

**Orientierungshilfe
zur Vergabe öffentlicher
Grundstücke nach
Konzeptqualität**

HESSISCHER
STÄDTETAG



Architekten- und
Stadtplanerkammer Hessen

Inhalt

Vorwort	3
1. Varianten der Vergabe öffentlicher Grundstücke	4
2. Konzeptvergabe als Baustein einer sozialgerechten Stadtentwicklung	6
3. (Vergabe-)Ziele und Kriterien der Konzeptvergabe	8
4. Rechtliche Rahmenbedingungen der Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität	12
5. Verfahrensablauf	15
6. Ansprechpartner Weitere Hinweise	19

Vorwort

Kommunen stehen vor immer komplexer werdenden Aufgaben. Insbesondere in wachsenden Regionen zählt die Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum zu vertretbaren Miet- oder Kaufpreisen zu den zentralen Herausforderungen. Aber auch die steigende Nachfrage nach besonderen Wohnformen, gemeinschaftlich orientierten Wohnprojekten, von denen bedeutende Impulse für die soziale Gestaltung des Gemeinwesens ausgehen könnten, findet auf dem Wohnungsmarkt noch keine Entsprechung. Aufgrund des großen Nachfragedrucks steigen die Baulandpreise vielerorts in astronomische Höhen, so dass sich rentable Mieten oder Verkaufserlöse vielfach nur im hochpreisigen Marktsegment darstellen lassen. Im Interesse einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik sollten die Kommunen steuernd eingreifen und Projekte unterstützen, die der Segregation, der Verdrängung und der wirtschaftlichen Überlastung eines zunehmenden Teils der Bevölkerung entgegenwirken.

Doch welche Möglichkeiten der Steuerung gibt es? Wie kann im öffentlichen Interesse Einfluss auf die qualitative Verwertung von Grundstücken und vor allem auf die Grundstückspreise genommen werden?

Neben den Festsetzungen im Rahmen der Bauleitplanung macht eine vorausschauende und aktivierende Bodenpolitik Kommunen handlungsfähig. Durch den (Zwischen-)Erwerb von Schlüsselgrundstücken und Entwicklungsflächen können sie aktiv Einfluss auf die Entwicklung ihrer Stadt nehmen. Die Vergabe kommunaler Grundstücke nach Konzeptqualität statt nach dem höchsten Preis ist ein zentraler Schlüssel auf dem Weg zu einer lebendigen, sozial gerechten und funktional gemischten Stadt und damit zur Schaffung von Urbanität.

In den Kernempfehlungen und Maßnahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit heißt es:

„Alle Gebietskörperschaften sollen Grundstücke für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum verbilligt abgeben. Soweit erforderlich, sind die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen. Dies schließt eine **Vergabe der Grundstücke nach Konzeptqualität** und nicht nach dem Höchstbieterverfahren ein. Transparente Bewertungskriterien sollten zwingende Voraussetzung für eine stärkere Nutzung von Konzeptvergaben sein. Allerdings dürfen deren Anforderungen das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, nicht durch überhöhte Ansprüche konterkarieren.“

Auf den nachfolgenden Seiten wird die Vergabe von Grundstücken nach Konzeptqualität im Vergleich zu anderen Vergabeverfahren vorgestellt und in ihren wesentlichen Grundsätzen erläutert. Die Hinweise dienen der ersten Orientierung.

Dipl.-Ing.
Brigitte Holz

Präsidentin
Architekten- und
Stadtplanerkammer
Hessen

Oberbürgermeister
Patrick Burghardt

Präsident
Hessischer Städtetag

1. Varianten der Vergabe öffentlicher Grundstücke

Die Veräußerung landeseigener und / oder städtischer Grundstücke kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Mit der gewählten Form der Vergabe werden die Einflussmöglichkeiten der Kommune auf stadtentwicklungspolitische Parameter, wie im Folgenden dargestellt, bestimmt:

Direktvergabe

Die Verkauf erfolgt zum Verkehrswert, wenn

- eine Konzeptvergabe oder eine Veräußerung zum Höchstgebot keine Aussicht auf Erfolg hat,
- konkrete politische, wirtschaftliche oder stadtplanerische Gesichtspunkte dies erfordern und der Investor über ein Alleinstellungsmerkmal verfügt.

Bieterverfahren

Der Zuschlag wird auf das höchste Gebot erteilt.

Bei beiden Verfahren können Zielvorgaben für die Grundstücksentwicklung im Kaufvertrag festgeschrieben werden. Eine optimale städtebauliche und architektonische Qualität wird erzielt, wenn durch den Erwerber auf Grundlage der Bedingungen des Kaufvertrags ein Planungswettbewerb gemäß der Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW 2013) durchgeführt wird. Alternativ ist die Einrichtung eines (temporären) Gestaltungsbeirats zur Projektbegleitung empfehlenswert.

Konzeptvergabe

Bei Konzeptvergabeverfahren steht die Qualität des eingereichten Konzepts im Vordergrund der Vergabeentscheidung. Das Verfahren ist sowohl für zum Verkauf stehende Liegenschaften als auch für Liegenschaften, die in Erbpacht vergeben werden sollen geeignet. Ziel ist es, für einen Standort nach Maßgabe ausgewählter Kriterien die beste Lösung zu finden.

