

BAUKULTUR FÜR DAS QUARTIER
PROZESSKULTUR DURCH KONZEPTVERGABE
KURZFASSUNG DER FORSCHUNGSERGEBNISSE



KONZEPTVERFAHREN UND BAUKULTUR

Konzeptverfahren als Alternative

Die Konzeptverfahren stehen neben einer Reihe anderer Wege, um Grundstücke im Einflussbereich einer Kommune, teils auch im Eigentum von Privaten, zu verwerten. Die bisher dominierenden Alternativen zum Konzeptverfahren sind die Direktvergabe, bei der häufig Vereinbarungen über Auflagen mit dem Käufer oder der Käuferin getroffen werden, so wie das Bieterverfahren, bei dem der höchste angebotene Kaufpreis das einzige Entscheidungskriterium ist. Im Gegensatz dazu ist der Preis bei der Konzeptausschreibung in der Regel fixiert oder nur untergeordnetes Kriterium. Beim Konzeptverfahren wird die Entscheidung, wer ein Grundstück kaufen kann, vorwiegend oder ausschließlich nach qualitativen Kriterien getroffen. Ein weiterer, so wie das Konzeptverfahren viel diskutierter Weg, der auch mit ihm kombiniert werden kann, ist das Erbbaurecht, bei dem die Kommune Eigentümerin des Grundstücks bleibt und mithilfe des Erbbaurechtsvertrags Vorgaben für die Nutzung macht.

Baukultur im Quartier

Heute gibt es zunehmend mehr Städte, die Konzeptverfahren einsetzen und dabei vielfältige Formen entwickeln. Beim Vergleich der Verfahren in diesem Projekt ging es darum, wie Konzeptverfahren die Baukultur im Quartier beeinflussen. Das Modell des Konzeptverfahrens entstand in den 1990er Jahren in Tübingen bei der Vergabe von Grundstücken an gemeinschaftliche Wohnprojekte. Diese wurden als besonders engagierte und innovationsorientierte Entwicklerinnen angesehen und sollten deshalb durch erleichterten Zugang zu Grundstücken gefördert werden, der ihre strukturelle Benachteiligung am Grundstücksmarkt ausgleicht. Die logische Konsequenz aus diesem Dilemma war die Vergabe anhand von Konzepten, wobei das Spektrum der möglichen Anforderungen an diese Konzepte sehr groß ist. Insbesondere in Tübingen wurden Baugruppen als Partnerinnen gesehen, mit denen höchste städtebauliche, nutzungsbezogene und soziale Qualität erreicht werden kann. Die Kriterien für diese Vergaben waren an genau diesen Zielen orientiert und können fast identisch auch für die Vergabe an andere Entwicklerinnen und Entwickler angewandt werden.

Kriterien und Abläufe

Um stadtplanerische und wohnungspolitische Ziele zu adressieren, setzen Städte als Ausloberinnen von Konzeptverfahren eine Vielzahl unterschiedlicher Kriterien ein, durch die sie die Qualität der eingereichten Projekte vergleichen zu können. Diese Kriterien werden teils anhand komplexer Punktematrizen bewertet, das heißt die einzelnen Qualitätskriterien und ihr Verhältnis zueinander werden quantifiziert. Teils geschieht die Bewertung auch ganzheitlich in Form ungewichteter Kriterienlisten, wie das bei einem verwandten Verfahren, dem Architekturwettbewerb, üblich ist. Sehr viele Verfahren gliedern sich in zwei Abschnitte, das Auswahlverfahren und die nachfolgende Anhandgabe- oder Optionsphase, in der die gestalterischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geklärt werden. Erst wenn dies zur Zufriedenheit beider Seiten geschehen ist, erfolgt meist der endgültige Eigentümerwechsel. Manche Verfahren setzen auch eine der eigentlichen Auswahl vorgeschaltete Teilnehmerbewerbungsphase oder eine vereinfachte erste Verfahrensstufe ein, um die Zahl der zu vergleichenden Projekte zu reduzieren.

