

100.2023.130U
STE/TST/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 15. Mai 2025

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Tschumi

Einwohnergemeinde Köniz
handelnd durch den Gemeinderat, Landorfstrasse 1, 3098 Köniz

Beschwerdeführerin

gegen

Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern
Münstergasse 2, Postfach, 3000 Bern 8

betreffend Ortsplanungsrevision; Dachgestaltung in Ortsbildschutzgebieten
und bei Baudenkmalern (Entscheid der Direktion für Inneres und Justiz des
Kantons Bern vom 31. März 2023; 2020.DIJ.4056)



Prozessgeschichte:

A.

Am 25. Februar 2015 reichte die Einwohnergemeinde (EG) Köniz die Unterlagen zu ihrer Ortsplanungsrevision (OPR) beim Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) zur Vorprüfung ein. Im Rahmen der Ämterkonsultation verlangte die Kantonale Denkmalpflege (KDP) u.a., dass die Vorschriften betreffend die Dachgestaltung von Gebäuden in Ortsbildschutzgebieten und von Baudenkmalern strenger sein müssten. Aufgrund der Vorprüfungsberichte des AGR vom 24. Juni 2015, 10. Oktober 2016 und 31. März 2017 nahm die EG Köniz in der Folge verschiedene Anpassungen an der neuen Ortsplanung vor, verzichtete aber auf die von der KDP verlangte Verschärfung der Vorschriften betreffend die Dachgestaltung. Vom 5. April bis 5. Mai 2017 legte sie die Unterlagen ein erstes und nach weiteren Anpassungen vom 20. Juni bis 20. Juli 2018 ein zweites Mal öffentlich auf. Am 23. September 2018 nahm die Stimmbevölkerung der EG Köniz die neue Ortsplanung mit rund 78 % Ja-Stimmen an.

Nachdem das AGR im nachfolgenden Genehmigungsverfahren die EG Köniz vergeblich darum ersucht hatte, die strengeren Vorschriften zur Dachgestaltung von sich aus ins neue Baureglement (nachfolgend: BauR) einzufügen, ergänzte es Art. 90 BauR von Amtes wegen mit dem von der KDP vorgeschlagenen Abs. 5. Die ergänzte Fassung lautet wie folgt (Hervorhebung der Ergänzung in kursiver Schrift):

Art. 90 Anteil der Dachaufbauten und -einschnitte

¹ Dachaufbauten oder -einschnitte dürfen zusammengerechnet maximal 50 % der entsprechenden Fassadenlänge des obersten Vollgeschosses betragen (vgl. Anhang I, Skizze 17.1).

² Die Länge von Dreieckslukarnen wird zu 2/3 angerechnet (vgl. Anhang I, Skizze 17.1).

³ Die massgebende Fassadenlänge reduziert sich bei Kreuzfirsten und Quergiebeln um deren Giebelbreite (vgl. Anhang I, Skizze 16).

⁴ Überschreiten Dachaufbauten und -einschnitte die nach Absatz 1 zulässige Länge, sind sie für die traufseitige Fassadenhöhe massgebend, und die Dachbegrenzungslinie nach Artikel 88 darf nicht überragt werden. Artikel 89 bleibt anwendbar (vgl. Anhang I, Skizze 17.2).

⁵ *In Ortsbildschutzgebieten und bei schützens- und erhaltenswerten Baudenkmalern darf die Gesamtlänge der Dachaufbauten 1/3 der Fas-*

sadenlänge des obersten Vollgeschosses nicht überschreiten. Dacheinschnitte sind bei K-Objekten nicht zulässig. Dachflächenfenster und Dachaufbauten sind nur auf der untersten Nutzungsebene über dem Dachboden zulässig.

Nebst weiteren geringfügigen Änderungen des Nutzungsplans lag der ergänzte Art. 90 BauR zwischen dem 13. November und dem 20. Dezember 2019 öffentlich auf. Mit Verfügung vom 18. Mai 2020 genehmigte das AGR schliesslich die revidierte Ortsplanung und wies namentlich die Einsprache der EG Köniz gegen Art. 90 Abs. 5 BauR ab.

