Zeitschrift: Werk, Bauen + Wohnen

Herausgeber: Bund Schweizer Architekten

Band: 80 (1993)

Heft: 9: Die ästhetische Verwaltung der Stadt = L'administration esthétique de la ville = The aesthetic administration of the city

Artikel: Gibt es eine gerechte Ästhetik in der Architektur?

Autor: Lendi, Martin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-60880

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: 07.01.2026

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

Martin Lendi

Gibt es eine gerechte Ästhetik in der Architektur?

Die sogenannten Ästhetikparagraphen sind ursprünglich im Rahmen wohlfahrtspolitischer Massnahmen entstanden; sie haben dazu gedient, städtebauliche und landschaftliche Verunstaltungen zu verhindern. Inzwischen können mit ästhetischen Vorschriften auch bestimmte städtebauliche Gestaltungsvorstellungen durchgesetzt werden: Richter werden – oft zum Ärgernis der Architekten – im Namen der Gerechtigkeit und des Volkes zu Architekturkritikern.

Martin Lendi, selbst Jurist und Rechtswissenschaftler an der ETH-Zürich, überprüft diese branchenfremde Tätigkeit seiner Berufskollegen. Er untersucht – im Hinblick auf innerdisziplinäre Widersprüche – Differenzen und Übereinstimmungen von juristischem und ästhetischem Urteil.

Dieser Text wurde 1990 als Vortrag vor der Zürcher Studiengesellschaft für Bau- und Verkehrsfragen gehalten.

Das zürcherische Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975 führt zwei Aufgaben nach der Gesetzessystematik in einen nachbarlichen Zusammenhang, nämlich die «Ästhetik» und die «Sicherheit» unter den Titeln der Gestaltung und der sonstigen Beschaffenheit (§ 238/239).

Diese beiden Fragen vereinigen sich im Bauwerk, aber sie gehören sachlich-systematisch nicht zusammen. Das Recht kann sich nämlich nicht gleichermassen zur Frage der Sicherheit wie zur Gestaltung äussern, weil *es letztlich in Fragen der Ästhetik nicht zuständig* ist, während es durch Rechtsnormen und den Rückgriff auf Fachnormen zur Steigerung der Sicherheit des Bauwerkes wie auch des Bauvorganges beizutragen vermag. Die Ästhetik demgegenüber lässt sich nicht in normative Vorgaben einbinden. Sie gehorcht eigenen Regeln, die im wesentlichen auf die Kreativität zurückzuführen sind und deshalb andern «Gesetzen» als Rechtserlassen unterliegen.

So betrachtet ist es fragwürdig, in ein Planungs- und Baugesetz Gestaltungsvorschriften einzubringen. Grösste Vorbehalte gelten auf alle Fälle gegenüber der sogenannten *positiven Ästhetikklausel,* wie sie im § 238 PBG auszumachen ist. Sie masst sich nämlich an, ein gesetzlich abgestütztes Urteil über die Gestaltung zu ermöglichen beziehungsweise die Administrativbehörden zu positiven Aussagen zu verleiten, was gestalterisch den Umständen entsprechend adäquat sei. Gesetzgeber und Recht als Gestalter, als hoheitliche Ästheten? Nein, dies darf das Recht nicht. Es muss sich hüten, sich in Fragen zu übertun, in denen es letztlich inkompetent ist. Die *negative Gestaltungsklausel,* wie sie früher üblich war – sie verhindert störende Bauten –, ist insofern rechtsverträglicher, als sie nach normativen Kriterien das Nichvertretbare sucht; aber auch sie hat ihre Tücken, soweit sie sich ein ästhetisches Urteil zutraut. Das Recht fragt eben wesensmässig nicht nach der Schönheit, sondern nach dem guten, dem vertretbaren, dem verantwortbaren Verhalten. Es formuliert ethische Urteile.

