

Baulandvergabe in der Hochpreislage

Der Leitlinienkompromiss zum Einheimischenmodell und seine praktische Umsetzung vor Ort

**Matthias Simon und
Florian Gleich***

I. Zu den Grundlagen des Einheimischenmodells

Bauen und Wohnungskauf nur für Vermögende?

Reizvolle Landschaften, Vollbeschäftigung, wirtschaftliche Prosperität, hoher Zuzugsdruck und eine angespannte Flächenverfügbarkeitssituation. Wenn all diese Faktoren in einer Gemeinde zusammentreffen, dann wird es für ortsansässige junge Familien häufig sehr schwer, sich den Traum vom „Häuschen“ oder einer Eigentumswohnung zu erfüllen. Denn die aus den genannten Faktoren resultierenden extremen Baulandpreise machen es „Normalverdienern“ dann regelmäßig unmöglich, auch nur eine bescheidene Wohnimmobilie in der eigenen Heimat zu errichten oder zu erwerben. So ist es beispielsweise in vielen Städten und Gemeinden Oberbayerns keine Seltenheit, dass auch im ländlichen Raum deutlich mehr als 500,00 € für einen erschließungsbeitragsfreien Quadratmeter Bauland auf-

gerufen werden. Um den in § 1 Abs. 6 BauGB formulierten Zielen der **Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen sowie der Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung** gerecht zu werden, sind Gemeinden in manchen Regionen Deutschlands darum bereits vor Jahrzehnten dazu übergegangen, Bauland vergünstigt an bestimmte Personengruppen der ortsansässigen Bevölkerung zu vergeben, um diesen das Bauen und den Verbleib in ihrer Heimat zu ermöglichen.

Heimat darf sein

Bei der Vergabe von Grundstücken oder – im städtischen Raum – Eigentumswohnungen im Rahmen eines sogenannten „Einheimischenmodells“ handelt es sich demnach um eine mittelbare Förderung bestimmter Personengruppen (so z.B. jungen, kinderreichen ortsansässigen Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen), um diesen einerseits **den vergünstigten Erwerb von Grund und Boden oder einer Eigentumswohnung** in ihrer Heimatgemeinde zu ermöglichen und sie andererseits in der Gemeinde zu halten, um ein strukturelles Ausbluten gerade von ländlichen Gegenden und dem Stadt-Umland-Bereich zu verhindern. Denn für den Erhalt stabiler Bewohnerstrukturen, zur Aufrechterhaltung eines lebendigen Vereinslebens sowie zur Gewähr-

leistung eines aktiven Miteinanders, z.B. im Rahmen einer funktionierenden Nachbarschaftshilfe, ist es schlichtweg notwendig, dass sich Menschen dort niederlassen können, wo sie aufgewachsen und verwurzelt

sind; dort wo die Eltern wissen, dass auch die Nachbarschaft ein Auge auf die spielenden Kinder wirft. Wenn sich aber nur noch finanzstarke Häuslebauer und Investoren das Bauen oder den Immobilienerwerb in den betroffenen Städten und Gemeinden leisten können und ihre Ankunft mit Gationenwänden signalisieren, unterliegt eben dieser Kitt einer Erosion.

Transparente und diskriminierungsfreie Vergaben

Die Vergabe des Baulands oder der Wohnimmobilie erfolgt dabei im Wege pflichtgemäßer Ermessensausübung unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, der Transparenz, der Diskriminierungsfreiheit sowie der Bestimmtheit.



**Matthias Simon, Referent beim
Bayerischen Gemeindetag**

© BayGT



**Florian Gleich, Referent beim Bayerischen
Städtetag**

© Bayerischer Städtetag

* Matthias Simon, Referent beim Bayerischen Gemeindetag, Florian Gleich, Referent beim Bayerischen Städtetag

Um ihr Vergabeermessen zu konkretisieren, stellen Gemeinden regelmäßig Vergaberichtlinien auf und legen der Vergabe Kriterien zu Grunde, die von der Rechtsordnung gebilligt werden. Die Verbundenheit zum Ort kann eines dieser Kriterien sein. Diese Vergabep Praxis ist von der Rechtsordnung und in der Rechtsprechung allgemein anerkannt und wurde in diesen Grundzügen auch nicht von der Kommission der Europäischen Union in Zweifel gezogen (siehe beispielhaft zuletzt: VG München, Urteil vom 19.07.2016; Az.: M 1 K 16.1554).

