

INFORMATIONSVORLAGE

Dezernat / Amt	Verantwortlich	Tel.Nr.	Datum
V / Stadtplanungsamt	Herr Jerusalem	4100	23.04.2025

Betreff:

**Evaluation der Städtebaulichen Erhaltungssatzung Waldsee und Sachstand zur Gestaltungssatzung Waldsee
(Interfraktioneller Antrag nach § 34 Gemeindeordnung vom 20.12.2024)**

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Öff.	N.Ö.	Empfehlung	Beschluss
1. BaUStA	30.04.2025		X		
2. GR	06.05.2025	X			

Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO): nein

Abstimmung mit städtischen Gesellschaften: nein

Ergebnis:

Der Gemeinderat nimmt die Erfahrungen und Aktivitäten der Bauverwaltung zur Anwendung der Städtebaulichen Erhaltungssatzung Waldsee sowie den Sachstand zur Gestaltungssatzung Waldsee gemäß Drucksache G-25/044 zur Kenntnis.

Anlagen:

1. Geltungsbereich der städtebaulichen Erhaltungssatzung Waldsee
2. Interfraktioneller Antrag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Eine Stadt für alle, SPD, CDU, FR4U, FDP/BfF, Freie Wähler, Kultur/Inklusion vom 20.12.2024

1. Ausgangslage

Die Einwohnerzahl der Stadt Freiburg wächst stetig. Verbunden ist dies mit einer regen Bautätigkeit. Neuen Wohnraum zu schaffen ist aus städtischer Sicht ein prioritäres Ziel. Was dabei jedoch nicht verloren gehen darf, ist das Stadtbild Freiburgs, das Identität schafft. Ein starkes Bevölkerungswachstum steht hierzu nicht im Widerspruch – im Gegenteil: gerade eine Stadt, die wächst, muss ihre Identität wahren und ihre Wurzeln stärken.

Die bauliche Identität spielt dabei eine sehr große Rolle – sowohl einzelne Gebäude als auch die Gesamtwirkung des Stadtbilds. Das Stadtbild von Freiburg wird geprägt von gut erhaltenen historischen Gebäuden und Stadtquartieren, die in ihrer städtebaulichen und gestalterischen Qualität einzigartig sind. Sie sind ein Alleinstellungsmerkmal Freiburgs und tragen zum Image einer schönen und lebenswerten Stadt bei – sowohl bei Bürger*innen und Besucher*innen als auch bei der Wirtschaft. Für Freiburg sind sie ein wichtiger Standortvorteil in der Konkurrenz der Städte.

Dieses einzigartige Stadtbild ist jedoch in Gefahr: der hohe Baudruck und die ökonomischen Verwertungsinteressen von Grundstücken sorgen für eine bauliche Überformung der qualitätvollen städtebaulichen und gestalterischen Strukturen.

Am 15.11.2017 erfolgte in diesem Kontext ein gemeinsamer Antrag aller im damaligen Gemeinderat Freiburgs vertretenen Fraktionen zur Prüfung der Erforderlichkeit von Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen im Stadtgebiet.

Diese Prüfung durch die Bauverwaltung ergab mehrere Potentialgebiete für Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen im Stadtgebiet Freiburgs, deren baukulturelles Erbe einen großen identitätsstiftenden Wert für die Stadt Freiburg hat (Drucksache G-18/131). Ein großer Teil des Stadtteils Waldsee war eines der Gebiete, in dem in der Folge dessen eine städtebauliche Erhaltungssatzung aufgestellt wurde (Drucksache G-19/227).

2. Städtebauliche Erhaltungssatzung "Waldsee"

Der Stadtteil Waldsee gehört aufgrund seiner starken städtebaulichen Wirkung und der durchgängig hochwertigen Grünstruktur auf privaten Grundstücksflächen zu einem der beliebtesten Stadtteile. Bis heute ist der Charakter des Gebiets weitgehend erhalten geblieben und trägt neben den gut erhaltenen historischen Gebäuden und Stadtquartieren im gesamten Stadtgebiet zu einem Alleinstellungsmerkmal der Stadt Freiburg bei.

