



Sonja Beeck

Konzeptverfahren – ein Weg zu passgenauen Stadtbausteinen

Ideen haben den Reiz, dass mit ihnen das Leichte, das Andere und Noch-nicht-Reale schwingt. Konzepte wiederum sind schon geronnene Ideen. Sie bringen von Zeit zu Zeit neue Anregungen in die Diskussion, was und wie die Stadt denn nun sein kann. Im besten und realisierten Fall werden sie zu Motoren für neue Mischungen in lebendigen Quartieren oder zu Exempeln für leistbares Wohnen in ungewöhnlichen Formen und Konstellationen. So in etwa kann man auch das Aufkommen des sogenannten Konzeptverfahrens in der Stadtentwicklung deuten. Die sozialen Fragen des Wohnens, Lebens und Arbeitens haben nicht ohne Grund neue Akteure im städtischen Leben aktiv werden lassen. Nach den Hausbesetzern und Kommunarden kamen die Baugruppen.

Innovationen vom Rande

Diese Zusammenschlüsse und die mit ihnen einhergehenden neuen Verfahren für die Vergabe von öffentlichen Liegenschaften entstanden und entstehen aus den am Immobilienmarkt nichterfüllbaren Zielen – vor allem auch durch das Bedürfnis, als spätere Quartiersbewohner bereits in der Planungsphase eigene Wünsche miteinzubringen, also den meistens effektiven Vorteil des Gemeinschaftlichen von Anfang an einzulösen. Als Gegenleistung ist diese Art von städtebaulichen Akteuren auch bereit, privatwirtschaftlich Entwicklungen zu verantworten und zu finanzieren. In Freiburg und Tübingen erwarben solche Gemeinschaften mit sogenannten Konzeptverfahren in den 1990er Jahren Immobilien (ehemalige Kasernen und Brachflächen) und realisierten neue Ideen für das Wohnen, Leben und Arbeiten. Oft war der reale Verkaufspreis niedrig, weil es kaum Nachfrage gab. Dennoch mussten viel Kapital, Kreativität und Leidenschaft in die möglichen Gebäude und Flächen von potenziellen Eigentümern investiert werden.

Steigt aber der Druck auf dem Immobilienmarkt und sind dann auch vormalig uninteressante, innerstädtische Brachflächen begehrt, ist der Höchstbietende schnell wieder der mit dem scheinbar besten Argument für die Stadtkämmere. Wenn gerade der urbane Raum ein zutiefst vom Privateigentum geprägter Raum ist, bleibt Stadt ein eigentümlich gemeinschaftliches Phänomen: keine Stadt ohne öffentliche Infrastruktur, ohne Straßen und Plätze und öffentliche Orte. Stadt ist immer auch ein Raum der Knappheit. Deshalb sind öffentliche Liegenschaften das Tafelsilber der Städte. Je knapper die Ressource Boden geworden ist, desto ausgefeilter werden die Instrumente für die Verteilung und Bewirtschaftung der raren Liegenschaften. Ein neueres Instrument für den Verkauf öffentlicher Liegenschaften ist deshalb das Konzeptverfahren. Dessen Kennzeichen ist es, dass qualitative Entwicklungsperspektiven für eine öffentliche Liegenschaft bei der Vergabe höher bewertet werden als der für die Verkäufer zu erzielende Preis.

Eine Studie mit Bedeutungsschub

Dass das Konzeptverfahren vielschichtig ist und ganz unterschiedliche Ausprägungen hat, zeigt die aufwendige und instruktive Studie, die Robert Temel für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019 erstellt hat (Temel 2019). Mithin kann also noch nicht von „dem“ Konzeptverfahren gesprochen werden. Ziel dieser Studie ist es, anhand der Analyse von ausgewählten Best-Practice-Beispielen aus ganz Deutschland Empfehlungen für die erfolgreiche Umsetzung von Konzeptverfahren zu zeigen. Die hieraus entwickelten Empfehlungen sind insbesondere für jene Städte zugeschnitten, die bisher noch nicht oder nur in geringem Ausmaß Konzeptverfahren durchgeführt haben. Dafür wurden deutschlandweit 30 Verfahrensbeispiele der letzten Jahre recherchiert und miteinander verglichen. Anhand von zehn näher untersuchten Städten wurden elf unterschiedliche Konzeptverfahren analysiert und dargestellt.

