

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Ortsbeirat Stadtmitte**
zur Vorberatung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**
zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff:	Umgang mit Solaranlagen in der Altstadt
Bezug:	334/2018
Anlagen:	Anlage 1 Lageplan zu Beurteilungskategorien Solaranlagen in der Altstadt Anlage 2 Beispiele Solardachziegel

Beschlussantrag:

Die Beurteilung vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbarer Solaranlagen soll neben der denkmalrechtlichen Beurteilung nach drei Kategorien erfolgen. Diese sind in Anlage 1 räumlich dargestellt.

Dabei sollen

- a) bei den 14 wichtigsten Kulturdenkmälern der Altstadt in der Regel keine Solaranlagen zugelassen werden. (siehe 2.2.1)
- b) innerhalb der denkmalgeschützten Gesamtanlage Solaranlagen nur als Einzelfallentscheidung und in der Regel mit allerhöchstem Standard zugelassen werden. (siehe 2.2.2)
- c) in den gekennzeichneten Bereichen der Stadtbildsatzung außerhalb der Gesamtanlage gestalterisch sehr hohe Anforderungen an Solaranlagen gestellt werden (siehe 2.2.3)

Die Verwaltung wird die Ergebnisse kontinuierlich bewerten und nach zwei Jahren über ihre Erfahrungen und die Marktentwicklung berichten.

Finanzielle Auswirkungen

keine

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Die Anfragen zu Solaranlagen im Bereich der Altstadt haben im Jahr 2022 gegenüber den Vorjahren zugenommen. Bei der Verwaltung gingen in diesem Zeitraum 15 Anfragen ein, wovon bei drei Projekten zwischenzeitlich eine Genehmigung erteilt bzw. in Aussicht gestellt werden konnte. Bisher wurde keine Anfrage negativ beschieden. In 12 Fällen sind konkretisierte Vorschläge einzureichen, damit die Genehmigungsfähigkeit geprüft werden kann. Ein Zusammenhang der vermehrten Anträge mit der Energiekrise ist erkennbar.

Die Stadtverwaltung hat seit 2020 unter Einbeziehung einer Projektgruppe die Inhalte und Anwendung der Stadtbildsatzung überprüft. Der Umgang mit Solaranlagen in der Altstadt ist Teil dieser Überprüfung. Die derzeitige Stadtbildsatzung regelt, dass Solaranlagen nur auf vom öffentlichen Verkehrsraum nicht einsehbaren Dächern zulässig sind. Das Ergebnis der Projektgruppe im Jahr 2021 war die Empfehlung einer Beibehaltung der bestehenden Regelung.

Das Land Baden-Württemberg hat zwischenzeitlich die Installation von Solaranlagen auf Kulturdenkmalen erleichtert. Mit einer im Sommer 2022 veröffentlichten Leitlinie legt die Obere Denkmalschutzbehörde Beurteilungskriterien für eine Genehmigung fest. <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/denkmalschutz/pv-und-denkmalschutz>. Das Landesamt für Denkmalpflege hat zudem einen Systematisierungsvorschlag für die Beurteilung von Solaranlagen in Gesamtanlagen nach §19 DschG vorgestellt. Auch soll das Denkmalschutzgesetz zeitnah angepasst werden.

Die Stadtbildsatzung für die Tübinger Altstadt schafft damit einen engeren Beurteilungsrahmen als die Leitlinie der Oberen Denkmalschutzbehörde.

2. Sachstand

Im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen hat die die Verwaltung zusammen mit Landesdenkmalpflege und dem Tübinger Gestaltungsbeirat die nachfolgend beschriebene Systematik für eine Beurteilung von Solaranlagen in der Tübinger Altstadt erarbeitet, die über die reine denkmalrechtliche Beurteilung hinausgeht. In vielen durchaus kontroversen Diskussionen in der Stadtverwaltung wurde versucht, einen abwägenden Weg zu finden. Letztendlich ist es eine politische Abwägungsentscheidung, zwischen den allesamt berechtigten privaten und öffentlichen Belangen zu priorisieren. Die dargestellten Lösungsvarianten 4.2 und 4.3 geben einen Teil der unterschiedlichen Positionen wider.

Einerseits besteht am Ausbau der erneuerbaren Energien ein großes öffentliches Interesse, andererseits ist der Beitrag der Altstadt zur Energiewende nicht maßgeblich relevant. Die Einsatzmöglichkeiten von erneuerbaren Energien in der Altstadt sind insgesamt sehr begrenzt. Es bestehen zahlreiche Realisierungswünsche zum Bau von Solaranlagen in der Altstadt. Dem stehen eher geringe Solarpotentiale bei hohem Kosten- und Planungsaufwand und Verluste von historischer Qualität der Dachlandschaft entgegen. Dieses Schutzgut darf über Solaranlagen- auch denkmalrechtlich- nicht erheblich beeinträchtigt werden. Zudem wird eine negative Vorbildfunktion für andere Eingriffe in die Dachlandschaft befürchtet.

