

Baulandsicherung im Rahmen von Einheimischenmodellen

Bachelorarbeit

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B)

Vorgelegt von
Hannah Kühne
aus Oschatz

Meißen, 31.03.2022

Sperrvermerk

Die nachfolgende Arbeit enthält vertrauliche Daten hinsichtlich einer getätigten Umfrage. In dieser verpflichtete sich die Verfasserin die ermittelten Ergebnisse vertraulich und anonym zu behandeln. Insofern ist der Anhang 8, der den Zugriff auf die ermittelten Ergebnisse der Umfrage ermöglicht, sowie die Anhänge 5 bis 7, die den elektronischen Schriftverkehr mit Kommunen dokumentieren, nicht zu veröffentlichen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
2 Problemlage	3
2.1 Verändertes Wohnverhalten/Wohntrends.....	3
2.2 Demografischer Wandel.....	4
2.3 Gentrifizierung.....	5
2.4 Steigende Immobilien- und Wohnpreise.....	6
2.5 Mangel an Bauland	6
3 Thematik der Einheimischenmodelle	7
3.1 Einheimischenmodelle	8
3.2 Ziele/Zwecke.....	8
3.3 Begriff Einheimischer	10
3.4 Arten/Erscheinungsformen.....	10
3.4.1 Verkaufsmodell	10
3.4.2 Vertragsmodell.....	12
3.4.3 Zwischenerwerbsmodell.....	14
4 Zulässigkeit von Einheimischenmodellen	16
4.1 Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde	16
4.2 Festsetzungen im Bebauungsplan	17
4.2.1 Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB	17
4.2.2 Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB	18
4.2.3 Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB	18
4.3 Städtebaulicher Vertrag.....	19
4.3.1 Allgemeines zum städtebaulichen Vertrag.....	19
4.3.2 Novellierung des § 11 BauGB	20
4.3.3 Rechtscharakter	20
4.3.4 Grenzen städtebaulicher Verträge.....	21
4.3.4.1 Vorrang des Gesetzes.....	21
4.3.4.2 Angemessenheitsgebot.....	22
4.3.4.3 Koppelungsverbot	23
4.3.4.4 Verbot planerischer Vorwegbindung.....	24
4.4 Erforderliche Ermächtigungen	25
5 Anforderungen an die Vergabekriterien	25
5.1 Vergabekriterien.....	25
5.2 Kein Verstoß gegen grundgesetzliche Festlegungen	26
5.2.1 Freizügigkeitsrecht	26
5.2.2 Allgemeine Handlungsfreiheit.....	27
5.2.3 Eigentumsgarantie	28
5.2.4 Besonderer Gleichheitssatz	30
5.2.5 Allgemeiner Gleichheitssatz	31
5.3 Kein Verstoß gegen unionsrechtliche Festlegungen.....	31
5.4 Ergebnis des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland.....	33
5.5 Inhaltliche Ausgestaltung der ausgearbeiteten Leitlinien	33

6	Rechtslage in Sachsen	36
6.1	Gesetzgebungskompetenz im Baurecht	36
6.2	Zulässigkeit sächsischer Einheimischenmodelle	37
6.3	Gemeindehaushaltsrecht	37
6.4	Wohnraumförderung	38
6.5	Nutzung der Leitlinien	38
7	Nutzung der Einheimischenmodelle in Sachsen	39
7.1	Umfrage	39
7.1.1	Inhalt	39
7.1.2	Ergebnisse	39
7.2	Stadt Radebeul – Ablehnung von Einheimischenmodellen	41
7.3	Einheimischenmodell der Stadt Leipzig	41
8	Schlussenteil	43
	Kernsätze	44
	Anhangsverzeichnis	VII
	Literaturverzeichnis	XXXII
	Rechtsprechungsverzeichnis	XXXVII
	Rechtsquellenverzeichnis	XXXIX
	Eidesstattliche Versicherung	XLI

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AEU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BauGB	Baugesetzbuch
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Beschl.	Beschluss
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BStMI	Bayerisches Staatsministerium des Innern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
d. Verf.	des Verfassers
Ders.	Derselbe
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ErbbaurechtRG	Erbbaurechtsgesetz
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
Jahrg.	Jahrgang
m.W.v.	mit Wirkung vom
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
S.	in Verbindung mit Paragraphen und Artikeln: Satz
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht

Abkürzung	Erläuterung
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
StMB	Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
Urt.	Urteil
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WoFG	Wohnraumförderungsgesetz

1 Einleitung

„Der Haus-Traum platzt“¹, „Das Umland wird noch teurer“² oder „Torschlusspanik auf dem Immobilienmarkt“³ sind nur einige Schlagzeilen, die die Knappheit des verfügbaren Baulands bzw. Wohnraums und die Problematik der steigenden Immobilienpreise in Deutschland verdeutlichen.

Gerade weil so viele Menschen den Traum von den eigenen vier Wänden hegen, wächst die Konkurrenz auf dem Baulandmarkt kontinuierlich. Doch nicht nur die Immobilienpreise steigen unaufhaltsam, auch die Mieten erreichen in vielen Großstädten Spitzenwerte.⁴ Wer diesem finanziellen Druck nicht standhalten kann, ist gezwungen, seinen Wohnsitz zu wechseln.⁵ Städter zieht es dabei vor allem in die umliegenden Gemeinden, in denen sie der einheimischen Bevölkerung den Wohnraum streitig machen.⁶ Im Wettbewerb um begehrte Grundstücke setzen sich die zugezogenen, finanziell besser gestellten Auswärtigen gegen die weniger begüterten Ortsansässigen durch und bewirken eine Verdrängung der einheimischen Bevölkerung.⁷

Um dieser Problematik entgegenzutreten, haben sich kommunale Einheimischenmodelle etabliert, die den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung mit subventioniertem Bauland decken.⁸ Da diese Modelle jedoch immer wieder zum Gegenstand gerichtlicher Verfahren wurden,⁹ widmet sich diese Arbeit der Thematik der Einheimischenmodelle und ihrer rechtlichen Ausgestaltung. Es soll geklärt werden, ob die Baulandförderungsmodelle eine legitime kommunale Maßnahme zur Baulandsicherung für Einheimische darstellen.

Zu Beginn werden die eingangs geschilderten Ursachen für die kritische Situation auf dem Baulandmarkt mit Fakten und Zahlen unterlegt. Anschließend ermöglicht das zweite Kapitel einen Überblick über die Thematik der Einheimischenmodelle. Unter Zuhilfenahme geeigneter Urteile und Kommentare klären die weiteren Teile der Arbeit, welchen derzeitigen Rechtsstand die Baulandförderungsmodelle besitzen.

¹ Schäfer, Der Haus-Traum platzt [Zugriff am 13.03.2022].

² Iser/Tröger, Das Umland wird noch teurer [Zugriff am 13.03.2022].

³ Frohn et al., Torschlusspanik auf dem Immobilienmarkt [Zugriff am 13.03.2022].

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Auszug aus dem Datenreport 2021, S. 265 ff. [Zugriff am 18.02.2022].

⁵ Vgl. Kronauer, Gentrifizierung [Zugriff am 17.02.2022].

⁶ Vgl. Roeßing, Einheimischenprivilegierungen und EG-Recht, 2008, S. 107.

⁷ Vgl. ebd.

⁸ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 15.

⁹ Siehe hierzu u. a. BayVGH, Urt. v. 12.05.2004 – 20 N 04.329 –, (Juris); VG München, Beschl. v. 25.11.2003 – M 1 E 03.5151 –, (Juris); BGH, Urt. v. 15.02.2019 – V ZR 77/18 –, (Juris).

Dabei werden die Zulässigkeit der Einheimischenmodelle und die Anforderungen an die Vergabekriterien differenziert betrachtet. Im Rahmen der Zulässigkeit beschränkt sich die Arbeit auf die Darstellung gesetzlicher Ermächtigungen, ausgewählter entgegenstehender Rechtsgebiete sowie normierter Ge- und Verbote. Die Prüfung der Vergabekriterien verlangt eine Betrachtung der unionsrechtlichen und grundgesetzlichen Normen.

Im Fokus dieser Arbeit steht die Untersuchung des aktuellen Rechtsstands der Einheimischenmodelle in Sachsen. Allerdings wird auch auf deren Verbreitung im Freistaat im Rahmen einer getätigten Umfrage eingegangen und die Vorstellung zweier sächsischer Baulandförderungsmodelle vorgenommen.

Ein weiteres Ziel dieser wissenschaftlichen Arbeit besteht darin, eine Handlungsanleitung für die sächsischen Kommunen zur Einführung und Nutzung von Einheimischenmodellen zu entwickeln. Diese ist im Anhang (Anhang 14) angefügt. Sie soll den Verwaltungen die Thematik der Einheimischenmodelle näherbringen und ihnen eine rechts- und planungssichere Ausgestaltung ermöglichen.

Da die Methodik der Einheimischenmodelle allerdings überaus vielfältig ist und diese Arbeit einen vorgegebenen Rahmen anvisiert, beschränken sich die inhaltlichen Ausführungen dahingehend und versuchen, die Grundzüge der Baulandförderungsmodelle darzulegen. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann daher nicht gewährt werden.

Die Analyse des gewählten Themas gründet sich auf einer umfangreichen Recherche der zur Verfügung stehenden Fachliteratur, Rechtsprechung sowie Gesetzeskommentare und Internetquellen.

Zur besseren Lesbarkeit wird auf die Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet und stattdessen das generische Maskulinum verwendet.

2 Problemlage

„Die Tatsache, daß [sic!] der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.“¹⁰

Diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichts vorangestellt, soll das folgende Kapitel die Ursachen und das gegenwärtige Problem des Baulandmangels in der Bundesrepublik Deutschland thematisieren.

2.1 Verändertes Wohnverhalten/Wohntrends

Neben einem veränderten Wohnverhalten¹¹ rechtfertigt auch ein gestiegener Wohnbedarf pro Person¹² eine steigende Nachfrage nach preisgünstigem Bauland in Deutschland.

Ursächlich hierfür sind steigende Einkommen¹³ und der im Zeitraum von 1991 bis 2018 verzeichnete Trend zu Ein- und Zweipersonenhaushalten. Im Jahr 2019 betrug die Zahl der Privathaushalte in Deutschland 35,3 Millionen, 2018 bereits 41,4 Millionen. Damit stieg die Zahl der Einpersonenhaushalte im angegebenen Zeitraum um 46 % und die Zahl der Zweipersonenhaushalte um 29 %. Gleichzeitig war ein Bevölkerungswachstum von 4 % zu verzeichnen und ein Rückgang der Drei- und Mehrpersonenhaushalte um 20 %. Trendberechnungen für das Jahr 2040 ergeben mit 42,6 Millionen Haushalten eine voraussichtlich schwächere Steigung. Verglichen mit dem Jahr 2018 wird die Anzahl der Einpersonenhaushalte bis 2040, wie in Anhang 1 zu erkennen, im Ergebnis der Haushaltsvorausberechnung von 2020 weiter ansteigen.¹⁴

Die Bevölkerung benötigt allerdings nicht nur im Zuge der wachsenden Einpersonenhaushalte mehr Wohnraum. Auch der Wohnbedarf pro Person stieg zwischen 2011 und 2020 in Deutschland von 46,1 m² auf 47,7 m² an.¹⁵ Bezugnehmend auf die Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung von 2018 bemaß die pro Kopf Wohnfläche eines Einpersonenhaushaltes 68 m², während jedes Mitglied eines Zweipersonenhaushaltes mit 49 m² ca. 28 % und die Haushaltsangehörigen von Drei- und Mehrpersonenhaushalten mit 33 m² ca. 52 % weniger Wohnraum beanspruchten.¹⁶

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 12.01.1967 – 1 BvR 169/63 –, BVerfGE 21, 73-87, Rn. 23 (Juris).

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Demografischer Wandel [Zugriff am 14.02.2022].

¹² Vgl. Grziwotz, Baulanderschließung, 1993, S. 4.

¹³ Vgl. ebd.

¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Demografischer Wandel [Zugriff am 14.02.2022].

¹⁵ Vgl. Umwelt Bundesamt, Wohnfläche [Zugriff am 17.02.2022].

¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Wohnfläche von Haushalten [Zugriff am 17.02.2022].

2.2 Demografischer Wandel

Der demografische Wandel begünstigt neben der Zuwanderung aus dem Ausland auch den verzeichneten Anstieg kleinerer Haushalte in Deutschland.¹⁷ Zum einen fördert der Rückgang der Eheschließungen und Geburten sowie der Anstieg der getrenntlebenden Partnerschaften den Trend zu Ein- und Zweipersonenhaushalten. Zum anderen verursacht „die fortschreitende demografische Alterung und die Verbesserung der gesundheitlichen Verfassung älterer Menschen [...], dass immer mehr Senioren allein oder zu zweit einen eigenständigen Haushalt führen.“¹⁸ Während die Zahl der älteren Bevölkerung kontinuierlich steigt, sinkt die Zahl der nachfolgenden jüngeren Generationen rapide. Daher ähnelt die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung zunehmend einer Urne (Betrachtung 2019-2060).¹⁹ Zu den Auswirkungen des demografischen Wandels trat bzw. tritt die hohe Mobilität der Berufstätigen²⁰ und der nachgeholt Erwerb von Eigenheimen, vor allem in den neuen Bundesländern²¹.

Mit Blick auf die Binnenmigration ist festzuhalten, dass im Zeitraum von 1991 bis 2020 die stärkste Ost-West-Wanderung stattgefunden hat. Insgesamt wanderten rund 1,2 Millionen Menschen vom Osten in den Westen. Bis 2017 verlangsamte sich diese Entwicklung, und erstmals seit 2017 ist eine umgekehrte Wanderungsbewegung ersichtlich.²²

In den vergangenen Jahren war eine weitere Migrationsentwicklung zu verzeichnen: die Landflucht junger Menschen und die Stadtfucht älterer Bevölkerungsgruppen. Die im Zeitraum von 2008 bis 2014 zugrunde liegende Forschung betrachtete dabei die Binnenmigration der einzelnen Landkreise nach den verschiedenen Altersgruppen. Im Ergebnis dessen zog es vor allem diejenigen jungen Erwachsenen in die Großstädte, die dort ihrer studentischen und beruflichen Tätigkeit nachkamen. Im betrachteten Zeitraum zog es 250.000 mehr Menschen in die Städte als von ihr fort. Während bei den 18- bis 29-Jährigen ca. 460.000 Personen mehr in die Städte migrierten, tendierte die Bevölkerung der über 30-Jährigen eher zum Umzug auf das Land.²³ Diese Binnenmigration scheint sich im Rahmen der Pandemie im Ergebnis einer Studie des ifo-Instituts leicht zu wandeln.²⁴ Denn mehr als jeder achte Befragte dieser Umfrage gab an, aus seiner Stadt ziehen zu wollen. Allerdings stelle nicht der ländliche Raum den Sehnsuchtsort dar, sondern „kleinere Großstädte mit 100.000 bis 500.000 Einwohnern und ‚suburbane Räume‘ im Speckgürtel der Großstädte.“²⁵

¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Demografischer Wandel [Zugriff am 14.02.2022].

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Vgl. Ders., 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung [Zugriff am 17.02.2022].

²⁰ Vgl. Ders., Demografischer Wandel [Zugriff am 14.02.2022].

²¹ Vgl. Grziwotz, Baulanderschließung, 1993, S. 4.

²² Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsentwicklung [Zugriff am 17.02.2022].

²³ Vgl. Diekmann, Die Landflucht der jungen Deutschen [Zugriff am 14.02.2022].

²⁴ Vgl. Norddeutscher Rundfunk, Stadtfucht nach der Pandemie? [Zugriff am 17.02.2022].

²⁵ Ebd.

2.3 Gentrifizierung

Der von der Engländerin Ruth Glass 1964 geprägte Begriff der Gentrifizierung „bezeichnet zumeist die Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte durch wohlhabendere Haushalte in innerstädtischen Quartieren [...]“²⁶ Anstelle der finanzschwächeren Bevölkerungsgruppen können bei der Gentrifizierung aber auch Gewerbe wie Wohneigentum betroffen sein. Glass beobachtete eine derartige Entwicklung infolge des Zuzugs der Mittelschicht in einem Londoner Arbeitsviertel.²⁷

Kausal für die Gentrifizierung in Deutschland war die Politik der Suburbanisierung. Die geförderte Errichtung von Eigenheimen und Großsiedlungen an den Stadträndern bewirkte einerseits die vermehrte Abwanderung aus den zentralen Stadtteilen. Andererseits begründete sie in den 1960er und 1970er Jahren einen einsetzenden ökonomischen Strukturwandel der Beschäftigungsstruktur. Im Zuge der Tertiärisierung verloren viele Menschen ihren bestehenden Arbeitsplatz in der Industrie und rutschten in die Arbeitslosigkeit. Das Wohnen in den attraktiven Stadtrandlagen kam für diese Bevölkerungsgruppen nicht in Frage, weshalb sie in die verlassenen Kernstädte zogen.²⁸

Eine Veränderung des innerstädtischen Lebens kann daraufhin seit den 1990er Jahren durch ein Bevölkerungswachstum in deutschen Großstädten verzeichnet werden. Dieses folgt den Jahren des Rückgangs bzw. der Stagnation (1970er bis 1990er Jahre). Junge Menschen und Familien zog es in die attraktiven Städte, in denen sich neben kulturellen Einrichtungen auch solche des Bildungswesens, forschungsintensive Industrien und Beschäftigungsfelder angesiedelt hatten. Darüber hinaus offerierte bzw. offeriert das Leben in den Städten gerade jungen Familien kurze Wege zum Arbeitsplatz oder zu Kindereinrichtungen.²⁹

Der wachsende Bedarf nach innerstädtischem Wohnraum und die damit einhergehenden steigenden Mieten und Eigentumswerte begründeten bzw. begründen die Gentrifizierung ebenso wie verzögert ansteigende Preise für Grundstücke. Auch das seit den 1990er Jahren wahrgenommene, zunehmende Auseinanderklaffen der Einkommens- und Vermögenssituation in Deutschland beschleunigte den Prozess der Gentrifizierung. Die Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen durch Mietsteigerungen, Abfindungen oder Schikanen bewirkt gleichzeitig die Verknappung des verfügbaren und bezahlbaren Wohnraums.³⁰

²⁶ Kronauer, Gentrifizierung [Zugriff am 17.02.2022].

²⁷ Vgl. ebd.

²⁸ Vgl. ebd.

²⁹ Vgl. ebd.

³⁰ Vgl. ebd.

2.4 Steigende Immobilien- und Wohnpreise

Zwischen 2009 und 2019 stiegen die Bau- und Immobilienpreise für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie für Eigentumswohnungen bundesweit um rund 55 %. Der Wert von Eigentumswohnungen in den sieben größten deutschen Städten (Berlin, Hamburg, München, Frankfurt am Main, Stuttgart, Köln und Düsseldorf) stieg dabei zwischen 2016 und 2019 um 33 %, der von Ein- und Zweifamilienhäusern um 29 %. Für den Eigentumserwerb in kleineren kreisfreien Großstädten bedurfte es 2019 für Ein- und Zweifamilienhäuser 17 % und für Wohnungen 22 % mehr Kapital als 2016. Nicht nur in den Großstadtlagen wurde Wohnraum zum Luxusgut, auch in den ländlichen Regionen musste für ein Eigenheim im Vergleich zu 2016 ca. 21 % und für Wohnungen ca. 16 % mehr Geld ausgegeben werden. Diejenigen, die keine „fertige“ Immobilie erwarben und nach dem Grundstückskauf zu Bauherren werden wollten, wurden finanziell in doppelter Hinsicht belastet: Denn auch die Baulandpreise stiegen zwischen 2009 und 2019 um 87 % und die Baupreise um 29 %.³¹

Im bundesweiten Durchschnitt kostete der Quadratmeter baureifes Land 2020 199 €. 2010 hatte der Durchschnittspreis noch bei 130 € und 2019 bei 190 € gelegen.³²

Auch Mieter mussten in den vergangenen Jahren mehr Mietausgaben tätigen. Insbesondere spürten es diejenigen, die ab 2015 eine neue Wohnung bezogen. Die Mikrozensus-Zusatzerhebung von 2018 ermittelte, dass deren durchschnittliche Nettokaltmiete pro Quadratmeter mit 7,70 € die deutschlandweite durchschnittliche Nettokaltmiete, die mit 6,90 € angesetzt war, um 12 % überstieg. Bei Einzügen ab 2016 kann mit noch höheren Mietenzahlungen gerechnet werden.³³

In besonderem Maße beeinflusst auch die Wohnlage die Miethöhe. Betrachtet man 2018 die durchschnittliche Nettokaltmiete pro Quadratmeter für Wohnungen, die ab 2015 angemietet wurden, fällt bei allen sieben größten deutschen Städten die Miete mit 10,80 € um 21 % höher aus als die durchschnittliche Miethöhe (8,90 €) dieser Städte.³⁴

2.5 Mangel an Bauland

Aufgrund der in den Punkten 2.1 bis 2.4 beschriebenen Entwicklung resultiert ein steigendes Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage.³⁵ Dieses kann allerdings nicht vollumfänglich durch eine gemeindliche Baulandausweisung ausgeglichen werden.³⁶

³¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Auszug aus dem Datenreport 2021, S. 265 f. [Zugriff am 18.02.2022].

³² Vgl. Norddeutscher Rundfunk, Baulandpreise steigen auf Rekordniveau [Zugriff am 18.02.2022].

³³ Vgl. Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 266 f. [Zugriff am 18.02.2022].

³⁴ Vgl. ebd.

³⁵ Vgl. Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 9.

³⁶ Vgl. Grziwotz, Baulanderschließung, 1993, S. 4.

Denn im Gegensatz zu den 1960er Jahren können die Gemeinden heutzutage keine aktive Baulandpolitik mehr praktizieren, da die Baulandbeschaffung schwieriger, teurer und zeitaufwendiger wurde.³⁷ Grziwotz führt hierzu an, dass die „[ö]ffentlich-rechtliche[n] Planungsprozesse [...] immer langwieriger [werden], die Kosten hierfür [...] gestiegen [sind und] [...] die Handlungsspielräume [...] [sowie] Reaktionsmöglichkeiten der Gemeinden [...] angesichts einer restriktiven Rechtsprechung ständig enger [werden].“³⁸ Zudem zählt er als ökologische Probleme jeder Baulandausweisung den zusätzlichen Energieverbrauch, die steigende Infrastruktur (wie bspw. Straßen) sowie die erhöhten Umweltbelastungen auf.³⁹

Sowohl Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (vgl. § 30 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB), auch solche innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils (vgl. § 34 Abs. 1 BauGB) wie selbstverständlich auch Vorhaben im Außenbereich (vgl. § 35 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB), bedürfen zu ihrer Zulässigkeit unter anderem einer ausreichenden, gesicherten Erschließung. Folglich müssen Kosten zum Anschluss des Grundstücks an das Abwasserentsorgungsnetz als auch Aufwendungen für die wegemäßige Erschließung aufgebracht werden. Daneben erwachsen finanzielle Belastungen in der Vorbereitungs- und Planungsphase unter anderem für Entwürfe, Gutachten und vergebene Planungstätigkeit. Nicht weniger relevant sind zudem ökologische Kompensationsmaßnahmen.⁴⁰

Haller bekräftigt die Beachtung der ökologischen Belastbarkeit der jeweiligen Region und bringt zum Ausdruck, dass „eine Baulandausweisung bis zur Befriedigung sämtlicher Nachfrager politisch wie rechtlich nicht vertretbar [ist] [ohne Hervorhebungen d. Verf.]“⁴¹ Vielmehr „würde bei einer unbeschränkten Vermehrung des verfügbaren Baulandes die Erhaltung der gewachsenen sozialen, wie auch städtebaulichen Strukturen der [...] [betroffenen] Gebiete gefährdet sein [...]“⁴²

3 Thematik der Einheimischenmodelle

Innerhalb dieses Kapitels soll die Thematik der Einheimischenmodelle betrachtet werden. Neben der Zielsetzung der Baulandförderungsmodelle werden auch deren Arten und rechtliche Ausgestaltung thematisiert.

³⁷ Vgl. Grziwotz, Baulanderschließung, 1993, S. 4.