Der Schritt zur Siedlungsqualität

Auf der andern Seite hat das Recht die Aufgabe, die Wohlfahrt der Bürger mehren zu helfen, zu der in einem weiteren Sinn eine gefällige, menschliche Dimensionen wahrende und das Auge erheiternde Umwelt gehört. Gesucht ist die Lebensqualität im Rahmen des bebauten Lebensraumes. Dieser Zielsetzung dient das Postulat der *Schaffung von Siedlungsqualität.* Interessanterweise spricht der Revisionsentwurf zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) neu die Siedlungsqualität unter dem Titel der Planungsgrundsätze (Art. 3, Abs. 3 lit. a) an. Sie ist tatsächlich wichtig und wird bei immer dichter werdender Überbauung noch bedeutsamer. Vor allem aber ist sie gefährdet, und zwar weniger vom einzelnen Bauwerk her, das schön oder unschön, zeitbedingt oder zeitlos, räumlich hervortretend oder nach innen gekehrt

sein mag, als vielmehr im Durcheinander der überstürzten und unkontrollierten Siedlungsentwicklung, sei es am Rand, sei es mitten in der Stadt, wo «Zahnlücken» zwischen bestehenden Bauten ohne Rücksicht auf die Gesamtüberbauung geschlossen und Hinterhöfe umfunktioniert oder Parkhäuser und Dienstleistungs- sowie Gewerbebetriebe lieblos eingefügt werden. Mitten in ländliche Dörfer hinein werden Grossüberbauungen erstellt, als ob es um das Zentrum einer mittleren Stadt ginge. Daraus entsteht zwar manche so notwendige Wohnung, aber nur selten ist das Wachsen und Gedeihen von «Qualitäten» zu erkennen.

So besehen stellt sich nun die Frage: Wie ist es möglich, Siedlungsqualität zu «produzieren», planerisch, rechtlich und also verbindlich, dem Menschen dienlich? Dieser Aufgabe kann sich das Recht stellen, da es um eine Ordnungs-, sogar um eine Grundordnungsaufgabe, und nicht um «ästhetische Urteile» geht.

Wie entsteht Siedlungsqualität?

1. Objektive Elemente und subjektive Komponenten

Die Kernfrage lautet: *Was ist Siedlungsqualität?* Die Antwort ist nicht einfach, aber einige Elemente, die sie strukturieren und im Verbund ganzheitlich werden lassen, können zusammengetragen werden: angemessener Wohnraum; angemessener Aussenraum in unmittelbarer Nähe; angemessener Aussenraum in erreichbarer Nähe; relative Immissionsfreiheit; angemessene Erreichbarkeit von Ausstattungsanlagen, öffentlichen Verkehrsmitteln; Verwendbarkeit des eigenen Verkehrsmittels; angemessene Erreichbarkeit des Arbeitsortes; Einordnung der Bauten, des Aussenraumes, mit dem Ziel einer Gesamtwirkung usw.

Kurzum, es ist eine *Mischung von quantitativen und qualitativen Elemeten* des Lebensraumes. Die kritische Seite bildet überraschenderweise nicht die objektive, sondern die subjektive. Welche Erwartungen stellen die Menschen an die bebaute Umwelt? Erfahrungsgemäss sucht der Schweizer eine Siedlungsqualität, die städtische mit ländlichen Vorstellungen verbindet. Noch ist er als «durchschnittlicher» Schweizer nicht bereit, die urbanen Verhältnisse als solche mit dem Idealbild von Siedlungsqualität zu verknüpfen. Er schätzt nicht die Gasse, sondern den Baum vor dem Fenster und das Gärtchen beim Haus. Diese Optik erklärt seine Fähigkeit, eine Wohnung mitten in einer locker überbauten Agglomerationssiedlung selbst dann zu lieben, wenn die bauliche Umgebung das ästhetische Auge beleidigt. In den üblichen quasi-städtischen Blocküberbauungen fehlen sogar diese beschaulichen Elemente. Es bleiben vorwiegend einengende Strukturen zurück, die vom Erlebnis «Siedlung» weit entfernt sind.

Das so entworfene Verständnis der Siedlungsqualität schliesst ästhetische Elemente ein, jedoch nicht in den Mittelpunkt gerückt wie bei der Gestaltung einzelner Bauten gemäss positiven oder negativen Ästhetikklauseln, sondern als erwünschter Ausfluss und Teil der insgesamt erhöhten Siedlungsqualität. Dahinter steht die Hoffnung, dass die Bauherren und Architekten durch die angehobenen Ansprüche gefordert werden, von sich aus der Gestaltung der Bauten Aufmerksamkeit zu schenken.

2. Siedlungsqualität in der Stadt – rund um die Stadt

Die Aufgabe der Mehrung der Siedlungsqualität berührt notwendigerweise die Problematik der Urbanität, der Stadt, weil in ihrem Umfeld die Qualität der bebauten Umwelt den Menschen besonders trifft.

