

Sachverhalt

Die Severinstraße

Die Severinstraße ist eine der großen Traditionsstraßen in Köln. Nach den Quellen existierte sie in dieser Lage bereits zur Römerzeit, und zwar als die nach Bonn führende südliche Ausfallstraße. Mit ihrem großen und vielfältigen Einzelhandelsangebot, mit einer vielgestaltigen Gastronomie und wichtigen sozialen und kulturellen Einrichtungen hat sie die Funktion als Versorgungsstandort sowie Kommunikations- und Identifikationsmittelpunkt der südlichen Altstadt. Die Gebäude sind meist viergeschossig. In der Regel befinden sich im Erdgeschoss ein Ladenlokal und in den darüber liegenden Geschossen Wohnungen.

Erneuerung der Severinstraße

Die Severinstraße wurde im südlichen Abschnitt zwischen den Straßen an Sankt Katharinen und Karthäuserwall/Severinswall umgestaltet. Hierbei wurden die Fahrbahn, die Gehwege und die Straßenbeleuchtung erneuert. Im Einzelnen bedeutet dies:

Die Fußgängerbereiche wurden deutlich verbreitert und die Fahrgassenbreite wurde reduziert. In den engeren Straßenabschnitten stehen die Seitenräume dem Lieferverkehr jetzt zeitlich beschränkt zur Verfügung. Diese Ladezonen wurden durch herausnehmbare Poller gesichert. Der gesamte Straßenraum wurde höhengleich ohne Borde ausgebaut. Die Fahrbahn zwischen den Knotenpunkten wurde in Asphalt ausgeführt. Die für die Entwässerung erforderlichen beidseitigen Rinnen wurden als Bestandteil der Fahrbahn in den granitgrau-weißen Betonsteinplatten Model Umbriano im Format 30/30 erstellt. Die anschließenden Flächen bis zu den Hausfassaden wurden mit dem gleichen Material wie die Rinnen aber im Format 37,5/25 befestigt. Die Trennung zwischen dem Gehweg und dem Parkstreifen auf der Westseite erfolgte mittels anthrazitfarbigen Markierungssteinen. Zur Betonung der Kreuzungsbereiche wurde in diesen die Fahrbahn ebenfalls gepflastert. Aufgrund der Verkehrsbelastung wurden auf diesen Flächen kleinformatige Pflastersteine Typ Umbriano verwendet, die im Ellenbogenverband verlegt wurden. Die Belange der blinden und sehbehinderten Menschen wurden durch die Einbringung von Leit- und Aufmerksamkeitsfeldern

an den Querungsstellen in allen Kreuzungsbereichen berücksichtigt. Aufgrund der niveaugleichen Gestaltung der Flächen in den Einmündungsbereichen wurden die Fahrbahnausrundungen zusätzlich durch eine Reihe aus Noppenplatten kenntlich gemacht. Für die taktilen Elemente wurden die gleichen Betonsteinplatten des Gehweges verwendet. In der Mitte jedes Straßenabschnittes wurden zusätzliche Fahrbahnquerungsstellen errichtet, die durch Unterbrechungen des Asphaltbelages betont werden. Die Straßenbeleuchtung wurde im gesamten Ausbaubereich gemäß Leuchtenkonzept erneuert. Der Beschluss des Verkehrsausschusses vom 16.06.2009 und das maßgebliche Leistungsverzeichnis (hier eine elektronisch generierte Fassung) sind als Anlagen 1 und 2 beigefügt.

Die Straßenbaumaßnahmen wurden ab März 2010 durchgeführt und am 7.2.2011 abgenommen (vgl. Abnahmeprotokoll vom 7.2.2011, Anlage 3).

Insgesamt betragen die Baukosten rd. 1.200.000 €. Würden von der Stadt Köln für diese Maßnahmen gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 KAG NRW Beiträge erhoben, wirkte sich dies dahingehend aus, dass von den Eigentümern bzw. Erbbauberechtigten 803.500,- € zu tragen wären. Dieser Betrag wäre auf insgesamt 136 Grundstücke zu verteilen, davon stehen sieben Grundstücke in Wohnungs- und Teileigentum. Die Größe der Grundstücke liegt zwischen 54 m² (Wohn- und Geschäftsgrundstück Severinstraße 8) und 17.875 m² (Gelände des Krankenhauses bzw. Klosters). Der Beitrag pro Quadratmeter würde 15 € betragen.

