



Stadt Bern
Präsidialdirektion

Stadtplanungsamt



Revision der Bauordnung betr. Nutzung und Gestaltung der Laubengeschosse in der Altstadt

Erläuterungsbericht

Fassung öffentliche Auflage

Herausgeberin: Stadtplanungsamt, Zieglerstrasse 62, Postfach, 3000 Bern, Telefon 031 321 70 10,
stadtplanungsamt@bern.ch, www.bern.ch/stadtplanung **Bern, 23. August 2019**

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Politischer Auftrag	4
3	Heutige und frühere Rechtslage; Änderungsbedarf	5
4	Übergeordnete Rahmenbedingungen für die Änderung der Bauordnung	6
5	Vorgesehene Änderung der Bauordnung	7
	a) Allgemeine Erläuterungen	7
	b) Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	8
6	Auswirkungen	9
7	Personelle und finanzielle Auswirkungen	10

1 Zusammenfassung

Die UNESCO hat die Aufnahme der Zähringerstadt in die Liste des Welterbes im Jahr 1983 damit begründet, dass Bern ungeachtet der Änderungen, die die Stadt seit ihrer Gründung im 12. Jahrhundert erfahren hat, ein positives Beispiel dafür darstelle, wie eine Stadt ihre mittelalterliche Struktur beibehalten und den zunehmend komplexeren Funktionen, die sie zu erfüllen hat, anpassen kann. Der Wandel und Nutzungsdruck ist gegenwärtig und wird auch in Zukunft vorhanden sein.

Die Untere Altstadt reicht vom Läuferplatz bis zum Zytglogge. Sie soll ein lebendiger Ort für die Altstadtbewohnerinnen und -bewohner, die Kundinnen und Kunden der Spezialgeschäfte, der Gastronomie, der Kultur- und Dienstleistungsbetriebe bleiben. Dazu muss eine Vielfalt attraktiver Angebote beitragen und keine Branche das Gleichgewicht der Zusammensetzung der Angebote gefährden. Auch die Schaufenster und Aussenräume müssen einladend, nicht abweisend gestaltet sein. Die Untere Altstadt hat sich in den letzten Jahren verändert. Auffallend ist der Einzug von Immobilien- und Finanzdienstleistern.¹

Um die Geschäfts- und Gastronomiebetriebszusammensetzungen günstig zu beeinflussen, werden mit dieser Vorlage einschränkende Bestimmungen zur Nutzung der Laubengeschosse vorgeschlagen: In den an die Laube angrenzenden Räumen sollen nur noch publikumsorientierte Nutzungen zulässig sein. Reine Wohnnutzungen sowie Büro- und Dienstleistungsnutzungen, die nicht ohne Voranmeldung in Anspruch genommen werden können, wären somit in diesen Räumen nicht mehr zulässig. Bestehende Wohn-, Büro- und nicht publikumsorientierte Dienstleistungsnutzungen geniessen aber Besitzstandsgarantie. Zudem wird eine Vorschrift zur Gestaltung der Fassaden in den Lauben aufgenommen: Durchgehende Mauern ohne Fenster sind nicht zulässig und neu wird – wie bisher bereits für die Schaukästen – verlangt, dass die Schaufenster durchsichtig gestaltet werden.

2 Politischer Auftrag

Motion Fraktion SP: Keine weiteren «toten» Schaufenster in der Berner Altstadt vom 29. Januar 2015

Im Januar 2015 reichte die SP-Fraktion im Stadtrat die Motion «Keine weiteren toten Schaufenster in der Berner Altstadt» ein. Die Motionärinnen und Motionäre verlangten, dass der Gemeinderat dem Stadtrat eine Änderung der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1) vorlege, welche in der Berner Altstadt die Lauben- und Parterregeschosse dem Detailhandel, dem Gast- und Kleingewerbe und Kulturspielstätten vorbehalte und die Einrichtung von Dienstleistungsbetrieben und weiteren «toten» Schaufenstern verhindere. Die Motion wurde zusammengefasst wie folgt begründet: Seit 1983 habe die Berner Altstadt das Label UNESCO-Weltkulturerbe. Ein wesentliches Merkmal seien die Sandsteingebäude mit

¹ vgl. dazu STEK 2016, Vertiefungsbericht Siedlung und Freiraum, S. 89.

