

Dr. Burkhardt Krems
Professor a. D.
Rechtsanwalt

Alteburger Str. 298
50968 Köln
Tel. 02 21 / 79 00 68 17
01 72 / 256 29 20
Fax 02 21 / 97 79 42 21
anwalt@bkrems.de

Mein Aktenzeichen
V43/23-1-bk
29.04.2024

Oberbürgermeisterin der Stadt Köln
Frau Henriette Reker
Historisches Rathaus
50667 Köln-Innenstadt

per Mail: oberbuergmeisterin@stadt-koeln.de

Dienstaufsichtsbeschwerde gegen das Dezernat VI Planen und Bauen:
Rechts- und pflichtwidrige Information des STEA zur Frage der Bebauung des Wohnparks Bayenthal

Sehr geehrte Frau Reker,

die Verwaltungsvorlage zur Bebauung des Wohnparks Bayenthal (als Anlage beige-fügt), vorgelegt zur Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses am 2. Mai, verletzt grundlegende Pflichten der Verwaltung gegenüber dem Rat und seinen Ausschüssen, weshalb ich hiermit Dienstaufsichtsbeschwerde erhebe. Die konkret verantwortlichen Personen sind mir nicht bekannt, aber durch die Verwaltung ja leicht zu ermitteln.

Es geht darum, dass die Verwaltung bewusst wahrheitswidrig über die Rechtslage informiert, indem sie zwar die einschlägige Gesetzesvorschrift zitiert, jedoch nur zu einem einzigen der dort genannten vier Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Bebauung Stellung nimmt und im Übrigen als Ergebnis feststellt, eine Bebauung nach § 34 Abs. 1 Baugesetzbuch sei zulässig. Dabei sind es gerade zwei der nicht erörterten Voraussetzungen der Gesetzesvorschrift, die problematisch sind, was auch ein Laie erkennt, und die deshalb erörterungsbedürftig sind, wenn über die Rechtslage informiert

wird. Im übrigen ergibt die Auswertung der Rechtsprechung eindeutig das gegenteilige Ergebnis: eine Bebauung ist unzulässig.

Wegen der Einzelheiten verweise ich auf die anliegenden Dokumente, meine Pressemitteilung vom heutigen Tage, beigefügt ist ferner die Stellungnahme der Verwaltung für den Stadtentwicklungsausschuss, die Grundlage dieser Dienstaufsichtsbeschwerde ist, sowie eine Stellungnahme zur Rechtslage, die die einschlägige Rechtsprechung auswertet.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Krems

Dr. Burkhardt Krems
Professor a. D.
Rechtsanwalt

Alteburger Str. 298
50968 Köln
Tel. 02 21 / 79 00 68 17
01 72 / 256 29 20
Fax 02 21 / 97 79 42 21
anwalt@bkrems.de

Mein Aktenzeichen
V43/23-1-bk
29.04.2024

Pressemitteilung

Bebauung des Wohnparks Bayenthal:

— Desinformation des STEA: ein Manipulationsversuch der Stadtverwaltung?

Am 2. Mai tagt der Stadtentwicklungsausschuss (STEA) und soll zur Frage der Bebauung im Wohnpark Bayenthal beschließen.

Die Vorlage der Verwaltung für diese Sitzung ist ein Skandal, ein Manipulationsversuch. Ich habe deshalb Dienstaufsichtsbeschwerde erhoben und hoffe auf das Eingreifen auch der Bezirksregierung als Kommunalaufsicht.

— Es geht um die Baupläne des Investors für den Wohnpark Bayenthal, die die Verwaltung befürwortet. Allerdings wird der Ausschuss bewusst falsch informiert, denn die Bebauung ist unzulässig.

Da zitiert die Vorlage Verwaltung (siehe Anlage) zunächst den Gesetzestext, der vier (!) Voraussetzungen aufzählt. Und erörtert nur eine, die völlig unproblematisch ist: die Art der Bebauung.

Aber was ist mit den zwei weiteren Voraussetzungen: Maß der Bebauung und Grundstücksfläche, die überbaut werden soll? Kein einziges Wort dazu! Dabei geht es doch um eine Verdichtung des Wohngebietes, das Maß der Bebauung ist also erkennbar problematisch, selbst ein Laie erkennt das. Aber kein einziges Wort! Das gleiche für die Frage der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll: natürlich ist das problematisch, denn hier werden ja vorhandene Freiflächen anderer Grundstücke in Anspruch genommen. Dazu ebenfalls kein Wort, sondern die Aussage, das Vorhaben sei zulässig.

