

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 17. Juni 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Tschumi

1. **Erbengemeinschaft A.** _____
 2. **B.** _____
 3. **C.** _____
 4. **D.** _____
 5. **E.** _____
 6. **F.** _____, Verein
- alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführende

gegen

Einwohnergemeinde Bern

handelnd durch den Gemeinderat, Erlacherhof, Junkerngasse 47,
Postfach, 3000 Bern 8
Beschwerdegegnerin

und

Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

Münstergasse 2, 3011 Bern

betreffend geringfügige Änderung der baurechtlichen Grundordnung;
Zonenplan Volksschule Kirchenfeld (Entscheid der Direktion für Inneres
und Justiz vom 25. Februar 2020; 2018.JGK.2395)



Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde (EG) Bern beabsichtigt, das unter Denkmalschutz stehende Schulhaus Kirchenfeld zu sanieren und den Schulraum auf ihrer in der Zone für öffentliche Nutzungen (ZöN), Freifläche B (FB), im Aaretal-schutzgebiet liegenden Parzelle Gbbl. Nr. 1_____ zu erweitern. Am 25. September 2016 genehmigten die Stimmberechtigten der EG Bern den Baukredit für das aus einem Architekturwettbewerb hervorgegangene Siegerprojekt «Aarrasse». In der Folge beschloss der Gemeinderat am 26. Oktober 2016 eine geringfügige Änderung der baurechtlichen Grundordnung (Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld», Plan Nr. 1442/1 vom 12.7.2016), bestehend aus einer Änderung des Nutzungszonenplans vom 8. Juni 1975 (SSSB 721.41; neu: FC Volksschule Kirchenfeld), des Baulinienplans von 1989 (Aufhebung einer Baulinie) sowie der Bauordnung vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1; Vorschriften für die FC Volksschule Kirchenfeld). Gegen die vom 25. Januar bis zum 24. Februar 2017 öffentlich aufgelegte Änderung erhoben A._____, B._____, C._____, D._____, G._____ und H._____, E._____ sowie der F._____ am 24. Februar 2017 gemeinsam Einsprache. Am 25. Oktober 2017 entschied der Gemeinderat, am Verfahren für geringfügige Änderungen festzuhalten, und beschloss den Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld». Dieser Beschluss blieb unangefochten. Am 8. März 2018 genehmigte das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) den Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld». Es hiess die Einsprache gut, soweit die Einsprechenden beantragt hatten, im Rahmen der Genehmigung sei auch über das anwendbare Verfahren zu entscheiden; im Übrigen wies es die Einsprache ab, soweit es darauf eintrat.

B.

Gegen die Genehmigungsverfügung des AGR vom 8. März 2018 erhoben die Erbgemeinschaft des unterdessen verstorbenen A._____, bestehend aus A._____, sowie die weiteren Einsprecherinnen und

Einsprecher am 11. April 2018 gemeinsam Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK, heute: Direktion für Inneres und Justiz [DIJ]). Mit Entscheid vom 25. Februar 2020 wies die DIJ die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Dagegen haben die A. _____ (bestehend aus A. _____), B. _____, C. _____, D. _____, G. _____ und H. _____, E. _____ sowie der F. _____ am 1. April 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der vom Gemeinderat der Stadt Bern im Verfahren nach Art. 122 der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1) beschlossenen Änderung des Zonenplans «Volksschule Kirchenfeld» sei die Genehmigung zu verweigern. Eventuell sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz, subeventuell an das AGR zurückzuweisen.

Die EG Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 3. Juni 2020, die Beschwerde sei abzuweisen und der angefochtene Entscheid der DIJ vom 25. Februar 2020 sowie die Genehmigungsverfügung des AGR vom 8. März 2018 seien zu bestätigen. Die DIJ schliesst mit Beschwerdevernehmlassung vom 30. April 2020 auf Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 18. November 2020 äusserten sich A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, G. _____ und H. _____, E. _____ sowie der F. _____ erneut. Dazu nahm die EG Bern mit Duplik vom 22. Dezember 2020 Stellung. Von der Gelegenheit zu Schlussbemerkungen haben die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 8. März 2021 Gebrauch gemacht.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Als Eigentümerinnen und Eigentümer von direkt an den Planungssperimeter angrenzenden Parzellen bzw. als gestützt auf seine Statuten zur Verbandsbeschwerde befugter Verein sind sie durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG bzw. Art. 79 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 35a Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt der nachfolgenden E. 1.2 einzutreten.

1.2 Die Beschwerdeführenden beantragen die vollumfängliche Aufhebung des Beschwerdeentscheids der DIJ vom 25. Februar 2020. Soweit die Vorinstanz auf ihre Beschwerde nicht eingetreten ist (vgl. E. 2.2), begründen sie allerdings nicht, inwiefern der angefochtene Entscheid rechtsfehlerhaft sein sollte. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher insofern mangels hinreichender Begründung nicht einzutreten (vgl. Art. 32 Abs. 2 VRPG). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens auf den Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» beschränkt (vgl. vorne Bst. A). Das Baugesuch für die Sanierung und Erweiterung der Schulanlage wurde zwar gleichzeitig mit der Planung öffentlich aufgelegt (vgl. Hinweis in der Publikation der geringfügigen Änderung des Zonenplans Volksschule Kirchenfeld, act. 6B Beilage 6), das Baubewilligungsverfahren wird aber separat durchgeführt. Inwiefern dieses Vorgehen problematisch sein soll, wie die Beschwerdeführenden geltend machen (vgl. Beschwerde S. 7), ist nicht ersichtlich. Es entspricht vielmehr dem planerischen Stufenbau, dass das Baubewilligungsverfahren der Nutzungsplanung grundsätzlich nachgelagert ist und diese ausführt. Es ist daher auch folgerichtig, die Einwände der Beschwerdeführenden gegen das Bauvorhaben nicht im vorlie-

genden Verfahren, sondern im Baubewilligungsverfahren zu prüfen (BVR 2011 S. 152 [VGE 2009/52 vom 21.8.2009] nicht publ. E. 2.2). Wie die DIJ zutreffend feststellte, ist daher bereits das AGR zu Recht auf die Einsprache nicht eingetreten, soweit diese nicht die Planung, sondern das konkrete Bauprojekt betraf (vgl. angefochtener Entscheid E. 4). Auf die entsprechenden Einwände ist auch im vorliegenden Verfahren nicht näher einzugehen (vgl. dazu auch hinten E. 7.2).

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Die Beschwerdeführenden rügen zunächst, der Gemeinderat der EG Bern hätte den Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» nicht im Verfahren für geringfügige Änderungen gemäss Art. 122 BauV beschliessen dürfen, sondern im ordentlichen Nutzungsplanungsverfahren erlassen müssen.

