



VSA Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare
AAS Association des Archivistes suisses
AAS Associazione degli archivisti svizzeri
UAS Uniu da las archivarias e dals archivaris svizzers

Arbeitsgruppe Bewertung Bauwesen - Energie - Verkehr - Umwelt D 15

Baupolizeiakten

Zusammenfassung

Baupolizeiakten (auch als Baugesuchs- oder Baurechtsakten bezeichnet) haben einen quantitativ hohen Anteil am überlieferten Schriftgut von Kommunen, teilweise auch von Kantonen. Zudem besteht ein hohes Nutzungsinteresse durch die Verwaltung einerseits, durch Dritte (Hauseigentümer, Bauherren, Architekten) andererseits.

Die Bewertungsempfehlung gliedert sich in eine kurze Erörterung zur Problemstellung und zum Begriff "Baupolizeiakte", sodann in eine Erörterung des Primär- und des Sekundärwertes sowie der Nutzungsinteressen und Aufbewahrungsorte. Vor der eigentlichen Bewertungsempfehlung werden die beiden Möglichkeiten der Bewertung auf Dossierebene und der Bewertung auf Dokumentenebene diskutiert. Die Empfehlung sieht vor, auf die Bewertung auf Dossierebene zu verzichten und lediglich ein Ausdünnen der Dossiers vorzunehmen.

Problemstellung

Schriftgut aus Bauverwaltungen hat in Archiven der öffentlichen Verwaltung einen massgeblichen Anteil an der Überlieferung. Einerseits ist die öffentliche Hand eine sehr wichtige Bauträgerin im Hochbau (Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Spitäler usw.) und im Tiefbau (Strassenbau, Entwässerung).¹ Andererseits lenken und kontrollieren besonders die Kommunen mit der Baupolizei die private Bautätigkeit, was sich ebenfalls in zahlreichem Schriftgut niederschlägt.

Die vorliegenden Empfehlungen möchten auf die Problematik der Bewertung von Baupolizeiakten aufmerksam machen und praktische Hinweise vermitteln.

Bei der Überlieferungsbildung von Baupolizeiakten stellt die Masse eine sehr grosse Herausforderung dar. Im Stadtarchiv Luzern machen die Baupolizeiakten, die seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts integral aufbewahrt werden, rund einen Achtel des gesamten Archivgutes aus. Die Baupolizeiakte für den Bau des Kultur- und Kongresszentrums Luzern (KKL) umfasst alleine 10 Archivschachteln.²

¹ 2009 entfiel rund ein Drittel der gesamten Bautätigkeit (Hoch- und Tiefbau) in der Schweiz auf die öffentliche Hand, vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2011, Zürich 2011, S. 220.

² Beim Stadtarchiv Luzern beträgt der jährliche Zuwachs je nach Baukonjunktur 270 bis 320 Dossiers, was rund 8 bis 12 Laufmetern Akten entspricht.

Zugängliche Bewertungsüberlegungen und -entscheidungen zu Baupolizeiakten gibt es bislang kaum, Initiativen wurden oft nicht erfolgreich abgeschlossen: In Deutschland hatte sich die Archivreferentenkonferenz des Bundes Ende der 1980er-, Anfang der 1990er-Jahre mit der Bewertung von Registraturen der Hochbauverwaltungen des Bundes und der Länder auseinandergesetzt. Die Initiative versandete und wurde ergebnislos eingestellt.³ Im Kanton Basel-Landschaft wurde 1996 versucht, eine Bewertung von Baugesuchen vorzunehmen. Die Absicht war, Kleingesuche (z. B. Velounterstände, Schwimmbäder) nicht mehr zu archivieren. Das Konzept wurde nie umgesetzt.⁴

Begriff

Die so genannten Baupolizeiakten (auch als Baugesuchs- oder Baurechtsakten bezeichnet) entspringen der Prüfung und Beurteilung von privaten und öffentlichen Hochbauvorhaben. Im Prinzip ist für jede bauliche Intervention eine Bewilligung nötig, unabhängig davon, ob die Baute dauerhaft oder provisorisch erstellt wird. In den kantonalen Baugesetzen ist jeweils festgelegt, wann eine Baubewilligung eingeholt werden muss.⁵ Die Prüfung eines Baugesuches erfolgt in den meisten Kantonen durch die Gemeinden, Ausnahmen sind zum Beispiel der Kanton Basel-Landschaft oder der Kanton Schaffhausen für u. a. gewerbliche Bauten oder Bauten ausserhalb der Bauzonen.

