



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11  
3013 Bern  
Telefon +41 31 633 30 11  
info.ra.bvd@be.ch  
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2020/187

## **Entscheidung der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 29. März 2021**

Das Verwaltungsgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde abgewiesen (VGE 2021/131/136 vom 20.07.2023).

in der Beschwerdesache zwischen

Herrn C. \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

vertreten durch Herrn Fürsprecher D. \_\_\_\_\_

und

E. \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegnerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt F. \_\_\_\_\_

sowie

**Stadt Biel, Stadtkanzlei**, Rechtsdienst, Mühlebrücke 5, 2501 Biel/Bienne

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Stadt Biel vom 21. September 2020 (BG24610; Abbruch der bestehenden Gebäude, Neubau Wohngebäude mit 44 Studios)

### **I. Sachverhalt**

1. Die Beschwerdegegnerin reichte am 24. Februar 2020 bei der Stadt Biel ein Baugesuch ein für den Abbruch der bestehenden Gebäude A. \_\_\_\_\_ 31 und 31a und den Neubau eines autofreien Wohngebäudes mit 44 Studios und 5 Autoabstellplätzen auf Parzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. H. \_\_\_\_\_. Der betroffene Teil der Parzelle liegt in der Bauzone 2 und der Mischzone B. Zudem handelt es sich um ein «Gebiet mit Grünflächenziffer, mind. 30 %». Gegen das Bauvorhaben erhob der Beschwerdeführer Einsprache. Mit Gesamtentscheid vom 21. September 2020 erteilte die Stadt Biel die Baubewilligung.

2. Dagegen reichte der Beschwerdeführer am 22. Oktober 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Er beantragt, der Gesamtentscheid vom 21. September 2020 sei aufzuheben und dem Bauvorhaben (Abbruch und Neubau) sei der Bauabschlag zu erteilen oder die Sache sei zur Verbesserung an die Stadt Biel zurückzuweisen.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet<sup>1</sup>, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Dabei gab es auch der Denkmalpflege des Kantons Bern (KDP) Gelegenheit zur Stellungnahme. Die KDP beantragt in ihrer Stellungnahme vom 24. November 2020 die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort vom 26. November 2020 und die Stadt Biel in ihrer Stellungnahme vom 26. November 2020 beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

4. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## II. Erwägungen

### 1. Eintreten

a) Angefochten ist ein Gesamtentscheid nach Art. 9 KoG<sup>2</sup>. Laut Art. 11 Abs. 1 KoG kann er – unabhängig von den geltend gemachten Einwänden – nur mit dem Rechtsmittel angefochten werden, das für das Leitverfahren massgeblich ist. Das Leitverfahren ist im vorliegenden Fall das Baubewilligungsverfahren (Art. 5 Abs. 1 KoG). Bauentscheide können nach Art. 40 Abs. 1 BauG<sup>3</sup> innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtentscheid zuständig.

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 10 KoG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 BauG). Der Beschwerdeführer, dessen Einsprache abgewiesen wurde, ist als Eigentümer der Nachbarparzelle Biel/Bienne Grundbuchblatt Nr. I. \_\_\_\_\_ durch den vorinstanzlichen Gesamtentscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

### 2. Zwischengeschoss

a) Der Beschwerdeführer rügt, in der Bauzone 2 seien zwei Vollgeschosse zulässig. Optisch sehe das Gebäude jedoch viergeschossig aus. Auch rechtlich handle es sich um vier Vollgeschosse. Entgegen den Ausführungen im angefochtenen Entscheid handle es sich beim Erdgeschoss nicht um ein Zwischen-, sondern um ein Vollgeschoss. Die Integration der Fahrradabstellplätze in den Baukörper mache diese Fläche zu einer anrechenbaren Fläche im Erdgeschoss, womit diese die Hälfte der durchschnittlichen Fläche der Vollgeschosse überschreite. Zudem sei im kommunalen Baureglement kein Zwischengeschoss vorgesehen, dies sei daher eine unzulässige Kreation des Gemeinderats in der kommunalen Bauverordnung.

b) Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass die Fahrradabstellplätze an die Verkehrsfläche angerechnet werden müssen. Damit betrage die Geschossfläche des Erdgeschosses weniger als die Hälfte der durchschnittlichen Fläche der Vollgeschosse. Folglich handle es sich beim

---

<sup>1</sup> Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (Organisationsverordnung BVD, OrV BVD; BSG 152.221.191)

<sup>2</sup> Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

<sup>3</sup> Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

Erdgeschoss um ein Zwischengeschoss. Zu den Ausführungen des Beschwerdeführers betreffend Zwischengeschoss und Erlass einer gemeinderätlichen Bauverordnung werde auf eine Stellungnahme verzichtet. Der angefochtene Gesamtentscheid äussere sich dazu umfassend und richtig.