2.1 Für den Erlass und die Änderung der baurechtlichen Grundordnung sind grundsätzlich die Stimmberechtigten zuständig (Art. 66 Abs. 2 BauG). Vorlagen, welche die baurechtliche Grundordnung betreffen, sind während wenigstens 30 Tagen öffentlich aufzulegen; während der Auflagefrist kann schriftlich Einsprache erhoben werden. Vor dem Beschluss durch das zuständige Gemeindeorgan sind Einspracheverhandlungen durchzuführen (Art. 60 Abs. 1 und 2 BauG). Soweit öffentlich aufgelegte Vorschriften oder Pläne vor oder bei der Beschlussfassung oder im kantonalen Genehmigungsverfahren geändert werden, ist den davon Betroffenen Kenntnis und Gelegenheit zur Einsprache oder Beschwerde zu geben (Art. 60 Abs. 3 BauG). Für geringfügige Änderungen von Vorschriften und Nutzungsplänen steht nach Art. 144 Abs. 2 Bst. i BauG i.V.m. Art. 122 BauV indessen ein vereinfachtes Verfahren zur Verfügung (zur Gesetz- und Verfassungsmässigkeit dieser Vorschriften vgl. BVR 2015 S. 450 E. 4 f.; vgl. auch Art. 60 Abs. 4 BauG). Über solche Änderungen kann der Gemeinderat als endgültig zuständiges Gemeindeorgan ohne Vorprüfung und ohne öffentliche Auflage beschliessen (Art. 122 Abs. 1 BauV). Vor dem Beschluss ist den davon be-

troffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Frist von wenigstens zehn Tagen zur Einreichung einer Einsprache anzusetzen, soweit sie der Änderung nicht unterschriftlich zugestimmt haben (Art. 122 Abs. 2 BauV). Ist zweifelhaft, ob eine vorgesehene Änderung noch als geringfügig gelten kann, so ist für sie das öffentliche Einspracheverfahren nach Art. 60 BauG durchzuführen mit dem Hinweis, dass beabsichtigt ist, die Änderung im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen vorzunehmen (Art. 122 Abs. 7 BauV).

2.2 Als geringfügig im Sinn von Art. 122 BauV gelten nach der Rechtsprechung Änderungen, von denen angenommen werden kann, sie hätten den Entscheid des an sich zuständigen Organs – hier der Stimmberechtigten – nicht beeinflusst. Hiervon ist auszugehen, wenn der Gesamtcharakter der Planordnung sowie die dieser zugrundeliegenden Ziele beibehalten werden und wichtige Fragen, um welche es beim Erlass ging, in gleicher Weise beantwortet werden. Eine für den ganzen Kanton geltende einheitliche Regel gibt es allerdings nicht: Was in einer grossen Gemeinde als geringfügig erscheinen mag und die Allgemeinheit kaum interessiert, kann in einer kleinen Gemeinde von erheblichem allgemeinem Interesse sein und es rechtfertigen, dass die Änderung dem ordentlichen Verfahren unterworfen wird. Ob eine Änderung geringfügig ist, ist in einer Gesamtbetrachtung nach übergeordneten planerischen Gesichtspunkten zu entscheiden (zum Ganzen BVR 2015 S. 450 E. 6.2, 2015 S. 169 E. 3.2, 2011 S. 152 E. 4.4 f.; VGE 2016/4/8 vom 7.7.2016 E. 2.2; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5./4. Aufl. 2020/2017, Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4a).

2.3 Die Beschwerdeführenden berufen sich zunächst auf eine Stelle im Kommentar zum bernischen Baugesetz, wonach die dafür zuständigen Organe über eine Planänderung im ordentlichen Verfahren entscheiden sollten, wenn – wie hier – Einsprachen erhoben wurden, die nicht offensichtlich unbegründet seien (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4c). Die Vorinstanz habe nicht begründet, weshalb sie dieser klaren Empfehlung nicht gefolgt sei (Beschwerde S. 8 f.). – Die Vorinstanz hat erwogen, wenn nicht offensichtlich unbegründete Einsprachen vorlägen, könne das zwar darauf hindeuten, dass mehr als eine bloss geringfügige

Änderung zur Diskussion stehe. Ebenso wenig wie auf Geringfügigkeit geschlossen werden könne, wenn keine Einsprachen eingehen, sei aber in jedem Fall das ordentliche Verfahren durchzuführen, wenn solche erhoben würden. Entscheidend sei vielmehr die Auslegung des Begriffs der geringfügigen Änderung; es müsse stets anhand der dafür massgebenden Kriterien geprüft werden, welches Verfahren durchzuführen sei (angefochtener Entscheid E. 5.4). Mit diesen Ausführungen hat die Vorinstanz – entgegen der Behauptung der Beschwerdeführenden – begründet, warum Gemeinden das ordentliche Verfahren nicht schon dann durchführen müssen, wenn nicht offensichtlich unbegründete Einsprachen vorliegen. Die Begründung trifft auch in der Sache zu: Ob eine Änderung geringfügig ist, muss anhand einer Gesamtbetrachtung nach übergeordneten Gesichtspunkten beurteilt werden (vgl. E. 2.2 hiervor sowie hinten E. 3). Weder kann aus dem Fehlen von Einsprachen automatisch auf Geringfügigkeit geschlossen werden, noch umgekehrt aus dem Vorhandensein (einzeln) Einsprachen auf Nichtgeringfügigkeit (BVR 2015 S. 450 E. 6.2 f.; VGE 2016/4/8 vom 7.7.2016 E. 2.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4a mit Hinweisen).

2.4 Die Beschwerdeführenden weisen weiter auf das Merkblatt des AGR zum Thema «Geringfügige Änderungen von Nutzungsplänen» vom 15. Mai 2017 hin (im Folgenden: Merkblatt, einsehbar unter: <www.jgk.be.ch>, Rubriken «Raumplanung/Arbeitshilfen [AHOP]/Muster und Checklisten») und machen geltend, nach Ziff. 5 seien Planänderungen, welche eine ZöN betreffen, grundsätzlich im ordentlichen Verfahren durchzuführen, weil es sich um Gebiete im öffentlichen Interesse handle. Als geringfügig könnten danach einzig untergeordnete Änderungen der Zweckbestimmung oder kleinere Arrondierungen der Zonengrenze gelten. Hier gehe es aber um eine Aufzonung, so dass gemäss der ausdrücklichen Sonderregelung für ZöN im Merkblatt eindeutig kein Fall einer geringfügigen Planänderung vorliege (Beschwerde S. 10 ff.). – Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, handelt es sich beim fraglichen Merkblatt bloss um eine Arbeitshilfe für die Behörden, nicht um verbindliche Rechtssätze. Als sog. Verwaltungsverordnung besteht seine Hauptfunktion darin, im Sinn einer behördlichen Meinungsäusserung über die Auslegung der anwendbaren Bestimmungen eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Bewilligungspraxis sicherzustellen. Verwaltungsverordnungen sind für Verwaltungsjustizbehörden – zu denen ent-