Auswirkungen des Nord-Süd-Stadtbahnbaues

Vom Nord-Süd-Stadtbahnbau ist die Severinstraße, die im ersten Bauabschnitt liegt, bereits seit dem Jahre 2004 betroffen. Das Projekt war heftig umstritten. Viele Anwohner empfanden die mit dem Stadtbahnbau verbundenen Beeinträchtigungen (Sperrungen, Lärm, Dreck) als unverhältnismäßig, da hiermit eine Verkürzung der Fahrtzeiten auf der betreffenden Strecke nur um wenige Minuten verbunden waren. Das Ende der Baumaßnahmen war ursprünglich für 2011 vorgesehen.

Vom Baubeginn im Jahre 2004 an konnte die Severinstraße die eingangs erwähnte Funktion als Versorgungsstandort sowie Kommunikations- und Identifikationsmittelpunkt der südlichen Altstadt aufgrund der Beeinträchtigungen durch den Bau der Nord-Süd-Stadtbahn in Form von Sperrungen, Zugangshindernissen, Wegfall von Parkraum, Lärm, Dreck usw. nur noch eingeschränkt erfüllen. Insbesondere für die ansässigen Einzelhändler und Gastronomen waren teilweise deutliche Rückgänge der Kundenzahlen und der Umsätze zu verzeichnen. Zudem sind von Wohnungsmietern gegenüber Vermietern berechnete Mietminderungen geltend gemacht worden. Von der KVB AG sind insoweit - unabhängig von dem Archiveinsturz - in 43 Fällen Unterstützungsleistungen in Form von Gewährung von Darlehen mit einem Gesamtvolumen von etwa 1,2 Mio. € erbracht worden. Eine Vielzahl von Anträgen auf Unterstützungsmaßnahmen zum Projekt Nord-Süd Stadtbahn musste indes abgelehnt werden, weil die Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Hierbei ist zu beachten, dass die Eigentümer Ertragseinbußen bis zu einer bestimmten Höhe wegen der insoweit zu beachtenden Zumutbarkeitsschwelle entschädigungslos hinzunehmen haben.

Am 29.9. 2004 gab es die ersten Negativschlagzeilen, als der 44 m hohe Kirchturm von St. Johann Baptist, der „Schiefe Turm von Köln“, sich aufgrund des Baues eines Versorgungsschachts für den Stadtbahnbau unter der Kirche um 77 cm in Westrichtung neigte und mit sechs Stahlträgern abgestützt wurde. Damit war bereits damals eine erhebliche Verunsicherung in Köln, sogar bundesweit verbunden, insbesondere naturgemäß bei den Anliegern und Grundstückseigentümern der Severinstraße.

Auswirkungen des Archiveinsturzes

Der Einsturz des Historischen Archivs am 03.03.2009 hat das Leben in der gesamten Severinstraße noch einmal grundlegend verändert. Unmittelbar durch den Einsturz waren zwei Menschen gestorben, die 84-jährige Frau Josefina Borcilo, die durch das Unglück Hab und Gut verloren hatte und zu der ersten Gruppe der Evakuierten gehörte, hat sich am 26.3.2009 das Leben genommen, vermutlich, weil sie trotz zu-

nächst erkennbaren Optimismus die veränderten Umstände nicht verkraften konnte (vgl. <http://www.wdr.de/mediathek/html/regional/2009/03/26/aktuelle-stunde-selbstmord-stadtarchiv.xml>).

1. Stigmatisierung

Der Einsturz und seine Folgen hatten erhebliche Auswirkungen auf das gesellschaftliche Leben in der Severinstraße. Das Stigma der Unglücksstelle mit mehreren Toten, mit Pfusch am Bau verbunden mit kölscher Leichtfertigkeit und krimineller Energie (so z. B. Die Welt vom 3.3.2011, Der größte kulturelle Schaden seit 1945, Anlage 4), einem missglückten Stadtbahnbauprojekt und unschätzbaren Verlusten für das Stadtgedächtnis ist untrennbar mit der Severinstraße verknüpft. Dies gilt nicht nur für den unmittelbaren Einsturzbereich, sondern für die gesamte Straße, die einen einheitlichen Namen trägt und - wie darzustellen sein wird - die Folgen des Unglücks noch annähernd ein Jahrzehnt zu spüren bekommen wird.

