

Interpellation Fraktion FDP/JF (Barbara Freiburghaus, FDP): Zeitgemässes Wohnen und Denkmalschutz: ein Widerspruch?

Die Stadt Bern verfügt über eine reichhaltige Geschichte, die sich auch in der historischen Bausubstanz der Stadt widerspiegelt. Die Denkmalpflege ist verantwortlich für die Erhaltung und Pflege dieser historisch bedeutenden Bausubstanz. Das Bauinventar der Stadt Bern (in Kraft seit 11.4.2018) informiert, welche Gebäude und Bauwerke als schätzenswert erachtet werden. Die Unterschutzstellung führt namentlich dazu, dass bei einem Bauprojekt denkmalpflegerische Auflagen auferlegt werden können.

Die aktuelle Praxis der städtischen (und der kantonalen wie auch der eidgenössischen) Denkmalpflege in Bezug auf denkmalpflegerische Auflagen bei Bauprojekten wirft Fragen auf.

Mit dem Ausrufen des Klimanotstandes in der Stadt Bern im Mai 2019 ist der Gemeinderat speziell gefordert, eine Abwägung von verschiedenen Perspektiven bei Bauprojekten vorzunehmen.

Ausgenommen von dieser heiklen Frage ist der Perimeter des UNESCO-Welterbes in der Altstadt von Bern. Aber ausserhalb des Perimeter wird sich die Frage nach der Gewichtung von Verdichtung versus Denkmalpflege immer öfters stellen.

Der Gemeinderat wird höflich gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie kann sichergestellt werden, dass unter Schutz gestellte Objekte einschliesslich deren Umgebung für zeitgemässe Bedürfnisse umgenutzt und entsprechend angepasst werden können?
2. Wie beurteilt der Gemeinderat die heutige Praxis der städtischen Denkmalpflege?
3. Wie ist die Haltung des Gemeinderates, funktionale Bauten denkmalpflegerisch weiterhin als schützenswert einzuordnen resp. das Bauinventar der Stadt Bern zu revidieren resp. unter dem Aspekt des Klimanotstandes vom Mai 2019 neu zu fassen?
4. Was plant der Gemeinderat bei der Revision der städtischen Bauordnung, dass die Umsetzung von energetischen oder umwelttechnischen baulichen Massnahmen auch nach der Inventarisierung oder Unterstellung eines Gebäudes ohne strenge Auflagen möglich bleiben?

Bern, 12. Dezember 2019

Erstunterzeichnende: Barbara Freiburghaus

Mitunterzeichnende: Dolores Dana, Ruth Altmann, Oliver Berger, Tom Berger, Dannie Jost, Christophe Weder, Bernhard Eicher, Claudine Esseiva, Vivianne Esseiva

Antwort des Gemeinderats

Natur- und Denkmalschutz sind verwandte Disziplinen. Beide stützen sich auf denselben Verfassungsartikel, nämlich Artikel 78 über den Natur- und Heimatschutz der Schweizerischen Bundesverfassung. Das kommt nicht von ungefähr.

Natur- und Denkmalschutz berufen sich auf dieselben ethischen Grundsätze. Beide Disziplinen haben den Auftrag, ein öffentliches Gut zu schützen und für die Zukunft zu erhalten. Beide haben das Gemeinwohl im Sinn und sorgen sich um grundlegende Bedürfnisse der Allgemeinheit. Beim Umweltschutz sind es unsere vitalen Lebensgrundlagen, beispielsweise saubere Luft, Trinkwasser, ein lebensfreundliches Klima oder die Wahrung einer intakten Landschaft als Erholungsraum. Die Denkmalpflege hat demgegenüber den Auftrag, die bedeutenden Teile der gebauten Umwelt zu schützen und für deren sorgfältige Weiterentwicklung zu sorgen. Dazu gehören unsere Altstädte und Dorfkerne genauso wie pionierhafte Siedlungen und Schulanlagen der Moderne oder wertvolle

Einzelbauten und Ensembles des 19. Jahrhunderts. Denkmal- und Naturschutz sind folglich beides vorrangige öffentliche Interessen, die den Schutz nicht erneuerbarer Ressourcen zum Ziel haben.