Trotz des gut erhaltenen Ortsbildes stehen die meisten Gebäude nicht unter Denkmalschutz. Das Gebiet befindet sich größtenteils im unbeplanten Innenbereich, weshalb sich die Zulässigkeit von Bauvorhaben nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) richtet. Wesentlicher Beurteilungsrahmen nach § 34 BauGB ist es, ob sich das Vorhaben in die Eigenart der Umgebung einfügt. Dabei sind insbesondere die Art der Nutzung (z. B. allgemeines Wohngebiet) und das Maß der Nutzung (Kubatur des Gebäudes, überbaubare Fläche, First- und Traufhöhe) zu beurteilen. Die städtebaulich prägende Stellung der Gebäude sowie die einzigartige kleinteilige Dachlandschaft werden mit der alleinigen Anwendung des § 34 BauGB nicht ausreichend geschützt, weshalb die Anwendung der städtebaulichen Erhaltungssatzung zum Erhalt des Gebiets erforderlich ist. Auf Grundlage der städtebaulichen Erhaltungssatzung bedürfen die Errichtung, der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zusätzlich einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung.

Das Ziel der städtebaulichen Erhaltungssatzung des Erhalts der Freiraumstruktur – insbesondere in der Vorgartenzone – wird zudem durch den geltenden Baufluchtenplan Plan_09 (Littenweiler) unterstützt.

3. Evaluation städtebauliche Erhaltungssatzung "Waldsee"

Mit interfraktionellem Antrag vom 20.12.2024 (Anlage 2) haben die Fraktionen Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Eine Stadt für alle, SPD, CDU, FR4U, FDP/BfF, Freie Wähler sowie Kultur/Inklusion beantragt, über die Erfahrungen in der Anwendung der städtebaulichen Erhaltungssatzung Waldsee und den anfallenden Aufwand für Bauherren und Bauverwaltung sowie zu Zielkonflikten mit dem Klimaschutz und der Schaffung zusätzlichem Wohnraums zu berichten.

Die erhaltungsrechtliche Genehmigungspflichtigkeit von Vorhaben bedarf eines höheren Beratungsaufwands, da diese teilweise bauordnungsrechtlich verfahrensfrei sind. Gleichzeitig können konkrete bauliche Maßnahmen neben einer Zulässigkeit nach § 34 BauGB und dem bestehenden Baufluchtenplan stärker gesteuert werden. Insbesondere die straßenseitige Gebäudeseite und die seitlichen Gebäudeseiten haben eine besondere, städtebauliche Bedeutung und rücken daher in den Fokus der städtebaulichen Erhaltungssatzung.

Daher ist es durchaus verständlich, dass der Informationsaufwand und das zusätzliche Genehmigungserfordernis insbesondere durch die Bewohner*innen und Eigentümer*innen in Waldsee kritisch gesehen werden. Dennoch war und ist es der Bauverwaltung schon seit Inkrafttreten der städtebaulichen Erhaltungssatzung ein Anliegen, das Antragsverfahren für die Bauenden zu optimieren und eine frühzeitige und umfangreiche Beratung zu gewährleisten.

Zuletzt hat die Bauverwaltung zur besseren Transparenz ergänzende Gestaltungsprinzipien erarbeitet, die nicht nur für eine mögliche Gestaltungssatzung herangezogen werden können, sondern auch den Eigentümer*innen und Bauwilligen als umfangreiche Planungs- und Orientierungsstütze dienen sollen. Diese beinhalten eine reich illustrierte

Begründung, welche durch Bauende herangezogen werden kann und Informationen zur Genehmigungsfähigkeit vermittelt.

Bislang hat die Bauverwaltung zur Unterstützung der Bauenden Beratungsgespräche zur städtebaulichen Erhaltungssatzung angeboten, die von Eigentümer*innen und Architekt*innen gerne angenommen werden.

Bei den baurechtlich verfahrensfreien Vorhaben wird ein separates Verfahren auf Erteilung einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung durchgeführt, welches beim Baurechtsamt angesiedelt ist. Seit Inkrafttreten der Satzung wurden 26 isolierte erhaltungsrechtliche Anfragen registriert. Darunter fallen generell die Anträge auf Erteilung einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung, sowie die Überprüfung einer möglichen erhaltungsrechtlichen Verfahrensfreiheit.

So wurde bei den erhaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren in sieben Fällen eine Genehmigung erteilt, zwei Anträge wurden aus erhaltungsrechtlicher Sicht abgelehnt. Für vier Vorhaben konnte sowohl eine baurechtliche als auch erhaltungsrechtliche Verfahrensfreiheit festgestellt werden.

13 weitere Verfahren wurden gemeinsam mit den Eigentümer*innen und/oder Architekt*innen oder Kaufinteressenten beraten und Lösungsvorschläge ermittelt. Bei diesen Verfahren wurden bislang keine Anträge gestellt.