gegen der Auffassung der Beschwerdeführenden auch die DIJ zählt (Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 2 N. 32) – grundsätzlich nicht verbindlich. Sie berücksichtigen ein Merkblatt aber bei ihrer Entscheidung, sofern dieses eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt, und weicht nicht ohne triftigen Grund von ihm ab, wenn es eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt (BGE 141 V 365 E. 2.4, 129 II 125 E. 5.6; BVR 2018 S. 139 E. 2.3, 2017 S. 7 E. 4.1 f., 2013 S. 183 E. 3.3, 2012 S. 193 E. 3.2.2, 2012 S. 121 E. 4.1.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 41). Das AGR bestreitet, dass den Ausführungen in Ziff. 5 des Merkblatts die Bedeutung zukommt, welche die Beschwerdeführenden ihnen beimessen. Nach den Erläuterungen im vorinstanzlichen Verfahren sei sein Merkblatt nicht so eng zu verstehen, dass mit Ausnahme der beiden in Ziff. 5 genannten Fälle immer das ordentliche Verfahren durchzuführen ist. Dieses sei vielmehr nur die Regel; eine Würdigung im Einzelfall bleibe vorbehalten. Zudem sei das Merkblatt vorab auf die Verhältnisse kleinerer und mittlerer Gemeinden zugeschnitten und bilde die Ausgangslage in der Stadt Bern nicht oder nur ungenügend ab. Eine Praxis, wonach das AGR bei der Änderung einer ZöN stets das ordentliche Verfahren verlange, bestehe – jedenfalls für die Stadt Bern – nicht (Vorakten DIJ pag. 22 f.). – Selbst wenn Ziff. 5 des Merkblatts so zu verstehen wäre, wie die Beschwerdeführenden geltend machen, ist es Verwaltungsjustizbehörden nach dem Gesagten unbenommen, aus triftigen Gründen im Einzelfall davon abzuweichen. Die DIJ hat ausführlich dargelegt, warum sie für die hier umstrittene Planänderung das vereinfachte Verfahren als zulässig erachtet. Damit hat sie – entgegen der Behauptung der Beschwerdeführenden – gleichzeitig begründet, warum sie hier eine (zusätzliche) Ausnahme von der Regel des ordentlichen Verfahrens bei einer ZöN-Änderung für statthaft hält. Ob diese Begründung zutrifft, bleibt zu prüfen.

3.

3.1 Der Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» beinhaltet nebst der unbestrittenen Aufhebung einer Baulinie eine Änderung des Nutzungszonenplans und der Bauordnung: Die Parzelle mit der Schulanlage in der Zone FB, in

der die oberirdische Geschossflächenziffer (GFZ) 0,6 beträgt, soll neu einer Zone FC zugeteilt werden, in der grundsätzlich eine GFZ von 1,2 gilt (vgl. Art. 24 Abs. 3 Bst. a und b BO). Der Zweck der FC Volksschule Kirchenfeld, das Mass der Nutzung sowie die Grundzüge der Überbauung und Gestaltung werden neu ausdrücklich wie folgt geregelt (act. 6B Beilage 15; vgl. Art. 77 Abs. 2 BauG; BSG 721.0):

Zweckbestimmung

Die Zone FC Volksschule Kirchenfeld ist für Schulbauten und -anlagen sowie zugehörige Nutzungen bestimmt.

Mass der Nutzung

Die zulässige oberirdische Geschossfläche beträgt insgesamt 6'800 m². Als oberirdisch gelten die Geschossflächen sämtlicher Geschosse, die nicht Untergeschosse darstellen. Bei Untergeschossen überragt die Oberkante des fertigen Bodens des darüber liegenden Vollgeschosses die Fassadenlinie im Mittel aller Fassaden höchstens um 1,2 m. Für die Berechnung ist die Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV) massgebend.

Grundzüge der Überbauung und Gestaltung

Für die Stellung und Gestaltung der Bauten und Aussenräume ist auf das bestehende schützenswerte Schulhaus Ägertenstrasse 46 im besonderen Masse Rücksicht zu nehmen. Neubauten sind bis zu einer Gesamthöhe von 9,00 m gestattet. Die Zu- und Wegfahrt für Motorfahrzeuge hat über die Kirchenfeldstrasse zu erfolgen.

Unbestritten geblieben sind die Berechnungen der EG Bern, wonach in der bestehenden Zone FB gestützt auf Art. 24 Abs. 3 Bst. a BO rund 6'034 m² oberirdische Geschossfläche (GFo) möglich wären (vgl. aber E. 3.2 hier-nach). Mit der Verschiebung in eine Zone FC strebt die Gemeinde somit nicht eine doppelt so hohe Ausnützung an, wie gemäss Reglement in einer Zone FC im Unterschied zu einer Zone FB an sich zulässig (Art. 24 Abs. 3 Bst. a und b BO), sondern sie beschränkt das neue Nutzungsmass auf maximal 6'800 m² GFo.

3.2 Gemäss Art. 77 Abs. 1 BauG bezeichnen die Gemeinden die für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse verwendeten oder noch benötigten Grundstücke oder Grundstückteile als ZöN (Freiflächen). Diese sind insbesondere für Schulen auszuscheiden (Bst. a). Die Beschwerdeführenden bestreiten daher zu Recht nicht, dass der neu ausdrücklich normierte Zweck der FC Volksschule Kirchenfeld zonenkonform ist. Er besteht unverändert darin, auf der gemeindeeigenen Parzelle die Volksschule Kirchenfeld zu betreiben. Die Planänderung dient allein dazu, die bestehende Schulanlage zu

erweitern: Vorgesehen sind nebst der Sanierung des bestehenden Schulhauses der Ausbau und die Erweiterung der Schulräume und der Tagesschule sowie der Ersatz der bestehenden Turnhalle durch eine Doppelturnhalle (vgl. Erläuterungsbericht vom Juli 2016 zum Zonenplan Volksschule Kirchenfeld, S. 3, act. 6B Beilage 16). Zu diesem Zweck soll das Nutzungsmass erhöht werden. Bei einer Grundstücksfläche von 9'143 m² (Angaben der Gemeinde im Erläuterungsbericht) wären nach der geltenden Ordnung (0,6 GFZ) maximal rund 5'486 m² GFo möglich, nach der neuen Regelung 6'800 m², d.h. zusätzliche 1'314 m² GFo. Stellt man auf die Grundstücksfläche von 9'131 m² gemäss Grundbuch ab, sind statt rund 5'479 m² zusätzliche 1'321 m² GFo möglich. Nach beiden Berechnungen beträgt die neue GFZ 0,74, wovon alle Beteiligten ausgehen. Ausserdem werden die Grundzüge der Überbauung und Gestaltung entsprechend den Vorschriften des BauG für die ZöN formell angepasst (Erläuterungsbericht, a.a.O. S. 3).