Die Geschichte beider Disziplinen und ihre Erhebung in den Verfassungsrang verlief parallel und weist viele Gemeinsamkeiten auf. Es war die fortschreitende Industrialisierung, die auf der einen Seite einen exzessiven Konsum natürlicher Ressourcen und schonungslose Eingriffe in unberührte Landschaften mit sich brachte, auf der anderen Seite aber auch zur Zerstörung historischer Bauten und Stadtbilder führte, die in der Gesellschaft das Bedürfnis nach der Schaffung eines Korrektivs wachrief. Dass wertvolle Bauten und Ortsbilder unseren Schutz verdienen, wurde einer breiten Bevölkerung vor allem in der Hochkonjunktur der 1950er- und 1960er-Jahre bewusst, als massenhafte Abbrüche auch das Bild der Stadt Bern rasend schnell veränderten – nicht immer zum Besseren. Zahlreiche wertvolle Bauten aus der Vergangenheit gingen in jener Zeit unwiederbringlich verloren. So reifte die Erkenntnis, dass wir neben einer intakten Landschaft auch unsere ererbten baulichen Zeugen zur Wahrung unseres physischen und psychischen Wohlbefindens benötigen. Dies führte in den 1960er und 1970er-Jahren in der Schweiz zu einer sukzessiven Anpassung der Baugesetzgebung auf Kantons- und Gemeindeebene, die von nun an explizit und detailliert den Anliegen von Natur- und Denkmalschutz Rechnung tragen sollte.

Die enge Verwandtschaft von Denkmal- und Umweltschutz führte dazu, dass sich Denkmalpflegestellen verschiedener Kantone intensiv mit Fragen der Energiesanierung befassten. Entsprechende Bemühungen wurden von der Konferenz der Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger (KSD) koordiniert und führten zur Erarbeitung eines umfangreichen Werks, das in einer Zusammenarbeit der kantonalen Denkmalpflegestellen von Zürich und Bern entstanden ist. In einer Reihe von vier Bänden werden in der Publikation «Energie und Baudenkmal» vier Themenbereiche umfassend behandelt:

- Volumen 1: Gebäudehülle (104 Seiten)
- Volumen 2: Fenster und Türen (49 Seiten)
- Volumen 3: Haustechnik (64 Seiten)
- Volumen 4: Solarenergie (65 Seiten)

Diese Publikation ist online abrufbar: https://www.erz.be.ch/erz/de/index/kultur/denkmalpflege/publikationen/handbuch_energieundbaudenkmal.html. Aufbauend auf der fundierten Analyse verschiedener Bautypologien und Problemstellungen zeigt das Handbuch konkrete bautechnische Lösungsansätze auf. Es ist damit praxisorientiert und bildet für Architekt*innen und Planende eine Fachgrundlage, die sie in ihrer täglichen Arbeit anwenden können.

Zweifellos sind Energiesanierungen von Altbauten komplex. Viele Parameter müssen berücksichtigt werden, wenn sie nicht nur auf dem Papier, sondern in der Realität messbare Effizienzsteigerungen erzielen sollen. Baufachleute haben regelmässig festgestellt, dass die Anwendung standardisierter Berechnungsmodelle und -normen bei Altbauten nicht immer die vorausgesagten Effizienzsteigerungen erzielen oder sogar zu bauphysikalisch bedingten Schäden führen können. Diese Erfahrung beförderte die Motivation der Denkmalpflege, probate Instrumentarien zur Energiesanierung von Baudenkmalern zu erarbeiten. In der oben erwähnten Publikation wird standardisiertes Handeln kritisch hinterfragt. So haben beispielsweise wissenschaftliche Messungen ergeben, dass die Berechnungsmodelle, die im Rahmen des GEAK (Gebäudeausweis der Kantone) zur Ermittlung der Energiebilanz von Altbauten angewendet werden, einen Energiebedarf ausweisen, der um bis zu 100 % über dem effektiven Verbrauch liegen kann (s. «Energie und Baudenkmal», Volumen 1: Gebäudehülle, *Energieausweis der Kantone*, S. 25). Dies bedeutet, dass dieses gesamtschweizerisch kanonisierte und geförderte Instrument unter Umständen aufwendige und energieintensive bauliche Massnahmen auslöst, die unnötig oder kontraproduktiv sein können. Unabhängig vom

baukulturellen Verlust, den solche Eingriffe mit sich bringen können, werden damit die Anliegen des Klima- und Umweltschutzes, denen sie eigentlich dienen sollten, unterminiert.

Doch nicht nur die Denkmalpflegestellen verschiedener Kantone und die KSD, auch der Bund ist in Sachen Denkmalschutz und Energie aktiv geworden. Das Bundesamt für Kultur (BAK) hat 2019 die Publikation «Solarkultur/Baukultur gekonnt mit Solarenergie verbinden» herausgegeben. Ziel dieser Arbeit ist es, den Blick für übergeordnete und gesamtheitliche Lösungsansätze zu schärfen. So kann dem Ortsbildschutz beispielsweise viel besser Rechnung getragen werden, wenn Solarlösungen nicht nur im Einzelfall und für Einzelbauten gesucht werden. Auch diese Publikation bietet allgemeine Handlungsansätze und weist auf die raumplanerischen Instrumente hin, die sich zur Umsetzung übergeordneter Strategien anbieten. Dazu werden konkrete Massnahmen vorgeschlagen.

