

Grundstücksvergabe mit Konzept

Konzeptverfahren als kommunales Steuerungsinstrument

N. Schaller,
München

Die Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität ermöglicht Kommunen einen langfristigen Einfluss auf die lokale Entwicklung und deren Qualitäten. Der Verzicht auf den Preiswettbewerb bei der Vergabe kommunaler Grundstücke wirkt sich dämpfend auf die Grundstückspreisentwicklung aus. Als wesentliches Instrument einer gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik können durch Konzeptverfahren¹ kommunale Zielsetzungen umgesetzt, gesteuert und langfristig gesichert werden.

1. Herausforderung bezahlbares Wohnen

In den Ballungsräumen, insbesondere in der Region München, ist die Versorgung von breiten Bevölkerungsschichten mit bezahlbarem Wohnraum zu einer Herausforderung für Kommunen geworden, mit großen Auswirkungen auch auf Fachkräfteverfügbarkeit der lokale Wirtschaft und in der Daseinsvorsorge.

Wird die Grundstückspreisentwicklung dem Marktgeschehen überlassen, dreht sich die Preisspirale immer weiter nach oben. In der Folge entsteht kaum bedarfsgerechter und bezahlbarer Wohnraum, sondern meist an Renditeerwartung orientierte Entwicklungen im Hochpreissegment. Diese decken sich selten mit lokalen Zielsetzungen und Bedürfnissen und erfahren aus der Bürgerschaft nur wenig Akzeptanz.

2. Kommunales Steuerungselement

Um nicht Teil dieser Entwicklung zu sein, werden kommunale Grundstücke immer öfter zum Festpreis an das »beste Konzept« und nicht mehr nach Höchstpreisgebot vergeben. Es findet dadurch zwar keine Vergünstigung der Grundstückspreise statt, der Verzicht auf einen Preiswettbewerb wirkt sich jedoch dämpfend auf die lokale Grundstückspreisentwicklung aus. Für die Kommune tritt an die Stelle der wirtschaftlichen Rendite bei Verkauf zum Höchstpreis, die soziale Rendite, der Mehrwert für die (Stadt-)Gesellschaft und Nachbarschaft durch die angebotenen Konzepte der Bewerber.

Städtebauliche, soziale, architektonische sowie ökologische Kriterien können über die Bauleitplanung nicht gesichert werden. Diese Lücke zwischen Bauleitplanung und Qualitätssicherung schließt das Konzeptverfahren².

Auch der **Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik** sieht die Konzeptvergabe als geeignetes kommunales Steuerungselement und regt an »kommunale Grundstücke für den Wohnungsbau in der Regel auf der Grundlage von Konzeptausschreibungen zu vergeben, um Zielsetzungen der Gemeinden insbesondere im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Mobilität, soziale Mischung, Architektur und Quartiersbelange langfristig zu sichern«.³ Das Verfahren ist idealerweise eingebettet in wohnungspolitische Handlungsprogramme bzw. Leitlinien.

3. Potentiale und Innovationskraft nutzen

Sozialen und zivilgesellschaftlichen Wohnungsmarktakteuren, wie **Baugemeinschaften** und **Genossenschaften** wird über das Konzeptverfahren ermöglicht, sich aktiv am Wohnungsmarkt zu beteiligen. Sie ergänzen den Kreis der herkömmlichen Wohnungsmarktakteure mit passenden Angeboten. Mit ihren innovativen Konzepten bieten sie Lösungen für die gesellschaftlichen Fragen und Zukunftsthemen unserer Zeit, sind

¹ Die Begriffe Konzeptvergabe und Konzeptverfahren werden häufig gleichbedeutend verwendet. Da es sich Da es sich [...] um einen Prozess oder auch um ein prozesshaftes Vorgehen handelt, setzt sich zunehmend der Begriff Konzeptverfahren durch. setzt sich zunehmend der Begriff Konzeptverfahren durch.

² Vgl. Temel »Baukultur für das Quartier – Prozesskultur durch Konzeptvergabe«, Herausgeber Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2020, S. 5, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/konzeptvergabe-langfassung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 22.09.2020.

³ Vgl. Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik vom 22. und 23.06.2018 – Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik, S. 5–7, https://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/Münchner_Ratschlag_Bodenrecht_Ergebnispapier.pdf, abgerufen am 18.09.2020.