Durch die in 2.2.1-3c vorgeschlagene Systematik soll eine gewisse Öffnung der bisherigen strengen Regelungen in der Stadtbildsatzung erreicht werden, gleichzeitig soll aber die besondere Eigenart der Tübinger denkmalgeschützten Gesamtanlage und des Tübinger Stadtbildes berücksichtigt werden.

Der Ortschaftsrat Bebenhausen hat die Diskussionen zur Stadtbildsatzung intensiv verfolgt und zwischenzeitlich beschlossen, dass die Ortsbildsatzung zu Solaranlagen geändert und an die offeneren Leitlinien der Landesdenkmalpflege angepasst werden soll. Die inhaltliche Diskussion soll erfolgen sobald für die Altstadt Klarheit für eine inhaltliche Ausrichtung besteht.

2.1 Verfügbare Solarprodukte zum Einsatz im historischen Kontext

Die technische Weiterentwicklung von klassischen schwarzen Solarmodulen hat in den vergangenen Jahren insgesamt zu einem deutlich wirtschaftlicheren Einsatz geführt. Das Erscheinungsbild hat sich dabei aber nicht weiterentwickelt. Auch konnten über neue Verfahren facadeintegrierte Solaranlagen entwickelt werden, die gestalterisch sehr ansprechend und wirtschaftlich tragfähig sind. Bei Solaranlagen, die sich farblich und strukturell in die Ziegeldeckung einfügen, wurden im vergangenen Jahrzehnt dagegen nur punktuell Fortschritte erzielt. Einzelne Anbieter von rötlichen Solarmodulen und Solardachziegeln haben ihre innovativen Produktansätze z.T. nicht über Kleinserien für Pilotprojekte und Prototypen hinausgehend weiterentwickelt. Mit der Strompreisentwicklung und Öffnung der Denkmalbehörden für das Thema bestehen aber nun neue Voraussetzungen für den Einsatz solcher innovativer Technologien trotz des sehr beschränkten Nischenmarkts.

Unterschiedliche Ansätze für Anlagen im historischen Kontext sind in Anlage 2 dargestellt. Zur Verfügung stehen rötliche, klassische Solarmodule von mehreren deutschen Herstellern. Deren Preis/Leistungsverhältnis ist zufriedenstellend. Solche Solarpaneele sind für Aufdach- und Indachmontage verfügbar. Die GWG hat bei einer Dachsanierung in der Westbahnhofstraße einen Solardachziegel der Fa. Autarq/Creaton verwendet. Der Gestaltungsbeirat hat die Verwendung dieses Produkts als derzeit höchsten und zugleich realistischen Standard für die denkmalgeschützten Bereiche der Altstadt empfohlen. In der Presse vorgestellte innovative Ansätze eines italienischen Herstellers mit dem System „Invisible Solar“ der Fa. Dyaqua, einer neuen PV-Technologie, die das Aussehen eines beliebigen Baumaterials annimmt und Solarmodule unsichtbar in einem Biberschwanzziegel integriert, sind dagegen noch nicht serienreif. Sie sind derzeit Prototypen ohne deutsche Zulassungen. Sie begründen aber die Hoffnung, dass neue technologische Ansätze und qualitative Unterschiede bei Solarmodulen (Formen, Folien, Farbe, Erscheinungsbild) perspektivisch große Potenziale für eine Verwendung im Denkmalkontext haben können.

Noch nicht abschätzbar sind die Wirkungen von Solaranlagen auf das Gesamtbild bei Verlust eines natürlichen Alterungsprozesses im Gegensatz zu witterungsfähigen naturroten Ziegeln sowie die Summationswirkung bei einer Vielzahl von Anlagen. Es soll sich daher vorsichtig und kontinuierlich an das Thema herangearbeitet werden.

