Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine

Herausgeber: Schweizer Heimatschutz

Band: 91 (1996)

Heft: 2

Artikel: Entscheiden über städtebauliche und architektonische Gestalt : zwischen Kultur, Politik und Recht

Autor: Herzog, Andreas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-175731

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Entscheiden über städtebauliche und architektonische Gestalt

Zwischen Kultur, Politik und Recht

von Andreas Herczog und Ernst Hubeli, dipl. Architekten ETH/Raumplaner ETH, Zürich

Architektur wird immer mehr durch die Gerichte definiert, anstatt durch jene politischen Instanzen, die aufgrund ihrer Funktion dafür verantwortlich wären. Damit verbunden sind sehr unterschiedliche Planungs- und Entscheidungsabläufe. Ihren Vor- und Nachteilen ist die NFP-25-Studie «Entscheiden über städtebauliche und architektonische Gestalt», die nachstehend zusammengefasst wird, nachgegangen.

Forschungen zu Fragen ästhetischer Vorschriften im Bauwesen sind bisher lediglich aus juristischer Sicht geleistet worden. Im Rahmen der fachspezifischen Erörterungen blieben die Gesichtspunkte anderer Disziplinen – mithin des Städtebaus und der Architektur – weitgehend unbeachtet, ebenso wie die politischen und kulturellen Zusammenhänge, welche die Entscheidung und die Bedeutung ästhetischer Vorschriften erst verständlich machen. Zudem fehlt es an einer Synopsis, welche die unterschiedlichen Motive und Kriterien städtebaulicher und architektonischer Urteile darstellt, insbesondere sind die institutionalisierten Entscheidungsprozesse bisher nie gegenübergestellt worden. Die vorliegende Forschungsarbeit versucht Teile der Wissenslücken zu füllen. Zum einen handelt es sich um Recherchen über die Praxis von Entscheidungsverfahren: Wie wird über was entschieden? Zum anderen verweisen Kommentare in Form von Essays auf die Zusammenhänge zwischen Politik und Ästhetik innerhalb demokratischer Gesellschaften; Kommentare, die nicht den Anspruch auf wissenschaftliche Stringenz erfüllen können, da sich die Themen und Probleme nicht losgelöst von ethisch-normativen Werten und Wertungen stellen. Das Verhältnis zwischen der Rechtsprechung und ästhetischen Fragen erweist sich – wie das Verhältnis zwischen Demokratie und Kultur – als ein Konflikt, der gerade einer streng wissenschaftlichen Lösung unzugänglich ist und nur eine induktive Annäherung an einen sinnvollen Umgang mit ihm erlaubt.

Instrument einer Bilderpolitik

Ein Rückblick auf die Entstehung und den Vollzug ästhetischer Vorschriften spiegelt die sozialen und politischen Rahmenbedingungen und Konflikte der verschiedenen Epochen in diesem Jahrhundert. Einem chronologischen Zyklus folgend sind ästhetische Vorschriften (und ihre Auslegung) gleichsam in den Dienst politischer Interessen gestellt worden: Architekturen – ihre Erscheinungsformen – sind Instrument einer Bilderpolitik. Es kann nachgewiesen werden, dass auch der Protest, mit dem sich Bürgerbewegungen in den 60er und 70er Jahren gegen die Verschlechterung der urbanen Lebensbedingungen wandten, die ästhetische Kontrolle der Stadtentwicklung verschärft hat. Der Ausbau der Ästhetikrechte und der ästhetischen Vorschriften tendierte zu einer urbanen Ikonografie, welche den Eindruck von einem baulichen Stillstand erweckte. Präjudiziert wurden rekonstruierende Architekturen oder «sanfte» bauliche Modernisierungen, die hinter den alten Fassaden unsichtbar blieben: Das weitgehend unveränderte Stadtbild kann keinen Anlass mehr für eine Kritik am «Bauen als Umweltzerstörung» geben. Diese Stadtbild-Strategie belegen Dokumente der Baubewilligungspraxis und der Rechtsprechung, deren ästhetische Urteile vielfach ungeachtet der werkimmanenten Bedingungen (Grundrisse, Konstruktion, Kosten, u.a.) gefällt werden und insofern lediglich das Bildhafte bewerten.

