



## 32. Sitzung der Lenkungsgruppe

### Städtebaulicher Masterplan Innenstadt Köln

#### Ergebnisprotokoll

**Thema: Höhenentwicklungskonzept**

Freitag, 25.11.22, 10:00 – 14:00 Uhr

Komed, Im Mediapark 7, 50670 Köln

---

#### TOP

#### Thema

---

##### **Begrüßung**

*Markus Greitemann, Dezernat VI Planen und Bauen*

Die Amtsleiterin des Stadtplanungsamtes Eva Herr begrüßt die Teilnehmenden stellvertretend für den Beigeordneten Herrn Greitemann, da dieser der Sitzung erst ab 10:20 Uhr beiwohnen kann.

##### **Einführung**

*Eva Herr, Leiterin Stadtplanungsamt*

Frau Herr leitet mit einem Rückblick des Stadtentwicklungsausschusses vom 29.09.2022 in die Sitzung ein, in welchem ein Sachstand zum Höhenentwicklungskonzept vorgestellt wurde.

Köln verfügt über eine lange Historie in der Auseinandersetzung mit Höhenentwicklung und Hochhäusern. Von verbindlichen Steuerungsinstrumenten, wie etwa dem Höhenkonzept 2007, bis hin zu rahmengebenden Konzepten, wie den Kölner Perspektiven 2030+, bestehen eine Reihe Planwerke für die Bewertung von Hochhausvorhaben in Köln. Die heutige Sitzung soll sich insbesondere der übergeordneten Frage annähern, was die Stadt mit einem neuen Höhenentwicklungskonzept für die Innere Stadt bis zum Äußeren Grüngürtel steuern möchte. Hierzu soll, auch anhand von Beispielen aus anderen Städten, diskutiert werden, welchen räumlichen Ansatz (INPUT 1), welche Qualitäten und Prüfinstrumente (INPUT 2), sowie welchen Gesamtprozess (INPUT 3) das Höhenentwicklungskonzept Köln benötigt.

#### TOP 1

##### **Räumlicher Ansatz**

*Katrin Witzel, Sachgebiet Projekte*

#### Input

Zu Beginn stellt sich Hr. Kösterke als neuer Mitarbeiter im Amt 61, Sachgebiet Projekte, vor. Hr. Kösterke wird künftig den Prozess zum Höhenentwicklungskonzept mitbetreuen.

Frau Witzel erläutert anschließend die Methodik, nach welcher die drei Inputs der Sitzung aufgebaut sind: Anknüpfend an eine thematische Einordnung werden unter der Frage „Wie machen es andere?“, Referenzen aus anderen Städten erläutert. Unter „Was hat Köln?“ wird dargelegt, welche inhaltlichen Anknüpfungspunkte sich der Stadt bieten und welches Vorgehen bzw. welche Aufgaben sich daraus für die weitere Erarbeitung ergeben.

Frau Witzel ordnet den räumlichen Ansatz in die Beauftragung aus dem Beschluss zum politischen Antrag AN 0384/2020 ein. Hieran anknüpfend werden am Beispiel



der Städte München, Berlin, Düsseldorf und Frankfurt verschiedene räumliche Ansätze dargestellt. Während München einen flächendeckenden, insgesamt eher restriktiven und schützenden Ansatz wählt, fokussieren sich Berlin und Düsseldorf auf den Schutz einzelner Bereiche (z.B. Altstadt) und auf ein Prüfinstrument in sonstigen Stadträumen (bzw. Formulierung von Fokusräumen zur Steuerung neuer Vorhaben). Frankfurt hingegen geht proaktiv mit der Formulierung eines räumlichen Plans um und definiert konkrete, neue Hochhausstandorte.

Die Stadt Köln verfügt über eine breite Grundlage an bestehenden Planwerken, die sowohl restriktiv (u.a. Höhenkonzept 2007, Sichtachsenplan 2003), als auch proaktiven Planwerken (u.a. Kölner Perspektiven 2030+, Städtebaulicher Masterplan). Zu erwähnen ist daneben das sog. „Schlüsselprinzip“, welches eine nach außen ansteigende Höhe vom Dom ausgehend darstellt, jedoch nie politisch Beschluss fand.

