

EINSCHREIBEN
Direktion für Inneres und Jusitz
Herrengasse 2
Postfach
3000 Bern 8

Bern, 1. Dezember 2025

Beschwerde

von

Grünaalternative Partei GaP, c/o Simone Machado, Bridelstrasse 6,
3003 Bern

Beschwerdeführer 1,

Vereinigung Heit Sorg zu Bärn, Postfach, 3001 Beren

Beschwerdeführer 2

gegen

Kanton Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Direktion für Inneres und Justiz
Beschwerdegegnerin 1

und

Bauherrengemeinschaft Tiefbauamt der Stadt Bern, Bundesgasse 38, 3001 Bern
Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin 2

und

Bernmobil – Städtischr Verekhrsbetriebe Bern, Eigerstrasse 3, 3000 Bern
Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin 3

und

Energie Wasser Bern, Monbijoustrasse 11, 3011 Bern
Gesuchstellerin und Beschwerdegegnerin 3

betreffend

**Zukunft Bahnhof Bern ZBB Überbauungsordnung Verkehrsmassnahmen der Stadt Bern
(Verfügung Gesamtentscheid vom 30. Oktober 2025).**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bescherdeführenden beantragen der Direktion für Inneres und Justiz

1. Der Gesamtentscheid vom 30.10.2025 sei hinischlich sei hinischlich Baustein 2 aufzuheben.
2. Der vom Stadtrat am 17. Oktober 2024 beschlossenen Überbauungsordnung sei die Genehmigung des Bausteins 2 zu entziehen.
3. Die Bewilligung für die Umgestaltung der Parkanlage Hirschengraben, die Ausnahmebewilligungen zur Fällung communal geschützter Bäume und für technische Eingriffe in Lebensräume geschützter Pflanzen seien zu entziehen.

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge -

I. Formelles

Der Beschwerdeführer 1 ist ein Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB, der im Jahr 1976 gegründet wurde. Sein statutarischer Zweck ist ideller Art (Art. 3 der revidierten Statuten vom 06.09.2017; in den amtlichen Akten) und das zehnjährige Bestehen gemäss Art. 35c Abs. 3 BauG ist erwiesen. Der Beschwerdeführer 2 hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen.

Der Beschwerdeführer 2 ist ein Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB, der im Jahr 1985 gegründet wurde. Sein statutarischer Zweck ist ideller Art (Art. 2 Statuten, aktuelle Version datiert vom 27.02.2008; in den amtlichen Akten). Gemäss Art. 3 lit f der Statuten ist der Verein zur Ergreifung von Rechtsmitteln und gegebenenfalls zur Einreichung von Klagen legitimiert und nahm am vorinstanzlichen Verfahren Teil.

Mit heutiger Postaufgabe ist die Frist gewahrt. (Die Zustellung erfolgte frühestens am 31.10.2025, so dass die Frist frühestens am 01.12.2025 endet).

II. Materielles

1. Angewandtes Verfahren

Die Direktion für Inneres und Justiz, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Orts- und Regionalplanung (nachfolgend AGR) stellt in ihrem Entscheid von 30.10.2025 fest, dass es sich bei den vom Projekt betroffenen Strassen und Plätzen um Gemeindestrassen im Sinne von Art. 8 Strassengesetz des Kantons Bern (SG, BSG 732.11) handle, weshalb das Projekt aufgrund seiner Dimension als «grosses» Bauvorhaben mit einer communalen Überbauungsordnung (UeO) gemäss Art. 43 Abs. 1 SG bewilligt werde und nicht mit einer UeO für Hochbauprojekte gemäss dem Baugesetz des Kantons Bern (BauG; BSG 721.0; Gesamtentscheid vom 30.10.2025, S. 12, Ziff. 2.2).

Dies ist insbesondere mit Blick auf den Baustein 2 problematisch, dies aus folgenden Gründen:

a. Der Hirschengraben als Teil einer Überbauungsverordnung nach Strassengesetz

Art. 8 SG definiert Gemeindestrassen: «Gemeindestrassen dienen vorwiegend dem Verkehr innerhalb einer Gemeinde, erschliessen die Baugebiete, stellen die Verbindung zu den

Kantonsstrasse her und dem lokalen Verkehr zwischen banchbarten Gemeinden». Art. 1 Strassenverordnung des Kantons Bern (SV, BSG 732.111.1) konkretisiert die Strassenbestandteile als Fahrbahn einschliesslich Bus- und Radstreifen Gehwege, Parkplätze, Grünstreifen, Fuss- und Radwege entlang der Strasse, Ausweichstellen, Plätze, Haltebuchten und Wendeschleifen etc., wobei gemeinsame Bauteile wie beispielsweise mit Eisenbahnanlagen vobehalten bleiben.