II. Zur Kritik der Europäischen Union Geschichte des Vertragsverletzungsverfahrens

Nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens (Nr. 2006/4271) gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen eines möglichen Verstoßes eines in der Gemeinde Selfkant praktizierten Einheimischenmodells gegen die Niederlassungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit im Juni 2007 erfolgte im Oktober 2009 eine Ausweitung des Verfahrens auf vier bayerische Städte und Gemeinden. Im Januar 2011 drohte die Kommission eine Befassung des Europäischen Gerichtshofs an. Eine Annäherung bewirkte erst das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8.5.2013 zum flämischen Immobilien- und Grundstücksdekret¹: Der Europäische Gerichtshof urteilte, dass Einheimischenmodelle zwar grundsätzlich geeignet seien, europäische Grundfreiheiten zu beschränken. Diese Beschränkung könne **aber unter sozioökonomischen Aspekten**, wie zur Sicherstellung eines ausreichenden Wohnangebots für einkommensschwache Personen oder anderer benachteiligter Gruppen der örtlichen Bevölkerung, **gerechtfertigt** sein. Auf Grundlage dieser Entscheidung erarbeitete die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern mit dem Bayerischen Städtetag und dem Bayerischen Gemeindetag in einem ersten Schritt ein Rahmenmodell für kommunale Einheimischenmodelle, das unter anderem eine Berücksichtigung der Orts-

ansässigkeit als Zugangsvoraussetzung von maximal fünf Jahren sowie eine angemessene Bepunktung der Ortsansässigkeit neben sozialen Kriterien wie Einkommen, Vermögen und Kinderzahl in der Auswahlentscheidung zuließ. Trotz der in Aussicht gestellten Einigung wurde erneut Kritik aus Brüssel laut. Die im Rahmenmodell enthaltenen Zugangskriterien der Ortsansässigkeit und des Einkommens seien zu hoch. Erst eine Intervention des bayerischen Innenministers Joachim Herrmann im November 2014 schien eine Lösung des Konflikts aufzuzeigen: die fehlende Binnenmarktrelevanz der Einheimischenmodellthematik. Der Bund konnte infolge einer Umfrage in Bayern darlegen, dass die im Einheimischenmodell veräußerten Grundstücke und Wohnungen weniger als ein Prozent des Grundstücksmarkts ausmachten. Im Februar 2016 überraschte sodann dennoch eine Nachricht der Kommission, die Ortsansässigkeit dürfe nicht als Zugangskriterium behandelt werden, sondern nur im Rahmen der Auswahlentscheidung Berücksichtigung finden. Im Interesse einer baldigen Einigung und Niederlegung des Vertragsverletzungsverfahrens wurde in der Folge ein abschließendes Leitlinienmodell erarbeitet, das jedoch eine **starke Gewichtungsmöglichkeit der Ortsansässigkeit** im Rahmen der Auswahlentscheidung (Bepunktungsebene) ermöglicht.

Zur Bedeutung der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2013

Ein Dekret der Flämischen Region vom 27.3.2009 knüpfte eine Übertragung von Liegenschaften in bestimmten „Zielgemeinden“ an die Bedingung einer ausreichenden Bindung des Kauf- oder Mietwilligen zu der Zielgemeinde. Damit einher gingen Steueranreize und Subventionsmechanismen. Als „ausreichende Bindung“ wurde erachtet, dass die Bewerber alternativ vor der Übertragung sechs Jahre in der Zielgemeinde wohnhaft gewesen sein mussten, eine Arbeitsstelle in der Zielgemein-

de oder einen anderweitigen wichtigen und dauerhaften Umstand vorweisen konnten. Die Beurteilung, ob der potenzielle Käufer oder Mieter der Liegenschaft eines oder mehrere dieser Kriterien erfüllt, kam einer lokalen Bewertungskommission zu. Der EuGH urteilte, dass die Bestimmungen des flämischen Dekrets Beschränkungen der Grundfreiheiten, der Freizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und der Kapitalverkehrsfreiheit darstellen. Sie können **gerechtfertigt werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt werde**, wenn sie geeignet seien, dessen Erreichung zu gewährleisten und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich sei. Die Zielsetzung, den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten einheimischen Bevölkerung zu befriedigen, könnte einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen und damit Beschränkungen wie die mit dem flämischen Dekret eingeführten rechtfertigen. Die Maßnahme müsse aber zur Erreichung des Ziels **erforderlich und angemessen** sein. Darüber hinaus müsse ein Grundfreiheiten beschränkendes System auf objektiven, nichtdiskriminierenden, im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden. Im Fall des flämischen Immobiliendekrets gelang eine Rechtfertigung nicht, da keines der oben aufgeführten Kriterien in unmittelbarem Zusammenhang mit „sozioökonomischen Aspekten“ stand.