B.

Gegen die Genehmigungsverfügung des AGR vom 18. Mai 2020 reichte die EG Köniz am 18. Juni 2020 Beschwerde bei der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ) ein. Mit Entscheid vom 31. März 2023 wies die DIJ die Beschwerde ab.

C.

Dagegen hat die EG Köniz am 26. April 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sowie der vom AGR eingefügte Art. 90 Abs. 5 BauR seien aufzuheben und Art. 90 BauR sei in der von den Stimmberechtigten am 23. September 2018 beschlossenen Fassung zu genehmigen.

Die DIJ beantragt mit Vernehmlassung vom 25. Mai 2023, die Beschwerde sei abzuweisen.

Mit Ausnahme von Art. 90 Abs. 5 BauR ist das neue Baureglement am 1. September 2021 bzw. 1. März 2023 (Art. 10 und Anhang III betreffend Landschaftsschutzgebiet 1.5) bzw. 1. April 2024 (Art. 48 f. und Anhang III betreffend Landschaftsschutzgebiet 1.4 sowie Landschaftsschongebiet 3.9) in Kraft getreten.

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 Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie ist als für die Ortsplanung zuständiges Gemeinwesen (Art. 55 Abs. 1 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]) durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 61a Abs. 2 Bst. b BauG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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

2.

2.1 Ausgangspunkt der vorliegenden Streitigkeit bildet die Absicht der Gemeinde, ihre Bauvorschriften in Bezug auf den maximal zulässigen Anteil von Dachaufbauten und -einschnitten zu liberalisieren. Während nach der alten Bauordnung Dachaufbauten und -einschnitte generell höchstens einen Drittel der Fassadenlänge des obersten Geschosses ausmachen durften bzw. die Hälfte, wenn sie deutlich voneinander getrennt waren (Art. 88 Abs. 1 des alten Baureglements der EG Köniz vom 7. März 1993), beträgt dieser Anteil gemäss Art. 90 BauR neu generell maximal 50 % der Fassadenlänge des obersten Vollgeschosses (Abs. 1; vorne Bst. A; vgl. Erläuterungsversion des Baureglements vom 22.3.2018 zu Art. 90 Abs. 1, S. 98 [nachfolgend: Erläuterungsversion BauR], abrufbar unter: <www.koeniz.ch>, Rubriken «Wohnen/Planen und Bauen/Planung und Entwicklung/Ortsplanungsrevision OPR/Unterlagen zur OPR»).

2.2 Gegen diese Liberalisierung intervenierte die KDP sowohl im Vorprüfungs- als auch im Genehmigungsverfahren und verlangte, dass für