³⁸ Ebd.

³⁹ Vgl. ebd.

⁴⁰ Vgl. Hendricks, Einsatz von städtebaulichen Verträgen, 2006, S. 13.

⁴¹ Haller, Die privatrechtliche Gestaltung öffentlich-rechtlicher Beziehungen, 1986, S. 17.

⁴² Ebd.

3.1 Einheimischenmodelle

Unter den sogenannten „Einheimischenmodellen“ werden kommunale Maßnahmen verstanden, bei denen Städte und Gemeinden Bauland zu günstigeren Preisen als marktüblich an ortsansässige Bewerber vergeben.⁴³

Bei der Vergabe des Baulandes wird das Rangverhältnis der Bewerber dabei von bestimmten Kriterien wie der Ortsansässigkeit, dem Einkommen und u. a. den sozialen Kriterien abhängig gemacht, die zuvor vom Gemeinderat festgelegt werden.⁴⁴ Als Beispiel sind hierzu die Vergabekriterien der Stadt Pfaffenhofen an der Ilm anzuführen.⁴⁵ Auf die zulässige Auswahl und die Wertigkeit der einzelnen Kriterien im Rahmen des Bewerbungsverfahrens wird in Punkt 5.5 genauer eingegangen.

Praktiziert werden die Baulandförderungsmodelle vor allem in stadtnahen Gemeinden, die „insbesondere [in] boomende[n] Ballungsgebiete[n] und landschaftlich besonders attraktive[n] Gegenden wie de[m] Großraum München oder d[em] bayerische[n] Oberland [liegen].“⁴⁶

3.2 Ziele/Zwecke

Die in Gliederungspunkt 3.1 genannten Kommunen erfahren einen steigenden Zuzug der städtischen Bevölkerung sowie anderer auswärtiger Bewerber. Während auswärtige Interessenten einen Zweit- oder Alterswohnsitz suchen, erhoffen sich die „Geflüchteten“ von den Umlagegemeinden und ihren im Vergleich zu den Großstädten moderaten Grundstückspreisen Aussicht auf ein Haus im Grünen. Bestärkt wird die Attraktivität der stadtnahen Gemeinden durch die verbesserten Nahverkehrsstrukturen und durch den Erholungs- und Freizeitfaktor.⁴⁷

In der Folge sind die Kommunen nun mit weiteren Problemen konfrontiert. Zum einen müssen sie der allgemeinen Baulandknappheit, wie in Punkt 2.5 beschrieben, in ihrem Gebiet entgegentreten. Zum anderen tragen sie die Verantwortung, die gemeindlich gewachsene Siedlungsstruktur und Kulturlandschaft nicht durch den Grundstückserwerb Nichteinheimischer dauerhaft zu schädigen.⁴⁸ Anderenfalls würden sich die betroffenen Gemeinden „zu bloßen Schlaf- oder Rolladenorten, in denen faktisch kein gemeindliches Leben mehr stattfindet, entwickeln.“⁴⁹

⁴³ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 15.

⁴⁴ Vgl. ebd., S. 16.

⁴⁵ Vgl. Stadt Pfaffenhofen a. d. Ilm, Richtlinien für die Vergabe [Zugriff am 02.03.2022].

⁴⁶ Klein, Deutsche Einheimischenmodelle, 2017, S. 170.

⁴⁷ Vgl. Roeßing, Einheimischenprivilegierungen und EG-Recht, 2008, S. 107.

⁴⁸ Vgl. Haller, Die privatrechtliche Gestaltung öffentlich-rechtlicher Beziehungen, 1986, S. 62.

⁴⁹ Roeßing, a. a. O., S. 107.

Die Einführung von Einheimischenmodellen verfolgt daher vielfältige (kommunal-)politische, städtebauliche und soziale Ziele.⁵⁰

Die soziale Zielvorstellung betrachtet die Bedürftigkeit der Einheimischen.⁵¹ Diesen ist es nicht möglich, mit den zugezogenen zahlungskräftigeren Städtern um ausgewiesenes Bauland zu konkurrieren. Um der Abwanderung bzw. Verdrängung der einheimischen Bevölkerung durch finanzkräftigere Auswärtige vorzubeugen, zielen die Einheimischenmodelle daher auf die „Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung zu sozialverträglichen Konditionen“⁵² ab. Einheimische sollen dahingehend unterstützt werden, sich in ihrer Heimatgemeinde niederzulassen.⁵³

Gefördert werden soll darüber hinaus das Gefühl der Zusammengehörigkeit als Ausdruck der gemeindlichen Einheit:

„Nur wenn sich die Bürger in ihrer alltäglichen physischen Existenz berühren, aufeinander angewiesen und miteinander verflochten sind, kann sich eine gefühlsmäßige Bindung und letztendlich eine Identifikation mit dem Heimatort entwickeln.“⁵⁴

Dies bekräftigt das kommunalpolitische Ziel der Einheimischenmodelle, „die Zukunfts- und Leistungsfähigkeit der örtlichen Gemeinschaft [zu sichern].“⁵⁵ *Simon* und *Gleich* bringen darüber hinaus zum Ausdruck, dass sich aus der gemeindlichen Baulandausweisung zugunsten der finanzschwächeren Bevölkerung geradewegs eine Notwendigkeit ergibt, „den Erhalt stabiler Bewohnerstrukturen, [...] [die] Aufrechterhaltung eines lebendigen Vereinslebens sowie [...] [die] Gewährleistung eines aktiven Miteinanders“⁵⁶ zu garantieren. Somit bezwecken die Einheimischenmodelle das „Ausbluten“ gerade von ländlichen Gegenden zu verhindern.“⁵⁷

Schließlich unterstützen Baulandförderungsmodelle auch städtebauliche Ziele wie § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB. Daneben sind die bei der Aufstellung der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belange des § 1 Abs. 6 Nr. 2 und Nr. 3 BauGB zu beachten. Diese Vorschriften rechtfertigen jedoch keine ausdrückliche Bevorzugung der ortsansässigen Bevölkerung, da die Auswahlentscheidung unter der Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 GG und Art. 18 SächsVerf im Ermessen der Behörde getroffen wird.⁵⁸ Allerdings können sie in die Vergabekriterien einfließen und so das Vergabeermessen konkretisieren, um „die ‚bewährte‘ Bevölkerungsstruktur zu erhalten.“⁵⁹

⁵⁰ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 21.

⁵¹ Vgl. ebd. S. 22.

⁵² Ebd., S. 15.

⁵³ Vgl. VG München, Beschl. v. 25.11.2003 – M 1 E 03.5151 –, Rn. 26 (Juris).

⁵⁴ Roeßing, Einheimischenprivilegierungen und EG-Recht, 2008, S. 35.

⁵⁵ Huber/Wollenschläger, a. a. O., S. 22.

⁵⁶ Gleich/Simon, Baulandvergabe in der Hochpreislage, 2017, S. 258.

⁵⁷ VG München, Beschl. v. 25.11.2003 – M 1 E 03.5151 –, Rn. 26 (Juris).

⁵⁸ Vgl. VG München, Beschl. v. 27.12.2006 – M 9 E 06.4069 –, Rn. 38 (Juris).

⁵⁹ Ebd., Rn. 45.

3.3 Begriff Einheimischer

Da der Begriff des „Einheimischen“ gesetzlich nicht verankert ist, knüpft die Einheimischeneigenschaft vieler Gemeinden nach *Grziwotz* an eine gewisse Dauer der Ortsansässigkeit im Gemeindegebiet.⁶⁰

Burgi führt zu der Begriffsbestimmung des Einheimischen noch weiter aus, dass als Adressaten der Einheimischenmodelle alle Ortsansässigen, unabhängig von deren Staatsangehörigkeit oder deren soziale bzw. finanzielle Verhältnisse, umfasst werden. Eine Bezugnahme auf die kommunalrechtliche Unterscheidung zwischen den in § 10 SächsGemO aufgeführten Einwohnern und den in § 15 SächsGemO normierten Bürgern findet dabei nicht statt.⁶¹

Allerdings betont *Grziwotz*, dass der innerhalb der Vergabekriterien hinreichend konkretisierte Begriff des Einheimischen diskriminierungsfrei gewählt werden muss.⁶² Er verweist hierbei auf das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV, dessen Nachfolger der Art. 18 AEUV darstellt.⁶³ Nach welchen Maßgaben die kommunalen Vergabekriterien den Einheimischen in zulässiger Weise charakterisieren dürfen, wird ebenfalls in Gliederungspunkt 5.5 erläutert.

3.4 Arten/Erscheinungsformen

Nachfolgend werden die drei Arten bzw. Modelle von Einheimischenmodellen erläutert, „die in der Praxis am weitesten verbreitet sein dürften: das Verkaufs-, das Vertrags- und das Zwischenerwerbsmodell.“⁶⁴ Bei der Wahl des Modells wird danach unterschieden, „ob die Ausweisung als Bauland bereits abgeschlossen ist oder in irgendeiner Weise mit dem Modell verknüpft werden soll.“⁶⁵

3.4.1 Verkaufsmodell

Bei diesem Modell verkauft die Gemeinde oder Stadt auf Grund der durch den Gemeinderat festgelegten Vergabekriterien kommunale Grundstücke an Einheimische.⁶⁶ Wie bereits unter Gliederungspunkt 3.1 erläutert, basiert das Vergabeverfahren dabei auf einer bepunkteten Auswahlentscheidung, wonach der Bewerber, der letztendlich die höchste Gesamtpunktzahl aufweist, den Zuschlag erhält. Die zu veräußernden Flächen liegen hier bereits im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes.⁶⁷

⁶⁰ Vgl. *Grziwotz*, Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht, 2002, S. 199.

⁶¹ Vgl. *Burgi*, Die Legitimität von Einheimischenprivilegierungen im globalen Dorf, 1999, S. 874.

⁶² Vgl. *Grziwotz*, a. a. O., S. 199 f.

⁶³ Vgl. ebd.

⁶⁴ *Huber/Wollenschläger*, Einheimischenmodelle, 2008, S. 15.

⁶⁵ *Burgi*, a. a. O., S. 875.

⁶⁶ Vgl. *Huber/Wollenschläger*, a. a. O., S. 16.

⁶⁷ Vgl. *Burgi*, a. a. O., S. 875.

Das Verkaufsmodell wird von den Gemeinden oder Städten dabei im Rahmen der sogenannten Zwei-Stufen-Theorie vollzogen.⁶⁸ Diese differenziert das Vorgehen der Gemeinde in eine öffentlich-rechtliche erste Stufe – ob ein Interessent im Verfahren eines Einheimischenmodells ein Grundstück zu einem subventionierten Preis erhält – und in eine privatrechtliche zweite Stufe – wie die Vergabe des Baulandes abgewickelt wird.⁶⁹

Die gemeindliche Auswahlentscheidung gründet sich auf den vorher festgelegten Vergabekriterien und stellt einen Verwaltungsakt gemäß § 35 VwVfG dar.⁷⁰ Folglich ist für Streitigkeiten, die eine „(Nicht-)berücksichtigung im Rahmen des sog[enannten] Einheimischenmodells und die Vergabemodalitäten“⁷¹ bemängeln, gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

Vollzogen wird der Bewilligungsbescheid wiederum im Rahmen eines zivilrechtlichen Kaufvertrages nach § 433 BGB.⁷² In diesem münden die zwei übereinstimmenden Willenserklärungen, der Gemeinde und des Grundstücksbewerbers, sodass sich der Bewerber zur Zahlung des subventionierten Kaufpreises gegenüber der Gemeinde verpflichtet. Dass es sich bei den Grundstückskaufverträgen um zivilrechtliche Streitigkeiten handelt, legte auch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 11.02.1993 fest:

„Gegenstand des konkreten Vertrages ist ein Sachverhalt, der die Verschaffung des Eigentums an einem Grundstück betrifft. Diesen Vorgang regelt die Rechtsordnung zivilrechtlich (§§ 433, 313 BGB). Sein Zweck bleibt auch durch die Bestimmung des erwerbsberechtigten Käuferkreises auf die Begründung eines Rechtsverhältnisses auf dem Gebiet des Zivilrechts gerichtet.“⁷³

„Um die Zweckbindung der Grundstücksvergabe – die Deckung des Wohnungsbedarfs Einheimischer – zu sichern, werden im notariellen Kaufvertrag entsprechende Kautelen verankert.“⁷⁴ Neben Bau- und Eigennutzungsverpflichtungen können auch gemeindliche Zustimmungserfordernisse hinsichtlich der Vermietung bzw. Veräußerung des Grundstücks festgelegt werden.⁷⁵ Vertragliche Verstöße rechtfertigen zudem Nachzahlungsverpflichtungen sowie ein Wiederkaufsrecht der Gemeinde.⁷⁶ Zulässig sind jedoch nur angemessene gemeindliche Sicherungsinstrumente sowie vertragliche Bindungen, welche in Gliederungspunkt 4.3.4.2 genauer erläutert werden.

⁶⁸ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 18.

⁶⁹ Vgl. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2020, § 9 Rn. 13.

⁷⁰ Vgl. Huber/Wollenschläger, a. a. O., S. 18.

⁷¹ VG Augsburg, Gerichtsbescheid v. 07.10.2019 – Au 7 K 18.327 –, Rn. 17 (Juris).

⁷² Vgl. Huber/Wollenschläger, a. a. O., S. 18.

⁷³ BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 –, Rn. 25 (Juris).

⁷⁴ Huber/Wollenschläger, a. a. O., S. 17.

⁷⁵ Vgl. ebd.

⁷⁶ Vgl. ebd.

3.4.2 Vertragsmodell

Bei dem Vertragsmodell steuert die Kommune das Verkaufsverhalten eines Privaten, der in Besitz eines unbebaubaren Grundstücks ist.⁷⁷ Hierbei macht die Gemeinde die öffentlich-rechtliche Überplanung des Grundstücks von einer zivilrechtlichen Vereinbarung mit dem Eigentümer abhängig.⁷⁸ Dabei vereinbart die Gemeinde im Vorfeld einer Bauleitplanung, das Grundstück als Bauland auszuweisen,⁷⁹ soweit sich der Private verpflichtet, „das entstehende Bauland für eine bestimmte Zeit nur an Einheimische [(im Sinne des Verkaufsmodells)] zu veräußern oder zu vermieten.“⁸⁰ Anders als beim Zwischenerwerbsmodell erspart sich die Kommune dadurch den kostspieligen Erwerb des betreffenden Grundstücks.⁸¹ Die Verwirklichung zur Einheimischenförderung bewirkt die Kommune durch die Einräumung eines „im Grundbuch dinglich gesicherte[n] Mitentscheidungsrecht[s] in bezug [sic!] auf den künftigen Bodenverkehr [...]“.⁸²

Die zwei bekannten Ausprägungen des Vertragsmodells stellen zum einen das Weilheimer Modell und zum anderen das Traunsteiner Modell dar, wobei ersteres vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 11.02.1993⁸³ als zulässiges Einheimischenmodell qualifiziert wurde. Beide Modelle wurden vom jeweiligen Landratsamt (Landratsamt Weilheim und Landratsamt Traunstein) entwickelt und kommen seit 1973 zur Anwendung.⁸⁴

Bei dem **Weilheimer Modell** schließt die Gemeinde mit dem Grundstückseigentümer vor der Ausweisung seiner Grundstücke als Bauland einen notariell beurkundeten Vertrag. Dieser kommt nach §§ 311 und 311b BGB zustande und bindet den Eigentümer für mindestens zehn Jahre. Vertragsgegenstand ist ein vom Grundstückseigentümer gegenüber der Gemeinde unterbreitetes Kaufangebot. Dieses erfährt zu seiner Sicherung einer nach § 883 Abs. 1 S. 2 BGB rechtlich normierten Vormerkung im Grundbuch. Zum Zeitpunkt der Geltendmachung des Ankaufsrechts wird vereinbart, dass der Kaufpreis des Grundstücks auf 70 % des Verkehrswertes angesetzt wird. Die Höhe des Verkehrswertes legt dabei der Gutachterausschuss des Landratsamtes fest. Zusätzlich zum Grundstückspreis entschädigt die Gemeinde auch vom Grundstückseigentümer errichtete Gebäude.⁸⁵

⁷⁷ Vgl. Burgi, Die Legitimität von Einheimischenprivilegierungen im globalen Dorf, 1999, S. 875.

⁷⁸ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 19.

⁷⁹ Vgl. ebd.

⁸⁰ Ebd., S. 17.

⁸¹ Vgl. Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 58.

⁸² Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 7.

⁸³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 –(Juris).

⁸⁴ Vgl. Beck, a. a. O., S. 7.

⁸⁵ Vgl. ebd. S. 10 f.

Allerdings verpflichtet sich die Gemeinde, von dem ihr unterbreiteten Kaufangebot

„keinen Gebrauch [zu] machen, wenn der [...] [Eigentümer] das Grundstück innerhalb einer Frist von acht Jahren ‚gemäß den für die Gemeinde aufgestellten landesplanerischen Zielen verwende, insbesondere es an jemanden veräußere, dessen Wohnbedarf in der Gemeinde gedeckt werden dürfe‘.“⁸⁶

Insofern gewährt die Gemeinde dem Eigentümer oder seiner Verwandtschaft (Ehepartner, Kinder, Geschwister), das Grundstück eigenständig zu bebauen. Gleichwohl käme auch ein Grundstücksverkauf an die einheimische Bevölkerung im Sinne der festgelegten Vergaberichtlinien in Betracht.⁸⁷

Hinsichtlich des Verkaufspreises nimmt die Kommune allerdings keine Beschränkung vor. Deshalb entsteht eine Art „Sondermarkt“⁸⁸, der von vornherein eine gewisse Preisdämpfung vorsieht, da die interessierten Einheimischen weniger begütert sind als dies von Auswärtigen angenommen werden kann.⁸⁹

Die auf zehn Jahre festgelegte Vertragsbindung geht im Falle der Veräußerung auf den neuen Eigentümer über. Sollte der Eigentümer innerhalb von acht Jahren keine Bebauung vornehmen oder das Grundstück nicht an den vorgesehenen Personenkreis veräußern, kauft die Gemeinde das Grundstück wie vereinbart an.⁹⁰

Auch beim **Traunsteiner Modell** schließt die Gemeinde mit dem Grundstückseigentümer vor der Aufstellung eines Bebauungsplans einen notariell beurkundeten Vertrag, welcher ebenso aus §§ 311 und 311b BGB hervorgeht. Im Gegensatz zum Weilheimer Modell wird jedoch vertraglich vereinbart, dass der Grundstückseigentümer Verfügungs- und Verfügungsgeschäfte seines neu ausgewiesenen Baulandes nur in Abhängigkeit der gemeindlichen, schriftlichen Zustimmung eingehen darf. Dabei wird die Bindung zwar nicht befristet, aber der Verkaufspreis wird vorher festgelegt. Konkret handelt es sich um gewisse befristete Höchstpreise der unerschlossenen Grundstücke, die den eigentlichen Verkehrswert um bis zu 40 % unterschreiten. Somit wird es im Falle des Grundstücksverkaufs auch finanzschwächeren Einheimischen ermöglicht, das unerschlossene Bauland zu erwerben. Sollten die Vorhaben des Grundstückseigentümers folglich „nicht dem örtlichen Bedarf dienen und / oder [...] die festgesetzten Höchstpreise beim Verkauf überschritten werden“⁹¹, kann die Gemeinde durch die Versagung ihrer Zustimmung jene Geschäfte unterbinden.⁹²

⁸⁶ BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 –, Rn. 3 (Juris).

⁸⁷ Vgl. Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 10.

⁸⁸ Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 60 f.

⁸⁹ Vgl. Beck, a. a. O., S. 12.

⁹⁰ Vgl. ebd., S. 11.

⁹¹ Ebd., S. 8.

⁹² Vgl. ebd., S. 7 f.

Zur Einhaltung der Vertragspflichten werden Vertragsstrafen (vgl. § 339 BGB) mit einem bestimmten Mindestbetrag vereinbart. Nach § 1094 BGB erhält die Gemeinde darüber hinaus im Zuge einer Vormerkung ein dinglich gesichertes Vorkaufsrecht. Diese beschriebene Verpflichtung zwischen Grundstückseigentümer und Gemeinde geht im Rahmen des Grundstücksverkaufs auf den neuen Eigentümer über. Über die Jahre wurde diese Form des Einheimischenmodells weiterentwickelt und abgewandelt. Auf die einzelnen Änderungen wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen. Es kann jedoch auf *Becks* Ausführungen verwiesen werden.⁹³

Die vertraglichen Rechtsbeziehungen zwischen dem Grundstückseigentümer und der Kommune sind gleichermaßen wie beim Verkaufsmodell dem Zivilrecht zuzuordnen.⁹⁴

3.4.3 Zwischenerwerbsmodell

Da die Zwischenerwerbsmodelle von sehr vielen Gemeinden genutzt und dahingehend variiert wurden, wird zunächst die klassische Form des Zwischenerwerbsmodells vorgestellt.⁹⁵

Bei diesem „Grundmodell“ erwirbt die Kommune zunächst im Rahmen eines Kaufvertrages „eine zur Bebauung geeignete, im Außenbereich liegende Fläche [zu großen Teilen] [...]“.⁹⁶ In diesem Vertrag verpflichtet sich die Gemeinde, das im Eigentum des Vertragspartners verbleibende Grundstück als Bauland auszuweisen.⁹⁷ Der Kaufvertrag mit dem Grundstückseigentümer enthält dabei ein Rücktrittsrecht, soweit die Gemeinde „innerhalb eines bestimmten Zeitraums kein Baurecht schafft.“⁹⁸ Da der Ankauf zumeist vor der Aufstellung eines Bebauungsplanes sowie ggf. vor der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes vollzogen wird,⁹⁹ ist er aufgrund „der geringen Bauerwartung in der Regel weit unter dem ortsüblichen Rohbaulandpreis [angesetzt].“¹⁰⁰ Somit kann die Gemeinde die im Rahmen einer Bauleitplanung überplanten und erschlossenen Grundstücke zum Zwecke der Einheimischenförderung zu subventionierten Preisen veräußern.

Auch bei diesem Modell nutzt die Gemeinde bei der Grundstücksvergabe die zuvor festgelegten Vergabekriterien.¹⁰¹

⁹³ Vgl. Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 8 f.

⁹⁴ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 19.

⁹⁵ Vgl. Beck, a. a. O. S. 85.

⁹⁶ Ebd.

⁹⁷ Vgl. Mitschang, Städtebaurechtsnovelle 2017, 2018, S. 123.

⁹⁸ Ebd.

⁹⁹ Vgl. Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 47.

¹⁰⁰ Beck, a. a. O., S. 85.

¹⁰¹ Vgl. Pittino, a. a. O., S. 47 f.

Zur Sicherung des Förderzwecks werden auch hier vertragliche Kautelen vereinbart. Neben einem Baugebot innerhalb der nächsten fünf Jahre nach Vertragsabschluss sehen die Klauseln auch gemeindliche Zustimmungsvorbehalte hinsichtlich der Vermietung oder Veräußerung des Grundstücks oder absolute Verfügungsgebote vor. Des Weiteren sichert sich die Gemeinde gegen vertragliche Verstöße durch ein eingeräumtes Wiederkaufsrecht nach § 456 Abs. 1 BGB ab. Durch die Eintragung einer Auflassungsvormerkung im Grundbuch (vgl. § 883 BGB) kann die Gemeinde bereits vor der Ausübung des Wiederkaufsrechts einen schuldrechtlichen Übereignungsanspruch geltend machen. Auch Vertragsstrafen wie Kaufpreisnachzahlungen können vereinbart werden.¹⁰²

Bei der rechtlichen Ausgestaltung der Zwischenerwerbsmodelle ist wie bei den Vertragsmodellen zwischen der öffentlich-rechtlichen Baulandausweisung im Rahmen einer Bauleitplanung und der zivilrechtlichen Vereinbarung zur Übertragung des Baulands an die Gemeinde zu differenzieren. Ausschlaggebend ist der auf den Erwerb von Grundstücken ausgerichtete Vertragsgegenstand, der eine zivilrechtliche Natur des Vertrages begründet.¹⁰³

Wie bereits erwähnt, weisen eine Vielzahl von Kommunen Einheimischenmodelle in Form der Zwischenerwerbsmodelle auf. Neben dem Echinger Modell sind insofern auch das Tölzer und das Stuttgarter Modell anzuführen.¹⁰⁴ Nachfolgend wird aufgrund des vorgegebenen Umfangs nur auf die ersten beiden Modelle Bezug genommen.