Art. 1 SV erwähnt «Plätze», womit auch der Hirschengraben gemeint sein kann. Der Hirschengraben ist jecht verzeichnet im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) mit Erhaltungsziel A und im Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS; Objekt BE 10.3.9), und damit ein Schutzobjekt nach Art. 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) ist. Diese Unterschutzstellung ist jedoch einer UeO nach Stassengesetz nicht zuträglich, da diese nur dem Massstab der Anforderungen einer Kantonsstrasse genügen muss. Die Umgestaltung des Hirschengrabens beinhaltet jedoch Hochbauten, eine Umgestaltung (Verschiebung des Bubenberg-Denkmales) und eine Pflästerung, für die die Vorgaben nach dem Strassengesetz nicht zu genügen vermögen. Das Verfahren ist nicht zulässig für die bauliche Umgestaltung einer Parkanlage, die unter dem Schutz gemäss Art. 6 NHG steht.

b. Die Obere Altstadt ist eine Zone mit Planungspflicht

Die Obere Altstadt, in deren Perimeter die vom Projekt betroffenen Strassen und Plätze liegen, ist gemäss Art. 77 ff. der Bauordnung der Stadt Bern (BO; SSSB Nr. 721.1) eine Zone mit Planungspflicht (ZPP; gemäss Art. 73 BauG). Diese Zone mit Planungspflicht bezeichnet Teile der Bauzone, deren Überbauung den Erlass einer nähren bau- und planungrechtlichen Ordnung (Überbauungsordnung gemäss Art. 92 ff. BauG) erfordert, wie sie im Rahmen der Grundordnung nicht möglich ist (...) Der Planungszweck muss zusammen mit Angaben über Art und Mass der Nutzung sowie über Gestaltungsgrundsätze für Bauten, Alagen und Aussenräume bereits festgelegt werden (Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, 5. Auflage, Bern 2024, N 36 zu Art. 72 - 74). In Zonen mit Planungspflicht ist eine UeO in der Regel zwingend (Art. 93 BauG) (Zaugg/Ludwig, a.o.O., N 6 zu Art. 88/89).

Planungszweck der Planungszone Obere Altdadt ist gemäss Art. 77 lit. a. BO «der Schutz der Oberen Altstadt und des Gewerbegebiets Matte in ihrer historischen Bebauungsstruktur, insbesondere aber der altstadtprägenden Gebäudevolumen, Geschosszahlen- und -höhen, Gebäudefluchten, Dachformen- und -gestaltungen, Fassaden, Lauben und Brandmauern sowie die Aussenräume;» und lit. b. «die Förderung der städtebaulichen Qualitäten als Citygebiet». Die Festlegungen in der Zone mit Planungspflicht gehen als speziellere Normen den übrigen Vorschriften in der Grundordnung vor. In Zonen mit Planungspflicht ist eine UeO in der Regel zwingend (Art. 83 BauG) (Zaugg/Ludwig, a.o.O., N 1 zu Art. 92/93).

Die UeO darf von den spezieschen Vorschriften des Baureglements für die ZPP grundsätzlich nicht abweichen, es sei denn, die UeO werde statt vom Gemeinderat (Art. 66 Abs. 1 BauG) von dem für die Änderung der Grundordnung zuständigen Organ beschlossen (Art. 66 Abs. 2 und 4 BauG). Die Interessenabwägung nach Art. 3 RPV hat im Hinblick auf diese Abweichung zu erfolgen (Bger 1C_328/2020; Zaugg/Ludwig, a.o.O., N 5 zu Art. 88/89). In diesem Fall ist auf die Abweichung in der Vorlage hinzuweisen (Art. 89 Abs. 3 BauG; Zaugg/Ludwig, a.o.O., N 2 zu Art. 92/93).

Abweichungen von der Grundordnung dürfen jedoch nicht so weit gehen, dass Letztere ihres Sinngehaltes entleert wird. Dies gilt selbst dann, wenn die Sondernutzungsordnung von den gleichen Organen und im gleichen Verfahren festgesetzt und genehmigt wie die Grundordnung. Dies ergibt sich aus der Planungspflicht und dem planerischen Stufenbau: Grundnutzungsplanung und Sondernutzungsplanung müssen aufeinander abgestimmt sein. Art 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) verlangt, dass die Grundordnung

überprüft wird, wenn sich für Teilgebiete erhebliche Abweichungen aufdrängen (Zaugg/Ludwig, a.o.O., N 5 zu Art. 88/89).

Die Stadt Bern publizierte die UeO «Zukunft Bern Bahnhof» vom 26.04.2023 bis und mit dem 29.05.2023 und führte dazu aus:

Zur UeO gehören auch die Überbauungsvorschriften. Diese enthalten insbesondere die für die Anpassungen im Bereich des Hirschengrabens zu beachtenden gestalterischen und baupolizeilichen Vorgaben. Weil die UeO Strassen betrifft, ohne dass Art und Mass der hier geltenden Nutzungsvorschriften (ZPP Obere Altstadt und UeO Bogenschützenstrasse) abgeändert werden, fällt die zu erlassende UeO in die Zuständigkeit des Stadtrats (Art. 66 Abs. 3 BauG i.V. mit Art. 87 Abs. 2 BO)¹.

Keine Erwähnung fand die mit der vorgesehenen Umgestaltung des Hirschengrabens einhergehende Zweck- und Nutzungsänderung, d.h. Abweichung gegenüber der ZPP, in der der Schutz des altstadtgeprägten Außenraumes Hirschengraben nicht gewährleistet wird und die Art sowie das Mass der Nutzung mit dem Bauprojekt verändert werden. Im Gegenteil, es wird fälschlicherweise angeführt, dass Art und Mass der hier geltenden Nutzungsvorschriften (ZPP Obere Altstadt und UeO Bogenschützenstrasse) nicht abgeändert würden. Mit dem Passagenaufgang am Kopf der Hirschengrabens als «Zubringer» für den Bahnhof wird die Parkanlage jedoch umgenutzt, in die heutige ruhige Parkanlage sollen zudem bis zu 5000 Passanten pro Stunde abgeführt werden. Zudem wird die Parkanlage mit der Verschiebung des Bubenberg-Denkmales in zwei Teile fragmentiert.