Seit in Kraft treten der städtebauliche Erhaltungssatzung, gab es im Geltungsbereich der städtebaulichen Erhaltungssatzung Waldsee zusätzlich 47 Bauanträge mit erhaltungsrechtlichen Tatbeständen. Die meisten dieser Bauanträge konnten aufgrund von im Vorfeld geführten Beratungsgesprächen ohne größeren Aufwand genehmigt werden.

Beratungsgespräche wurden frühzeitig aktiv vom Stadtplanungsamt angeboten, wenn beispielsweise quartiersuntypische Dachaufbauten wie überdimensionierte zweigeschossige Gauben, quartiersuntypische Dachformen, überdimensionierte Anbauten, die gegenüber dem Hauptgebäude zu groß waren, oder eine hohe Versiegelung und Bebauung der Vorgärten mit Garagen oder sonstigen Nebenanlagen eingereicht wurden. Die eingereichten Planungen wurden in den Beratungsgesprächen gemeinsam erörtert und durch im Gespräch entwickelte Lösungsvorschläge quartiersverträglich angepasst und konnten folglich genehmigt werden.

Bei den Baumaßnahmen handelt es sich in der Regel um die Sanierung des Bestandes oder die Vergrößerung einzelner Wohneinheiten durch Anbauten oder Dachaufbauten. Zusätzliche Wohneinheiten wurden aufgrund der Gebäudetypologie kaum geschaffen.

Bei einzelnen Bürger*innen von Waldsee ist das Bewusstsein für dieses besondere Quartier und die damit verbundene bauliche Identität Waldsees durch die städtebauliche Erhaltungssatzung seither stärker gewachsen. Dies zeigt sich dadurch, dass der Großteil der Bauanfragen und Bauanträge, das Erscheinungsbild der straßenzugewandten Gebäudeseite inzwischen sehr sensibel behandelt. Zudem gibt es Rückmeldungen aus der

Bürgerschaft mit dem expliziten Wunsch neben dem Dach, der Kubatur und den Freiflächen auch die ortsbildtypische Materialität und Farbigkeit zu erhalten.

Kritisch wurden von Seiten der Bürger*innen Abbruchvorhaben mit Neubau gesehen. Die städtebauliche Erhaltungssatzung lässt allerdings auch Neubauten zu, sofern die städtebaulichen Erhaltungsziele durch einen Neubau gleichwertig oder sogar verbessert umgesetzt werden. Ein gelungenes Beispiel, mit einer positiven Resonanz aus der Öffentlichkeit, war ein Vorhaben in der Hansjakobstraße, weil sich das Neubauvorhaben mit seiner Kubatur, seiner Dachform und der Fassade gut in das Ensemble einfügt.

Die städtebauliche Erhaltungssatzung Waldsee wirkt damit positiv gegen eine Überformung des erhaltenswerten Ortsbildes, steuert aber auch die bauliche Entwicklung stärker als über § 34 BauGB. Sie sichert das städtebauliche Erscheinungsbild des Quartiers, welches stark zur Identität Freiburgs beiträgt. Damit erfüllt sie den Grundsatzbeschluss des Gemeinderats aus 2018.

Im Stadtplanungsamt liegt der Aufwand für die Beratungsleistungen nach der städtebaulichen Erhaltungssatzung bei etwa 15 %, beim Baurechtsamt bei etwa 10 % einer Vollzeitstelle.

4. Photovoltaik-Anlagen und Klimaschutzmaßnahmen im Geltungsbereich der städtebaulichen Erhaltungssatzung Waldsee

Die Errichtung von Photovoltaik-Anlagen ist sowohl auf der Gartenseite als auch zur Straßenseite hin möglich. Auf der nicht einsehbaren Gartenseite ist die Errichtung genehmigungsfrei, während sie auf der Straßenseite – im Gegensatz zu vor Erlass der städtebaulichen Erhaltungssatzung – einer erhaltungsrechtlichen Genehmigung bedarf.

Im Rahmen der Beratungen wurden von Seiten der Bauverwaltung Vorschläge aufgezeigt, wie Photovoltaik-Anlagen gestaltet werden können, damit sie mit dem straßenseitigen Gesamterscheinungsbild harmonisieren und sich in die geschützte Dachstruktur von Waldsee einfügen. Das heißt, nicht nur auf der Gartenseite, auch auf der prägenden straßenseitigen Dachfläche sind Photovoltaik-Anlagen grundsätzlich möglich, allerdings muss sich die Art der Gestaltung satzungsgemäß einfügen. Hierbei spielen insbesondere die Abstände zu den Dachrändern, der Neigungswinkel der PV-Module sowie nicht glänzende Ränder und Leiterfäden der PV-Module eine Rolle. Weitere Aspekte wie Farbe oder Anordnung der Module werden in den Beratungsgesprächen als Empfehlung mitgegeben.