Ausschlaggebend für die Anwendung von Konzeptverfahren ist die besondere Bedeutung, die im Rahmen des Konzepts Baukultur den Prozessen beigemessen wird: Für das Qualitätsniveau der Baukultur, ihrer materiellen Produkte und deren Nutzung ist die Qualität der Prozesse zentral, von der Politik bis zur Planung und Nutzung, von der Phase 0 bis zur Phase 10, von Stadtplanung und Liegenschaftspolitik bis zu Projektentwicklung und Programmierung, von der Beteiligung bis zur Realisierung. Das Konzeptverfahren ist ein Prozessmodus, der es erlaubt, viele wichtige baukulturelle Themen zu integrieren und ihre Qualität zu fördern. Es geht um die gebaute Umwelt und die damit zusammenhängenden Prozesse nicht im Sinne eines Spezialistenthemas, sondern als wesentliche Grundlage und Rahmenbedingung für die Lebensqualität der Stadtbevölkerung – von der gestalterischen Qualität bis zur Funktionalität, von der sozialen bis zur ökologischen Nachhaltigkeit.

ZEHN STÄDTE, ELF VERFAHREN

BERLIN In Berlin gab es einige kleinere Verfahren für Baugemeinschaften und den Sonderfall des Konzeptverfahrens beim Blumengroßmarkt. Seit 2008 gibt es die Beratungsstelle für generationenübergreifendes Wohnen. Aktuell wird von Zivilgesellschaft und Stadt an einer Weiterentwicklung des Modells Konzeptverfahren gearbeitet – und es gibt eine Diskussion darüber, ob Konzeptverfahren dem Vergaberecht unterliegen.

HAMBURG In Hamburg hatten Baugemeinschaften schon lange Tradition, als 2003 die Agentur für Baugemeinschaften, ein Förderprogramm und eine 20-Prozent-Quote für Baugemeinschaften festgelegt wurden. Seither gibt es Konzeptverfahren für gemeinschaftliches Wohnen, seit 2010 auch generell für alle städtischen Grundstücke.

MÜNCHEN Nach einer Pause zur Klärung von Rechtsfragen gibt es seit Anfang der 2010er Jahre regelmäßig Konzeptverfahren für Konversionsflächen, die für Genossenschaften, Baugemeinschaften und Bauträger parallel durchgeführt werden. Die Stadt verkauft Wohnbaugrundstücke nur mehr via Konzeptverfahren. Seit 2014 berät die Mitbauzentrale München im Auftrag der Stadt zum Thema.

FRANKFURT AM MAIN Die Stadt gründete 2014 einen Liegenschaftsfonds zur Förderung innovativer und gemeinschaftlicher Wohnprojekte und startete die ersten Konzeptverfahren für Baugemeinschaften 2016. Nach dieser Pilotphase wird nun das Modell Konzeptverfahren breit eingesetzt. Der Verein Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen berät im Auftrag der Stadt.

STUTTGART Konzeptverfahren für Baugemeinschaften gibt es seit 2013, zwei Jahre später wurde das Modell generell für den Verkauf städtischer Grundstücke ab einer bestimmten Größe fixiert, auch für Bauträger. Für Baugemeinschaften wurde eine Kontaktstelle der Stadt eingerichtet. Es werden verschiedene Verfahrensmodelle für Bauträger, Baugemeinschaften und Ankernutzer eingesetzt.

HANNOVER Die Stadt setzt das Modell Konzeptverfahren seit Anfang der 1990er Jahre als Standardverfahren ein, die Bedingungen und Kriterien werden jeweils spezifisch angepasst. Verfahren werden sowohl für gemeinschaftliches Wohnen als auch für Wohnbau im Allgemeinen und gemischte Nutzungen eingesetzt.

