

## EuGH schränkt Einheimischenmodell ein

27.06.2013

**Gemeinden dürfen Bauland nicht bevorzugt an Käufer vergeben, die eine besondere Bindung zur Gemeinde haben. Jedenfalls nicht ohne eine Rechtfertigung durch das Allgemeinwohl. Das entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH) Anfang Mai (Az. C-197/11 und C-203/11). Von dem Urteil dürften auch viele deutsche Kommunen betroffen sein. Rechtsanwältin Stefanie Minzenmay erklärt die Hintergründe.**

Die Europarichter entschieden über ein regionales Grundstücks- und Immobiliendekret in Flandern. Es legte fest, dass ein Erwerber in manchen Gemeinden nur dann Liegenschaften bekommt, wenn er eine "ausreichende Bindung" zu der Gemeinde hat. Diese konnte er über drei alternativ zu erfüllende Kriterien nachweisen: Wohnsitz seit mindestens sechs Jahren vor Ort, Verrichtung von Tätigkeiten im Umfang von mindestens je einer halben Arbeitswoche in der Gemeinde oder gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung aufgrund eines wichtigen oder dauerhaften Umstands zu der Gemeinde. Das Dekret verpflichtete Investoren und Bauherren, auch Sozialwohnungen zu schaffen, und sah Steueranreize und Subventionen vor.

Der EuGH befand, dass eine "ausreichende Bindung" zur Gemeinde als Erwerbsvoraussetzung europarechtswidrig ist. Die unionsrechtlichen Grundfreiheiten garantieren, dass alle EU-Bürger sich grenzüberschreitend bewegen, niederlassen und in anderen EU-Staaten arbeiten dürfen. Diese Freiheiten würden durch das flämische Dekret beschränkt. Die Begründung: Es könnte einheimische Bürger davon abhalten, sich in einem anderen EU-Staat niederzulassen, um nicht das Anrecht auf Grundstücke in der Gemeinde zu verlieren. Zum anderen beeinträchtigte es die Möglichkeit anderer EU-Bürger, sich in der Gemeinde anzusiedeln.

### Auch Deutsche mit Verstößen

Wegen ähnlicher Regelungen in Satzungen deutscher Gemeinden hatte die europäische Kommission bereits Mitte 2007 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Es betrifft eine nordrheinwestfälische Gemeinde (Selfkant) und seit 2009 auch vier bayerische (Bernried, Seeshaupt, Vohburg und Weilheim). Die Verhandlungen des Bundes mit der EU-Kommission waren bislang wegen des jetzt entschiedenen EuGH-Verfahrens ausgesetzt.

Das Urteil dürfte zahlreiche weitere, zumeist süddeutsche Kommunen betreffen, die so genannte Einheimischenmodelle in ihren Satzungen haben. Zum Beispiel sehen die "Richtlinien für die Vergabe von gemeindlichen Grundstücken" der Gemeinde Igling vor, dass Bewerber grundsätzlich seit zehn Jahren ihren Wohnsitz dort haben müssen. Ähnliches fordern Eglfing und Vachendorf, bei denen zudem das Jahreseinkommen und z.B. das Alter (Eglfing: zwischen 21 und 55 Jahren) oder der Familienstand (Vachendorf: verheiratet und mindestens ein Kind) berücksichtigt werden. Diese Kriterien könnten auch aus anderen Gründen als diskriminierend bewertet werden.

Verstößt eine Satzung gegen EU-Recht, darf sie nicht mehr angewendet werden. Gemeinden sollten daher dringend ihre Satzungen mit Blick auf das Urteil prüfen und überarbeiten.

Dabei sind Sonderregelungen nicht ganz ausgeschlossen. Der EuGH betont ausdrücklich, dass es ein berechtigtes Ziel ist, ausreichendes Wohnangebot für Einkommensschwache oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sicherzustellen. Dies sei ein "zwingender Grund des Allgemeinwohls", der es rechtfertige, europäische Grundfreiheiten einzuschränken.

Die Bedingungen des flämischen Dekrets fanden die Richter allerdings nicht geeignet, um dieses Ziel zu erreichen. Einen langjährigen Wohnsitz, eine Arbeitsstelle in oder eine sonstige Bindung zur Gemeinde könnten nämlich nicht nur die wenig begüterten, sondern auch gut situierte Auswärtige haben, die keinen besonderen sozialen Schutz auf dem Immobilienmarkt brauchen.

### Satzungen überprüfen

Grundsätzlich mögliche Mittel, ein soziales Gleichgewicht herzustellen, sind nach Ansicht des EuGH Kaufprämien oder sonstige Arten von Beihilfen, um den Kauf oder die Miete von

Liegenschaften in den Zielgemeinden zu ermöglichen. Ein solches System muss aber auf "objektiven, nicht diskriminierenden, im Voraus bekannten Kriterien beruhen", damit die Entscheidungsträger in den Gemeinden nicht durch Ermessen die europäischen Grundfreiheiten unterlaufen.

Für die Kommunen heißt das: Sie sollten zunächst prüfen, ob sie mit ihren Satzungen das "richtige" Ziel verfolgen, wie die Sicherstellung eines ausreichenden Wohnangebots für Einkommensschwache oder andere benachteiligte Gruppen. In einem zweiten Schritt sollten die Gemeinden für eine mögliche Förderung nur Kriterien definieren, die tatsächlich geeignet sind, berechnete Ziele der Sozialwohnungspolitik zu erreichen und die nicht darüber hinausschießen.

Eine Bevorzugung allein aufgrund der Qualifizierung des Investors als Einheimischer ist jedenfalls ungeeignet. Dass ein Haushalt jährlich nur über ein bestimmtes Einkommen verfügt, könnte dagegen eines der Kriterien sein, welches dann auch von Auswärtigen erfüllt werden kann und muss. Die gesamte Förderung ist zudem darauf hin zu überprüfen, dass es keine Maßnahmen gibt, die gleich wirksam wären und dabei weniger stark in die Grundfreiheiten der EU-Bürger eingreifen würden.