Dabei liegen der Verwaltung umfangreiche Stellungnahme zu eben diesen beiden Problempunkten vor: es ist ein eindeutiger Fall einer unzulässigen Bebauung in zweiter Reihe, und die überbaute Grundstücksfläche ist unzulässig. Auch ein Laie erkennt im Übrigen, dass dieser massive 14-geschossige Wohnhausblock sich nicht in die vorhandene Umgebung einfügt, wie es das Gesetz fordert (siehe Abbildung unten).

Die Verwaltung ist verpflichtet, über die Rechtslage zutreffend zu informieren. Hier versucht sie es nicht einmal, ein Affront gegenüber dem Rat und ein Manipulationsversuch, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen: mehr Wohnungen, koste es was es

wolle. Ein verständliches Ziel, aber noch gilt nicht Kölner Landrecht, sondern das Baugesetzbuch des Bundes.

Vielleicht sollte der Stadtentwicklungsausschuss die Verwaltungsvorlage schlicht als unbrauchbar zurückweisen und die Angelegenheit zunächst erst einmal vertagen. Jedenfalls stellt sich die Frage nach der angemessenen Reaktion auf diesen dreisten Manipulationsversuch der Verwaltung.

Gegen diesen groben Verstoß gegen die Pflichten und die Regeln einer kommunalen Demokratie habe ich Dienstaufsichtsbeschwerde erhoben und erwarte auch das Eingreifen der Bezirksregierung als kommunale Aufsichtsbehörde.

Dr. Burkhardt Krems
Rechtsanwalt

Anlagen

- Die Erläuterungen der Verwaltungsvorlage: 0483_2024_Anlage_3>Weitere_Erläuterungen.pdf
- Stellungnahme „Zulässigkeit von Wohnhochhäusern im Wohnpark Bayenthal, Version 1.1“ des Unterzeichners vom 28.02.2024

Pressekontakt und weitere Informationen:

Dr. Burkhardt Krems, +49 172 256 29 20, +49 221 79 00 68 17, anwalt@bkrems.de

Anlage 1:

Dieser massive Hochhausblock „fügt sich ein“ in die vorhandene Bebauung, wie § 34 Abs. 1 BauGB es fordert? So behauptet es die Investorin. Und die Verwaltung stimmt zu.

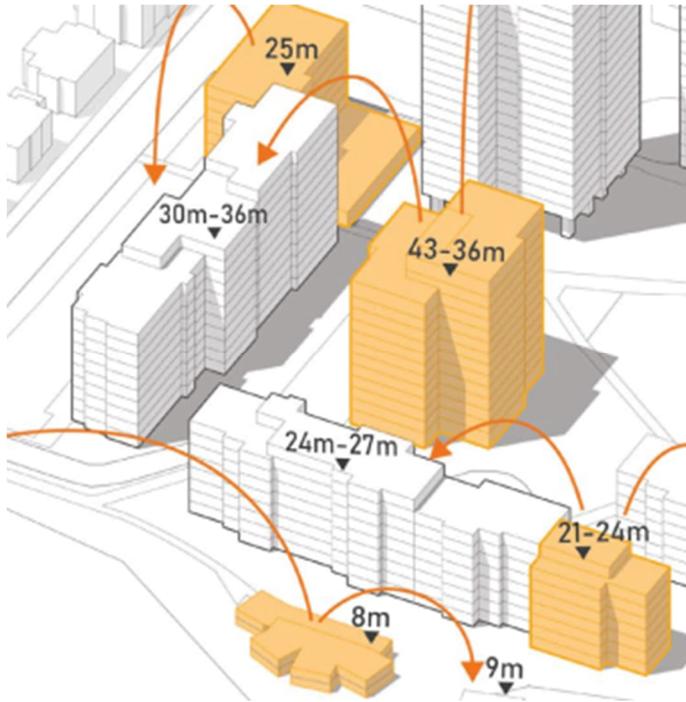


Abbildung 1: Hochhaus N4, 12- bis 14-stöckig, im Bereich Goltstein-/Berndorffstr.
Quelle: Planungsdossier in Vorlage 3705/2023 der Verwaltung der Stadt Köln

Weitere Erläuterungen:

Arbeitstitel: Wohnpark Bayenthal in Köln-Bayenthal

Weitere Wohnbebauung:

Seit Jahren nimmt der Anteil öffentlich geförderter Wohnungen gemessen am Gesamtmietwohnbestand in Köln erkennbar ab. Auch die absoluten Zahlen von öffentlich geförderten Wohnungen sind in den letzten Jahrzehnten stark gesunken.

