

BESCHLUSSVORLAGE DER VERWALTUNG NR.: 264/2014

Bezeichnung des Tagesordnungspunkts		
Neufassung der Gestaltungssatzung für den Altstadtbereich Satzungsbeschluss gem. § 10 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB)		
Datum 26.01.15	Geschäftszeichen StEB/Le/Sch	Beigef. Anlagen im einzelnen (mit Seitenzahl) 1 Gestaltungssatzung mit neuem Geltungsbereich, 6 Seiten 2 Synopse mit ehemaligem Geltungsbereich, 9 Seiten 3 Begründung zur Gestaltungssatzung, 4 Seiten
Federführender Fachbereich: Stadtentwicklungsbüro		Beteiligte Fachbereiche:
Beratungsgremien	Beratungstermine	Zuständigkeit
Ausschuss für Umwelt und Stadtentwicklung	10.02.2015	Vorberatung
Ausschuss für Umwelt und Stadtentwicklung	14.04.2015	Vorberatung
Hauptausschuss	16.04.2015	Vorberatung
Rat der Stadt Schwelm	23.04.2015	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

1. Aufgrund des § 10 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) in der Neufassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl.I. S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.Juni 2013 (BGBl. I. S.1548) m. W. 21. Juni 2013 sowie der §§ 7 und 41 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) vom 14. Juli 1994 (GV NW S. 666) in der zur Zeit gültigen Fassung beschließt der Rat der Stadt Schwelm die Änderung der „Satzung der Stadt Schwelm über besondere Anforderungen an die Baugestaltung, Gestaltungssatzung“ vom 22.03.1979, bestehend aus der Begründung, den einzelnen Festsetzungen und der Synopse mit Stand Januar 2015 als Satzung.
2. Die Begründung wird gebilligt
3. Die Verwaltung wird beauftragt, den Beschluss über die Satzung gemäß § 10 Abs. 3 BauGB ortsüblich bekannt zu machen. Dabei ist anzugeben, wo die Satzung mit der Begründung während der Dienststunden eingesehen werden und über den Inhalt Auskunft verlangt werden kann. Mit der ortsüblichen Bekanntmachung tritt die Satzung in Kraft.

Sachverhalt:

**Ziele und Rechtsgrundlagen für Gestaltungssatzungen
Allgemeine Ziele für Gestaltungssatzungen**

Ziel einer Gestaltungssatzung für bereits bebaute Gebiete ist es, vorhandene Gestaltqualitäten eines besonders geprägten Stadtraumes (z.B. historisches Stadtzentrum) zu erhalten und notwendige bauliche Veränderungen so zu steuern, dass die gestalterische Qualität des Gesamtensembles erhalten oder sogar gesteigert werden kann. Der ständige Veränderungsprozess, dem eine lebendige Stadt unterliegt, kann durch Gestaltungsfestlegungen so gelenkt werden, dass Identität und Schönheit nicht dabei verloren gehen.

Wenngleich jede Gestaltungssatzung für die jeweilige Stadt bzw. den jeweiligen Geltungsbereich individuelle Regelungen trifft, sind es immer wieder die gleichen oder ähnliche städtebaulichen und architektonischen Elemente, die die Gestaltqualität einer Stadt prägen:

- Raumkanten und Parzellenstruktur
- Trauf- und Firsthöhen
- Dächer (Form, Gliederung, Farbe, Material der Deckung)
- Fassadengliederung (Öffnungsrhythmus, stehende oder liegende Fensterformate, Sonnenschutzelemente, Fensterrahmen oder Schmuckelemente)
- Fassadenmaterialien und -farben
- Werbeanlagen (Größe, Anbringungsorte, Materialien, Farben)

Ziel der Gestaltungssatzung sollte insofern sein, insbesondere zu den genannten städtebaulichen und architektonischen Elementen Regelungen zu treffen. Dabei ist auf die in dem jeweiligen Stadtbereich vorhandene qualitätvolle überlieferte Architektur Bezug zu nehmen. So werden die bestehenden architektonischen Qualitäten gestärkt, und neue Bebauung nimmt Rücksicht auf den Bestand, ohne ihn kopieren zu müssen. Ziel der Gestaltungssatzung ist es ebenso, neue Architektur in guter Qualität zu ermöglichen und nicht zu historisierender „Nachahmung“ der alten Häuser zu führen.

