

GESTALTUNGSSATZUNGEN

2. KURZBERICHT

Forschungsprojekt: Chancen und Risiken von Gestaltungssatzungen in deutschen Innenstädten – Untersuchungen der städtebaulichen, architektonischen und baurechtlichen Auswirkungen

Verantwortlich: Prof. Dipl.-Ing. Christoph Mäckler, Dipl.-Ing. Alexander Pellnitz
TU Dortmund, Institut für Stadtbaukunst

Projektleiter: Dipl.-Ing. Alexander Pellnitz

Förderer: Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung
Forschungsinitiative Zukunft Bau

Arbeitsgruppe: Prof. Dipl.-Ing. Walter Noebel
Prof. Dr. Wolfgang Sonne
Prof. Dr. Hans Stimmann

Inhalt:

1. Ziel der Forschungsaufgabe
2. Durchführung der Forschungsaufgabe
3. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Ziel der Forschungsaufgabe

Unzählige Städte in Deutschland besitzen heute Gestaltungssatzungen oder Bebauungspläne mit rechtlich bindenden Gestaltvorgaben. Auf welchen Grundlagen und Untersuchungen diese Satzungen erlassen werden, ist in den meisten Fällen jedoch unklar. Viele Architekten wiederum, die sich mit diesen Satzungen auseinandersetzen müssen, sehen in den Vorgaben vor allem eine unberechtigte Einschränkung ihrer künstlerischen Freiheit und bezweifeln grundsätzlich den Sinn dieser Vorgaben. Trotzdem fand bisher eine wirklich breite und angemessene Diskussion zu diesem so bestimmenden Instrument des Städtebaus noch nicht statt. Die vorliegende Arbeit will mit ihren kritischen Beiträgen eine fundierte und umfassende Grundlage für diese zu führende Diskussion geben.

Ziel des Forschungsvorhabens war eine kritische Analyse der Chancen und Risiken von Gestaltungssatzungen in deutschen Innenstädten. Es wurden ihre jeweiligen bauhistorischen Grundlagen und ihre städtebaulichen, architektonischen und baurechtlichen Auswirkungen untersucht.

2. Durchführung der Forschungsaufgabe

Zu Beginn des Forschungsprojektes wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die das Forschungsprojekt über den ganzen Zeitraum begleitete und zu mehreren Arbeitsgruppentreffen zusammengekommen ist. Im Wintersemester 2008 / 2009 wurden darüber hinaus an verschiedenen Terminen mehrere Vorträge von externen Experten zum Thema organisiert. Am 21. April 2009 wurde eine öffentliche Konferenz mit weiteren Experten zum Thema im Rudolf-Chaudoire-Pavillon der TU Dortmund veranstaltet, auf der u.a. Baustadträte, Architekten, Stadtplaner und Juristen vortrugen und diskutierten. Diese Konferenz wurde in der Fachpresse bereits positiv aufgenommen (vgl. Deutsches Architektenblatt, Nr. 7, Juli 2009, S. 24-28, darin Chefredakteur Roland Stimpel und Redakteur Nils Hille).

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden rund 250 Satzungen in ganz Deutschland untersucht – überwiegend Gestaltungssatzungen oder Bebauungspläne mit Gestaltvorgaben. Um einen umfassenden und flächendeckenden Überblick zu erlangen, wurde eine Datenbank dieser Satzungen angelegt. In der Datenbank wurden grundlegende Daten wie Satzungsgebiet, Lage des Satzungsgebietes (Innenstadt, Stadterweiterung, Vorort, Dorf), Bundesland, Jahr und der genaue Titel festgehalten. Des Weiteren wurde die Art der Satzung vermerkt (Gestaltungssatzung, Erhaltungssatzung, Ensembleschutzsatzung, Örtliche Bauvorschrift, Bebauungsplan etc.). Hierbei wurden für jede Satzungsart Beispiele recherchiert, wobei das Augenmerk auf den Kategorien Gestaltungssatzung und Bebauungsplan lag.

