidung ist schlussendlich gerichtlich überprüfbar.

2. Auswahlkriterien und ihre punktebasierte Gewichtung

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

2.1 Bedürftigkeit nach Vermögen und Einkommen

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

2.2 Bedürftigkeit nach weiteren sozialen Kriterien

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

2.3 Zeitdauer und gegebenenfalls Ehrenamt

Die Punktevergabe erfolgt in Abhängigkeit von der verstrichenen Zeitdauer

- *seit Begründung des Erstwohnsitzes und/oder*
- *seit Ausübung einer Erwerbstätigkeit*

in der Gemeinde.

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

2.4 Maßgaben

- Die Auswahl erfolgt in einem offenen und transparenten Verfahren.
- Grundlage ist eine punktebasierte Bewertung der bei den Bewerbern vorliegenden Merkmale zu den Auswahlkriterien nach Nummer 2.1 bis 2.3.

- Die Auswahlkriterien nach Nummer 2.1 bis 2.3 und der jeweilige Bewertungsmaßstab sind von der Gemeinde vorab zu konkretisieren und bekannt zu machen.
- Für das Auswahlkriterium nach Nummer 2.3 gelten ergänzend folgende Maßgaben:

Das Auswahlkriterium nach Nummer 2.3 darf zu höchstens 50 % in die Gesamtbewertung einfließen. (Beispiel: Wenn insgesamt 100 Punkte zu vergeben sind, darf es für das Kriterium der Zeitdauer und gegebenenfalls Ehrenamt höchstens 50 Punkte geben.). Umgekehrt steht es den Gemeinden frei, die Kriterien nach 2.1 und 2.2 höher zu gewichten als den Aspekt der Zeitdauer, z. B. im Verhältnis 60: 40.

 - Die höchste zu erreichende Punktzahl ist bei einer Zeitdauer von maximal 5 Jahren erreicht.

Die Gemeinde kann die Ausübung eines Ehrenamts im Rahmen der Zeitdauer berücksichtigen (Nummer 2.3). Die Punkte für die verstrichene Zeitdauer seit Begründung des Erstwohnsitzes und/oder seit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind entsprechend zu mindern.

- **3. Sicherung des Förderzwecks**

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

Schleswig-Holstein Januar 2018

86y

Schleswig-Holstein Januar 2018

86z

Erst bei der anschließenden Auswahlentscheidung findet die Punktevergabe für die Bewerber statt. Dabei können die Kriterien der Ortsgebundenheit mit (maximal) 50 % der Gesamtpunkte gewichtet werden, während die sozialen Kriterien mit (mindestens) 50 % der Gesamtpunkte zu gewichten sind. Ein Ehrenamt kann im Rahmen des Kriteriums der Ortsgebundenheit mit berücksichtigt werden; bei 10 % der Gesamtpunkte für das Ehrenamt können dann noch 40 % der Gesamtpunkte für das Kriterium Ortsgebundenheit verwendet werden. Welche und wie viele Punkte innerhalb dieses Rahmens vergeben werden, liegt allein in der Entscheidungshoheit der Gemeinde.

Europäische Union und Einheimischenmodell – Akuter Handlungsbedarf bei Städten und Gemeinden

Dr. Wolfgang Patzelt, München*

Einheimischenmodelle sind vor allem in Regionen mit hohen Baulandpreisen kaum mehr wegzudenken. Als aber die EU-Kommission im Jahr 2007 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen eines Einheimischenmodells der Gemeinde Selfkant einleitete, kam erhebliche Unsicherheit auf. Nun haben sich EU-Kommission und Bundesrepublik im Juni 2017 auf wesentliche Eckpunkte verständigt. Die meisten bisherigen Einheimischenmodelle werden diesen Vorgaben nicht gerecht, so dass dringender Handlungsbedarf besteht. Ein Jahr nach Veröffentlichung bestehen nun hinreichende Praxiserfahrungen. Der EU-Kompromiss sollte als Chance genutzt werden, Einheimischenmodelle zu aktualisieren und einer drohenden nachteiligen Veränderung der örtlichen Bevölkerungsstruktur durch den Zuzug junger Familien entgegenzuwirken.