Die Varianten der Konzeptvergabe unterscheiden sich in der Gewichtung des Preises innerhalb der Zuschlags-/Wertungskriterien:

- Ist ein **Festpreis** (\geq Verkehrswert) Voraussetzung für den Erwerb eines Grundstücks, dann umfassen die Qualitätskriterien in Summe 100 Prozent der Zuschlagskriterien. Diese Gewichtung ist zu empfehlen, wenn insbesondere zivilgesellschaftliche oder soziale Akteure eine Chance zur Baulandentwicklung erhalten sollen.
- Bei einem **Bestgebotsverfahren** findet neben den qualitativen Kriterien auch der Preis eine Berücksichtigung. Zur Bewertung der Angebote wird bereits mit der Bekanntmachung die Gewichtung von Konzeptqualität und Kaufpreisangebot festgelegt. Die Qualität des Konzepts wird anhand aufgabenspezifischer Kriterien bewertet.

Als Gewichtung wird empfohlen:

Konzept 70 % (min. 50 %)

Kaufpreis 30 % (max. 50 %)

Die Erarbeitung der Konzepte erfolgt in der Regel je nach Aufgabenschwerpunkt durch Architekten, Stadtplaner und/oder Landschaftsarchitekten. Es handelt sich hierbei um eine vergütungspflichtige Leistung, die nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI 2013) zu entgelten ist.

2. Konzeptvergabe als Baustein einer sozialgerechten Stadtentwicklung

In Zeiten wachsender Städte mit steigenden Miet- und Grundstückspreisen wird Liegenschaftspolitik zum zentralen Steuerungselement einer sozialgerechten Stadtentwicklungspolitik.

Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum und besonderen Wohnformen steigt. Sie reicht von dem Wunsch nach einer individuell gestaltbaren, preiswerten Wohnung bis hin zu gemeinschaftlich orientierten und / oder generationenübergreifenden Wohnprojekten oder neuen Wohn- und Pflegeformen. Auf dem Wohnungsmarkt findet diese Nachfrage keine Entsprechung, da gewerbliche Investoren, bedingt durch die steigenden Grundstückspreise, in der Regel nur im hochpreisigen Wohnungssegment eine rentable Nutzung sehen.

Um einer sozialen Entmischung der Quartiere entgegenzuwirken, ist in der Wohnungsbauentwicklung ein Mix unterschiedlicher Wohn- und Eigentumsformen, Finanzierungs- und Rechtsformen sowie Trägerstrukturen unerlässlich. In vielen Städten wird bereits über Grundsatzbeschlüsse geregelt, wie viel Prozent der städtischen Flächen für den sozialen Wohnungsbau, für private Baugemeinschaften und / oder den frei finanzierten Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden sollen.

Die Vergabe nach Konzeptqualität ist ein wesentliches Instrument, um die Umsetzung sowohl wohnungspolitischer als auch umwelt- und / oder stadtentwicklungspolitischer Ziele bei der Grundstücksvergabe zu garantieren und einen überzogenen Preiswettbewerb zu verhindern. Die Konzeptvergabe führt zu einer Kaufpreisdämpfung (Grundstück) und Kostenminderung, die letztendlich der Projektqualität zugute kommt. Im Gegenzug sind Kriterien zu erfüllen, die den Verzicht auf den Höchstpreis rechtfertigen.

Der Anwendungsbereich der Konzeptvergabe ist vielfältig. Sie ist für die Entwicklung von Konversionsflächen und Gewerbebrachen zu neuen Stadtquartieren genauso geeignet, wie für kleinere Wohnungsbauprojekte in Baulücken oder auf untergenutzten innerstädtischen Flächen. Das Konzept kann sowohl den Geschosswohnungsbau als auch den Ein- und Zweifamilienhausbau umfassen. Neben der Planung von Neubauten gehört die Integration von Bestandsbauten vielfach zur Aufgabenstellung.

Die Größe der Grundstücke, bei denen eine Konzeptvergabe unter den o.g. Zielen geboten scheint, variiert im bundesweiten Vergleich. So verfolgt z.B. die Stadt Köln den Grundsatz, Grundstücke, auf denen mehr als 10 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau errichtet werden können, nach Konzeptqualität zu vergeben. Bei Flächen, auf denen mehr als 50 Wohneinheiten errichtet werden, bzw. bei Flächen ab 3.000 m² wird seitens der Stadt Köln darüber hinaus ein von den Bietern zu beachtendes Verfahren (Wettbewerbsverfahren nach der RPW 2013) zur Sicherung der städtebaulichen Qualität mit der Bekanntmachung der Konzeptausschreibung festgelegt.

Über die Vergabe von städtischen Grundstücken nach Konzeptqualität können vertiefende wohnungspolitische Vorgaben für Standorte formuliert werden. Ziel ist auch, unterschiedliche Akteure für die Wohnungsbauentwicklung zu gewinnen und in die Standortentwicklung zu integrieren.