Seit Inkrafttreten der städtebaulichen Erhaltungssatzung Waldsee gab es acht Beratungsgespräche bei der Bauverwaltung zur Frage der Gestaltung von Photovoltaik-Anlagen. In fünf Fällen wurde die erhaltungsrechtliche Genehmigung erteilt, ein Antrag wurde zurückgezogen und zwei weitere Fälle sind noch im Verfahren bzw. werden ggf. nicht weiterverfolgt.

Insgesamt ist das Einfügen der Photovoltaik-Anlagen in das Erscheinungsbild der Gebäude ein kleines, aber wichtiges Detail im Rahmen der Beratungsgespräche. Im Moment fehlt aber noch eine öffentlich einsehbare Handreichung zu der Gestaltung der PV-Anlagen, die mit einer Gestaltungssatzung gegeben wäre. Der Schwerpunkt der Beratungsgespräche liegt jedoch ganz eindeutig beim Thema Wohnraumerweiterung und -sanierung, was im Satzungsgebiet grundsätzlich möglich ist und seitens der Bauverwaltung in den Beratungsgesprächen wohlwollend unterstützt wird.

Weitere Klimaschutzmaßnahmen, die bei Umbauten oder Sanierungen anfallen, sind nicht von der städtebaulichen Erhaltungssatzung tangiert und benötigen dementsprechend auch keine erhaltungsrechtliche Genehmigung. Darunter fallen Maßnahmen wie die Wärmedämmung des Daches oder der Außenwände, der Austausch von Fenstern und Außentüren oder die Umstellung der Heizungsanlage auf erneuerbare Energien. Auch die Aufstellung von Wärmepumpen ist genehmigungsfrei und wird nicht von der städtebaulichen Erhaltungssatzung erfasst.

Das städtebauliche Erhaltungsziel der Freiraumstruktur sorgt für den Erhalt von grünen Gärten und Vorgärten. Der Erhalt von grünen Freiflächen wirkt sich positiv auf das Stadtklima aus.

5. Gestaltungssatzung

Bereits während der Erarbeitung der städtebaulichen Erhaltungssatzung wurde bemängelt, dass die Regelungen nur unzureichend ausdifferenziert sind und nur überschlägige Orientierung bieten. Deshalb wurde bereits 2019 mit dem Offenlagebeschluss zur städtebaulichen Erhaltungssatzung auch ein Aufstellungsbeschluss für eine Gestaltungssatzung für den gleichen Geltungsbereich vom Gemeinderat beschlossen.

Nachdem nun mehrere Jahre Erfahrungen aus den Beratungen vorliegen, zeigt sich die Notwendigkeit von differenzierteren Regelungen. Um konkreter und schneller im Verfahrensablauf zu werden, wäre – aus Sicht der Bauverwaltung – als nächster Schritt ein Offenlagebeschluss der Gestaltungssatzung Waldsee zielführend.

Die bestehende städtebauliche Erhaltungssatzung regelt die Kubatur und Bautypologie, Dachstruktur, Stellung der Gebäude und die Freiraumstruktur. Die Gestaltungssatzung kann ergänzend, orientiert am historischen, ortbildprägenden Bestand, Vorgaben zur Gestaltung von verschiedenen Bauteilen machen, womit das Ortsbild gesamthafter vor Überformung geschützt werden kann. Hierzu gehören die Dachgestaltung (beispielsweise Farbgebung und Eindeckung), Fassadengestaltung (beispielsweise Fensterläden und Fassadengliederung), Freiraumgestaltung (beispielsweise bauliche und pflanzliche Einfriedungen der Vorgärten) und die Materialität und Farbigkeit der jeweiligen Bauteile.

Die Begründung zur Gestaltungssatzung wäre wie ein Handbuch aufgebaut, das die wesentlichen Gestaltungselemente zusammenfasst und die Gestaltung im Rahmen einer Sanierung oder eines Neubaus für die Bauenden gut nachvollziehbar darstellt und damit für mehr Klarheit bei den Antragsstellenden sorgt.

