

scheidungsersuchen des belgischen Verfassungsgerichtshofes – zur Überraschung vieler – grundsätzliche Rahmenbedingungen für eine zulässige Ausgestaltung von Einheimischenmodellen statuiert.¹⁰

a) Verwerfung des flämischen Dekrets

Der EuGH entschied, das flämische »Dekret über die Grundstücks- und Immobilienpolitik« verstoße gegen Unionsrecht. Damit schloss er sich dem Schlussantrag des Generalanwalts beim EuGH *Mazák*¹¹ an. Die betreffenden Maßnahmen gingen über das hinaus, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich sei.¹² Die fraglichen Kriterien des Dekrets begünstigten nicht nur die weniger kapitalkräftige einheimische Bevölkerung, sondern auch einen Teil der einheimischen Bevölkerung, der über ausreichende Mittel verfüge und damit keines Schutzes auf dem Immobilienmarkt bedürfe.¹³

b) Europarechtliche Rechtfertigung von Einheimischenmodellen

Besondere Aufmerksamkeit erregte indes nicht die rechtliche Verwerfung des flämischen Dekrets, sondern vielmehr die Argumentation des EuGH, dass Einheimischenmodelle zwar gegen europarechtliche Grundfreiheiten verstießen, aber grundsätzlich europarechtlich gerechtfertigt sein könnten.

Hierzu führt der EuGH aus, dass im Zusammenhang mit der Sozialwohnungspolitik eines Mitgliedstaats die raumplanerische Absicht, ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherzustellen, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen könne.¹⁴ Einheimischenmodelle könnten somit mit Unionsrecht vereinbar sein. Voraussetzung für die Rechtfertigung des Verstoßes gegen Grundfreiheiten sei aber ein unmittelbarer Zusammenhang mit sozioökonomischen Aspekten, die diesem legitimen Ziel auch entsprächen.¹⁵ Damit verwirft der EuGH nicht das Kriterium der Ortsbindung des Bewerbers,¹⁶ sondern sieht die hinreichende Berücksichtigung sozioökonomischer Kriterien als zwingende Voraussetzung für die Erforderlichkeit und Angemessenheit bei der Beurteilung der europarechtlichen Rechtfertigung von Einheimischenmodellen an.

4. Zwischenergebnis

Der EuGH hat Einheimischenmodelle im Ergebnis für grundsätzlich rechtmäßig erklärt. Der Entscheidung ist zu entnehmen, dass das sozialpolitische Ziel, den Wohnbedarf der ortsansässigen, wenig begüterten Bevölkerung durch Einheimischenmodelle zu decken, ein auch im Unionsrecht grundsätzlich relevanter Allgemeinwohlbelang ist. Um den Vorgaben des Unionsrechts standzuhalten, sind aber geeignete Auswahlkriterien zur Erreichung dieses legitimen Ziels erforderlich. Die Dauer der Ortsansässigkeit allein als maßgebliches Auswahlkriterium bei Einheimischenmodellen ist jedenfalls rechtlich nicht haltbar. Vielmehr muss neben der Gewichtung der Ortsgebundenheit des Bewerbers dem Kriterium der Sozialauswahl signifikante Bedeutung zukommen.

III. Neue Leitlinien zu Einheimischenmodellen

Anhang:

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

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

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

1. Einhaltung von Vermögens- und Einkommensobergrenzen

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

1.1 Vermögensobergrenze

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

1.2 Einkommensobergrenze

- Der Bewerber darf maximal ein Einkommen (Gesamttrag der Einkünfte) in Höhe des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Steuerpflichtigen innerhalb der Gemeinde¹⁷ 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 € überschritten wird, gilt für einen Bewerbers eine Einkommensobergrenze von 51.000 €¹⁸. Bei einem Paar als Bewerber dürfen die addierten Einkommen die doppelte Obergrenze nicht übersteigen.
- Zur Obergrenze ist ein Freibetrag i.H.v. 7.000 €¹⁹ je unterhaltspflichtigem Kind hinzuzurechnen.

2. Auswahlkriterien und ihre punktebasierte Gewichtung

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

2.1 Bedürftigkeit nach Vermögen und Einkommen

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

2.2 Bedürftigkeit nach weiteren sozialen Kriterien

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

2.3 Zeitdauer und gegebenenfalls Ehrenamt

Die Punktevergabe erfolgt in Abhängigkeit von der verstrichenen Zeitdauer

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

in der Gemeinde.