c) Die Stadt Biel bleibt in ihrer Stellungnahme vom 26. November 2020 wie bereits im angefochtenen Gesamtentscheid dabei, dass die Fläche für die Abstellplätze nicht mitveranschlagt werde und damit die Voraussetzungen eines Zwischengeschosses erfüllt seien. Hinsichtlich der Regelung des Zwischengeschosses in der kommunalen Bauverordnung verweist die Stadt Biel auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Anfechtbarkeit von Nutzungsplänen. Demnach sei eine akzessorische Anfechtung grundsätzlich unzulässig. Dies gelte auch für die einen Bestandteil des Zonenplans bildenden Vorschriften. Daher sei hier eine akzessorische Prüfung von Art. 18 Abs. 1 GBV<sup>4</sup> nicht zulässig. Sollte wider Erwarten eine akzessorische Prüfung als zulässig erachtet werden, erweise sich Art. 18 Abs. 1 GBV als rechtmässig. Art. 6 GBR<sup>5</sup> sehe vor, dass der Gemeinderat die erforderlichen Ausführungsvorschriften erlasse, namentlich im Bereich Baupolizei. Damit sei der Gemeinderat in diesem Bereich zum Erlass von Ausführungsvorschriften ermächtigt, wobei der Begriff «Zwischengeschoss» gebräuchlich sei und deshalb mit einer entsprechenden Regelung habe gerechnet werden müssen. Im Übrigen sei die kommunale Bauverordnung dem öffentlichen Einspracheverfahren unterzogen und vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigt worden.

d) Gemäss Art. 18 Abs. 1 GBR sind in der Bauzone 2 zwei Geschosse zulässig («Geschosszahl: 2»). Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass das Bauvorhaben mit dem ersten und zweiten Obergeschoss zwei Vollgeschosse aufweist. Somit darf kein weiteres Geschoss als Vollgeschoss zählen. Dass das Untergeschoss nicht als Vollgeschoss zählt, ist ebenfalls unbestritten (vgl. Art. 18 Abs. 3 GBR).

e) Bestritten ist jedoch, dass das Erdgeschoss nicht als Vollgeschoss zu zählen ist. Zwischengeschosse gelten als Vollgeschosse, wenn ihre Fläche (Abmessungen), einschliesslich ihrer Erschliessungselemente, mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Fläche der Vollgeschosse des Gebäudes ausmacht. Pro Gebäude ist maximal ein Zwischengeschoss erlaubt (Art. 18 Abs. 1 GBV). Nicht als Vollgeschoss zu zählen ist das Erdgeschoss gemäss dieser Bestimmung folglich dann, wenn es die Voraussetzungen eines Zwischengeschosses erfüllt. Dazu darf es nicht mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Fläche der Vollgeschosse des Gebäudes ausmachen. In den Vorakten findet sich eine Darstellung und Berechnung der verschiedenen Flächen.<sup>6</sup> Demnach weisen das erste und zweite Obergeschoss eine Geschossfläche von je 447.1 m<sup>2</sup> auf, das Erdgeschoss eine solche von 223.3 m<sup>2</sup>. Damit sind die Voraussetzungen eines Zwischengeschosses erfüllt. Die Fläche der Fahrradabstellplätze auf Erdgeschossniveau dient nicht der Erschliessung des Erdgeschosses im Besonderen und befindet sich im Freien ausserhalb des Gebäudes. Die Auslegung der Stadt Biel hinsichtlich ihrer kommunalen Bestimmung, wonach die Fahrradabstellplatzfläche bei der Geschossfläche des Erdgeschosses nicht zu berücksichtigen ist, ist unter diesen Umständen überzeugend und rechtlich ohne weiteres haltbar. Diese Rüge erweist sich somit als unbegründet, zumal die BVD bei kommunalen Bestimmungen die Gemeindeautonomie zu berücksichtigen hat.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Bauverordnung des Gemeinderats der Stadt Biel vom 2. Oktober 1998 (GBV)

<sup>5</sup> Baureglement der Stadt Biel vom 7. Juni 1998 (GBR)

<sup>6</sup> Vorakten pag. 55 und 56

<sup>7</sup> Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 65 N. 3

f) Soweit der Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit von Art. 18 Abs. 1 GBV bestreitet, macht die Stadt Biel zunächst geltend, eine akzessorische Normenkontrolle sei nicht zulässig. Sie beruft sich dazu auf die Rechtsprechung zu den Nutzungsplänen.

Nutzungspläne, einschliesslich der zugehörigen zonenspezifischen Vorschriften, können – gleich wie Verfügungen – in der Regel nur einmal, bei ihrem Erlass, angefochten werden (sog. ursprüngliche Anfechtbarkeit, Prinzip des einmaligen Rechtsschutzes). Eine nachträgliche (akzessorische) Anfechtbarkeit im Baubewilligungsverfahren ist nach der Gerichtspraxis aus Gründen der Rechtssicherheit nur möglich, wenn die betroffene Person oder ihre Rechtsvorgänger beim Planerlass objektiv keine Anfechtungsmöglichkeit hatte oder das Ausmass der Beschränkung für sie noch unklar war oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Grundlagen in einer Weise geändert haben, dass das öffentliche Interesse am Planinhalt dahingefallen sein könnte.