den Lauben, die über eine Länge von gut sechs Kilometern die längste gedeckte Einkaufs- promenade Europas bildeten. Das bedeute, dass denkmalpflegerische Ansprüche an die Erhaltung der Bausubstanz der Berner Altstadt gestellt werden müssten. Es bedeute aber auch, dass die Altstadt nicht zur Kulisse verkommen dürfe und ein lebendiger Ort der Begegnung und des lokalen Gewerbes bleiben müsse. Die «Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt» der UNESCO legten fest, dass der ursprüngliche Gebrauch und die Funktion entsprechend den Traditionen zu erhalten seien. Verschiedene Finanzdienstleister hätten in der letzten Zeit in der Altstadt in ehemaligen Ladenlokalen ihre Büros eröffnet. Zunehmend würden Schaufenster nicht mehr zum Ausstellen von Waren verwendet, sondern mit Folien verklebt und damit zu blinden Flächen. Noch mehr solcher «to- ter» Schaufenster würden der Berner Altstadt insgesamt schaden. Die Bauordnung der Stadt Bern sehe für die Nutzung der Parterregeschosse der Unteren Altstadt im Gegensatz zur Obere- ren Altstadt keine griffige Regelung vor. Es fehle eine Regelung, welche sicherstelle, dass in der Unteren Altstadt die Lauben- und Parterregeschosse dem Detailhandel, dem Gast- und Kleingewerbe und Kulturspielstätten vorbehalten blieben. Die Motionäre beantragten in einem zweiten Punkt auch, dass der Gemeinderat eine Planungszone über die Obere und Untere Alt- stadt lege, um zu verhindern, dass bis zum Inkrafttreten der neuen Vorschrift weitere Dienst- leistungsbetriebe und Banken Ladenschäfte übernehmen könnten.

Der Gemeinderat hat sich bereit gezeigt, eine entsprechende BO-Änderung vorzunehmen, hat aber den Erlass einer Planungszone abgelehnt. Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 16. Februar 2017 Punkt 1 der Motion für erheblich erklärt. Punkt 2 der Motion betreffend Pla- nungszone wurde zurückgezogen.

Stadtentwicklungskonzept STEK 2016: Auch im STEK 2016 werden die Veränderungen in der Unteren Altstadt thematisiert. Um die Geschäfts- und Gastronomiebetriebszusammenset- zungen günstig zu beeinflussen, verlangt der Gemeinderat mit dem STEK 2016 einschränkende Bestimmungen zur Nutzung der Laubengeschosse.

3 Heutige und frühere Rechtslage; Änderungsbe- darf

a) Nach der geltenden Bauordnung dürfen in der Oberen Altstadt in bestimmten Gassen – der Spitalgasse, der Marktgasse und der Neuengasse – im Erdgeschoss an den Lauben nur Räume eingerichtet werden, die dem Warenverkauf oder dem Gastgewerbe dienen (Art. 78 Abs. 6 BO).

Für die Untere Altstadt gibt es für die Räume an den Lauben keine entsprechende Regelung.

b) Die Bauordnung 1979, die bis 2003 gültig war, kannte eine Regelung für die ganze Alt- stadt:

Für die Obere Altstadt galt nach Artikel 89 der Bauordnung 1979 Folgendes: In den Lauben mussten die inneren Fassaden mit Schaufenstern, bei Gaststätten mit durchgehenden Fenstern

ausgebildet werden. Durchgehende Mauerflächen waren unzulässig, auch wenn Schaukästen daran angebracht wurden. In der Spitalgasse, Marktgasse und Neuengasse durften im Erdgeschoss an den Lauben nur Geschäftsräumlichkeiten eingerichtet werden, die dem Warenverkauf oder dem Gastgewerbe dienen.

In der Unteren Altstadt regelte Artikel 90 der Bauordnung 1979 die zulässige Ausgestaltung der Laubengeschosse: Der an die Laube angrenzende Raum durfte auch nach Neu- und Umbauten nur als Laden, Werkstatt oder in ähnlicher Weise im bisherigen Rahmen benutzt werden. Ausdrücklich unzulässig waren neue Einstellgaragen sowie durchgehende Mauerflächen in der Laube, auch wenn Schaukästen daran angebracht wurden.

c) Die Bauordnung 2003 enthielt hinsichtlich der Nutzung der Laubengeschosse die gleiche Regelung wie die Bauordnung 1979 (Art. 119 und Art. 120 BO 2003).

d) Heute geltende Bauordnung 2006: Das Ziel der Revision der Bauordnung, die 2006 in Kraft trat, war die Vereinfachung der Bauordnung und eine Liberalisierung der Vorschriften. Die früheren Festlegungen zur Gestaltung der Mauern in den Lauben wurden deshalb ganz gestrichen und die Festlegungen zur Nutzung der an die Lauben angrenzenden Räume nur noch für die Obere Altstadt übernommen.