Viele Städte haben den Mehrwert von Baugemeinschaften erkannt und fördern sie aktiv, indem sie Grundstücke zum Festpreis an die Baugemeinschaft vergeben, deren Konzept die beste Qualität für den Standort bietet. Innerhalb des kommunalen Grundstücksportfolios sind für Baugemeinschaften sowohl kleinere Grundstücke und Baulücken, aber auch

Teilflächen einer größeren Quartiersentwicklung geeignet. Auch auf Grundstücken von privaten Eigentümern können Baugemeinschaftsprojekte entstehen, wenn beim Verkauf im Rahmen des städtebaulichen Vertrags eine entsprechende Verpflichtung aufgenommen wurde.

Ob als Wohnungseigentümergeinschaft oder genossenschaftlich organisiert, insbesondere selbstnutzende Baugemeinschaften haben das Potenzial, zu einem wertvollen Instrument der Stadtentwicklung zu werden. Die Vorteile dieser Investitionsform liegen auf der Hand:

- Bezahlbares Wohnen im Eigentum wird auch für mittlere Einkommensgruppen möglich, da der Wohnungssuchende z.B. den ansonsten einkalkulierten Bauträgergewinn spart.
- Die Projekte von Baugemeinschaften erzeugen städtebaulich und baulich eine hohe Vielfalt, da sie auf einen marktgängigen Durchschnitt im Wohnungsbau verzichten können. Oft ist mit ihren Projekten eine hohe Innovationskraft verbunden, da sie individuellen sozialen, ökologischen und architektonischen Standards entsprechen.
- Über das eigene Projekt hinaus entwickeln Baugemeinschaften eine hohe Identifikation mit den Quartieren, in denen sie leben. Sie sind damit ein wichtiger Anker im sozialen Gefüge.

Wichtig ist der politische Wille, einer Vielzahl an Wohn- und Lebensformen in Städten und Kommunen Raum zu geben.

3. (Vergabe-)Ziele und Kriterien der Konzeptvergabe

Die Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität ist eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung Nutzungsgemischter, urbaner Quartiere mit hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität und für die Umsetzung nachhaltiger sozialer, ökologischer und ökonomischer Standards.

Zur Bewertung der Konzepte werden in der Regel Qualitätskriterien für die Bereiche Wohnungspolitik, Städtebau / Quartier, Funktion / Architektur und Energie / Ökologie / Verkehr formuliert. Sie werden in Abhängigkeit von der Aufgabenstellung jeweils unterschiedlich gewichtet.

Soll das Grundstück unterhalb des Marktwertes vergeben werden, so muss sich bereits aus den Kriterien der Konzeptvergabe ergeben, dass die zu erbringende Dienstleistung, nämlich die Realisierung z.B. eines sozialen Wohnungsbaus, von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist und daher eine Kaufpreisdämpfung rechtfertigt.

Mögliche Kriterien werden am Beispiel der **Stadt Köln** aufgezeigt, wo der Rat der Stadt im Februar 2014 beschlossen hat, die Vergabe städtischer Grundstücke im Rahmen von Konzeptvergaben für den Geschosswohnungsbau anzuwenden. Dies gilt auch für kleinere Grundstücke ab 10 Wohneinheiten.

SCHWERPUNKT 1: WOHNUNGSPOLITIK

- Zusätzliche Wohnraumförderung (zum Beispiel höhere Quote geförderter Wohnungen, längere Bindungen, Höhe der Miete)
- Preisgedämpfter (Miet-)Wohnungsbau (zum Beispiel Mietpreisbindungen, Begrenzung der Umwandlung von Miete in Eigentum, Begrenzung der Mietanpassung und Wiedervermietungsmiete)
- Zielgruppen / Organisationen (zum Beispiel Studentinnen / Studenten, Auszubildende, Seniorinnen / Senioren, Menschen mit Behinderungen, anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende, Baugemeinschaften [Eigentum], Genossenschaften)
- Gemeinschaftsorientierung (zum Beispiel integrative Wohnformen, Mehrgenerationen-Wohnen, Wohngruppenmodelle)

SCHWERPUNKT 2: STÄDTEBAU / QUARTIER

- Verfahren zur Qualitätssicherung (zum Beispiel Gutachterverfahren, Wettbewerb, Einhaltung von vorlaufenden Qualifizierungsverfahren)
- Städtebauliche Qualität und Freiraumqualität (zum Beispiel Umgang und Berücksichtigung angrenzender Bestandsgebäude / Planungen, Einfügen in das städtebauliche Umfeld, Qualität der Erschließung und Anordnung / Unterbringung der Stellplätze, Qualität der Freiraumplanung)
- Integration in das Quartier (zum Beispiel Wohnumfeldverbesserungen, nachbarschaftswirksame / stadtteilbezogene Maßnahmen, Bereitstellen von Infrastrukturen, Nutzungsmischung)
- Soziales Konzept (zum Beispiel Einbindung in das Umfeld, Infrastrukturangebote, Integrationsleistungen, ergänzende Gemeinschafts- und Teiligungsangebote)

