

Konzept schlägt Preis

Text **Robert Temel**

Nicht der Bieter mit dem höchsten Gebot, sondern der mit der besten Idee erhält den Zuschlag für ein Grundstück: Das sogenannte Konzeptverfahren ist vielerorts längst bestens erprobt. Ein Überblick

Wenn Städte Grundstücke verkaufen, geht es nicht nur um willkommene Einnahmen. Noch wichtiger ist die Frage, was nach dem Verkauf geschieht: Entstehen hochpreisige Wohnungen, die vorrangig Anlageobjekt sind? Wie steht es mit der architektonischen Qualität der Neubauten? Welchen Beitrag leisten sie zum Stadtquartier? Welche Nutzungen, welche Wohntypologien, welche Freiräume werden angeboten?

Der Einfluss einer Kommune auf all das ist beschränkt, wenn Grundstücke an den Meistbietenden abgegeben werden, ganz abgesehen davon, dass der hohe Kaufpreis viele gewünschte Nutzungen unmöglich macht. Selbst wenn neues Baurecht geschaffen wird, kann die Stadtplanung wenig bestimmen – im Vergleich zu einem Werkzeug, das immer öfter eingesetzt wird: das Konzeptverfahren. Das Grundprinzip ist einfach: Das Grundstück erhält nicht der Meistbietende – das wäre der übliche Weg des Bieterverfahrens –, sondern der Bieter mit dem besten Konzept. Der Preis ist entweder fixiert – meist der Verkehrswert – oder wird als untergeordnetes Entscheidungskriterium verwendet. Das Ziel ist es somit nicht, einen möglichst hohen Verkaufspreis zu erzielen, sondern die beste Nutzung des Grundstücks für die Stadt und ihre Bürger zu erreichen. Das Modell kann auch zur Vergabe von Erbbaurechten verwendet werden.

Welche Konzepte dabei anhand welcher Kriterien bewertet werden, ist ganz unterschiedlich. Fast immer geht es um ein Nutzungskonzept: welche Nutzungen im Erdgeschoss und darüber, welche Wohntypologien, welche Gewerbetreibenden, welche Mischungen? Vielfach werden soziale Konzepte verlangt, etwa Mietpreisgrenzen, Anteile geförderten Wohnungsbaus oder anderer sozialer Nutzungen oder – wie im Falle eines Tübinger Verfahrens – die Integration von Flüchtlingswohnungen. Häufiges Kriterium ist die architektonische und städtebauliche Qualität. Weitere Kriterientypen beziehen sich auf Ökologie oder Realisierbarkeit der Konzepte. In einigen Fällen wird der gebotene Preis mitbewertet, was die Kraft des Konzeptverfahrens einschränkt, weil – je nach Gewicht des Preiskriteriums – dadurch ein nur mittelmäßiges Konzept doch zum Zuge kommen kann.

Der Ursprung des Modells liegt in der Vergabe von Grundstücken an Baugemeinschaften, wie sie in Tübingen und Hamburg schon lange praktiziert werden, die Praxis geht mittlerweile aber weit darüber hinaus. Tübingen sah ab Mitte der 1990er Jahre Baugemeinschaften als Partner für baukulturelle Qualität: Nutzungsmischung, Freiraumangebot, neue Mobilitätskonzepte, Engagement im Stadtteil, zeitgemäße Wohntypologien, hohe Architekturqualität, all das war mit gemeinschaftlichen Wohnprojekten besser zu erreichen als mit profitorientierten Bauträgern. Deshalb kom-



Landau in der Pfalz entwickelt das ehemalige Kasernengelände „Am Ebenberg“ seit 2013 ausschließlich über Konzeptverfahren, zu einem guten Teil mit Baugemeinschaften. 2015 fand auf dem Areal die Landesgartenschau Rheinland-Pfalz statt (Landschaftsarch.: A24 Landschaft, Berlin).
Foto: Hanns Joosten