2. Zweifel an der Sicherheit des Stadtbahnbaus

Der Einsturz unterminierte auch das Vertrauen in die Sicherheit des Stadtbahnbaus. Deshalb sind in den beiden Monaten nach dem Einsturz 460 Gebäude entlang der Straße vom TÜV mit dem Ergebnis geprüft worden, dass keinerlei Gefährdung zu erkennen sei. Wirtschaftsdezernent Dr. Norbert Walter-Borjans sagte nach seinem Treffen mit Gewerbetreibenden von der Interessengemeinschaft Severinsviertel am 7. Mai 2009: *„Keine Kölner Straße ist in punkto Bausicherheit so auf Herz und Nieren geprüft worden wie die Severinstraße.“* (vgl. Pressemitteilung der Stadt Köln <http://www.stadt-koeln.de/1/presseservice/mitteilungen/2009/03259/>).

3. weitere Verzögerung

Darüber hinaus hat sich die Situation durch die Verzögerung der Bauzeit und der notwendigen Sperrungen im nördlichen Abschnitt der Severinstraße nochmals dramatisch verschlechtert.

Die Bauzeit des Abschnittes in der Severinstraße selbst hat sich um ca. ein halbes Jahr verzögert. Die Beeinträchtigungen durch die Baustelle Waidmarkt halten sogar

noch an. Hier ist mit einer Fertigstellung der Nord-Süd-Stadtbahn und mit einer Inbetriebnahme frühestens im Jahr 2019 zu rechnen. Der Bürgermeister des Stadtbezirks Innenstadt befürchtet darüber hinaus, dass die Bahn erst im Jahr 2022 in Vollbetrieb gehen kann (vgl. Meldung der Kölner Zeitung „Express“ vom 11.02.2012, Anlage 5). Dies bedeutet, dass die Severinstraße nach vielen Jahren erheblicher Belastungen nunmehr über U-Bahn-Anlagen verfügt, die sie - abgesehen von eventuellen Teilinbetriebnahmen - in absehbarer Zeit nicht nutzen kann.

Eine Bauzeit von über fünfzehn Jahren für ein unterirdisches Infrastrukturprojekt bedeutet zwangsläufig übermäßige Erschwernisse für die oberirdisch Betroffenen Eigentümer und Mieter. Eine vergleichsweise langwierige Beeinträchtigung aus einer solchen Infrastrukturmaßnahme ist weder aus Köln noch aus Nordrhein-Westfalen bekannt, auch nicht aus anderen Projekten in der Bundesrepublik Deutschland. Nicht nur die Länge der Bauzeit wirkt hierbei belastend, sondern auch die erhebliche Verlängerung der ursprünglich kalkulierten Bauzeit, die Grundlage der Planungen von Unternehmen, aber auch der Lebensplanung von Bürgerinnen und Bürgern war: Durch die Verlängerung konnten sich die vorgenommenen Investitionen bzw. persönlichen Entscheidungen, in der Severinstraße zu verbleiben und die Fertigstellung der Stadtbahn abzuwarten, als nachträglich falsch erweisen.

4. Verkehrliche Beeinträchtigungen

Mit dem Einsturz des Stadtarchivs am Waidmarkt am 03.03.2009 wurde des Weiteren die wichtige Nord-Süd-Verkehrsachse unterbrochen. Der Abschnitt Waidmarkt/Severinstraße ist die Haupterschließungsstraße des Viertels. Die Severinstraße zwischen An St. Katharinen und Chlodwigplatz ist eine Einbahnstraße, in die nur von Norden eingefahren werden kann. Mit der Sperrung am Waidmarkt war damit die Hauptzufahrt von Norden über die Verkehrsachsen Bäche und Nord-Süd-Fahrt aus den Fahrtrichtungen Westen, Norden und Deutzer Brücke nicht mehr direkt möglich. Die Erreichbarkeit des Viertels und insbesondere des zentralen Bereiches der Severinstraße im o.g. Abschnitt wurde daher erheblich erschwert, da nunmehr eine Zufahrt nur über Umwege möglich war. Anwohner, Besucher sowie der Einkaufsverkehr aus Fahrtrichtung Norden, Westen und Deutzer Brücke mussten nun über Umfah-

rungen (Ulrichgasse, Rheinuferstraße) und Nebenstraßen (Im Dau, Isabellenstraße) ins Viertel einfahren.

