



**Universität
Zürich** UZH

Abschlussarbeit

zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

DIE BEURTEILUNG GESTALTERISCHER QUALITÄT VON BAUVORHABEN

Der Ästhetikparagraph und die
Landschaft der Gestaltungskommissionen
im Kanton Zürich

Verfasser:

Pater
Sebastian Thomas
mail@baukultur.swiss

Eingereicht bei:

Dr. iur., dipl. Arch. ETH Oliver Streiff

Abgabedatum:

27.09.2021

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis.....	IV
Executive Summary	V
1. Einleitung	1
1.1 Relevanz des Themas	1
1.2 Ausgangslage	3
1.3 Zielsetzung	5
1.4 Vorgehen	5
2. Theoretische Grundlagen	6
2.1 Architekturpolitische Grundlagen	6
2.1.1 Nachhaltigkeit und Baukultur im Fokus internationaler Politik	6
2.1.2 Baukultur im rechtswissenschaftlichen Kontext	11
2.1.3 Gestaltungskommissionen als Eckpfeiler der Baukultur	14
2.2 Rechtliche Grundlagen.....	28
2.2.1 Die ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts.....	30
2.2.2 Der Ästhetikparagraf im Zürcherischen Baugesetz.....	44
3. Empirische Untersuchung	52
3.1 Die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich	52
3.2 Quantitative Untersuchung.....	58
4. Schlussbetrachtung.....	61
Literaturverzeichnis.....	63
Anhang I - Geschichte der Raumplanung im Kanton Zürich.....	68
Anhang II - Architektonische Grundlagen	72
Anhang III - Gestaltpsychologische Grundlagen	75

Abkürzungsverzeichnis

Abs. Absatz

ABV Verordnung (des Kantons Zürich) über die nähere Umschreibung der Begriffe und Inhalte der baurechtlichen Institute sowie über die Mess- und Berechnungsweisen (Allgemeine Bauverordnung) vom 22. Juni 1977 (GS 700.2)

AGVE Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide

Allg. Allgemein

Art. Artikel

BAK Bundesamt für Kultur

BGE Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts

BSA Bund Schweizer Architekten

BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)

bzgl. bezüglich

ca. circa

d.h. das heisst

etc. et cetera

ETH Eidgenössische Technische Hochschule

i.d.R. in der Regel

PBG Gesetz (des Kantons Zürich) über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz) vom 7. September 1975 (GS 700.1)

PQM Projektbezogenes Qualitätsmanagement

RPG Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)

SHS Schweizer Heimatschutzverein

SIA Schweizerischer Ingenieurs- und Architektenverein

sog. sogenannt

UN United Nations

usw. und so weiter

vgl. vergleiche

z.B. zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich – räumliche Darstellung	56
---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich – tabellarische Darstellung	57
---	----

Executive Summary

Die «gestalterische Qualität von Bauvorhaben» hat einen grossen Einfluss auf unsere gebaute Umwelt und damit auf unsere Lebensqualität. Eine Schlüsselrolle für die Realisierung von Bauvorhaben kommt dabei den genehmigenden kommunalen Behörden zu. Die «Beurteilung gestalterischer Qualität» ist dabei ein Teil der Konformitätsprüfung, welche durch sog. «Ästhetikparagraphen» in der kantonalen Gesetzgebung fest verankert ist. Ziel der Arbeit war es, einen persönlichen Überblick sowohl über die Thematik der «gestalterischen Beurteilung von Bauvorhaben» zu gewinnen als auch die Rolle von sog. «Gestaltungsbeiräten» hierfür näher zu beleuchten. Diesem generalistischen Ansatz wurde versucht mit einer gemischten Forschungsmethode zu entsprechen.

Ein einführender Rückblick auf die Geschichte der Raumplanung in der Schweiz spricht der massiven Bautätigkeit seit der Mitte des letzten Jahrhunderts eine entscheidende Rolle für die heutige Erscheinung unserer gebauten Umwelt zu. Die Dynamik der Nachkriegszeit traf auf eine raumplanerisch unzureichend reglementierte «ländliche Schweiz» und liess so neue bauliche Phänomene entstehen, welche nicht nur damals für «breites Unbehagen» sorgten. Im Nachhinein wurde eine landesübergreifende Raumplanung in der Verfassung verankert, welche den hierfür notwendigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit auch rechtlich legitimiert. Die Zusammenfassung der Fachliteratur zu «Ästhetikparagraphen» verdeutlicht diesen Konflikt und weist zudem auf die Komplexität einer «objektiven Beurteilung ästhetischer Qualität» hin. Auch die aktuellen Positionen der wichtigsten Stakeholder und Forschungsarbeiten zum Thema «Baukultur» betonen die gesamtgesellschaftliche Relevanz «unabhängiger Expertenkommissionen» für die Beurteilung von Bauvorhaben und ihrer Kommunikationsfunktion.

Die in dieser Arbeit erforschte Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich zeigt ein starkes «Stadt-Land» Gefälle. Nur 14 von 162 Gemeinden (14%) haben eine solche Fachkommission im Einsatz wobei nur 8 davon (5%) auch mit ausreichend auswärtigen Experten besetzt sind. In Bezug auf die gebaute Umwelt kann daraus geschlossen werden, dass gut ein Drittel aller genehmigten Baugesuche der vergangenen zehn Jahre von Gemeinden beurteilt wurde, welche über eine Gestaltungskommission verfügen. Gemessen an den Einwohnerzahlen wurde damit der Lebensraum von etwa der Hälfte (48%) der Einwohner des Kantons Zürichs abgedeckt. Im Vergleich zum entsprechenden Flächenanteil sind dies jedoch nur 20% der Kantonsfläche. Für die flächendeckende Qualitätssicherung der gebauten Umwelt sollte dahingehend der Fokus architekturpolitischer Pionierarbeit vor allem auf den ländlichen Gemeinden liegen.

1. Einleitung

1.1 Relevanz des Themas

Einfluss des Menschen auf seine Umwelt

Erdzeitgeschichtlich befinden wir uns nach den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen seit etwa Mitte des letzten Jahrhunderts im Zeitalter des Anthropozän – «nämlich des Zeitalters, in dem der Mensch zu einem der wichtigsten Einflussfaktoren auf die biologischen, geologischen und atmosphärischen Prozesse auf der Erde geworden ist. Seitdem wird der Begriff auch unabhängig von der Geologie für das Konzept einer anthropogen überformten Erde in kulturellen Kontexten verwendet.» (Titz, 2016, S. 1-3) Das der Beginn dieser neuen Epoche offiziell auf die Mitte des letzten Jahrhunderts gelegt wurde, hat zwei wichtige Gründe: Obwohl der Beginn der Industrialisierung um 1800 und der damit verbundene Ressourcenverbrauch einen wichtigen Moment in dieser Entwicklung darstellt, wird der Einfluss des Menschen auf seine Umwelt erst nach dem zweiten Weltkrieg als offenbar und langfristig unumkehrbar eingestuft. Hierfür sind sowohl die Entwicklung und der Einsatz der Atombombe als auch das exponentielle Wachstum der Weltwirtschaft, der Weltbevölkerung – und damit auch der Bautätigkeit - in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts wesentlich verantwortlich. (Röhrich, 2016, S. 1-3)

Die gebaute Umwelt als Resultat des Aufschwungs und deren Spätfolgen

Unser Lebensraum wird mehrheitlich – in urbanen Gebieten sogar ausschliesslich - durch eine gebaute Umwelt bestimmt, deren Qualität wiederum durch die einzelnen «Bauten und Anlagen» bestimmt wird. Aus der Zeit des sog. «Wirtschaftswunders» stammt ein Grossteil des aktuellen Bestandes unserer gebauten Umwelt. Eine industrialisierte Bauweise und eine rasch ansteigende Nachfrage sowie gestiegene Ansprüche und regulatorische Vorgaben haben nicht nur die Anzahl der neuen Bauten rasch zunehmen lassen, sondern auch massgeblichen Einfluss auf die Grössenverhältnisse und das Erscheinungsbild der Neubauten ausgeübt. So sind u.a. auch neue Typologien wie Terrassenhäuser oder Hochhäuser in der Schweiz aufgetaucht. Die Qualität der Bauten aus dieser Zeit löst nicht nur in Fachkreisen ästhetischen Widerstand aus: «Plattenbauten», «Jumbo-Chalets» oder «Siedlungsbrei» sind nur einige wenige charakteristische Bezeichnungen aus dem Volksmund, welche die Bautätigkeit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hervorgebracht hat. Ein fehlendes Regelwerk der

übergreifenden Raumordnung und ein steigender Entwicklungsdruck führten dazu, dass diese neuen Bautypen aufgrund ihrer Grösse, Erscheinung und Anzahl als Fremdkörper in einer bislang «vertrauten Landschaft» aufgefallen sind. Dabei wurden diese «Fremden» nicht nur ästhetisch, sondern auch substantiell zu einer ernsthaften Bedrohung für die gewachsenen, historischen Landschafts- und Ortsbilder, welche in der Schweiz bis dahin vor gröberen Verlusten wie z.B. durch Kriegsschäden mehrheitlich verschont geblieben sind. (Grämiger, 2019, S. 5-18)

Forderung einer übergeordneten Planung

Das «breite Unbehagen» über die fremden Bauformen hat die Interessen des Natur- und Heimatschutzes und die Forderung nach einer übergeordneten Raumplanung in den 1960er und 1970er Jahren auch auf das bundespolitische Parkett gehoben, so dass deren Ziele schlussendlich auch in der Bundesverfassung verankert wurden. Durch die flächendeckende Einführung der kantonalen Baugesetzgebung in den 1970er Jahren wird der bislang nur in Städten verwendete Zonenplan, welcher den Raum in unterschiedliche Zonen mit jeweils eigenen Bauregeln aufteilt, auch auf den ländlichen Raum ausgeweitet und angewendet. (Koll-Schretzenmayer, 2008, S. 20). Die meisten Kantone geben für die Bewilligung eines Bauvorhabens dabei nebst der Einhaltung von berechenbaren Vorgaben wie z.B. Ausnützungs-, Baumassenziffer, etc. auch Anforderungen an die Gestaltung von Bauwerken vor. Diese werden als sog. «Ästhetikparagrafen» bezeichnet und tauchen in jeweils unterschiedlichen Ausprägungen auf: Dabei reicht das Spektrum von einer negativen Auslegung, wie z.B. der Verhinderung eines störenden Eingriffs, bis hin zur positiven Auslegung, welche eine «gute Einpassung in die Umgebung» fordert. Diese Auslegung hat auch rechtliche Konsequenzen. (Zumstein, 2001, S. 32-39)

Aus einer jahrhundertlang gepflegten, traditionellen, «gesamtgesellschaftlichen Baukultur» der Dorfgemeinschaften aus Zimmerleuten und Handwerkern mit nur wenigen, auf das nötigste beschränkten Baugesetzen ist so innerhalb nur eines Jahrhunderts ein komplexes Regelwerk an Gesetzen und raumübergreifender Planung entstanden, welches auch die «Gestaltung der gebauten Umwelt» beinhaltet. (Grämiger, 2019, S. 5-18)

1.2 Ausgangslage

Kritik an der Qualität der gebauten Umwelt

Der Arbeit liegt dahingehend die Annahme eines «weit verbreiteten Mangelempfindens der gestalterischen Qualität unserer gebauten Umwelt» zugrunde. Dieses «allgemeine Unbehagen» hat in den letzten Jahren zum Entstehen einer Architekturpolitik beigetragen, welche unter dem Begriff «Baukultur» aktuell eine breite Popularität erfährt. Unter diesem Begriff wird die Sicherung und Forderung einer «hohen Qualität der gebauten Umwelt» zu einer «gesamtgesellschaftlichen Aufgabe». (Volkert, 2012, S. 62-65) (Bundesamt für Kultur BAK, 2018, S. 15-20)

Schlüsselrolle für Qualitätssicherung im Genehmigungsprozess

Die konstruktive und wirtschaftliche Qualität der Bauten wird vornehmlich und mehrheitlich durch die Interessen der Eigentümer gesichert, welche durch fachspezifische Qualitätssicherungsinstrumente eine erfolgreiche Umsetzung und eine langfristige Nutzung garantieren sollen. Neben dem Planungsmodell des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) und dessen umfassenden Normenwerk ist auch das projektbezogene Qualitätsmanagement (PQM) ein wichtiges Instrument auf Bauherrenseite. Auf öffentlicher Seite ist für die Qualitätssicherung der ordentliche Genehmigungsprozess relevant. Diesem können auch weitere Instrumente der Qualitätssicherung vorgelagert werden. Dazu zählen z.B. die Durchführung von Wettbewerben oder auch der Einsatz einer Sondernutzungs- bzw. Gestaltungsplanung. Die vorgelagerten Prozesse sind aufwändig und werden daher nur im Ausnahmefall eingesetzt. Ein Grossteil der «alltäglichen» Bauvorhaben wird daher im ordentlichen Baugesuchsverfahren auf ihre Regelkonformität hin überprüft.

Problematik bei der Beurteilung gestalterischer Qualität

Während die meisten Vorschriften im Genehmigungsprozess mehr oder weniger einfach numerisch messbar und dem entsprechend auch einfach zu kontrollieren sind, ist die objektive Beurteilung der gestalterischen Qualität von Bauvorhaben auf der gesetzlichen Grundlage der Ästhetikparagraphen komplexer und erfordert nicht nur weitergehende, baukulturelle Fachkenntnisse, sondern auch eine wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit der beurteilenden Personen in Bezug zum Bauvorhaben. Besonders in kleineren Gemeinden kann dies eine besondere Herausforderung darstellen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens liegt diese Kontrollfunktion zumeist in der Hand der Gemeinderäte, welche nur in den seltensten Fällen «vom Fach» und ihrem Amt nach, als

(wiederzuwählende) Politiker, auch zumeist andere Motive verfolgen dürften, als in die Rolle eines «Verhinderers» schlüpfen zu wollen. In Gemeinden, welche über eine eigene Bauabteilung verfügen, sind gewöhnlich für die Beurteilung der Bauvorhaben Verwaltungsangestellte zuständig. Für die Beurteilung «gestalterischer Qualität» fehlt jedoch vermutlich auch hier in den meisten Fällen die fachliche Qualifikation, wenngleich ein Teil davon sicherlich auch mit Erfahrung ausgeglichen werden kann.

Vorzüge bei der Beurteilung durch externe Fachpersonen in Form von Gremien

In grösseren Gemeinden, und solchen welche sich ihres baukulturellen Erbes bewusst sind, werden daher bevorzugt externe Experten hinzugezogen, welche in Form von Fachgutachten oder durch den Einsitz in Fachgremien - sog. Gestaltungskommissionen - eine objektive und unabhängige Beurteilung gestalterischer Qualität am geeignetsten leisten können. Dies wird von den beteiligten Fachkreisen (BSA / SIA / BAK / SHS) als effizientes Instrument für die Beurteilung gestalterischer Qualität anerkannt und empfohlen. Dass der Einsatz von Gestaltungsbeiräten keineswegs nur eine modische Erscheinung des Zeitgeistes ist, zeigt sich an der geschichtlichen Entwicklung des Instruments: Bereits im Mittelalter führten einige Städte schon gestalterische Vorgaben und den dazugehörenden Eingriff der Öffentlichkeit (in Form eines Stadtrates) in das Privateigentum bei «missfallenden» Objekten in ihren Baugesetzen auf. (Carlen, 1980, S. 3-8). Anfang des 20. Jahrhunderts ist auch vereinzelt und vor allem in grösseren Städten der Einsatz von Beurteilungsgremien wie z.B. das Zürcher Baukollegium bekannt. (Schärer, 2019, S. 11). Mit der Einführung der sog. «Ästhetikparagrafen» in den kantonalen Baugesetzen der Schweiz wird erstmals ein flächendeckender und allgemeiner ästhetischer Anspruch an die Gebaute Umwelt manifest. (Grämiger, 2019, S. 5-19)

Hypothese einer ineffizienten Anwendung des Kontrollinstruments

Die allgegenwärtige Kritik an den Ergebnissen der regen Bautätigkeit seit der Mitte des letzten Jahrhunderts bis in die jüngste Vergangenheit hinein als auch die genannte Problematik des Beurteilungsprozesses an sich, lässt die Vermutung aufkommen, dass der verwaltungsinterne Kontrollmechanismus der Ästhetikparagrafen - vor allem in weniger städtischen Gemeinden – kaum oder nur unzureichend angewendet wird und seine Wirkung daher kaum entfalten kann, wenn kein unabhängiger Gestaltungsbeirat hierfür eingesetzt wird.

1.3 Zielsetzung

Forschungsfrage

Die Forschungsfrage leitet sich aus dieser Ausgangslage ab und soll den «Status Quo» für den Kanton Zürich bezüglich des Einsatzes von unabhängigen Fachkommissionen zur Beurteilung gestalterischer Qualität aufzeigen: «Wie ist die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich auf kommunaler Ebene beschaffen?» und «Wie sind diese Expertengremien besetzt?» sowie hierzu ergänzend: «Welche relevanten Beobachtungen können zudem gemacht werden?»

Abgrenzung

Qualitativer Teil

Die Literaturrecherche hat explorativen Charakter und beansprucht keine Vollständigkeit. Aufgrund des beschränkten formalen Umfangs werden daher nur als relevant eingestufte Quellen zusammengefasst wiedergegeben. Der räumliche Fokus liegt dabei auf der Schweiz bzw. dem Kanton Zürich.

Quantitativer Teil

Der Forschungsteil beschränkt sich funktional auf die im Internet öffentlich zugänglichen Informationen der Gemeinden. bzgl. Kommissionstätigkeiten zum Zeitpunkt des Besuchs. Räumlich ist die Datenerhebung auf die 162 politischen Gemeinden im Kanton Zürich begrenzt. Inhaltlich wird dabei nicht berücksichtigt, ob eine Gemeinde bereits durch eine kantonale Fachstelle oder anderweitig betreut wird. Dies schliesst auch die Thematik «Bauen ausserhalb der Bauzone» aus, welche Sache der Kantone ist.

1.4 Vorgehen

Um dem gesamtheitlichen Ansatz der Arbeit nachzukommen, wird eine kombinierte Methodik aus qualitativer Inhaltsanalyse und quantitativer Datenerhebung angewendet und dabei explorativ vorgegangen. Eine vorausgehende qualitative Inhaltsanalyse, basierend auf einer Literaturrecherche zu den baukulturellen, rechtlichen und ästhetischen Grundlagen, soll eine zusammenfassende Übersicht zum aktuellen Stand der Thematik aufzeigen und daraus die Forschungsfrage ableiten. Die nachfolgende quantitative Datenerhebung basiert auf einer Internetrecherche, welche Informationen im Zusammenhang mit Gestaltungskommissionen auf kommunaler Ebene im Kanton Zürich sammelt und als Ergebnis sowohl inhaltliche als auch räumliche Erkenntnisse zum Thema hervorbringen soll.

2. Theoretische Grundlagen

2.1 Architekturpolitische Grundlagen

2.1.1 Nachhaltigkeit und Baukultur im Fokus internationaler Politik

Nachhaltigkeit ist aus keinem Lebensbereich mehr wegzudenken. Im internationalen Kontext ist dabei die «2030 Agenda for Sustainable Development» der Vereinten Nationen (UN) aus dem Jahr 2015 von Bedeutung. Darin werden unter dem Ziel #11 «Nachhaltige Städte und Siedlungen» gefordert. Die Forderung nach «gestalterischer Qualität» ist in den Unterzielen 11.3 (Nachhaltige Stadt- und Siedlungsplanung) und 11.4 (Schutz des Kulturerbes), sowie ansatzweise in 11.2 (Allg. Zugang zu Infrastruktur), 11.6 (Umweltbelastung senken), 11.7 (Allg. Zugang zu urbanen Erholungsflächen), 11.a (Vernetzung Stadt-Land) und 11.b (Ressourceneffizienz & Resilienz) enthalten. (United Nations UN, 2015).

Im europäischen Zusammenhang ist die 2018 unter Schweizer Federführung entstandene «Davos Declaration» (Bundesamt für Kultur BAK, 2018) wegweisend. Hier wird nicht nur der Begriff «Baukultur» als Überbegriff für die Gestaltung unserer gebauten Umwelt auf politischer Ebene international eingeführt, sondern auch eine Absichtserklärung der Unterzeichnenden Staaten abgegeben, die gemachten Ziele zum massgeblichen Inhalt ihrer Innenpolitik diesbezüglich zu machen. Auch das 2021 daraus entstandene «Davos Quality System» (Bundesamt für Kultur BAK, 2021) soll dazu beitragen, Baukultur konkret messbar zu machen und so in der Anwendung an bestehenden oder geplanten Orten zu einer «hohen Baukultur» führen. Mit der ebenfalls durch das Bundesamt für Kultur (BAK) lancierten «Interdepartementale Strategie Baukultur des Bundesrates» 2020 (Bundesamt für Kultur BAK, 2020) wird dieses Bestreben auch auf nationaler Ebene fest in der Bundespolitik implementiert.

Der Begriff Baukultur wird auch auf wissenschaftlicher Ebene diskutiert. Dabei wird vor allem die politische und juristische Dimension erforscht. Mit der Dissertation «Baukultur als regulative Idee einer juristischen Prägung des Raums» von Oliver Streiff, wurden die Grundlagen für die Verankerung einer Baukultur auf politischer und daraus folgend auch juristischer Ebene in der Schweiz untersucht. (Streiff, 2013). Dolores Volkert hat mit ihrer Dissertation «Baukultur – Rechtswissenschaftlicher Leitbegriff planerischer Verantwortung» einen ebenso grundlegenden Beitrag für den Deutschen Raum verfasst. (Volkert, 2012).

Davos Declaration – Eine hohe Baukultur für Europa (2018)

2018 haben sich anlässlich des Europäischen Kulturerbe Jahres hochrangige Vertreter der Europäischen Kulturpolitik zusammen mit Vertretern von internationalen Verbänden und Vereinen aus dem Bereich Baukultur in Davos getroffen und eine Agenda beschlossen, welche eine «gebaute Umwelt von hoher Qualität» einfordert. Eine solche «hohe Baukultur» würde nicht nur den «gegenwärtigen Herausforderungen» der «Wirtschafts- und Finanzkrise, der vierten industriellen Revolution, der zunehmenden Urbanisierung, der Entvölkerung peripherer Regionen, der Migration und dem demographische Wandel, den wachsenden Ungleichheiten, dem Klimawandel und den Umweltschäden,» und deren «langfristigen Auswirkungen auf unseren Lebensraum» eine Handlungsempfehlung gegenüberstellen, sondern auch «zur Bildung einer nachhaltigen Gesellschaft beitragen, die sich durch eine hohe Lebensqualität, kulturelle Vielfalt, Wohlbefinden der Individuen und der Gemeinschaft, soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt sowie eine leistungsstarke Wirtschaft auszeichnet». (Bundesamt für Kultur BAK, 2018, S. 15)

Grund für den Schulterschluss ist der offensichtliche, «allgemeine Verlust an Qualität der gebauten Umwelt und der offenen Landschaften in Europa», welche in der «Trivialisierung des Bauens, fehlenden gestalterischen Werten und einem fehlenden Interesse für Nachhaltigkeit» in Erscheinung tritt und so für «zunehmend gesichtslose Agglomerationen» und einen «verantwortungslosen Landverbrauch» sorgt, sowie mit einer «Vernachlässigung des historischen Bestandes» und dem «Verlust regionaler Identitäten und Traditionen» einhergeht. Diese Forderung nach einer «hohen Baukultur» ruht auf dem Standpunkt, dass es ein persönliches Freiheitsrecht sei, die «kulturelle Umwelt zu erleben, sie zu teilen und zu ihr zu gehören» und dass die «Art, wie wir zusammenleben und uns als Gesellschaften entwickeln, grundlegend kulturell bedingt ist». (Bundesamt für Kultur BAK, 2018, S. 16)

Anhand von 16 Standpunkten wird die zentrale «Rolle der Kultur für die gebaute Umwelt» aufgezeigt, der Begriff «Baukultur» umrissen, die «Vision einer hohen Baukultur» umschrieben und deren «Gesamtgesellschaftlicher Nutzen» hervorgehoben sowie «Wege zu einer hohen Baukultur» vorgezeichnet als auch eine Verpflichtungserklärung der unterzeichnenden Staaten und Verbände abgegeben, die beschriebenen Erkenntnisse und Ziele in Politik und Öffentlichkeit «zu verbreiten und zu fördern», und als «vorrangiges politisches Ziel» zu behandeln. (Bundesamt für Kultur BAK, 2018, S. 17-19)

Davos Qualitätssystem für Baukultur (2021)

Aus der «Davos Declaration» resultiert die Forderung, ein Qualitätssystem zu entwickeln welches dazu in der Lage ist, «Baukultur» messbar und vergleichbar zu machen, um so eine «hohe» von einer «allgemeinen Baukultur» unterscheiden zu können, da «Baukultur» als Begriff allein «noch keine konkrete Aussage über die angestrebte Qualität» macht und nur eine «hohe Baukultur» zum erwünschten Ergebnis führen kann. Für die Bewertung wurden «Acht Kriterien» und hierfür grundlegende Begriffe definiert. Ebenso wird auf die «Objektivität bei der Beurteilung und Bewertung» hingewiesen als auch ein «Zielpublikum» beschreiben sowie der «Dialog und Diskurs» zwischen Experten und Laien als Kernelement des Systems betont. Eine hohe Baukultur bezieht sich «erstens auf einen Ort, zweitens auf die Prozesse und drittens auf die Kompetenzen aller Beteiligten, (...) die an der Gestaltung eines Ortes beteiligt sind». (Bundesamt für Kultur BAK, 2021, S. 5)

Orte als Grundelemente der Bewertung einer hohen Baukultur

Dabei wird der Begriff Ort verwendet, «um verschiedene Arten und Grössenverhältnisse von Objekten und Situationen» zu bezeichnen, die sich in «Alter, Massstab, Volumen und Konfiguration unterscheiden und das gesamte Spektrum des Konzepts Baukultur abdecken» sowie «alle physischen Räume, (...) die durch menschliche Tätigkeiten und Erfahrungen gestaltet sind, (...) als dynamisches und relationales, soziophysisches Konstrukt dienen und dadurch bedeutungstiftend und Emotionen erweckend wirken» umfasst. «Ein Ort umfasst sowohl bestehende Baukultur – unter angemessener Berücksichtigung des baukulturellen Erbes – als auch Entwurfsprojekte, Stadt- und Landschaftsplanung.» Demzufolge ist eine «hohe Baukultur» nicht ohne weiteres konkret fassbar. Die Bewertung ist jedoch weder eine «subjektive Frage des Geschmacks» noch eine «rein formale Angelegenheit». Trotz individueller Wahrnehmung lassen sich «gemeinsame Nenner» einer hohen Qualität «definieren und objektiv bewerten.» (Bundesamt für Kultur BAK, 2021, S. 5-6)

Acht Qualitätskriterien

Die acht Qualitätskriterien «Gouvernanz, Funktionalität, Umwelt, Wirtschaft, Vielfalt, Kontext, Genius Loci und Schönheit» werden als gleichwertige und komplementäre, jedoch ortsspezifisch individuell gewichtete Merkmale von Orten einer hohen Baukultur eingeführt.