Zur Deckung des dringenden Wohnbedarfes von preisgünstigem Wohnraum ist die Stadt bestrebt, den Anteil von gefördertem Wohnungsbau in Neubauprojekten signifikant zu erhöhen.

Die „Deutsche Invest Immobilien AG“ beabsichtigt die Sanierung und energetische Ertüchtigung sowie die Errichtung zusätzlicher Wohnungen im Bereich des Wohnparks Bayenthal.

Neben der Ertüchtigung des Bestandes plant die Investorin, eine Innenentwicklung auf den Grundstücken des Wohnparks, so dass eine größere Anzahl von zusätzlichen Wohneinheiten entstehen können.

Dies soll durch Neubau von Wohngebäuden sowie durch Aufstockungen und Anbauten im Bestand erfolgen. Hierdurch könnten bis zu 370 zusätzliche Wohneinheiten entstehen und den vorhandenen Wohnungsbestand von derzeit 623 Wohneinheiten ergänzen.

Die Investorin beabsichtigt auf freiwilliger Basis auch einen Teil der Neubawohnungen als geförderte Wohnungen zu errichten. Von der Stadt wird an dieser Stelle ein 30%iger Anteil an der Neubebauung angestrebt, hierdurch könnten circa 110 geförderte neue Wohnungen entstehen. Im Sinne einer gesunden Durchmischung der Wohneinheiten soll der geförderte Wohnungsbau sowohl in den Neubauten, als auch in den Bestandsbauten (durch Aufstockungen und Anbauten) stattfinden.

Neben den Wohnbaumaßnahmen sind eine 3-zügige Kindertagesstätte, ein Quartiersparkhaus, die Herstellung von Spielflächen und die Ertüchtigung der Grünanlagen in der Planung.

Wie bereits dargestellt, ist in den 70er-Jahren auf einem freigewordenen ehemals industriellen Areal eine größere Wohnanlage entstanden. Hierfür ist damals jedoch kein Bebauungsplanverfahren aufgestellt worden, sondern eine Genehmigung der Wohngebäude nach § 34 Baugesetzbuch (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) erfolgt.

Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB):

Die Regelung des § 34 Baugesetzbuch geht davon aus, dass ein Vorhaben zulässig ist, wenn es sich innerhalb der bebauten Ortsteile nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Prägung der näheren Umgebung spielt hierbei eine wesentliche Rolle.

Da die Eigenart der näheren Umgebung einem „Allgemeinen Wohngebiet“ der Baunutzungsverordnung entspricht, beurteilt sich die Zulässigkeit eines Vorhabens nach der Art der baulichen Nutzung allein danach, ob es in dem entsprechenden Baugebiet zulässig wäre.

Allgemein zulässig wären somit, Wohngebäude, Läden, Schank- und Speisewirtschaften, die der Versorgung des Gebiets dienen, nicht störenden Handwerksbetriebe sowie Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke.

Weiterhin können Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen sowie für sportliche Zwecke, Gartenbaubetriebe und Tankstellen ausnahmsweise zugelassen werden (siehe § 4 BauNVO von 2017).

Aufstellung eines Bebauungsplanes:

Von der Fachverwaltung wird die Haltung vertreten, dass eine Innenentwicklung grundsätzlich möglich ist und diese auch nach § 34 Baugesetzbuch beurteilt werden kann. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes ist erst dann notwendig, wenn es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

Städtebaulicher Vertrag:

Unabhängig von der Fragestellung einer Genehmigung von Bauvorhaben gem. § 34 Baugesetzbuch oder auf Grundlage eines Bebauungsplanes ist vorgesehen, mit der Investorenseite einen Städtebaulichen Vertrag abzuschließen. In diesem soll insbesondere der Anteil von gefördertem Wohnungsbau, die Errichtung von Seniorenwohnungen und die Errichtung einer 3-zügigen Kindertagesstätte sowie eine Qualitätssicherung über die Beteiligung des Gestaltungsbeirates verbindlich miteinander verabredet werden.