Die Unterlassung des Hinweises auf den abgedearten Zweck und die abgeänderte Nutzung – die Parkanlage wird zum Zubringer für den Bahnhof – in der Publikation der UeO ist eine Verletzung von Art. 89 Abs. 3 BauG. Zurdem wird allgemein durch die in der strittigen UeO vorgesehene Umgestaltung des Hirschengrabens die ZPP Obere Altstadt, die u.A. die bestehenden Außenräume schützen will, ihres Sinngehaltes entleert, da bauliche Veränderungen (Hochbauten, Verschiebung des Bubenbergdenkmals) vorgenommen und die Art und das Mass der Nutzung abgeändert werden, was nicht zulässig ist. Dem kann nicht entgegengehalten werden, die Stimmbevölkerung habe dem Kredit für die Realisierung des Bauprojektes Zukunft Bahnhof Bern (ZBB) zugestimmt, da die Grundnutzungsplanung und die Sondernutzungsplanung aufeinander abgestimmt sein müssen. Man hätte, um dieses Projekt zu realisieren, die Grundnutzungsplanung abändern müssen, ein Volksentscheid über den Kredit zur Verwirklichung des Bauvorhabens heilt diesen Mangel nicht.

Letzlich ist eine UeO nach Strassengesetz in einer Zone mit Plaungspflicht mit Schutzzweck nicht zulässig, da Erstere nur zeigen muss, dass das Strassenbauprojekt die einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfüllt, wobei sich der Maßstab grundsätzlich nach den Anforderungen, die an den Bau einer Kantonsstasse gestellt werden, richten. Damit wird dem Zweck der Zone mit Planungspflicht, der Schutz der oberen Altstadt (...) in ihrer historischen Bebauungsstruktur, insbesondere aber der altstadtprägenden (...) Außenräume nicht Rechnung getragen. Die Interessensabwägung nach Art. 3 RPV wurde aus diesem Grund rechtsfehlerhaft vorgenommen, indem der Schutz der oberen Altstadt gemäss Art. 77 ff. der baurechtlichen Grundordnung, der BO, als spezialgesetzliche Vorschrift keinen Eingang in die Ermittlung und Abwägung der Interessen egefunden hat, obwohl er anderen Vorschriften vorgeht (Pierre Tschannen, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessensabwägung, Zürich 2019, N 25 zu Art. 3 RPG).

1 <https://www.bern.ch/themen/planen-und-bauen/mitwirkungen-und-offentliche-auflagen/abgeschlossene-mitwirkungen/2023/ueberbauungsvorschriften-zbb-stadt-bern-verkehrsmassnahmen>

2. Baustein 2: Parkanlage Hirschengraben

a. Ausgangslage

Das Vorhaben "Baustein 2" dringt mit einem neuen unterirdischen Bahnhofzugang in die historisch gewachsene Hirschengrabenanlage ein und „parasitiert“ diese gewissermassen. Die Funktion und Bedeutung der in sich geschlossenen, entschleunigten und Erholung bietenden Promenadeninsel würde sich das Bauvorhaben zu einem Bahnhofzugang mit Vorplatz und Transitraum wandeln, bei erwarteten über 5'000 Reisenden in der Spitzenstunde. Die Parkanlage Hirschengraben wurde dazu nicht geschaffen und ist dem nicht gewachsen. Ihre zu stärkende Bedeutung und bisherige wie zukünftige Funktion im quirligen Bahnhofumfeld ist die einer geschützten Parkanlage für die Bevölkerung, die ihr zur Erholung und zum Verweilen dient. Dies ist ihr Alleinstellungsmerkmal und darin liegt ihre grosse städtebauliche Qualität.

Das Bauvorhaben "Baustein 2" beabsichtigt, 40% der Reisenden aus dem neuen Bahnhofzugang Bubenberg mit einer neuen Unterführung in die Hirschengrabenanlage zu lenken. Das ist vollkommen unverhältnismässig, befindet sich doch nur eine einzige Tramhaltestelle an dieser Stelle. Es ist aber auch unpraktisch, denn alle anderen Umsteigeziele und Ziele in der Stadt liegen ausserhalb der Hirschengrabenanlage. Die meisten Benutzer der Personenunterführung müssten folglich die Hirschengrabenanlage sofort wieder verlassen und dabei ungeschützt die umliegenden Fahrbahnen mit Tramlinien-Gegenverkehr und Velohauptrouten-Gegenverkehr überqueren. Aus Sicht eines blinden Fussgängers wäre der Weg durch die Personenunterführung gefährlich und nur als Zugang für eine einzige Tramhaltestelle geeignet. Für die meisten Reisenden entspricht sie schlicht nicht ihrer „Wunschbeziehung“ in verkehrsplanerischen Sinn. Offenbar hat man auch nicht aus der Geschichte gelernt, die damalige Personenunterführung vom Bahnhof in die Schwanengasse musste vor einigen Jahren aufgegeben werden.

