


 Kanton Bern
Canton de Berne


Berner Heimatschutz
Tagung der Bauberatenden, Mittwoch 26. Oktober 2022

**«Verhältnismässigkeitsprüfung» e-Objekte im Kontext
der Siedlungsentwicklung nach innen und der Baukultur**

Daniel Gäumann, Abteilung Orts- und Regionalplanung AGR

DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022





Kanton Bern
Canton de Berne

«Verhältnismässigkeitsprüfung» *e-Objekte im Kontext der Siedlungsentwicklung nach innen und der Baukultur*

Inhalt:

1. Rückblick: Revision RPG 1, Paradigmenwechsel, Auftrag SEin
2. Grundlagen ISOS und BI
3. Ortsbild, Vorzüge SEin
4. Exkurs: Teiländerung BauV, qualitätssichernde Verfahren
5. Umgang und Begleitung von erhaltenswerten Baudenkmäler
6. Verhältnismässigkeitsprüfung von e ohne K
7. Planungsrechtliche Verankerung von Ersatzbauten
8. Ausblick – Lichtblick?

DIJ | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

2

Als Vertreter der Orts- und Regionalplanung des AGR wie auch persönlich nehme zum definierten Thema Verhältnismässigkeit wie folgt Stellung.
Hierzu erlaube ich mir, die Verhältnismässigkeitsprüfung von erhaltenswerten Bauobjekte in grösseren Kontext der SEin und der Baukultur zu stellen.
Die Grundlagen des Inhalts basieren/gründen auf den Erfahrungen als Plangenehmigungsbehörde und auf den Merkblättern und Stellungnahmen der KDP.

Anbei der Inhalt meiner Präsentation.

- Rückblick: Revision RPG 1, Paradigmenwechsel, Auftrag SEin
- Grundlagen ISOS und BI
- Ortsbild, Vorzüge SEin
- Exkurs: Teiländerung BauV, qualitätssichernde Verfahren
- Umgang und Begleitung von erhaltenswerten Baudenkmäler
- Verhältnismässigkeitsprüfung von e ohne K
- Planungsrechtliche Verankerung von Ersatzbauten
- Ausblick – Lichtblick?

 Kanton Bern
Canton de Berne

Rückblick

Verschärfung des Raumplanungsrechts



DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

3

Rückblick zum Werdegang der aktuellen raumplanerischen Anforderungen.

Der wirtschaftliche Aufschwung und das zunehmende Bevölkerungswachstum der Nachkriegszeit generierten einen enormen Bauboom mit vielerorts ungebremster Zersiedelung unserer Ortschaften in den Landschaftsraum hinaus.

Die Reaktion und gesellschaftliche Kritik sowie Unzufriedenheit über die Raumplanung seitens der Bevölkerung blieb nicht aus und führte 2007/08 zur Landschaftsinitiative und zum indirekten Gegenvorschlag mit Teilrevision des Raumplanungsgesetzes.

Mit der Annahme 2013, respektive der Inkraftsetzung 2014 der Teilrevision des RPG 1, der nachfolgenden Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans 2016 sowie der revidierten bernischen Baugesetzgebung 2017 wurde die Siedlungsentwicklung gemäss klarem Volksauftrag nun deutlich nach innen gelenkt und rechtlich verankert.

Bilder: unten Raum Laupen, oben Bolligen / Ittigen

 Kanton Bern
Canton de Berne

Paradigmenwechsel zur Siedlungsentwicklung nach innen (SEin)



Im Klartext: zusammenrücken



DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

4

Aus dem klaren Volksauftrag resultiert ein Paradigmenwechsel zur SEin und bedeutet im Klartext in erster Linie ein Zusammenrücken innerhalb des bestehenden Siedlungskörper und die Schonung des Landschaftsraumes.

Dabei gilt es unmissverständlich alle gesellschaftlichen und raumplanerischen Aspekte im Auge zu behalten und gebührend zu berücksichtigen.

Bilder: Köniz, Langnau

 Kanton Bern
Canton de Berne

Konkret: Um was geht's?


Schliessen von Baulücken


Qualitätsvolle Aufwertung öffentlicher Räume


Umnutzung leerstehender Areale/Gebäude


Qualitätsvolle Neu- und Ersatzbauten mit erheblicher Nutzungsdichte

DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

5

Konkret bedeutet die Siedlungsentwicklung nach innen:

- Schliessen von Baulücken
- Qualitätsvolle Aufwertung der öffentlichen Räume
- Umnutzung von leerstehenden Areale und Gebäude
- Qualitätsvolle Neu- und Ersatzbauten mit erheblicher Nutzungsdichte

 Kanton Bern
Canton de Berne

Auftrag RPG 1: Qualitätsvolle Siedlungsentwicklung



DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

6

Aus dem Auftrag gemäss RGG 1 resultiert:

Die bauliche Weiterentwicklung im bestehenden Siedlungskörper hat unter Berücksichtigung aller aktuellen Rechtsgrundlagen und raumplanerischen Kriterien wie Baukultur, Ortsbild, Verkehr, Biodiversität, Klimawandel, Energiekrise etc. zu erfolgen.

Die SEin bedeutet somit nicht nur Verdichtung unserer Ortschaften, sondern verlangt insbesondere eine qualitätsvolle **Vervollständigung, Reparatur, Erneuerung und bestmögliche Integration von Neuem und Zusätzlichem.**

Dabei darf der Auftrag zur Konzentration/Zusammenrücken der baulichen Weiterentwicklung im Bestand keinesfalls einseitig und zu Gunsten von Partikularinteressen verstanden werden.

Bilder: Herbligen, Burgdorf

 Kanton Bern
Canton de Berne

Wahrung der Baukultur




DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022 7

Im Kontext der qualitativ vollen Siedlungsentwicklung gilt es insbesondere die Baukultur in hohem Masse zu berücksichtigen und zu wahren.

Keinesfalls dürfen sich die Fehler der vergangenen Jahrzehnte in unseren Ortsbildern wiederholen.

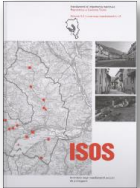
Dies gilt gleichermassen für grosse Ortschaften von nationaler Bedeutung wie auch für Agglomerationsgemeinden oder Kleinstgemeinden mit weniger wertvollen Ortsbildern.