3.3 Ob mit einer Änderung der Gesamtcharakter der Planordnung und die ihr zugrundeliegenden Ziele beibehalten werden, hängt unter anderem von der Grösse der Gemeinde und jener des betroffenen Gebiets ab. Denn was in einer grossen Gemeinde als geringfügig erscheinen mag und die Allgemeinheit kaum betrifft, kann in einer kleinen Gemeinde von erheblichem allgemeinem Interesse sein und es rechtfertigen, dass die Änderung dem ordentlichen Verfahren unterworfen wird (vgl. BVR 2015 S. 450 E. 6.5, 2011 S. 152 E. 4.6.1; VGE 2016/4/8 vom 7.7.2016 E. 2.3, je mit Hinweisen; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 58-63 N. 4a). Die Umzonung einzelner bebauter Parzellen innerhalb der Bauzonen wird in der Regel als geringfügig betrachtet, jedenfalls an nicht exponierten Lagen. Bei Einzonungen (Umzonungen von der Landwirtschafts- in die Bauzone) unterscheidet die Praxis nach der Gemeindegrösse: Bei einer Einwohnerzahl über 50'000 gilt die Einzonung von bis zu 2'500 m² im Grundsatz noch als geringfügige Änderung (vgl. Merkblatt Ziff. 3.1). Bei einer Aufzonung – wie hier – wird anhand der Änderung der Nutzungsziffer eine fiktive Landfläche berechnet. Liegt diese innerhalb der für Einzonungen geltenden Fläche und können die raumplanerischen Auswirkungen als gering bezeichnet werden, gilt die Änderung noch als geringfügig (vgl. Merkblatt Ziff. 3.2 mit Berechnungsbeispiel). – Der Planungssperimeter mit einer Fläche von gut 9'000 m² (entsprechend 0,9 ha) betrifft einen sehr kleinen Teil der laut AGR rund 1'700 ha um-

fassenden Siedlungsfläche der Stadt Bern (vgl. Genehmigungsverfügung des AGR vom 8.3.2018 Ziff. 2.2.5.2). Die fiktive Landfläche beträgt rund 1'280 m² (bei einer Grundstücksfläche von 9'143 m²: 9'143 x [0,74-0,6]) bzw. rund 1'278 m² (bei einer Grundstücksfläche von 9'131 m²: 9'131 x [0,74-0,6]) und damit nur etwas mehr als die Hälfte der für eine grosse Gemeinde wie die Stadt Bern grundsätzlich noch als geringfügig geltenden Änderung. Die mit der Planänderung ermöglichte Mehrnutzung fällt in dieser Hinsicht kaum ins Gewicht. Die Nutzungsart bleibt unverändert. Weiter ist zu berücksichtigen, dass sich die Neuregelung nur auf einzelne Grundeigentümerinnen und -eigentümer direkt auswirkt, nämlich auf die unmittelbaren Nachbarinnen und Nachbarn des an den Perimeter der ZöN angrenzenden Gebiets. Deren Anteil an der gesamten Bevölkerungszahl der Gemeinde ist marginal. Obwohl die Änderung eine ZöN betrifft, sind ihr Umfang und ihre raumplanerischen Auswirkungen somit insgesamt von untergeordneter Bedeutung und nicht von allgemeinem Interesse. Auf die Planordnung und die ihr zugrundeliegenden Ziele wirkt sich die Revision kaum aus. Die neue Zone bezweckt unverändert den Betrieb der Volksschule Kirchenfeld. Mit der vorgesehenen Erhöhung des Nutzungsmasses sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Räumlichkeiten erweitert und an die aktuellen Anforderungen an Schul- und Sportanlagen sowie Tagesschulen angepasst werden können. Der Charakter der Planordnung sowie die dieser zugrundeliegenden Ziele werden beibehalten und die wichtigen Fragen, um welche es beim Erlass der baurechtlichen Grundordnung ging, werden in gleicher Weise beantwortet. In der Gesamtbetrachtung nach übergeordneten planerischen Gesichtspunkten weicht die neue Regelung folglich nicht so stark von der bisher geltenden Ordnung ab, dass der Rahmen der geringfügigen Änderung gesprengt würde. Im Übrigen hat die Vorinstanz zu Recht darauf hingewiesen, dass die Stimmbevölkerung dem Baukredit für die Gesamtsanierung und Erweiterung der Volksschule Kirchenfeld mit 70 % deutlich zugestimmt hat, was jedenfalls als Indiz bzw. manifestierter Wille der Stimmberechtigten gelten dürfe, dass diese auch den in der Abstimmungsbotschaft erwähnten Anpassungen der Bauordnung zugestimmt hätten (angefochtener Entscheid E. 6.5.7). Im Ergebnis liegt somit eine geringfügige Änderung der baurechtlichen Grundordnung im Sinn von Art. 122 BauV vor, von der anzunehmen ist, sie hätte den Entscheid der Stimmberechtigten nicht beeinflusst.

3.4 Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass der Gemeinderat den Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» im Verfahren für geringfügige Änderungen beschlossen hat. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden befand er sich dabei auch nicht in einer unzulässigen Interessenkollision, weil sich die Planung auch auf «sein» Bauvorhaben auswirkt (vgl. Beschwerde S. 42). Die Ortsplanung ist eine Gemeindeaufgabe (Art. 55 Abs. 1 und Art. 66 BauG), auch wenn sie eigene Projekte betrifft. Im Baubewilligungsverfahren entscheidet hingegen nicht die Gemeinde über eigene Projekte, sondern der Regierungstatthalter (Art. 33 Abs. 1 BauG i.V.m. Art. 8 Abs. 2 Bst. d des Dekretes über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD, BSG 725.19]) und somit eine kantonale Behörde, worauf bereits die Vorinstanz zutreffend hingewiesen hat (angefochtener Entscheid E. 10). Damit ist die unbefangene Entscheidungsfindung genügend sichergestellt.

4.

Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, obwohl mit der Planänderung keine Enteignung verbunden sei, hätte die Vorinstanz eine vollständige Verhältnismässigkeitsprüfung vornehmen müssen. Namentlich habe sie es zu Unrecht abgelehnt, die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn inkl. Interessenabwägung sowie die Eignung und Erforderlichkeit der planerischen Massnahme zu prüfen (Beschwerde S. 19 f.).

4.1 Die Genehmigung von Nutzungsplänen durch die kantonale Behörde setzt gemäss Art. 26 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) und Art. 61 Abs. 1 BauG voraus, dass die Vorschriften rechtmässig und mit den übergeordneten Planungen vereinbar sind. Soweit gerügt, ist im Genehmigungsverfahren auch über die Zweckmässigkeit der Planung zu befinden (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 3 und 7 mit Hinweisen). Rechtmässig ist eine Planung, wenn sie verfassungs- und gesetzeskonform ist. Zu prüfen ist dabei namentlich, ob sie im öffentlichen Interesse liegt. Ist die Vorlage mit Eingriffen in die Rechte von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verbunden, ist weiter zu beurteilen, ob das öffentliche Interesse die Eingriffe zu rechtfertigt.