Köln-Katalog:

Entsprechend der neuen Stadtstrategie des Köln-Katalogs handelt es sich um einen Standort der sog. „Inneren Stadt“. Als Zieldichte für die „Innere

Stadt“ wird eine Quartiersdichte höher 1,2 angestrebt. Durch Neubau, Aufstockungen und Anbauten im Bestand würde sich für den Wohnpark Bayenthal rechnerisch eine Quartiersdichte von 2,44 ergeben. Die empfohlene Quartiersdichte von mindestens 1,2 würde somit mehr als erreicht, ist aber im Bestand mit 1,85 auch schon entsprechend hoch.

<https://www.dropbox.com/scl/fi/l553mmm9bfx0e3qv9v9uk/V43-Zul-ssigkeit-Innenbebauung.pdf?rlkey=guvcephi2f6obqqvfi0l2sanm&dl=0>

Zulässigkeit von Wohnhochhäusern im Wohnpark Bayenthal

Version 1.1

Die Investorin, die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien AG, als Eigentümer des Wohnparks Bayenthal plant umfangreiche Veränderungen, unter anderem durch den Bau von drei Wohnhochhäusern im Innenbereich, siehe exemplarisch die Darstellung für das Bauvorhaben N4 in Abbildung 1. Sie vertritt die Ansicht, diese Bauvorhaben könnten von der Stadt Köln nach § 34 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) genehmigt werden, weil sie sich entsprechend den in dieser Vorschrift formulierten Anforderungen „in die Eigenart der näheren Umgebung“ einfügen.

Nach der gefestigten Rechtsprechung liegen die Genehmigungsvoraussetzungen **eindeutig** nicht vor:

1. Es handelt sich um eine unzulässige Bebauung in zweiter Reihe,
2. die sich durch ihre Proportionen, u. a. mit der doppelten Gebäudetiefe im Vergleich zur vorhandenen Bebauung, nicht in die vorhandene Umgebung einfügt.
3. Das zulässige Maß der baulichen Nutzung wird auch durch fehlende Freiflächen überschritten.

Zu 1: Bebauung in zweiter Reihe ist unzulässig

Seit Jahrzehnten ist in der Rechtsprechung geklärt, dass hinter einer Randbebauung in zweiter Reihe nicht gebaut werden darf, wenn der Raum dahinter ansonsten frei ist, das Bauvorhaben also das erste wäre, das in zweiter Reihe entsteht. Es fügt sich nicht ein nach dem Tatbestandsmerkmal „Grundstücksfläche, die überbaut werden soll“ des § 34 Abs. 1 BauGB. Dabei wird die relevante Abweichung von der vorhandenen Bebauung entweder in der faktischen Bautiefe (vgl. § 23 Abs. 2 BauNVO) oder in der faktischen Baugrenze (vgl. § 23 Abs. 3 BauNVO) gesehen, zum Teil wird auch keine Konkretisierung dieses Merkmals vorgenommen.

Aus der Rechtsprechung sei zitiert:

BVerwG, Beschluss vom 16. Juni 2009 – 4 B 50.08, Rn. 4

Gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist ein Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zulässig, wenn es sich auch nach der „Grundstücksfläche, die überbaut werden soll“, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. In der Senatsrechtsprechung ist geklärt, dass es insoweit auf die konkrete Größe der Grundfläche des in Frage stehenden Vorhabens und auch auf seine räumliche Lage

innerhalb der vorhandenen Bebauung ankommt (Beschluss vom 17. September 1985 – BVerwG 4 B 167.85 – Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 107 S. 55). Zur näheren Konkretisierung kann auf die Begriffsbestimmungen in § 23 BauNVO zur „überbaubaren Grundstücksfläche“, [...], zurückgegriffen werden.