MÜNSTER Konzeptverfahren gibt es hier seit etwa fünf Jahren, zunächst vorrangig für städtebaulich bedeutsame Lagen, mittlerweile auch für gemeinschaftliche Wohnformen. Insgesamt wurden bisher etwa zehn Verfahren durchgeführt.

HEILBRONN Das Modell Konzeptverfahren ist mit der Entwicklung am Neckarbogen verbunden. Für die Stadtausstellung als Teil der Buga 2019 wurde ein anspruchsvolles Verfahren umgesetzt, das für alle Zielgruppen offen war und bei dem sowohl Baugemeinschaften als auch allgemeine Wohnbauprojekte ausgewählt wurden. Abstimmung zwischen den Projekten war ein zentrales Thema.

TÜBINGEN Die Universitätsstadt Tübingen ist der Veteran unter den Städten, die Konzeptverfahren anwenden. Zunächst ging es dabei vorrangig um den Grundstücksverkauf an Baugemeinschaften. Das Modell wurde auch auf den Sonderfall des Anschlusswohnens für Geflüchtete übertragen, um Tempo mit Qualitätsanspruch zu kombinieren.

LANDAU IN DER PFALZ Im Entwicklungsbereich Am Ebenberg werden seit einigen Jahren verschiedene Konzeptverfahren für Baugemeinschaften und Bauträger durchgeführt, die Bedingungen werden laufend weiterentwickelt. Kürzlich wurde das Verfahren für Baugemeinschaften wieder grundsätzlich überarbeitet.

EMPFEHLUNGEN

Empfehlungen für die Konzeption und Durchführung von Konzeptverfahren sind im Folgenden – in gekürzter Form – entlang der Chronologie eines Verfahrens gesammelt.

Vor dem Verfahren

- * Konzeptverfahren können **neue Gestaltungsspielräume** der Stadtentwicklung eröffnen. Grundlage dafür ist ein **kommunaler Diskurs** darüber, wie die Stadt entwickelt werden soll. Daraus können Ziele für Verfahren abgeleitet werden.
- * Entscheidend für den Erfolg eines Konzeptverfahrens ist es, **Ziele für das Verfahren** zu definieren, an denen sich die Rahmenbedingungen orientieren.
- * Es ist sinnvoll, Konzeptverfahren **in umfassendere Prozesse und Programme zu integrieren**.
- * Ein wesentlicher Vorteil von Konzeptverfahren ist die Tatsache, dass solche Verfahren **besondere Akteurinnen und Akteure** anziehen. Eine wichtige Voraussetzung dafür sind niedrige Einstiegsschwellen ins Verfahren.
- * **Wie niedrig Eintrittsschwellen anzulegen sind**, hängt von den Zielen des Verfahrens ab. Um den Zugang zu Verfahren zu erleichtern ist es beispielsweise in vielen Fällen sinnvoll, auf Architektur als Entscheidungskriterium erst einmal zu verzichten. Natürlich muss die architektonische Qualität im Gesamtprozess gesichert werden.
- * Wesentlich für die Konzeption eines solchen Verfahrens ist es, den **Aufwand** wo möglich sowohl für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer als auch für die ausschreibende Stelle zu minimieren.
- * **Bestimmte Zielgruppen** können im Rahmen solcher Verfahren dadurch **gefördert** werden, dass ein Anteil der Grundstücke für sie reserviert wird. So müssen diese Zielgruppen nicht mit „professionelleren“ Akteurinnen und Akteuren konkurrieren. Andererseits kann es für „konventionelle“ Akteurinnen und Akteuren befruchtend sein, in **Konkurrenz mit innovativen Zielgruppen** zu treten.
- * Es kann ein wichtiges Element der **Aktivierung** sein, wenn man inaktive Akteurinnen und Akteure zu Kooperationen mit innovativen Akteurinnen und Akteuren ermuntert.
- * Die regelmäßige und konsequente Durchführung von Konzeptverfahren kann dazu beitragen, gewünschte Zielgruppen zu fördern: Die Verfahren fördern die Entstehung einer **Szene von qualitätsorientierten Akteurinnen und Akteuren**. So entsteht **gegenseitiges Lernen** zwischen „professionellen“ und neuen Akteurinnen und Akteuren.
- * Bei der städtebaulichen Planung der Stadtteile ist auf die **Anforderungen der gewünschten Zielgruppen** Bedacht zu nehmen.
- * Wesentlich für die Zugänglichkeit ist die **Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen**.
- * Konzeptverfahren brauchen **Information** für die interessierte Öffentlichkeit über Verfahren, Entscheidungen und Resultate.
- * Der Effekt von Konzeptverfahren kann vergrößert werden, wenn auch **private Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer** davon überzeugt werden, in Kooperation mit der Stadt oder alleine solche Verfahren durchzuführen.
- * Konzeptverfahren sind für **vielfältige Rahmenbedingungen** geeignet: Für gemeinschaftliche Wohnformen und innovative Entwickler im Allgemeinen, für kleine und große Grundstücke und Areale und für den Verkauf wie für die Vergabe von Erbbaurecht.