Aus Obigem wird ersichtlich: Das Vorhaben "Baustein 2" widerspricht dem städtebaulichen Konzept der Parkanlage Hirschengraben mit breiten Trottoirs entlang der Fassadenfluchten, richtungsgtrennten Fahrbahnen und einer ruhigen Mitte für die Erholung. In einer „Promenade“ stehen breite Trottoirs entlang der Geschäfte für den Fussverkehr zur Verfügung. Das Bauvorhaben verschmälert jedoch das Trottoir West des Hirschengrabens, anstatt es zu vergrössern und für die erwarteten "Passantenströme" vorzubereiten. Zudem soll dort ein Quergefälle eingebaut werden. Beides ist inakzeptabel und widerspricht dem Grundgedanken und Ziel, angenehme und qualitätvolle Verhältnisse für die Fussgänger und Stadtbesucher im Nahumfeld des neuen Bahnhofzugangs Bubenberg zu schaffen. Das Vorhaben "Baustein 2" schädigt das Gartendenkmal in seiner Substanz, Gestalt, Wirkung und Funktion. Es verstösst gegen kommunales, kantonales und Bundesrecht und ist daher rechtswidrig und nicht bewilligungsfähig, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

b. Grundlagen der Schutzwürdigkeit der Parkanlage Hirschengraben

Die Hirschengrabenanlage ist im städtischen Bauinventar als schützenswertes Objekt "Hirschengraben" mit Widmannbrunnen und Bubenberg-Denkmal verzeichnet und liegt in der Baugruppe "Obere Altstadt". Damit gilt sie als kantonal schützenswertes Baudenkmal gemäss Art 2 des Denkmalpflegegesetzes (DPG; BSG 426.41) sowie Art. 10a BaUG. Weiter wird die Obere Altstadt als Bestandteil des UNESCO-Weltkulturguts und Schutzgebiet gemäss Art. 76 BO mit all ihren historisch und gestalterisch bedeutenden Merkmalen geschützt. Die ZPP Obere Altstadt (Art. 77 BO) sichert zudem wie erwähnt den Schutz der Oberen Altstadt und des Gewerbegebietes Matte in ihrer historischen Bebauungsstruktur, insbesondere aber der altstadtprägenden Gebäudevolumen, Geschosszahlen und -höhen, Gebäudefluchten, Dachformen- und -gestaltungen, Fassaden, Lauben und Brandmauern sowie die Aussenräume. Die alleeartige Baumpflanzung ist durch Art. 75 BO (Schutz von öffentlichen Alleen und Baumpflanzungen)

geschützt. Art. 75 Abs. 1 BO besagt: Die wichtigen Alleen und Baumpflanzungen auf öffentlichem Grund unterstehen dem besonderen Landschaftsschutz des kantonalen Rechts.

Weiter liegt die Hirschengrabenanlage im nationalen ISOS-Gebiet 5 mit höchster räumlicher, architektonischer, historischer Qualität und Bedeutung sowie Erhaltungsziel A. Die beiden Denkmäler (Bubenberg-Denkmal und Widmann-Brunnen) sowie die doppelte Kastanienreihe sind im Plan mit Nr. 5.0.11 bezeichnet und im Text als "Hinweis" beschrieben: "Hirschengraben, ab 1860 bebaut, seit 1874–80 Promenade mit Kastanien, Bubenberg-Denkmal von 1897, am unteren Ende Pavillonbrunnen von 1915". Das Erhaltungsziel A heisst: «Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen».

b. Beschädigung des Denkmalbestandws durch das Bauvorhaben

ba. Eingriffe in den Boden

Im Boden befinden sich archäologische Werte, welche geschützt sind. Sie erleiden durch den Bau der Personenunterführung mehr oder weniger grosse, jedoch irreversible Schäden, da sie partiell zum Verschwinden gebracht werden. Dies betrifft die Grabenbrücke, Grabenmauer, Tränke und noch nicht definierbare Überraschungsfunde im Untergrund der Baustelle.

bb. Eingriffe in den Baumbestand

Vorgesehen ist das Fällen von vier wertvollen Baumindividuen und eine Ersatzpflanzung. Absehbar ist eine durch die Belagsarbeiten ausgelöste, ganzflächige Schädigung des Wurzelbereichs sämtlicher Baumindividuen der Anlage. Die Wurzeln befinden sich in einer Tiefe ab 5 cm. Für die Fundationen der Pflästerung sind mindestens 30 cm Aushub, meistens aber ein weit tieferer Aushub oder dann eine Aufschüttung nötig. Die Pflästerung wird teilweise aus Gründen der Behindertengängigkeit eingegossen, was eine deutliche Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bäume bedeutet (Wasser- und Luftzufuhr).