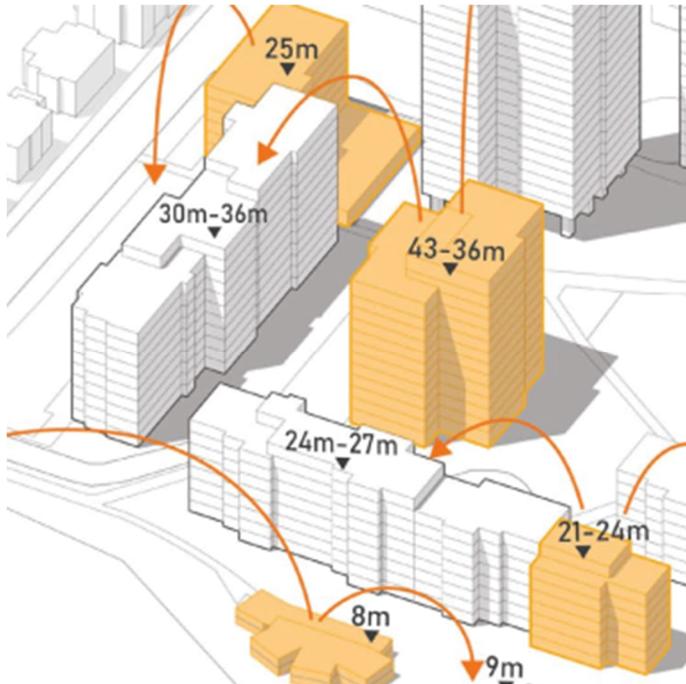


Abbildung 1: Hochhaus N4, 12- bis 14-stöckig, im Bereich Goltstein-/Berndorffstr. Quelle: Planungsossier in Vorlage 3705/2023 der Verwaltung der Stadt Köln

Im Folgenden erörtert das BVerwG dann die in dieser Entscheidung maßgebende Bautiefe, die „die rückwärtige Bebauung in der gleichen Weise begrenzt wie eine festgesetzte hintere Baugrenze“, und „ob in der näheren Umgebung Vorbilder für die vom Kläger beabsichtigte Bautiefe von max. 40 m vorhanden sind“.

Diese Verletzung der faktisch vorhandenen Begrenzungen der bebaubaren Flächen ist im Wohnpark vorhanden. Denn die Konzeption ist eine ausschließliche Randbebauung, um den dahinterliegenden Bereich freizuhalten und als Park zu gestalten. In diesen Freiraum soll jetzt hinein gebaut werden, und das fügt sich gerade nicht in die

vorhandene Umgebung ein und ist deshalb nach gefestigter Rechtsprechung unzulässig, ein geradezu klassischer Fall einer unzulässigen Bebauung in zweiter Reihe.

Als weiteren Beleg seien folgende Entscheidungen zitiert, die jeweils auf weitere Rechtsprechung verweisen:

BayVGH, B.v. 3.3.2016 – 15 ZB 14.1542, Rn. 20

... Eine rückwärtige Bebauung mit einem Hauptgebäude oder einem Anbau an ein bestehendes solches Gebäude ist bauplanungsrechtlich unzulässig, wenn im hinteren Bereich der umliegenden Grundstücke nur Nebenanlagen vorhanden sind (vgl. BVerwG, B. v. 6.11.1997 - 4 B 172/97 - ZfBR 1998, 164 = juris Leitsatz und Rn. 5 ff.; SächsOVG, B. v. 18.10.2013 - 5 A 117/11 - juris Rn. 3).

OVG Saarland, U. v. 27.5.1988 – II R 513/85

Weisen die rückwärtigen Grundstücksteile keine Bebauung mit Hauptnutzungen auf, so kann im Einzelfall von einer faktischen rückwärtigen Baugrenze ausgegangen werden, die dazu führen kann, dass eine Hinterlandbebauung gegen das Einfügungsgebot des § 34 Abs. 1 BauGB verstoßen würde.

Zu 2: Unzulässiges Maß der Bebauung

Die geplanten Wohnhochhäuser fügen sich auch nach dem „Maß der baulichen Nutzung“ nicht ein, wie es § 34 Abs. 1 BauGB fordert. Dabei ist vor allem das Erscheinungsbild relevant, wie das Bundesverwaltungsgericht schon 1994 entschieden und zwischenzeitlich wiederholt bestätigt hat. Die geplanten Baukörper sind viel massiver als die vorhandene Bebauung, fügen sich auch dadurch nicht ein sondern stechen hervor und dominieren. Im Vergleich zur vorhandenen Bebauung wirken sie als Fremdkörper, und nicht als Teile einer gemeinsamen Bebauung. N3 und N4 sind doppelt so tief wie die vorhandenen Häuser, also viel kompakter als die benachbarten Häuser, N4 überragt mit maximal 43 m auch noch die Nachbarbebauung im Klerschweg mit maximal 27 m und deutlich auch noch die Bebauung an der Goltsteinstr., siehe Abbildung 1.

