

## Siedlung Stöckacker Nord | Meienegg Bern

### Rechtliche Einschätzung zur planerischen Interessenabwägung bezüglich Orts- bild- und Denkmalschutz

Teil I

Bern, 17. Juni 2024 / 5. August 2024 / kanzlei konstruktiv ag

STEFANIE SEILER, RECHTSANWÄLTIN

KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, FÜRSPRECHER

FACHLICHE BEURTEILUNG (TEIL II), CHRISTOPH STUBER, DIPL. ARCHITEKT FH SWB, CO. ARCHI-  
TEKTEN AG

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen/Grundlagen.....</b>	<b>4</b>
1.1.	Auftrag und Fragestellung .....	4
1.2.	Die FAMBAU.....	5
1.3.	Die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg .....	5
1.4.	Sanierung und Planung von Ersatzbauten .....	6
1.4.1	Motive für die Sanierung .....	6
1.4.2	Entwicklung der Planung.....	6
1.4.3	Qualitäten des geplanten Projekts .....	7
<b>2</b>	<b>Rechtliche Grundlagen des Ortsbild- und Denkmalschutzes .....</b>	<b>9</b>
2.1.	Bundesrechtlicher Ortsbild- und Denkmalschutz, insb. ISOS.....	9
2.2.	Kantonaler Ortsbild- und Denkmalschutz.....	11
2.2.1	ISOS im kantonalen Richtplan .....	11
2.2.2	Bauinventar und dessen Erstellung .....	12
2.2.3	Wirkung des Inventars in formeller Hinsicht.....	14
2.2.4	Materielle Wirkung im Nutzungsplanverfahren.....	15
2.2.5	Wirkung im Baubewilligungsverfahren.....	16
2.3.	Umsetzung in der Stadt Bern .....	16
<b>3</b>	<b>Planung der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg.....</b>	<b>17</b>
3.1.	Allgemeine rechtliche Grundlagen der Nutzungsplanung .....	17
3.2.	Interessenabwägung in der Planung .....	17
3.3.	Interessenabwägung zur Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg .....	20
<b>4</b>	<b>Rechtliche Würdigung der betroffenen Interessen .....</b>	<b>21</b>
4.1.	Überblick.....	21
4.2.	Ortsbild- und Denkmalschutz.....	22
4.2.1	Vorbemerkungen.....	22
4.2.2	ISOS.....	22
4.2.3	Kantonale bzw. in Bern städtische Ortsbild- und Denkmalpflege.....	25
4.2.4	Zusammenfassung.....	27
4.2.5	Würdigung der einzelnen Szenarien.....	28
4.3.	Verdichtung / Stadtentwicklung.....	30
4.3.1	Allgemein .....	30
4.3.2	Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg .....	30
4.3.3	Würdigung der Szenarien.....	32

4.4. Gemeinnütziger und/oder preisgünstiger Wohnungsbau .....	33
4.5. Energetische Interessen.....	35
4.5.1 Im Allgemeinen.....	35
4.5.2 Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg .....	36
4.6. Baupolizeiliche Interessen im weitesten Sinn.....	36
4.6.1 Vorbemerkung.....	36
4.6.2 Brandschutz.....	37
4.6.3 Erdbebensicherheit.....	38
4.6.4 Hindernisfreies Bauen.....	39
4.6.5 Wohnhygiene/Gesundheit.....	39
4.6.6 Freiraum / Aussenraum .....	40
4.7. Private Interessen der FAMBAU und der Bewohnerinnen und Bewohner .....	41
4.7.1 Allgemein .....	41
4.7.2 Finanzielle Interessen .....	42
4.7.3 Weitere Interessen .....	43
4.7.4 Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg .....	43
4.8. Abschliessende Interessenabwägung.....	45
<b>5 Fazit .....</b>	<b>48</b>
<b>6 Anhang zu Teil I und Teil II .....</b>	<b>50</b>

# 1 Vorbemerkungen/Grundlagen

## 1.1. Auftrag und Fragestellung

- 1 Die FAMBAU plant seit mehreren Jahren die Weiterentwicklung der Genossenschaftssiedlung Stöckacker Nord I Meienegg. Die Siedlung ist im Bauinventar als Baugruppe enthalten, die einzelnen Bauten sind als erhaltenswert eingestuft (K-Objekte) und der grösste Teil der Siedlung liegt im ISOS-Teilerhaltungsgebiet mit Substanzerhaltungsziel A. Nach einer technischen Analyse gelangte die FAMBAU zum Schluss, dass sie die Siedlung durch eine neue ersetzen möchte. Die Stadt Bern und FAMBAU schlossen daraufhin eine Planungsvereinbarung. Seit 2023 erarbeitet die Stadt eine Überbauungsordnung.
- 2 Nachdem die FAMBAU eine fachliche Beurteilung über die Verhältnismässigkeit ihrer Sanierungsmöglichkeiten und deren Auswirkungen eingeholt hatte, beauftragte sie kanzelei konstruktiv ag, diesen Bericht juristisch zu untermauern. Im Verlauf der Arbeiten zeigte sich, dass die eindimensionale Betrachtung zwischen Schutzinteressen und privaten Interessen der FAMBAU (wie sie Art. 10b Abs. 3 BauG für das Baubewilligungsverfahren vorsieht) nicht anwendbar und nicht zielführend ist, weil sich das Projekt im Planungsverfahren befindet und die Schutzwürdigkeit der Bauten noch nicht grundeigentümergebunden festgelegt worden ist. Im Planungsprozess sind grundsätzlich sämtliche betroffenen privaten und öffentlichen Interessen einzubeziehen und gegeneinander abzuwägen.
- 3 Diese Interessenabwägung hat die Gemeinde im Planungsbericht transparent zu machen. Es ist auch an ihr, das ihr zustehende planerische Ermessen wahrzunehmen, d.h. die verschiedenen Interessen zu gewichten und zueinander in ein Verhältnis zu stellen. Der vorliegende Bericht kann diese Aufgabe nicht abschliessend übernehmen. Er ist in Weiterentwicklung des zwischen Vertretern der Stadt und der FAMBAU am 1. Mai 2023<sup>1</sup> in Aussicht genommenen Berichts zur Verhältnismässigkeitsprüfung im Sinne von Art. 10b Abs. 3 BauG entstanden und zielt darauf ab, die Handlungsspielräume der Gemeinde im Zusammenhang mit ortsbild- und denkmal-schützerischen Anliegen und eine aus der Sicht der FAMBAU sachgerechte Würdigung der Interessen aufzuzeigen, die nach unserer Beurteilung auch den wohl verstandenen Interessen der Stadt Rechnung trägt.
- 4 Dieser Bericht basiert auf der fachlichen Einschätzung von Christoph Stuber, Co. Architekten AG, Bern, der bereits die erwähnte fachliche Erstbeurteilung durchgeführt hat. Dessen Erkenntnisse bilden Teil II der vorliegenden Betrachtung. Beide Teile stützen sich sodann auf verschiedene fachliche Studien, die im Anhang beigelegt sind.
- 5 Dieser Teil stellt die FAMBAU und ihre Zielsetzungen (vgl. Ziff.1.2), sowie die Entstehung und die heutige Ausgestaltung der Siedlung (vgl. Ziff.1.3) und die bisherige Planungsgeschichte (vgl. Ziff.14) dar. Sodann gibt der Bericht einen Überblick über die komplexen, mehrstufigen Rechtsgrundlagen des Ortsbild- und Denkmalschutzes (vgl. Ziff.2) und der Umsetzung in der Stadt Bern (vgl. Ziff.2.4). Es folgt eine Darstellung der bei einer Planung zu beachtenden Zuständigkeiten

---

<sup>1</sup> Aktennotiz, Sitzung Kick Off Verhältnismässigkeitsprüfung, Co. Architekten, 6. Mai 2023, Anhang 1.

und der unter Einbezug der Aspekte des Ortsbild- und Denkmalschutzes für die Meienegg vorzunehmenden Interessenabwägung (vgl. Ziff. 3). Dann werden die für die Abwägung in Frage kommenden Interessen ermittelt und gewichtet, gewürdigt und gegeneinander abgewogen (vgl. Ziff. 4) und im Fazit (vgl. Ziff. 5) zusammengefasst.

## 1.2. Die FAMBAU

- 6 Die Familienbaugenossenschaft (früher FBG, heute FAMBAU Genossenschaft) wurde 1945 auf Initiative von Ernst Reinhard, dem damaligen Baudirektor II der Stadt Bern, mit dem Ziel gegründet, Familien mit Kindern und geringem Einkommen günstigen Wohnraum anzubieten. Sie errichtete in der Folge verschiedene Bauvorhaben mit zahlreichen Wohnungen.
- 7 Auch heute bezweckt die FAMBAU Genossenschaft gemäss Art. 2 ihrer Statuten, ihren Mietenden preisgünstigen Wohnraum zu vermitteln und diesen dauernd der Spekulation zu entziehen. Sie beabsichtigt keinen Gewinn. Gemäss Leitbild<sup>2</sup> agiert die FAMBAU Genossenschaft u.a. im Bereich der ökologischen, energetischen und sozialen Nachhaltigkeit konsequent, verantwortungsvoll und vorausschauend. Sie vermietet preisgünstigen, zeitgemässen, gesunden Wohn- und Lebensraum und investiert nachhaltig in die Erhaltung der Bausubstanz. Der Fokus der FAMBAU Genossenschaft liegt (entsprechend ihrer Geschichte) bei Personen und Lebensgemeinschaften mit Kindern mit geringem Einkommen und bietet ihren Mieterinnen und Mietern ein dem Lebenszyklus angepasstes Wohnangebot.

## 1.3. Die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg

- 8 In den Jahren 1949 bis 1955 errichtete die FAMBAU Genossenschaft die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg. Die Siedlung wurde durch das Architektenpaar Hans und Gret Reinhard entworfen und verwirklicht. Sie entstand in mehreren Etappen und umfasst insgesamt zwölf Wohnblöcke mit 272 Familienwohnungen, eine Alterssiedlung sowie einen Kindergarten und ein Ladenlokal.
- 9 Als Grundsatz galt: Wohnungen für Menschen mit wenig Einkommen, minimale Kosten und eine Architektur der ästhetischen Sparsamkeit. Die Wohngrundrisse sind insbesondere aus Kostengründen derart optimiert, dass kaum Verkehrsflächen entstehen. Die Zimmergrössen liegen auch für die damalige Zeit unter dem Üblichen. Die Baukonstruktion wurde auf das absolute Minimum optimiert und möglichst preiswerte Materialien verbaut.<sup>3</sup>
- 10 Seit ihrer Erstellung wurde die Siedlung laufend unterhalten und die Wohnungen bei Wechsel der Mieterschaft in Stand gestellt. Ca. im Jahr 1975 wurden die Alterswohnungen an der Kellenstrasse renoviert und 1995 weitergehende Sanierungsmassnahmen vorgenommen (Fassaden streichen, Fenster entlang der Bethlehemstrasse ersetzt, alle Dächer kontrolliert und unterhalten sowie die Spenglerarbeiten erneuert). 2007 wurden die zentrale Wärmeerzeugung

---

<sup>2</sup> Einsehbar unter: <[www.fambau.ch](http://www.fambau.ch)>, Rubrik «Genossenschaft»

<sup>3</sup> Dokumentation Überbauung Meienegg 1947-1955 aus dem Buch „Hans und Gret Reinhard Bauten und Projekte 1942-1986“, Reinhardarchitekten und Planer AG ab 1986, Niederteufen 2013, S. 135 und 137, Anhang 2.

durch dezentrale Gasheizungen und Warmwassererzeugung ersetzt sowie Thermostatventile eingebaut.

- 11 Die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg ist heute im städtischen Bauinventar, das das kantonale Bauinventar ersetzt,<sup>4</sup> als Baugruppe enthalten. Die Gebäude an der Bethlehemstrasse 99-103, Keltenstrasse 19-23; Langobardenstrasse 9-13, 17, 19, 10-26; Stöckackerstrasse 84, 86, 86A-D, 88-92 und Keltenstrasse 25, 27 und 27a sind als erhaltenswerte Bauten Teil einer im Inventar erhaltenen Baugruppe und daher auch K-Objekte.<sup>5</sup> Mit Ausnahme der Laubenganghäuser (Keltenstrasse 25, 27 und 27a) ist die Siedlung auch im ISOS mit dem Erhaltungsziel A enthalten.

## **1.4. Sanierung und Planung von Ersatzbauten**

### **1.4.1 Motive für die Sanierung**

- 12 Die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg ist heute weitgehend im ursprünglichen Bestand erhalten. Der anstehende Sanierungsbedarf veranlasste die FAMBAU Genossenschaft in den Jahren 2006/2007, die Erneuerung der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg in Betracht zu ziehen. Im Jahr 2010 beauftragte die FAMBAU Genossenschaft die Metron AG eine Entwicklungsstudie zu verfassen (aktualisiert im Jahr 2014). Daraus erhellt, dass die Gebäude ihrem Alter entsprechend zwar in einem allgemein guten Zustand sind. Dagegen seien die «schlechte Trittschalldämmung der Geschosdecken, die ungenügende Wärmedämmung der Gebäudehülle sowie die schlechte Erdbebentauglichkeit (...) die grossen Schwachstellen der Gebäude».<sup>6</sup>
- 13 Darüber hinaus sind die Wohnungen zurzeit zwar noch weitgehend vermietet, indes entsprechen sie weder von der Anzahl Zimmer noch den Raumgrössen den heutigen Anforderungen an Familienwohnungen. Sie werden dementsprechend auch kaum mehr von Familien bewohnt.
- 14 Dem Genossenschaftszweck wieder gerecht werden zu können, einen Beitrag zur Verdichtung und Stadtentwicklung zu leisten und den Bewohnerinnen und Bewohner preisgünstigen aber auch zeitgemässen Wohnraum zur Verfügung stellen zu können, sind die hauptsächlichen Planungsziele der FAMBAU.

### **1.4.2 Entwicklung der Planung**

- 15 Die Metron AG analysierte in der erwähnten Studie vier verschiedene Szenarien («Erhalt und Minimalsanierung der Siedlung», «Erhalt und Gesamtsanierung», «Erhalt, Gesamtsanierung und Erweiterung», «Rückbau und verdichteter Neubau») und kam zum Schluss, dass «die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg (zwar) hohe Siedlungs- und Aussenraumqualitäten aufweist, (...) andererseits (aber) auch, dass bei der Bausubstanz bezüglich Schallübertragung, Wärmedämmung und Erdbebensicherheit ein grosser Erneuerungsbedarf besteht. Die städtebauliche

---

<sup>4</sup> Verordnung über die städtische Denkmalpflege vom 11. Dezember 2002 [Denkmalpflegeverordnung; DPFV; SSSB Nr. 426.41] mit Hinweis auf die Verfügung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 10. Juni 2002 betreffend die Übertragung von denkmalpflegerischen Aufgaben und Kompetenzen an die Einwohnergemeinde Bern.

<sup>5</sup> Art. 13 Abs. 3 BauV; Art. 10c BauG; Art. 22 Abs. 3 BewD.

<sup>6</sup> Entwicklungsstudie Siedlung Meienegg inkl. Anhang, Metron AG, 2014, S. 15, Anhang 3.

Situation entlang der Bethlehem-/Stöckackerstrasse ist unbefriedigend und bedarf einer Aufwertung. Zudem entsprechen die Wohnungsgrössen nicht mehr dem heutigen Standard.»<sup>7</sup> Sie zeigte sodann auf, welche Vor- und Nachteile welche der geprüften Varianten mit sich bringt und empfahl schliesslich den Rückbau und verdichteten Neubau. Auf die einzelnen Aspekte ist hinten in Ziff. 4 näher einzugehen.

- 16 Gestützt auf dieses Ergebnis entschied die FAMBAU Genossenschaft, die Strategie des Totalersatzes der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg weiterzuverfolgen.
- 17 Im Jahr 2016 kamen die Stadt Bern und die FAMBAU Genossenschaft in einer Planungsvereinbarung überein, diese Strategie gemeinsam weiterzuverfolgen. Vereinbart wurde die Durchführung eines qualitätssichernden Verfahrens, eine massgebliche Erhöhung der Anzahl Wohnungen und ein sozialverträglicher Neubau der Siedlung (Etappierung).<sup>8</sup> In einem nicht anonymen Studienauftrag nach SIA 143 wurde zuerst ein städtebauliches Konzept über den Planungsperimeter entwickelt (2018).<sup>9</sup> Basierend auf den Resultaten des Studienauftrags hat der Gemeinderat Ende 2018 das weitere Vorgehen und die Eckwerte für den Projektwettbewerb beschlossen.<sup>10</sup> In den Jahren 2019/2020 wurde ein anonymer Projektwettbewerb nach SIA 142 durchgeführt und das Siegerprojekt «MEIE» von Huggenbergerfries Architekten AG als Siegerprojekt prämiert, das anschliessend von den Projektverfassenden in Zusammenarbeit mit der Stadt Bern, Quartiervertretung und Bauherrschaft überarbeitet wurde (2021).<sup>11</sup> Im Jahr 2022 wurde das «Generationenprojekt MEIE» dem Gemeinderat der Stadt Bern vorgestellt. Es dient als Grundlage für die Erarbeitung einer Überbauungsordnung, die seit 2023 von der Stadt erarbeitet und im Herbst 2024 in die Mitwirkung starten soll.
- 18 Der gesamte Verlauf des Klärungs- und Planungsprozesses zur Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg ist im Anhang ersichtlich.<sup>12</sup>

#### 1.4.3 Qualitäten des geplanten Projekts

- 19 Gemäss Bericht des Preisgerichts des Projektwettbewerbs gemäss SIA 142 soll «im Gebiet Stöckacker Nord keine in sich geschlossene Siedlung, sondern vielmehr ein Stadtquartier entstehen, der Offenheit nach aussen signalisiert. Die Quartierbewohnenden sollen von einem attraktiven Wegnetz, klimawirksamer Umgebungsgestaltung, publikumsorientierten und gemeinschaftlichen Erdgeschossnutzungen, sowie einer Stärkung des Subzentrums Bethlehem-/Stöckackerstrasse hin zu einem Quartiersversorgungszentrum profitieren können.»<sup>13</sup> Das Preisgericht kam zum Schluss, dass das Siegerprojekt «MEIE» eine grosse sozialräumliche Qualität

---

<sup>7</sup> Entwicklungsstudie Siedlung Meienegg Inkl. Anhang, Metron AG, 2014, S. 40, Anhang 3.

<sup>8</sup> Planungsvereinbarung zwischen der Stadt Bern und der FAMBAU, Bern 2016, Anhang 4.

<sup>9</sup> Jurybericht des Beurteilungsgremiums zur Städtebauliche Studie Stöckacker Nord, Bern 2018, Anhang 5.

<sup>10</sup> Eckwerte Projektwettbewerb Meienegg | Stöckacker Nord, Bern 2018, Anhang 6.

<sup>11</sup> Jurybericht des Preisgerichts Projektwettbewerb Meienegg | Stöckacker Nord, Bern 2020 mit dem Siegerprojekt „MEIE“ von Huggenbergerfries Architekten AG, Anhang 5, Stellungnahme des Preisgerichts zur Überarbeitung, Anhang 7.

<sup>12</sup> Geschichtlicher Verlauf des Klärungs- und Planungsprozesses Meienegg, FAMBAU, Bern 2022, Anhang 8.

<sup>13</sup> Jurybericht des Preisgerichts Projektwettbewerb Meienegg | Stöckacker Nord, Bern 2020, S. 6, Anhang 5.

für eine zeitgemässe, im Wohnungsangebot zukunftsweisende und architektonisch sehr gute Gesamtüberbauung mit sich bringe, dass es eine gute und sozialverträgliche Etappierung erlaube.<sup>14</sup> Letztere ermöglicht eine langfristige Transformation, in welcher sich die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg schrittweise – den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend – in ein lebendiges, identitätsstarkes Stadtquartier entwickeln kann.<sup>15</sup> Auf eine sozialverträgliche Etappierung, die es den bisherigen Bewohnerinnen und Bewohner ermöglicht, in Neubauten oder Gebäude einer späteren Etappe einzuziehen, hat die FAMBAU grosses Gewicht gelegt. So soll eine Lösung mit möglichst geringer Störung der bisherigen, wie der neuen Bewohnerschaft angestrebt und sichergestellt werden, dass auch die Etappenstände hinsichtlich Bauten und Aussenräume eine angemessen hohe Wohnqualität aufweisen.<sup>16</sup>

- 20 Das Projekt «MEIE» -- so die Preisjury weiter -- ordne die Gebäude so an, dass eine spannende Abfolge von Plätzen und Hofräumen erreicht werde, die mit einem grünen Band aus Rasen und Gehölz verbunden werde. Die Ausrichtung der Gebäude erlaube es den neuen Siedlungskörpern, sich mit den angrenzenden Strukturen gut zu verzahnen und eine angenehme Körnigkeit zu erreichen. Ein neugeschossiges Gebäude mit Stadtplatz verankere das neue Quartier im Stadtraum und unterstreiche den Öffentlichkeitscharakter der Siedlung. Ausdruck und Farbigkeit der Gebäude passten sich in die Umgebung durch die Aussenraumgestaltung und durch die Steuerung der Erdgeschossnutzungen als neues Quartier ein, was entlang der Platzabfolge - Stadtplatz-Meieneggplatz-Keltenplatz gelingt. In den Höfen falle das Projekt wieder in einen Siedlungscharakter zurück, was das Preisgericht als Bereicherung erachtete. Die als gemeinschaftliche Dachterrassen und Dachgärten gestalteten Dächer würden zu Aufenthaltsorten und erzeugten nebst der extensiven Begrünung auch Energie. Die Gebäude seien kompakt, mit eher viel Geschossfläche aber einer ansprechenden Flächeneffizienz und wenig unterirdischem Volumen. Die Zielwerte SIA-Effizienzpfad Energie könnten problemlos erreicht werden, der Grünflächenanteil und die begrünten Fassaden unterstützten eine ausgewogene Biodiversität. Das Projekt habe ein sehr gutes Potenzial, um die Ziele der 2'000-Watt-Gesellschaft zu erreichen. Schliesslich generiere das Projekt mit 430 Wohnungen weit über 100 Wohnungen mehr, als die bestehende Siedlung.<sup>17</sup>
- 21 In der Folge wurde das Projekt überarbeitet, um den Kritikpunkten der Jury Rechnung zu tragen. Mit der Weiterbearbeitung wurde die Anzahl Wohnungen auf 408 reduziert.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Jurybericht des Preisgerichts Projektwettbewerb Meienegg | Stöckacker Nord, Bern 2020, S. 14, Anhang 5.