bc. Verschiebung des Bubenberg-Denkmales

Durch die Verschiebung des Bubenberg-Denkmales vom Kopf in die Mitte des Hirschengrabens wird die Hirschengrabenanlage „geköpft“. Ihre wichtigste Hauptansicht, diejenige gegen den Bubenbergplatz verliert ihr Gesicht, die harmonische Gesamtanlage ihr Gleichgewicht. Der stadträumliche wie auch ideelle Verlust ist gross, liegt doch die Schaufront exakt vis-a-vis des neuen Bahnhofzugangs Bubenberg, dem in der Konzeption von ZBB die Rolle eines zweiten Hauptzugangs zum Hauptbahnhof zugedacht ist. Der heutige Prospekt, d. h. der Blickwinkel hätte das Zeug und die historische Glaubwürdigkeit, zur ersten Adressierung, als Visitenkarte und Orientierungspunkt für alle im UNESCO-Kulturerbe Bern ankommenden Reisenden zu werden. Die Behandlung des Bubenberg-Denkmales als Verschiebemasse, die folgenlos abgeräumt und temporär irgendwohin fremdplatziert werden soll, zeugt von einer Geringschätzung des Objektes, seiner kulturellen und geschichtlichen Bedeutung, seiner Beziehung zum Bubenbergplatz und seiner Wirkung im städtischen urbanen Kontext des Bahnhofumfelds. Das geplante Vorgehen widerspricht damit diametral dem eigenen Anspruch des Vorhabens, "das Bahnhofumfeld attraktiver zu machen", "den Stadtraum aufzuwerten" und "städtebauliche Aspekte ... in diesem zentralen Raum der Stadt Bern hoch (zu) gewichten"(Erläuterungsbericht UeO, Verkehrsmassnahmen ZBBS, 5. April 2023, S. 5).

bd. Neubauten in der Parkanlage Hirschengraben

Der "Ersatz" des fehlenden Bubenberg-Denkmales nimmt sich demgegenüber städteplanerisch bescheiden aus. Ein Liftaufbau, kaum zu unterscheiden von einer öffentlichen Toilette, begleitet unmotiviert seitlich als isoliertes Hochbauvolumen den eigentlichen Bahnhofzugang, ein Loch mit Rolltreppen und schmaler zentraler Treppe. Als Auffahrtschutz wären massive, hohe Betonbrüstungen verlangt, die Visualisierungen gaukeln Glasbrüstungen und kleine Prellsteine vor, welche unmöglich die Strassennormen erfüllen. Diese Verkehrsinfrastruktur soll mit einem Betondach überdacht werden, um die Rolltreppen zu schützen. Ausser Acht bleibt dabei, das

Hochbauten in der Hirschengrabenanlage aus Sicht der EKD nicht bewilligungsfähig sind. (Gutachten 2018). Insgesamt ist schon der Abbruch des Bubenberg-Denkmales ein schwerer Eingriff in das Denkmal. Die an seine Stelle tretenden Hochbauten kommen einer massiven Schädigung der Anlage und einer Verschandelung des an dieser Stelle unversehrten Stadtbildes gleich. Für die Neubauten müssten Bäume gefällt werden. Die dafür nötige Ausnahmebewilligung wurde nur erteilt, weil irrtümlich von einer Alternativlosigkeit und Standortgebundenheit des Bauvorhabens Persoenpassage ausgegangen wurde. Diese Voraussetzung wird bestritten.

be. Versetzung des Bubenberg-Denkmales

Der gewählte neue Standort für das Bubenberg-Denkmal in der Mitte des Hirschengrabens ist eine unbeholfene Verlegenheitslösung mit fatalen Folgen für das Denkmal, die Gesamtanlage, für deren Erlebbarkeit und Gebrauchstauglichkeit als Promenaden-Erholungsraum sowie für den Baumbestand. Der Sockel kann nicht mitverschoben werden und die Ausrichtung des Denkmals ist gestalterisch nicht umsetzbar: Bei einer Ausrichtung gegen Norden ist die Anordnung bezüglich Widmann-Brunnen unverständlich und bei einer Ausrichtung gegen Süden ergibt sich ein groteskes Bild in Bezug auf den Bahnhofzugang. Allein die nähere Betrachtung des gewählten Vorgehens zeigt, dass der neue Standort nicht nur zufällig, dem geringsten Widerstand folgend und ohne städtebauliches Konzept vorgeschlagen wird, sondern sich auch als praktisch nicht umsetzbar erweist, ohne das Bubenberg-Denkmal und die gesamte Parkanlage Hirschengraben zu entwerten.

c. Schlussfolgerungen

Die unter lit. ba – be erwähnten Massnahmen verletzen Art. 2 Denkmalpflegegesetz des Kantons Bern (DPG; BSG 426.41), Art. 10a sowie Art. 86 Abs. 3 BauG, Art. 75, 76 und 77 BO, indem die Eingriffe die Parkanlage grundlegend verändern (Passagenaufgang als Hochbaute, Versetzung des Bubenberg-Denkmales, Chaussierung und Baumfällungen, Änderung der Art und des Masses der Nutzung) und dem Schutzzweck der erwähnten Normen zuwiderlaufen. Dies aus nachstehenden Gründen:

ca. Notwendigkeit der Personenpassage

Die Notwendigkeit der Personenpassage wird bestritten, da zur Bewältigung des ansteigenden Personenaufkommens Alternativen bestehen, wie das Kurzgutachten von Prof. Claudio Büchel, Fachhochschule Ost, Juni 2021 aufzeigt.