Insofern sollten die Regelungen nicht zu eng sein (beispielsweise sollte kein vermasstes Fassadenraster vorgegeben werden), andererseits aber die Anforderungen an die wesentlichen Elemente genau und klar formuliert werden. Damit wird auch einer falschen Uniformität vorgebeugt.

Ein weiteres Ziel der Gestaltungssatzung ist es, das Thema Stadtgestaltung/Qualität der gebauten Umwelt und des öffentlichen Raumes stärker in das Bewusstsein der Bürger zu rücken. Dabei muss deutlich werden, dass alle handelnden Personen – Bauherren, Entwurfsverfasser, Stadtplaner, Denkmalpfleger und Politiker – für die Qualität ihrer Stadt selbst die Verantwortung tragen. Häufig agieren jedoch in einer Stadt auch Bauherren, Investoren und Planer, die keine persönliche Bindung an den Ort haben. Deshalb ist es nicht einfach, diese Verantwortung allen am Bau Beteiligten nahe zu bringen. Die Gestaltungssatzung ist in diesem Prozess ein Instrument, das den Konsens über die angestrebte Qualität vor Ort verdeutlicht und für alle Beteiligten gleiches Recht für die gestalterischen Mindestanforderungen setzt: für Ortsansässige und von außen Kommende gleichermaßen.

Rechtsgrundlagen

Baugestaltungssatzungen unterfallen dem Verunstaltungsrecht im weitesten Sinne. Regelungen, die sich mit Verunstaltungen im Baurecht befassen, verfolgen zwei Ziele: Zum einen die Abwehr von Verunstaltungen, zum anderen die Änderung von

Bestehendem im Sinne einer bauästhetischen Verbesserung. Zum einen geht es also um den reaktiven bzw. abwehrenden Verunstaltungsschutz. Die Errichtung bauästhetisch entstellender Gebäude soll unterbunden, später drohenden nachteiligen Änderungen vorgebeugt werden (Klein, „Kommunale Baugestaltungssatzungen“, 1992, Kohlhammer Verlag, S. 43). Im Gegensatz hierzu sind Maßnahmen, die auf eine Verbesserung des Bestehenden hinauslaufen, als aktiver bzw. innovativer Verunstaltungsschutz zu bezeichnen, der über das bloße Verunstaltungsverbot hinaus positiv-gestalterische Gebote an die Bauherrn bzw. Eigentümer richtet. Für die gestaltungsrelevanten Ziele, die über einen rein reaktiv-abwehrenden Verunstaltungsschutz hinausgehen, bietet insbesondere eine Gestaltungssatzung das geeignete Rechtsinstrument. Die Rechtsprechung spricht hier von einer positiven Baupflege, die von den Städten und Gemeinden betrieben werden kann. Mit dieser positiven Gestaltungspflege wird ein öffentlicher Zweck verfolgt, der dem Aufgabenbereich der Planung der Gemeinde zugeordnet wird.

Die Planungsaufgabe setzt zum Ausgleich der widerstreitenden Interessen eine planerische Abwägung voraus. Hierzu hat das OVG NW in seiner Entscheidung vom 30.06.1983 (- 11 A 329/82 - StGR 1984, 291 ff.) Folgendes wörtlich ausgeführt:

„Die Satzung ... soll die baugestalterischen Absichten der Gemeinde durchführen, indem sie einschränkende Regelungen postuliert. Das setzt – nach der Entwicklung entsprechender Absichten – einen Ausgleich der widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen voraus, der wegen der möglichen Unvereinbarkeit nicht allein im Wege eines objektiv angemessenen Kompromisses, sondern nur durch eine – unvermeidlich subjektive – Gestaltung erfolgen kann, wie sie der Abwägung als Kernstück der Planung immanent ist. Schließlich gewährleistet die Interpretation als Planungsmaßnahme (mit Abwägung) die gebotene Sorgfalt bei den gemeindlichen Entscheidungsprozessen, weil dies die Bedeutung unterstreicht, die der Satzung als einer inhalts- und schrankenbestimmenden Regelung für das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) zukommt.“

Die Gestaltungssatzung der Stadt Schwelm

Der Rat der Stadt Schwelm hat in seiner Sitzung am 24.08.1978 die „Satzung der Stadt Schwelm über besondere Anforderungen an die Baugestaltung, Gestaltungssatzung“ beschlossen. Mit der öffentlichen Bekanntmachung wurde diese Satzung am 22.03.1979 rechtskräftig.