<sup>15</sup> Aus dem Jahresbericht 2022 der FAMBAU, S. 14, Anhang 9.

<sup>16</sup> Projektwettbewerb Stöckacker Nord—Meienegg, Wettbewerbsprogramm, S. 20, Anhang 10.

<sup>17</sup> Jurybericht des Preisgerichts Projektwettbewerb Meienegg | Stöckacker Nord, Bern 2020, S. 20 f., Anhang 5.

<sup>18</sup> Dokumentation Überarbeitung, Anhang 11.



## 2 Rechtliche Grundlagen des Ortsbild- und Denkmalschutzes

### 2.1. Bundesrechtlicher Ortsbild- und Denkmalschutz, insb. ISOS

- 22 Nach Art. 78 Abs. 1 BV<sup>19</sup> sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.<sup>20</sup> Der Bundesrat erstellt hierfür nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung,<sup>21</sup> wozu namentlich das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) zählt.<sup>22</sup> Gemäss Art. 6 NHG wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von *ebenfalls nationaler Bedeutung* entgegenstehen (Abs. 2). Unmittelbar verbindlich ist das ISOS folglich und entsprechend der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben.<sup>23</sup>
- 23 Nutzungsplanung ist im Grundsatz keine Bundesaufgabe. Dies gilt jedenfalls, soweit es um die Ausgestaltung des Siedlungsgebiets und nicht um eine Neueinzonung gestützt auf Art. 15 RPG<sup>24</sup> geht.<sup>25</sup> Auch das Erteilen einer Baubewilligung im Baugebiet ist grundsätzlich eine kantonale Aufgabe.<sup>26</sup>
- 24 Stellt das Vorhaben keine Bundesaufgabe dar, ist das ISOS nicht direkt anwendbar. Der Schutz von Ortsbildern obliegt in diesem Fall vorab dem kantonalen und kommunalen Recht.<sup>27</sup> Allerdings sind Bundesinventare wie das ISOS auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben von Bedeutung.<sup>28</sup> Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kommen sie

---

<sup>19</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.199 (BV; SR 101).

<sup>20</sup> Art. 78 Abs. 2 BV; vgl. auch Art. 1-3 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

<sup>21</sup> Art. 5 Abs. 1 NHG.

<sup>22</sup> Vgl. die entsprechende Verordnung vom 9. September 1981 (VISOS; SR 451.12).

<sup>23</sup> BGE 135 II 209 E. 2.1.

<sup>24</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

<sup>25</sup> BGE 142 II 509 E. 2.5 und 2.7, 135 II 209 E. 2.1; VGE 2014/113/127 vom 10.12.2014 E. 5.2.

<sup>26</sup> BGE 148 II 198 nicht publ. E. 1.1.2; BGer 1C\_482/2012 vom 14. Mai 2012 E. 3.5.

<sup>27</sup> BGE 135 II 209 E. 2.1.

<sup>28</sup> BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer 1C\_635/2018 vom 31. März 2020 E. 3.1.2, 1C\_474/2016, vom 1. Juni 2017 E. 3.2.

Sachplänen und Konzepten im Sinn von Art. 13 RPG gleich,<sup>29</sup> die in der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen sind und die aufgrund ihrer Behördenverbindlichkeit in die Nutzungsplanung Eingang finden (müssen).<sup>30</sup> In diesem Sinne verlangt Art. 11 Abs. 1 VISOS heute ausdrücklich, dass die Kantone das ISOS bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung nach den Artikeln 6–12 RPG berücksichtigen müssen. Abs. 2 derselben Vorschrift führt weiter aus, dass die Kantone dafür zu sorgen haben, dass das ISOS auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne berücksichtigt wird, insbesondere bei der Nutzungsplanung nach den Artikeln 14–20 RPG. Nach dem Richtplan des Kantons Bern enthält (u.a.) das ISOS «die verbindlichen Grundlagen» für die Nutzungsplanung.<sup>31</sup> Weiter ist das ISOS ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen.<sup>32</sup>

- 25 Anders als bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ergeben sich aus dem NHG für die blosser Berücksichtigungspflicht keine formellen Anforderungen; insbesondere besteht keine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens nach Art. 7 NHG.<sup>33</sup> Hingegen ist erforderlich, dass das Inventar materiell genügend berücksichtigt wird. In materieller Hinsicht bedeutet eine hinreichende Berücksichtigung des ISOS nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Wohnraum und den Grundsatz der inneren Verdichtung<sup>34</sup> abzuwägen sind.<sup>35</sup> Dabei genügt es nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt werden; vielmehr müssen sie ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Auch reicht es nicht aus, die entgegenstehenden Interessen bloss generell anzurufen, sondern es muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den jeweiligen konkreten Umständen zukommt.<sup>36</sup> Pauschale und stereotype Begründungen reichen nicht aus.<sup>37</sup> Bei der stattdessen erforderlichen umfassenden Interessenabwägung müssen die durch das ISOS verkörpert öffentlichen Interessen rechtsgenügend berücksichtigt werden,<sup>38</sup> also in die Interessenabwägung mit dem erforderlichen Gewicht eingebracht werden. Wichtig ist namentlich das Interesse am Schutz von Bauten, die in das ISOS mit dem Erhaltungsziel A

---

<sup>29</sup> BGE 135 II 209 E. 2.1; kritisch zu dieser Zuordnung Arnold Marti, Kommentar zu BGer 1C\_459/2020 vom 27.10.2022, in ZBl 2/2024 S. 107, der die Bundesinventare nach Art. 5 NHG als eigenständige bundesrechtliche Rechtsgrundlagen bezeichnet.

<sup>30</sup> Art. 14 ff. RPG; BGE 135 II 209 E. 2.1; zum Ganzen auch BGer 1C\_753/2021 vom 24.1.2023 E. 8.2, 1C\_459/2020 vom 27.10.2022 E. 3; VGE 2011/412 vom 14. Januar 2013 E. 4.1

<sup>31</sup> Ziff. 2.2.1 hiernach.

<sup>32</sup> Vgl. etwa BGer 1C\_753/2021 vom 24.1.2023 E. 8.2, 1C\_459/2020 vom 27.10.2022 E. 3.

<sup>33</sup> BGE 135 II 209 E. 3; BGer 1C\_459/2020 vom 27.10.2022 E. 4.3.

<sup>34</sup> Art. 1 Abs. 2 Bst. abis und Art. 3 Abs. 3 Bst. abis RPG.

<sup>35</sup> BGer 1C\_459/2020 vom 27.10.2022 E. 4.3, 1C\_328/2020 vom 22.3.2022 E. 3.5.1, 1C\_100/2020 vom 28.6.2021 E. 3.

<sup>36</sup> BGer 1C\_459/2020 vom 27.10.2022 E. 4.3, 1C\_328/2020 vom 22.3.2022 E. 3.5.1.

<sup>37</sup> Vgl. BGer 1C\_100/2020 vom 28.6.2021 E. 4.2.1 f.

<sup>38</sup> BGer 1C\_459/2020 vom 27.10.2022 E. 4.3.4; vgl. auch BGer 1C\_100/2020 vom 28.6.2021 E. 3.3.3.

(Substanzerhalt) aufgenommen wurden.<sup>39</sup> Die Rechtsprechung wurde in den letzten Jahren verschärft; verlangt wird eine ganz konkrete Auseinandersetzung mit den Schutzziele und den entgegenstehenden Interessen sowie deren Bedeutung.<sup>40</sup> Wurde gestützt auf Art. 17a NHG von der ENHK und/oder der EKD ein Gutachten zur Bedeutung des ISOS eingeholt, so bedeutet die hinreichende materielle Berücksichtigung, dass die Planung die wesentlichen Vorgaben der Kommissionen einhalten muss.<sup>41</sup> Wann diese Anforderungen im Einzelnen hinreichend erfüllt sind, lässt sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht abschliessend herauslesen. Wichtig scheint den Unterzeichnenden insbesondere zu sein, dass die Interessenabwägung sorgfältig, örtlich konkret, unter Bezugnahme auf die konkreten Schutzziele und Erhaltungsziele gemäss ISOS erfolgt. Trotz der strengen Rechtsprechung des Bundesgerichts darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die im ISOS stipulierten Erhaltungsziele ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben nicht absolut verbindliche Vorgaben sind; jedenfalls bei bereits einer Bauzone zugewiesenen Parzellen hat das Bundesgericht auch schon Abweichungen für rechtmässig befunden, wenn der Schutzzweck des ISOS dennoch erreicht werden kann.<sup>42</sup> In diesem Sinne bedeutet das Erhaltungsziel «a» bei einer Umgebungsrichtung nicht in jedem Fall eine vollständige Freihaltung von baulichen Tätigkeiten<sup>43</sup> und das Erhaltungsziel «A» bei einem Gebiet nicht zwingend ein Abbruchverbot.<sup>44</sup>

- 26 Während die Denkmalpflege in der Regel einzelne Objekte als wichtige Zeitzeugen vergangener Epochen bewahren möchte, schützt das ISOS vorab Ortsbilder: Im Vordergrund steht der Schutz des Gesamtbildes eines Ortes (und nicht der Schutz einzelner Objekte).<sup>45</sup> Entscheidend sind dabei Elemente wie die Einbettung in die Landschaft, Räume innerhalb von Siedlungen sowie die Beziehung der Gebäude zueinander und zu den Freiräumen.<sup>46</sup> Mit Blick auf diese Schutzziele geht es folglich auch bei den Gebäuden um deren äusseres Erscheinungsbild.

## 2.2. Kantonaler Ortsbild- und Denkmalschutz

### 2.2.1 ISOS im kantonalen Richtplan

- 27 Der kantonale Richtplan erklärt das ISOS zur verbindlichen Grundlage bei der Nutzungsplanung. Werden durch geplante Projekte entsprechende Schutzobjekte beeinträchtigt, so sind die zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Fachstellen vorgängig beizuziehen. Zu kulturellen

---

<sup>39</sup> BGer 1C\_100/2020 vom 28.6.2021 E. 3.

<sup>40</sup> Vgl. beispielhaft BGer 1C\_459/2020 vom 27.10.2022 E. 4.3 mit zahlreichen Hinweisen, 1C\_100/2020 vom 28.6.2021 E. 4, 1C\_100/2020 vom 28.6.2021 E. 3.3.3; eher grosszügig dagegen BGer 1C\_53/2019 vom 3.6.2020 E. 5.3.

<sup>41</sup> BGer 1C\_753/2021 vom 24.1.2023 E. 8.9.

<sup>42</sup> Vgl. etwa BGer 1C\_753/2021 vom 24.1.2023 E. 8.5 ff., 1C\_53/2019 vom 3.6.2020 E. 3, 1C\_279/2017 vom 27.3.2018 E. 4.1.3.

<sup>43</sup> Vgl. etwa BGer 1C\_753/2021 vom 24.1.2023 E. 8.7 und 8.9, mit Kommentar von Arnold Marti dazu in ZBI 2024 S. 263 ff., 267 f.

<sup>44</sup> Vgl. etwa BGer 1C\_279/2017 vom 27.3.2018 E. 4.4.2.

<sup>45</sup> Nina Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, Diss. 2011, S. 7.

<sup>46</sup> Nina Dajcar, a.a.O., S. 7.

Werten wie Ortsbildern wird, so das verbindliche Ziel D31, Sorge getragen.<sup>47</sup> Die Massnahme E\_09 sieht denn auch vor, dass Kanton und Gemeinden ihre Verantwortung für die Erhaltung des heimatlichen Landschafts- und Ortsbilds, der geschichtlichen Stätten sowie der Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung wahrnehmen. Sie sorgen dafür, dass die Objekte der Bundesinventare nach Art. 5 NHG geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. In der Interessenabwägung bei Planungen und bei der Realisierung von raumwirksamen Vorhaben haben sie die Schutzziele des ISOS deshalb zu berücksichtigen. Das Massnahmenblatt E\_09 sieht hierfür folgendes Vorgehen vor: 1. Die Gemeinden setzen hierfür die Inhalte der Bundesinventare mit Schutzvorschriften und je nach Inventar räumlichen Festlegungen gemäss der Bundesgesetzgebung in die Grundordnung um, 2. Die zuständigen kantonalen Fachstellen (in Bern für das ISOS die städtische Denkmalpflege) entscheiden bei Planungen und Vorhaben, die Schutzobjekte solcher Inventare betreffen, ob ein Gutachten einer Kommission des Bundes nach Art. 7 NHG erforderlich ist.<sup>48</sup>

- 28 Der Richtplan ist verbindlich, soweit der entscheidenden Behörde raumwirksames Ermessen zukommt. Er zeigt auf, in welcher Weise von den Handlungsspielräumen bei der Planung grundsätzlich Gebrauch gemacht werden soll.<sup>49</sup> Bei widersprechenden Vorgaben, ist, wie dargelegt, eine Interessenabwägung vorzunehmen.

### 2.2.2 Bauinventar und dessen Erstellung

- 29 Art. 10a ff. BauG regeln den kantonalen Denkmalschutz. Nach Art. 10d Abs. 1 Bst. a BauG ist u.a. ein Bauinventar zu erstellen. Es gibt Auskunft über schützenswerte und erhaltenswerte Baudenkmäler. Baudenkmäler sind herausragende Objekte und Ensembles von kulturellem, historischem oder ästhetischem Wert. Dazu gehören namentlich Ortsbilder, Baugruppen, Bauten, Gärten, Anlagen, innere Bauteile, Raumstrukturen und feste Ausstattungen.<sup>50</sup> Die kantonalen Regelungen zum Denkmalschutz sind, anders als diejenigen zum Ortsbildschutz,<sup>51</sup> abschliessend.<sup>52</sup> Das bedeutet, den Gemeinden verbleibt grundsätzlich keine Autonomie zur

---

<sup>47</sup> Richtplan (Stand Sept. 2023), Strategie Kapitel D, S. 4; Massnahmenblatt D\_10.

<sup>48</sup> Richtplan Massnahmenblatt E\_09

<sup>49</sup> Pierre Tschannen, in Aemisegger et al. [Hrsg.] Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Art. 9 N. 25; er spricht von «Ermessensdirektiven».

<sup>50</sup> Art. 10a Abs. 1 BauG.

<sup>51</sup> Art. 9 Abs. 3 BauG.

<sup>52</sup> Zaugg/Ludwig, Kommentar zum BauG, Band I/II, 5. Auflage 2019/2023, Art. 9-10 N. 4; VGE 2018/202 vom 20.3.2020 E. 3.2, 2014/298 vom 1.9.2015 E. 4.4 (bestätigt mit BGer 1C\_510/2015 vom 13.6.2016).

Frage, wie sie ein Denkmal schützen wollen (z.B. andere Schutzstufen) bzw. welche Konsequenzen sich aus der Unterschutzstellung ergeben.<sup>53</sup> Ihnen steht aber die Kompetenz zu, die Baudenkmäler grundeigentümergebunden zu bezeichnen.<sup>54</sup>

- 30 In quantitativer Hinsicht darf der Bestand der schützenswerten und der erhaltenswerten Baudenkmäler im Bauinventar sieben Prozent des Gesamtgebäudebestandes des Kantons nicht überschreiten.<sup>55</sup> Die Bestimmung geht auf den Grossen Rat zurück, der die Kulturpflegestrategie des Kantons Bern in der Januarsession 2015 zur Kenntnis genommen hat. In diesem Zusammenhang forderte er, eine prozentuale Obergrenze an Inventarobjekten, die er mit dem erwähnten Artikel in der Januar- und Junisession 2016 denn auch beschloss.<sup>56</sup>
- 31 Die Inventare über die Baudenkmäler (Bauinventar) und die übrigen Objekte des besonderen Landschaftsschutzes werden durch die kantonalen Fachstellen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erstellt.<sup>57</sup> Die Erziehungsdirektion des Kantons Bern hat der Stadt Bern die denkmalpflegerischen Aufgaben und Kompetenzen umfassend übertragen.<sup>58</sup>
- 32 Im Rahmen der Inventarisierung darf sich, wer nach Art. 35 Abs. 2 und Art. 35 BauG zur Einsprache befugt wäre, äussern und Anträge stellen.<sup>59</sup> Die Inventare werden mit Verfügung der Fachbehörde erlassen bzw. wo sie von der Gemeinde erarbeitet wurden, genehmigt.<sup>60</sup> Gemeinden und Personen, die Ergänzungen des Inventars beantragt haben, können dagegen Beschwerde erheben, wobei nur gerügt werden kann, dass Inventar sei unvollständig.<sup>61</sup> Unseres Erachtens bezieht sich das sowohl auf die Rüge, ein Objekt, das nicht ins Inventar aufgenommen worden ist, habe Schutz verdient, als auch darauf, dass ein als erhaltenswert aufgeführtes Objekt eigentlich schutzwürdig sei. Denn die Bestimmung hängt direkt mit Art. 10e BauG zusammen,<sup>62</sup> wonach die Inventarisierung eines Objekts Voraussetzung ist für den Schutz nach Art. 10b

---

<sup>53</sup> Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen (vgl. etwa BVR 2005 S. 443 E. 3.3) oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (vgl. etwa BVR 2017 S. 418 E. 4.2 und 4.6).

<sup>54</sup> Vgl. hinten Ziff. 2.2.3.

<sup>55</sup> Art. 10d Abs. 2a BauG.

<sup>56</sup> Vgl. allg. auch Informationen auf der Homepage der kantonalen Denkmalpflege, einsehbar unter: [www.kultur.bkd.be.ch](http://www.kultur.bkd.be.ch), Rubriken «Themen/Denkmalpflege/Baudenkmäler im Kanton Bern/Bauinventar/Revision 2016-2023».

<sup>57</sup> Art. 13 Abs. 1 BauV

<sup>58</sup> Art. 36 Abs. 2 des Gesetzes vom 8.9.1999 über die Denkmalpflege (DPG, Denkmalpflegegesetz; BSG 426.41); Verordnung über die städtische Denkmalpflege vom 11. Dezember 2002 [Denkmalpflegeverordnung; DPfV; SSSB Nr. 426.41] mit Hinweis auf die Verfügung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 10. Juni 2002 betreffend die Übertragung von denkmalpflegerischen Aufgaben und Kompetenzen an die Einwohnergemeinde Bern.

<sup>59</sup> Art. 13a Abs. 1 BauV.

<sup>60</sup> Art. 13a Abs. 2 BauV.

<sup>61</sup> Art. 13a Abs. 4 BauV.

<sup>62</sup> Im Vortrag zur BauV wird darauf hingewiesen, dass die BauV letztlich dem Vortrag zum BauG entsprechen; Entwurf der BauV vom Oktober 1994 mit integrierten Erläuterungen, der gemäss Notiz als Vortrag galt, S. 4. Einsehbar unter: <[www.bvd.be.ch](http://www.bvd.be.ch)>, Rubriken «Über uns/Rechtsamt/Rechtliche Grundlagen/Vorträge».

BauG.<sup>63</sup> Art. 10e BauG sollte eine zeitgerechte und flächendeckende Inventarisierung ermöglichen. Es sollte verhindert werden, dass jede Grundeigentümerin, jeder Grundeigentümer den Eintrag eines Schutzobjekts «auf Vorrat» in Frage stellen konnte. Gleichzeitig wurde aber Planungssicherheit für die Bauherrschaft angestrebt, damit nicht im Baubewilligungsverfahren neue Schutzobjekte bezeichnet werden konnten,<sup>64</sup> und damit die Bauplanung obsolet würde (sog. negative Wirkung). Die Unterscheidung zwischen erhaltens- und schützenswerten Objekten gab es damals noch nicht, sie wurde erst mit dem DPG eingefügt, um die bisherige Praxis der kantonalen Denkmalpflege abzubilden und unterschiedliche Behandlung der Baudenkmäler zu ermöglichen.<sup>65</sup> Eine Änderung des Inventarisierungsverfahrens war damit nicht verbunden. Um dem Zweck der Planungssicherheit auch nach dieser Anpassung noch gerecht werden zu können, muss sich die Bauherrschaft auch darauf verlassen können, dass es im Baubewilligungsverfahren nicht überraschend zu einer Aufstufung von erhaltens- zu schützenswert kommt, unterscheiden sich die baulichen Möglichkeiten je nach Schutzstufe doch erheblich.<sup>66</sup> Mit anderen Worten ist im Inventarisierungsprozess jegliche «Schutzverstärkung» (Unterschutzstellung und Aufstufung) zu beantragen; eine «Schutzreduktion» kann erst im Baubewilligungs- oder Nutzungsplanverfahren verlangt werden.<sup>67</sup>

- 33 Da die durch die Inventarisierung eingeschränkte Grundeigentümerschaft nach dem Gesagten im Inventarisierungsprozess keine Möglichkeit hatte, sich gegen eine Inventarisierung bzw. einen ihrer Ansicht nach zu starken Schutz zu wehren, bedeutet es keine grundeigentümergebundene Unterschutzstellung (keine positive Wirkung). Für die inventarisierten Objekte besteht lediglich eine Schutzvermutung, die im Baubewilligungs- oder Nutzungsplanverfahren bestätigt oder widerlegt werden kann.<sup>68</sup>

### 2.2.3 Wirkung des Inventars in formeller Hinsicht

- 34 Betreffen Planungen und Bewilligungsverfahren schützenswerte Baudenkmäler oder erhaltenswerte Baudenkmäler, die Bestandteil einer im Bauinventar aufgenommenen Baugruppe sind, ist die zuständige kantonale Fachstelle in jedem Fall in das Verfahren einzubeziehen. Sind keine solchen Objekte oder Baudenkmäler betroffen, genügt der Einbezug der Gemeinden.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> Hierzu hinten Ziff. 2.2.5.

<sup>64</sup> Vortrag der BVE zur Änderung des BauG vom 9.6.1985, Tagblatt des Grossen Rates 1994, Beilage 13, S. 6 und 11.

<sup>65</sup> Vortrag des Regierungsrats zum DPG, Tagblatt des Grossen Rates 1999, Beilage 12, S. 18.

<sup>66</sup> Art. 10b Abs. 2 und 3 BauG.

<sup>67</sup> So verstanden schliessen sich auch die im Baugesetzkommentar auf den ersten Blick etwas widersprüchlichen Formulierungen nicht; vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 10a-10f N. 9 und 11 2. Absatz.

<sup>68</sup> Art. 10d Abs. 2 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 10a-10f N. 10, auch zum Folgenden.

<sup>69</sup> Art. 10c BauG.