Die an sich so wichtige Frage nach dem Verständnis der Stadt und ihrer Definition ist hier nicht aufzuwerfen. Sie steht aber in jedem Fall hinter der Frage nach der

Siedlungsqualität. Es ist deshalb auszumachen, was die Stadt für die Schweiz bedeutet. Und hier gilt es nun festzustellen, dass die Schweiz über ein in sich *gesundes Städtesystem* mit unterschiedlichen Rängen nach der Zentralität und nach der Grösse verfügt, gut gemischt. Das Problem der Schweiz ist der *wuchernde Agglomerationsprozess,* der das schweizerische Mittelland erfasst hat und dieses zu einer Stadt werden lässt, wenig strukturiert, die sorgfältige Überbauung vernachlässigend. Gleichzeitig sinkt die Fähigkeit der inneren Erneuerung von Siedlungen, sieht man von bewahrenden Unterschutzstellungen ab.

Angesichts dieser Zusammenhänge ist es verwehrt, Fragen nach der Siedlungsqualität unter dem exklusiven Gesichtspunkt einer einzelnen Stadt zu betrachten. *Die Siedlungsqualität ist notwendigerweise eingebettet in die Frage nach der Stadt und der von ihr ausgehenden Qualitäten im Agglomerationsprozess.* Eine Stadt im Kern einer Agglomeration darf sich nicht damit begnügen, ihre «hauseigenen» Probleme anzugehen, ohne die Reflexwirkungen auf die Agglomeration zu bedenken. Das «Exportieren» von Problemen, beispielsweise das Auslagern von Dienstleistungsbetrieben in die Vorortsgemeinden, ist raumplanerisch nicht zu verantworten.

Der Druck auf die «Stadt Schweiz» wird in Zukunft nicht kleiner, sondern eher grösser, sei es unter europäischen Gesichtspunkten, sei es unter nationalen: Es sind soziale, politische und wirtschaftliche Veränderungsvorgänge, welche zur Stadt «zwingen», auch wenn Gegenkräfte und Möglichkeiten technischer (beispielsweise Telekommunikation) sowie ideologischer (beispielsweise zurück zur Natur) Art in eine andere Richtung weisen. Der anhaltende Verstädterungsvorgang beeinflusst also die Siedlungsqualität – nach den Erfahrungen leider negativ, es sei denn besondere Anstrengungen würden unternommen. Und diese sind heute dringlich: Stadt- und Agglomerationsplanung sind ein Gebot der Stunde.

Daraus kann nun geschlossen werden, wie bedeutsam die Frage wird, wie Siedlungsqualität entsteht. Sie gilt vorweg für die Stadt und – zusätzlich – für städtische Verhältnisse im Agglomerationsgürtel. Dies heisst: für die ganze Schweiz im Mittelland, vom Boden- bis zum Genfersee sowie in allen Zentren, so auch im Berggebiet mit seinen leider so städtisch anmutenden Touristikorten.

Spätestens an diesem Punkt wird erkennbar, wie eng *Siedlungsqualität und Stadtplanung zusammenhängen.* Allerdings, nicht die klassische Stadtplanung einer einzelnen Stadtgemeinde steht im Vordergrund, sondern jene, welche die Stadt in ihrem Zusammenhang mit dem Agglomerationsgeschehen sieht, also eine Stadtplanung, welche sich nicht rühmt, das eigene Heil zu suchen und dabei die Probleme in die Agglomeration abwälzt. Gleichzeitig aber auch eine Stadtplanung, die grossräumig Gestaltungsfragen im Sinne der Steigerung der Siedlungsqualität aufnimmt, innerhalb und ausserhalb der Stadt. Selbst im «stillen» Dorf ist das Postulat gefordert, sobald die dörfliche Entwicklung durch einbrechende Überbauungen gefährdet wird. Vereinfacht kann man sagen, *die Siedlungsqualität wird überall dort relevant, wo für den Menschen gebaut wird.* In diesem Sinne darf nicht der Fehler gemacht werden, Siedlungsqualitätssteigerung mit Stadtplanung zu identifizieren, auch wenn sie in Städten und in den Gürteln um die Stadt besonders gewichtig ist.