Das **Echinger Modell** zeichnet sich dadurch aus, dass der Grundstückseigentümer 25 % der Grundstücksflächen gegen eine geringe Entschädigung an die Gemeinde abtritt, um die Erschließung zu gewährleisten. Die Hälfte der verbleibenden Fläche verkauft der Eigentümer an die Kommune zu Zwecken der Einheimischenförderung, die andere verbleibt in seinem Eigentum.¹⁰⁵

Bei dem **Tölzer Modell** veräußert die Kommune das erworbene und überplante Grundstück nicht an die einheimische Bevölkerung, sondern vergibt dieses im Erbbaurecht.¹⁰⁶ Zur Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge wird auf die Ausführungen zum Einheimischenmodell der Stadt Leipzig in Gliederungspunkt 7.3 verwiesen.

¹⁰² Vgl. Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 88 f.

¹⁰³ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 20.

¹⁰⁴ Vgl. Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 56 f.

¹⁰⁵ Vgl. Beck, a. a. O., S. 92.

¹⁰⁶ Vgl. Pittino, a. a. O., S. 57.

4 Zulässigkeit von Einheimischenmodellen

Nachdem in Kapitel zwei die Thematik der Einheimischenmodelle aufgezeigt wurde, widmet sich dieser Abschnitt der Zulässigkeit von Einheimischenmodellen. Es soll geklärt werden, welche Rechtsgrundlagen das Einführen und Nutzen der Einheimischenmodelle ermöglichen.

4.1 Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde

Das Recht der Gemeinden, Einheimische bei der Baulandausweisung sowie dem Erwerb von Grundstücken zu privilegieren, ist in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verankert und somit Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.¹⁰⁷ Sie berechtigt die Gemeinden, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu näher aus:

„Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft i[m] S[inne] von Art 28 Abs 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und auf sie einen spezifischen Bezug haben, die mithin den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen [...]. In diesem Sinne kann auch die Ortsverbundenheit der Gemeindeeinwohner ein für Bestand und Entwicklung der kommunalen Gemeinschaft bedeutsamer Faktor sein [...].“¹⁰⁸

Da § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB die Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen in eigener Verantwortung verpflichtet, stellt die Bauleitplanung insoweit einen Bestandteil der gemeindlichen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG dar.¹⁰⁹ Dieser Verpflichtung muss nachgekommen werden, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB). Im Rahmen der gemeindlichen Planungshoheit sind dabei insbesondere die Tatbestände des § 1 Abs. 6 BauGB zu berücksichtigen. Die Aufgabe und Pflicht der Gemeinden, Bauland zu Wohnzwecken bereitzustellen und zu schaffen, stellt dabei eine Hauptzielsetzung des Städtebaurechts dar.¹¹⁰ Diese findet ihre rechtliche Verankerung in § 1 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 BauGB.

¹⁰⁷ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 21; vgl. BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 –, Rn. 32 (Juris).

¹⁰⁸ BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127-161. Rn. 32 (Juris).

¹⁰⁹ Vgl. Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 11.

¹¹⁰ Vgl. ebd.

Darüber hinaus sind auch die in § 1 Abs. 6 S. 1 Nr. 3 BauGB genannten sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu beachten. Gemäß dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.02.1993

„werden [damit] zwar keine Bedürfnisse von ‚Einheimischen‘ umschrieben. Sie lassen sich aber einem kommunalpolitischen Ziel zuordnen, das darauf gerichtet ist, die kontinuierliche Entwicklung der Gemeinde unter Anknüpfung an die Ortsverbundenheit der Einwohner zu fördern.“¹¹¹

Insofern können die Kommunen, solange sie auswärtige Interessenten nicht gänzlich vom Baulandmarkt ausschließen, gemeindliche Flächen für die Bindung der einheimischen Bevölkerung vorsehen.¹¹²

4.2 Festsetzungen im Bebauungsplan

Bauplanerische Festsetzungen gewähren keinen Spielraum, den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung nach Wohnbauland im Rahmen von Einheimischenmodellen abzuwickeln.¹¹³ Hierzu bedarf es einer genaueren Betrachtung des § 9 BauGB. Dieser enthält eine abschließende Auflistung der in Bebauungsplänen vorgesehenen Festsetzungen. Um der Abwanderung bzw. Verdrängung einheimischer Bevölkerungsgruppen durch den Zuzug finanzkräftigerer Menschen zu verhindern, könnten die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7, 8 und 9 BauGB einschlägig sein.¹¹⁴

4.2.1 Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB

Im Bebauungsplan können gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB „Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten“, aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden. Diese Vorschrift eignet sich jedoch nicht zur Einheimischenförderung, da sie grundsätzlich keinen sozialen Wohnungsbau bezweckt.¹¹⁵ Sie richtet sich an Vorhaben, „die nach Größe, Ausstattung und städtebaulichen Anforderungen die Voraussetzungen des sozialen Wohnungsbaus erfüllen.“¹¹⁶ Damit stellt sie keine personen-, sondern eine gebäudebezogene Festsetzungsmöglichkeit dar, die ausschließlich die Förderfähigkeit der jeweiligen Wohngebäude berücksichtigt.¹¹⁷ Ob die einzelnen baulichen Vorhaben eine finanzielle Entlastung erfahren, spielt hier keine Rolle.¹¹⁸ Ebenso wenig verpflichtet diese Regelung den Einsatz der Wohnungen in der sozialen Wohnraumförderung.¹¹⁹

¹¹¹ BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 –, Rn. 32 (Juris).

¹¹² Vgl. ebd.

¹¹³ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 23.

¹¹⁴ Vgl. Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 22.

¹¹⁵ Vgl. Ferner in Ferner/Kröniger/Aschke, Baugesetzbuch, 2013, § 9 Rn. 11.

¹¹⁶ Ebd.

¹¹⁷ Vgl. Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch (BauGB), 2013, § 9 Rn. 34.

¹¹⁸ Vgl. ebd.

¹¹⁹ Vgl. Ferner in Ferner/Kröniger/Aschke, a. a. O., § 9 Rn. 11.

4.2.2 Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB kann die Gemeinde im Bebauungsplan einzelne Flächen bestimmen, „auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind [...].“

Diese Festsetzung stellt damit im gesamten Festsetzungskatalog eine Besonderheit dar, da sie die Nutzbarkeit bestimmter Flächen nicht hinsichtlich ihrer abstrakten städtebaulichen Funktion auflistet, sondern hinsichtlich des Wohnbedarfs einzelner Personen.¹²⁰ Von dieser Vorschrift umfasst werden zum Beispiel Studenten, alte Menschen oder Personen mit Einschränkungen, „deren persönliche Lebensumstände besondere Anforderungen an die Art, Ausstattung oder Lage der Wohnung stellen [...].“¹²¹ Es bedarf nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts folglich einer städtebaulich und baulich-strukturellen Begründung dieses besonderen Wohnbedarfs. Ein geringes Einkommen stellt demgegenüber keine Voraussetzung für diese Vorschrift dar. Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB bedürfen daher einer genauen Bezeichnung des begünstigten Personenkreises, nicht jedoch der Nennung einzelner baulicher Besonderheiten.¹²²

Um einer „planerisch induzierten Ghettobildung“¹²³ entgegenzuwirken, beschränkt sich die gemeindliche Ermächtigung auf einzelne Flächen. Da Einheimische gemäß dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.12.1992 vom Adressatenkreis des § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB ausgeschlossen wurden, scheidet eine Einheimischenbindung auch nach dieser Vorschrift aus.¹²⁴

4.2.3 Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB

Diese Regelung ermöglicht der Gemeinde, „de[n] besondere[n] Nutzungszweck von Flächen“ festzulegen (§ 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB).

Als subsidiäre Norm zu den anderen Festsetzungsmöglichkeiten des ersten Absatzes, grenzt sie sich von öffentlichen Flächennutzungen wie Sport- und Spielanlagen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) oder auch von Verkehrsflächen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) für den Gemeinbedarf ab.¹²⁵ Regelungsgegenstand sind daher vorwiegend private Grundstücksflächen, die eine „sondergebietsartige Atypik des Nutzungszwecks [aufweisen] [...] [und eine] allgemein notwendige städtebauliche Erforderlichkeit auslös[en] [ohne Hervorhebungen d. Verf.]“¹²⁶

¹²⁰ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2022, § 9 Rn. 47.

¹²¹ Ferner in Ferner/Kröninger/Aschke, Baugesetzbuch, 2013, § 9 Rn. 12.

¹²² Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.12.1992 – 4 N 2/91 –, Rn. 24, 25, 30 (Juris).

¹²³ Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch (BauGB), 2013, § 9 Rn. 36.

¹²⁴ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.12.1992 – 4 N 2/91 –, Rn. 30 (Juris).

¹²⁵ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, a. a. O., § 9 Rn. 53, 55.

¹²⁶ Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiss, a. a. O., § 9 Rn. 38.

Die Festlegung von besonderen Nutzungszwecken führt im Vergleich zu der Festsetzung von Baugebieten daher zu einer „engeren Begrenzung der zulässigen Nutzung [...]“.¹²⁷ Folglich kann an einem bestimmten Standort nur noch eine einzige zulässige Nutzung vorgeschrieben sein, die im Bebauungsplan aufgelistet ist.

Die städtebauliche Relevanz kann als gegeben angenommen werden, wenn der besondere Nutzungszweck der Fläche „durch einen besonderen, aus der Nutzung anderer Flächen erwachsenden Bedarf [erforderlich wird] [...]“.¹²⁸ Nach § 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB können so beispielsweise Parkhäuser, Tankstellen, Ausflugslokale oder Hotels¹²⁹ sowie Kurhäuser¹³⁰ vorgesehen werden, während Einheimischenmodelle die genannten Anforderungen nicht erfüllen.¹³¹

4.3 Städtebaulicher Vertrag

Die Ziele der Einheimischenförderung können im Zuge von städtebaulichen Verträgen verwirklicht werden.¹³² Diese sind in § 11 BauGB normiert und ermächtigen die Gemeinden in § 11 Abs. 1 S. 1 BauGB zu deren Abschluss. Im Folgenden werden die rechtlichen Grundlagen und Grenzen der städtebaulichen Verträge beleuchtet.

4.3.1 Allgemeines zum städtebaulichen Vertrag

Städtebauliche Verträge stellen „kooperative [vertragliche] Handlungsformen zwischen den Gemeinden und Personen des Privatrechts [zur Erfüllung städtebaulicher Aufgaben dar]“.¹³³ Da es sich um einvernehmliche Regelungen der Vertragspartner handelt, grenzen sie sich von der typischen hoheitlichen Handlungsform des Verwaltungsaktes ab.¹³⁴ Neben dem Schriftformerfordernis des § 11 Abs. 3 BauGB ist auch die Vertretungsbefugnis der Gemeinden in § 51 Abs. 1 S. 2 SächsGemO zu beachten.

¹²⁷ Jäde in Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch (BauGB), 2013, § 9 Rn. 38.

¹²⁸ Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 25.

¹²⁹ Vgl. Jarass/Kment, Baugesetzbuch, 2017, § 9 Rn. 57.

¹³⁰ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2022, § 9 Rn. 52.

¹³¹ Vgl. Pittino, a. a. O., S. 25.

¹³² Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 23.

¹³³ Hendricks, Einsatz von städtebaulichen Verträgen, 2006, S. 16.

¹³⁴ Vgl. Dirnberger in Jäde/Dirnberger/Weiss, a. a. O., § 11 Rn. 1 f.

4.3.2 Novellierung des § 11 BauGB

Infolge der geglückten Einigung der Europäischen Kommission, der Bayerischen Staatsregierung und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Februar 2017 über die Ausarbeitung zulässiger Kautelen für Einheimischenmodelle wurde nicht nur das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingestellt.¹³⁵ Auch § 11 BauGB erfuhr im Rahmen der Städtebaurechtsnovelle 2017 eine Ergänzung.¹³⁶ Seither kann nun auch „der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung“ Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB).

Der Gesetzgeber verankerte damit die Zulässigkeit und den Zweck der Einheimischenmodelle, die „bei europarechtskonformer Ausgestaltung dem Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung dienen.“¹³⁷ Die in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB aufgeführten möglichen Vertragsinhalte werden dabei als Zielbindungs- oder auch als Baurealisierungsverträge bezeichnet,¹³⁸ da sie „die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele“ bezwecken (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB). Zu dem Formerfordernis sowie den zu beachtenden Vertretungsregelungen der Gemeinden tritt bei Einheimischenmodellen die Beurkundungspflicht hinzu.¹³⁹ Der „Wille der Parteien“¹⁴⁰ ist beurkundungspflichtig, wenn es sich im Rahmen einer städtebaulichen Verpflichtung um den Grundstückserwerb oder dessen Veräußerung handelt. Auch grundstücksgleiche Rechte oder Erbbaurechte gemäß § 311b BGB und § 11 Abs. 2 ErbbauRG benötigen zur Vermeidung der vertraglichen Unwirksamkeit einer Beurkundung.¹⁴¹

4.3.3 Rechtscharakter

Im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Vertrag, dessen Begrifflichkeit die Rechtsnatur des Vertrages dem öffentlichen Recht zuordnet, bezieht sich der Begriff des „städtebaulichen Vertrages“ allein auf den Vertragsinhalt bzw. die Zweckbestimmung.¹⁴² Daher richtet sich der Rechtscharakter eines städtebaulichen Vertrags nach dem konkreten Vertragsgegenstand und -zweck.¹⁴³

¹³⁵ Vgl. Mitschang, Städtebaurechtsnovelle 2017, 2018, S. 23

¹³⁶ Vgl. ebd.

¹³⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11439, 2017, S. 20 [Zugriff am 20.02.2022].

¹³⁸ Vgl. Hendricks, Einsatz von städtebaulichen Verträgen, 2006, S. 17, 61.

¹³⁹ Vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2022, § 11 Rn. 84.

¹⁴⁰ Ebd.

¹⁴¹ Vgl. ebd.

¹⁴² Vgl. Dirnberger in Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch (BauGB), 2013, § 11 Rn. 4.

¹⁴³ Vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, a. a. O., § 11 Rn. 9.

Die Entscheidung über die Einordnung der Baulandförderungsmodelle ist umstritten und nicht verallgemeinerbar.¹⁴⁴ Während der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 11.04.1990 die Einheimischenmodelle einheitlich als öffentlich-rechtlich qualifizierte,¹⁴⁵ beanstandete das Bundesverwaltungsgericht diese Entscheidung am 11.02.1993¹⁴⁶. Am Beispiel des zugrunde liegenden Weilheimer Modells subsumierte das Gericht, dass sich die städtebaulichen Erwägungsmotive dem überwiegend zivilrechtlichen Regelungsgegenstand (Kaufvertrag hinsichtlich des Grundstückserwerbs) unterordnen. In diesem Zusammenhang wurde auch betont, dass die Rechtsnatur eines städtebaulichen Vertrages immer im Einzelfall zu bestimmen ist.¹⁴⁷

4.3.4 Grenzen städtebaulicher Verträge

Städtebauliche Verträge werden in ihrer Ausgestaltung durch mehrere Ge- und Verbote beschränkt.¹⁴⁸ Diese sind insbesondere in § 11 Abs. 2 BauGB aufgeführt und werden nachfolgend aufgelistet und thematisiert.

4.3.4.1 Vorrang des Gesetzes

Begrenzt werden die städtebaulichen Verträge auf die in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-5 BauGB genannten Rechtfertigungsgründe zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben.¹⁴⁹

Überschreiten die vertraglichen Vereinbarungen diesen Katalog, müssen die Vertragspartner im Rahmen ihrer Vertrags- und Dispositionsfreiheit etwaige Vertragsformverbote und -inhaltsgebote beachten. Verträge öffentlich-rechtlicher Natur verpflichtet § 54 S. 1 VwVfG zur Einhaltung des Gesetzesvorrangs. Die Tatsache, dass auch privatrechtliche städtebauliche Verträge den zivilrechtlichen Vorschriften entsprechen müssen, ergibt sich aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG normierten Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Da § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB die Schließung städtebaulicher Verträge im Rahmen von Einheimischenmodellen ausdrücklich vorsieht, müssen auch deren vertragliche Vereinbarungen den Gesetzen entsprechen.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Vgl. Hendricks, Einsatz von städtebaulichen Verträgen, 2006, S. 23.

¹⁴⁵ Vgl. BayVGh, Urt. v. 11.04.1990 – 1 B 85 A.1480 –, Rn. 43.(Juris).

¹⁴⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 –, Rn. 25 (Juris).

¹⁴⁷ Vgl. ebd.

¹⁴⁸ Vgl. Dirnberger in Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch (BauGB), 2013, § 11 Rn. 81.

¹⁴⁹ Vgl. ebd.

¹⁵⁰ Vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2022, § 11 Rn. 2, 72.

4.3.4.2 Angemessenheitsgebot

Eine weitere Schranke stellt das in § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB verankerte Angemessenheitsgebot dar. Hiernach müssen „die vereinbarten Leistungen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen [...]“¹⁵¹ Konkretisiert wurde dieses Gebot durch das Bundesverwaltungsgericht:

„Das Gebot der Angemessenheit verlangt, dass bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs die Gegenleistung des Vertragspartners der Behörde nicht außer Verhältnis zu dem wirtschaftlichen Wert der von der Behörde zu erbringenden Leistung stehen darf und dass auch sonst keine Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass die Gegenleistung eine unzumutbare Belastung bedeutet [...]“¹⁵²

Dies setzt die Verhältnismäßigkeit zwischen Leistung und Gegenleistung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages voraus und soll den Privaten vor einem Machtmissbrauch des gemeindlichen Vertragspartners bewahren.¹⁵³ Ob eine vertragliche Überschreitung der Angemessenheit vorliegt, muss im Einzelfall geprüft werden. Dabei bedarf es einer Gesamtbetrachtung der getroffenen städtebaulichen Vereinbarungen.¹⁵⁴

Im konkreten Fall bedeutet dies für die Einheimischenmodelle, dass der gemeindliche Kaufpreis eines unbebauten Grundstücks zum Zwecke der Einheimischenbindung immer der Höhe des Verkehrswertes zum jeweiligen Zeitpunkt des Kaufvertragsabschlusses entsprechen muss.¹⁵⁵ Bei den Zwischenerwerbsmodellen hängt die Angemessenheit insofern von dem von der Gemeinde zu zahlenden Preis für die jeweilige Grundstücksfläche und der im Zuge der Überplanung des Grundstücks vorgesehenen Verkehrswertsteigerung ab. Als Beispiel ist hier das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg anzuführen, bei dem eine Gemeinde die Überplanung eines Gewerbegebietes davon abhängig machte, dass die Eigentümer mehr als 70 % ihrer noch unbebauten Flächen an die Gemeinde abtreten.¹⁵⁶ Dieses praktizierte Zwischenerwerbsmodell wurde als unangemessen und damit für unzulässig erklärt.

Eine in § 11 Abs. 2 S. 3 BauGB vorgesehene gemeindliche Eigenbeteiligung muss nicht zwangsläufig erforderlich sein.¹⁵⁷ Sollte die Angemessenheit des Vertrages allerdings von einer finanziellen Beteiligung der Gemeinde abhängen, sieht der Gesetzgeber im Umkehrschluss zwingend eine Eigenbeteiligung vor.¹⁵⁸ Auf die einzelnen Arten der Kostenbeteiligung wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

¹⁵¹ Dirnberger in Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch (BauGB), 2013, § 11 Rn. 86.

¹⁵² BVerwG, Beschl. v. 20.11.2012 – 4 B 7/12 –, Rn. 5 (Juris).

¹⁵³ Vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2022, § 11 Rn. 75.

¹⁵⁴ Vgl. Dirnberger in Jäde/Dirnberger/Weiss, a. a. O., § 11 Rn. 86.

¹⁵⁵ Vgl. ebd., § 11 Rn. 88.

¹⁵⁶ Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 21.07.1999 – 1 K 4974/97 –, (Juris).

¹⁵⁷ Vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, a. a. O., § 11 Rn. 75.

¹⁵⁸ Vgl. ebd.

Da die Gemeinden im Zuge der Einheimischenmodelle die Grundstücke unterhalb des Verkehrswertes anbieten, gelten vertragliche Absicherungen wie ein gemeindliches Wiederkaufsrecht oder ein vertraglich festgelegtes Zustimmungserfordernis mit auferlegten Nachzahlungspflichten bei etwaigen Verletzungen als angemessene Vertragsbestandteile.¹⁵⁹ Auch die Vereinbarung von Bau- oder Eigennutzungsverpflichtungen haben sich als Sicherungsinstrumente bewährt.¹⁶⁰ Die Angemessenheit vertraglicher Bindungen richtet sich auch nach dem im Einzelfall gewährten Preisnachlass.¹⁶¹ So rechtfertigt eine Kaufpreisverbilligung von 20 % ein auf 20 Jahre befristetes Wiederkaufsrecht der Gemeinde.¹⁶² Bindungen, die über 30 Jahre hinausgehen, gelten nur dann als angemessen, „wenn dem Erwerber ein besonders hoher Preisnachlass gewährt wurde oder sonst außergewöhnliche Umstände vorliegen, die eine derart lange Bindung des Erwerbers rechtfertigen.“¹⁶³

Auch der mit Urteil vom 20.04.2018 beschiedene städtebauliche Vertrag verstößt gegen das Angemessenheitsgebot, da er neben dem Grundstücksverkauf zum Verkehrswert eine Regelung vorsah, „die dem Erwerber eine von einer Verkehrswertsteigerung des Grundstücks unabhängige Zuzahlung bei dessen Weiterverkauf innerhalb von acht Jahren nach Errichtung des Eigenheims auferlegt[e] [...]“.¹⁶⁴

4.3.4.3 Koppelungsverbot

Städtebauliche Verträge, die abgeschlossen wurden, obwohl der Vertragspartner einen Anspruch auf die von der Gemeinde zu erbringende Leistung besitzt, sind ebenso unzulässig wie vereinbarte Gegenleistungen, die einem Verwaltungsakt als zulässige Nebenbestimmung nach § 36 Abs. 1 VwVfG zugrunde liegen könnten. Solche Ausprägungen fallen unter das in § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB bzw. § 56 Abs. 2 VwVfG normierte sogenannte Koppelungsverbot, welches als wichtigste rechtliche Schranke städtebaulicher Verträge verstanden wird. Dieses billigt städtebauliche Verträge im Rahmen von Einheimischenmodellen, da diese gemäß dem Wortlaut „kann“ (§ 11 Abs. 1 S. 1 BauGB) im Ermessen der Behörde liegen.¹⁶⁵

§ 11 Abs. 2 S. 2 BauGB verlangt darüber hinaus einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung.¹⁶⁶ Die Bauleitplanung der Gemeinde stellt dabei die Leistung dar.¹⁶⁷

¹⁵⁹ Vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2022, § 11 Rn. 78.

¹⁶⁰ Vgl. Gleich/Simon, Baulandvergabe in der Hochpreislage, 2017, S. 264.

¹⁶¹ Vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, a. a. O., § 11 Rn. 78.

¹⁶² Vgl. BGH, Urt. v. 15.02.2019 – V ZR 77/18 –, Rn. 20 (Juris).

¹⁶³ Ebd., Rn. 15.

¹⁶⁴ BGH, Urt. v. 20.04.2018 – V ZR 169/17 –, Leitsatz (Juris).

¹⁶⁵ Vgl. Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, a. a. O., § 11 Rn. 73.

¹⁶⁶ Vgl. ebd., § 11 Rn. 74.

¹⁶⁷ Vgl. Dirnberger in Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch (BauGB), 2013, § 11 Rn. 90.