Aus diesen rund 250 Satzungen wurden 26 exemplarische ausgewählt, die einer genaueren Analyse unterzogen wurden. Die 26 Satzungen wurden so ausgewählt, dass sie einen exemplarischen Überblick über Gestaltungssatzungen und Bebauungspläne mit Gestaltvorgaben in deutschen Innenstädten erlauben. Sie reichen von Großstädten (Berlin, Hamburg, Köln, Frankfurt am Main u.a.) über Mittelstädte (Fulda, Gelsenkirchen, Marburg, Speyer, Weimar, Wismar) bis hin zu Kleinstädten (Binz auf Rügen, Wangen).

Der dritte Band des Abschlussberichtes enthält tabellarische Analysen dieser 26 exemplarischen Gestaltungssatzungen, deren Wortlaut sich im Anhang desselben Bandes findet. In den Analysen werden einzelne Merkmale einer jeden Satzung in Kategorien aufgelistet sowie stichpunktartig festgehalten. Es wurden genauere Aussagen der in den Satzungen formulierten Paragraphen zum Beispiel zu Dach-, Öffnungs-, Material- oder Fassadengestaltung in der Datenbank festgehalten. Im Einzelnen bestehen Regulierungen zur traufseitigen oder giebelständigen Stellung des Baukörpers zur Straße, zur maximal zulässigen Trauf- oder Firsthöhe, zur geforderten Dachform, Dachneigung und Dacheindeckung, zur Anordnung von Dachaufbauten, zum Verhältnis des Anteils der Öffnungen zur geschlossenen Wandfläche und zum gewünschten Format der Fassadenöffnungen, zur

Schaufensterausgestaltung, zur vertikalen oder horizontalen Fassadengliederung und zum Material und zur Farbgestaltung der Fassade, zur Zulässigkeit zusätzlicher Bauteile sowie zum Thema Werbeanlagen.

Dabei häufig zu finden sind Aussagen wie „Fassadengliederung in Anlehnung an die ursprüngliche Parzellierung“, „Satteldach mit geschuppter Dacheindeckung in Ziegel oder Schiefer“, „vertikale Fassadengliederung“, „Fassade verputzt oder in Naturstein“, „Fenster in stehendem Format“ oder „Werbeanlagen nur an Stätte der Leistung“. Die am häufigsten formulierten Vorgaben wurden für jede Satzung im Datensatz über Markierungsfelder differenziert belegt. Vorschriften, die eher selten auftauchen und sehr spezifisch für einen Ort sind, wurden als Besonderheiten einer Satzung dort festgehalten. Zusätzlich ist jedem Datensatz eine kurze Zusammenfassung der jeweiligen Satzung beigelegt, um die Angaben, die gemacht wurden, überprüfen zu können oder bei Interesse einzelnen Punkten genauer nachzugehen.

Bei der weiteren inhaltlichen Analyse war es auch ein Anliegen zu untersuchen, ob örtliche Grundlagen und Begründungen den aufgestellten Vorgaben der jeweiligen Satzungen vorausgehen, wie zum Beispiel Stadtbildanalysen oder umfassende Bestandsaufnahmen des vorliegenden Ortes.

Auf Grundlage dieser Analysen wurden die Fragestellungen entwickelt, die in den einzelnen Aufsätzen im Band I thematisiert werden:

Im ersten Teil von Band I finden sich allgemeine Untersuchungen zum Thema aus architekturtheoretischer, baurechtlicher, denkmalpflegerischer, architektonischer und politischer Sicht. In seinen grundsätzlichen Überlegungen geht Jasper Cepl der Frage nach, inwieweit Ort und Gesetz seit jeher zusammenhängen, welche Bedeutung Konventionen für die Stadt haben und wie diese in Gesetzen festgehalten werden können. Die heutigen Chancen und Risiken von Gestaltungssatzungen untersucht Georg Ebbing und behandelt sowohl notwendige Voruntersuchungen als auch andere ergänzende Instrumente der Stadtgestaltung. Allgemeine baurechtliche Fragen werden von Bernhard Schneider behandelt, während spezielle baurechtliche Überlegungen zum Verhältnis von Klimaschutz und Denkmalschutz bei Satzungen von Dieter Martin beleuchtet werden. Über ihre Sicht als Architekten im Umgang mit Gestaltungssatzungen schreiben Christoph Mäckler und Klaus Theo Brenner, die beide mehrere Gestaltungssatzungen initiiert haben. Der politische Blickwinkel wird von Hans Stimmann vertreten, der als Senatsbaudirektor von Berlin zahlreiche Satzungen erlassen hat.