Die vorgenannte Entscheidung des EuGH ist für die Einordnung des Leitlinienmodells von enormer Bedeutung, weil sie die Zulässigkeit einer angemessenen und erforderlichen Begünstigung ortsansässiger Bürgerinnen und Bürger mit geringerem Einkommen grundsätzlich bestätigte und der sehr restriktiven Auslegung der Grundfreiheiten durch die Europäische Kommission entgegentrat. So scheint der EuGH beispielsweise ein Ausschlusskriterium der Ortsansäs-

sigkeit von sechs Jahren als zulässig zu erachten.

Die Rechtsprechung des EuGH ist demnach Maßstab der Überprüfung deutscher Einheimischenmodelle an den Grundfreiheiten. Dennoch empfiehlt sich eine Anwendung des Leitlinienmodells, weil nicht auszuschließen ist, dass dieses zum Maßstab auch nationaler Gerichtsentscheidungen wird. Dies insbesondere, da der nationale Gesetzgeber sich durch eine geplante Änderung des § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB den Grundsätzen des EuGH annähern wird.

III. Der Leitlinienkompromiss und die mit ihm verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten

Der Leitlinienkompromiss

Fast genau zehn Jahre nach der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ist nun eine Einigung zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik auf ein von der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, vom Bayerischen Gemeindetag und Bayerischen Städtetag entwickeltes Rahmenmodell gelungen. Damit können Einheimischen- und Sozialmodelle künftig wieder rechtssicher praktiziert werden.

Die Leitlinien sind als Rahmenmodell zu verstehen. Sie sind konkretisierungsbedürftig und bedürfen der Anpassung an örtliche Verhältnisse.

Das Leitlinienmodell unterscheidet zwischen **Bewerbungszugangsvoraussetzungen** und der **Auswahlentscheidung (Bepunktungsebene)**. Als Zugangsvoraussetzungen müssen Einkommens- und Vermögensgrenzen berücksichtigt werden. Eine Berücksichtigung der Ortsansässigkeit als Zugangsvoraussetzung erlaubt das Leitlinienmodell hingegen nicht.

In die Auswahlentscheidung gelangt nur, wer die Zugangsvoraussetzungen erfüllt. Die Auswahlentscheidung ist gedanklich in zwei „Kästen“ zu teilen (s. Grafik). Es stehen sich Ortsbezugs-kriterien und Sozialkriterien gegenüber, wobei **Ortsbezugs-kriterien maximal zu 50 Prozent in die**

Bewertung einfließen dürfen. Eine stärkere Gewichtung zugunsten der Sozialkriterien ist hingegen ohne weiteres möglich. Bei den Sozialkriterien müssen Vermögen und Einkommen und können weitere Kriterien, beispielsweise die Zahl der im Haushalt lebenden Kinder, der Familienstand, ggf. das Alter der Bewerber (dies allerdings nur im Lichte der wohnungspolitischen Zielsetzung der Gemeinde) oder die Pflege naher Angehöriger, zum Ansatz kommen. Bei den Ortsbezugs-kriterien können Wohnsitz, Arbeitsstelle und die Ausübung eines Ehrenamtes in der Gemeinde berücksichtigt werden. Dabei darf die Punktezahl, die ein fiktiver Bewerber maximal bei den Sozialkriterien erreichen kann, durch Ortsbezugspunkte nicht übertroffen werden. Würde ein Einheimischenmodell also eine Maximalpunktzahl von 50 Sozialpunkten zulassen, dürften maximal 50 Ortsbezugspunkte vergeben werden.

Um den Förderzweck sicherzustellen, müssen schließlich Sicherungsmaßnahmen vorgesehen werden. Dieses Erfordernis bestand jedoch auch bereits in der Vergangenheit.

Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten

Im Vorfeld der Erstellung gemeindlicher Baulandvergaberichtlinien für ein Einheimischenmodell steht die Überlegung, welche städtebauliche und wohnungspolitische Zielsetzung eine Gemeinde mit ihrem Programm verbinden möchte. Die Rechtsprechung des EuGH geht hierbei davon aus, dass Zielgruppe einer **Vergünstigung am Boden- und Wohnungsmarkt** Menschen sein sollen, die sich am freien Markt nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können, mithin der weniger begüterte Teil der örtlichen Bevölkerung. Die weitere Steuerung, welchen Grad an Ortsverbundenheit die Zielgruppe aufweisen soll, ob vorwiegend junge Familien, auch Alleinstehende mit vielen oder weniger Kindern zum Zuge kommen sollen, obliegt dem **Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltung** und ist Aufgabe der Gemeinde. Ausge-

hend von der Beantwortung dieser Frage werden Kriterien für die Auswahlentscheidung aufgestellt und gewichtet. Die städtebauliche und wohnungspolitische Zielsetzung, die mit dem Programm verfolgt wird, sollte hierbei in einer Präambel festgehalten werden. Darüber hinaus empfiehlt es sich, die Wahl der Kriterien, deren Gewichtung und Differenzierung verbal-argumentativ sowie anhand von schlüssigem Datenmaterial zu begründen und die Begründung zu dokumentieren.

