



Revision des Bauinventars: Erläuterungen zum Entwurf und zur Überarbeitung

1. Hintergrund

Der Erhalt und der sorgfältige Umgang mit wertvollen oder bedeutsamen Bauten entsprechen einem Bedürfnis der Gesellschaft und liegen im öffentlichen Interesse. Den bedeutendsten Teil des baukulturellen Erbes zu erhalten und zu pflegen stellt aber auch eine Verpflichtung dar, wie sie in der schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sinngemäss verankert ist und mit dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, (NHG; SR 451) umgesetzt wurde. Gestützt auf Artikel 78 Absatz 1 BV obliegt die Denkmalpflege den Kantonen, welche die nötigen Rechtsgrundlagen für die Erhaltung von schutzwürdigen Objekten schaffen müssen. Um zu wissen, welche Bauten als Baudenkmäler zu behandeln sind, braucht es Bauinventare. Sie bilden die zentrale Grundlage für eine fachgerechte denkmalpflegerische Tätigkeit. Der Kanton Bern trägt diesem Umstand in der Baugesetzgebung Rechnung. Er verpflichtet sich zur Erstellung von Bauinventaren und regelt den Umgang mit Baudenkmalern im Grundsatz (Art. 10a ff. BauG). Die Kulturpflegestrategie des Kantons Bern von 2015 hält die dazu gehörigen strategischen und operativen Ziele fest.

Das geltende Bauinventar der Stadt Bern ist ein Pionierwerk. Inhaltlich entspricht es aber noch immer der ursprünglich erarbeiteten Version aus den 1980er- und frühen 1990er-Jahren. Nur ein präzises und aktuelles Bauinventar bietet jedoch Rechts- und Planungssicherheit. Unklare oder veraltete Einträge wie auch das Fehlen von Objekten, die nach anerkannten Fachkriterien als Baudenkmäler eingestuft werden müssten, können zu langen Rechtsverfahren führen und Projekte oder Planungen verzögern oder verunmöglichen. Es ist daher folgerichtig, dass die periodische Nachführung des Bauinventars in der kantonalen Bauverordnung (BauV), Art. 13d, Abs. 1 verbindlich geregelt wird. Vor diesem Hintergrund drängte sich eine umfassende Überarbeitung des Bauinventars auf.

2. Kategorien des Bauinventars

Bezüglich der Einstufungskategorien bleibt alles beim Alten. Das Bauinventar unterscheidet „**schützenswerte**“ und „**erhaltenswerte**“ Bauten. Der Umgang damit ist im Grundsatz im kantonalen Baugesetz geregelt (Art. 10b Abs. 2 und 3, BauG). Nur Bauten, die entweder „schützenswert“, oder „erhaltenswert“ eingestuft sind, haben den Status von Inventarobjekten und sind damit Teil des Bauinventars. Stehen bei solchen Objekten bewilligungspflichtige Umbau- oder Sanierungsmassnahmen an, wird die städtische Denkmalpflege ins Baubewilligungsverfahren involviert. Sie kann in diesem Verfahren Bedingungen oder Einwände geltend machen. Der Entschied liegt allerdings letztlich nicht bei der Denkmalpflege, sondern bei der Bewilligungsbehörde (Bauinspektorat oder Regierungsstatthalter). Sie entscheidet, ob die Einwände der Denkmalpflege zu berücksichtigen sind.

Zusätzlich zu den eingestuftem Objekten (s. oben) bezeichnet das Inventar sogenannte **Anhangobjekte**. Diese sind nicht Teil des Bauinventars gemäss kantonaler Gesetzgebung. Die Denkmalpflege wird bei Umbau- oder Sanierungsvorhaben von Anhangobjekten nicht ins Bewilligungsverfahren einbezogen. Es findet folglich keine denkmalpflegerische Bauberatung statt und es können keine Subventionen geltend gemacht werden. Es gibt zwei Arten von Anhangobjekten:

1. Im rechtsgültigen Inventar sind dies Bauten, die nach 1960 erstellt wurden und die aufgrund ihrer Qualitäten potentielle Inventarobjekte werden könnten. Sie konnten aufgrund ihres Alters bisher nicht eingestuft werden. Im vorliegenden Inventarentwurf werden Bauten bis 1990 berücksichtigt. Folglich handelt es sich im Inventarentwurf um Bauten mit Baujahr nach 1990, die ebenfalls hohe Qualitäten aufweisen, die sie zu potentiellen Kandidaten für eine künftige Einstufung machen.
2. Dazu kommen „beachtenswerte“ Bauten. Das sind Gebäude aller Zeitperioden, die zwar erhöhte architektonische Qualitäten aufweisen, die aber eine Einstufung gemäss kantonaler Baugesetzgebung nicht rechtfertigen würden. „Beachtenswerte“ Bauten sind entlassenen Bauten gleichgestellt. Dennoch sollen unter der Inventaradresse diese Bauten auch weiterhin abgerufen werden können – genau so, wie das im rechtsgültigen Inventar der Fall ist. Gerade die massive Reduktion des Inventars spricht dafür, die gesammelten Informationen über entlassene Bauten weiterhin zugänglich zu halten und der Bevölkerung möglichst transparent und umfassend zur Verfügung zu stellen.