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

2.4 Maßgaben

- Die Auswahl erfolgt in einem offenen und transparenten Verfahren.
- Grundlage ist eine punktebasierte Bewertung der bei den Bewerbern vorliegenden Merkmale zu den Auswahlkriterien nach Nr. 2.1 bis 2.3.
- Die Auswahlkriterien nach Nr. 2.1 bis 2.3 und der jeweilige Bewertungsmaßstab sind von der Gemeinde vorab zu konkretisieren und bekannt zu machen.
- Für das Auswahlkriterium nach Nr. 2.3 gelten ergänzend folgende Maßgaben:
 - Das Auswahlkriterium nach Nr. 2.3 darf zu höchstens 50 % in die Gesamtbewertung einfließen. (Beispiel: Wenn insgesamt 100 Punkte zu vergeben sind, darf es für das Kriterium der Zeitdauer und gegebenenfalls Ehrenamt höchstens 50 Punkte geben.). Umgekehrt steht es den Gemeinden frei, die Kriterien nach 2.1 und 2.2 höher zu gewichten als den Aspekt der Zeitdauer, z.B. im Verhältnis 60 : 40.
 - Die höchste zu erreichende Punktzahl ist bei einer Zeitdauer von maximal 5 Jahren erreicht.
 - Die Gemeinde kann die Ausübung eines Ehrenamts im Rahmen der Zeitdauer berücksichtigen (Nr. 2.3). Die Punkte für die verstrichene Zeitdauer seit Begründung des Erstwohnsitzes und/oder seit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind entsprechend zu mindern.

3. Sicherung des Förderzwecks

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

Zur Erfüllung der vom EuGH konturierten unionsrechtlichen Vorgaben hat Bayern gemeinsam mit der Bundesregierung neue Leitlinien zur Ausgestaltung von Einheimischenmodellen erarbeitet (s. oben), denen gegenüber die Europäische Kommission Einverständnis signalisiert hat.

1. Grundlage

Die neuen Leitlinien zu Einheimischenmodellen passen sich dem grundlegenden Ziel der Europäischen Union an, die soziale Gerechtigkeit und den sozialen Schutz zu fördern (Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 des Vertrages über die Europäische Union). Eine intakte, sozial sowie demografisch ausgewogene Bevölkerungsstruktur ist gerade Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt und die soziale Integration vor Ort.²⁰ Dies entspricht auch der Linie des EuGH, der sich dahingehend klar geäußert hat, dass nationale Regelungen im Interesse des Ziels der Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt oder – als Raumordnungsziel – der Erhaltung einer beständigen Bevölkerung in den ländlichen Gebieten die Grundfreiheiten beschränken dürfen.²¹

Diese grundlegende Zielrichtung von Einheimischenmodellen ist heranzuziehen sowohl als Handlungsmaxime bei der Aufstellung von Einheimischenmodellen als auch als Auslegungsmaxime bei Fragen der Interpretation der von der Gemeinde festgelegten Vergabekriterien.

Den neuen Leitlinien liegt nun ein transparentes System zugrunde, das insbesondere an die gesellschaftliche, familiäre und soziale Bindung des potenziellen Käufers zu der betreffenden Gemeinde anknüpft und das auf objektiven, nicht diskriminierenden, im Voraus bekannten und gerichtlich überprüfbaren Kriterien beruht.²² Nachfolgend sollen die Leitlinien näher beleuchtet werden.

Die Leitlinien für Einheimischenmodelle sind in erster Linie am Erwerb eines Grundstücks ausgerichtet. Eine Anwendung von Einheimischenmodellen auf den Erwerb von Wohnungseigentum ist aber ebenfalls möglich.

2. Allgemeine Eingangsvoraussetzungen (1. Stufe)

Im Rahmen der ersten Stufe des Verfahrens geht es um die Frage, welche Voraussetzungen überhaupt an eine Bewerbung zur Teilnahme an Einheimischenmodellen geknüpft werden. Hierbei spielt das Kriterium der Ortsansässigkeit des Bewerbers²³ keine Rolle; es ist schlicht egal, an welchem Ort der Bewerber wohnt.²⁴ Allgemeine Zugangsberechtigung ist allein die Einhaltung von maximalen Obergrenzen hinsichtlich Einkommen und Vermögen.