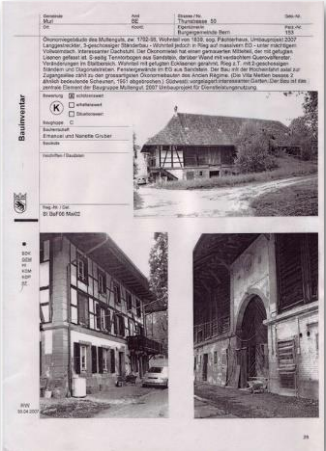
Bilder: oben Langenthal, Nidau, unten Wynigen, Sisselen




**Kanton Bern
Canton de Berne**

Grundlage SEin: ISOS national regional/lokal Bauinventar







DIJ | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberaterenden 26.10.2022 8

Als wesentliche Grundlage für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung gelten planungsrechtlich die Inventare ISOS und BI.

Diese Bestandesaufnahmen sind unverzichtbare Beurteilungsgrundlagen für die Planungsbehörden und baukulturelle Planungsgrundlagen für die Projektentwickler.

Gemäss rechtlichen Grundlagen erfolgt dabei keine Unterscheidung der Ortsbilder nach Bedeutungsebene. Demnach gelten auch ISOS regional und lokal gestützt auf Art. 78 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 3 NHG als zu berücksichtigende Grundlagen für die Weiterentwicklung der Gemeinden.

Die Berücksichtigung des Bauinventars mit Baugruppen, Strukturgruppen und Einzelobjekte ist klar im bernischen Bau- und Planungsrecht verankert.

Rechtliche Abstützung: Auslegeordnung/Mail 21.03.2021 KDP Jürg Hünerwadel

- *Verbindlichkeit rechtlich abgestützt auf Art. 78 Abs. 2 BV und dessen Konkretisierung in Art. 3 und 4 NHG, die BV macht keine Unterscheidung der Ortsbilder nach Bedeutungsebenen, weshalb die Pflicht zur Interessensabwägung für alle Kategorien gilt.*
- *Gemäss Art. 3 Abs. 3 NHG gilt die Pflicht zur Schonung/Erhaltung unabhängig von der Bedeutung des Objektes im Sinne von Art. 4 NHG*
- *Die Pflicht ist in Lehre und Rechtsprechung unbestritten*
- *Erwähnung in Zielsetzung im Richtplan Kapitel D3 Kulturdenkmäler und öffentlicher Raum, weiter Würdigung in AHOP Ortsbild, wo regionale und lokale Ortsbilder zu berücksichtigen sind*

Bilder: Auszug Objekteblätter

 Kanton Bern
Canton de Berne

Bedürfnisse



Geschütztes Bauernhaus wurde abgerissen
In Konolfingen ist ein geschütztes Bauernhaus nicht mehr. Das Haus, marod und verunstaltet, macht Platz für Neues. BZ, 13.07.2017



Anita und Bernhard Mühlethaler möchten in ihrem Bauernhof den Wohntrakt abbrechen und zeitgemäss sanieren. Weil das Gebäude aus dem Jahre 1806 als erhaltenswert gilt, ist dies nicht so einfach. S. Krähenbühl, 15.09.2019

Wie viel Heimatschutz braucht Bern?
Seit dem Streit um die Anzeigetafeln in Berns Altstadt ist für viele klar: Die Heimatschützer sind kleinliche Verhinderer. Doch so einfach ist es nicht. Bund, 23.05.2022

DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

9

Die klar formulierten Anforderungen aus den nationalen und kantonalen Planungsgrundlagen sowie die restriktiven Einforderungen seitens der Behörden führen in gewissem Mass zu Nutzungseinschränkungen für Inventarobjekte.

Der Umgang mit diesen Baukulturobjekten und Baudenkmäler wird entsprechend bei den Grundeigentümern sowie in der Politik differenziert bewertet und diskutiert.

Öfters sind in diesem Kontext Stimmen pro und kontra bezüglich Denkmalschutz vernehmbar und die Planungsgrundlagen und Inventare geraten unter Druck.

Medienspiegel

 Kanton Bern
Canton de Berne

Überarbeitung Bauinventar



«Erhaltenswert» – nicht mehr lange



11'000 Bauten im Kanton Bern nicht mehr erhaltenswert
Der Kanton Bern muss sein Bauinventar verkleinern.
Jetzt hat er eine Zwischenetappe abgeschlossen.
Bund, 23.02.2021

DIJ | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

10

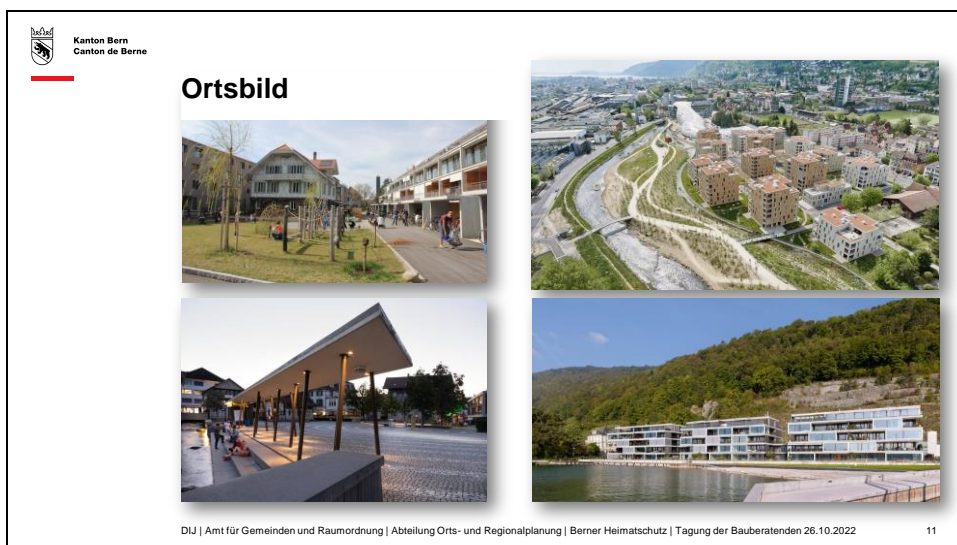
In diesem Spannungsfeld wird auch das Bauinventar des Kantons Bern diskutiert.