- 35 Die erstgenannten Objekte gelten als sog. «K-Objekte», also solche, die von kantonaler Bedeutung sind. Zwar ergibt sich daraus unmittelbar bloss eine formelle Konsequenz (es ist die kantonale Fachstelle beizuziehen), indirekt zeigt sich darin aber auch eine erhöhte Bedeutung des Objekts.<sup>70</sup>
- 36 Da die Stadt Bern indes die kantonalen Kompetenzen des Denkmalschutzes übernommen hat, reicht auch bei Betroffenheit von K-Objekten der Beizug der städtischen Denkmalpflege.<sup>71</sup> Mit dem Vertreter der städtischen Denkmalpflege hat FAMBAU erstmals im Jahr 2011 Kontakt aufgenommen. Dieser nahm im April 2014 und Mai 2023 an Besprechungen teil, verzichtete aber auf eine Teilnahme am Projektwettbewerb als Experte. Im Rahmen der Ämterkonsultation zur Überbauungsordnung wurde die städtische Denkmalpflege zur Stellungnahme eingeladen.

#### 2.2.4 Materielle Wirkung im Nutzungsplanverfahren

- 37 Die Gemeinden können auf der Grundlage der Inventare gemäss Art. 10d BauG in ihren Plänen und Vorschriften die Baudenkmäler, die archäologischen Objekte und die übrigen Objekte des besonderen Landschaftsschutzes bezeichnen.<sup>72</sup> Dabei dienen die Bauinventare als Planungsgrundlage.<sup>73</sup> Nach dem Vortrag zur Änderung des BauG können in diesem demokratisch höher qualifizierten Verfahren, Schutzobjekte des Inventars (wenn sie sich als nicht schützenswert erweisen) aus dem Schutz entlassen werden, es können aber auch neue Objekte zu Schutzobjekten erklärt werden.<sup>74</sup> Das Inventar muss folglich nicht eins zu eins übernommen werden; es widerspiegelt aber das im Rahmen der Planung zu berücksichtigende denkmalpflegerische Interesse an der Baute. «Der schliesslich in den Nutzungsplan aufgenommene Bestand an schützens- und erhaltenswerten Baudenkmalern ist das Ergebnis einer umfassenden Interessenabwägung. Dieser Bestand kann gegenüber jenem im Inventar verringert aber aufgrund neuer Erkenntnisse oder lokaler Beurteilung auch erweitert werden. Das Verbot der Erweiterung des Inventars<sup>75</sup> gilt nur für das Baubewilligungsverfahren.»<sup>76</sup>
- 38 Die grundeigentümerverbindliche Festlegung kann in einem späteren Baubewilligungsverfahren nicht mehr in Frage gestellt werden und geht im Konfliktfall auch dem Bauinventar vor; sei es, dass die Nutzungsplanung eine höhere Einstufung vornehme, auf eine Unterschutzstellung verzichtet oder das Objekt gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung überwiegenden

---

<sup>70</sup> Christophe Cueni, Bezeichnung von Baudenkmalern: In Bauinventaren oder in Nutzungsplänen?, in kpg-Bulletin 6/2002, S. 142 ff., 152.

<sup>71</sup> Implizit BVR 2019 E. 51 E. 12.4 mit Hinweis auf VGE 2011/172 vom 31. Oktober 2012 E. 2.1; vgl. auch Entscheid der BVE RA Nr. 110/2017/5 vom 13. April 2017 E. 7b.

<sup>72</sup> Art. 64a Abs. 1 BauG.

<sup>73</sup> Art. 13c Abs. 1 BauV.

<sup>74</sup> Vortrag BVE zur Änderung des BauG von 1994, Tagblatt des Grossen Rats 1994 Beilage 13 S. 6.

<sup>75</sup> D.h. Art. 10e Abs. 1 BauG.

<sup>76</sup> Christophe Cueni, Bezeichnung von Baudenkmalern: In Bauinventaren oder Nutzungsplänen?, in kpg-Bulletin, 6/2002, S. 147 f.; vgl. nun auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 64a N. 4a am Ende, zweifelnd noch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 10a-10f. N. 8a Kleindruck am Ende.

öffentlichen und privaten Interessen weichen muss.<sup>77</sup> Allerdings muss die Frage ausdrücklich thematisiert worden sein, ansonsten die Wirkung des Inventars (wohl) weitergilt, wenn inventarisierte Objekte nicht in Nutzungspläne überführt, aber auch nicht aus dem Inventar entlassen worden sind.<sup>78</sup> Mit anderen Worten wurde der Schutzstatus des Denkmals in einer solchen Konstellation nicht grundeigentümergebunden festgelegt. Es bleibt dann bei der Schutzvermutung des Inventars.

### 2.2.5 Wirkung im Baubewilligungsverfahren

39 Im Baubewilligungsverfahren kann die Schutz- oder Erhaltenswürdigkeit eines inventarisierten Objekts, sofern sie nicht bereits grundeigentümergebunden festgelegt wurde,<sup>79</sup> in Frage gestellt werden.<sup>80</sup> Umgekehrt ist die Aufnahme der schützenswerten und der erhaltenswerten Baudenkmäler in das Bauinventar Voraussetzung für ihren Schutz (sog. negative Wirkung).<sup>81</sup> Das bedeutet, dass im Baubewilligungsverfahren zuvor nicht geschützte Objekte nicht mehr als erhaltens- oder schützenswert bezeichnet werden können.<sup>82</sup>

40 Wird die Inventarisierung bestätigt, folgt daraus die Schutzwirkung nach Art. 10b BauG. Demnach dürfen schützenswerte Baudenkmäler grundsätzlich nicht abgebrochen werden. Innere Bauteile, Raumstrukturen und feste Ausstattungen sind ihrer Bedeutung entsprechend zu erhalten, sofern dies für den Schutzzweck erforderlich und für die Eigentümerin oder den Eigentümer zumutbar ist. Erhaltenswerte Baudenkmäler sind in ihrem äusseren Bestand und mit ihren bedeutenden Raumstrukturen zu bewahren. Ein Abbruch ist zulässig, wenn die Erhaltung unverhältnismässig ist; im Falle einer Neubaute ist das Baudenkmal durch ein gestalterisch ebenbürtiges Objekt zu ersetzen.<sup>83</sup>

### 2.3. Umsetzung in der Stadt Bern

41 Wie dargelegt,<sup>84</sup> sind die Einzelobjekte der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg als erhaltenswert und die Siedlung als Ganzes als Baugruppe im kantonalen Bauinventar verzeichnet. Es handelt sich folglich um K-Objekte (mit Ausnahme des Garagen- und Werkstattgebäudes an der Keltenstrasse 17 sowie des Kindergartens, die beide nicht als erhaltenswert eingestuft worden sind). Die Gemeinde Bern hat die inventarisierten Objekte bisher nicht flächendeckend grundeigentümergebunden in der Nutzungsplanung überführt,<sup>85</sup> sondern verweist bloss auf das

---

<sup>77</sup> Christophe Cueni, a.a.O., Ziff. 3.2.4 S. 148, Ziff. 3.2.6 S. 149 und zur Interessenabwägung Ziff. 4.3 S. 153 ff.; vgl. auch BVR 1993 S. 302.

<sup>78</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 64a N. 4 am Ende und Art. 10a-10f N. 13.

<sup>79</sup> Ziff. 2.2.4 hiervor.

<sup>80</sup> Art. 10d Abs. 2 BauG.

<sup>81</sup> Art. 10e Abs. 1 BauG.

<sup>82</sup> Vorne Ziff. 2.2.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 10a-10f N. 11 2. Absatz.

<sup>83</sup> Art. 10b Abs. 2 und 3 BauG.

<sup>84</sup> Vorne Ziff. 1.3

<sup>85</sup> Anders vermutlich für die Altstadt, vgl. Art. 76 und 81 Bauordnung der Stadt Bern.



kantonale Inventar.<sup>86</sup> Mit der geplanten Überbauungsordnung wird die Frage der denkmalpflegerischen Behandlung der Siedlung und ihrer Einzelobjekte somit erstmals grundeigentümerverbindlich entschieden.<sup>87</sup>

- 42 Dabei ist vorgesehen, die bestehenden Bauten in verschiedenen, z.T. weit auseinanderliegenden Etappen, durch Neubauten zu ersetzen.
- 43 Die Planung weicht folglich vom ISOS und dem kantonalen Bauinventar ab, weil sie keine Unterschutzstellung der bestehenden Bauten vorsieht, sondern deren Abbruch und Ersatzneubauten.

### **3 Planung der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg**

#### **3.1. Allgemeine rechtliche Grundlagen der Nutzungsplanung**

- 44 Die Ortsplanung besteht darin, dass die Gemeinden entsprechend ihren Verhältnissen und Bedürfnissen Grundlagen erarbeiten und Richtpläne aufstellen, die aus Baureglement und Zonenplan bestehende baurechtliche Grundordnung für das ganze Gemeindegebiet festlegen und in Überbauungsordnungen nähere Bestimmungen für einzelne Teile des Gemeindegebiets aufstellen.<sup>88</sup> Sie sind im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung frei.<sup>89</sup> Die Stimmberechtigten sind zuständig für den Erlass und die Änderung der baurechtlichen Grundordnung sowie für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Überbauungsordnungen, sofern diese in Art und Mass der zulässigen Nutzung von der Grundordnung abweichen.<sup>90</sup> Solche verfahrensrechtliche Fragen sind indes nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Vielmehr ist in der Folge darauf einzugehen, welche Auswirkungen die Inventarisierung der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg im kantonalen Bauinventar und im ISOS für die geplante Überbauungsordnung hat, die von den Inventaren wesentlich abweichen will.

#### **3.2. Interessenabwägung in der Planung**

- 45 Soweit den Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zustehen, wägen sie die betroffenen Interessen gegeneinander ab.<sup>91</sup> Wie dargelegt ist die Ortsplanung Sache der Gemeinde<sup>92</sup>; ihr obliegt es auch, die denkmalpflegerische Einstufung eines Objekts grundeigentümerverbindlich festzusetzen.<sup>93</sup> Nach Art. 3 Abs. 1 RPV hat die

---

<sup>86</sup> Art. 5 Bauordnung der Stadt Bern.

<sup>87</sup> Vgl. auch die Hinweise bei Zaugg/Ludwig, a.a.O. Art. 64a N. 4.

<sup>88</sup> Art. 64 Abs. 1 BauG.

<sup>89</sup> Art. 65 Abs. 1 BauG.

<sup>90</sup> Art. 66 Abs. 2 und 4 Bst. a BauG und Art. 87 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB Nr. 721.1).

<sup>91</sup> Art. 3 Abs. 1 RPV; Aemisegger/Kissling, in Aemisegger et al. (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 10 mit zahlreichen Hinweisen.

<sup>92</sup> Vgl. auch Art. 55 Abs. 1 BauG.

<sup>93</sup> Vorne Ziff. 2.2.2 ff.

Planungsbehörde die betroffenen Interessen zu ermitteln, sie zu beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen zu berücksichtigen sowie diese Interessen aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend zu berücksichtigen. Die Interessenabwägung ist in der Begründung darzulegen.<sup>94</sup>

- 46 Die grundeigentümergebundene Unterschutzstellung von Baudenkmalern im Rahmen der Ortsplanung tangiert neben öffentlichen Interessen auch private Grundrechte, namentlich die Eigentums- und allenfalls auch die Wirtschaftsfreiheit.<sup>95</sup> Eingriffe in Grundrechte verlangen eine gesetzliche Grundlage, öffentliche Interessen und eine Verhältnismässigkeitsprüfung nach Art. 36 BV und Art. 28 KV. Überhaupt muss jedes staatliche Handeln auf gesetzlicher Grundlage beruhen, öffentliche Interessen verfolgen und verhältnismässig sein.<sup>96</sup> Ob Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung voneinander abzugrenzen sind, wenn im Rahmen ortsplanerischer Entscheide – wie dargelegt ist das Bauinventar Planungsgrundlage und noch nicht verbindliche Festlegung<sup>97</sup> – scheint ungeklärt.<sup>98</sup> Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist «eine strikte Trennung zwischen Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung, wenn (...) zugleich ein Grundrechtseingriff zu beurteilen ist, (...) bereits deshalb nicht möglich, weil auch im Rahmen der Zumutbarkeit bzw. Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn eine wertende Interessenabwägung vorzunehmen ist.»<sup>99</sup>
- 47 Hilfe für die Ermittlung der relevanten Interessen, bieten die Planungsziele (Art. 1 RPG) und -grundsätze (Art. 3 RPG). Zu berücksichtigen sind aber auch sämtliche öffentlichen Interessen ausserhalb der Raumplanung sowie private Interessen, die für die zu entscheidende Frage rechtlich, sachlich und zeitlich erheblich sind.<sup>100</sup> Dem Denkmalschutz stehen, nach den jeweiligen Umständen, z.B. Interessen des Umweltschutzes (z.B. Lärm- und Luftimmissionen, Förderung alternativer Energiequellen), raumplanerische und städtebauliche Interessen (z.B. Siedlungsentwicklung, Wohnraumbedarf) oder baupolizeiliche Interessen (Brandschutz, Wohnhygiene oder Statik / Schutz vor Einsturzgefahr, behindertengerechtes Bauen) entgegen.<sup>101</sup>
- 48 Anschliessend sind die Interessen zu gewichten, je für sich, aber auch im Verhältnis zu den anderen Interessen. Massstäbe für die Gewichtung können sich (direkt) aus der Gesetzgebung

---

<sup>94</sup> Art. 3 Abs. 2 RPV.

<sup>95</sup> Statt vieler Annina Naomi Fey, Die Interessenabwägung im Denkmalschutzrecht, Diss. 2023, 216.

<sup>96</sup> Art. 5 BV

<sup>97</sup> Vorne Ziff. 2.2.4 f.

<sup>98</sup> Annina Naomi Fey, a.a.O., 219 ff.

<sup>99</sup> BGer 1C\_136/2023 vom 27.12.2023 E. 5.3.2.

<sup>100</sup> Aemisegger/Kissling, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 14 mit zahlreichen Hinweisen; BGE 147 II 125 E. 8; BGer 1C\_136/2023 vom 27.12.2023 E. 5.3.2.

<sup>101</sup> Übersicht aus Annina Naomi Fey, a.a.O., N. 375 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

ergeben. Ansonsten ist entscheidend, inwiefern bestimmte Interessen in der konkreten Situation mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung vereinbar sind. Von grosser Bedeutung ist daher der kantonale Richtplan,<sup>102</sup> aber auch die Schutzinventare des NHG sind zentral.<sup>103</sup>

- 49 Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV sind sodann die möglichen Auswirkungen der Gewichtung der Interessen, also der Bevorzugung eines Interesses gegenüber einem anderen, zu diskutieren. Das verpflichtet die entscheidende Behörde zur Rechtfertigung und zum Konsens.<sup>104</sup>
- 50 Im letzten Schritt sind die gewichteten Interessen gegeneinander abzuwägen. «Ziel ist, dass die wichtigen Interessen am Ende möglichst umfassend wirksam werden können».<sup>105</sup> Interessen, die sich bei der Gewichtung als nebensächlich erwiesen haben, dürfen unberücksichtigt bleiben.<sup>106</sup> Sind die verschiedenen Interessen unvereinbar, kann unter Umständen ein Interesse ganz bevorzugt und das andere zurückgestellt werden. Nach *Tschannen*, kommt es in solchen Fällen darauf an, «dass die Behörde ihre Wertungs- und Optimierungsoperationen mit sinnstiftenden Argumenten plausibel macht». Hier liegt denn auch das politische Planungsermessen der Gemeinde; es geht nicht mehr um eine (einzig) richtige, sondern eine von mehreren gleichwertigen Varianten.<sup>107</sup>
- 51 Die Interessenabwägung muss in der Begründung des Beschlusses dargelegt werden.<sup>108</sup> Diese Begründungspflicht gewährleistet einerseits den Anspruch auf rechtliches Gehör Privater sofern sie von der Entscheidung berührt sind und dient andererseits der Nachvollzieh- und Überprüfbarkeit des Planungsentscheids.<sup>109</sup>
- 52 Die Interessenabwägung ist eine Rechtsfrage und wird von allen Rechtsmittelinstanzen, einschliesslich dem Bundesgericht, grundsätzlich frei geprüft.<sup>110</sup> Ungeachtet der Pflicht zur vollen Überprüfung hat sich die Rechtsmittelbehörde aber Zurückhaltung aufzuerlegen, soweit über die Zweckmässigkeit kommunaler Planungsmassnahmen zu befinden ist (Art. 2 Abs. 3 RPG). Sie darf nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Sie soll aber auch nicht erst dann einschreiten, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich die Würdigung als unangemessen und rechtswidrig erweist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht, einschliesslich der Grundsätze und Ziele der

---

<sup>102</sup> Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 27 ff.; auch dieser gibt allerdings «bloss» die raumwirksamen Interessen wieder, die gegenüber anderen Interessen abzuwägen sind (Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 9 N. 28).

<sup>103</sup> Aemisegger/Kissling, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 16 mit zahlreichen Hinweisen, namentlich auf BGE 123 I 175 E. 3d zur Bedeutung der richtplanerischen Festsetzungen als Ausfluss des planerischen Stufenbaus sowie den bereits erwähnten BGE 135 II 209 E. 2.1 betreffend die Bedeutung des ISOS.

<sup>104</sup> Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 30.

<sup>105</sup> Aemisegger/Kissling, a.a.O., Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 17 auch zum Folgenden.

<sup>106</sup> Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 32.

<sup>107</sup> Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 32.

<sup>108</sup> Art. 3 Abs. 2 RPV; für die Nutzungsplanung zudem Art. 47 RPV.

<sup>109</sup> Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 34 f.

<sup>110</sup> BGE 146 II 347 E. 3.5 mit Hinweis auf BGE 145 II 70 E. 3.2.

Raumplanung, eingeschränkt und hat die Gemeinde ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zugrunde zu legen.<sup>111</sup>

- 53 Eine Gemeinde überschreitet ihren Spielraum dann, wenn ihr Entscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist, aber auch dann, wenn sie sich von unsachlichen, dem Zweck der Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt. Das von der Gemeindeautonomie geschützte Ermessen bei der Anwendung des kantonalen Rechts wird zudem überschritten, wenn die Gemeinde ungegerechtfertigt Grundsätze missachtet, die Rechtsprechung und Lehre zur Auslegung dieser Begriffe entwickelt haben. Schliesslich bewegt sich die Gemeinde ausserhalb des Schutzbereichs ihrer Autonomie, wenn sie in Bezug auf Fachfragen ohne sachlichen Grund von einem amtlichen Fachgutachten abweicht.<sup>112</sup>

### 3.3. Interessenabwägung zur Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg

- 54 Nach dem Gesagten sind die im Zusammenhang mit der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg betroffenen Interessen zu ermitteln, zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Es ist Aufgabe der Gemeinde, diese Interessenabwägung vorzunehmen und sie im Planungsbericht nach Art. 47 RPV eingehend zu begründen; es ist auch an ihr, die ihr zustehenden Handlungsspielräume wahrzunehmen. Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es deshalb, den *rechtlichen Spielraum der Gemeinde abzuschätzen*. Mit Blick auf die umfassende Güterabwägung und die Vielzahl an betroffenen Interessen sowie die auf Einzelfällen beruhenden Rechtsprechung, verbleiben naturgemäss einige Unsicherheiten.
- 55 Anhand der von der Co. Architekten AG erarbeiteten und im Teil II des Berichts dargestellten Sanierungsszenarien sowie dem Szenario Ersatzbau, kann eruiert werden, welche Interessen tangiert und wie stark sie je nach Szenario berücksichtigt oder im Gegenteil zurückgestellt werden. Die Bestimmung der Szenarien orientiert sich an den denkmalpflegerischen Interessen und an Art. 10b Abs. 3 BauG, der im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich den äusseren Bestand und die bedeutenden Raumstrukturen von erhaltenswerten Bauten schützt. Wie dargelegt, findet die Bestimmung in der planerischen Interessenabwägung nicht direkt Anwendung, stellt sie doch bloss die privaten Interessen der Bauherrschaft den denkmalpflegerischen Interessen gegenüber. Materiell ist die darin verankerte Verhältnismässigkeitsprüfung als Konkretisierung von Art. 36 BV aber sehr wohl vorzunehmen, sind doch bei einer planerischen Interessenabwägung auch die tangierten privaten Interessen umfassend einzubeziehen. Die vier Szenarien greifen jeweils ein Stück stärker in das denkmalpflegerische Interesse ein und lassen jeweils – spiegelbildlich – anderen (öffentlichen und privaten) Interessen mehr Raum.
- 56 Was Szenario 3 anbelangt geht die rechtliche Einschätzung, entsprechend dem Entwurf der Überbauungsvorschriften davon aus, dass langfristig die gesamte Siedlung ersetzt werden wird.

---

<sup>111</sup> BGer 1C\_470/2021 vom 24.4.2023 E. 4.2; vgl. auch BGE 145 I 52 E. 3.6; Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 41.

<sup>112</sup> BGE 145 I 52 E. 3.6; vgl. auch BGer 1C\_679/2021 vom 23.9.2022 E. 4.1.

Dabei werden allerdings die beiden Gebäude an der Keltenstrasse 27 und 27a sowie Bethlehemstrasse 22-26 vorerst als Hommage à l'architecture stehen gelassen. Auf eine formelle Unterschutzstellung dieser beiden Gebäude soll indes verzichtet werden, um künftigen Generationen die Möglichkeiten nicht zu präjudizieren. Die Bauten werden deshalb in die letzte Baustappe verwiesen und bleiben damit für die nächste Generation erhalten. Diese erhält damit die Möglichkeit, das Projekt im Wissen um die Geschichte der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg, zu vollenden.

- 57 Gestützt auf diese Szenarien soll anhand der übergeordneten Vorgaben und soweit möglich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, eine Einschätzung der betroffenen Interessen und deren Gewichtung sowie eine aus unserer Sicht sachgerechte, aber nicht die einzig «richtige» abschliessende Interessenabwägung dargelegt werden.

