



STADT PASSAU

Stadtgestaltung, Altstadtfragen

Ordnungsnummer: 530-37-2021 2. Ergänzung

Beteiligte Dienststellen: 510 / 540

Datum: 11.03.2022

BESCHLUSS-VORLAGE

öffentlich

nichtöffentlich

Beratungsfolge	Termin	Tagesordnungspunkt
Ausschuss für Bauen und Liegenschaften	11.03.2021	
Ausschuss für Bauen und Liegenschaften	25.11.2021	
Stadtrat der Stadt Passau	28.03.2022	6.

Betreff:

**Satzungsbeschluss zur Neufassung der Stadtbildsatzung;
Empfehlungsbeschluss Ausschuss für Bauen u. Liegenschaften v. 25.11.2021;
Stellungnahme BLfD vom 18.02.2022**

Beschlussvorschlag:

1. Die Stellungnahme des Bayer. Landesamtes für Denkmalpflege vom 18.02.2022 wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Neufassung der Stadtbildsatzung vom 25.11.2021, mit den kleinen Ergänzungen bzw. Streichungen aufgrund der Stellungnahme des BLfD vom 18.02.2022 (vgl. nachfolgender Text), wird als Satzung beschlossen.

Sachdarstellung und Begründung:

Aufgrund eines Antrages der SPD-Fraktion vom 07.10.2020 wurde die Überarbeitung und Neufassung der Stadtbildsatzung eingeleitet.

Am 11.03.2021 wurde der Antrag im Ausschuss für Bauen und Liegenschaften behandelt und in modifizierter Form beschlossen.

Die Verwaltung wurde beauftragt unter Einbeziehung der im Stadtrat vertretenen Fraktionen die Stadtbildsatzung aus dem Jahre 1986, in ihrer Fassung aus dem Jahre 2007, auf notwendige bzw. wünschenswerte Änderungen hin zu überprüfen.

Ferner wurde die Verwaltung beauftragt, zur Überarbeitung der Satzung, Verordnungen zum Schutz des Stadtbildes aus anderen vergleichbaren Städten und Kommunen zur Diskussionsgrundlage einzuholen.

Die Synopse vom 10.05.2021/27.08.2021, die Stellungnahme der ÖDP-Fraktion vom 19.04.2021 sowie vom Stadtheimatspfleger Dr. Wurster vom 01.06.2021 und weitere Ergänzungen der Fraktionen der SPD, CSU, FWG und FDP vom 20.07.2021, wurden in den Entwurf integriert und als überarbeitete „finale Änderungsvariante“ an alle Fraktionen am 27.08.2021 weitergeleitet.

Die wesentlichen Änderungen der Stadtbildsatzung beziehen sich auf den Ausbau der Dachgeschosse mit der erforderlichen Belichtung, die Barrierefreiheit in der Altstadt (Einbau von Liften und Aufzügen), Photovoltaikanlagen sowie Erleichterungen bei der Außenbewirtung hinsichtlich des Mobiliars und dem Sonnen- und Regenschutz.

Der Empfehlungsbeschluss erfolgte im Ausschuss für Bauen und Liegenschaften in seiner Sitzung vom 25.11.2021 mit einem Abstimmungsergebnis von 8:4.

Einstimmig erfolgte die Abstimmung, dass das Landesamt für Denkmalpflege beteiligt wird, bevor der Empfehlungsbeschluss an das Stadtratsplenum weitergeleitet wird, denn bei denkmalgeschützten Häusern und im Ensemblebereich ist eine „denkmalpflegerische Erlaubnis“ nach dem Denkmalschutzgesetz einzuholen.