Die Reflektion der Baudenkmäler und wesentliche Reduktion der erhaltenswerten Bauten auf einen konsolidierten Kernbestand bedeutet nun eine grösstmögliche Bewahrung dieser Baudenkmäler.

Diese Baukulturobjekte sind somit mit grösster Sorgfalt zu behandeln und in der Weiterentwicklung der Ortschaften gebührend zu berücksichtigen.

Keinesfalls darf das **e** vorneweg als zulässiger **E**rsatzbau verstanden und gewertet werden. Nur bei ausgewiesener und vollumfänglicher Interessensabwägung soll ein Abbruch und Neubau erfolgen.

Oberburg, Stöckli Wochenzeitung 2020, Bund 23.02.2021 Wohnhaus in St-Imier

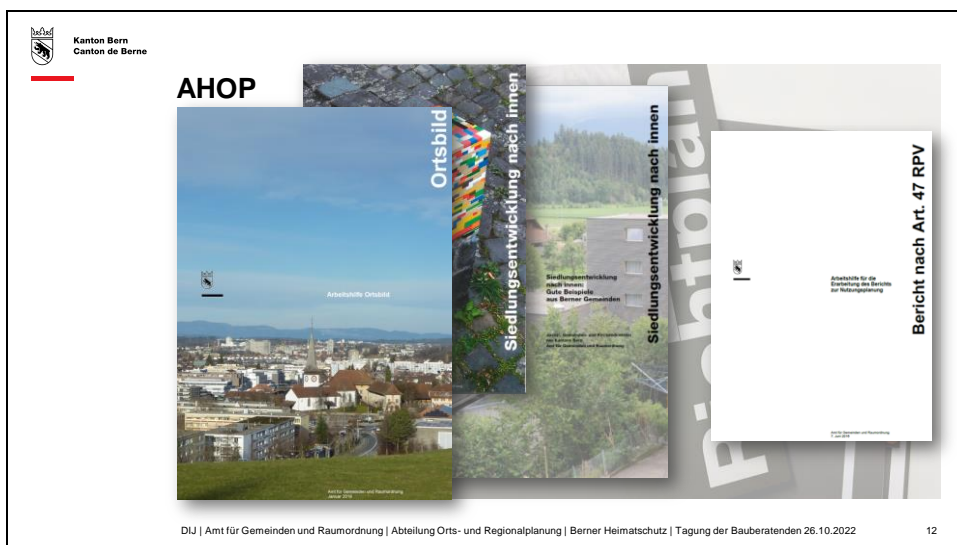


Das Weiterbauen im Bestand und die Berücksichtigung der Baukultur gelten für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung gleichermassen als relevante Planungsanforderungen wie die Frei- und Grünraumplanung, die Biodiversität, die Mobilität, die Wirtschaftlichkeit, der Klimawandel, die Energiewende und aktuell die Energiekrise.

Hierfür bilden die Inventare ISOS und BI unverändert und zukünftig eine wesentliche Planungsgrundlage für die qualitätsvolle Weiterentwicklung des Ortsbildes.

Im Planerlassverfahren der Nutzungsplanungen wie ZPP/UeO prüfen wir im AGR diese Berücksichtigung der Inventare.

Bilder: oben Burgunder Bümpliz, Schüssinsel Biel, unten Zentrum Langenthal, Beurivage Biel




Zur Verdeutlichung der Definition eines wertvollen Ortsbildes und zur planungstechnischen Umsetzung der anspruchsvollen Planungsaufgabe stehen den Gemeinden und Planungsbüros entsprechende Planungshilfen des AGR zur Verfügung.

Unsere Erfahrung zeigt jedoch, dass die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung teils noch zu wenig verstanden wird. Das notwendige raumplanerische Fachwissen muss seitens der Gemeinden und Grundeigentümer unbedingt geschärft und erweitert werden.

Diesbezüglich sind wir alle als Fachpersonen aufgefordert uns für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung mit umfassender Berücksichtigung der Ortsbilder einzusetzen.

Bilder: Arbeitshilfen im Kontext SEin



Kanton Bern
Canton de Berne

Vorzüge der Siedlungsentwicklung nach innen

- **Sinnvolles Vervollständigen der Ortskerne**, Umnutzung Gewerbeflächen, Mobilisierung des Baulandes, Erhöhung der Dichte
- Sorgfalt mit Kulturland sichert Ernährungssicherheit, Zurückhaltung mit Bauen ausserhalb BZ steigert Landschafts- und Erholungswert
- **Sorgfältiger Umgang mit Ortsbilder und Bauzeugen dokumentiert nachhaltig die Baukultur und fördert die Identifikation mit dem Ort.**
- Konzentration entlang der Entwicklungsachsen und im Siedlungskern nutzt wirtschaftlich die Infrastruktur, bedeutet kürzere Wege, begünstigt ÖV, reduziert Energieverbrauch und schont die Umwelt
- Höhere Nutzungsdichte im Siedlungsgebiet steigert den Landwert, die Mehrwertabschöpfung unterstützt die Gemeinden, dient der Allgemeinheit.
- Erhöhung der Nutzflächen generieren höhere Renditen und beleben mit zusätzlichen Wohneinheiten monotone Altbaustrukturen.
- **Ergänzungsbauten im Bestand** generieren zusätzliche Wohneinheiten, beleben übergrosse EFH Quartiere, fördern soziale Durchmischung.

DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

13

Unermüdlich müssen wir der Gesellschaft, aber auch uns selbst, die Vorzüge der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung kontinuierlich in Erinnerung zu rufen.