Die genannten Planwerke bilden Ausgangslage zur Diskussion eines räumlichen Ansatzes in Kleingruppenarbeit, anknüpfend an den Input unter TOP 2.

Aus dem Plenum wird die Frage formuliert, wie hoch der Handlungsdruck für ein Höhenentwicklungskonzept vor dem Hintergrund aktueller Hochhausvorhaben ist.

Die Verwaltung stellt dar, dass unabhängig von aktuellen Anfragen der Bedarf für ein solches Konzept besteht, um perspektivisch konkrete Vorhaben, aber auch die Höhenentwicklung insgesamt proaktiv steuern zu können und Einzelfallentscheidungen zu vermeiden.

## TOP 2

### Planungsstufen & Qualitätskriterien

*Lena Tenbücken, Sachgebiet Projekte*

## Input

Frau Tenbücken ordnet die Inhalte des Inputs in den Beschluss zum politischen Antrag AN 0384/2020 ein. Anlass für die gesonderte Betrachtung von Qualitätskriterien und Planungsstufen stellt die Vielzahl aktueller Hochhausvorhaben dar. Auf die gelebte Praxis qualifizierender Verfahren aufbauend, gilt es, ein universelles Instrument für die Bewertung dieser Projekte zu erarbeiten und in Q1/2023 dem Stadtentwicklungsausschuss zur Beschlussfassung vorzulegen.

Der Blick in die Städte Berlin, Düsseldorf und München zeigt, dass die Systematik in welcher neue Hochhausvorhaben bewertet werden in allen drei Städten eine große Ähnlichkeit aufweist. In einem ersten Schritt gibt es einen sogenannten „Auslöser“. Dies ist eine festgelegte Schwelle, die das Bewertungsinstrument aktiviert (z.B. eine konkrete Höhe in Metern oder aber eine relative Übersteigerung der Umgebungshöhe) der in Kombination mit der Aussage des räumlichen Plans die Anwendung von Planungsstufen & Qualitätskriterien einleitet. Die Städte definieren hier drei bis fünf Planungsstufen – von der Projektidee bis zur Umsetzungsphase – in welchen Prüfschritte von Projektvorhaben durchlaufen werden müssen. Innerhalb der Planungsstufen sind dabei Qualitätskriterien formuliert, welche Anforderungen und zu erfüllende Ansprüche an jene Projekte festsetzen. Dies sind sowohl stadträumliche (u.a. Stadtsilhouette, Verkehrsanbindung) als auch objektbezogene Aspekte (u.a. Sockelzone, Fassadengestaltung).

Bezogen auf den „Auslöser“ ist in Köln nach allgemeiner Einschätzung mit der Höhe des Doms (157m) bereits ein Maximalwert für die Höhenentwicklung gesetzt. Bei Qualitätskriterien liefern Konzepte wie die Kölner Perspektiven oder der Prozess zum Inneren Grüngürtel bereits inhaltliche Anknüpfungspunkte. Darüber hinaus liefert die gelebte Planungspraxis im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Wettbewerbsverfahren eine Bandbreite an Kriterien zu Qualitätssicherheit. Dies gilt gleichermaßen für das Thema der Planungsstufen, hier allerdings mit Schwerpunkt



auf die prozessualen Bausteine und das jeweilige Ineinandergreifen.

Frau Tenbücken erläutert, dass an die Input-Vorträge anknüpfend, die beiden Themenfelder „Räumlicher Ansatz“ und „Auslöser, Qualitätskriterien und Planungsstufen“ vor dem Hintergrund der Frage „Was braucht Köln“ in zwei Kleingruppen vertieft werden.

### **Kleingruppen** Ergebnis Gruppe 1 – Räumlicher Ansatz

Es wird festgehalten, dass die Unterschiede zwischen der linksrheinischen, historischen Stadtstruktur (Radiale/Ringe) und der industriell geprägten rechtsrheinischen Stadtstruktur (Cluster) grundsätzlich unterschiedliche Ansätze erforderlich machen.