Wie sich heute zeigt, ging diese Vereinfachung möglicherweise etwas zu weit. Sollen in den an die Lauben angrenzenden Räumen Nutzungen verhindert werden, die nichts dazu beitragen, eine lebendige Altstadt zu erhalten oder gar das Altstadtbild stören, muss erneut eine griffige Bestimmung über die zulässigen Nutzungen an den Lauben und deren Gestaltung aufgenommen werden. Genau dahin zielt die oben erwähnte Motion «Keine weiteren ‹toten› Schaufenster in der Berner Altstadt».

4 Übergeordnete Rahmenbedingungen für die Änderung der Bauordnung

Das übergeordnete Recht enthält ausser den Grundrechten (Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit) und den Immissionsvorschriften keine Bestimmungen, die die Stadt bei der Definition der zulässigen Nutzungen in den Laubengeschossen einschränken würden. Die vorgesehene Beschränkung auf publikumsorientierte Nutzungen betrifft nur gerade die Räume direkt an den Lauben. Gemessen am hohen öffentlichen Interesse, Störungen des Altstadtbildes zu vermeiden, sind die Einschränkungen geringfügig und somit verhältnismässig. Die Bauordnung bietet die für Grundrechtseingriffe erforderliche gesetzliche Grundlage. Die vorgesehene Regelung führt nicht zu verstärkten Immissionen (Lärm, Geruch, Erschütterungen) in der Altstadt und ist somit hinsichtlich der Immissionsvorschriften unproblematisch.

5 Vorgesehene Änderung der Bauordnung

a) Allgemeine Erläuterungen

Für die Obere Altstadt braucht es hinsichtlich der zulässigen Nutzung keine zusätzliche Regelung zu Artikel 78 Absatz 6 der Bauordnung. Auch in der Motion wird darauf hingewiesen, dass für die Obere Altstadt eine genügende Regelung besteht.

Für die Untere Altstadt hingegen fehlt heute eine genügende Regelung. Zur zulässigen Nutzung der Parterregeschosse wird einzig festgehalten, dass Einstellgaragen zulässig seien (Art. 80 Abs. 6 BO). Gestaltungsvorschriften zu den Mauern hinter den Lauben fehlen ganz. In der Vorlage, die zur Mitwirkung auflag, wurde von der Stadt vorgeschlagen, die bis 2006 geltende Regelung inhaltlich wieder einzuführen und soweit nötig zu ergänzen, weil man damit bis 2006 bereits positive Erfahrung sammeln konnte. Die Mitwirkung hat aber aufgezeigt, dass mit dieser Regelung das angestrebte Ziel nicht wirklich erreicht werden kann und dass mit der Definition von zulässigen und unzulässigen Branchen zu wenig auf die sich ständig ändernden wirtschaftlichen Bedingungen eingegangen werden kann. Um die Altstadt lebendig und attraktiv zu erhalten, ist es nicht zielführend, einzelne Branchen zum vornherein auszuschliessen. Wichtiger ist es, wie sich die Räume zur Laube hin den Altstadtbesuchern und -besucherinnen präsentieren. Die Nutzung in den Räumen zu den Lauben hin soll sich an das Publikum richten und nicht rein privaten Zwecken dienen oder nur auf Voranmeldung hin in Anspruch genommen werden können. Es wird deshalb nun verlangt, dass die Räume zu den Lauben hin «publikumsorientiert» genutzt werden, d.h. während der üblichen Öffnungszeiten jedermann offenstehen. Damit wird dem Ziel der Motion, «tote Schaufenster» zu vermeiden besser entsprochen, als wenn bestimmte Branchen als zulässig, andere als unzulässig erklärt werden. Zudem trägt eine solche Regelung auch dem steten Wandel in der Geschäftswelt besser Rechnung.