## 4 Rechtliche Würdigung der betroffenen Interessen

### 4.1. Überblick

- 58 Aus der vorangehenden Darstellung ergibt sich, dass neben denkmalpflegerischen Interessen, vor allem das öffentliche Interesse an der Verdichtung und der städtebaulichen Entwicklung, der gemeinnützige Wohnungsbau (familienfreundlicher und preisgünstiger Wohnraum), ökologische Anliegen (Energieträger, Wärmedämmung und Energieeffizienz) sowie weitere (im weitesten Sinn baupolizeiliche) Interessen (Wohnhygiene, Brandschutz, Erdbebensicherheit, hindernisfreies Bauen, Aussenraumgestaltung) betroffen sind. Darüber hinaus sind die privaten Interessen der FAMBAU Genossenschaft und ihrer Mitglieder tangiert. Zwar wird in der Folge versucht, die Gewichtung der verschiedenen Interessen im Verhältnis zum Interesse des Denkmalschutzes einzuschätzen. Dabei ist aber nicht zu vergessen, dass Interessenabwägung schlussendlich eine Gesamtbetrachtung und selten ein einziges Interesse ausschlaggebend ist.<sup>113</sup> Die Beurteilung anhand von Szenarien erlaubt es zugleich aufzuzeigen, ob und inwieweit unterschiedlich weitgehende Sanierungsmassnahmen die Schwachstellen der bestehenden Bauten beheben können und ob solche Massnahmen auch finanziell gerechtfertigt wären.
- 59 Sodann ist die mutmassliche Bewilligungsfähigkeit der einzelnen Szenarien einzubeziehen, auch wenn sich die Frage grundsätzlich erst in einem allfälligen Baubewilligungsverfahren stellt, ansonsten widersprüchliche Entscheide nicht ausgeschlossen sind.<sup>114</sup>
- 60 Schliesslich ist auch zu bedenken, dass gewisse Aspekte sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Interesse liegen können (z.B. die Einhaltung der Vorschriften des Brandschutzes, der Wärmedämmung).<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Annina Naomi Fey, a.a.O., N. 378.

<sup>114</sup> So auch in Bezug auf Massnahmen nach USG, Annina Naomi Fey, a.a.O., Rz. 385.

<sup>115</sup> Vgl. auch Annina Naomi Fey, a.a.O., N. 502.

## 4.2. Ortsbild- und Denkmalschutz

### 4.2.1 Vorbemerkungen

- 61 Die vier Szenarien greifen unterschiedlich stark in das öffentliche Interesse des Ortsbild- und Denkmalschutzes ein. Dessen theoretischen Grundlagen und Verankerung in Verfassung, Gesetz und Richtplan wurden bereits erörtert.<sup>116</sup> Es wird deshalb direkt auf die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg eingegangen. Beigezogen werden dabei das ISOS aus dem Jahr 2005, das städtische Denkmalinventar sowie das Gutachten der eidgenössischen Denkmalkommission (EKD) vom 4. Dezember 2015. Dieses wurde - soweit ersichtlich - von der städtischen Denkmalpflege in Auftrag gegeben, um die denkmalpflegerische Beurteilung der Siedlung nach kantonalem Baurecht überprüfen zu lassen (und zum Gutachten Habegger Stellung zu nehmen). Es äussert sich daher nicht in erster Linie zum Ortsbild und zu den Auswirkungen allfälliger Ersatzneubauten für dieses. Soweit die Nutzungsplanung (wie in der Regel) keine Bundesaufgabe darstellt, ist ein Gutachten der ENHK/EKD denn auch nicht zwingend.<sup>117</sup> Als amtliches Fachgutachten ist es aber für die planende Behörde insoweit von gewichtiger Bedeutung, als sie ohne sachlichen Grund nicht von dessen fachlicher Beurteilung abweichen sollte.<sup>118</sup> Das kann allerdings nur gelten, soweit es sich zu rechtserheblichen Sachverhaltsaspekten äussert.
- 62 Einbezogen werden sodann die Gutachten von Dr. Ueli Habegger, ehemaliger Denkmalpfleger Luzern, vom 12. November 2014 sowie von PD Dr. Dieter Schnell vom Juli 2014, die beide von der FAMBAU Genossenschaft in Auftrag gegeben wurden. Damit stellen sie Parteigutachten dar, was aber nicht bedeutet, dass sie nicht zu beachten wären. Es ist vielmehr Aufgabe der zuständigen Behörden und Gerichte, Parteigutachten kritisch zu würdigen und zu überprüfen. Stimmen die darin enthaltenen Fakten und überzeugen die vorgebrachten Argumente, so dürfen sie der Sachverhaltsfeststellung zu Grunde gelegt werden.<sup>119</sup>
- 63 Die drei Gutachten widersprechen sich zum Teil stark, was wohl eine vertiefte fachliche Auseinandersetzung rechtfertigen würde (eine Art Obergutachten). Daran dürfte auch das Gutachten der EKD nichts ändern, zumal es das ihm widersprechende Gutachten Habegger zwar als «Grundlage der Beurteilung» aufführt, sich inhaltlich damit aber nicht auseinandersetzt. Ob diesem Umstand in einem Rechtsmittelverfahren allerdings grosse Bedeutung beigemessen würde, ist angesichts der Tatsache, dass es sich beim Gutachten der EKD um ein amtliches Fachgutachten handelt, schwierig einzuschätzen. Das wird dadurch erschwert, dass alle Gutachten das ISOS zwar erwähnen, sich mit den Auswirkungen eines Abbruchs und des Ersatzbaus auf das ISOS-Gebiet als Ganzes, soweit ersichtlich, aber nicht tiefergehend auseinandersetzen.

### 4.2.2 ISOS

- 64 Die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg ist ein Teilgebiet des als «verstädtertes Dorf» im ISOS aus dem Jahr 2005 aufgenommenen Stadtgebiets Bümpliz-Bethlehem. Dieses wird gesamthaft

---

<sup>116</sup> Vorne Ziff. 2.

<sup>117</sup> BGer 1C\_753/2021 und 1C\_754/2021 vom 24.1.2023 E. 8.4

<sup>118</sup> Vorne Ziff. 3.2.

<sup>119</sup> BGer 1C\_153/2018 vom 3.9.2018 E. 3.2.

beschrieben als Arbeiter- und Angestelltenort Berns, ehemals selbständige Bauerngemeinde mit dörflichem Kern umgeben von Wohnquartieren des 20. Jahrhunderts. Um 1955-1980 sei es zur grössten Satellitenstadt der Deutschschweiz ausgebaut worden, mit mehreren Highlights des damaligen Grosswohnungsbaus. Es verfüge über keine besondere Lagequalität, hingegen gesamthaft über besondere räumliche und architekturhistorische Qualitäten, was beides mit der Siedlungsentwicklung im 20. Jahrhundert zusammenhänge. Es bestehe ein einziges Nebeneinander von flachen Gartensiedlungen und vertikalen Grossüberbauungen sowie fantastischen Garten- und Grünräumen. Architekturhistorisch bedeutsam sei das Ortsbild als einmaliges Kompendium des Wohnungsbaus für Arbeiter und Angestellte von 1880 bis heute und als Musterbeispiel des Patchwork-Urbanismus von Bedeutung.<sup>120</sup>

- 65 Zum Ostquartier, Stöckacker hält das ISOS fest: «Ähnlich heterogen wie das Wohnquartier im Westen, aber etwas städtischer, präsentiert sich das Ostquartier, welches das Dorfzentrum mit dem Stöckacker verbindet. Aus der ungeordneten Bebauung mit Ein- und Mehrfamilienhäusern, Geschäfts- und Gewerbebauten ragen einige geschlossener, von Planungswillen zeugende Gebietsteile heraus. Drei davon sind additive Reihenhaussiedlungen mit individuellen Gärten, erstellt in den Jahren 1923–1946: Innere Höhe, Burgunderstrasse und Bethlehemstrasse. Die Mehrfamilienhaussiedlungen der Jahre 1945–1955 hingegen besitzen kollektive Gartenbereiche, sei es in regelmässig gereihten Anlagen wie an der Werkgasse und an der Thüringstrasse oder in räumlich bemerkenswerten Wohnhöfen wie bei der Kommunalsiedlung Stöckacker und bei der Genossenschaftssiedlung Stöckacker Nord I Meienegg. In all diesen Fällen haben die sorgfältig gestalteten Zwischenbereiche einen zumindest ähnlichen Wert wie die etwas braven Satteldachhäuser mit ihrem hellen Verputz.»<sup>121</sup> Entsprechend wird in den Empfehlungen denn auch festgehalten, dass bei mehreren Kriegs- und Nachkriegssiedlungen der Wert ebenso in den Gartenanlagen wie in der Architektur liege.<sup>122</sup>
- 66 Die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg selber ist als Baugruppe in das Inventar aufgenommen. Sie erhält die Aufnahmekategorie A, was bedeutet, dass die Mehrheit der Bauten ursprüngliche Substanz aufweist (A). Die als Mehrfamilienhaussiedlung mit guten Binnenräumen erfasste Siedlung verfüge über besondere räumliche Qualitäten, was anhand der Intensität des räumlichen Zusammenhangs innerhalb der Bebauung und der landschaftsarchitektonisch gestalteten Freiräume beurteilt wird (Klarheit des Bezugs zwischen Bauten und Aussenräumen, Einheitlichkeit in der Gesamtform und Varietät im Detail). Weiter habe sie – anders als das Ortsbild als Ganzes -- *gewisse* (und nicht besondere) architekturhistorische Qualitäten (regionalspezifisch und deutliche Illustration bestimmter Epochen) und als Ortsbildteil eine *gewisse* (nicht besondere) Bedeutung für das Ortsbildganze. Die Meienegg wird in der Beschreibung zum ISOS-Eintrag neben der – inzwischen abgebrochenen -- Kommunalsiedlung Stöckacker, den Überbauungen an der Werkgasse und der Thüringstrasse sowie den Wohnsiedlungen beidseits des Friedhofs, als Beispiele für typische Mehrfamilienhäuser der Nachkriegszeit mit steilen, meist ausgebauten Satteldächern erwähnt, nachdem in den Kriegsjahren mangels Baumaterials noch

---

<sup>120</sup> Beschreibung zum ISOS-Eintrag, Anhang 12, S. 39, vgl. auch S. 33; vgl. auch Gutachten EKD, Anhang 13.

<sup>121</sup> Beschreibung zum ISOS-Eintrag, Anhang 12, S. 36.

<sup>122</sup> Beschreibung zum ISOS-Eintrag, Anhang 12, S. 39.

vorwiegend niedriggeschossig gebaut worden sei. Erste Mehrfamilienhaussiedlungen seien in den fünfziger Jahren auch im Ortsteil Bethlehem erstellt worden, so die Wohnanlage Blumenfeld und Untermatt.<sup>123</sup> Gesamthaft erhält die Siedlung (ohne Konsum und den beiden Laubenganghäusern) das Erhaltungsziel A. Das bedeutet, dass diese Bauten, Anlageteile und Freiräume aus Sicht des ISOS integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind.<sup>124</sup>

- 67 Aus dem Beschrieb und der Bewertung zusammen erhellt, dass die Siedlung vor allem räumliche Qualitäten aufweist, wobei sich die hierfür massgebenden Beurteilungskriterien des ISOS auf die Siedlung als solche beziehen. Entscheidend dürfte in diesem Zusammenhang vor allem auch die starke Durchgrünung der Siedlung sein, die für den ganzen Ortsbildteil von Bedeutung ist.<sup>125</sup> Hingegen ist die Siedlung gemäss ISOS für das Ortsbild als Ganzes und auch architekturhistorisch lediglich von «gewisser» und nicht «besonderer» Qualität. Auch wenn sie mit dem Erhaltungsziel A grundsätzlich integral zu erhalten ist, kommt ihr für das Ortsbild als Ganzes folglich nicht die maximal mögliche Bedeutung zu. Darin unterscheidet sich die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg z.B. vom Tscharnergut oder der Siedlung Gäbelbach, die beide die maximale Bewertung in allen Kategorien erhalten haben.<sup>126</sup>
- 68 Das Gutachten der EKD, das für die denkmalpflegerische Beurteilung nach kantonalem Recht angefordert worden war und sich deshalb vor allem zum kantonalen Denkmalschutz und nicht zum Ortsbild äussert, unterstreicht, dass die Siedlung Ausgangspunkt einer fruchtbaren Zusammenarbeit der Architekten Hans und Gret Reinhard mit der FAMBAU Genossenschaft sei und auch beispielhaft für das Ziel stehe, Wohnungen für Menschen mit wenig Einkommen zugänglich zu machen. Das wäre ohne einschränkende Abstriche in der Gebäudekubatur respektive dem sparsamen Einsatz von Baumaterialien nicht möglich gewesen. Die Einzigartigkeit der Siedlung liege auch darin, dass trotz enormem Kostendruck eine mehr als angemessene Qualität erreicht werden konnte. Das habe dem Anspruch von Hans- und Gret Reinhard entsprochen, die als engagierte Sozialdemokraten kostengünstigen Wohnraum zur Verfügung stellen wollten und die nach der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg eine Vielzahl weiterer Bauten und Siedlungen mit solchem Wohnraum verwirklicht hätten.<sup>127</sup> Dieser Aspekt des sozialen Wohnungsbaus sowie die Bedeutung der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg im Werk des Architektenpaars Gret und Hans Reinhard ist zwar nachvollziehbar, scheint indessen für die Inventarisierung des ISOS nicht von ausschlaggebender Bedeutung gewesen zu sein; wird jedenfalls dort nicht hervorgehoben, was dazu passt, dass ihr nach dem ISOS architekturhistorisch – wie gesagt

---

<sup>123</sup> Beschreibung zum ISOS-Eintrag, Anhang 12, S. 31 f.

<sup>124</sup> Zum Ganzen ISOS Beschrieb Bern-Bümpliz und Erläuterungen des Bundesamts für Kultur zum ISOS, Bern 2021, einsehbar unter: [www.isos.ch](http://www.isos.ch), Rubriken: «Das ISOS in Kürze/ISOS-Methode».

<sup>125</sup> Gutachten EKD, Anhang 13, S. 8; vgl. auch Gutachten Schnell, Anhang 14, S. 6 f und 8. der allerdings die Eingriffe durch den Einbau der Einstellhalle kritisiert.

<sup>126</sup> Ebenso erreicht die Gründersiedlung im Friesenbergquartier, die BGE 147 II 125 zugrunde lag, in allen Kategorien die maximale Bewertung (vgl. ISOS-Beschrieb Wiedikon, Kreis 3, Nr. 13; Genossenschaftssiedlungen Pappel-/Schweighofstrasse).

<sup>127</sup> Gutachten EKD, Anhang 13, S. 8 f.; auch Gutachten Schnell, Anhang 14, S. 7.



-- nicht besondere Qualitäten (sondern «gewisse») beigemessen wurde.<sup>128</sup> Offenbar erfolgte die vertiefte denkmalpflegerische und kulturgeschichtliche Beschäftigung mit Bauten der Nachkriegszeit zwar erst nach der Erstinventarisierung der Meienegg in den frühen 1990er Jahren,<sup>129</sup> dennoch wurde bei der Aktualisierung des Eintrags im Jahr 2005 offenbar darauf verzichtet, die architekturhistorische Beurteilung der Siedlung zu erhöhen. Insofern ist davon auszugehen, dass die Siedlung nach dem ISOS architekturhistorisch und für das Ortsbildganze von gewisser Bedeutung ist, ihre besonderen Qualitäten, aber in ihrer räumlichen Ausgestaltung liegen.

#### **4.2.3 Kantonale bzw. in Bern städtische Ortsbild- und Denkmalpflege**

- 69 Wie dargelegt gibt der kantonale Richtplan vor, dass die Bundesinventare, namentlich das ISOS, bei der Planung zu berücksichtigen sind und mit Schutzvorschriften in der Nutzungsplanung umgesetzt werden müssen. Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Objekte geschont werden und wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Die kantonale Fachstelle entscheidet bei Planungen und Vorhaben, ob ein Gutachten einer Kommission des Bundes nach Art. 7 NHG erforderlich ist. Die Richtplankarte verweist denn auch auf das ISOS-Gebiet Bümpliz-Bethlemin. Weitere Anweisungen für die Gemeinde zur Umsetzung des ISOS ergeben sich aus dem bernischen Richtplan für die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg soweit ersichtlich nicht.<sup>130</sup>
- 70 Im städtischen Bauinventar wird die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg als Baugruppe erfasst. Es hebt besonders die wohltuende Einheitlichkeit der Siedlung hervor. Namentlich «die Fassaden der Bauten der ersten Etappe entlang der Langobardenstrasse gefallen durch feingliedrige Gestaltungselemente, wie die spalierartigen Holzraster der EG-Zone oder die Balkonbrüstungen. Die in der charakteristischen, vom Heimatstil beeinflussten Formensprache der Moderne der späten 1940er Jahre formulierte Siedlung besticht als Gesamtheit. Die feingliedrigen Bauten formen zusammen mit der unebenen Topographie reizvolle Aussenräume unterschiedlicher Ausprägung: Innenraumartig definierte--wechseln sich mit offenen, fließenden Räumen. Die wesentlichen Elemente der Aussenraumgestaltung bilden nebst den Gebäuden selbst und der beibehaltenen Feintopographie der gute Baumbestand, Gartenwege, Spielplätze und Brunnenanlage.»<sup>131</sup> Als Einzelobjekte werden (mit Ausnahme des Kindergartens und des Garagen- und Werkstattgebäudes an der Keltenstrasse 17) die Gebäude als erhaltenswert im städtischen Bauinventar geführt. Da sie gleichzeitig Teil der Baugruppe Meienegg sind, gelten sie als K-Objekte. Zwar werden sie ausführlich beschrieben; ihre Bewertung basiert aber offensichtlich hauptsächlich auf ihrer Bedeutung innerhalb und für die Siedlung als Ganzes. Denn im Eintrag zu den Gebäuden an der Bethlehemstrasse 99-103, Keltenstrasse 19-23; Langobardenstrasse 9-13, 17, 19, 10-26; Stöckackerstrasse 84, 86, 86A-D, 88-92 wird zur Begründung der Einstufung am Schluss die bereits zitierte Passage aus dem Eintrag der Baugruppe teilweise

---

<sup>128</sup> Vgl. auch Gutachten Habegger, Anhang 15, S. 40 f.

<sup>129</sup> Gutachten EKD, Anhang 13, S. 11.

<sup>130</sup> Anders z.B. offenbar der Kanton St. Gallen, vgl. BGer 1C\_459/2020 vom 27.10.2022 E. 4.1.2.

<sup>131</sup> Inventareintrag des städtischen Denkmalinventars zur Baugruppe Meienegg, Anhang 16.

wörtlich wiederholt. Die Gebäude an der Keltenstrasse 25, 27 und 27a sind zwar, als Laubenganghäuser, auch aus typologischer Sicht von Bedeutung, sind aber gemäss Bauinventar auch wichtiger Bestandteil der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg und formulieren ihre Begrenzung.<sup>132</sup>

- 71 Auch das Gutachten der EKD betont die siedlungs-, planungs- oder sozialgeschichtliche Bedeutung der Siedlung. Sie erreiche das Niveau der Siedlung Bethlehemacker, die als «schützenswert» eingestuft sei. Die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg sei die erste Grosssiedlung der Nachkriegszeit und verkörpere mustergültig das erklärte Ziel der FAMBAU Genossenschaft, kinderreichen Familien ein menschenwürdiges Wohnen zu erschwinglichen Preisen zu ermöglichen. Die Umgebungsgestaltung sei programmatisch für das stadtlandschaftliche Konzept der Nachkriegsmoderne. Die EKD empfahl deshalb, nicht zuletzt auch aufgrund des Seltenheitswertes der Originalsubstanz, eine Aufstufung zu schützenswert.<sup>133</sup>
- 72 Nach dem umfangreichen Gutachten Habegger zeige die Siedlung demgegenüber – trotz guter Pflege – Spuren des Alters, und der Lebenszyklus wichtiger infrastruktureller Elemente (Werkleitungen etc.) neige sich dem Ende zu. Er erachtet die Siedlung als «ein Beispiel bau- und investitionsoptimierten Bauens in den späten 40er-Jahren des 20. Jh. in Bern-West. Hans und Gret Reinhard-Müller haben hier unter dem Investitionsdruck der Genossenschaft, die von Vater Ernst Reinhard geführt wurde, auf damals kostspieligem Bauland Neues in Struktur, Grundriss und Fassaden erprobt, das sie später erfolgreich in den Grosssiedlungen gestalterisch weiter geführt haben. Die MFH der Siedlung sind unter dem Blickwinkel des Alleinstellungsmerkmals wertmässig nicht aussergewöhnlich. Ihr Gebrauchswert, auch denkmalpflegerisch bedeutend für Objekte, die weiterleben sollen (oder müssen), ist heute sehr eingeschränkt. Ästhetisch fusst die Gestaltung der Mehrfamilienhäuser auf bekannten Vorbildern bestehender Siedlungen und Wohnkolonien. In der Materialisation wagte das Architektenpaar, wohl auch wegen des ökonomischen Drucks, wenig Neues.» Er erachtete die Siedlung als Ganzes daher als lokal beachtenswert, mehr aber nicht. Namentlich mass er der Siedlung auch bloss mittelmässigen kunsthistorischen und historischen Wert bei.<sup>134</sup>
- 73 Das Gutachten Schnell erachtet die Siedlung als Ganzes von architekturhistorischem, siedlungsgeschichtlichem und aussenräumlichem Wert. Die Wohnhäuser entsprächen demgegenüber einem Gebäudetypus, der in den 1940er und 1950er Jahren in Bern zahlreich realisiert worden sei, auch wenn bei genauerer Betrachtung Besonderheiten erkennbar seien (verbreiteter Gebäudekopf, Balkongeländer, Spaliere und Aspekte des Wohnungsinnern sowie Kindergarten). Das Gutachten kommt denn auch zum Schluss, dass die Einzigartigkeit der Siedlung in der Gesamtkonzeption und nicht in den einzelnen Bauten liegt. Aufgrund der Bedeutung der Meienegg als erste Berner «Gesamtüberbauung» mit integrierter Alterssiedlung, mit Kindergarten und Ladenlokalen und die Tatsache, dass die Meienegg – anders als viele andere zeitgleich er-

---

<sup>132</sup> Anders hingegen das ISOS, das den beiden Laubenganghäusern keine besonderen Qualitäten zumisst.

<sup>133</sup> Gutachten EKD, Anhang 13, S. 10 f.