SCHWERPUNKT 3: FUNKTION / ARCHITEKTUR

- Nutzungsvielfalt (zum Beispiel Grundrissvariabilität, Spektrum an Wohnungsgrößen, Gemeinschaftsbereiche, Abstellflächen, Barrierefreiheit, Freiraumbezug, Spielflächen, Nutzungsmischung / Wohnformen)
- Architektur und Gestaltungsqualität (zum Beispiel Architektur und Haustyp, Fassadengestaltung, Individualität der Gestaltung, Außenwirkung und Identifikationspotenzial, Einhaltung Vorgaben Denkmalschutz, Umgang mit Um- / Nachnutzung von bestehenden Gebäuden)

SCHWERPUNKT 4: ÖKOLOGIE / ENERGIE / VERKEHR

- Mobilitätskonzept (zum Beispiel Vergabe von Gutachten, Gemeinschaftliche Mobilitätsangebote)
- Energieeinsparung (zum Beispiel erhöhte Energieeffizienz von Gebäuden, Anwendung neuer Technologien)
- Energieversorgung (zum Beispiel Prüfung Fernwärmeanschluss durch Abwasserwärme / erneuerbare Energien)
- Klimaanpassung (zum Beispiel Berücksichtigung kleinklimatischer Auswirkungen, Frischluftschneisen, Starkregenvorsorge, Begrünung, sommerliche Verschattung, Erhalt von Grünflächen und Nutzbarkeit von Freiflächen)
- Ökologisches Bauen (zum Beispiel Baustoffrecycling, Gütesiegel / Zertifizierung, Baustoffe aus nachwachsenden Rohstoffen).

Weitere Kriterien zum Thema Ressourcenschutz könnten ein sparsamer Flächenverbrauch, eine hohe städtebauliche Dichte o.ä., sein.

In den Verfahren der Stadt Köln werden das Konzept mit 70 Prozent und der Kaufpreis mit 30 Prozent gewichtet. Als Mindestangebot für den Kaufpreis ist der aktuell ermittelte Verkehrswert bindend abzugeben. Darüber hinausgehende Preisangebote gehen mit maximal 30 Prozent in die Bewertung ein. Das Bestgebot erhält die volle Punktzahl. Alle weiteren werden prozentual zum Bestgebot gewertet.

Auch die **Stadt Hamburg** veräußert ihre städtischen Grundstücke seit 2010 für den Geschosswohnungsbau über Konzeptausschreibungsverfahren. Bereits im Jahr 2003 wurde eine Agentur für Baugemeinschaften und ein Förderprogramm für genossenschaftliche Baugemeinschaften eingerichtet. Auch über Landesregierungen hinweg ist es politischer Wille, ca. 20 Prozent der zur Verfügung stehenden städtischen Grundstücke für den Geschosswohnungsbau für Baugemeinschaften bereit zu stellen.

In der Stadt Hamburg werden zwei Verfahrensarten der Konzeptvergabe unterschieden:

- Für Flächen, die Baugemeinschaften vorbehalten sein sollen, werden die Grundstücke zum Verkehrswert als Festpreis veräußert. Entscheidend für die Vergabe an eine Baugemeinschaft ist allein die Konzeptqualität.
- Bei den übrigen städtischen Flächen, die für den Geschosswohnungsbau vorgesehen sind, wird das Kaufpreisangebot mit 30 Prozent, die Konzeptqualität mit 70 Prozent gewichtet.

70 % KONZEPTQUALITÄT	max. 700 Punkte
Wohnungspolitische Vorgaben	140 Punkte
– Wohnungsmix (mind. 50 % der WE familienfreundliche Grundrisse)	bis zu 60 Punkte
– Einbeziehung Baugemeinschaft	40 Punkte
– Besondere Konzepte	40 Punkte
Städtebauliche Vorgaben	420 Punkte
– Einhaltung planungs- und baurechtlicher Vorgaben	80 Punkte
– Städtebauliche Qualität	80 Punkte
– Architektonische und gestalterische Qualität	120 Punkte
– Qualität der Erschließung und Verkehrskonzept	40 Punkte
– Qualität der Freiraum- und Außenflächen	100 Punkte
Energetische Vorgaben	140 Punkte
– Mindeststandard ist der gesetzliche Standard	0 Punkte
– Bessere Energiestandards werden wie folgt bewertet:	
– KFW-Effizienzhaus 70	20 Punkte
– KFW-Effizienzhaus 55	50 Punkte
– Effizienzhaus 40	80 Punkte
– Passivhaus	100 Punkte
– Effizienzhaus Plus	120 Punkte
– Einsatz nachhaltiger Dämmstoffe mit Gütesiegel (Blauer Engel/natureplus)	10 Punkte
– Einsatz innovativer Techniken oder Zertifikat für nachhaltiges Bauen (DGNB oder NaWoh)	10 Punkte

Kriterien für die
Konzeptvergabe
**Beispiel für
die Gewichtung**

4. Rechtliche Rahmenbedingungen der Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität ergeben sich aus dem kommunalen Haushaltsrecht und dem europäischen Beihilferecht. Vergaberechtliche Anforderungen bestehen hingegen im Regelfall nicht.