Die Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells lassen den Städten und Gemeinden diesbezüglich viele Gestaltungsmöglichkeiten. Auf den zweiten Blick sogar mehr als vielleicht angenommen. Einige Gestaltungsmöglichkeiten sollen im Folgenden dargestellt werden.

1. Einhaltung von Einkommensobergrenzen

Bewerber dürfen entsprechend des Leitlinienkompromisses maximal über ein Einkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte) in Höhe des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines Steuerpflichtigen innerhalb der Gemeinde verfügen. Erfolgt der Erwerb durch ein Paar, erfolgt die Berechnung auf Basis der addierten Einkommen und in Relation zum doppelten Durchschnittseinkommen. Grundlage für das durchschnittliche Jahreseinkommen sind die jeweils aktuellen Daten des Statistischen Bundesamts oder des Bayerischen Landesamts für Statistik. Diese sind aktuell auf der Homepage www.statistik.bayern.de unter der Rubrik Regionalstatistik „Meine Gemeinde/Stadt in Statistik kommunal/Gemeinden und Landkreise“ abrufbar. Das Durchschnittseinkommen wird ermittelt, indem der Gesamtbeitrag der Einkünfte in Ziff. 14 durch die Zahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen geteilt wird, und liegt regelmäßig zwischen 35.000 € und 45.000 €. Da die „aktuellen“ Daten aus dem Jahr 2010 stammen, scheint eine Berücksichtigung von Lohnsteigerungen in Höhe eines schlüssigen



Prozentsatzes angemessen zu sein. Sofern der so ermittelte Wert in der Gemeinde den Betrag von 51.000 € überschreitet, ist dieser Betrag als Obergrenze festzulegen. Zur Obergrenze ist ein Freibetrag in Höhe von 7.000 € je unterhaltspflichtigem Kind hinzuzurechnen. Bewirbt sich beispielsweise ein Paar mit zwei Kindern in der Stadt Ebersberg, dürfen die addierten Einkommen das doppelte Durchschnittseinkommen nicht überschreiten. Ausweislich der Daten des Statistischen Landesamts liegt das durchschnittliche Jahreseinkommen 2010 in Ebersberg bei 43.386 €. Berücksichtigt man Lohnsteigerungen pauschal mit 10 Prozent, ergibt sich ein Wert von 47.725 €, verdoppelt also in Höhe von 95.500 €. Da die doppelt gerechnete Obergrenze von 102.000 € nicht überschritten wurde, ist in Ebersberg der individuell ermittelte Wert maßgebend. Im Beispielfall darf darüber hinaus ein Freibetrag in Höhe von 7.000 € je Kind, also 14.000 €, berücksichtigt werden. Das Paar darf danach kein höheres „Familieneinkommen“ als 109.500 € haben.

Die derart ermittelten Einkommensgrenzen sind nicht als mathematisch korrektes Abbild des Durchschnittseinkommens in der Gemeinde zu verstehen. Vielmehr ist die Berechnung

ein Hilfsmittel, um in einer typisierenden Betrachtung einen Grenzwert zu bestimmen, um den Kreis weniger Begüterter eingrenzen zu können.

Berücksichtigt man nun, dass die Zielsetzung der betroffenen Hochpreisgemeinden häufig darin besteht, **jungen, kinderreichen Familien** das Bauen oder den Wohnungserwerb zu ermöglichen, und „junge“ Familien nur selten über ein derartiges Familieneinkommen verfügen, **so wird sich die Problematik der Einkommensgrenze häufig entschärfen**: Auch ohne eine Einkommensgrenze hätten die jungen Familien mit geringerem Einkommen in den meisten Gemeinden mit knappem Baulandangebot den Zuschlag erhalten. Die Einkommensgrenze wird demnach regelmäßig Bewerber ausschließen, die auch in der Vergangenheit nicht zum Zuge gekommen wären.

Der Nachweis des zu versteuernden Einkommens durch die Bewerber erfolgt durch einen aktuellen Einkommensteuerbescheid. Bei Selbständigen bzw. Gewerbetreibenden kann das Einkommen in Form einer Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung oder einer Einnahmeüberschussrechnung und der entsprechenden Steuerbescheide der letzten drei Jahre nachgewiesen werden.