<sup>134</sup> Gutachten Habegger, Anhang 15, S. 40 f.

stellte Siedlungen (konkret Siedlung Graphis) -- ihren zeittypischen Charakter weitgehend bewahrt habe, rechtfertigen auch aus Sicht des Gutachten Schnell aus heutiger Sicht eine Aufstufung zu schützenswert.<sup>135</sup>

- 74 Der Empfehlung der Aufstufung durch die EKD ist die städtische Denkmalpflege bei der Aktualisierung des Bauinventars nicht gefolgt.<sup>136</sup> Die Stadt begründete dies vor allem damit, dass mit dem politisch geforderten, ehrgeizigen Reduktionsziel,<sup>137</sup> eine Verschärfung der Aufnahmekriterien verbunden war. Der fachliche Massstab zur Aufnahme und Einstufung von Objekten ins Bauinventar habe daher (gegenüber dem im Zeitpunkt des Gutachtens der EKD noch geltenden Stand), strenger angewendet werden müssen.<sup>138</sup> Dabei ist zu beachten, dass das Bauinventar nicht nur eine Siedlung, sondern das ganze Gemeindegebiet erfasst und damit eher als Gesamtbetrachtung des baulichen Kulturgüterschutzes angesehen werden kann, als ein Einzelgutachten. Da das ISOS praktisch den ganzen Ortsteil Bümpliz-Bethlehem erfasst und die Stadt nicht sämtliche Siedlungen integral unter Schutz stellen kann, ist u.E. sodann nachvollziehbar, dass sie sich auf die allerwichtigsten beschränkt. Gegen den Verzicht auf die Aufstufung zu «schützenswert» im Rahmen der Inventarüberprüfung wurde denn offenbar auch nicht Beschwerde nach Art. 13a Abs. 4 BauV geführt, was u.E. möglich gewesen wäre.<sup>139</sup> Das Bauinventar dient den Planungsbehörden im Nutzungsplanverfahren als Planungsgrundlage.<sup>140</sup> Es wäre der Gemeinde zwar grundsätzlich nicht verwehrt, im Rahmen der Nutzungsplanung eine Aufstufung zu «schützenswert» in Betracht zu ziehen. Unter dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie sowie dem auf Art. 10d Abs. 2a BauG gestützten Motiv der Denkmalpflege, auf eine Aufstufung im Inventar zu verzichten, dürfte es aber auch zulässig sein, in Abweichung vom Gutachten EKD, für die Interessenabwägung von «bloss» erhaltenswerten Bauten auszugehen. Das heisst, dass die Bauten aufgrund ihrer ansprechenden architektonischen Qualität oder – hier vor allem – wegen ihrer charakteristischen Eigenschaften grundsätzlich geschont werden sollen, ein Abbruch aber schon von Gesetzes wegen nicht ausgeschlossen ist.<sup>141</sup>

#### 4.2.4 Zusammenfassung

- 75 Der Wert der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg besteht, sowohl nach ISOS wie nach dem städtischen Bauinventar, vor allem in ihrer Gesamtkonzeption und ihrer räumlichen Umsetzung. Sie erhält im ISOS entsprechend das Susbtanzerhaltungsziel A, auch wenn sie für das Ortsbild als Ganzes und architekturhistorisch von «gewisser Qualität» ist. Dabei fällt allerdings auf, dass die Siedlung gemäss ISOS eine von mehreren und eine typische Mehrfamilienhaussiedlung

---

<sup>135</sup> Gutachten Schnell, Anhang 14, S. 9 ff.

<sup>136</sup> Vgl. rechtskräftige Inventareinträge sowie Schreiben der städtischen Denkmalpflege an die Genossenschaft zur Revision des Bauinventars und als Antwort auf die Stellungnahme der FAMBAU vom 26. Oktober 2016, Anhang 17.

<sup>137</sup> Vorne Ziff. 2.2.2.; vgl. auch Medienmitteilung des Gemeinderats vom 18.5.2018, Bern erhält modernes Bauinventar, Anhang 18.

<sup>138</sup> Schreiben der städtischen Denkmalpflege vom 12. Juni 2017 an die FAMBAU Genossenschaft zur Revision des Bauinventars und als Antwort auf die Stellungnahme der FAMBAU vom 26. Oktober 2016, Anhang 17.

<sup>139</sup> Vorne Ziff. 2.2.2.

<sup>140</sup> Art. 13c Abs. 1 BauV.

<sup>141</sup> Art. 10a Abs. 3 und Art. 10c BauG.

(mit «etwas braven Satteldachhäusern» und «sorgfältig gestalteten Zwischenbereichen») der Nachkriegszeit darstellt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewichtet das öffentliche Interesse des Ortsbildschutzes bei Objekten mit Erhaltungsziel A zwar stark, was hier auch zu berücksichtigen ist. Allerdings relativieren die Erläuterungen zum Eintrag die Bedeutung der Siedlung *für das Ortsbild*, dessen Schutz das ISOS verfolgt, ein Stück weit. Auch das öffentliche Interesse am Denkmalschutz ist mit Blick auf den städtischen Inventareintrag als erhaltenswert von Gewicht, zumal die Bauten als Teil einer im Inventar enthaltenen Baugruppe auch K-Objekte sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die städtische Denkmalpflege, trotz Empfehlung der EKD im Rahmen der Inventarüberprüfung, bewusst auf eine Aufstufung verzichtete, um dem gesetzgeberischen Auftrag zur Reduktion der Denkmalobjekte nachzukommen. Dabei hatte sie, anders als die EKD, den Fokus auf sämtlichen potenziell schützenswerten, städtischen Objekten und daraus aus fachlicher Sicht die bedeutsamsten ausgewählt. Damit kommt dem Denkmalschutz in der Interessenabwägung zwar einiges an Gewicht zu und ist davon auszugehen, dass die Bauten grundsätzlich erhalten werden sollten. Ein Abbruch erhaltenswerter Bauten schliesst das Baugesetz (Art. 10b Abs. 3) aber nicht aus, wenn der Erhalt für die Eigentümerschaft unverhältnismässig ist. Umso mehr kann ein solcher im Rahmen einer planerischen Interessenabwägung erlaubt werden, wenn zusätzlich gewichtige öffentliche Interessen für eine Umstrukturierung sprechen.

#### 4.2.5 Würdigung der einzelnen Szenarien

- 76 Den ortsbild- und denkmalpflegerischen Interessen trägt Szenario 0 vollständig Rechnung, woran auch die in diesem Szenario vorgesehenen PV-Anlagen nichts ändern dürfte, da die Dachlandschaft weder im Bauinventar noch im ISOS besonders hervorgehoben wird. Auch das Szenario 1 hat keinen entscheidenden Einfluss auf das äussere Erscheinungsbild der Bauten und das Ortsbild. Auch wenn die inneren Raumstrukturen angepasst werden müssen und das mit der denkmalpflegerischen Einstufung als erhaltenswert angestrebte Ziel, die innere Raumstruktur zu erhalten, nicht vollständig erfüllt wird, bleiben die charakteristischen Elemente des Innenausbaus erhalten (spartanische Innenausstattung; spezielle Gestaltungselemente). Mit Blick darauf, dass die Einteilung vor allem auf dem Wert der Bauten als Bestandteil der Baugruppe beruhen dürfte, dürfte das Szenario 1 denkmalpflegerischen Interessen gerecht werden.<sup>142</sup>
- 77 Demgegenüber tangiert das Szenario 2 die denkmalpflegerischen Interessen, weil die Veränderung durch Anbauten in Szenario 2 auch das Gesicht der Baugruppe als Ganzes beeinträchtigt. Teile des Originals gehen sowohl im Äusseren und im Inneren verloren, die Struktur und Ausstattung der Wohnungen wird angepasst, das «absolut Minimalistische», das mitunter für die Siedlung charakteristisch ist, wird aufgegeben. Den denkmalpflegerischen Interessen würde das Szenario 2 folglich nur noch teilweise gerecht. Was den Ortsbildschutz anbelangt, führt Szenario 2 zwar ebenfalls zu leichten Veränderungen, nach der hier zugrunde gelegten fachlichen Beurteilung bleiben das historische Erscheinungsbild der einfachen, verputzten Hauszei-

---

<sup>142</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 20.

len und ihre räumliche Anordnung sowie die Siedlungsstruktur aber erhalten, weshalb der formale Ausdruck des Bestandes weitergeführt werde. Aus fachlicher Sicht, würden die Erhaltungsziele des ISOS deshalb nicht tangiert.<sup>143</sup>

- 78 Szenario 3 schliesslich beeinträchtigt das Schutzziel A des ISOS (Substanzerhaltung) offensichtlich und widerspricht den denkmalschützerischen Interessen am Erhalt der Siedlung. Beide müssten bei Szenario 3 zurückstehen. Dabei ist zu beachten, dass Szenario 3 seine Grundlage im Projektwettbewerb hat, der wiederum auf der städtebaulichen Studie zur Weiterentwicklung des Stadtteils von 2017/2018 basiert. Dort wurde angestrebt, das Verhältnis zwischen Ortsbild- und Denkmalschutz sowie Verdichtungspotenzial und -bestrebungen<sup>144</sup> des Chantiers Bümpliz- Nord zu eruieren und dessen Vereinbarkeit mit der bestehenden Substanz und dem Quartier zu überprüfen.<sup>145</sup> Es wurden verschiedene Varianten zur Weiterentwicklung der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg und deren Qualitäten im bzw. deren schrittweisen Transformation zum Stadtquartier von mehreren Teams eingehend analysiert. Das Beurteilungsgremium (bestehend aus Vertretern des Stadtplanungsamts, der FAMBAU, der Quartierkommission und unabhängigen Architekten) anerkannte dabei die Werte der heutigen Meienegg, nahm aber auch die Nachteile zur Kenntnis die der Erhalt der gesamten Siedlung mit sich bringen würde; weil die Bedeutung derselben vor allem in ihrer Gesamtheit liege, mache es auch keinen Sinn, langfristig einzelne Objekte zu bewahren. Aufgrund der Lage im Stadtkörper erachtete es das Beurteilungsgremium sodann als kein gangbarer Weg, das Konzept einer in sich geschlossenen Siedlung zu verfolgen, sondern sollte das Gebiet zu einem öffentlichkeitsbezogenen Stadtquartier werden; dabei werden aber die Morphologie von Bern West als Patchwork verschiedener Typologien aus verschiedenen Zeitepochen erhalten.<sup>146</sup> Übereinstimmend kommt die hier zugrunde gelegte fachliche Beurteilung denn auch zum Schluss, die Qualitäten des Ortsbilds als Ganzes würden bei Szenario 3 nicht beeinträchtigt. Denn das Projekt «MEIE» übernehme die räumliche Ausdehnung der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg und thematisiere die architektonischen Bezüge und Übergänge zu den angrenzenden Bebauungen. Das Siedlungsbild des Patchwork Urbanismus werde weitergeführt.<sup>147</sup> Auch wenn aus Sicht des ISOS der Wert vor allem in der räumlichen Ausgestaltung der Siedlung liegt (die ersetzt würde), nimmt das geplante Projekt die Anliegen des ISOS für das Ortsbildganze weitgehend auf.

---

<sup>143</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 22.

<sup>144</sup> Hierzu sogleich Ziff. 5.3

<sup>145</sup> Jurybericht des Beurteilungsgremiums zur städtebaulichen Studie Stöckacker Nord, Bern 2018, Anhang 19, S. 15.

<sup>146</sup> Jurybericht des Beurteilungsgremiums zur städtebaulichen Studie Stöckacker Nord, Bern 2018, Anhang 19, S. 38.

<sup>147</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 23.

### 4.3. Verdichtung / Stadtentwicklung

#### 4.3.1 Allgemein

79 Die haushälterische Bodennutzung sowie die Siedlungsentwicklung nach Innen sind von Verfassung und Gesetz anerkannte Planungsziele und -grundsätze.<sup>148</sup> Die Gemeinden sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung gehalten, das gesamte eingezonte Bauland – und nicht bloss einzelne Teile – wann immer möglich und sinnvoll einer tatsächlichen resp. besseren baulichen Nutzung zuzuführen.<sup>149</sup> Die Verdichtung ist denn auch grundsätzlich ein Interesse von nationaler Bedeutung.<sup>150</sup> Dabei darf auch der Abbruch von denkmalpflegerisch relevanten Objekten in Betracht gezogen werden. «Gerade in Fällen, wo es um die Unterschutzstellung eines grösseren Areals geht und zudem ein erhebliches Verdichtungspotenzial besteht, darf eine solche Möglichkeit nicht von vornherein ausser Betracht fallen.»<sup>151</sup> Allerdings bestehe gerade bei älteren Siedlungen regelmässig ein erhöhtes Verdichtungspotenzial, so dass das Argument fast immer zu Ungunsten des Denkmalschutzes vorgebracht werden könne, was bei einer zu hohen Gewichtung eine sachgerechte Interessenabwägung verunmöglichen würde. Es komme daher entscheidend auf die Bedeutung des betroffenen Schutzobjekts an. Das Verdichtungsinteresse musste im Fall Gründersiedlung Friesenberg aufgrund eines sehr grossen Schutzinteresses zurücktreten, zumal in der «Stadt Zürich – und wohl auch im Friesenbergquartier – (...) andere Möglichkeiten der inneren Verdichtung (bestanden), die nicht in einem derart ausgeprägten Konflikt mit dem Denkmalschutz» standen.<sup>152</sup>

80 Das Bundesgericht hat diese Überlegungen seither mehrfach bestätigt. Allerdings war in den meisten Fällen das Verdichtungspotenzial nicht enorm gross, ging es doch mit Ausnahme der Friesenbergsiedlung um einzelne Grundstücke und Einzelbauten.<sup>153</sup>

#### 4.3.2 Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg

81 Nach dem kantonalen Richtplan soll an zentralen, gut mit öffentlichem Verkehr erschlossenen Lagen genügend bedarfsgerechter Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten entstehen. Dabei soll die Siedlungsentwicklung konzentriert werden. Die Städte und Dörfer sollen im Innern gestärkt und weiterentwickelt werden. Dabei gilt der Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung».<sup>154</sup> Gerade die urbanen Kerngebiete der Agglomerationen stellen Schwerpunkte

---

<sup>148</sup> BV, Art. 1 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup> und b sowie Art. 3 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> RPG; KV.

<sup>149</sup> BGE 143 II 476 E. 3.3.

<sup>150</sup> BGer 1C\_118/2016 vom 21.3.2017 E. 6.

<sup>151</sup> BGE 147 II 125 E. 9.3.

<sup>152</sup> Zum Ganzen BGE 147 II 125 E. 9.3

<sup>153</sup> BGer 1C\_514/2020 vom 5. Mai 2021 E. 9.5 (Überbauung des restlichen Grundstücks war möglich), 1C\_679/2021 vom 23. September 2022 E. 5.3 (hier war gewisse Verdichtung sogar neben Denkmal möglich E. 5.8 f.), 1C\_136/2023 vom 27. Dezember 2023 E. 3 und 4.4 (einzelne, nicht zentral gelegene Villa, es ging um 870 m<sup>2</sup> gegen Villa mit äusserst hohem wissenschaftlichem, kulturellem und heimatkundlichem Wert); vgl. auch KG BL 810 21 331 vom 2. November 2022 E. 7.1 ff., wo gewisse bauliche Tätigkeiten um das geschützte Ensemble möglich blieben.

<sup>154</sup> Kantonaler Richtplan, S. 5.

der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung dar. Verdichtungs- und Umnutzungspotenziale sollen gezielt ausgeschöpft werden.<sup>155</sup> Nach dem Massnahmenblatt A\_07 bedeutet Siedlungsentwicklung neben dem Schliessen von Baulücken auch Verdichtung, Umnutzung von Siedlungsbrachen und Aufwertung bestehender Wohnquartiere (Siedlungserneuerung) sowie die kompakte Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort, wobei die Siedlungs- und Wohnqualität zu berücksichtigen ist. Die Regionen erarbeiten im Rahmen ihrer Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen, indem sie zum Beispiel Wohn- und Arbeitsschwerpunkte sowie Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebiete bezeichnen und festsetzen.<sup>156</sup> Im RGSK 2021 (wie im Übrigen auch im noch nicht beschlossenen RGSK 25) wird die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg denn auch als ein Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebiet aufgeführt (mit Priorisierung A; Koordinationsstand Zwischenergebnis).<sup>157</sup> Dabei handelt es sich um unternutzte oder nicht mehr genutzte Gebiete mit einer guten Erschliessung. Die Gemeinden fördern aktiv und prioritär die Umnutzung der Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebiete, treiben die Verfügbarkeit voran und stellen die erforderlichen Infrastrukturen zur Verfügung. Dabei ist der Qualität der Siedlungsentwicklung Rechnung zu tragen und die Umsetzung mithilfe von qualifizierten Verfahren nach SIA 142 und 143 zu realisieren.<sup>158</sup> Der Hauptbericht zum RGSK erwähnt als mögliche Handlungsfelder insbesondere Mehrfamilienhaussiedlungen, die zwischen 1950 und 1980 realisiert wurden und bei welchen vielfach der Wohnungsmix, das Wohnungslayout und die Energietechnik nicht mehr den heutigen Bedürfnissen und Anforderungen entsprechen.<sup>159</sup> Der regionale Richtplan ist behördenverbindlich.<sup>160</sup>

- 82 Auf kommunaler Ebene wurde im Jahr 2016 das STEK, das Stadtentwicklungskonzept, erarbeitet, das aufzeigt, wie sich die Stadt Bern räumlich entwickeln soll und das als stadtplanerisches Leitinstrument dient. Als sog. Chantiers weist das STEK Gebiete aus, die ein grosses Aufwertungs- und Entwicklungspotenzial (Siedlungsentwicklung nach Innen) haben, auch für die gesamte Stadt und Agglomeration Bern. Das Chantier 6 «Bümpliz-Nord bzw. Bethlehem» liegt westlich des Bahnhofs Stöckacker und schliesst die Siedlung Meienegg mit ein.<sup>161</sup> Das Gebiet gilt denn auch als dynamisches Gebiet, das verdichtet, umstrukturiert und erneuert werden

---

<sup>155</sup> Kantonaler Richtplan, S. 11.

<sup>156</sup> Massnahmenblatt A\_07, Vorgehen.

<sup>157</sup> RGSK Bern-Mittelland 2021, Massnahmenband, Teil 1: Siedlung und Landschaft, S. 8 und 74.; einsehbar unter [www.bern-mittelland.ch](http://www.bern-mittelland.ch), Rubriken: «RGSK/Projekte/RGSK 2021».

<sup>158</sup> RGSK Bern-Mittelland 2021, Massnahmenband, Teil 1: Siedlung und Landschaft, S. 67; einsehbar unter [www.bern-mittelland.ch](http://www.bern-mittelland.ch), Rubriken: «RGSK/Projekte/RGSK 2021».

<sup>159</sup> Zum Ganzen auch Hauptbericht RGSK zum RGSK 2021, S. 249 ff.; einsehbar unter [www.bern-mittelland.ch](http://www.bern-mittelland.ch), Rubriken: «RGSK/Projekte/RGSK 2021».

<sup>160</sup> Art. 57 Abs. 1 BauG.

<sup>161</sup> STEK 2016, «Siedlung und Freiraum, Vertiefungsbericht», S. 50 ff; einsehbar unter: «[www.bern.ch/stek2016](http://www.bern.ch/stek2016)»

soll.<sup>162</sup> Nach dem STEK soll die Quartierentwicklung sodann eine breite soziale Vielfalt und funktionale Durchmischung anstreben. Entsprechend ist eine soziale Infrastruktur und deren Erreichbarkeit für alle Personengruppe zu fördern.<sup>163</sup>

- 83 Gestützt auf die städtebauliche Studie, die sowohl das STEK sowie den Ortsbild- und Denkmalschutz einbezogen hat, hat der Gemeinderat der Stadt Bern gemäss Ausführungen im Wettbewerbsprogramm eine Abwägung zwischen den Interessen der Stadtentwicklung im Sinne einer Siedlungsentwicklung nach innen und den Interessen der Denkmalpflege und des Ortsbildschutzes vorgenommen. Seiner Ansicht nach können zwei Drittel bis drei Viertel der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg kurz- bis mittelfristig entwickelt, transformiert und nachverdichtet werden. Die verbleibende Bausubstanz soll hingegen vorerst erhalten bleiben.<sup>164</sup> Entsprechend hat er Planungsseckwerte für den Wettbewerb nach SIA 142 zum (vorerst teilweisen) Ersatz der Siedlung beschlossen.<sup>165</sup>

#### 4.3.3 Würdigung der Szenarien

- 84 Es ist augenfällig, dass Szenario 0 und 2 zur Stadtentwicklung und Innenverdichtung nichts beitragen. Szenario «1» führt zum Verlust von Wohnraum und wirkt dem Interesse der inneren Verdichtung und Stadtentwicklung entgegen. Szenario 0 und 1 könnten zur sozialen Durchmischung nichts beitragen, während die Wohnungen bei Szenario 2 durch die vergrösserte Wohnfläche immerhin für ältere Personen und Personen mit Beeinträchtigung geeignet wären und damit einen gewissen Beitrag zur sozialen Durchmischung leisten könnten.<sup>166</sup>
- 85 Szenario 3 würde es erlauben, deutlich mehr Wohnungen (gut 400 statt 270) und mehr Hauptnutzfläche (Faktor 2.09) zur Verfügung zu stellen. Das Bewohnerpotenzial liegt bei über 1'100 Bewohnerinnen und Bewohner (Faktor 2.53).<sup>167</sup> Der breitere Wohnungsmix deckt zudem die Bedürfnisse verschiedener Personengruppen besser ab, so dass die einzelne Wohnung besser ausgenutzt werden dürfte. Gerade dem grossen Bedarf nach Familienwohnung kann entgegengekommen werden. Mit dem breiteren Wohnungsangebot kann auch die soziale Durchmischung gefördert werden. Der Projektperimeter liegt zentrumsnah, ist mit öffentlichem Verkehr gut erschlossen und entsprechend sowohl vom RGSK als auch vom STEK als Gebiet mit Entwicklungs- und Verdichtungspotenzial ausgewiesen. Daraus erhellt, dass die Region und die Stadt diesem Aspekt im betroffenen Gebiet grosses Gewicht beimessen. Das ist vor allem auch deshalb entscheidend, weil das ganze Quartier im ISOS verzeichnet ist und viele Teilgebiete/Baugruppen, wie die Meienegg, über ein Substanzerhaltungsziel A verfügen.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> STEK 2016, «Siedlung und Freiraum, Vertiefungsbericht», S. 39 ff.

<sup>163</sup> STEK 2016, «Siedlung und Freiraum, Vertiefungsbericht», S. 86 f.

<sup>164</sup> Preisgericht Stöckacker Nord I Meienegg, Wettbewerbsprogramm 2.0 vom 22. Dezember 2019, Anhang 10, S. 16.

<sup>165</sup> Jurybericht des Beurteilungsgremiums zur Städtebauliche Studie Stöckacker Nord, Bern 2018, Anhang 5.

<sup>166</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 17, 19 und 22.

<sup>167</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 23.