Hannover wendet Konzeptverfahren seit mehr als 25 Jahren und in vielen Varianten an – hier am Klagesmarkt, um Wohnen und Nutzungsmischung in der Innenstadt zu stärken und einen „verkehrsgerechten“ Stadtbau zu reparieren. Rechts im Bild: Büroturm der Wohnungsbaugesellschaft Hanova (Arch.: BKSP Grabau Obermann Ronzka und Partner, Hannover).
Foto: Frank Aussieker

binerte Tübingen stadtplanerische Vorgaben mit dem Verkauf der Grundstücke anhand der Bewertung einfacher Konzepte und direkter Gespräche mit den jeweiligen Bietern. Das Tübinger Verfahren bietet niedrighschwellige Offenheit und intensive Prozessbegleitung, minimiert also den Aufwand für beide Seiten dort, wo er wenig bringt (Ausarbeitung und Beurteilung aufwendiger Konzepte), und steigert ihn dort, wo er effektiv ist. Die iterative Vorgangsweise, bei der das Konzeptverfahren Teil eines Gesamtprozesses von der städtebaulichen Planung bis zur Umsetzung ist, hat sich bewährt und wird, auch wenn es Adaptionen gab, heute im Wesentlichen so wie damals angewandt.

Während das Verfahren in Tübingen stets für alle Arten von Interessenten offen war, zielte Hamburg zunächst nur auf Baugemeinschaften, seit 2010 werden Konzeptverfahren generell für städtische Grundstücke eingesetzt. Ein Sonderfall ist der Wiener Bauträgerwettbewerb, über den seit 1995 nicht nur Grundstücke des städtischen Bodenfonds vergeben, sondern auch Förderentscheidungen getroffen werden. Mittlerweile wurden etwa 80 Verfahren für jeweils mehrere hundert Wohnungen durchgeführt. Das Modell trägt wesentlich zur Qualität des Wiener geförderten Wohnungsbaus bei.

Zentral für den Erfolg ist das Wie. Wichtige Aspekte kann man an Unterschieden und Gemeinsamkeiten mit dem Architekturwettbewerb verdeutlichen. Während es das Ziel des Wettbewerbs ist, das beste Architekturprojekt für ein Grundstück, einen Nutzer und ein Programm zu finden,



Auf dem Stuttgarter Olga-Areal baut die Baugemeinschaft Max Acht ein Massivholzgebäude (Arch.: Architekturagentur, Stuttgart). Die Konzeptverfahren auf dem ehemaligen Klinikgelände folgen weitgehend dem Modell eines Architekturwettbewerbs.
Foto: Architekten

Tübingen ist Pionierstadt der Konzeptverfahren seit Mitte der 1990er Jahre mit dem erfolgreichen Modell des einfachen Zugangs, aber komplexen Prozesses – wie hier beim Beispiel Alte Weberei. Das Konzeptverfahren wurde zuletzt auf „Bauen für Geflüchtete“ übertragen.
Foto: Manfred Grohe



Das Erbbaurecht ist hervorragend für die Kombination mit Konzeptverfahren geeignet, weil es eine langfristige Bindung der Nutzung im Erbbaurechtsvertrag ermöglicht.

Wohnturm der Baugemeinschaft „Kleine Freiheit Wohnkollektiv“ (Arch.: Heyden und Hidde, Hamburg) im Pestalozzi-Quartier in Hamburg, wo Konzeptverfahren eine lange Tradition besitzen und ein Element einer Vielfalt von Verfahren und Werkzeugen der Stadtentwicklung sind. Foto: Hagen Stier



Genossenschaftliches Wohnprojekt WagnisArt am Domagkpark in München (Arch.: bogevichs buero und SHAG Schindler Hable). Dort wird den Herausforderungen der Wohnungspolitik mit Konzepten für sozialgerechte Bodennutzung und soziale Durchmischung begegnet. Wichtigste Akteure sind die neuen Genossenschaften. Foto: Michael Heinrich

geht es bei Konzeptverfahren darum, den beziehungsweise die besten Nutzer und das beste Programm für ein Grundstück zu finden. So wichtig die Architektur ist, muss sie bei der Entscheidung im Konzeptverfahren nicht notwendigerweise eine Rolle spielen. Wie die Bedingungen eines Wettbewerbs danach ausgerichtet werden sollten, dass das beste Projekt, nicht das größte Architekturbüro gewinnt, geht es auch bei Konzeptverfahren darum, neue, auch unkonventionelle Akteure (beispielsweise Baugemeinschaften) zu fördern. Konzeptverfahren sind nicht zuletzt auch Mittel, die zum Aufbau einer innovativen Akteurszene beitragen können. Aus diesem Grund sind hohe Teilnahmeschwellen, etwa wenn aufwendige Architektorentwürfe verlangt werden, oft nicht der beste Weg. Natürlich muss die architektonische Qualität im Gesamtprozess gesichert werden, aber dafür sind auch iterative Vorgangsweisen und prozessuale Qualitätssicherung geeignet. Ein gutes Beispiel ist das kooperative Planungsverfahren, das beim ehemaligen Berliner Blumengroßmarkt eingesetzt wurde.