Zonenspezifische Vorschriften sind solche, die dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonen- oder Überbauungsplan dargestellten Nutzungen zu umschreiben, d.h. anstelle einer Planlegende stehen und mit dem Plan ein untrennbares Ganzes bilden. Die Beschränkung der nachträglichen Anfechtungsmöglichkeit von Nutzungsplänen gilt nicht nur für die vom Plan direkt betroffenen Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen, sondern auch für Einsprechende im Baubewilligungsverfahren (z.B. Nachbarn, ideelle Organisationen), sofern sie bereits im Nutzungsplanverfahren hätten Einsprache erheben können.

Nicht zonenspezifische Vorschriften sind solche, die nicht spezifisch für das Plangebiet Art, Natur oder Umfang der Nutzung umschreiben, so z.B. allgemein geltende Erschliessungs-, Parkplatz-, Ästhetik- und Messvorschriften, wohnhygienische und Sicherheitsvorschriften, Vorschriften über die Beschränkung von Zweitwohnungen. Solche Vorschriften können wie Rechtssätze auch noch im Anwendungsfall (akzessorisch, vorfrageweise) als verfassungs- oder gesetzwidrig angefochten werden.<sup>8</sup>

g) Die Vorschrift von Art. 18 Abs. 1 GBV, wonach Zwischengeschosse als Vollgeschosse gelten, wenn ihre Fläche (Abmessungen), einschliesslich ihrer Erschliessungselemente, mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Fläche der Vollgeschosse des Gebäudes ausmacht, wobei pro Gebäude maximal ein Zwischengeschoss erlaubt ist, ist keine zonenspezifische Vorschrift. Sie steht nicht anstelle einer Planlegende und bildet mit dem Plan kein untrennbares Ganzes. Vielmehr handelt es sich um eine allgemeine Mess- bzw. Zählvorschrift im Zusammenhang mit der (Voll-) Geschoszahl. Die Rechtmässigkeit von Art. 18 Abs. 1 GBV kann folglich akzessorisch überprüft werden.

h) Die baurechtliche Grundordnung besteht aus dem Baureglement und dem Zonenplan (vgl. Art. 64 Abs. 1 Bst. b BauG). Das Baureglement enthält unter anderem die allgemeinen Bauvorschriften der Gemeinde und die Vorschriften zum Zonenplan (Art. 69 Abs. 1 BauG). Der Zonenplan legt unter anderem die Bauzone und ihre Einteilung, die Landwirtschaftszone, die Bauernhofzone, die Weiler- oder Erhaltungszonen und die weiteren Nutzungszonen fest (Art. 71 Abs. 1 BauG). Zuständig für den Erlass und die Änderung der baurechtlichen Grundordnung sind die Stimmberechtigten. Gemeinden mit einem Gemeindeparlament können dessen Zuständigkeit unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung vorsehen für den Erlass und die Änderung der baurechtlichen Grundordnung (Art. 66 Abs. 2 und Abs. 4 Bst. b BauG).

Das kantonale Recht weist die Zuständigkeit für den Erlass der baurechtlichen Grundordnung somit direkt den Stimmberechtigten zu, wobei in Gemeinden mit einem Gemeindeparlament auch

---

<sup>8</sup> Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 60 N. 9 und 10

dieses für zuständig erklärt werden kann. Für die Delegationsbestimmung von Art. 53 GG<sup>9</sup> bleibt damit kein Raum.<sup>10</sup> Im Bereich der baurechtlichen Grundordnung kann der Gemeinderat der Stadt Biel somit keine reglementsergänzenden oder -vertretenden Bestimmungen erlassen. Dazu bedürfte es einer Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, was aufgrund der kantonalrechtlichen Vorgaben für die baurechtliche Grundordnung ausgeschlossen ist. Gemäss Baureglement der Stadt Biel ist der Gemeinderat denn auch lediglich zum Erlass von Ausführungsvorschriften befugt: Die Bauverordnung des Gemeinderats der Stadt Biel stützt sich auf Art. 6 GBR: «Der Gemeinderat erlässt im Rahmen der Vorgaben der baurechtlichen Grundordnung die erforderlichen Ausführungsvorschriften. Er regelt: a. Nutzungszonen (Wohnnutzungsanteile, Übertragung von Nutzungsanteilen), b. Baupolizei, c. Dachgestaltung, d. Eingliederung, Siedlungseinheiten, e. Besondere Gestaltungsvorschriften (Altstadt, Bahnhofquartier).» Beim Erlass solcher Vollzugsverordnungen hat der Gemeinderat den durch das Reglement gesetzten Rahmen zu beachten und sich auf reine Ausführungsvorschriften zu beschränken, die zum Vollzug der relativ konkret umschriebenen Vorgaben des Reglements erforderlich sind.<sup>11</sup>

