

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2014/150

Bern, 1. April 2015

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn **A.**_____
Beschwerdeführer 1

Frau **B.**_____
Beschwerdeführerin 2

alle vertreten durch Herrn Rechtsanwalt C._____

und



Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Scheuren, Gemeindeverwaltung,
Hauptstrasse 56, 2556 Scheuren

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Scheuren vom
1. Dezember 2014 (Baugesuch Nr. 421/2014; Abbruch Wohnhaus)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführenden ersuchten die Gemeinde Scheuren mit Baugesuch vom 12. August 2013 um Bewilligung des Projekts "Abbruch von best. Einfamilienhaus. Neubau von einem Einfamilienhaus an einem anderen Standort auf dem Grundstück" auf der Parzelle Scheuren Grundbuchblatt Nr. XXX. Die Parzelle mit Adresse X_____ Weg in Scheuren war damals mit einem älteren Einfamilienhaus sowie mit einem kleinen Nebengebäude bebaut; sie liegt in der Dorfkernzone und im Ortsbildschutzgebiet. Die Beschwerdeführenden modifizierten das Projekt mit Eingabe vom 11. November 2013 zunächst insoweit, als nur noch ein Teilabbruch des bestehenden Einfamilienhauses vorgesehen wurde; in der Folge reduzierten sie das Abbruchsgesuch allein auf das Nebengebäude, nachdem die Gemeinde Scheuren mit E-Mail vom 18. November 2013

darauf hingewiesen hatte, dass auch ein Teilabbruch des bestehenden Einfamilienhauses nicht als bewilligungsfähig erachtet werde. Mit Bauentscheid vom 3. Dezember 2013 bewilligte die Gemeinde Scheuren den Neubau eines Einfamilienhauses und den Abbruch des Nebengebäudes unter ausdrücklichem Hinweis, dass allein der Abbruch des Nebengebäudes zulässig sei.

2. Am 10. September 2014 reichten die Beschwerdeführenden erneut ein Baugesuch ein. Sie umschrieben ihr Vorhaben als "Gesuch um Abbruch der nicht mehr bewohnten Liegenschaft am X_____ Weg in Scheuren. Damit die Gestaltung sowie Erschliessung für das neue EFH auf Gb. Nr. XXX fertig erstellt werden kann". Die Gemeinde holte einen Fachbericht des Berner Heimatschutzes ein. Dieser sprach sich gegen einen "Abbruch auf Vorrat" aus und beantragte, dass das Projekt in dieser Form nicht bewilligt werden solle. Gestützt auf diesen Fachbericht verweigerte die Gemeinde Scheuren mit Bauentscheid vom 1. Dezember 2014 die Bewilligung für das Vorhaben.

3. Dagegen reichten die Beschwerdeführenden am 18. Dezember 2014 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragen die Aufhebung des Bauentscheides vom 1. Dezember 2014 und die Erteilung der Abbruchbewilligung. Sie argumentieren, es fehle an einer gesetzlichen Grundlage für das Abbruchverbot, denn die kantonalen Bestimmungen zu den schützens- und erhaltenswerten Baudenkmälern seien nicht anwendbar, und die Gemeinden seien nicht befugt, eigene Vorschriften zum Schutz von Baudenkmälern zu erlassen.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Gemeinde Scheuren wies in ihrer Stellungnahme vom 16. Januar 2015 darauf hin, dass sich der Bauabschlag auf die kommunalen Vorschriften zum Ortsbildschutz stütze. Ein Abbruch ohne Neubau widerspreche dem Erhaltungsziel dieser Bestimmungen.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 111115 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191).

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Bauentscheide können nach Art. 40 BauG² innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchsteller, die Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführenden, deren Baugesuch abgewiesen wurde, sind durch den vorinstanzlichen Bauentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Abbruchbewilligung

a) Die Beschwerdeführenden rügen, die Verweigerung der Abbruchbewilligung finde keine Stütze im kantonalen oder kommunalen Recht und stelle daher einen ungerechtfertigten Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Das kantonale Recht enthalte in Art. 10b BauG Abbruchverbote nur für schützens- und erhaltenswerte Baudenkmäler. Das fragliche Gebäude sei im entsprechenden Inventar der Einwohnergemeinde Scheuren nicht verzeichnet. Eine nachträgliche "Unterschutzstellung" im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens sei nicht zulässig. Das kantonale Recht enthalte kein Abbruchverbot für nicht schützens- oder erhaltenswerte Gebäude; der beantragte Abbruch müsse daher bewilligt werden.

b) Nach Art. 1a Abs. 2 BauG ist der Abbruch von Bauten baubewilligungspflichtig. Die Bewilligung wird gemäss Art. 2 Abs. 1 BauG erteilt, wenn die bau- und planungsrechtlichen Vorschriften und anderen im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Vorgaben eingehalten werden, die öffentliche Ordnung nicht gefährdet wird und dem Vorhaben keine Hindernisse der Planung im Sinne der Art. 36 und 62 BauG entgegenstehen.