Die Gemeinde definiert bei der Ausgestaltung ihres Einheimischenmodells, welchen Bindungsgrad ein „Paar“ aufweisen muss. Möglich ist, nur Anträge von Verheirateten oder eingetragenen Lebenspartnerschaften als gemeinsamen Antrag zu bewerten. Möglich scheint es aber auch, jede Art des Zusammenlebens oder der Verbundenheit, die in einem gemeinsam gestellten Antrag zum Ausdruck gebracht wird, einheitlich als „Paar“ zu betrachten. In diesem Fall kann zur Voraussetzung gemacht werden, dass beide Teile Miteigentum erwerben müssen. Sofern ein gemeinsamer Antrag als „Paar“ gestellt wird, dürfen parallel gestellte Einzelanträge unberücksichtigt bleiben, weil ein Einzelantrag in dem Antrag des Paares „aufgeht“.²

2. Einhaltung von Vermögensobergrenzen

Bewerber dürfen maximal über ein Vermögen in Höhe des Grundstückswerts verfügen. Sie dürfen nicht Eigentümer eines bebaubaren Grundstücks in der betreffenden Gemeinde sein. Immobilieneigentum außerhalb der betreffenden Gemeinde wird als Vermögen angerechnet.

Beim Grundstückswert lässt die Leitlinie offen, ob damit der subventionierte Wert oder der Verkehrswert des Grundstücks gemeint ist. Es empfiehlt sich daher, einen sachlich-nachvollziehbar abgeleiteten und schlüssig begründeten Wert zu Grunde zu legen, der der Zielsetzung der Förderung des weniger begüterten Teils der Bevölkerung und damit den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs gerecht wird. Bewirbt sich ein Paar, wird das Vermögen aller im Haushalt lebender Personen betrachtet. Bewirbt sich ein(e) Alleinstehende(r), kann die Vermögensobergrenze verringert werden. Auch bei diesem Zugangskriterium steht es der Gemeinde frei, einen niedrigeren Wert anzusetzen. Allerdings sollte auch hier darauf geachtet werden, **dass innerhalb des festgelegten Rahmens eine Finanzierung des Grundstücks und der Baukosten gewährleistet werden kann**. Auch dieses Argument wird in

die Wertfestsetzungen Eingang finden dürfen.

Zum Vermögen zählen vorhandenes Grundstücks- und Wohneigentum, sofern dieses nicht zum Ausschluss führt, Miteigentumsanteile an Immobilien, Bargeld, Bankguthaben, Wertpapiere und sonstiges Anlagevermögen. Berücksichtigung sollten auch Kunstgegenstände, Schmuck und vergleichbare Luxusgüter finden. Jedoch erscheint es aus Gründen der Praktikabilität geboten, einen Mindestwert zu bestimmen, um Gebrauchsgegenstände auszuscheiden.

Die Gemeinde darf sich dabei auf die Angaben der Bewerber verlassen, deren Wahrheitsgehalt und Richtigkeit sich die Gemeinde in der Bewerbung versichern lässt. Ein häufig befürchteter, ausufernder Ermittlungsaufwand wird daher für die betroffenen Gemeinden nicht damit verbunden sein.

Eine wichtige Entscheidung bei der Erarbeitung eines Einheimischenmodells ist der Umgang mit vorhandenem Grundstücks- und Wohnungseigentum. Eine zielführende Möglichkeit besteht darin, Bewerber, die über ein bebaubares Grundstück oder über ausreichendes Wohnungseigentum in der Gemeinde verfügen, auszuschließen und Grundstücks- und Wohnungseigentum außerhalb der Gemeinde als Vermögen zu berücksichtigen. Möglich ist aber auch ein differenzierteres Vorgehen: Bewerber, die über ein bebaubares Grundstück in der Gemeinde verfügen, werden ausgeschlossen. Verfügen Bewerber mit einem oder mehreren im Haushalt lebenden Kindern über eine Eigentumswohnung im Gemeindegebiet (beispielsweise bis zu einer Wohnfläche von 65 qm), wird der Verkehrswert der Eigentumswohnung dem Vermögen hinzuge-rechnet. Wohneigentum außerhalb der Gemeinde wird als Vermögen berücksichtigt.

Das VG München hat es in seinem Urteil vom 19.7.2016 auch als zulässig erachtet, Bewerber im Rahmen einer typisierenden Betrachtung als nicht bedürftig anzusehen und von der Vergabe auszuschließen, wenn deren

Eltern über Grundbesitz in der Gemeinde verfügen. Dabei komme es nicht darauf an, ob die Erbfolge bereits entsprechend geregelt ist.³ Angemessen ist es selbstverständlich auch, Bewerber, die bereits in einem früheren Auswahlverfahren einen Zuschlag erhalten haben, von der Vergabe auszuschließen.