Laut Temel gibt es bei allen Unterschiedlichkeiten und Ortspezifika einige allgemeine Vorgehensweisen. Vielleicht nicht überraschend, aber dennoch zentral ist die bewusst geringe Relevanz des Gebotes (maximal 30 Prozentpunkte für die Vergabe). Aber was tritt an die Stelle des Preises und wird höher bewertet? Hier kommen die Ideen und Konzepte ins Spiel. Zulassungs- und Auswahlkriterien können nur auf einer vorgeschalteten Auseinandersetzung mit den Entwicklungspotenzialen eines Quartiers basieren. Zu Beginn des möglichen Konzeptverfahrens werden so die generellen Spielräume der Stadtplanung im Zusammenhang mit dem Verkauf von Grundstücken abgewogen und Ziele der Entwicklung auf sinnvolle Weise definiert. Überdies sollte geklärt werden, welche Akteure erreicht werden sollen, damit mögliche, latente Eintrittsschwellen vermieden werden. Die Bewertung der eingereichten Konzepte erfolgt qualitativ (siehe oben: Preiswertung höchstens 30 %). Die Auswahl trifft ein eigens dafür nominiertes, gemischtes Fachgremium. In der anschließenden Qualitätssicherungsphase sollte eine schrittweise Qualifizierung anhand von jeweiligen Verfahrenszielen erfolgen.



Es ist also immer ein politischer Aushandlungsprozess: Erscheint es wichtiger, den höchstmöglichen Betrag für die öffentliche Kasse zu realisieren, oder werden die Entwicklungsträger für ein Grundstück dazu verpflichtet, einen passgenauen Baustein mit einem positiven Zukunftsversprechen für die städtische Lebensqualität zu realisieren? Beide Bemessungsgrundlagen unterscheiden sich signifikant voneinander: Sind kommunale Grundstücke nur Teil eines Haushalts und somit „Ermöglicher“ von z. B. guter Sozialpolitik oder immer auch und vielleicht sogar vor allem Instrumente der Stadtentwicklung? Wie verhält sich diese bis dato äußerst positiv wahrgenommene Methode rechtlich?

Vergaberechtliche Probleme?

Das Konzeptverfahren steht formell zwischen dem klassischen Bieterverfahren und der Direktvergabe. Es hat Teile der Konkurrenz und ist ebenso durch eine spezielle Form der Exklusivität geprägt, die meist durch qualitative Kriterien begründet wird. Gerade diese Zwitterposition birgt für viele Kommunen die Schwierigkeit, wie sie diese Art der Vergabe einzuordnen haben, ob z. B. Richtlinien des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Anwendung finden und in welchem Verhältnis es zum bestehenden Vergaberecht der Europäischen Union (EU) oder dem deutschen Recht steht. Im Kern geht es um die Frage, ob es sich bei der Vergabe eines Grundstücks mit einem definierten Entwicklungsziel um sogenannte „Öffentliche Aufträge“ handelt und somit klare Kriterien des Vergaberechts gelten.

Hierzu gibt es zwei entscheidende Urteile:

2007 entschied das Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf,¹ dass die Veräußerung eines Grundstückes mit Bebauungsverpflichtung zur Erfüllung eines städtebaulichen Konzepts dem Vergaberecht zuzurechnen sei. Das OLG Düsseldorf bat 2008 den Europäischen Gerichtshof (EuGH) um Klärung der Bestimmung des Begriffs des öffentlichen Bauauftrags und der öffentlichen Baukonzession. Der EuGH stellte im Urteil vom 25. März 2010 klar,² ein öffentlicher Bauauftrag erfordere zwingend, dass der öffentliche Auftraggeber ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse an der zu beschaffenden Bauleistung habe. Die Ausübung städtebaulicher Konzepte allein genüge hierfür nicht.