<sup>168</sup> Z.B. die kommunale Wohnkolonie Brännacker, als erste Sozialsiedlung (Nr. 3.1; ISOS Beschrieb S. 30), Winterhalde (Nr. 3.2), Kommunalsiedlung Stapfenacker (Nr. 5.2), Wersiedlung Schokoladenfabrik Tobler (Nr. 5.3), Wintermattweg (Nr. 5.4), Fellergut (Nr. 6), Schwabengut (Nr. 7), Genossenschaftsiedlung Burgunderstrasse (Nr. 8.1), Wohnkolonie



- 86 Sodann sind weitere Gebäude und Gebiete der Stadt Bern auf die eine oder andere Art (ISOS oder Denkmalschutz) geschützt. Mit Blick auf das stetige Bevölkerungswachstum, kommt die Stadt nicht umhin, mehr Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Soll dies, entsprechend dem raumplanerisch wichtigen Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung nicht vorab auf grüner Wiese Richtung Westen geschehen, kann die Stadt nicht darauf verzichten auch Verdichtungsprojekte im ISOS-Gebiet in Betracht zu ziehen. Die Definition der Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebiete im STEK, die auf ortsplanerischen Kriterien beruht, ist daher als städtische Priorisierung zu betrachten. Vergleichbar geeignete Verdichtungspotenziale, die mit denkmalpflegerischen Interessen in weniger deutlichem Widerspruch stehen, bestehen im Ortsteil Bümpliz-Bethlehem kaum. Zwar hätten allenfalls auch das Tscharnergut und der Bethlehemacker grundsätzlich Verdichtungspotenzial, sie sind im städtischen Bauinventar allerdings als schützenswert eingestuft und entsprechend im STEK auch nicht als Entwicklungs- und Umstrukturierungsgebiet aufgeführt. Gerade dem Tscharnergut wird denn auch im ISOS höhere Bedeutung zugemessen als der Meienegg, erreicht es doch in allen Kategorien die maximale Bewertung (besondere Qualitäten). Viele Gebiete eignen sich auch aus anderen Gründen (namentlich Eigentümerstruktur) nicht gleichermassen für ein Verdichtungsprojekt.
- 87 Aus dem Gesagten folgt, dass sich das öffentliche Interesse nach Verdichtung und Stadtentwicklung, das auf verschiedenen Stufen (Bund, Kanton, Region, Stadt) verankert und durch das RGSK und STEK auch für das konkrete Gebiet ausgewiesen ist, dem Interesse nach Erhalt der Siedlung diametral entgegensteht. Mit anderen Worten müsste mit den Szenarien 0, 1 und 2 das Verdichtungsinteresse vollends zurückstehen. Das erscheint mit Blick darauf, dass die Anzahl Wohnungen und auch, das Bewohnerpotenzial auch für heutige Ansprüche massiv erhöht werden kann und mit Blick darauf, dass das RGSK und das STEK aufgrund verschiedener Umstände gerade in diesem Gebiet eine Verdichtung anstreben, nicht gerechtfertigt. Auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung, wonach der Verdichtung vor dem Denkmalschutz nicht per se Vorrang eingeräumt werden könne, erscheint es u.E. jedenfalls sachgerecht, dem Interesse der Verdichtung im konkreten Fall ein zumindest gleichwertiges Interesse wie dem Erhalt der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg einzuräumen.

#### 4.4. Gemeinnütziger und/oder preisgünstiger Wohnungsbau

- 88 Ein weiteres öffentliches Interesse ist der gemeinnützige Wohnungsbau, wie ihn Art. 40 KV<sup>169</sup> und Art. 1 Abs. 1 Bst. e BV<sup>170</sup> fordern und auch der Bund gestützt auf Art. 108 BV und das WFG<sup>171</sup> fördert. Das Bundesgericht hat ein öffentliches Interesse an einem genügenden Angebot von preisgünstigen Mietwohnungen denn auch mehrfach bestätigt.<sup>172</sup> Der gemeinnützige

---

Innere Höhe (Nr. 8.2), Thürigstrasse (Nr. 8.8), Neuhaus (Nr. 10.3), Bethlehemacker (Nr. 11), Bethlehemacker II (Nr. 12), Tscharnergut (Nr. 13), Gäbelbach (Nr. 14).

<sup>169</sup> Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1).

<sup>170</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

<sup>171</sup> Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) vom 21. März 2003 (SR 842).

<sup>172</sup> Statt vieler BGE 147 II 125 E. 10.2, 146 I 70 E. 5.3.

Wohnungsbau soll nach Art. 1 Abs. 2 WFG v.a. die Interessen von Familien, alleinerziehenden Personen, Menschen mit Behinderungen, bedürftigen älteren Menschen und Personen in Ausbildung berücksichtigen.

- 89 Auch nach dem kantonalen Richtplan strebt der Kanton ein ausreichendes Angebot an preisgünstigem Wohnraum an. Gemeinden und Städte, die an einem Mangel an preisgünstigem Wohnraum leiden, zum Beispiel weil die Leerwohnungsziffer 1 Prozent oder kleiner ist, prüfen ihre Situation und ergreifen entsprechende Massnahmen.<sup>173</sup> Die Leerwohnungsziffer in der Stadt Bern betrug per 23. Juni 2023 im Ortsteil Bümpliz-Oberbottigen 0,48 % (gesamte Stadt 0,45 %), wobei in diesem Ortsteil gerade einmal 19 Vierzimmer- und 6 Fünfstückerwohnungen leer standen.<sup>174</sup> Das lässt auf eine angespannte Wohnsituation und Handlungsbedarf schliessen.<sup>175</sup>
- 90 Zwar werden die Mietzinse neuer Wohnungen (Szenario 3), auch bei nach dem Grundsatz der Kostenmiete berechneten Mietzinsen, für die Mieterschaft teurer, als die bisherigen Wohnungen, was auf den ersten Blick dem Interesse preisgünstiger Wohnungen entgegensteht. Das wird aber dadurch relativiert, als auch die Sanierungsmassnahmen bei den anderen Szenarien teilweise wertvermehrend wären und zu einer Erhöhung der Mietzinse führen würden. Würde nach Umsetzung eines der Sanierungsszenarien gar kostendeckende Mietzinsen verlangt, führte dies dazu, dass Mieterinnen und Mieter für die kleinräumigen Wohnungen in der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg mehr bezahlen müssten, als dies bei vergleichbaren Wohnungen im Gebiet der Fall wäre.<sup>176</sup> Mangels Wärmedämmung ist bei Szenario 0 sodann mit sehr hohen Heizkosten zu rechnen, die sich auf die Nebenkosten auswirken. Die Kostenbelastung der Mietenden hängt mit anderen Worten auch entscheidend von diesem Faktor ab.<sup>177</sup>
- 91 Hinzu kommt, dass die Wohnungen von Neubauten (Szenario 3) für Familienwohnungen attraktiv wären, während es die bestehenden Wohnungen nicht (mehr) sind. Sie sind aufgrund ihrer Grösse heute weder für Familien geeignet, noch für ältere Personen oder solche mit Beeinträchtigung, weil sie nicht rollstuhlgängig sind und Hilfspersonen (z.B. Spitex) nur erschwert und z.B. in den Badezimmern gar keine Hilfe leisten können. Die bestehenden Wohnungen dienen von den in Art. 1 Abs. 2 WFG angesprochenen Personengruppen folglich bloss noch Personen in Ausbildung und allenfalls Alleinerziehenden. Während Szenario 2 diesen Aspekt etwas verbessert, verschlimmert ihn Szenario 1, weil die angepassten Grundrisse praktisch nur noch für 1-2 Personenhaushalte geeignet sind. Da gerade der Mangel an zahlbaren Familienwohnungen gross ist, besteht dementsprechend ein grosses öffentliches Interesse an der Erstellung solcher

---

<sup>173</sup> Kantonaler Richtplan, Strategien Kapitel D, Ziel D 16.

<sup>174</sup> Statistik Stadt Bern, Leer stehende Wohnungen in der Stadt Bern am 23. Juni 2023, einsehbar unter: <[www.bern.ch](http://www.bern.ch)>, Rubriken «Themen/Stadt, Recht und Politik/Bern in Zahlen/Kategorien der öffentlichen Statistik/09 Bau- und Wohnungswesen».

<sup>175</sup> vgl. zum öffentlichen Interesse an preisgünstigem Wohnraum und der Würdigung einer tiefen Leerwohnungsziffer auch BVR 2020 S. 17 E. 7.4.

<sup>176</sup> Vgl. Wirtschaftlichkeitsberechnung in der fachlichen Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 29 und hinten Ziff. 4.7.2.

<sup>177</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 11.

Wohnungen. Mit anderen Worten bietet der Bestand zwar günstigen Wohnraum, nicht aber günstigen Wohnraum für Familien und andere Personengruppen mit mehr Platzbedarf. Er wird daher seinem ursprünglichen Ziel, kostengünstigen Wohnraum für kinderreiche Familien bereitzustellen, heute überhaupt nicht mehr gerecht. Ähnlich wie bei der Verdichtung fände folglich bei Szenario 0-2 dieses Interesse gar keine Beachtung, was mit Blick auf den grossen Bedarf, gerade an Familienwohnungen, nicht gerechtfertigt erscheint.

## 4.5. Energetische Interessen

### 4.5.1 Im Allgemeinen

- 92 Das öffentliche Interesse an einem sparsamen und rationellen Energieverbrauch ergibt sich direkt aus der Bundesverfassung<sup>178</sup> und ist in der Energiestrategie 2050 des Bundes verankert.<sup>179</sup> Auch das EnG<sup>180</sup> soll zu einer ausreichenden, breit gefächerten, sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung beitragen und bezweckt unter anderem, die sparsame und effiziente Energienutzung.<sup>181</sup> Nach Art. 45 Abs. 2 EnG erlassen die Kantone Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung in Neubauten und in bestehenden Gebäuden. Sie geben bei ihren Vorschriften den Anliegen der sparsamen und effizienten Energienutzung sowie der Nutzung erneuerbarer Energien und von Abwärme nach Möglichkeit den Vorrang. Entsprechend ist auch nach kantonalem Recht die Energie sparsam und effizient zu nutzen.<sup>182</sup> Gebäude oder Teile davon, die den Minimalanforderungen für bestehende Gebäude beziehungsweise Gebäudeteile nicht entsprechen, sind grundsätzlich spätestens dann an diese anzupassen, wenn sie so umgebaut oder umgenutzt werden, dass die Energienutzung beeinflusst wird.<sup>183</sup> Aus Gründen des Denkmalschutzes können für Baudenkmäler zwar Ausnahmen von der Anpassungspflicht gemäss Art. 37 KEnG gewährt werden, soweit dies der Schutzzweck erfordert und das öffentliche Interesse am Schutz des betreffenden Gebäudes das öffentliche Interesse an dessen Anpassung überwiegt.<sup>184</sup> Wann der Schutzzweck eine Ausnahme erfordert, hängt stark vom Einzelfall ab; jedenfalls wenn die Gebäudehülle konstitutiv ist für das Denkmal, dürften Aussenisolationen nicht zugelassen werden.<sup>185</sup>
- 93 Das Bundesgericht hat dem energetischen Aspekt im Entscheid Friesenberg die Erheblichkeit nicht geradezu abgesprochen. Allerdings fielen sie dort nicht massgeblich ins Gewicht.<sup>186</sup> Nach

---

<sup>178</sup> Art. 89 Abs. 1 BV.

<sup>179</sup> Vgl. allgemein [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch), Rubriken: «Politik/Energiestrategie 2050».

<sup>180</sup> Energiegesetz vom 30.9.2016 (EnG; SR 730).

<sup>181</sup> Art. 1 Abs. 2 Bst. b EnG.

<sup>182</sup> Art. 34 Abs. 1 des kantonalen Energiegesetzes vom 15.5.2011 (KEnG; BSG 741.1).

<sup>183</sup> Art. 37 Abs. 1 KEnG.

<sup>184</sup> Art. 38 KEnG, vgl. auch Art. 45 Abs. 2 EnG.

<sup>185</sup> Handbuch der Denkmalpflege der Kantone Bern und Zürich, Energie und Baudenkmal, Teil I, Gebäudehülle, einsehbar unter: [www.kultur.bkd.be.ch](http://www.kultur.bkd.be.ch), Rubriken: «Themen/Denkmalpflege/Bauen und Denkmalpflege/Umbauen und restaurieren/Gebäudehülle», S. 44; Vgl. hierzu aber auch andere Beispiele z.B. BGer 1C\_270/2008 vom 6.2.2009 E. 3.6.

<sup>186</sup> BGE 147 II 125 E. 11.

dem Verwaltungsgericht Zürich könne dieses Argument bei (zu) starker Gewichtung regelmässig zum Abbruch denkmalgeschützter Bauten führen. Ein grosses öffentliches Interesse am Abbruch solcher Bauten aus energetischen Überlegungen sei deshalb zu verneinen, zumal auch Abbruch und Erstellung neuer Bauten ihrerseits einen hohen Energieaufwand mit sich brächten.<sup>187</sup> Daraus muss gefolgert werden, dass bei Objekten mit hoher Schutzwürdigkeit der mangelnden Wärmedämmung nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedenfalls nicht allein ausschlaggebendes Gewicht zukommt; es ist aber durchaus zu berücksichtigen. Immerhin wäre ein Abbruch nach Annina Naomi Fey dann zu rechtfertigen, wenn die Defizite derart wären, dass kein angemessener Ausbaustandard mehr möglich ist.<sup>188</sup>

#### **4.5.2 Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg**

- 94 Die Wärmedämmung des Bestands liegt weit unter den Minimalanforderungen bei Umbauten (1.55 W(m<sup>2</sup>k) statt 0.25 W(m<sup>2</sup>k)) und noch deutlich tiefer als bei Neubauten (0.17 W(m<sup>2</sup>k)). Da das Heizsystem der Siedlung komplett ersetzt werden muss, wird sie in einer Art umgebaut, welche die Anpassungspflicht nach Art. 37 KEnG auslöst (Beeinflussung der Energienutzung). Szenario 0 sieht keinerlei Wärmedämmungsmassnahmen vor. Hierfür müsste eine Ausnahme nach Art. 38 KEnG erhältlich gemacht werden können. Ob das denkbar ist, ist schwierig abzuschätzen, zumal eine Vielzahl von Wohnungen betroffen sind und der Energieverlust entsprechend enorm ist. Zwar würde Szenario 2 die energetische Situation verbessern, ob sie aus denkmalpflegerischer Sicht aber wirklich bewilligungsfähig wäre, erscheint fraglich, zumal das Erscheinungsbild der Bauten verändert würde. Eine Innenisolation (wie sie Szenario 1 vorsieht), wäre aus denkmalpflegerischer Sicht wohl zulässig, weil bei erhaltenswerten Gebäuden bloss die innere Raumstruktur, nicht aber weitere Aspekte des Innenausbau geschützt sind und das Ortsbild vom Innenausbau nicht tangiert wird. Eine solche wäre aber heikel in der Umsetzung und würde vor allem zu einem beträchtlichen Wohnraumverlust führen.
- 95 Selbst wenn Szenario 0 mit Ausnahmen gemäss Art. 38 KEnV bewilligt werden könnte, läge der Dämmwert weit unter dem, was mit einem Neubau erreicht werden kann.<sup>189</sup> Den energetischen Interessen einer genügenden Wärmedämmung könnte mit Szenario 3 (Ersatzbau) daher bedeutend besser Rechnung getragen werden.<sup>190</sup>

### **4.6. Baupolizeiliche Interessen im weitesten Sinn**

#### **4.6.1 Vorbemerkung**

- 96 Die Baugesetzgebung, aber auch zahlreiche weitere Erlasse machen sodann Vorschriften z.B. über Brandschutz, Erdbebensicherheit oder Wohnhygiene. Art. 21 BauG sieht vor, dass Bauten und Anlagen so zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten sind, dass weder Personen noch Sachen gefährdet werden. Zum Wohnen oder Arbeiten bestimmte Bauten und Anlagen müssen

---

<sup>187</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich, das dem erwähnten BGE zugrunde lag: VB.2018.103 vom 17. Januar 2019 E. 7.5.3.

<sup>188</sup> Annina Naomi Fey, a.a.O., N. 400.

<sup>189</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 16.

<sup>190</sup> Vgl. auch Annina Naomi Fey, a.a.O., Rz. 398 mit Hinweis auf Entscheide des Baurekursgerichts.

dauernd den gesundheitlichen Anforderungen genügen.<sup>191</sup> Massgebend sind die anerkannten Regeln der Baukunde.<sup>192</sup> Zwar müssen altrechtliche Bauten grundsätzlich nicht neuem Recht angepasst werden, ausser es bestünden spezialgesetzliche Sanierungspflichten. Sie dürfen unterhalten, zeitgemäss erneuert und, soweit dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird, auch umgebaut oder erweitert werden.<sup>193</sup> Nicht unter die Besitzstandsgarantie fallen hingegen Nutzungsänderungen, Abbruch und Wiederaufbau von Bauten und Anlagen sowie neubauähnliche Umgestaltungen. Denn wer Veränderungen vornimmt, die einem Neubau gleichkommen, ist gehalten, zugleich die erforderlichen Anpassungen an das neue Recht vorzunehmen.<sup>194</sup>

- 97 An der Einhaltung baupolizeilicher Vorschriften besteht generell ein grosses öffentliches Interesse, dienen sie neben dem Schutz von Sachen doch vor allem auch dem Schutz von Leib und Leben des Menschen.<sup>195</sup> Das stellt ein besonders hohes Rechtsgut dar, das in der Regel auch die Anliegen des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege überwiegt. Vereinzelt kann von den Vorgaben im Interesse des Denkmalschutzes allerdings abgewichen werden (namentlich von gesundheitspolizeilichen Bestimmungen).<sup>196</sup> Dennoch können sie im Rahmen eines Planungsverfahrens Massstab bilden für die Gewichtung dieser Interessen gegenüber den denkmalschützerischen Interessen. Dabei dürfte von Bedeutung sein, ob es um ein besonderes Liebhaberobjekt mit einigen wenigen Wohnungen geht, für welche unabhängig von den Minimalstandards genügend Mietende zu finden sind, oder ganze Siedlungen mit mehreren hundert Wohnungen, zumal damit auch die Schadens- und Haftungsrisiken deutlich wachsen.

#### 4.6.2 Brandschutz

- 98 Das Feuerschutz- und Feuerwehrgesetz bezweckt Menschen, Tiere, Pflanzen und Sachen sowie die Umwelt vor Feuer-, Elementar- und andern Schadenereignissen zu schützen.<sup>197</sup> Gebäude, Anlagen und Betriebseinrichtungen sind so zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass Feuerschäden bestmöglich verhütet werden, um vorab die Sicherheit von Mensch und Tier zu gewährleisten. Der Feuerschutz umfasst u.a. bauliche Massnahmen.<sup>198</sup> Auch bestehende Bauten, Anlagen und Einrichtungen sind den Feuerschutzbestimmungen anzupassen, wenn die Schadengefahr, insbesondere die Gefährdung von Personen und inventarisierten schützenswerten Baudenkmalern, erheblich ist.<sup>199</sup> Massnahmen sind soweit zu ergreifen, als dies für eine angemessene Verminderung der Feuerrisiken notwendig und zumutbar ist. Auf die Substanz inventarisierter schützens- oder erhaltenswerter Baudenkmalern ist angemessen Rücksicht zu

---

<sup>191</sup> Art. 21 Abs. 2 BauG.

<sup>192</sup> Art. 57 Abs. 1 BauV sowie im Übrigen auch Art. 58 OR und Art. 229 StGB.

<sup>193</sup> Art. 3 Abs. 1, 2 und 4 BauG.

<sup>194</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 3 N. 3a mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

<sup>195</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 21 N. 3.

<sup>196</sup> Vgl. allgemein Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 21/21a BauG N. 4.

<sup>197</sup> Art. 1 Feuerschutz- und Feuerwehrgesetz vom 20. Januar 1994 (FFG; BSG 871.11).

<sup>198</sup> Art. 3 und Art. 4 Abs. 1 FFG.

<sup>199</sup> Art. 39 FFG.

nehmen.<sup>200</sup> Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen und kann, wie dies der bernische Regierungsrat getan hat,<sup>201</sup> technische Normen anerkannter Organisationen ganz oder teilweise verbindlich erklären.<sup>202</sup>

99 Alle Sanierungsszenarien sehen Brandschutzmassnahmen vor, die nach der hier zugrunde gelegten fachlichen Einschätzung, den massgebenden Minimalanforderungen genügen und wohl auch aus denkmalpflegerischer Sicht bewilligungsfähig wären. Daraus erhellt, dass auch beim Bestand die notwendigen Massnahmen ergriffen werden können und dieses Interesse den Interessen des Denkmal- und Ortsbildschutzes nicht entgegensteht.<sup>203</sup>

#### 4.6.3 Erdbebensicherheit

100 Nach Art. 21a BauG sind Bauten und Anlagen nach den Anforderungen an die Erdbebensicherheit der anerkannten Regeln der Technik zu erstellen und zu unterhalten. Für bestehende Bauten sind die SIA Tragwerksnormen 269 ff. massgebend.<sup>204</sup> Eine allgemeine Sanierungspflicht sieht die Baugesetzgebung allerdings nicht vor; einen entsprechenden Antrag des Regierungsrats hat das Parlament nicht angenommen.<sup>205</sup> Die Bauten sind daher anpassungspflichtig, wenn sie neubauähnlich umgestaltet werden.<sup>206</sup> Allerdings ist im Bewilligungsverfahren auch insoweit eine Gesamtbeurteilung zwischen denkmalpflegerischen Interessen und dem Interesse an Verstärkung der Erdbebensicherheit vorzunehmen.<sup>207</sup>

101 Die bestehende Siedlung weist insoweit erhebliche Schwachstellen auf; sie ist nicht erdbebensicher. Zwar ist eine minimale Erdbenenertüchtigung beim Bestand umsetzbar (wie dies die Szenarien 1 und 2 vorsehen), hierfür müsste aber stark in die Originalsubstanz und Struktur eingriffen werden. Im Klartext führt dies zu einem rohbauähnlichen Zustand, was denkmalpflegerisch allenfalls fragwürdig ist.<sup>208</sup>

---

<sup>200</sup> Art. 40 Abs. 1 und 2 FFG.

<sup>201</sup> Art. 2 Feuerschutz- und Feuerwehrverordnung vom 11. Mai 1994 (FFV; BSG 871.111).

<sup>202</sup> Art. 46 Abs. 1 und 2 FFG.

<sup>203</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 16, 19 und 21.

<sup>204</sup> Baubewilligungsformular EbS.

<sup>205</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 21/21a N. 8a; Vortrag zur Änderung des Baugesetz vom 9. Juni 2016, einsehbar unter: [www.bvd.be.ch](http://www.bvd.be.ch), Rubriken «Über uns/Rechtsamt/Rechtliche Grundlagen/Vorträge», S. 13.