Zur Interpretation der Anforderung „Einfügen ... nach dem Maß der baulichen Nutzung“ vgl. BVerwG vom 03.04.2014 – 4 B 12.14, Rn. 3 (Hervorhebung ergänzt):

„Nach dem Senatsurteil vom 23. März 1994 (- BVerwG 4 C 18.92 – BVerwGE 95, 277 <278 f.>) ist für § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB maßgeblich eine konkrete, am tatsächlich Vorhandenen ausgerichtete Betrachtung. Gründe einer praktisch handhabbaren Rechtsanwendung sprechen dafür, in erster Linie auf solche Maße abzustellen, die nach außen wahrnehmbar in Erscheinung treten und anhand derer sich die vorhandenen Gebäude in der näheren Umgebung leicht in Beziehung setzen lassen. Ihre (absolute) Größe nach Grundfläche, Geschosszahl und Höhe, bei offener Bebauung zusätzlich auch ihr Verhältnis zur umgebenden Freifläche, prägen das Bild der maßgebenden Umgebung und bieten sich deshalb vorrangig als Bezugsgrößen zur Ermittlung des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung an.

Bei der von außen wahrnehmbaren Erscheinung kommt es aber nicht nur auf ein Maß, etwa die Höhe, an, sondern auf alle Maßfaktoren, wie das BVerwG wiederholt klarstellt hat, z. B. in der Entscheidung vom 08.12.2016 - 4 C 7.15.20, Rn. 20:

„Gebäude prägen ihre Umgebung nicht durch einzelne Maßbestimmungsfaktoren im Sinne des § 16 Abs. 2 BauNVO, sondern erzielen ihre optische maßstabbildende Wirkung durch ihr gesamtes Erscheinungsbild.“

Sie brauchen in „ihrer Dimension (k)ein Vorbild in der näheren Umgebung“, und nicht nur die Übereinstimmung in einem Maßfaktor wie der Höhe.

Die Begründung für die geplanten Wohnhochhäuser verweist nur auf die Gebäudehöhe und zieht dabei eine Parallelen zu dem – weiter entfernten, also nicht unmittelbar benachbarten – Gebäude Goltsteinstr. 87 jenseits des Einkaufszentrums, das als Vergleich gar nicht geeignet ist. Die Parallele in der Höhe ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung aber nicht ausreichend, das gesamte Erscheinungsbild ist maßgebend. Der Unterschied der geplanten massiven Wohnhochhäuser zur vorhandenen Bebauung ist für das Bauvorhaben N4 aus Abbildung 1 deutlich zu erkennen

Zu 3: **Fehlende Freiflächen** verletzen das „Maß der baulichen Nutzung“

Für die Beurteilung, ob sich die geplante Bebauung nach dem „Maß der baulichen Nutzung“ einfügt, ist auch das Verhältnis des Gebäudes zu den umgebenden Freiflächen maßgebend, vgl. etwa BVerwG vom 03.04.2014 - 4 B 12.14. Die geplanten Wohnhochhäusern verfügen über keine eigenen Freiflächen, sie nehmen die vorhandenen Freiflächen der anderen Gebäude in Anspruch und fügen sich auch dadurch nicht in die vorhandene Bebauung ein.

§ 34 Abs. 1 BauGB bei Umgestaltungen generell nicht anwendbar

Darüber hinaus sei noch mal darauf hingewiesen, dass es ein eklatanter Widerspruch ist sich auf § 34 Abs. 1 BauGB zu berufen mit der Begründung, die geplanten Wohnhochhäuser würden sich in die vorhandene Umgebung einfügen, obwohl man das Ziel verfolgt, das Wohnquartier wesentlich zu verändern.

Voraussetzung für eine Genehmigung nach § 34 Abs. 1 BauGB ist, dass überhaupt die Absicht besteht, Baumaßnahmen zu planen die sich einfügen, also an die vorhandene Situation anpassen. An dieser Absicht fehlt es.