I. Einheimischenmodelle und Europäische Union

In den letzten Jahrzehnten haben sich vor allem in Regionen mit hohen Baulandpreisen Einheimischenmodelle etabliert. Nachdem die nationale Rechtsprechung zahlreiche Einzelheiten geklärt hatte, konnten Städte und Gemeinde mit einem hohen Maß an rechtlicher Sicherheit Einheimischenmodelle umsetzen.¹ Bewegung kam in die Diskussion erst wieder, als die Kommission der Europäischen Union im Juni 2007 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland einleitete.² Die EU-Kommission sah einen Verstoß einer deutschen Gemeinde gegen die europäischen Grundrechte. Im Oktober 2009 wurde das Verfahren auf mehrere oberbayerische Städte und Gemeinden ausgeweitet.³ Zusätzliche Verunsicherung schuf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu einem flämischen Immobiliendekret.⁴ In der Praxis folgerte man daraus zwar die grundsätzliche Zulässigkeit der deutschen Einheimischenmodelle, allerdings unter geänderten Vorgaben.⁵

Patzelt: Europäische Union und Einheimischenmodell – Akuter Handlungsbedarf bei Städten und Gemeinden(KommJur 2018, 321)

322

Im Jahr 2017 haben sich nunmehr die Bundesrepublik Deutschland und die EU-Kommission unter maßgeblicher Beteiligung der Kommunalverbände auf Leitlinien für Einheimischenmodelle geeinigt, bei deren Beachtung die EU-Kommission von einem Einschreiten gegen die Bundesrepublik künftig Abstand nehmen will („EU-Kompromiss“).⁶

II. Funktionsweise von Einheimischenmodellen

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung sind Einheimischenmodelle wie folgt aufgebaut: Vor Erlass eines Bebauungsplans sichert sich die Gemeinde Flächen im künftigen Baugebiet, regelmäßig durch Ankauf der Grundstücke.⁷ Dabei darf sie nicht mit ihrer Planungshoheit bezahlen („Koppelungsverbot“). Einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot vermeidet die Gemeinde durch Vereinbarung eines marktangemessenen Kaufpreises, regelmäßig des Bauerwartungslandpreises.⁸ Dieser beträgt nur einen Bruchteil des späteren Baulandpreises.⁹ Nach Inkrafttreten des Bebauungsplans verkauft die Gemeinde die einzelnen Parzellen nicht zum Baulandwert, sondern zu einem vergünstigten Preis an Einheimische. Dadurch wird wirtschaftlich der bei der Gemeinde entstandene Planungsgewinn an die Käufer weitergegeben. Die Vergabe der vergünstigten Grundstücke durch die Gemeinde erfolgt nach sozialen Kriterien, die zuvor in Vergaberichtlinien

festgesetzt wurden. Die Einheimischen kommen so in den Genuss von Bauparzellen, die sie sich auf dem freien Markt nicht hätten leisten können. Im Gegenzug müssen sich die Einheimischen bestimmten Bindungen unterwerfen. Sie müssen insbesondere die Parzelle fristgerecht bebauen und das Anwesen eine für bestimmte Dauer selbst bewohnen.