Es ermangelt einem Vertrag am inneren Sachzusammenhang, soweit mit dem Austausch der Leistungen unterschiedliche Interessen verfolgt werden.¹⁶⁸ Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn „die Baugebietsausweisung mit einer planerisch damit nicht zusammenhängenden Leistung [...] verknüpft [wird].“¹⁶⁹ Bezugnehmend auf die Einheimischenmodelle ist hier ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs anzuführen, bei dem die Gemeinde von den Einheimischen als Gegenleistung für die Ausweisung von Bauland eine Zahlung zur Finanzierung eines anderen Baulandförderungsmodells vorsah.¹⁷⁰

Kann kein innerer Sachzusammenhang festgestellt werden, bewirken derartige, gegen das Koppelungsverbot verstoßende, unzulässige Gegenleistungen gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG die Nichtigkeit öffentlich-rechtlicher städtebaulicher Verträge.¹⁷¹ Für zivilrechtliche städtebauliche Verträge kann sich die Nichtigkeit ergänzend aus § 134 BGB ergeben.¹⁷²

4.3.4.4 Verbot planerischer Vorwegbindung

Das „Verbot planerischer Vorwegbindung“¹⁷³ findet sich in § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB. Hier nach besteht auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen kein Anspruch. Betrachtet man neben § 1 Abs. 3 S. 2 noch § 1 Abs. 8 BauGB, kann für die Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen ebenso wenig ein Anspruch begründet werden. Derartige vertragliche Verstöße sind nach § 59 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 134 BGB nichtig.¹⁷⁴

Die im Rahmen von Vertrags- und Zwischenerwerbsmodellen typische gemeindliche Vorgehensweise, die Baulandausweisung bestimmter Grundstücke von vertraglichen Abreden zur Einheimischenförderung abhängig zu machen, wurde als zulässig angesehen.¹⁷⁵ Derartige städtebauliche Verträge stellen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts keine „sog[enannten] planersetzen[n]e[n] Verträge [dar], die an die Stelle von Bauleitplänen treten“¹⁷⁶ und eine Nichtigkeit der Verträge hervorrufen. Vielmehr handle es sich um Verträge, „die die Gemeinde zur Flankierung ihrer Bauleitplanung abschließe.“¹⁷⁷

¹⁶⁸ Vgl. Dirnberger in Jäde/Dirnberger/Weiss, Baugesetzbuch (BauGB), 2013, § 11 Rn. 92.

¹⁶⁹ BayVGH, Urt. v. 12.05.2004 – 20 N 04.329 –, Leitsatz (Juris).

¹⁷⁰ Vgl. BayVGH, Beschl. v. 15.10.2008 – 15 ZB 08.1209 –, Rn. 15 (Juris).

¹⁷¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.05.2000 – 4 C 4/99 –, 1. Leitsatz (Juris).

¹⁷² Vgl. Hendricks, Einsatz von städtebaulichen Verträgen, 2006, S. 35.

¹⁷³ Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2022, § 11 Rn. 72.

¹⁷⁴ Vgl. ebd.

¹⁷⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 –, Rn. 2, 12 (Juris).

¹⁷⁶ Ebd.

¹⁷⁷ Ebd.

4.4 Erforderliche Ermächtigungen

Die gesetzliche Ermächtigung zur Durchführung von Einheimischenmodellen ergibt sich folglich aus zwei Rechtsquellen. Einerseits berechtigt § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB zum Abschluss städtebaulicher Verträge im Rahmen der Baulandförderung. Andererseits rechtfertigt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG derartige gemeindliche Handlungen.

5 Anforderungen an die Vergabekriterien

Auch die vom Gemeinderat zur Vergabe von Grundstücken an die einheimische Bevölkerung aufgestellten Vergabekriterien unterliegen gesetzlicher Vorbehalte.¹⁷⁸ Bevor die zu beachtenden Normen konkretisiert werden, erfolgt eine kurze Erläuterung zur Rechtsmaterie der Vergabekriterien.

5.1 Vergabekriterien

Die im Rahmen von Einheimischenmodellen konzipierten Kriterien stellen Verwaltungsvorschriften dar.¹⁷⁹ Dabei handelt es sich um „abstrakt-generelle Regelungen des verwaltungsinternen Bereichs.“¹⁸⁰ Sie sollen ein einheitliches Verwaltungshandeln bezwecken und werden daher üblicherweise von einer vorgesetzten Behörde oder einem vorgesetzten Verwaltungsbediensteten an die jeweils nachgeordnete Verwaltungseinheit bzw. an die unterstellten Mitarbeiter gewandt.¹⁸¹ Ihre Regelungswirkung erstreckt sich somit auf den „Binnenbereich der Verwaltung.“¹⁸² Folglich haben sie anders als beispielsweise Rechtsnormen keine unmittelbare Außenwirkung.¹⁸³

Allerdings besteht im Rahmen des Grundsatzes der Selbstbindung der Verwaltung die Möglichkeit, über den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG) eine mittelbare Außenwirkung zu erzielen. Um einen Anspruch auf Gleichbehandlung geltend zu machen, bedarf es dabei wenigstens eines vorangegangenen gleichwertigen Falls. Dies liegt daran, dass die regelmäßige Anwendung der Verwaltungsvorschriften die Verwaltung bindet, grundsätzlich gleiche Fälle gleich zu behandeln und grundsätzlich ungleiche Fälle ungleich.¹⁸⁴ Letztlich ist jedoch „die tatsächliche Verwaltungspraxis“¹⁸⁵ und nicht die inhaltliche Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften entscheidend für die Beurteilung einzelner Sachverhalte.

¹⁷⁸ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 27.

¹⁷⁹ Vgl. ebd., S. 26.

¹⁸⁰ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2020, § 24 Rn. 1.

¹⁸¹ Vgl. ebd.

¹⁸² Will, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2022, S. 249.

¹⁸³ Vgl. Schröder/Storr, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2021, Rn. 103, S. 72.

¹⁸⁴ Vgl. ebd., Rn. 105, S. 73 f.

¹⁸⁵ Ebd.

Bei den Vergabekriterien der Baulandförderungsmodelle ist auch von ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften die Rede, die das Ermessen der Verwaltung dem Wortlaut nach „lenken“ sollen.¹⁸⁶ Sie legen fest, „in welcher Weise“¹⁸⁷ das behördliche Ermessen genutzt werden soll.

5.2 Kein Verstoß gegen grundgesetzliche Festlegungen

Da die Vergabekriterien als Verwaltungsvorschriften unter allen anderen Normen stehen, müssen sie mit höherrangigem Recht vereinbar sein. Insofern sind die grundgesetzlichen Vorschriften in Bezug auf die aufgestellten Vergabekriterien zu prüfen. Der Vorrang des Gesetzes ist gemäß Art. 20 Abs. 3 GG auch bei der Aufstellung der Auswahlkriterien zu wahren, weshalb sich die Frage stellt, inwiefern die Kriterien der Einheimischenmodelle mit dem Grundgesetz vereinbar sind.¹⁸⁸

5.2.1 Freizügigkeitsrecht

Das Freizügigkeitsrecht ist in Art. 11 GG normiert. Es gewährleistet nach Abs. 1 allen Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG die Freizügigkeit im Bundesgebiet.¹⁸⁹ Im Konkreten wird darunter verstanden, „an jedem Orte [sic!] innerhalb des Bundesgebiets Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen [...] [und] auch zu diesem Zweck in das Bundesgebiet einzureisen [...]“¹⁹⁰ Dies umfasst sowohl den Umzug in ein anderes Bundesland als auch den Wechsel der Heimatgemeinde.¹⁹¹

In Art. 11 Abs. 1 GG ist allerdings neben dem persönlichen auch das wirtschaftliche Freizügigkeitsrecht verankert.¹⁹² Die wirtschaftliche Freizügigkeit verlangt die „Gleichbehandlung des Zuziehenden mit den Einheimischen hinsichtlich der Berufsausübung und – was [...] [insbesondere für die Anwendung der Einheimischenmodelle] relevant ist – des Grunderwerbs.“¹⁹³

Auch das Recht auf Heimat findet sich in diesem Grundrecht.¹⁹⁴ Dieses ist Ausdruck der negativen Freizügigkeit, an einem Ort, an dem ein Daueraufenthalt möglich ist, für längere Zeit zu verbleiben.¹⁹⁵ Gemäß Art. 11 Abs. 2 GG kann dieses Grundrecht gesetzlich beschränkt werden. In Art. 17a Abs. 2 GG findet sich eine zusätzliche Schranke.¹⁹⁶

¹⁸⁶ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 26.

¹⁸⁷ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2020, § 24 Rn. 13.

¹⁸⁸ Vgl. Huber/Wollenschläger, a. a. O., S. 27.

¹⁸⁹ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, 2020, Art. 11 Rn. 6.

¹⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 07.05.1953 – 1 BvL 104/52 –, BVerfGE 2, 266-286, Rn. 23 (Juris).

¹⁹¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.07.1958 – 1 BvL 1/52 –, BVerfGE 8, 95-98, Rn. 13 (Juris).

¹⁹² Vgl. Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 69.

¹⁹³ Pittino, Einheimischenmodelle, 2000, S. 184.

¹⁹⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08 –, BVerfGE 134, 242-357, Rn. 46 (Juris).

¹⁹⁵ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, a. a. O., Art. 11 Rn. 11 f.

¹⁹⁶ Vgl. ebd., Art. 11 Rn. 18.

Fraglich ist, ob die Privilegierung von Einheimischen beim Grundstückserwerb einen unzulässigen Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG darstellt. Laut Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts mit Urteil vom 11.02.1993 „gewährleistet [das Grundrecht] nicht eine bestimmte Art und Weise der Wohnsitznahme.“¹⁹⁷ Das Gericht führte hierzu aus, dass zwischen der Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechts und dem Eigentumserwerb keine Abhängigkeit bestehe, wenngleich Einheimischenmodelle „die Entscheidung von Personen, sich in einem bestimmten Ort anzusiedeln, beeinflussen [...]“.¹⁹⁸

Ein Eingriff dieses Grundrechts könne allenfalls dann angenommen werden, wenn beim Grundstückserwerb und bei der Ausweisung von Bauland im Zuge eines solchen Modells „[a]uswärtigen [Interessenten] praktisch die Möglichkeit [genommen würde] [...], in die Gemeinde [zu ziehen]“.¹⁹⁹ Soweit finanzkräftige Bewerber keinen Baugrund eines Bauförderungsmodells erhalten, gewähren darüber hinaus Mietwohnungen oder der Erwerb von Grundstücken im Innenbereich (zu normalen Marktbedingungen) Möglichkeiten der Niederlassung in der jeweiligen Gemeinde.²⁰⁰ Sollte die Kommune allerdings ausschließlich Wohnungen und Bauland an die einheimische, finanzschwächere Bevölkerung vergeben, wäre ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG somit anzunehmen.

5.2.2 Allgemeine Handlungsfreiheit

Die allgemeine Handlungsfreiheit, geregelt in Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 15 SächsVerf, gewährleistet „die umfassende Freiheit, zu tun und zu lassen, was man will [...]“²⁰¹. Als allgemeines Freiheitsrecht zielt sie darauf ab, den Grundrechtsträger vor staatlichen Freiheitsbeschränkungen zu schützen.²⁰² Sie stellt ein Auffanggrundrecht dar, weshalb sie nur subsidiär zu den spezielleren Grundrechten wie Art. 11 Abs. 1 GG geprüft wird. Da die vorangegangene Prüfung hinsichtlich des Eingriffs der Einheimischenmodelle in den Freiheitsgrundsatz (Art. 11 Abs. 1 GG) erfolglos blieb, kann damit ebenso eine Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit ausgeschlossen werden.²⁰³

¹⁹⁷ BVerwG, Urt. v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 –, Rn. 33 (Juris).

¹⁹⁸ Ebd.

¹⁹⁹ BayVGH, Urt. v. 11.04.1990 – 1 B 85 A.1480 –, Rn. 60 (Juris).

²⁰⁰ Vgl. Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 69.

²⁰¹ Murswiek/Rixen in Sachs, Grundgesetz Kommentar, 2018, Art. 2 Rn. 10.

²⁰² Vgl. ebd.

²⁰³ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 29.

5.2.3 Eigentumsgarantie

Das Eigentum wird gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 31 Abs. 1 S. 1 SächsVerf gewährleistet. Damit handelt es sich bei der sogenannten Eigentumsgarantie um ein weiteres Grundrecht, das den Schutz des erworbenen Eigentums bezweckt.²⁰⁴ Als Wesensmerkmale des Eigentums führt *Gröpl* die Privatnützigkeit, die Verfügungsbefugnis sowie die Rechtsnachfolgarantie an.²⁰⁵ Die Bezeichnung des Art. 14 GG als „Eigentumsrecht oder -freiheit“ wäre seiner Auffassung nach jedoch unzutreffend, da „weder [...] ein (einzelnes) Eigentumsrecht oder [...] ein Rechtsgut noch [...] die Freiheit, Eigentum erwerben zu können [gewährleistet wird] [...]“.²⁰⁶ Gleichzeitig wird auch das Privateigentum als Rechtsinstitut geschützt.²⁰⁷

Die mit dem Abschluss vertraglicher Einheimischenmodelle eingegangenen Bindungen und Beschränkungen in der weiteren Verfügung der Grundstücke zur Einheimischenförderung könnten einen Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie verkörpern. Diesbezüglich müssen jedoch die einzelnen Vergabemodelle differenziert betrachtet werden.

Da das Verkaufsmodell allein Grundstücke umfasst, die sich im Eigentum der Gemeinde befinden und erst im Zuge der Grundstückspolitik an Ortsansässige verkauft werden sollen, scheidet ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit potentieller Bewerber aus.²⁰⁸

Um die Frage nach der Vereinbarkeit der unter Gliederungspunkt 3.4.2 beschriebenen Vertragsmodelle mit der Eigentumsgarantie zu beantworten, hinterfragte *Beck* einerseits den freiwilligen Verzicht des Grundrechtsschutzes der Grundstückseigentümer und andererseits eine grundsätzliche Vereinbarkeit mit der grundgesetzlichen Garantie. Im Ergebnis kann ein Grundstückseigentümer auf bestimmte Schutzwirkungen des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG vertraglich verzichten, da dieses Grundrecht disponibel ist. Allerdings darf der Grundrechtsträger nicht gänzlich auf sein normiertes Recht verzichten. Die städtebaulichen Verträge müssen insoweit formelle und inhaltliche Anforderungen erfüllen. Im Konkreten sind die hinzunehmenden Nutzungsbeschränkungen der Grundstücke sowie die Dauer der Vertragsbindung schriftlich niederzulegen.²⁰⁹

²⁰⁴ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, 2020, Art. 14 Rn. 6.

²⁰⁵ Vgl. ebd., Art. 14 Rn. 18-21.

²⁰⁶ Ebd., Art. 14 Rn. 6.

²⁰⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64 –, BVerfGE 24, 367-424, Rn. 81 (Juris).

²⁰⁸ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 30.

²⁰⁹ Vgl. Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 76-81.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Vereinbarkeit der Vertragsmodelle verweist *Beck* auf die Schranke der Sozialbindung in Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 31 Abs. 2 S. 2 Sächs-Verf.²¹⁰ Hiernach „umfaßt [sic!] [die Sozialbindung] das Gebot der Rücksichtnahme auf die Belange der Allgemeinheit und der Mitbürger.“²¹¹ Der sozialen Komponente käme in Bezug auf das Bodeneigentum daher eine hohe Bedeutung zu. Allerdings dürften die sozialen Gesichtspunkte die Eigentumsfreiheit nur teilweise beschränken. Soweit die vertragliche Bindungsfrist zur gemeindlichen Zielerreichung auf ein angemessenes Maß (bis zu 15 Jahren) begrenzt wird und der Kaufpreis im Falle des Ankauf- bzw. Vorkaufrechts der Gemeinde vorher auf 70 % des Verkehrswertes bzw. auf einen bestimmten Höchstpreis festgelegt wird, „unterliegt der Grundbesitz der Vertragspartner der Gemeinde der Sozialbindung.“²¹² *Beck* verweist an dieser Stelle auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts mit Urteil vom 11.02.1993.²¹³ Was das Angemessenheitskriterium betrifft, kann insofern auf die Ausführungen in Punkt 4.3.4.2 hingewiesen werden.

Die Zwischenerwerbsmodelle konnten in Gliederungspunkt 3.4.3 in eine zweistufige gemeindliche Vorgehensweise differenziert werden. Dabei kann der ihnen innewohnende bloße Grundstücksübergang bzw. Erwerbsübergang nicht als Eingriff in die Eigentums-
garantie der gemeindlichen Vertragspartner nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 31 Abs. 1 S. 1 SächsVerf geltend gemacht werden. Einzig und allein der Wertezuwachs, den das vorher unbebaute Grundstück durch die gemeindliche Baulandausweisung erfährt, könnte eine Beeinträchtigung des ursprünglichen Grundstücksbesitzers darstellen.²¹⁴

Allerdings erfasst die Bestandsgarantie laut Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „bei einer ausgeübten Grundstücksnutzung [ausschließlich] den rechtlichen und tatsächlichen Zustand, der im Zeitpunkt der hoheitlichen Maßnahme besteht [...]“²¹⁵ Somit „kommen [...] als durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte vermögenswerte Rechte nur die konkret bestehenden Bebauungsbefugnisse [...], mithin die durch das einfache Recht zugelassene Bebaubarkeit in Betracht.“²¹⁶ Künftige planungsbedingte Wertezuwächse fallen daher nicht in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie.²¹⁷

²¹⁰ Vgl. *Beck*, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 78.

²¹¹ Ebd.

²¹² Ebd., S. 80 f.

²¹³ Vgl. ebd., S. 80 f.

²¹⁴ Vgl. *Pittino*, Einheimischenmodelle, 2000, S. 198.

²¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78 –, BVerfGE 58, 300-353, Rn. 192 (Juris).

²¹⁶ *Pittino*, a. a. O., S. 202.

²¹⁷ Vgl. ebd.

5.2.4 Besonderer Gleichheitssatz

Art. 3 Abs. 3 GG sowie Art. 18 Abs. 3 SächsVerf normieren besondere Diskriminierungsverbote und ergänzen damit den Schutzbereich des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf um spezielle Gleichheitssätze.²¹⁸ Der Gesetzgeber untersagt hierin etwaige Benachteiligungen personeller Eigenschaften aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Heimat und Herkunft oder des Glaubens. Als *lex specialis* zu Art. 3 Abs. 1 GG muss sich die Prüfung einer Grundrechtseinschränkung daher zunächst auf die Untersuchung des Art. 3 Abs. 3 GG beschränken.²¹⁹

Gerade die durch die ausgearbeiteten Vergabekriterien bezweckte Privilegierung von Einheimischen könnte einen Verstoß gegen den besonderen Gleichheitssatz darstellen. Zu prüfen ist daher, inwiefern die Einheimischeneigenschaft die Differenzierungskriterien „Heimat“ und „Herkunft“ ortsfremder Bewerber beschränkt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts beziehe sich der Heimatbegriff „auf die örtliche Herkunft nach Geburt oder Ansässigkeit, der Begriff ‚Herkunft‘ darüber hinaus auf die ständisch-soziale Abstammung und Verwurzelung.“²²⁰ Folglich käme im Rahmen eines Einheimischenmodells nur ein Verstoß gegen die personelle Eigenschaft der Heimat in Frage, da auf die sogenannte „Klassenzugehörigkeit“ kein Bezug genommen wird.²²¹

Allerdings, so argumentiert *Burgi*, gehe es bei dem Differenzierungskriterium der Heimat „um mehr als nur um [die in den Vergabekriterien geforderte] Ortsansässigkeit [der Bauwerber], nämlich um ein Geprägtsein, das typischerweise während der Kindheits- und Jugendjahre erfolgt.“²²² Ergänzt wird diese Auffassung durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof.²²³ Demnach gründe sich die Zielsetzung der gemeindlichen Einheimischenmodelle nicht vorrangig auf der Ortsansässigkeit der Interessenten, sondern vielmehr auf der Ausgleichsmöglichkeit, den wirtschaftlich und sozial schwächer gestellten Einheimischen den Erwerb eines Grundstücks zu ermöglichen.²²⁴ Insofern kann ein Eingriff in den besonderen Gleichheitssatz ausgeschlossen werden.

²¹⁸ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, 2020, Art. 3 Rn. 1 f., 83.

²¹⁹ Vgl. Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 71.

²²⁰ BVerfG, Beschl. v. 25. Mai 1956 – 1 BvR 83/56 –, BVerfGE 5, 17-22, Rn. 14 (Juris).

²²¹ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 30.

²²² Burgi, Die Legitimität von Einheimischenprivilegierungen im globalen Dorf, 1999, S. 878.

²²³ Vgl. BayVGH, Urt. v. 22.12.1998 – 1 B 94.3288 – (Juris).

²²⁴ Vgl. ebd., Rn. 97 (Juris).

5.2.5 Allgemeiner Gleichheitssatz

„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ Diese in Art. 3 Abs. 1 GG und in Art. 18 Abs. 1 SächsVerf niedergelegte Norm wird als allgemeiner Gleichheitssatz bezeichnet. Die geforderte Gleichheit erstreckt sich durch den Zusatz „vor dem Gesetz“ allein auf diejenige vor dem Gesetzgeber.²²⁵ Er fordert, grundsätzlich gleiche Sachverhalte gleich und grundsätzlich Ungleiches ungleich zu behandeln.²²⁶ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz, sprich eine Ungleichbehandlung, ist nur dann zulässig, wenn hierfür ein sachlicher Rechtfertigungsgrund besteht.²²⁷ In diesem Zusammenhang bringt *Beck* an, dass „[e]ine Ungleichbehandlung [...] dann nicht willkürlich [ist], wenn zulässige Differenzierungskriterien zur Erreichung zulässiger Differenzierungsziele eingesetzt werden.“²²⁸ Neben der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der Kriterien hinsichtlich der Erreichung des vorgesehenen Ziels sei auch die Mittel-Zweck-Relation zu berücksichtigen.²²⁹

Auch die Einheimischenmodelle müssen dem allgemeinen Gleichheitssatz entsprechen und dürfen Einheimische und Ortsfremde im Rahmen der Grundstücksvergabe nicht willkürlich ungleich behandeln. Wie bereits unter Punkt 5.2.4 ausgeführt, kann eine Ungleichbehandlung aufgrund der Heimat ausgeschlossen werden. Darüber hinaus stellt die Baulandausweisung und -veräußerung an Ortsansässige ein zulässiges Differenzierungsziel dar, der Verdrängung einheimischer Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie berechtigt, Einheimischenmodelle durchzuführen und dazu angehalten, insbesondere die sozialen Belange (vgl. § 1 Abs. 6 S. 1 Nr. 3 BauGB) der Bevölkerung und ihren Wohnbedarf sicherzustellen (vgl. §§ 1 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 und 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB). Folglich stellen die ausgearbeiteten Kriterien legitime Festsetzungen dar.²³⁰

5.3 Kein Verstoß gegen unionsrechtliche Festlegungen

In ihrer Stellung als Verwaltungsvorschriften unterliegt der gemeindliche Kriterienkatalog der Einheimischenförderung dem höherrangigen Recht und damit auch den unionsrechtlichen Vorschriften.²³¹ Dass die Vergabekriterien einen Verstoß gegen die unionsrechtlich geschützten Grundfreiheiten hervorrufen können, wurde mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes am 08.05.2013 bestätigt.²³²

²²⁵ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, 2020, Art. 3 Rn. 27.

²²⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, 14-66, Rn. 139 (Juris).

²²⁷ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, a. a. O., Art. 3 Rn. 43.

²²⁸ Beck, Die Einheimischenmodelle in Bayern, 1993, S. 73.

²²⁹ Vgl. ebd.

²³⁰ Vgl. ebd., S. 74 f.

²³¹ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 27.

²³² Vgl. EuGH, Urt. v. 08.05.2013, C-197/11, Celex-Nr. 62011CJ0197 (Juris).