Anders als die Motion verlangt, ist es nicht nötig, eine Regelung zu den ganzen Lauben- und Parterregeschossen zu treffen. Entscheidend für das Bild einer lebendigen Altstadt ist es, wie sich die Räume, die an den öffentlichen Raum grenzen, präsentieren. Es soll durchaus auch möglich sein, zur Laube hin einen Laden zu betreiben und dahinter zu wohnen, so wie das früher üblich war. Die Stadt Bern sieht daher kein öffentliches Interesse, für die ganzen Lauben- und Parterregeschosse Nutzungsvorschriften zu erlassen. Zur Unteren Altstadt gehören auch Gassen und Strassen ohne Lauben, an denen traditionell im Parterregeschoss gewohnt wird, z.B. die Postgasshalde. Würde man auch hier Nutzungsvorschriften erlassen, würden die bisherigen Nutzungen allesamt baurechtswidrig, obwohl kein öffentliches Interesse daran ersichtlich ist, dass diese Wohnungen je zu publikumsorientierten Nutzungen umgewandelt werden.

Weiter wird vorgeschlagen, die beiden Aspekte «zulässige Nutzung» und «zulässige Gestaltung» getrennt zu regeln: Einerseits die zulässige Nutzung in Artikel 80 der Bauordnung über die Nutzungsart und andererseits die zulässige Gestaltung der Fassaden und Schaufenster in Artikel 85 der Bauordnung über die Lauben. Dies hat den Vorteil, dass die Regelung zur Gestaltung der Fassaden in den Lauben auch für die Obere Altstadt gilt und nicht nur für die Untere Altstadt. Das ist erwünscht und erspart den Baubewilligungsbehörden auch in der Oberen Altstadt aufwändige Diskussionen mit den Bauwilligen.

b) Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 80 Untere Altstadt; Nutzungsart	Artikel 80 gilt ausdrücklich nur für die Untere Altstadt.
¹ Unverändert.	An der Festlegung, dass die Untere Altstadt und das Wohngebiet Matte mit geschäftlichen und kulturellen Nutzungen durchmischte Wohnquartiere sind, wird nichts geändert.
^{1bis} Der an die Laube angrenzende Raum ist für publikumsorientierte Nutzungen bestimmt.	<p>Neu wird geregelt, welche Art der Nutzung in den an die Laube angrenzenden Räumen zulässig sind: Es soll sich um publikumsorientierte Nutzungen handeln. Dazu gehören sicher Detailhandelsgeschäfte, also Geschäfte für den Warenverkauf aller Art, unabhängig davon, ob es sich dabei um Kleingewerbebetriebe handelt oder um Filialen von Detailhandelsketten. Weiter gehören dazu: Gastgewerbebetriebe, andere Kleingewerbe (z.B. Schneiderei, Schuh- oder Hutmacher, Goldschmied, Coiffeur usw.), Post- oder Bankfilialen, kulturelle Einrichtungen wie Kleintheater und Ähnliches. Unzulässig sind reine Büro- und Dienstleistungsnutzungen, die sich nicht ans allgemeine Publikum wenden (z.B. Advokatur- oder Architekturbüros, Treuhandbüros, Arztpraxen, Vermögensverwalter usw.) oder öffentliche Verwaltungen.</p> <p>Bestehende Betriebe, die neu nicht mehr zulässig sind, geniessen Besitzstandsgarantie.</p>
^{2 bis 8} Unverändert.	<p>Die Absätze 2 bis 4 regeln Gastgewerbebetriebe mit Überzeitbewilligungen. An dieser Regelung soll nichts geändert werden, es besteht kein politischer Auftrag dazu.</p> <p>Absatz 5 regelt, dass das Gebäudevolumen über dem zweiten Vollgeschoss zu Wohnzwecken genutzt werden soll. Auch dieser Grundsatz wird nicht angetastet. Mit der parallel zu dieser Revisionsvorlage laufenden Umsetzung der Motion zu den Zweitwohnungen soll aber festgeschrieben werden, dass Zweitwohnungen, die regelmässig nur für kurze Dauer vermietet werden, in der Unteren Altstadt über dem zweiten Vollgeschoss nicht mehr zulässig sind.</p> <p>Die heutigen Absätze 2 bis 8 von Artikel 80 BO sollen unverändert beibehalten bleiben.</p>
Art. 85 Lauben	Artikel 85 regelt die Gestaltung der Lauben und zwar für die Untere und die Obere Altstadt. Die bis 2006 bei der Nutzungsart sowohl für die Untere als auch die Obere Altstadt geregelten Vorgaben zur Gestaltung der Mauern hinter den Lauben werden hier eingefügt, weil sie thematisch hierhin und nicht zur Nutzungsart gehören.
^{1 bis 3} Unverändert.	Die Absätze 1 bis 3 regeln, dass die Lauben öffentliche Verkehrswege darstellen und wie die Laubenböden zu gestalten sind. Daran wird nichts geändert.