Das Landesamt für Denkmalpflege weist mit Schreiben vom 18.02.2022 auf die Funktion der Stadtbildsatzung für das Verwaltungshandeln wie folgt hin:

„Neben der Schutzwirkung, die die Satzung für das Stadtbild entfaltet, hat ihre Existenz hohe Bedeutung auch für das Verwaltungshandeln: Alle Maßnahmen an Einzelbaudenkmälern und alle fassadenwirksamen Maßnahmen an Teilen des denkmalgeschützten Ensembles bedürfen laut Bayerischem Denkmalschutzgesetz (BayDSchG) der Erlaubnis. Im Rahmen des Erlaubnisverfahrens werden die Unteren Denkmalschutzbehörden tätig, dazu das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege und gegebenenfalls – im Falle einer ablehnenden Stellungnahme der Fachbehörde – auch der Stadtrat der Stadt Passau bzw. seine Ausschüsse. Sie zeigt mit eindeutigen Regelungen Denkmaleigentümern und Planern Rahmenbedingungen auf und beantwortet viele sich potentiell stellende Fragen bereits im Vorfeld zu Projektgesprächen oder Antragstellungen. Auf diese Weise ist die Satzung ein hervorragend bewährtes Instrument, das letztlich auch die Zahl negativ zu verbescheidender Anträge in Grenzen halten kann.

Gemäß den Ausführungen mit Begründungen der Antrag stellenden Fraktionen und der Verwaltung, ist die alte Stadtbildsatzung in manchen Bereichen (sh. Änderungsvorschläge) überholt und teilweise zu ungenau. Hinzukommt, dass bei einigen Änderungsvorschlägen mittlerweile die „Abweichungen“ in der Praxis überwiegen, das führt zu Irritationen und teilweise auch Unmut in der Bevölkerung.

Anmerkungen des BLfD in der Stellungnahme vom 18.02.2022 zu den Änderungsvorschlägen:

Zur Erarbeitung von Änderungsvorschlägen wurde der Vergleich mit anderen bayerischen Stadtbildsatzungen gesucht, konkret mit Landshut, Regensburg und Freising.

Die den Unterlagen beigegebene Synopse eines Vergleichs der Texte zeigt, dass die bestehende Passauer Stadtbildsatzung vergleichsweise milde in ihren Forderungen ist. Geändert werden sollen nun die Texte von „Präambel“, §7 „Fenster, Schaufenster, Fensterläden und Sonnenschutzeinrichtungen“, §8 „Dach“, §10 „Straßen, Gehwege und Außentreppen, Gastronomie“, §12 „Abweichungen“ und „Inkrafttreten“. Die relevanten Änderungsvorschläge darf das BLfD kommentieren, wie folgt:

§7: Fenster, Schaufenster, Fensterläden und Sonnenschutzeinrichtungen

Der Satz „Fensterläden haben sich an historischen Vorbildern zu orientieren“ sollte ergänzt werden durch den Zusatz „und sind in Holz auszuführen“.

Der Zusatz „und sind in Holz auszuführen“ wird eingefügt.

Der Schlusssatz: „Über die Zulässigkeit und Ausführung des Sonnenschutzes außen entscheidet die Untere Denkmalschutzbehörde der Stadt Passau“, ist überflüssig und zugleich irreführend. Sämtliche Eingriffe, die in der Stadtbildsatzung behandelt werden, betreffen Denkmalbestand (Einzelbaudenkmäler und Ensemblebauten), unterliegen dem Denkmalschutzgesetz und bedürfen immer der Erlaubnis durch die Untere Denkmalschutzbehörde. Die eventuelle Konformität eines Eingriffs zur Stadtbildsatzung würde nicht von der Einholung der Erlaubnis nach Denkmalschutzgesetz entbinden.

Der „überflüssige Schlusssatz“ wird in der Neufassung gestrichen.