Weiter entstand eine ganze Reihe von Publikationen, die sich mit dem Thema der energetischen Sanierung einzelner wertvoller Bestandesbauten befassen. Dabei fällt auf, dass sich diese Arbeiten oft gerade mit den neueren Baudenkmalern auseinandersetzen, also mit den Bauten der Nachkriegsmoderne. So zum Beispiel:

- La cité du Lignon, 1963–1971, « Étude Architecturale et Stratégies d'intervention, patrimoine et architecture », cahier hors série, janvier 2012
- Die Kunst des Anerkennens, BSA Cahier 6: «Max Schlups Erbe pflegen/Sanierung Farellhaus Biel»

Alle diese Publikationen entstanden unter dem Eindruck, dass die Bemühungen um Reduktion des Energieverbrauchs in der Debatte um Klimaschutz und Energiewende von zentraler Bedeutung sind und dass im Bereich des Gebäudebestands nachweislich ein hohes Energiesparpotenzial liegt. Sie zeigen, dass die Fachleute der Denkmalpflege nicht nur eine hohe Sensibilität für den Umwelt- und Klimaschutz mitbringen, sondern sich in den vergangenen Jahren auch ein spezialisiertes Know-how angeeignet haben. Dies wird in der öffentlichen Diskussion jedoch selten gewürdigt.

Zu Frage 1:

Der Umnutzung und Veränderung von Inventarobjekten trägt das kantonale Baugesetz explizit Rechnung: «Baudenkmäler können nach den Bedürfnissen des heutigen Lebens und Wohnens für bisherige oder passende neue Zwecke genutzt und unter Berücksichtigung ihres Werts verändert werden» (Art. 10b Abs. 1 BauG; BSG 721.0). Hier steht weiter, dass Baudenkmäler «durch Veränderungen in ihrer Umgebung nicht beeinträchtigt werden dürfen». Damit wird festgehalten, dass Veränderungen in ihrer Umgebung grundsätzlich möglich sind.

Die Denkmalpflege hat eine jahrzehntelange Erfahrung in Fragen der Umnutzung, des Umbaus und der Erweiterung von Baudenkmalern. Die Mitarbeitenden der Denkmalpflege bringen denn auch vorzugsweise eine Architekturausbildung mit und verfügen oft über eine lange Erfahrung in der Praxis. Die denkmalpflegerische Bauberatung erfolgt daher auf professionellem Niveau. Bauherrschaften, Architekt*innen und Unternehmungen erfahren im Rahmen der Bauberatung, wie im spezifischen Einzelfall und unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Bedürfnisse mit dem Baudenkmal umgegangen und wo beziehungsweise wie tief eingegriffen werden kann oder soll. Dazu gehören selbstverständlich auch Fragen der energetischen Ertüchtigung von Bauwerken. Gerade in diesem Bereich hat die Denkmalpflege ein spezialisiertes Know-how aufgebaut, das über die manchmal unsachgemässe Anwendung von Neubaunormen hinausgeht und den bauphysikalischen Gegebenheiten von Altbauten gebührend Rechnung trägt (s. oben).

Die Beratungstätigkeit der Denkmalpflege erstreckt sich aber auch auf Fragen der Umgebung. So kommt es vor, dass die Denkmalpflege bei Erweiterungsvorhaben von Inventarobjekten oder Neubauvorhaben im Umfeld von Inventarobjekten Bauherrschaften unterstützend zur Seite steht. Klar ist aber auch, dass nicht jedes Umbau- oder Neubauvorhaben die fachlichen Kriterien einer professionellen Denkmalpflege erfüllt. In diesen Fällen muss die Denkmalpflege im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens reagieren. Sie kann Auflagen formulieren oder bei der Bewilligungsbehörde den Bauabschlag beantragen (Art. 10b Abs. 4 BauG). Damit die Bewilligungsbehörde den Anträgen der Denkmalpflege folgt, müssen diese gesetzeskonform und gut begründet sein. Die Abwägung sich widersprechender Interessen obliegt der Baubewilligungsbehörde und, im Rechtsfall, den Gerichten (s. nachfolgend Punkt 3).

Die Tatsache, dass in den letzten Jahren keine einzige Beschwerde gegen denkmalpflegerische Auflagen gutgeheissen worden ist zeigt, dass die Denkmalpflege ihren Auftrag gesetzeskonform, kund*innenorientiert und mit Augenmass wahrnimmt (s. Produktegruppenbudget P120000 Denkmalpflege, Kennzahl: «Anzahl gutgeheissener Beschwerden gegen Denkmalpflege in erster Instanz»).

