

Die Oberbürgermeisterin

Dezernat, Dienststelle
VI/15/151
151/1 und III/23/230

Freigabedatum
02.09.2016

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

**Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen)
Grundsatzbeschluss zur Vergabe städtischer Grundstücke
Erweiterung der Vergabearten um die Vergabe nach Konzeptqualität**

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Liegenschaftsausschuss	13.09.2016
Stadtentwicklungsausschuss	15.09.2016
Rat	22.09.2016

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat beauftragt die Verwaltung, die Vergabe städtischer Grundstücke an folgenden vordringlichen Zielsetzungen auszurichten:

- Schaffung von bezahlbarem Wohnraum,
- Unterstützung bestimmter Zielgruppen und Organisationsformen, zum Beispiel Studierende, Menschen mit Behinderungen, anerkannte Flüchtlinge, Genossenschaften, Baugruppen,
- Förderung des nachhaltigen Wohnungsbaus, zum Beispiel Energiekonzepte, Klimaanpassung, Grundrissvielfalt, altengerechtes Wohnen, Unterstützung von innovativen Mobilitätskonzepten,
- Stärkung der sozialen Mischung der Kölner Veedel und
- Stärkung der Gestaltungsqualitäten im Wohnungsbau.

Die Vorgabe des § 90 Absatz 3 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, wonach Vermögensgegenstände grundsätzlich zum Verkehrswert zu veräußern sind, ist zu beachten.

2. Bei der Vermarktung von Wohnbaugrundstücken sollen folgende Grundsätze angewandt werden:

2.1 Geschosswohnungsbau

- Grundstücke auf denen zehn oder mehr Wohneinheiten (Geschosswohnungsbau) errichtet werden können, werden grundsätzlich nach Konzeptqualität vergeben.

Die Verwaltung wird beauftragt, jeweils individuelle, grundstücksbezogene Wertungskriterien und deren Gewichtung vorzuschlagen und dem Liegenschaftsausschuss zur Entscheidung vorzulegen.

Bei Flächen auf denen mehr als 50 Wohneinheiten errichtet werden können beziehungsweise unabhängig von der Anzahl der Wohneinheiten ab einer Größe von 3.000 m² wird dabei auch ein von den Bietern zu beachtendes Verfahren zur Sicherstellung der städtebaulichen Qualität

verbindlich festgelegt.

Die Bieterauswahl ist seitens der Verwaltung jeweils transparent und nachvollziehbar durchzuführen und in einer Beschlussvorlage zur Empfehlung der Vergabe des Grundstücks darzustellen.

- Grundstücke auf denen weniger als zehn Wohneinheiten (Geschosswohnungsbau) errichtet werden können, werden gegen Höchstgebot unter Anwendung vom Liegenschaftsausschuss festzulegender Zweck- und Nutzungsbindungen sowie eventuell sonstiger Auflagen veräußert.
- Unabhängig von der Anzahl der möglichen Wohneinheiten können Grundstücke an sogenannte Bestandshalter (z. B. städtische Beteiligungsgesellschaften) im Wege der Direktvergabe zum Verkehrswert veräußert werden.

Dies gilt jedoch nicht, wenn mit der Veräußerung zugleich ein Beschaffungsvorgang verbunden ist. In diesen Fällen ist aufgrund gesetzlicher Vorgabe ein förmliches Vergabeverfahren in Form der Vergabe gegen Höchstgebot oder der Konzeptvorgabe vorzunehmen. Im Rahmen einer Direktvergabe sind geeignete qualitätssichernde Verfahren durchzuführen.

2.2 Ein- und Zweifamilienhäuser

- Die Vermarktung von Ein- beziehungsweise Zweifamilienhausgrundstücken erfolgt in städtebaulich sinnvollen Baublöcken beziehungsweise -feldern (ab sechs Grundstücken) grundsätzlich nach Konzeptqualität.