§8: Dachaufbauten: Dachgauben, Dachfenster, Dacheinschnitte, Dachterrassen

Den Hintergrund zur Änderung des §8 bildet Punkt 1 auf S. 2 im Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 7. Oktober 2020. Hier heißt es: „im Ensemblebereich liegt nicht genutzter bzw. nicht nutzbarer Wohnraum brach“, wobei ein Zusammenhang mit der Problematik zur Belichtung von Wohnflächen gesehen wird. Von Seiten des BLfD ist hierzu anzumerken, dass zum einen auf Grund der historischen Gegebenheiten in Passau viele historische Dachtragwerke nur geringe Stehhöhen aufweisen und sich daher von vornherein nur sehr eingeschränkt für einen Wohnausbau eignen. Nichtsdestotrotz beschäftigen sich Landesamt und die Verwaltung der Stadt sehr häufig mit Ausbauwünschen, denen bis auf sehr seltene Ausnahmefälle quasi regelmäßig stattgegeben werden kann. Diese seltenen Ausnahmefälle betreffen Gebäude, die sich städtebaulich markantester Position befinden (z.B. Domplatz) bzw. deren Dächer („fünfte Fassaden“) besonders gut einsehbar sind, und deren historische Dachtragwerke keine materiell-substanziell wirksamen Eingriffe zulassen. In jüngerer Zeit sind keine Ablehnungen von Dachaufbauten erinnerlich, die ihren Hintergrund in denkmalpflegerischen bzw. stadtbildrelevanten Aspekten gehabt hätten; die Gründe für Ablehnungen lagen dagegen in unerfüllbaren Vorgaben zu Brandschutz und Rettungswegen.

Geändert werden soll in §8 (1) der letzte Satz, der bisher lautete: „Doppel- und Mehrfachgauben, Dacheinschnitte und Dachterrassen sind unzulässig.“ Nun soll die Formulierung gebraucht werden: „Doppel- und Mehrfachgauben, Dacheinschnitte und Dachterrassen sind ausnahmsweise zulässig.“ Doppel- und Mehrfachgauben, Dacheinschnitte und Dachterrassen sind historisch-kulturlandschaftlich für die Stadt Passau atypisch und haben das Potential, als Störung bzw. Beeinträchtigung für das Ensemble und betroffene Einzelbaudenkmäler zu wirken. Zudem ist die Herstellung von Doppel- und Mehrfachgauben, Dacheinschnitten und Dachterrassen nicht ohne

Eingriffe in die Tragwerke möglich. Dachtragwerke von Einzelbaudenkmälern zählen zu den besonders wichtigen Bauteilen von Denkmälern, da sich hier z.B. über dendrochronologische Untersuchungen absolute Datierungsmöglichkeiten ergeben. Der Schutz historischer Dachtragwerke vor unnötigen materiell-substanziellen Eingriffen ist daher aus denkmalpflegerischer Sicht zwingend. Dacheinschnitte bergen darüber hinaus eine Gefährdung für die betroffenen Bauwerke, da die Erfahrung gezeigt hat, dass die Böden der entstehenden innenliegenden Balkone nicht zuverlässig abgedichtet werden können und Feuchtigkeitsschäden absehbar sind. Das BLfD wird die Ausführung von Doppel- und Mehrfachgauben, Dacheinschnitten und Dachterrassen vor diesem Hintergrund quasi regelmäßig ablehnen. Allein die Nennung der Möglichkeit von Ausnahmen in der Satzung würde dazu führen, dass dieses Thema künftig sehr häufig diskutiert werden müsste. Von Seiten des BLfD wird daher empfohlen, die bestehende Formulierung beizubehalten. Zudem erlauben wir uns den Hinweis, dass eine „Ausnahme“ juristisch unklar ist, im Gegensatz zur „Abweichung“, die laut §12 ohnehin als zulässig definiert wird.

Da das BLfD die Ausführung von Doppel- und Mehrfachgauben, Dacheinschnitten und Dachterrassen regelmäßig ablehnen wird, wird seitens der Verwaltung empfohlen die „alte Regelung“ beizubehalten.

Ergänzt werden soll ein Abschnitt §8 (2). Der Satz dieses Abschnittes: „Dacheinschnitte können ausnahmsweise zugelassen werden, wenn sie nicht einsehbar sind“, wurde eben bereits kommentiert. Von Seiten des BLfD wird empfohlen, auf diesen Satz zu verzichten.

Die Verwaltung empfiehlt auf diesen Satz zu verzichten.