Das kommunale Haushaltsrecht

Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) regelt die Veräußerung von Vermögen in § 109 HGO. Nach Abs. 1 Satz 2 dürfen von der Gemeinde nicht benötigte Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Preis veräußert werden. Aus Abs. 3 ergibt sich hingegen, dass im öffentlichen Interesse vom Gebot des vollen Wertes abgewichen werden darf. Diese Regelung gilt aufgrund des Verweises in § 52 Abs. 1 Hessische Landkreisordnung (HKO) auch für die hessischen Landkreise. Daraus folgt, dass keine Pflicht zum Verkauf von Grundstücken zum Höchstpreis besteht. Wird zu einem Preis unterhalb des Höchstpreises verkauft, so muss das öffentliche Interesse dargelegt und begründet werden.

Wie dieses öffentliche Interesse zu begründen ist, ergibt sich aus dem Hinweis Nr. 3 zu § 109 HGO (Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HG) – Sechster Teil, StAnz 2013, S. 1295). Aus dem Satz 2 des Hinweises ergibt sich, dass ein öffentliches Interesse bei der Förderung des Wohnungsbaus, bei der Förderung sozialer oder kultureller Einrichtungen, aber auch bei städtebaulichen Entwicklungen vorliegt.

Diese Aufzählung ist allerdings nicht abschließend. Neben den genannten sind vielfältige andere öffentliche Interessen denkbar. Anerkannte öffentliche Interessen sind beispielsweise der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen oder die Förderung des Sports. Die Förderung des Wohneigentumserwerbs durch Ortsansässige, das so genannte Einheimischenmodell, ist auch möglich. Allerdings muss die Förderung dann Einkommens- und Vermögensgrenzen vorsehen und darf die Ortsansässigkeit zu höchstens 50 Prozent in die Bewertung einbeziehen. Wichtig ist an dieser Stelle nur, darauf hinzuweisen, dass es sich um ein öffentliches Interesse handeln muss, das über die für jedermann geltende Verpflichtung hinausgeht.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt Hinweis Nr. 3 Satz 3 der Hinweise zu § 109 HGO, dass die Gemeinde eine Abwägung zwischen ihrem fiskalpolitischen Interesse an einem möglichst hohen Ertrag und dem öffentlichen Interesse an der verbilligten Überlassung des öffentlichen Grundstücks durchführt und diese dokumentiert. Diese Dokumentation der Abwägungsentscheidung und des öffentlichen Interesses wird sinnvollerweise mit dem Beschluss über das Verfahren und die Kriterien zur Grundstücksveräußerung verbunden.

Gemeinden, die dem Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG) unterliegen, müssen zusätzlich prüfen, ob die verbilligte Überlassung mit der individuellen vertraglichen Vereinbarung nach § 3 Abs. 3 Satz 2 SchuSG vereinbar ist.

Das Europäische Beihilferecht

Ein weiteres bei der Entscheidung über die Vergabe eines Grundstücks zu beachtendes Rechtsgebiet ist das Europäische Beihilferecht. Dieses regelt nicht nur milliardenschwere Bankenrettungsprogramme, sondern betrifft prinzipiell auch Beihilfen von geringem Umfang. Ziel einer Vergabe nach Konzeptqualität ist es, diese so auszugestalten, dass eine Beihilfe entweder nicht vorliegt oder sie als zulässige Beihilfe gilt.

Die verbilligte Überlassung eines Grundstücks an einen Interessenten kann durchaus eine Beihilfe im Sinne des Europäischen Rechts sein. Dieses definiert eine Beihilfe in Art 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als eine aus staatlichen Mitteln gewährte selektive Begünstigung eines Unternehmens, die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels hervorruft.

Im Detail versteht der Europäische Gerichtshof unter einem Unternehmen jede organisatorisch selbständige Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. In welcher Rechtsform das Unternehmen geführt wird und ob ein Gewinn erzielt wird ist, unerheblich. Daher kann z.B. auch eine Bauherrengemeinschaft ein Unternehmen im Sinne des Europäischen Beihilferechts sein.

Unter einer Begünstigung wird jeder finanzielle Vorteil ohne angemessene Gegenleistung verstanden. Eine Selektivität liegt dann vor, wenn einem bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweig eine Begünstigung zukommt. Schließlich muss die Begünstigung aus staatlichen Mitteln stammen – was bei dem Verkauf eines öffentlichen Grundstücks stets der Fall ist – und sie muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen

drohen und eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels hervorrufen. Die Beeinträchtigung des Wettbewerbs wird bereits dann angenommen, wenn das Empfängerunternehmen im Vergleich zu seinen Konkurrenten bessergestellt wird. Die Relevanz für den Wettbewerb wird auch dadurch nicht ausgeschlossen, dass es sich um eine Begünstigung in relativ geringer Höhe handelt. Auch der rein lokale Wirkungsbereich schließt eine Beihilfe nicht aus.

Ein erster Weg der beihilferechtskonformen Ausgestaltung einer Konzeptvergabe setzt daher unmittelbar am Begriff der Beihilfe an. Entsprechend der Definition der Beihilfe liegt eine solche nicht vor, wenn keine Begünstigung gegeben ist. Nach Ansicht der Europäischen Kommission liegt eine Begünstigung nicht vor, wenn das Grundstück zum Marktpreis verkauft wird. Der Marktpreis kann dabei entweder in einem diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahren ermittelt werden. Alternativ lässt die EU Kommission bei Verkauf eines Grundstücks die Ermittlung des Marktwerts durch Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen zu (Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikel 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2016/ C 262/01, Rn. 103).