Die Verwaltung wird beauftragt, jeweils individuelle, grundstücksbezogene Wertungskriterien und deren Gewichtung vorzuschlagen und dem Liegenschaftsausschuss zur Entscheidung vorzulegen. Die Veräußerung erfolgt an Bauträger, Genossenschaften und/oder Baugruppen, die eine preisgünstige Realisierung bei hoher Konzeptqualität gewährleisten.

Die Bieterauswahl ist seitens der Verwaltung jeweils transparent und nachvollziehbar durchzuführen und in einer Beschlussvorlage zur Empfehlung der Vergabe des Grundstücks darzustellen.

- In Baugebieten, in denen weniger als sechs Ein- und Zweifamilienhausbaugrundstücke zur Verfügung stehen, werden diese gegen Höchstgebot an Einzelinteressenten unter Anwendung vom Liegenschaftsausschuss festzulegender Zweck- und Nutzungsbindungen sowie eventueller Auflagen veräußert.

Die Entscheidungsbefugnisse des Rates bleiben jeweils unberührt.

Alternative

Keine

Haushaltsmäßige Auswirkungen

Nein

Begründung

Köln zählt aufgrund der gegenwärtigen und prognostizierten Entwicklung der Einwohner- und Haushaltszahlen zu den wachsenden Städten. Die damit verbundenen großen Chancen möchte die Stadt Köln durch die Schaffung der dafür notwendigen Rahmenbedingungen gerne nutzen. Hierfür ist es erforderlich, die Anstrengungen für eine weitere Steigerung des Wohnungsbaus zu intensivieren, ohne die Nachhaltigkeit aus dem Blick zu verlieren. Neben der, mit hoher Priorität erfolgten, Identifizierung von neuen Wohnbauflächenpotenzialen im gesamten Stadtgebiet (vgl. Ds. Nr. 1028/2015) wurde bereits 2013 das Kooperative Baulandmodell beschlossen. Weitere Maßnahmen aus dem 2014 beschlossenen Stadtentwicklungskonzept Wohnen sind in der Umsetzung beziehungsweise Vorbereitung.

Als eine Maßnahme des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen hat die Verwaltung den Auftrag erhalten, die Vergabe städtischer Grundstücke nach Konzeptqualität zu erproben. Die Kölner Wohnungspolitik will dabei insbesondere auch den Haushalten, die am Markt nur schwer eine Wohnung finden, bezahlbaren Wohnraum in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung stellen.

Zudem ist die Verwaltung bestrebt die verwaltungsinternen Entscheidungsprozesse bei der Vergabe von Grundstücken transparenter und auch für die kaufinteressierten Personen nachvollziehbar zu gestalten. Dies bezieht sich insbesondere auf die Vergabe städtischer Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke. Das bisherige Verfahren kann aufgrund geänderter Rahmenbedingungen und Ansprüche (u. a. hinsichtlich Transparenz, Gestaltung, Gleichbehandlung, Akzeptanz) nicht fortgeführt werden.

Die Verwaltung hat -unter Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Wachstumsstädte- ein Verfahren zur Erprobung von Konzeptvergaben erarbeitet. Primär werden dabei folgende vom Stadtentwicklungskonzept Wohnen abgeleitete Zielsetzungen verfolgt:

- Schaffung von bezahlbarem Wohnraum,
- Unterstützung von bestimmten Zielgruppen und Organisationsformen,
- Förderung des nachhaltigen Wohnungsbaus,
- Stärkung der sozialen Mischung der Kölner Veedel und
- Stärkung der Gestaltungsqualitäten im Wohnungsbau.

1. Möglichkeiten und Rahmenbedingungen der Vergabe städtischer Grundstücke

Bei der Vergabe städtischer Grundstücke können drei Vergabearten unterschieden werden, zwischen denen grundsätzlich frei gewählt werden kann. Lediglich bei Grundstücksvergaben mit denen zugleich ein Beschaffungsvorgang verbunden ist (z. B. Errichtung einer Kindertagesstätte, die städtische Zuschüsse erhält) entfällt die Möglichkeit der Direktvergabe.