Insbesondere das

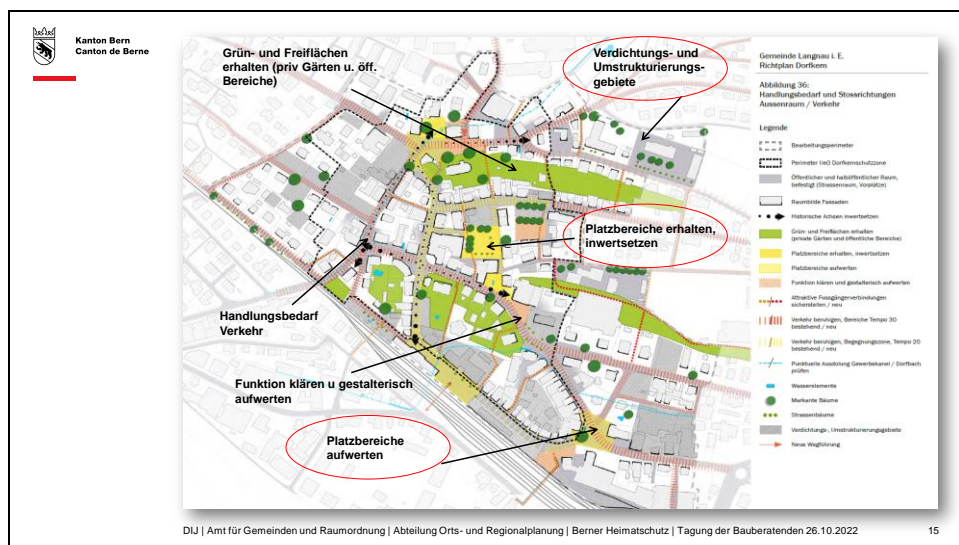
- Sinnvolle Vervollständigen der Ortskerne
- Der sorgfältige Umgang mit Ortsbilder und Bauzeugen
- Das qualitätsvolle Ergänzen im Bestand



Hierfür müssen die Grundeigentümer und Investoren bezüglich notwendiger Ortsbildqualität und ortsbildverträglicher Interventionen stetig sensibilisiert werden.

Die letzten Jahre zeigen klar auf: Nur mit qualitätsvollen Projekten, in der Regel nach qualitätssichernden Verfahren, haben grosse Bauprojekte im Ortsbestand eine Chance zur Realisierung.

Visualisierungen: oben Rappentöri Köniz, Ganglof Areal Bern, unten Siedlung Uferweg Burgdorf, Meinenareal Bern



Für eine qualitätsvolle Weiterentwicklung der Ortschaften braucht es in erster Linie unbedingt das notwendige Bekenntnis zum wertvollen Bestand.

Dafür bedarf es einer fundierten Analyse des Ortes und die Formulierung von Schutzziele für die schützenswerten und erhaltenswerten Bauzeugen.

Die Planungsbehörden, also die Gemeinden sind aufgefordert, die räumliche Entwicklung im Sinne und Volksauftrag der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung integral weiter zu entwickeln, insbesondere auch im Kontext Ortsbild und Baukultur.

Für diese Planungsaufgabe benötigen sie unbedingt Fachunterstützung!
Die ausgewiesenen Fachleute wie Raumplaner, Architekten, Denkmalpfleger und Bauberater sind aufgefordert, am selben Strick zu ziehen und sich für die gebührende Berücksichtigung des qualitätsvollen Baubestandes einzusetzen.

Bild: Richtplan Dorfkern Langnau

 Kanton Bern
Canton de Berne

Kritik zur Umsetzung



«Kanton kürzt das Hochhaus»
Bieler Tagblatt 9.07. 2019



Neubauprojekt in Thun abgewendet
Ein viergeschossiger Flachdach-Neubau mitten in einem Schutzgebiet des ISOS aus zweigeschossigen, schönen Häusern mit prägenden Giebeldächern? Der Berner Heimatschutz hat sich erfolgreich gewehrt. 01.07.2022

DIJ | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022 16

Denn, die Siedlungsentwicklung nach innen und deren Umsetzung, namentlich im Kontext Qualität und Baukultur stehen aktuell stark im politischen Fokus, werden kritisiert und die Baudenkmäler, insbesondere die ohne K geraten unter Druck.

Leider werden die aktuellen planungsrechtlichen Anforderungen wie ISOS, Schutzgebiete mit Baugruppen oder einzelne Schutzobjekte in der Erarbeitung der Arealentwicklungen oft zu wenig berücksichtigt und führen im Plangenehmigungs- oder Baubewilligungsprozess zu negativen Entscheidungen.

Zu oft stehen die wirtschaftlichen Aspekte der Grundeigentümer und Investoren im Vordergrund und führen zu überdimensionierten und wenig verträglichen Interventionen im Ortsbild.

Die Diskussion über die komplexen raumplanerischen Anforderungen, insbesondere im Kontext der Siedlungsentwicklung und Qualität sowie über die entsprechenden Planungsverfahren wurden seitens Politik aufgenommen und führten bekanntlich in der Herbstsession 2022 zur Teilrevision des BauG im Kontext Beschleunigung der Planungsverfahren und Klärung des Einbezugs OLK.

Diese Änderung basiert auf den kommunizierten Massnahmen aus dem Kontaktgremium DIJ-VBG vom 13.11.2020.

Im Wesentlichen standen das Startgespräch für Nutzungsplanungen, die teildelegierte Vorprüfung, und kein Einbezug der OLK bei qualitätssichernden Verfahren im Vordergrund.

Bilder: AggloLac Biel-Nidau, Neubauprojekt Thun



Kanton Bern
Canton de Berne

Exkurs: Massnahmen Kontaktgremium Planung DIJ-VBG

Massnahmen zur Beschleunigung des Raumplanungsverfahrens

1. Künftig soll am Anfang jeder Planung obligatorisch ein **Startgespräch** erfolgen.*
2. Den Gemeinden wird das bereits bestehende Instrument der *Voranfrage* vermehrt empfohlen.
3. Das AGR wird künftig den Gemeinden auf Wunsch eine *Themenliste* zustellen
4. Das AGR wird *Amts- und Fachberichte* künftig vermehrt frühzeitig den Gemeinden zustellen.
5. Gemeinden sollen künftig wählen können, ob sie einen ersten Teil des *Vorprüfungsverfahrens* (Einholen von Amts- und Fachberichten, Diskussion mit Amts- und Fachstellen, Bereinigung) eigenständig anstelle des AGR vornehmen möchten.*
6. Die Gemeinden können den *Zeitpunkt der Mitwirkung* künftig flexibler handhaben.