Im Rechtsrheinischen stehen so insbesondere der Deutzer Hafen, der Mülheimer Hafen sowie der Bereich um den Deutzer Bahnhof / Deutzer Feld im Fokus. Als Potenzial wird der Entwicklungskorridor Frankfurter Straße (Kölner Perspektiven 2030) erachtet. Die homogenen Siedlungsräume der rechtsrheinischen Stadtteile werden für größere Höhenentwicklungen als weniger geeignet erachtet. Bestehende Standorte, wie bspw. der des TÜV Rheinland, werden aufgrund ungenügender verkehrlicher Erschließung nicht als Standorte für weitere Hochpunkte erachtet.

Im Linksrheinischen wird vor allem Potenzial für Höhenentwicklung aufgrund ihrer Erschließungsgunst entlang der großen Verkehrsachsen (Aachener Str., Venloer Str., Neusser Str., Luxemburger Str., Bonner Str.) gesehen, während die Bereiche der Wohnquartiere zwischen den Radialen hierfür als nicht geeignet betrachtet werden.

Das beschlossene Höhenkonzept 2007 einschließlich der Pufferzone und dem künftigen Dom-Managementplan wird weiterhin als gesetzt betrachtet. Für die Ringe wird jedoch diskutiert, ob im Bereich der Schnittpunkte mit den Radialen Abweichungen und damit Möglichkeit für eine Höhenentwicklung besteht, wie auch teils im Bestand schon vorhanden. Dies wäre jedoch im Kontext zu bereits bestehenden Hochpunkten zu sehen. Den Bereich zwischen Ringe und Innerer Grüngürtel, welcher nicht im Höhenkonzept 2007 enthalten ist, gilt es differenziert hinsichtlich einer moderaten Höhenentwicklung zu untersuchen.

Darüber hinaus wird der Projektbereich Weststadt, Ehrenfeld als Potenzialraum erachtet. Hier ist entsprechend bestehender Konzepte für das Projekt ebenso eine Höhenentwicklung denkbar.

### Ergebnis Gruppe 2 – Auslöser, Qualitätskriterien, Planungsstufen

#### Auslöser

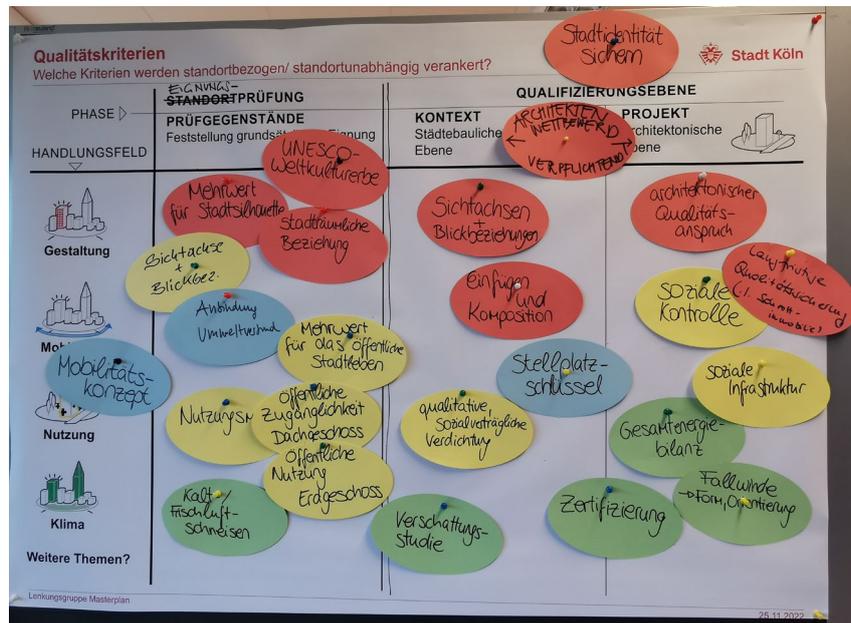
Es besteht Konsens darüber, dass Höhenentwicklung immer im städtebaulichen Kontext entwickelt werden muss. Die integrierte Stadtentwicklungsplanung wird hierbei als das am besten geeignete Planungsinstrument erachtet. Darüber hinaus gilt es jedoch, Auslöser, z.B. durch private Projektvorhaben, konkreter zu definieren, um sich daran anknüpfend auf ein transparentes, qualitätssicherndes Planungsverfahren zu verständigen. Als Auslöser wird eine bereichsbezogene (s. räumlicher Ansatz), relative Angabe in Bezug auf die Umgebungsbebauung als sinnvoll erachtet, z.B. ab 30% oder 50% über der durchschnittlichen Höhe der Umgebungsbebauung. Als maximale Höhe wird die Höhe des Kölner Doms mit 157m in der Gruppe bestätigt. Bei den Angaben der relativen Höhen sollen darüber hinaus die aus den Brandschutzanforderungen resultierenden Gebäudehöhen im Kontext der Wirtschaftlichkeit von Immobilien berücksichtigt werden (22m / 60m / 100m).