III. EU-Vorgaben

1. EuGH-Rechtsprechung

Mit Urteil vom 8.5.2013, Rs. C-197/11 und C-203/11, hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Anforderungen an Einheimischenmodelle verschärft. Er hat dabei folgende Kernaussagen getroffen:

a) Konkreter Bedarf und Verhältnismäßigkeit

Regelungen zum Einheimischenmodell beschränkten grundsätzlich die Niederlassungsfreiheit, die Freiheit des Kapitalverkehrs und die Dienstleistungsfreiheit. Sie seien daher nur zulässig, wenn es dafür eine besondere Rechtfertigung gibt. Das setze voraus, dass die von der Stadt/Gemeinde getroffenen Regelungen für die Erreichung des Ziels, ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherzustellen, erforderlich und angemessen ist.¹⁰ Unzulässig sind demnach beispielsweise Regelungen, bei denen auch zahlungskräftige Einheimische in den Genuss der Förderung kommen können.¹¹ Richtigerweise muss zudem ein gewisser Bedarf bestehen. Würde das Ziel der Sicherstellung eines ausreichenden Wohnangebots an benachteiligte Bevölkerungsgruppen auch ohne Einheimischenmodell erreicht werden, bestünde kein Bedarf und alle weiteren Prüfungsschritte erübrigten sich.¹²

b) Objektive, diskriminierungsfreie und im Voraus benannte Vergabekriterien

Eine Rechtfertigung setze zudem voraus, dass die Kommune über die Vergabe der vergünstigten Grundstücke nicht frei, sondern aufgrund objektiver, nicht diskriminierender und im Voraus benannter Kriterien entscheide.¹³

2. Der EU-Kompromiss – ein Systemwechsel

Der dann im Jahr 2017 vereinbarte EU-Kompromiss führt letztlich zu einem Systemwechsel bei den Vergaberichtlinien.¹⁴ Bisher war in den Vergaberichtlinien ein gewisser Ortsbezug, also die Einheimischeneigenschaft, als zwingende Voraussetzung vorgesehen (sog. „muss-Kriterium“). Wer kein Einheimischer war, konnte von vornherein nicht in den Genuss des verbilligten Baulands kommen. Unter mehreren Einheimischen wurde dann nach verschiedenen sozialen Kriterien ausgewählt, insbesondere nach Einkommen, Vermögen, Kinderzahl usw. („kann-Kriterien“). Dieses bisherige System stellen EuGH und EU-Kommission nun auf den Kopf. Nach dem EU-Kompromiss darf der Ortsbezug (einschließlich Ehrenamt) nur noch als Wertungskriterium („kann-Kriterium“) und auch dort nur noch mit maximal fünf Jahren berücksichtigt werden. Insgesamt darf der Ortsbezug nicht mehr als zu 50 % in die Gewichtung einfließen. Damit hat der Ortsbezug eine vollständig neue, massiv gesunkene Bedeutung bekommen. Als zwingende Kriterien („muss-Kriterien“) ist hingegen nur noch die Unterschreitung bestimmter Vermögens- und Einkommensgrenzen vorgesehen. Konnte bisher ein vermögender einheimischer Spitzenverdiener zumindest theoretisch in den Genuss verbilligter Grundstücke kommen, ist er jetzt von vornherein ausgeschlossen. Im Gegenzug müssen nun auch Auswärtige ohne jeden Ortsbezug Chancen auf verbilligtes Bauland haben. Bei den kann-Kriterien, also bei den Kriterien, die für die Rangfolge der

Interessenten maßgeblich sind, haben die Gemeinden im Übrigen im Rahmen der Erforderlichkeit einen gewissen Gestaltungsspielraum. Wesentlich sind Einkommen und Vermögen, sowie Kinderzahl, Behinderung, Pflegebedürftigkeit usw.

Patzelt: Europäische Union und Einheimischenmodell – Akuter Handlungsbedarf bei Städten und Gemeinden(KommJur 2018, 321)

323

IV. Konsequenzen für die Praxis

Für die Praxis ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:

1. Rechtfertigung und Bedarfsprognose

Baulandmodelle sind künftig keine Selbstläufer mehr. Städte und Gemeinden müssen konkret nachweisen und dokumentieren, dass ein Bedarf für ein Baulandmodell besteht.¹⁵ Das ist möglich anhand von statistischen Erhebungen über die Bevölkerungsstruktur und anhand von Verkaufsfällen in vorangegangenen Baugebieten. So kann belegt werden, wie sich die Käuferstruktur zusammensetzt, ob tatsächlich einheimische Käufer verdrängt werden und eine unerwünschte Bevölkerungsstruktur zu entstehen droht. Ist dies nicht der Fall, kann kein Einheimischenmodell aufgestellt werden.