«Ein Ort wird bestimmt durch Gouvernanz, basierend auf partizipativer Demokratie, guten Prozessen und einem guten Umgang mit Orten. Funktionalität bezieht sich auf den Grad der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse und die Erfüllung des Zwecks. Die Schonung der natürlichen Umwelt und die Eindämmung des Klimawandels tragen zur Nachhaltigkeit eines Ortes bei. Eine Wirtschaft mit langen Lebenszyklen und mit langfristiger Rentabilität von Orten ist ein wichtiger Bestandteil von hoher Baukultur. Vielfalt sorgt für Dynamik und soziale Integration. Der besondere Kontext eines Ortes mit seine Raum- und Zeitschichten wie Form und Gestalt von Gebäuden, Quartieren, Dörfern und Landschaften sowie die Rücksicht auf das baukulturelle Erbe hat einen grossen Einfluss auf die Qualität eines Ortes. Ein spezifischer Genius loci entsteht durch das soziale Gefüge, die Geschichte, Erinnerungen, Farben und Gerüche eines Ortes, die seine Identität und die Verbundenheit der Menschen mit ihm bestimmen. Schliesslich sind Orte von hoher Qualität authentisch und entsprechen dem menschlichen Bedürfnis nach Schönheit.» (Bundesamt für Kultur BAK, Davos Qualitätssystem, 2021, S. 7)

Zielgruppen

Als Hauptzielgruppe werden «Fachpersonen der Baukultur» genannt, welche «direkt in die räumliche Gestaltung und Entwicklung involviert sind». Zu dieser Gruppe werden «Expertinnen und Experten aus Verwaltungen und Behörden, aber auch aus den Bereichen Planung, Gestaltung, Bau, Handwerk, Umnutzung, Erhaltung und Restaurierung - sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor - als auch Vertreterinnen und Vertreter von Investoren, Bauunternehmen, Eigentümerschaften, Betriebsgesellschaften sowie Berufsverbänden im Bereich Baukultur.» gezählt. Das System kann jedoch auch von «Laien mit unterschiedlichem Hintergrund» angewendet werden und so dazu beitragen, das «baukulturelle Bewusstsein» zu wecken bzw. zu stärken und jeden Einzelnen – Jung und Alt - dazu anzuhalten, sich mit den Qualitäten der gebauten Umgebung auseinander zu setzen. Wenn beide Zielgruppen miteinander in «Dialog und Diskurs» treten, kann ein «fundiertes Verständnis unter Fachpersonen und Laien darüber erreicht werden, was eine hohe Baukultur auszeichnet». (Bundesamt für Kultur BAK, Davos Qualitätssystem, 2021, S. 7)

Interdepartementale Strategie Baukultur des Bundesrates (2020)

«Die Interdepartementale Strategie Baukultur wird 2016–2020 unter der Federführung des Bundesamts für Kultur von fünfzehn Bundesstellen gemeinsam erarbeitet. In ihr bündelt der Bund die baukulturellen Tätigkeiten der zentralen Bundesverwaltung und des ETH-Bereichs. Er setzt sich für die nachhaltige Förderung einer hohen Baukultur in der Schweiz ein. Damit wird eine Verbesserung der Gestaltung des gesamten Raums angestrebt.» (...) «Der Bund nimmt als Bauherr, Besitzer, Betreiber, Regulator und Geldgeber auf vielfältige Art und Weise Einfluss auf Baukultur: Er beschafft Bau- und Planungsleistungen, verwaltet Hoch- und Tiefbauten und nimmt eine Vorbildfunktion ein. Auf Bundesebene werden ausserdem normative Grundlagen erstellt und Subventionen für Projekte und Programme gesprochen.» (Bundesamt für Kultur BAK, 2020, S. 1-3)

Eine hohe Baukultur für die Schweiz

«Baukultur ist breit gefächert. Sie bezieht sich auf Vergangenes, Gegenwärtiges und Zukünftiges. Baukultur beginnt bei der offenen Landschaft, umfasst das Gebaute, aber auch das Unbebaute, das Dazwischen. Baukultur betrifft die Planungsprozesse und wirkt bis in das Zusammenleben hinein. Vom Detail bis zur Siedlungsplanung sind alle planerischen und ausführenden Tätigkeiten Ausdruck von Baukultur. Deshalb muss Baukultur über die oft zu engen Grenzen der Disziplinen hinweg verhandelt werden.» «Der Begriff Baukultur allein macht noch keine Aussage zur Qualität der gebauten Umwelt. Erst durch eine hohe Baukultur entsteht ein qualitativ gestalteteter Raum, der den wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen gerecht wird und gleichzeitig seine historischen Eigenschaften wahrt. Eine hohe Baukultur führt zu inklusiven Orten, ist identitätsstiftend, fördert das Wohlbefinden des Einzelnen und schafft gemeinsame Werte. Sie leistet einen wertvollen Beitrag zur nachhaltigen Weiterentwicklung des Lebensraums». (...) «Die Interdepartementale Strategie verfolgt sieben Ziele: Die Gesellschaft setzt sich mit der Qualität der gestalteten Umwelt auseinander (#1); Normative Grundlagen sind auf eine hohe Qualität des Lebensraums ausgerichtet (#2); Bau- und Planungsvorhaben erreichen eine der Aufgabe und Lage angemessene hohe Qualität (#3); Fachleute verfügen über baukulturelle Kompetenzen (#4); Die Forschung zum Thema Baukultur ist verankert (#5); Der Bund nimmt eine baukulturelle Vorbildfunktion ein (#6); und fördert die Vernetzung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Baukultur (#7);» (Bundesamt für Kultur BAK, 2020, S. 1-3)

2.1.2 Baukultur im rechtswissenschaftlichen Kontext

Baukultur als regulative Idee einer juristischen Prägung des Raums (2013)

Die Dissertation von Dr. Oliver Streiff «Baukultur als regulative Idee einer juristischen Prägung des Raums» von 2013 ist auf die «rechtlichen Möglichkeiten zur Gewährleistung baukultureller Werte im architektonischen Raum» ausgerichtet. Um der «mangelhaften Qualität der baulichen Umwelt» entgegenzuwirken, soll «Baukultur als regulative Idee in die Rechtsordnung» eingearbeitet werden. (Streiff, 2013, S. 17)

Streiff legt dabei «relevante Sachstrukturen» frei, welche die Zusammenhänge der «grundlegenden Thesen» der Baukultur, einer «fortschreitenden Urbanisierung» und der «Relation zwischen dem Architektonischen Raum und der natürlichen Ressource Boden» als auch den «gestaltenden Zugriff des Rechts auf den Raum» aufzeigen. Baukultur wird dabei als eine Gedächtnisleistung beschrieben, welche auf einer «Technik des Vergleichens» gründet. Dabei geht diese von der «Inanspruchnahme des baulichen Bestands» aus, welche zur «Herstellung von Handlungsspielräumen für die räumliche Entwicklung» führt. Diese Entwicklung kann nur durch die «Etablierung einer Architekturpolitik auf nationaler Ebene» stattfinden, welche »Baukultur und ihrer Merkmale« auch juristisch manifestiert. Ansätze für diese Haltung sind im Umgang mit «Altstadtzonen» zu finden. Weitere Anknüpfungspunkte bieten auch «Projektierungsspielräume» und «Gestaltungskompetenzen» der Verwaltung sowie die «Einordnungsgebote» der Ästhetikparagrafen. Als Hindernis für eine solche Entwicklung werden sowohl die «zersplitterten Verwaltungen» als auch die «dreiteilige Nutzungsordnung» ausgemacht, welche eine «klare Trennung von baulicher und nichtbaulicher Nutzung» verunmöglicht und stattdessen der Trennung von Funktionsbereichen im Baugebiet (Zonenplanung) verharrt. «Erforderlich ist eine kulturell geprägte Regulierung der baulichen Umwelt.» (Streiff, 2013, S. 17)

Diesem Ansatz wird in der Schweiz durch die 2020 initiierte «Interdepartementale Strategie zur Förderung der Baukultur des Bundesrates» zumindest auf nationaler Ebene ansatzweise entsprochen. Die Umsetzung auf nationaler aber auch auf kantonaler und kommunaler Ebene bleibt abzuwarten.

Baukultur – Rechtswissenschaftlicher Leitbegriff planerischer Verantwortung (2012)

«Baukultur ist ein ursprünglich aus dem gesellschaftspolitischen Bereich stammender Begriff, bei dem bestimmte kulturelle Wertvorstellungen mit der Tätigkeit des Bauens verknüpft werden. (...) Die verschiedenen Werthaltungen in der Gesellschaft sind in diesem Zusammenhang als raum- und baukulturprägende Faktoren zu berücksichtigen.»
 «Baukultur wird hierbei vor allem mit den Werten «Vergangenheit» und «Urbanität» in Verbindung gebracht. War bis ca. 1979 die Verwendung des Baukulturbegriffs allein durch den Wert der «Vergangenheit» – also die Bewahrung des vorhandenen alten Baubestandes und damit verbunden der Wunsch nach möglichst geringer Veränderung innerhalb von Zeiten dynamischen Wandels – geprägt, so fand in der Folge ein Paradigmenwechsel statt, mit dem seither unter Baukultur vielmehr nun (auch) der Aufbruch in neue Techniken und Gestaltungsweisen und damit gleichzeitig die Abkehr weg vom Wert der Vergangenheit hin zum Wert der Urbanität verstanden wird.»
 (Volkert, 2012, S. 274)

«Die kulturelle Dimension des Bauens lässt sich durch eine Übertragung der - sowohl in der außerrechtlichen, als auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur gefundenen - Determinanten des Kulturbegriffs begreifen: Ausgangspunkt für die Bestimmung dessen, was unter einer spezifischen Kultur des Bauens zu verstehen ist, ist der Mensch, der die Natur aktiv gestaltet (das vom Menschen Geschaffene – anthropozentrisches Element der Kultur) und dabei tradierte Wertvorstellungen, Verhaltensweisen und Techniken übernimmt und sich bei der Gestaltung der Natur eines konkreten dinglichen Bestandes – meist aus der Natur selbst – bedient. Dabei ist das Verhältnis des Menschen zum Bauen einerseits durch eine «materiell-funktionale Betrachtungsweise», andererseits durch eine immateriell-geistige Betrachtungsweise gekennzeichnet. Ausdrucksebene der Baukultur ist zwar das einzelne Bauwerk, allerdings nie ohne die Einbeziehung des Kontextes zur unmittelbaren Umgebung (Bindung der Kultur an die Gesellschaft – soziales Element) außer Acht zu lassen. Die materiell-funktionale Seite bewertet das Bauen nach dem primären Zweck des Bauwerks; die immateriell-geistige zeigt das Bauen als physischen Ausdruck von Identität (identitätsstiftendes Element der Kultur). Die kollektive Identität, die dabei zum Ausdruck kommt, ist im Sinne einer Transkulturalität zu verstehen (Element der Vielfalt). Baukultur entsteht demzufolge durch die Auseinandersetzung mit den zu einem bestimmten Zeitpunkt an diesem bestimmten Ort maßgeblichen Formen, Technologien, Konstruktionen und Materialien (Element des Wandels der Kultur).»
 (Volkert, 2012, S. 274-275)

«Weil die konkrete Entwicklung einer Baukultur allerdings nicht losgelöst von ihrer Entstehungsgeschichte, den Vorstellungen der Bauherrn, der örtlichen Gegebenheiten oder den vorherrschenden gesellschaftlichen Entwicklungen betrachtet werden kann, ist diese Beschreibung von Baukultur lediglich im Sinne einer deskriptiven Minimaldefinition zu verstehen, deren weitere Konkretisierung im Hinblick auf die Übernahme des Baukulturbegriff und daraus resultierend bezogen auf seine juristische Dimension zunächst abhängig ist von der Vorstellung des Gesetzgebers. Dieser versteht unter der sich künftig tatsächlich entwickelnden Baukultur die Herstellung der gebauten Umwelt in städtebaulich-baugestalterischer Hinsicht, unter Berücksichtigung einer interdisziplinären Kommunikation und Beteiligung aller Betroffenen. Die Herstellung der gebauten Umwelt soll für den Gesetzgeber zudem unter Berücksichtigung bestimmter Qualitätsaspekte erfolgen, die auf die Schaffung einer nachhaltigen Gesamtqualität gerichtet sind. Durch diese Bewertung wird der Kulturbegriff zum Synonym für eine Qualitätssteigerung.» (Volkert, 2012, S. 275)

«Mit einer an Kriterien der Nachhaltigkeit orientierten Kultur des Bauens geht gleichzeitig eine Aufhebung der polaren Entgegensetzung von Natur und Kultur einher. Die spezifisch auf das Bauen gerichtete Kultur ist daraus resultierend nicht Gegensätzliches zur Natur, sondern gilt vielmehr als etwas aus der Natur Geschaffenes.» (Volkert, 2012, S. 275)

«Es bedarf vielmehr einer an den jeweiligen Zielen, Handlungsfeldern, Handlungsebenen und örtlichen Gegebenheit ausgerichteten Mischung verschiedener Instrumente. Hierbei ist zwischen Instrumenten des Baugestaltungsrechts im Besonderen Städtebaurecht bzw. des ergänzenden bauordnungsrechtlichen Gestaltungsrechts, Instrumenten des Landschafts- und naturschutzrechtlichen Baugestaltungsrechts und den Maßnahmen des Denkmalschutzrechts zu unterscheiden. Daneben gibt es die Möglichkeit der gezielten Vermittlung von Baukulturaspekten, sowie die Durchführung von Wettbewerben.» (Volkert, 2012, S. 277)

2.1.3 Gestaltungskommissionen als Eckpfeiler der Baukultur

Aus den politischen Forderungen sind diverse Studien entstanden, welche das Thema Baukulturelle Bildung und Beurteilung gestalterischer Qualität untersuchen. Dabei werden insbesondere die Grundlagen der Bedürfnisse und der Anforderungen untersucht, welche Städte und Gemeinden als «zentrale Akteure» betreffen, da Sie sowohl als Planungsinstanz, Gesetzgeber, Genehmigungsbehörde, Berater von Bauherrschaften, und als Bauherrin auftreten.

So analysiert Claudia Schwalfenberg im Auftrag des BAK in der jüngsten (2021) Studie des SIA zum «Beratungsangebot für Gemeinden und Städte» (Schwalfenberg, 2020) mittels zweier Umfragen den Bedarf für ein übergeordnetes Beratungsangebot im Bereich Baukultur. Eine erste Umfrage befragte die Seite der Anbieter und lieferte die Grundlagen für eine zweite Umfrage unter den Nachfragern. Dabei wird vor allem über die unterschiedlichen Modelle einer baukulturellen Beratung bis hin zur Einführung von Gestaltungskommissionen informiert.

In Bezug auf die Arbeit von Gestaltungskommissionen hat der Bund Schweizer Architekten 2017 eine Tagung zum Thema «Stadtbildkommissionen» veranstaltet und 2019 eine Publikation veröffentlicht, in der «ausführliche, weitere Recherchen» von Caspar Schärer Einfluss gefunden haben (Schärer, 2019). Die Publikation soll als «Nachschlagewerk» für Städte und Gemeinden dienen, die «entweder noch keine Gestaltungskommission haben und dabei sind, eine solche aufzubauen» als auch für solche, die «bereits eine Gestaltungskommission haben» und wissen wollen, wie es «die Anderen» machen.

Auch eine Studie im Auftrag der deutschen Bundesregierung aus dem Jahr 2017 basiert auf der Durchführung einer Tagung zum Thema «Mehr Qualität durch Gestaltungsbeiräte» und wurde von Agens Förster, Constanze Ackermann, Nicola Borgmann und Christian Holl erforscht. (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017) In dieser wird die «Landschaft der Gestaltungsbeiräte» in Deutschland dargelegt und nach den Erfolgsfaktoren und dem Mehrwert von Gestaltungsbeiräten gefragt.

In der 2014 veröffentlichten Dissertation «The invisible Process of Urban Design» von Matthias Loepfe wird auch das Thema Gestaltungsbeiräte behandelt. Dabei stellt Loepfe klar, dass es bei der vorgefundenen mangelhaften Qualität der gebauten Umwelt nicht an Kontroll-Instrumenten fehlt, sondern dass der fehlende öffentliche Diskurs darüber in «offenen Foren» zur Unzufriedenheit darüber wesentlich beiträgt.

Beratungsangebot für Gemeinden und Städte (2021)

Nach dem Beschluss des Bundesrates der Interdepartementale Strategie zur Förderung der Baukultur im Februar 2020 beauftragte das Bundesamt für Kultur (BAK), welches bei der Entwicklung der Strategie federführend gewirkt hat, den Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA) im Frühjahr 2020 mit einer Studie, welche das Beratungsangebot und den Bedarf von Gemeinden und Städten im Bereich Baukultur untersucht. Dabei konnten in einer ersten Phase mittels Umfrage unter Fachleuten fünf zentrale Handlungsfelder ermittelt werden, welche als Ansatzpunkte einer zweiten, umfangreicheren Umfrage den Bedarf von Gemeinden und Städten ermitteln sollte. (Schwalfenberg, 2020, S. 4)

Bedürfnisse von Gemeinden und Städten

Diese fordern die Einbettung eines Beratungsangebote in eine «umfassende Sensibilisierungs- und Bewusstseinskampagne» und eine «politische Verankerung». Als Schwerpunkt des Beratungsangeboten sollen Innenentwicklung, Verbindung von Alt und Neu sowie das Bauen ausserhalb der Bauzone gesetzt werden, sowie deren Zusammenhänge. Für die Art der Beratung stellen ein «bodenständiges Auftreten von Beratern und ein bodenständiger Anspruch zentrale Erfolgsfaktoren dar.» Ebenso ist «ein Überblick über vorhandene Beratungsangebote, konkrete Handlungsanleitungen, unabhängige und niederschwellige Angebote, die Vermittlung guter Projekt- und Verfahrensbeispiele sowie der Zuschnitt von Beratungsangeboten auf den Einzelfall beziehungsweise auf einzelne Fachgebiete und konkrete Zielgruppen» von hoher Priorität. Dabei wurde der dringende Bedarf an Aus- und Weiterbildungsangeboten für Politiker (insbesondere Gemeindepräsidenten) und Personal von Bauverwaltungen besonders deutlich hervorgehoben. Ebenso wichtig wurden «regionale Lösungen, Austauschplattformen für Gemeinden und Städte untereinander sowie regionale Bauberaterinnen und -beratern» genannt. (Schwalfenberg, 2020, S. 4)

Bestand des Beratungsangebots

Das bestehende Beratungsangebot ist bruchstückhaft. Entscheidend für die «Sichtbarkeit und Relevanz von Beratungsangeboten» ist der Absender. Gleichzeitig sollten institutionelle Beratungsangebote die Tätigkeit privater Büros nicht konkurrenzieren.

Stadtbildkommissionen – Fundamente der Baukultur (2019)

Der Bund Schweizer Architekten (BSA) hat im September 2017 eine Tagung zum Thema «Stadtbildkommissionen» veranstaltet und an dieser die vielen verschiedenen Ansätze der «föderalen Schweiz» miteinander verglichen. Am ersten Tag wurden die Modelle der Städte Baden, Basel, Biel, Genf, Luzern, Uster Zug und Zürich jeweils von einem Vertreter der Politik und einem Mitglied der Kommission vorgestellt. Die «grosse Diversität der Ansätze» hat deutlich gemacht, dass «die Systeme offen und flexibel» bleiben sollten, da die Gesellschaft sich auch verändert und die Kommission darauf reagieren können sollen. Die Tagung hat dabei als Ausgangslage für die anschliessende Recherche gedient. In einem ersten Schritt wurden die «Landschaft» der relevantesten Stadtbildkommissionen der Schweiz kartiert. In einem zweiten Schritt wurden «Kriterien für eine gute Kommission» untersucht, dabei wurde klar, dass sich Kriterien nicht einfach so von Stadt zu Stadt übertragen lassen. Als zentrale Erkenntnis für alle Kommissionen wurde die «externe Herkunft der Experten» erkannt, welche mit einem «frischen Blick von aussen» auf die Projekte werfen können – und nicht geschäftlich darin «verwickelt» sind. Die wichtigste Eigenschaft einer Kommission, ist jedoch ihre Zusammensetzung. Diese wurde in einer grafischen Umsetzung versucht, «auf einen Blick» verständlich zu machen.» (Schärer, 2019, S. 3f)

Im Gespräch mit den Herausgebern berichtet Willi Egli über seine Erfahrungen als langjähriges Mitglied von Stadtbildkommissionen im In- und Ausland.

Geschichte der Stadtbildkommissionen

Egli bemerkt zu Beginn, dass «Jede seit dem Altertum überlieferte Architekturtheorie» mindestens einen «fordernden Apell» an Architekten und Baumeister enthalten hat, «höchste Ansprüche» zu erfüllen. Diese hätten sich jedoch «in dem Masse verflüchtigt», wie die «Bautätigkeit sich vermehrt» hätte. Aus diesem Mangel an Verantwortung der Verantwortlichen (Eigentümer, Planer, Behörden, etc.) wächst das Bedürfnis, «Beiräte als Fachexperten» einzusetzen. Die älteste (ihm) bekannte Stadtbildkommission ist das Zürcher Baukollegium, welches «schon vor 1900» gegründet wurde, damals aber auch noch andere Aufgaben zu erfüllen hatte. Die meisten Neugründungen entstanden in den 1960er Jahren «ab den Folgen der wenig kontrollierten Bautätigkeit». (Schärer, 2019, S. 11)

Unterstützung durch Politik und Besetzung mit externen Experten als Voraussetzung

Als wichtigstes Kriterium für die Gründung einer Gestaltungskommission sieht Egli zum einen die uneingeschränkte Unterstützung der Politik, welche «mit allen Konsequenzen» die Installation und die Entscheidungen einer solchen Kommission mittragen sollte, zum anderen die externe Herkunft der Kommissions-Mitglieder. Dabei ist es von Vorteil für das Verständnis des Entscheids, wenn Politiker zwar Einsitz in der Kommission nehmen und an der Diskussion teilnehmen, aber vom Stimmrecht befreit werden damit die Geschäfte nicht «verpolitisiert» werden. Egli nennt hierfür den Begriff des «überpersönlichen» als wichtige, allgemeine Charaktereigenschaft eines Kommissionsmitglieds. Neben dieser Eigenschaft sollte es eine Mischung der Generationen geben, so dass es Mitglieder gibt, die «mit beiden Beinen» in der Praxis stehen, sowie einige jüngere Mitglieder, die vielleicht «unbequemere Fragen stellen» als auch ältere, mit «viel Erfahrung und mehr Gelassenheit». Die Kommission sollte dahingehend Diversität abbilden, um möglichst eine breite Palette von Meinungen in der Diskussion abzuwägen. Seitens Verwaltung sollten «Stadtbaumeister, Stadtplanung, Denkmalpflege, Grünplanung und Tiefbau mit dabei sein. (...) Bei den stimmberechtigten Mitgliedern ist es je nach Stadtgrösse auch sinnvoll, einen Landschaftsarchitekten mit dabei zu haben.» «Die Berufsbezeichnung allein genügt dabei nicht. Wichtig sind in jedem Fall die fachliche Kompetenz, die Persönlichkeit und der Mensch dahinter.» Um sich selbst erneuern zu können, sollte die Kommission ein Vorschlagsrecht für ihre Mitglieder haben, dabei sollte darauf geachtet werden, dass es weder «Reibungen schwieriger Charaktere» noch «Seilschaften» gibt. Aus dem Vorschlagsrecht heraus sollte die Politik dann direkt wählen können. Die Politik sollte sich jedoch darauf beschränken und nicht selbst Fachleute «ernennen». (Schärer, 2019, S. 12)

Konsequentes Öffentlichkeitsprinzip stärkt Akzeptanz und fördert Baukulturelle Bildung

Ebenso entscheidend ist laut Egli ein «konsequentes Öffentlichkeitsprinzip», dieses fördert die Akzeptanz der Entscheide und damit die Glaubwürdigkeit der Kommissionen, da die Diskussion öffentlich stattfindet und damit nicht nur zur baukulturellen Bildung beiträgt, sondern auch die Beteiligung am «Gemeinschaftsleben» fördert. Dabei geht es nicht um «Mitbestimmung», sondern um ein «Bürgerverständnis» und das Interesse am eigenen Lebensumfeld. Dabei entsteht auch für Bauherren und Architekten eine andere Art der Verantwortung, wenn das Projekt auf einmal in der Öffentlichkeit steht und entweder «positiv oder negativ» abgehandelt wird. Auch wenn die Möglichkeit besteht,

sich per Antrag von der Öffentlichkeit auszuschliessen, hat das auch «Hintergründe, deren Ursachen meist Interessante Hinweise geben». Das Öffentlichkeitsprinzip hat es in der Schweiz im Vergleich zum deutschsprachigen Ausland eher schwer. Dies liegt gem. Egli zum einen an der direkten Demokratie, die dafür sorgt, dass die Schweiz «ein Land mit Millionen von Bausachverständigen» ist, «vor denen sich jeder fürchtet» und zum anderen, dass sich niemand traut «denn Anfang zu machen». Das Öffentlichkeitsprinzip sorgt auch für eine Schärfung der fachlichen Diskussion, da ein «gewisser Anstand im Urteilen» keine Untugend sei. Ebenso kann die direkte Meinung auch Gegner auf den Plan bringen, «man sollte daher nur mitmachen, wenn man mit Kritik an der eigenen Person umgehen kann.» (Schärer, 2019, S. 12)

Zusammenarbeit mit lokalen Medien suchen

Ein ebenfalls wichtiges aber nicht unbedingt wesentliches Element ist der Einbezug der lokalen Medien. Dabei sollte ein toleranter Umgang miteinander gepflegt werden. «Ein Fehler in der Berichterstattung steht in keinem Verhältnis mit den unzähligen Mängeln unserer Bautätigkeit, die zudem deutlich älter als einen Tag wird». (Schärer, 2019, S. 13)

Unverbindlichkeit bei gegenseitigem Vertrauen ausreichend.