Diese «Politisierung» des Bildhaften provoziert den Widerstand eines Architekturverhaltens, welches die Architekturkultur als autonome Disziplin begreift, die sich nur entfalten könne, wenn sie – möglichst weitgehend – von politischen und anderen Vormundschaften befreit ist. Der damit verbundene Anspruch auf Fachkompetenz wird seit der Mitte der 80er Jahren vermehrt mit der Forderung nach Entscheidungskompetenz verbunden, die sich auf die Zusammensetzung, die Rechte und Pflichten von Expertengremien auswirken soll. Diese Forderung nach der Autonomie der Disziplin stösst umgekehrt auf den Widerstand von Investoren und Bauherrschaften, der sich in der Regel nicht direkt, sondern mittelbar als ein wirtschaftliches Interesse ausdrückt: erstens in Form einer Rechts- und Planungsunsicherheit, die (vor allem im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren) beanstandet wird; zweitens in Form eines fachlichen oder kulturellen Unverständnisses gegenüber ästhetischen Vorschriften und Kriterien der Behörden oder Expertengremien; drittens in einer gewissermassen fundamentalen Form, indem ästhetische Entscheidungen durch Dritte, mit einer materiellen Einschränkung der Eigentumsfreiheit gleichgesetzt werden.

Die unterschiedlichen Widersprüche deuten gemeinsam auf das Spannungsfeld, wo die Verhältnisse zwischen Kultur und Demokratie und zwischen Ästhetik und Recht definiert und dauernd verändert werden. Innerhalb demokratischer Spielregeln stellen die Konflikte nicht allein die Frage nach deren Lösung – vielmehr nach dem Umgang mit unterschiedlichen Interessen, mit politischer Macht und kulturellen Hegemonien.

Rechtliches Übergewicht

Gegenwärtige Entscheidungsverfahren sind insbesondere auf einen Konflikt zwischen der Fachwelt der Rechtssprechung und der Fachwelt der Architektur – auf einer anderen Ebene mit jener von Investoren – angelegt. Die Konfrontation, die auch aus juristischer Sicht als (eigene) Überforderung qualifiziert wird, führt nicht nur zu (absurden) pseudo-konsensualen Wertungen, sondern auch zu einer selbstreferenziellen Bürokratie, die sich jenseits ästhetischer Realitäten und demokratischer Legitimation etabliert und darüber hinaus dem Missbrauch von «Ästhe-

Fortsetzung auf Seite 29

tikrechten» Vorschub leistet. Mit anderen Worten: inwieweit fachliche Autonomie Gewicht hat, wird heute – de facto – juristisch entschieden. Ein erfolgreicher Zürcher Anwalt hat deshalb nicht zu Unrecht behauptet, dass für eine reibungslose Bauabwicklung ein durchschnittlicher Architekt und ein ausgezeichneter Jurist erforderlich seien.

Die Anwendung der Ästhetikparagraphen hat in der Tat eine Eigendynamik entfacht: Entgegen dem Selbstverständnis der Rechtssprechung, nur normative Urteile zu fällen, hat sie sich gewissermassen ästhetische Kompetenz angeeignet. So stehen sich in Entscheidungsprozessen und Rekursverfahren oft Urteile und Wertungen gegenüber, deren objektive, terminologische und subjektive Differenzen derart gross sind, dass sie «unkommunizierbar» bleiben.