Erklärtes Ziel dieser Satzung, die dieser Vorlage als Anlage 1 beigelegt ist, war es, das äußere Erscheinungsbild der historisch gewachsenen Altstadt mit ihrem Stadtgrundriss, dem Straßen- und Platzgefüge, in den vorhandenen Abmessungen und Proportionen und den Baulinien, die Baudenkmäler und sonstigen erhaltenswerten oder bemerkenswerten Bauten zu erhalten bzw. wieder herzustellen. Der Geltungsbereich der Satzung wurde beschrieben, in zwei Schutzzonen eingeteilt und in einem Übersichtsplan kenntlich gemacht, der dieser Vorlage als Anlage 2 beigelegt ist.

Mit der Verabschiedung der Satzung im Jahre 1979 wurde einerseits eine relativ allgemein gehaltene Zielsetzung verabschiedet, andererseits jedoch teilweise sehr detaillierte Gebote und Verbote festgelegt.

Im Jahre 2013 wurde die Gestaltungssatzung für den Schwelmer Altstadtbereich durch unterschiedliche Fragestellungen im Zusammenhang mit geplanten Maßnahmen in der Altstadt stark diskutiert. In der Hauptsache handelte es sich bei

den geplanten Maßnahmen um Balkone, die in der Altstadt errichtet werden sollten. Teilweise wurden die Bestrebungen zur Errichtung der Balkone durch die Verwaltung verwehrt, teilweise konnten die Bestrebungen nur unter der Gewährung von Befreiungen realisiert werden.

Neben diesen Erfahrungen, die geplanten Balkone betreffend, aus dem Jahre 2013 wuchs in der Bauverwaltung das Bewusstsein, dass verschiedene Bestimmungen der Satzung nicht mehr mit Entwicklungen in Einklang zu bringen sind, die in städtebaulicher Sicht oder in denkmalrechtlicher Sicht stattgefunden haben. Nach 35 Jahren Gültigkeit der Satzung ist es somit an der Zeit diese Satzung auf ihre Nachhaltigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu novellieren.

Dabei sind auch vor dem Hintergrund der vorgenannten allgemeinen Ziele für Gestaltungssatzungen grundsätzliche Aspekte zu beleuchten und zu untersuchen, denen die fortgeschriebene Satzung für die Zukunft gerecht werden muss. Fragestellungen sind etwa:

- Handelt es sich bei der bestehenden Satzung um ein „konservierendes Instrument“? Ist mit diesem Instrument eine lebendige, zukunftsorientierte Stadtgestaltung realisierbar? Behindert eine relativ eng gefasste Materialvorschrift nicht Entwicklungen, die eher im Sinne einer vorausschauenden Stadtentwicklung sind?
- Sind zu eng gefasste Bestimmungen der bestehenden Satzung mit energetischen Anforderungen kompatibel? Kann vor dem Hintergrund der allgemein gewachsenen ökologischen Sensibilität das Verbot photothermischer oder photovoltaischer Anlagen im Altstadtbereich Bestand haben? Muss die Errichtung von Wärmedämmmaßnahmen nicht durch geeignete Bestimmungen in der Satzung ermöglicht werden?
- Sind die Bestimmungen der Satzung für die Nutzer der Gebäude verhältnismäßig? Kann etwa aus Gründen des Denkmalschutzes und des Erscheinungsbildes die Errichtung eines Balkons verwehrt werden? Ist nicht auch der Belang, Wohnraum durch zeitgemäße Attribute (Balkone) vermietbar zu gestalten, durchaus gleichwertig gegenüber den Belangen des Denkmalschutzes? (Siehe auch Hinweis auf Art. 14 GG)

Das Stadtentwicklungsbüro hat mit dem FB 5.2 (Untere Denkmalbehörde) mit der Neufassung einer Gestaltungssatzung für einen definierten Geltungsbereich begonnen. Dieser Geltungsbereich, der sich nicht mehr in zwei Schutzzonen untergliedert ist im Grundsatz auch von der Zielsetzung der derzeit gültigen Gestaltungssatzung aus dem Jahre 1979 abgeleitet. Insofern wird mit dem Geltungsbereich und dem Schutzziel im Grundsatz der Denkmalaspekt in der Satzung gefördert.