3. Gesicherte Finanzierung und sonstige Zugangsvoraussetzungen

Ein Nachweis über die Finanzierbarkeit des Bauvorhabens kann mittels eines Finanzierungsplanes bis zur Beurkundung oder bereits bei Eingang der Bewerbung verlangt werden. Als Zugangsvoraussetzung sollte darüber hinaus eine uneingeschränkte Geschäftsfähigkeit verlangt werden.

4. Auswahlkriterien

Die Festlegung der Auswahlkriterien bestimmt sich nach dem in der städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielsetzung (Präambel) festgelegten Förderzweck. Ein Verhältnis zwischen Ortsbezugs-kriterien zu Sozialkriterien von 1:1 erlaubt eine starke Priorisierung auf wenig Begüterte mit stärkerem Ortsbezug, während eine stärkere Gewichtung der Sozialkriterien – beispielsweise ein Verhältnis von 0,3 zu 0,7 – je nach Ausgestaltung einen stärkeren Fokus auf das Thema „Familie“ legt.

a) Sozialkriterien

Bedürftigkeit nach Vermögen und Einkommen

Je mehr die Vermögens- und Einkommensobergrenzen, die von der Gemeinde als Zugangsvoraussetzung festgelegt wurden, unterschritten werden, desto mehr Punkte sind von der Gemeinde zu vergeben. Ein geringeres Einkommen oder Vermögen wird demnach in der Bepunktung honoriert werden müssen, um der Rechtsprechung des EuGH („Sozioökonomische Gründe“) gerecht zu werden. Die höhere Bepunktung eines geringeren Einkommens oder Vermögens steht allerdings in einem Konflikt zur

Finanzierbarkeit des Gesamtvorhabens. Es sollte demnach vermieden werden, die Höchstpunktzahl auf ein Einkommen oder ein Vermögen zu vergeben, bei dem eine Finanzierung, auch nach Ablauf der üblichen Zinsbindungszeiträume, nicht mehr sichergestellt ist. Sinnvoll erscheint es deshalb, mit einem ortsansässigen Geldinstitut abzuklären, bei welchem Vermögen und Einkommen eine Finanzierung realistisch erscheint. Liegt dieser Wert unterhalb der Einkommens- und ggf. der Vermögensgrenze, sollte bei diesem Wert die Maximalpunktzahl vergeben werden. Ist selbst bei einem Einkommen in Höhe der Einkommensgrenze eine Finanzierung nicht möglich, können kleinere Grundstücke oder Eigentumswohnungen zum Verkauf angeboten werden. Wenn bei der Bepunktung des Einkommens mit feststehenden Beträgen gearbeitet wird, sollte zwischen Alleinstehenden und Paaren unterschieden werden.

Bedürftigkeit nach sonstigen sozialen Kriterien

Regelmäßig werden im Haushalt lebende Kinder bei der Auswahlentscheidung positiv berücksichtigt. Beispielsweise werden je Kind 10 Punkte vergeben. Um Ausreißer nach oben zu vermeiden und ein Verhältnis zwischen Ortsbezugs- und Sozialkriterien herstellen zu können, sollte eine Maximalpunktzahl, beispielsweise maximal 30 Punkte, bestimmt werden. Zulässig ist es auch, nach dem Alter der Kinder zu differenzieren. Eine Differenzierung nach Lebensalter rechtfertigt sich beispielsweise aus der regelmäßig höheren Bedürftigkeit jüngerer Kinder, die noch für einen längeren Zeitraum im Haushalt leben. Schließlich liegt es im Gestaltungs-messen der Gemeinde, eine ärztlich nachgewiesene Schwangerschaft bereits positiv zu berücksichtigen.

In vielen Einheimischenmodellen werden Ehe und eingetragene Lebenspartnerschaft besonders bepunktet. Auch dies scheint vor dem Hintergrund des besonderen Schutzes von

Ehe und Familie durch Art. 6 GG ein von der Rechtsordnung gebilligtes Kriterium darzustellen.

Im gemeindlichen Gestaltungsmerkmale liegt es außerdem, eine Behinderung oder einen Pflegegrad eines Antragstellers oder eines zum Haushalt zugehörigen Familienmitglieds zu bepunkten. Ein Nachweis erfolgt durch eine Bescheinigung der Pflegeversicherung. Beispielsweise können ein Behinderungsgrad über 50 Prozent oder ein Pflegegrad 1, 2 oder 3 mit 5 Punkten sowie ein Behinderungsgrad über 80 Prozent oder ein Pflegegrad 4 oder 5 mit 10 Punkten bewertet werden.

b) Ortsbezugsriterien

Die Punktevergabe erfolgt regelmäßig in Abhängigkeit von der verstrichenen Zeitdauer seit der Begründung des Erstwohnsitzes und/oder seit Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Gemeinde. Im Rahmen der Zeitdauer kann die Ausübung eines Ehrenamts berücksichtigt werden. Die höchste zu erreichende Punktzahl ist, entsprechend der Vorgaben des Leitlinienkompromisses, bei einer Zeitdauer von maximal 5 Jahren erreicht. Hierbei ist auch eine „progressive“, d.h. ansteigende Bepunktung für längere Wohnzeiten (bis zur 5-Jahresgrenze), denkbar.