i) Die Schaffung eines Zwischengeschosses durch den Gemeinderat in seiner Verordnung sprengt den Rahmen einer zulässigen Vollzugsverordnung. Da im Baureglement kein Zwischengeschoss vorgesehen ist, das nicht als Vollgeschoss zählt, handelt es sich bei Art. 18 Abs. 1 GBV nicht um eine Ausführungsvorschrift, sondern um eine reglementsergänzende Bestimmung. Eine solche ist im Bereich der baurechtlichen Grundordnung auf Verordnungsstufe nicht zulässig. Und selbst wenn eine Delegation an den Gemeinderat zulässig wäre, würde es hier an einer genügenden Delegationsnorm im Baureglement fehlen. Abgesehen davon, dass unklar ist, ob mit der Vorschrift von Art. 6 Bst. b GBR, wonach der Gemeinderat die erforderlichen Ausführungsvorschriften zur Baupolizei erlässt, überhaupt baupolizeiliche Masse angesprochen sind, ist diese Vorschrift alleine jedenfalls zu wenig bestimmt. Im Baureglement müsste zumindest ein Zwischengeschoss vorgesehen sein.

Damit erweist sich die Bestimmung von Art. 18 Abs. 1 GBV als ungültig, sie steht im Widerspruch zu kantonalem Recht. Die Bestimmung darf im vorliegenden Fall nicht angewendet werden, sie fällt als Grundlage für die hier angefochtene Baubewilligung ausser Betracht.<sup>12</sup> Folglich sieht das anwendbare kommunale Recht kein Zwischengeschoss vor, das nicht als Vollgeschoss zu zählen ist. Das Erdgeschoss zählt daher als drittes Vollgeschoss, womit das Bauvorhaben mehr als die zulässigen zwei Geschosse aufweist.

k) Die Beschwerde ist daher gutzuheissen. Der angefochtene Gesamtentscheid wird aufgehoben und dem Baugesuch wird der Bauabschlag erteilt. Damit müssen die weiteren Rügen grundsätzlich nicht mehr geprüft werden. Dies gilt auch, soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die Vorinstanz im Zusammenhang mit dem Nachweis der Grünflächenziffer geltend macht. Die von der Stadt Biel in ihrer Stellungnahme vom 26. November 2020 eingeräumte Gehörsverletzung ist bei diesem Verfahrensausgang bedeutungslos. Auf zwei weitere heikle Punkte wird jedoch im Folgenden noch eingegangen.

### 3. Dach

<sup>9</sup> Gemeindegesezt vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

<sup>10</sup> Vgl. Jürg Wichtermann, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 53 N. 11

<sup>11</sup> Vgl. Jürg Wichtermann, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 53 N. 4

<sup>12</sup> Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 66 N. 47 f.

a) Der Beschwerdeführer rügt unter anderem, die Voraussetzungen eines Mansarddachs seien nicht erfüllt. An der Nordseite fehle es an der erforderlichen Dachneigung für ein Mansarddach. Demgegenüber sind die Stadt Biel und die Beschwerdegegnerin der Ansicht, beim vorgesehenen Mansardendach handle es sich um eine zulässige Dachform.

b) Der Ausbau des Dachgeschosses und die Erstellung von Attikageschossen sind zulässig. Soweit der Gemeinderat die Dachform für einzelne Gebiete nicht festgelegt hat, bleibt diese mit folgenden Einschränkungen frei: Die Dachneigung darf maximal 125 % betragen und der höchste Punkt des Daches darf bei geneigten Dächern die effektive Fassadenhöhe um nicht mehr als 5 m überragen (Art. 24 Abs. 1 GBR). Andere Dachformen dürfen in ihren Auswirkungen die betroffenen nachbarlichen Interessen insgesamt nicht nachteiliger als zulässige geneigte Dächer mit Dachaufbauten berühren (Art. 24 Abs. 3 GBR). Gemäss Art. 6 Bst. c GBR erlässt der Gemeinderat die erforderlichen Ausführungsvorschriften zur Dachgestaltung. Gemäss Art. 19 Abs. 1 GBV dürfen besondere Dachformen (Mansardendächer, Tonnendächer, etc.) eine Dachneigung von höchstens 350 % aufweisen, sofern der höchste Punkt des Daches die für ein geneigtes Dach mit einer Dachneigung von 125% massgebende Gebäudehöhe um höchstens 3.5 m überragt. Was damit gemeint ist, ist in Anhang 1 der kommunalen Bauverordnung bildlich dargestellt.