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721).

3. Ortsbildschutz

a) Zu den Vorschriften, die im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sind, gehören die Bestimmungen zum Ortsbild- und Denkmalschutz. Dabei dürfen Ortsbildschutz und Denkmalschutz nicht gleichgesetzt werden. Vielmehr ist zu unterscheiden zwischen dem allgemeinen Ortsbildschutz nach Art. 9 BauG und der Denkmalpflege nach Art. 10a ff. BauG.

b) Die Denkmalpflege befasst sich mit Schutz und Erhalt von kulturell, historisch oder ästhetisch besonders wertvoller Bausubstanz. Schützenswerte und erhaltenswerte Baudenkmäler sind zu inventarisieren und geniessen als Folge davon einen besonderen Schutz (Art. 10d f. BauG). Schützenswerte Baudenkmäler dürfen nicht abgebrochen werden (absolutes Abbruchverbot; Art. 10b Abs. 2 BauG). Erhaltenswerte Baudenkmäler dürfen nur abgebrochen werden, wenn die Erhaltung unverhältnismässig ist. Im Fall eines Neubaus ist das Baudenkmal durch ein gestalterisch ebenbürtiges Gebäude zu ersetzen (relatives Abbruchverbot; Art. 10b Abs. 3 BauG).

Dass hier ein schützens- oder erhaltenswertes Baudenkmal vorliegt, wird von keiner Seite behauptet. Die Vorinstanz stützt sich bei der Verweigerung der Abbruchbewilligung auf ihre kommunalen Ortsbildschutzvorschriften. Der angefochtene Entscheid nimmt Bezug auf den Fachbericht des Berner Heimatschutzes, der als neutrale Fachstelle zur Begutachtung beigezogen wurde. Danach ist das bestehende Wohnhaus

"für den Strassenraum des Dorfkerns von Scheuren von grosser Bedeutung. Das Haus begleitet wie alle typischen Häuser des Dorfkerns den Strassenzug. Es bildet ein öffentliches "Vorne" und ein privates "Hinten" und steht prägnant und identitätsstiftend zum A- und Bweg. Mit dem Wegfallen dieses Volumens wird die typische Dorfstruktur geschwächt und verfällt zu einer generellen Einfamilienhauszone. Die Renovation oder der denkmalpflegerische Ersatz des bestehenden Wohnhauses muss grundsätzlich studiert werden. Einem Abbruch auf Vorrat kann nicht zugestimmt werden."

Diesen Ausführungen lassen sich zwei Stossrichtungen entnehmen. Zum einen soll verhindert werden, dass mit dem Wegfall des Gebäudes die typische Dorfstruktur geschwächt wird; es soll also keine Lücke entstehen, wo das Ortsbild nach einer dorftypischen Bebauung verlangt. Zum anderen will die Gemeinde die Abbruchbewilligung auch nicht "auf Vorrat" erteilen, sondern nur im Zusammenhang mit einem Neubauprojekt,

das auf seine Übereinstimmung mit den Ortsbildschutzbestimmungen überprüft werden kann. Dies bekräftigt die Gemeinde auch in ihrer Stellungnahme vom 16. Januar 2015.

c) Gemäss Art. 10e Abs. 1 BauG ist die Aufnahme in das Bauinventar Voraussetzung für den denkmalpflegerischen Schutz. Objekte, die nicht im Bauinventar verzeichnet sind, können nicht im Baubewilligungsverfahren als schützens- oder erhaltenswert eingestuft werden mit der Konsequenz, dass das absolute oder relative Abbruchverbot zur Geltung kommt.³