### Qualitätskriterien

Es besteht Konsens, dass zentraler Aspekt bei Hochhausvorhaben ist, die Stadtidentität zu sichern. Hierfür wird ein entsprechendes Qualifizierungsverfahren, z.B. ein Architektenwettbewerb als verpflichtend gesehen.

Die einzelnen Qualitätskriterien lassen sich bezogen auf den Planungsprozess in Eignungskriterien mit gesamtstädtischer Relevanz und Kriterien bezogen auf den städtebaulichen sowie objektbezogenen Kontext unterscheiden. Die Arbeit in der Kleingruppe legt hierbei bezogen auf die Themenfelder *Gestaltung*, *Mobilität*, *Nutzung* und *Klima* die folgenden Schwerpunkte:

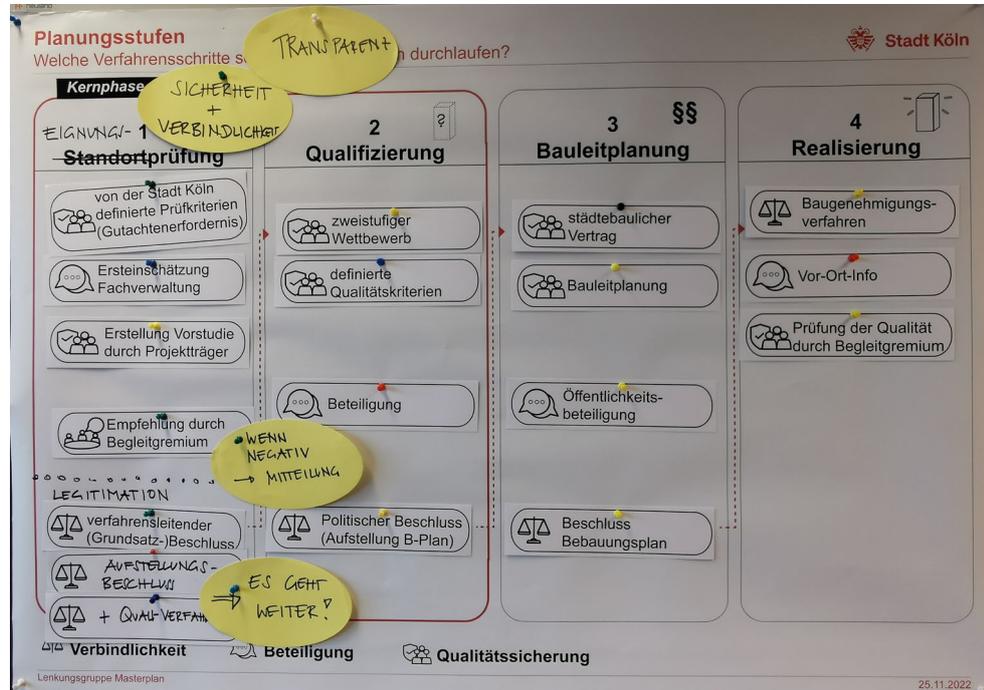
	<b>Eignungsprüfung</b>	<b>Qualifizierungsverfahren</b>
<b>Gestaltung</b>	Mehrwert für Stadtsilhouette Schutz UNESCO Weltkulturerbe Stadräumliche Beziehung Sichtachsen/ Blickbeziehung	Sichtachsen / Blickbeziehung Einfügen und Komposition Architektonischer Qualitätsanspruch Langfristige Qualitätssicherung
<b>Mobilität</b>	Anbindung Umweltverbund Mobilitätskonzept	Stellplatzschlüssel
<b>Nutzung</b>	Mehrwert für das Stadtleben öffentliche Zugänglichkeit DG öffentliche Nutzung EG Nutzungsmix	Sozialverträgliche Verdichtung Qualitative Verdichtung Soziale Kontrolle Soziale Infrastruktur
<b>Klima</b>	Kalt-/ Frischluftschneisen Verschattungsstudie	Zertifizierung Gesamtenergiebilanz Fallwinde



