

Eckpunkte für ein Höhenkonzept Innenstadt

1. Einleitung

Das Höhenkonzept betrifft das Verhältnis von gebauter Geschichte zur zukünftigen Entwicklung der Stadt.

Die Leitbildgruppe der Stadt Köln begrüßt die begonnene Arbeit an einem Höhenkonzept. Es muss dazu dienen, Investoren und Bewohnern der Stadt sowie der städtischen Planung selbst Rechts- und Planungssicherheit zu verschaffen. Für private Investitionen ist die Sicherheit klarer Regeln, die für alle gelten, wichtiger als vage Möglichkeiten, die im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung erkämpft werden müssen und dem Bürger oft nicht vermittelbar sind.

Die Identität der Stadt vermag als ihre wahrnehmbare Geschichtlichkeit, direkt durch den Tourismus und indirekt durch den Beitrag zum Image und zur Identifikation der Bürger, mit ihr auch die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Stadtbild und Stadtgeschichte gehören zu den ökonomisch nicht zu unterschätzenden weichen Standortfaktoren der Wirtschaft. Die Veränderung von Bauhöhen und Baumassen und damit des Stadtbildes selbst bedarf als gewichtiges Thema der Stadtgestaltung aus geschichtlichen und ästhetischen Gesichtspunkten somit einer intensiven Betrachtung.

Das Höhenkonzept Innenstadt, angestoßen durch aktuelle Veränderungsprojekte von Investorensseite, betrifft das Verhältnis der Stadt zu ihrer gewachsenen Identität. Es besteht hierbei die Chance, den Stellenwert der Geschichte in Stadtbild und Stadtgefüge im Verhältnis zu zukünftigen Entwicklungen zu klären. Über die Betrachtung bedeutender Einzelbauwerke mit ihren Sichtbezügen aus der engeren Umgebung hinaus müssen deshalb auch Stadtsilhouette, Stadtgrundriss und bewahrenswerte Ensembles angemessen berücksichtigt werden.

In einer Zeit, zu der die Kölner Innenstadt sich nach den Zerstörungen des letzten Krieges größtenteils arrondiert hat, bedarf ein Höhenkonzept, das nun die Weiterentwicklung der Kernstadt regeln soll, sorgfältigster Planung und der Abstimmung mit einer breiten Basis der Bevölkerung. In diesem Sinne beteiligt sich die Leitbildgruppe der Stadt Köln gerne an der Diskussion um einen so tief greifenden Eingriff in die Planung unserer Stadt.

2. Ziele

Die Bewahrung von Stadtbild und die Gestalt der Innenstadt sind in Einklang zu bringen mit seiner Weiterentwicklung durch Individualinteressen.

Oberstes Ziel des Höhenkonzeptes ist es, die Innenstadt in ihrer besonderen städtebaulichen und bauhistorischen Charakteristik zu bewahren, zu stärken und sie dabei in Einklang mit den Potentialen privaten Investments für die Zukunft weiter zu entwickeln. Dies schließt also Veränderungen nicht aus, setzt ihnen aber einen demokratisch legitimierten Rahmen.

Grundsätzlich muss die differenzierte Viertelstruktur der Innenstadt erhalten und weiter gestärkt werden. Dies gilt ebenso für das Bankenviertel und die Geschäftsstraßen wie für die Viertel mit einem hohen Anteil an Wohnbevölkerung. Gerade der hohe Anteil von Wohnen innerhalb der Ringe ist ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber vielen deutschen Großstädten und wichtig für die Attraktivität der Stadt Köln. Er darf durch Verdichtungsmaßnahmen nicht gefährdet werden.

Die historisch und auch heute noch dominant im Stadtgefüge auftretenden Baudenkmäler sollen diese Dominanz behalten. Sichtbeziehungen und Wirkungsbereiche sind hierfür als Parameter zur Bestimmung der Gebäudehöhen in ihrer näheren Umgebung exakt zu definieren (vgl. P. 4).

Hochpunkte über die normalen Traufhöhen hinaus werden im Stadtbild nur nach eindeutiger städtebaulicher Qualifizierung möglich sein. Das Ringkonzept mit den Schnittpunkten des Ringes und den Radialen oder die Realisierung axialer Blickpunkte nach Art der Stübben'schen Planung der Kölner Neustadt bieten akzeptable Standorte für höhere Häuser. Für alle baulichen Hochpunkte sollen neben den höheren Qualitätsanforderungen an das Bauwerk selbst besondere Ansprüche an die Einfügung der

Handlungsfeld „Die attraktive Stadtgestaltung“
Arbeitskreis „Wer plant die Stadt?“

Erdgeschosszonen in die Nutzung des angrenzenden öffentlichen Raumes gestellt werden. So muss bei allen für eine Höherzonierung vorgesehenen Bereichen, Straßenabschnitten oder Blöcken einer höheren Bauweise eine ästhetische und soziale Optimierung des öffentlichen Raumes folgen.