Gemeinsames Verständnis der Rollen von Gemeinden und AGR

7. Die Interessenabwägung obliegt im Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren der Gemeinde und nicht dem AGR. Das AGR überprüft die Interessenabwägung einzig auf ihre Rechtmässigkeit.
8. Das AGR beschränkt seine Prüfung von kommunalen Planungen künftig grundsätzlich auf die Rechtmässigkeit und die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungsvorgaben. Die Prüfung der Zweckmässigkeit bleibt Aufgabe der Gemeinden.*

DIJ | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022 17

Exkurs:


Massnahmen zur Beschleunigung des Raumplanungsverfahrens DIJ - VBG

1. Künftig soll am Anfang jeder Planung obligatorisch ein *Startgespräch zwischen Gemeinde und AGR* stattfinden. Damit können wichtige Stolpersteine frühzeitig beseitigt und die Planung von Beginn weg gut aufgegleist werden.*
2. Den Gemeinden wird das bereits bestehende Instrument der *Voranfrage* beim AGR zur intensiveren Nutzung empfohlen, um rechtliche oder planerische Fragen möglichst frühzeitig zu klären.
3. Das AGR wird künftig den Gemeinden auf Wunsch eine *Themenliste* mit zu klärenden Fragen kommunizieren und ihnen damit Gelegenheit geben, ihre Planung noch vor Abschluss der Vorprüfung anzupassen.
4. Das AGR wird *Amts- und Fachberichte* künftig vermehrt frühzeitig den Gemeinden weiterleiten. Dadurch wird das Verfahren gestrafft und die Gemeinden werden in ihrer Rolle als Planungsbehörde gestärkt.
5. Gemeinden sollen künftig wählen können, ob sie einen ersten Teil des *Vorprüfungsverfahrens* (Einholen von Amts- und Fachberichten, Diskussion mit Amts- und Fachstellen, Bereinigung) eigenständig anstelle des AGR vornehmen möchten. Vorausgesetzt wird, dass die Gemeinden über die dafür nötigen Ressourcen verfügen.*
6. Die Gemeinden können den *Zeitpunkt der Mitwirkung* künftig flexibler handhaben.

Gemeinsames Verständnis der Rollen von Gemeinden und AGR

7. Die Interessenabwägung obliegt im Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren der Gemeinde und nicht dem AGR. Das AGR überprüft die Interessenabwägung der Gemeinden einzig auf ihre Rechtmässigkeit.
8. Das AGR soll seine Prüfung von kommunalen Planungen künftig grundsätzlich auf die Rechtmässigkeit und die Übereinstimmung mit übergeordneten Planungsvorgaben beschränken. Die Prüfung der Zweckmässigkeit bleibt Aufgabe der Gemeinden.*

*Für die markierten Änderungen sind Anpassungen der rechtlichen Grundlagen notwendig. Die übrigen Massnahmen können als Praxisänderung ab sofort umgesetzt werden.

 Kanton Bern
Canton de Berne

Exkurs: Teilrevision BauV: Qualitätssichernde Verfahren

Art. 99a
Anerkannte qualitätssichernde Verfahren

¹ Als anerkannte qualitätssichernde Verfahren im Sinn von Artikel 10 Absatz 5 und Artikel 92 Absatz 2 des Baugesetzes gelten:

- a Verfahren nach der Ordnung SIA 142/2009 für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe, ausgenommen sind:
- b Verfahren nach der Ordnung SIA 143/2009 für Architektur- und Ingenieurstudienaufträge, ausgenommen sind:
- c Workshop- und Gutachterverfahren in Anlehnung an die Ordnung SIA 143/2009 und die Wegleitung SIA 143 "Testplanungen" (2018), welche die folgende Voraussetzungen erfüllen:

DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberaterenden 26.10.2022 18

Nach unbestrittener Annahme der Teilrevision BauG läuft aktuell die Konsultation zur Änderung der BauV.


Wesentliche Änderung ist der neue Art. 99a, Definition der anerkannten qualitätssichernde Verfahren nach SIA 142-/143 sowie Workshopverfahren. Ausgenommen werden die Kriterien der Honorierung.

Mit dieser Rechtsgrundlage erfolgt ein klares Bekenntnis für eine qualitätsvolle Planungskultur mit klarer Planungssicherheit.

Der Kanton Bern übernimmt in diesem Bereich im nationalen Vergleich klar eine Vorreiterrolle. Das Revisionspaket soll voraussichtlich im Frühjahr 2023 in Kraft treten.

Definition Workshopverfahren:

1. Ordnungsgemässe Durchführung des Vergabeverfahrens und der Auftragserteilung nach vorgängiger Festlegung der erforderlichen Qualifikation;
2. Zusammensetzung des Beurteilungsgremiums aus einer angemessenen Vertretung der auftraggebenden Stelle und aus einer Mehrheit von ausgewiesenen und mehrheitlich unabhängigen Fachleuten aus den für die Aufgabenstellung massgeblichen Fachgebieten;
3. Vorliegen des für Aufgabenstellung erforderlichen Raum-, Aufgaben- und Verfahrensprogramms;
4. Nachweis der für die Aufgabenstellung erforderlichen Fachkenntnisse der Planungsteilnehmenden;
5. Nachweis des Variantenstudiums (Auswahl von mindestens drei Planungsteilnehmenden oder Erarbeitung von mindestens drei Lösungsvorschlägen);
6. Erstellen einer nachvollziehbaren und vollständigen Dokumentation des Verfahrensablaufs und der erzielten Ergebnisse;
7. Schriftlich formulierter Auftrag zum weiteren Vorgehen



Kanton Bern
Canton de Berne

Umgang mit erhaltenswerten Baudenkmäler

Auftrag/Äusserung zur Bewahrung gemäss Art. 10b Abs. 3 BauG:
«Erhaltenswerte Baudenkmäler sind in ihrem äusseren Bestand und mit ihren Raumstrukturen zu bewahren. Ein Abbruch ist zulässig, wenn die Erhaltung unverhältnismässig ist; im Falle einer Neubaute ist das Baudenkmal durch ein gestalterisch ebenbürtiges Objekt zu ersetzen.»