Die Stellungnahme des Berner Heimatschutzes stützt sich zumindest teilweise auf denkmalpflegerische Überlegungen. Die Vorinstanz begründet ihren Entscheid mit dem Hinweis auf den Fachbericht des Berner Heimatschutzes. Damit werden denkmalpflegerische und ortsbildschützerische Gesichtspunkte vermischt. Hinsichtlich der Rechtsfolgen legt die Vorinstanz ihre Ortsbildschutzvorschriften so aus, dass sie sich auf das streitige Abbruchprojekt faktisch wie eine Denkmalschutzvorschrift auswirken: Die Abbruchbewilligung wird an das Vorliegen eines bewilligungsfähigen Neubauprojekts geknüpft. Nach der Rechtsprechung ist nicht restlos geklärt, ob es gemäss Art. 10b Abs. 3 BauG zulässig ist, die Abbruchbewilligung für ein erhaltenswertes Baudenkmal an das Vorliegen eines bewilligungsfähigen Neubauprojekts zu knüpfen.⁴ Die Frage kann hier offen bleiben, da kein als erhaltenswert eingestuftes und inventarisiertes Baudenkmal vorliegt.

Die Gemeinde geniesst gemäss Art. 9 Abs. 3 BauG eine eigene Regelungskompetenz im Hinblick auf den Erlass von Ästhetikvorschriften. Diese umfasst jedoch nur die ästhetisch motivierte Störungsabwehr, welche in Bezug auf die eigentumsrechtliche Eingriffstiefe weniger weit geht als der Schutz von kulturhistorisch wertvoller Bausubstanz. Hingegen räumt das Baugesetz den Gemeinden keine Regelungskompetenz bezüglich des Schutzes von Baudenkmalern ein.

Für die Statuierung eines Abbruchverbots (auch eines relativen) aus kulturhistorischem Erhaltungsinteresse fehlt demnach eine Gesetzgebungsdelegation an die Gemeinde. Daher ist es nicht zulässig, das (relative) Abbruchverbot nach Art. 10b Abs. 3 BauG

³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 10a-10f N. 11. Vorbehalten bleiben Entdeckungen, Art. 10f BauG.

⁴ Vgl. den vor Inkrafttreten der geltenden baurechtlichen Denkmalschutzvorschriften ergangenen Entscheid des Verwaltungsgerichts in BVR 1995 64 E. 2.

entgegen Art. 10e Abs. 1 BauG auf nicht inventarisierte Objekte auszudehnen. Die herangezogenen Vorschriften des Gemeindebaureglements enthalten denn auch kein Abbruchverbot.

d) Der allgemeine Ortsbild- und Landschaftsschutz gilt anders als der Denkmalschutz nicht nur für besonders bezeichnete Objekte, sondern überall.⁵ Art. 9 Abs. 1 BauG stellt eine „ästhetische Generalklausel“ im Sinne eines allgemeinen Beeinträchtigungsverbots auf. Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn ein Bauvorhaben einen Gegensatz zur bestehenden Überbauung schafft, der erheblich stört. Schutzobjekt des allgemeinen Ortsbildschutzes sind Orts- und Strassenbilder. Die Gemeinden dürfen eigene Ästhetikvorschriften erlassen, die über die kantonalen Vorschriften hinausgehen können (Art. 9 Abs. 3 BauG).

Mit der Ermächtigung der Gemeinden zum Erlass von Vorschriften zum allgemeinen Ortsbildschutz räumt das kantonale Recht den Gemeinden entsprechende Autonomie ein.⁶ Die Gemeinden können insbesondere die Anforderungen, denen Bauprojekte im Hinblick auf den allgemeinen Ortsbildschutz genügen müssen, näher umschreiben.

Die Gemeinde Scheuren hat in Art. 49A Abs. 2 GBR⁷ festgelegt, welche Ziele der Ortsbildschutz anstrebt: den Erhalt und die Pflege der historisch und kulturell wertvollen Siedlungsteile und der Bausubstanz innerhalb des Ortsbildschutzperimeters von Scheuren. Insbesondere geht es darum, der guten Integration von Neubauten ins traditionelle Ortsbild grosse Aufmerksamkeit zu widmen. In Art. 49A Abs. 3 GBR wird konkretisiert, welche Aspekte zu erhalten sind: die historische Bauweise, die Gebäudefluchten, die Dachformen sowie die traditionelle Gliederung der Fassaden. Baugesuche sind der vom Gemeinderat bezeichneten neutralen Fachstelle zur Begutachtung und Antragstellung zu unterbreiten (Art. 49A Abs. 10 GBR).

e) Die Vorinstanz führt in ihrer Stellungnahme vom 16. Januar 2015 aus, das fragliche Gebäude sei Teil eines kleinen bäuerlichen Zentrums, welches gemäss ISOS als der "intakteste und räumlich reizvollste Teil des Dorfes" gelte. Das Gebäude sei Teil der südlichen Begrenzung eines grossen "bäuerlichen Platzraums mit Gärten, Spycher,

⁵ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 1.