2.2 Es wurden nachfolgende drei Beurteilungskategorien entwickelt. (Verortung siehe Anlage 1)

2.2.1 Keine Solaranlagen auf den 14 wichtigsten Kulturdenkmälern

Den strengsten Maßstab bei der Beurteilung von Beeinträchtigungen durch Solaranlagen erfahren die vierzehn wichtigsten öffentlichen, stadtbildprägenden Gebäude, zumeist Kulturdenkmale von besonderer Bedeutung. Diese sind Stiftskirche, Alte Aula, Burse, Hölderlinturm, Ev. Stift, Schloss Hohentübingen, Wilhelmstift, Johanniskirche, Bebenhäuser Pflerhof, Museum, Rathaus, Jakobuskirche, Kornhaus und Bürgeramt. In der Regel bedeutet dies, dass Solaranlagen auf Hauptdächern nicht zugelassen werden können und nur auf wenig bedeutenden Nebengebäuden und vom öffentlichen Verkehrsraum nicht sichtbaren Dächern möglich sein werden.

2.2.2 Einzelfallentscheidung und allerhöchster Standard in der Gesamtanlage

Innerhalb des Geltungsbereichs der Gesamtanlage § 19 DSchG soll weiterhin der bestehenden

Regelung der Stadtbildsatzung § 5 Abs. 4c gefolgt werden, die Solaranlagen regelhaft nur auf Dachflächen als zulässig sieht, die vom öffentlichen Verkehrsraum nicht sichtbar sind. Ausnahmen sind im Rahmen von § 19 SBS als Einzelfallentscheidungen über den Gestaltungsbeirat möglich. Für die Beurteilung der Beeinträchtigung werden der Grad der Sichtbarkeit der Solaranlage vom öffentlichen Verkehrsraum und von den maßgeblichen Blicken in Verbindung mit der Qualität der Ausführung sein.

Für die Beurteilung der Beeinträchtigung werden der Grad der Sichtbarkeit der Solaranlage vom öffentlichen Verkehrsraum und von den maßgeblichen Blicken in Verbindung mit der Qualität der Ausführung sein. Damit Solaranlagen in der denkmalgeschützten Gesamtanlage zugelassen werden können werden in der Regel die jeweils verfügbaren allerhöchsten Produkt- und Ausführungsstandards zu fordern sein. Dies bedeutet auf Dachflächen in der Regel eine Ausführung mit rottönigen Solardachziegeln (Beispiel GWG Projekt Westbahnhofstraße, Fa. Autarq) . Auf eine feine und handwerkliche Detailierung z.B. von Dachrändern, Anschlüssen und Firsten ist zu achten. Die Möglichkeiten der Anordnung von Paneelen auf nichteinsehbaren Gaubendächern, Plattformdächern, Nebenanlagen sind zu nutzen. Die Leitlinie des Landes gibt zusätzliche Planungshinweise, z.B. zu Einfügung, Geometrie, Anordnung und Farbigkeit. Eine frühzeitige Beratung durch die kommunale Denkmalpflege ob und unter welchen Randbedingungen eine Genehmigungsfähigkeit möglich erscheint wird empfohlen. Sofern Nebenanlagen oder wenig sichtbare Dachbereiche für eine Solarnutzung genutzt werden, kann im Einzelfall auch ein geringerer Standard als angemessen bewertet werden. Eine Baufibel wird genehmigungsfähige Beispiele aufzeigen, wie z.B. die Integration bei Schlagläden. Die Tübinger Vorgehensweise hat damit Pilotcharakter. Es soll eine kontinuierliche Bewertung der Ergebnisse auch vor dem zweijährigen Evaluationszeitraum erfolgen, um technische Entwicklungen sowie ungewünschten Kumulationswirkungen entgegensteuern zu können.

2.2.3 Beurteilungskategorie 3- Stadtbildsatzung außerhalb Gesamtanlage

Der Geltungsbereich der Stadtbildsatzung und die denkmalgeschützte Gesamtanlage § 19 DSchG lassen in ihrem Schnittfeld weniger sensible Bereiche offen. Sofern sich Solaranlagen dort und außerhalb maßgeblicher Blicke und besonders geschützten Straßen und Plätzen befinden, sollen Solaranlagen auch zum öffentlichen Verkehrsraum sichtbar möglich sein. Diese spezifischen Bereiche sind in Anlage 1 schraffiert dargestellt. An solche Anlagen werden hohe Anforderungen an die Ausführung gestellt. Solaranlagen müssen sich der eingedeckten Dachfläche unterordnen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das Dach durch die Solaranlage nicht fremdartig überformt wird, aufgesetzte Solarelemente so viel Abstand von den Dachkanten halten, dass das Dach in seiner Kontur noch ablesbar bleibt, die Solaranlage möglichst flächenhaft und mit klaren Geometrien angebracht ist sowie keine „Briefmarken“ über die Dachfläche verteilt sind. Auch ist die Solaranlage farblich weitgehend an die Farbe der Dacheindeckung anzupassen, sie soll eine matte Oberfläche und keine farblich abgesetzten Rahmen aufweisen. Dies bedeutet bei naturroten Ziegeldächern eine rote bis braune Ausführung. Auch sollen die Möglichkeiten von Indachanlagen und Solardachziegeln für den Einzelfall geprüft werden. Zudem sollen in diesen Randbereichen der Stadtbildsatzung keine Solaranlagen an Balkonen oder auf Freiflächen zugelassen werden. Für diesen Anwendungsfall soll ein Beiblatt zur Stadtbildsatzung ein Genehmigungsverfahren ohne Beratung im Gestaltungsbeirat ermöglichen. Dieses Beiblatt wird mit Vorlage 79/2023 dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt.