Obwohl sich die Rechtsstreitigkeit über das sogenannte Flämische Dekret in Belgien abspielte, beeinflusst die Entscheidung des EuGHs auch deutsche Einheimischenmodelle. Denn das besagte Dekret der Flämischen Region sah ebenfalls eine Grundstücks- und Immobilienpolitik vor, die bezahlbare Wohnungen für die ortsansässige Bevölkerung schaffen sollte.²³³

Problematisch und letzten Endes unzulässig erwies sich allerdings die Bedingung in § 2 des fünften Buches des flämischen Dekrets, welche die Übertragung der Grundstücke von einer ausreichenden Bindung zur Gemeinde abhängig machte.²³⁴ Die darin aufgelisteten drei Voraussetzungen hinderten einerseits diejenigen Interessenten „daran, [...] Grundstücke oder darauf errichtete Bauten zu erwerben, für mehr als neun Jahre zu mieten oder ein Erbpacht- oder Erbbaurecht daran zu vereinbaren [...], [die keine ausreichende Bindung zur Zielgemeinde vorweisen konnten].“²³⁵ Andererseits beschränkte diese Regelung die Rechte der Unionsbürger mit Immobilienbesitz in den Zielgemeinden, da sie im Falle eines längeren Aufenthaltes außerhalb der flämischen Region ihre erforderliche Bindung verlieren könnten. Damit wurde ein Eingriff in die Art. 21, 45, 49, 56 und 63 Abs. 1 AEUV sowie 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG verankerten Grundfreiheiten bestätigt.²³⁶

Wegweisend für die Baulandförderungsmodelle sind jedoch die weiteren Ausführungen des EuGHs bezüglich der Rechtfertigung der im Rahmen der Einheimischenförderung beschränkten Grundfreiheiten. Demnach

„können nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, allerdings zugelassen werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist [...].“²³⁷

Die beschränkende Maßnahme muss nach Ansicht des EuGHs folglich mit den verfolgten „sozioökonomischen Aspekten, [...] ausschließlich die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen“²³⁸, in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Insofern erklärte der EuGH die Einheimischenmodelle für grundsätzlich rechtmäßig.

²³³ Vgl. EuGH, Urt. v. 08.05.2013, C-197/11, Celex-Nr. 62011CJ0197, Rn. 13, Rn. 24 (Juris).

²³⁴ Vgl. ebd., Rn. 19.

²³⁵ Ebd., Rn. 39.

²³⁶ Vgl. ebd., Rn. 40 f., 48.

²³⁷ Ebd., Rn. 49.

²³⁸ Ebd., Rn. 55.

Das Flämische Dekret hielt diesen Anforderungen allerdings nicht stand, da die normierte ausreichende Bindung keine erforderliche und angemessene Maßnahme darstellte, das verfolgte Ziel zu ermöglichen. Einerseits können die Kriterien des § 2 des fünften Buches des Flämischen Dekrets über den bezweckten schützenswerten Personenkreis hinaus auch von wohlhabenderen Personen erfüllt werden. Andererseits wären mildere Maßnahmen denkbar, das vorgetragene Ziel zu verwirklichen. Außerdem schreibt der EuGH bei der Anwendung der Vergabekriterien eine begrenzte Ermessensausübung der nationalen Behörde vor, die sich „auf objektiv[e], nicht diskriminierend[e] im Voraus bekannt[e] Kriterien [stützt] [...]“²³⁹ Insofern hätten die unter § 2 Nr. 3 aufgelisteten Kriterien des fünften Buchs einer genaueren Konkretisierung bedurft.²⁴⁰

5.4 Ergebnis des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland

Wie bereits in Punkt 4.3.2 angesprochen, wurde das gegen Deutschland gerichtete Vertragsverletzungsverfahren im Jahr 2017 im Rahmen einer Einigung eingestellt. Die Kommission hatte darin mehreren deutschen Einheimischenmodellen Eingriffe in die unionsrechtlich geschützten Grundfreiheiten vorgeworfen und sie auf den Prüfstand stellen lassen.²⁴¹ Bezugnehmend auf die von der Bundesregierung, der Europäischen Kommission und dem Freistaat Bayern ausgearbeiteten „neuen Leitlinien zur Ausgestaltung von Einheimischenmodellen [...] ist nun die für viele Städte und Gemeinden so wichtige rechtsichere Ausgestaltung von Einheimischenmodellen gewährleistet.“²⁴² Gleichzeitig dienen die Leitlinien der „Erfüllung der vom EuGH konturierten unionsrechtlichen Vorgaben“²⁴³ der Einheimischenmodelle. In diesem Zusammenhang stellt jede abweichende Zielsetzung sowie jede Überschreitung der ausgearbeiteten Leitlinien einen Verstoß gegen das Europarecht dar.²⁴⁴

5.5 Inhaltliche Ausgestaltung der ausgearbeiteten Leitlinien

Die ausgearbeiteten „Leitlinien für Gemeinden bei der vergünstigten Überlassung von Baugrundstücken im Rahmen des so genannten Einheimischenmodells“²⁴⁵ legen den Rahmen für die zulässige Einführung und Nutzung der Baulandförderungsmodelle fest. Die weitere Konkretisierung und Anpassung an die gemeindlichen Gegebenheiten liegt dann im Gestaltungsspielraum der jeweiligen Kommune.²⁴⁶

²³⁹ EuGH, Urt. v. 08.05.2013, C-197/11, Celex-Nr. 62011CJ0197, Rn. 57 (Juris).

²⁴⁰ Vgl. ebd., Rn. 50, 53-58.

²⁴¹ Vgl. Klein, Deutsche Einheimischenmodelle, 2017, S. 170.

²⁴² StMB, Leitlinien für Einheimischenmodelle [Zugriff am 05.03.2022].

²⁴³ Klein, a. a. O., S. 172.

²⁴⁴ Vgl. BStMI für Bau und Verkehr, Neue Leitlinien für Einheimische, S. 2 [Zugriff am 06.03.2022].

²⁴⁵ Ders., Leitlinien für Einheimischenmodelle, S. 1 [Zugriff am 06.03.2022].

²⁴⁶ Vgl. Gleich/Simon, Baulandvergabe in der Hochpreislage, 2017, S. 260.

Vereinbar mit der Zielsetzung der Einheimischenmodelle sind allerdings nur Grundstücke, deren Größe auf die Finanzkraft der weniger begüterten Bevölkerung ausgerichtet ist. Obwohl die gemeindlichen Einheimischenmodelle überwiegend zur Ausweisung von Bauland genutzt werden, können und sollen sie ebenso für die Vergabe von Eigentumswohnungen angestrebt werden.²⁴⁷

Die Leitlinien differenzieren das Vergabeverfahren in allgemeine Zugangsvoraussetzungen und eine bepunktete Auswahlentscheidung. Diese Differenzierung ist einem Stufen-system gleichzusetzen: Nur wer die erste Stufe meistert und dessen Voraussetzungen erfüllt, wird im Vergabeverfahren um das ausgewiesene subventionierte Bauland berücksichtigt.²⁴⁸ Die beschriebene Vorgehensweise ist in Anhang 2 nachzuvollziehen.

Als **Zugangsvoraussetzungen** der Bewerber werden von der Gemeinde Vermögens- und Einkommensobergrenzen festgelegt, die kumulativ eingehalten werden müssen. Die Leitlinien beschränken den kommunalen Gestaltungsspielraum insofern, als dass die Vermögensobergrenze einerseits am in Aussicht stehenden Grundstückswert bemessen wird. Andererseits verbietet die vorausgesetzte Bedürftigkeit der Einheimischenmodelle, dass die Bewerber bereits über Bauland in der Gemeinde verfügen. Dahingehend mehrt jedes weitere Immobilieneigentum das eigene Vermögen.²⁴⁹

Die Einkommensobergrenze orientiere sich wiederum an dem vom Statistischen Bundesamt „geführten Indikato[r] [zum] ‚Bruttojahresverdienst von im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich Beschäftigten‘ [...]“²⁵⁰ Dieser ist von der Gemeinde prognostisch fortzuschreiben. Neben einem Freibetrag für die unterhaltspflichtigen Kinder, bemisst sich die Obergrenze für Paare in einer angepassten Relation zu Alleinstehenden.²⁵¹ Die Ortsansässigkeit darf kein Bestandteil der Zugangsvoraussetzungen sein.²⁵²

Die anschließende **Auswahlentscheidung** wird mittels Punktesystem getroffen. Summiert werden einerseits Punkte für das Kriterium des Ortsbezugs und andererseits für soziale Kriterien. Die Ortsansässigkeit eines Bewerbers darf allerdings nur maximal die Hälfte der Gesamtpunktzahl ausmachen. Dem Gegenüber müssen die sozialen Kriterien mit einer Gewichtung von mindestens 50 % eingehen. Ein Verhältnis von 30/70 oder 20/80 (Ortsbezugs-kriterien/Sozialkriterien) ist, wie in Anhang 2 dargestellt, möglich.²⁵³

²⁴⁷ Vgl. BStMI für Bau und Verkehr, Neue Leitlinien für Einheimische, S. 2 [Zugriff am 06.03.2022].

²⁴⁸ Vgl. Gleich/Simon, Baulandvergabe in der Hochpreislage, 2017, S. 260.

²⁴⁹ Vgl. BStMI für Bau und Verkehr, Leitlinien für Einheimischenmodelle, S. 1 [Zugriff am 06.03.2022].

²⁵⁰ StMB, Anwendungshinweis zur Einkommensobergrenze, S. 2 [Zugriff am 06.03.2022]; vgl. Statistisches Bundesamt, Bruttojahresverdienste von Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2021 [Zugriff am 07.03.2022].

²⁵¹ Vgl. BStMI für Bau und Verkehr, Leitlinien für Einheimischenmodelle, S. 1 [Zugriff am 06.03.2022].

²⁵² Vgl. Gleich/Simon, Baulandvergabe in der Hochpreislage, 2017, S. 260.

²⁵³ Vgl. BStMI für Bau und Verkehr, Leitlinien für Einheimischenmodelle, S. 2 [Zugriff am 06.03.2022].

Neben dem Wohnsitz und der Arbeitsstätte des Baulandinteressenten ist es auch möglich, im Rahmen des **Ortsbezugskriteriums** Punkte auf ein Ehrenamt zu vergeben. Eine dahingehende Untergliederung kann die Gemeinde eigenständig treffen. Sie muss jedoch beachten, dass sich die einzelnen Auswahlkriterien der Ortsansässigkeit gegenseitig mindern und dass sich die höchstmögliche Punktzahl stets an der Erfüllung des jeweiligen Kriteriums für eine Zeitdauer von maximal fünf Jahren bemisst.²⁵⁴

Bei einer Gesamtpunktzahl von 200 Punkten dürften folglich maximal 100 Punkte für den Ortsbezug angerechnet werden. Im Anhang (Anhang 3) werden zwei, von der Verfasserin selbst erstellte, denkbare Varianten zur Bewertung des Ortsbezugs aufgeführt.

Dass die **sozialen Kriterien** mit mindestens 50 % der Gesamtpunktzahl anzusetzen sind, entspricht der vom EuGH gebilligten sozioökonomischen Zielsetzung der Einheimischenmodelle.²⁵⁵ Sie bewerten die Bedürftigkeit der Bewerber in Bezug auf ihre Vermögens- und Einkommenslage sowie hinsichtlich sozialer Besonderheiten der einzelnen Haushalte.²⁵⁶ Dabei erhalten die Interessenten umso mehr Punkte, je weiter sie die Vermögens- und Einkommensgrenzen der ersten Stufe unterschreiten. Da dies jedoch das Risiko einer ungesicherten Finanzierung birgt, empfehlen *Gleich* und *Simon* den Gemeinden die Maximalpunktzahl bei eben jener Vermögens- und Einkommenslage anzusetzen, bei der eine gesicherte Finanzierung gewährleistet wird.²⁵⁷

Die Erfüllung der elterlichen Fürsorge- und Schutzpflichten rechtfertigen die Berücksichtigung der Anzahl und des Alters minderjähriger Kinder im Rahmen der Auswahlentscheidung.²⁵⁸ Eine weitere Privilegierung können verheiratete Paare oder eingetragene Lebenspartnerschaften im Sinne des Art. 6 Abs. 1 GG erhalten. Daneben dürfen auch Kriterien hinsichtlich einer vorliegenden Behinderung oder eines bestehenden Pflegegrades berücksichtigt werden.²⁵⁹

Die Wertigkeit und die Auswahl der einzelnen Ortsbezugskriterien ermöglicht es der Gemeinde, den Bewerberkreis entsprechend ihrer vorgesehenen Privilegierung festzulegen. Wie der EuGH bereits in seinem Urteil vom 08.05.2013 argumentierte, muss das Vergabeverfahren zwangsläufig „auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen.“²⁶⁰ Zu beachten ist auch, eine im Falle eines Punktegleichstandes zweier Bewerber getroffene gemeindliche Festlegungen hinsichtlich der Auswahlentscheidung, die jedoch nicht vom EuGH vorgesehen ist.²⁶¹

²⁵⁴ Vgl. BStMI für Bau und Verkehr, Leitlinien für Einheimischenmodelle, S. 2 [Zugriff am 06.03.2022].

²⁵⁵ Vgl. Klein, Deutsche Einheimischenmodelle, 2017, S. 173.

²⁵⁶ Vgl. BStMI für Bau und Verkehr, a. a. O., S. 2 [Zugriff am 06.03.2022].

²⁵⁷ Vgl. Gleich/Simon, Baulandvergabe in der Hochpreislage, 2017, S. 262.

²⁵⁸ Vgl. Klein, a. a. O., S. 174.

²⁵⁹ Vgl. Gleich/Simon, a. a. O., S. 263 f.

²⁶⁰ EuGH, Urt. v. 08.05.2013, C-197/11, Celex-Nr. 62011CJ0197 (Juris).

²⁶¹ Vgl. Gleich/Simon, a. a. O., S. 263.

Da die Veräußerung von Grundstücken im Einheimischenmodell eine gemeindliche Subventionierung bezweckt, sehen die Leitlinien auch eine vertragliche Bindung von zehn Jahren zur Sicherung des Förderzwecks vor.²⁶² Wie jedoch unter Gliederungspunkt 4.3.4.2 ausgeführt, kann das Angemessenheitsgebot in Abhängigkeit der gewährten Vergünstigung auch längere Bindungen und noch andere gemeindliche Sicherungsinstrumente vorsehen.

6 Rechtslage in Sachsen

Dieses Kapitel setzt sich zum Ziel, die aktuelle Rechtslage der Einheimischenmodelle in Sachsen herauszustellen. Zu Beginn wird deshalb auf die Gesetzgebungskompetenz im Baurecht eingegangen. Anschließend werden die bei der Einführung und Nutzung von Baulandförderungsmodellen zu beachtenden gesetzlichen Vorschriften und möglichen entgegenstehenden Rechtsgebiete unter Zuhilfenahme der vorangegangenen Ausführungen thematisiert.

6.1 Gesetzgebungskompetenz im Baurecht

Zu beachten ist hierbei, dass die Thematik der Baulandförderungsmodelle, wie in Punkt 4.3.2 beschrieben, allein vom Bundesgesetzgeber in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB normiert wurde. Der Bund hat mit dem Erlass des BauGB insoweit von seiner konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG über den städtebaulichen Grundstücksverkehr und das Bodenrecht Gebrauch gemacht. Die Ermächtigung zur Einführung und Nutzung der Einheimischenmodelle kann daher dem Bauplanungs- oder auch Städtebaurecht zugeordnet werden.²⁶³

Insofern beschränkt sich die Prüfung der sächsischen Rechtslage der Einheimischenmodelle auf die bundesgesetzgeberische Regelung des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB. Da alle Bundesländer der Ermächtigung im BauGB unterliegen, können insofern Urteile und Handlungen herangezogen werden, die über die Landesgrenzen des Freistaates Sachsens hinausgehen. Sollte die Ausführung eines bayerischen oder eines nordrheinwestfälischen Einheimischenmodells als unzulässig angesehen werden, kann diese Erkenntnis konkludent auf das sächsische Recht übertragen werden. Damit ergibt sich schlussendlich eine bundesweit einheitliche Rechtslage der Einheimischenmodelle.

²⁶² Vgl. BStMI für Bau und Verkehr, Leitlinien für Einheimischenmodelle, S. 2 [Zugriff am 06.03.2022].

²⁶³ Vgl. Brenner, Öffentliches Baurecht, 2020, S. 4, Rn. 13.

6.2 Zulässigkeit sächsischer Einheimischenmodelle

Die Zulässigkeit sächsischer Einheimischenmodelle gründet sich, wie in Punkt 4.1 thematisiert, auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Im Freistaat Sachsen wird die grundgesetzliche Norm durch Art. 82 Abs. 2 sowie Art. 84 bis 90 SächsVerf ergänzt.²⁶⁴ Damit liegt es in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, subventioniertes gemeindliches Bauland an Ortsansässige zu vergeben. Zur Abwicklung und Sicherung des Förderungszwecks kommen städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB zur Anwendung. Deren in Gliederungspunkt 4.3.4 konkretisierte Beschränkungen müssen auch im Freistaat Sachsen zwingend berücksichtigt werden.

6.3 Gemeindehaushaltsrecht

Da das Gemeindehaushaltsrecht den Einheimischenmodellen entgegenstehen könnte, wird dieses nachfolgend genauer betrachtet.

§§ 89 und 90 SächsGemO regeln den Erwerb und den Verkauf kommunaler Vermögensgegenstände im Freistaat Sachsen. Gemäß § 90 Abs. 1 S. 1 SächsGemO darf die Gemeinde Vermögensgegenstände veräußern, soweit keine Gründe des Allgemeinwohls entgegenstehen und sie diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigt. Außerdem darf der angebotene Gegenstand in der Regel nur zu seinem vollen Wert verkauft werden (vgl. § 90 Abs. 1 S. 2 SächsGemO). Der Gesetzgeber erkennt jedoch in § 90 Abs. 1 S. 3 SächsGemO grundsätzlich auch Ausnahmen von dieser Festsetzung an.

Die Ausnahmeregelung des Satzes vier, die die Vermögensveräußerungen zur Förderungen der Bildung privaten Eigentums unter sozialen Gesichtspunkten vorsieht, berechtigt die Gemeinden zur Gewährung angemessener Preisnachlässe.²⁶⁵ Damit ermöglicht § 90 Abs. 1 S. 4 SächsGemO den Gemeinden eine im Vergleich zu § 90 Abs. 1 S. 2 SächsGemO „nicht auf Ausnahmefällen [bzw. atypischen Fällen] beschränkte Möglichkeit der Gewährung eines Nachlasses.“²⁶⁶ Laut Auffassung des Sächsischen Obergerichtes beziehe sich diese Regelung auch auf die gemeindliche Pflicht, nach § 2 Abs. 1 SächsGemO für die Gemeindeeinwohner privates Eigentum zu schaffen. Durch die Veräußerung der gemeindlichen Grundstücke unterhalb ihres vollen Wertes kämen die Kommunen dieser Verpflichtung nach. In den beschriebenen Fällen räumt das Gericht den Gemeinden eine Gestaltungsfreiheit ein.²⁶⁷

²⁶⁴ Vgl. Fassbender/König/Musall, Sächsisches Kommunalrecht, 2021, S. 42, Rn. 2.

²⁶⁵ Vgl. SächsOVG, Urt. v. 27.01.2004 – 4 B 606/02 –, Rn. 40 (Juris).

²⁶⁶ Ebd.

²⁶⁷ Vgl. ebd.

Da die Einheimischenförderung das Ziel verfolgt, der ortsansässigen Bevölkerung den Erwerb von Grundstücken zu sozialverträglichen Konditionen innerhalb der Gemeinde zu ermöglichen, steht das kommunale Haushaltsrechts diesem Vorhaben gemäß § 90 SächsGemO folglich nicht entgegen. Zu beachten sind jedoch angemessene gemeindliche Förderungen sowie vertragliche Sicherungsinstrumente.²⁶⁸ Des Weiteren muss vor der Veräußerung von Grundstücken unter ihrem vollen Wert gemäß § 90 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 SächsGemO die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde eingeholt werden.

6.4 Wohnraumförderung

Die Wohnraumförderung beeinträchtigt die Einführung und Nutzung von Einheimischenmodellen nicht. Im Jahr 2006 übertrug der Bund die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung auf die Länder.²⁶⁹ In Sachsen wurde das Wohnraumförderungsgesetz gemäß Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG 2013 um das Gesetz über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der sozialen Wohnraumförderung ergänzt.

Da die soziale Wohnraumförderung gemäß §§ 1 und 2 WoFG die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für finanzschwächere Haushalte thematisiert, ergeben sich für die bevorzugte Grundstücksvergabe und Baulandausweisung für Einheimische keine Einschränkungen.²⁷⁰

6.5 Nutzung der Leitlinien

„Es ist nun Aufgabe der Länder und Kommunen, ihre Einheimischenmodelle in Einklang mit den Leitlinien auszugestalten.“²⁷¹ Mit dieser Feststellung bringt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz zum Ausdruck, dass die in Punkt 5.5 beschriebenen Leitlinien nicht nur im Bundesland Bayern angewendet werden können, sondern eine bundesweite gemeindliche Vergabepaxis ermöglichen. Insofern können sich auch alle sächsischen Kommunen auf eine „rechts- und [...] planungssicher[e] Aufstellung von Einheimischenmodellen [stützen].“²⁷² Selbstverständlich bedürfen die Leitlinien für Baulandförderungsmodelle einer individuellen regionalen Anpassung der einzelnen Kommunen unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften.

²⁶⁸ Vgl. Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, 2008, S. 24.

²⁶⁹ Vgl. ebd., S. 25.

²⁷⁰ Vgl. ebd.

²⁷¹ BMUV, EU-Kommission stellt Vertragsverletzungsverfahren ein [Zugriff am 05.03.2022].

²⁷² BStMI für Bau und Verkehr, Neue Leitlinien für Einheimische, S. 2 [Zugriff am 06.03.2022].

7 Nutzung der Einheimischenmodelle in Sachsen

Dieses Kapitel betrachtet die Verbreitung der Einheimischenmodelle in Sachsen. Hierzu werden eine getätigte Umfrage ausgewertet und einige Praxisfälle vorgestellt. Des Weiteren werden Tageszeitungen und Amtsblätter herangezogen, um herauszufinden, welche Haltung einzelne Kommunen gegenüber den Einheimischenmodellen vertreten.

7.1 Umfrage

Um zu analysieren, wie verbreitet die Nutzung von Einheimischenmodellen in sächsischen Kommunen ist, wurde die Methodik der Umfrage gewählt. Im Zeitraum vom 17.01. bis 13.02.2022 wurden deshalb alle sächsischen Gemeinden und Städte zur Teilnahme an der Umfrage aufgefordert. Der ausgearbeitete Fragebogen (Anhang 4) umfasst dabei 13 Fragen, die sich je nach Beantwortung ein- und ausblenden.

7.1.1 Inhalt

Der Fragebogen zielte darauf ab, neben dem konkreten „Einführungs- bzw. Nutzungsstand“ der Einheimischenmodelle auch die Haltung der jeweiligen Kommunen hinsichtlich der Privilegierung einheimischer Bevölkerungsgruppen abzufragen. Im Ergebnis können daher vier Fallkonstellationen unterschieden werden:

1. Einheimischenmodelle in Anwendung
2. Einheimischenmodell in Einführung
3. Überlegungen zur Einführung
4. ablehnende Haltung zur Einführung von Einheimischenmodellen

Neben der Art des praktizierten Einheimischenmodells wurden ebenso deren Vor- und Nachteile ermittelt. Außerdem konnten Probleme, die während der Einführung oder Nutzung aufgetreten sind, angegeben werden.

7.1.2 Ergebnisse

Von den angeschriebenen 419 Gemeinden, darunter drei kreisfreien Städten und 53 Großen Kreisstädten im Freistaat²⁷³ nahmen 49 Kommunen an der Befragung teil. Zwei Städte und eine Große Kreisstadt beteiligten sich nicht an der Umfrage, brachten aber per E-Mail zum Ausdruck, dass sie keine Einheimischenmodelle praktizieren (siehe Anhänge 5 bis 7). Da aus dem elektronischen Schriftverkehr allerdings nicht die konkrete Haltung der einzelnen Kommunen ersichtlich wurde, fließen diese drei Städte nicht in die Auswertung des Fragebogens ein.

²⁷³ Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Verwaltungsgliederung [Zugriff am 08.03.2022].

Obwohl die Umfrage keine repräsentativen Ergebnisse, bedingt durch die geringe Teilnehmerzahl, erzielte, soll sie zumindest einen kleinen Überblick über die Verbreitung der Einheimischenmodelle in Sachsen ermöglichen.