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern besagt beispielweise, dass, "wer eine Baute oder Anlage erstellen, baulich oder in ihrer Nutzung ändern will", eine Baubewilligung bei der Gemeinde einzuholen hat.⁶ Neben dem Baugesuchsformular sind folgende Unterlagen in dreifacher Ausführung einzureichen:⁷

- Situationsplan (Massstab 1:500)
- Grundriss-, Fassaden-, Schnittpläne (Mindestmassstab 1:100)
- Umgebungsgestaltung (Massstab 1:100)
- Pläne mit Angaben über künstliche Belüftungen
- Berechnungen zum Nachweis der Bauziffern
- Wärmeschutznachweis
- Pläne für Abwasseranlagen (Massstab 1:100)
- Übersichtsplan mit weiterer Umgebung (Massstab 1:500 und 1:2000)

Zur Prüfung und Beurteilung eines Gesuchs kann die Gemeinde weitere Unterlagen einverlangen.⁸

Während eines Bewilligungsprozesses entstehen zusätzliche Unterlagen durch die Behörden Tätigkeit, u. a. eingeholte Vernehmlassungen bei anderen Amtsstellen (z. B. Tiefbau, Umweltschutz, Feuerpolizei, Gewerbepolizei) oder auch die Schlusskontrolle (Bau-

³ Pilger / Früh, Archivierung, S. 5.

⁴ Auskunft von Patrick Moser, 25. Juni 2010.

⁵ Vgl. die kantonalen Baugesetze unter www.lexfind.ch.

⁶ Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (SRL 735), § 184, Abs. 1 und § 188, Abs. 1.

⁷ Planungs- und Bauverordnung vom 27. November 2001 (SRL 736), § 62, Abs. 1.

⁸ Planungs- und Bauverordnung vom 27. November 2001 (SRL 736), § 62, Abs. 1.

abnahme) sowie die Gebührenrechnung. Weitere Unterlagen, die wegen ihrer Relevanz für den Bauprozess in das Dossier gelangen, sind etwa Vorabklärungen, Einsprachen, Gerichtsentscheide oder Fotos.

Die Dossiers weisen durch den identischen Entstehungsprozess formal eine relativ hohe Gleichförmigkeit auf, denn unabhängig vom Bauvolumen oder der Art der Bautätigkeit ist der Ablauf eines Baugesuches stark formalisiert. Die Baupolizeiakten können deshalb zu den Massenakten gezählt werden.⁹ Die inhaltliche und umfangmässige Spannweite ist jedoch enorm: Von geringeren Nutzungs- und Projektänderungen über Umbauten, kleineren Neubauten bis zu Grossbauprojekten und Überbauungen findet sich alles mögliche, was sich in entsprechend unterschiedlichen Dossierumfängen niederschlägt. Zudem enthalten die Dossiers sehr unterschiedliche Dokumentenarten wie Pläne oder Fotos. Beide stellen besondere konservatorische Anforderungen an die Archivierung.

Aufbewahrungsfristen

Die rechtlichen Aufbewahrungsfristen für Baupolizeiakten sind in der Schweiz nicht einheitlich geregelt. Während im Kanton Glarus Baubewilligungen und Baugesuchsakten während 30 Jahren aufzubewahren sind, existieren zum Beispiel in den Kantonen Luzern und Nidwalden lediglich Empfehlungen der Gemeindeschreiberverbände für eine dauernde Aufbewahrung.¹⁰ Im Kanton Schaffhausen sind die Gemeinden seit 2009 verpflichtet, die Bauakten unbefristet aufzubewahren.¹¹

Werte

Primärwert

Der Primärwert von Baupolizeiakten besteht für die zuständige Behörde v.a. darin, bei der Prüfung eines neuen Baugesuchs die bisherigen Bewilligungen zu diesem Objekt zu Rate ziehen zu können. Ebenso kann die Behörde anhand der Akten überprüfen, ob ein Objekt rechtskonform gebaut oder umgebaut wurde.