⁶ Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 4.

⁷ Baureglement Scheuren, in Kraft getreten am 26. Februar 2002.

Nussbaum und bekiesten Vorplätzen". Die giebelständige Stellung des Gebäudes am Strassenraum des X_____Wegs sei charakteristisch und ortsbildprägend.

Das streitige Gebäude bzw. dessen Gebäudefluchten sind also nach ortsbildschützerischen Gesichtspunkten von Bedeutung als Begrenzung des bestehenden Platzes im bäuerlichen Zentrum des Dorfes. Die Erhaltung der Gebäudefluchten bildet Teil der Erhaltungsgrundsätze, die in Art. 49A Abs. 3 GBR angeführt werden. Im Rahmen ihrer Regelungskompetenz nach Art. 9 Abs. 3 BauG steht es den Gemeinden offen, für Neu- oder Umbauprojekte zum Zweck des Ortsbildschutzes die Erhaltung der bestehenden Gebäudefluchten zu verlangen. Sie bewegt sich damit grundsätzlich im Rahmen der ihr zugestandenen Autonomie.

Die Gemeinde kann also zum Zweck des Ortsbildschutzes Anforderungen an Neubauten stellen. Sie kann jedoch nicht die Errichtung eines Neubaus an sich verlangen, denn dafür besteht keine gesetzliche Grundlage. Der Ortsbildschutz greift erst und nur dann, wenn ein Gesuch für einen Neubau (oder Umbau) eingereicht wird. Mangels gesetzlicher Grundlage kann die Gemeinde auch auf indirektem Weg keine Baupflicht herbeiführen, indem sie eine Abbruchbewilligung von einem Neubauprojekt abhängig macht.

f) Eine Baubewilligung kann nach Art. 38 Abs. 3 BauG mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Da damit die Baufreiheit bzw. die Eigentumsgarantie beschränkt wird, müssen die entsprechenden Voraussetzungen beachtet werden: Bedingungen und Auflagen müssen in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Bauvorhaben stehen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig, d.h. zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendig und geeignet sein.⁸

Vorliegend hat die Vorinstanz nicht eine an Bedingungen oder Auflagen geknüpfte Bewilligung erteilt, sondern mangels Vorliegens des von ihr gewünschten Neubauprojekts die Abbruchbewilligung verweigert. Auch dies hat jedoch für die Bauherrschaft die Beschränkung der Eigentumsgarantie zur Folge; der Eingriff in dieses verfassungsmässig garantierte Recht ist nicht geringer, als wenn die Abbruchbewilligung unter einer entsprechenden Bedingung oder Auflage gewährt worden wäre. Deshalb müssen die

⁸ Zaugg/Ludwig, Art. 38-39 N. 15a.

Voraussetzungen der gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und der Durchsetzbarkeit beachtet werden.

Das angestrebte Ziel besteht hier in der Pflege des Ortsbildes, namentlich in der Erhaltung des Charakters des bäuerlichen Dorfzentrums; insbesondere soll die Begrenzung des bäuerlichen Platzraums durch Erhaltung der bestehenden Gebäudefluchten bewahrt werden. Nach dem Gesagten besteht aber für das nicht denkmalgeschützte Gebäude weder eine gesetzliche Grundlage für ein Abbruchverbot, noch kann die Gemeinde die Errichtung eines Neubaus verlangen oder durchsetzen. Die Verknüpfung der Abbruchbewilligung mit der Einreichung eines bewilligungsfähigen Neubauprojekts ist daher nicht geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen, und erweist sich damit als unverhältnismässig. Es ist demnach nicht zulässig, die Abbruchbewilligung wegen Fehlens eines bewilligungsfähigen Neubauprojekts zu verweigern.