3. Vernachlässigtes Ringen um Siedlungsqualität

3.1 Sektorale Sicht früherer Zeiten

Ein ganzheitliches Denken um die Frage nach der Siedlungsqualität war bis vor kurzem in der schweizerischen Raum- und Stadtplanung nicht auszumachen. Im Vordergrund standen folgende Akzente, aufgezeichnet nach den Phasen der historischen Entwicklung: polizeiliche Gefahrenabwehr; Erschliessungsplanung; Differenzierung der

Bauzonen, Zuweisung von Nutzungsintensitäten, Festlegung der Regelbauweise; Nutzungsplanung unter Einbezug der zulässigen Immissionsbelastungen; funktionale Nutzungsplanung durch flächendeckende Bodennutzungsplanung in Abstimmung mit der Erschliessungsplanung; Nutzungsplanung überlagert durch Massnahmen der Durchmischung.

Auf einen einfachen Nenner gebracht: *Das Sicherheits-, Infrastruktur- und Zonendenken dominierte und dominiert,* verbunden mit der Vorstellung einer Regelbauweise, abgestützt auf die Nutzungsart und die Ansprüche an die Lebensweise. Der Gedanke einer breit verstandenen Siedlungsqualität ist dieser Optik fremd. Wenn der Qualitätsaspekt nach dem traditionellen Planungs- und Baurecht erst beim einzelnen Bauvorhaben anklingt, ist es zu spät.

3.2 Spiegelbildliches Recht

Unser geltendes Planungs- und Baurecht ist entsprechend dem Planungsverständnis auf die Zonenplanung, verbunden mit der Regelbauweise, die Erschliessungsplanung und seit dem Erlass des RPG auf die weiträumige *funktionale Nutzungsplanung* ausgerichtet, allenfalls ergänzt durch Zielsetzungen der Ent- beziehungsweise Durchmischung. Besonders deutlich ist dies am PBG zu erkennen, was mit dem Hinweis auf die Vorherrschaft der Bodennutzungsplanung – bis in die Richtplanung hinein – und der Möglichkeit der Regelung der Wohnanteile belegt werden kann.

Das geltende Planungs- und Baurecht wendet sich – umgekehrt – nicht städtebaulichen und städteplanerischen Aspekten zu, nicht einmal das zürcherische PBG, das von den Gegebenheiten her prädestiniert gewesen wäre, städtebaurechtliche Anforderungen vorzuzeichnen und für das schweizerische Baurecht beispielhaft zu entwickeln. Die Schlacken eines Baurechts, das sich einzelnen Bauten und Anlagen zuwendet, die Enwicklung auf der grünen Wiese sucht und dem bestehenden Siedlungsgefüge aus dem Weg geht, sind beispielsweise am Institut des zürcherischen Quartierplanes erkennbar. Das schweizerische Planungs- und Baurecht ist eben kein Städteplanungs- und kein stadtspezifisches Baurecht. So konnte es sich auch nicht der Siedlungsqualität als Anforderung an die Planung zuwenden.

Auch das werdende Bau- und Planungsrecht der meisten Kantone sucht – leider – nicht die Siedlungsqualität, sondern folgt nach wie vor den Spuren der Zonierung und Erschliessung sowie der Regelbauweise und, in rudimentären Paragraphen, der Gestaltung einzelner Bauten, allenfalls von Gesamtüberbauungen, ohne den Anspruch zu erheben, ganz allgemein «bessere Verhältnisse» für das Siedlungsgebiet zu schaffen.

4. Was kann das Recht beitragen?

4.1 Das Selbstverständnis, die Selbstbeschränkung des Rechts

Wenn es um Fragen der Qualität in der Planung und der Bauten geht, dann tut es immer gut, sich auf dle Möglichkeiten und Grenzen des Rechts zu besinnen. Von seinem philosophischen Ansatz her ist das Recht, wie wir bereits ausführten, nicht der Ästhetik zuzuordnen, sondern der Ethik. Demnach sind das Bau- und das Raumplanungsrecht als Teil einer Sollensordnung zu verstehen, die ausdrücken, was verbindlich getan werden soll, und zwar nach den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit, der Rechtsgleichheit, vereinfacht gesagt: nach den Gesichtspunkten der Gerechtigkeit. Dieser Ansatz reicht für ordnungspolitische Aufgaben aus. Bereits für wohlfahrtspolitische bedarf er der Modifikation und sogar der Erweiterung. Den ethischen Gehalt vermag aber das Recht unter keinen Umständen abzustreifen.