### Planungsstufen

In der Gruppenarbeit wird noch einmal die Bedeutung der Vorprüfung hervorgehoben und mit der Bezeichnung „Eignungsprüfung“ verstärkend benannt. In dieser ersten Phase soll anhand von klar umrissenen Anforderungen und Kriterien der Vorhabenträger durch Studien/ Gutachten das Projekt hinsichtlich seiner Eignung für ein Hochhaus belegen. Sofern die anschließende fachliche Prüfung und Beratung durch ein Begleitgremium positiv ausfällt, wird eine Beschlussvorlage für den Stadtentwicklungsausschuss bzgl. der nächsten Qualifizierungsschritte erarbeitet. Falls die fachliche Bewertung jedoch negativ ausfällt, wird über eine Mitteilung in

die Politik/Öffentlichkeit kommuniziert, dass das Vorhaben nicht weiterverfolgt wird. Insgesamt wird der Vorteil in der Definition der Planungsstufen darin gesehen, bei der Planung von Hochhausvorhaben Transparenz und Verbindlichkeit für die Politik, Vorhabenträger, Verwaltung und Öffentlichkeit herzustellen.



### Diskussion

Die o.g. Ergebnisse der Kleingruppen werden durch die Experten Hr. Nollert (Gruppe 1) und Hr. Aldinger (Gruppe 2) zusammengefasst und im Plenum zur Diskussion gestellt.

#### Diskussion Gruppe 1 – Räumlicher Plan:

Aus der Diskussion ergibt sich grundsätzliche Zustimmung für die oben aufgeführten Ergebnisse der Kleingruppenarbeit. Es sei jedoch wichtig genauer auszdifferenzieren, um welche Höhen es genau in den jeweiligen Räumen geht. So gilt es zu definieren, wo eine Verdichtung im Bestand das Ziel sei, in Abgrenzung zu Bereichen, die sich für bauliche Hochpunkte über den bestehenden Maßstab bzw. über eine definierte Höhe hinaus eignen.

Das Schlüsselprinzip wird als Grundlagenwerk thematisiert – der „Schlüsselrand“ als Bereich größter baulicher Höhe wird im Grüngürtel und weiter außerhalb gesehen. Jedoch wird eingegrenzt, dass das Prinzip veraltetes Leitmotiv ist und eher einen bestandsbeschreibenden Charakter aufweist. Das neue Höhenentwicklungskonzept wird hier vertiefende Aussagen treffen müssen.

#### Diskussion Gruppe 2 – Auslöser, Qualitätskriterien, Planungsstufen:

Bezüglich eines Auslösers ergibt sich, dass sich eine relative Formulierung (z.B. „30% höher als der Umgebungsbestand“) besser für Köln eignet als ein absoluter Wert. Hiermit wird unterstrichen, dass das Höhenentwicklungskonzept nicht Nachverdichtung im Bestand behandelt, sondern vorrangig Projekte mit einer signifikanten Höhenentwicklung.

Anstelle der Benennung als „Standortprüfung“, soll ein erster Prüfschritt vorhabenbezogener als „Eignungsprüfung“ benannt werden.