Dass heute Architektur vermehrt eine Angelegenheit von Gerichten ist, widerspricht nicht bloss kulturellen Traditionen, sondern auch den Pflichten politisch eingesetzter Gremien oder Personen, welche die offizielle Verantwortung für die Stadtentwicklung und die Architektur tra-

Was in der Architektur schön und hässlich ist, wird immer häufiger durch die Gerichte bestimmt. (Bild Badilatti).
Les tribunaux décident toujours plus fréquemment de ce qui est beau et de ce qui est laid en architecture.

Conception urbanistique et architecturale

Entre la culture, la politique et le droit

par Andreas Herczog et Ernst Hubeli, architectes-urbanistes EPFZ, Zurich (résumé)

De plus en plus souvent, l'architecture est définie par les tribunaux et non par les autorités politiques auxquelles cette responsabilité incombe en réalité. La conception architecturale est liée à des processus de planification et de décision parfois très différents. L'une des études du PNR 25 analyse les avantages et les inconvénients de ces diverses procédures.

La conception urbanistique et architecturale a toujours été au cœur de conflits et d'interférences entre la jurisprudence, l'esthétique, la culture et la démocratie.

Les normes esthétiques ont été longtemps au service des idées politiques. Puis, dans les années soixante et septante, les protestations des citoyens contre la dégradation des conditions de vie en ville ont permis de prendre davantage en considération l'aspect esthétique du développement urbain. Cette démarche a ensuite figé l'image de la ville, donnant naissance à un mouvement d'architectes désireux d'affirmer l'autonomie de leur art. Ces derniers se sont toutefois heurtés à divers obstacles: insécurité du droit et des plans d'aménagement, manque de compréhension des autorités et des experts pour les critères esthétiques et restriction de la liberté de la propriété.

A l'heure actuelle, les questions juridiques sont prédominantes dans toutes les procédures de décision aboutissant à des réalisations architecturales ou urbanistiques. La multiplication des pièces administratives qui en résulte relègue à l'arrière-plan aussi bien les considérations esthétiques que le processus d'acceptation démocratique. L'architecture est ainsi devenue l'affaire des tribunaux; ce qui bouleverse les traditions culturelles, mais remet également en question les devoirs et obligations des autorités politiques qui sont en principe responsables de ces questions. Il importe donc de favoriser la création d'autorités interdisciplinaires composées de représentants du métier et de politiciens qui disposent, comme dans le modèle bâlois étudié dans le cadre du PNR 25, d'attributions plus larges leur permettant de s'opposer à la réalisation de projets architecturaux qui ne respectent pas des exigences architectoniques déterminées.

Les auteurs de l'étude proposent un modèle favorisant la collaboration entre les instances politiques chargées de la définition des objectifs généraux et les architectes dont le rôle serait de proposer des solutions concrètes. Une telle coopération reste toutefois délicate, car les normes esthétiques sont souvent considérées comme des atteintes à la liberté des promoteurs et des propriétaires ou encore, leur application est détournée du but initial. Il reste en effet difficile de faire valoir la prépondérance de l'intérêt public (culture et architecture) sur les droits individuels des propriétaires. Pourtant, le Tribunal fédéral a reconnu à plusieurs reprises la nécessité de restreindre les droits de propriété pour des impératifs d'ordre esthétique.

Dans cette étude, les auteurs recommandent une approche interdisciplinaire favorisant un dialogue et une collaboration efficaces permettant, non pas un nivellement des références culturelles et architecturales, mais la coexistence et la reconnaissance de valeurs distinctes. L'interdiction d'enlaidir est à l'origine des normes esthétiques en vigueur.