Wenn nun auf der andern Seite dem Recht abverlangt wird, es müsse zu einer ästhetischen Umwelt beitragen, dann wird es offensichtlich überfordert. Das Planungs-

und Baurecht handelt deshalb klug, wenn es sich in ästhetischen Fragen nicht zuweit auf die Äste hinauswagt, sondern den ihm zustehenden Kompetenzbereich der regelnden Ordnung sucht. Es sind also nicht positive Ästhetikklauseln und Gestaltungsvorschriften zu erlassen, sondern *verbindliche Grundordnungen* aufzustellen, nach denen administriert und seitens der Grundeigentümer beziehungsweise Bauherren agiert wird. Ob und in welchem Mass es gelingt, Siedlungsqualität zu gewährleisten, hängt davon ab, ob das Recht eine planerisch-räumliche Grundordnung vorzugeben vermag, die insgesamt qualitativen Anforderungen genügt. So betrachtet ist die Siedlungsqualität primär ein Problem der planerischen und rechtlichen Grundordnung eines Teilgebiets der Siedlung. Dieser Aufgabe kann sich das Recht öffnen.

4.2 Die Unzulänglichkeiten des schweizerischen Raumplanungs- und Baurechts

Die Schwierigkeit des schweizerischen Planungs- und Baurechts gegenüber der Aufgabe der Mehrung der Siedlungsqualität liegt darin, dass der Bund nur über eine Raumplanungs- und nicht über eine Baugesetzgebungskompetenz und schon gar nicht über eine Städtebauförderungskompetenz verfügt (Art. 22^{quater} BV) und dass es sich bei der Raumplanungsgesetzgebung nur um eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz handelt. Die Verantwortung für das Baurecht, soweit es nicht in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Raumplanungsrecht steht, liegt deshalb ausschliesslich in der Kompetenz der Kantone. Dies ist aus sachlichen Gründen fragwürdig – die Raumplanung und das Baurecht gehören in wichtigen Teilbereichen eng zusammen, so beispielsweise in Fragen der Siedlungsqualität. Sodann führt die nicht harmonisierte Rechts- und Kompetenzordnung – auch in bezug auf das Umweltschutzrecht, das Wohnbau- und Eigentumsförderungsrecht usw. – zu erheblichen Verfahrenskomplikationen und Rechtswegeproblemen, die der Sache nicht dienlich sind. Vor allem aber wendet sich das Grundsatzgesetz über die Raumplanung an die Kantone und neigt deshalb dazu, die rechtlichen Anforderungen an die Stadtplanung und ganz allgemein an die Siedlungsqualität zu übergehen. *Die Frage nach der Angemessenheit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung für das Raumplanungs- und Baurecht ist deshalb stets neu aufzuwerfen,* auch wenn darüber nach den «Gesetzen der Opportunität» nicht gesprochen werden soll. Weil innert nützlicher Frist keine Neuordnung des Baurechts von seiten des Bundes erwartet werden darf, bleibt es deshalb dabei, dass die Kantone selbst eine Rechtsordnung kreieren müssen, die zur Steigerung der Siedlungsqualität beiträgt.

Allerdings, und dies kann und darf nicht übersehen werden: *Der Stand des kantonalen Planungs- und Baurechts ist – unbestrittenermassen – gegenüber den Anforderungen der Zeit – weit – zurückgeblieben.* Es sucht nach seinem ganzen Instrumentarium noch weitgehend das Bauen auf der grünen Wiese und stellt kaum ausreichende Instrumente zur Verfügung, die der inneren Erneuerung dienen, die der Mehrung der Siedlungsqualität genügen und die insbesondere auf städtische Verhältnisse zugeschnitten sind. Vor allem das Baurecht, aber auch das Planungsrecht orientieren sich kaum an den Anliegen der Stadt und übersehen deshalb die Notwendigkeit, ein Instrumentarium der Stadtplanung – und damit der Siedlungsqualitätssteigerung in der Stadt – zu entwickeln und zu instradieren. Das Fehlen eines Planungsinstrumentariums für «städtische» Verhältnisse – als Beitrag an die Verbesserung der Siedlungsqualität – ist ein Mangel des schweizerischen Rechts. Dies heisst nun nicht, es sei ein Sondererlass zur städtebaulichen Gestaltung zu «erfinden». Die Frage ist aber gestellt, ob das abrufbereite Recht genügt.