Abbruch nur, wenn der Eigentümerschaft eine Erhaltung der Baute nicht zuzumuten ist.

Verfahren mit Abbruchbewilligung aufgrund Abwägung, welche für und gegen den Erhalt der Baute sprechen.

DIJ | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022 19

Nun konkreter zum Umgang mit der Baukultur, namentlich der Bewahrung der erhaltenswerten Baudenkmäler.

Das bernische Baugesetz (BauG)¹ äussert sich in Art. 10b Abs. 3 zur Bewahrung von erhaltenswerten Baudenkmälern wie folgt:

Erhaltenswerte Baudenkmäler sind in ihrem äusseren Bestand und mit ihren Raumstrukturen zu bewahren. Ein Abbruch ist zulässig, wenn die Erhaltung unverhältnismässig ist; im Falle einer Neubaute ist das Baudenkmal durch ein gestalterisch ebenbürtiges Objekt zu ersetzen.


Die Definition eines ebenbürtigen Objektes entspricht in der Regel dem Ergebnis eines qualitätssichernden Verfahrens gemäss Teilrevision BauV Frühjahr 2023

Neben den schützenswerten Baudenkmälern sind demnach wie bereits der Begriff «erhaltenswert» ausdrückt auch die erhaltenswerten Baudenkmäler grundsätzlich zu bewahren.

Ein Abbruch soll nur in jenen Fällen erfolgen (können), in denen der Eigentümerschaft eine Erhaltung der Baute nicht zuzumuten ist.

Der Gesetzgeber verlangt somit im Verfahren, in welchem um eine Abbruchbewilligung für ein als erhaltenswert eingestuftes Baudenkmal ersucht wird, eine Abwägung der Elemente, welche für den Erhalt der Baute (in ihrem äusseren Bestand und mit ihren Raumstrukturen) sprechen, und denjenigen, die dagegensprechen. Nur wenn letztere überwiegen, ist dem Abbruchgesuch stattzugeben.

Grundlage: Auszug Merkblatt KDP 3. Mai 2012



Kanton Bern
Canton de Berne

Begleitung von erhaltenswerten Bauobjekten ohne K

Fachspezifische Betreuung für erhaltenswerte Objekt ohne K-Status obliegt der Gemeinde. Gemäss Art. 22 Abs. 2 BWD kann eine leistungsfähige örtliche Fachstelle konsultiert werden.

Kommunale Fachstelle erfüllt hohe Anforderungen (VGE 22961U 2007) Qualitätssicherung und Akzeptanz der Fachstelle/Kommissionen setzen kommunales/regionales Reglement/Verordnung voraus.
Inhalt/Kriterien: Qualifikation der Mitglieder/Mehrheit, interdisziplinäre Zusammensetzung, örtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit

Bauberatung Heimatschutz gilt als Alternative für komm. Fachstelle (Art. 2 DPV). Kriterien gelten und Fachbericht der Gruppe ist erforderlich

DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022 20

Die Zuständigkeit im Umgang mit erhaltenswerten Bauobjekte ohne K-Status obliegt der Gemeinde. Sie hat den Auftrag gemäss BauG zu befolgen.

Hierfür stehen ihr kommunale leistungsfähige Fachstellen zur Verfügung. An diese sind jedoch bezüglich Qualitätssicherung und Akzeptanz hohe Anforderungen gestellt und sind in einem Reglement oder Verordnung zu verankern.

Wichtige Kriterien sind die Qualifikationen der Mitglieder, die Interdisziplinäre Zusammensetzung sowie die örtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit.

Die Kriterien orientieren sich an der SIA 143


Alternativ zur kommunalen Fachstelle kann die Gemeinde die Bauberatung des Heimatschutzes konsultieren. Hierbei gelten dieselben Kriterien wie für die kommunale Fachstelle und als Stellungnahme ist ein konsolidierter Fachbericht der Regionalgruppe erforderlich. Damit wird einer allfälligen Kritik bezüglich zu enger Begleitung/Betroffenheit eines einzelnen Bauberaters entgegengewirkt.

Stellungnahme KDP:

Bei erhaltenswerten Baudenkmälern ohne K-Status kann gemäss Artikel 22 Absatz 2 BewD eine "leistungsfähige örtliche Fachstelle" (z.B. eine Ästhetikkommission oder eine kommunale Denkmalpflege-stelle) konsultiert werden.

Die Anforderungen an eine solche kommunale Fachstelle sind allerdings hoch (vgl. dazu etwa VGE 22961U vom 26.11.2007E. 5.1).

Fehlt eine solche Fachstelle, kann der Bernische Heimatschutz beigezogen werden (vgl. Art. 2 DPV).



Kanton Bern
Canton de Berne

Verhältnismässigkeitsprüfung von e-Objekten ohne K

Anwendung bei Gesuchen um Bewilligung des Abbruchs von erhaltenswerten Baudenkmälern

Pflicht zur Verhältnismässigkeitsprüfung gemäss Art. 10b Abs. 3 BauG

Zuständigkeit für die Vornahme der Verhältnismässigkeitsprüfung ist die jeweilige Baubewilligungsbehörde.
Bei K-Objekten ist der Beizug der KDP zwingend!
Bei e-Objekten ohne K-Status obliegt die Abwägung der Gemeinde, die Abklärung muss von Amtes wegen richtig und vollständig erfolgen.
Eine Missachtung des Untersuchungsgrundsatzes ist rechtswidrig.

DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

21

Nun zur eigentlichen Verhältnismässigkeit.

Die Anwendung kommt bei Abbruchgesuchen von erhaltenswerten Bauobjekten, also e Objekt ohne K zur Geltung.

Die Pflicht zur Berücksichtigung der Verhältnismässigkeitsprüfung ist in Art. 10b Abs. 3 BauG festgehalten.


Zuständig für die Vornahme der Verhältnismässigkeitsprüfung ist die jeweilige Baubewilligungsbehörde.