Es wird angemerkt, dass auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit von Hochhäusern in Bezug zu deren Geschossigkeit und Nutzung Kriterien sein müssen. (Stichwort 22m – 60m – 100m)



In der Anwendung des Bewertungsinstrumentes sollen auch unterbundene Vorhaben im Sinne einer transparenten Anwendung als Mitteilungsvorlage in politische Gremien eingebracht werden.

### ++ MITTAGSPAUSE ++

#### TOP 3

#### Gesamtprozess

*Peter Kösterke, Sachgebiet Projekte*

#### Input

Herr Kösterke stellt den städtischen Ansatz für einen Gesamtprozess zur Erstellung des neuen Höhenentwicklungskonzepts, samt der in dem Zuge zu erarbeitenden Leistungsbausteine, vor.

Der Blick in die Städte München, Düsseldorf und Berlin zeigen, dass sich in der Prozessgestaltung durchaus unterschiedliche Herangehensweisen und Bausteine ergeben. So hat München seinen Entwurf zur Hochhausstudie in enger Zusammenarbeit zwischen beauftragtem Büro, Verwaltung und unter Einbezug externer Experten in zwei Symposien erarbeitet. Erst anschließend erfolgte eine (Online-) Information der Öffentlichkeit. In Düsseldorf wurde parallel zum Prozess des dortigen Hochhausrahmenplans der sog. „Hochhausbeirat“ einberufen als Begleitgremium. Hierin sind Politik, Träger öffentlicher Belange, externe Fachexperten, sowie Verwaltung repräsentiert. Düsseldorf hat darüber hinaus eine Online-Umfrage zur Wahrnehmung von Hochhäusern in der Stadt als Beteiligungsformat durchgeführt. In Berlin wurde ein im Vergleich zu den beiden anderen Referenzstädten ein groß angelegter, beteiligungsorientierter Prozess durchgeführt.

Für den Prozess zum Kölner Höhenentwicklungskonzept schlägt die Verwaltung ein Vorgehen vor, welches im Wesentlichen aus 8 Bausteinen in 3 Handlungsfeldern besteht:

#### Planungsleistungen:

- 1) Auswertung & Analyse bestehender Grundlagen
- 2) Erstellung eines räumlichen Plans
- 3) Aufstellung von Qualitätskriterien für Hochhäuser
- 4) Definition eines eigenen Bewertungsinstrumentes

#### Prozessgestaltung:

- 5) Präzisierung der Prozessstruktur
- 6) Organisation & Durchführung von Beteiligung

#### Kommunikation:

- 7) mediale Kommunikation & Aufbereitung
- 8) Dokumentation & Erstellung eines Endprodukts

Die genannten Bausteine stellen Grundlage für eine Vergabe an eine(n) interdisziplinäre(n) Bieter (-gemeinschaft) in 2023 dar. Diese soll als 1-stufige Verhandlungsvergabe nach UVgO vollzogen werden, der Preisrahmen bewegt sich somit unter EU-Schwelle bei einem Betrag bis maximal 215.000 €.

Der Prozessvorschlag der Verwaltung orientiert sich hierbei insbesondere an bereits gegebenen Fixpunkten. In Q1/2023 sollen Qualitätskriterien als Bewertungsinstrument von Hochhausvorhaben gleichermaßen, wie das Vorgehen zum Gesamtprozess, politisch Beschluss finden. Zur Mittelfreigabe für das geplante Vergabeverfahren bedarf es hierbei eines Bedarfsfeststellungsbeschlusses. Als zweiter formeller Fixpunkt soll in Q4/2023 ein Grundsatzbeschluss für den räumlichen Plan zum Höhenentwicklungskonzept erfolgen. Der Gesamtprozess soll bis



Ende 2024 fertiggestellt werden und das Höhenentwicklungskonzept Köln als umfassendes Abschlussdokument politisch beschlossen werden.

Als begleitendes Format sollen, anknüpfend an das durchgeführte Symposium vom 17.04.2021, Fachsymposien durchgeführt werden in welchen externe Fachexperten in den Prozess miteinbezogen werden.

Die Stadtgesellschaft soll über z.B. eine ausführliche Online-Präsenz zum Höhenentwicklungskonzept sowie weiterer Formate umfänglich und transparent über den Erarbeitungsprozess informiert werden.