6. Weiteres Vorgehen

Die Bauverwaltung hält die städtebauliche Erhaltungssatzung Waldsee sowie eine ergänzende Gestaltungssatzung für geeignete Instrumente, um die städtebauliche und ortsbildgerechte Entwicklung zu steuern.

Grundsätzlich sind, neben dem Status quo, folgende Vorgehensweisen möglich:

A) Erhalt der städtebaulichen Erhaltungssatzung + Ergänzende Gestaltungssatzung

Die städtebauliche Erhaltungssatzung bleibt in der bisherigen Form bestehen und damit alle erhaltungsrechtlichen Themen, für die zusätzliche Genehmigungen einzuholen sind. Zusätzlich wird die Bauverwaltung eine Gestaltungssatzung erarbeiten und im nächsten Schritt dem Gemeinderat zur Beschlussfassung (Offenlage) vorlegen. Dies entspricht der bisherigen Beschlusslage des Gemeinderats.

Die Vorteile dieser Variante bestehen darin, dass das Ziel, die städtebauliche Eigenart des Gebiets dauerhaft zu sichern, erreicht wird. Die ergänzende Gestaltungssatzung steuert über die Regelungen der Erhaltungssatzung hinaus ortsbildtypische Gestaltungselemente, sowie Material- und Farbgebung. Damit würde das Ortsbild von Waldsee insbesondere straßenseitig in seiner Erscheinung erhalten bleiben und eine Weiterentwicklung verbindlich geregelt werden.

Das über die Begründung zur Gestaltungssatzung enthaltene illustrierte Handbuch, dient den Bauenden zusätzlich als Informationsgrundlage für eine gute Gestaltung. Die Beratungstätigkeit der Bauverwaltung wird damit weiter vereinfacht, manche Fragen würden sich dadurch von vornherein erübrigen.

B) Aufhebung der städtebaulichen Erhaltungssatzung + Erstellen eines unverbindlichen Gestaltungshandbuchs

Die städtebauliche Erhaltungssatzung Waldsee wird aufgehoben. Die Bauverwaltung erarbeitet stattdessen ein unverbindliches Gestaltungshandbuch, das den Bauenden als Empfehlung dient. Das Gebiet würde demnach wieder nach § 34 BauGB i. V. m. dem Bauflichtenplan Plan_09 (Littenweiler) beurteilt werden.

Mit dem Gestaltungshandbuch wird eine Informationsgrundlage angeboten, die das Bewusstsein der Bevölkerung in Waldsee für die bauliche Identität des Stadtteils weiter sensibilisieren kann.

Diese Vorgehensweise birgt Risiken für das Ortsbild von Waldsee; es tritt wieder die Situation wie vor Inkrafttreten der städtebaulichen Erhaltungssatzung ein. Allerdings entfallen auch die zusätzlichen Genehmigungen und der damit verbundene Aufwand für die Bauverwaltung und die Bauherren.

Es hat sich gezeigt, dass in einem nach § 34 BauGB zu beurteilenden Gebiet Bauanträge und Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen die städtebauliche Identität des Stadtteils teilweise nicht berücksichtigen, da sie das auch nach dem Beurteilungsmaßstab des § 34 BauGB nicht müssen, und dem schützenswerten Stadtgebiet eine bauliche Überformung droht. Das im Entwurf erstellte Handbuch könnte hier helfen und Orientierung bieten, bliebe aber eine Empfehlung und keine rechtliche Vorgabe. Genau aus diesem Grund hat der Gemeinderat im Jahr 2019 die städtebauliche Erhaltungssatzung in Waldsee beschlossen.

C) Fazit

Mit Waldsee befindet sich in der Stadt Freiburg eine Siedlung, die baukulturell und bauhistorisch bedeutsam ist. Gleichzeitig soll sich auch dieser Stadtteil weiterentwickeln können und dies mit möglichst geringem Aufwand für Bauverwaltung und Bauherren.

Für die weitere Vorgehensweise gibt es aus Sicht der Bauverwaltung daher die zwei beschriebenen Möglichkeiten. Für die unter 6. B. genannte weitere Vorgehensweise wäre ein Gemeinderatsbeschluss mit gesonderter Beschlussvorlage notwendig.

Es ist vorgesehen, dass unabhängig von der weiter verfolgten Lösung nach weiteren fünf Jahren eine Evaluierung der Entwicklung des Gebiets Waldsee durchgeführt wird.

Für Rückfragen steht Herr Stoll, Stadtplanungsamt, Tel.: 0761/201-4121, zur Verfügung.