c) Im vorliegenden Fall ist ein Dach vorgesehen, das an der Nord- und Südfassade auf Höhe des Dachgeschossbodens nach innen abknickt. In konstanter Neigung erhebt sich das Dach an beiden Fassaden auf eine Höhe von 3.5 m. Auf dieser Höhe von 3.5 m ist das Dach gemessen im Plan um rund 0.95 m von der Fassade rückversetzt, in den Plänen findet sich keine Vermassung dieses Rücksprungs. Auf der Höhe von 3.5 m knickt das Dach in die Horizontale ab, so dass in diesem Bereich ein Flachdach entsteht. Damit dürfte es sich um ein Mansardendach handeln, wobei dieses im Bereich mit geneigtem Dach eine Dachneigung von rund 370 % aufzuweisen scheint. Die gemäss Art. 19 Abs. 1 GBV zulässige Dachneigung von 350 % bei Mansardendächern wäre damit nicht eingehalten. Somit scheint es sich um eine unzulässige Dachform zu handeln, weshalb das Bauvorhaben auch aus diesem Grund nicht bewilligungsfähig sein dürfte.

#### 4. Denkmalpflege

a) Der Beschwerdeführer rügt, beim zum Abbruch vorgesehenen Gebäude A. \_\_\_\_\_ 31 handle es sich um ein schützenswertes Baudenkmal (K-Objekt). Solche dürften grundsätzlich nicht abgebrochen werden, ein Abbruch komme nur aus Gründen der Verhältnismässigkeit in Frage. Im vorliegenden Fall fehle ein Nachweis, wonach die Erhaltung des Baudenkmals für die Bauherrschaft unverhältnismässig wäre. Mit dem durchgeführten Architekturwettbewerb lasse sich der Abbruch nicht rechtfertigen. Der Abbruch lasse sich auch nicht mit dem schlechten Zustand des Baudenkmals begründen. Wer ein Schutzobjekt verfallen lasse, könne daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten.

b) Die Stadt Biel und die Beschwerdegegnerin erachten demgegenüber die Abbruchbewilligung als rechtmässig. Sie berufen sich dabei primär auf die Haltung der KDP, wonach einem Abbruch zugestimmt werden könne. Für den Ersatzneubau sei ein Projektwettbewerb durchgeführt worden, wie dies die KDP verlangt habe.

c) Beim zum Abbruch vorgesehene Gebäude A. \_\_\_\_\_ 31 handelt es sich gemäss Bauinventar der Stadt Biel um ein sogenanntes «K-Objekt», für welches das Inventar als Inventar

des Kantons gilt (vgl. Art. 13 Abs. 3 BauV<sup>13</sup>). Es ist im Bauinventar als schützenswertes Baudenkmal eingestuft. Zudem ist das Gebäude A.\_\_\_\_\_ 31 Teil der Baugruppe C (Biel, A.\_\_\_\_\_).

d) 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. Baudenkmäler sind schützenswert, wenn sie wegen ihrer bedeutenden architektonischen Qualität oder ihrer ausgeprägten Eigenschaften ungeschmälert bewahrt werden sollen (Art. 10a Abs. 2 und 3 BauG). Baudenkmäler können nach den Bedürfnissen des heutigen Lebens und Wohnens für bisherige oder passende neue Zwecke genutzt und unter Berücksichtigung ihres Wertes verändert werden. Sie dürfen durch Veränderungen in ihrer Umgebung nicht beeinträchtigt werden. Schützenswerte Baudenkmäler dürfen 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 (Art. 10b Abs. 1 und 2 BauG).

Die Aufnahme der schützenswerten und der erhaltenswerten Baudenkmäler in das Bauinventar ist Voraussetzung für den Schutz nach Art. 10b BauG (Art. 10e Abs. 1 BauG und Art. 13c Abs. 3 BauV). Bauinventare haben somit eine negative Rechtswirkung in dem Sinne, dass Objekte, die nicht im Inventar verzeichnet sind, zum vornherein nicht als schützens- oder erhaltenswert gelten. Der Grundeigentümer kann aber im Nutzungsplanverfahren oder, wenn das Inventar nicht in die Nutzungsplanung überführt worden ist, im Baubewilligungsverfahren den Nachweis verlangen, dass die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar sachlich richtig ist (Art. 10d Abs. 2 BauG und Art. 13c Abs. 2 BauV). Die Aufnahme eines Objekts in das Bauinventar bedeutet somit noch keine verbindliche Unterschutzstellung. Für ein inventarisiertes Objekt besteht lediglich eine Schutzvermutung, die im Baubewilligungs- oder Nutzungsplanverfahren bestätigt oder widerlegt werden kann. Der Eigentümer oder die Eigentümerin des Objekts kann im Baubewilligungs- oder im Nutzungsplanverfahren die Schutzwürdigkeit also noch bestreiten. Der Nachweis der Schutzwürdigkeit obliegt dann den Behörden – namentlich der zuständigen kantonalen Stelle. Das Inventar ist folglich nicht eigentümerverbindlich und hat keine positive Rechtswirkung.<sup>14</sup>

e) Das Bauinventar wurde von der Stadt Biel nicht in die Nutzungsplanung überführt. Sofern die Beschwerdegegnerin als Grundeigentümerin den Schutzstatus bestreitet, muss im Baubewilligungsverfahren von den Behörden somit geprüft werden, ob es sich beim Gebäude A.\_\_\_\_\_ 31 tatsächlich um ein schutzwürdiges Baudenkmal handelt. Diesen Nachweis hat namentlich die KDP als die zuständige kantonale Fachbehörde zu erbringen, wobei der Entscheid über den Schutzstatus letztlich der Baubewilligungsbehörde obliegt.