- * Es ist dem Erfolg und der Akzeptanz eines solchen Verfahrens förderlich, wenn die engagierte Zivilgesellschaft **an der Ausarbeitung dieser Rahmenbedingungen beteiligt** wird. Natürlich ist es sinnvoll, derartige Konsultationen bei regelmäßiger Anwendung von Konzeptverfahren zu wiederholen. Zur Vorbereitung eines Verfahrens kann eine **Interessensbekundungsphase** sinnvoll sein.

Preis

- * Für Konzeptverfahren sollten entweder **ausschließlich qualitative Kriterien und ein fixierter Preis** eingesetzt werden, oder der Preis sollte in der Bewertung insgesamt ein deutlich **geringeres Gewicht** als die qualitativen Kriterien besitzen. Ein Anteil von 30 Prozent soll jedenfalls nicht überschritten werden.
- * In Konzeptverfahren soll, soweit rechtlich möglich, der **Druck auf den Bodenmarkt nicht an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer weitergegeben** werden.
- * Es ist sinnvoll, **Möglichkeiten für reduzierte Preise** für jene Akteurinnen und Akteure zu nützen, die dafür Entsprechendes leisten.
- * Grundstücke müssen von Kommunen meist „in der Regel“ zum **Verkehrswert** basierend auf gutachterlicher Verkehrswertermittlung verkauft werden. Das bedeutet, dass bei nicht regelhaften Verkäufen davon abgewichen werden kann.
- * Das Modell **Erbbaurecht** ist für die Umsetzung innovativer Konzepte besonders geeignet, weil im Erbbaurechtsvertrag langfristig Vorgaben für die Nutzung gemacht werden können.
- * Für weniger finanzstarke Akteurinnen und Akteure ist eine **Anhandgabephase** nach der Verfahrensentscheidung sinnvoll, in der die Finanzierung vorbereitet werden kann.

Kriterien, Anforderungen

- * Konzeptverfahren eignen sich, **baukulturelle und wohnungspolitische Vorgaben** für die Nutzung der ausgeschriebenen Grundstücke zu machen.
- * Konzeptverfahren sollen generell von den Einreichungen eine **Auseinandersetzung mit dem Quartier** fordern, von Aussagen zum Quartiersbezug über spezifische Angebote fürs Quartier bis zu geplanten Kooperationen.
- * Ebenso kann die Nennung von **Kooperationspartnerinnen und -partnern** bzw. deren Beteiligung bei der Konzepterstellung verlangt werden.
- * Die **Beurteilungskriterien** müssen in der Ausschreibung genannt, klar formuliert und fundiert erläutert sein, damit die eingereichten Konzepte auf diese Anforderungen entsprechend reagieren können. Ebenso ist die Art der Bewertung zu beschreiben. Die Mitglieder des Gremiums sollen in der Ausschreibung genannt sein.
- * Wichtigste Grundlage für die Ausschreibungsunterlagen und für die Bewertung der eingereichten Projekte ist der **Zusammenhang zwischen Zielen, Beurteilungskriterien, Anforderungen und Jurykompetenzen**. Die mit einem Verfahren verbundenen Ziele sind die Grundlage für die Beurteilungskriterien. Anhand dieser Kriterien ist dann festzulegen, welche Anforderungen für die Bewertung nötig sind. Die Kriterien sind ebenso entscheidend dafür, mit welchen Personen das Auswahlgremium zu besetzen ist. Für alle vorgegebenen Kriterien muss die entsprechende Kompetenz im Gremium vertreten sein.
- * Grundsätzlich sollen so wenige **Anforderungen** wie möglich und so viele und anspruchsvolle wie unbedingt nötig gestellt werden.