Die Gemeinde hat bei der Ausgestaltung der Ortsbezugsriterien vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten. Einige Beispiele sollen im Folgenden dargestellt werden. Allen Beispielen liegt eine gleiche Gewichtung von Sozial- und Ortsbezugsriterien und eine bei den Sozialkriterien zu erreichende Punktzahl von 100 zu Grunde.

Alt. 1: Hauptwohnsitz des/der Antragsteller(s) (laut Einwohnermeldedaten) in der Gemeinde: je Jahr 20 Punkte (maximal 100 Punkte). Diese Ausgestaltung führt zu einer maximalen Begünstigung des Wohnens in der Gemeinde, weil bereits nach 5 Jahren die Maximalpunktzahl von 100 Punkten erreicht wird. Dabei ist es möglich, auch frühere Wohnzeiten in der Gemeinde zu berücksichtigen.

Alt. 2: Hauptwohnsitz in der Gemeinde des Antragstellers (je Jahr 20 Punkte) und seines Ehe- oder Lebensgemeinschaftspartners (je Jahr 20 Punkte; maximal 100 Punkte). Diese Ausgestaltung führt zu einer Begünstigung von ortsansässigen Familien (insbesondere gegenüber Alleinstehenden), die bereits dann volle Punktzahl erhalten, wenn der Antragsteller beispielsweise 2 Jahre und dessen Ehepartner 3 Jahre am Ort wohnen.

Alt. 3: Hauptwohnsitz oder Hauptberuf in der Gemeinde (ggf. auch frühere Zeiträume): je Jahr 20 Punkte (maximal 100 Punkte)

Alt. 4: Hauptwohnsitz des Antragstellers oder dessen Ehepartners in der Gemeinde: je Jahr 10 Punkte (maximal 50 Punkte) und Hauptberuf des Antragstellers oder dessen Ehepartner in der Gemeinde: je Jahr 10 Punkte (maximal 50 Punkte, insgesamt 100 Punkte).

Alt. 5: Hauptwohnsitz des Antragstellers oder dessen Ehepartners in der Gemeinde: je Jahr 7 Punkte (Maximal 35 Punkte) und Hauptberuf des Antragstellers oder dessen Ehepartners in der Gemeinde: je Jahr 6 Punkte (maximal 30 Punkte) und Ausübung eines Ehrenamts (= Mitgliedschaft in der Vorstanderschaft eines ortsansässigen, eingetragenen Vereins): je Jahr 7 Punkte (maximal 35 Punkte, insgesamt 100 Punkte).

Jede weitere denkbare Art der Kombination ist möglich, solange die

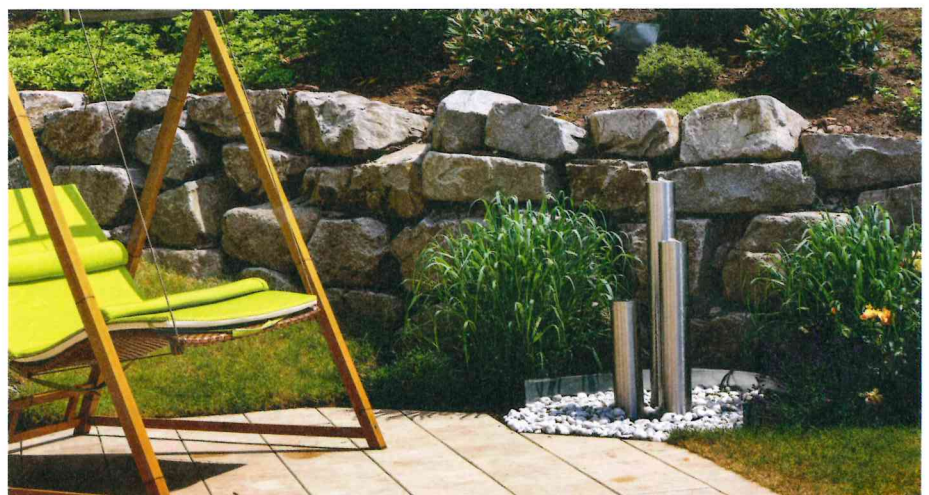
Maximalpunktzahl bei den Sozialkriterien nicht überschritten wird.