Phasen des Konzeptverfahrens

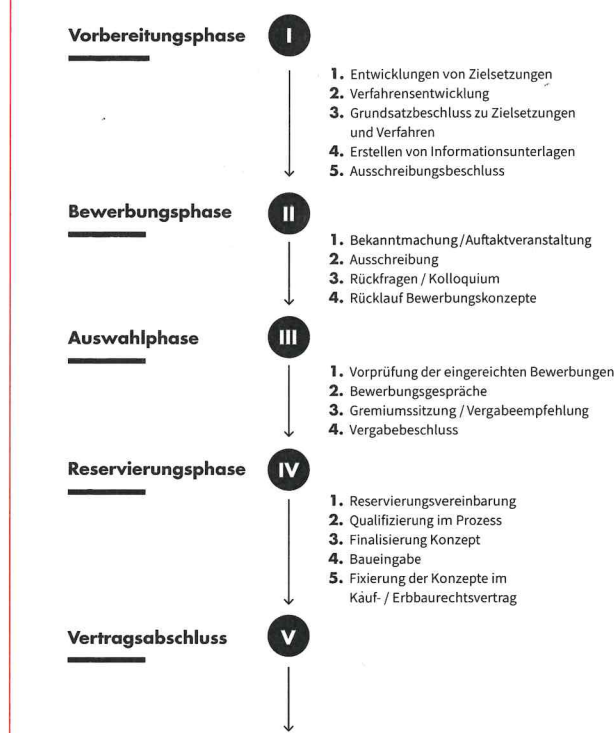


Abbildung 1: Phasen des Konzeptverfahrens, eigene Darstellung

Vorreiter für Innovationen und setzen vielfältige Impulse. Ihre Zielsetzungen decken sich meist mit denen der Kommunen und so haben sie sich in den vergangenen Jahren zu guten Partnern für die Umsetzung entwickelt. Einige Kommunen, wie bspw. Tübingen, setzen auf die Zivilgesellschaft und Baugemeinschaften bei der Entwicklung von Neubauquartieren.⁴ Auf diesem Weg kann das Konzeptverfahren ein Katalysator sein für bürgerschaftliches Engagement.

4. Das »offene« Konzeptverfahren

Im Vorfeld des ersten **bundesweiten Austauschs Konzeptverfahren** 2016 in Leipzig hatten die Initiatoren eine Umfrage unter Kommunen durchgeführt.⁵ Diese zeigt die Bandbreite der unabhängig voneinander entwickelten Verfahren. Inzwischen setzt sich das sogenannte »offene« Konzeptverfahren immer weiter durch. Auch hier ist die **Stadt Tübingen** Vorbild, welche seit den 1990er Jahren Grundstücke in diesem Verfahren ausschreibt.⁶

Der Ablauf eines »offenen« Konzeptverfahrens (Abb. 1) ist vergleichbar mit der Logik eines Architekturwettbewerbs:

- Die Nennung von klaren und offenen Qualitätskriterien in einer gut formulierten Ausschreibung als Grundlage und Orientierung für die Bewerber
- Eine Vorprüfung der eingereichten Konzepte und idealerweise Bewerbungsgespräche, denn eine qualifizierte Ent-

scheidung gewinnt durch die persönlichen Gespräche und die Vorstellung der Konzepte durch die Bewerber.

- Die vergleichende Entscheidung durch ein Gremium anhand der zuvor definierten Zielsetzungen und Kriterien sowie eine transparente und nachvollziehbare Information über das Resultat.

Wird das Verfahren nicht auf einzelne Akteursgruppen beschränkt, kann flexibel auf die jeweilige Nachfragesituation reagiert werden. Zudem erzeugt der dadurch angestoßene »Wettbewerb der Ideen« zwischen verschiedenen Akteursgruppen ein großes Innovationspotential. Häufig werden auch die Grundstückszuschüsse im Vorfeld nicht definiert. Die Bewerber geben ihre Grundstückspriorität sowie die Maximal- und Minimalgröße an, die Zuordnung erfolgt in einem »Vergebepuzzle«.⁷

5. Das passende Konzept

Konzepte sollten nicht nur zum jeweiligen Ort, sondern auch zu den Schwerpunkten und Fähigkeiten der jeweiligen Bewerber passen.

Wird bei der Auswahl der Projekte eine Punktematrix verwendet, kann nur auf vorbedachte Konzepte eingegangen werden. Neue innovative Ideen werden ausgeschlossen. Bei hoher Konkurrenzsituation besteht tendenziell die Gefahr, dass Bewerbungen mehrheitlich die maximale Punktzahl erreichen, sodass die Matrix keine Entscheidungsgrundlage mehr darstellt.