Zusätzlich erschwert wurde die innere Erschließung durch eine weitere U-Bahn-Baustelle in Höhe der Straße Kartäuserhof, wo die Severinstraße ebenfalls für den Kfz-Verkehr gesperrt war und über Nebenstraßen umgeleitet werden musste.

Die Anbindung des öffentlichen Verkehrs musste durch die Sperrung am Waidmarkt angepasst werden, da dort eine Durchfahrt der Buslinien 132 (Meschenich–Dom/Hbf.) und 133 (Zollstock Südfriedhof-Breslauer Platz/Hbf.) nicht möglich war. Die Busse wurden im nördlichen Teil umgeleitet, Haltestellen mussten aufgegeben und verlegt werden. Damit verschlechterte sich die Erschließungsqualität, da z. B. die Bushaltestellen im Verknüpfungsbereich mit der Stadtbahn weit abgerückt werden mussten. Die Folge waren längere Fußwege für die Fahrgäste.

Auch für Radfahrer und Fußgänger war der direkte Weg in und aus dem Severinsviertel unterbrochen, so dass gerade auch diese sehr umwegsensiblen Verkehrsteilnehmer längere Wege in Kauf nehmen mussten.

Die verkehrliche Situation konnte erst mit der Einrichtung einer provisorischen einspurigen Fahrbahn in eine Richtung (Einbahnstraße) am Waidmarkt im November 2010 verbessert werden. Es ist davon auszugehen, dass dieser eingeschränkte Nutzungszustand mindestens noch bis Ende 2013 anhält.

Hilfsmaßnahmen der Stadt Köln und der KVB KG

Wie auf einer Informationsveranstaltung der Stadt Köln für die betroffenen Geschäftsleute und Gewerbetreibenden des Severinsviertels am 17.03.2009 deutlich geäußert wurde, sahen viele Geschäftsleute und Gastronomen das Überleben ihres Betriebes ernsthaft gefährdet. Dies liegt vor allem am verlorenen Vertrauen der Kunden in die Sicherheit des Standorts Severinstraße. Der Rat der Stadt Köln hat daher in seiner Sitzung am 05.05.2009 einstimmig beschlossen, einen Veedelsmanager mit der Aufgabe einzusetzen, als Schnittstelle zwischen Gewerbetreibenden, Behörden

und Kölner Verkehrsbetrieben alle dringend erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der verkehrlichen Erreichbarkeit sowie des Images der Severinstraße zu koordinieren und zusammen mit diesen Akteuren zeitnah „revitalisierende“ Maßnahmen zu konzipieren und umzusetzen (vgl. Beschlussvorlage für die Ratssitzung am 05.05.2009, Anlage 6).

Zu diesen Maßnahmen gehörte auch die Durchführung eines weiteren vierten verkaufsoffenen Sonntags im Severinsviertel (zusätzlich zu den im Rat am 18.12.2008 beschlossenen - grundsätzlich nur drei - Sonntagsöffnungen am 05.04., 20.09. und 29.11.2009) am 25.10.2009 (vgl. Beschlussvorlage für die Sitzung des Rates der Stadt Köln am 30.06.2009, Anlage 7).