Als Baudenkmal gelten unbewegliche Objekte von besonderem kulturellem, historischem oder ästhetischem Wert. Im Gegensatz zu früher ist heute für die Qualifikation eines Objekts als Baudenkmal nicht mehr entscheidend, ob es sehr alt ist. Ausschlaggebend ist, ob die Baute oder Anlage als wichtiger, besonders charakteristischer oder seltener Zeuge eines bestimmten Stils oder einer bestimmten, auch jüngeren Epoche und deren kulturellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, baulichen oder technischen Gegebenheiten gelten kann. Auch Industriegebäude, Fabrik- und andere technische Anlagen können Baudenkmäler sein. Ein Bauwerk ist grundsätzlich als Ganzes zu betrachten, zu dem auch weniger bedeutungsvolle Räume gehören können. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftlichen

<sup>13</sup> Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1)

<sup>14</sup> Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 10a–10f N. 9 und 10 f.

Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt. Eine Baute soll gegebenenfalls als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder technischen Situation erhalten bleiben (Zeugnischarakter). Indessen dürfen Unterschutzstellungen nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erfolgen. Sie müssen breiter, d.h. auf objektiven und grundsätzlichen Kriterien abgestützt sein und von einem grösseren Teil der Bevölkerung bejaht werden können. Um als erhaltenswert eingestuft zu werden, muss eine Baute nicht hervorragend sein; es genügt, wenn sie besondere architektonische Qualitäten aufweist, Zeitzeuge der Bauweise einer bestimmten Epoche und wichtig für das Ortsbild ist (Situationswert). Um als schützenswert eingestuft zu werden, braucht es dagegen eine gewisse Einzigartigkeit.<sup>15</sup>

f) Die KDP hat im Baubewilligungsverfahren mit Fachbericht vom 20. Mai 2020 dem Abbruch des Gebäudes A.\_\_\_\_\_ 31 zugestimmt. Zur Schutzwürdigkeit äussert sich der Fachbericht jedoch nicht, er verweist lediglich auf zwei Stellungnahmen der KDP vom 4. Juli und 12. Oktober 2017 zu einer Bauvoranfrage. Darin sei eine Zustimmung zu einem Totalabbruch unter der Voraussetzung in Aussicht gestellt worden, dass für den Ersatzneubau ein qualifiziertes Verfahren durchgeführt werde. Auch in ihrer Stellungnahme vom 24. November 2020 im Beschwerdeverfahren verweist die KDP auf vorgängige Abklärungen zur Schutzwürdigkeit und -fähigkeit und die entsprechenden Stellungnahmen vom 4. Juli und 12. Oktober 2017.

Gemäss Stellungnahme der KDP vom 4. Juli 2017 könnte die Denkmalpflege das damals zur Diskussion stehende Vorhaben in einem allfälligen Baubewilligungsverfahren unterstützen. Begründet wurde dies wie folgt:

Beim oben genannten Objekt handelt es sich um das ehem. Ökonomiegebäude mit Stall, Remise, Waschküche, Büro, Werkzeug- und Knechtenkammer, erb. 1878 der ehem. Bauunternehmung B.\_\_\_\_\_. Bedeutend ist vor allem der 1891 um ein Zeichenatelier aufgestockte Bürotrakt unter Querfirst, ein schlanker Turmkörper in zeittypischer Materialvielfalt mit repräsentativem Anspruch. (...) Die heutige Liegenschaft A.\_\_\_\_\_ 31 wurde bis zum Ende der B.\_\_\_\_\_ Ende der 90er Jahre als Werkhof benutzt. Der Osttrakt war Unterkunft der Gastarbeiter mit minimalster Infrastruktur (eigentlich waren nur Betten und ein Kochgrill darin), der Westtrakt war Materiallager der Bauunternehmung und der Mitteltrakt der Arbeitsplatz des Magaziniers. In der dreiteiligen Anlage ist einzig der Mitteltrakt in einem baulichen Zustand (schöne Fassadengliederung gut einsehbar aus der Sicht der A.\_\_\_\_\_) wo Struktur und ästhetische Erscheinung bei einer Renovation erhalten werden kann. Mit dem davor liegenden Hauptgebäude bildet es ein geschichtliches Ensemble des ehem. bekannten Baumeister B.\_\_\_\_\_. Ost- und Westtrakt sind seit Jahrzehnten in einem baulich erbärmlichen Zustand (Balkenlagen, Sparrenlagen, Backsteinwände verfault und müssten alle neu erstellt werden) wo bei bestem Willen bei einer Renovation nur minimalste Bruchstücke erhalten werden könnten. Bei der Inventarisierung wurde das Gebäude nur von aussen betrachtet der innere Zustand blieb den Inventarisatoren verborgen. B.\_\_\_\_\_ ist architekturgeschichtlich eng mit der Stadt Biel verbunden, stehen doch gerade im Pasquart-Quartier zahlreiche Bauten, die im Bürotrakt A.\_\_\_\_\_ 31 entworfen worden sind. Aus diesen Gründen war die Grundhaltung der Denkmalpflege an die Architekten den renovationsfähigen Bürotrakt unter Querfirst in ein Projekt zu integrieren. Es ist gerade dieser Teil der mit dem Hauptgebäude aus dem Sichtfeld A.\_\_\_\_\_ noch heute wahrgenommen wird.