Bei der Berücksichtigung des Ehrenamts sollte darauf geachtet werden, die Voraussetzungen einer Berücksichtigung zu definieren. Eine sehr enge, aber praktikable Eingrenzung bietet das obenstehende Beispiel. So ist ggf. zu überlegen, ob man den Ehrenamtsbegriff auf Vereinsmitglieder mit „Sonderaufgabe“ (Vorstand, Maschinist, Organist, Platzwart etc.) einengt.

5. Auswahl bei Punktgleichheit

Auch die maßgebenden Kriterien für die Auswahlentscheidung bei Punktgleichheit sollten vorab festgelegt werden. Beispielsweise ist folgende Regelung möglich: Soweit Bewerber gleiche Punktzahlen erreichen, erhält derjenige Bewerber/diejenige Bewerberin in der Reihenfolge den Vorzug, der/die die größere Zahl an haushaltsangehörigen minderjährigen Kindern vorweist, das niedrigere zu versteuernde Haushaltseinkommen vorweist und/oder sich in einer Losentscheidung durchsetzt.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich pauschale „Härtefallklauseln“, mit denen sich gemeindliche Gremien eine Einzelfallabweichung vorbehalten, mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht vereinbar sind. Allerdings



Angemessener Wohnraum – das Leitlinienmodell schafft eine rechtssichere Grundlage

© Rainer Sturm/pixelio

wird auch bei uneingeschränkter Anerkennung des Transparenzprinzips auf Ebene der Ermessensausübung Beachtung finden dürfen, dass begründete Sachlagen, die der Intention der wohnungspolitischen Zielsetzung klar ent- oder widersprechen, eine ergänzende Richtlinienauslegung rechtfertigen dürften. So widerspräche es z.B. sowohl dem Haushaltsrecht als auch den Grundsätzen des EuGH, dem Bewerber ein vergünstigtes Grundstück zukommen zu lassen, der in absehbarer Zeit ein hohes Millionenerbe von einer „Erbtante“ zu erwarten hat.

6. Sicherung des Förderungszwecks

Da Gemeinden mit der vergünstigten Vergabe von Bauland oder Wohnungseigentum an weniger begüterte Teile der ortsansässigen Bevölkerung entsprechend vorgenannter Zielsetzung eine eigene, öffentliche Aufgabe erfüllen, rechtfertigt dieser Zweck auch, von der in Art. 75 Abs. 1 Satz 2 GO normierten Verpflichtung, Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert zu veräußern, abzuweichen. Gemeinden sind dann auf der anderen Seite – zur Zwecksicherung – daran gehalten, die Erfüllung des Förderungszwecks über einen gewissen Zeitraum zu fordern und zu überwachen. Der Sicherungszeitraum muss dabei in angemessenem Verhältnis zur Vergünstigung stehen. Anders gewendet: Je höher die Vergünstigung, desto länger die mögliche Bindungsfrist. Als Richtwert empfiehlt das Leitlinienmodell einen Zeitraum von zehn Jahren. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sieht im Einzelfall allerdings auch längere Bindungen als angemessen an. Als Sicherungsinstrumente haben sich ferner etabliert: die Vereinbarung einer Bauverpflichtung, eine Eigennutzungsverpflichtung, ein Wiederkaufsrecht und eine Rückerstattung der Vergünstigung mit „Abwohnklausel“.

Exkurs: Einheimischenmodelle für Eigentumswohnungen

Einheimischenmodelle eignen sich in stark verdichteten Räumen auch für Eigentumswohnungen. Entsprechende Modelle werden von Münchener Umlandgemeinden sowie der Landeshauptstadt München bereits mit Erfolg praktiziert. So sieht beispielsweise das „München Modell Eigentum“ für verschiedene Einkommensstufen unterschiedlich hohe Vergünstigungen am Wohnungsmarkt vor.

Das Leitlinienmodell kann für Eigentumswohnungen entsprechend angewendet werden. Allein die Vermögensobergrenze bezieht sich dann nicht auf den Grundstückswert, sondern regelmäßig auf einen Bruchteil des subventionierten Kaufpreises der Wohnung.

Fußnoten

¹ EuGH, Urt. v. 8.5.2013 – verb. RS. C-197/11 und C-203/11.

² VG München, Urt. v. 19.7.2016 – M 1 K 16.1554.

³ VG München, Urt. v. 19.7.2016 – M 1 K 16.1554.

Weitere Informationen:
Bayerischer Gemeindetag
Matthias Simon, Referent
matthias.simon@bay-gemeindetag.de

Bayerischer Städtetag
Florian Gleich, Referent
florian.gleich@bay-staedtetag.de