tigen vermag und ob diese verhältnismässig sind (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 4; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 26). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt zwar nicht nur im Bereich der Grundrechte, sondern gebietet als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV) allgemein ein angemessenes und massvolles Handeln des Staates (BGE 140 II 194 E. 5.8.2; BVR 2018 S. 383 E. 5.1, 2017 S. 25 E. 7.2, 2016 S. 402 E. 7.1; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 21 N. 2 und 6; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 18). Liegen keine Grundrechtseingriffe vor, kann bei seiner Anwendung allerdings nicht unbedenken auf die für Grundrechtseingriffe entwickelten Kriterien der Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit abgestellt werden. Richtungsweisend für die Konkretisierung im Einzelfall sind vielmehr die konkrete Sachlage und Interessenkonstellation, eingeschlossen Hinweise des Verfassungs- oder Gesetzgebers zur Handhabung des Verhältnismässigkeitsprinzips; entscheidend kann namentlich die Intensität sein, mit der sich eine Massnahme auf Einzelne auswirkt, oder die besondere politische Verantwortlichkeit des zur Entscheidung berufenen Verwaltungsträgers (BGE 138 I 378 E. 8.7; BVR 2017 S. 25 E. 7.2 mit zahlreichen Hinweisen). Bei kommunalen Planungen gilt es insofern die Gemeindeautonomie zu beachten. Denn die Ortsplanung ist im Kanton Bern Aufgabe der Gemeinden (Art. 55 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 1 Bst. b BauG); diese sind dabei im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung frei (Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1] und Art. 65 Abs. 1 BauG). Das heisst namentlich, dass ihnen bei der Ausgestaltung der Bau- und Zonenordnung ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Insbesondere ist es ihnen überlassen, unter mehreren recht- und zweckmässigen planerischen Lösungen die ihnen als richtig erscheinende zu wählen, ohne dass die Genehmigungsinstanz befugt wäre, korrigierend einzugreifen (BVR 2008 S. 66 E. 3, 2007 S. 321 E. 3; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 65 N. 2). Es liegt grundsätzlich im Planungsermessen der Gemeinden, über Bedarfs-, Standort-, Ausmass- und Ausführungsfragen zu entscheiden (Pierre Tschannen, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in URP 2018 S. 111, 116 f.). Mit der Prüfung der Zweckmässigkeit hat die Genehmigungsbehörde immerhin festzustellen, ob die Vorschriften und Pläne geeignet sind, die erwünschte Entwicklung herbeizuführen, und ob sie unter sich und mit den übrigen Planungen abgestimmt sind. Doch steht auch

die Beurteilung der Zweckmässigkeit vorab den Gemeinden zu, zumal sie der Sache näherstehen und bessere Ortskenntnis haben; die Genehmigungsinstanz ist nicht obere Planungsbehörde und darf ihr Ermessen nicht an die Stelle der planenden Gemeinden setzen (BVR 2018 S. 383 E. 3.8, 2008 S. 66 E. 3; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 54 N. 7, Art. 61 N. 25, Art. 65 N. 2, je mit weiteren Hinweisen). Weiter ist zu beachten, dass im Kanton Bern gemäss Art. 48 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) die Gemeinden für Erstellung, Unterhalt und Betrieb der Schulanlagen sorgen. Innerhalb der verfassungs- und gesetzmässigen Vorgaben liegt es in ihrem Ermessen, ob und welche Schulbauten im Einzelnen zu errichten, zu sanieren bzw. zu erweitern sind (vgl. VGE 2015/75 vom 23.6.2016 E. 6.3; Bernhard Waldmann, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, in BR 3/2003 S. 87 ff.).

4.2 Das AGR als Genehmigungsbehörde und die DIJ als kantonale Beschwerdeinstanz im Sinn von Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG hatten somit zu prüfen, ob die Gemeinde das ihr zustehende Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt hat. Diese Prüfung hatte sich aber sachlich in dem Umfang zurückzuhalten, als es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis und örtliche Demokratie sowie die Gemeindeautonomie von Bedeutung sein sollen. Die Pflicht zur vollen Überprüfung schliesst mithin nicht aus, dass sich die Genehmigungs- und Rechtsmittelinstanz eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, soweit der Gemeinde mit der Anwendung unbestimmter Planungsbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht. Das Verwaltungsgericht hat im Rahmen der ihm zustehenden Rechtskontrolle (vorne E. 1.3) lediglich zu prüfen, ob die Vorinstanz ihre Überprüfungsbefugnis frei von Rechtsfehlern ausgeübt hat. Daraus ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht einen Beschwerdeentscheid in Planungssachen nicht schon dann aufhebt, wenn ein anderes Vorgehen ebenfalls denkbar gewesen wäre, sondern erst, wenn sich die beschlossene und genehmigte Planung als rechtswidrig erweist (BVR 2019 S. 170 E. 3.2, 2008 S. 66 E. 3 [zusammengefasst], 2007 S. 321 E. 3.2; VGE 2015/165 vom 24.5.2016 E. 2.3, 2013/230 vom 5.12.2014, in ZBI 2015 S. 182 E. 3.2).

4.3 Die Beschwerdeführenden bestreiten im Wesentlichen den Bedarf an zusätzlichem Schulraum am Standort Kirchenfeld. Die Vorinstanz hat die entsprechenden Vorbringen unter dem Titel des öffentlichen Interesses am Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» sowie im Hinblick auf dessen Zweckmässigkeit geprüft. Hingegen hat sie es abgelehnt, die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der Planänderung wie bei Eingriffen in Grundrechte zu prüfen (vgl. angefochtener Entscheid E. 8 f.). Dieses Vorgehen ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden, zumal der Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» unbestrittenermassen keine Grundrechtseingriffe bewirkt.

5.

5.1 Die EG Bern hat den Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» mit den voraussichtlich steigenden Schülerzahlen im Schulkreis Kirchenfeld-Schosshalde, mit dem Platzbedarf und den Anforderungen an Standard und Ausstattung der Schulräume für einen zeitgemässen Unterricht (insb. Basis- und Tagesschule) sowie mit dem politischen Auftrag begründet, strategische Raumreserven zu schaffen. Für die Schülerprognosen hat sie auf Bevölkerungsstatistiken und -prognosen, auf die Wohnbauentwicklung und auf Erfahrungswerte abgestellt. Vor der Vorinstanz führte die EG Bern aus, im Schulkreis Kirchenfeld-Schosshalde erwarte sie, ausgehend vom Schuljahr 2017/2018, zusätzliche 359 Schülerinnen und Schüler bis ins Schuljahr 2032/2033. Gestützt auf diese Prognose rechnete sie unter Berücksichtigung des Basisstufen- und Tagesschulsystems und unter Einschluss der Klassen für besondere Förderung sowie der Einschulungsklassen für das Schuljahr 2032/2033 mit 137 Klassen im Schulkreis Kirchenfeld-Schosshalde bzw. – einschliesslich der Classes bilingues – mit 139 Klassen. Das Schulraumpotenzial, das die Gemeinde gestützt auf ihr Richtprogramm ermittelt hat, genügt im fraglichen Schulkreis für 124 Klassen. Es müsse daher bis zum Schuljahr 2032/2033 Schulraum für 15 zusätzliche Klassen geschaffen werden, unter anderem im Schulhaus Kirchenfeld. Darüber hinaus begründete die Gemeinde den Bedarf an zusätzlichem Schulraum auch damit, dass das Schulhaus Kirchenfeld den Anforderungen an eine zeitgemässe Schulanlage unabhängig von der Entwicklung der Schülerzahlen nicht genüge. Gemäss ihrer Bildungsstrategie aus dem Jahr 2016 wolle sie

Basisstufen einführen, die Tagesschulen ausbauen und dabei ihr Richtraumprogramm umsetzen. Im bestehenden Schulhaus sei aktuell kein einziger Raum basisstufentauglich und auch die Tagesschulräume seien zu klein und entsprächen nicht den geltenden Vorschriften (Belichtung, Küche). Innerhalb des bestehenden Gebäudes sei ein Ausbau im Sinn des Richtraumprogramms nicht möglich. Selbst wenn von der bisherigen Anzahl Klassen ausgegangen würde, könne daher das benötigte Raumangebot nicht ohne Erweiterung durch einen Neubau untergebracht werden (zum Ganzen Stellungnahme vor der Vorinstanz vom 19.11.2018 S. 9 ff., Vorakten DIJ pag. 79 ff.).