Beim Suchen nach verträglichen Bauhöhen für die Kölner Innenstadt darf es darüber hinaus nicht nur der Beibehaltung des Status Quo oder einer Höherzonierung, sondern auch Überlegungen zur Verringerung von existierenden Höhen, die als unverträglich empfunden werden, geben.

3. Geltungsbereich

Das Höhenkonzept für die Kölner Innenstadt muss den gesamten Bereich des Bezirks Innenstadt inklusive Deutz betrachten. Eine Erweiterung auf andere Stadtbereiche ist möglich.

Der Geltungsbereich umfasst die gesamte Innenstadt innerhalb der Ringe und die übrigen linksrheinischen Teile des Verwaltungsbezirks Innenstadt, also die Neustadteile und Bereiche des inneren Grüngürtels. Das Höhenkonzept bezieht darüber hinaus den rechtsrheinischen Teil des Bezirks Innenstadt mit ein. Hierdurch wird besonders der Notwendigkeit Rechnung getragen, die Ufersilhouetten (entlang der Ufer und das jeweilige Gegenüber) gesondert und im Zusammenhang zu behandeln.

Der Geltungsbereich umfasst damit die gesamte Innenstadt als Kernstadt und definiert innerhalb des Konzepts alle Bereiche flächendeckend mit konkreten Aussagen. Diese konkreten Aussagen regeln, ob eine Höhenentwicklung eines definierten Bereiches unter hierfür festgelegten Regeln und Höhen vorgesehen ist, ob eine Höherzonung eines Bereiches explizit ausgeschlossen wird oder ob eine Herabzonung langfristig angestrebt wird.

Eine Erweiterung für den Geltungsbereich des Höhenkonzepts wird vorgesehen für Stadtbereiche, in denen sich eine Entwicklungsdynamik abzeichnet. Dies können z.B. die Kernbereiche von Subzentren wie Mülheim, Porz, Ehrenfeld etc. sein.

4. Betrachtungsmaßstab

Der Maßstab für die Erarbeitung verträglicher Höhen der Innenstadtbebauung ist die Betrachtung teilträumlicher Einheiten. - Der Wirkungsbereich der Denkmäler wird am tatsächlichen Standort festgelegt.

Die Höhen der Innenstadtbebauung sind bisher nicht einheitlich und sollen es auch in Zukunft nicht sein. Die Ermittlung verträglicher Gebäudehöhen für die stark unterschiedlichen Bereiche der Innenstadt ist an der vorhandenen Struktur, Höhe und Nutzung der jeweiligen Bereiche orientiert. Eine teilträumliche Betrachtungsweise, die sich zu einem gestalterischen Gesamtkonzept zusammenfügt, sichert die wichtigen Identitäten der einzelnen Innenstadtbereiche. Die kleinste Betrachtungseinheit für Höhenfestlegungen ist der städtische Block, der sich an bestimmten Straßen in einem bestimmten Quartier mit hierfür spezifischen Höhen befindet.

Besondere Bebauungskanten zum Rhein (Silhouetten) oder zu anderen Freibereichen wie Plätzen oder Grünflächen werden dabei besonders und im Zusammenhang behandelt. Dies gilt ebenso für Straßen mit besonderer Bedeutung z.B. als Hauptverkehrsachsen oder mit Einkaufs- und Flaniernutzungen etc. (vgl. existierenden Raumkantenplan der Stadt, überarbeitet 1999).

Die Wirkungsbereiche wichtiger Denkmäler werden an ihrem jeweiligen Standort im tatsächlichen Stadtgefüge ermittelt und festgelegt, um den Besonderheiten dieser wichtigen Identifikationspunkte im Stadtgefüge gerecht zu werden. Dies gilt im Besonderen für den Kranz der Romanischen Kirchen, die in der Nachkriegszeit einen behutsamen Wiederaufbau mit ihrem Umfeld erfahren haben. Hier muss die stadträumliche Dominanz dieser einzigartigen Kulturdenkmäler in ihrem Umfeld unbedingt auch in der Höhe erhalten bleiben. Es wird eine Liste der besonders zu berücksichtigenden Denkmäler erarbeitet, die um etwaige Neuzugänge mit den entsprechenden Wirkungsbereichen ergänzt wird.

Handlungsfeld „Die attraktive Stadtgestaltung“
Arbeitskreis „Wer plant die Stadt?“

5. Verfahren

Die Qualität des Planungs- und Entscheidungsprozesses zum Höhenkonzept bestimmt die Qualität des Ergebnisses.

Das Postulat des Leitbildes 2020 nach einer Anerkennung der Bürger als Partner für Stadtentwicklung und Stadtgestaltung findet in diesem Verfahren seine erste große Bewährungsprobe.

Diesem Postulat gemäß und aufgrund der Bedeutung des Höhenkonzeptes für die Entwicklung der Stadtgestalt muss seine Erarbeitung im Rahmen eines angemessenen Planungs- und Entscheidungsprozesses mit entsprechender Bürgerbeteiligung geschehen. Hierfür muss ein entsprechender zeitlicher Rahmen vorgesehen werden, der die Dauer von einem Jahr nicht wesentlich überschreiten sollte.