Die meisten Kommissionen haben einen unverbindlichen, beratenden Charakter. Stadtbildkommissionen mit verbindlichem Entscheiden, wie z.B. in Basel, sind sehr selten. Laut Egli ist die Verbindlichkeit nicht zwingend, wenn es zwischen «Politik und Kommission» einen «starken Schulterschluss» gibt, welcher auf gegenseitigem Vertrauen beruht». (Schärer, 2019, S. 13)

Gute Triage – Wie geschieht die Projektauswahl

Für die Installation einer Kommission wird auch eine Richtlinie benötigt. Diese sollte neben administrativen Dingen auch die Triage der zu behandelnden Projekte regeln. Dabei sind Fragen zu klären wie: «Was kann wie oft vorgelegt werden, welche Ausnahmen gibt es, Was sind die Ziele und die Spielregeln»? Als vorbildlich hierfür wird das Triage-System der Stadt Bern genannt. Dort trifft die Verwaltung eine erste Vorauswahl von Projekten aus «dem Stapel aller einsehbarer Bauvorhaben», bei welchen «Fragen aufgetaucht» sind. «Die Pläne dieser Projekte werden alle zwei Wochen behandelt: Der Präsident geht im Turnus mit einem zweiten Kommissionsmitglied durch und schickt diese Projekte zur nächsten ordentlichen Sitzung oder zur Denkmalpflege oder zur Stadtplanung, und so weiter.» Das schaffe gegenseitiges Vertrauen zwischen

Verwaltung und Kommission und sie im Prinzip besser, als jede «starre Formulierung» in einem Reglement, bei dem «in etwa alle Projekte an bedeutenden Orten oder ab einer gewissen Grössenordnung der Kommission vorgelegt werden». In den meisten Fällen herrsche bei der Auswahl oft «Willkür». Entweder verhindert ein Politiker die Behandlung eines «für ihn wichtigen» Projektes durch die Kommission oder «genau das Gegenteil». Die Behörde «traut sich nicht, ein offensichtlich schreckliches Projekt eines ansässigen Bauherrn» abzulehnen und überlässt es der Kommission, sich zu exponieren». Dies spricht wiederum sehr für den Einsatz von «Externen» Experten, welche «am Abend den Tatort wieder verlassen können». Prinzipiell sollte in jedem Reglement auch ein Vorschlagsrecht enthalten sein, von dem «ein Bauherr, Architekt, Bürger oder Kommissionsmitglied» unkompliziert Gebrauch machen kann.» (Schärer, 2019, S. 14)

Wettbewerbsjury und Gestaltungskommission

Die Qualitätssicherung kann auf beiden Wegen funktionieren, dabei sollte sich eine «Nachjurierung» von Wettbewerbsprojekten durch die Gestaltungskommission erübrigen, wenn die Jury von der Kommission akzeptiert wurde. In jedem Fall wird ein «überarbeitetes Projekt» mit «wesentlichen Änderungen» vorgelegt, wobei die Kommission entscheidet, ob sie «das neue Projekt selbst oder durch das ehemalige Preisgericht beurteilen lassen will». Dabei wird das Instrument des Wettbewerbs leider oft missbraucht, um zu einem «genehmigungsfähigen Projekt» zu kommen, welches nach der Preisverleihung und Baufreigabe dann ohne den verantwortlichen «Urheber» zur Ausführung kommt. Wenn dies absehbar ist, müssen für die Baufreigabe bereits Schlüsseldetails verlangt werden um eine ausreichende Qualitätssicherung «ohne Urheber» zu gewährleisten und das schlimmste zu verhindern. Auch kann es vorkommen, dass zu diesem Zweck ein Mitglied der Kommission in dieser Funktion zugleich auch als Mitglied des Preisgerichts fungiert, um die Haltung der Kommission bereits dort zu repräsentieren. Wichtig sei, dass diese Rolle, wenn es sie denn gibt, wenigstens rotiert. (Eine weitere Möglichkeit ist auch die Einsitznahme ohne Stimmrecht um eine Konfliktsituation diesbezüglich zu vermeiden). (Schärer, 2019, S. 14)

Planungsaufgaben gehören (eigentlich) auch zum Geschäft

Egli merkt an, dass wichtige Planungsfragen und Bauordnungen vielerorts immer noch «auf dem Nussbaumtisch der Politik» zusammen mit dem Planer gemacht werden, welcher «die vorteilhaftesten Auftragsbedingungen erfüllt» und die Beratung durch die Gestaltungskommission «erst bei einem konkreten Projekt» eingeholt wird. Zu diesem

Zeitpunkt sind viele wichtige Hebel bereits umgelegt und ein wirkliches Eingreifen zu spät und die Probleme damit «hausgemacht». Allerdings wächst die Anzahl der Kommission, welche Planungsaufgaben oder auch «Teilaspekte wie z.B. Hochhauskonzepte» begleiten dürfen. Daraus ergibt sich auch der beste Zeitpunkt für den Einsatz der Kommission: «Möglichst früh». (Schärer, 2019, S. 15)

Grosse Städte und kleine Gemeinden

Die Tagung hat sich mit der Problematik in Städten befasst. Für kleine Gemeinden zeichnet sich ein anderes Bild ab. Um sich vorsichtig (und Kosteneffizient) an die Thematik heranzutasten, empfiehlt Egli den Beizug eines auswärtigen, engagierten Architekten oder Bauberaters als Gutachter oder zur Wahl in die örtliche Baukommission. Dies sei für den Experten zwar eine «undankbare Aufgabe», aber immer noch besser als gar kein Widerstand im Gemeinderat oder schlimmer: «die Beurteilung durch einen unbedachten Lokalmatador». (Schärer, 2019, S. 15)

Die Besetzung von Gestaltungskommissionen

Die Recherche des BSA stellt vorneweg 3 kumulativen Kategorien auf, welche die Beteiligten nach «Herkunft», «Stimmberechtigt» und «Funktion» einteilt. Als «Herkunft» werden 4 Möglichkeiten unterschieden: Politik (POL) Administration (ADM); Experte (EXP) und Externe (EXT). In einem zweiten Schritt wird in «Stimmberechtigt» und «Beratend» unterschieden. Als «Funktion» stehen Stadtrat (SR); Denkmalpfleger (DM); Verwaltungsbeamter (VB); Stadtbaumeister (SB); Bauinspektor (BI); Stadtplanung (SP); Gartenbauamt (GB); Stadtingenieur (SI); Architekt (AR); Landschaftsarchitekt (LA); Wirtschaft (WI); Jurist (JU) oder Sonstige (SO) zur Verfügung. Zu diesen zählen z.B: Sekretariat (SE); Handwerk (HW); Immobilien (IM); Baumeister (BM) und visueller Gestalter (VG) sowie alle anderen Berufe. (Schärer, 2019, S. 37)

Mehr Qualität durch Gestaltungsbeiräte – Perspektiven für die Baukultur in Städten und Gemeinden (2017)

Der Endbericht vom 01.08.2017 im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Deutschland wurde begleitend zur am 17. Mai 2017 veranstalteten Fachkonferenz «Mehr Qualität durch Gestaltungsbeiräte – Perspektiven für die Baukultur in Städten und Gemeinden» erarbeitet. Der Bericht betont die Bedeutung der Gestaltungsbeiräte für den öffentlichen Diskurs zwischen öffentlicher Hand, privaten Investorinnen und Investoren sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen, um Baukultur auf kommunaler und regionaler Ebene zu verankern. Dabei untersucht das Forschungsprojekt die wachsende, vielfältige Landschaft der Gestaltungsbeiräte in Deutschland und thematisiert dabei die Frage nach dem Mehrwert, welche Gestaltungsbeiräte für Kommunen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Herausforderungen und Ausgangsbedingungen leisten können.

Forschungsfragen, heuristisches Modell, Methodik

Das dem Bericht zugrundeliegende Forschungsprojekt zielte «konkret auf die Wissensgenerierung mit besonderem Augenmerk auf den Dialog mit und unter den Akteuren auf kommunaler, Landes- und Bundesebene.» Dabei wurde inhaltlich-konzeptionell die «Landschaft der Gestaltungsbeiräte» quantitativ und qualitativ erfasst und im Hinblick auf den zu erwartenden Mehrwert hin untersucht. Unter anderem wurden folgende Forschungsfragen gestellt: «Wie ist die qualitative Landschaft der Gestaltungsbeiräte in Deutschland beschaffen? Welche regionalen Unterschiede gibt es? Welche Erfolgsfaktoren, Hindernisse und Grenzen begleiten die Arbeit von Gestaltungsbeiräten? Welche Effekte haben Gestaltungsbeiräte auf die Bau-, Planungs- und Beteiligungskultur? Welchen Mehrwert hat die Arbeit der Gestaltungsbeiräte und welche Potenziale sind noch nicht ausgeschöpft? « (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017, S. 5).

Für das Projekt wurden verschiedene methodische Zugänge kombiniert, welche sich um die Fachkonferenz «Mehr Qualität durch Gestaltungsbeiräte – Perspektiven für die Baukultur in Städten und Gemeinden» am 17. Mai 2017 als zentrales Element herum gruppieren. In einem kartografischen Überblick wurde die Landschaft der Gestaltungsbeiräte visualisiert. (...) Dabei wurden insgesamt neben den etwa 130 örtlichen Gestaltungsbeiräten auch 8 temporäre, regionale und mobile Beiräte als

Sonderformen betrachtet und anhand von Konkreten Fallbeispielen mit Kriterien der strukturellen Organisation, baukulturellen Indikatoren der Gemeinden und mit den Kenndaten zur Stadt- und Raumentwicklung erfasst. Aus diesen Angaben wurden Paarungen vorgenommen, welche eine bessere Vergleichbarkeit unter sog. «ungleichen Zwillingen» ermöglicht hat. Im Vorfeld der Konferenz wurden alle Gestaltungsbeiräte schriftlich nach Erfolgsfaktoren, Hemmnissen, Arbeitsweisen und einer Einschätzung des Mehrwerts befragt. Die Fachkonferenz diente in doppelter Funktion als Teil der empirischen Arbeit als auch als «wichtiger Schritt, um die Diskussion und das Bewusstsein für die Bedeutung der Gestaltungsbeiräte zu fördern», da an der Konferenz nicht nur Mitglieder von Gestaltungsbeiräten, sondern auch Vertreter aus Politik, Verwaltung und Kommunen teilgenommen haben, welche dabei sind, einen eigenen Beirat aufzustellen. (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017, S. 6)

Ergebnisse

Die Landschaft der Gestaltungsbeiräte ist vielfältig und abhängig von Stadtgrösse und weiteren Rahmenbedingungen. Gestaltungsbeiräte sind flexibel form- und einsetzbar, um sich diesen unterschiedlichen regionalen und lokalen Bedingungen anpassen zu können. Die quantitativen Betrachtungen bestätigen die Verbreitung von Gestaltungskommissionen als vornehmend städtisches Instrument, welches sich dort seit mehreren Jahren etabliert und gefestigt hat, aber ebenso ein reges und wachsendes Interesse für das Instrument abseits der Städte. Eine Formalisierung ist nicht ablesbar, als übergeordnetes Ziel lässt sich jedoch die Verbesserung von «Architektur und Stadtgestalt» nennen. Die Vielzahl und das stetige Wachstum lassen auf ein Instrument grosser Wirkung schliessen. In der qualitativen Erfassung zeigt sich eine grosse Vielfalt mit grossen Unterschieden in Besetzung und Arbeitsweise, Art und Projektstand der behandelten Objekte als auch im Grad der Öffentlichkeit der Sitzungen der Gestaltungskommissionen. Auffallend ist, dass die Sonderformen der mobilen, regionalen und temporären Beiräte bislang kaum genutzt werden. Der Gewinn der Arbeit von Gestaltungsbeiräten besteht in der «Vielfalt der Besetzung» und der Etablierung eines Diskussionsforums für «kulturell-gesellschaftliche Fragen jenseits ökonomischer Bedingungen», welche in der «Generierung von Kriterien guter Gestaltung» mündet, welche auch über die zu beurteilenden Projekte hinaus und Wirksamkeit erzielen können. «Trotz der großen Differenzierung der Landschaft der Gestaltungsbeiräte lassen sich Erfolgsfaktoren, Hindernisse sowie Grenzen des Instruments erkennen. Der Mehrwert der Gestaltungsbeiräte kann über wirkungsvolle Bausteine ihrer Arbeit erreicht werden.

Dabei spielen die Bausteine «Beratung und Wissenstransfer», «Baukultur eine Sprache geben» und «Öffentlichkeit herstellen» eine zentrale Rolle. Neben deutlichen Synergien zeigen sich zwischen den Bausteinen auch Widersprüche in Grundverständnis und Arbeitsweise der Gestaltungsbeiräte. « (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017, S. 7)

Als Erfolgsfaktoren werden neben der offensichtlichen «richtigen Besetzung des Gremiums» auch «Überzeugung durch Argumente und Transparenz» als wichtigste Faktoren identifiziert. Letzteres beschreibt die Einstellung zum Instrument als einem «Kommunikation einleitenden und begleitenden Prozess» für das Gelingen «essenziell und grundlegende Voraussetzung». Als beratendes Gremium misst sich die Wirkung allein daran, «wie überzeugend das Votum ist und wer davon überzeugt werden kann». Für den Erfolg dieser «Beratungsfunktion» ist es wesentlich, dass auch bei Projekten, welche nicht konkret beraten wurden, die «Kriterien guter Gestaltung» angewendet werden. Parallel muss «öffentlich über Baukultur kommuniziert werden und der Wille, gute Architektur und Stadtgestalt zu fördern bei allen Akteuren der Baukultur vorhanden sein.» Ebenso sollte der Gestaltungsbeirat transparent agieren um den Lernprozess in Verwaltung, Politik und Bevölkerung voranzutreiben. Zwingend für die notwendige Transparenz ist die Nachvollziehbarkeit der Empfehlungen, begleitend zur Vermittlung der «guten Gestaltung» und der Begründung, wie eine lokale Baukultur nachhaltig davon profitiert. Als entscheidend wird die «Sichtbarkeit der Arbeit des Gestaltungsbeirats am Objekt» erkannt, denn «ein gutes Projekt sichert die Akzeptanz des Gestaltungsbeirats für weitere Projekte.» (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017, S. 7)

Ein wesentlicher Teil der Konzeption und Organisation eines Gestaltungsbeirats ist selbstredend die «richtige» Besetzung analog zu den gesetzten Zielen. Als dynamisches Instrument kann dieses in der Praxis und in seiner Satzung an die individuellen Begebenheiten angepasst werden. Dabei sind Arbeitsweise und Besetzung selbst Teil des selbst ausgelösten Lernprozesses. «Die Berufung externer Mitglieder in den Gestaltungsbeirat beugt Interessenskonflikten vor und steht für eine unabhängige Beratung ohne die Verfolgung lokaler oder persönlicher Interessen.» (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017, S. 7)

Die erfolgreiche Arbeit des Gestaltungsbeirates fusst auf einer «positiven und respektvollen Diskussionskultur, welche einer guten Sitzungsatmosphäre zugrunde liegen.» Ein Gestaltungsbeirat ersetzt dabei ebenso wenig die Bauverwaltung, wie die Bauverwaltung die ergänzende Expertise willkommen heisst. Gegenseitige Akzeptanz –

auch mit der lokalen «Architektenschaft» und Kooperation auf allen Ebenen sind entscheidend. Ebenso ist gutes «Timing» essenziell, welche den Zeitpunkt einer Bewertung durch die Gestaltungskommission weder zu einer «zeitlichen Behinderung des Projektablaufs» in Form einer Verzögerung des Bauentscheids noch zu einer «Ablehnung zur Unzeit» - also im Nachhinein – terminiert. (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017, S. 8)

Als Grundlegende Annahme des Forschungsprojektes wird ein genereller Mehrwert für die Ebenen «Stadtgestalt, Alltagsarchitektur, Kommunikation und Beteiligung sowie Image und Standortförderung» angenommen. Dabei sind neben den «Leuchttürmen der Baukultur» vor allem auf der Ebene der Alltagsarchitektur mittel- bis langfristig ein Mehrwert durch den Einsatz von Gestaltungsbeiräten zu erwarten, wenn alle Beteiligten dazu beitragen, die Themen in der Öffentlichkeit zu diskutieren. Der Aspekt der Beteiligung und Kommunikation ist hierfür wesentlich, da im Prozess der Partizipation potenziell die grössten Synergien zu erwarten sind. «Baukultur ist eine Kommunikationsaufgabe». Darüber hinaus fördert «gutes Bauen» die Image- und Standortförderung und hilft die Attraktivität für Wohnen, Gewerbe und Tourismus zu stärken. (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017, S. 9)

Kritische Würdigung und Forschungsbedarf

Aus der Studie kann ein weiterer Forschungsbedarf abgeleitet werden. Als solcher wird z.B. die Erklärung zur starken heterogenen Verteilung der Gestaltungsbeiräte innerhalb Deutschlands gezählt. Auch in Bezug auf den «Mehrwert und die Potenziale» auf den verschiedenen Ebenen sind keine «verallgemeinernde Schlussfolgerungen» möglich. Im Ergebnis wird daher das Instrument des Gestaltungsbeirates als «Prozess und nicht als Zustand» gezeigt. «Die Kernessenz des Projekts ist deshalb eine schematische Darstellung des Wirkungsnetzes, des Lernprozesses, des Mehrwerts und der Potenziale, welche mit der Arbeit der Gestaltungsbeiräte angestoßen werden.» (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017, S. 10)

Ortsbildkommissionen zeigen Wirkung (2007)

«Ortsbildkommissionen beurteilen Bauvorhaben nach stadträumlichen und gestalterischen Gesichtspunkten. Obwohl dies keine genaue Wissenschaft ist, sind in der Regel objektive Entscheidungsfindungen möglich. Ortsbildkommissionen haben sich bewährt, dies zeigt sich anhand der in den letzten Jahren mit dem Wakkerpreis ausgezeichneten Gemeinden. Es ist zu wünschen, dass dieses Instrument möglichst viele Nachahmer findet.» (Egli, 2007, S. 6)

«Stellten früher Bauvorhaben »im Grünen« den Normalfall dar, sind heute Bauprojekte in einer historisch gewachsenen Umgebung die Regel. Das Bauen wird zur immer anspruchsvolleren Aufgabe und die Vollzugsbehörden sind zunehmend gefordert. Fragen zur architektonischen Qualität und zur städtebaulichen Verträglichkeit drohen bei Bauvorhaben in den Hintergrund zu rücken. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass strenge Bauvorschriften mit bis ins letzte Detail ausformulierten Regeln nur wenig bewirken. Sie garantieren weder gute Architektur noch bringen sie den Baubehörden eine Entlastung. Als Alternative werden deshalb mehr und mehr Ortsbildkommissionen mit unabhängigen Fachleuten eingesetzt. Diese unterstützen die Vollzugsbehörden und erlauben eine schlanke Bauordnung.» (Egli, 2007, S. 6)

«Ortsbildkommissionen werden unter Namen wie «Stadtbildkommission», «Ästhetikausschuss», «Fachgremium» usw. geführt. Wie die verschiedenen Bezeichnungen andeuten, unterscheiden sich die Kommissionen stark von Gemeinde zu Gemeinde, sowohl in ihrer Organisation und rechtlichen Wirkung als auch in Grösse und Aufgabenkatalog. Der Grund für die ausgeprägte, typisch schweizerische Vielfalt liegt vor allem in der starken Gemeindeautonomie. Auch politische Konstellationen oder Einzelpersonen führen zu grossen Unterschieden.» (Egli, 2007, S. 6)

«Trotzdem weisen die diversen Fachkommissionen gemeinsame Merkmale auf: Generelle Aufgabe aller Ortsbildkommissionen ist die Beurteilung von Bauvorhaben, die besondere baugestalterische Fragen aufwerfen oder von Bedeutung für das Orts- und Landschaftsbild sind. (...) Sie geben Empfehlungen ab und unterstützen die Behörde bei der Entscheidungsfindung. (...) Meist setzt sich eine Ortsbildkommission aus unabhängigen Fachleuten zusammen, die von Vertretern der verantwortlichen Behörde begleitet werden. Als externe Fachleute werden fachlich anerkannte Persönlichkeiten eingesetzt, die nicht ortsansässig und nach Möglichkeit nicht mit Bauaufträgen vor Ort betraut sind.» (Egli, 2007, S. 6)

«Aus den Erfahrungen der verschiedenen seit Jahren eingesetzten Kommissionen lässt sich feststellen, dass die Unabhängigkeit und die grosse Kompetenz der Kommissionsmitglieder einen deutlichen Mehrwert für die Beurteilung von Bauvorhaben bringen. Der Blick aus der Distanz und die unvoreingenommene Diskussion führen - gepaart mit der grossen Erfahrung und dem Fachwissen der Kommissionsmitglieder – in der Regel zu substantziellen Verbesserungen der Projekte oder zu neuen Lösungsansätzen.» (Egli, 2007, S. 6)

«Als schlanke Alternative zur Kommission wird da und dort der sogenannte «Expertenpool» propagiert. Je nach Aufgabe werden bei diesem Modell einzelne Fachleute beigezogen, die ohne grossen administrativen Aufwand aus ihrer fachspezifischen Sicht Bauvorhaben begutachten.» (Egli, 2007, S. 6)

«Dass Ortsbildkommissionen zu einer qualitätvollen Siedlungsentwicklung beitragen, zeigen die in den letzten Jahren mit dem Wakkerpreis ausgezeichneten Gemeinden. Nachfolgend dienen Altdorf (Wakkerpreis 2007), Biel (2004) und Uster (2001) als Beispiele. Sie verfügen neben anderen wirkungsvollen Steuerungsinstrumenten auch über eine Ortsbildkommission. « (Egli, 2007, S. 6)

«Die Förderung guter Architektur ist und bleibt ein wichtiges Anliegen. Eine Beurteilung der ästhetischen und städtebaulichen Qualität durch eine unabhängige Kommission ist grundsätzlich wünschenswert. Damit Ortsbildkommissionen zum wirksamen Instrument werden, sollten einige Voraussetzungen erfüllt sein. Die Kommission sollte nicht nur einzelne Bauvorhaben beurteilen, sondern auch generell Empfehlungen abgeben. Unentbehrlich sind zusätzliche städtebauliche Analysen, welche frühzeitig hilfreiche Grundlagen bzw. Rahmenbedingungen ergeben. Sind Kommissionen eingesetzt, sollte die Gesetzgebung im Gegenzug möglichst «schlank» sein. Besonders wichtig: Die Kommission muss jeweils möglichst frühzeitig einberufen werden, damit sie den Prozess nicht verzögert.

Die Qualität einer Kommission steht und fällt mit der Qualität ihrer Mitglieder sowie mit dem Rückhalt in der verantwortlichen Behörde. Herrscht ein gutes Einvernehmen vor, führt dieses Modell zu ausgezeichneten Ergebnissen. Es ist denn auch zu wünschen, dass die Gemeinden mit unabhängiger Ortsbildkommission möglichst viele Nachahmer finden.« (Egli, 2007, S. 8)

The Invisible Processes of Urban Design (2014)

Die Studie untersucht die Ursachen mangelnder Qualität der Siedlungslandschaft der Schweiz, welche heute im Widerspruch zu den Idealen von Planern und Städtebauern (z.B. der historischen, europäischen Stadt) steht. Das Augenmerk liegt dabei auf der «Re-Qualifizierung» der gebauten Umwelt in den Agglomerationen. Dabei wird die These aufgestellt, dass es die «Qualifizierung der bebauten Umwelt» nicht an «fehlenden Qualitätszielen» und «unpräzisen normativen Konzepten» scheitert, sondern am geringen Wissen über die Dynamik von «raumrelevanten Entscheidungsprozessen», und aus einer «relationalen Perspektive» der Inhalt nicht vom Prozess getrennt werden kann. Dahingehend wird nicht die Frage nach der Definition von Qualität gestellt, sondern wie «Qualitätsziele in Entscheidungsprozessen eingebettet sind und wie sie handlungswirksam werden». Dabei wird auf den «versteckten Prozess» verwiesen, welcher «nicht im Vordergrund von herkömmlichen Betrachtungsweisen im Städtebau steht». Dieser unsichtbare Prozess des Städtebaus wurde für die Studie aus der prozessorientierten «Place-Making» Perspektive untersucht und der Fokus dabei auf die «Analyse von Dynamiken in lokalen Planungsstrategien und räumlichen Entwicklungsprojekten» in suburbanen und periurbanen Gebieten der Schweiz gelegt und dabei die Potentiale für räumliche Qualität identifiziert. «Place-Making» steht hier als aktuelles Denkmodell im Feld des «Urban Design», welches auf die «social-usage» der 1960er Jahre und die «visual-artistic» Strömungen des frühen 20. Jahrhunderts folgt. (Loepfe, 2014, S. 20)

Bei der Untersuchung konnten drei Tendenzen im «Place-Making» identifiziert werden. «Das Fehlen von offenen Entscheidungsforen und funktionalen Denklogiken, die Depolitisierung von Debatten über räumliche Qualität und die Tendenz, Qualitätsziele zu fixieren». Darüber hinaus wurde beobachtet, dass diese Logik der Kontrolle zur «intensivierten Fragmentierung des ohnehin schon heterogenen Siedlungsraumes in Agglomerationen führen». Heterogenität sollte aufgrund der Umsetzung als «potenzielle Leitlinie für räumliche Qualität» gelesen werden, welche «lokal gewachsene Strukturen» aufnehmen kann. Die Befreiung von dieser «Logik der Kontrolle», speziell durch die «Etablierung von offenen Foren in denen räumliche Qualität im Sinne einer breiten Debatte jenseits von formalen politischen Gremien und Expertensystemen politisiert und debattiert werden kann», eröffnet «Potentiale für eine bessere Qualifizierung der Siedlungslandschaften» und führt zu einer «Aktivierung von raumrelevanten Akteur-Netzwerken». (Loepfe, 2014, S. 11)

2.2 Rechtliche Grundlagen

Neben der gesellschaftspolitisch relevanten politischen Dimension der «Qualität der gebauten Umwelt» wird für die Beurteilung ebendieser auch eine rechtliche Grundlage benötigt, welche es administrativen Behörden erlaubt aufgrund des «ästhetischen Interesses» der Öffentlichkeit einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit des Einzelnen vorzunehmen. Dieses ein elementares Grundrecht betreffendes Moment wird in den kantonalen Baugesetzen als «Ästhetikparagraph» bezeichnet.

Die Grundlagen, Eigenschaften und die Anwendung dieser «ästhetischen Generalklausel» wurden von Beat Zumstein in seiner Dissertation «Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts» von 2001 am Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St. Gallen (Zumstein, 2001) untersucht und hier verkürzt wiedergegeben.

Dabei führt er durch die Grundlagen des «Planungs- und Baurechts», erläutert die Gegensätze von Privatem und Öffentlichem Interesse und geht auf das schwierige Verhältnis von «Recht & Ästhetik» ein, welches sowohl die «ästhetischen Grundgesetze» als auch die «Variabilität des ästhetischen Urteils», aber auch die «Anwendung des ästhetischen Rechts» und die «Abgrenzung von ästhetischen zu anderen Interessen» beinhaltet. Um dem juristisch geprägten Text anzureichern und das Verständnis zu fördern, wird im Teil «Architektur als fachspezifischer Teil des Baurechts» auf die «Aufgabe und Grundelemente der Architektur» eingegangen, welche die «Architektur als Sprache» versteht, die dementsprechend immer auch ein «wertender Vorgang» ist und mit den Instrumenten «Proportion, Massstab und Gliederung» räumliche Ordnung herstellt. (Siehe Anhang)

Im zweiten Teil «Generalklauseln» werden die Erscheinungsformen der Generalklauseln in der Literatur und Praxis sowie in den kantonalen Bauordnungen untersucht. Ebenso wird auf die Thematik der Eigentumsgarantie im Bezug zu ästhetischen Generalklauseln eingegangen, da diese Themenfelder sich per se gegenüberstehen. Im Kapitel «Das Erfordernis der Bestimmtheit und die ästhetischen Generalklauseln» werden die juristischen Eigenschaften und grundlegenden Bedingungen in Bezug auf das Bestimmtheitsgebot und das Legalitätsprinzip hin untersucht, sowie Hinweise zu den allgemeinen und grundsätzlichen Kriterien bei der Anwendung der ästhetischen Generalklauseln gegeben. Eine bis zum Zeitpunkt der Dissertation geführte Fallsammlung erläutert die Praxis anhand von Beispielen der Rechtsprechung.

