

## **Antrag**

**der Abgeordneten Bastian Treuheit, Marc Bernhard, Carolin Bachmann, Sebastian Münzenmaier, Olaf Hilmer, Otto Strauß, Volker Scheurell, Dr. Paul Schmidt und der Fraktion der AfD**

### **Gewachsene Heimat erhalten – Lokales Bauland an Einheimische vergeben**

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in Zusammenarbeit mit Ländern, Städten und Gemeinden einen Gesetzentwurf vorzulegen, der
  - a. sozial ausgerichteten Einheimischenmodellen auf Grundlage des § 11 Absatz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch (BauGB) einen klaren und verlässlichen Rechtsrahmen schafft, der auf objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien beruht, sozioökonomische Aspekte wie Einkommen und Vermögen angemessen berücksichtigt und eine dauerhafte Ortsbindung als wesentliches Kriterium zulässt,
  - b. ausdrücklich klarstellt, dass Kommunen bei der Vergabe knapper kommunaler Wohn- und Bodenressourcen den Schutz der dauerhaft ortsansässigen Bevölkerung sowie den Erhalt gewachsener örtlicher Gemeinschaften als legitime städtebauliche Zielsetzung verfolgen dürfen;
2. bundesweite Orientierungshilfen zur europarechtskonformen Ausgestaltung kommunaler Einheimischenmodelle bereitzustellen, die insbesondere
  - a. Musterregelungen zu Einkommens- und Vermögensobergrenzen enthalten,
  - b. rechtssichere Beispiele für Punktesysteme zur Gewichtung sozialer Kriterien und Ortsbindung darstellen, wobei soziale Kriterien nicht hinter ortsbezogenen Kriterien zurücktreten dürfen,
  - c. die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 8. Mai 2013 (C-197/11 und C-203/11) systematisch erläutern, insbesondere hinsichtlich Verhältnismäßigkeit, Nichtdiskriminierung und zulässiger Differenzierungskriterien;
3. Kommunen bei der praktischen Umsetzung von Einheimischenmodellen zu unterstützen, insbesondere durch die Bereitstellung von Musterrichtlinien,

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

rechtskonformen Vertragsbausteinen und Bindungsklauseln zur Sicherung der Eigennutzung;

4. Rechtssicherheit und Handlungsspielräume der Kommunen stärkt, indem
  - a. der bestehende Rechtsrahmen des § 11 Absatz 1 Nummer 2 Baugesetzbuch unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Klärung durch das EuGH-Urteil vom 8. Mai 2013 aktiv kommuniziert und politisch verteidigt wird,
  - b. geprüft wird, ob klarstellende Ergänzungen im Baugesetzbuch erforderlich sind, um verbleibende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen;
5. die kommunale Selbstverwaltung so ausgestaltet und unterstützt, dass
  - a. Gemeinden Verdrängungseffekten durch überregionale Nachfrage, spekulative Marktmechanismen und Zweitwohnsitzdruck wirksam begegnen können,
  - b. gewachsene soziale Strukturen, Eigenarten und langfristige Funktionsfähigkeit örtlicher Gemeinschaften gesichert werden.

Berlin, den 6. Oktober 2026

**Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion**

## **Begründung**

### **I. Wohnungsmarkt unter Migrations- und Regulierungsdruck**

Deutschland befindet sich in einer akuten Wohnungsnot, die maßgeblich auf jahrelange politische Fehlsteuerungen zurückzuführen ist. Anhaltend hohe Zuwanderung, insbesondere in wirtschaftlich starke Regionen, trifft auf einen bereits angespannten Wohnungsmarkt. Der zusätzliche Nachfragedruck verstärkt die Konkurrenz um knappen Wohnraum vor allem im unteren und mittleren Preissegment. Aktuelle Erhebungen, wie etwa die des Pestel-Instituts, beziffern das Defizit auf bundesweit rund 1,4 Millionen fehlende Wohnungen. Übersteigt die Nachfrage dauerhaft das Angebot, setzen Verdrängungsprozesse ein, die sich erfahrungsgemäß vor allem zulasten einkommensschwächerer Haushalte auswirken.

Gleichzeitig wird die Angebotsausweitung durch hohe Baukosten und regulatorische Anforderungen gebremst. Verschärfte energetische Vorgaben, CO<sub>2</sub>-Bepreisung, steigende Material- und Finanzierungskosten sowie komplexe Genehmigungsverfahren verteuern den Neubau erheblich und erschweren insbesondere Familien den Zugang zu selbstgenutztem Wohneigentum. Deutschland weist innerhalb der Europäischen Union die niedrigste Wohneigentumsquote auf. Eigentumsbildung bleibt damit für breite Bevölkerungsschichten strukturell erschwert.