Die folgenden Sätze beziehen sich auf Dachaufbauten und ihr Verhältnis zur Dachfläche. Die dabei gebrauchte Formulierung: „Die Summe der Dachaufbauten darf 1/3 der Dachbreite nicht überschreiten“ wird als ungeeignet empfunden, da sie nur scheinbar exakt ist. Dachaufbauten, v.a. Gauben, entfalten mit ihrer Baumasse eine raumgreifende Wirkung und können, auch wenn sie nur in kleinerer Zahl und mit geringen Abmessungen ausgeführt sind, Dachflächen optisch dominieren. Zudem ist es nicht möglich, dreidimensionale Objekte rechnerisch mit zweidimensionalen Flächen ins Verhältnis zu setzen. Empfohlen wird hier eine Formulierung, die das deutliche optische Überwiegen der Dachfläche zu den Aufbauten zum Inhalt hat. Festgehalten werden sollte zudem, dass Dachgauben immer zwischen den Sparren zu setzen sind, ihr Fenstermaß deutlich unter dem der Fassadenfenster liegen muss und Seitenflächen von Gauben nicht verglast werden können. Dachgauben in zweiter Reihe sollten ausgeschlossen werden, außer, wenn sie historisch nachweisbar sind. Für den irreführenden Schlusssatz in §8 (2): „Über die Zulässigkeit von liegenden Dachfenstern entscheidet die Untere Denkmalschutzbehörde der Stadt Passau“, gilt das bereits zu §7 Angemerkt.

Die Formulierung: „Die Summe der Dachaufbauten darf 1/3 der Dachbreite nicht überschreiten“ wurde von Regensburg übernommen und soll gegenüber der nicht eindeutigen alten Regelung für mehr Klarheit, statt Unsicherheit sorgen. Wenn die Summe der Dachaufbauten max. 1/3 betragen darf, überwiegt deutlich die verbleibende Dachfläche.

Dass Dachgauben zwischen die Sparren zu setzen sind, wurde in der neuen Stadtbildsatzung von der alten übernommen. Auch die Formulierung, dass Dachgaubenfenster kleiner

sein müssen als die Hauptfenster der Fassaden, wurde von der alten Satzung übernommen.

Ergänzt wird, dass die Seitenflächen von Gauben nicht verglast werden können und Dachgauben in zweiter Reihe ausgeschlossen werden, außer, wenn sie historisch nachweisbar sind. Es sei aber die Anmerkung erlaubt, dass dies zu keiner Verhinderung der 2-geschossigen Dachgeschossausbauten, wegen fehlender Belichtung, führen darf, sofern der Brandschutz gewährleistet ist.

Nachdem liegende Dachflächenfenster in der historischen Dachlandschaft nur in sehr geringer Anzahl und meist nur in der Größe von Kaminausstiegsöffnungen vorkommen, angenommen die zur Belichtung der Treppenhäuser, wird die Formulierung aufgenommen, dass der Einbau von liegenden Dachflächenfenstern die Gebäude- und Dachansicht, insbesondere durch Größe und Häufung, nicht stören darf.

Der Hinweis, über die Zulässigkeit von liegenden Dachflächenfenstern entscheidet die Untere Denkmalschutzbehörde der Stadt Passau, wird gestrichen.