Ces dernières n'ont toutefois pas empêché la prolifération de constructions et installations ne respectant pas le principe d'un aménagement satisfaisant du milieu bâti. La jurisprudence actuelle fait abstraction de la réalité esthétique quotidienne. L'architecture ne doit toutefois pas pâtir de son statut d'art public par excellence. Les aménagements urbanistiques doivent donc retrouver leur fonction première: celle de créer un cadre de vie satisfaisant.

gen. Naheliegend wäre es also, die Rechtsprechung auf ihre normativ-ethischen Wertungen zurückzuführen, um die juristische auf die politische Entscheidungsebene zu verlagern. Das heisst etwa, dass gemischten Gremien (aus Fachleuten und Politikern) mehr Kompetenz zugestanden würde, um der architektonischen, fachlichen Argumentation mehr Raum zu gewähren. Dieser Vorschlag, der weitgehend dem untersuchten Basler Modell entspricht, trifft allerdings nicht ganz den Kern des Problems. Die Frage nach der Kompetenz besteht vielmehr in der inhaltlichen und thematischen Abgrenzung von Politik und Architekturkultur.

Was soll wer entscheiden?

Obwohl bisher sehr verschiedene Antworten auf diese Frage gegeben wurden, gleichen sie sich in der Priorität des Politischen gegenüber dem Kulturellen. Der Entwurf für das Neue Frankfurt in den 30er Jahren bestand aus einem Bündnis, das politische Machtträger mit Vertretern der architektonischen Avantgarde eingingen. In Salzburg wählte in den 80er Jahren ein Mitglied der Exekutive hingegen einen Architektenrat, der während der Amtszeit autonom Bauprojekte begutachtete, bewilligte oder ablehnte. Dieses Delegationsmodell unterscheidet sich vom Basler Modell, das eine klare Trennung der Behörden von einer Expertenkommission vorsieht, die das autonome Recht hat, allein aufgrund architektonischer Erwägungen Bauprojekte abzulehnen. Gemeinsam an diesen Modellen ist, dass sie nur kurze Zeit Bestand haben oder dass die Expertengremien politisch «entmachtet» wurden. In Basel etwa wurden die Mitglieder der Stadtbildkommission vom neu gewählten Regierungsrat entlassen – mit der Begründung, die Baugesuche «effizienter» abzuwickeln.

Im Rahmen der Politik der Exekutive, die je nach dem aktuellen (vermeintlichen) elektoralen Potential, zwischen kulturellen, ökonomischen und sozialen Präferenzen pendelt, ist eine klare Trennung zwischen Politik und Architekturkultur illusionär – es sei denn, eine Gruppe oder eine Bewegung kann eine kulturelle Hegemonie gegenüber der Macht gewählter politischer Organe erreichen (was freilich nicht als demokratisches Korrektiv gelten kann).

Ein Kooperationsmodell

In unserer Forschungsarbeit wird ein Kooperationsmodell vorgeschlagen, das sich an den sachlichen Unterschieden von politischen und architektonischen Fragen orientiert. Die Untersuchung der Formen und Inhalte von Entscheidungen verdeutlichen, dass politische und fachliche Kompetenzen konkurrenzieren – oft mit dem Resultat, dass das eine mit dem anderen verwechselt wird. Im Vordergrund steht die scheinbar paradoxe Frage, wie städtebauliche und architektonische Entscheidungen von politischen Erwägungen getrennt und gleichzeitig mit ihnen verbunden werden können. Eine Antwort besteht in der erwähnten inhaltlichen und thematischen Abgrenzung, die sich in der Kurzformel zusammenfassen lässt: den Politikern die Aufgabe (stellung) – den Architekten die fachspezifische Lösung. Eine politische Aufgabe – um ein Beispiel zu erwähnen – bestünde in der Entwicklung von spezifischen urbanen Perspektiven, Programmen und Richtplänen, die ebenso fachliche Fragen aufwerfen, wie jene nach der politischen Durchsetzung. Freilich ist auch eine Kooperation von Politik und Architekturkultur konfliktträchtig, so wie die Interessen und Bedürfnisse in der sogenannten Kulturgesellschaft uneinheitlich und widersprüchlich sind: Einerseits hat sie Ansprüche auf eine Architekturkultur, die sich auch ausserhalb wirtschaftlichen Kalküls und technischer Rationalität definieren soll; andererseits gelten Eigentums- und Investorenrechte, die jenseits ästhetischer Kategorien gelten. Angefochten werden Ästhetikparagraphen nicht an sich, sondern ihre Legitimation, wenn sie eine unerlaubte oder unnötige Einschränkung der Verfügungsgewalt über das Privateigentum bewirken. Umgekehrt werden Ästhetikparagraphen auch missbraucht – auch als Mittel, um private ökonomische Interessen von Grundstückbesitzern oder von Immobilienhändlern durchzusetzen.