5.2 Dazu hat die Vorinstanz erwogen, die Gemeinde habe gestützt auf die Vorgaben in der Volksschulgesetzgebung ein Richtraumprogramm für ihre Volksschulen erlassen, in dem namentlich die Flächen für die verschiedenen Funktionen definiert würden, die ein Schulraum im Hinblick auf die unterschiedlichen Aufgaben der Volksschule erfüllen müsse. Es sei unbestritten, dass das Schulhaus Kirchenfeld sanierungsbedürftig sei und den Vorgaben des städtischen Richtraumprogramms nicht entspreche. Die Prognosen der EG Bern zur Entwicklung der Schülerzahlen seien plausibel und die Argumente im Zusammenhang mit dem Raum- und Anpassungsbedarf an das neue Richtraumprogramm überzeugend. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden habe die Gemeinde nicht allein auf die Schülerzahlen am Schulstandort Kirchenfeld abstellen müssen, sei es doch gerade Sinn und Zweck der Schulkreise, eine die verschiedenen Schulstandorte übergreifende und damit flächendeckende Planung zu gewährleisten. Es bestehe deshalb kein Anlass, an den Angaben der Gemeinde zum zukünftig erforderlichen Raumbedarf in der Volksschule Kirchenfeld zu zweifeln. Das maximal zulässige Nutzungsmass sei heute nahezu ausgeschöpft, so dass eine Erweiterung der Schulräume unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen nur sehr beschränkt möglich wäre. Letztlich sei aber unerheblich, ob auch mit dem heute geltenden Nutzungsmass ein Ausbau der Schule denkbar wäre; auf die von den Beschwerdeführenden insoweit vorgeschlagenen Alternativen müsse nicht weiter eingegangen werden. Denn der Entscheidung, in der ZöN «Volksschule Kirchenfeld» eine leicht intensivere Nutzung zuzulassen, sei sachlich gerechtfertigt, zweckmässig und liege im Planungsermessen der Gemeinde (angefochtener Entscheid E. 9.2).

5.3 Was den bestrittenen Bedarf an zusätzlichem Schulraum betrifft, weisen die Beschwerdeführenden auf die Argumente, die sie bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgetragen haben: Die Angaben zur Entwicklung der Schülerzahlen seien überholt. Ohnehin dürfe nicht auf Prognosen abgestellt werden, und massgebendes Einzugsgebiet für das Schulhaus Kirchenfeld sei nicht die ganze Stadt Bern, sondern allein das Quartier Kirchenfeld. Hier stagnierten die Schülerzahlen seit Jahren und es sei davon auszugehen, dass sich die Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung auf absehbare Zeit stabilisiert habe. In den letzten Jahren seien mehrere Klassen geschlossen worden und es stünden Schulräume leer. Sollte tatsächlich zusätzlicher Schulraum benötigt werden, könnten diese Leerstände und weiterer Raum – z.B. das ungenutzte Dachgeschoss und die Abwärtswohnung – genutzt werden. Die aktuelle Bevölkerungsprognose von Statistik Stadt Bern aus dem Jahr 2020 gehe für die Bezirke Kirchenfeld-Gryphenhübeli im Vergleichszeitraum 2017-2050 sogar von einer Abnahme von 14,5 % in der Altersgruppe 0-19 aus. Spätestens jetzt könne nicht mehr bestritten und ignoriert werden, dass die Angaben der EG Bern von Anfang an falsch bzw. massiv überhöht gewesen seien. Ohne gutachterliche Abklärung könnten sie jedenfalls nicht als Begründung für Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Planung dienen. Dass die Schulhauserweiterung als «Reserveraum» für Nachbarschulhäuser dienen soll, sei überdies so nie deklariert worden und schon aus Gründen der Schulwegsicherheit problematisch. Das Erstellen von Raumreserven im Schulhaus Kirchenfeld für Schülerinnen und Schüler aus benachbarten Quartieren käme zudem nur in Frage, wenn an den anderen Schulstandorten keine Erweiterungsmöglichkeiten bestünden. Dies habe die Gemeinde zwar behauptet, aber nicht belegt. Insgesamt sei die geplante Erweiterung der Schulanlage Kirchenfeld «in dieser Form unnötig bzw. völlig überdimensioniert und viel zu teuer». Es bestehe daher kein relevantes öffentliches Interesse am Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld», das dessen Genehmigung rechtfertigen würde.

6.

Zum bestrittenen öffentlichen Interesse am Planungsvorhaben ergibt sich Folgendes:

6.1 Scheidet das Gemeinwesen eine ZöN aus, muss es den geltend gemachten Landbedarf aufgrund sorgfältiger Analysen und Prognosen nachweisen, zumal regelmässig Eingriffe in Eigentumsrechte zur Diskussion stehen (BGE 114 Ia 335 E. 2c f., 94 I 127 E. 7b; BGer 1C_327/2014 vom 11.3.2015 E. 5.4.1, 1P.542/1992 vom 10.3.1995, in ZBI 1996 S. 115 E. 3a; VGE 2015/165 vom 24.5.2016 E. 3.1, 2012/70 vom 15.1.2013 E. 3.3, 2009/380 vom 10.6.2010 E. 4.2; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 18 N. 20; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 77 N. 3a; Daniel Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 2000, S. 37 und 95 f.). Die EG Bern plant keine neue ZöN, sondern (nur) eine Erhöhung des Nutzungsmasses in einer bereits bestehenden ZöN (vgl. vorne E. 3.1 f.), mit der keine Grundrechtseinschränkungen verbunden sind (vorne E. 4.3). Es genügt daher, wenn die Gemeinde den (künftigen) Bedarf an der höheren Ausnützung plausibel begründet, um ein öffentliches Interesse an ihrer Planung darzutun. Sie muss sich auch nicht auf ein Minimum beschränken, sondern darf gestützt auf die Planungsautonomie ihre Vorstellungen über die künftige Nutzung und Gestaltung verwirklichen, solange sie sich im Rahmen des übergeordneten Rechts bewegt und keine öffentlichen oder privaten Interessen dagegensprechen.