Außerdem sind im Bereich der Severinstraße und den unmittelbar angrenzenden Seitenstraße insgesamt zwölf Gaststättenbetriebe ansässig, die seit Jahren regelmäßig Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für den Betrieb von Außengastronomien auf öffentlichem Straßenland einreichen. Bereits seit Beginn des U-Bahn-Baus im Bereich der Severinstraße klagten die dort ansässigen Gaststätten- und Gewerbebetriebe über einen drastischen Kunden- bzw. Besucherrückgang in der Außengastronomie. Nach dem Einsturz des Historischen Archivs am 03.03.2009 hat die Stadt Köln daher wegen der Lärmbelastungen durch die Baustelle, dem Wegfall von Parkraum, dem Baustellenverkehr, der großen Verschmutzung der Straßen, der immer wieder auftretenden Straßensperren und geänderter Verkehrsführungen auf die Erhebung von Sondernutzungs- und Verwaltungsgebühren für den Betrieb von Außengastronomien auf öffentlichem Straßenland im o. a. Bereich verzichtet. Dieser Verzicht wurde auch für das Jahr 2010 erklärt (siehe Verfügung des Amtes für öffentliche Ordnung vom 02.03.2010, Anlage 8).

Auch in einem Gespräch am 15.07.2009 mit Vertreterinnen der Interessengemeinschaft Severinsviertel über den Umsatzrückgang durch die U-Bahn-Bauarbeiten und die weiteren Umsatzeinbußen durch den Einsturz des Historischen Archivs wurden den betroffenen Gewerbetreibenden ebenfalls Gebührenerleichterungen für Waren- auslagen, Karneval 2010 und 2011 sowie die jährlich auf der Severinstraße stattfin-

dende Veranstaltung „Längster Desch“ 2010 und 2011 zugesagt (siehe Besprechungsniederschrift des Amtes für öffentliche Ordnung vom 15.07.2009, Anlage 9).

Den Betroffenen wurde ferner die Möglichkeit eingeräumt, bei der NRW.BANK Sonderkredite in Anspruch zu nehmen (siehe Sonderrundschreiben Nr. 2 der NRW.BANK vom 16.09.2009, Anlage 10).

Von der KVB AG wurden schließlich zusätzlich zu den bereits oben erwähnten Unterstützungsmaßnahmen anlässlich des Archiveinsturzes in sechzehn weiteren Fällen wegen nachgewiesener Umsatzeinbußen Darlehen in einer Größenordnung von insgesamt 315.000 € gewährt. Es ist davon auszugehen, dass in vielen Fällen eine Unterstützungsmaßnahme nur deshalb unterblieb, weil die Anforderungen an den Nachweis eines bau- bzw. einsturzbedingten Umsatzrückgangs nicht erfüllt werden konnten oder eine Hemmschwelle bestand, eingetretene Umsatzeinbußen gegenüber der KVB AG geltend zu machen und hiermit eigene Geschäftszahlen offenzulegen. Dabei wurde möglicherweise eine Breitenwirkung über Gremienvorlagen unterstellt.

Umsatzeinbußen der Gewerbetreibenden führen unmittelbar zu einer Belastung der Eigentümer, wenn - wie überwiegend in der Severinstraße - eine umsatzabhängige Miete vereinbart ist.

Trotz dieser Maßnahmen war die wirtschaftliche Situation der Betroffenen angespannt und ist sie es noch.

Reaktion der Betroffenen und der Bürgerinnen und Bürger

In der Informationsveranstaltung vom 09.02.2010, in der Herr Beigeordneter Streitberger das Straßenbauprojekt vorgestellt hat, reagierte das Publikum mit Fassungslosigkeit, Unverständnis, blanker Wut und Entsetzen, als schließlich die Beitrags-

pflicht angesprochen wurde, wie die Augenzeugin MdR Barbara Moritz, Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Stadt Köln, in der Ratssitzung am 14.09.2010 bekundete (vgl. S. 56/57 des Wortprotokolls der Ratssitzung vom 14.09.2010, Anlage 11).

In der Informationsveranstaltung zum Archiveinsturz vom 24.02.2010 im Gürzenich wurde von Teilnehmern geäußert, es sei ein Unding, dass die Stadt den Anwohnern auch noch Straßenbaubeiträge in Rechnung stellen wolle (siehe Bericht der „Kölnischen Rundschau“ vom 25.02.2010, Anlage 12).