Sekundärwert

Evidenzwert

Das einzelne Baupolizeidossier bildet den Prozess der behördlichen Baugenehmigung vom Anfang (Baugesuch) bis zum Ende (Baukontrolle, Gebührenrechnung) inklusive der Zwischenschritte (Vernehmlassungen, Baubewilligung) im Detail ab, weshalb es einen hohen Evidenzwert besitzt. Aufgrund der hohen Gleichförmigkeit könnte die Tätigkeit der

⁹ Arbeitsgruppe Bewertung, Stichprobenziehung / Sampling. Begriffe und Verfahren, 19. Mai 2010.

¹⁰ Bauverordnung des Kantons Glarus vom 6. Juni 1989, Art. 26; Empfehlungen des Gemeindeschreiberverbandes Luzern vom 29. Oktober 2009; Empfehlungen des Gemeindeschreiberverbandes Nidwalden vom 22. September 2010.

¹¹ Gemeindearchivverordnung des Kantons Schaffhausen vom 27. Oktober 2009, §2 und §3.

Behörde mit der Überlieferung weniger Dossiers ausreichend dokumentiert werden. Zu berücksichtigen wären allerdings besondere Vorgehensweisen wie vereinfachte Baubewilligungsverfahren,¹² nachträgliche Baubewilligungen oder Bauprojekte mit genehmigungspflichtigen Bauveränderungen.

Informationswert

Baupolizeiakten haben in vielfältiger Weise einen hohen Informationswert: Sie erlauben Einblicke in die architektonische Entwicklung von Einzelgebäuden sowie von einzelnen Stadt- und Ortsteilen. Sie vermögen auch aufzuzeigen, wie sich zum Beispiel parallel zum steigenden Lebensstandard die Wohngewohnheiten der Menschen verändert haben oder wie sich eine soziale Segregation räumlich abbildet (kleinere Wohnungen, grössere Wohnblocks, geringere Hausabstände). Oft widerspiegeln sich in den Veränderungen eines Bauwerkes ganze Familiengeschichten. Auch wirtschaftliche Veränderungen wie die Zunahme des Dienstleistungssektors im 20. Jahrhundert (Bau von Büros statt Gewerbe-/Industrieräumen) lassen sich in den Akten ablesen. Bei schützens- und erhaltenswerten Bauten sind die Baupolizeiakten schliesslich oft die wichtigsten Quellen für die Denkmalpflege. Baupolizeiakten können in gewissem Rahmen auch als Ersatzüberlieferung für Architektennachlässe betrachtet werden, v. a., wenn ein Architekt / eine Architektin hauptsächlich im lokalen Rahmen aktiv war. Und nicht zuletzt werden Baupolizeiakten häufig von Hausbesitzern und Architekten im Vorfeld von Umbauten benötigt, wenn sie selbst keine Pläne der Gebäude besitzen.

Nutzungsinteressen

Archivierte Baupolizeiakten werden von einem breiten Kundenkreis genutzt, wobei unterschiedliche Interessen an den Quellen vorherrschen. Eine subjektive Einschätzung des Nutzerkreises ergibt ungefähr folgendes Bild:

Interessengruppe	Interessierende Hauptquellen
Architekten	Pläne, Bauakten ergänzend
Denkmalpflege / Kulturgüterschutz / Restauratoren	Pläne, Fotos, ergänzende Bauakten (z. B. Bauabrechnungen)
Hauseigentümer	Pläne, Bauakten ergänzend
Juristen / Anwälte	Pläne, Bauakten (insb. Baubewilligungen)
Verwaltung	Pläne, Bauakten ergänzend
Wissenschaft (Architekturgeschichte)	Pläne, ergänzende Bauakten (z.B. Bauabrechnungen)
Wissenschaft (Geschichte)	Bauakten (z. B. Einsprachen), Pläne ergänzend
Wissenschaft (Kunstgeschichte)	Pläne, Fotos (etwa von Details oder Kunst am Bau), ergänzende Bauakten
Wissenschaft (Naturwissenschaft)	Pläne, Bauakten betr. Altlasten

¹² Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (Stand 1. September 2009), § 198.