Offen formulierte Zielsetzungen und Kriterien ermöglichen den Bewerbern, eigene Schwerpunkte zu setzen und im Freitext »ihr« Konzept zu formulieren (Abb. 2). Dabei müssen nicht alle Zielsetzungen gleichermaßen erfüllt werden. Bei der Bewertung können so auch Konzepte mit unterschiedlichen Schwerpunkten ausgewählt werden, die im Quartierskontext eine gute Mischung ergeben. Die Auswahl erfolgt in diesem Fall durch ein Gremium, idealerweise eine breite und fachlich besetzte Jury aus Internen und Externen.

6. Qualifizierung im Prozess

Um die Hürden relativ gering zu halten, sollte es möglich sein, mit vergleichsweise geringem finanziellem Aufwand am Verfahren teilzunehmen. Auf Architekturplanung bei der Be-

⁴ Vgl. Soehle, »Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen in Tübingen«, in: Forum gemeinschaftliches Wohnen e.V. »Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen«, März 2020, S. 4–18, http://verein.fgw-ev.de/files/forum_konzeptverfahren.pdf, abgerufen am 21.09.2020.

⁵ Vgl. Dokumentation bundesweiter Austausch Konzeptverfahren zum Liegenschaftsgeschäft mit gemeinschaftlichen Wohnprojekten v. 10.11.2017 in Leipzig, S. 6–10, http://verein.fgw-ev.de/files/dokumentation_bundesweiter_austausch_konzeptverfahren.pdf, abgerufen am 22.09.2020.

⁶ Vgl. Neue Quartiere Tübingen, https://www.tuebingen.de/Dateien/Neue_Quartiere_Tuebingen.pdf, abgerufen am 21.09.2020.

⁷ Vgl. Gütschow/Gaugel, »Offene Konzeptvergabe in der Stadtentwicklung«, in: Quartier Fachmagazin für urbanen Wohnungsbau, 3/2018, <https://www.magazin-quartier.de/offene-konzeptvergabe-in-der-stadtentwicklung>, abgerufen am 22.09.2020.

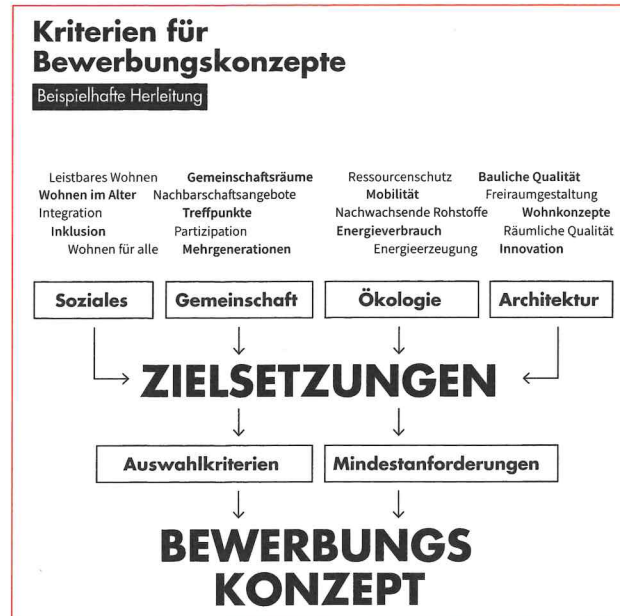


Abb. 2: Kriterien für Bewerbungskonzepte, eigene Darstellung

werbung sollte verzichtet werden, denn zivilgesellschaftliche Akteure tragen privat das finanzielle Risiko einer erfolglosen Bewerbung.

Hohe Mindestanforderungen können zum Ausscheiden guter Projekte führen, weil innovative Ideen an Formalien scheitern. Es ist deshalb sinnvoll, nur unbedingt nötige Anforderungen vorzugeben und diese durch Auswahlkriterien zu ergänzen.

In einer sogenannten **Reservierungs-, Options-, oder Anhandgabephase** kann die Qualifizierung der Projekte, auch in architektonischer Hinsicht, im Verfahrensverlauf schrittweise erfolgen und muss nicht in gesamtem Umfang zu Projektbeginn gefordert werden.

Diese Phase wird idealerweise durch ein Gremium begleitet, welches die Ergebnisse abschließend überprüft und kommentiert. Die so weiterentwickelten Projektkonzepte werden bei Vertragsabschluss soweit möglich dinglich gesichert bzw. im Kauf- oder Erbbaurechtsvertrag fixiert. Im Gegensatz zum Grundstückskauf können in Erbbaurechtsverträgen Konzepte über die gesamte Laufzeit des Vertrages gesichert werden.

