2. Veräußerung gemeindlicher Grundstücke unter ihrem Wert

2.1

Nach Art. 106 Abs. 2 BV ist die Förderung des Baues billiger Volkswohnungen Aufgabe des Staates und der Gemeinden. Nach § 1 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. WoBauG) haben die Gemeinden „den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern“. Die Förderung des Wohnungsbaues soll die Wohnungsversorgung „namentlich für diejenigen Wohnungsuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind. In ausreichendem Maß sind solche Wohnungen zu fördern, die die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, namentlich für kinderreiche Familien, gewährleisten“ (§ 1 Abs. 2 II. WoBauG). Zur Erreichung dieser Ziele sollen die Gemeinden geeignete, ihnen gehörende Grundstücke als Bauland für den Wohnungsbau zu angemessenen Preisen zu Eigentum oder in Erbbaurecht überlassen oder als Bauland ungeeignete Grundstücke zum Austausch gegen geeignetes Bauland bereitstellen. Bevorzugt haben sie geeignetes Bauland für den sozialen Wohnungsbau, namentlich für eine Bebauung mit Familienheimen zu überlassen (§ 89 Abs. 1 II. WoBauG).

Die Verfassung und das Zweite Wohnungsbaugesetz weisen damit den Gemeinden bevorzugt die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus als Aufgabe zu. Sie verpflichten die Gemeinden, im Rahmen der Wohnungsbauförderung den sozialen Gesichtspunkten Vorrang einzuräumen. **Diese besonders betonten sozialen Gesichtspunkte können daher auch eine Veräußerung gemeindlicher Grundstücke unter dem Verkehrswert rechtfertigen.** Dagegen wäre es im Hinblick auf die gesetzliche Verpflichtung, das gemeindliche Vermögen zu erhalten, nicht zulässig, ohne Prüfung des Einzelfalls und ohne Beachtung sozialer Kriterien kommunale Grundstücke für Zwecke des Wohnungswesens unter Verkehrswert zu veräußern.

2.2

Soziale Gesichtspunkte müssen bei der Veräußerung kommunaler Grundstücke unter ihrem Wert bereits für die Auswahl der Bewerber entscheidend sein. Eine allgemeine Einkommensgrenze kann nicht vorgegeben werden. Einen gewissen Anhalt könnte - allein für die Grenze, nicht für die dort genannten Voraussetzungen - § 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) liefern, wo die Einkommensgrenze des § 25 II. WoBauG um 40 v. H. erweitert wird.

Neben dem Einkommen sollten die Gemeinden bei der Auswahl der Bewerber auch deren sonstige soziale Verhältnisse (Familienstand und Kinderzahl; Familien mit Behinderten und Angehörigen, die der Pflege bedürfen; bisherige Wohnverhältnisse, Dauer der Ortsansässigkeit usw.) berücksichtigen.

2.3

Ebenso wie für die Auswahl der Bewerber müssen auch für das Ausmaß der Unterschreitung des Verkehrswertes soziale Gesichtspunkte maßgebend sein. Daneben haben die Gemeinden bei der Bemessung des Preisnachlasses folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Je umfassender die kommunale Aufgabe, Wohnraum zu schaffen, im Einzelfall verwirklicht wird, desto eher lässt sich eine Verbilligung des gemeindlichen Grundstücks rechtfertigen. Die Notwendigkeit eines angemessenen Verhältnisses zwischen der Verkehrswertunterschreitung und dem Ausmaß der baulichen Nutzung kann dazu führen, dass die Abgabe von Grundstücken für den Geschoßwohnungsbau, der auch für eine Eigentumbildung geeignet ist, höher subventioniert werden kann, als eine Grundstücksveräußerung für den Eigenheimbau.
- Das Maß der Verbilligung ist so zu wählen, dass ein vertretbares Verhältnis zum Subventionswert der Förderung besteht, die beim Kauf von Eigentumswohnungen oder der Errichtung von Sozialmietwohnungen üblicherweise gewährt wird.

- Eine Förderung, die in unangemessener Höhe nur eine sehr kleine Zahl von Wohnungsuchenden begünstigt, ist nicht zulässig.

- Bei einem „Zwischenerwerb“ von Grundstücken sind die Gemeinden bei der Festlegung des Verkaufspreises freier als im Regelfall. Zwischenerwerb liegt vor, wenn Gemeinden Grundstücke erwerben, um diese zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben und in einem zeitlichen Zusammenhang mit dem Erwerb weiter zu veräußern. Steigt in diesem Zeitraum zwischen Erwerb und Veräußerung der Verkehrswert eines Grundstücks, etwa nach Aufstellung eines Bebauungsplans, dann ist zwar ein Verkauf unter Wert anzunehmen, wenn die Gemeinde das Grundstück nicht zu dem Verkehrswert im Zeitpunkt des Verpflichtungs- oder Verfügungsgeschäfts veräußert. Nach dem Zweck des Art. 75 GO ist ein Nachlass bis zu einem Preis in Höhe der Gestehungskosten aber nicht zu beanstanden, soweit die Gemeinde damit ihre Aufgaben erfüllt.

2.4

Bevorzugte Wohnlagen mit hohen Grundstückspreisen eignen sich in der Regel nicht für die Förderung sozial angemessenen Wohnens durch die Veräußerung von Grundstücken unter ihrem Wert.

2.5

Zweckmäßigerweise sollten Gemeinden, die Grundstücke unter ihrem Wert verkaufen wollen, Richtlinien zur Vergabe der Grundstücke erlassen, die allgemeine sachliche und persönliche Kriterien für den Kreis der möglichen Bewerber und das Ausmaß der Verkehrswertunterschreitung festlegen. Auf diese Weise schaffen sie eine Grundlage für die Prüfung jedes einzelnen Verkaufsfalles. Den Gemeinden wird empfohlen, sich bei der Aufstellung der Vergaberichtlinien von der Rechtsaufsichtsbehörde beraten zu lassen.

2.6

Die Gemeinden müssen sich um eine ausreichende Sicherung des mit der verbilligten Grundstücksabgabe verfolgten Zwecks bemühen. Es soll dem Erwerber eines verbilligten Grundstücks nicht möglich sein, das Grundstück längere Zeit unbebaut zu lassen oder das Grundstück frühzeitig - d.h. vor Ablauf von mindestens zehn Jahren - wieder zu verkaufen und dabei einen erheblichen Gewinn zu erzielen. Als Sicherungsmittel kommen etwa eine befristete Bauverpflichtung sowie ein dinglich gesichertes Wiederkaufsrecht der Gemeinde zum aufgezinnten Verkaufspreis, höchstens zum Schätzpreis in Betracht.