Bei «K-Objekten» (also erhaltenswerten Baudenkmälern, die in einer Baugruppe oder einem Ortsbildschutzperimeter liegen) hat die Baubewilligungsbehörde dabei die KDP zwingend beizuziehen,

Bei erhaltenswerten Baudenkmälern, die keine «K-Objekte» sind (also weder in einer Baugruppe noch einem Ortsbildschutzperimeter liegen), hat die Gemeinde, sofern sie selber Bewilligungsbehörde ist, die Argumente für und gegen den Erhalt selber zusammenzutragen und gegeneinander abzuwägen.

Sie hat dabei den Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig abzuklären. Eine Missachtung dieses sogenannten Untersuchungsgrundsatzes stellt eine Rechtsverletzung dar,

Grundlage: Auszug Merkblatt KDP 3. Mai 2012



Kanton Bern
Canton de Berne

Verhältnismässigkeitsprüfung von e-Objekten ohne K

Elemente der Verhältnismässigkeitsprüfung erfolgen im Einzelfall, keine Unterscheidung nach Teil- und Vollabbruch

Gesamtabwägung beinhaltet Gegenüberstellung öffentliches Interesse am Bauerhalt versus privates Abbruchinteresse.
Wesentliche Kriterien: Denkmalfähigkeit (Bauzustand) und Denkmalwert (Teil-/Vollabbruch), aktueller/zukünftiger Nutzungswert, bauliche Eingriffstiefe/Verlust, Sanierungskosten und Wirtschaftlichkeit.

Abbruchverbot gilt als verhältnismässig, wenn es geeignet, erforderlich und in vernünftigem Mass erscheint. Dabei sind alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen.

22

Die Verhältnismässigkeit der Bewahrung eines erhaltenswerten Baudenkmals lässt sich nicht schematisch festlegen und ist im Einzelfall zu beurteilen. Dabei gibt es keine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Teil- und Vollabbruch.

Ein Teilabbruch kann den Wert eines Baudenkmals ebenso stark beeinträchtigen wie ein Vollabbruch.

Die Gesamtabwägung erfolgt somit objektbezogen. Dabei geht es um die Gegenüberstellung des öffentlichen Interessen am Erhalt der Baute versus des privaten Interessen der Eigentümerschaft am Abbruch.

Wesentliche Kriterien sind der Denkmalwert bzw. die Denkmalfähigkeit der abzubrechenden Teile oder des Gesamtobjektes im Kontext Bauzustand, Nutzungswert, Eingriffstiefe, Sanierungskosten und Wirtschaftlichkeit.


Fehlt es dem abzubrechenden Teil am Denkmalwert, so ist ein Abbruch auch bei guter Bausubstanz verhältnismässig.

Ist demgegenüber aufgrund des prekären Bauzustandes die Denkmalfähigkeit des gesamten Objektes nicht (mehr) gegeben, kann selbst bei gegebenem Denkmalwert auch ein Vollabbruch verhältnismässig sein.

Grundsätzlich gilt ein Abbruchverbot als verhältnismässig, d.h. der Eigentümerschaft kann die Bewahrung des Baudenkmals zugemutet werden, wenn es geeignet, erforderlich und in einem vernünftigen Mass erscheint.

Dabei sind alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen.

Grundlage: Auszug Merkblatt KDP 3. Mai 2012

 Kanton Bern
Canton de Berne

Verhältnismässigkeitsprüfung von e-Objekten ohne K

Aspekte von Bedeutung:
Kostenverhältnis der Sanierung und Nutzen der Sanierung
Nutzungsmass zwischen bestehender und zukünftiger Nutzung
Kostenverhältnis zwischen Sanierung und Neubau (sanfte Sanierung)
Sinnhaftigkeit der Nutzung in Bezug Kosten der Sanierung (Beachtung Grad der Schutzwürdigkeit – je wertvoller desto weniger fallen Rentabilitätsüberlegungen in Gewicht)
Ursachen des Sanierungsaufwandes (Vernachlässigung reicht nicht)

Denkmalbewertung und Prüfung des Denkmalerhalts sind vorgängig und unabhängig von Zielvorstellungen der Ersatznutzung zu beurteilen.

Nachweis der Ebenbürtigkeit des Ersatzbaus, gemäss BauV liegt vor ²³

Folgende Aspekte sind in der Verhältnismässigkeitsprüfung von Bedeutung:


- Das Verhältnis zwischen den Kosten einer Sanierung des Baudenkmals und dem Nutzen, welche die Eigentümerschaft aus der sanierten Baute ziehen kann. Im Allgemeinen hat das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines Baudenkmals Vorrang gegenüber den finanziellen Interessen der Eigentümerschaft an einer möglichst weitgehenden Ausnutzung der Liegenschaft.
- Das Nutzungsmass, d.h. das Verhältnis zwischen den bestehenden beziehungsweise künftigen Nutzungsmöglichkeiten bei Erhalt des Baudenkmals und den Nutzungsmöglichkeiten im Falle von Abbruch und Neubau.
- Das Verhältnis zwischen den Kosten der Sanierung des bestehenden Baus und den Kosten eines gut gestalteten Neubaus, wobei stets auch eine einfache (sanfte) Sanierung des Baudenkmals, und nicht nur eine Maximalvariante, in Erwägung zu ziehen ist.
- Die Frage, ob eine Sanierung des erhaltenswerten Gebäudes, die eine sinnvolle Nutzung ermöglicht, der Eigentümerschaft finanziell zumutbar ist. Dabei ist namentlich der Grad der Schutzwürdigkeit des Objektes von Bedeutung, d.h. je erhaltenswerter sich eine Baute erweist, desto weniger fallen Rentabilitätsüberlegungen ins Gewicht.
- Die Ursachen des Sanierungsaufwandes; sofern er auf Vernachlässigung des Unterhalts durch die Eigentümerschaft zurückzuführen ist, kann sie sich nicht auf Unverhältnismässigkeit berufen.

Die objekthafte Denkmalbewertung und die Prüfung des Denkmalerhalts sind grundsätzlich unabhängig einer möglichen oder gewünschten Ersatznutzung (Vorstellungen aus Studien/Wettbewerbe) zu erarbeiten.

Die Erkenntnisse aus der Verhältnismässigkeitsprüfung sind nachvollziehbar darzulegen (in der Regel in einem Gutachten) und dienen als Grundlage für den weiteren Planungsprozess.