Im zweiten Teil wird das Thema aus historischer Perspektive untersucht. Wolfgang Sonne und Karl-Jürgen Krause zeigen in ihren Beiträgen, dass baurechtliche Gestaltvorgaben seit der Antike und wie bei den mittelalterlichen Städten der Toskana auch in demokratischen Strukturen ein weit verbreitetes

und erfolgreiches Mittel der Stadtgestaltung waren. Am Beispiel der Stadt Paris vertieft Hans Jörg Duvigneau diese historische Perspektive.

Im dritten Teil werden schließlich einzelne konkrete Satzungen und ihre Umsetzung unter anderem von Bausenatoren, Stadtbaumeistern, Stadtdirektoren, Stadtbildpflegern und Architekten vorgestellt. Auch in diesen Ausführungen wird ausführlich auf andere Instrumente wie Gestaltungsbeiräte und Wettbewerbe eingegangen.

Im letzten Teil von Band I findet sich eine vergleichende Analyse der exemplarischen Auswahl der 26 Satzungen, abschließend eine Analyse der Gestaltungsvorschriften der Stadt Bern. Band I wird abgeschlossen von „Thesen zu Gestaltungssatzungen“, welche die Ergebnisse der Studie zusammenfassen.

Band III beinhaltet wie oben beschrieben eine tabellarische Einzelanalyse der 26 ausgewählten Satzungen, deren Wortlaut sich im Anhang des Bandes findet. Außerdem wurden hier noch einige weitere Dokumente abgedruckt, darunter Mustersatzungen aus Brandenburg und NRW, die jedoch wie in den Thesen angesprochen, nicht als Vorlage empfohlen werden.

Insgesamt wurden im Rahmen des Forschungsprojektes über 250 Gestaltungssatzungen und Bebauungspläne untersucht, die alle auf einer CD-ROM beigelegt sind.

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

Eine der zentralen Erkenntnisse der Arbeit ist, dass die Grundlagen und wissenschaftlichen Untersuchungen für Gestaltungssatzungen und Gestaltvorgaben in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht ausreichend sind. Vorbildhaft ist hier die Gestaltungssatzung für die Lübecker Altstadt mit ihren publizierten Voruntersuchungen, die in dieser Arbeit vom Lübecker Stadtbildpfleger Hans-Achim Körber dargestellt wird. Nur mit einer fundierten wissenschaftlichen Stadtbildanalyse macht das Instrument der Gestaltungssatzungen in vorhandenen Innenstädten Sinn.

Letztendlich handelt es sich bei der Frage nach Gestaltungssatzungen jedoch um eine Frage nach unserer Gesellschaft und ihrer Auffassung von Stadt und Schönheit, die hier nicht abschließend zu bewerten ist und immer wieder neu verhandelt werden muss. In der vorliegenden Arbeit finden sich hierzu zahlreiche Positionen.

Thesen zu Gestaltungssatzungen

Die folgenden Thesen wurden in der Arbeitsgruppe des Forschungsprojektes erarbeitet. Im Folgenden sind mit „Gestaltungssatzungen“ immer auch Bebauungspläne mit detaillierten gestalterischen Vorgaben gemeint.