6.2 Die Beschwerdeführenden bestreiten nicht, dass die vorhandenen Räume den aktuellen Anforderungen und Ansprüchen eines zeitgemässen Schulbetriebs nicht (mehr) genügen. Sie machen aber geltend, es bestehe eine Reserve an Klassenzimmern (nur zeitweise genutzte Schulzimmer), für die heute in Klassenzimmern stattfindenden «anderen Nutzungen, die weiteren abzudeckenden Angebote und Aktivitäten wie auch die Tagesschule» könne andernorts Raum geschaffen werden (Dachgeschoss, Abwartswohnung, Keller, Werkraum, Obergeschoss der Turnhalle) und die vorhandenen Räume könnten auch anders organisiert werden (Basisstufe im Untergeschoss mit Aussenraum Richtung Aegertenstrasse, Garderobenraum als Gruppenraum). Zur Frage der aktuellen Leerstände äussere sich die Gemeinde «mit keinem Wort» (vgl. Beschwerde Ziff. 3.10 S. 26 ff.). – Diese Rügen sind nicht stichhaltig: Die EG Bern hat im vorinstanzlichen Verfahren unter Hinweis auf die einschlägigen Leitfäden und Broschüren der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (ERZ; heute: Bildungs- und Kulturdirektion [BKD]) einlässlich und überzeugend dargelegt, weshalb die vorgeschlagene

nen Alternativen zur geplanten Nutzungserhöhung keine Handlungsoption sind (Stellungnahme vom 19.11.2018, Vorakten DIJ pag. 82). Darauf gehen die Beschwerdeführenden nicht ein, sondern wiederholen die bereits vor der Vorinstanz geübte Kritik. Die Vorinstanz hat zudem kein Recht verletzt, wenn sie auf die Vorschläge für Alternativen zur geplanten Nutzungserhöhung nicht weiter eingegangen ist und stattdessen auf das Planungsermessen der Gemeinde verwiesen hat. Die vorgesehene Erhöhung des Nutzungsmasses ist zweifellos geeignet, das Raumangebot am Schulstandort Kirchenfeld so zu erweitern, dass es den geltenden Vorschriften und den Vorstellungen der Gemeinde über einen modernen Schulbetrieb entspricht (vgl. hinten E. 8). Selbst wenn andere Möglichkeiten denkbar wären, gereichte es der Gemeinde nicht zum Vorwurf, wenn sie nicht diese wählt (vgl. vorne E. 4.1).

6.3 Anders als von den Beschwerdeführenden behauptet (Beschwerde S. 27) hat die EG Bern von Anfang an offengelegt, dass sie mit der Erweiterung der Schulanlage Kirchenfeld auch Kapazitäten für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern aus anderen Schulstandorten des Schulkreises schaffen will. So hat der Stadtrat bereits in der Abstimmungsbotschaft zum Baukredit darauf hingewiesen, dass an den benachbarten Schulstandorten die Schülerzahlen voraussichtlich deutlich stärker steigen werden, weshalb die erweiterte Schulanlage Kirchenfeld auch Schülerinnen und Schüler aus den angrenzenden Quartieren übernehmen können (act. 6B, Beilage 10, S. 6). Es trifft daher weder zu, dass den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die «effektiven Verhältnisse und tatsächlichen Gründe» für die Schulhauserweiterung nicht mitgeteilt worden sind (Beschwerde S. 17 f.), noch kann gesagt werden, bei der (späteren) Planaufgabe sei «tunlichst» die Absicht verschwiegen worden, standortfremde Schülerinnen und Schüler aufzunehmen (Schlussbemerkungen S. 11 f.). Entgegen den Beschwerdeführenden (vgl. Beschwerde S. 28 und 32) hat die EG Bern zudem eingehend und nachvollziehbar begründet, dass das Schülerwachstum im gesamten Schulkreis unter anderem mit dem Aufbau von Reservekapazitäten am Standort Kirchenfeld aufgefangen werden muss, weil an den anderen Standorten des Schulkreises eine Erweiterung des Raumangebots nur beschränkt möglich ist (vgl. Stellungnahme vor der Vorinstanz vom 19.11.2018 S. 13 f. und Duplik S. 5 f.). Ausserdem hat sie darauf hingewiesen, dass sie die Schulwege gemeinsam mit dem Elternrat und den Fachleuten von Polizei

und Verkehrsplanung beurteilt und als für alle Altersstufen zumutbar eingeschätzt hat (Stellungnahme vor der Vorinstanz vom 19.11.2018 S. 14). Es bestehen daher keine Anhaltspunkte dafür, dass der Schulstandort Kirchenfeld wegen der «Schulwegsituation» für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern aus angrenzenden Schulstandorten von vornherein ungeeignet ist (vgl. Beschwerde S. 31 f., Schlussbemerkungen S. 12). Schliesslich kann den Beschwerdeführenden auch nicht gefolgt werden, wenn sie davon ausgehen, eine die verschiedenen Schulstandorte übergreifende Schulraumplanung bzw. der Aufbau von Reservekapazitäten zur Aufnahme «standortfremder» Schülerinnen und Schüler sei grundsätzlich unzulässig (vgl. Beschwerde S. 27 f., 32 f., Schlussbemerkungen S. 11 f.). Vielmehr hat die Vorinstanz zutreffend erwogen, dass es gerade Sinn und Zweck der Schulkreise ist, solche koordinierten Planungen zu ermöglichen (angefochtener Entscheid E. 9.2). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden hat die EG Bern das öffentliche Interesse an der vorgesehenen, insgesamt als moderat einzustufenden Erhöhung des Nutzungsmasses am Schulstandort Kirchenfeld somit hinreichend dargetan.

6.4 Daran ändern die vor Verwaltungsgericht neu eingereichten aktualisierten Berechnungen nichts (vgl. Beilagen zur Replik). Die EG Bern räumt zwar ein, dass – anders als im Zeitpunkt der früheren Schätzung im Jahr 2017 – gemäss der aktualisierten Schülerprognose aus dem Jahr 2020 am Standort Kirchenfeld bis ins Schuljahr 2030/2031 derzeit mit einer leicht sinkenden Schülerzahl (bei gleichbleibender Anzahl Klassen) zu rechnen ist. Sie weist aber darauf hin, dass die aktualisierte Prognose für den gesamten Schulkreis auf ein noch stärkeres Wachstum hindeutet als bisher angenommen, was sie mit den entsprechenden Auszügen aus den aktuellen Prognosen für die Wohnbevölkerung (Stand 2019) sowie für die Anzahl Schülerinnen und Schüler sowie Klassen (je Stand 2020) belegt (vgl. Beilagen Nrn. 1-5 zur Duplik). Der aufgrund dieser neuen Zahlen aktualisierten Schulraumplanung könne entnommen werden, dass sich die Schulraumsituation im Schulkreis Kirchenfeld-Schosshalde relativ stark verschlechtert habe: So hätte gemäss der Schulraumplanung aus dem Jahr 2018 nur gerade in den Jahren 2021/2022 über den gesamten Schulkreis hinweg ein leichtes Schulraumdefizit herrschen sollen. Gemäss der aktuellen Schulraumplanung aus