Bei der Nutzung stehen die Pläne im Vordergrund. Die Bauakten selbst (Baubewilligungen, Fotos, Einsprachen, Abrechnungen) dienen der ergänzenden Information.

Aufbewahrungsorte

Die Aufbewahrung von Baupolizeiakten wird in der Schweiz unterschiedlich gehandhabt: In Städten wie Luzern oder Basel werden die Dossiers an das jeweilige Archiv abgeliefert, in St. Gallen ist die sogenannte Baudokumentation innerhalb der Direktion Bau und Planung für die Aufbewahrung der Baupolizeiakten zuständig. Grundsätzlich darf es für Fragen der Bewertung keine Rolle spielen, wo die Dossiers aufbewahrt werden. In der Tat dürfte aber die Einflussnahme durch das zuständige Archiv schwieriger sein, wenn besondere Aufbewahrungsorte für die Dossiers zuständig sind.

Bewertung auf Dossierebene

Die Bewertung auf Makroebene entscheidet darüber, ob ein Dossier integral aufbewahrt oder kassiert wird. Angesichts des Massenproblems ist für Kretzschmar jedoch klar, dass Überlieferungsbildung Überlieferungsdezimierung meinen müsse. Er schiebt gleich die Frage nach: "Doch was wollen wir überhaupt dokumentieren?"¹³, und verweist damit auf das Dokumentationsziel einer Bewertung.

Zusammenfassend aus der einschlägigen Literatur können folgende Kriterien für eine Auswahl von überlieferungswürdigen Baupolizeipolizeiakten genannt werden:

- **Schutzwürdigkeit:** Es werden nur jene Baupolizeipolizeiakten aufbewahrt, die zu schützenswerten oder denkmalgeschützten Bauten gehören. Das Kriterium der Schutzwürdigkeit stellt allerdings ein Abbild der aktuellen Beurteilung dar, d.h., es muss bei der Bewertung noch nicht entschieden sein, ob ein Objekt zu einem späteren Zeitpunkt als schützenswert oder gar denkmalgeschützt eingestuft wird.¹⁴
- **Funktion des Gebäudes:** Es werden nur Objekte archiviert, die bestimmten Zwecken dienen, z. B. öffentliche Gebäude wie Schulhäuser, Schwimmbäder, Schlachthöfe oder private Gebäude wie Fabrikanlagen, Werkstätten, bestimmte Wohnbauten. Allerdings kann sich die Nutzung eines Gebäudes im Laufe der Zeit verändern, aus Fabrikhallen entstehen Wohnlofts, aus Militärunterkünften Asylantenheime.
- **Architektur:** Die Gestalt eines Gebäudes ist nach Kretzschmar ein problematisches Kriterium, denn Aussagen wie "architektonisch bemerkenswert" oder "Spitzenarchitektur" seien subjektiv.¹⁵ Nach Pilger und Früh lässt sich dieses Kriterium jedoch objektivieren, in dem zum Beispiel mit einem Architekturpreis ausgezeichnete oder in einer Bauzeitung besprochene Bauwerke ausgewählt würden.¹⁶ Einen höheren Archivwert könnte auch Bauten zugesprochen werden, die aus einem

¹³ Kretzschmar, Hochbauamt, Sp. 554.

¹⁴ Vgl. dazu auch Pilger / Früh, Archivierung, S. 55f.

¹⁵ Kretzschmar, Hochbauamt, Sp. 558.

¹⁶ Pilger / Früh, Archivierung, S. 59.

Wettbewerb hervorgegangen sind. Allerdings besteht die Gefahr, mit derartigen Kriterien nur "Hochglanzarchitektur"¹⁷ zu überliefern.