Die rechtliche Einordnung der im Rahmen von Konzeptverfahren zu erteilenden Aufträge ist daher entscheidend für deren vergaberechtliche Bewertung. Der Gewinner des Konzeptverfahrens erwirbt das Grundstück mit der Verpflichtung, ein bestimmtes Konzept zu realisieren. Ob es sich bei einem solchen Grundstückskaufvertrag mit Bebau-

ungsverpflichtung um einen öffentlichen Auftrag handelt, entzieht sich einer generalisierenden Betrachtung. Fest steht aber, dass es sich nach dem Urteil des EuGH bei der bloßen Veräußerung von Grundstücken ohne eine derartige Verpflichtung mangels eines Beschaffungszweckes nicht um öffentliche Aufträge handelt.

Im Sinne des Gesetzes stellen Konzeptverfahren also keine Vergabeverfahren gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) dar. Auch die Grundsätze des Vergaberechts, wie das Privatrechts- und Effizienzprinzip oder das Wettbewerbs- und Transparenzprinzip, lassen sich nicht oder nur sehr bedingt auf Konzeptverfahren übertragen. Nur wenn öffentliche Auftraggeber ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse an der Errichtung des Bauwerks haben, könnte es Schwierigkeiten geben. Darüber hinaus müsste ein Konzeptverfahren auch die übrigen Voraussetzungen eines Vergabeverfahrens als öffentlicher Auftrag nach dem GWB erfüllen.³

Berlin – Blumengroßmarkt

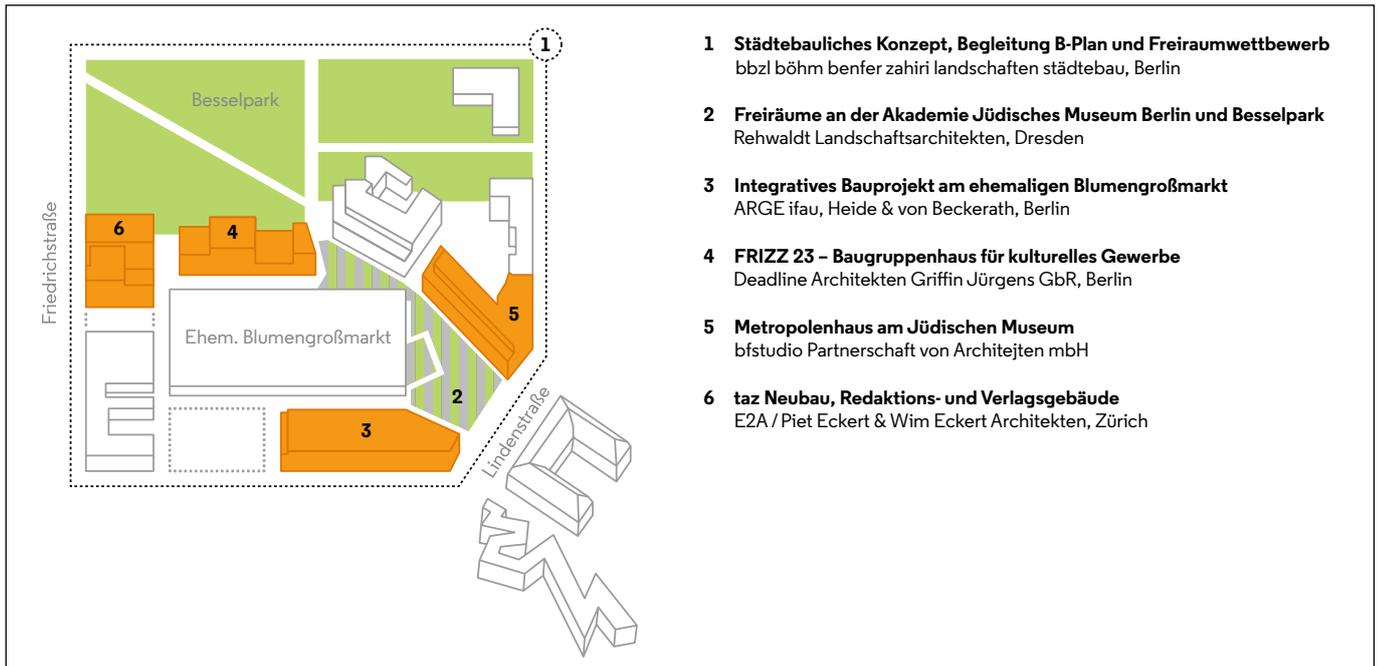
Nehmen wir einmal an, eine Kommune oder eine andere Gebietskörperschaft hat die juristischen Grundlagen für ein Konzeptverfahren geklärt, so schließt sich als nächstes die entscheidende Frage nach den Kriterien für die Auswahl an. Wie in der Studie des BMI erwähnt, hat es sich in der Praxis bewährt, dass dem Konzeptverfahren eine Art Zielfindungsphase vorgeschaltet wird. Das kann etwa ein Beteiligungsprozess sein, der die programmatischen Zukunftslinien eines Quartiers filtert und diese anschließend zu Kriterien für die Auswahl im Konzeptverfahren werden. Am Beispiel der städtebaulichen Entwicklung rund um das Gelände des ehemaligen Blumengroßmarktes in der südlichen Friedrichstraße in Berlin-Kreuzberg soll kurz gezeigt werden, wie ortsspezifisch eine Realisierung bzw. Ausgestaltung eines solchen Konzeptverfahrens ist.