Aus der Beantwortung der o.g. grundsätzlichen Fragestellungen haben sich in den einzelnen Paragraphen Änderungen ergeben, die nachfolgend im Einzelnen erläutert werden. Diese Erläuterungen werden als Begründung zur Gestaltungssatzung übernommen.

Im Wesentlichen sind folgende Änderungen vorgenommen worden:
(Die Nummerierung bezieht sich auf die Neufassung der Satzung)

Begründung:

- **zu § 1 - Präambel bzw. Zielsetzung:** Der § 1 der Satzung ist im Grundsatz identisch. Auf die Berücksichtigung der „bemerkenswerten“ Gebäude wurde verzichtet, da diese Bezeichnung für Gebäude im denkmalrechtlichen Zusammenhang nicht ausreichend präzise definiert ist.
- **zu § 2 – Örtlicher Geltungsbereich:** Der räumliche Geltungsbereich der Gestaltungssatzung wurde verkleinert. Maßgeblich für diese Entscheidung war die bauliche Entwicklung, die in den entfallenen Bereichen an einigen Gebäuden seit dem Jahre 1979 (Inkrafttreten der alten Satzung) stattgefunden hat. Die Gebäude Obermauerstraße Nr. 3, 7, 9, 11 und 15, die komplette Untermauerstraße und die Casinostraße sowie die Gebäude der Hauptstraße, östlich der Lohmannsgasse, unterliegen, aufgrund ihrer Bauweise und deren Ausprägung, nicht mehr den Anforderungen der Gestaltungssatzung.
In der neu zu beschließenden Gestaltungssatzung sind Hauptsichtachsen entlang der Südstraße, Kirchstraße, Kölner Straße, am Kirchplatz sowie am Altmarkt definiert. Diese Hauptsichtachsen formulieren und definieren besondere Schutzanforderungen bei einzelnen Schutzaspekten. Die Unterscheidung von Schutzzonen in der Gestaltungssatzung 1979 wird durch diese Regelungen ersetzt.
- **zu § 3 – Sachlicher Geltungsbereich:** Der erste Abschnitt ist identisch (lediglich der Zusatz „bemerkenswerte Einzelbauten“ ist aus bereits genannten Gründen entfallen). Der zweite Abschnitt der Satzung von 1979, die nach Landesbauordnung nicht genehmigungspflichtigen Werbeanlagen betreffend, entfällt, um nicht mit den Regelungen der Landesbauordnung in Konflikt zu geraten
- **zu § 4 – Allgemeine Anforderungen an die Gestaltung:** Die Allgemeinen Anforderungen sind nun allgemeiner gestaltet und beziehen sich auf die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst, sowie auf den Einklang mit dem Straßen-, Orts- und Landschaftsbild. Materialien, Formen etc. sind nicht mehr Bestandteil der Regelung. So ist gewährleistet, dass im Einzelfall eine flexiblere und der heutigen Zeit besser angepasste Beurteilung von Anträgen möglich ist. Maßgeblich für diese angestrebte Entwicklung sind Erfahrungen, die die Verwaltung (Bauaufsicht und Stadtplanung) im Laufe der Jahrzehnte mit der alten Satzung gemacht haben. Mit allgemeiner definierten Anforderungen an die Gestaltung hofft die Verwaltung wie gesagt flexibler und angemessener im Hinblick auf andere Belange der Stadtplanung entscheidungsfähig zu sein.
Die Regelungen, das Abstellen von Abfallbehältern und die Anbringung von Antennen betreffend, sind ersatzlos gestrichen, da sie heutzutage nicht mehr zeitgemäß sind
- **zu den §§ 5 – Fassadengestaltung und § 6 – Markisen, Vordächer, Kragplatten und Rollläden bzw. § 5 und § 6 - Besondere Anforderungen für die Altstadt (Schutzzone 1 und 2):**
Die seit dem Jahre 1979 existierende Gestaltungssatzung für den Schwelmer Altstadtbereich setzt in § 5 (Schutzzone 1) und § 6 (Schutzzone 2) unter dem Leitgedanken „Besondere Anforderungen für die Altstadt“ eine Vielzahl von