Ist eine Konzeptvergabe geplant, so bietet sich die Wertermittlung durch Sachverständigengutachten an. Der so gefundene Marktwert kann dann als Festpreis bzw. Mindestpreis fungieren. Das Gutachten kann durch den Gutachterausschuss im Sinne der § 192 f. BauGB erstellt werden. Ein Gutachten des Ortsgerichts reicht hingegen nicht aus. Das Gutachten muss zwingend vor Beginn der Verkaufsverhandlungen eingeholt werden.

Erscheint der vom Gutachter festgestellte Marktwert als zu hoch und soll von diesem abgewichen werden, liegt begrifflich eine Beihilfe vor. Diese ist aber zulässig, wenn sie durch das europäische Recht erlaubt wird. In Betracht kommen dabei mehrere rechtliche Ansätze:

- Macht die Begünstigung einen Betrag von höchstens 200.000 Euro aus, so kommt eine Auszahlung auf Grundlage der De minimis-Verordnung in Betracht (Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission). Die Beihilfe kann in diesem Fall voraussetzungsfrei gewährt werden. Allerdings darf die Förderung auf Grundlage der De minimis-Verordnung innerhalb von drei Jahren den Höchstwert nicht übersteigen. Dies kann kritisch werden, wenn die Empfänger auch aus anderer Quelle eine auf die De minimis-Verordnung gestützte Förderung erhalten.
- Macht die Begünstigung einen höheren Betrag aus, so kann die Maßnahme bei einem Betrag von bis zu 500.000 Euro nach der De minimis-Verordnung für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse oder bei einem höheren Betrag nach dem so genannten Freistellungsbeschluss zulässig sein. In diesen Fällen muss in einem Betrauungsakt festgelegt werden, welche Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse der Erwerber des Grundstücks erbringt und welche Begünstigung er erhält. Dieser Betrauungsakt enthält eine Regelung für die Rückforderung der Begünstigung, wenn der Erwerber die Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht oder nur unzureichend erbringt.

Unter einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird eine Dienstleistung verstanden, die für die Allgemeinheit erbracht wird und die vom Markt nicht oder nicht in dieser Form angeboten wird. Dies können z.B. der soziale Wohnungsbau, Umweltschutz oder soziale Aspekte sein. Die Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse muss sich aus den Kriterien des Konzeptvergabeverfahrens ergeben. Die Höhe der Begünstigung darf in diesem Fall den Ausgleich des durch die Gemeinwohlverpflichtung entstehenden Nachteils nicht übersteigen.

Da die Europäische Kommission in den letzten Jahren verstärkt die Zulässigkeit von Beihilfen überprüft, ist darauf zu achten, dass die Dokumentations- und Meldepflichten sorgfältig beachtet werden. Ebenso ist zu prüfen, ob ein beihilferechtlich zulässiges Handeln nicht zu unerwünschten steuerlichen Konsequenzen führt.

Hinweise zum Verfahren

In rechtlicher Hinsicht ist es von zentraler Bedeutung, dass die Kommune rechtzeitig Klarheit über den beabsichtigten Verfahrensgang herstellt. Von einer Änderung des Verfahrens im laufenden Prozess ist entschieden abzuraten. Dieser Verfahrenswechsel ist kaum rechtssicher möglich. In diesem Fall sollte das Verfahren neu gestartet werden.

Ist zunächst die Vergabe eines Grundstücks im Bieterverfahren geplant und schwenkt die Kommune nachträglich auf eine Wertermittlung durch ein Verkehrswertgutachten in Kombination mit einer Konzeptvergabe um, so muss sichergestellt werden, dass das Gutachten vor Beginn der Vertragsverhandlungen und vor Abschluss des Kaufvertrages beauftragt und erstellt ist. Andernfalls wird die EU-Kommission das Gutachten nicht anerkennen und die Frage der Begünstigung eigenständig prüfen.

5. Verfahrensablauf

Die Ausschreibung der Grundstücke im Rahmen der Konzeptvergabe findet in der Regel über einen Zeitraum von drei bis sechs Monaten statt und erfolgt in mehreren Schritten.

Vor dem offiziellen Start ist es notwendig, den Marktwert der betroffenen Grundstücke durch ein Sachverständigengutachten zu ermitteln. Dieser Wert bildet bei einer Konzeptvergabe ohne Kaufpreisangebot den Festpreis, bei einer Konzeptvergabe mit Kaufpreisangebot den Mindestpreis ab.

Das Verfahren startet mit der öffentlichen Bekanntmachung der Ausschreibung z.B. im Amtsblatt oder der Tageszeitung, auf der Homepage der jeweiligen Stadt sowie auf weiteren Portalen. Die im Vorfeld individuell definierten Qualitätskriterien werden mit Festlegung ihrer jeweiligen Gewichtung in der Bekanntmachung veröffentlicht. Zum Verfahren zugelassen wird, wer die formulierten Zulassungskriterien (Ausschlusskriterien) ohne Ausnahme erfüllt. Die Angebote, die frist- und formgerecht eingereicht wurden, werden auf Grundlage der Bewertungsmatrix durch die Verwaltung oder ein Betreuungsbüro vorgeprüft und durch ein Gremium / einen Beirat bewertet.