- **Projekttyp:** Bestimmte Um- und Neubauten oder Gebäudeveränderungen werden nicht archiviert, z. B. Swimmingpools, Velounterstände, Balkonverglasungen, Wintergärten, Sonnenkollektoren oder Veränderungen der Raumstruktur. Allerdings können auch hier nicht per se sämtliche Dossiers grundsätzlich kassiert werden, zu denken ist etwa an Balkonverglasungen ganzer Wohnüberbauung oder Sonnenkollektoren auf schützenswerten Bauten, die unter Umständen einen massiven Eingriff in den Baukörper bedeuten können. Ebenso kann sich eine Vielzahl von Bauveränderungen auf den Charakter des ursprünglichen Gebäudes auswirken.
- **Bausumme:** Es werden nur Dossiers archiviert, bei denen die Bausumme über einem bestimmten Grenzwert lag. Bei Baupolizeikten kann dazu auf die Informationen im Baugesuch zurückgegriffen werden, wobei es sich lediglich um einen Schätzwert handelt. Allerdings werden die Baukosten nicht zwingend mit der Relevanz des Gebäudes korrespondieren. Im Weiteren ist die Bausumme kein stabiler Wert, da durch die Teuerung langfristige höhere Bausummen zu erwarten sind. Ein absoluter Grenzwert müsste regelmässig angepasst werden.
- **Öffentliches Interesse:** Private und öffentliche Gebäude tangieren oft die Interessen der Bewohner/innen der Nachbarschaft, des Ortsteils oder der Gemeinde insgesamt, was oft zu Konflikten führt. Entsprechend können etwa Unterschriftensammlungen, Einsprachen oder Gerichtsentscheide auf eine höhere gesellschaftliche Relevanz eines Bauwerkes hinweisen.

Insgesamt ist die Anwendung der genannten Kriterien anspruchsvoll, und dies besonders dort, wo nicht mit exakten Werten operiert werden kann (z.B. Funktion des Gebäudes, öffentliches Interesse). Pilger und Früh empfehlen deshalb, die Auswahl mittels Expertengesprächen zu unterstützen. Daran beteiligt werden sollten ihrer Ansicht nach etwa Baufachleute, Historiker/innen sowie Kunsthistoriker/innen.¹⁸

Allgemein ist an den genannten Kriterien zu bemängeln, dass sie eher auf das Besondere als das Alltägliche fokussiert sind. Da es sich bei Baupolizeikten um Massenakten handelt, könnte das Alltägliche mittels Stichprobenziehung herausgearbeitet werden.

Bewertung auf Dokumentenebene

Die Bewertung auf Mikroebene zielt auf die qualitative Verdichtung der Dossiers ab. Die Vielfalt der Dossierinhalte legt es nahe, vor der Bewertung relativ exakte Dokumentationsprofile anzulegen.

¹⁷ Illner, Eberhard, Die Überlieferung zur Architektur in Archiven. Überlegungen zu ihrer Profilierung, in: Architektur im Archiv, S. 25-34, hier S. 32.

¹⁸ Pilger / Früh, Archivierung, S. 55.

Die Abteilung "Städtebau" der Stadt Luzern dünnt die Baupolizeiakten vor der Ablieferung an das Stadtarchiv aus.¹⁹ Folgende Unterlagen werden kassiert:

- Dubletten
- Überholte Akten und Pläne (die nicht genehmigt wurden)
- Akten und Pläne von Vorprojekten
- Begleitkorrespondenz
- Vollmachten, Grundbuchauszüge

Folgende Unterlagen werden in der Stadt Luzern in jedem Fall aufbewahrt:

- Baubewilligung Stadt, allenfalls Kanton
- Pläne
- Baubeschrieb
- Vernehmlassung und Entscheide
- Einsprachen und Gerichtsurteile
- Gebührenberechnungsblatt
- Fotos

Im Kanton Basel-Landschaft wird bei der Verdichtung der Dossiers praktisch identisch verfahren, wobei dort auch die Vollmachten und Grundbuchauszüge archiviert werden.²⁰

Vernehmlassungsunterlagen, aber auch allfällige Einsprachen und Gerichtsurteile könnten auch als kassabel bewertet werden, denn sie fliessen in die Erwägungen der baubewilligenden Behörde ein und sind in der Baubewilligung dokumentiert.