Am 02.03.2010 meldete Radio Köln: „Auf der Severinstraße haben am Montagmittag die letzten Sanierungsarbeiten für Fahrbahn und Gehweg begonnen. Nach acht Jahren Bauzeit soll so für Anwohner und Geschäftsleute eine Leidenszeit zu Ende gehen. Klaus Harzendorf, Leiter des Amtes für Straßen- und Verkehrstechnik, sagte uns, die Severinstraße solle wieder Charme und Flair bekommen. Die Arbeiten sollen im August abgeschlossen sein... Mit der Neugestaltung der Straße erhoffen sich die Anwohner und Händler vor allem wieder mehr Attraktivität für das gesamte Viertel. Man hofft dabei auch auf eine schnelle und reibungslose Fertigstellung. Wegen des Baus der Nord-Süd Stadtbahn hat die Severinstraße in den vergangenen Jahren stark gelitten. Auch der Einsturz des Stadtarchivs hatte viele negative Auswirkungen auf diesen Bereich“ (Meldung von Radio Köln vom 02.03.2010, Anlage 13).

Die spätere Umfrage des Kölner Stadt-Anzeigers Ende Februar 2010 ergab, dass 73,08 % der Befragten der Meinung waren, die Eigentümer („Hausbesitzer“) für die Neugestaltung der Severinstraße zur Kasse zu bitten, gehe überhaupt nicht. Sie seien durch den U-Bahn-Bau schon gestraft genug. Nur 11,09 % sahen einen normalen Fall der Gesetzesanwendung und verwiesen darauf, dass die Eigentümer schließlich ja auch von einer schöneren Straße profitierten. Der Rest, knapp 16 %, favorisierte eine fifty-fifty-Lösung (siehe Umfrage des „Kölner Stadtanzeigers“, Anlage 14).

In einer Presseerklärung des Kölner Haus- und Grundbesitzervereins von 1888 vom 02.09.2010 heißt es: *"Unterstützung sichert der Kölner Haus- und Grundbesitzerverein dem Oberbürgermeister der Stadt Köln, Jürgen Roters, in seiner Absicht zu, die Anlieger der Severinstraße von der Umlage der Umgestaltungskosten zu verschonen."* Thomas Tewes, Hauptgeschäftsführer des Vereins, wird mit der Äußerung zitiert: *„Wenn man bei der Severinstraße nicht von Härtefall reden kann, dann weiß ich es nicht. Schließlich erhalten die Eigentümer ja auch keinen Ausgleich für die schlechtere Vermietbarkeit oder den Wertverlust ihres Eigentums aufgrund des Vertrauensverlustes in der Bevölkerung. Alleine die Wiederherstellung eines positiven Images wird Jahre in Anspruch nehmen"* (Pressedienst des Kölner Haus- und Grundbesitzervereins von 1888 vom 02.09.2010, Anlage 15).

Am 03.08.2011 - zwei Jahre nach dem großen Unglück - schreibt der Kölner Express: *„882 Tage nach dem Archiveinsturz berichten Anwohner über Hoffnungen und Sorgen - Folgen des Bau-Desasters: Gerade Besitzer kleinerer Geschäfte werden durch die Dauer-Baustelle vor ihrer Haustür an den Rand des Ruins getrieben. Kundschaft bleibt aus, für sie gibt es keine Parkplätze. Das bringt Umsatz-Einbußen von bis zu 80 Prozent. Da wird es bei manchen Geschäftsleuten eng mit der Pacht. Es gibt Wut, es gibt Verzweiflung. Mittlerweile schöpfen Menschen im Severinsveedel allerdings auch wieder Mut.“* (vgl. Artikel des „Express“ vom 03.08.2011, Anlage 16).

Beschlüsse der politischen Gremien

1. Die Bezirksvertretung Innenstadt hat die Verwaltung bereits mit Beschluss vom 30.04.2009 - acht Wochen nach dem Großschadensereignis - gebeten, die Hausbesitzer in der Severinstraße nach Fertigstellung der Nord-Süd-Stadtbahn von den Beiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz – soweit rechtlich möglich – für die Neugestaltung der Straße zu befreien (siehe Auszug aus der Niederschrift der 46. Sitzung der Bezirksvertretung Innenstadt vom 30.04.2009, Anlage 17).