Die Qualität des Resultats wird durch die Bedingungen des Verfahrens mitbestimmt. Dazu zählt, wie die Konzepte bewertet werden. Viele Städte setzen gewichtete Kriterienkataloge ein, die bepunktet, also quantitativ bewertet werden, sodass sich das beste Konzept scheinbar automatisch aus dem Berechnungsmodus ergibt. Das Argument dafür ist die Rechtssicherheit, die so eher gegeben sei. Dem gegenüber steht die qualitative Bewertung durch eine Jury von Sach- und Fachjuroren, wie beim Architekturwettbewerb üblich. Letzteres erlaubt eine ganzheitliche Bewertung in der Gesamtschau inklusive des Zusammenspiels der Einzelprojekte, während sich die Objektivität einer Punktematrix nicht selten als scheinbare Objektivität erweist. Ohnehin erreichen in Städten mit hohem Nachfrage- druck viele Konzepte höchste Punktezahlen, sodass die Matrix nicht mehr als Entscheidungsgrundlage funktioniert. Hinzu kommt, dass eine qualitative Würdigung mehr Raum für nicht vorhersehbare Konzepte lässt.

Im Forschungsprojekt „Baukultur für das Quartier“ werden zehn beispielhafte Konzeptverfahren aus zehn deutschen Städten aus dem Blickwinkel der Baukultur untersucht: Blumengroßmarkt in Berlin, Pestalozzi-Quartier in Hamburg, Domagkpark in München, Niddastraße in Frankfurt am Main, Olga-Areal in Stuttgart, Klagesmarkt in Hannover, Herwarthstraße in Münster, Am Neckarbogen in Heilbronn, Alte Weberei und „Bauen für Geflüchtete“ in Tübingen sowie Am Ebenberg in Landau. Alle Verfahren haben Vor- und Nachteile – das ist bei Stadtentwicklungsprozessen mit ihrer Komplexität, vielfältigen Akteurslandschaft und langen Dauer kaum anders denkbar. So punktet das Berliner Verfahren mit intensiven Beteiligungsprozessen und der hohen Qualität der schließlich umgesetzten Nutzungsangebote und Architektur. Allerdings wurden wesentliche Aspekte im Sinne von Learning by Doing erst im Zuge des Verfahrens festgelegt, nicht zuletzt deshalb dauerte das Verfahren sehr lange und war für die Teilnehmer aufwendig.

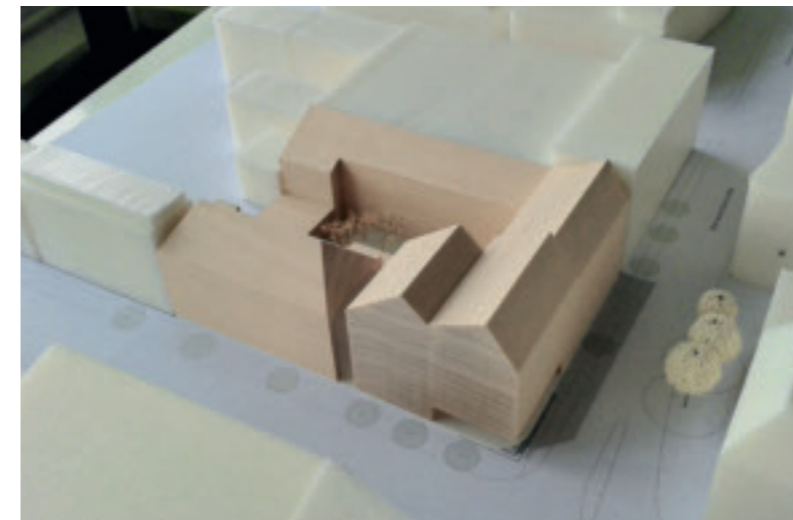
Das Modell Konzeptverfahren wird in jüngster Zeit in immer mehr deutschen Städten eingesetzt. Systematisch und breit wenden es aber bisher nur wenige an wie etwa Hamburg, München und Tübingen. Die Durchführung ist zweifellos anspruchsvoller als das konventionelle Bieterverfahren, und die Städte müssen dafür stadtentwicklungspolitischen Zielen gegenüber dem Ertrag für den Haushalt Priorität einräumen. Für die weitere Entwicklung des Modells Konzeptverfahren wird es wichtig sein, diese Verfahrensform in umfassende Prozesse und Programme der Stadtentwicklung zu integrieren. Generell sollte von den eingereichten Konzepten eine Auseinandersetzung mit dem Quartier verlangt und statt vieler detaillierter Einzelvorgaben das Ziel der Entwicklung verdeutlicht werden, um Einfallsreichtum beim Erreichen der Ziele zu fördern.