Bauinventar-Objekte sowie in Ortsbildschutzgebieten strengere Vorschriften gelten müssten. Die Dachlandschaft bzw. «Summe aller Dächer» sei ein prägendes Merkmal des Orts- und Landschaftsbilds in der Gemeinde Köniz. Insbesondere die ursprünglichen, geschlossenen, meist grossdimensionierten Dächer seien ein wichtiges Merkmal der historischen, in der Regel ländlichen Bautypen. Durch allzu viele und allzu grosse Aufbauten, Dachfenster oder Einschnitte gehe die Wirkung der einheitlichen, harmonisch und ruhig wirkenden Flächen verloren. Die Gestaltung von Dachaufbauten und -öffnungen sei daher für die Ortsbild- und Denkmalpflege ein zentrales Anliegen. Neue Dachaufbauten dürften weder die Baudenkmäler in ihrer Substanz oder Wirkung schmälern noch bestehende historische Aufbauten konkurrenzieren. Damit das Dach nach wie vor dominant und als solches erkennbar sei, müssten die bestehenden Hierarchien erhalten und die Dachfläche zusammenhängend lesbar bleiben. Dachaufbauten und Dachflächenfenster seien deshalb in Ortsbildschutzgebieten und bei schützens- und erhaltenswerten Baudenkmalern auf die unterste Nutzungsebene über dem Dachboden zu beschränken. Zudem dürften Dachaufbauten nicht mehr als einen Drittel der Fassadenlänge des obersten Geschosses ausmachen und seien Dacheinschnitte bei sog. K-Objekten ganz zu verbieten, um eine klare Anordnung der Dachaufbauten zu gewährleisten und eine Kumulation oder Konkurrenz mit weiteren Elementen zu vermeiden. Mit der von der Stimmbewölkerung angenommenen Regelung, wonach Dachaufbauten die Hälfte des obersten Vollgeschosses ausmachen dürften, würden Dachvolumen und Dachaufbau dagegen gleichwertig und seien Hierarchien und Verhältnisse zueinander nicht mehr eingehalten oder gar gestört, was insbesondere dann gelte, wenn noch weitere Elemente wie Kamine oder Abluftrohre hinzukämen. Die Praxis zeige, dass sich innerhalb der empfohlenen «Drittelsregel» gute Lösungen erreichen liessen, welche die Beeinträchtigung des Schutzcharakters in einem verträglichen Mass hielten. Ausserdem habe die Regelung den Vorteil, dass die Frage der Dachgestaltung nicht bei jedem baulichen Eingriff am Baudenkmal einzeln neu diskutiert werden müsse (Fachberichte vom 27.5.2015 und 23.8.2016, Vorakten AGR 4D Register T und Vorakten AGR 4E Register 9, je S. 3; Stellungnahme zuhanden des AGR vom 19.9.2019, Vorakten AGR 4G, vor Register 1).

2.3 In der Genehmigungsverfügung vom 18. Mai 2020 (Vorakten AGR 4B) folgte das AGR dieser Beurteilung und ergänzte Art. 90 BauR von Amtes wegen mit dem von der KDP empfohlenen Abs. 5 (Dispositiv-Ziff. 1 erstes Lemma; vgl. vorne Bst. A). Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die KDP habe nachvollziehbar dargelegt, dass das von der Gemeinde erlassene BauR für Ortsbildschutzgebiete sowie Baudenkmäler und Baugruppen des Bauinventars zu wenig strenge Vorschriften enthalte, um dem Schutzbedürfnis der durch die Denkmalpflegegesetzgebung definierten Objekte bzw. den Interessen des Ortsbildschutzes ausreichend Rechnung zu tragen. Auch bei der Beurteilung der Frage, ob bzw. welche Bestimmungen im Licht einer genügenden Ausgestaltung und Tiefe mit Blick auf Schutzgebiete sowie im Bauinventar enthaltene Baudenkmäler und Baugruppen ausreichend sind, sei der Fachmeinung und Einschätzung der KDP ein erheblicher Stellenwert beizumessen. Es sehe daher keinen Anlass, an der Fachmeinung der KDP zu zweifeln bzw. deren konkreten Anträgen nicht stattzugeben (vgl. Genehmigungsverfügung Ziff. 3.314.1 S. 343 ff.). Diesen Schluss hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid bestätigt: Die KDP habe in ihren Berichten nachvollziehbar und überzeugend dargelegt, weshalb die von der Gemeinde beschlossene Fassung von Art. 90 BauR zu den Dachaufbauten und -einschnitten ungenügend und eine weitergehende Beschränkung der Dachaufbauten für den Schutz der Dachlandschaft in den Ortsbildschutzgebieten und bei Baudenkmalern zwingend nötig und verhältnismässig sei (vgl. angefochtener Entscheid E. 4 f.).