Der Nachweis der Ebenbürtigkeit eines Ersatzobjekts ist somit nachgelagert und in hoher Qualität (in der Regel mit einem qualifizierenden Verfahren nach SIA 142/143 oder in Anlehnung) nachzuweisen.

Auszug Antwort Leinenweberei Bern AGR 5.3.2021



Kanton Bern
Canton de Berne

Planungsrechtliche Verankerung von Ersatzbauten

Grundsatz AGR: Klärung der Umsetzung im erst möglichen Verfahren

Grundsätze der Verfahrenskoordination sind sinngemäss im Nutzungsplanverfahren anzuwenden

Koordination der Bauvorhaben: inhaltliche und zeitliche Koordination aller Bauvorhaben, die Zustimmung von mehreren Behörden erfordern

Koordinationsbedarf wo widersprüchliche Entscheide in engem sachlichen Zusammenhang entstehen können (VGE 23406, 2009)

Koordination der Abbruchbewilligung im Planerlassverfahren, wenn Planung Abbruch des Baudenkmals als einzige Alternative vorsieht 24

Seit der Teilrevision der BauG und BauV 2017 wurde seitens Gemeinden vermehrt die Verankerung der e Objekte ohne K in der Nutzungsplanung in Frage gestellt. Seit jüngster Teiländerung der BauG prüft das AGR strikt nach Rechtmässigkeit und fordert entsprechend die Verankerung der Ersatzbauten in der Nutzungsplanung wie ZPP oder Überbauungsordnungen ein.


Somit werden allfällige Konflikte im erst möglichen Verfahren geklärt und die planungsrechtliche Verankerung der Abbruchobjekte erfolgt nach den Grundsätzen der Verfahrenskoordination. Die Leitbehörde für die Koordination im Nutzungsplanverfahren ist das AGR.

Das bedeutet konkret: Sieht eine Planung als einzige Alternative den Abbruch eines Baudenkmals vor, so ist die Abbruchbewilligung mit dem Planerlassverfahren zu koordinieren, d.h. die Genehmigung der Nutzungsplanung ist als Gesamtentscheid auszugestalten, welcher den Abbruch des Baudenkmals miteinschliesst.

Würde das nicht gemacht, besteht die Gefahr von widersprüchlichen Entscheiden. Es bestünde die Gefahr, dass eine nachfolgende Behörde zum Schluss kommt, dass eine Abbruchbewilligung verweigert wird.

In diesem Fall könnte die Planung nicht umgesetzt werden bzw., dass AGR hätte eine Planung bewilligt, welche danach nicht ausgeführt werden kann. Dies wäre jedoch nicht zulässig.

^[1] Aus: Zaugg/Ludwig, Kommentar zum BauG, zu Art. 2a



Kanton Bern
Canton de Berne

Anforderungen / Zusammenfassung / Fazit

Verhältnismässigkeitsprüfung ist vollumfänglich und unabhängig gewünschter Ersatznutzung (Wettbewerb) zu erarbeiten.

Positive/vollständige Stellungnahme einer Denkmalpflegefachstelle oder Bauberatung Heimatschutz gilt als Verhältnismässigkeitsprüfung.

Ebenbürtigkeit des Ersatzobjekts muss qualitativ nachgewiesen sein. Hierfür gelten die Anforderungen gemäss Teilrevision BauG/BauV.

Definitiver Abbruch e ohne K in der Nutzungsplanung erfordert Koordination im Planerlassverfahren mit Abbruchgesuch.

Fazit: erhaltenswerte Bauzeugen verdienen grosse Berücksichtigung.

Zusammenfassung:

Die Verhältnismässigkeitsprüfung (objekthafte Denkmalbewertung und Prüfung des Denkmalerhalts) ist vollumfänglich, vorgängig und unabhängig einer möglichen oder gewünschten Ersatznutzung (Vorstellungen aus Studien/Wettbewerbe) sowohl bei einem Teil- oder Vollabbruch zu erarbeiten.

Sofern eine positive und umfassende Stellungnahme (Fachbericht, Gutachten) einer Denkmalpflegefachstelle oder der Bauberatung des Heimatschutzes zu einem Teil- oder Vollabbruch vorliegt, kann diese als Ersatz für eine Verhältnismässigkeitsprüfung gemäss Art. 10b BauG anerkannt werden.

Die Ebenbürtigkeit des Ersatzobjekts (Teil- oder Vollabbruch) muss in hoher Qualität (i.d.R. qualitätssichernde Verfahren nach SIA 142/143 oder in Anlehnung gemäss aktueller Konsultation der BauV) nachgewiesen werden.

Sofern der Abbruch definitiv in der Nutzungsplanung verankert werden soll, muss vor oder koordiniert zum Planungsverfahren ein generelles Abbruchgesuch für einen Teil- oder Vollabbruch vorliegen.

Fazit: Die erhaltenswerten Bauzeugen, namentlich die e Objekte ohne K-Status geraten oft unter Druck und verdienen eine grosse und vollumfängliche Berücksichtigung aller Anforderungen und Grundlagen.

Das AGR prüft diese im Rahmen der Rechtmässigkeit.

Auszug Antwort Leinenweberei Bern AGR 5.3.2021

 Kanton Bern
Canton de Berne

Ausblick: zukünftig weniger Druck auf e ohne K?

Der Abriss gerät in Verruf – die Schweiz entdeckt den Umbau
Der Neubau galt lange als Königsweg zur Verdichtung. Doch 500 Kilo Bauschutt pro Sekunde passen schlecht zu Klimaschutz und Denkmalpflege. Nun denken Architektinnen und Architekten um.
Essay zu Architektur, Andreas Herzog NZZ 08.09.2022



Wir dürfen gespannt sein.

DJU | Amt für Gemeinden und Raumordnung | Abteilung Orts- und Regionalplanung | Berner Heimatschutz | Tagung der Bauberatenden 26.10.2022

26

Zuletzt noch ein Ausblick und vielleicht ein Lichtblick für die Bewahrung der wertvollen Bauzeugen, namentlich für die erhaltenswerten Objekte ohne K-Status.
Wir dürfen gespannt sein.

Medienspiegel