- * Auch wenn Elemente solcher Verfahren von üblichen Grundstücksverkäufen oder von Architekturwettbewerben übernommen werden können, ist es sinnvoll, Konzeptverfahren stärker **interdisziplinär** anzulegen.
- * Zu anspruchsvolle Kriterien verhindern die Teilnahme wichtiger Akteurinnen und Akteure und reduzieren somit die Auswahl hochwertiger Konzepte – die Verfahren sollen grundsätzlich so offen wie möglich und **so eingeschränkt wie unbedingt nötig** aufgesetzt werden.
- * Zu hohe Hürden durch **Eignungskriterien** können dazu führen, dass gute Projekte ausgeschieden werden müssen.
- * Zu anspruchsvolle Eignungskriterien sind solche, die zu hohe Vorgaben machen oder sich auf umfangreiche zu liefernde Unterlagen beziehen. Natürlich ist es möglich und sinnvoll, **politische Vorgaben für die Projektumsetzung** zu machen.
- * **Anforderungen** an Konzepte können **auf mehrere Grundstücke/Verfahren/Projekttypen aufgeteilt** werden, statt jedes Grundstück mit jeder Vorgabe zu belasten.
- * Wenn eine Aufteilung der Anforderungen nicht möglich ist, kann es sinnvoll sein, **wertgleiche Elemente** zu definieren, die nach dem Verfahren in einem Abstimmungsprozess getauscht werden können.
- * Ebenso können **bei mehreren Verfahren unterschiedliche Anforderungen** angewandt werden.
- * Das **Abverlangen von detaillierten Architekturkonzepten** ist für die wettbewerbliche Phase solcher Verfahren oft nicht sinnvoll. Es kann jedoch sinnvoll sein, bereits architektonische Funktions-/Nutzungskonzepte oder die Nennung eines zu beauftragenden Architekturbüros zu verlangen.

- * Es kann sinnvoll sein, die **Kooperation** mit erfahrenen Architektinnen und Architekten und/oder Baubetreuerinnen und Baubetreuern zu **verlangen**.

Bewerbungsphase

- * Für die Darstellung der verlangten Konzepte sollte den Teilnehmerinnen und Teilnehmern **möglichst viel Freiheit** gelassen werden – allerdings müssen die eingereichten Konzepte vergleichbar bleiben.
- * Es sollte vor, während und nach dem Verfahren **Raum für Eigeninitiative und Engagement** der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie anderer beteiligter Akteurinnen und Akteure vorhanden sein.
- * Konzeptverfahren sind eine hervorragende Gelegenheit, die lokale Bevölkerung und die Fachöffentlichkeit zu **beteiligen**.