Im dritten Teil werden auf den Gegenstand der Generalklausel und darüber hinaus gehende Schutzobjekte (Orts- und Landschaftsbilder) eingegangen und damit die umfassende Reichweite aber auch Sonderfälle beschrieben, sowie die ästhetische Bewertung an sich näher definiert. Dabei wird auf den «Wertmaßstab», die «Objekte der Bewertung» und die wichtigsten Unterschiede der drei wesentlichen Erscheinungsformen der Generalklausel als «Verunstaltungsgebot, als Beeinträchtigungsverbot und als Einordnungsgebot» eingegangen und anhand von Beispielen beschrieben. Anschließend wird das Thema der «Interessenabwägung» und der «Verhältnismäßigkeit» sowie der Bezug zu anderen Grundrechten und Verfahrensfragen erörtert.

Mit der Dissertation «Der Ästhetikparagraf §238 im zürcherischen Planungs- und Baugesetz» von Peter von Arx 1982 werden die Grundlagen der Anwendung im Kanton Zürich untersucht.

In einem grundlegenden ersten Teil wird zuerst auf das Begriffspaar «Orts- und Landschaftsbild» eingegangen sowie die «Instrumente zur Lenkung der baulichen Umweltgestaltung im zürcherischen Recht» näher beleuchtet als auch auf die Rechtsgrundlagen eingegangen, welche für die Anwendung des «Ästhetikparagrafen» erfüllt sein müssen.

Ein zweiter Teil beschreibt die Grundlegende Thematik der «Generalklausel», die «Objekte der Generalklausel», den Begriff der «befriedigenden Gesamtwirkung» sowie die «Kriterien für die Beurteilung» als auch die «Speziellen Anforderungen im PBG», welche über die Anforderungen des Ästhetikparagrafen hinaus gehen. Im abschliessenden Teil wird auf die «Handhabung des Ästhetikparagrafen» eingegangen. Auf die Zusammenfassung des letzten Teils wurde aus inhaltlichen Gründen komplett verzichtet.

Aufgrund der vielen inhaltlichen parallelen zur Arbeit von Zumstein und dem begrenzten formalen Rahmen, wird die Arbeit daher nur in Bezug auf für den Kanton Zürich spezifische Eigenschaften hin untersucht und zusammengefasst.

2.2.1 Die ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts

Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts (2001)

Die Dissertation von Beat Zumstein gliedert sich in die drei Teile «Grundlagen, «ästhetische Generalklauseln» und «Anwendung».

I. Grundlagen

Planungs- und Baurecht

Das Recht zu Bauen geht vornehmlich aus der in der Bundesverfassung verankerten Eigentumsgarantie hervor, und lässt den Anspruch auf die Erteilung der Baubewilligung hervortreten, wenn das Vorhaben die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Diese Voraussetzungen setzen sich zum einen aus den Bedingungen des Baurechts, also allen Vorschriften, welche «die Errichtung, den Bestand, die Veränderung sowie die Nutzung von Bauten und Anlagen betreffen» und damit eher das konkrete Bauvorhaben betreffen, als auch aus den Bedingungen der Raumplanung, des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes abgeleiteten Vorschriften, welche primär die Nutzung des Raumes (und damit auch des Bodens) unter der Prämisse der Nachhaltigkeit regelt, zusammen. Diese Vorschriften sind (bis auf wenige Ausnahmen mit nationalem Interesse) grundsätzlich für alle Bauherren –privat und öffentlich – gültig. Bauen ist dementsprechend immer beides – eine private und eine öffentliche Angelegenheit. Die Rechtsordnung hat dahingehend die Ansprüche beider Parteien miteinander in Einklang zu bringen. Dazu zählen auch ästhetische Fragestellungen. (Zumstein, 2001, S. 2-4)

Recht und Ästhetik

Ästhetik - als wissenschaftliche Disziplin – befasst sich mit dem Schönen, seinen Gesetzen und Regeln und als Qualität in Kunst und Natur. Die «Gesetze des Schönen» beanspruchen Objektivität, ihre Anwendung als ästhetisches Urteil fällt hingegen meist variabel aus und resultiert aus der «unterschiedlichen Erkenntniskraft der Urteilenden». Die Grundgesetze können in die drei Kategorien «Vollkommenheit und Unversehrtheit», «Harmonie in Mannigfaltigkeit und Vielheit der Teile» sowie «Klarheit der Darstellung der Idee» zusammengefasst werden. Um «Schönheit» überhaupt erleben zu können, wird das «Vorhandensein der geistigen Erkenntnisfähigkeit» vorausgesetzt, welche (vermutlich) dem Menschen vorbehalten bleibt und auch hier wiederum «vom individuellen Erkenntnisvermögen» als auch von der «Angepasstheit des Gegenstandes an das individuelle Erkenntnisvermögen» abhängig ist. Hieraus lässt sich die «subjektive

Färbung von ästhetischen Urteilen» ableiten, welche jeweils von der «Erziehung und Bildung, der Umgebung und des Zeitgeistes, aber auch der augenblicklichen Stimmung, persönlichen Neigung und Gesamthaltung eines Menschen» abhängig ist. Dementsprechend kann ein ästhetisches Urteil sowohl schnell durch verschiedene Rahmenbedingungen beeinflusst werden als auch bei gleichen Rahmenbedingungen verschieden ausfallen. Diese subjektive Färbung geschieht besonders dann, wenn bei der Beurteilung zu wenig auf «verallgemeinerungsfähige Kriterien» zurückgegriffen wird. Es empfiehlt sich daher für ein ausreichendes Urteil den sog. «Augenschein» mehrfach vorzunehmen und verschiedene Experten zu einem Konsens kommen zu lassen. (Zumstein, 2001, S. 6-8)

In der Anwendung ist ein «ästhetisches Interesse» als Willensäußerung zu verstehen, welche auf die «Veränderung oder Bewahrung des körperlichen Zustandes eines Gutes abzielt». Dabei wird die «Absicht, auf das Gut einzuwirken, durch die Eindrücke ausgelöst, welche das Gut hervorruft». Ein Eingriff in die Freiheit des Einzelnen aufgrund des «ästhetischen Interesses», kann aufgrund der Rechtssetzung nach dem ethischen Postulat nur im Einzelfall begründet werden, welche Grundlegend nur den Verdachtsfall eines «ästhetischen Interesses» als allgemein einräumt. Dabei ist die öffentliche Anerkennung eines ästhetischen Interesses eine Frage der Politik. Das «ästhetische Interesse» ist vom Postulat der Zweckmässigkeit, vom Interesse am «physisch-psychischen Wohlbefinden» und von «kulturellen Interessen» abzugrenzen. Denn das «Zweckmässig» mit «Schön» gleichzusetzen wäre, würde «die Freiheit des Menschen in ästhetischen Belangen» und die «Möglichkeit zu fehlerhaftem Handeln, mithin seine Willensfreiheit» in Frage stellen. Auch die Abgrenzung zum physisch-psychischen Wohlbefinden ist nötig, da ein Kausalzusammenhang zwischen ästhetischen Interessen und der öffentlichen Gesundheit nicht besteht. Die Abgrenzung von kulturellen Interessen liegt auf der Hand, da das kulturelle, historische, literarische oder wissenschaftliche Interesse an einem Gegenstand ebenfalls nicht mit einem ästhetischen Interesse kausal zusammenhängt. So erheben z.B.- die meisten Objekte dieser Art i.d.R. nicht den Anspruch auf «Vollständigkeit und Unversehrtheit» Es kann jedoch vorkommen, dass sich ästhetische und kulturelle Interessen ergänzen.

Für die Durchsetzung der «ästhetischen Interessen» sind die zuständigen Behörden verantwortlich, welche in der Konkretisierung «durch das ästhetische Urteil der Behördenvertreter geprägt wird, die ihrerseits den individuellen Einflüssen auf ihr persönliches Urteil in ästhetischen Belangen unterliegen.» Hierbei sollte weder die

subjektive Auffassung der Mitglieder des Gemeinderats, welche vielfach als entscheidende Behörde einen Entscheid fällen muss, noch das Volksempfinden oder die Einschätzung «ästhetisch besonders sensibler Personen» als Grundlage herangezogen werden.» «Der Beizug von Experten kann zweckmässig sein, aber es ist aufgrund des individuellen ästhetischen Verständnisses denkbar, dass verschiedene Experten unterschiedliche Urteile über das gleiche Bauvorhaben abgeben.» Die entscheidende Behörde ist ohnehin nicht an die Auffassung von Experten gebunden und kommt daher nicht umhin, sich ein eigenes Urteil zu bilden: Gewöhnlich wird vorausgesetzt, dass die Behörde sich auf den Standpunkt eines ästhetisch zugänglichen Betrachters stellt und sich auf objektive und grundsätzliche Kriterien stützt, die eine gewisse Allgemeingültigkeit beanspruchen. Ein gewisses Prozessrisiko ist aber typisch, wenn über ästhetische Fragen entschieden wird. (Zumstein, 2001, S. 12)

Bei der «Auslegung und Anwendung von Ästhetik Vorschriften spielt das subjektive Empfinden der Baukommissions-Mitglieder zweifellos eine entscheidende Rolle, welche weder durch richterliche Kontrolle objektiviert noch durch das subjektive Empfinden eines angesehenen, aber eigenständigen Architekten ersetzt werden kann. In der Regel werden sich die Bewilligungsbehörden an das Durchschnittsempfinden der Bevölkerung halten und wenig Sinn für kreative, originelle und eigenständige Bauwerke zeigen.» (Fleiner, 1987, S. 25)

Aufgrund dieser möglichen subjektiven Einflüsse bei der Entscheid Findung tendiert die Rechtssetzung zu einer allgemeinen Umschreibung von ästhetischen Interessen, welche als «ästhetische Generalklauseln» im Prinzip einen Auftrag an die vollziehenden Behörden formulieren, «die erforderlichen Massnahmen zum Schutz vor ästhetischen Unbilden zu treffen.» Erst die wertende Entscheidung der Behörden über konkrete Massnahmen bestimmt die Eingriffe, die gestützt auf Ästhetik-Generalklauseln ergehen. Dieser Umstand führt jedoch dazu, dass «ästhetische Massstäbe Einzug halten können, welche mehr dem Durchschnittsempfinden oder dem Mehrheitsgeschmack entsprechen.» Bei der Entscheid Findung müssen zudem alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigt und deren Interessen gegeneinander abgewogen werden. (Zumstein, 2001, S. 13-14)

II. Ästhetische Generalklauseln

Erscheinungsformen

Die Literatur kennt hauptsächlich positive und negative ästhetischen Generalklauseln, welche als Verunstaltungs- und Beeinträchtigungsverbote oder als Einordnungsgebote oder auch als Mischformen auftreten können. Dabei stellt das Einordnungsgebot die höchsten Ansprüche. Negative Generalklauseln dienen der Abwehr. Sie wollen eine Verschlechterung des ästhetischen Zustandes verhindern, indem sie verunstaltende oder beeinträchtigende Eingriffe verbieten. Positive Generalklauseln verlangen in ihrer anspruchsvollsten Form in allgemeiner Weise eine städtebaulich oder architektonisch gute oder vorbildliche Bauweise. In der Praxis begnügen sich positive Klauseln vielfach damit, zum Beispiel eine befriedigende Gesamtwirkung oder die Eingliederung des Objekts ins Ortsbild zu verlangen. Die Abgrenzung zu den negativen Klauseln ist nicht immer eindeutig, denn das Ziel ist nicht allein die Verhinderung einer Fehlleistung, sondern auch die Einflussnahme auf das Gesamtbild. (Zumstein, 2001, S. 27) (Vollenweider, 1961, S. 172f)

Der Wortlaut der »befriedigenden oder guten Gesamtwirkung« des Zürcher «Ästhetikparagrafen» erscheint somit lediglich als Steigerungsform der negativen Formulierung und hat diesbezüglich eine «bloss abwehrende Funktion, welche die bestehende Qualität bewahren möchte, da diese lediglich «unbefriedigende architektonische Leistungen» verhindern kann, positive Gestaltungsleistungen aber nicht verfügt werden können. (Zumstein, 2001, S. 28-29) (von Arx, 1982, S. 77)

«Das Verunstaltungsverbot setzt für das Einschreiten den grössten Eingriff voraus. (...) Eine Verunstaltung liegt vor, wenn der Eingriff in das Landschafts- oder Ortsbild erheblich ist. Der Gegensatz zu Bestehendem muss erheblich stören, wobei die Empfindlichkeit des Landschaftsbildes in Bezug auf Eingriffe zu berücksichtigen ist. Dabei sind objektive und grundsätzliche Kriterien heranzuziehen. Es genügt nicht, wenn eine Baute bloss als nicht sehr schön eingestuft wird, sondern die Unschönheit muss qualifiziert sein. Der Eingriff muss schwer, grob oder störend sein.» (Zumstein, 2001, S. 29)

«Für eine Beeinträchtigung genügt eine klar erkennbare Störung eines Orts- oder Landschaftsbildes. Die Störung muss nicht erheblich sein. Der Massstab ist daher strenger als bei Verunstaltung. (...) Gleich wie bei der Verunstaltung ist die Empfindlichkeit und der Wert der Landschaft dabei in Rechnung zu stellen und die Kriterien müssen objektiv

und grundsätzlich sein. In der Literatur wird der Eingriff im Fall der Verunstaltung und der Beeinträchtigung manchmal mit ähnlichen Worten umschrieben. Bei einer Verunstaltung wird aber ein grober Gegensatz zum bestehenden Zustand vorausgesetzt, während bei der Beeinträchtigung eine teilweise Störung des Gesamtbildes ausreicht.» (Zumstein, 2001, S. 30)

«Das Einordnungsgebot verweist auf das landschaftliche und bauliche Umfeld, in das das Bauvorhaben zu stehen kommt. Nicht bloss eine einzelne bauliche Fehlleistung soll verhindert werden, wie dies beim Verunstaltungs- oder Beeinträchtigungsverbot der Fall ist, sondern das Bauvorhaben soll sich in seine Umgebung einpassen. Die Baute ist daher sowohl bezüglich ihrer eigenen architektonischen Qualität als auch in ihrer Beziehung zur Umgebung zu beurteilen. Neben der Rücksichtnahme auf die prägenden Merkmale in der Umgebung wird auch auf die Qualität des Gesamtbildes mit dem Neubau abgestellt. Auch hier sind objektive und grundsätzliche Kriterien heranzuziehen. Sollen etwas gehobene Ansprüche durchgesetzt werden, wird dabei ein befriedigendes oder gutes Gesamtbild verlangt». (Zumstein, 2001, S. 30-31)

Eigentumsgarantie und ästhetische Generalklauseln

Die Anwendung der ästhetischen Generalklausel bedeutet ihrem Wesen nach auch immer ein Eingriff in das Eigentum. Dieses wird mit der Eigentumsgarantie in Art. 26 der Bundesverfassung geschützt und darf als Institutsgarantie durch die Gesetzgebung weder «beseitigt noch ausgehöhlt» werden. Das Eigentum «gehört zu den Voraussetzungen einer freiheitlichen und unabhängigen Lebensgestaltung wie einer freiheitlich-wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung» (Rhinow, Thönen, & et al., 2000, S. 136f). Die Eigentumsgarantie schützt dabei jedoch nicht den materiellen Besitz an sich, sondern in Form der Bestandesgarantie die konkreten Vermögenswerte des betroffenen Eigentums. Bei einer materiellen Enteignung wird diese dadurch zur Wertgarantie. Eingriffe in den Bestand erfordern dahingehend eine «ausreichende gesetzliche Grundlage», ein «öffentliches Interesse» und müssen «Verhältnismässig» sein und sind bei «materieller Enteignung» Entschädigungspflichtig.» (Zumstein, 2001, S. 41)

«Das Bauen ist dabei Bestandteil der Sachherrschaft über ein Grundstück und die Baufreiheit folglich eine Erscheinungsform der Eigentumsfreiheit.» (Lendi, 1976, S. 144f) (Zumstein, 2001, S. 42). Die Baufreiheit ist nicht grenzenlos, sondern unterliegt dabei den Vorgaben der Nutzungsplanung, darf also nur noch in den Bauzonen ausgeübt werden, was «entschädigungslos zu dulden» ist. Die Eigentumsgarantie kann nicht durch

die Gesetzgebung, sondern nur durch die Normen der Verfassung beeinflusst werden. «Wenn auf dem Weg der Nutzungsplanung die Überbauung von Grundstücken geordnet wird, wird damit der Inhalt des Eigentums bestimmt. Das Gemeinwesen gestaltet im Rahmen des Raumplanungs- und Baurechts die Eigentumsordnung.» (Riva, 1990, S. 260) (Zumstein, 2001, S. 44). Die Eigentumsgarantie wurde als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe konzipiert. Dabei muss nur der verfassungskonforme Eingriff geduldet werden. Bei allen anderen Eingriffen besteht der Anspruch auf «Beseitigung oder Unterlassung». Als Schranken für Eigentumseingriffe werden in Art. 36 BV die «Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Unantastbarkeit des Kerngehaltes» als kumulative Bedingungen aufgeführt. Dabei ist das öffentliche Interesse nach Art. 36 Abs. 2 BV bei öffentlichen Aufgaben fast immer gegeben und dahingehend vermehrt das Verhältnismässigkeitsprinzip massgebend. (Zumstein, 2001, S. 48)

Öffentliche Ästhetische Interessen als Grundlage für Eingriffe in das Grundeigentum

«Ästhetische Interessen zählen zum gefestigten Bestand der von der Praxis anerkannten, zulässigen Motive für Eigentumseingriffe. Dazu gehören nicht nur allgemeine gestalterische Anforderungen, wie sie mit den ästhetischen Generalklauseln verfolgt werden, sondern auch weitergehende ästhetische Anliegen.» Das Bundesgericht hat schon früh ästhetische Interessen als zulässig anerkannt: »Es geht vielmehr um die Verwirklichung städtebaulicher, ästhetischer und kulturhistorischer Werte, welche das Bundesgericht seit jeher als Anliegen des öffentlichen Interesses anerkannt hat (...).« (BGE 116 Ia 49) «Die ästhetischen Generalklauseln erscheinen in dem Zusammenhang als Vorschriften, die ein minimales ästhetisches Niveau gewährleisten sollen und dem menschlichen Zusammenleben dienen, indem sie das ästhetische Empfinden des Bürgers schützen.» (von Arx, 1982, S. 16) (Zumstein, 2001, S. 49)

Das ästhetische Interesse im Baurecht ist dabei keinesfalls nur eine zeitgenössische Erscheinung, sondern war schon im mittelalterlichen Stadtrecht verankert. (Carlen, 1980, S. 3ff) Auch das «Allgemeine Landrecht» für die Preussischen Staaten kannte ein «Verunstaltungsgesetz», welches um die Jahrhundertwende eingeführt wurde und bereits «wohlfahrtspolitische» Dimensionen angenommen hatte. (Scheerbarth, 1962, S. 132). Zu diesem Zeitpunkt wurden ästhetische Interessen in der Schweiz nur vereinzelt verfolgt. Der Kanton Bern hat mit der Einführung des «Alignementgesetzes» 1894 die gesetzlichen Grundlagen für den Eingriff in das Eigentum aufgrund ästhetischer Interessen durch die Gemeinden gelegt. (Blumenstein, 1933, S. 418f). Im Kanton St. Gallen verpflichtete 1911

das Einführungsgesetz zum ZGB die Gemeinden dazu, schutzwürdige Landschaften und Ortsbilder zu erhalten. Das Aufkommen des Heimat- und Denkmalschutzes hat diesbezüglich wichtigen Beitrag geleistet. Ein flächendeckendes, allgemeines ästhetisches Interesse wurde jedoch erst in den 1970er Jahren durch die ästhetischen Generalklauseln in den kantonalen Baugesetzen eingeführt. (von Arx, 1982, S. 9).

Ästhetische Interessen als Teil des materiellen Baupolizeirechts

«Die Eigentumsgarantie steht wie die anderen Freiheitsrechte auch unter dem Vorbehalt der Polizei», diese stehen wiederum unter der allgemeinen Schranke der Polizei, welche nur in einzelnen Fällen als Grundlage für Grundrechtseingriffe ausgeschlossen werden können. In Bezug auf die Grundstücksnutzung muss sich der Eingriff der Polizei gegen «Störer» richten und eine «konkrete, ernsthafte und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung» abwenden. Eine Ausweitung des Polizeibegriffs würde die Eigentumsgarantie aushöhlen. (BGE 96 I 359). Die Frage der Entschädigung ist nur bei einem Eingriff zu stellen, welcher keine konkrete Gefahr abwendet und muss im Einzelfall gesondert geprüft werden. (Zumstein, 2001, S. 56)

Das Baurecht schützt die «körperliche Integrität der Bürger» nicht nur durch die Sicherheit der Bauten, sondern auch deren «ästhetisches Empfinden» vor Beeinträchtigungen. Die ästhetischen Generalklauseln sorgen dahingehend für minimale ästhetische Anforderungen, unabhängig von der Empfindlichkeit der Umgebung und haben die «Funktion eines Auffangtatbestandes». (Zaugg, 1995, S. 93) Diese Schutzfunktion des «geistigen Wohls der Öffentlichkeit» fällt unter den Umfang des Polizeibegriffs zur Gefahrenabwehr, welcher sich von den Interessen der öffentlichen Wohlfahrt abgrenzt. Dies betrifft vor allem die negativ formulierten Verunstaltungsverbote (Fleiner, 1987, S. 392f). Die positiv formulierten Einordnungsgebote beziehen sich eher auf die Wohlfahrtspflege, die sich jedoch eher auf ein «qualifiziertes Interesse» abstützen (Denkmalschutz, Ortsbildschutz, etc.). Mit den Generalklauseln können dahingehend keine «Verschönerungen» eingefordert werden, sondern lediglich «Störungen» vermieden werden. (Scheerbarth, 1962, S. 132).

In Bezug auf eine evtl. Entschädigungspflicht gelten die Eingriffe, welche durch gestalterische Vorschriften ausgelöst werden zur «abstrakten Gefahrenabwehr» und sind damit «nicht zwingend entschädigungslos» hinzunehmen. (Scheerbarth, 1962, S. 128). Da die Eingriffe aufgrund der ästhetischen Generalklausel jedoch nur Einfluss auf die äussere Erscheinung von Bauvorhaben haben und eine Zonenkonforme Nutzung nicht

beeinträchtigen dürfen, dürften diese nur in den seltensten Fällen Entschädigungspflichtig sein, was jeweils im Einzelfall abgeklärt werden muss. (Zumstein, 2001, S. 60).

Dies betrifft auch den Schutz privater Interessen (z.B. von Nachbarn). Der Wert eines Gebäudes bzw. Grundstücks bemisst sich u.a. auch nach dem Erscheinungsbild seiner Umgebung. Da ein störender Neubau dahingehend den Wert eines Grundstücks vermindern kann, begründet dies auch die Legitimation von Nachbarn. Vorausgesetzt wird jedoch die Störung des allgemeinen ästhetischen Empfindens und nicht nur die besondere Empfindlichkeit des Nachbarn. (Zaugg, 1995, S. 18)

Das Erfordernis der Bestimmtheit und die ästhetischen Generalklauseln

Die offene Formulierung bedingt zugleich auch Vorbehalte der Rechtssicherheit (Legalitätsprinzip) und des Bestimmtheitsgebotes des Eigentümers, welche eine bestimmte Voraussehbarkeit einfordert. Diesbezüglich sollte die Bewilligungsbehörde Informationen zugänglich machen, welche für die angemessene «Gestaltung der Baute von Bedeutung» sind und allgemeine Anwendung finden. Da es dennoch einen Ermessensspielraum seitens der Behörden gibt, ist auch immer ein gewisses Prozessrisiko mit zu berücksichtigen, (Zumstein, 2001, S. 70-73) Diesem Ermessensspielraum folgt auch die Praxis des Bundesgerichtes: Es prüft lediglich die Voraussetzungen für den Eingriff und übt Zurückhaltung, «wenn die örtlichen Verhältnisse beurteilt werden müssen, die die kantonalen Behörden besser kennen und wenn sich Ermessensfragen stellen.» (BGE 115 Ia 372) (Zumstein, 2001, S. 73)

Dabei gelten die ästhetischen Generalklauseln als genügend bestimmte Rechtsnormen, die Eigentumseingriffe rechtfertigen können. Diese müssen «aufgrund der Verhältnisse unbestimmt gehalten» sein, «egal wie ausführlich sie formuliert sind». «Eine Konkretisierung erfolgt erst bei der Anordnung bestimmter Massnahmen.» (Dubs, 1974, S. 234f) (Zumstein, 2001, S. 68) Der Ästhetikparagraf des Zürcher Baugesetzes gilt dabei ebenfalls als ausreichende gesetzliche Grundlage, «obwohl er mit dem Gebot der befriedigenden Gesamtwirkung verhältnismässig hohe Anforderungen an die Gestaltung stellt.» (von Arx, 1982, S. 43) Gestützt auf eine Generalklausel können keine Vorgaben gemacht werden, wie eine Baute konkret auszusehen hat, «vielmehr ist die projektierte Baute bezüglich ihrer eigenen Gestaltung und ihrer Wirkung auf die Umgebung zu bewerten.» Dahingehend wird auch befürchtet, dass bei der Anwendung der Generalklauseln eine Art Durchschnittsgeschmack massgeblich sei, «der zu einem

mittelmässigen architektonischen Niveau führe» (Vollenweider, 1961, S. 139ff) (Zumstein, 2001, S. 70).