Zu Frage 2:

Der Gemeinderat beurteilt die heutige Praxis der städtischen Denkmalpflege als angemessen, professionell und gesetzeskonform (s. Antwort zu Punkt 1).

Zu Frage 3:

In Bern wird der Umgang mit wertvollen Bauten und Ortsbildern im Kantonalen Baugesetz (BauG; BSG 721.0) und in der Kantonalen Denkmalpflegeverordnung (DPV; BSG 426.411) geregelt. Hier wird auch die Verpflichtung zur Erstellung von Inventaren festgehalten, in denen Baudenkmäler, archäologische Stätten und Objekte des Landschaftsschutzes aufgeführt werden. Die Inventarisierung stellt eine der zentralen Grundlagen des Natur- und Heimatschutzes dar. Schliesslich kann nur geschützt werden, was man kennt. Bei ihrer Ausarbeitung dürfen daher nur fachlich legitimierte Kriterien zur Anwendung kommen. Der Eintrag in ein Bauinventar ist jedoch noch kein Schutz im rechtlichen Sinne. Vielmehr handelt es sich um eine Schutzvermutung. Diese ist behördenverbindlich, kann jedoch im Bewilligungsverfahren angefochten werden.

Konform mit der gesetzlichen Verpflichtung, das Bauinventar periodisch zu revidieren, hat die Stadt Bern dieses in den letzten Jahren grundlegend überarbeitet und aktualisiert. Im Zuge des Grossratsbeschlusses über die Reduktion der Inventarobjekte im Kanton Bern hat auch die Stadt das Bauinventar substanziell verkleinert. Dem Grundsatz, dass die Inventarisierung ausschliesslich nach Fachkriterien erfolgen muss, ist auch unter dem Reduktionsdruck strikte nachgelebt worden. Eine Auswahl der Inventarobjekte nach anderen (als fachlichen) Kriterien würde dem gesetzlichen Auftrag widersprechen, die Legitimität des Inventars unterminieren und damit zu Rechtsunsicherheit führen. Wenn nämlich die fachliche Legitimität des Inventars in Frage gestellt wäre, müsste der Eintrag jedes Objekts im Baubewilligungsverfahren neu nach Fachkriterien überprüft werden. Zweck des Inventars ist es jedoch, einen möglichst objektiven, fachlich begründeten und begründbaren Überblick über den wertvollen Baubestand zu geben. Nur so liefert es der Bewilligungsbehörde und – im Streitfall – den Rechtsinstanzen die notwendige Grundlage, um denkmalpflegerische Interessen mit anderen legitimen Interessen abzuwägen. Widersprechen sich zwei legitime Interessen, müssen diese Instanzen, gestützt auf möglichst objektive Grundlagen, einen Entscheid fällen. Baubewilligungen und Gerichtsurteile fallen daher nicht zwingend im Sinne der denkmalpflegerischen Argumentation aus.

Weiter macht der Gemeinderat darauf aufmerksam, dass die Inkraftsetzung der Bauinventare in die Kompetenz des Kantons fällt und dass die Stadt Bern das Bauinventar nicht nach eigenen, von den kantonalen Vorgaben abweichenden Kriterien neu festsetzen kann.

Zu Frage 4:

Eines der Ziele der laufenden Bauordnungsrevision ist die Förderung der Energieeffizienz. Entsprechende Artikel gelten grundsätzlich für alle Bauten auf dem Gemeindegebiet, unabhängig davon, ob sie sich im Bauinventar befinden oder grundeigentümerverbindlich unter Schutz stehen. Die Abwägung widersprüchlicher Interessen wird im Baubewilligungsverfahren durch die Bewilligungsbehörde oder im Rekursfall durch die zuständige Rechtsinstanz vorgenommen (s. vorangehend Frage 3).

Die Erfahrung zeigt indessen, dass Baudenkmäler sehr wohl energetisch saniert werden können und dass die Denkmalpflege mit ihrem Fachwissen dabei eine kompetente Unterstützung bietet. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass Neubaunormen nicht unbesehen auf historische Bestandsbauten übertragen werden können und dass eine differenzierte Herangehensweise notwendig ist, um den denkmalpflegerischen Wert dieser Bauten zu erhalten, das effektive (und nicht nur ein theoretisch berechnetes) Energiesparpotential auszuschöpfen und Schäden durch unsachgemässe Eingriffe in die Bauphysik zu vermeiden.

Bern, 29. April 2020

Der Gemeinderat