4.3 Die Zulänglichkeiten des schweizerischen Raumplanungs- und Baurechts

Das schweizerische Raumplanungs- und Baurecht ist anderseits an positiven

Seiten reich. Es ist dies – unter dem Gesichtspunkt der Siedlungsqualität – vor allem das *Zusammengehen von Raumplanungs- und Baurecht auf kantonaler Ebene.* Hier können beziehungsweise könnten diese beiden Aufgaben ineinanderwirken und also zu einer Mehrung der Siedlungsqualität beitragen. Der zweite wichtige Gesichtspunkt liegt in der vorbildlichen *Entwicklung des Verfahrensrechts,* das dazu führt, dass Interessenkonflikte ausgetragen, vorweg und vor allem artikuliert werden können, seien es private in Konkurrenz mit öffentlichen, seien es private oder öffentliche je unter sich. Der nächste Pluspunkt steht in der Entwicklung materieller *Planungsgrundsätze,* vorweg im Sinne von Art. 1 und 3 RPG sowie von §18 PBG, über die ein planerischer Bewertungsmassstab für die Qualität eingeführt wird, ein wichtiger Vorgang, wahrscheinlich der entscheidende. (Schade dabei ist eigentlich nur, dass die Planungsgrundsätze des RPG nicht stufengerecht entwickelt wurden, also für die kommunale, kantonale und nationale Ebene. Die zürcherischen wurden zu stark auf die Richtplanung ausgerichtet und stehen deshalb nicht in dem Masse für die Stadtplanung zur Verfügung, wie dies geboten wäre.) Nachdem der Verfassungsartikel 22^{quater} BV sogar von der «geordneten Besiedlung» spricht – und nicht nur von der zweckmässigen Nutzung des Bodens –, wären an sich die verfassungsrechtlichen Grundlagen für ein Raumplanungsrecht gegeben, das mindestens die Grundlagen für die Stadtplanung und die Steigerung der Siedlungsqualität schaffen könnte. Der Schritt muss allerdings noch getan werden.

4.4 Der «falsch» angelegte Zonenplan sowie Fragezeichen zur Ausgestaltung der Sondernutzungspläne

Das schweizerische *Unikum des grundeigentumsverbindlichen Zonenplans,* verstanden als Rahmennutzungsplan, schliesst den Vorteil in sich, das ganze Gemeindegebiet zu erfassen. Er kann deshalb bestimmte Funktionen gesamtörtlicher Art übernehmen, beispielsweise die Ausscheidung von Bauzonen- und Landwirtschaftszonenland. Hingegen ist der Zonenplan kaum oder sogar *nicht geeignet, eine Stadtplanung zu initiieren.* Seine Aussagen bezüglich des Baugebietes konzentrieren sich im wesentlichen auf die Ausscheidung von verschiedenen Nutzungsarten, unter Zuweisung von Normalbauvorschriften und Nutzungsintensitäten, an sich wichtige Aussagen, aber keine für die Siedlungsqualität, für die Stadtplanung und vor allem die Stadtentwicklungsplanung weichenstellenden Elemente. Seiner rechtlichen Struktur nach – er ist ein Instrument der «Auffangplanung», ein sogenannter *Negativplan* – vermag er sich nicht einmal mit der bestehenden Bausubstanz auseinanderzusetzen. Er gewährleistet die Besitzesgarantie und überlässt damit die «Planverwirklichung» dem «Zufall» des Bauentscheides des Bauherrn. Die begrenzte Aussagekraft verwehrt ihm, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und gestalterischen Belangen echt zu befassen.

Das Problem löst sich nicht über die Einführung von Sondernutzungsplänen, insbesondere von *Gestaltungsplänen,* und die zwangsweise Anordnung einer Gestaltungsplanpflicht. Die Gestaltungspläne sind an sich beweglich, doch kleinräumig und eben auf die Gestaltung und die damit verbundenen Nutzungsmöglichkeiten konzentriert. Relativ zuwenig umgesetzt wird das Instrument der *Sonderbauvorschriften.* Sie können für eine nuancierte Bauweise eingesetzt werden, so nach zürcherischem Recht. Als differenziert agierende Zone wäre die traditionell flexibel ausgestaltete *Kernzone* zu erwähnen, die sich in den meisten Kantonen findet. Einzelne Kantone kennen den sogenannten Überbauungsplan, der als grundeigentümerverbindlicher Sondernutzungsplan ein grösseres zusammenhängendes Gebiet erfasst sowie Strassen, Aussenräume usw. und zur abgestimmten, generell-abstrakten Ordnung des Bauens im Siedlungsgebiet und innerhalb des weitgehend überbauten Gebietes führt. In ihm begegnen sich – und dies lässt aufhorchen – für die Siedlungsqualität wichtige Elemente, doch ist er in

der Regel inhaltlich zu knapp und territorial zu wenig ausholend konzipiert. Er müsste wohl noch grosszügiger in den Dienst der Siedlungsqualität gestellt werden.