Das öffentliche Interesse, das im Namen der Kultur und der Architektur (auch juristisch) geltend gemacht werden kann, hat es bis heute schwer, sich gegenüber den Rechten des Eigentums durchzusetzen. Dennoch sind einzelne Fälle bekannt, bei denen das Bundesgericht eine Einschränkung der Eigentumsfreiheit aufgrund ästhetischer Erwägungen gebilligt hat. Freilich ist bei solchen Entscheiden das politische Gewicht vom «öffentlichen Interesse» an der Architektur ausschlaggebend. Insofern sind ästhetische Mittel allein kein verlässliches «Kampfmittel» gegen wuchernde Bauspekulationen.

Grundrecht auf Ästhetik

Diese Forschungsarbeit ist ein Versuch, das Problemfeld disziplinenübergreifend auszuleuchten. Im Mittelpunkt stehen aber nicht integrierende Kommunikations- oder Kooperationsverfahren. Solche vermögen zwar Missverständnisse und Differenzen abzubauen. Unterschiede im ästhetischen Urteil und in ästhetischen Werten sind aber nicht nur da, um abgeschafft zu werden, sie bestehen «zu Recht», so wie ästhetische Einheitsvorstellungen verabschiedet werden und Unterschiede in sozialen, kulturellen Präferenzen und Interessen toleriert werden. Insofern soll der Forschungsbeitrag, verschiedene, auch widersprüchliche Intentionen offenlegen und gegenüberstellen. In diesem Zusammenhang werden Ästhetikparagraphen schliesslich mit einem neuen Kulturverständnis konfrontiert. Der normative Massstab, den die Rechtsprechung ansetzt, ist ein «kultureller und ästhetischer Durchschnitt», der sich als undemokratisch und «unrealistisch» erweist. Er nivelliert eine kulturelle Realität, die sich als Differenz zwischen elitärer Kunst und Massenkultur, zwischen ästhetischen Vorlieben von Gruppen und Individuen darstellt. Mit dem «Grundrecht auf Ästhetik» verbindet sich gerade die Abkehr vom «Durchschnitt» – hin zur Einforderung der offenen Koexistenz und Konkurrenz der ästhetischen Sphären. Dabei stellt sich auch die Frage, ob die Gesetze über die «befriedigende Gestaltung» der Umwelt noch eine aktuelle Verbindung mit den ursprünglichen Verunstaltungsverboten hat. Vor dem ikonengrafischen Hintergrund der Stadt, auf dem sich Fassaden mit Reklamen und Filmbändern, mit Bildern von Verkehr, von Rolltreppen, Aufzügen überblenden, wo wirkliche und künstliche Bilder kaum unterscheidbar sind, hat die Architektur ihre traditionelle Bedeutung als «öffentlichste aller Künste» offensichtlich eingebüsst. Die Frage nach der «befriedigenden Gestaltung» wäre aber nicht bloss in Form eines umfassenderen Architekturbegriffes auszuweiten. Vis à vis der realen Stadtbilder wäre auch das Recht auf Ästhetik neu zu überdenken, die an eine neue Wahrnehmungsethik anknüpft: gilt es die Freiheit zu garantieren, der optischen Flut und visuellen Überreizungen entfliehen zu dürfen? Die Forderung nach einer «befriedigenden Gestaltung» ist insofern nicht veraltet – im Gegensatz zu einer Rechtsprechung, welche die ästhetische Alltagsrealität übersieht.