Der Stellungnahme der KDP vom 12. Oktober 2017 lässt sich entnehmen, dass das der Stellungnahme vom 4. Juli 2017 zugrundeliegende Projekt den Abbruch des Osttraktes und des Westtraktes des Gebäudes A.\_\_\_\_\_ 31 mit entsprechendem Neubauersatz vorsah. Der Mittelrisalit sollte dabei stehengelassen und in den Neubau integriert werden. Dieser Gebäudeteil

<sup>15</sup> Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 5. Aufl., Bern 2020, Art. 10a–10f N. 2 ff.

sei baulich zwar auch in einem eher schlechten Zustand, lasse sich mit entsprechendem Aufwand aber sanieren. Mit Brief vom 31. August 2017 werde um die Überprüfung der Einstufung des Gebäudes A.\_\_\_\_\_ 31 angefragt. Dabei werde die Frage aufgeworfen, ob nicht das gesamte Gebäude freigegeben werden könne, da sein gesamter baulicher Zustand die schützenswerte Einstufung anzweifeln lasse. Im Weiteren äussert sich die Stellungnahme vom 12. Oktober 2017 wie folgt:

- Die grosse architekturgeschichtliche Bedeutung der Anlage für die Stadt Biel ist unbestritten.
- Als Charakteristikum war stets die enge Zusammengehörigkeit der einzelnen Elemente betont worden.
- Dem Teilabbruch von mehr als 80 % des schützenswerten Gebäude-Volumens wurde aus denkmalpflegerischen Gründen zugestimmt (siehe Stellungnahme vom 4.7.17).
- Der zum Verbleib vorgesehene «Rest» kann die ursprüngliche Anlage schon rein quantitativ nicht repräsentieren – jedenfalls nicht im eingereichten Projekt.
- Die Beurteilung der qualitativen Bedeutung des Relikts würde eine weiter gefasste Abklärung bedingen. Die Denkmalpflege ist aber der Meinung, dass sich eine architekturgeschichtliche Untersuchung erübrigt, weil das Hauptkriterium – die substanzielle und volumetrische «Unversehrtheit der Anlage» (und auch ihre funktionale Plausibilität) – fehlt, bzw. nach einem Umbau in der vorgesehenen Art nicht mehr nachvollziehbar sein wird.

Fazit: Dem Abbruch des Gebäudes A.\_\_\_\_\_ 31 könnte in einem allfälligen Baubewilligungsverfahren zugestimmt werden.

g) Problematisch ist hier, dass sich die beiden Stellungnahmen der KDP vom 4. Juli und 12. Oktober 2017 nicht zur Frage der Schutzwürdigkeit äussern, sondern zur Frage, ob einem Abbruch zugestimmt werden kann. Die Frage des Abbruchs kann aber grundsätzlich erst geklärt werden, nach dem die Frage des Schutzstatus beantwortet ist, also die Schutzvermutung des Bauinventars bestätigt oder widerlegt ist: Ist das Gebäude nach wie vor schützenswert, darf es grundsätzlich nicht abgerissen werden, es sei denn ein Erhalt wäre für die Eigentümerschaft unverhältnismässig. Ist das Gebäude bloss noch erhaltenswert, beurteilt sich die Zulässigkeit eines Abbruchs nach Art. 10b Abs. 3 BauG. Ist das Gebäude gar kein Baudenkmal mehr, also weder schützens- noch erhaltenswert, spielt der Denkmalschutz insofern für die Abbruchbewilligung keine Rolle mehr.