Bewertung

- * Der beste Weg, um innovative Konzepte zu gewinnen, ist die **Bewertung durch ein Fachgremium** statt einer Bepunktung von quantifizierten Kriterien. Dadurch können die Konzepte im Vergleich zueinander statt jedes einzeln für sich bewertet werden.
- * Wenn jedenfalls eine **Quantifizierung der Entscheidung** gewünscht ist, sollte diese erst nach einer diskursiv entwickelten, vergleichenden Bewertung auf deren Basis erfolgen.
- * Eine breite, hinsichtlich aller Kriterien fachlich kompetente **Jury aus Internen und Externen** ist eine hervorragende Grundlage für die inhaltliche und rechtliche Absicherung der Entscheidung.
- * Es ist sinnvoll, das **Zusammenspiel der Projekte** untereinander und mit dem Umfeld zu bewerten und in die Entscheidung einzubeziehen.

IMPRESSUM

- * Eine qualifizierte Entscheidung gewinnt durch die **persönliche Präsentation** der Konzepte durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer.
- * Die Vorgangsweise bei der Entscheidung kann dem **Schema eines Architekturwettbewerbs** folgen, um detaillierte Information fair bereitzustellen.

Qualitätssicherungsphase

- * Anstatt bei Verfahrensbeginn maximal ausgearbeitete Konzepte zu verlangen, sollten zunächst nur kurze Konzeptdarstellungen mit Fokus auf zentrale Anliegen und Ziele des Verfahrens verlangt werden. Alles Weitere sollte mittels **schrittweiser Qualifizierung** entwickelt werden.
- * Gleichzeitig sollten die **wichtigsten Ziele des Verfahrens** und gewünschte Eigenschaften der ausgewählten Einreichungen **klar dokumentiert** und über den Verlauf der Projektentwicklung verfolgt werden, um gegebenenfalls gegensteuern zu können – dafür braucht es Instrumente.
- * **Methoden der Qualitätssicherung** sind beispielsweise vertragliche Regelungen, Absicherung im Grundbuch, Anhandgabephasen, Gestaltungsleitfäden, Gestaltungsbeiräte, Abstimmungsrunden etc.
- * Wenn Qualitäten vereinbart und gesichert werden sollen, dann braucht es auch die Kapazitäten, um diese **Vereinbarungen zu überprüfen**.
- * Die Integration von **Bürgerbeteiligung** oder Beteiligung wichtiger Stakeholder auch in der Qualifizierungsphase kann zur Qualität der Resultate beitragen.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat (BMI)
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Referat I 7 – Baukultur und Städtebaulicher Denkmalschutz
Karin Hartmann, Architektin BDA a. O.
karin.hartmann@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat (BMI)
Referat SW I 5 – Baukultur,
Städtebaulicher Denkmalschutz
Anne Keßler
SWI5@bmi.bund.de

Auftragnehmer und Autor

Robert Temel, Wien
rt@temel.at

Stand

Juni 2020

Gestaltung

WebArtists, Wien
office@webartists.com

Druck

Print Alliance HAV Produktions GmbH,
Bad Vöslau

Bestellungen

karin.hartmann@bbr.bund.de
Stichwort: Konzeptvergabe
Auf der Website des BBSR kann die ausführliche Abschlusspublikation downgeloadet werden.

Bildnachweis

Umschlag: Foto Peter Jammerneegg,
Bearbeitung WebArtists

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet. Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

ISBN 978-3-87994-265-7

Bonn 2020

Konzeptverfahren für den Grundstücksverkauf sind ein hervorragendes Instrument für Kommunen, um lebendige, gemischte Quartiere in hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität zu entwickeln und dabei bezahlbares Wohnen zu ermöglichen. Bei Konzeptverfahren bestimmt nicht der Höchstpreis den Zuschlag, sondern das beste Konzept. Das diesem Band zugrunde liegende Forschungsprojekt untersuchte die Fragestellung, wie Konzeptverfahren auf die Baukultur im Quartier Einfluss nehmen. Elf Fallbeispiele in zehn Städten aus ganz Deutschland zeigen, wie Konzeptverfahren ablaufen und was dabei zu beachten ist. Aus der Analyse der Beispiele wurden Empfehlungen für derartige Verfahren abgeleitet.

Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



**Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat**

ISBN 978-3-87994-265-7