Eine zentrale Frage ist, welchen Beitrag Konzeptverfahren zu bezahlbarem Wohnen leisten können. Durch die Verwendung des Verkehrswerts ist der Kaufpreis nach wie vor vom teils extrem spekulativen Markt bestimmt – alle Möglichkeiten, davon abzugehen, sollten genutzt werden. Das Erbbaurecht ist hervorragend für die Kombination mit Konzeptverfahren geeignet, weil es eine langfristige Bindung der Nutzung im Erbbaurechtsvertrag ermöglicht. Und schließlich: Da viele Städte nur mehr beschränkte Bodenreserven besitzen, sollten Konzeptverfahren auch privaten Grundstückseigentümern schmackhaft gemacht werden. Die Pionierphase der Konzeptverfahren ist jedenfalls vorbei, jetzt kommt der Alltag. In diesem Sinne sollten möglichst viele Städte die Vorteile des Instruments nutzen und es zum Normalfall der Grundstücksverwertung machen.

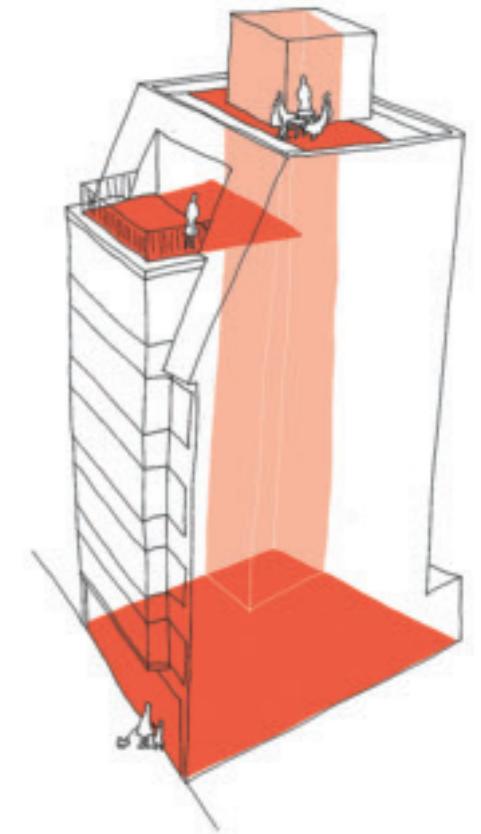
Robert Temel

arbeitet im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Referat Baukultur und Städtebaulicher Denkmalschutz, an dem Forschungsprojekt „Baukultur für das Quartier. Prozesskultur durch Konzeptvergabe“.

Münster setzt das Konzeptverfahren seit einigen Jahren immer wieder ein – zunächst für städtebaulich wichtige Einzelgrundstücke wie hier in der Herwarthstraße in Bahnhofsnahe, wo zwei neue Hotels entstehen sollen (Arch.: PSP Weltner Louviaux); zuletzt auch für Baugemeinschaften. Modellfoto: Architekten



In der Niddastraße im Frankfurter Bahnhofsviertel wurden zwei benachbarte Bürogebäude im Erbbaurecht an Baugemeinschaften vergeben. Rechts das Gemeinschaftsflächenkonzept des Projekts „Niddastern“, wo im Erdgeschoss eine große Gemeinschaftsküche für die zu Wohnungen umgenutzten oberen Geschosse entstehen soll. Illustration.: bb22 architekten + stadtplaner



Die Bundesgartenschau 2019 in Heilbronn wird mit einer „Stadtausstellung“ kombiniert. Die 22 Grundstücke im Neckarbogen wurden zu Festpreisen vergeben. Auswahlkriterien waren Architekturqualität, technische Innovation und Nutzung. Foto: Bundesgartenschau Heilbronn 2019 GmbH/Jürgen Westenberger