«Bei der Beurteilung muss die Baute in Beziehung zu ihrer Umgebung gesetzt werden, um die Wechselwirkungen zwischen ihr und der bestehenden Umgebung zu prüfen. Dabei ist der Eigenart ihrer künftigen Umgebung Rechnung tragen, ausserdem sind die Topographie und die Standorte einzubeziehen, von denen aus die Baute einsehbar ist. Auch wenn der Neubau nur für sich allein betrachtet wird, bestimmen viele Faktoren seine Erscheinung, insbesondere die Materialien, die Farben, die Proportionen, die Dachformen und -aufbauten. Bei der Beurteilung müssen alle diese Faktoren und die Umgebung zueinander in Beziehung gesetzt werden und gegebenenfalls müssen einzelne Faktoren variiert werden, um ein besseres ästhetisches Ergebnis zu erreichen. Nicht nur in architektonischer Beziehung stellt dies eine Aufgabe von beachtlicher Komplexität dar, sondern auch in rechtlicher Hinsicht, denn es müssen dabei insbesondere alle relevanten öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abgewogen werden und das Verhältnismässigkeitsprinzip ist zu wahren. Allein schon die architektonische Beurteilung einer Baute ist derart komplex, dass hierfür keine mathematischen Modelle zur Verfügung stehen.» (Zumstein, 2001, S. 78) (Grütter, 1996, S. 238) (Haller & Karlen, 1999, S. 178)

«Ein minimales ästhetisches Niveau kann nur mit einer allgemeinen Vorschrift in allen Gemeinden eines Kantons durchgesetzt werden. Die Absicht des Gesetzgebers besteht darin, dass jede Baute ästhetisch akzeptabel aussehen soll. Mit Rücksicht auf die Vielgestaltigkeit der Verhältnisse kann jedoch erst bei der Anwendung festgelegt werden, mit welchen Massnahmen dieser ästhetische Minimalstandard in Bezug auf das konkrete Bauvorhaben geleistet werden kann. Schliesslich dürften sich die Tendenzen der Architektur schneller wandeln als die in den Generalklauseln niedergelegten minimalen Anforderungen an die Gestaltung der Bauten.» (Zumstein, 2001, S. 79) (Fleiner, 1987, S. 240) «Der Bauherr braucht sich deshalb im Baubewilligungsverfahren nur objektive und grundsätzliche Kriterien entgegenhalten zu lassen wenn sein Bauvorhaben in ästhetischer Hinsicht begutachtet wird.» (Zumstein, 2001, S. 88)

III. Anwendung der ästhetischen Generalklauseln

Gegenstand und Schutzobjekt der ästhetischen Generalklauseln

Als Gegenstand der ästhetischen Generalklauseln werden «Bauten und Anlagen» verstanden. Dies betrifft dahingehend sämtliche Vorhaben, für welche eine Baugenehmigung erforderlich ist. In Einzelfällen kann dies auch auf bestehende Bauten angewendet werden, sofern diese rechtswidrig erstellt wurden. Auch in Bezug auf Abbrüche können die ästhetischen Generalklauseln im Einzelfall angewendet werden, sofern hierfür eine Bewilligungspflicht besteht. (Zumstein, 2001, S. 89)

Die Anwendung beschränkt sich dabei auf die äussere Erscheinung der Gebäude, wobei die Abgrenzung zwischen Gebäudeinneren und der daraus folgenden Aussenwirkung im Einzelfall definiert werden muss. (Zumstein, 2001, S. 96) Für diese Einzelfälle gibt Zumstein eine Reihe von konkreten Beispielen der Rechtsprechung und kategorisiert diese nach Typologie (Wohnbaute, Fassaden, Dach, etc.). Zusammenfassend ist anzumerken, dass «vielfach nicht Bauten und Anlagen als Ganzes in ästhetischer Hinsicht unangenehm auffallen, sondern dass ihre Ausgestaltung im Detail und einzelne Bestandteile zu Beanstandungen Anlass geben. Insbesondere die Gestaltung der Dächer hinsichtlich der Formgebung, der Grösse und der Bedachungsmaterialien provoziert anscheinend recht häufig Diskussionen. Ähnliches gilt für das Erscheinungsbild der Fassaden. Obwohl sie im Bezug auf die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln nicht im Vordergrund zu stehen scheinen, ist auch bei der Gestaltung von Anlagen mit gebührender Sorge vorzugehen, wie die aufgeführten Fälle zeigen.» (Zumstein, 2001, S. 99) (Haller & Karlen, 1999, S. 178)

Zu den Schutzobjekten der ästhetischen Generalklauseln zählen Landschafts-, Orts-, Quartier- und Strassenbilder sowie deren Umgebung. Ein Vorhaben wird dahingehend nicht nur für sich allein ästhetisch bewertet, sondern auch hinsichtlich seiner Wirkung auf dessen Umgebung. Dabei gibt es keine präzisen Kriterien, welche die Schutzwürdigkeit oder die räumliche Ausdehnung im Allgemeinen umschreiben können. Dies ist abhängig von der Ausstrahlung des Bauwerkes auf die Umgebung und relational dazu dem Auswirkungsraum. In rechtlicher Hinsicht wird diesem individuellen Zusammenhang mit dem Ermessenspielraum begegnet. (Zumstein, 2001, S. 105-107) «Als Landschaftsbild gilt ein landschaftliches Objekt, das einen zusammenhängenden, einheitlichen Anblick bietet und einen verhältnismässig begrenzten Umfang aufweist.» Gemeint ist «ein natürlicher Zustand eines in sich geschlossenen Ausschnittes der Landschaft» (Zingg,

1975, S. 80) (Zumstein, 2001, S. 106) «Die räumliche Struktur der Landschaft interessiert in ihrer Gesamtheit, bei der Analyse sind aber die einzelnen Faktoren auseinanderzuhalten, wie etwa die Geomorphologie, die Flora und Fauna, kulturhistorische und ästhetische Gesichtspunkte. Die natürlichen Bestandteile der Landschaft sind wie die Einflüsse des Menschen (Kultivierung der Landschaft, Siedlungen usw.) zu würdigen. Für das ästhetische Urteil ist die Eigenart einer Landschaft im Sinne ihrer charakteristischen und dominierenden Merkmale herauszuarbeiten.» (AGVE 1977, S. 217f., AGVE 1982, S. 236ff.) (Zumstein, 2001, S. 107) Der Schutz bezieht sich dabei auf alle Arten von Landschaftsbildern, ohne besondere Qualitätsanforderungen. Dahingehend sind sowohl «unberührte Natur» als auch «Industriegebiete». Der Massstab der Beurteilung richtet sich dabei nach der jeweiligen Empfindlichkeit des vorgefundenen. (Zingg, 1975, S. 80f) Das Orts- und Strassenbild erscheint dabei als Unterfall der überbauten Landschaften und bedarf ebenfalls keinerlei qualitativer Vorbedingungen entsprechen. Der Massstab richtet sich auch hier wieder nach der Empfindlichkeit der vorgefundenen Qualität und kann nur eine Gebäudegruppe oder einen Strassenzug, aber auch eine Gesamtansicht aus der Ferne beinhalten. Der Begriff Umgebung, den etwa der Zürcher Ästhetikparagraf verwendet, bezieht sich ebenfalls auf die gesamthafte Wahrnehmung des Hintergrundes, und ist nicht mit dem Umschwung zu verwechseln, der sich nur auf ein Grundstück bezieht. «Das Bauvorhaben ist in Beziehung zu den bestehenden Bauten und Anlagen und zum landschaftlichen Umfeld zu setzen und die Gesamtwirkung ist Gegenstand der ästhetischen Beurteilung». (von Arx, 1982, S. 72) (Zumstein, 2001, S. 109) Für die ästhetische Beurteilung müssen Standorte (und Zeitpunkte) für einen Augenschein ausgewählt werden, welche für die Erscheinung in der jeweiligen Umgebung relevant sind. Eine allgemeine räumliche Begrenzung hängt immer von den lokalen Gegebenheiten (Topographie, Siedlungsstruktur, etc.) und von den Auswirkungen des geplanten Bauvorhabens auf seine Umgebung ab. Je exponierter die Lage, desto weiter das zu bewertende Umfeld.

Die ästhetische Beurteilung

«Das ästhetische Urteil über ein Bauvorhaben muss sich auf objektive und Grundsätzliche Gesichtspunkte stützen und auf einem Werturteil beruhen, das Auffassungen entspricht, die eine gewisse Verbreitung und Allgemeingültigkeit beanspruchen dürfen.» (Zumstein, 2001, S. 119) Das Bundesgericht hält dazu fest: «Der Massstab muss dabei in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit gefunden werden, nicht im Denken und Fühlen bloss einzelner Personen von besonderer

ästhetischer Empfindlichkeit und spezieller Geschmacksrichtung. Bei Auslegung des Begriffs darf sich die zuständige Behörde nicht auf ihr subjektives Empfinden verlassen, sondern muss in der Lage sein, sich auf objektive und grundsätzliche Kriterien zu stützen und darzutun, dass deren Anwendung auf einen bestimmten Sachverhalt zur Geltendmachung des verordnungsmässigen Bauverbots führen muss (...).» (BGE 82 I 108) Als Grundlage dieses Wertmassstabes gilt zum einen die Prüfung der Konformität eines Rechtssatzes mit dem Gleichbehandlungsgebot, also der Tatsache dass die objektiven Kriterien nicht nur individuelle Gültigkeit besitzen, sondern allgemein gültig sind. Da Objektivität in Bereich der Ästhetik wissenschaftlich nicht zu ermitteln ist, wird die «Figur des vernünftig denkenden Menschen» als massgeblich eingeführt, was zu einer Reduktion auf allgemeine, objektive Kriterien führt und damit zu einer Nivellierung des Anspruchs. (Zumstein, 2001, S. 123) Die im Zeitpunkt der Bewertung verbreiteten und allgemeingültigen architektonischen Kriterien gelten als anzuwendender Massstab. Dadurch kann weder ein moderner Bau verhindert, noch historischer Stil erzwungen werden. (Zumstein, 2001, S. 124). Im Hinblick auf die Gefahr subjektiver Entscheide, hat das aargauische Verwaltungsgericht ein Schema entwickelt, das den Bewertungsvorgang in objektivierbare und nachvollziehbare Einzelschritte zerlegt. (AGVE 215ff).

Zu den Objekten der Bewertung zählen Gegenstände der Generalklausel, vom Landschafts- und Ortsbild bis hin zu Bauten und Anlagen und ihrer Umgebung, als auch das Gebäude an und für sich. Dabei muss die Umgebung an sich auf ihre Empfindlichkeit hin beurteilt werden. «Das Wesen der meisten schützenswerten Siedlungen liegt nicht so sehr in einzelnen besonders schönen Gebäuden als vielmehr in der räumlichen Struktur des Ganzen, z.B. im Fehlen gerader Strassenfluchten, in der Anordnung von Plätzen, Strassen, Dächern, vor- und einspringenden Hausecken, kurz, im Zusammenspiel von Bauten und ihrer Umgebung. Von einem Orts-, Quartier- oder Strassenbild wird man folglich dann sprechen müssen, wenn die Siedlung einen Gesamteindruck hinterlässt, wenn sie eine gewisse städtebauliche Geschlossenheit aufweist.» (AGVE 1976, S. 285)

Interessenabwägung und Verhältnismässigkeit

Die Interessenabwägung in Bezug auf ästhetische Generalklauseln führt keine Besonderheiten zu Interessenabwägung aus anderen Gründen mit sich. Das öffentliche Interesse an der Einhaltung des ästhetischen Minimalstandards ist dabei gleichrangig neben den anderen öffentlichen Interessen. Dabei können Widersprüche nicht ausgeschlossen werden. Diese Widersprüche müssen auf dem Weg der Interessenabwägung ermittelt und gewichtet werden, um festzustellen, welches Interesse

überwiegt. Diesen stehen die privaten Interessen des Eigentümers wie z.B. die optimale Nutzung des Grundstücks gegenüber, welche ebenfalls Gegenstand der Interessenabwägung sind. Die Interessenabwägung ist ein wertender Vorgang. In der Praxis wird zuerst «die ästhetische Qualität der Umgebung ermittelt, anschliessend werden die raumplanerischen, baurechtlichen und anderen Restriktionen gedanklich in das Bild eingefügt, nachher wird das Bauvorhaben dazu in Beziehung gesetzt, worauf eine Wertung des Gesamteindrucks vorgenommen wird.» «Die Beeinträchtigung ästhetischer Interessen wiegt i.d.R. weniger schwer, als der Verletzung von Vorschriften über die öffentliche Sicherheit.» (Zumstein, 2001, S. 150) «Zeigt die Interessenabwägung, dass das ästhetische Interesse überwiegt, ist die ins Auge gefasste Massnahme hauptsächlich nach dem Gebot der Erforderlichkeit zu prüfen. Die Ablehnung des Bauvorhabens ist die schärfste Massnahme und es ist zu untersuchen, ob eine weniger einschneidende Massnahme den ästhetischen Minimalstandard gewährleisten kann. Dazu gehören etwa Projektänderungen, Bedingungen, Auflagen, Dispense oder Ausnahmegewilligungen.» (Zaugg, 1995, S. 20) (Zumstein, 2001, S. 154)

In Bezug zu anderen Grundrechten ist das Gleichbehandlungsgebot, die Meinungsäusserungsfreiheit, zu welcher die Informations- und Kunstfreiheit zählt, als auch die Wirtschaftsfreiheit relevant. Das Gleichbehandlungsgebot gilt dabei auch für die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln, dabei stellt sich hier weniger die Frage, ob es überhaupt zwei exakt gleiche Situationen geben kann, sondern eher der Grundsatz das Vorhaben in derselben schützenswerten Umgebung mit den gleichen Kategorien bewertet und verglichen werden. Ein weit verbreiteter Umkehrschluss, dass eine bereits bewilligte störende Baute den falschen Anspruch auslösen kann, weitere Bauten dieser Art wären deswegen ebenfalls bewilligungsfähig. Hier hat das Legalitätsprinzip Vorrang. Auch die Informationsfreiheit als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit garantiert nicht, dass Empfangseinrichtungen für Informationen wie z.B. Antennen das öffentliche Interesse der ästhetischen Generalklauseln überwiegen. In geschützten Ortsbildern kann das Anbringen daher untersagt werden, falls Alternativen hierfür zur Verfügung stehen. Auch die Kunstfreiheit als Sonderform der Meinungsäusserungsfreiheit schützt nur den Künstler und seine Produkte. Dies trifft in Teilen auch das Werk von Architektonischer Gestaltung und betrifft den Bereich der Baukunst. Diese wird durch die ästhetische Generalklausel nur in dem Masse eingeschränkt, wie es die Rücksichtnahme der Generalklausel formuliert. Auch die Wirtschaftsfreiheit ist ein verfassungsrechtlich garantiertes Grundrecht, was in Form von Reklame immer wieder zu Konflikten in Bezug zur ästhetischen Generalklausel führt. (Zumstein, 2001, S. 156)

Verfahrensfragen

«Erfüllt das Bauvorhaben die Anforderungen der ästhetischen Generalklauseln, ist die Baubewilligung zu erteilen. Nachdem die Baubewilligung eine Polizeibewilligung ist, hat der Bauherr einen Anspruch auf die Erteilung, wenn das Bauvorhaben alle formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt. Gegebenenfalls kommen nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzip Auflagen oder Ausnahmegewilligungen in Frage; der Bauabschlag ist das äusserste Mittel. Wurde ein Bauvorhaben ohne Baubewilligung errichtet, ist das Bewilligungsverfahren nachzuholen. Die Bewilligungsbehörde kann auch bei der Verfolgung ästhetischer Interessen von sich aus einschreiten, wenn sie auf Objekte aufmerksam wird, die ohne Bewilligung oder in Abweichung davon errichtet wurden. Soweit im Baubewilligungsverfahren ästhetische Mängel festgestellt werden, sind sie zu beseitigen.» Im Nachhinein festgestellte Mängel genügen einem öffentlichen Interesse i.d.R. nicht mehr.» (von Arx, 1982, S. 127) (Zingg, 1975, S. 121f)

Im Zusammenhang mit der Offenheit der Klausel besteht eine Begründungspflicht, welche auch durch das Bundesgericht gefestigt wurde: Dabei eine die Baugenehmigung verweigernde Behörde begründen «warum eine bestimmte bauliche Gestaltung mit den sie umgebenden Bauten und Landschaftselementen keine befriedigende Wirkung ergibt.» Dies sorgt für die der Objektivität notwendige Transparenz. (ZBI 1998, S. 175) (Zumstein, 2001, S. 163) Dieser Beurteilungsspielraum kann es demnach sinnvoll erscheinen lassen, «dass sich die Behörden Richtlinien geben, die Auskunft über die ästhetische Qualität der Landschafts- und Ortsbilder geben.» Auch der Einsatz von Experten und Kommissionen ist hierfür geeignet. Dabei sollte das «spezifische Fachinteresse» dabei nicht ausschlaggebend sein. Das «Fachurteil muss für den Durchschnittsbürger, der für solche Fragen empfänglich ist, vertretbar und verständlich sein.» Eingriffe aufgrund der ästhetischen Generalklausel werden normalerweise als «nicht besonders schwere Eingriffe. Das Bundesgericht prüft deshalb die gesetzliche Grundlage nur auf Willkür. Die Interessenabwägung und Verhältnismässigkeit prüft es hingegen frei. (Zumstein, 2001, S. 163-165)

2.2.2 Der Ästhetikparagraph im Zürcherischen Baugesetz

Der Ästhetikparagraph §238 im Zürcherischen Baugesetz (1982)

In der beinahe 40 Jahre alten Dissertation von Peter von Arx am rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich unter dem Titel «Der Ästhetikparagraph §238 im Zürcherischen Planungs- und Baugesetz» von 1982 wird der Frage nach den rechtlichen Grundlagen zur Beurteilung gestalterischer Qualität im Baugesuchsverfahren nachgegangen.

«Mit der Inkraftsetzung des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 wurden für den ganzen Kanton Zürich einheitliche rechtliche Grundlagen zur Gestaltung der baulichen Umwelt geschaffen.» (von Arx, 1982, S. XXIV). Der sog. «Ästhetikparagraph» §238 PBG im Wortlaut der aktuellen Fassung:

«1. Bauten, Anlagen und Umschwung sind für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben.

2.) Auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes ist besondere Rücksicht zu nehmen; sie dürfen auch durch Nutzungsänderungen und Unterhaltsarbeiten nicht beeinträchtigt werden, für die keine baurechtliche Bewilligung nötig ist.

3.) Wo die Verhältnisse es zulassen, kann mit der baurechtlichen Bewilligung verlangt werden, dass vorhandene Bäume bestehen bleiben, neue Bäume und Sträucher gepflanzt sowie Vorgärten und andere geeignete Teile des Gebäudeumschwungs als Grünfläche erhalten oder hergerichtet werden.

4.) Sorgfältig in Dach- und Fassadenfläche integrierte Solaranlagen werden bewilligt, sofern nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.»

Anmerkung zur Aktualität des Wortlauts: Absatz 1 und 2 bestehen seit der Dissertation von Peter Von Arx (1982) unverändert. Absatz 3 wurde 1991 im letzten Satz nur unwesentlich ausgeweitet, um nicht nur Vorgärten einzubeziehen, sondern den gesamten Gebäudeumschwung berücksichtigen zu können. Der 4. Absatz über PV-Anlagen wurde 2012 hinzugefügt, um neuer Phänomene in der gebauten Umwelt zu integrieren. Der Inhalt der beinahe 40 Jahre alten Dissertation bleibt dabei insofern immer noch gültig.

Der Ästhetikparagraph als Generalklausel ist keine Bestimmung des Natur- und Heimatschutzes, sondern eine materielle Bauvorschrift mit allgemeinen Ansprüchen. Sie gilt für alle Zonen und alle Bauten und Anlagen und hat den Zweck eine insgesamt unbefriedigende Gesamtwirkung zu verhindern. Die Unbestimmtheit des Begriffs «befriedigende Gesamtwirkung» ermöglicht den bewilligenden Behörden einen Ermessensspielraum in der Anwendung. Dieser steht nicht im «freien Ermessen» der Verwaltung, sondern beschränkt sich ausschliesslich auf ästhetisch-gestalterische Motive, welche allgemeiner und grundsätzlicher Natur zu sein haben und nach objektiven Kriterien angewendet werden sollen. (von Arx, 1982, S. XXIII-XXVI)

I. Grundlagen

In einem ersten Teil werden die Grundlagen für die «bauliche Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes» als auch die zugehörigen «Instrumente zur Lenkung der baulichen Umweltgestaltung im zürcherischen Recht» beschrieben.

Bauliche Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes

Dabei wird Gestaltung sowohl als konkret (z.B. in Form eines Gebäudes) als auch als strukturell (z.B. in Form der Raumplanung) verstanden. Die Gestaltungsfreiheit des einzelnen wird durch die Grenzen der Raumplanung eingeschränkt. Dieser Eingriff in die Eigentumsfreiheit hat zum Ziel, die Allgemeinheit vor negativen Einwirkungen auf die gebaute Umwelt in Form einer «unbefriedigenden Gesamtwirkung» zu bewahren. Dieses «erhebliche öffentliche Interesse» gilt als «Bedingung und Rechtfertigung» für einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit. Der Charakter des Ästhetikparagraphen umfasst daher zwei Bereiche. Der Allgemeingültige erste Absatz besitzt als Gefahrenabwehr polizeilichen Charakter. Die Absätze zwei und drei sind wohlfahrtspolitischer Natur, da sie über die reine Gefahrenabwehr hinaus gehen und eine positive Einpassung fordern. Dies ist vor allem im Bezug auf die Frage der Entschädigung relevant, da polizeiliche Eigentumsbeschränkungen entschädigungslos zu dulden sind, wohlfahrtspolitisch motivierte Eigentumsbeschränkungen sind dagegen im Einzelfall zu prüfen, den Tatbestand der materiellen Enteignung dürften die wenigsten erfüllen, da i.d.R. nur die Erscheinung und nicht die Nutzung beschränkt wird. (von Arx, 1982, S. 3-17)

Rechtliche Grundlagen

Zu den Rechtsgrundlagen des kantonalen Planungs- und Baurechts zählen sowohl die Vorgaben der Raumplanung des Bundes, als auch die Gemeindeautonomie. Die kantonale

Gesetzgebung muss sich dahingehend in einem Rahmen bewegen, der die Vorgaben auf Bundesebene nicht übertrifft und den Gemeinden genügend Freiheit in der Umsetzung lässt, also «horizontal und vertikal» miteinander koordiniert ist.

Das Planungs- und Baugesetz richtet sich in erster Linie an die «Planungsträger der verschiedenen Stufen» auf Kantons- und Gemeindeebene und legt die «Ziele und Zwecke der Raumplanung fest und gewährt u.a. Planungsmittel für die Aufteilung des Bodens in verschiedene Nutzungsbereiche» und stellt ein «umfassendes Instrumentarium für die Gestaltung der baulichen Umwelt zu Verfügung». Die Richtplanung (Kantons Ebene) trifft die «grundsätzlichen Festlegungen bezüglich der Gestaltung», welche als «Gestaltungsziele» in der Nutzungsplanung (Gemeindeebene) zu verbindlichen «Gestaltungsanweisungen» werden. «Innerhalb des so festgelegten Gestaltungsspielraums wird der Vollzug der Gestaltung durch den Ästhetikparagrafen geordnet, welcher sich als Vorschrift des öffentlichen Baurechts direkt an den Grundeigentümer wendet. Er darf als zentrale Bestimmung des Planungs- und Baugesetzes bezüglich der baulichen Ästhetik und der Einordnung in das Landschafts- und Ortsbild bezeichnet werden und bildet das letzte Glied einer Kette von Normen, welche gestalterische Ziele verfolgen. Für spezielle Bauformen werden strengere Anforderungen aufgestellt. Die passiv-restriktiven Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz haben «überwiegend planungsrechtliche Bedeutung und müssen daher klar von den generell-abstrakt formulierten Mindestanforderungen in Bezug auf die Gestaltung von Bauten und Anlagen abgegrenzt werden. (von Arx, 1982, S. 21)

Instrumente zur Lenkung der baulichen Umweltgestaltung im Zürcherischen Recht

Als Instrumente der räumlichen Ordnung werden die Richtplanung und nachfolgend die Nutzungsplanung verwendet. Dabei sind die Massnahmen der Richtplanung in Form von Eigentumsbeschränkungen erst in der Nutzungsplanung auch für den Grundeigentümer verbindlich. Auf Gemeindeebene ist der Zonenplan sowie die Bau- und Zonenordnung massgeblich und verpflichtend. Das Planungs- und Baugesetz (PBG) stellt insgesamt fünf Zonenarten samt dazugehörige Zonenvorschriften zur Verfügung, welche eine «gewünschte zukünftige Entwicklung der baulichen Erscheinung von Orts- und Landschaftsbildern» durchsetzen soll. «Die Vorschriften reichen von Verhältnis-Ziffern über geometrische Bestimmungen bis hin zu Regelungen und Ordnungen zur konkreten Erscheinungsform». Darüber hinaus kennt das PBG noch weitere, besondere Institute: Waldabstandslinien (PBG § 66), Gewässerabstandslinien (PBG § 67), Ausschlussgebiete für Hochhäuser (PBG § 68), Arealüberbauungen (PBG §69-74), Aussichtsschutz (PBG

§75), Baumschutz (PBG § 76), Terrassenhäuser (PBG § 77) und Aussenantennen (PBG §78). Ebenso sind Sonderbauvorschriften (PBG §§ 79-82), Gestaltungspläne (PBG §§ 83-87), Bau- und Niveaulinien (PBG §§ 96-110) und Quartierpläne (PBG §§ 123-202). (von Arx, 1982, S. 24ff)

Natur- und Heimatschutz

In Bezug auf weitergehende gestalterische Vorgaben sind die Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes eine weitere Kategorie des Eingriffs und durch die Gesetzgebung des Natur- und Heimatschutzgesetzes grundsätzlich Sache der Kantone. Dabei sind die Gemeinden gemäss § 204 PBG dazu verpflichtet, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes wahrzunehmen, d.h. Schutzobjekte zu schonen und bei überwiegendem öffentlichem Interesse ungeschmälert zu erhalten.» (von Arx, 1982, S. 34) Diese Schutzmassnahmen sollen Beeinträchtigungen von Schutzobjekten verhindern und deren Pflege und Unterhalt sichern. § 238 Abs. 1 PBG sieht dahingehend generell und für alle Bauten, Anlagen und Umschwung vor, «dass die Gestaltung im Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung und der ästhetisch-architektonische Eindruck an sich eine befriedigende Gesamtwirkung erreichen müssen. Die besonderen Anordnungen des Natur- und Heimatschutzes und die Gestaltungsvorschrift des § 238 Abs. 1 PBG erfassen also nicht die gleichen Objekte.» (von Arx, 1982, S. 36) Dabei kann es durchaus zu Überschneidungen kommen, wenn Z.B: «bei der Beurteilung der Gesamtwirkung ein Schutzobjekt Teilelement eben dieser optischen Wirkung ist.» Für diesen Fall gelten die erhöhten Anforderungen bzw. das Gebot der «besonderen Rücksichtnahme» gem. § 238 Abs. 2 PBG.

Die Ästhetik-Generalklausel

Die Ästhetik-Generalklausel des §238 PBG ist eine allgemeine Bauvorschrift, welche mit der Gestaltungspflicht eine Grundanforderung an Bauten und Anlagen stellt und als «direkt anwendbare Bestimmung» eine «hinreichend gesetzliche Grundlage» um Bauvorhaben aufgrund ihrer «unbefriedigenden Gesamtwirkung» abzulehnen. Der Anwendungsbereich liegt im «verbleibenden Gestaltungsspielraum», welcher aufgrund der Minimalanforderung der «befriedigenden Gestaltung» als «relativ gering» eingestuft werden kann. Dennoch dürfte beim «Betrachten der baulichen Umgebung ohne weiteres einleuchten», dass dieser dennoch nicht «überflüssig» ist. (von Arx, 1982, S. 38)

II. Grundanforderungen an die bauliche Gestaltung

In einem zweiten Teil wird auf die Thematik der Generalklausel als solches, als auch auf die betreffenden Objekte eingegangen. Ebenfalls wird auf das Feld der «befriedigen Gesamtwirkung» erörtert sowie «Kriterien für die Beurteilung» aufgestellt. In Ergänzung zur Generalklausel werden die Gebiete mit «speziellen Gestaltungsanforderungen im PBG» beschrieben.