Schon 2007 beschloss der Berliner Senat zur Stärkung des innerstädtischen Wohnens und zur Unterstützung von Baugemeinschaften und generationenübergreifenden Wohngruppen, dass der Liegenschaftsfonds Berlin Grundstücke im Festpreisverfahren mit Konzeptkriterien anbieten soll. Nicht zuletzt aufgrund dieses Verfahrens und der „Initiative Stadt Neudenken“ startete der Senat 2012 eine Neuorientierung der Liegenschaftspolitik, sodass seither ein Teil der Grundstücke im Konzeptverfahren verkauft wurde. Das Verfahren für das Areal rund um den ehemaligen Blumengroßmarkt entstand hingegen unabhängig von dieser neuen Politik. Es handelt sich um ein außergewöhnlich langes und andererseits besonders modellhaftes Verfahren, da es einen iterativ-lernenden Prozess und ergo ein Ergebnis gab, das durch eine eigenwillige Passgenauigkeit und Lebendigkeit überzeugt.

¹ Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss v. 13.06.2007 – VII-Verg 2/07, Rn. 22 ff. sowie OLG Düsseldorf, Beschluss v. 06.02.2008 – VII Verg. 37/07, Rn. 29 ff.

² EuGH, Urteil v. 25.03.2010 – C-451/08, Rn. 57, 68.

³ Die genaue Auswertung dieses Sachverhaltes findet sich ausführlicher in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2019).



- 1 Städtebauliches Konzept, Begleitung B-Plan und Freiraumwettbewerb**
bbz|böhm benfer zahiri landschaften städtebau, Berlin
- 2 Freiräume an der Akademie Jüdisches Museum Berlin und Besselpark**
Rehwaldt Landschaftsarchitekten, Dresden
- 3 Integratives Bauprojekt am ehemaligen Blumengroßmarkt**
ARGE ifau, Heide & von Beckerath, Berlin
- 4 FRIZZ 23 - Baugruppenhaus für kulturelles Gewerbe**
Deadline Architekten Griffin Jürgens GbR, Berlin
- 5 Metropolenhaus am Jüdischen Museum**
bfstudio Partnerschaft von Architejten mbH
- 6 taz Neubau, Redaktions- und Verlagsgebäude**
E2A / Piet Eckert & Wim Eckert Architekten, Zürich

Abb. 1: Städtebauliches Konzept ehemaliger Blumengroßmarkt Berlin; Deutscher Städtebaupreis 2020 (Quelle: bbz/theimer)

Im Zentrum der Stadt, zwischen Friedrichstraße und Lindenstraße, liegt die Halle des ehemaligen Berliner Blumengroßmarkts. Das Gebiet wurde nach dessen Umzug nach Moabit für eine Neugestaltung frei. Die Halle selbst kaufte der Bund für die Akademie des Jüdischen Museums Berlin. Drei Baufelder rundum sollten im Konzeptverfahren vergeben werden. Die Nutzung der Halle durch das Jüdische Museum legte eine gemischte Nutzung mit Bezug zur Kultur auch rundum nahe.