5. Neues, Siedlungsqualität förderndes Planungs- und Baurecht

Es tönt kühn, ist vielleicht auch nicht angebracht und vor allem ist der Zeitpunkt falsch gewählt, und doch wage ich es zu sagen, dass die *Bau- und Zonenordnung keine Gewähr für eine Mehrung der Siedlungsqualität in einer Stadt* beziehungsweise für grössere Siedlungsgebiete ausserhalb bieten kann. Es ist deshalb sehr bald und sehr rasch für die ganze Schweiz – und für Zürich – zu überlegen, ob wir nicht den Zonenplan als Grundlage der planerischen baulichen Ordnung abschaffen beziehungsweise gehörig «umbauen» müssen. Allerdings müsste er in ein neu zu konzipierendes Plansystem – unterhalb des kantonalen Richtplans – integriert werden.

Ein *neues, in den Dienst der Siedlungsgebiete gestelltes Plansystem* könnte wie folgt aussehen:

– Basis müsste für das Siedlungsgebiet ein (rechtlich unverbindlicher) Richtplan sein, der als motivierender *Entwicklungsplan* ausgestaltet wird und der für grössere Stadtgebiete verfeinert werden müsste, beispielsweise für zusammenhängende Industriegebiete, dann aber auch für grössere Wohngebiete usw. Dieser sollte wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte ansprechen und die Einordnung in grössere Prozesse suchen, beispielsweise in den Agglomerationsprozess. Seine «Verbindlichkeit» wäre in der sachlichen Relevanz begründet.

– Auf der zweiten Ebene müsste ein lediglich *behördenverbindlicher Struktur- und Nutzungsplan* folgen, der nicht nur Nutzungsarten zuweist, sondern die Nutzungsarten in Relation zum privaten und öffentlichen Verkehr stellt, die Nutzungsintensitäten berücksichtigt und vor allem die notwendigen Durchmischungen anvisiert sowie die erforderlichen beziehungsweise möglichen Verdichtungen anspricht. Er kann sich auch zur erhaltenswerten Bausubstanz äussern und Wohnanteile festlegen usw.

– Die dritte Ebene würde alsdann ein *Überbauungsplan* beziehungsweise Bebauungsplan bilden, der für grössere zusammenhängende Gebiete die Grundaussagen des behördenverbindlichen Nutzungsplans in grundeigentümerverbindliche Aussagen umsetzt, mit mindestens folgendem Inhalt: generell-abstrakte Bauvorschriften; Nutzungsarten; Strassen; öffentliche Verkehrsmittel; Plätze, Höfe, Freizeitanlagen usw. (Aussenraum); bestehende Bausubstanz; Schutzobjekte; Entsorgung; Vorgaben für Umlegungen von Planungsmehr- beziehungsweise -minderwerten (Planungswertausgleich); Vorgaben für allfällige Massnahmen der Parzellarordnung.

Dieser Überbauungsplan ist nicht mit dem Gestaltungsplan zu verwechseln. Er ist territorial wesentlich grösser angelegt und geht weniger ins Detail, legt aber *alle für die Siedlungsqualität wesentlichen Elemente* fest. Die bauliche Gestaltung eines einzelnen Objektes, soweit sie nicht durch die äusseren Randbedingungen festgelegt wird, ist primär durch den Bauherrn zu verantworten, allenfalls und vermehrt in exponierten Lagen aufgrund von Wettbewerben zu ermitteln, soll jedoch in der Regel seitens der Baubehörden lediglich unter dem Gesichtspunkt der Abstimmung auf die Überbauungsplanung geprüft werden, also unter dem Kriterium der Mehrung der Siedlungsqualität – bis hierher kann das Recht helfen. Alles, was weiter geht, kann das Recht nicht leisten, das müssen die Bauherren und Architekten aufgrund von Verantwortung und Ausbildung, Wettbewerben sowie gegenseitiger Kritik vorwärtstreiben.

Das in dieser Art neu konzipierte Plansystem hat den Vorteil, dass es sowohl für städtische als auch für «städtische» Überbauungen in Dörfern eingesetzt werden kann. Es ist also nicht zwingend, vom Bund her ein eigentliches Stadtplanungsrecht zu entwerfen, zumal das skizzierte Plansystem für die Stadtplanung auf kantonaler Ebene

umgesetzt und ausformuliert werden kann. Für rein ländliche Gebiete ohne Siedlungsentwicklungsdruck mag ein einfacheres Plansystem genügen, doch fällt es nicht schwer, für das Dorf erleichternde Regelungen vorzusehen. Beispielsweise kann auf den Entwicklungsplan verzichtet werden. Der heute bestehende Mangel fehlender Instrumente für die Siedlungs- beziehungsweise Stadtplanung ist hingegen unverzeihlich.