Generalklausel

Mit der Einführung des Ästhetikparagrafen auf den 1. April 1976 haben sich Gemeinden, welche in ihrer Bau- und Zonenordnung höhere Anforderungen an die allg. Gestaltung von Bauwerken eingefordert haben, in einem Widerspruch gem. §347 PBG befunden. Dieser wurde mit dem Urteil des Verwaltungsgericht 1981 bestätigt und die höheren Anforderungen auf kommunaler Ebene aufgehoben. (von Arx, 1982, S. 43)

Die Ästhetik-Generalklausel richtet sich an alle bauwilligen Grundeigentümer privater und öffentlich-rechtlicher Natur. Dabei gelten einige wenige Ausnahmen für hoheitliche Aufgaben, bei denen aufgrund der Typologie des Vorhabens die Ästhetik-Klausel nicht angewendet werden kann (z.B. Militärbauten, etc.). Eine Befreiung von der Erfüllung von Bauvorschriften kann nur mittels Ausnahmegenehmigung erfolgen, wenn «Art, Zweckbestimmung oder Dauer eines Gebäudes eine Abweichung nahelegen». (von Arx, 1982, S. 51) Keine Befreiung davon benötigen Vorhaben, welche im Bereich es des Natur- und Heimatschutzes liegen und für welche andere Vorgaben gelten.

Als Objekte der Generalklausel werden gem. § 238 Abs. 1 PBG alle Bauten und Anlagen, deren Umschwung sowie darüber hinaus auch deren Materialisierung und Farbgebung genannt. Dies betrifft jedoch nur den «aktiven Gestaltungsvorgang» im Rahmen eines Bauvorhabens. Bestehende Objekte fallen – sofern sie nicht rechtswidrig erstellt wurden - nicht darunter. Dabei müssen gem. Allgemeiner Bauverordnung (ABV) alle Bauvorhaben die materiellen Bauvorschriften erfüllen, unabhängig davon, ob sie bewilligungspflichtig sind oder nicht. (von Arx, 1982, S. 52-54) Zu Bauten und Anlagen zählen gem. ABV - bis auf wenige Ausnahmen wie Hundehütten, Vogelhäuser und nicht abgeschlossene Pergolen - grundsätzlich alle Bauwerke, «deren grösste Höhe nicht mehr als 1.5 m beträgt, und die eine Bodenfläche von nicht mehr als 2 m² überlagert». (von Arx, 1982, S. 60-62) Auch der Umschwung unterliegt der Ästhetik-Generalklausel. Dazu zählt der gesamte Aussenraum und damit die Gestaltung und Nutzung des gesamten Grundstückes. Diesem kommt ebenfalls das Bestandesprivileg zu. (von Arx, 1982, S. 61-

62) «Die Verwendung verschiedenartiger Materialien und die Farbgebung sind wohl die wichtigsten architektonischen Gestaltungselemente beim Bauen. Ihre Wahl vermag die Gesamtwirkung einer Baute oder Anlage, also nicht nur das Erscheinungsbild eines Objektes an sich, sondern vor allem auch die Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung, in entscheidender Weise zu beeinflussen.» «Farbgebung und Materialwahl bieten oft Anlass zu Beanstandungen aufgrund von § 238 Abs. 1 PBG. Dementsprechend häufig sind dann auch die diesbezüglich angestrebten Rekurse.» (von Arx, 1982, S. 62-63)

Befriedigende Gesamtwirkung

Die Unbestimmtheit des Begriffs «befriedigende Gesamtwirkung» ermöglicht den Behörden in der Anwendung einen Ermessensspielraum in der Auslegung. Dabei setzt sich eine Gesamtwirkung notwendigerweise aus verschiedenen Teilwirkungen zusammen. »Hauptbestandteile der Gesamtwirkung sind die Wirkung der ästhetisch-architektonischen Gestaltung eines Objektes an sich, sowie dessen Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung». Da es sich um den Schutz der Öffentlichkeit vor «gestalterisch unbefriedigenden» Bauwerken handelt, «kann mit «Wirkung» nur eine nach aussen tretende optische Erscheinung gemeint sein». Wesentlicher Begriffsbestandteil ist die geforderte Qualität, welche bezüglich der einzelnen Wirkungen und gesamthaft gesehen «befriedigend» sein muss. Zur Aussenwirkung zählen sämtliche Ansichten, welche von ausserhalb des Grundstücks, sei es von Anhöhen oder sogar von Hochhäusern, einsichtig sind. Von aussen nicht einsehbare Gebäudeteile, wie etwa Innenhöfe bzw. Innenräume, sind von der Beurteilung der Gestaltung in Bezug auf eine befriedigende Gesamtwirkung § 238 PBG nicht betroffen. Die Einsichtbarkeit ist im Einzelfall abzuklären. (von Arx, 1982, S. 64-65)

Die Aussenwirkung des Objektes soll primär ungeachtet der Qualität der Umgebung beurteilt werden und daher nur auf sich bezogen sein, um auch ästhetisch unbefriedigende Gebäude in ästhetische weniger wertvollen Umgebungen zu verhindern. «In der Praxis sind allerdings nur ganz seltene Fälle denkbar, in denen eine Baute oder Anlage aufgrund von § 238 PBG verweigert werden muss, die nicht gleichzeitig hinsichtlich der Einordnung in das Orts- und Landschaftsbild eine unbefriedigende Gesamtwirkung ergibt. Die optische Qualität der Erscheinung eines Bauwerkes erfasst der Betrachter immer in Relation zur bestehenden Umgebung, die es zusammen mit anderen Bestandteilen mitzuprägen vermag. « (von Arx, 1982, S. 70)

Kriterien für die Beurteilung

Für die rechtliche Erfassung von künstlerisch-architektonischen Werten eines Bauwerkes besteht die Schwierigkeit, dass sich dafür kein objektiv anerkannter Massstab formulieren lässt. Die Beurteilung eines architektonischen Werkes «an sich» also ohne ein externes Bezugssystem gestaltet sich – wie bei anderen künstlerischen Erzeugnissen – schwierig, aber nicht unmöglich. Für die objektive Beurteilung sind Kriterien aufzustellen, welche die Verhältnisse der einzelnen Teilwirkungen untereinander regeln. «Für das Erreichen einer befriedigenden Gesamtwirkung muss so durch Kubatur, Gliederung, Farb- und Materialwahl ein gewisses Mass an Ausgewogenheit und Harmonie gegeben sein». (von Arx, 1982, S. 70). Da in den meisten Fällen ein Gebäude nicht von seinem Kontext zu trennen ist, wird in der Regel von einer Wechselwirkung zwischen Objekt und Umgebung ausgegangen (Figur-Grund Thematik). In dieser Beziehung tritt die «künstlerisch-ästhetische» Dimension gegenüber der Einordnung zurück. Diese bedingt eine «gewisse Einheitlichkeit mit der Siedlungsstruktur bezüglich typischer und vorherrschender Bauformen, Bauteilen oder Bauelementen». Dementsprechend kann ein «völlig andersartiges Bauprojekt» in einer ansonsten eher einheitlichen Umgebung abgelehnt werden, hingegen in einer bereits eher unterschiedlichen Umgebung nicht. (von Arx, 1982, S. 71-73)

Die in § 238 Abs. 1 PBG geforderte Qualität wird als «befriedigend», also im Volksmund zwischen «gut» und «unbefriedigend» eingestuft und kann dahingehend weder «sehr gut» noch «ausreichend» sein. Dahingehend muss von einer «allgemeinen Übereinstimmung» ausgegangen werden, dass das «menschliche Gehirn in der Lage ist, gewisse optische Eindrücke in einer über der subjektiven Ebene des Geschmacks liegenden Wertordnung zu erfassen». Daraus ergibt sich der Anspruch der Allgemeingültigkeit. Dabei wird das Qualitätsempfinden des «gebildeten Durchschnittsmenschen» als Wertemassstab hinzugezogen und Urteile von ästhetisch «überempfindlichen» als auch «gänzlich unempfindlichen» Personen ausgeschlossen. (von Arx, 1982, S. 76-77). Aus diesen Ausführungen lässt sich «ungeachtet der positiven Formulierung» entnehmen, dass es sich eher um eine «negativ abwehrende Vorschrift handelt», welche nur eine unbefriedigende Gestaltungsleistung verhindern zu vermag, aber keine Grundlage für eine positive Gestaltungsleistung bildet. Die Form des Zürcher Ästhetikparagrafen geht somit über die des einfachen Einordnungsgebotes hinaus, indem sie auch die ästhetisch-architektonische Gestaltung eines Bauwerkes an sich beurteilt. (von Arx, 1982, S. 77-78)

Ausgewogenheit und Harmonie

«Die Prüfung der Ausgewogenheit eines Objektes an sich erfolgt durch «Gewichtung» seiner einzelnen Teile. Dieses optische Gewicht ist abhängig von der Ausstrahlung eines Bauteiles, wobei nicht nur die Grösse oder die Form, sondern ebenso die Farben, Tone und Strukturen massgebend sind. wenn die Wirkungen der verschiedenen Teile untereinander gesamthaft gesehen erscheint das ein gewisses Mass an Gleichgewicht erreichen, Objekt dem Betrachter als ausgewogen.» (von Arx, 1982, S. 81-82)

«Zur Erreichung einer befriedigenden Gesamtwirkung muss eine Baute oder Anlage an sich nicht nur ein ausgewogenes, sondern darüber hinaus auch ein harmonisches Bild ergeben. Harmonie entsteht aus dem zueinander stimmen zweier oder mehrerer Teileindrücke zu einer einheitlichen Gesamtgestalt und der klaren Einordnung der Teile in das Ganze. Wie in der Musik ein Ton oder eine Tonlage, die mit anderen nicht korrespondieren, eine Dissonanz bewirken, erscheint im Bereich der architektonischen Harmonie ein Bauteil, welches sich nicht in das Objekt einfügt, als störend.» (von Arx, 1982, S. 82-83)

«Harmonie und Ausgewogenheit müssen nicht in besonderem, sondern lediglich in befriedigendem Masse vorhanden sein. Dies lässt der Gestaltungsfreiheit des Grundeigentümers genügend Raum, individuelle Elemente in sein Bauvorhaben einzubringen und besondere - im Rahmen der Zonenordnung mögliche Nutzungsziele zu verwirklichen.» (von Arx, 1982, S. 83)

Einordnung in die Umgebung

«Die geforderte befriedigende Einordnung eines Objektes oder einzelner Teile davon in das Orts- und Landschaftsbild ist der wichtigste Bestandteil der Gesamtwirkung. Den Massstab für die Bewertung der Einordnung und damit die Anforderungen an die Gestaltung eines Objektes liefert die Qualität der bestehenden baulichen und landschaftlichen Umgebung.» Diese zeichnet sich vor allem durch «alle landschaftlichen Elemente, vorwiegend verwendete (ortsübliche) Materialien oder Farben, einheitliche Bedachungsart, Ausgeglichenheit bezüglich Stellung, Masse und Proportionierung der Baukörper, mehrheitlich gleicher Baustil und gleiche Entstehungszeit der Bausubstanz sowie grosszügige Bepflanzung und Umgebungsgestaltung» aus. Um als befriedigend eingeordnet zu gelten, darf eine Baute oder Anlage das Gesamtbild daher nicht stören. Hierbei ist auch die zukünftige, durch den Zonenplan angestrebte Überbauung angemessen zu berücksichtigen. (von Arx, 1982, S. 84-92)

3. Empirische Untersuchung

3.1 Die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich

Konzeption und Methode

Das Forschungsergebnis soll einen Überblick über die Verteilung und Besetzung von Fachkommissionen geben, welche ihren Zweck in der Beurteilung gestalterischer Qualität von Baugesuchen haben. Die Informationen werden tabellarisch geordnet und mittels einer geographischen Darstellung auch räumlich kartiert. Diese «Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich» basiert auf den Studien «Stadtbildkommissionen – Fundamente der Baukultur» (Schärer, 2019) und «Die Landschaft der Gestaltungsbeiräte in Deutschland» (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017).

Daten und Datenerhebung

Der Hauptteil der Forschungsarbeit besteht aus der Datensammlung mittels Internetrecherche. Hierbei werden die relevanten und frei zugänglichen Informationen auf den offiziellen Internetseiten aller 162 Gemeinden im Kanton Zürich gesammelt und geordnet (siehe Tabelle 1). Dabei wird die Besetzung von Ämtern und Behörden untersucht, deren Zweck die Beurteilung und Genehmigung von Baugesuchen ist.

Zusätzlich zu dieser Datensammlung werden auch statistische Informationen in die Tabelle übernommen. Hierfür werden ebenfalls frei im Internet zugängliche Daten aus dem «Atlas der Schweiz» des Bundesamtes für Statistik (Bundesamt für Statistik, 2015) als auch aus dem Gemeindevergleichsportal des Statistischen Amtes des Kantons Zürich verwendet. (Statistisches Amt Kanton Zürich, 2021) Dabei handelt es sich um Daten wie Einwohnerzahlen, Bauinvestitionen nach Volumen und Baulandpreis sowie Flächenangaben zu Gemeindegrössen und Baulandreserven. Ergänzend konnte eine direkte Anfrage an das Statistische Amt des Kantons Zürichs zusätzliche Informationen zur Anzahl genehmigter Baugesuche der letzten Dekade (2010-2020) zur Datenerhebung beitragen.

Forschungsdesign und Untersuchungszeitraum

Das Forschungsdesign baut auf zwei wesentlichen Elementen auf: Einer tabellarischen (siehe Tab. 1, S. 56) und einer kartographischen (siehe Abb. 1, S.57) Darstellung der erhobenen Daten. Als Untersuchungszeitraum wird im Bezug zur Verbreitung und Besetzung von Gestaltungskommissionen der Zustand zum Zeitpunkt der Untersuchung

im Sommer 2021 definiert. Die statistischen Daten berücksichtigen den Zeitraum jeweils rückblickend von spätestens 2020 bis frühestens 2010.

In einem ersten Schritt werden daher die 162 politischen Gemeinden anhand der Angaben des Gemeindeamtes des Kantons Zürich in tabellarischer Form alphabetisch angeordnet, beginnend mit Adlikon und endend mit Zollikon (1).

Ergänzend zur alphabetischen Anordnung werden in einer zusätzlichen Zeile die Regions-Identifikationsnummern des Bundesamtes für Statistik (BFS) eingetragen, um eine eindeutige Nachvollziehbarkeit zu garantieren (2).

In einer weiteren Zeile werden Angaben zur aktuellen Einwohnerzahl gem. den Angaben des statistischen Amtes des Kantons Zürich notiert (3). Die Einwohnerzahlen werden gem. der Kategorisierung nach Gemeindegrösse im «Atlas der Schweiz» des Bundesamtes für Statistik in acht Grössenklassen eingeteilt und mittels graphischer Elemente (4) flächenbezogen proportional und zunächst neutral (als umrandeter, leerer Kreis) abgebildet. Dabei werden 8 Klassen nach Einwohnergrösse gebildet: unter 1'000 Einwohner, bis 2'000 Einwohner, bis 5'000 Einwohner, bis 10'000 Einwohner, bis 20'000 Einwohner, bis 50'000 Einwohner bis 100'000 Einwohner und mehr als 100'000 Einwohner. Diese Darstellung soll in einer übergeordneten Zeile zunächst eine einfach lesbare Übersicht der politischen Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl geben und so bereits auch in der tabellarischen Darstellung bereits evtl. Zusammenhänge zwischen Einwohnergrösse und Verwaltungsstruktur visuell aufzeigen können.

In den drei folgenden Zeilen werden Bauwirtschaftlich relevante Informationen zur durchschnittlichen jährlichen Anzahl der genehmigten Baugesuche (5) von 2010 bis 2020, dem Baulandpreismodell im Meridian über 10 Jahre (6) und den durchschnittlichen jährlichen Bauinvestitionen (7) im selben Zeitraum von 2010 bis 2020 des statistischen Amtes des Kantons Zürich übertragen.

Als ebenfalls relevanter Aspekt für die Verbreitung und Besetzung von Gestaltungskommissionen zur Beurteilung gestalterischer Qualität von Bauvorhaben wird das Vorkommen von geschützten Ortsbildern betrachtet. Bauvorhaben mit Bezug zu diesen Gebieten müssen für gewöhnlich erhöhten Anforderungen genügen und werden i.d.R. von der kantonalen Fachstelle im Amt für Raumentwicklung begutachtet und beurteilt. Dabei werden geschützte Ortsbilder in unterschiedliche Kategorien eingeteilt: Die oberste Kategorie bildet das Inventar der geschützten Ortsbilder (ISOS) mit nationaler Bedeutung (8). Dieses unterscheidet in Unterkategorien wie Stadt; Kleinstadt;

Verstädtertes Dorf; Dorf; Weiler und Spezialfällen. Für die tabellarische Darstellung wurden die Informationen des Bundesamtes für Kultur verwendet und die Symbole der einzelnen Lagen jeweils übernommen. Die kantonale Raumplanung unterscheidet dabei in regionale und überregionale Ortsbilder (9). Lokal bzw. kommunal geschützte Ortsbilder konnten in der Auflistung aus zeitlichen Gründen nicht berücksichtigt werden. Der Schweizer Heimatschutz (SHS) vergibt seit 1972 jährlich den sog. Wakkerpreis für «beispielhaften Ortsbildschutz». Um die in den theoretischen Grundlagen vermuteten Zusammenhänge zwischen der Existenz von Gestaltungskommissionen und einer solchen Auszeichnung aufzuzeigen, wurden die Informationen in einer weiteren Zeile (10) eingefügt.

Ein persönlicher Hinweis einer in mehreren Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich vertretenen Person gab den Anlass, als zusätzliche Informationsquelle die Parteizugehörigkeit des/der Gemeindepräsidenten/in (11) hinzuzufügen, um evtl. ergänzende Beobachtungen zu ermöglichen. Die Informationen hierzu stammen ebenfalls direkt von den offiziellen Internetseiten der Gemeinden.

Für die Verbreitung und Besetzung von Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich wurden die Internetseiten der 162 Gemeinden zunächst nach Informationen zur Struktur der Verwaltung (12) untersucht. Dabei wurden Kategorien gebildet, welche die Verwaltungsstruktur in vier unterschiedliche Gruppen aufteilt: Die erste Gruppe von Gemeinden besitzt kein eigenes Amt für die Bearbeitung von Baugesuchen und gibt als Kontakt ein extern beauftragtes Unternehmen an. Als Bausekretariat fungiert hier der Gemeindeschreiber. Die zweite Gruppe beschäftigt für die Bearbeitung von Baugesuchen einen eigenen Bausekretär bzw. eine eigene Bausekretärin. Eine dritte Gruppe beschäftigt ein eigenes Amt mit zwei oder mehr Angestellten für die Beurteilung von Baugesuchen und eine letzte Gruppe beschäftigt eine eigene Fachstelle (z.B. Amt für Stadtplanung) für die übergeordnete Beurteilung bzgl. Einpassung. Die Symbole der Darstellung verbleiben aus Gründen der Übersichtlichkeit nur in der tabellarischen Form.

In einem weiteren Schritt werden die Internetseiten auf die Existenz und Besetzung von Kommissionen hin überprüft, welche als Zweck die Beurteilung gestalterischer Qualität von Bauvorhaben beinhalten. Dabei wird hauptsächlich zwischen Baukommissionen (13) und Fachkommissionen (14) unterschieden. Baukommissionen bzw. Bauausschüsse bestehen zum grössten Teil aus gewählten Mitgliedern der Legislative (Gemeinderat, Stadtrat), welche teilweise mit Mitgliedern der Exekutive (Bauamt) oder auch externen Mitgliedern ergänzt werden. Gestaltungskommissionen haben als erstes Indiz eine

entsprechende Bezeichnung (z.B. Gestaltungskommission) und sind mehrheitlich oder sogar ausschliesslich mit externen Mitgliedern besetzt. Die Übergänge sind jedoch fließend.

Beide Kategorien werden hinsichtlich ihrer Besetzung in Unterkategorien (15) unterteilt. Dabei spielt zum einen die Besetzung mit ausgewiesenen Experten im Bereich der Gestaltung (Architektur, Landschaft, Städtebau, Kunst, ...) als auch deren Ortsbezug (lokal oder auswärts) eine gewichtige Rolle. Um diese beiden als wesentlich erachteten Eigenschaften untersuchen zu können, wird eine klare Grenze zwischen Experten und Sonstigen gezogen. Dabei ist eine berufliche Qualifikation zwingend für die Kategorisierung als Experte. Für die Einteilung des Ortsbezuges wird je nach Quelle entweder die Geschäfts- oder die Wohnadresse (soweit Bekannt) herangezogen.

Für die Untersuchung der Besetzung wurde ein Symbolsystem (16) erarbeitet, welches sich an den theoretischen Grundlagen der Studie des BSA (Schärer, 2019) orientiert, jedoch grafisch vereinfacht wurde. Dabei dienen abstrahierte menschliche Figuren mit Beinen, Rumpf, Kopf, Hut und Arm als symbolisierte Gremiumsmitglieder. Der Rumpf macht dabei in seiner Form eine Aussage zum Geschlecht (Männlich, Weiblich, Divers) und mit seiner Farbigkeit eine Aussage zur Funktion (Politik, Verwaltung, Extern). Die Kopfform gibt eine Auskunft über die Qualifikation als Experte/in und die Farbe eine untergeordnete Aussage zur Art des Expertentums. Die Kopfbedeckung zeigt die Position im Gremium auf und unterscheidet zwischen Vorsitz, Stellvertretung, Sekretariat und einfachem Mitglied. Der aufgestreckte Arm zeigt den Status als stimmberechtigtes oder nur beratendes Mitglied auf. Ein lokales Mitglied ist an seinem «baumstammartigen Bein» zu erkennen, ein auswärtiges hingegen am «fliegenden Teppich».

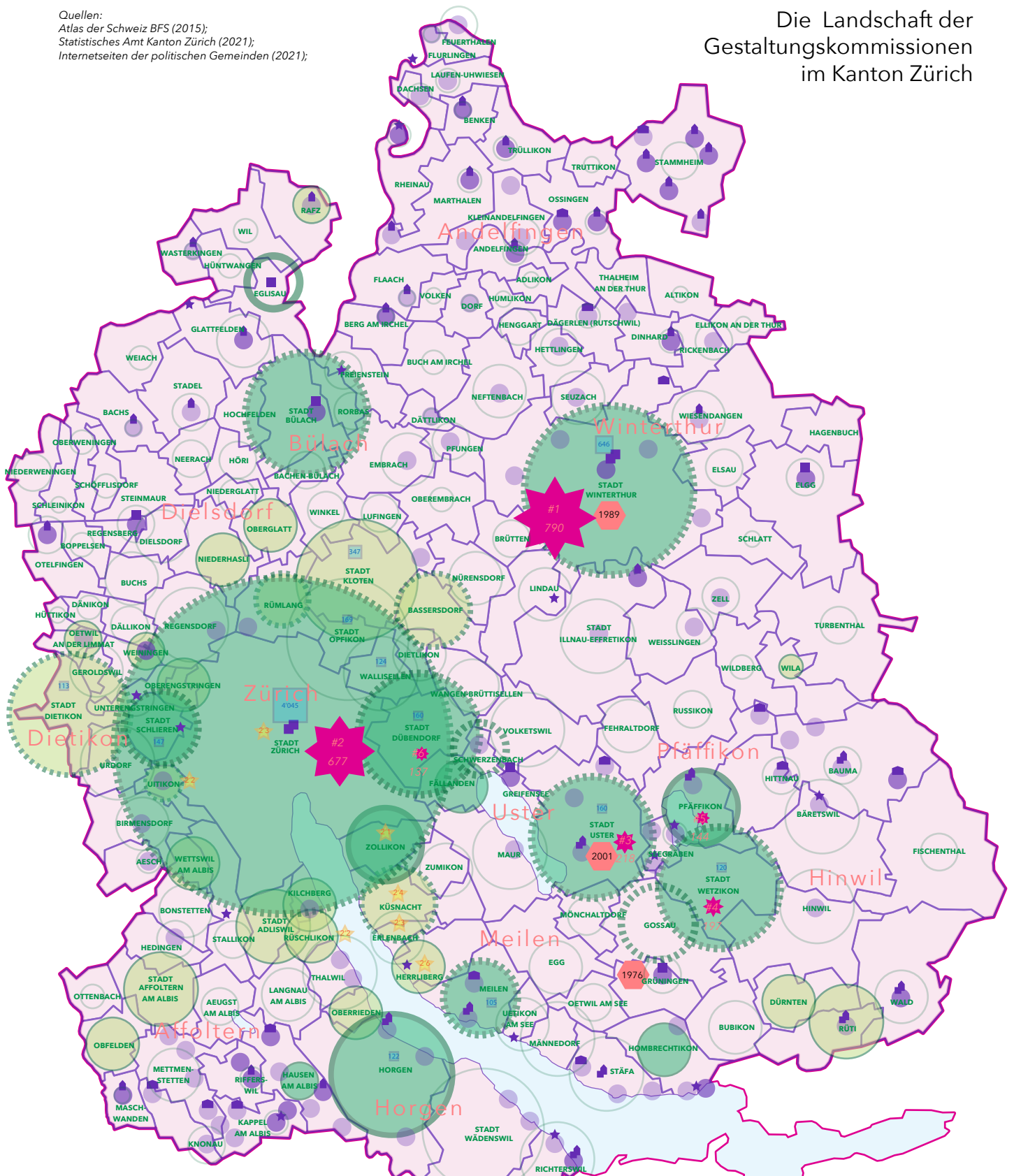
Auf den Folgeseiten werden die Ergebnisse in kartografischer und tabellarischer Form dargestellt.