Im Folgenden werden die verschiedenen Vergabearten definiert und der Anwendungsbereich für die Stadt Köln beschrieben.

a. Vergabe nach Höchstgebot

Städtische Baugrundstücke werden mit vorhandenem Baurecht Investorinnen/Investoren zu einem Mindestkaufpreis angeboten. Es erhält die Bewerberin beziehungsweise der Bewerber den Zuschlag, die/der das höchste Gebot abgibt.

b. Direktvergabe

Im Rahmen der Direktvergabe werden städtische Grundstücke zum Verkehrswert an eine Investorin/ einen Investor veräußert. Voraussetzung hierfür ist, dass

- eine Konzeptvergabe oder ein Verkauf zum Höchstgebot keine Aussicht auf Erfolg hat,
- die Investorin/der Investor über ein Alleinstellungsmerkmal verfügt (z. B. weil er über Flächen verfügt, die für die Realisierung des Vorhabens unerlässlich sind) oder
- überwiegende stadtentwicklungspolitische Belange vorliegen.

Letzteres ist beispielsweise bei der Veräußerung von Immobilien zu künstlerischen, sozialen oder ökologischen Zwecken der Fall. Darunter fällt auch die Direktvergabe bei Wohnbaugrundstücken an Genossenschaften und städtische Beteiligungsgesellschaften, wie zum Beispiel die GAG Immobilien AG oder die Wohnungsgesellschaft der Stadtwerke Köln. Denn diese sind Selbstnutzer und tragen durch eine langfristige und nachhaltige Bewirtschaftung zur Stabilisierung der Wohnverhältnisse auch in benachbarten Bereichen bei. Im Rahmen einer Direktvergabe sind geeignete qualitätssichernde Verfahren (z. B. Wettbewerbe, Mehrfachbeauftragung) durchzuführen.

c. Vergabe nach Konzeptqualität

Per Definition steht bei Konzeptverfahren die Qualität des eingereichten Konzepts im Vordergrund, der Preis spielt eine in der Gewichtung der Zuschlagskriterien geringere Bedeutung. Es gibt Konzeptverfahren in denen ein Festpreis (Verkehrswert) Grundvoraussetzung für den Erwerb eines Grundstücks ist oder es erfolgt ein Bestgebotsverfahren bei dem auch der Preiswettbewerb berücksichtigt wird. Das Bestgebotsverfahren ist danach ein Konzeptverfahren unter Preisberücksichtigung. Durch die Konzeptvergabe kommt es zu einer Kaufpreisdämpfung (Grundstück) und Kostenminderung, welches dem Wohnungsbau zu Gute kommt.

Zur Bewertung der Angebote werden für das jeweilige Grundstück individuell erstellte Bewertungsmatrizen auf Grundlage eines allgemeinen Kriterienkatalogs erstellt, welche unter anderem das Verhältnis von zulässigem Preiswettbewerb und der Qualität des Konzeptes darstellen. Es werden integrierte Konzepte gefordert, welche Kriterien aus den Themenfeldern Wohnungspolitik, Städtebau/Quartier, Architektur/Funktion und Energie/Ökologie/Verkehr berücksichtigen können. Ein Muster einer Bewertungsmatrix ist als Anlage 1 beigefügt.

2. Erweiterung der Vergabepaxis um die Konzeptvergabe

a. Verfahrensweise anderer Städte

Hamburg hat sich mit dem Beschluss zum Wohnungsbauentwicklungsplan aus dem Jahr 2009 früh für eine verbindliche Einführung des Vergabeverfahrens nach Konzeptqualität auf städtischen Grundstücken entschieden. Grundsätzlich werden alle städtischen Grundstücke (ab 30 Wohneinheiten) für den Geschosswohnungsbau nach dem sogenannten Bestgebotsverfahren vergeben, dabei werden wohnungspolitische, städtebauliche und energetische Kriterien mit insgesamt 70 Prozent und der Preis mit 30 Prozent bewertet. In Hamburg liegt ein Schwerpunkt bei der Konzeptvergabe bei der Schaffung öffentlich geförderter Wohnungen.