<sup>206</sup> Vorne Ziff. 4.6.1.

<sup>207</sup> Bundesamt für Umwelt (BAFU), Erdbebensicherheit von Baudenkmalern, 2021, einsehbar unter: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch), Rubriken: «Themen/Thema Naturgefahren/Publikationen und Studien/Erdbebensicherheit von Baudenkmalern», S. 18 f. und 27.

<sup>208</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 7.

#### 4.6.4 Hindernisfreies Bauen

102 Nachteile für Personen mit Beeinträchtigung sollen beseitigt werden; das ergibt sich bereits aus Art. 8 Abs. 4 BV. Darin liegt ein öffentliches Interesse mit hoher Bedeutung, was durch die Ratifikation der UNO-Behindertenrechtskonvention vom 13. Dezember 2002<sup>209</sup> und das BehiG bestätigt wird<sup>210, 211</sup>. Nach Art. 22 Abs. 2 BauG ist das Innere von Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen so zu gestalten, dass es mit geringem baulichem Aufwand an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung angepasst werden kann. Die Bestimmung gilt grundsätzlich auch bei Erneuerungen, sofern dem keine überwiegenden Interessen, insbesondere des Ortsbild- und des Denkmalschutzes entgegenstehen.<sup>212</sup> Sie sind nach Massgabe der Norm SIA 500:2009, allerdings nur bis zu einer bestimmten Kostenhöhe, hindernisfrei zu erneuern.<sup>213</sup>

103 Im Szenario 0 sind weder die Bauten noch der Aussenraum hindernisfrei. Szenario 1 führt zwar zu hindernisfreien Wohnungen, die Balkone entsprechen den Anforderungen aber nicht; der Aussenraum wird nicht angepasst. Mit Szenario 2 wären die Anforderungen in den Gebäuden erfüllt, der Aussenraum würde zum Lebensraum und zum Teil hindernisfrei umgestaltet.<sup>214</sup> Mit Blick darauf, dass genossenschaftliche Wohnbauträger breiten Bevölkerungsgruppen Wohnraum zur Verfügung stellen wollen, spricht dies doch mit nennenswertem Gewicht gegen den Erhalt des Bestands (Szenario 0).

#### 4.6.5 Wohnhygiene/Gesundheit

104 Zum Wohnen bestimmte Bauten und Anlagen müssen dauernd den gesundheitlichen Anforderungen genügen.<sup>215</sup> Dazu gehört u.a., dass Wohn- und Arbeitsräume gegen Wärmeverlust ausreichend isoliert<sup>216</sup> und vor Feuchtigkeit geschützt werden müssen.<sup>217</sup> Die Gemeindebaupolizeibehörde kann zur Erhaltung eines schutzwürdigen baulichen Charakters von Bauten, Altstadtquartieren, Dorfkernen und anderen Siedlungsteilen Abweichungen gestatten.<sup>218</sup>

105 Darüber hinaus verlangt das USG einen angemessenen baulichen Schutz gegen Aussen- und Innenlärm sowie gegen Erschütterungen. Gemäss Art. 32 Abs. 1 LSV hat die Bauherrschaft bei neuen Gebäuden dafür zu sorgen, dass der Schallschutz bei Aussenbauteilen und Trennbauteilen lärmempfindlicher Räume sowie bei Treppen und haustechnischen Anlagen den anerkannten Regeln der Baukunde entspricht. Als solche gelten insbesondere die Mindestanforderungen

---

<sup>209</sup> Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (BRK; SR 0.109).

<sup>210</sup> Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3).

<sup>211</sup> Annina Naomi Fey, a.a.O., N. 514.

<sup>212</sup> Art. 22 Abs. 3 BauG.

<sup>213</sup> Art. 85 BauV.

<sup>214</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 8, 16, 19 und 21.

<sup>215</sup> Art. 21 Abs. 2 BauG; vgl. auch Art. 62 Abs. 1 BauV.

<sup>216</sup> Art. 65 Abs. 1 BauV.

<sup>217</sup> Art. 66 Abs. 1 BauV.

<sup>218</sup> Art. 21 Abs. 2 BauV.

nach der SIA-Norm 181 des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins. Diese Anforderungen gelten auch für Aussenbauteile, Trennbauteile (Nutzungsabgrenzende Bauteile wie Innenwände, Decken etc.),<sup>219</sup> Treppen und haustechnische Anlagen, die umgebaut, ersetzt oder neu eingebaut werden; die Vollzugsbehörde gewährt auf Gesuch hin Erleichterungen, wenn die Einhaltung der Anforderungen unverhältnismässig ist.<sup>220</sup> Gemäss SIA sollte eine Trittschalldämmung von L'48dB erfüllt sein.

106 Die bestehenden Bauten sind ungenügend gegen Wärmeverlust gedämmt, es besteht latent die Gefahr von Schimmelbildung und praktisch keine Trittschalldämmung.<sup>221</sup> In allen Szenarien sollen Massnahmen ergriffen werden, welche die Gefahr von Schimmelbildung reduzieren (mechanische Hygienelüftung) und die Trittschalldämmung verbessern.<sup>222</sup> Diese Aspekte haben u.E. folglich kaum Einfluss auf die Interessenabwägung. Was die Wärmedämmung angeht, so kann auf Ziff. 4.5.2 verwiesen werden.

#### 4.6.6 Freiraum / Aussenraum

107 Art. 15 BauG enthält Vorgaben für die Freiraum-/Aussenraumgestaltung bei Mehrfamilienhäusern, die durch die Art. 42 BauV konkretisiert werden. Anforderungen ergeben sich auch aus dem Bestreben, Aussenräume hindernisfrei zu gestalten. An Aussenräume werden aber darüber hinaus Anforderungen gestellt. So sollen sie als Erweiterung des Lebensraums der Bewohnerinnen und Bewohner dienen, die die Räume nutzen und sich aneignen können, so dass sie zum Begegnungsort werden (sozialräumliche Aspekte). Darüber hinaus ergeben sich Anforderungen aus Aspekten der Biodiversität und Ökologie (Baum-, Strauchpflanzungen, Wiesenflächen) sowie dem Umstand, dass der Aussenraum der Stadtstruktur und der Erschliessung dienen soll.<sup>223</sup>

108 Diesen Anforderungen wird der bestehende Grünraum, wenn er auch aus ortsbild- und denkmalpflegerischer Sicht von Bedeutung zu sein scheint,<sup>224</sup> heute nicht mehr gerecht. In ökologischer Hinsicht, sind die Grünflächen, durch den Verzicht von Kraut- und Blumenflächen strukturarm und von geringem Wert. Trotz der Vielzahl an hochstämmigen Gehölzen fehlt ihm Areal ein vielfältiges Angebot an unterschiedlichen Grünflächen wie zum Beispiel Ruderal- und Pionierflächen. Der in sich gekehrte Charakter der Siedlung lädt die Öffentlichkeit nicht ein, was v.a. auch mit der fehlenden öffentlichen Nutzung im Erdgeschoss zusammenhängt. Ausser wenigen, nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechenden Spielflächen, bestehen in der Siedlung kaum Treffpunkte. Sie sind darüber hinaus auch nicht für alle gleichermassen zugänglich, was die sozialräumlichen Aspekte schwächt.<sup>225</sup> Punktuelle Verbesserungen, namentlich

---

<sup>219</sup> Art. 33 Abs. 2 LSV.

<sup>220</sup> Art. 32 Abs. 3 LSV

<sup>221</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 6 f.

<sup>222</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 16, 18 und 21.

<sup>223</sup> Einführungsreferat „Aussenräume zum Leben“ von Prof. Daniel Baur zur Tagung 7. Juli 2023 (Stadtplanungsamt / Stiftung zum Wohnen), Anhang 20; Uniola AG, Erläuterungstext Freiraum vom 4.6.2024, Anhang 21.

<sup>224</sup> Vorne Ziff. 4.2.

<sup>225</sup> Uniola AG, Erläuterungstext Freiraum vom 4.6.2024, Anhang 21.



bzgl. der ökologischen Aspekte wären wohl im Bestand möglich, eine grundlegende Anpassung, namentlich hinsichtlich Erdgeschossnutzung und Zugänglichkeit auch mit Beeinträchtigung, sind, gemäss der hier zugrunde gelegten fachlichen Beurteilung, kaum umsetzbar.<sup>226</sup>

## **4.7. Private Interessen der FAMBAU und der Bewohnerinnen und Bewohner**

### **4.7.1 Allgemein**

109 Denkmal- und ortsbildschützerische Massnahmen sind in der Regel Eingriffe in die Eigentums-  
garantie. Sie müssen, auch wenn sie im Rahmen eines Planungsverfahrens angeordnet werden,  
im Sinn von Art. 36 BV gerechtfertigt sein. Das setzt neben einer gesetzlichen Grundlage, ein  
öffentliches Interesse und die Verhältnismässigkeit der Massnahme voraus. Das bedeutet, dass  
die Massnahme geeignet und erforderlich sein muss, das öffentliche Interesse (also den Erhalt  
des Denkmals) zu verfolgen. Solches ist in der Regel zu bejahen, ausser das Denkmal befände  
sich in einem solch schlechten Zustand, dass eine Sanierung einer regelrechten Neukonstruk-  
tion gleichkäme.<sup>227</sup> Entscheidend ist daher, die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn, mithin  
die Zumutbarkeit der Massnahme.

110 Die Verpflichtung zum Erhalt der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg würde einem Abbruch-  
verbot entsprechen. -- Die Zumutbarkeit eines aus Gründen des Denkmalschutzes erfolgenden  
Abbruchverbots ist anhand einer Abwägung der gegenläufigen Interessen zu beurteilen. Ent-  
scheidend sind etwa:

- a. das Verhältnis zwischen den Kosten einer Sanierung des Baudenkmals und dem Nutzen,  
welchen die Eigentümerschaft aus der sanierten Baute ziehen kann,
- b. das Nutzungsmass, d.h. das Verhältnis zwischen den bestehenden beziehungsweise künfti-  
gen Nutzungsmöglichkeiten bei Erhalt des Baudenkmals und den Nutzungsmöglichkeiten  
im Falle von Abbruch und Neubau,<sup>228</sup>
- c. das Verhältnis zwischen den Kosten einer (auch sanften) Sanierung des bestehenden Baus  
und den Kosten eines gut gestalteten Neubaus,
- d. die Frage, ob eine Sanierung des erhaltenswerten Gebäudes, die eine sinnvolle Nutzung  
ermöglicht, der Eigentümerschaft finanziell zumutbar ist,
- e. die Ursachen des Sanierungsaufwandes; sofern er auf Vernachlässigung des Unterhalts  
durch die Eigentümerschaft zurückzuführen ist, kann sie sich nicht auf Unverhältnismässig-  
keit berufen.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 14.

<sup>227</sup> VGE 2020/366 vom 2.3.2022 E. 4.1; Merkblatt der kantonalen Denkmalpflege zur Verhältnismässigkeitsprüfung bei  
Gesuchen um Bewilligung des Abbruchs von erhaltenswerten Baudenkmalern, vom 14.7.2022, Anhang 22, S. 2.

<sup>228</sup> Vgl. hierzu auch Annina Naomi Fey, a.a.O., Rz. 586 ff.

<sup>229</sup> Zum Ganzen Merkblatt der kantonalen Denkmalpflege zur Verhältnismässigkeitsprüfung bei Gesuchen um Bewilli-  
gung des Abbruchs von erhaltenswerten Baudenkmalern, vom 14.7.2022, Anhang 22, S. 2 f.

#### 4.7.2 Finanzielle Interessen

111 Nach der Rechtsprechung des Bundes- und des Verwaltungsgerichts sind bei der Prüfung der Zumutbarkeit eines Abbruchverbots Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist. Die Eigentumsbeschränkung ist zumutbar, wenn eine dem Erhaltungsgebot gerecht werdende Nutzung des Gebäudes auf längere Sicht tragbar ist. Kommt dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung kein überragendes Gewicht zu, kann ein Abbruchverbot den Grundeigentümerinnen und -eigentümern hingegen nicht zugemutet werden, wenn es auf Dauer mit finanziellen Verlusten verbunden wäre. Bei gewichtigen öffentlichen Interessen des Denkmalschutzes kommen rein finanziellen Interessen der Grundeigentümerinnen und -eigentümer an der möglichst gewinnbringenden Nutzung der Liegenschaft grundsätzlich kein entscheidendes Gewicht zu.<sup>230</sup> Das gilt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung umso mehr bei einer Genossenschaft des gemeinnützigen Wohnungsbaus, die nicht gewinnorientiert ist und keine möglichst lukrative Nutzung anstrebt.<sup>231</sup> Indes ist u.E. zu bedenken, dass gerade nicht gewinnorientierte Genossenschaften allfällige Verluste, die aus dem Erhalt eines bestimmten Objekts zu Gunsten des Denkmalschutzes resultieren, durch Erträge eines anderen Objekts nicht kompensieren können (sofern solches unter dem Aspekt der Eigentumsgarantie denn überhaupt verlangt werden dürfte). Denn das Modell der Kostenmiete bedeutet, dass die Mietzinseinnahmen aus einem Objekt alle laufenden Liegenschaftskosten decken. Ebenso enthalten sind genügend Mittel für den langfristigen Werterhalt. In die Berechnung der Kostenmiete einzubeziehen, sind daher die Kapitalverzinsung sowie die Betriebskosten, wozu u.a. Unterhalt- und Erneuerungskosten, Verwaltungskosten und Amortisationen gehören.<sup>232</sup> Eine Genossenschaft, die sämtliche Objekte in Kostenmiete vermietet, erzielt daher keinen Gewinn, über den sie zugunsten eines denkmalgeschützten Objekts frei verfügen könnte. Die Problematik akzentuiert sich dort, wo dieselbe Genossenschaft über mehrere inventarisierte Objekte verfügt.

112 Zudem kann faktisch für eine Wohnung nicht mehr verlangt werden, als für vergleichbare Wohnungen in der Umgebung bezahlt wird, besteht doch ansonsten die Gefahr von Leerständen. Ist der realistisch zu erwartende Mietertrag für die Wohnungen eines bestimmten Objekts nicht (mehr) ausreichend, um eine kostendeckende Mietsumme zu erzielen, ist eine nachhaltige Bewirtschaftung der Liegenschaften nicht möglich. Das kann insbesondere dann eintreffen, wenn aufgrund alter Bausubstanz notwendige bauliche Massnahmen zu keinen merklichen Verbesserungen für die Mietenden führen und deshalb auf dem Markt keine höheren Mieten erzielt werden können. Der Erhalt von Liegenschaften, die nicht mehr so saniert werden können, dass für die Wohnungen eine kostendeckende (Markt)miete verlangt werden kann, ist deshalb auch

---

<sup>230</sup> BGE 147 II 125 E. 10.4, mit Hinweisen auf BGE 126 I 219 E. 2c und BGer 1C\_285/2017 vom 27.10.2017 E. 3.3; BVR 2014 S. 251 E. 5; 1996 S. 68 E. 4c; VGE 2020/366 vom 2.3.2022 E. 4.1 f., mit zahlreichen Hinweisen.

<sup>231</sup> BGE 147 II 125 E. 10.4.

<sup>232</sup> siehe auch Art. 8 Verordnung vom 26. November 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsverordnung, WFG; SR 842.1); vgl. auch Projektgruppe des Bundesamts für Wohnungswesen, Modell einer Kostenmiete für vom Bund geförderte Wohnungen vom 12.8.2022, S. 2 f. (zurzeit in Vernehmlassung, nicht auf der Homepage auffindbar), Anhang 23; vgl. z.B. auch die Vernehmlassung dazu des Verbands der gemeinnützigen Wohnbauträger Schweiz; einsehbar unter: [www.wbg-schweiz.ch](http://www.wbg-schweiz.ch), Rubriken «Information/Politik/Positionen/Vernehmlassungen».

einer nicht-gewinnstrebigen Genossenschaft u.E. nicht zuzumuten.<sup>233</sup> Andernfalls bliebe der Genossenschaft wohl kaum etwas anderes übrig, als auf Mietende zu setzen, die aus verschiedenen Gründen auf dem freien Markt keine Wohnung erhalten und gezwungenermassen bereit sind, für die Wohnungen (überhöhte) kostendeckende Mieten zu bezahlen; was der Genossenschaft u.E. ebenso wenig zuzumuten ist und auch nicht im Interesse der Mietenden liegt.

#### 4.7.3 Weitere Interessen

113 Das Interesse, einen zeitgemässen Nutzen und angemessenen Ausbaustandard zu erreichen, dürfte sodann nicht ausschliesslich finanzielle Interessen darstellen. Denn unabhängig von den aufgewendeten Kosten, sind allenfalls gebotene Massnahmen gar nicht möglich, ohne die denkmalpflegerischen Qualitäten in Frage zu stellen (z.B. überaus enge Platzverhältnisse). In solchen Situationen werden nicht nur finanzielle Interessen tangiert, sondern z.B. auch das Interesse nach Wohlbefinden der Mietenden.<sup>234</sup> Auch die privaten Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen von Mietobjekten müssen in eine umfassende Interessenabwägung einbezogen werden können.

114 Darüber hinaus bedeutet die Verletzung verwaltungsrechtlicher Vorschriften über Bau und Unterhalt von Anlagen in der Regel einen Werkmangel (Art. 58 OR), der eine zivilrechtliche Haftbarkeit nach sich ziehen kann.<sup>235</sup> Zwar sind damit auf den ersten Blick auch finanzielle Interessen der Grundeigentümerschaft betroffen; es kann ihr aber nicht zugemutet werden, im Interesse des Denkmalschutzes die Schädigung von Personen in Kauf zu nehmen.

#### 4.7.4 Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg

115 Die hier zugrunde gelegte fachliche Beurteilung hat drei Sanierungsszenarien für die bestehenden Bauten ausgearbeitet und auch deren Kosten abschätzen lassen. Die dabei zu Grunde gelegten baulichen Massnahmen werden aufgrund des Alters der Siedlung und der sparsamen Bauweise notwendig; sie sind nicht auf vernachlässigten Unterhalt zurückzuführen. Entsprechend anerkennen auch alle Gutachter, die sich zum denkmalpflegerischen Wert der Bauten geäussert haben, dass die Bauten ihrem Alter entsprechend in gutem Zustand seien.<sup>236</sup> Bei Szenario 0 handelt es sich um eine äusserst sanfte Sanierung; gewissermassen das Minimum, um die Weiternutzung der Siedlung für die nächsten 20 Jahre sicherzustellen.<sup>237</sup> Da aus Sicht der Mietenden damit kaum wertvermehrende Investitionen verbunden sind, ist nicht davon auszugehen, dass deutlich höhere Mietzinse verlangt werden können (Fr. 145/m<sup>2</sup> HNF). Wie die in der fachlichen Beurteilung enthaltene Wirtschaftlichkeitsprüfung zeigt, lässt dies keine kostendeckende Bruttorendite zu. Noch deutlicher wird dies bei den Szenarien 1 und 2, die im Ver-

---

<sup>233</sup> Vgl. schon BVR 1996 S. 68 E. 4d, wonach die Zumutbarkeit zu verneinen ist, wenn die Aufwendungen auch bei einer einfachen Sanierung derart hoch wären, dass nicht durch die erzielbaren Erträge gedeckt werden können.

<sup>234</sup> Vgl. auch Annina Naomi Fey, a.a.O., Rz. 600 ff.; BGer 1C\_514/2020 vom 5.5.2021 E. 9.4 a.E., wo ins Gewicht fiel, dass eine zeitgemässe Wohnnutzung des bestehenden Hauses weiterhin möglich blieb.

<sup>235</sup> Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 21/21a N. 6 mit Hinweis auf BGE 130 III 736 E. 1.4).

<sup>236</sup> Vorne Ziff. 4.2.

<sup>237</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 16.

gleich mit den damit erzielbaren Erträgen, zu hohe Kosten generieren. Denn die für eine Kostendeckung notwendige Bruttorendite liegt deutlich über der Bruttorendite, die sich realistisch erzielbar lässt.<sup>238</sup> Jedes der geprüften Sanierungsszenarien ist für die FAMBAU mit erheblichen Verlusten verbunden (mehrere Hunderttausend bis über eine Million).<sup>239</sup> Mit Blick auf die Einstufung der bestehenden Bauten als «erhaltenswert», erscheint uns dies, auch unter Berücksichtigung des ISOS, als unzumutbar.

116 Hinzu kommt, dass die FAMBAU als Genossenschaft des gemeinnützigen Wohnungsbaus bezweckt, ihren Mietenden preisgünstigen Wohnraum zu vermitteln, aber nicht nur; auch eine sehr hohe Lebensqualität für alle Generationen und moderne Zusammenlebensformen sind der Anspruch an ihr Wohnangebot. Ihr Fokus liegt (entsprechend ihrer Geschichte) bei Personen und Lebensgemeinschaften mit Kindern mit geringem Einkommen. Sie bietet ihren Mieterinnen und Mietern ein dem Lebenszyklus angepasstes Wohnangebot. Auch Stadtentwicklung, Partizipation, Mobilität, Biodiversität oder erneuerbare Energien gehören gemäss Leitbild zu ihren Fokusthemen.<sup>240</sup> Die Verwirklichung dieser Ziele entspricht ihrem Genossenschaftszweck und liegt damit in ihrem privaten Interesse. Auch wenn damit zugleich öffentliche Interesse verfolgt werden, schmälert dies nicht ihr gleichgerichtetes privates Interesse, ihren Genossenschaftszweck zu erfüllen; im Gegenteil. Wie mehrfach dargelegt, entsprechen die Wohnungen der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg nicht mehr den heutigen Bedürfnissen. Entsprechend werden sie kaum noch von Familien bewohnt und bieten auch vielen anderen vom gemeinnützigen Wohnungsbau angesprochenen Personengruppen keine geeignete Unterkunft. Das liegt einerseits an der tiefen Zimmerzahl, denn es bestehen viele Dreizimmerwohnungen, die in der Entstehungszeit für Familien für zwei Kinder gedacht waren, die sich ein Zimmer von 8 m<sup>2</sup> teilen. Aber es liegt auch an der kleinen und stark optimierten Raumflächen, die es z.B. verunmöglichen, dass sich im Badezimmer mehr als eine Person aufhält. Das ist nicht nur für eine Familie eng, sondern es sind auch keine Hilfestellungen möglich, weshalb sich die Wohnungen nicht für Personen mit Beeinträchtigungen oder ältere Menschen eignen. Die Siedlung kann deshalb nicht mehr den erklärten Zielen der FAMBAU dienen. So bindet sie Kapital der Genossenschaft (den Boden auf dem die Siedlung steht), das diese nicht zur Verfolgung ihrer Zwecke einsetzen kann (sondern letztlich zu Gunsten des Denkmalschutzes). Daran ändern die Sanierungsszenarien 1 und 2 nichts. Das Szenario 1 verstärkt die Problematik, weil mehr Zweizimmerwohnungen entstehen und weniger Wohnfläche zur Verfügung steht. Szenario 2 verbessert durch die grössere Fläche zwar den Komfort, weil die Anzahl der 3-Zimmerwohnungen aber gleich hoch bleibt, bietet sie für Familien nicht mehr Wohnraum. Immerhin würden sich die Wohnungen bei Szenario 2 für Menschen mit Beeinträchtigung eignen. Kommt hinzu, dass die schiere Anzahl Wohnungen massgeblich erhöht werden kann, was es der FAMBAU ermöglicht gegenüber heute zusätzlichen Personen preisgünstigen Wohnraum anzubieten.