Das AGR verweist in seinem Gesamtentscheid auf den Konzeptbericht zur Passage Hirschengraben der Stadt Bern vom 18.12.2024 (S. 23, Ziff. 1.5.19, al. 5). Dieser Konzeptbericht nimmt ausdrücklich städteräumliche Aspekte von seiner Beurteilung aus und geht davon aus, dass die Verschiebung des Bubenberg-Denkmales in Kauf genommen werden kann (S. 30). Damit wird eine Prämisse gesetzt, die der Interessensabwägung gemäss Art. 3 RPV zuwiderläuft, indem die fraglichen Interessen (Erhaltung der Parkanlage Hirschengraben versus Personenunterführung) vorweg gewichtet werden, ohne das man sie zuerst ergenissen ermittelt. Der Konzeptbericht setzt sich auch nicht mit der Frage der Verbreiterung des Zebrastreifens auseinander, indem man von einer maximalen Breite des Zebrastreifens von 17.5 m ausgeht (S. 38) und im Anschluss auf dieser Basis die Varianten mit oder ohne Personenpassage vergleicht. Eine Auseinandersetzung mit der von Prof. Büchel eingebrachten Variante findet nicht statt und wird auch vom AGR nicht vorgenommen. Auch der im Entscheid angeführte Bericht über das Resultat der Einsprache-Verhandlungen vom 14.06.2024 (S. 5), kommt nur rudimentär - ohne vertiefte Prüfung von Varianten - zum Schluss, dass die Personenpassage geeignet ist, die Tramachsen und den Bubenbergplatz konfliktfrei zu überqueren.

Weiter verweist das AGR auf den Fachbericht des Amtes für öffentlichen Verkehr und Verkehrscoordination des Kantons Bern (AöV) vom 24.05.2024. Das AöV kommt hinsichtlich der Alternative des verbreiterten Zebrastreifens ohne nähere Prüfung zum Schluss, dass bei der Variante ohne Passage aufgrund einer ungenügenden Querungsqualität für den Fussverkehr und

eine Rotlichtmissachtung zu erwarten sei, weshalb sich noch Fussgänger auf dem Fussgänger aufhalten könnten, wenn die Konfliktströme bereits wieder grün hätten. Dies könnte den öV und den übrigen Verkehr verhindern (S. 4).

Damit ist aufgezeigt, dass eine Art. 3 RPV entsprechende Auseinandersetzung mit der Frage der Notwendigkeit der Personenpassage durch das AGR hat nicht stattgefunden hat, sie hätte eingehendere Überprüfung von Alternativen erfordert. Ist die Personenpassage nicht notwendig, sind auch die Verletzungen Schutzes der Parkanlage Hirschengraben nicht zulässig, sie verstossen gegen Art. 2 DPG, Art. 10a BauG, Art. 86 BauG, Art. 75, 76 und 77 BO, weshalb die Genehmigung der in Frage stehende UeO aufgehoben werden muss.

cb. Schwere des Eingriffs

Unbestritten ist, dass die Parkanlage Hirschengraben im ISOS- und im IVS-Inventar aufgenommen sind und eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 Bundesgesetz über den Natur und Heimatschutz (NHG; SR 452) vorliegt (Gesamtentscheid S. 20, Ziff. 1.5.7).

Die Gesuchstellerin 1 stelle sich jedoch auf den Standpunkt, dass nicht von einem schweren Eingriff auszugehen sei (Gesamtentscheid S. 20, Ziff. 1.5.8). Das AGR leitet nun aus dem Umstand, dass die EDK sich in der dritten Stellungnahme nicht (mehr) explizit zur Frage des Schwere des Eingriffs geäussert habe, ab, dass das EDK von einem leichten Eingriff ausgehe (Gesamtentscheid S. 21, Ziff. 1.5.10). Dem kann nicht gefolgt werden, da die EDK in ihrer dritten Stellungnahme vom 30.04.2024 vorwiegend die verbesserten Punkte der Verbesserung würdigt (S. 3), aber damit keine Aussagen mehr über die Schwere des Eingriffs als Ganzes macht. Man könnte umgekehrt auch sagen, dass die EDK nicht festhält, es sei aufgrund der verbesserten Punkt nun von einem leichten Eingriff auszugehen, sie weiterhin von einem schweren Eingriff ausgeht. Wenn das AGR in der Würdigung der verbesserten Punkte durch die EDK einen leichten Eingriff in das Denkmal erkennt, was nicht ausgewiesen ist, ermittelt es die in Frage stehenden Interessen fehlerhaft und verletzt dadurch Art. 3 RPV.

Geht man nun von einem schweren Eingriff aus, muss zuerst ermittelt werden, ob gleich- oder höherwertige nationale Interessen vorliegen. Das Interesse, das Personenaufkommen aus dem Zugang zum Bahnhof in der Bundesstadt Bern zu bewältigen, wird als nationales Interesse anerkannt. Das AGR geht jedoch zu Unrecht davon aus, dass das einzige Mittel, um diesen Zweck zu erreichen, die Personenpassage sei. Damit hat es weitere in Frage stehende Mittel, die das Personenaufkommen bewältigen, ohne in das Denkmal einzugreifen, nicht geprüft und somit die in Frage stehenden Interessen nur ungenügend ermittelt, was wiederum gegen Art. 3 RPV verstösst. Lässt man die Bewältigung der Passanten nicht alternativlos mit der Möglichkeit des Baus einer Personenpassage stehen und zieht andere Möglichkeiten in Betracht, wie etwa die Verbreiterung des Zebrastreifens, verstossen die mit dem Bau der Personenpassage verbundenen Eingriffe in das Schutzobjekt Hirschengraben wegen fehlender Notwendigkeit gegen Art. 2 DPG, Art. 10a und Art. 86 Abs. 3 BauG, Art. 75, 76 und 77 BO, weshalb das Bauvorhaben nicht bewilligt werden kann.