7. Prozessbegleitung

Zur Verfahrensentwicklung und -begleitung kann die Kommune eine **externe Prozessbegleitung** hinzuziehen, welche bspw. bei der Zielfindung moderiert (Abb. 3), mit kommunalen Vertretern ein passendes Verfahren entwickelt, den Vergabeprozess steuert sowie bei der Öffentlichkeitsarbeit unterstützt. Die frühzeitige begleitende Öffentlichkeitsarbeit zur Bekanntmachung des Verfahrens und dessen Zielsetzungen sind wesentliche Erfolgsfaktoren, um die Bürgerschaft zu aktivieren und vielfältige Konzepte zu erhalten.

Bei der Veräußerung gemeindeeigener Grundstücke müssen Kommunen landes-, bundes- und europarechtliche Regelungen beachten.⁸ Eine **fachanwaltliche Begleitung** des Verfahrens wird deshalb empfohlen.

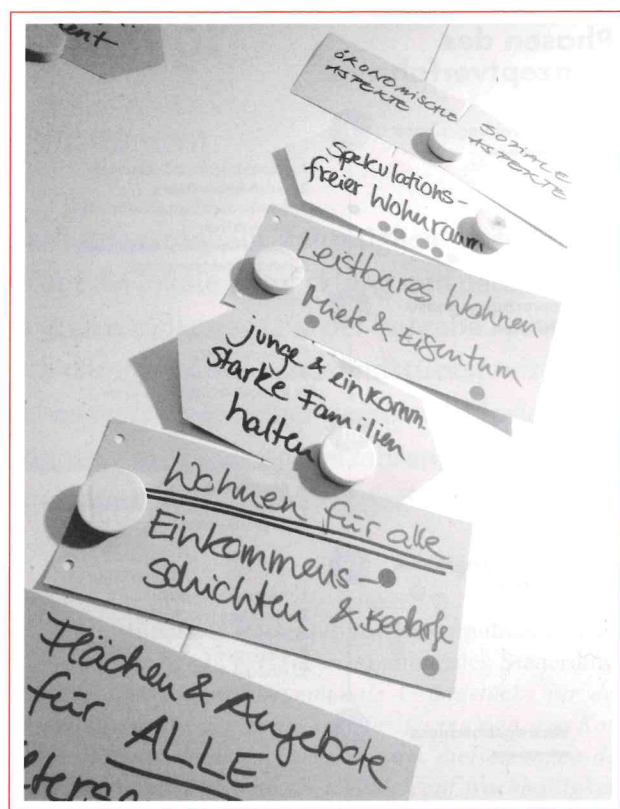


Abbildung 3: Workshop Zielfindung, Foto stattbau

gen beachten.⁸ Eine **fachanwaltliche Begleitung** des Verfahrens wird deshalb empfohlen.

8. Grundstücke für bezahlbares Wohnen

Im Konzeptverfahren erfolgt die Grundstücksvergabe zum Festpreis, auf Basis eines gutachterlich ermittelten Verkehrswerts. Um eine soziale Mischung zu gewährleisten, ist es möglich, die Konzeptvergabe mit sozialem Wohnungsbau zu kombinieren. **München** bspw. legt für den geförderten Wohnungsbau der einzelnen Grundstücke Quoten fest.⁹ Der Grundstückanteil für diese Quoten wird zu einem fixierten reduzierten Preis abgegeben. Mit der Bewerbung verpflichten sich die späteren Bauherren, die Wohnungen nach den Maßgaben des geförderten Wohnungsbaus zu erstellen und mit Berechtigten zu belegen. Diese Festlegungen schränken jedoch die Freiheiten im Verfahren ein.

Die gutachterlich ermittelten Verkehrswerte liegen in der Region München so hoch, dass auf deren Basis auch für die besser verdienende Mittelschicht kein leistbarer Wohnraum errichtet werden kann. Neben dem sozialen Wohnungsbau sind deshalb weitere Maßnahmen erforderlich, um die Bezahlbarkeit zu gewährleisten.

⁸ Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz »Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten«, 2017, S. 15 ff., https://www.hessen.de/sites/default/files/media/hmuenv/konzeptvergabe_bf.pdf, abgerufen am 23.09.2020.

⁹ Vgl. Landeshauptstadt München, Wohnungspolitisches Handlungsprogramm »Wohnen in München VI« 2017–2021, S. 48–50, S. 91.