Stuttgart hat im März 2015 einen Grundsatzbeschluss zur Vergabe städtischer Grundstücke an Bau-träger mit Vorrang der Konzeptqualität und ab einer Größe von 80 Wohneinheiten beschlossen. Das Verfahren orientiert sich am Hamburger Modell und setzt bei der Bewertung einen Anteil von 70 Prozent Konzeptqualität und 30 Prozent Preiswettbewerb ins Verhältnis. Im Gegensatz zum Hamburger Verfahren unterscheidet sich das Vorgehen hinsichtlich der Zielsetzungen und des zu Grunde liegenden Kriterienkatalogs. Neben Kriterien aus dem Bereich Städtebau, Wohnungsbau und Klima /Energie/Bauökologie werden Kriterien aus dem Bereich Soziale Inklusion/Demografie und Mobilität unterschieden.

In **München** wird zurzeit ein Ansatz erprobt, der sich ausschließlich auf den freifinanzierten Wohnungsbau bezieht. Bei städtischen Flächen sind grundsätzlich 50 Prozent für den geförderten Wohnungsbau vorgesehen. Von den 50 Prozent für den freifinanzierten Wohnungsbau sollen zukünftig 2/3 für den sogenannten Konzeptionellen Mietwohnungsbau (KMB) zur Verfügung gestellt werden. Hiermit wird eine breite Streuung von verschiedenen Einkommensgruppen („Münchener Mischung“) verfolgt. Zentrales Ziel des Münchener Ansatzes ist es, städtische Grundstücke für den bezahlbaren Mietwohnungsbau zu nutzen. Um dieses Ziel umzusetzen, wird auf einen Preiswettbewerb zugunsten der Konzeptvergabe verzichtet. Dies ist rechtlich möglich; nach Gemeindeordnung muss die Stadt lediglich sicherstellen, dass die Grundstücke nicht unterhalb des Verkehrswertes veräußert werden.

Neben dem Verkauf nach Verkehrswert werden genau definierte Bindungen als Grundvoraussetzungen für den Erwerb des Grundstückes festgelegt. Hierzu zählen zum Beispiel eine 60-jährige Bindung als Mietwohnung und Aufteilungsverbot, Verbot der Eigenbedarfskündigungen, Begrenzung der Erstvermietungsmitte, Mietanpassungsmöglichkeiten nach dem Verbraucherpreisindex oder auch die Begrenzung der Wiedervermietungsmitte. Da durch die Bindungen die Verwertung eines Grundstückes beschränkt ist, wird dieser Aspekt bei der Berechnung des Verkehrswertes entsprechend verrechnet. Dies führt zur Reduzierung des Verkehrswertes und wirkt sich dämpfend auf die zu zahlenden Grundstückspreise.

b. Erfahrungen in Köln mit Konzeptvergaben

Eigene Erfahrungen, beschränkt auf vorher festgelegte Einzelziele, konnte die Stadt bereits bei der Vergabe städtischer Grundstücke im Rahmen der Errichtung von Mehrgenerationen-Wohnen, wie aktuell auf dem Sürther Feld geschehen, sammeln. Dabei erfolgt die Grundstücksvergabe auf Grundlage eines im Vorfeld definierten Konzeptes zum Mehrgenerationen-Wohnen. Den Zuschlag erhält nach Auswertung durch die Verwaltung die Bieterin beziehungsweise der Bieter, der die allgemeinen Grundvoraussetzungen erfüllt sowie die seitens der Stadt vorgegebenen Konzeptqualitäten am umfanglichsten berücksichtigt.