Somit sind die vorhandenen Aussagen der KDP noch nicht ausreichend, um über die Zulässigkeit des Abbruchs zu befinden. Ein Rückschluss auf den Schutzstatus ist hier aus den vorhandenen Aussagen der KDP nicht möglich. Zwar könnte man versucht sein, aus der Zustimmung der KDP zu einem Abbruch zu schliessen, dass das Gebäude A.\_\_\_\_\_ 31 jedenfalls nicht mehr schützenswert sei. Einerseits bliebe damit aber immer noch die Frage offen, ob es noch erhaltenswert sei. Vor allem aber spricht die KDP im Bericht vom 12. Oktober 2017 von einem «schützenswerten Gebäude-Volumen», was darauf hindeutet, dass sie das Gebäude grundsätzlich nach wie vor als schützenswert einstuft. Wenn die KDP weiter unten in diesem Bericht schreibt, das Hauptkriterium – die substanzielle und volumetrische «Unversehrtheit der Anlage» (und auch ihre funktionale Plausibilität) – fehle bzw. werde nach einem Umbau in der vorgesehenen Art nicht mehr nachvollziehbar sein, zäumt sie das Pferd am Schwanz auf. Bei der Überprüfung des Status als schützenswert darf ein möglicher Umbau mit (Teil-)Abriss, dessen Zulässigkeit gerade vom Schutzstatus abhängig ist, nicht berücksichtigt werden. Daher wäre ein weiterer Fachbericht der KDP erforderlich, der sich eindeutig zum Schutzstatus des Gebäudes A.\_\_\_\_\_ 31 äussert. Gestützt darauf würde es anschliessend der Baubewilligungsbehörde obliegen, einen Entscheid über den Schutzstatus zu fällen. Je nach Ergebnis der Überprüfung des Schutzstatus sind weitere Abklärungen zur Frage der Verhältnismässigkeit eines Abbruchverbots erforderlich. Diesen Umständen ist im Rahmen eines allfälligen neuen Baubewilligungsverfahrens Rechnung zu tragen.

## 5. Kosten

a) Die amtlichen Kosten für das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren haben in jedem Fall die Gesuchstellenden zu tragen, Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 52 Abs. 1 BewD<sup>16</sup>). Gemäss dem Gesamtentscheid der Stadt Biel vom 21. September 2020 belaufen sich die amtlichen Kosten auf CHF 13 120.65, dies nach Abzug des Kostenvorschusses von CHF 20 000.–. Die amtlichen Kosten werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist die Stadt Biel zuständig.

b) Die oberinstanzlichen Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG<sup>17</sup>). Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdegegnerin als unterliegende Partei. Sie hat demzufolge die Verfahrenskosten für das Beschwerdeverfahren zu tragen.

Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Für Entscheide in einer Verwaltungsjustizsache wird eine Pauschalgebühr von CHF 200.– bis CHF 4000.– erhoben (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV<sup>18</sup>). Die Gebühren bemessen sich bei Rahmentarifen nach dem gesamten Aufwand, der Bedeutung des Geschäfts für die Gebührenpflichtigen und deren Interesse an der Verrichtung sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gebührenpflichtigen (Art. 7 GebV). In Anwendung dieser Bestimmungen wird die Pauschale auf CHF 3000.– festgelegt.

c) Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat demnach die unterliegende Beschwerdegegnerin dem obsiegenden Beschwerdeführer dessen Parteikosten zu ersetzen.

Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote des Parteianwalts des Beschwerdeführers beläuft sich auf CHF 8258.– (Honorar CHF 7582.–, Auslagen CHF 85.60, Mehrwertsteuer CHF 590.40). Nach Art. 11 Abs. 1 PKV<sup>19</sup> beträgt das Honorar in verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren CHF 400.– bis CHF 11 800.– pro Instanz. Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand sowie der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG<sup>20</sup>). Im vorliegenden Fall ist der gebotene Zeitaufwand als unterdurchschnittlich zu werten, da nur ein Schriftenwechsel stattfand und kein Beweisverfahren durchgeführt wurde. Die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses sind insgesamt als durchschnittlich einzustufen. Daher erscheint ein Honorar von CHF 5000.– als angemessen. Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer somit Parteikosten in der Höhe von CHF 5477.20 (Honorar CHF 5000.–, Auslagen CHF 85.60, Mehrwertsteuer CHF 391.60) zu ersetzen.

<sup>16</sup> Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

<sup>17</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

<sup>18</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

<sup>19</sup> Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung; PKV; BSG 168.811)

<sup>20</sup> Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

### III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Gesamtentscheid der Stadt Biel vom 21. September 2020 wird aufgehoben. Dem Baugesuch vom 24. Februar 2020 wird der Bauabschlag erteilt.
2. Die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von CHF 13 120.65 (nach Abzug des Kostenvorschusses von CHF 20 000.–) werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist die Stadt Biel zuständig.
3. Die Verfahrenskosten für das Beschwerdeverfahren von CHF 3000.– werden der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
4. Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer Parteikosten im Betrag von CHF 5477.20 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu ersetzen.

### IV. Eröffnung

- Herrn Fürsprecher D.\_\_\_\_\_, eingeschrieben
- Herrn Rechtsanwalt F.\_\_\_\_\_, eingeschrieben
- Stadt Biel, Stadtkanzlei, eingeschrieben
- Denkmalpflege des Kantons Bern, per Mail, zur Kenntnis

### Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus  
Regierungsrat

### Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in vier Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.