Parallel zum Freiwerden der Halle beauftragte die Bezirksverwaltung Friedrichshain-Kreuzberg 2009 eine Konzeptstudie für ein Kunst- und Kreativquartier mit einem hohen Anteil von Arbeitsplätzen im Kreativbereich. Das Konzept formulierte räumliche und architektonische Vorgaben für die weitere Entwicklung, die von den schließlich realisierten Projekten teils übernommen wurden. Das nun begonnene Konzeptverfahren bezog von Beginn an gezielt alle Beteiligten der Konzeptstudie mit ein. Fünf Grundstücke wurden rund um die alte Halle ausgelobt. Der Mindestkaufpreis und das Nutzungskonzept mit Kulturschwerpunkt waren genauso gesetzt wie die Unterordnung des Preiskriteriums (40 %) unter die Kombination besonderer Kulturnutzungen mit bezahlbarem Wohnraum (60 %).

Um die eingegangenen Angebote zu prüfen, wurde 2011 eine Arbeitsgruppe gebildet, die eine Verkaufsempfehlung aussprechen sollte. Die Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Senatsverwaltungen für Wirtschaft, Technologie und Forschung und für Stadtentwicklung und Umwelt, des Bezirks sowie der Kreativwirtschaft, formulierte Auswahlkriterien, auf deren Basis die Konzepte nochmals überarbeitet wurden. Unter anderem wurde in diesem Rahmen festgelegt, dass die Finanzierung bereits im Verfahren

nachzuweisen ist und die Käufer einen Architekturwettbewerb durchführen müssen.

Um auch die architektonische Qualität des Areals zu sichern, entschied sich die Senatsbaudirektorin gegen Architekturwettbewerbe – für alle Projekte wurde ein qualifizierendes, kooperatives Planungsverfahren vorgeschrieben, das dem beabsichtigten gemeinschaftlichen Planen und Bauen Rechnung trug. Ein Fachgremium mit Vertretern des Bezirks und des Senats, lokalen Bürgern, dem Sanierungsbeirat und drei externen Architekten traf sich vier Mal in zwei Jahren zu ganztägigen Workshops und diskutierte die Entwürfe. Dieses Verfahren war, ebenso wie die genauen Nutzungsvorgaben für zehn Jahre, detailliert in den Kaufverträgen fixiert und bei Zuwiderhandlung mit hohen Pönalen belegt.

Von den fünf Baufeldern wurden gemäß dem Verfahren drei entwickelt – ein Baufeld wurde der Tageszeitung taz und eines der Berliner Ärztekammer direkt vergeben. Die drei Gebäude setzen dabei unterschiedliche Schwerpunkte zwischen Kultur-/Kreativwirtschaft und bezahlbarem Wohnen: Frizz23 besteht aus einer Baugruppe für kulturelles Gewerbe, einem Bildungsträger für berufliche Weiterbildung und einem alternativen Appartementshotel. Das Integrative Bauprojekt am ehemaligen Blumengroßmarkt (IBeB) kombiniert Genossenschaft, Wohnungseigentum und einen sozialen Träger sowie kreativwirtschaftliches Arbeiten mit Gewerbe. Das sogenannte Metropolenhaus am Jüdischen Museum wiederum verbindet Wohneigentum mit Gewerbe, wobei die kommerzielle Vermietung die interkulturellen Nutzungen (Ausstellungsflächen, Künstlerateliers, Kinderkunstraum etc.) im Erdgeschoss mitträgt.



Abb. 2: Das Areal mit FRIZZ23 – Baugruppenhaus für kulturelles Gewerbe – in der Bildmitte (Foto: Jan Bitter)

Keine üblichen Verdächtigen

Konzeptverfahren sind nur dann sinnvoll, wenn sie in eine vorgeschaltete Zielfindungs- und eine nachgeordnete Qualitätssicherungsphase eingebettet sind. Nur in diesem Dreiklang entsteht die Qualität, die den geringeren Kaufpreis rechtfertigt. Im Falle des Beispiels an der Friedrichstraße war es kein „Dumpingpreis“, sondern der reguläre Verkehrswert. Dennoch: In Zeiten überhitzter Immobilienmärkte in den Metropolen ist es eine sinnvolle Abwägung, ob man die Vergabe eines Grundstücks oder eines Erbbaurechts für ein Grundstück an die Vorlage eines guten Konzeptes koppelt. Damit erreicht man in der Regel andere Akteure als die üblichen Verdächtigen der Immobilienentwicklung, obwohl es in Österreich auch gängig ist, dass sich klassische Bauträger an Konzeptvergaben beteiligen können und sollen.