d. Hirschengraben als Teil der ZPP Obere Altstadt

da. Ausgangslage

Die Gesuchstellerin hat für die Umsetzung des Projekts Zukunft Bahnhof Bern wie erwähnt eine UeO nach Strassengesetz als Planungsinstrument gewählt und bezeichnet sie als "kommunalen Strassenplan" (Erläuterungsbericht UeO Verkehrsmassnahmen ZBBS, S. 8). Bei diesem Vorgehen hat sie sich nicht mit dem Schutzzonenplan der ZPP Schutz der Altstadt der Bauordnung auseinandergesetzt. Aus dem Schutzziel gemäss Art. 76 Abs. 1 BO (Die Altstadt ist mit all ihren historisch und gestalterisch bedeutenden Merkmalen zu erhalten) und dem präzisierenden Planungszweck gemäss Art. 77 Abs. 2 lit. a BO (Schutz der Oberen Altstadt in ihrer historischen Bebauungsstruktur) sowie Art. 77 Abs. 2 lit. b BO (die Förderung der städtebaulichen Qualitäten

als Citygebiet) geht hervor, dass die vorliegende Überbauungsordnung dafür sorgen muss, dass die Hirschengrabenanlage "mit all ihren historisch und gestalterisch bedeutenden Merkmalen erhalten" bleibt, ihre "historische Bebauungsstruktur geschützt" wird und ihre "städtebauliche Qualität als Citygebiet gefördert" wird. Die UeO müsste dazu entsprechende Vorschriften und einen Überbauungsplan enthalten.

Der Hirschengraben ist Teil der oberen Altstadt, seine "historische Bebauungsstruktur" besteht aus den flankierenden städtischen Gebäudefluchten, den daran anschliessenden breiten Promenadentrottoirs, den richtungsgtrennten Fahrbahnen und der ruhigen Fläche in der Mitte. Die Hirschengrabenanlage ist gestalterisch präzis definiert durch die zwei historischen Denkmäler am Kopf- und Fussende sowie dem freien, chaussierten Promenadenraum dazwischen, welcher sich seitlich zwischen zwei Reihen alter Kastanienbäume aufspannt. Diese architektonische und landschaftsarchitektonische Komposition, die eine Aussen- und Innenwirkung hat, macht die städtebauliche Qualität der Hirschengrabenanlage aus, die gemäss Planungszweck der ZPP gefördert und erhalten werden soll.

Die Hirschengrabenanlage ist denn auch die einzige Parkanlage in unmittelbarer Nähe des Bahnhofs Bern. Ihre städtebauliche Qualität ist ein Alleinstellungsmerkmal im Citygebiet. Nirgendwo sonst im engeren Bahnhofperimeter gibt es ein derartiges, grossstädtisch anmutendes Erholungselement als Ergänzung zu den Geschäfts- und Dienstleistungsnutzungen. Das Parkanlage Hirschengraben mit seinen Baumalleen wird in Zukunft infolge des Klimawandels im Bahnhofsumfeld an Bedeutung gewinnen und stellt darum schon heute ein äusserst schützenswertes Gut im Interesse der Allgemeinheit dar.

db. fehlende Abstimmung der UeO mit der ZPP Obere Altstadt

Gemäss dem dem Gesamtentscheid des AGR verfolge die UeO „den Zweck, den Verkehr (Fuss-, Velo- und öffentlicher Verkehr sowie MIV) rund um den Bahnhof zu ordnen und auf die Entwicklungen im Bahnverkehr (Ausbau des Bahnangebots, Projekte ‹SBB Ausbau Publikumsanlage›, und ‚RBS-Tiefbahnhof‘, Zunahme der Reisenden) zu reagieren“. Das hierfür anwendbare Instrument der Strassenplan-UeO sei der Nutzungsplanung zuzuordnen und liege in der kantonalen bzw. kommunalen Verantwortung". (Gesamtentscheid, S. 20, Ziff. 1.5.7). Die UeO widerspricht damit in ihrer Grundkonzeption als "Strassenplan-UeO" und ihrem Inhalt dem Schutzzweck der ZPP gemäss BO (6. Titel, Schutz der Altstadt, Art. 76 und Art. 77). In der UeO wird die ZPP Obere Altstadt nirgends erwähnt, die gemäss Art. 2 RPV verlangten Abstimmungen der Planungen wird nicht entsprochen. Weder die Vorschriften noch die Pläne der UEO beziehen sich auf die ZPP Obere Altstadt, entsprechen ihr demnach auch nicht, es gibt keine Regelungen zum Schutz der zweifellos historisch und gestalterisch bedeutenden Merkmale der Schutzobjekte und um ihre historische Bebauungsstruktur zu bewahren. Der Gesamtentscheid setzt sich mit den Schutzverpflichtungen nicht auseinander, die sich aus der ZPP Obere Altstadt – mitunter übergeordnetes Recht - ergeben. Das AGR hätte die Vereinbarkeit der UeO mit den Anforderungen der ZPP prüfen müssen. Das Fehlen dieser Prüfung ist eine Rechtsverletzung, weshalb die vorliegende UeO nicht bewilligungsfähig ist.