Im Ergebnis weisen zwei Kommunen Einheimischenmodelle auf. Zwei Städte konnten die Einführung ihrer Einheimischenmodelle nach eigenen Angaben noch nicht abschließen. Vier Kommunen spielen laut den Ergebnissen der Umfrage mit der Überlegung, Bauland im Rahmen von Baulandförderungsmodellen an die weniger begüterte Bevölkerung zu veräußern.

Von diesen acht Kommunen äußerten sieben den mit den Einheimischenmodellen verbundenen Vorteil, den Einwohnerwegzug zu verhindern. Drei Städte sehen darüber hinaus in der Schaffung von Wohnraum für einkommensschwächere Einwohner einen weiteren positiven Aspekt. Ergänzend zu den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten gab eine Stadt den mit den Einheimischenmodellen verbundenen Vorteil an, Bewohner in demografisch schwachen Regionen an die eigene Kommune zu binden. Eine andere Gemeinde sieht in den Baulandförderungsmodellen eine weitere Chance hinsichtlich der Rückkehr ehemaliger Einwohner, Kinder, Enkel und weiterer Familienangehöriger. Die vier Kommunen, die Einheimischenmodelle einführen bzw. praktizieren, verneinten die Frage hinsichtlich auftretender Probleme während der Einführung oder Nutzung der Modelle.

Als Kritikpunkte gaben vier Kommunen an, dass Einheimischenmodelle nicht das allgemeine Problem des bezahlbaren Wohnraums und der bezahlbaren Immobilienpreise lösen. Während 16 Teilnehmer zum Ausdruck brachten, dass die Modelle für die jeweilige Kommune nicht geeignet seien, bestünde bei sieben Kommunen kein gemeindlicher Bedarf. In diesem Zusammenhang betonte eine Gemeinde die kostendeckenden Bestrebungen von Kommunen im ländlichen Raum, bei der Schaffung von Bauland. Eine große Kreisstadt verwies auf die fehlende politische Forcierung dieses Themas und bekräftigte gemeinsam mit vier weiteren Kommunen den erwünschten Zuzug auswärtiger Baulandbewerber. Neben einer grundsätzlichen Ablehnung erachten vier Kommunen die Ausgestaltung der Baulandförderungsmodelle als zu unsicher. Hierbei hinterfragte eine Gemeinde auch mögliche Diskriminierungen. In einer Gemeinde gäbe es zudem einen sehr hohen Eigentumsanteil beim Wohnraum. Neben zwei Städten, die sich mit der Thematik der Einheimischenmodelle zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht auseinandergesetzt haben, brachte eine Gemeinde zum Ausdruck, dass die Modelle bisher nicht in politischen Gremien thematisiert wurden, und dass die Gemeinde keine Flächen beplane, von denen sie kein Eigentümer sei.

Die Ergebnisse dieser Umfrage sind unter dem im Anhang (Anhang 8) genannten Link geschützt und zeitlich befristet bis 31.12.2022 einsehbar.

7.2 Stadt Radebeul – Ablehnung von Einheimischenmodellen

Mit Sitzung vom 17.04.2019 lehnte der Radebeuler Stadtrat die Einführung eines Einheimischenmodells ab. Stadtrat Jan Mücke hatte zuvor einen Beschlussantrag in den Stadtrat eingebracht, der die Etablierung eines Einheimischenmodells für das Bebauungsplanverfahren „Neubebauung Glasinvest“ vorsah. Die Hälfte der neu entstehenden Wohnungen sollte dabei subventioniert an ortsansässige Radebeuler veräußert werden. Allerdings wurde der Beschluss aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen mehrheitlich (4 Stimmen dafür, 19 Gegenstimmen, 2 Enthaltungen) abgelehnt.²⁷⁴

Aus tatsächlicher Sicht ermangelte es dem Vorhaben u. a. an entstehenden Eigentumswohnungen. Hinsichtlich der rechtlichen Erwägungsgründe wurde angeführt, dass es sich um ein bereits eingeleitetes Verfahren eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes handele. Der Entschluss zur Einführung eines Einheimischenmodells auf den vorgesehenen Flächen hätte dem Vorhabenträger daher zwar nicht unbedingt vor dem Abschluss des städtebaulichen Vertrages bekannt sein müssen, allerdings stünden einer diesbezüglichen Änderung des Vorhabens neben dem Vertrauensschutz auch das Übermaß- und Kopplungsverbot entgegen.²⁷⁵

7.3 Einheimischenmodell der Stadt Leipzig

Die Stadt Leipzig praktiziert ein Einheimischenmodell, dass die Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht vorsieht. Anstelle der Veräußerung von Grundstücken mittels notariellem Kaufvertrag schließt die Stadt mit dem Baubewerber dabei einen Erbbaurechtsvertrag.²⁷⁶

Der Vertragspartner der Stadt besitzt gemäß § 1 Abs. 1 ErbbauRG das Recht „auf oder unter der Oberfläche des Grundstücks ein Bauwerk zu haben (Erbbaurecht).“ Damit ist der Erbbaurechtsnehmer Eigentümer des Bauwerks. Grundstückseigentümer bleibt jedoch die Stadt Leipzig, die im Gegenzug für die Überlassung ihres Eigentums eine Pacht erhält.²⁷⁷ Diese wird als jährlicher Erbbauzins in Höhe von 2,5 % (des Verkehrswertes des Grundstücks) über eine Laufzeit von 99 Jahren für die Nutzung des Grundstücks fällig.²⁷⁸ Statt der Zahlung des Erbbauzins kann der Erbbauberechtigte auch „den Betrag als Einmalzahlung in Höhe des Verkehrswertes zu Beginn des Erbbaurechts [...] [aufbringen].“²⁷⁹

²⁷⁴ Vgl. Stadt Radebeul, Radebeuler Amtsblatt, S. 12. [Zugriff am 09.03.2022].

²⁷⁵ Vgl. ebd.

²⁷⁶ Vgl. Stadt Leipzig, Leipzig will Eigenheimgrundstücke im Erbbaurecht anbieten [Zugriff am 10.03.2022].

²⁷⁷ Vgl. Löhr, Marktgerechte Erbbaurechte, 2020, S. 12.

²⁷⁸ Vgl. Stadt Leipzig, Eigenheimgrundstücke [Zugriff am 10.03.2022].

²⁷⁹ Ders., Merkblatt Erbbaurecht [Zugriff am 10.03.2022].

Läuft der Erbbaurechtsvertrag aus, bestehen für die Vertragspartner zwei Möglichkeiten. Entweder sie verlängern den auslaufenden Vertrag „oder das Grundstück mit Gebäude geh[t] gegen einen Wertausgleich wieder an die Stadt über.“²⁸⁰ Im Gegensatz zum typischen Grundstücksverkauf würden Interessenten dadurch eine finanzielle Entlastung erfahren. Ein Erbbaurechtsvertrag belastet Bauwillige nicht in doppelter Hinsicht (Grundstückspreis plus Kosten der Bauphase), wodurch nach Auffassung des Baubürgermeisters Thomas Dienberg der Stadt Leipzig vor allem Familien von dieser Form der Eigentumbildung profitieren würden.²⁸¹

Die 50 vorgesehenen Einzelgrundstücke werden für dieses und nächstes Jahr in mehreren Tranchen auf dem Online-Portal „Baupilot.com“ angeboten.²⁸² Für die ersten zehn Grundstücke (Anhang 9) können sich Bauwillige bereits seit 24.01.2022 auf dem Portal bewerben. Das entsprechende Verfahren der Stadt (Anhang 10) sieht ebenso wie andere Einheimischenmodelle eine Bepunktung spezieller Auswahlkriterien vor. Diese sind in Anhang 11 aufgeführt und beinhalten neben sozialen auch ökologische Kriterien.

Derjenige Baubewerber, der am Ende die höchste Punktzahl erreicht, schließt mit der Stadt Leipzig einen Erbbaurechtsvertrag.²⁸³ Die von der Stadt Leipzig ausgearbeiteten Merkblätter hinsichtlich der vertraglichen Rahmenbedingungen sowie des Erbbaurechts sind in Anhang 12 und 13 aufgeführt.

²⁸⁰ Stadt Leipzig, Leipzig will Eigenheimgrundstücke im Erbbaurecht anbieten [Zugriff am 10.03.2022].

²⁸¹ Vgl. ebd.

²⁸² Vgl. Baupilot GmbH, Grundstücke und Immobilien in Leipzig [Zugriff am 10.03.2022].

²⁸³ Vgl. Stadt Leipzig, Eigenheimgrundstücke [Zugriff am 10.03.2022].

8 Schlussteil

Der Untersuchungsschwerpunkt dieser Arbeit, die Darstellung der Thematik der Einheimischenmodelle und der konkret in Sachsen vorzufindende Rechtsstand wurde erörtert und literarisch belegt. Im Ergebnis können die Einheimischenmodelle als legitime kommunale Maßnahmen zur Einheimischenförderung qualifiziert werden.

Auf ein Fazit verzichtet die Verfasserin an dieser Stelle, da die Kernaussagen die Zusammenfassung der erzielten wissenschaftlichen Erkenntnisse darstellen.

Weitere wissenschaftliche Arbeiten können neben der hier thematisierten rechtlichen Ausgestaltung der Baulandförderungsmodelle beispielsweise die Schwerpunkte sowie Vor- und Nachteile der einzelnen Arten der Einheimischenmodelle (Verkaufs-, Vertrags- und Zwischenerwerbsmodelle) genauer betrachten und gezielt Handlungsanleitungen für die einzelnen Modelle aufstellen. Die in dieser Arbeit konzipierte Anleitung zur Einführung und Nutzung der Einheimischenmodelle in Sachsen würde dahingehend eine Erweiterung erfahren. Auch die im Rahmen der Umfrage aufgeführten Kritikpunkte der Einheimischenmodelle, beispielsweise hinsichtlich anfallender Kosten im Rahmen der kommunalen Baulandausweisung, wurden in dieser Arbeit nicht näher thematisiert und bedürfen daher einer weiteren Fokussierung. Mit den erzielten Erkenntnissen könnten Lösungsansätze konzipiert werden, die eventuell mehr Kommunen zur Nutzung der Baulandförderungsmodelle bewegen.

Des Weiteren bedürften die am Beispiel der Stadt Leipzig angesprochenen Einheimischenmodelle im Erbbaurecht einer genaueren Betrachtung hinsichtlich ihrer Praktikabilität und Wirksamkeit. Wenngleich Einheimischenmodelle eine Möglichkeit im Spannungsgefilde der Baulandknappheit darstellen, so muss weiter hinterfragt werden, wie die Situation auf dem Baulandmarkt ganzheitlich entschärft werden kann und welche Rolle dabei die Kommunen spielen. Ebenso können weitere Varianten der kommunalen Baulandbereitstellung untersucht werden, da nicht alle Kommunen die örtlichen Gegebenheiten aufweisen, die zur Anwendung der Einheimischenmodelle berechtigen.

Um die unrepräsentativen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit hinsichtlich der Nutzung der Einheimischenmodelle in Sachsen zu vervollständigen, bedarf es außerdem einer weiteren Umfrage bzw. weiterer Untersuchungen. Dabei muss nicht nur eine höhere Teilnehmerzahl erzielt werden, sondern auch eine Überarbeitung des Fragebogens stattfinden. Die getätigte Umfrage ließ in Bezug auf bereits praktizierter Einheimischenmodelle keine Antwortmöglichkeit zu, weshalb die Ergebnisse dahingehend als fehlerbehaftet qualifiziert werden können.

Kernsätze

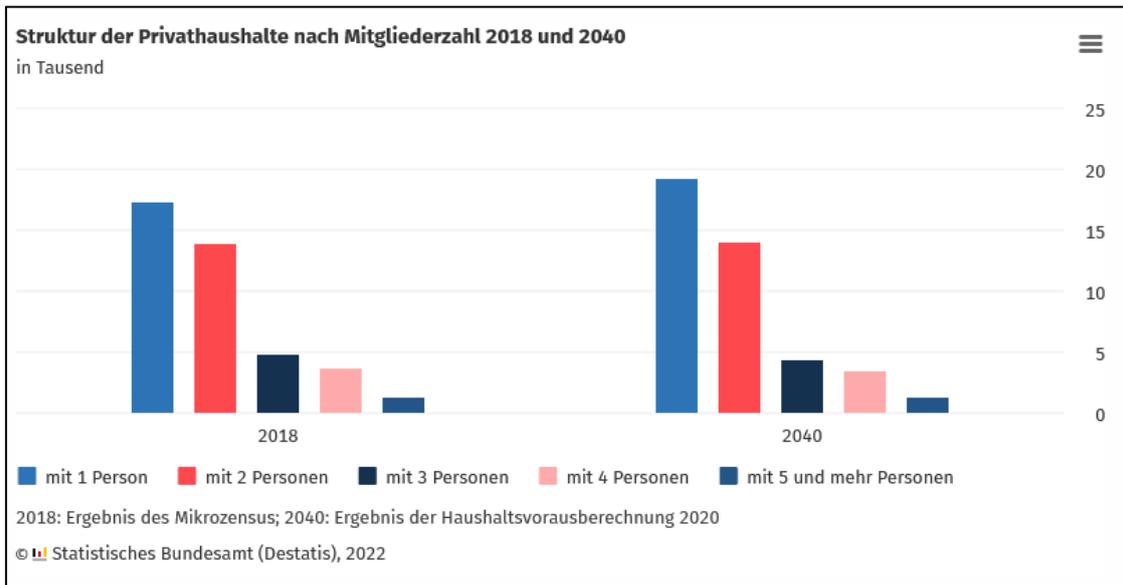
1. Die Ursachen für die Entwicklung der Einheimischenmodelle sind vielfältig: Neben den Folgen des demografischen Wandels und dem veränderten Wohnverhalten der Menschen resultieren die steigenden Immobilien- und Mietpreise primär aus dem Missverhältnis zwischen angebotenen und nachgefragtem Bauland.
2. Einheimischenmodelle geben den im Einzugsgebiet von attraktiven Städten liegenden Kommunen eine Möglichkeit in die Hand, dem Verdrängungsprozess der einheimischen Bevölkerung entgegenzuwirken.
3. Den Baulandförderungsmodellen liegen (kommunal-)politische, städtebauliche und soziale Zielsetzungen zugrunde.
4. Einheimischenmodelle lassen sich in unterschiedlichen Arten (Verkaufs-, Vertrags-, Zwischenerwerbsmodellen, etc.) praktizieren, die allesamt angemessene vertragliche Bindungen hinsichtlich der Förderung von Einheimischen vorsehen müssen.
5. Die Ermächtigung zur Durchführung von Einheimischenmodellen gründet sich in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 82 Abs. 2 SächsVerf und in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB.
6. Bei dem Abschluss städtebaulicher Verträge im Rahmen von Einheimischenmodellen müssen der Vorrang des Gesetzes, das Angemessenheits- und Koppelungsverbot sowie das Verbot planerischer Vorwegbindung zwingend eingehalten werden.
7. Einheimischenmodelle sind grundsätzlich zulässig, soweit sie nach Festsetzung des EuGHs dabei ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgen.
8. Die privilegierte Vergabe von gemeindlichen Grundstücken im Rahmen von Einheimischenmodellen findet mit Hilfe eines punktebasierten Auswahlverfahrens statt.
9. Die Auswahlkriterien der Einheimischenmodelle gewähren den Kommunen einen großen Gestaltungsspielraum, müssen jedoch objektiv und diskriminierungsfrei gewählt und vorher bekannt gegeben werden.
10. Die ausgearbeiteten Leitlinien Bayerns können von den Kommunen als Orientierungshilfe und -rahmen für die individuelle Ausgestaltung ihres Vergabeverfahrens herangezogen werden und ermöglichen eine rechts- und planungssichere Aufstellung ihrer Auswahlkriterien.

Anhangsverzeichnis

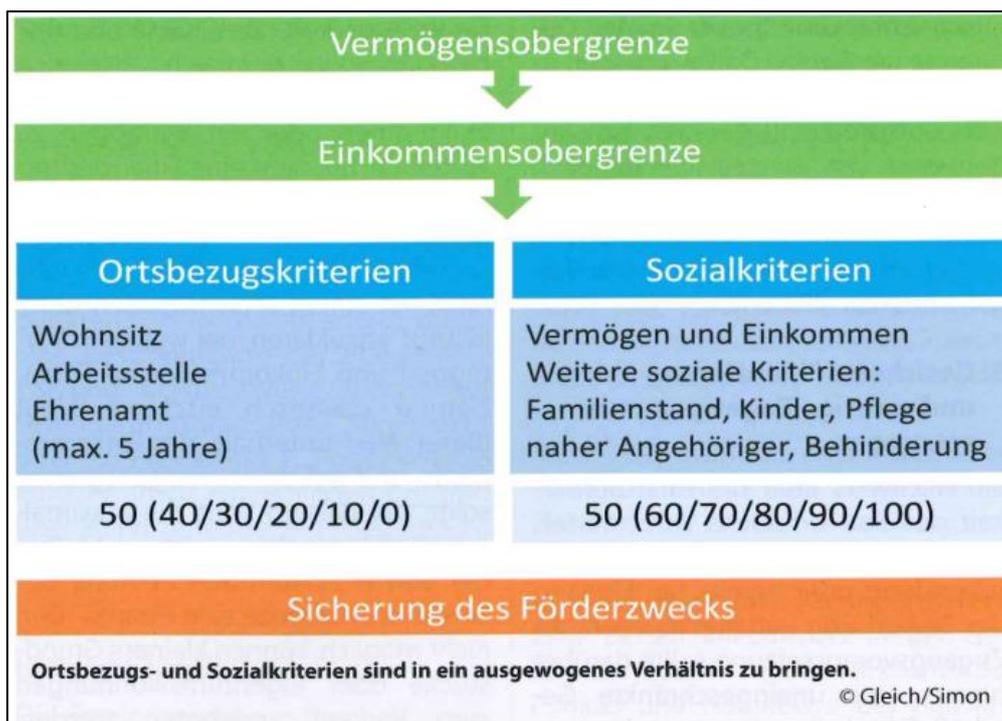
Anhang 1: Übersicht über die Struktur der Privathaushalte 2018 und 2040	VIII
Anhang 2: Vorgehensweise der Leitlinien für Einheimischenmodelle	VIII
Anhang 3: Zwei Varianten zur Punktevergabe des Ortsbezugskriteriums	IX
Anhang 4: Fragebogen zur Umfrage	X

Anhang 9: Grundstücke der ersten Tranche (Stadt Leipzig)	XVII
Anhang 10: Verfahrensablauf zur Bestellung von Erbbaurechtsverträgen für Eigenheimgrundstücke (Stadt Leipzig)	XVIII
Anhang 11: Auswahlkriterien (Stadt Leipzig)	XIX
Anhang 12: Merkblatt vertragliche Rahmenbedingungen (Stadt Leipzig)	XXIV
Anhang 13: Merkblatt Erbbaurecht (Stadt Leipzig)	XXVI
Anhang 14: Handlungsanleitung für sächsische Gemeinden und Städte zur Einführung und Nutzung von Einheimischenmodellen	XXIX

Anhang 1: Übersicht über die Struktur der Privathaushalte 2018 und 2040²⁸⁴



Anhang 2: Vorgehensweise der Leitlinien für Einheimischenmodelle²⁸⁵



²⁸⁴ Statistisches Bundesamt, Demografischer Wandel [Zugriff am 14.02.2022].

²⁸⁵ Gleich/Simon, Baulandvergabe in der Hochpreislage, 2017, S. 261.

Anhang 3: Zwei Varianten zur Punktevergabe des Ortsbezugskriteriums²⁸⁶

Variante 1: Ortsbezugskriterien

- 5 Punkte für die Ausübung eines gemeindlichen Ehrenamt pro Jahr (maximal 25 Punkte),
- 10 Punkte für den Hauptwohnsitz des Bewerbers in der Gemeinde pro Jahr (maximal 50 Punkte) und
- 5 Punkte für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Gemeinde pro Jahr (maximal 25 Punkte)

= maximal 100 Punkte

Variante 2: Ortsbezugskriterium

- 10 Punkte für den Hauptwohnsitz des Bewerbers in der Gemeinde pro Jahr (maximal 50 Punkte) und
- 10 Punkte für den Hauptwohnsitz des Ehe- oder Lebenspartners des Bewerbers in der Gemeinde pro Jahr (maximal 50 Punkte)

= maximal 100 Punkte

²⁸⁶ Vgl. Gleich/Simon, Baulandvergabe in der Hochpreislage, 2017, S. 263.

Anhang 4: Fragebogen zur Umfrage

Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
Herbert-Böhme-Straße 11 | 01662 Meißen

Umfrage zur Nutzung von Einheimischenmodellen in sächsischen Kommunen

1. Abfrage der Kommune

Frage 1: Bitte geben Sie den Namen Ihrer Kommune an.

Pflichtangabe

2. Allgemeine Informationen

Formen von Einheimischenmodellen:

1. Verkaufsmodell:

=Kommune veräußert kommunale Grundstücke an ortsansässige Einheimische mittels Punktesystem

-neben der finanziellen Situation werden dabei auch die sozialen und familiären Verhältnisse (Kinder, pflegebedürftige Angehörige) sowie die Dauer des Wohnsitzes und ehrenamtliche Tätigkeiten der Einheimischen berücksichtigt

2. Vertragsmodell:

=Kommune überplant Flächen Privater, soweit sich Privater verpflichtet, das entstehende Bauland für eine bestimmte Zeit nur an Einheimische zu veräußern oder zu vermieten

3. Zwischenerwerbsmodell:

= 2 Phasen

1. Phase: Gemeinde überplant Flächen Privater, soweit sich Privater verpflichtet, einen Teil des neu entstehenden Baulandes an Gemeinde zu veräußern

2. Phase: Gemeinde kauft verpflichtete Flächen und veräußert sie an Einheimische (siehe Verkaufsmodell)

3. Allgemeine Fragen

Frage 2: Kommt in Ihrer Kommune bereits eine Form der Einheimischenmodelle zur Anwendung?

- Ja
 Nein

Pflichtangabe | Bitte nur eine Antwort auswählen.

Frage 3: Welche Form der Einheimischenmodelle kommt zur Anwendung?

- Verkaufmodell
 Vertragsmodell
 Zwischenerwerbsmodell
 eigene Angabe:

Pflichtangabe | Bitte nur eine Antwort auswählen.

Frage 4: Welche Vorteile sehen Sie in der Einführung von Einheimischenmodellen?
(mehrfache Ankreuzung sowie eigene Ergänzung möglich)

- Schaffung von Wohnraum für einkommensschwächere Einwohner
 Verhinderung des Einwohnerwegzuges
 weiterer Vorteil:

Pflichtangabe

Frage 5: Traten während der Einführung oder der bisherigen Nutzung des gewählten Einheimischenmodelles Probleme auf?

- Ja
 Nein

Pflichtangabe | Bitte nur eine Antwort auswählen.

Frage 6: Welche Probleme traten auf?

Pflichtangabe

Frage 7: Ist die Einführung eines Einheimischenmodells in Ihrer Kommune noch nicht abgeschlossen?

- Ja
 Nein

Pflichtangabe | Bitte nur eine Antwort auswählen.

Frage 8: Welche Vorteile sehen Sie in der Einführung von Einheimischenmodellen?
(mehrfache Ankreuzung sowie eigene Ergänzung möglich)

- Schaffung von Wohnraum für einkommensschwächere Einwohner
 Verhinderung des Einwohnerwegzuges
 weiterer Vorteil:

Pflichtangabe

Frage 9: Traten in der bisherigen Einführung des gewählten Einheimischenmodelles Probleme auf?

- Ja
 Nein

Pflichtangabe | Bitte nur eine Antwort auswählen.

Frage 10: Welche Probleme traten auf?

Pflichtangabe

Frage 11: Gibt es in Ihrer Kommune Überlegungen zur Einführung eines Einheimischenmodells?

- Ja
 Nein

Pflichtangabe | Bitte nur eine Antwort auswählen.