Der neu formulierte Abschnitt §8 (4) (Photovoltaik- und Solaranlagen) trifft sich mit der Haltung des BLfD. Prinzipiell sieht die Denkmalpflege in der Schonung der Ressourcen und in der Nachhaltigkeit einen wichtigen Beitrag zum Umweltschutz. Es bestehen keine grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber alternativer Energiegewinnung. Trotzdem kann es erforderlich sein, zum Schutz von Denkmälern bzw. denkmalgeschützten Ensembles die Anbringung von technischen Einrichtungen zur alternativen Energiegewinnung zu versagen, wenn die Montage zu einer optischen Beeinträchtigung führen würde. Photovoltaikanlagen bestehen aus einer Vielzahl von hoch- bzw. querrrechteckigen Elementen. Die serielle Herstellung dieser Module, ihre Größe, die technisch bestimmte glatte Oberfläche, die spiegelnde optische Wirkung einer dunkel hinterlegten Glasfläche, die planebene Gesamtoberfläche einer Modulgruppe und die gestalterisch ungünstigen jeweils verbleibenden Restflächen zu den vorgegebenen Dachumrissen sind mit den Entstehungsbedingungen eines Baudenkmals oder historischen Ensembles, mit seinem Erscheinungsbild, mit den Oberflächenstrukturen und der Farbigkeit der traditionellen Deckungsmaterialien oft nicht vereinbar. Eine Montage ist daher in der Regel aus denkmalpflegerischer Sicht nur vertretbar, wenn aus dem öffentlichen Raum heraus keine Einsehbarkeit der installierten Module gegeben ist. Diesem Grundsatz wurde bereits bisher in der Stadt Passau so Rechnung getragen. Positiv gesehen wird vom BLfD die Forderung, dass nicht einsehbaren, d.h. grundsätzlich genehmigungsfähigen Photovoltaikanlagen eine gewisse optische Qualität zu geben ist, d.h. dass Module zu integrieren, farblich der Dachdeckung anzupassen und die Verwendung technisch neuester Produkte wie Solarziegel und Unterdachlösungen anzustreben sind.

In §8 (5), Satz 1, wird die Zulässigkeit von Aufzügen beschrieben und dazu die Aussage getroffen, sie seien „so einzubauen, dass die Aufzugsschächte keine wertvolle Bausubstanz zerstören.“ Die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderung und von Menschen mit sonstigen Mobilitätsbeeinträchtigungen ist auch im BayDSchG angesprochen (Art.6 (4)). Wo immer möglich, wurde dem in Passau bereits Rechnung getragen. Die Forderung, dass für die Schaffung von Aufzugsschächten keine wertvolle Bausubstanz zerstört werden darf, teilt das BLfD selbstverständlich. Allerdings verwundert es, dass Maßnahmen im Gebäudeinneren

(„...einzubauen...“) Thema einer Stadtbildsatzung sein sollten. Die Frage von nach außen sichtbaren Aufzugsüberfahrten könnte über § 8 (1) behandelt werden.

Die Formulierung dient als Hinweis und zur Klarstellung, da Barrierefreiheit ein großes Thema für die Altstadtbewohner ist und innenliegende Aufzüge im Hochwasserbereich i.d.R. Überfahrten haben und diese in „Ausnahmefällen“ auch über die Dachhaut ragen.

**§10: Straßen, Gehwege und Außentreppen, Gastronomie:
Die Beschränkung der Größe von Sonnenschirmen wird von Seiten des BLfD begrüßt.
Sie scheint angesichts der technischen Entwicklungen der letzten Jahre dringend notwendig, um ungünstige Entwicklungen zu verhindern.**

Nachdem zum Sonnenschutz, der künftig bei der Außengastronomie auch als Regenschutz dienen kann und in Ausnahmefällen auch Markisen als Sonnen- und vor allem als Regenschutz dienen können, keine Aussage getroffen wird, ist zu diesem wichtigen Punkt von einer Zustimmung zur Neuregelung auszugehen. Wie die Praxis zeigt, sind bereits viele Markisen als Regenschutz im Ensemblebereich in letzter Zeit realisiert worden und der Trend/Nachfrage ist weiterhin sehr groß.

Die Verwaltung empfiehlt dem Stadtratsplenum die „finale Änderungsvariante“ vom 25.11.2021, unter Kenntnisnahme der Anmerkungen des BLfD vom 18.02.2022 und den daraus resultierenden Ergänzungen und Streichungen, sowie dem Empfehlungsbeschluss des Ausschusses für Bauen und Liegenschaften vom 25.11.2021, als Satzung zu beschließen.

Rudi Friedl
Dienststellenleiter

Udo Kolbeck
Referent

Anlage(n):

Überarbeitung und Neufassung der Stadtbildsatzung vom 28.03.2022 mit den Ergänzungen/Streichungen aufgrund der Stellungnahme BLfD vom 18.02.2022
Satzungsempfehlungsbeschluss v. Ausschuss für Bauen und Liegenschaften 25.11.2021
Stellungnahme BLfD 18.02.2022