Abbildung 1: Die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich – räumliche Darstellung (Pater, 2021, S. 56)

Tabelle 1: Die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich – tabellarische Darstellung (Pater, 2021, S. 57)

Quellen:
 Atlas der Schweiz BFS (2015);
 Statistisches Amt Kanton Zürich (2021);
 Internetseiten der politischen Gemeinden (2021);

Die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich



ORTSBILDSCHUTZ

- JAHR WAKKERPREIS
- ISOS NATIONAL
 - Stadt
 - Kleinstadt
 - Verstärktes Dorf
 - Dorf
 - Weiler
 - ★ Spezialfall
 - REGIONAL
 - ÜBERREGIONAL

BAUWIRTSCHAFT

- ★ SSS BAULANDPREIS (im Median in TCHF/m²)
- CHF BAUINVESTITIONEN (e/ p.a. von 2010-2018 in Mio. CHF)
- ★ BAUGENEHMIGUNGEN (JAHRESDURCHSCHNITT 2010-2020)

GESTALTUNGSBEIRÄTE

- ★ EXPERTEN AUSWÄRTIG
- EXPERTEN LOKAL
- SONSTIGE LOKAL
- KEINE ANGABEN

BAUKOMMISSIONEN

- ★ EXPERTEN AUSWÄRTIG
- EXPERTEN LOKAL
- GEMEINDEGREMIIEN
- SONSTIGE

GRÖSSENKLASSEN (EINWOHNER)

- < 20'000
- < 10'000
- < 5'000
- < 2'000
- < 1'000

3.2 Quantitative Untersuchung

Einwohnerzahlen

Der Kanton Zürich zählt zum Zeitpunkt der Erhebung 2020 insgesamt 162 politische Gemeinden mit etwas mehr als 1.5 Mio. Einwohnern (1'551'342). Gemessen an der Einwohnerzahl reicht das Spektrum dabei von der kleinsten Gemeinde mit 363 Einwohnern (Volken) bis zur grössten Gemeinde mit 420'891 Einwohnern (Stadt Zürich). Anhand der Gemeindegrössenklassen des «Atlas der Schweiz» welcher vom Bundesamt für Statistik herausgegeben wird, zeigen sich klare überregionale Zentren in Zürich und Winterthur mit jeweils über 100'000 Einwohnern und mit grossem Abstand dazu insgesamt 9 Städte (5%) zwischen 20'000 und 50'000 Einwohnern (Uster, Dübendorf, Dietikon, Wetzikon, Wädenswil, Horgen, Bülach, Opfikon und Kloten). 22 Gemeinden (14%) haben zwischen 10'000 und 20'000 Einwohner und weitere 40 Gemeinden (25%) zwischen 5'000 und 10'000 Einwohner. Mehr als die Hälfte (55% bzw. 89 Gemeinden) haben weniger als 5'000 Einwohner. Der Median beträgt dementsprechend 4'637 Einwohner pro Gemeinde. Dabei wohnt ein gutes Drittel der insgesamt 1.55 Mio. Einwohner des Kantons in den Städten Zürich oder Winterthur mit gemeinsam 535'000 Einwohnern und insgesamt zwei Drittel in den 33 Einwohnerstärksten Gemeinden (20%) des Kantons. Dies entspricht allen Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern.

Baugenehmigungen

Gemessen anhand der erteilten Baugenehmigungen pro Jahr im Durchschnitt über die vergangenen 10 Jahre (2010 bis 2020) ergibt sich folgendes Bild: Von Insgesamt durchschnittlich 7704 genehmigten Baugesuchen pro Jahr führen die beiden Städte Winterthur und Zürich analog ihren Einwohnerzahlen den Vergleich an, wobei Winterthur mit durchschnittlich 790 Baugenehmigungen pro Jahr noch vor Zürich mit durchschnittlich 677 (8.7%) Baugenehmigungen pro Jahr steht. Es folgen Uster (218 bzw. 2.8%), Wetzikon (197 bzw. 2.5%), Pfäffikon (144 bzw. 1.8%), Dübendorf (137 bzw. 1.7%), Volketswil (134 bzw. 1.7%), Küsnacht (117 1.5%), Horgen (115 bzw. 1.5%), Dietikon (111 bzw. 1.4%), Wallisellen und Hinwil (110 1.4%), Richterswil (106 bzw. 1.4 %), Stäfa (103 bzw. 1.3%) mit noch über 100 Baubewilligungen.

Bauwirtschaftliche Indikatoren

Der Vergleich nach Baulandpreisen im Median über zehn Jahre zeigt eine klare Konzentration in und um die Stadt Zürich, insbesondere entlang der sog. «Goldküste». Dabei führt Herrliberg mit 2'629,- CHF pro m² Bauland den Vergleich an, gefolgt von

Küsnacht (2'379.-), Zürich (2'301.-), Erlenbach (2'298.-), Rüschlikon (2'197.-), Uitikon (2'181.-) und Zollikon (2'149.-) mit jeweils Preisen über 2'000.- CHF pro m² Bauland. Der Vergleich der durchschnittlichen jährlichen Bauinvestitionen über die vergangenen 10 Jahre wird von der Stadt Zürich mit etwas über 4 Mrd. CHF (4'045 Mio. CHF) angeführt, gefolgt von Winterthur (646 Mio. CHF) und Kloten (347 Mio. CHF). Es folgen Opfikon (169 Mio. CHF), Uster und Dübendorf (160 Mio. CHF), Schlieren (147 Mio. CHF), Wallisellen (124 Mio. CHF), Wetzikon (120 Mio. CHF), Dietikon (113 Mio. CHF) und Meilen (105 Mio. CHF) mit jeweils durchschnittlich über 100 Mio. CHF an jährlichen Bauinvestitionen.

Ortsbildschutz

In der Kategorie Wakkerpreis gibt es in der beinahe 50-jährigen Geschichte der Auszeichnung für besonders gepflegte Ortsbilder bislang nur drei prämierte Gemeinden im Kanton Zürich: Grüningen (1979), Winterthur (1989) und Uster (2001). Die Anzahl geschützter Ortsbilder mit regionaler Bedeutung oder höher wird kumuliert insgesamt mit 143 im Kanton Zürich ermittelt. Dabei führen die Stadt Winterthur und die Gemeinde Stammheim mit jeweils 6 geschützten Ortsbildern die Aufzählung an, wobei Stammheim über mehr geschützte Ortsbilder auf nationaler Ebene verfügt. Es folgen Mettmenstetten und Hausen am Albis mit jeweils 5; Uster, Stäfa, Bauma und Kappel am Albis mit jeweils 4 und Horgen, Hombrechtikon, Kleinandelfingen und Seegräben mit jeweils 3 geschützten Ortsbildern. Weitere 24 Gemeinden (14%) verfügen noch über jeweils 2 und nochmals 44 Gemeinden (27%) über jeweils ein mindestens regional geschütztes Ortsbild. Insgesamt verfügen 80 Gemeinden und damit knapp die Hälfte (49%) der Zürcher Gemeinden über ein mindestens regional eingestuftes, geschütztes Ortsbild. Für die Beurteilung gestalterischer Qualität von Bauvorhaben kann dahingehend eine Sensibilisierung für die Thematik bzw. zumindest punktuelle Erfahrungen durch den Kontakt mit der kantonalen Behörde diesbezüglich vorausgesetzt werden.

Verwaltung

Bei insgesamt 34 Gemeinden (21%) handelt der Gemeindegeschreiber auch als Bausekretär. 25 Gemeinden (15%) beschäftigen einen eigenen Bausekretär und die verbleibenden 103 Gemeinden (64%) verfügen über ein eigenes Bauamt mit jeweils zwei oder mehr Verwaltungsangestellten im Bereich Baugenehmigungen bzw. Baupolizei. Davon verfügen 8 Gemeinden (5%) zusätzlich über eine Fachstelle im Bereich Städtebau: Adliswil, Bülach, Dietikon, Dübendorf, Illnau-Effretikon, Wetzikon, Winterthur, Zürich.

Kommissionen

Insgesamt konnten 27 (17%) Gemeinden mit einer eigenen Baukommission und weitere 14 Gemeinden (8%) ermittelt werden, welche eine separate Fachkommission zur Beurteilung der gestalterischen Qualität von Bauvorhaben einsetzen. Somit sind 41 Gemeinden (25%) im Ansatz damit vertraut, die Beurteilung von Bauvorhaben mittels einer Fachdiskussion in einem Gremium durchzuführen.

Besetzung

Bei der Untersuchung der Besetzung der 14 Gestaltungskommissionen wurden auf den Internetseiten von Gossau und Schwerzenbach zwar Informationen zur Existenz einer Gestaltungskommission gefunden, es konnten jedoch keine weiteren Informationen diesbezüglich gefunden werden. Eglisau hat ebenfalls eine Gestaltungskommission im Einsatz, welche jedoch nicht mit qualifizierten Experten gem. der beschriebenen Kategorisierung besetzt ist. Horgen und Zollikon führen Gestaltungskommissionen, welche mit lokalen Experten besetzt sind. Die 8 Gemeinden (5%) Bülach, Dübendorf, Meilen, Pfäffikon, Schlieren, Uster, Wetzikon, Winterthur und Zürich beschäftigen Gestaltungskommissionen mit auswärtigen Experten.

Vergleich mit Anzahl Baugesuchen und Einwohnerzahlen

Zählt man die 8 vorbildhaft handelnden Gemeinden zusammen, so wird der Lebensraum von insgesamt 673'843 Einwohnern (43% der Gesamtbevölkerung des Kantons) und die durchschnittliche Anzahl von 2'247 genehmigten Baugesuchen pro Jahr (29% aller durchschnittlich pro Genehmigten Baugesuche) abgedeckt. Rechnet man die 6 weiteren Gemeinden mit einer Fachkommission hinzu, erhöht sich die Relation bei der Einwohnerzahl auf 48% (751'020) und bei den genehmigten Baugesuchen auf 34% (2'639). Rechnet man auch noch die Gemeinden hinzu, welche eine Baukommission mit jeweils externen Experten im Einsatz hat, erhöht sich der Wert nochmals auf 53% (827'147) der Einwohner und 40% (3'106) der genehmigten Baugesuche.

Vergleich nach Gemeindefläche

Vergleicht man die Gesamtfläche der Gemeinden (166'082 ha) miteinander fällt auf, dass ein Grossteil der Fläche (80% bzw. 132'325 ha) zu Gemeinden gehören, welche keinen Gebrauch von einer Fachkommission machen. Zählt man die Gemeinden mit externen Experten in der Baukommission hinzu, verändert sich der Wert nur geringfügig (77% bzw. 127'170 ha).

4. Schlussbetrachtung

Fazit

Aus den theoretischen Grundlagen geht hervor, dass die Forderung nach einer hohen gestalterischen Qualität von Bauvorhaben für den nachhaltigen Umgang mit unserem Lebensraum von grosser Bedeutung ist. Dabei wird bei der Beurteilung von gestalterischer Qualität von Bauvorhaben insbesondere auf die entscheidende Rolle von unabhängigen Fachkommissionen Wert gelegt. Die geschichtliche Entwicklung der Baugesetzgebung im Zusammenhang mit der Raumplanung zeigt dabei eine erste flächendeckende Reaktion auf die umrissene Problematik mit dem Einsatz von kantonalen Ästhetikparagrafen in den 1970er Jahren auf und umschreibt deren integralen Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie und den daraus folgenden Ansprüchen auf privater und öffentlicher Seite. Die andauernde Kritik an der Qualität der gebauten Umwelt ist ein wichtiges Indiz dafür, dass die rein normative Vorgabe der Ästhetikparagrafen noch keine ausreichende Garantie für eine sinnvolle und flächendeckende Umsetzung ist. Die Eigenschaften der ästhetischen Beurteilung erfordern die Diskussion und Abwägung nach objektiven Kriterien im Einzelfall. Dies kann vollumfänglich nur durch den Einsatz von qualitativ hochstehenden und heterogen sowie unabhängig besetzten Gestaltungskommissionen erreicht werden. Auch um dem «unsichtbaren Teil» der Planung genügend zu entsprechen, sollte ein weiträumig konsequenter Ansatz im Umgang mit Gestaltungskommissionen etabliert werden, um so eine breite Akzeptanz in Politik und Bevölkerung für diese baukulturelle Notwendigkeit erreichen zu können.

Die ermittelte Übersicht über die Landschaft der Gestaltungskommissionen zeigt dabei auf, dass weniger als zehn Prozent der Gemeinden über dieses Instrument verfügen. Im Vergleich mit den Einwohnerzahlen und der durchschnittlichen Anzahl der genehmigten Baugesuche pro Jahr lässt sich diese Zahl jedoch relativieren. So könnte nach diesen Kriterien betrachtet gut ein Drittel (34% bzw. 2'639) aller durchschnittlich genehmigten Baugesuche und auch der Lebensraum von beinahe der Hälfte der Kantonsbevölkerung (48% bzw. 751'020) zumindest theoretisch von einer hierfür zuständigen Gestaltungskommission beurteilt werden. Da es statistische Informationen weder zum Einsatz von Gestaltungskommissionen noch zur Häufigkeit des Gebrauchs des Ästhetikparagrafen gibt, kann zur tatsächlichen Effizienz keine konkrete Aussage gemacht werden.

Diskussion

Die Thematik ist inhaltlich und formal umfangreich und mit ihren Zusammenhängen komplex. Der gewählte generalistische Ansatz hat zwar zu einer weitreichenden persönlichen Wissensbereicherung geführt, für den Rahmen einer zeitlich wie auch formal stark begrenzten Forschungsarbeit (max. 60 Seiten) dieser Art ist dieser jedoch zu hinterfragen. So mussten zahlreiche Themenkomplexe, die für das Verständnis der Sache hilfreich gewesen wären, gestrichen bzw. in den Anhang verschoben werden. Beides ist zum Nachteil für die Vollständigkeit der Abbildung dieser Thematik. Als Vorbilder haben die genannten Studien (Schärer, 2019) und (Förster, Ackermann, Borgmann, & Holl, 2017) gedient, welche sich entweder stark auf ein Teilaspekt beschränken (nur Städte) oder über einen wesentlich längeren Zeitraum und auf die Mitarbeit mehrerer Autoren ausdehnen konnten. Die Anwendung der gemischten Methode mit einer ersten zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse und einer darauf aufbauenden quantitativen Datenermittlung erscheint jedoch auch im Nachhinein als angemessen für den gewählten explorativen Ansatz. Dabei könnte mit dem heutigen Wissenstand als Verbesserungsmöglichkeit die gewählte Internetrecherche mit einem leitfadenbasierten Interview bzw. einer Umfrage vermutlich fundierter und zielgerichteter begegnet werden.

Ausblick

Die Anzahl der Baugesuche und die Anforderungen an Bauvorhaben steigen markant an. Die Aktualität und Notwendigkeit das Thema weiter zu vertiefen, scheint daher gegeben. Als weiterführende Forschungsfragen steht auf der einen Seite sicherlich die Erhebung von Daten aus der Praxis, d.h. konkrete Zahlen und Stimmen der Behörden und Ämter zum Einsatz von Ästhetikparagrafen und Gestaltungskommissionen. Aber auch auf der theoretischen Seite drängen sich die Fragen z.B. nach einem „Leitfaden“ für die Beurteilung gestalterischer Qualität von Bauvorhaben auf. Dabei könnten auch die acht Kriterien des „Davos Quality Systems“ eine Rolle spielen. Ebenso relevant erscheint ein „Update“ der rechtswissenschaftlichen Literatur zum aktuellen Stand der Ästhetikparagrafen der kantonalen Baugesetzgebung. Für den flächendeckenden Einsatz von Fachkommissionen wäre eine Untersuchung der rechtlichen Grundlagen von Kommissionen und eine vergleichende Analyse der Statuten bzw. Reglemente solcher Kommissionen ebenfalls zielführend. Architekturpolitische Pionierarbeit sollte dabei vor allem im ländlichen Raum ansetzen und Überzeugungsarbeit in Bürgerschaft und Kommunalpolitik leisten.

Literaturverzeichnis

- Aemisegger, H., & Andere (Hg.). (2016). *Praxiskommentar - Nutzungsplanung*. Zürich.
- Aemisegger, H., & Andere (Hg.). (2017). *Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone*. Zürich.
- Blumenstein, E. (1933). Bauverbote aus ästhetischen Rücksichten in Alignements- plänen und Bauvorschriften der Gemeinden,. In *Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen (November/Dezember)* (Bd. 31).
- Bundesamt für Kultur BAK. (2018). *Eine hohe Baukultur für Europa*. (Bundesamt für Kultur, Hrsg.) Abgerufen am August 2021 von Davos Declaration: https://davosdeclaration2018.ch/media/Brochure_Declaration-de-Davos-2018_WEB_2.pdf
- Bundesamt für Kultur BAK. (06. 02 2020). *Strategie Baukultur*. Abgerufen am 08 2021 von Bundesamt für Kultur: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/konzept-baukultur/strategie-baukultur.html>
- Bundesamt für Kultur BAK. (6. Juni 2021). *Das Davos Qualitätssystem für Baukultur 2021*. Von Davos Declaration 2018: <https://davosdeclaration2018.ch/media/DBQS-de.pdf> abgerufen
- Bundesamt für Statistik, B. (2015). *Atlas der Schweiz*. Abgerufen am August 2021 von Gemeindegrößenklassen: https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/12475_3192_3191_227/20583.html
- Carlen, L. (1980). *Baurecht in Schweizer Städten vom 12.-18. Jahrhundert* (Bde. L'homme dans son environnement, Mensch und Umwelt, Festgabe der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg zum schweizerischen Juristentag 1980). Fribourg: Universität Freiburg.
- Ching, F. D. (1991). *Die Kunst der Architekturgestaltung als Zusammenhang von Form, Raum und Ordnung*. Augsburg.
- Crutzen, P. J. (2011). *Die Geologie der Menschheit*.
- Dubs, H. (1974). Die Forderung der optimalen Bestimmtheit belastender Rechtsnormen. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), 93 (Neue Folge) II*.

- Eco, U. (2020). Über Schönheit. In U. Eco, *Auf den Schultern von Riesen* (S. 403). München: dtv.
- Egli, P. (2007). Ortsbildkommissionen zeigen Wirkung. *Heimatschutz*(01), 6-8.
- ETH Studio Basel. (2015). *achtung: die Landschaft. Lässt sich die Stadt anders denken? Ein erster Versuch*. (E. S. Basel, Hrsg.) Zürich: gta Verlag.
- Förster, A., Ackermann, C., Borgmann, N., & Holl, C. (2017). *Mehr Qualität durch Gestaltungsbeiräte – Perspektiven für die Baukultur in Städten und Gemeinden*. Endbericht vom 01.08.2017 im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- Fleiner, T. (1987). Das öffentliche Gestaltungsrecht für Bauten - Gestaltungsvorschriften von Bund und Kantonen 1. Teil - Normen - eine Gesamtschau. *Baurechtstagung 1987, Tagungsunterlagen*.
- Franck, G., & Franck, D. (2008). *Architektonische Qualität*. München: Hanser.
- Grütter, J. K. (1996). Ist Schönheit Messbar? *SIA*, 15.
- Grämiger, G. (2019). *Baugesetze formen Architektur und Raumplanung in der Schweiz*. Zürich: gta Verlag.
- Haller, W., & Karlen, P. (1999). Raumplanungs- Bau und Umweltrecht. In *Grundlagen, Raumplanung, Baurecht* (Bd. I). Zürich.
- Jarchow, T. (2002). *Wahrnehmungspsychologie* (Bd. Skript zur Vorlesung Allgemeine Psychologie III). Universität Zürich.
- Koll-Schretzenmayer, M. (2008). *Gelungen-Mislungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz*. Zürich.
- Kurz, D. (2008). *Die Disziplinierung der Stadt - Moderner Städtebau in Zürich 1900 bis 1940*. Zürich.
- Kurz, D. (2015). Versteinerte Ideologie. Baugesetze erschweren Städtebau. *werk, bauen + wohnen*, 10(102), 25.
- Lampugnani, V. M. (20. 12 1993). Die Provokation des Alltäglichen. *Der Spiegel*, S. 147.

- Lendi, M. (1976). Planungsrecht und Eigentum. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)*, 93 (neue Folge), S. II, Iff.
- Loepfe, M. (2014). *The Invisible Process of Urban Design - A Qualitative Investigation into the Dynamics of Collective Decision-Making in Urban Development and their Potential for Spatial Quality*. Thesis, Universität Freiburg, Geowissenschaften, Freiburg.
- Müller-Jentsch, D., & Rühli, L. (2010). *Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug. Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung*. Zürich: Avenir Suisse Kantonsmonitoring 3.
- Meili, A. (1941). *Landesplanung in der Schweiz*. o.O.:
- Meili, A. (4. Oktober 1964). *Vergeudung der Schweizer Erde*. NZZ.
- Muggli, M. (2014). *st der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Raumplanerische Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld von Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat*. Zürich: NZZ.
- Pater, S. T. (August 2021). *Die Landschaft der Gestaltungskommissionen im Kanton Zürich. Die Beurteilung gestalterischer Qualität von Bauvorhaben*. Zürich, ZH.
- Röhrich, D. (29. August 2016). *Quasi in Stein gemeisselte Veränderungen. Das Zeitlater des Menschen*. (L. Pyritz, Interviewer, & Deutschlandfunk, Herausgeber)
- Rhinow, R., Thönen, U., & et al. (2000). *Die Bundesverfassung 2000 - Eine Einführung*. Basel, Genf, München.
- Riva, E. (1990). *Hauptfragen der materiellen Enteignung - Eine Untersuchung zum Tatbestand des entschädigungspflichtigen Eigentumseingriffs im schweizerischen Recht*. Bern.
- Schärer, C. (2019). *Stadtbildkommissionen - Fundamente der Baukultur*. Basel: Bund Schweizer Architekten.
- Scheerbarth, W. (1962). *Das allgemeine Bauordnungsrecht - unter besonderer Berücksichtigung der Musterbauordnung und der neuen Landesbauordnung*. Köln.

- Schwalfenberg, C. (2020). *Beratungsangebot für Gemeinden und Städte im Bereich Baukultur. Analyse von Bestand und Bedarf*. Abgerufen am August 2021 von SIA: https://www.sia.ch/fileadmin/content/Baukultur_Studie_Beratung_Gemeinden_und_Staete.pdf
- Statistisches Amt Kanton Zürich. (2021). *Baugenehmigungen pro Gemeinde 2010-2020*. Zürich, ZH.
- Steinmann, G. (1982). *Unbestimmtheit verwaltungsrechtlicher Normen aus der Sicht von Vollzug und Rechtssetzung - Eine Untersuchung anhand ausgewählter Erlasse*. Bern.
- Streiff, O. (2013). *Baukultur als regulative Idee einer juristischen Prägung des Raums*. Universität St. Gallen, Rechtswissenschaften. Baden-Baden: Nomos.
- Titz, S. (4. November 2016). *Werben für das Anthropozän*. Abgerufen am August 2021 von NZZ: <https://www.nzz.ch/wissenschaft/klima/erdgeschichte-werben-fuer-das-anthropozan-ld.113632>
- United Nations UN. (2015). *UN Sustainability Goal #11 Cities and Communities*. Abgerufen am 08. 2021 von [eda.admin.ch](https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-11-staedte-und-siedlungen-inklusive-sicher.html): <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-11-staedte-und-siedlungen-inklusive-sicher.html>
- Volkert, D. (2012). *Baukultur - Rechtswissenschaftlicher Leitbegriff planerischer Verantwortung*. Friedrich Schiller Universität Jena, Rechtswissenschaftliche Fakultät. Jena: Nomos.
- Vollenweider, W. (1961). *Stadtgestaltung durch Bauvorschriften*. Rechtsprobleme von Stadtgemeinden, Dem Schweizerischen Juristenverein zur Feier des hundertjährigen Jubiläums gewidmet von Juristen der Stadtverwaltung Zürich, . Zürich: Stadtverwaltung Zürich.
- von Arx, P. (1982). *Der Ästhetikparagraph (§238) im Zürcherischen Planungs- und Baugesetz*. Dissertation, Universität Zürich, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich.
- Zaugg, A. (1995). *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Zweite, unter Berücksichtigung des Koordinationsgesetzes vom 21. März 1994*

und der Teilrevision vom 22. März überarbeitete und ergänzte Auflage.
Kommentar, Bern.

Zingg, M. (1975). *Natur- und Heimatschutz insbesondere nach sanktgallischem Recht.*
Zürich.

Zumstein, B. (2001). *Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts.* Dissertation 2394, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG), Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, St. Gallen.