2. Dokumentation, insbesondere transparente und diskriminierungsfreie Vergaberichtlinien

Transparenzgebot und Gleichbehandlung gebieten künftig einen zusätzlichen Dokumentationsaufwand.¹⁶ Das gilt nicht nur für die wesentlichen Überlegungen zu den Vergabekriterien, sondern auch für die Bedarfsfeststellung bzw. Rechtfertigung. Die Entwicklung dürfte in die Richtung gehen, die aus dem gemeinschaftsrechtlich geprägten Kartellvergaberecht bekannt ist. Das ist richtig, da nur so Missbrauch verhindert werden kann. Ferner ist ein durchdachtes Antragsformular für alle Interessenten dringend zu empfehlen. Nur so kann Missbrauch bestmöglich vermieden werden. Die bisher vielerorts gebräuchlichen Richtlinien, die im Wesentlichen auf einer halben Seite nur einige Eckpunkte angedeutet und die konkrete Ausgestaltung dem Gemeinderat überlassen haben, halten diesen Vorgaben nicht stand.

3. Muss-Kriterien/Berechtigung

a) Ermittlung von Vermögens- und Einkommensgrenze

Einfach zu handhaben sind künftig die Muss-Kriterien, nämlich die Vermögensobergrenze (maximal: Höhe Grundstückswert) und die Einkommensobergrenze (maximal: Durchschnittseinkommen, gedeckelt auf € 51.000,- bei Alleinstehenden). Diese Grenzen sollten aber mit Blick auf die Rechtfertigung und den Förderzweck konkret ermittelt bzw. überprüft werden. Denn wenn die Begünstigten mit einem Vermögen in Höhe des Grundstückswerts und einem durchschnittlichen Einkommen ihr Wohnbauvorhaben in der Gemeinde auch ohne Förderung umsetzen könnten, bestünde keine Rechtfertigung.

b) Vermögensbegriff

Bei der Einhaltung der Vermögensobergrenze darf der Vermögensbegriff nicht falsch verstanden werden. Der Gleichheitssatz gebietet es, alle Vermögenswerte gleich zu behandeln. Dabei ist es ohne Belang, ob der Bewerber über Immobilien- oder sonstiges Vermögen verfügt und ob dieses in oder außerhalb des Gemeindegebiets liegt. Die bisherige Formulierung vieler Einheimischenmodelle, dem Berechtigten dürfte nur im Gemeindegebiet kein Baugrundstück gehören, genügt diesen Vorgaben offensichtlich nicht.

c) Trennung Paare/Alleinstehende?

Der EU-Kompromiss unterscheidet beim Vermögen zu Recht nicht zwischen Paaren und Alleinstehenden. Beim Einkommen werden hingegen unterschiedliche Obergrenzen aufgestellt (Alleinstehende: Durchschnittseinkommen, Paare: doppeltes Durchschnittseinkommen). Diese Unterscheidung ist fehleranfällig. Was soll beispielsweise gelten, wenn der volljährige Sohn mit Millionenvermögen zusammen mit seinen mittellosen Eltern einziehen soll? Soll dieser Fall gefördert werden? Bekommen die Eltern besonders hohe Bewertungspunkte, weil sie mittellos sind, obwohl der Sohn € 100.000,- zuschießt? Was gilt, wenn bei Paaren nur der Partner mit dem geringeren Einkommen einen Antrag auf Berücksichtigung stellt? Kann durch geschickte Antragstellung die Chance einer Zuteilung erhöht werden? Richtigerweise müssen Vermögen und Einkommen aller Personen mit einbezogen werden, die zur Kaufkraft in der konkreten Konstellation beitragen. In der Praxis wird man bis zu einer Änderung des EU-Kompromisses Zwischenlösungen finden müssen. Denn die Einhaltung der Vorgaben des EU-Kompromisses bedeutet lediglich, dass die EU-Kommission kein Vertragsverletzungsverfahren anstrengen wird. Das entbindet nicht von der Einhaltung weiterer rechtlicher Vorgaben. Für Gerichte ist der EU-Kompromiss ohnehin nicht bindend.