3. Ziele der Überarbeitung

Mit der Überarbeitung wurden grundsätzlich vier Ziele ins Auge gefasst:

- *Aktualisierung des Bauinventars*
Überprüfung sämtlicher Einträge auf ihre Übereinstimmung mit den aktuellen Fachkriterien; **Aufstufen** („erhaltenswert“ zu „schützenswert“), **Abstufen** („schützenswert“ zu „erhaltenswert“), **Entlassungen** („schützenswert“, oder „erhaltenswert“ zu „beachtenswert“ oder solche, die nicht mehr über das Bauinventar abgerufen werden können). Dazu gehören auch Bauten, die abgebrochen wurden. Schliesslich fallen in diese Kategorie auch jene Objekte, die vor 1960 erbaut wurden und aufgrund aktueller Bewertungskriterien neu aufgenommen worden sind. Gleichzeitig sind die teilweise von Quartier zu Quartier divergierenden Beurteilungskriterien vereinheitlicht und damit die Rechtsgleichheit sowie die inhaltliche Nachvollziehbarkeit für Eigentümerschaften und Planende erhöht worden.
- *Nachführung des Bauinventars*
Sichtung und Bewertung der Bausubstanz, die zwischen 1960 (bisheriger Inventarhorizont) und 1990 (aktueller Inventarhorizont gemäss kantonaler Vorgabe) in der Stadt Bern entstanden ist. Dazu wurden sämtliche Bauten auf Stadtboden im erwähnten Zeitfenster flächendeckend gesichtet. Der wertvollste Teil davon ist neu als „schützenswert“, oder „erhaltenswert“ eingestuft und damit ins Inventar aufgenommen worden.

- *Harmonisierung der Inventarbegriffe*

Im geltenden Inventar werden nicht nur Einzelobjekte (Inventarobjekte) bezeichnet, sondern auch Gruppen von Bauten definiert. Dabei handelt es sich um „Gebäudegruppen“ und „Ensembles“. Diese Begriffe entsprechen nicht den Begriffsdefinitionen der kantonalen Bau- und Denkmalpflegegesetzgebung. Neu werden beide Begriffe in „Baugruppen“ zusammengeführt und einheitlich definiert. Dazu kommt der neu geschaffene Begriff der „Strukturgruppe“. Die divergierenden Definitionen dieser Bezeichnungen bedingen eine neue Ziehung der Gruppenbereiche in den Quartieren der Stadt Bern. Gleichzeitig musste die Beschreibung der neu gezogenen Gruppen angepasst respektive neu verfasst werden.

- *Straffung des Inventars*

Die Inventararbeiten starteten 2012 mit dem Ziel, die Anzahl der eingestuft Objekte (inklusive der Neuaufnahmen durch die Nachführung) um rund ¼ zu verringern. Durch die Einführung strengerer Aufnahmekriterien und präziserer Gewichtungen konnte die Reduktion im Respekt der fachlichen Grundsätze erreicht werden. Der vorliegende Inventarentwurf enthält gegenüber dem geltenden Bauinventar 24% weniger eingestufte Objekte. Die Stadt Bern hat den Grossratsentscheid vom Frühjahr 2016 über die Reduktion des kantonalen Bauinventares faktisch vorweggenommen. Sie hat sich selbständig ein Reduktionsziel gesetzt, dessen Grössenordnung von rund einem Viertel (gemessen am heutigen Inventarbestand) dem Grossratsentscheid nahekommt.

4. Erläuterungen zum Inventar und zur Inventarisierung

Beim Bauinventar der Stadt Bern handelt es sich um ein kantonales Inventar. Es ist damit das einzige Bauinventar in der Gemeinde Bern im Sinne des Kantonalen Baugesetzes (BauG) und gilt abschliessend. Das Inventar stützt sich bei seiner periodischen Überarbeitung und bei seiner Anwendung auf die entsprechende kantonale Gesetzgebung. Die vorliegende Überarbeitung entspricht in allen Punkten den kantonalen Massgaben, so beispielsweise in der Anwendung desselben Zeithorizonts bei der Inventarnachführung oder bei der Einführung der geltenden Gruppenbezeichnungen.