Anhang I - Geschichte der Raumplanung im Kanton Zürich

Grämiger führt in seiner durch den Bund Schweizer Architekten (BSA) 2019 herausgegebenen und als Streitschrift einzuordnenden Publikation «Baugesetze formen Architektur und Städtebau» einfürend durch die Geschichte der Schweizer Raumplanung. Dabei wird ausgehend von einer traditionellen «gesamtgemeinschaftlichen Baukultur» der Zimmerleute und Baumeister im Kontext von Gemeindewohl und regionaler Bautradition ausgegangen, welche aufgrund verschiedener eingrenzender Rahmenbedingungen zu einer lokal verwurzelten und regional spezifischen Ausdrucksweise geführt hat, deren Resultat in historischen Dorf- und Stadtzentren wir heutzutage als geschützte Ortsbilder vor weiteren Veränderungen versuchen zu bewahren. Die Baugesetze, welche diese Erscheinung ermöglicht bzw. nicht verhindert haben, hatten dabei den primären Zweck der Gefahrenabwehr und sollten vor Brand, Einsturz und unhygienischen Zuständen bewahren. Gestalterische Bauvorschriften waren damals kaum enthalten. Diese kamen erst im Lauf des 19. Jahrhunderts vereinzelt und bevorzugt in Städten hinzu. Dies begründet sich mehrheitlich durch die Industrialisierung hervorgerufene Landflucht, welche das anhaltende Wachstum der Bevölkerung und damit der Bautätigkeit in den Städten zur Folge hatte. Das erste kantonale Gesetz entstand dahingehend 1893 im Kanton Zürich, und reglementierte das Bauen in Gemeinden mit städtischem Charakter, also Winterthur und Zürich. In diesem wurde das Instrument der Bebauungsplanung und dem Quartierplanverfahren und damit zugleich auch eine unmittelbare Aufteilung der Zuständigkeit eingeführt.: Während die Bebauungsplanung anhand von Strassenverläufen durch Geometer geplant wurde, war die Bebauung der Parzellen im Quartierplanverfahren in der Hand von Architekten. (Grämiger, 2019, S. 10)

Der Städtebau als gestalterische Aufgabe

Aus Sicht der Architekten führte diese Aufteilung bereits auf ortsbaulicher Ebene damals schon zu einem «gestalterischen Qualitätsmangel», welcher zur Einführung von städtebaulichen Wettbewerben führte, um der «technokratischen Phantasielosigkeit» der Geometer entgegenzuwirken. (Kurz, 2008, S. 42-48). Der Ideenwettbewerb für «Gross-Zürich» 1915 kann hierfür als beispielhaft genannt werden, da dieser zahlreiche Planungsschritte angestossen hat, welche «in kleineren Etappen innerhalb der Stadt und selbst in einigen angrenzenden Gemeinden tatsächlich umgesetzt wurden.» (Kurz, 2008, S. 89). Der Städtebau kann somit als Ausgangspunkt der modernen, überkommunalen Raumplanung verstanden werden. (Koll-Schretzenmayer, 2008, S. 20) Die ambitionierteren Architekten haben Alternativen zu dem damals vorherrschenden und

aufgrund der Landflucht und dem hohen ökonomischen Druck entstandenen Bauform der dichten Blockrandbebauung gesucht, welche aufgrund hoher Belegung der eher kleinen Wohnungen durch kinderreiche Familien und sog. «Schlafgänger» sowie meistens produzierendem und emittierendem Gewerbe im Innenhof als «Mietskaserne» verschrien war. (Kurz, 2008, S. 167) in (Grämiger, 2019, S. 10-12)

Der Siegeszug des Einfamilienhauses

Die Städte sahen sich ebenso gezwungen, gegen diese Misere vorzugehen. Bereits 1894 strebte der Stadtrat von Zürich an, «dass die städtische Bevölkerung nebeneinander und nicht übereinander wohnt.» (Meili, 1964, S. 3). Daraus entwickelt sich 1901 eine erste Aufteilung der Zürcher Stadtgebietes in Zonen, welche zwar noch keine Nutzungen vorgab, jedoch die Bauweise des geschlossenen Blockrand zugunsten einer Durchgrünung öffnen sollte. 1926 folgte in Winterthur eine erste Nutzungsplanung, welche das Wohnen von den «emissionsreichen Gewerbebetrieben» trennen sollte und so schon etliche Jahre vor der «Charta von Athen» die «funktionsgetrennte Stadt» propagiert. Mit dem Ideal der «Gartenstadt» um 1900 beginnt auch der Siegeszug des Einfamilienhauses, welches als Typologie bislang nahezu unbekannt war. Um die hierfür notwendige «durchgrünte» Bebauung zu ermöglichen, wurde die Einführung der Ausnutzungsziffer gefordert. Diese Aufteilung in Zonen unterschiedlicher Dichte – und damit die Einführung von Ziffern - «bildet bis heute die Grundlage der schweizerischen Raumplanung». (Grämiger, 2019, S. 12-13)

Kantonale Baugesetze fordern Zonenplanung auf Gemeindeebene

Um 1950 hatte nur jede dritte Gemeinde eine Bauordnung, die allerwenigsten unterhielten auch ein eigenes Bauamt. Eine übergreifende Baugesetzgebung auf kantonaler Ebene entsteht erst ab den 1960er Jahren als «föderalistischer Kompromiss zugunsten der ländlichen Gemeinden», welche die Mehrheit der Schweiz ausmachen. Die Einführung bedingte dahingehend ein «unkompliziertes Instrument, welches rasch und einfach angewendet werden konnte». Das Zürcher Planungs- und Baugesetz (PBG) benennt einen «eng definierten Zonenkatalog mit dazugehörigen Baureglementen» welche eine solch rasche und einfache Umsetzung einer Zonenplanung ermöglichte: Hierfür waren «nur ein paar bunte Stifte und eine Gemeindegkarte» nötig. Die Zonenplanung wurde bereits 1945 durch den «Architekten und Vater» der schweizerischen Landesordnung Armin Meili heftig kritisiert und 1964 eine Rückkehr zur Gestaltungsplanung gefordert. (Meili, 1964) (Grämiger, 2019, S. 13-14)

Der Bund als indirekter Treiber der Zersiedlung

Die Forderung einer «schweizweiten Landesplanung» existierte bereits in den 1930er Jahren, jedoch ohne weitere Umsetzung durch den Bund. Dieser reagiert auch nach dem «Aufschrei» der Bevölkerung 1955, nach der Publikation «achtung: die schweiz» von Autoren wie Max Frisch und Lucius Burkhardt und anderen nur zögerlich. Darin wird der Mangel einer übergreifenden Raumordnung beklagt und der Bund und die Bevölkerung zum unmittelbaren «Denken und Handeln» aufgerufen. In der Folge werden zwar weitere der Landesplanung verpflichtete Institutionen gegründet aber keine konkreten gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Im Gegenteil: Durch den Bau eines dichten Nationalstrassennetzes und der Bevölkerungsexplosion der 1970er Jahre wurde die Zersiedlung noch zusätzlich verstärkt. (Grämiger, 2019, S. 15)

Raumplanung und Eigentumsfreiheit im Duo

Erst 1969 wird die Raumplanung in der Bundesverfassung verankert und damit eine gesetzliche Grundlage für die landesweite Raumplanung geschaffen. Dies konnte jedoch nicht ohne die gleichzeitige Verankerung der Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung geschehen. «Ein Kompromiss, bedeutet doch die Raumplanung nicht zuletzt die Einschränkung des Eigentums bis hin zur Enteignung.» (Koll-Schretzenmayer, 2008, S. 59-75). Der erste Gesetzesentwurf des Raumplanungsgesetzes (RPG) scheiterte 1976 an der Urne, ein zweiter ist schlussendlich erst 1980 in Kraft getreten, nachdem ihm die «schärfsten Zähne» gezogen wurden. Das RPG gilt dahingehend auch als «Musterbeispiel eines föderalistischen Kompromisses.» (Muggli, 2014, S. 21) Dieser überlässt als «generelle Richtlinie» die Umsetzung und damit auch die Kompetenzen weitgehend «in den Händen der Gemeinden und Kantone». Die Instrumente der Raumplanung blieben dieselben (Zonenplanung) und die Raumplanung selbst rückte von der konkreten «Gestaltung der gebauten Umwelt» ab, hin zu einer «Entwicklungsordnung», welche den Städtebau als architektonische und damit primär Lebensraum gestaltende Tätigkeit weiter in den Hintergrund gedrängt hat. (Grämiger, 2019, S. 15)

Gemeindeautonomie als direkter Treiber der Zersiedlung

Die fehlenden Kompetenzen auf Bundesebene liessen den Föderalismus zum Problem werden, da «trotz einer bundesweiten Raumplanung» die Zersiedelung des Landes nicht gebremst werden konnte. Einen wesentlichen Anteil am «Problem der Zersiedelung» trägt auch die Tatsache, dass «in den meisten Fällen die Gemeinden für die Ausscheidung

von Bauzonen zuständig sind» und diese kein eigenes Interesse daran haben, sich selbst im Wachstum und damit im Wohlstand zu beschneiden. (Muggli, 2014)

«Die Besiedelung der Schweiz erfolgt nicht dort, wo es (raumplanerisch) am sinnvollsten wäre, sondern an jenen Orten, an denen das billigste Bauland erhältlich ist. Preisgünstiges Land wird zudem weniger dicht bebaut als teures. Anstelle kompakter Zentren entstehen deshalb im Hinterland lose überbaute Siedlungen, die mit hohen Folgekosten an das Verkehrs- und Infrastrukturnetz angeschlossen werden müssen». (Aemisegger & Andere (Hg.), 2017) Durch das in der Folge ständige Ausscheiden neuen Baulands hat die Gemeindeautonomie das «freie Spiel der Märkte» komplett ausgehebelt und in den «ersten dreissig Jahren nach Einführung des RPG die Nachfrage nach Bauland um 50% ansteigen lassen, während die Immobilienpreise inflationsbereinigt weitgehend konstant blieben». (Müller-Jentsch & Rühli, 2010) Aus der «endlichen Ressource Boden» ist ein «vollkommen elastisches Angebot» geworden. (Grämiger, 2019, S. 16)

Die Trendwende nach 40 Jahren – Teilrevision RPG

Die im August 2008 eingereichte «Landschaftsinitiative Raum für Mensch und Natur» wurde 2013 «zugunsten des indirekten Gegenvorschlags des Bundes zurückgezogen. Der revidierte Gesetzestext ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft.» (Aemisegger & Andere (Hg.), 2016). Dieses «verfügt über schärfere Paragraphen, um den Landverschleiss zu bremsen» und die «Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken» um «kompakte Siedlungen zu schaffen» (RPG, Art. 1, Abs. 2). Für die Umsetzung spielen die kantonalen Richtpläne eine Schlüsselrolle, welche nun auch «Lage und Grösse der Siedlungsflächen» festlegen und die Bauzonen dabei dem «voraussichtlichen Bedarf der kommenden 15 Jahre» angepasst werden müssen. Auch eine «Mehrwertabgabe von mindestens 20% bei der Einzonung von neuem Bauland ist gesetzlich vorgeschrieben» sowie die «Verpflichtung zur Überbauung» einer Parzelle innerhalb einer bestimmten Frist, um Bodenspekulation einzudämmen. Ein gänzlicher Stopp der Zersiedelung würde damit nicht erreicht werden, eine effektive Verlangsamung jedoch schon. (Grämiger, 2019, S. 15-21)

Anhang II - Architektonische Grundlagen

Das Kapitel «Die Architektur als fachspezifischer Teil des Baurechts» aus der Dissertation von Beat Zumstein (2001) fasst die für die Rechtsprechung relevanten «Aufgaben und Elemente der Architektur» wie folgt zusammen:

Die Aufgabe der Architektur

Die Aufgabe der Architektur wird darin gesehen, Gebäude (Orte) zu entwerfen, welche eine gewünschte Nutzung optimal erfüllen, auf die Tätigkeit und das Leben der Nutzer durch die Anordnung und Beziehung der Räume zueinander sowie die Formgebung als Ganzes einwirken und eine Bedeutung geben. Dabei ist die Raumanordnung und Formgebung kein reiner Selbstzweck, sondern «Hilfsmittel der Architektur, (einen Ort) ein Gebäude zu errichten, dass denn Rahmenbedingungen aus Funktion, Zweck und Kontext entspricht.» (Zumstein, 2001, S. 17) (Ching, 1991, S. IXf)

Die Elemente der Architektur

Architektur gestaltet mit geometrischen Mitteln Raum, welche in der Abstraktion des Planwerks als Punkt, Linie und Fläche dargestellt werden. Diese Grundelemente bilden eine Art «Alphabet der Architektur». In ihrer Anwendung und Kombination unterliegen diese einer architektonischen «Grammatik», welche als Gestaltungskonzept für eine Baute dient. In Analogie zur Sprache, wäre dies ein Text, welcher aus Kapiteln, Absätzen, Sätzen, Wörtern, und letztendlich aus der bewussten Anordnung von Buchstaben und Leerzeichen besteht. Diese können dann entweder unlesbar und ohne grösseren Sinn aneinandergereiht stehen, oder aber auch in einer lesbaren Version eine Geschichte erzählen, welche im besten Fall berührt. Die Grundelemente der Architektur bieten eine ähnlich grosse Vielfalt an Kombinationsmöglichkeiten. Um dem Chaos (gem. den Gesetzen der Ästhetik) eine Ordnung zu geben und damit der «Darstellung der Idee» am nächsten zu kommen, gibt es eine Vielzahl an Lösungsansätzen. Einer davon ist der Rückgriff auf die Proportion. Im Verlauf der Geschichte wurden viele Proportionslehren entwickelt, allen ist gemeinsam, dass sie «der ästhetischen Gestaltung der Bauten eine rationale Grundlage» geben wollten, indem sie mathematische Beziehungen (Zahlenverhältnisse) zwischen Abmessungen der Form und des umbauten Raumes aufstellen. Die Architektur unterscheidet zwischen zwei Typen von Massstäben: Dem allgemeinen Massstab als Vergleich der «Grösse eines Elements mit anderen Elementen in der Umgebung» und dem menschlichen Massstab als Vergleich der «Grösse eines Elements mit der Grösse eines Menschen». Wenn in der Rechtsprechung von

Proportionen gesprochen wird, bezieht sich diese in den meisten Fällen auf den allgemeinen Massstab, insbesondere bei der Anwendung der «ästhetischen Generalklausel». (Zumstein, 2001, S. 19) (Ching, 1991, S. IXf)

Gebäude als architektonische Kompositionen

Neben der reinen der Zweckerfüllung des Nutzens kann ein Gebäude auch als architektonische Komposition verstanden werden. Dieser Komposition liegen Ordnungsprinzipien (z.B. Symmetrie, Hierarchie, Rhythmus) zugrunde, welche als Hilfsmittel dienen, indem Sie die Komplexität der Form reduzieren und den Raum ordnen: «Ordnung ohne Vielfalt wird schnell zur Monotonie und Langeweile, Vielfalt ohne Ordnung schnell zum Chaos.». Das Bundesgericht scheint sich unausgesprochen auf diesen klassischen Ordnungsprinzipien zu beziehen. (Zumstein, 2001, S. 21) (Ching, 1991, S. XI f)

Architektonische Gestaltung als wertender Vorgang in einem gegebenen Umfeld

Architektonische Gestalt in Form einer Baute ist daher mehr als die Summe seiner Teile. Die Erscheinung vermittelt Eindrücke, assoziative Werte und symbolische Inhalte und teilt Bedeutungen mit. Diese werden über seine gesamte Lebensdauer hinweg mit unterschiedlichen persönlichen und kulturellen Massstäben interpretiert. «Die Kunst der Architektur macht menschliche Existenz nicht nur sichtbar, sondern verleiht ihr Bedeutung.» Die Beurteilung architektonischer Gestaltung hat somit in ihrem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld zu geschehen. (Zumstein, 2001, S. 22) (Ching, 1991, S. 368)

Das Prinzip der Ökonomie – Der Unterschied zwischen Gestalt und Form

«Darum muss zwischen Gestalt und Form unterschieden werden. Unter Form wird das Erscheinungsbild des Gegenstandes verstanden, wie es aufgrund der technischen und funktionalen Rahmenbedingungen zustande kommt. Mit Gestalt wird die Erscheinung des Gegenstandes bezeichnet, die er aufgrund von technischen und ästhetischen Gesetzmässigkeiten annimmt. (...) Die Komposition der Anforderungen auf ein Vorhaben hin ist ein gewillkürter Vorgang. Ein tragendes Grundprinzip, das zu den ästhetischen Gesetzmässigkeiten hinzutritt, ist dabei das Gesetz der Ökonomie. Die Aufgabe soll mit einem sparsamen Einsatz der Mittel gelöst werden. Das Pflichtenheft verlangt gewissermassen eine kurze und prägnante Antwort; eine Vorgabe, die auch im

Bereich der Sprache Geltung beansprucht.» (Zumstein, 2001, S. 24f) (Ching, 1991, S. 314f)

Kritik an der Qualität der gebauten Umwelt

«Heute scheint die Architektur manchmal bloss der Lust nach einem schönen Bild zu frönen und daneben die handwerklichen Grundlagen zu vernachlässigen, was zu unmöglichen städtebaulichen Einfügungen, miserablen Grundrissen, unpraktischen Konstruktionen und plumpen Details führen kann. (...) Die Kritik behauptet, jeder könne es sich leisten, «die absurdesten Tragkonstruktionen mit den schrägsten Fassaden so zusammenzubringen, dass die Bauschäden programmiert sind; wenn es nur pittoresk und heiter aussieht, ist es auch demokratisch und akzeptabel.» (Zumstein, 2001, S. 23) (Lampugnani, 1993, S. 142f)

Ästhetische Nachhaltigkeit & Schönheit

«Der wachsende Raumbedarf und die begrenzte Baulandfläche dürften in Zukunft die Rückkehr zum architektonischen Handwerk unausweichlich machen. Technisch und funktional müssen die Gebäude langlebig konzipiert sein. Ästhetisch wird die Abkehr vom netten Bild gefordert, das nach kurzer Zeit Überdross weckt. Die Gestaltung der Bauten muss ihrer langen Nutzungsdauer angepasst werden; postuliert wird eine Ästhetik der Einfachheit, der Klarheit, der Ruhe und der Ordnung. Aus dem Kontext der aktuellen kulturellen Richtungen kann sich die Architektur jedoch nicht völlig lösen.» (Zumstein, 2001, S. 23) vgl. (Lampugnani, 1993, S. 142ff) und (Grütter, 1996, S. 280ff)

«Ein einheitliches zeitgenössisches Schönheitsempfinden besteht nicht. Die Zeit der mittelalterlichen Bruderschaften, die ihr künstlerisches und handwerkliches Können über Generationen hinweg weitergeben und weiterentwickeln, ist vorbei. Entsprechend ist die Beurteilung der aktuellen Architektur manchmal zeitbedingt und pauschal. Der deutschen Architektur wird etwa bescheinigt, sie habe ungeachtet aller wirtschaftlichen und politischen Umwälzungen die handwerkliche und künstlerische Qualität bis weit in das 20. Jahrhundert hinein gepflegt.» (Zumstein, 2001, S. 23) vgl. (Lampugnani, 1993, S. 142ff)

Anhang III - Gestaltpsychologische Grundlagen

Geschichtliche Entwicklung

Die Gestaltpsychologie als Strömung der Wahrnehmungspsychologie baut auf den Erkenntnissen der Elementpsychologie und Arbeiten von Ernst Mach (1838-196) und Christian von Ehrenfels (1859-1933) auf, findet ihren Höhepunkt mit den mit den Arbeiten von Max Wertheimer (1880-1943) zum Phi-Phänomen (1911) und verliert mit Aufkommen des Behaviorismus an Bedeutung. Dabei geht Mach in den «Beiträgen zur Analyse der Empfindungen» 1866 davon aus, dass der Mensch fähig ist «Ganzheitlichkeit» z.B. in Form von «Raum- und Tongestalten» wahrzunehmen, ohne dabei jedes Einzelelement des Ganzen für sich analysieren zu müssen. Ehrenfels baut auf dieser Annahme auf und entwickelt 1890 sein Frühwerk «über Gestaltqualitäten», welches als Ursprung der Gestaltpsychologie angesehen wird. Darin führt Ehrenfels den Begriff der «Gestaltqualität» in die Psychologie ein: «Gestaltqualitäten sollen, so Ehrenfels, den noch nicht völlig präzisierten psychischen Tatbeständen Ausdruck verleihen und bezieht sich damit auf die Raum- und Tongestalten von Mach». (Jarchow, 2002). Gestaltqualität kann dahingehend auch als «Fähigkeit zur Abstraktion» aufgefasst werden. So führen einfache Sinneseindrücke zur Wahrnehmung von «Gestalt», also etwas Ganzheitlichem. Ein Beispiel dafür ist die Fähigkeit, Gesichter als solches auf Anhieb zu erkennen, ohne zuvor Augen, Nase und Mund analysieren und kategorisieren zu müssen, und gleichzeitig in diesen auch eine Qualität (z.B. Freundlichkeit) erkennen zu können. Diese Empfindungen nehmen wir unmittelbar wahr und sind uns deren sicher, was bei «analytischen Produkten des Nachdenkens» weniger der Fall ist. Die Gestaltqualitäten sind somit ein «unmittelbarer und selbstständiger Ausdruck eines gegliederten und abgehobenen Prozesses von besonderer Eigenheit». Ehrenfels führt zwei Kriterien ein. Das erste beschreibt die «Übersummativität» und beinhaltet die Aussage, dass «das Ganze mehr als nur die Summe seiner Teile ist». Das zweite Kriterium ist die «Transponierbarkeit». Diese beschreibt die Fähigkeit eine solche «Ganzheitlichkeit» wiederzuerkennen, auch wenn sich Einzelteile geändert haben bzw. diese «transponiert» wurden. Die Gestaltqualitäten fügen der Realität eine psychologische Ebene des Empfindens hinzu, mit welcher eine Reihe von Beobachtungen erklärt werden können: Darunter fällt z.B. auch die Wahrnehmung von zeitlichen Reihenfolgen (z.B. Crescendo) oder auch die Übertragung von «seelischen Zuständen» auf Objekte und Situationen (z.B. Die Hitze des Gefechtes, Der zarte Geruch des Parfums, ein dunkles Gemüt, etc.) (Jarchow, 2002, S. 45ff)

Figur und Grund

Als Grundlage für die optische Wahrnehmung gilt die Gliederung des «Wahrnehmungsfelds» in einen Vorder- und einen Hintergrund. Dabei werden «Wahrnehmungsinhalte» unbewusst entweder zu Figuren oder zum Hintergrund zugeordnet. «Figuren sind von Grenzen umgeben, um einen Mittelpunkt herum angeordnet, erscheinen als ein Ganzes und haben einen dinghaften Charakter. Ganz anders der Hintergrund: Er ist unscheinbar, geht hinter der Figur durch, ist locker, grenzenlos und wenig fest umrissen.» Beide Erscheinungen sind unzertrennlich miteinander verbunden und bedingen sich gegenseitig. Dabei spielt der Prozess der Gliederung eine wichtige Rolle. Aus Effizienzgründen der Verarbeitungsgeschwindigkeit werden die optischen Informationen gebündelt und zusammengefasst. Die «wichtigen» Informationen werden zu Figur zusammengefasst, der «Rest» wird als Hintergrund ausgeblendet. Dabei entsteht ein Zusammenhang zwischen «Sensorik und Motorik». Dabei werden dynamische Objekte schneller zu Figuren zusammengefasst als statische. Kritisch wird dieser Zusammenhang z.B. bei einem einzelnen Baum entlang einer Landstrasse, welcher aufgrund dieser Fokussierung «Zielcharakter» bekommt und so immer wieder zu tragischen Unfällen führt. (Jarchow, 2002, S. 50ff)

Gestaltgesetze

Max Wertheimer definiert in seiner Arbeit 1923 «Untersuchungen zur Lehre von Gestalt» eine Reihe von Faktoren, welche später als «Gestaltgesetze» Einzug in die Lehre gefunden haben. Das «Gesetz der Nähe» gruppiert z.B. «verschiedene Teilgebilde von ungleichen Abständen» zu Figuren, welche sich näher sind, zusammen. Das «Gesetz der Geschlossenheit» bildet Figuren bevorzugt so ab, dass «die Grenzen der Figur eine Fläche umschliessen.». Das «Gesetz der Symmetrie» bindet Figuren aufgrund ihrer Symmetrie ungewöhnlich fest zusammen. Im Bezug zur klassischen Architektursprache wird dieses Phänomen besonders deutlich. Das «Gesetz der durchgehenden Linie» ergänzt unterbrochene Linien und Kurven automatisch. Mit dem «Gesetz der Ebenbreite» werden parallele Linien und Kurven als zusammenhängend gruppiert. Das «Gesetz der Orthogonalität» interpretiert Winkel von aufeinandertreffenden Linien automatisch als rechte Winkel. Dadurch entsteht u.a. Perspektivische Wirkung. Mit dem «Gesetz der Innenseite» wird gekrümmten Linien eine Innen- und eine Aussenseite zugewiesen. Das «Gesetz der guten Gestalt» fast unter dem Titel «Prägnanz» die meisten genannten Gestaltgesetze zusammen. (Jarchow, 2002, S. 52ff)

Prägnanz

Unter Prägnanz wird die Verallgemeinerung und Zusammenfassung der Gestaltgesetze verstanden. Dabei wird der Prozess der Figur- und Hintergrundbildung so vereinfacht, dass alle Figuren ein «Maximum an Prägnanz» aufweisen. «Figuren haben also eine weitere Qualität, welche der Hintergrund nicht hat: Sie sind augenfällig, resp. prägnant.» Etwas «Unprägnantes» stellt in unserer Wahrnehmung «ein Problem dar, welches uns so lange beschäftigt, bis wir plötzlich die Lösung sehen». Dabei entsteht häufig eine «Tendenz zur guten Gestalt». Es findet also so etwas wie eine «Rekonstruktion» statt, welche die Abbildung der Realität in unserer Wahrnehmung einfacher erscheinen lässt, als das Objekt selbst tatsächlich ist. Diese «rosa Brille» sorgt für eine «einfache Welt» in unseren Köpfen. Unprägnantes hingegen löst Unruhe aus, welche nach Edwin Rausch durch drei Aspekte beschrieben werden kann: Unordnung, z.B. in Form von zufälligen Mustern oder regellosen Abfolgen, Verzerrungen wie z.B. eine Melodie auf einem ungestimmten Instrument und Störungen, welche z.B. durch Überlagerungen entsteht. Der «Organisationsprozess der Prägnanzbildung» ist dabei immer aktiv und kann dabei fast jedem «Unsinn» noch einen «Sinn» abgewinnen (z.B. Sternbilder). Dies wird auch als «Prägnanzdruck» bezeichnet. Dieser wird am ehesten ausgelöst, wenn die «gestaltbildenden Prozesse» knapp «unterhalb ihrer Funktionsgrenze arbeiten». Dies wird als «gelockerte Reizbildung» bezeichnet und sorgt dafür, dass die «gestaltenden Rekonstruktionsleistungen» deutlicher werden. So werden z.B. bei einem abendlichen Spaziergang in der Dämmerung im Wald selbst einfache Baumstrünke schnell zu «gefährlichen Figuren».

Phänomenale Wirklichkeit

Daraus lässt sich folgern, dass ein «Teil unserer Wahrnehmung durch nachgeschaltete Verarbeitungsprozesse zustande kommt und nicht ein einfaches Abbild der Reizgrundlage ist». Hierbei wird ein erheblicher Teil des Wahrgenommenen rekonstruiert. So erscheint uns die «Welt in unseren Köpfen» als Real. Aus der Täuschbarkeit unserer Wahrnehmung und daraus, dass wir dies auch bemerken, ergibt sich, dass wir die Wahrnehmungsdinge in die beiden Klasse «wirklich» und «scheinbar» einteilen. Der Anspruch eines Wahrnehmungsinhalts «wirklich» zu sein, kann zwischen den Polen Real und Schein liegen. Dabei können wir Angetroffene «Dinge, Wesen und Taten» von deren Vergegenwärtigungen (Gedachtes) unterscheiden. Das Angetroffene ist dabei subjektiv und intentional. Das Gegenwärtige dagegen sinnfällig und substantiell. Damit besitzen wir zwei Dimensionen der Wahrnehmung, um die «Wirklichkeit» des

Erlebens zu beurteilen: Die Achse «Real und Schein» und die Achse «Angetroffen und Vergegenwärtigt» welche ein Feld der Wahrnehmung aufspannen. (z.B. Real und Vergegenwärtigt). (Jarchow, 2002, S. 61f)

Identität

Der Begriff resultiert aus dem Wort identisch, womit z.B. zwei Gegenstände zu «ein und demselben» werden können. Dieses Phänomen wird von Wertheimer als Phi-Phänomen bezeichnet. Dabei wird aus zwei abwechselnd aufscheinenden, eigenständigen Objekten ein hin- und herspringendes Objekt. «Bei einer bestimmten Geschwindigkeit, handelt es sich um das *gleiche* Objekt, welches hin- und herspringt. Bei langsameren oder schnelleren Geschwindigkeiten zerfällt der Eindruck der Identität und wir sehen zwei, nicht-identische Objekte. (...) Es gibt also ein Ereignis-Zeitfenster bei der visuellen Bewegungswahrnehmung, wo die Identität der Objekte erhalten bleibt. Dies ist eine wesentliche Fähigkeit unserer Wahrnehmung. Die meisten Objekte unserer Umwelt bleiben identisch mit denjenigen zum Zeitpunkt vorher, und wir erleben nicht eine Welt voller ständig neu erscheinender Objekte». Wertheimer unterscheidet dabei zwischen einer «diachronen Identität» (zeitüberbrückend) und einer «synchronen Identität». «Es wird vermutet, dass nur höhere Primaten über sie verfügen: Synchrone Identität meint, dass eine Identität zwischen den Objekten auf der «mentalen Probebühne» und den realen Objekten aufrechterhalten wird. Es existieren zwei Objekte, ein angetroffenes und ein vergegenwärtigtes und diese meinen das gleiche.» (Jarchow, 2002, S. 62f)

Phänomenale Kausalität

«Neben der Identität ist die «phänomenale Kausalität» (anschauliche Kausalität) eine grundlegende Verarbeitungskategorie unserer Wahrnehmung. Anschauliche Kausalität erleben wir beispielsweise dann, wenn wir wütend die Türe zuknallen und zufälligerweise gleichzeitig das Licht ausgeht.» Es wird ein kausaler Zusammenhang erlebt, welcher einen «Schreck» in uns auslöst, da dieser Zusammenhang nicht erwartet wurde. (Jarchow, 2002, S. 63)

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema «Urbane Baukultur» selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.

Alle Stellen die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Zürich, den 6. September 2021

Sebastian Thomas Pater