d) Einkommensbegriff

Beim Einkommen stellt der EU-Kompromiss wegen der guten statistischen Verfügbarkeit der Zahlen auf den Gesamtbetrag der Einkünfte, statt nach Maßgabe des Gleichheitssatzes auf das zu versteuernde Einkommen ab, kommt aber über den Abzug der Kinderfreibeträge zu einem vergleichbaren Ergebnis.

4. Kann-Kriterien/Bewertungspunkte

Für die Ermittlung der Rangfolge der Interessenten kommen nach dem EU-Kompromiss wiederum Einkommen und Vermögen sowie weitere soziale Kriterien in Betracht.

a) Einkommen und Vermögen

Je geringer Einkommen und Vermögen sind, desto höher soll die Chance auf den Zuschlag sein. Vor allem beim Einkommen ist daher eine Staffelung mit Blick auf den Förderzweck rechtlich zwingend geboten. Beim Vermögen ist eine zu große Unterteilung nicht ratsam. Würde man beispielsweise Punkte von einem Vermögen von € 0,- in Schritten von € 5.000,- bis zur Obergrenze (z. B. € 150.000,-) vergeben, käme es auf die genaue Bewertung von Alltagsgegenständen wie

Patzelt: Europäische Union und Einheimischenmodell – Akuter Handlungsbedarf bei Städten und Gemeinden(KommJur 2018, 321)

324

dem teuren Fernseher oder dem ultraleichten Mountain-Bike an. Das ist praktisch nicht zu bewältigen und benachteiligt zudem denjenigen Interessenten, der sein Vermögen vollständig offen legt. Hier ist eine großzügige Staffelung ratsam (im Beispiel: Vermögen bis € 50.000,-, bis € 100.000,- und bis € 150.000,-).

b) Ortsbezug

Der Ortsbezug darf nach dem EU-Kompromiss nicht mit mehr als 50 % in die Wertung einfließen. Längere Zeitspannen als fünf Jahre dürfen nicht mehr berücksichtigt werden. Das Ehrenamt darf nur dann zu zusätzlichen Punkten führen, wenn die Höchstpunktzahl nicht bereits mit Wohnsitz und Haupterwerb erreicht wurde. Beim Ortsbezug empfiehlt es sich, auf den tatsächlichen

Hauptwohnsitz oder die tatsächliche Arbeitsstätte abzustellen. Schließlich sollen Personen, die melderechtlich falsche Angaben machen, nicht bevorzugt werden. Unerlässlich ist hier ein durchdachtes Antragsformular, um Falschangaben vorzubeugen.

c) Kinderzahl/Pflegebedürftigkeit usw.

Zentraler Punkt sollte die Förderung von Familien sein. Die künftigen Bewohner sollten daher Verwandte, Kinder im weitesten Sinn oder Partner sein.