Die Denkmalwerte der Parkanlage Hirschengraben werden durch das Vorhaben geschädigt. Auch das Nutzungsmasses der ZPP gemäss Art. 79 BO wird nicht eingehalten. Der für das Nutzungsmass festgelegte Planungswert ist als "Erhaltung der bestehenden Bebauung" definiert (Art. 79 Abs. 1 BO). Demzufolge könnte an Stelle des Bubenberg-Denkmales höchstens ein anderes Denkmal aufgestellt werden, nicht aber ein Bahnhofzugang mit Dach, Lift und Rolltreppen. Auch das Mass der Nutzung in der Parkanlage Hirschengraben wird verändert, wenn täglich über 5'000 Passanten pro Spitzentunde die Parkfläche flutten. Da die Art und das Mass der Nutzung für die Parkanlage Hirschengraben nicht explizit in der Grundordnung festgelegt sind, ist auf die real vorhandene Situation in der Hirschengrabenanlage Bezug zu nehmen. Spaziergänger, Ruhesuchende, Eltern mit Kindern, Schüler, Studenten, Pendler etc. verweilen tagsüber oder in den Abendstunden in der ruhigen Parkanlage. Bei Dunkelheit ergibt sich zwangsläufig eine störende Asymmetrie von tagheller Norm-Beleuchtung der Bahnhofzugangs-Treppenanlagen mit

Vorplatz und abgedunkeltem Park. Die leuchtende Bahnhosignaletik entwertet die Parkanlage vollends zur Umsteigeplattform.

Art und Mass der vorgesehenen Nutzung gemäss der ZPP werden im Rahmen der UeO grundlegend geändert. Die Gesuchstellerin wäre höchstens befugt, im Rahmen einer UeO Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheitsgestaltung zu treffen (Art. 88 Abs. 1 lit. f und g; Ludwig/Zaugg, a. o. O., N 18 zu Art. 88/89). Hier anzusprechen wäre die durch Art. 77 Abs. 2 lit. b BO implizit geforderte Korrektur des unbefriedigenden Zustands Tram-Dienstgeleise. Auch diese Massnahme zur Förderung der städtebaulichen Qualität wurde versäumt, obwohl sie im öffentlichen Interesse liegt und sich aus der Schutzwürdigkeit der Hirschengrabenanlage und des ISOS-Erhaltungsziels ergibt: alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe zu beseitigen (siehe auch Gartendenkmalpflegerisches Gutachten, S. 48).

Sondernutzungspläne wie die vorliegende UeO nach Strassengesetz dürfen von der Grundordnung nicht derart abweichen, dass es einer Entleerung ihres Sinngehalts gleichkommen. Das Bundesgericht hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsplanungen für lediglich einzelne Teile des Gemeindegebiets – ohne Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange – mit der Planungspflicht nach Art. 2 Abs. 1 RPG unvereinbar ist (vgl. etwa Urteil Bundesgerichts 1C_108/2018 vom 26. Oktober 2018 E. 4.4). Art. 2 Abs. 1 RPG statuiert zugleich die Einhaltung des planerischen Stufenbaus. Eine Verletzung hiervon liegt etwa dann vor, wenn sich ein Sondernutzungsplan nicht mehr im von der hierarchisch übergeordneten Grundordnung vorgegebenen Rechtsrahmen bewegt. Gleichzeitig sind in diesem Fall das Planungsinstrument und die Grundordnung nicht aufeinander abgestimmt, was ebenfalls eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 RPG darstellt (vgl. etwa BGE 137 II 254 E. 3.1).

Durch die in der UeO vorgesehene bauliche Umgestaltung des Hirschengrabens und die Nutzungsänderung wird der ZPP Obere Altstadt, die die bestehenden Strukturen schützen will, diametral widersprochen, so dass sie ihres Sinngehaltes entleert werden. Die Promenaden-Anlage wird fragmentiert und in einen stark frequentierten Bahnhofzubringer umgenutzt, vom Schutz der historisch und gestaltenden Merkmale kann keine Rede sein, sie werden ja gerade zerstört. Damit wird gegen die Planungspflicht gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG verstossen, weshalb die vorliegende UeO nicht genehmigungsfähig ist.

Abschliessend kann festgestellt werden: Der Gesamtentscheid setzt sich nicht mit der Schutzverpflichtung auseinander, die sich aus der Bauordnung der Stadt Bern, insbesondere der ZPP Obere Altstadt ergibt. Die Schutzansprüche werden übergangen, die Vorgaben zum Planungszweck, welche die Bauordnung für Überbauungsordnungen in der Oberen Altstadt macht, werden nicht eingehalten. Die angefochtene Überbauungsordnung verletzt den Planungszweck in offensichtlicher Weise, entleert die ZPP ihres Sinngehaltes. Dadurch verstösst sie gegen die übergeordnete Grundordnung und verletzt die Einhaltung der Planungshierarchie und das Gebot der Abstimmung raumwirksamer Planungen gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG. Weiter wurde mit dem Erlass einer UeO nach Strassengesetz das falsche Verfahren angewandt. Zudem wurden die in Frage stehenden Interessen rechtsfehlerhaft ermittelt bzw. abgewogen. Die angefochtene Überbauungsordnung ist damit unrechtmässig und nicht genehmigungsfähig. Ihre Genehmigung und die damit zusammenhängenden weiteren Ausnahmebewilligungen sind deshalb aufzuheben.

Mit freundlichen Grüissen

Für die GaP, Simone Machado

Für heit Sorg zu Bärn, Alexander Feuz