Bauteilen, Baumaterialien, Formaten, Farben, Strukturen etc. fest. Bei diesen festgesetzten Elementen handelt es sich jedoch nicht um „Gestaltungsmittel“ in der positiv gemeinten Absicht einer Gestaltungssatzung. Es sind vielmehr ausführende Elemente, die eine vorher festgelegte Gestaltung zur Ausführung bringen. Kurz gesagt, hat dieses mit „Gestaltung“ nichts gemein.

Eine solche Art der Festsetzung innerhalb einer Gestaltungssatzung geht von einem eher „konservierenden Ansatz“ bei der Behandlung der Thematik aus. Für das Jahr 1979, als diese Satzung in Kraft trat, war dieser eher konservative, historisierende Ansatz nur zu erklärlich. Die Erfahrungen der Abteilungen Bauaufsicht und Stadtplanung im Laufe der Anwendung der Satzung haben jedoch gezeigt, dass dieser Ansatz nicht umsetzbar und auch nicht zielführend ist.

Aus diesem Grunde wurden die sog. „besonderen Anforderungen für die Altstadt“ gestrichen. Stattdessen wurden unter § 5 „Fasadengestaltung“ und unter § 6 „Markisen, Vordächer, Kragplatten, Rollläden“ relativ allgemeine Festsetzungen getroffen. Mit den §§ 5 und 6 und den hier geregelten Inhalten wird das für die Allgemeinheit erlebbare Erscheinungsbild in ausreichendem Maße und im Sinne der Zielsetzung der Satzung reglementiert.

Außerdem ist gewährleistet, dass im Einzelfall eine flexiblere und eine den Anforderungen der heutigen Zeit besser angepasste Beurteilung von Anträgen möglich ist. Die Unterscheidung der Schutzzonen entfällt auch hier.

- **zu § 7 – Außenanlagen:** Diese Gestaltungsregelung der Außenanlagen ist neu in die Satzung aufgenommen worden. Dieser Paragraph ist auch eher allgemein gehalten und zielt deutlich auf die Beratung der Antragsteller ab. § 7 der alten Satzung ist Inhalt der §§ 5 und 6 der neuen Satzung und entfällt daher.
- **zu § 8 – Werbeanlagen:** Die Festsetzungen der Werbeanlagen ist auf Grund der erfolgten technischen Entwicklung auf den heutigen Stand gebracht worden.
- **zu § 9 – Solaranlagen:** Der § 9 der alten Satzung ist bereits im Vorfeld aufgehoben worden. Der neue § 9 regelt die Anbringung von Solaranlagen. Diese wurden seinerzeit unter anderem in den §§ 5 und 6 behandelt. Da die Weiterentwicklung der Solaranlagen im Laufe der Zeit erheblich fortgeschritten ist, wird es erforderlich diese in einem konkreten Paragraphen fest zu schreiben. Vom Grundsatz her fördert der § 9 die Errichtung der Solaranlagen. Die im Paragraphen genannten Ausschlussstatbestände befassen sich nur mit solchen, die bereits in der Landesbauordnung widersprechen.
- **zu § 10 – Abweichungen** Dieser Aspekt ist neu aufgenommen worden. Im Sinne der Praktikabilität der Satzung für die genehmigende Behörde und für die Antragstellenden ist dieser Paragraph unerlässlich.
- **zu § 11 - Ausnahmen und Befreiungen (vormals § 12):** Hier wurde lediglich die Gesetzesgrundlage aktualisiert.
- **zu § 12 - Beteiligung des Westfälischen Amtes für Denkmalpflege (vormals § 10):** Hier wurde lediglich die Gesetzesgrundlage aktualisiert.