2. Die Bezirksvertretung Innenstadt hat schließlich in ihrer Sitzung vom 22.02.2010 in ihrem Beschluss über die 207. Maßnahmensatzung, mit der ursprünglich Beiträge für den hier gegenständlichen Bereich erhoben werden sollten, die Verwaltung gebeten zu prüfen, wie Anlieger entlastet werden können (siehe Auszug aus der Niederschrift der 5. Sitzung der Bezirksvertretung Innenstadt [Sondersitzung zum Bürgerhaushalt] vom 22.02.2010, Anlage 18).

3. Mit Beschluss vom 14.09.2010 (s. Anlage 19) hat der Rat der Stadt Köln nach eingehender Diskussion einstimmig den Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG NRW beschlossen:

„ 1. Der Rat beschließt, auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG NRW i. V. m. der Satzung der Stadt Köln über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG NRW für straßenbauliche Maßnahmen vom 28.02.2005 für die Erneuerung der Severinstraße (Fahrbahn, Gehwege, Parkflächen, Beleuchtung) im Abschnitt von An St. Katharinen bis Severinwall/Kartäuserwall zu verzichten und diese aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu tragen.

Die hierdurch entstehenden Mindereinzahlungen in Höhe von 803.500 € führen zu einer entsprechenden Verschlechterung des Finanzplans im Jahr 2013 und sind zunächst durch die Veranschlagung zusätzlicher Kreditaufnahmen auszugleichen. Diese Veränderungen sind im Hpl.-Entwurf 2010/11 für das Jahr 2013 zu berücksichtigen.

2. Der Rat beauftragt die Verwaltung, die der Stadt entgangenen Beiträge als Forderung in den Schadensersatzprozess gegenüber den Verursachern des Großschadensfalles Waidmarkt einzubringen.“

In der Begründung der Beschlussvorlage heißt es u. a.:

„Eine Pflicht zur Erhebung von Beiträgen nach § 8 Absatz 1 Satz 2 KAG NRW für straßenbauliche Maßnahmen in der Severinstraße besteht nicht. Nach § 8

Abs. 2 Satz 2 KAG NRW in Verbindung mit § 1 der Straßenbaubeitragsatzung der Stadt Köln sind Beiträge nur dann zu erheben, wenn den Eigentümern oder Erbbauberechtigten durch die Maßnahme wirtschaftliche Vorteile entstehen. Die gesetzliche Ausgestaltung des § 8 Abs. 1 KAG NRW als sog. Soll-Vorschrift räumt der Verwaltung einen solchen Beurteilungsspielraum dann ein, wenn besondere atypische Umstände das Abweichen vom Grundsatz der Beitragserhebungspflicht rechtfertigen. Das Unglück am Waidmarkt hat die Anwohner und Eigentümer der Severinstraße in ganz besonderer Weise getroffen, sodass eine Befreiung von den Beiträgen der richtige Weg zu deren Entlastung sein dürfte, ohne dass hier (mit Ausnahme des Unglückbereiches selbst) Präzedenzentscheidungen zugunsten oder zulasten anderer Straßen in Köln ersichtlich wären. Vergleichbare Fälle wie das Waidmarkt-Unglück sind nicht bekannt; umso weniger gibt es zur Frage der Abweichung von der kommunalen Beitragserhebungspflicht keine einschlägige Rechtsprechung oder juristische Literatur. Der Judikatur lässt sich jedoch zumindest so viel entnehmen, dass Ausnahmen von der Regel zulässig sind. In allen bekannten Entscheidungen handelte es sich um Fälle von weit geringerer Tragweite hinsichtlich der Beurteilung eines wirtschaftlichen Vorteils für die Anlieger aufgrund der Baumaßnahme. Aufgrund der völlig atypischen Situation und vielfältigen Belastungen der Anwohner durch den Großschadenfall Waidmarkt, auch durch die immer noch andauernde Eigenschaft der Örtlichkeit als Einsatzstelle der Feuerwehr kann bei der gebotenen Gesamtbetrachtung von einem wirtschaftlichen Vorteil für die Anlieger nicht gesprochen werden. Die aufgrund des Unglückfalles erforderlichen Sperrungen und Umleitungen führen zu einer eingeschränkten Erreichbarkeit und Nutzbarkeit der Severinstraße, die nicht nur bei den Gewerbetreibenden zu finanziellen Einbußen führt, sondern auch für die Anwohner erhebliche Beschwerden mit sich bringt. Eine vergleichbare funktionelle Einschränkung einer Straße gibt es in Köln nicht. Die Funktionsfähigkeit der Severinstraße wird erst Ende 2015 wiederhergestellt sein. Durch das katastrophale Großschadensereignis, das untrennbar mit den Namen Severinstraße verknüpft ist, ist eine „Stigmatisierung“ der Severinstraße eingetreten. Sie steht auf unabsehbare Zeit der Annahme entgegen, dass mit den Straßenbauarbeiten für die Eigentümer wirtschaftliche Vorteile verbunden sind, die dann zur Beitragserhebung berechtigen würden. Im