Ebenso könnten Gebührenberechnungsblätter aus rechtlicher Perspektive durchaus kassiert werden. Da die Gebühren jedoch nicht nur pauschal gemäss Reglement, sondern auch nach Aufwand berechnet werden, besteht von Seiten der Aktenproduzenten hin und wieder das Bedürfnis, auf ältere Abrechnungen zurückgreifen zu können. Die Aufstellung, welche Gebühren in welcher Höhe für ein bestimmtes Baugesuch erhoben wurden, enthält zudem auch einen gewissen Informationswert.

Empfehlung

Bei Baupolizeiakten ist auf eine Auswahl auf Dossierebene zu verzichten. Mögliche Kriterien für eine Auswahl sind weder sinnvoll operationalisierbar noch langfristig stabil. Auch der Abbruch oder der Umbau eines Gebäudes sind aus historischer Perspektive keine sinnvollen Kriterien, um dessen Baugesuchsdossier zu kassieren.

Für die Überlieferungsbildung zweckmässiger ist eine qualitative Verdichtung der Unterlagen in den zum Teil umfangreichen Dossiers. Dieses Ausdünnen kann aus zweierlei Hinsicht nur in enger Zusammenarbeit zwischen dem Archiv und der Provenienzstelle erfolgen:

¹⁹ Aktennotiz "Zusammenstellen von Bauakten zur Archivierung", 26. September 2011.

²⁰ Mitteilung von Patrick Moser, Staatsarchiv des Kantons Basel-Landschaft, 30. Mai 2012.

- Nur die Provenienzstelle kennt den Prozess und damit die Dossiers en détail. Gemeinsam mit dem Archiv sollte sie Bewertungskriterien festlegen.
- In der Provenienzstelle ist eine prospektive Bewertung möglich. Aus der Perspektive der Überlieferungsbildung spielt es keine Rolle, ob die Unterlagen bei der Behörde selber aufbewahrt oder im Archiv ordentlich archiviert werden.²¹
- Auch wenn der Fokus bei der Benutzung auf den Plänen liegt, dürfen die Akten weder kassiert noch zu sehr ausgedünnt werden, denn oftmals bilden sie den einzigen Schlüssel für das Verständnis der Pläne, insbesondere bei Projektveränderungen.

Für eine kontinuierliche Überlieferungsbildung ist es wichtig, mit der jeweiligen Baupolizei- oder Immobilienbehörde Vereinbarungen zu treffen. Darin können turnusmässige Aktenaussonderungen und entsprechende Bewertungskriterien festgelegt werden.

Bibliografie

- Architektur im Archiv. Der archivische Umgang mit Überlieferungen aus den Bereichen Architektur, Stadtplanung und Ingenieurwesen. Tagung am 11. und 12. September 2007 in der Abtei Brauweiler (Archivhefte 39, hrsg. v. Landschaftsverband Rheinland, LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum), Bonn 2010.
- Kretzschmar, Robert, "Dauernd beim Hochbauamt aufzubewahren". Aussonderung und Bewertung von Unterlagen der Staatlichen Hochbauverwaltung in Baden-Württemberg, in: Der Archivar 43 (1990), Sp. 548-559.
- Lowell, Waverly, Nelb, Tawny Ryan, Architectural Records: Managing Design and Construction Records, Chicago 2006.
- Pilger, Andreas, Früh, Martin, Die Archivierung von Unterlagen über Bauvorhaben des Landes Hessen, Transferarbeit Archivschule Marburg, Marburg 2003.

Luzern, 29.06.2012

²¹ Ein anderer Aspekt ist jedoch die Benutzung: Werden die Dossiers bei der Behörde selbst archiviert, sind sie für die Öffentlichkeit um einiges schlechter zugänglich als im eigentlichen Archiv (ausser das Gemeinwesen verfügt über ein besonderes öffentliches Bauarchiv).