<p>^{3bis} In den Lauben sind durchgehende, fensterlose Mauerflächen unzulässig. Schaufensterflächen sind durchsichtig zu gestalten.</p>	<p>Wird allein auf die Nutzung abgestellt, kann damit nicht unbedingt erreicht werden, dass die Gestaltung der Fassaden hinter der Laube den Vorstellungen der Motionärinnen und Motionäre entspricht. Bis 2006 war es sowohl in der Oberen als auch in der Unteren Altstadt untersagt, durchgehende Mauerflächen neu zu erstellen. Diese Regelung soll wieder aufgenommen werden, aber mit dem Begriff «fensterlos» ergänzt werden. Dies bedeutet, dass es in Zukunft wieder klar unzulässig ist, bestehende Schaufenster zu schliessen und durch eine fensterlose Mauer zu ersetzen. Hingegen soll es möglich sein, einen historischen Zustand wiederherzustellen: Laubenfassaden waren ursprünglich wesentlich geschlossener gestaltet, als dies heute der Fall ist. In der Regel handelte es sich um gemauerte Fassadenteile mit Fenstern, Türen und Toren. Beispiele gibt es an der Junkern-, Münster- und Postgasse. Manchmal konnten die Läden der Fenster heruntergeklappt werden und bildeten so einen Verkaufstresen – daher das Wort Laden (für Geschäft).</p> <p>Neu wird auch eine Regelung für die Gestaltung der Schaufensterfläche aufgenommen. Wie bereits bei den Schaukästen an den Laubenseilern vorgeschrieben (Art. 86 Abs. 3 Bst. c BO), sollen auch die Schaufensterflächen durchsichtig gestaltet werden. Das vollständige Abkleben der Schaufensterflächen mit undurchsichtiger Folie oder mit Werbeplakaten ist damit klar untersagt. Diese Festlegung erspart in Zukunft Diskussionen mit Ladenbesitzern, die genau das tun wollen, aber schon bisher aufgrund des allgemeinen Ortsbildschutzes bzw. aufgrund denkmalpflegerischer Überlegungen nicht tun durften. Mit der Klärung der Rechtslage wird sowohl den Ladenbesitzerinnen und -besitzern als auch den Baubewilligungsbehörden unnötiger Aufwand erspart. Keinen Einfluss hat die Regelung auf die Gestaltung der Schaufenster. Es ist also zulässig, hinter der Schaufensterauslage eine Wand einzubauen und so den Blick ins Geschäft zu verstellen.</p>
<p>^{4 und 5} Unverändert.</p>	<p>In Absatz 4 ist festgehalten, dass alle baulichen Massnahmen und Renovationen dem Schutz der Altstadt Rechnung zu tragen haben und sich in die bestehende Bausubstanz einordnen müssen. Dies bleibt weiterhin so. Auch die Festlegung von Absatz 5, das bei Neu- und Umbauten Rekonstruktionen verlangt werden können, wird nicht geändert.</p>

6 Auswirkungen

Mit der neuen Regelung können in den Räumen, die direkt an die Lauben angrenzen, Nutzungen, die nicht publikumsorientiert sind, nicht mehr bewilligt werden. Diese Nutzungen sind aber in der Unteren Altstadt nicht generell verboten, sondern nur in den an die Lauben angrenzenden Räumen. Dabei ist das «angrenzend» nur in der horizontalen Linie zu verstehen, in den

Räumen über und unter den Lauben sind diese Nutzungen nach wie vor zulässig. Bestehende Nutzungen geniessen Besitzstandsgarantie.

Unzulässig ist es neu auch, bestehende Schaufenster zu schliessen und durch eine fensterlose Mauer zu ersetzen oder die Schaufenster mit undurchsichtigem Material abzukleben oder mit Farbe zu überstreichen.

Wie unter Ziffer 4 bereits ausgeführt wurde, sind die Einschränkungen für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht derart weitgehend, dass von einem unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie oder die Wirtschaftsfreiheit gesprochen werden müsste. Das öffentliche Interesse an einer Regelung ist gross, der Eingriff demzufolge verhältnismässig.

7 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Keine wesentlichen Auswirkungen.