Frage 12: Welche Vorteile sehen Sie in der Einführung von Einheimischenmodellen?
(mehrfache Ankreuzung sowie eigene Ergänzung möglich)

- Schaffung von Wohnraum für einkommensschwächere Einwohner
- Verhinderung des Einwohnerwegzugs
- weiterer Vorteil:

Pflichtangabe

Frage 13: Welche Gründe sprechen gegen die Einführung von Einheimischenmodellen?
Wählen Sie Gründe aus und ergänzen Sie eventuell selbst weitere.

- zu hoher Zeitaufwand
- nicht geeignet für die Kommune
- lösen das allgemeine Problem des bezahlbaren Wohnraums und der bezahlbaren Immobilienpreise nicht
- rechtliche Ausgestaltung der Einheimischenmodelle zu unsicher
- weitere Gründe:

Pflichtangabe | Bitte nur eine Antwort auswählen.

Bitte Klicken Sie unten auf Senden.

Vielen Dank!

Anhang 9: Grundstücke der ersten Tranche (Stadt Leipzig)²⁸⁷

Grundstücke

Die erste Tranche umfasst die im Folgenden benannten Grundstücke. An dieser Stelle haben Sie außerdem die Möglichkeit, sich für jedes der Grundstücke eine **DXF-Datei zur Planung einer möglichen Bebauung** (Quelle: GeoSN, [dl-de/by-2-0](#)) herunterzuladen. Alle **Grundstücksinformationen** finden Sie unter [Baupilot.com](#).

Unbebaute Grundstücke:

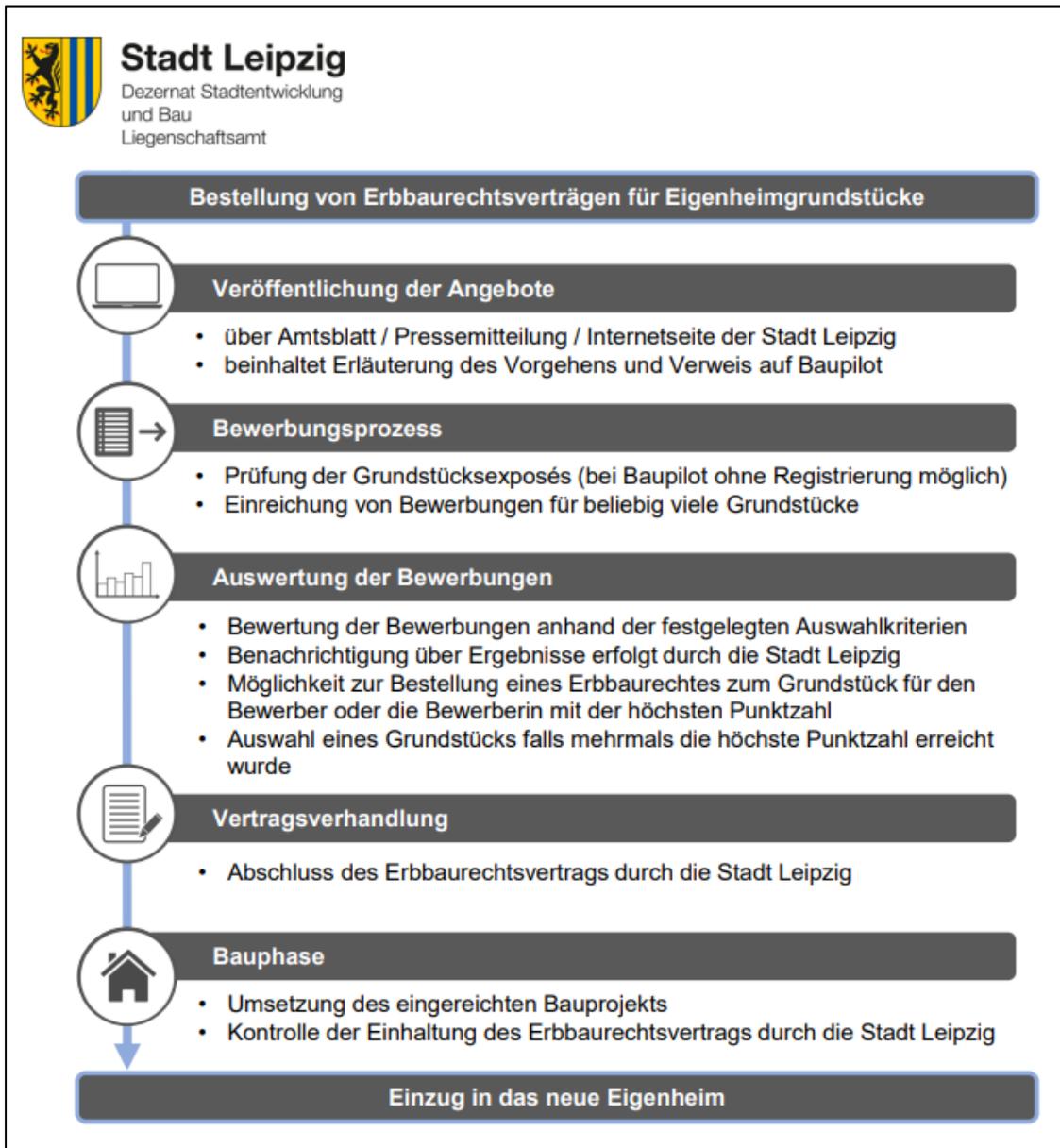
- [Stifterstraße 8](#), Ortsteil Probstheida, 730 m²
- [Gildemeisterring 14](#), Ortsteil Probstheida, 930 m²
- [Bodenreformweg 54](#), Ortsteil Schönefeld-Ost, 1.020 m²
- [Bodenreformweg 55](#), Ortsteil Schönefeld-Ost, 1.020 m²
- [Bautzner Straße 27](#), Ortsteil Schönefeld-Ost, 540 m²
- [Darwinstraße 39](#), Ortsteil Thekla, 1.010 m²
- [Pöppigstraße 17](#), Ortsteil Thekla, 1.000 m²
- [Eva-Maria-Buch-Straße 12](#), Ortsteil Thekla, 1.000 m²

Bebaute Grundstücke:

- [Eduard-von-Hartmann-Straße 29/31](#), Ortsteil Gohlis-Mitte, 760 m²
- [Friedrich-Naumann-Straße 20](#), Ortsteil Wahren, 400 m²

²⁸⁷ Stadt Leipzig, Eigenheimgrundstücke [Zugriff am 10.03.2022].

Anhang 10: Verfahrensablauf zur Bestellung von Erbbaurechtsverträgen für Eigenheimgrundstücke (Stadt Leipzig)²⁸⁸



²⁸⁸ Stadt Leipzig, Verfahrensablauf Bestellung von Erbbaurechtsverträgen für Eigenheimgrundstücke [Zugriff am 10.03.2022].

Anhang 11: Auswahlkriterien (Stadt Leipzig)²⁸⁹



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

Auswahlkriterien zur Vermarktung von Eigenheimstandorten nach sozialen und ökologischen Gesichtspunkten

Voraussetzungen

Bewerben kann sich jede volljährige Person. Grundvoraussetzung ist die Verpflichtung, den gutachterlich ermittelten Verkehrswert für das beworbene Grundstück zu zahlen. Ausreichende Eigenkapitalreserven oder eine Finanzierungserklärung der Bank sind nachzuweisen. Weiterhin ist ein Bebauungs- und Wohnkonzept einzureichen.

Die Stadt Leipzig beabsichtigt bei der Vermarktung der Grundstücke soziale und ökologische Aspekte bevorzugt zu berücksichtigen. Diese spiegeln sich in den nachfolgend definierten Kriterien wider, die zur Bewertung der Konzeptqualität genutzt werden.

Nach dem Ende des Bewerbungszeitraumes werden die auf den Kriterien basierenden Bebauungs- und Wohnkonzepte durch die Stadtverwaltung ausgewertet. Bei Punktgleichheit und Interesse am selben Grundstück erfolgt die Auswahl durch Verlosung unter Aufsicht einer Jury.

Verpflichtung zur klimagerechten Dachnutzung

Die Auswahl erfolgt unter der Bedingung, dass mindestens 50 % der geeigneten Dachflächen (einschließlich massiv gebauter Garagen) für Solarenergie (Photovoltaik und/oder Solarthermie) und/oder Dachbegrünung genutzt werden, sofern keine planungsrechtlichen, bauordnungsrechtlichen oder sonstigen rechtlichen Gründe entgegenstehen. Als geeignete Dachfläche wird die Gesamtfläche abzüglich der Flächen für Dachgauben, Schornsteine u. ä. sowie Dachflächen in nördlicher Richtung und unter Verschattungseinflüssen in der Umgebung betrachtet.

Nachweis: Kontrolle durch Stadtverwaltung

²⁸⁹ Stadt Leipzig, Merkblatt Auswahlkriterien [Zugriff am 10.03.2022].



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

1 Soziale Kriterien

1.1 Anzahl Kinder

Für jedes zum Zeitpunkt der Auswahl im Haushalt lebende Kind gemäß § 32 Einkommenssteuergesetz werden abhängig vom Lebensalter Punkte vergeben:

25 Punkte pro Kind abzüglich eines Punktes pro angefangenem Lebensjahr.

Auch ein ungeborenes Kind wird angerechnet, sofern die Mutter sich zum Zeitpunkt der Einreichung mindestens in der 12. Schwangerschaftswoche befindet.

Nachweis: Erweiterte Meldebescheinigung
Mutterpass oder Geburtsurkunde

1.2 Menschen mit Behinderungen

Für jede im Haushalt lebende Person werden abhängig von ihrem Grad der Behinderung Punkte vergeben:

<u>Grad der Behinderung</u>	<u>Punkte</u>
20	4
30	8
40	12
50	20
60	24
70	28
80	32
90	36
100	40

Es werden weitere 10 Punkte vergeben, wenn mindestens eines der folgenden Merkzeichen auf die Person zutrifft:

außergewöhnlich gehbehindert, blind, gehörlos, taubblind, hilfebedürftig.

Handelt es sich bei den behinderten Personen um Kinder im Sinne von 1.1, so werden die Punkte zusätzlich vergeben.

Nachweis: Erweiterte Meldebescheinigung, Behindertenausweis



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

1.3 Mehrgenerationenhaushalt

Falls mindestens drei Generationen derselben Familie in das geplante Haus einziehen, werden 15 Punkte vergeben.

Nachweis: Erweiterte Meldebescheinigung

1.4 Ehrenamt

Für die ganzjährige Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit werden abhängig von der Dauer der Tätigkeit Punkte vergeben:

Ein Punkt pro angefangenem Jahr der Tätigkeitsausübung.

Pro Bewerbung können mehrere Ehrenämter berücksichtigt werden. In Summe beträgt die Maximalpunktzahl 10 Punkte.

Beispiele für Ehrenämter in diesem Sinne sind:

- Vereinsvorstände
- Schatzmeister
- Übungsleiter
- Freiwillige Feuerwehr
- Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e.V.
- Technisches Hilfswerk

Nachweis: Tätigkeitsbescheinigung

1.5 Immobilieneigentum

Verfügt kein Mitglied des Bewerbungshaushaltes bisher über Eigentum, das sich zu dauerhaften Wohnzwecken eignet, werden 40 Punkte vergeben.

Nachweis: Selbstverpflichtung

1.6 Bisheriges Nutzungsverhältnis

Für einen innerhalb der letzten 2 Jahre vor der Veröffentlichung bestehenden Miet- oder Pachtvertrag an dem angebotenen Grundstück zwischen der Stadt Leipzig und dem Bewerber oder der Bewerberin werden 20 Punkte vergeben.



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

2 Ökologische Kriterien

2.1 Gebäudeenergieeffizienz

- bei bereits bebauten Grundstücken findet dieses Kriterium keine Anwendung -

Abhängig von der Energieeffizienzklasse des auf dem Grundstück geplanten Gebäudes werden Punkte vergeben:

<u>Energetischer Baustandard</u>	<u>Punkte</u>
KfW-Effizienzhaus 40 plus	40
KfW-Effizienzhaus 40	35
KfW-Effizienzhaus 55	20
Gebäudeenergiegesetz / Energieeinsparverordnung	0

Nachweis: Selbstverpflichtung

2.2 Dachbegrünung

- bei bereits bebauten Grundstücken findet dieses Kriterium keine Anwendung -

Für eine Kombination aus solarenergetische Anlagen mit Dachbegrünung auf mindestens 50 % der geeigneten Dachflächen werden 10 Punkte vergeben. Als geeignete Dachfläche wird die Summe aller Flächen mit einer Dachneigung unter 15° betrachtet.

Die Kombination führt zu einem Synergieeffekt der Leistungssteigerung der Solaranlagen durch die Kühlwirkung der Dachbegrünung.

Nachweis: Selbstverpflichtung

2.3 Nachhaltige Baustoffe

Werden beim Bau oder der Sanierung des Gebäudes ausschließlich Dämmstoffe aus nachwachsenden Rohstoffen eingesetzt (außer bei erdberührten Bauteilen), werden 5 Punkte vergeben.

Nachweis: Selbstverpflichtung

2.4 Energie-/Wärmeversorgung

- bei bereits bebauten Grundstücken findet dieses Kriterium keine Anwendung -

Wird zur Wärmeversorgung des Gebäudes auf den Einsatz fester Brennstoffe verzichtet, werden 10 Punkte vergeben. Das betrifft auch Feuerungsanlagen für den gelegentlichen Betrieb („Wohlfühlkamine“).

Nachweis: Selbstverpflichtung



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

2.5 Regenwassermanagement

Bei Minimierung der Versiegelungsfläche für Stellplätze (einschließlich Garagen), Wege und Aufenthaltsflächen (z. B. Terrassen) werden **10 Punkte** vergeben. Welcher Anteil des Grundstücks versiegelt werden darf, hängt von der Größe des zu bebauenden Grundstücks ab:

<u>Größe des Grundstücks</u>	<u>maximal zu versiegelnder Anteil</u>
kleiner als 700 m ²	40 %
mindestens 700 m ² und kleiner als 900 m ²	35 %
mindestens 900 m ²	30 %

Nachweis: Selbstverpflichtung

Die versiegelte Fläche ist die Berechnungsgrundlage für das Entgelt zur Einleitung von Regenwasser. Je weniger Fläche versiegelt wird, desto weniger Kosten kommen auf Sie zu.

2.6 Arbeitsort

Bei Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im Leipziger Stadtgebiet werden **10 Punkte** vergeben. Dies gilt auch bei Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit in der Zukunft, sofern eine schriftliche Bestätigung vorliegt.

Pro Bewerbung wird das Kriterium für höchstens zwei Mitglieder des Haushaltes angerechnet.

Nachweis: (vorläufiger) Arbeitsvertrag

oder

Nachweis der Selbstständigkeit durch **ein** Dokument der folgenden Auflistung:

- Gewerbeanmeldung / -erlaubnis
- Handelsregisterauszug
- Bestätigung der Berufskammer
- Zulassung
- Gesellschaftsvertrag
- Kauf-, Miet- oder Pachtvertrag des Gewerbebetriebes
- Konzession
- Vertrag über freie Mitarbeit
- Bescheid des Finanzamtes über die Steuervorauszahlung
- Bestätigungsschreiben der Künstlersozialkasse

Anhang 12: Merkblatt vertragliche Rahmenbedingungen (Stadt Leipzig)²⁹⁰



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

Bedingungen für den Abschluss eines Erbbaurechtsvertrags

1. Bei unbebauten Grundstücken muss in einer Frist von 2 Jahren ab Beurkundung mit dem Bau begonnen werden. Das Wohnhaus muss innerhalb von 3 Jahren nach Beurkundung bezugsfertig sein und von dem/der Erbbaurechtsnehmer/-in bezogen werden. Bei bebauten Grundstücken muss das Wohnhaus innerhalb von 2 Jahren nach Beurkundung bezugsfertig sein und von dem/der Erbbaurechtsnehmer/-in bezogen werden.

2. Der/die Erbbaurechtsnehmer/-in hat das Wohnhaus nach Bezug 10 Jahre zu bewohnen. Wenn in dem Gebäude zwei selbständige Wohnungen geschaffen werden, hat der/die Erbbaurechtsnehmer/-in, bzw. die Angehörigen jeweils die größere, d. h. die Hauptwohnung, 10 Jahre selbst zu bewohnen.

3. Die erforderlichen Nachweise sind wie folgt vorzulegen:

- a) Zusammen mit der Bewerbung: Selbstverpflichtung
- b) vor Aufnahme der Vertragsverhandlungen: Mutterpass oder Geburtsurkunde, Schwerbehindertenausweis, Tätigkeitsbescheinigung des Ehrenamts, (vorläufiger) Arbeitsvertrag oder Nachweis der Selbstständigkeit
Nachweis über die Zahlungsfähigkeit (z. B. Einkommensnachweis)
- c) Vier Wochen nach Erhalt der Baugenehmigung: Baugenehmigung
- d) Vier Wochen nach Einzug: Erweiterte Meldebescheinigung
Energieausweis

Die Nachweise zu Nr. 3 b), mit Ausnahme des Nachweises über die Zahlungsfähigkeit, müssen der Stadt Leipzig lediglich zur Sichtung vorgelegt werden. Es werden keine Daten gespeichert oder weiterverarbeitet. Vom Nachweis der Zahlungsfähigkeit wird dem Vorgang eine Kopie hinzugefügt.

4. Die Stadt Leipzig behält sich den Heimfall vor, wenn

- a) der Baubeginn innerhalb von 2 Jahren nach Beurkundung des Erbbaurechtsvertrags nicht erfolgt ist bzw. das Wohngebäude innerhalb von 3 Jahren nach Beurkundung des Erbbaurechtsvertrags nicht bezugsfertig ist.
- b) der/die Erbbaurechtsnehmer/-in nicht spätestens nach 3 Jahren ab Beurkundung der Stadtverwaltung die erweiterte Meldebescheinigung über den Einzug in das auf dem Grundstück bereits bestehende bzw. geschaffene Wohnhaus vorlegt.
- c) eine Weiter- bzw. Untervermietung oder die Veräußerung der von dem/der Erbbaurechtsnehmer/-in selbst zu nutzenden Wohnung ohne Zustimmung erfolgt. Sofern außergewöhnliche Umstände es erfordern oder rechtfertigen, kann die Stadt in besonderen Fällen eine Ausnahme genehmigen.

²⁹⁰ Stadt Leipzig, Merkblatt Vertragliche Rahmenbedingungen für den Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages [Zugriff am 10.03.2022].



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

d) in der Bewerbung bzw. in schriftlichen Stellungnahmen unvollständige oder unrichtige Angaben gemacht werden. Die Einrede des Nichtwissens wird dabei ausgeschlossen, d. h. jeder Interessent und jede Interessentin eines Baugrundstückes hat sich vor Abgabe der jeweiligen Erklärungen von deren Richtigkeit und Wahrheitsgehalt zu überzeugen. Unvorhergesehene Abweichungen vom eingereichten Vorhaben sind der Stadt Leipzig unverzüglich anzuzeigen.

5. Der Heimfall erfolgt unter Vergütung von zwei Dritteln des zur Zeit der Übertragung des Rechts bestehenden Verkehrswertes.

6. Zur entsprechenden Absicherung werden die Heimfallregeln als dinglicher Inhalt des Erbbaurechts im Grundbuch eingetragen.

7. Die Stadt Leipzig behält sich weitere Vertragsstrafen für den Fall vor, dass gemachte Angaben aus der Selbstverpflichtung nicht eingehalten werden. Die Vertragsstrafen werden zum Bestandteil des Erbbaurechtsvertrags.

Unvorhergesehene Abweichungen vom eingereichten Vorhaben sind unverzüglich anzuzeigen.

Es besteht kein Rechtsanspruch, von der Stadt Leipzig ein bestimmtes Baugrundstück in einer Gemarkung zu erhalten. Die Stadt ist bestrebt, möglichst vielen Personen, welche die Kriterien erfüllen, ein geeignetes Baugrundstück zur Eigennutzung bereitzustellen.

Anhang 13: Merkblatt Erbbaurecht (Stadt Leipzig)²⁹¹



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

Wissenswertes zum Thema „Erbbaurecht“

Die Stadt Leipzig wird in den kommenden Jahren vermehrt Grundstücke für den Einfamilienhausbau bereitstellen. Diese sollen nicht zum Verkauf angeboten werden, sondern im Erbbaurecht. Dazu möchten wir Ihnen einige Informationen bereitstellen.

Was bedeutet „Erbbaurecht“?

Der Erbbaurechtsnehmer, oder auch der Erbbauberechtigte, erhält das Recht, ein Grundstück, das sich im Eigentum der Stadt Leipzig befindet, zu bebauen. Das Gebäude befindet sich somit im Eigentum des Erbbaurechtsnehmers. Die Errichtung eines Gebäudes ist der Zweck des Erbbaurechtes. Im Erbbaurechtsvertrag wird deshalb eine entsprechende Investitionsverpflichtung aufgenommen.

Bei dem Erbbaurecht handelt es sich um ein grundstücksgleiches Recht. Es kann somit veräußert, vererbt und belastet werden. Die Weiterveräußerung und Belastung kann von der Erfüllung von Auflagen abhängig gemacht werden.

Alle Details werden in einem Erbbaurechtsvertrag vereinbart.

Welche Laufzeit hat der Erbbaurechtsvertrag?

Die Stadt Leipzig überlässt den Erbbaurechtsnehmern das Grundstück über die gesamte vereinbarte Laufzeit. Die Laufzeit beträgt 99 Jahre ab Vertragsabschluss.

Was passiert nach der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages?

Das Gebäudeeigentum fällt an die Stadt Leipzig zurück. Der Erbbauberechtigte übergibt das Gebäude in einem ordnungsgemäßen Zustand und erhält dafür eine Entschädigung. Soll nach der Laufzeit durch die Stadt ein neuer Erbbaurechtsvertrag abgeschlossen werden, haben die jeweiligen Erbbauberechtigten ein Vorrecht auf Erneuerung ihres Erbbaurechtes.

Wie hoch ist der Erbbauzins?

Der Erbbauberechtigte kann wählen, ob er einen jährlichen Erbbauzins zahlt oder den Betrag als Einmalzahlung in Höhe des Verkehrswertes zu Beginn des Erbbaurechts ablöst. Falls man sich für eine jährliche Zahlung entscheidet, beträgt dieser Erbbauzins 2,5 Prozent des Verkehrswertes.

Bleibt der Erbbauzins über die gesamte Laufzeit stabil?

Im Erbbaurechtsvertrag wird bei jährlicher Zahlung des Erbbauzinses die Anpassung an den Verbraucherpreisindex festgelegt. Dabei handelt es sich um eine übliche Vorgehensweise. Der Erbbauzins erhöht sich allerdings nur, wenn die Lebenshaltungskosten steigen. Volkswirtschaftlich betrachtet ist dies dann der Fall, wenn auch die Einkommen steigen.

²⁹¹ Stadt Leipzig, Merkblatt Erbbaurecht [Zugriff am 10.03.2022].



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

Was sind Vorteile gegenüber einer klassischen Immobilienfinanzierung beim Ankauf eines Grundstückes?

Ein Vorteil ist die Zinssicherheit. Der Erbbauzins liegt im ähnlichen Rahmen, wie die Annuität (Zins und Tilgung) einer alternativen Immobilienfinanzierung. Auch bei künftig steigenden Zinsen nach einer ersten Prolongation (Zinsbindung) bleibt der Erbbauzinssatz bei dem vergleichsweise niedrigen Niveau. Der Erbbauzins sorgt so für eine stabile und langfristig kalkulierbare Belastung.

Bei Zahlung eines jährlichen Erbbauzinses benötigen die bauwilligen Familien keinen Darlehensanteil für das Grundstück, was bei einem alternativen Ankauf des Grundstückes erforderlich wäre. Mit sinkender Darlehenshöhe sinkt in aller Regel auch der Anteil des einzusetzenden Eigenkapitals. Das vorhandene Eigenkapital kann zur Senkung des erforderlichen Fremdfinanzierungsvolumens für die Baukosten eingesetzt werden.

Dürfen Erbbauberechtigte ihr Haus weiterverkaufen?

Grundsätzlich ist die Eigennutzung vorgesehen. Eine Weiterveräußerung des Erbbaurechts ist nur mit Zustimmung der Stadt Leipzig als Erbbaurechtsgeberin möglich. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die vertraglich geregelten Verpflichtungen von den neuen Eigentümern übernommen werden.