» Variante: (Investoren-)Wettbewerb

Zur Erzielung der bestmöglichen Qualität ist es zweckdienlich, im Rahmen der Grundstücksvergabe einen Planungswettbewerb gemäß der RPW 2013 durchzuführen. Die Kommune ist bei dieser Verfahrensvariante Auslober des Planungswettbewerbs. Die Bieter (Investoren) reichen ihr Konzept und ihr Kaufpreisangebot anonym (Zwei-Umschlagverfahren) ein.

Informations- und Auftaktveranstaltung, Kolloquien

Innerhalb der Bewerbungsfrist (2–3 Monate) können in einer Auftaktveranstaltung oder in Kolloquien Fragen zur zu vergebenden Liegenschaft und zu den Kriterien erörtert werden. Die Ausschreibungsunterlagen werden hierbei vorgestellt, und es können Fragen zum Kriterienkatalog geklärt werden. Die Ergebnisse werden in Protokollen festgehalten, die Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen werden.

Gremium / Beirat / Preisgericht

Zur qualitativen Bewertung der eingereichten Konzepte empfiehlt es sich, ein Gremium zusammenzustellen. Die Mitglieder des Gremiums werden bereits in der Bekanntmachung genannt.

Beispielhafte Zusammensetzung:

- Vertreter der Politik
- Vertreter der beteiligten Fachämter, ggf. Planungsdezernent, ggf. Fachausschuss
- 2–3 Fachleute, die als unabhängige Stadtplaner oder Architekten beraten zu Städtebau / Quartier sowie Funktion / Architektur
- ggf. Fachleute für innovative Wohnprojekte / Ökologie / Energie / Verkehr

Bei der Durchführung eines (Investoren-) Wettbewerbs ist die Zusammensetzung des Preisgerichts gemäß der RPW 2013 geregelt.

Auswahlgespräche / Beiratssitzung / Preisgerichtssitzung

Die Bieter haben Gelegenheit, ihr Konzept dem Beirat vorzustellen (ca. 30 Minuten). Der Beirat entscheidet nach den in der Bekanntmachung festgelegten Wertungskriterien. Um dem Beirat eine sachgerechte Bewertung der einzelnen Konzepte zu ermöglichen, wird eine vergleichende Vorprüfung aller Konzepte im Vorfeld empfohlen. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob sich eine anonyme Einreichung der Konzeptvorschläge anbietet. Nach der Entscheidung werden die Bieter unmittelbar informiert. Der Beirat kann eine Entscheidung mit der Aufforderung zur Nachbesserung einzelner Bestandteile des Konzepts (unter Beachtung der Kriterien) formulieren. Eine angemessene Frist wird hierfür festgelegt.

» Bei der Durchführung eines Wettbewerbs gemäß der RPW 2013 wird das Verfahren als anonym, offener oder nichtoffener Planungswettbewerb oder als kooperatives Verfahren durchgeführt. Ein unabhängiges Preisgericht fällt seine Entscheidung in nichtöffentlicher Sitzung. Bei einem Zwei-Umschlagverfahren werden im ersten Schritt die eingereichten Konzepte bewertet. Im zweiten Schritt erfolgt die Wertung der Kaufpreisangebote.

Bekanntgabe der Entscheidung

Die Entscheidungen werden ausführlich dokumentiert. Die Bieter erhalten jeweils eine begründete Information nach Verfahrensschluss. Es ist sicherzustellen, dass das Verfahren transparent und nachvollziehbar erfolgt.

Abschluss

Nach Durchführung der Ausschreibung wird das Grundstück dem erfolgreichen Bieter / der Bietergemeinschaft anhand gegeben, damit diese(r) für die Kaufentscheidung wesentliche Fragen hinsichtlich der Finanzierung und der im Angebot dargestellten Qualitäten in weiteren Arbeitsschritten klärt.

Die Anhandgabe erfolgt je nach Komplexität der Aufgabe für einen Zeitraum zwischen 1 bis max. 2 Jahren, in dem das Grundstück der Stadt keinem anderen Interessenten angeboten wird. Für die Zeit der Anhandgabe werden „Meilensteine“ vereinbart, um die im Angebot dargestellten Qualitäten zu realisieren. Werden wesentliche Bestandteile der Bewerbung verändert, kann der Grundstücksverkäufer seine Zustimmung zur Vergabe zurückziehen.

Mit dem Erwerb des Grundstücks sind formale Vorgaben zu erfüllen (z.B. aktuell gültige EnEV, planungs- und bauordnungsrechtliche Vorgaben). Darüber hinaus werden die vom Bieter erfüllten Angebotsbedingungen Bestandteil des späteren Kaufvertrags und je nach Eignung durch Eintragung im Grundbuch dinglich gesichert. Hierzu zählen zum Beispiel die Anerkennung definierter städtebaulicher Vorgaben, spätere Nutzungskonzepte, eine Bauverpflichtung zu einem definierten Zeitpunkt und die Errichtung der jeweils festgelegten Quote geförderten Wohnungsbaus.