Als Begleitgremium zur Erarbeitung des Höhenentwicklungskonzeptes, als auch zur Anwendung des Bewertungsinstruments, wird die Lenkungsgruppe Städtebaulicher Masterplan Innenstadt vorgeschlagen. Dies stellt ein Anknüpfen bzw. eine Fortsetzung der anhaltenden inhaltlichen Einbringung des Höhenentwicklungskonzeptes in jenem Gremium dar.

### **Diskussion**

Auf Nachfrage wird bestätigt, dass eine Mittelfreigabe als Bedarfsfeststellungsbeschluss in Q1/2023 erfolgen muss. Hierfür bedarf es eines differenzierten Leistungsverzeichnisses als Entscheidungsgrundlage. Auch wird bestätigt, dass die Qualitätskriterien, sowie die Ausarbeitung zum Gesamtprozess, Bestandteil der o.g. Beschlussfassung sein werden.

Die in der Prozessgrafik beschriebenen Beschlüsse Q1/2023 Qualitätskriterien und Q2/2023 Grundsatzbeschluss „Räumlicher Ansatz“ dienen der stufenweisen Konkretisierung und verbindlichen Verständigung auf ein gemeinsames Ziel „Höhenentwicklungskonzept Innere Stadt“.

Die Lenkungsgruppe Masterplan wird auch in der Plenumsdiskussion als geeignetes Begleitgremium für den Prozess zur Erstellung des Höhenentwicklungskonzeptes erachtet.

Auf Nachfrage wird bestätigt, dass die Beauftragung eines externen Unternehmens mit der Erstellung des Höhenentwicklungskonzeptes, aufbauend auf den Darstellungen aus Input 3, erfolgen soll.

Der Prozess zum Höhenentwicklungskonzept soll in der laufenden Ratsperiode abgeschlossen und das Endergebnis beschlossen werden.

Es wird angeregt, die Lenkungsgruppe Masterplan noch vor der Sommerpause 2023 in einem zusätzlichen Termin tagen zu lassen. Die Verwaltung wird dies prüfen und in die Wege leiten.

Es wird zusammengefasst, dass die heutige Zustimmung aus dem Plenum bzgl. der Ausführungen der Verwaltung zur Prozessgestaltung, der zu beauftragenden Bausteine, sowie dem weiteren Vorgehen, wichtige Grundlage für Beschlussfassung und Projektfortschritt darstellen.

### **Termine 2023 & Organisatorisches**

*Eva Herr, Leiterin Stadtplanungsamt*

Das vorbereitende Arbeitstreffen für die 33. Sitzung ist geplant für Mi. 08.02.2023, 14:30 – 17:00 Uhr. (Anmerkung: Hierbei handelt es sich um ein verwaltungsinternes Arbeitsformat, bei dem die Sitzung inhaltlich vorbereitet wird. Die Teilnahme der politischen Vertreter\*innen ist nicht erforderlich.)

Die 33. Sitzung der Lenkungsgruppe Masterplan ist geplant für Fr. 31.03.2023, 10:00 - 14:00 Uhr. Fokusthema soll hier gemäß der Fortschreibung Städtebaulicher Masterplan Innenstadt der Interventionsraum Ost-West-Achse sein.



Die 34. Sitzung der Lenkungsgruppe Masterplan ist geplant für Fr. 10.11.2023, 10:00 - 14:00 Uhr. Fokusthema soll hier erneut das Höhenentwicklungskonzept Köln sein.

### **Ausblick**

*Markus Greitemann, Beigeordneter Dezernat VI für Planen und Bauen*

Herr Greitemann betont abschließend die Konstruktivität und Qualität der inhaltlichen Zusammenarbeit der Sitzung. Sowohl für die räumliche Planung als auch für Qualitäten von Höhenentwicklung in Köln und den weiteren Planungsprozess wurden einvernehmlich wichtige Erkenntnisse gewonnen.

Herr Greitemann dankt allen Anwesenden für die Mitarbeit und schließt die 32. Sitzung der Lenkungsgruppe Masterplan.

Köln, den 13.12.22, gez. AL 61 Eva Herr