---

<sup>238</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 29.

<sup>239</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 17, 20, 22 und 29.

<sup>240</sup> Vorne Ziff. 1.2.

117 Abgesehen von der Zimmerzahl und der Wohnfläche, weisen die bestehenden Wohnungen auch weitere Schwachstellen auf, die den Wohnkomfort der Mietenden beeinträchtigen. Namentlich fehlt es im Bestand an Schutz vor Trittschalllärm und ist das Wohnklima durch die schlechte Wärmedämmung beeinträchtigt. Zwar mag das Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner an einem bestimmten Wohnkomfort bei hohen Schutzanliegen in der Regel eher untergeordneter Natur sein. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass es sich hier nicht um ein einzelnes Liebhaberobjekt mit wenigen Wohnungen handelt, sondern eine ganze Siedlung mit hunderten von Wohnungen. Gerade die Schallthematik wird dadurch akzentuiert, dass die meisten Wohnungen auf allen Seiten von weiteren Wohnungen umgeben sind. Damit sind zum einen die Interessen der Mietenden betroffen, aber auch diejenigen der FAMBAU, die ihren Mietenden preisgünstigen, aber auch qualitätvollen Wohnraum anbieten will. Zwar können mit Szenario 1 und 2 sowohl die Trittschall- als auch die Wärmedämmung verbessert werden; den Interessen am besten gerecht wird aber Szenario 3.

118 Schliesslich bestehen im Bestand (Szenario 0) Mängel bei der Erbebensicherheit. Das kann allenfalls Haftungsfolgen für die FAMBAU nach sich ziehen, was zwar letztlich finanzielle Interessen der FAMBAU sind, aber auch die Bewohnerinnen und Bewohner haben ein immanentes Interesse in erdbebensicheren Wohnbauten zu wohnen.

119 Der aktuell notwendige Instandsetzungs- und Erneuerungsbedarf ist sodann nicht auf eine Vernachlässigung des Unterhalts durch die Eigentümerschaft zurückzuführen. Die Gebäude wurden laufend unterhalten und Instand gesetzt. Der nun notwendige Investitionsbedarf ist Folge der Lebensdauer der Bauteile aufgrund der einfachen Bauweise. Letzteres ist nicht zuletzt ein Aspekt, der zur Unterschützstellung der Bauten geführt hat (Architektur der sparsamen Ästhetik). Für die Bewohnerinnen und Bewohner dürfte dies schon fast etwas zynisch erscheinen.

120 Schliesslich ist von Relevanz, dass die Siedlung in drei Etappen umgesetzt werden soll. Damit kann den Mieterinnen und Mietern ermöglicht werden, in der Siedlung zu bleiben und von den bestehenden Gebäuden in die Neubauten umzuziehen; so wie es die FAMBAU auch bei anderen Siedlungen, z.B. im Hohlenacker, stets gehandhabt hat. Die Umsetzung der Etappierung war denn auch ein massgebliches Kriterium bei der Beurteilung der Wettbewerbsprojekte.<sup>241</sup>

#### **4.8. Abschliessende Interessenabwägung**

121 Aus dem Gesagten erhellt, dass vor allem einerseits dem Denkmal- und Ortsbildschutz und im konkreten Fall andererseits dem Interesse an der Stadtentwicklung und der Verdichtung je grosses Interesse zukommt. Die mit den Sanierungsszenarien verbundenen Verluste der FAMBAU sowie deren im Bestand reduzierte Möglichkeit, ihrem Genossenschaftszweck nachzukommen, sind ebenso von einigem Gewicht.

122 Szenario 1 vermag zwar die Interessen des Ortsbildschutzes zu wahren und beeinträchtigt, trotz Anpassungen der inneren Raumstrukturen, das denkmalpflegerische Interesse kaum. Hingegen

---

<sup>241</sup> Preisgericht Stöckacker Nord I Meienegg, Wettbewerbsprogramm 2.0 vom 22. Dezember 2019, Anhang 10, S. 20

läuft es den Interessen der Stadtentwicklung und Verdichtung entgegen, weil es den zur Verfügung stehenden Wohnraum reduziert; damit widerspricht es auch den privaten Interessen der FAMBAU, zumal mit den realistischerweise zu erwartenden Mietzinsen kein kostendeckender Ertrag zu erzielen ist. Weil die Zimmerzahl verkleinert wird, sind die Wohnungen dieses Szenarios erst recht nicht für Mehrpersonenhaushalte geeignet. Die Balkone und der Aussenraum werden sodann nicht den Anforderungen an eine hindernisfreie Bauweise angepasst, letztere entsprechen auch nicht den Kriterien von «Aussenräume zum Leben». Dass das Szenario 1 ein Stück weit baupolizeilichen Interessen entgegenkommt (ohne die heutigen Vorgaben vollends erfüllen zu können), fällt deshalb nicht massgeblich ins Gewicht. Das Szenario 1 ist jedenfalls keine gangbare Alternative.

123 Szenario 2 ermöglicht zwar grössere Wohnungen. Durch die gleichbleibende Anzahl Wohnungen und Zimmer, bringt es aber kein Verdichtungspotenzial mit sich. Kommt hinzu, dass auch der Nachfrage nach Familienwohnungen nicht entgegengekommen werden kann, weil die Zahl 3-Zimmerwohnungen stabil bleibt; insoweit dient es auch nicht den Interessen der FAMBAU, zumal mit den realistischerweise zu erwartenden Mietzinsen kein kostendeckender Ertrag zu erzielen ist. Das Szenario 2 ist aber aufgrund der doch relativ starken äusseren Umgestaltung der erhaltenswerten Bauten, die gerade wegen ihrer Gesamtwirkung (Teil einer Baugruppe) relevant sind auch bei sorgfältiger Umsetzung denkmalpflegerisch heikel. Es erfüllt nach der hier zugrunde gelegten fachlichen Einschätzung die denkmalpflegerischen Anforderungen nur teilweise. Mit Blick darauf und den sehr bescheidenen Gewinn für andere Interessen, ist auch das Szenario «Sanierung und Erweiterung der Siedlung» unbefriedigend.

124 Bleiben die Szenarien 0 und 3, womit die beiden hauptsächlichen öffentlichen Interesse (Verdichtung/Stadtentwicklung versus ISOS/Denkmalschutz) einander ausschliessen und das eine hinter dem anderen zurückzutreten hat.<sup>242</sup> Aus Sicht der Unterzeichnenden ist das auf höchster Ebene verankerte und auch von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anerkannte grosse öffentliche Interesse an der haushälterischen Bodennutzung und Verdichtung im konkreten Fall für das Gebiet der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg stark zu gewichten. Denn das Gebiet liegt sehr zentral, ist mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen und wird dementsprechend von der Region und der Stadt auch als bedeutendes Verdichtungspotenzial ausgewiesen. Dass diese Festlegungen auf regionaler und lokaler Ebene vorgenommen werden, macht sie nicht zu «bloss» lokalen Interessen, denn es liegt auf der Hand, dass die mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Behörden beurteilen, welche Gebiete sich für die Umsetzung des nationalen Verdichtungsinteresses eignen. Es kann auch nicht die Rede davon sein, dass das Potenzial von solch geringem Ausmass wäre, dass es dem nationalen Interesse an der Verdichtung nicht dienen würde, denn die Anzahl Wohnungen wird um mehr als die Hälfte erhöht, die Geschossfläche verdoppelt und Wohnraum für fast dreimal so viel Bewohnerinnen und Bewohner geschaffen. Damit wird auch die Bewohnereffizienz stark erhöht (2.72 Bewohner/In pro Wohnung versus 1.58).<sup>243</sup> Der Wohnungsmix bietet (wieder) verschiedensten Personengruppen preisgünstigen Wohnraum, namentlich viele Familienwohnungen nach heutigen Standards. Darüber hinaus

---

<sup>242</sup> Vorne Ziff. 3.2.

<sup>243</sup> Vgl. die fachliche Einschätzung zum vorliegenden Bericht, Teil II, S. 23.

können sämtliche baupolizeilichen und wohnhygienische Standards eingehalten werden und dient eine Konstruktion nach Minergiestandards nicht nur energetischen (öffentlichen) Interessen, sondern auch Mieterinnen und Mietern, die mit deutlich weniger Nebenkosten rechnen müssen. Der Bestand trägt zur haushälterischen Bodennutzung und der Stadtentwicklung demgegenüber nichts bei, hat gravierende energetische Mängel und genügt den Anforderungen des Lärmschutzes und der Erbebensicherheit nicht. Er bietet derart enge räumliche Verhältnisse, dass der Wohnkomfort eingeschränkt ist und die Wohnungen nicht mehr für Familien geeignet sind. Damit verunmöglicht er der FAMBAU auch, ihre Zwecke zu erfüllen und verpflichtet sie gleichzeitig, jährlich grosse Verluste in Kauf zu nehmen.

125 Der Ersatz des Bestands führt zum Verlust von erhaltenswerten K-Objekten nach dem städtischen Bauinventar und beeinträchtigt das ISOS, das für die Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg das Schutzziel A vorsieht. Auch das öffentliche Interesse an ihrem Erhalt ist daher als gewichtig einzustufen. Damit ist aber nicht ein zwingendes Abbruchverbot verbunden.<sup>244</sup> Denn Städte sollen weiterleben, weshalb eine gewisse Anpassung an zeitgemässe Bedürfnisse möglich bleiben muss. Eine rein museale Sichtweise würde dem ISOS nicht gerecht.<sup>245</sup>

126 Dabei ist zu berücksichtigen, dass das ISOS zwar «bloss» ca. 1'200 Objekte schweizweit erfasst. Viele davon sind aber (fast) ganze Städte (z.B. Zürich) oder Stadtteile, was die Marginalisierung relativiert. Auch hier ist der gesamte Ortsteil Bümpliz-Bethlehem erfasst. Damit betrifft das ISOS regelmässig genau diejenigen Gebiete, die gemäss den raumplanerischen Planungsgrundsätzen und Richtplänen verdichtet werden sollen, damit nicht auf weniger erschlossene Gebiete und die grüne Wiese ausgewichen wird. Insoweit stehen sich regelmässig, wie hier, die Interessen des ISOS und der Verdichtung entgegen. Es ist daher nachvollziehbar, wenn das Bundesgericht erwog, das Argument der Verdichtung dürfe nicht systematisch überwiegen, bestünde doch bei vielen geschützten Objekten Verdichtungspotenzial und würde der Ortsbildschutz so ungenügend berücksichtigt. Genauso ist es aber nach dem Gesagten auch umgekehrt nicht zulässig, dem Ortsbildschutz systematisch Vorzug zu geben, würde doch so das raumplanerische Interesse an der haushälterischen Bodennutzung und der Verdichtung an den planerisch «richtigen» Orten (in den grossen Zentren mit entsprechender Infrastruktur) vorzunehmen, systematisch zu wenig gewichtet. Es ist daher auch nach Ansicht der Unterzeichnenden entscheidend, die konkrete Situation zu betrachten.

127 Zwar wurde der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg Substanzerhaltungsziel A zugewiesen; dennoch ist sie eine von vielen Siedlungen mit diesem Prädikat im Ortsteil Bümpliz-Bethlehem und im ISOS als typische, nicht aussergewöhnliche, Siedlung der Nachkriegszeit erwähnt; auch der Aussenraum wird nicht als einmalig, sondern sorgfältig gestaltet beschrieben. Sie erhält im Gegensatz zu anderen Siedlungen (Tscharnergut, Bethlehemacker) nicht in allen Beurteilungskriterien die maximale Bewertung. Dem entspricht, dass sie auch vom städtischen Inventar – anders als das Tscharnergut und Bethlehemacker -- nicht als schützens- sondern bloss erhal-

---

<sup>244</sup> Vorne Ziff. 2.1

<sup>245</sup> Rudolf Muggli/Bernhard Waldmann, Neue Urteile – Öffentliches Recht, Schweizerische Baurechtstagung 2019, S. 276.

tenswert eingestuft worden ist. Mit dem sorgfältig, in mehrstufigen qualitätssichernden Verfahren geplanten Ersatzbau würde sodann der heutige Ort, als polyzentrale Siedlung (Patch-Work Urbanismus), nicht beeinträchtigt. Das Verdichtungspotenzial ist konkret ausgewiesen und gross. Mit Blick auf die Eigentümerstruktur (alle Wohnbauten in der Hand der FAMBAU), ist es denn auch realistisch, im Gegensatz zu anderen Siedlungen, das Verdichtungspotenzial tatsächlich umzusetzen. Es ist nach Ansicht der Unterzeichnenden damit sachgerecht, trotz dem gewichtigen Interesse des Ortsbild- und Denkmalschutzes, die Interessenabwägung zu Gunsten der Verdichtung vorzunehmen.

## 5 Fazit

128 Nach dem Gesagten kommen wir zum Schluss, dass die Bauten der Siedlung Stöckacker Nord I Meienegg noch nicht grundeigentümergebunden unter Schutz gestellt worden sind. Erst im Nutzungsplanverfahren wird darüber entschieden. Die geplante Überbauungsordnung ist Teil der Ortsplanung der Einwohnergemeinde Bern. Die Gemeinden sind im Kanton Bern für die Ortsplanung zuständig und im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom. Wo Handlungsspielräume bestehen, haben sie die betroffenen Interessen zu ermitteln, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Ziel ist es grundsätzlich, allen betroffenen Interessen möglichst weitgehend Rechnung zu tragen. Wo das nicht möglich ist, kann unter Umständen ein Interesse ganz bevorzugt und das andere zurückgestellt werden. Eingriffe in die Eigentumsгарantie müssen auf einer rechtlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (geeignet, erforderlich und zumutbar).

129 Zu berücksichtigen sind sämtliche öffentlichen und privaten Interessen. In diesem Rahmen sind u.a. das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) und die kantonalen (bzw. in Bern das städtische) Bauinventar(e) als Planungsgrundlage beachtlich. Sie geben Auskunft über die Schutzwürdigkeit eines Ortsbildes bzw. eines Denkmals und sind, gemäss kantonalem Richtplan, grundsätzlich verbindliche Ausgangslage. Namentlich Objekten des ISOS mit Schutzziel A, hat das Bundesgericht in den letzten Jahren verstärkte Bedeutung zugemessen.

130 Im Rahmen der erwähnten Interessenabwägung, kann die Gemeinde aber zum Schluss kommen, dass dieses Schutzinteresse aufgrund entgegenstehender gewichtigerer Interessen im konkreten Fall ganz oder teilweise zurückzustehen hat. Das hat die Gemeinde im Planungsbericht transparent zu begründen (Art. 47 RPV). Die Siedlung Meienegg ist im Bauinventar als Baugruppe enthalten und die einzelnen Bauten sind als erhaltenswert eingestuft (K-Objekte). Gemäss Baugesetz sind sie deshalb grundsätzlich in ihrem äusseren Bestand und mit ihren bedeutenden Raumstrukturen zu erhalten. Der grösste Teil der Siedlung (ausgenommen die beiden Laubenganghäuser) liegt sodann im ISOS-Teilerhaltungsgebiet mit Substanzerhaltungsziel A. Auch das heisst, dass die Bauten für das Ortsbild von Bedeutung sind und in ihrer Substanz erhalten bleiben sollten. Daraus folgt, dass der Ortsbild- und Denkmalschutz hier mit einigem Gewicht in die Interessenabwägung eingebracht werden muss.

131 Dem Ortsbild- und Denkmalschutz steht vor allem das als nationales Interesse anerkannte Verdichtungsinteresse (haushälterische Bodennutzung) entgegen. Gerade weil die Siedlung



Stöckacker Nord I Meienegg im RGSK als Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebiet aufgeführt wird, das RGSK als regionaler Richtplan für die Gemeinde verbindlich ist und das STEK das Gebiet als Chantier ausweist, kommt diesem Interesse u.E. ebenfalls ein grosses Gewicht zu, zumal das geplante Projekt auch deutlich mehr Wohnraum bietet und Alternativen mit vergleichbarem Verdichtungspotenzial in diesem Gebiet nicht ersichtlich sind.

132 Entsprechend den Ausführungen in Ziff. 4.8 (abschliessende Interessenabwägung) sind wir der Ansicht, dass mit den Szenarien 1 und 2 zwar gewisse Schwachstellen behoben werden können, Szenario 1 aber zu einem unzumutbaren Downgrading führt und auch nicht im öffentlichen Interesse der Verdichtung liegt und Szenario 2 das Denkmal merklich schwächt, ohne entscheidende Vorteile zu bringen, namentlich auch dem für das Gebiet ausgewiesenen Verdichtungspotenzial nicht gerecht wird.

133 Szenario 0 gibt einseitig dem Denkmalschutz und ISOS Vorrang. Zwar können gewisse Schwachstellen behoben werden, die Wohnungen bleiben aber bezüglich Wärmedämmung und Raumgrössen weit unter den heutigen Bedürfnissen, sind gerade wegen letzterem unternutzt, bieten Familien, Personen mit Beeinträchtigung und anderen Personengruppen keine Wohnmöglichkeit und verunmöglichen Verdichtung und Stadtentwicklung, obschon das Gebiet hierzu vorgesehen wäre. Weil die Erdbebenertüchtigung nur mit starken Eingriffen in die Struktur und daher im Bestand nicht möglich wären, verbleibt ein Risiko für Leib und Leben der Bewohnerinnen und Bewohner. Alle drei Sanierungsszenarien sind sodann für die FAMBAU mit grossen finanziellen Verlusten verbunden und verunmöglichen es ihr, aufgrund heutiger Bedürfnisse, ihren Zweck auch in Zukunft zu verfolgen. Es ist daher u.E. sachgerecht, die Interessenabwägung zu Gunsten des Abbruchs vorzunehmen.

Bern, 17. Juni 2024

Stefanie Seiler, Rechtsanwältin

Carlo Fahrländer, Fürsprecher

24515 / F SE

## 6 Anhang zu Teil I und Teil II

Nicht alle Dokumente werden in beiden Teilen zitiert. Der Übersichtlichkeit halber, werden aber alle Anhänge hier aufgeführt.

- [01] Aktennotiz, Sitzung Kick Off Verhältnismässigkeitsprüfung, Co. Architekten, 06.Mai 2023
- [02] Dokumentation Überbauung Meienegg 1947-1955 aus dem Buch „Hans und Gret Reinhard Bauten und Projekte 1942-1986“, Reinhardarchitekten und Planer AG ab 1986, Niederteufen 2013
- [03] Entwicklungsstudie Siedlung Meienegg Inkl. Anhang, Metron AG, 2014
- [04] Planungsvereinbarung zwischen der Stadt Bern und der FAMBAU, Bern 2016
- [05] Jurybericht des Preisgerichts Projektwettbewerb Meienegg | Stöckacker Nord, Bern 2020 mit dem Siegerprojekt „MEIE“ von Huggenbergerfries Architekten AG
- [06] Eckwerte Projektwettbewerb Meienegg | Stöckacker Nord, Bern 2018
- [07] Stellungnahme des Preisgerichts zur Überarbeitung des Siegerprojektes „MEIE“, Bern 2021
- [08] Geschichtlicher Verlauf des Klärungs- und Planungsprozesses Meienegg, FAMBAU, Bern 2022
- [09] Jahresbericht FAMBAU 2022
- [10] Preisgericht Stöckacker Nord I Meienegg, Wettbewerbsprogramm 2.0 vom 22. Dezember 2019
- [11] Überarbeitung Projektwettbewerb Stöckacker Nord | Meienegg, Huggenbergerfries Architekten AG, Zürich 2021
- [12] ISOS Band: BE 3 Stadt Bern, Büro für das ISOS, Bern 2002
- [13] Brief der Denkmalpflege Stadt Bern an die FAMBAU, 18. Jan 2016 inkl. Gutachten EKD, Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, Einstufung Siedlung Meienegg, Bern 2015
- [14] Gutachten über den kultur- und architekturhistorischen Wert der Siedlung Meienegg, PD Dr. Dieter Schnell, Juli 2014
- [15] Gutachten zur Bedeutung der genossenschaftlichen Wohnbausiedlung Meienegg, Dr. Ueli Habegger, Luzern 2014
- [16] Bauinventar inkl. Datenblätter Denkmalpflege Stadt Bern, August 2023
- [17] Brief der städtischen Denkmalpflege an die FAMBAU Genossenschaft zur Revision des Bauinventars und als Antwort auf die Stellungnahme der FAMBAU vom 26. Oktober 2016
- [18] Medienmitteilung, Bern erhält modernes Bauinventar, 18. Mai 2018, Gemeinderat
- [19] Jurybericht des Beurteilungsgremiums zur Städtebauliche Studie Stöckacker Nord, Bern 2018
- [20] Einführungsreferat „Aussenräume zum Leben“ von Prof. Daniel Baur zur Tagung 7. Juli 2023 (Stadtplanungsamt / Stiftung zum Wohnen)
- [21] Uniola AG, Erläuterungstext Freiraum vom 4.6.2024
- [22] Merkblatt Verhältnismässigkeitsprüfung, Denkmalpflege des Kantons Bern, Bern 2022
- [23] Projektgruppe des Bundesamts für Wohnungswesen, Modell einer Kostenmiete für vom Bund geförderte Wohnungen vom 12.8.2022, S. 2 f. (zurzeit in Vernehmlassung)
- [24] Plangrundlagen Siedlung Meienegg, Bestand und Szenarien 0-2, Co. Architekten, Bern 2023

- [25] Mieterspiegel Siedlung Meienegg per 16.05.23, FAMBAU 2023
- [26] Procap Merkblatt 201
- [27] Beurteilung Bauingenieur, Nydegger Finger AG, Bern 2023
- [28] Kostenberechnungen, 2ap Abplanalp Affolter Partner Bauökonomie und Bautreuhand, Bern 2023/rev. 2024