Die folgenden Erläuterungen dienen dem Verständnis von Anspruch, Funktionsweise und Rechtswirkung des Bauinventars:

- Das Bauinventar ist **behördenverbindlich**. Die öffentliche Hand berücksichtigt das Bauinventar insbesondere im Baubewilligungsverfahren. Wenn ein Baugesuch ein „schützenswertes„ oder „erhaltenswertes“ Objekt betrifft ist die Baubewilligungsbehörde verpflichtet, die Denkmalpflege ins Verfahren mit einzubeziehen. Die Baubewilligungsbehörde würdigt den Amts- oder Fachbericht der Denkmalpflege frei. Sie kann vom Bericht abweichen, sofern sie diese Abweichung im Bauentscheid begründet. Das Erteilen von Baubewilligungen oder Bauabschlägen obliegt allein der Baubewilligungsbehörde (und nicht der Denkmalpflege).
- Das Bauinventar ist **nicht eigentümerverbindlich**. Bei jedem Eintrag handelt es sich um eine sog. „Schutzvermutung“, die im konkreten Fall von jeder Eigentümerschaft

bestritten werden kann. Artikel 13c der kantonalen Bauverordnung (BauV; BSG/21.1) hält fest, dass die Schutzvermutung im Baubewilligungsverfahren zu überprüfen ist, wenn dies von der Grundeigentümerschaft verlangt wird. In diesem Zusammenhang sei in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen, dass der blosser Inventareintrag nicht zwingend die Anwendbarkeit der Schutzvorschriften für Baudenkmäler nach Artikel 10b BauG zur Folge hat. Ob die Aufnahme ins Bauinventar und die Zuweisung der „Schutzstufe“ materiell richtig sind, ist mit der Inventarisierung nicht abschliessend entschieden. Formell **geschützt** ist ein Objekt erst dann, wenn der Schutz eigentü-merverbindlich geregelt ist. Dies kann in Form eines privatrechtlichen Schutzvertrags mit Grundbucheintrag gemacht, in einer Überbauungsordnung festgesetzt oder in der Bauordnung festgeschrieben (Altstadt) werden.

- Das Bauinventar hat **ausschliesslich fachlichen Kriterien** Rechnung zu tragen. Es ist eine Bestandesaufnahme der Schutzobjekte aufgrund einer wissenschaftlichen Bewertung. Es bewertet Bauten unabhängig von den Eigentumsverhältnissen oder von planerischen Absichten. Würden Einträge aufgrund fachfremder Kriterien erfolgen oder unterbleiben, stünde die Glaubwürdigkeit des Inventars als Ganzes zur Disposition – mit den entsprechenden Folgen in Rekurs- oder Einsprachefällen.
- Das Bauinventar unterscheidet „schützenswerte“ und „erhaltenswerte“ Bauten. Der Umgang damit ist im Grundsatz im kantonalen Baugesetz geregelt (Art. 10b Abs. 2 und 3, BauG). Die Objekte des Anhangs (Bauten nach 1990 und „beachtenswerte“ Bauten) sind **nicht Teil des Bauinventars** gemäss kantonalem Baugesetz. Die Denkmalpflege wird bei diesen Bauten nicht ins Baubewilligungsverfahren involviert. „Beachtenswerte“ Bauten und entlassene Bauten sind gleichgestellt.
- Das Bauinventar bezeichnet neu „**Baugruppen**“ und „**Strukturgruppen**“. Erstere umfassen primär wertvolle Quartiere. Bei einer Revision der Nutzungszonenplanung ist zu prüfen, in wie weit „Baugruppen“ durch Ortsbildschutzperimeter der Gemeinde überlagert werden sollen. „Strukturgruppen“ umfassen primär einheitlich geplante und ausgeführte Siedlungsstrukturen. Bei einer Nutzungszonenplan-Revision bestimmt die Gemeinden selber, welche Festlegungen sie je einzeln für diese Gruppen treffen will. Es gibt derzeit keine gesetzliche Grundlage, die die Gemeinde zu einem bestimmten Schutz oder Umgang mit „Strukturgruppen“ zwingen würde.
- Das kantonale Bauinventar wird vom **Gemeinderat beschlossen** und vom Kanton (Amt für Kultur) genehmigt. Erst nach Ablauf einer 30-Tägigen Rekursfrist wird das neue Inventar rechtskräftig und das bisherige Inventar verliert seine Gültigkeit. vom Zeitpunkt seiner öffentlichen Bekanntmachung an entfaltet der Inventarentwurf eine Vorwirkung.
- Einmal vom Kanton genehmigt, bleibt das Inventar bis zu seiner erneuten Überarbeitung **als Ganzes in Kraft**. Neuaufnahmen, also neue Einträge in das genehmigte Inventar sind nur möglich, wenn es sich um sog. „Entdeckungen“ handelt, wie sie im Baugesetz (Art. 10f BauG) definiert werden. Das Inventar wird hingegen nicht neuen oder sich ändernden (fachfremden) Ansprüchen angepasst. Dies würde dem Anspruch der Rechtssicherheit diametral zuwiderlaufen.