- **zu § 13 – Genehmigung nach dieser Gestaltungssatzung:** Dieser Punkt ist neu hinzugefügt worden und regelt die grundsätzliche Beantragung jeglicher Absicht von Veränderungen der Grundzüge des äußeren Erscheinungsbildes der Gebäude innerhalb des Geltungsbereiches der Gestaltungssatzung. Das Postulat dieses Paragraphen, dass jede äußere Veränderung eines Gebäudes im Geltungsbereich eines Antrags und einer Genehmigung bedarf, scheint zunächst recht weitgehend und arbeitsintensiv für die Bauverwaltung. Die Regelung wurde jedoch bewusst eingeführt, um bei geplanten Veränderungen im Geltungsbereich der Satzung mit den Agierenden in jedem Falle in einen Dialog zu kommen. Die in den meisten Fällen vorliegende Unerheblichkeit bzw. Unbedenklichkeit wird in der Regel kurzfristig festzustellen sein. Zudem verursacht dieses Vorgehen für die betroffenen Bürger keine Kosten.
- **zu § 14 – Ordnungswidrigkeiten (vormals § 13):** Hier wurde lediglich die Gesetzesgrundlage aktualisiert.
- **Zu § 15 – Inkrafttreten (vormals § 14):** Hier sind keine Änderungen vorgenommen worden.
- **Der § 11 – Beirat für Gestaltungsfragen:** Wurde ersatzlos gestrichen, da dieser Beirat faktisch durch die Beschlussfassung im Ausschuss für Stadtplanung und Umwelt (AUS) bei Problemfällen ersetzt wurde.

Zusammenfassung

Es ist mehrfach darauf hingewiesen worden, dass die hier vorliegende Neufassung der Gestaltungssatzung den seit 1979 bestehenden Regelungscharakter in seiner Stringenz zurücknehmen soll. Die dann weniger weit gehenden Regelungen bieten allen Beteiligten die Möglichkeit, im erforderlichen Diskussions- und Entscheidungsprozess eher zu einem Konsens zu gelangen. In den Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen wurde mehrfach hervorgehoben, dass der Bauverwaltung als einem der handelnden Akteure im Planungsprozess eine stärker beratenden Rolle zugeordnet wird. Dieses würde zunächst den Anschein eines Mehraufwandes vermuten lassen. Letztlich vertritt die Verwaltung aber die Auffassung, dass der relative Mehraufwand für die Beratung der Angelegenheiten in der Planungsphase im nachhinein kompensiert wird hiermit ist gemeint, dass die zusätzlich investierte Beratung unter Umständen langwierige Rechtsstreitigkeiten vermeidet, deren Betreuung sich um ein Vielfaches aufwändiger gestalten können.

Weiteres Verfahren

Der Gesetzgeber hat den Kommunen die Entscheidung überlassen, bei der Erarbeitung von Gestaltungssatzungen Öffentlichkeitsbeteiligungen und Behördenbeteiligungen durchzuführen. Vorgeschrieben sind diese Beteiligungen nicht. Die vorgeschlagene Neufassung der Schwelmer Gestaltungssatzung geht in ihren Einzelheiten weniger weit als die Urfassung aus dem Jahre 1979. Unter anderem waren auch die Gesichtspunkte des Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG hierfür ursächlich. Wenn also die durch die Neufassung der Satzung bestimmten Regelungen, wie auch der räumliche Geltungsbereich zurückgenommen wurden, sind die Belange der Öffentlichkeit weniger betroffen.

Aus diesen Gründen hat sich die Verwaltung entschieden, für die Neufassung der Satzung der Stadt Schwelm über besondere Anforderungen an die Baugestaltung, Gestaltungssatzung, keine Beteiligung der Öffentlichkeit und keine Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange durchzuführen.

Somit kann durch den Rat der Stadt Schwelm der Satzungsbeschluss gem. § 10 Abs. 1 BauGB direkt erfolgen.

Der Entwurf zur Novellierung der Gestaltungssatzung mit dem Geltungsbereich ist dieser Vorlage als Anlage 1, die Synopse mit der Darstellung des ehemaligen Geltungsbereiches als Anlage 2 und die Kurzbegründung als Anlage 3 beigefügt.

Der Bürgermeister
gez. Stobbe