Eine Zieldefinition kann über das geplante Expertenhearing und unter Beteiligung von Bürgern in Form einer fachlich qualifizierten Öffentlichkeit (Leitbildgruppe, BDA, RVDL, Gestaltungsbeirat) stattfinden.

Als nächster Schritt ist ein Gesamtkonzept der jeweils verträglichen Höhen aufgrund einer teilräumlichen Betrachtung der Innenstadt und das dazugehörige Regelwerk als Grundlage zu erarbeiten. Wünschenswert ist, diese Erarbeitung durch ein externes Fachbüro in Zusammenarbeit mit der Verwaltung leisten zu lassen, um sowohl externen als auch stadtinternen Sachverstand zu beteiligen.

Dieser Gesamtkonzeptvorschlag ist Grundlage einer sich anschließenden Dialogphase zwischen Bürger, Verwaltung, Politik und Experten. Hierfür muss ein adäquates Beteiligungsverfahren gefunden werden, dass konstruktive Bürgerbeteiligung ermöglicht, ohne den Prozess unnötig zu verzögern. Ein moderiertes Verfahren unter Einbeziehung der verschiedenen Interessengruppen, Experten und Betroffenen ist am besten in der Lage, die Interessenskonflikte in einer derart weit reichenden Aufgabe zielgeführt zu vermitteln.

Die Ergebnisse des Dialogprozesses werden in das Höhenkonzept eingearbeitet und führen somit zur endgültigen Fassung, die nach Ratsbeschluss als Grundlage für weitere baurechtliche Festlegungen dient. Diese Planung bedarf einer Fortschreibung in bestimmten Zeitabständen, um bei grundlegenden Änderungen von Rahmenbedingungen die gewünschte Entwicklungsfähigkeit der Stadt zu erhalten.

6. Städtebaurechtliches Instrumentarium

Die Umsetzung des Höhenkonzepts erfordert eine effektive Einbindung in die Bauleitplanung. Es wird Teil eines Gesamtentwicklungskonzepts, der als Gestaltplan die Grundlage für alle weiteren Planungen bildet und stetig fortgeschrieben wird.

Das Höhenkonzept hat den Status eines Rahmenplans und ist daher zunächst ohne baurechtliche Relevanz. Diese kann nur durch Übernahme der städtebaulichen Gestaltungsvorgaben in Bebauungspläne oder andere Satzungen geschehen. Die Festlegungen des Höhenkonzepts müssen ebenso sukzessive in alle bestehenden Bebauungspläne der Innenstadt eingearbeitet werden, um Wirksamkeit zu erhalten.

Es muss sichergestellt sein, dass ein aufwändig entwickeltes Höhenkonzept nicht im Einzelnen durch Maßnahmen ausgehebelt werden kann, die sich z. B. nach § 34 BauGB an den Bausünden der 60er und 70er Jahre orientieren.

Falls keine anderen baurechtlichen Instrumentarien zur Durchsetzung zur Verfügung stehen, bedarf es einer flächendeckenden Bauleitplanung, um für die Innenstadt eine Verbindlichkeit für das Höhenkonzept herzustellen. Eine nur auf Teilräume bezogene Verbindlichkeit wirkt im Sinne der angestrebten Planungssicherheit, rechtlichen Transparenz und Ästhetik kontraproduktiv, da es um das Stadtbild der Innenstadt als Ganzes geht.

Handlungsfeld „Die attraktive Stadtgestaltung“
Arbeitskreis „Wer plant die Stadt?“

Das existierende Entwicklungskonzept Innenstadt mit Ratsbeschluss vom 19.12.1989 muss dringend aktualisiert werden, um dieses wertvolle Arbeitsinstrument gebrauchsfähig zu erhalten. Dasselbe gilt auch für den Raumkantenplan des Stadtplanungsamtes (zuletzt aktualisiert vom Gestaltungsbeirat 1999). Das Höhenkonzept für die Innenstadt wird nach Erstellung in das Entwicklungskonzept Innenstadt eingefügt. Sowohl die Höhenentwicklungsvorgaben, als auch andere Entwicklungsleitlinien müssen in Zeitabständen von 5 - 10 Jahren weiterbearbeitet bzw. neu diskutiert werden, um eine lebendige Entwicklung der Stadt gewährleisten zu können.

Das Höhenkonzept wird bei effektiver Umsetzung die Entwicklung der Stadtgestalt im 21. Jahrhundert maßgeblich mitbestimmen. Es wird dazu beitragen, Investitionspotentiale dorthin zu lenken, wo städtebauliche Defizite behoben oder gesamtstädtisch sinnvolle Entwicklungen befördert werden sollen. Somit steht die Qualität dieses Konzeptes für die Qualität sehr weit reichender Entwicklungen.

Köln, Juni 2006