V. Handlungsbedarf und Chance – Die Zukunft der Einheimischenmodelle

Die Konsequenz aus dem EU-Kompromiss ist zunächst akuter Handlungsbedarf in allen Kommunen mit bestehenden Einheimischenmodellen. Zwar hat der EU-Kompromiss keine unmittelbare Bindungswirkung und besagt nicht, dass alle davon abweichenden Modelle zwingend gemeinschaftswidrig sind. Dennoch wird ihm in der Praxis künftig erhebliches Gewicht zukommen. Bei der Überarbeitung oder Neuaufstellung eines Baulandmodells stellt sich die Frage, ob ein Einheimischenmodell, bei dem der Bewerber auch Auswärtiger sein kann, noch Sinn macht. Das ist zu bejahen, mehr noch: Nur so macht das Modell Sinn. Denn Kommunen leben auch davon, dass junge Menschen sich ihnen verbunden fühlen, die Gemeinde als Heimatgemeinde empfinden und sich vielleicht überlegen, dort eine Familie zu gründen und zu arbeiten und so die Ortschaft lebendig halten. Das ist auch mit Familien möglich, die keinen besonderen Stammbaum vor Ort aufweisen können und bei denen die Eltern nicht bereits in der Gemeinde geboren und aufgewachsen sind. Es war an der Zeit, dass die EU hier von außen den verengten Blick wieder auf das Wesentliche geschärft hat: Ein Eingriff in das Eigentum von Grundeigentümern muss geboten, geeignet und verhältnismäßig sein.

* Der Verfasser ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner der Kanzlei ARNECKE SIBETH DABELSTEIN. Seine Dissertation „Die Abschöpfung des Planungsgewinns in der Bauleitplanung“, 2010, beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Zulässigkeit von Ankaufsmodellen durch Gemeinden für eine spätere Verwertung für Einheimische. Der Autor erstellt u. a. für Städte und Gemeinden Einheimischen- und Baulandmodelle bzw. passt veraltete Modelle an.

¹ Vgl. *Busse*, KommJur 2009, 241 ff. (245).

² Gemeinde Selfkant, vgl. *Portz*, KommJur 2013, 201 (202).

³ Gemeinden Bernried und Seeshaupt am Starnberger See, Stadt Vohburg an der Donau und Stadt Weilheim in Oberbayern, vgl. *Portz*, KommJur 2013, 201 (202).

⁴ EuGH, Urt. v. 8.5.2013 – C-197/11, C-203/11, zitiert nach juris = KommJur 2013, 226 ff. = BayVBl 2014, 203 ff. = DVBl 2013, 1041 ff. = NotBZ 2013, 295 ff.

⁵ Vgl. z. B. *Milstein*, EuZW 2013, 507 ff., 515 und 516.

⁶ Abgedruckt z. B. bei *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, Baugesetzbuch, 127. Erglfg. 10/2017, § 11 BauGB, Rn. 151 a.

⁷ Sog. „Zwischenerwerbsmodelle“. Beim „Weilheimer Modell“ hingegen lässt sich die Gemeinde ein mit Auflassungsvormerkung gesichertes Ankaufsrecht einräumen, vgl. *Schwab*, Städtebauliche Verträge, 2017, Rn 205.

⁸ BGH, Urt. v. 2.10.1998 – V ZR 45/98, zitiert nach juris, Rn. 13.

⁹ Vgl. *Patzelt*, Die Abschöpfung des Planungsgewinns in der Bauleitplanung, 2010, S. 30; *Schwab* (o.Fußn. 7), Rn 200.

¹⁰ EuGH, Urt. v. 8.5.2013 – C-197/11, C-203/11, KommJur 2013, 226 ff., Rn. 53, 69.

¹¹ EuGH, Urt. v. 8.5.2013 – C-197/11, C-203/11, KommJur 2013, 226 ff., Rn. 55.

12 Anders wohl *Krautzberger* (o.Fußn. 6), § 11 Rn. 152 c, der das EuGH-Urteil für nicht übertragbar erachtet.

13 EuGH, Urt. v. 8.5.2013 – C-197/11, C-203/11, KommJur 2013, 226 ff., Rn. 89.

14 Das war in Teilen der Literatur bereits aus der EuGH-Entscheidung gefolgert worden, vgl. *Schwab* (o.Fußn. 7), Rn 195.

15 So auch *Schwab* (o.Fußn. 7), Rn 199.

16 Vgl. auch EU-Kompromiss Ziffer 2.4, Aufzählungszeichen 3, zitiert nach *Krautzberger* (o.Fußn. 6), Rn. 151 a.