Auch die Vergabe von Grundstücken an Baugruppen auf dem Gelände der Kinderheime in Sülz sowie auf dem Clouth-Gelände (Moderne Stadt) sind Konzeptvergaben. Hierbei erfolgte die Vergabe der Grundstücke an Baugruppen nach einem Festpreis sowie dem überzeugendsten Konzept.

c. Verwaltungsvorschlag für die Konzeptvergabe in Köln

Die Verwaltung schlägt vor, in Köln sowohl bei den Grundstücken für Ein- und Zweifamilienhäuser als auch für Mehrfamilienhäuser das Bestgebotsverfahren anzuwenden. Grund hierfür ist, dass das Bestgebotsverfahren neben der schwerpunktmäßigen Berücksichtigung qualitativer Kriterien durch den Preiswettbewerb auch weiterhin einen direkten Beitrag zum kommunalen Haushalt leistet. Bei der Bewertung wird die Konzeptqualität des Gebotes dabei in der Regel mit mindestens 70 Prozent bewertet und der angebotene Kaufpreis mit maximal 30 Prozent. Eine Reduzierung des Preiskriteriums gegebenenfalls bis auf null Prozent (entspricht Festpreis gemäß Verkehrswert) kommt insbesondere in Betracht, wenn Ausschreibungen auf die Realisierung von Gemeinschaftswohnformen (z. B. Mehrgenerationen-Wohnen) ausgerichtet sind.

In Köln sind dabei bestehende Beschlüsse zu berücksichtigen, so zum Beispiel der Beschluss zum Handlungskonzept Preiswerter Wohnungsbau vom 2. Februar 2010 und der damit verbundene Auftrag, auf städtischen Grundstücken mindestens 30 Prozent im geförderten Mietwohnungsbau zu errichten. Die Anerkennung der Errichtung von 30 Prozent öffentlich geförderter Wohnungen bleibt als Grundvoraussetzungen beim Grundstückserwerb nach Konzeptqualität bestehen. Nur in Ausnahmefällen kann auf Grund bestehender räumlich-struktureller Defizite zur Stärkung eines Quartiers davon abgewichen werden. Eine allgemeine Darstellung des Verfahrens befindet sich in Anlage 2 (Leitfaden zur Konzeptvergabe städtischer Grundstücke).

Der Münchener Ansatz ist derzeit noch in der Erprobung. Grundsätzlich überzeugt er mit einem klaren Fokus auf eine der zentralen Herausforderungen der Wohnungsmarktentwicklung die auch in Köln wahrnehmbar ist: der Schaffung von Mietwohnungen für die Haushalte, die knapp keine Wohngeldförderung erhalten und zunehmend Schwierigkeiten haben bezahlbaren Wohnraum in Köln zu finden. Im Rahmen der Evaluation des Kölner Verfahrens ist daher zu prüfen, ob bei zukünftigen Konzeptvergaben auch ein Modell in Anlehnung an den KMB (Geschosswohnungsbau) Anwendung finden kann.

Dem Ziel, durch Konzeptvergaben die städtebauliche Qualität in besonderem Maße zu fördern wird unter anderem dadurch Rechnung getragen, dass bei Flächen auf denen mehr als 50 Wohneinheiten errichtet werden können beziehungsweise Flächen ab einer Größe von 3.000 m² (unabhängig von der Anzahl der Wohneinheiten) zwingend das von den Bietern zu beachtende Verfahren zur Sicherstellung der städtebaulichen Qualität verbindlich festgelegt wird. D. h. schon im Aufruf zur Teilnahme an der Konzeptausschreibung wird festgelegt, dass sich der obsiegende Teilnehmer einem bestimmten Verfahren (z.B. gemäß der Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW 2013) unterwerfen muss.

d. Personaleinsatz

Auf Grundlage der Erfahrungswerte anderer Kommunen ist mit einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands bei der Grundstücksvermarktung nach Konzeptqualität im Vergleich zu gängigen Verfahren zu rechnen. Im Rahmen der Auswertung der ersten Anwendungsfälle wird der gegebenenfalls zusätzlich notwendige Personaleinsatz konkretisiert.

Anlagen

Anlage 1: Bewertungsmatrix Konzeptvergabe - Muster

Anlage 2: Leitfaden zur Konzeptvergabe städtischer Grundstücke