*Übrigen stellen sich die Belastungen durch den von der Stadt Köln veranlass-
ten Stadtbahnbau und die Vorteile aus dem Straßenbau für die Eigentümer als
Auswirkungen aus einer Hand bzw. Sphäre dar, so dass bei der gebotenen
Gesamtbetrachtung mögliche Vorteile längst kompensiert sind. Die Grund-
stückswerte sind nach Auffassung von Experten bei objektiver Betrachtung
deswegen nicht mehr auf dem Niveau wie vor dem Unglück. Das zeigt sich
auch an dem gesunkenen Niveau der Mieten.“*

Der Stadtdirektor hatte in der Ratssitzung die besondere Ausnahmesituation heraus-
gestellt, die durch die langfristige Dysfunktion der Severinstraße, die jahrelange Be-
lastung und die Fernwirkung des Archiveinsturzes gekennzeichnet sei. Es sei auch
zu beachten, dass die Severinstraße nunmehr untrennbar gedanklich mit dem Un-
glück verknüpft sei (Stigmatisierung). Die hier vorliegende Situation sei mit keiner
anderen vergleichbar, insbesondere nicht mit anderen in der beitragsrechtlichen
Rechtsprechung entschiedenen Fällen, in denen die Frage des wirtschaftlichen Vor-
teils zu beurteilen war. Der hier anzulegende Maßstab könne daher auch nicht der
Rechtsprechung entnommen werden. Die Atypizität des vorliegenden Falles lasse
der kommunale Selbstverwaltung der Stadt Köln den Spielraum, die Frage des Vor-
teils hier anders zu beurteilen als bei anderen U-Bahn-Bau-Vorhaben. Hier sei fest-
zustellen, dass sich der Vorteil aufgrund der langfristigen Betroffenheit der Grundstü-
cke und der nachteiligen Auswirkungen auf die Grundstückswerte nicht realisiere. Es
liege überdies eine atypische Situation in einer Dimension vor, die eine generalisie-
rende Regelung über eine Einzelfallbetrachtung (Billigkeitserlasse) hinaus ermögli-
che. Die Verwaltung betrachte die nicht refinanzierten Kosten auch als Schaden, den
der Verursacher des Großschadensereignisses und nicht der Steuerzahler zu tragen
habe (vgl. S. 53 ff, insbes. 58 - 61 des Wortprotokolls der Ratssitzung vom
14.09.2010, Anlage 20).

Unterschiedliche Auffassungen zur Beitragserhebungspflicht

Das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW und die Bezirksregierung Köln
sehen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beitragserhebung als erfüllt an und

halten den Ratsbeschluss für unvereinbar mit geltendem Recht. Die Stadt Köln beruft sich auf die Erwägungen, die im Ratsbeschluss enthalten sind. Sie ist im Übrigen der Ansicht, nach dem für die Kommunalaufsicht maßgeblichen Opportunitätsprinzip in §§ 119 ff GO NW und insbes. in § 122 GO NW unter Berücksichtigung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts komme eine Beanstandung hier auch deshalb nicht in Betracht, weil die Stadt sich beim Verzicht auf die Beiträge von zulässigen Rechtmäßigkeitserwägungen habe leiten lassen. Diese seien bislang nicht widerlegt worden und ihnen stünde auch keine Rechtsprechung entgegen.

Der alternativ erwogene Weg des Grundsteuererlasses sei schon deshalb nicht gangbar, weil die Stadt Köln hier auf Einzelfallentscheidungen verwiesen wäre.