Jede Vergabe unter Marktwert stellt gemäß EU-Recht einen beihilferechtlichen Tatbestand dar. Um eine beihilferechtliche Zulässigkeit herzustellen, müssen in diesem Fall die hierfür vorgesehenen **beihilferechtlichen Instrumente** eingesetzt werden.¹⁰

9. Gestaltungsmöglichkeiten und Spielräume

Die Vergabe nach Konzept bietet Kommunen viele Gestaltungsmöglichkeiten und lässt sich gut auf die wohnungspolitischen Zielsetzungen und örtlichen Rahmenbedingungen anpassen. So können Grundstücke auch ausschließlich für eine bevorzugte Akteursgruppe ausgeschrieben werden, wie z.B. für genossenschaftlichen Wohnungsbau, oder durch die Vorgabe von Mindestanforderungen grundlegende Zielsetzungen fixiert werden. Beispiele hierfür wären Mindestenergiestandard, Anteil geförderter Wohnungsbau oder Realisierung in Holzbauweise. Zielsetzungen, aus denen Auswahlkriterien entwickelt werden, geben den Rahmen vor für die konzeptionellen Schwerpunkte der Bewerber. Auch die Gestaltung des Verfahrens selbst sichert diverse Steuerungsoptionen der Kommune. So kann beispielsweise durch eine Interessenbekundung die Nachfragesituation überprüft und darauf reagiert werden. Des Weiteren können in einem Gremium auch Initiativen und Bürgerschaft vor Ort an der Auswahl der Projekte beteiligt werden, für mehr Akzeptanz und ebenfalls für bedarfsgerechte Entwicklungen. Mit einer Reservierungsphase behält sich die Kommune auch während der Planungsphase Einflussmöglichkeit auf die Projektentwicklung vor.

10. Gemeinwohlorientierte Entwicklung

Trotz des zunächst höheren Aufwands wechseln bundesweit Jahr für Jahr immer mehr Kommunen zum Konzeptverfahren, denn die qualitativ hochwertigen Ergebnisse überzeugen und durch den gesellschaftlichen Mehrwert der Projekte wird der Aufwand relativiert. Das Verfahren eignet es sich sehr gut für eine kombinierte Anwendung mit **Erbbaurecht**¹¹ wie auch zur Vergabe an **gemeinschaftsorientierte Wohnprojekte** – bei des ebenfalls aktuelle Themen einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung¹² und Bodenpolitik für bezahlbares Wohnen.

Natalie Schaller

Geschäftsführende Gesellschafterin der stattbau münchen GmbH www.stattbau-muenchen.de
natalie.schaller@stattbau-muenchen.de

¹⁰ Vgl. Weiß, »Die Konzeptvergabe von Grundstücken als städtebauliches Gestaltungsinstrument zur Schaffung von Wohnraum« in: Brandl/Dirnberger/Miosga/Simon »Wohnen für alle – Wohnen im ländlichen Raum«, München, 2019.

¹¹ Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR) https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/aktivitaeten/veroeffentlichungen/B%3c3%bcndnis_Fachdialog_Erbbaurecht.pdf, abgerufen am 24.09.2020.

¹² Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 2020, https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/glossar-zur-gemeinwohlorientierten-stadtentwicklung.pdf;jsessionid=201B65FA2D95D0FC85A63E79FBD20F42.live21303?__blob=publicationFile&v=6, abgerufen am 29.09.2020.

Die Einzelpositionen der Betriebskostenverordnung

A. Wetekamp,
Baierbrunn

Der nachfolgende Beitrag beschäftigt sich mit der Umlegbarkeit von Betriebskosten im Rahmen von Wohnmietverhältnissen und gibt einen Überblick über die Einzelpositionen der Betriebskostenverordnung.

1. Vertragliche Vereinbarungen über die Umlage von Betriebskosten und Heizkosten

1.1 Grundsatz der vertraglichen Vereinbarung

Die gesetzliche Regelung des § 535 Abs. 1 Satz 3 BGB, wonach der Vermieter die Lasten der Mietsache trägt, bedeutet, dass jede Art der Umlage von Betriebskosten oder Heizkosten auf den Mieter vertraglich eindeutig vereinbart werden muss.

Solche Vereinbarungen sind zulässig, da § 535 Abs. 1 Satz 3 BGB nicht zwingend ist. Fehlt eine vertragliche Vereinbarung oder ist diese unbestimmt oder unzulässig, so enthält die vereinbarte Miete sämtliche Betriebskosten. Wird die Umlage einzelner Betriebskosten vereinbart, so hat der Mieter nur diese zu zahlen. Die Vereinbarung von Vorauszahlungen auf Betriebskosten oder von nicht abzurechnenden Pauschalzahlungen ist möglich, aber nicht zwingend. Nach § 556 Abs. 2 Satz 2 BGB können Betriebskosten als Pauschale oder als Vor-