Die Kombination aus anhaltendem Zuzug in nachfragestarke Regionen und regulatorisch verteuertem Neubau setzt gewachsene örtliche Gemeinschaften zunehmend unter Druck. In besonders betroffenen Regionen kommt es zu einer Entkopplung zwischen lokalen Einkommen und Immobilienpreisen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten Kommunen innerhalb des geltenden Rechtsrahmens auf diese Entwicklungen reagieren können. Einheimischenmodelle sind kein Ersatz für eine insgesamt kohärente Wohnungs-, Bau- und Migrationspolitik. Sie können jedoch als Instrument kommunaler Selbsthilfe dazu beitragen, Verdrängungstendenzen abzumildern und soziale Kontinuität vor Ort zu sichern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

## II. Europarechtliche Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit

Rechtsgrundlage für Einheimischenmodelle ist § 11 Absatz 1 Nummer 2 BauGB. Die Norm ermöglicht städtebauliche Verträge zur Sicherung wohnungspolitischer Ziele im Rahmen der Bauleitplanung. Die unionsrechtliche Zulässigkeit von Einheimischenmodellen war über Jahre hinweg umstritten. Die Europäische Kommission leitete 2007 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland (DE 2006/4271) ein, da sie in bestimmten Ausgestaltungen kommunaler Einheimischenmodelle eine mögliche Verletzung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten – insbesondere der Freizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs – sah. Hintergrund war die Befürchtung, dass eine Bevorzugung ortsansässiger Personen andere Unionsbürger mittelbar benachteiligen könne.

Mit Urteil vom 8. Mai 2013 (C-197/11 und C-203/11) hat der Gerichtshof der Europäischen Union die maßgeblichen unionsrechtlichen Anforderungen präzisiert. Unionsrechtskonform sind Einheimischenmodelle insbesondere dann, wenn sie legitime Ziele des Allgemeininteresses verfolgen – etwa die Sicherung sozial stabiler Strukturen oder den Erhalt funktionsfähiger Gemeinden –, ihre Auswahlkriterien objektiv und transparent ausgestaltet sind, eine Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit ausgeschlossen ist und die Ausgestaltung insgesamt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Der Gerichtshof hat dabei deutlich gemacht, dass eine Bevorzugung allein aufgrund der Dauer der Ortsansässigkeit nicht ausreicht, um eine Beschränkung der Grundfreiheiten zu rechtfertigen. Vielmehr muss die Auswahlentscheidung an sachliche Kriterien anknüpfen, die einen unmittelbaren Bezug zum verfolgten Gemeinwohlziel aufweisen. Hierzu zählen insbesondere sozioökonomische Gesichtspunkte wie Einkommens- und Vermögensverhältnisse oder familiäre Verantwortung sowie weitere objektive Kriterien, die unterschiedliche Benachteiligungen innerhalb der örtlichen Bevölkerung erfassen.

Eine ausschließlich oder überwiegend auf Ortsansässigkeit gestützte Bevorzugung wäre unionsrechtlich unzulässig. Zulässig ist hingegen eine ausgewogene Ausgestaltung, die eine bestehende örtliche Verwurzelung berücksichtigt, diese jedoch mit objektiven, sozial nachvollziehbaren Kriterien verbindet und ihr kein dominierendes Gewicht beimisst. Gerade unter Bedingungen strukturellen Nachfragedrucks gewinnt die Sicherung gewachsener örtlicher Gemeinschaften als legitimes Ziel des Allgemeininteresses besonderes Gewicht, sofern die Auswahlentscheidung diskriminierungsfrei und verhältnismäßig bleibt.

## III. Politische Notwendigkeit einer klaren Flankierung

Obwohl die unionsrechtliche Zulässigkeit geklärt ist, besteht in der kommunalen Praxis weiterhin erhebliche Rechtsunsicherheit. Viele Gemeinden verzichten aus Sorge vor Rechtsstreitigkeiten oder unionsrechtlichen Beanstandungen auf die Anwendung des Instruments, obwohl der rechtliche Rahmen grundsätzlich vorhanden ist. Zugleich verschärfen sich die strukturellen Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt. Hoher Zuzug in wirtschaftlich starke Regionen, zunehmender Zweitwohnsitzdruck in touristisch geprägten Gebieten, spekulative Nachfrage nach Boden als Kapitalanlage sowie durch regulatorische Vorgaben verursachte Baukostensteigerungen erhöhen den Druck auf knappe Flächenressourcen und verstärken bestehende Verdrängungstendenzen. In einem solchen Umfeld anhaltenden Nachfragedrucks und steigender Bodenpreise benötigen Kommunen rechtssichere und politisch abgesicherte Instrumente, um Verdrängungsprozesse zumindest zu begrenzen und soziale Kontinuität vor Ort zu sichern.

Der Antrag verfolgt daher das Ziel, die unionsrechtliche Zulässigkeit von Einheimischenmodellen politisch klarzustellen, bestehende praktische Rechtsunsicherheiten zu reduzieren und die kommunale Selbstverwaltung angesichts steigender Bodenpreise, überregionaler Nachfrage und zunehmender Verdrängung der angestammten Bevölkerung wirksam zu stärken.