Im Falle der südlichen Friedrichstraße hat es sich gelohnt, diesen langen, gemeinsamen Prozess (2011 bis 2018) miteinander zugehen – das zumindest wissen und schätzen die Menschen, die dort leben und arbeiten. Dies erkannte auch die Jury des Deutschen Städtebaupreises, die diesen Prozess bzw. das Quartier als Siegerin 2020 ausgezeichnet hat.



Dr. Sonja Beeck

Geschäftsführende Gesellschafterin der chezweitz GmbH für museale und urbane Szenografie; Mitglied der Gewerbebaugruppe FRIZZ23 in Berlin

Porträtfoto: © Tina Merkau

Quellen:

Temel, Robert (2019): Baukultur für das Quartier. Prozesskultur durch Konzeptvergabe. BBSR 2019; in: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2017/baukultur-quartier/Endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen: 21.6.2021.

Landes, Josepha (2018): FRIZZ23, in: Bauwelt 25. 2018, S. 30–33.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2019): Vergaberechtliche Beurteilung von Konzeptverfahren in: <https://www.bundestag.de/resource/blob/675304/0b008f38d439b0f7c04cd85c3c980731/WD-7-176-19-pdf-data.pdf>, abgerufen: 21.6.2021.

PRÄSENZVERANSTALTUNG zum Vergabe- und Bauvertragsrecht HOAI in der praktischen Anwendung

Montag, 23. August 2021, in Berlin

Die HOAI 2021 hat ihren Weg in die Praxis gefunden. Einleitend werden deshalb die wichtigsten Neuerungen zusammengefasst dargestellt. Das Seminar behandelt ferner Praxisschwerpunkte bei der EU-weiten Vergabe von Planerleistungen unter Berücksichtigung der HOAI 2021. Im Weiteren werden wichtige Elemente aus dem allgemeinen Teil der HOAI (u. a. anrechenbare Kosten, Honorarzonen, Teilleistungen) sowie Vereinbarungen zur Baukostenobergrenze und die Planung im Bestand diskutiert. Ferner befasst sich das Seminar mit Schwerpunkten aus den Bereichen der Objektplanung Gebäude (hier insbesondere: Besondere Leistungen) sowie der Fachplanung Technische Ausrüstung. Sie haben die Möglichkeit, eigene Schwerpunkte zu setzen. Bitte senden Sie Ihre Fragen und Problemstellungen bis zu 14 Tage vor dem Seminar an vergaberecht@vhw.de. Das Seminar ist diskussionsorientiert und richtet sich an Leiter und Mitarbeiter von Vergabestellen, Rechts-, Hoch-, Tiefbau- und Liegenschaftsämtern der Kreise, Städte und Gemeinden, der Fachbehörden (u. a. Straßenbauämter, Wasserbehörden), von Eigenbetrieben sowie Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften; Auftragnehmer und Berater der öffentlichen Hand bei Auftragsvergaben – insbesondere Architekten- und Ingenieurbüros, Rechtsanwaltskanzleien, Mitarbeiter der Bau- und Wohnungswirtschaft.

Ihr Referent:

Dr. Rolf Theißen, Rechtsanwalt und Notar; Lehrbeauftragter für Baurecht an der Technischen Fachhochschule Berlin; Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht; Partner der Kanzlei TSP Theißen Stollhoff & Partner.

Veranstaltungsort:

Hotel Sylter Hof, Kurfürstenstr. 114–116, 10787 Berlin

Teilnahmegebühren:

335,00 Euro für Mitglieder des vhw
395,00 Euro für Nichtmitglieder

Rückfragen und Kontakt:

Anmeldung: 030/390473-610 oder seminare@vhw.de