Erfolgt der Grundstücksverkauf zu einem Preis unterhalb des Marktwerts, so müssen zusätzliche beihilferechtliche Voraussetzungen eingehalten werden. In diesem Fall ist z.B. eine Betrauung mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse notwendig.

Der endgültige Verkauf (oder die Verpachtung) erfolgt nach Ablauf der Anhandgabefrist. Der Kauf (oder Pacht-)vertrag wird aufgesetzt und die notarielle Beurkundung kann erfolgen.

1. Feststellung des **Verfahrens** und der **Kriterien** zur Grundstücksveräußerung

2. Öffentliche Ausschreibung – **Bekanntmachung**

BIETERVERFAHREN
– Preis als einziges Kriterium
– Vorgabe Mindestkaufpreis

KONZEPTVERGABE
Berücksichtigung qualitativer Kriterien, z.B.:
– Städtebauliche Vorgaben / Gestaltqualität
– Wohnungspolitische Vorgaben
– Energetische Vorgaben

MIT Konzept und
OHNE Kaufpreisangebote

MIT Konzept und
MIT Kaufpreisangebote

fakultativ: Auslobung
(Investoren-) Wettbewerb

fakultativ: Auslobung
(Investoren-) Wettbewerb

Erarbeitung
Konzept

Erarbeitung
Konzept / Kaufpreisangebot

Kaufpreis = HÖCHSTGEBOT
(Wichtung 100 %)

Konzept
(Wichtung 100 %)

Konzept (Wichtung 70 %)
Kaufpreis (Wichtung 30 %)

3. **Angebot**

4. ggf. **Verhandlungsgespräche**

5. **Grundstücksvergabe**

Planung
fakultativ RPW-Wettbewerb

Optimierung der Planung

**Verfahrensablauf
Bieterverfahren
Konzeptvergabe**

Zur Erzielung der bestmöglichen Qualität ist es zweckdienlich, im Rahmen der Grundstücksvergabe einen Planungswettbewerb gemäß den RPW 2013 durchzuführen. Dieser kann während des Verfahrens durch den öffentlichen Auftraggeber oder im Anschluss an die Grundstücksvergabe durch den Erwerber durchgeführt werden.

6. Ansprechpartner und weitere Hinweise

Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen

Ansprechpartnerin:
Dipl.-Ing. Gertrudis Peters
Geschäftsführerin

Bierstadter Straße 2 | 65189 Wiesbaden
Tel. 0611 - 17 38 - 0 | Email: peters@akh.de

Ansprechpartnerin:
Dipl.-Ing. Gesine Ludwig
Referent Vergabe + Wettbewerbe

Bierstadter Straße 2 | 65189 Wiesbaden
Tel. 0611 - 17 38 - 0 | Email: ludwig@akh.de

Hessischer Städtetag

Ansprechpartner:
Dr. Ben Michael Risch
Referatsleiter Finanzen, Beihilferecht

Frankfurter Straße 2 | 65189 Wiesbaden
Tel 0611 - 17 02 - 0 | Email: risch@hess-staedtetag.de

Ansprechpartnerin:
Tanja Pflug
Referentin Bau, Planung, IT

Frankfurter Straße 2 | 65189 Wiesbaden
Tel 0611 - 17 02 - 0 | Email: pflug@hess-staedtetag.de

**Land Hessen / Hessischer Städtetag /
Hessischer Städte- und Gemeindebund /
Hessischer Landkreistag / KPMG**
„Handbuch Europäisches Beihilferecht“
www.hess-staedtetag.de
www.hsgeb.de/mcwork/files/download/1160

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen Rheinland-Pfalz

„Kommunale Grundstücksgeschäfte und Konzept-
vergaben – Hinweise zu vergabe- und baurechtlichen
Aspekten sowie zum EU-Beihilferecht und
Gemeinderecht“

[https://fm.rlp.de/de/themen/bauen-und-wohnen/
buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen-und-bauen/](https://fm.rlp.de/de/themen/bauen-und-wohnen/buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen-und-bauen/)

FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung

Broschüre „Grundstücksvergabe für
gemeinschaftliches Wohnen“

[http://verein.fgw-ev.de/service-und-publikationen/
publikationen.html](http://verein.fgw-ev.de/service-und-publikationen/publikationen.html)

Impressum

Herausgeber:
Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen K.d.ö.R.
Hessischer Städtetag e.V.

Konzept und Redaktion:
Gertrudis Peters
Gesine Ludwig
Dr. Ben Michael Risch
Tanja Pflug

Schaubilder:
Landeswettbewerbssausschuss der AKH

Gestaltungskonzept und Satz:
U9 visuelle Allianz GmbH, Offenbach

Druck: Flyeralarm

Erscheinungstermin: August 2017



**Architekten- und
Stadtplanerkammer Hessen**

Bierstadter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon 06 11 - 17 38-0
Fax 06 11 - 17 38-40

www.akh.de
info@akh.de