4. Entsorgung

a) Nach Art. 14 Abs. 1 AbfG⁹ müssen Bauabfälle auf der Baustelle oder, soweit dies betrieblich nicht möglich ist, in einer geeigneten Anlage getrennt und vorschriftsgemäss entsorgt werden. Grössere Abbrucharbeiten – d.h. solche mit mehr als 500 Kubikmeter umbautem Volumen – dürfen erst durchgeführt werden, wenn die Bewilligungsbehörde die Deklaration der Entsorgungswege genehmigt hat.¹⁰ Die Deklaration der Entsorgungswege ist in Art. 17 AbfV geregelt. Sie zeigt auf, dass und wie eine rechtmässige Entsorgung möglich ist. Sie enthält zu diesem Zweck mindestens Angaben zur Bezeichnung der Baustelle, zur Art der anfallenden Abfälle, zur Menge der erwarteten Abfälle und zum Ort der Entsorgung der Abfälle.

b) Das Baugesuch enthält keine Angaben zum Gebäudevolumen. Die Geschosszahl wird mit 2 angegeben. Dem Situationsplan lässt sich entnehmen, dass der Grundriss deutlich über 200 m² beträgt. Der Wert von 500 Kubikmeter wird also deutlich überschritten. Demnach besteht die erwähnte Deklarationspflicht. Diese Annahme wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass mit dem ursprünglichen Abbruch- und Neubaugesuch vom 12. August 2013 eine Deklaration der Entsorgungswege eingereicht worden war. Auch im

⁹ Gesetz vom 18. Juni 2003 über die Abfälle (Abfallgesetz, AbfG; BSG 822.1).

¹⁰ Art. 14 Abs. 2 AbfG und Art. 16 Abs. 1 Bst. c Abfallverordnung vom 11. Februar 2004 (AbfV; BSG 822.111).

vorliegenden Verfahren muss daher eine Deklaration der Entsorgungswege erfolgen und die Abbrucharbeiten dürfen erst aufgenommen werden, wenn die gewählten Entsorgungswege genehmigt sind. Das ebenfalls einzureichende Formular betreffend asbesthaltige Materialien liegt bereits vor.¹¹

5. Zusammenfassung und Kosten

a) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Unrecht die Bewilligung zum Abbruchprojekt auf Basis der kommunalen Ortsbildschutzvorschriften verweigert hat. Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und die Abbruchbewilligung kann mit der Auflage betreffend die Deklaration der Entsorgungswege¹² erteilt werden.

b) Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 108 Abs. 2 VRPG¹³). Die Beschwerdeführenden tragen jedoch die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens.

c) Die Beschwerdeführenden haben Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Mangels Vorliegens besonderer Umstände sind diese von der Vorinstanz zu tragen. Der Anwalt der Beschwerdeführer macht ein Honorar von Fr. 3'000.– zuzüglich Auslagen von Fr. 32.– sowie der Mehrwertsteuer von Fr. 242.55, gesamthaft also Parteikosten in Höhe von Fr. 3'274.55 geltend, wobei er die Bedeutung der Sache als durchschnittlich und den gebotenen Zeitaufwand sowie die Schwierigkeit des Prozesses als unterdurchschnittlich wertet. Dies gibt zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Die Vorinstanz hat demnach den Beschwerdeführern die Parteikosten in Höhe von Fr. 3'274.55 zu ersetzen.

III. Entscheid

¹¹ Vorakten, Register Nr. 8.

¹² Vgl. Formular Ent. Deklaration der Entsorgungswege der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion.

¹³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Bauentscheid der Gemeinde Scheuren vom 1. Dezember 2014 wird aufgehoben und die Baubewilligung (Abbruch Wohnhaus) wird unter folgender Auflage erteilt:

Vor dem Abbruch ist eine Deklaration der Entsorgungswege zu Handen der Gemeinde zu erstellen. Abbrucharbeiten dürfen erst aufgenommen werden, wenn die gewählten Entsorgungswege genehmigt sind. Die Entsorgungsbelege sind aufzubewahren und auf Verlangen der Behörde vorzuweisen.

2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von Fr. 1'075.– werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist die Gemeinde zuständig.

3. Die Gemeinde Scheuren hat den Beschwerdeführenden die Parteikosten im Betrag von Fr. 3'274.55 (inkl. Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt C. _____, als Einschreiben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Scheuren, Gemeindeverwaltung, Hauptstrasse 56, 2556 Scheuren als Gerichtsurkunde
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer,
Regierungspräsidentin