dem Jahr 2020 sei dagegen praktisch dauerhaft mit einem Schulraumdefizit für zwei bis acht Klassen im Schulkreis zu rechnen (vgl. Duplik S. 5 ff.). – Die Beschwerdeführenden bringen nichts vor, was diese Ausführungen der Gemeinde in Zweifel ziehen könnte. Entgegen ihrer Auffassung war die Prognose, auf welche die EG Bern ihre Planung stützte, nicht schon deshalb falsch, weil sie an die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre angepasst werden musste. Prognosen bilden stets nur einen vorläufigen Ausblick gestützt auf den aktuellen Kenntnisstand ab. Obwohl sie regelmässig an neue Erkenntnisse und Entwicklungen angepasst werden müssen, sind sie eine unerlässliche Grundlage für Planungsprozesse. Wie gesehen besteht zudem auch gestützt auf das aktualisierte Statistikmaterial ein öffentliches Interesse an der umstrittenen Erweiterung des Nutzungsmasses am Schulstandort Kirchenfeld, da für den gesamten Schulkreis Kirchenfeld-Schosshalde nach wie vor mit einem erheblichen Anstieg der Schülerzahlen zu rechnen ist und ein Erweiterungsbedarf selbst bei gleichbleibender Schülerzahl als ausgewiesen gelten kann. Im Übrigen kann auch die Genehmigung des Baukredits durch die Stimmberechtigten als Ausdruck des öffentlichen Interesses am Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» gewertet werden (vgl. Daniel Gspöner, a.a.O., S. 34). Bei dieser Ausgangslage erübrigt es sich, ein Gutachten zur Überprüfung der erwarteten Schülerzahlen einzuholen; der entsprechende Beweisantrag wird abgewiesen. Entgegen den Beschwerdeführenden durfte auch die Vorinstanz davon ausgehen, dass ein entsprechendes Gutachten keine neuen wesentlichen Erkenntnisse erwarten liess, ohne damit ihre Prüfungs- und Begründungspflicht «klar und krass» zu verletzen (vgl. Replik Ziff. 3) oder in anderer Weise gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör zu verstossen (vgl. Art. 21 ff. VRPG sowie Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 26 Abs. 2 KV; vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung statt vieler BGE 144 II 427 E. 3.1.3; BVR 2020 S. 113 E. 3.7).

7.

Soweit die Beschwerdeführenden eine «gehörige» Interessenabwägung vermissen, gilt Folgendes:

7.1 Die Raumplanung stellt eine Gestaltungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1-3 RPV; statt vieler BGE 136 II 204 E. 7.1; BVR 2012 S. 334 E. 6.3, 2011 S. 259 E. 5.5, je mit Hinweisen). Ob die auf dem Spiel stehenden Interessen vollständig erfasst und namentlich die Planungsziele und -grundsätze des Raumplanungsgesetzes berücksichtigt worden sind, ist Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist demgegenüber weitgehend Ermessensfrage und in erster Linie Sache der demokratisch legitimierten Planungsorgane. Die übergeordneten Behörden haben den Planungsentcheid der Gemeinde zu respektieren, soweit diese eine angemessene und sachlich haltbare Abwägung getroffen hat (vorne E. 4.1 f.; BVR 2013 S. 31 E. 3.2, 2008 S. 66 E. 3.2, 2007 S. 321 E. 3.3 mit Hinweisen; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 N. 4 ff.; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 15).

7.2 Diesen Beurteilungsspielraum hat die EG Bern mit dem hier umstrittenen Planungsvorhaben nicht überschritten. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass sie die angeblich «erheblichen Auswirkungen sowohl für die Öffentlichkeit bzw. das Quartier wie für die angrenzenden Privatgrundstücke» unzureichend berücksichtigt hätte (vgl. Beschwerde S. 4): In ihrem Genehmigungsantrag an das AGR vom 25. Oktober 2017 (S. 9 ff.) hat sich die EG Bern zu den einzelnen vom Planungsvorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Interessen ausführlich geäußert (unpag. Vorakten AGR). Das AGR hat in der Genehmigungsverfügung vom 8. März 2018 festgestellt, die Planung enthalte nichts, was den Vorschriften über den Denkmalschutz (Ziff. 2.2.5.3), das Aaretalschutzgebiet (Ziff. 2.2.5.4) oder den Baumschutz widerspreche (Ziff. 2.2.5.5). Die weiteren von den Einsprechenden genannten entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen (Erschütterungen und Schäden im Zusammenhang mit dem Baugrund, Lärmzunahme durch den Abriss der Turnhalle, Verlegung des Hartplatzes und Erstellen eines Pavillons) bezögen sich auf das Bauprojekt und seien nicht im Plangenehmigungs-, sondern im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Die Gemeinde habe die Interessen deshalb korrekt abgewogen (Genehmigungsverfügung vom 8.3.2018 Ziff. 2.2.5.7; unpag. Vorakten AGR). – Inwiefern diese Ausführungen unzutreffend oder aus anderen Gründen rechtsfehlerhaft wären, ist nicht ersichtlich. Wie erwähnt ist die

Baubewilligung für das Bauprojekt «Aarrasse» nicht Gegenstand des vorliegenden Planungsverfahrens (vorne E. 1.2). Die Einwände gegen das konkrete Bauvorhaben mussten von den Vorinstanzen daher nicht geprüft und in der Interessenabwägung berücksichtigt werden. Dies gilt umso mehr für die kritisierten Kosten des Bauprojekts, da die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Baukredit bereits zugestimmt haben (vorne Bst. A).

8.

Was schliesslich die Zweckmässigkeit des Zonenplans «Volksschule Kirchenfeld» angeht, ist im Wesentlichen unbestritten, dass die moderate Erhöhung des Nutzungsmasses geeignet ist, das Raumangebot am Schulstandort Kirchenfeld so zu erweitern, dass es den überkommunalen Vorgaben sowie den eigenen Vorstellungen der Gemeinde über einen modernen Schulbetrieb entspricht und die erforderlichen Reservekapazitäten schafft. Es ist somit nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanzen ihre Überprüfungsbefugnis rechtsfehlerhaft ausgeübt haben, wenn sie die Zweckmässigkeit der Planung bejahten (vgl. vorne E. 4.1).

9.

Zusammenfassend erweist sich der Zonenplan «Volksschule Kirchenfeld» als rechtskonform und es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Gemeinde das ihr zustehende Planungsermessen überschritten hätte. Nach dem Gesagten liegt es innerhalb der verfassungs- und gesetzmässigen Vorgaben weitgehend an ihr, zu entscheiden, ob und welche Schulbauten im Einzelnen zu errichten, zu sanieren bzw. zu erweitern sind (vorne E. 4.1 f.). Die Vorinstanz hat daher kein Recht verletzt, wenn sie auf die Vorschläge der Beschwerdeführenden für Alternativen zur geplanten Nutzungserhöhung nicht weiter eingegangen ist und stattdessen auf das Planungsermessen der Gemeinde verwiesen hat.

10.

10.1 Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

10.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftbarkeit kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 und 106 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 5'000.--, werden den Beschwerdeführenden auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführende
- Beschwerdegegnerin
- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.