Welche Nebenkosten entstehen durch den Vertragsabschluss?

Die einmaligen Erwerbsnebenkosten liegen bei circa fünf Prozent des Verkehrswertes und setzen sich aus der Grunderwerbsteuer sowie den Notar- und Gerichtskosten zusammen. Diese werden bereits kurzfristig nach Vertragsabschluss fällig.

Welche laufenden Kosten sind durch den Erbbaurechtsnehmer zu tragen?

Die Grundsteuer sowie sämtliche anderen öffentlichen Gebühren, zum Beispiel Straßenreinigungsgebühren oder die Kosten der Müllentsorgung, sowie die üblichen Betriebskosten, wie Strom und Versicherungen, trägt der Erbbaurechtsnehmer. Der Abschluss einer Haftpflicht- sowie einer Sachversicherung für das Gebäude ist im Erbbaurechtsvertrag zu vereinbaren.

Was ist der sogenannte Heimfall?

Der Heimfall ist die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses. Er beruht meist auf einer schweren Vertragsverletzung durch den Erbbauberechtigten, wie zum Beispiel dem Rückstand der Zahlung des Erbbauzinses über zwei Jahre oder der Nichterfüllung der Investitionsverpflichtung. Übt die Stadt Leipzig den Heimfall aus, fällt ihr das Gebäudeeigentum zu. Jedoch erhält auch hier der Erbbauberechtigte eine Vergütung für die Gebäude.

Was passiert, wenn die Stadt das Grundstück später verkauft?

Auch wenn derzeit nicht vorgesehen, ist es grundsätzlich möglich, dass das erbbaurechtsbelastete Grundstück durch die Stadt verkauft wird. Für diesen Fall gewährt die Stadt Leipzig den Erbberechtigten ein Vorkaufsrecht.



Stadt Leipzig

Dezernat Stadtentwicklung
und Bau
Liegenschaftsamt

Was passiert, wenn die Stadt das Grundstück später verkauft?

Es ergeben sich für den Erbbauberechtigten jedoch selbst dann keine negativen Folgen, wenn er das Vorkaufsrecht nicht ausübt. Ein neuer Grundstückseigentümer müsste in den Erbbaurechtsvertrag vollumfänglich eintreten. Darüber hinaus ist keine grundsätzliche Ankaufoption für das Grundstück durch die Erbbauberechtigten vorgesehen.

Anhang 14: Handlungsanleitung für sächsische Gemeinden und Städte zur Einführung und Nutzung von Einheimischenmodellen

Zweck

Die Handlungsanleitung soll den sächsischen Verwaltungen dazu dienen, einen Überblick über die Thematik der Einheimischenmodelle zu erhalten und ihnen die wichtigsten Normen zur rechts- und planungssicheren Ausgestaltung von Baulandförderungsmodellen aufzuzeigen. Sie stützt sich auf den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit und gewährt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Einheimischenmodelle & ihre Ziele

Einheimischenmodelle stellen legitime kommunale Maßnahmen dar, bei denen die Kommunen im Rahmen eines bepunkteten Vergabeverfahrens privilegiert subventionierte Grundstücke an die ortsansässige Bevölkerung veräußern.

Gewählt werden kann diese Form der Einheimischenförderung, wenn die Kommunen durch den Zuzug finanzkräftiger Auswärtiger einen Verdrängungsprozess der weniger begüterten einheimischen Bevölkerung vom Baulandmarkt erfahren.

Für die Durchführung gibt es verschiedene Möglichkeiten, die nachfolgend ohne Betrachtung der rechtlichen Ausgestaltung aufgeführt sind.

Modellname	Inhalt
Verkaufsmodell	-Kommune veräußert eigene Grundstücke an Einheimische
Vertragsmodell	-Kommune überplant Flächen Privater, soweit sich Privater verpflichtet, das entstehende Bauland für eine bestimmte Zeit nur an Einheimische zu veräußern oder zu vermieten
Zwischenerwerbsmodell	-Kommune überplant Flächen Privater, soweit sich Privater verpflichtet, einen Teil des entstehenden Baulandes an die Kommune zu veräußern -Kommune kauft verpflichtete Flächen und veräußert diese an Einheimische
weitere Form eines Einheimischenmodells	-bspw. Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht: Erbbaurechtsvertrag mit einer bestimmten Laufzeit verpflichtet Erbbaurechtsnehmer zur Zahlung eines jährlichen Erbbauzins oder einer Einmalzahlung, im Gegenzug erhält er Nutzungsrecht des Grundstücks

1 Zulässigkeit von Einheimischenmodellen (EM) (+)

1.1 kommunale Ermächtigung zur Einführung und Nutzung der EM (+)

- Abschluss städtebaulicher Verträge zum Zwecke der Einheimischenförderung § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB
- kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 82 Abs. 2 sowie Art. 84 bis 90 SächsVerf)

1.2 Einzuhaltende Ge- und Verbote städtebaulicher Verträge (+)

1.2.1 Vorrang des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG bzw. § 54 S. 1 VwVfG) (+)

=kein Handeln gegen das Gesetz!

- Beschränkung der vertraglichen Vereinbarungen auf § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB
- darüber hinaus Beachtung von Vertragsformverboten- sowie inhaltsgeboten

1.2.2 Angemessenheitsgebot (§ 11 Abs. 2 S. 1 BauGB) (+)

=angemessenes Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung

- verlangt wird einzelfallbezogene Prüfung der vertraglichen Bindungen in Abhängigkeit des Preisnachlasses sowie angemessene gemeindliche Sicherungsinstrumente (z. B. gemeindliches Wiederkaufsrecht, Zustimmungserfordernisse mit auferlegten Nachzahlungspflichten, Bau- oder Eigennutzungsverpflichtung)

zulässige Vereinbarungen:

- Kaufpreis des unbebauten Grundstücks = Höhe des Verkehrswertes
- Kaufpreisverbilligung v. 20 % bei 20-jährigem gemeindlichen Wiederkaufsrecht

unzulässige Vereinbarungen (unzumutbare Härte / wirtschaftliche Ausnutzung des Privaten):

- gemeindliche Überplanung verlangt Abtretung von mehr als der Hälfte der unbebauten Eigentumsflächen
- i. d. R. vertragliche Bindungen über 30 Jahre (es sei denn sehr hoher Preisnachlass gewährt oder außergewöhnliche Umstände)
- Grundstücksverkauf zu Verkehrswert sowie Zuzahlung bei Weiterverkauf

1.2.3 Koppelungsverbot (§ 11 Abs. 2 S. 2 BauGB bzw. § 56 Abs. 2 VwVfG) (+)

=verlangt unmittelbaren Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung sowie einheitliche Interessensverfolgung

- Verstöße führen zur Nichtigkeit (§ 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG bzw. § 134 BGB)
Bsp.: Kaufpreis für Einheimischengrundstück fließt in anderes EM

1.2.4 Verbot planerischer Vorwegbindung (§ 1 Abs. 3 S. 2 BauGB) (+)

- bei EM nicht beeinträchtigt

2 Anforderungen an die Vergabekriterien (+)

2.1 kein Verstoß gegen grundgesetzliche Festlegungen (+)

-hiervon ist auszugehen

2.2 kein Verstoß gegen unionsrechtliche Festlegungen (+)

-Verstoß ist gerechtfertigt bei der Verfolgung von Allgemeininteressen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit beschränkender Maßnahme stehen

-bei EM rechtfertigt dies sozioökonomischer Aspekt (Einheimische auf Immobilienmarkt zu schützen)

-siehe hierzu Urteil zum Flämisches Dekret ²⁹²

2.3 Leitlinien für Einheimischenmodelle (EM) (+)

=im Rahmen der Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland aufgestellte zulässige Leitlinien zur Erstellung der Vergabekriterien der EM²⁹³

=ermöglichen rechts- und planungssichere Ausgestaltung bei Anpassung an eigene Kommune

2.3.1 wichtige Bedingungen

-Veräußerung von Grundstücken auf Finanzkraft der Einheimischen ausgerichtet
-objektive, nicht diskriminierende und im Voraus bekannte Kriterien

2.3.2 zweistufiges Auswahlverfahren

1. allgemeine Zugangsvoraussetzungen	2. punktebasierte Auswahlentscheidung mithilfe Ortsbezugs- und sozialen Kriterien
-festgelegte Vermögens- und Einkommensobergrenzen kumulativ einhalten -Ortsansässigkeit darf kein Zugangskriterium sein -weitere Maßgaben siehe Leitlinien	- Ortsbezugs-kriterien: Wohnsitz/Arbeitsort/Ehrenamt in Kommune - soziale Kriterien: Unterschreitung der Einkommens- und Vermögensobergrenzen (Stufe 1), Anzahl und Alter minderjähriger Kinder, verheiratete Paare/eingetragene Lebenspartnerschaften, Behinderung sowie Pflegegrad eines Haushaltsmitglieds - Gesamtpunktzahl: max. 50 % Ortsbezugs-kriterien & mind. 50 % soziale Kriterien; Verhältnis (20/80, 30/70, 50/50) legt Kommune fest -Maximalpunktzahl eines Kriteriums ist bei Erfüllung von 5 Jahren erreicht -weitere Maßgaben siehe Leitlinien

2.3.3 vertragliche Sicherungsinstrumente

-vertragliche Bindung von 10 Jahren vorgesehen (In Abhängigkeit des Angemessenheitsgebots sind auch längere Bindungen und andere Sicherungsinstrumente möglich.)

²⁹² EuGH, Urt. v. 08.05.2013, C-197/11, Celex-Nr. 62011CJ0197, Rn. 49, 55 (Juris).

²⁹³ BStMI für Bau und Verkehr, Leitlinien für Einheimischenmodelle [Zugriff am 06.03.2022].

Literaturverzeichnis

Aschke, Manfred; Ferner, Hilmar; Kröninger, Holger (Hrsg.): *Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung*. Handkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden, 2013.

Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: *Baugesetzbuch*. Kommentar, 15. Aufl., München, 2022.

Baupilot GmbH: *Grundstücke und Immobilien in Leipzig*. Verfügbar unter: <https://www.baupilot.com/leipzig> [Zugriff am 10.03.2022].

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.): *Leitlinien für Einheimischenmodelle*. Anlage zum Schreiben Neue Leitlinien für Einheimischenmodelle, München 09.06.2017, verfügbar unter: <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/einheimischenmodell/index.php> [Zugriff am 06.03.2022].

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.): *Neue Leitlinien für Einheimischenmodelle*. Schreiben, München 09.06.2017, verfügbar unter: <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/einheimischenmodell/index.php> [Zugriff am 06.03.2022].

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Hrsg.): *Leitlinien Einheimischenmodell, Anwendungshinweis zur Einkommenobergrenze*. Schreiben, München 12.05.2021, verfügbar unter: <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/einheimischenmodell/index.php> [Zugriff am 06.03.2022].

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr: *Leitlinien für Einheimischenmodelle*. o. J., verfügbar unter: <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/einheimischenmodell/index.php> [Zugriff am 05.03.2022].

Beck, Michaela: *Die Einheimischenmodelle in Bayern*. 1. Aufl., Regensburg, 1993.

Brenner, Michael: *Öffentliches Baurecht, Mit dem Recht der Raumordnung*. 5. völlig neu bearbeitete Aufl., Heidelberg, 2020.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: *EU-Kommission stellt Vertragsverletzungsverfahren zu "Einheimischenmodellen" gegen Deutschland ein*. Pressemitteilung Nr. 250/17, 14.07.2017, verfügbar unter: <https://www.bmuv.de/pressemitteilung/eu-kommission-stellt-vertragsverletzungsverfahren-zu-einheimischenmodellen-gegen-deutschland-ein> [Zugriff am 05.03.2022].

Burgi, Martin: Die Legitimität von Einheimischenprivilegierungen im globalen Dorf. *JuristenZeitung*. 54 Jahrg., Nr. 18, 17.09.1999, S. 873-881.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): *Drucksache 18/11439, Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 18/10942, 18/11181, 18/11225 Nr. 7 - Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt*. 08.03.2017, verfügbar unter: <https://dip.bundestag.de/drucksache/zu-dem-gesetzentwurf-der-bundesregierung-drucksachen-18-10942-18-11181-18-11225-nr/65210?term=18/11439&rows=25&pos=1> [Zugriff am 20.02.2022].

- Diekmann**, Florian: *Die Landflucht der jungen Deutschen*. 24.10.2019, verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-die-extreme-landflucht-der-jungen-und-ihre-gruende-a-1292981.html> [Zugriff am 14.02.2022].
- Dirnberger**, Franz; Jäde, Henning; Weiß, Josef: *Baugesetzbuch (BauGB), Baunutzungsverordnung (BauNVO)*. Kommentar, 7., überarbeitete Aufl., Ulm, 2013.
- Faßbender**, Kurt; König, Edgar; Musall, Peter: *Sächsisches Kommunalrecht*. 2. Aufl., Stuttgart, 2021.
- Frohn**, Philipp et al.: *Torschlusspanik auf dem Immobilienmarkt*. 09.09.2021, verfügbar unter: <https://www.wiwo.de/my/finanzen/immobilien/der-traum-vom-eigenheim-torschlusspanik-auf-dem-immobilienmarkt/27595256.html?ticket=ST-124292-Qvna9mqOfe2ZSwTIO0rx-ap2> [Zugriff am 13.03.2022].
- Gleich**, Florian; Simon, Matthias: Baulandvergabe in der Hochpreislage, Der Leitlinienkompromiss zum Einheimischenmodell und seine praktische Umsetzung vor Ort. *Bayerischer Gemeindetag, Zeitschrift* 06/2017, S. 258 -264.
- Gröpl**, Christoph; von Coelln, Christian; Windthorst, Kay: *Grundgesetz*. Studienkommentar, 4. Aufl., Sinzheim, 2020.
- Grziwotz**, Herbert: *Praxis des Verwaltungsrechts, Baulanderschließung*. 1. Aufl., München, 1993.
- Grziwotz**, Herbert: *Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht*. Schriftenreihe der Juristischen Schulung, Band 160, 1. Aufl., Sinzheim, 2002.
- Haller**, Thomas: *Die privatrechtliche Gestaltung öffentlich-rechtlicher Beziehungen am Beispiel der sogenannten Einheimischenmodelle, eine kritische Analyse*. Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Band 86, 1. Aufl., München, 1986.
- Hendricks**, Andreas: *Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung – eine interdisziplinäre theoretische Analyse und Ableitung eines integrierten Handlungskonzeptes für die Praxis*. Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie der Technischen Universität Darmstadt, Heft 24, 1. Aufl., Darmstadt, Dezember 2006.
- Huber**, Peter M.; Wollenschläger, Ferdinand: *Einheimischenmodelle – Städtebauliche Zielverwirklichung an der Schnittstelle von europäischem und nationalem, öffentlichem und privatem Recht*. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1112, 1. Aufl., Berlin, 2008.
- Iser**, Jurik Caspar; Tröger, Julius: *Das Umland wird noch teurer*. 17.02.2022, verfügbar unter: https://www.zeit.de/wirtschaft/2022-01/mietpreise-deutschland-2021-mietpreisentwicklung-gemeinden-karte?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F [Zugriff am 13.03.2022].
- Jarass**, Hans D.; Kment, Martin: *Baugesetzbuch*. Kompakt-Kommentar. 2. Aufl., Bad Langensalza, 2017.
- Klein**, Sven: Deutsche Einheimischenmodelle – Europäische Kommission gibt >> grünes Licht << zu neuen Leitlinien. *Fachbeiträge KommunalPraxis Bayern*, Heft 05/2017, S. 170 – 176.

- Kronauer**, Martin: *Gentrifizierung: Ursachen, Formen und Folgen*. 09.07.2018, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216871/gentrifizierung-ursachen-formen-und-folgen/> [Zugriff am 17.02.2022].
- Löhr**, Dirk: *Marktgerechte Erbbaurechte, Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können*. 1. Aufl., Wiesbaden, 2020.
- Maurer**, Hartmut; Waldhoff, Christian: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 20., überarbeitete und ergänzte Aufl., München, 2020.
- Mitschang**, Stephan: *Städtebaurechtsnovelle 2017, Neue Anforderungen an die städtebauliche Planungs- und Genehmigungspraxis*. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 33, 1. Aufl., Baden-Baden, 2018.
- Norddeutscher Rundfunk**: *Stadtflucht nach der Pandemie?*. 19.07.2021, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/stadt-land-corona-ifo-101.html> [Zugriff am 17.02.2022].
- Norddeutscher Rundfunk**: *Baulandpreise steigen auf Rekordniveau*. 26.08.2021, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/bauland-preise-2020-101.html> [Zugriff am 18.02.2022].
- Pittino**, Andreas: *Einheimischenmodelle*. 1. Aufl., Jena, 2000.
- Roeßing**, Andrea: *Einheimischenprivilegierungen und EG-Recht*. Schriften zum Europäischen Recht, Band 133, 1. Aufl., Berlin, 2008.
- Sachs**, Michael (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*, 8. Aufl., München, 2018.
- Schäfer**, Christoph: *Der Haus-Traum platzt*. 22.02.2021, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/anstieg-der-mieten-und-hauspreise-die-loesung-ist-mehr-angebot-17209369.html> [Zugriff am 13.03.2022].
- Schröder**, Rainer; Storr, Stefan: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2., überarbeitete Aufl., Stuttgart, 2021.
- Stadt Leipzig**: *Leipzig will Eigenheimgrundstücke im Erbbaurecht anbieten*. 29.10.2021, verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/news/news/leipzig%20will%20eigenheimgrundst%C3%BCcke%20im%20erbbaurecht%20anbieten> [Zugriff am 10.03.2022].
- Stadt Leipzig (Hrsg.)**: *Merkblatt Auswahlkriterien*. o. J., verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/staedtische-immobilien-und-grundstuecke/wohngrundstuecke#c59382> [Zugriff am 10.03.2022].
- Stadt Leipzig (Hrsg.)**: *Merkblatt Erbbaurecht*. o. J., verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/staedtische-immobilien-und-grundstuecke/wohngrundstuecke#c59382> [Zugriff am 10.03.2022].
- Stadt Leipzig (Hrsg.)**: *Merkblatt Vertragliche Rahmenbedingungen für den Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages*. o. J., verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/staedtische-immobilien-und-grundstuecke/wohngrundstuecke#c59382> [Zugriff am 10.03.2022].

Stadt Leipzig (Hrsg.): *Verfahrensablauf Bestellung von Erbbaurechtsverträgen für Eigenheimgrundstücke.* o. J., verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/staedtische-immobilien-und-grundstuecke/wohngrundstuecke#c59382> [Zugriff am 10.03.2022].

Stadt Leipzig: *Eigenheimgrundstücke.* o. J., verfügbar unter: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/staedtische-immobilien-und-grundstuecke/wohngrundstuecke#c59382> [Zugriff am 10.03.2022].

Stadt Pfaffenhofen a. d. Ilm (Hrsg.): *Richtlinien für die Vergabe von gemeindeeigenen Wohnbaugrundstücken und Wohnungen an die örtliche Bevölkerung mit besonderem Bedarf.* Pfaffenhofen 01.07.2020, verfügbar unter: <https://pfaffenhofen.de/artikel/einheimischenmodell/> [Zugriff am 02.03.2022].

Stadt Radebeul (Hrsg.): *Radebeuler Amtsblatt.* 27. Jahrg., 01.08.2019, verfügbar unter: <https://www.radebeul.de/Aktuelles/Radebeuler+Amtsblatt/Archiv+2019.html> [Zugriff am 09.03.2022].

Statistisches Bundesamt: *Wohnfläche von Haushalten.* 26.05.2020, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/haushalte-wohnflaeche-typ.html> [Zugriff am 17.02.2022].

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Auszug aus dem Datenreport 2021 - Kapitel 7: Wohnen.* Wiesbaden 10.03.2021, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-7.html> [Zugriff am 18.02.2022].

Statistisches Bundesamt: *Durchschnittliche Bruttojahresverdienste von Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2021.* 24.03.2021, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/bruttojahresverdienst.html> [Zugriff am 07.03.2022].

Statistisches Bundesamt: *14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland.* 2022, verfügbar unter: <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#!v=2&o=2060v2> [Zugriff am 17.02.2022].

Statistisches Bundesamt: *Bevölkerungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland zwischen 1990 und 2020: Angleichung oder Verfestigung der Unterschiede?.* 2022, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aspekte/demografie-bevoelkerungsentwicklung-ost-west.html> [Zugriff am 17.02.2022].

Statistisches Bundesamt: *Demografischer Wandel.* 2022, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/inhalt.html;jsessionid=896319F52B78EF67341495E9640E6735.live722#sprg371528> [Zugriff am 14.02.2022].

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: *Verwaltungsgliederung.* 11.01.2022, verfügbar unter: <https://www.statistik.sachsen.de/html/verwaltungsgliederung.html> [Zugriff am 08.03.2022].

Umwelt Bundesamt: *Wohnfläche.* 05.11.2021, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#zahlder-wohnungen-gestiegen> [Zugriff am 17.02.2022].

Will, Martin: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Bezügen zum Verwaltungsprozessrecht.*
2. Aufl., München, 2022.

Rechtsprechungsverzeichnis

- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, Urteil vom 11. April 1990 – 1 B 85
A.1480 –, juris
- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, Urteil vom 22. Dezember 1998 – 1 B
94.3288 –, juris
- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, Urteil vom 12. Mai 2004 – 20 N 04.329
–, juris
- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, Beschluss vom 15. Oktober 2008 – 15
ZB 08.1209 –, juris
- Bundesgerichtshof**, Urteil vom 20. April 2018 – V ZR 169/17 –, juris
- Bundesgerichtshof**, Urteil vom 15. Februar 2019 – V ZR 77/18 –, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 23. Oktober 1951 – 2 BvG 1/51 –,
BVerfGE 1, 14-66, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 07. Mai 1953 – 1 BvL 104/52 –,
BVerfGE 2, 266-286, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 25. Mai 1956 – 1 BvR 83/56 –,
BVerfGE 5, 17-22, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 23. Juli 1958 – 1 BvL 1/52 –,
BVerfGE 8, 95-98, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 12. Januar 1967 – 1 BvR 169/63
–, BVerfGE 21, 73-87, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 18. Dezember 1968 – 1 BvR 638/64 –,
BVerfGE 24, 367-424, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 15. Juli 1981 – 1 BvL 77/78 –,
BVerfGE 58, 300-353, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR
1619/83 –, BVerfGE 79, 127-161, juris
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08
–, BVerfGE 134, 242-357, juris
- Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 17. Dezember 1992 – 4 N 2/91 –,
juris
- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 11. Februar 1993 – 4 C 18/91 –, juris
- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 16. Mai 2000 – 4 C 4/99 –, juris
- Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 20. November 2012 – 4 B 7/12 –,
juris

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 08.05.2013, C-197/11, Celex-Nr.
62011CJ0197, juris

Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 21. Juli 1999 – 1 K 4974/97 –,
juris

Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Januar 2004 – 4 B
606/02 –, juris

Verwaltungsgericht Augsburg, Gerichtsbescheid vom 07. Oktober 2019 – Au
7 K 18.327 –, juris

Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 25. November 2003 – M 1 E
03.5151 –, juris

Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 27. Dezember 2006 – M 9 E
06.4069 –, juris

Rechtsquellenverzeichnis

Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

Bürgerliches Gesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5252) geändert worden ist.

Erbbaurechtsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 403-6, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 7 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719) geändert worden ist.

Gesetz über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der sozialen Wohnraumförderung vom 6. Oktober 2013 (SächsGVBl. S. 804), das durch Artikel 12 der Verordnung vom 12. April 2021 (SächsGVBl. S. 517) geändert worden ist.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG.

Sächsische Gemeindeordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Februar 2022 (SächsGVBl. S. 134) geändert worden ist.

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft i. d. F. vom 02.10.1997, zuletzt geändert durch den Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 25.4.2005 (ABl. EG Nr. L 157/11) m.W.v. 1.1.2007.

Verwaltungsgerichtsordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650) geändert worden ist.

Verwaltungsverfahrensgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.

Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), das zuletzt durch Artikel 42 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist.

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, den 31.03.2022

Ort, Datum

Unterschrift