1. Die geschichtliche und formale Identität eines Platzes, einer Straße, eines Quartiers bis hin zu einer ganzen Stadt stellt in jedem Einzelfall ein großes Kulturgut dar, was zur Unterscheidbarkeit der Orte, zur Verortung der Menschen und zu ihrem Heimatgefühl ganz wesentlich beiträgt. Letztendlich stellen diese kulturellen Werte zugleich auch soziale und ökonomische Werte dar. Dabei geht es immer auch um eine Einheit in der Vielheit zwischen den beiden extremen Polen von Monotonie und Beliebigkeit.
2. Eine verbindende Gestalt von Straßen und Häusern entsteht nicht allein aufgrund der klimatischen, materiellen, technischen und ökonomischen Bedingungen des jeweiligen Ortes, sondern auch aufgrund von kulturellen und ästhetischen Zielsetzungen.
3. Seit der Antike sind die meisten städtischen Strukturen in Deutschland entweder durch Konvention oder durch Vorgaben zu Form und Gestalt von Stadt und Architektur entstanden. Ohne gestalterische Vorgaben oder Konventionen entstehen keine Stadt und kein urbanes Quartier mit einer eigenen Identität in der Tradition europäischer Stadtbaukultur, wobei man heute davon ausgehen muss, dass Konventionen kaum vorhanden oder kulturell wirksam sind.
4. Die Vorgaben können
 - die Form von ungeschriebenen Konventionen, informellen Vereinbarungen, Kommissionsvorgaben bis hin zu Satzungen und Gesetzen annehmen;
 - sich auf städtebauliche Ensembles, auf Straßen, Plätze, Baublöcke, Parzellen bis hin zu einzelnen Gebäuden und Bauelementen beziehen;
 - von ganz allgemeinen Bestimmungen zu Baulinien, Baugrenzen, Blockgrößen, Parzellengrößen und Gebäudehöhen über spezifischere Vorgaben zu Gliederungen, Dach- und Fensterformen bis hin zu Farben, Materialien und Schmuckformen reichen.
5. All diese Vorgaben – von der Baulinie bis hin zur Materialvorgabe – stellen sowohl einen Eingriff in das Eigentumsrecht des Grundstücksbesitzers als auch eine Einschränkung der künstlerischen Freiheit des Architekten dar. Zwischen einem Fluchtlinienplan, einer Höhenbeschränkung und einer Gestaltungssatzung besteht in dieser Hinsicht, also im Hinblick auf Eigentum und Kunstfreiheit, kein prinzipieller Unterschied.

6. Eine auf demokratischem Wege zustanden gekommene Gestaltungssatzung ist ein legitimes und perspektivgebendes Instrument zur Gestaltung der Stadt sowohl in bebauten wie auch in unbebauten Gebieten.
7. Eine Gestaltungssatzung ist keine Garantie für gute Architektur.
8. Eine Gestaltungssatzung soll grobe „Verunstaltungen“ verhindern wie auch eine identitätsstiftende, ortsgebundene und zeitgemäße Architektur befördern.
9. Eine Gestaltungssatzung muss vor der Verabschiedung öffentlich diskutiert werden. Die Debatte darüber ist ein wichtiger Schritt bei der Suche nach einer lokalen Identität.
10. Eine Gestaltungssatzung muss eine Begründung enthalten, die als Präambel entweder Teil der Satzung ist oder wie die Satzung selbst publiziert und leicht zugänglich gemacht wird.
11. Bei Gestaltungssatzungen in bebauten Gebieten ist eine wissenschaftliche Stadtbildanalyse zu allen in der Satzung angeführten Vorgaben notwendig, die ebenfalls publiziert und leicht zugänglich sein muss.
12. Bei Gestaltungssatzungen in Neubaugebieten sollte auf für die Region untypische Elemente eher verzichtet werden.
13. Bauübeln mit Positiv- und Negativbeispielen können die Satzungen ergänzen.
14. Mustersatzungen verleiten zu kritikloser (und rechtswidriger) Übernahme und sollten nicht verwendet werden.
15. Gestaltungssatzungen sollten von einer Gestaltungskommission begleitet werden, der sämtliche Projekte vorzulegen sind. Die Kommission sollte die Einhaltung der Satzung prüfen und Empfehlungen aussprechen.