Nun mag man einwenden, dieses Plansystem lehne sich an die *deutsche Bauleitplanung* (Flächenwidmungs- und Bebauungsplan) gemäss dem im Jahre 1987 in Kraft getretenen Baugesetzbuch an. Dieser Einwand ist insofern fragwürdig, als es nicht abwegig ist, modernere Gesetze zu konsultieren und nicht auf vorgefassten Meinungen sitzenzubleiben. Auf der andern Seite geht es gerade nicht um die Kopie, sondern um eine *Neuausrichtung des schweizerischen Rechts mit qualitativen Anforderungen im Sinne der Steigerung der Siedlungsqualität.* Der deutsche Flächennutzungsplan ist im übrigen zu stark «flächenorientiert», zu wenig strukturbezogen und nicht intensiv genug an den Entwicklungsplan gekoppelt. Der Bebauungsplan bleibt deshalb ebenfalls flächenbezogen und erhebt den Anspruch der Qualität nicht im gewünschten Ausmass. Gleichwohl ist das deutsche Plansystem beachtenswert. Es ist auf alle Fälle flexibler – im Sinne unserer Problemorientierung – als der schweizerische Zonenplan mit fakultativen Sondernutzungsplänen. Es ist deshalb vertretbar, die deutsche Bauleitplanung rechtsvergleichend beizuziehen. Als Muster muss sie nicht übernommen werden. Der Mangel liegt ja nicht im Plansystem als solchem, sondern in den fehlenden Grundlagen eines die Siedlungsqualität suchenden Planens und Bauens. Im übrigen müsste das vorgeschlagene, veränderte Plansystem im Detail überprüft und evaluiert werden. So oder so zeigt es die *Starrheit und Phantasielosigkeit des hierzulande üblichen Zonenplans* – vor allem gemessen an den Stadt- und Agglomerationsproblemen.

Und doch – es muss auch anders gehen

Wenn ich hier einige Bedenken und Vorschläge geäussert habe, so bin ich mir bewusst, dass eine Änderung des geltenden Rechts auf absehbare Zeit – mindestens, was die Neuinstradierung der Siedlungs- und insbesondere der Stadtplanung beziehungsweise die Einführung eines neuen Plansystems betrifft – kaum möglich ist. Immerhin, die Expertenkommission für die Revision des Raumplanungsgesetzes hat sich intern die Frage gestellt, ob der Zonenplan in seiner traditionellen Ausprägung noch genügt. Dessen ungeachtet muss die Raumplanung, vor allem die Stadtplanung, mit dem vorhandenen Instrumentarium arbeiten. Wenn sie aber die Möglichkeiten und Grenzen des heute eingesetzten sorgfältig bedenkt, dann wird sie dieses möglicherweise sinnvoller anwenden und weder über- noch unterbewerten. Jene Kantone, die über den Überbauungsplan als Planungsinstrument bereits verfügen, sollten diesen noch grosszügiger in den Dienst der Mehrung der Siedlungsqualität stellen. Der Kanton Zürich und insbesondere die Stadt Zürich müssen sich vorweg fragen, welchen Stellenwert sie den *Sonderbauvorschriften* beimessen wollen. Liest man die kritischen Passagen im PBG (§ 79ff.) mit Aufmerksamkeit, so zeigt sich, dass das Institut, voll ausgenutzt, den Grundideen des hier geschilderten Überbauungsplanes nahekommt.

Wie dem auch sei, in der Sache geht es für den Menschen nicht um Instrumente und Verfahren, sondern um das, was ihn schliesslich umgibt, um die *Siedlungsqualität.* Sich dafür einzusetzen lohnt sich. Gelingt es den planenden Behörden und Verwaltungen, diese zu steigern, dann wird sich auch die Gestaltung einzelner Bauten und Bautengruppen verbessern lassen, dies weniger durch hoheitliche Vorgaben als durch den geforderten Architekten und Bauherrn. *Die bauliche Gestaltung hat die Administration weder zu wählen noch zu verantworten – wohl aber die Siedlungsqualität.*

Martin Lendi