Ein zwischenzeitlich favorisiertes gestalterisches Solarkataster soll somit nicht erstellt werden. Es hat sich gezeigt, dass eine Ausweisung im Kataster zu wenig Aussagekraft auf eine spätere Genehmigungsfähigkeit enthält. Vielmehr ermöglicht nur die gleichzeitige Beurteilung des konkreten Vorschlags z.B. zu Qualität der Solarelemente, Anordnung, Farbigkeit die Wirkung auf die Dachlandschaft und damit die Genehmigungsfähigkeit. Als Instrument der Transparenz kann es damit nicht seinen Zweck erfüllen und wurde daher verworfen.

2.3 Rückmeldungen aus der Projektgruppe Stadtbildsatzung und des Gestaltungsbeirats

Der Schwäbischer Heimatbund hatte in seiner Stellungnahme vom 06.8.22. eine Lockerung der Regelungsinhalte der Stadtbildsatzung zu Solaranlagen abgelehnt. Die mit dieser Vorlage nun vorgeschlagene Vorgehensweise und Beurteilungskriterien geht innerhalb der Gesamtanlage sehr weitgehend auf die vorgetragene Anregungen des SHB ein. Der SHB wurde in der öffentlichen Gestaltungsbeiratssitzung am 14.10.22 angehört. Die jetzt vorgeschlagene Differenzierung und das vorsichtige Vorgehen wurde dort begrüßt, wenngleich eine sehr kritische Haltung zu Solaranlagen in der Altstadt weiter bestehen bleibt. Ein Mitglied der Projektgruppe regt eine Beschränkung auf rote Solardachziegel für den gesamten Geltungsbereich der Stadtbildsatzung an. Mit dem Vorschlag der Verwaltung wird dem Vorschlag weitgehend gefolgt. Lediglich in den Randbereichen sollen ein breiteres Spektrum von Solaranlagen zugelassen werden. Ansonsten gingen von den Akteuren in der Altstadt zustimmende oder keine Rückmeldungen zu den geplanten Regelungen zu Solaranlagen ein.

Der Gestaltungsbeirat hat sich in drei Sitzungen mit dem Thema beschäftigt und die inhaltliche Ausrichtung des Verwaltungsvorschlags maßgeblich mit entwickelt. Ein Umdenken, was die Ausstattung von Gebäuden in historischen Innenstädten angeht, wird vom Gestaltungsbeirat als ein Gebot der Zeit gesehen. Der Wert der denkmalgeschützten Gesamtanlage für Tübingen erfordere aber ein sorgfältiges und schrittweises Vorgehen. Das Risiko, dass tragfähige Einzelfallentscheidungen zu einer kumulativen Wirkung führen können, die nicht beabsichtigt ist, wird von ihm sehr ernst genommen. Er erwartet baldige weitere technologische Lösungen für PV-Anlagen in historischen Altstädten. In seiner Sitzung am 16.12.2022 hat er das in 2.2 beschriebene Vorgehen bestätigt. Er hat dabei herausgestellt, dass eine kontinuierliche Bewertung der Ergebnisse auch vor dem zweijährigen Evaluationszeitraum erfolgen soll. Der Gestaltungsbeirat hat sich bei seiner Meinungsbildung mit einer konkreten Anfrage für eine Dachsolaranlage im Bereich Krumme Brücke/Schmidtorstraße beschäftigt.

3. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung schlägt vor, drei Beurteilungskategorien bei der Bewertung von Solaranlagen im Bereich der Stadtbildsatzung zu bilden. Die Erfahrungen sollen nach zwei Anwendungsjahren zusammen mit dem Gestaltungsbeirat und dem Gemeinderat bewertet und fortgeschrieben werden. Über die Zulässigkeit einer Solaranlage innerhalb der Gesamtanlage ist weiterhin im Einzelfall durch die untere Denkmalschutzbehörde zu entscheiden. Sie soll auf denkmalrechtlichen und den beschriebenen Grundsätzen und Beurteilungskriterien getroffen werden. Die Entscheidung soll transparent und nachvollziehbar sein und ausreichend begründet werden. Die Tübinger Vorgehensweise hat Pilotcharakter. Es soll eine kontinuierliche Bewertung der Ergebnisse auch vor dem zweijährigen Evaluationszeitraum erfolgen, um technische Entwicklungen sowie ungewünschten Kumulationswirkungen entgegensteuern zu können.

Die hohen Qualitätsanforderungen an Solaranlagen in der Altstadt sollen über eine Baufibelf transparent kommuniziert werden.

Mit diesem Vorschlag soll zwischen den Zielen des Klimaschutzes und dem Erhalt der bildprägenden Dachlandschaften angemessen abgewogen werden.

4. Lösungsvarianten

1. Es soll auf differenzierte Beurteilungskategorien verzichtet werden und weiterhin jede Anfrage als Einzelfall beurteilt werden. Die bisherige restriktive Beratungspraxis wird dabei beibehalten.
2. Die Erleichterungen in den Randbereichen außerhalb der Gesamtanlage werden gemäß 2.2.3 umgesetzt. Innerhalb der Gesamtanlage soll die Eindeckung mit Solarziegeln auf den sichtbaren Dächern aber erst dann zugelassen werden, wenn Produkte auf dem Markt sind, die hinsichtlich ihres Erscheinungsbildes mit witterungsfähigen Dachziegeln vergleichbar und damit für historische Altstadtkerne besser geeignet sind. Die Zulassung anderer Produkte, wie beispielsweise die bereits heute zur Verfügung stehenden nicht alternden und glänzenden rottönigen Solardachziegel auf sichtbaren Dachflächen hat präjudizierende Wirkung, die dadurch entstehenden Summationseffekte sind z.Zt. nicht abschätzbar. Mit dieser Handhabung soll die Dachlandschaft der denkmalgeschützten Gesamtanlage als Teil des kulturellen Erbes konsequent vor negativer Veränderung geschützt werden.
3. Für Solaranlagen soll die Stadtbildsatzung nicht mehr angewendet werden. Durch Denkmalschutzbehörden und Gestaltungsbeirats sollen der Einzelfall und der Grad der Beeinträchtigung der Dachlandschaft auf Grundlage der Leitlinien der Oberen Denkmalschutzbehörde aus Juli 2022 beurteilt werden. Es besteht hierüber die Möglichkeit, dass so im Einzelfall auch Lösungen genehmigt werden können wie sie derzeit nur in den Randbereichen vorgesehen sind. Von der praktischen Denkmalpflege wird jedoch befürchtet, dass über einzelne in sich genehmigungsfähige Vorhaben eine ungewünschte Kumulationswirkung entstehen und die Entscheidungen präjudizierende Wirkung auf andere Eingriffe in die Dachlandschaft entfalten könnten.

Zu den inhaltlichen Anforderungen und Beurteilungskriterien sind zahlreiche Lösungsvarianten möglich. Auch wäre eine andere Abgrenzung bei der Beurteilungskategorie 3 möglich.

5. Klimarelevanz

Die Erhaltung der historischen Altstadt ist in sich ein bedeutender Beitrag zur Nachhaltigkeit durch Ressourcenschonung. Mit dem dargestellten Verfahren zur Beurteilung von Solaranlagen in Geltungsbereich der Stadtbildsatzung können auf weiteren Dachflächen in der Altstadt Solaranlagen entstehen. Hierdurch wird ein aktiver Beitrag zum Klimaschutz geleistet wenngleich der Beitrag der Altstadt zur Energiewende nicht maßgeblich relevant ist. Solarpotentiale auf Gebäuden außerhalb der Altstadt sind wesentlich effektiver und schneller zu heben. Als gewisser Entlastungsstandort für die historische Altstadt wirkt der über 7ha großen Solarpark Neckarwiese, bei dem auch die Bürgerenergiegenossenschaft Anteile realisieren möchte. Er wirkt jedoch nicht entlastend in Bezug auf die Stromkosten für die Altstadtbewohnenden. Eigenstrom kann derzeit nur vom eigenen Dach bezogen werden. Andere regenerative Energien stehen derzeit nicht zu Verfügung. Der Entwurf des kommunalen Wärmeplans weist die Altstadt als Fernwärmeeignungsgebiet aus. Einem Ausbau der Fernwärme für die Altstadt misst die Verwaltung große Bedeutung bei und wird dieses als Ziel verfolgen.