2.4 Die Gemeinde ist dagegen der Meinung, die von den Stimmberechtigten beschlossenen Vorschriften betreffend die Dachgestaltung (Art. 89-91 BauR) sowie Schutz und Gestaltung von Ortsbild und Landschaft (Art. 6 f. BauR) seien auch für Ortsbildschutzgebiete und Baudenkmäler streng genug und zweckmässiger als die vom AGR eingefügte Regelung. Soweit es um Baudenkmäler gehe, seien zudem die Schutzbestimmungen des BauG massgebend und ausreichend. Anders als die Vorinstanz meine, sei der vom AGR eingefügte Art. 90 Abs. 5 BauR hingegen für eine Vielzahl von Sachverhalten in der Gemeinde Köniz unpassend. Der entscheidwesentliche Sachverhalt sei fehlerhaft festgestellt worden (vgl. Beschwerde S. 4 ff.). Die strittige Bestimmung liege weder im öffentlichen Interesse, noch sei sie mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar. Überdies sei sie auch

willkürlich, weil in vielen Fällen sinn- und zwecklos. Die Gemeinde kritisiert dabei in erster Linie die «Drittelsregel» für Dachaufbauten (vgl. Beschwerde S. 10 ff.).

3.

Die Gemeinde macht eine Verletzung ihrer Autonomie geltend, weshalb zunächst darzulegen ist, inwiefern sie beim Ortsbild- und Denkmalschutz Autonomie geniesst und wie sie in ihrer neuen Ortsplanung davon Gebrauch gemacht hat.

3.1 Gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101), Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) und Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) ist die Gemeindeautonomie im Rahmen des übergeordneten Rechts gewährleistet. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale oder das eidgenössische Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder zum Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (zum Ganzen BGE 146 I 36 E. 3.1; BVR 2021 S. 267 E. 5.2; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5. Aufl. 2020/2024, Art. 65 N. 1).

3.2 Die Ortsplanung, wozu der Erlass der aus Baureglement und Zonenplan bestehenden baurechtlichen Grundordnung gehört, 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. 65 Abs. 1 BauG). Das bedeutet namentlich, dass ihnen in

Bezug auf die Festlegung der Bau- und Zonenordnung im Allgemeinen ein weiter Ermessensspielraum zusteht (BVR 2022 S. 202 E. 4.1, 2000 S. 105 E. 3a; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 65 N. 2). Einschränkungen dieses Spielraums im Bereich des Ortsbild-, Landschafts- und Denkmalschutzes ergeben sich in allgemeiner Form aus den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700], Art. 53 und 54 BauG) und im Einzelnen aus den näheren Bestimmungen des RPG und des BauG sowie den zugehörigen Ausführungsbestimmungen. Darüber hinaus ist auch die kantonale und eidgenössische Spezialgesetzgebung zu beachten (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 13).

3.3 Gemäss den übergeordneten Raumplanungsgrundsätzen haben sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft gut einzuordnen (Art. 3 Abs. 2 Bst. b RPG) und sind die besonderen Werte der Landschaft, von Siedlungen, Siedlungsteilen und anderen schützenswerten Objekten zu bewahren, zu pflegen und nötigenfalls wiederherzustellen (Art. 17 Abs. 1 Bst. b und c RPG, Art. 54 Abs. 2 Bst. f BauG). Das BauG unterscheidet für die Einordnung und Gestaltung zwei Stufen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes: einerseits den allgemeinen Schutz, der überall gilt (Art. 9 BauG), sowie andererseits den besonderen Schutz, der nur für besonders schutzwürdige Objekte gilt und strenger ist (Art. 9a BauG «Besonderer Landschaftsschutz», Art. 10a-f BauG «Baudenkmäler»; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9-10 N. 1).

3.3.1 Auf der Stufe des allgemeinen Ortsbild- und Landschaftsschutzes sieht Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BauG ein generelles Beeinträchtigungsverbot vor, wonach Bauten, Anlagen, Reklamen, Anschriften und Bemalungen Landschaften, Orts- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen dürfen. Die Gemeinden sind nach Art. 9 Abs. 3 BauG ermächtigt, darüber hinaus nähere bzw. strengere Vorschriften zu erlassen und geniessen insoweit Autonomie (statt vieler BVR 2009 S. 328 E. 5.2, 2006 S. 491 E. 6.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9-10 N. 4). Von dieser Befugnis hat die EG Köniz in zweifacher Hinsicht Gebrauch gemacht. Einerseits im zweiten Kapitel des BauR betreffend «Schutz und Gestaltung von Ortsbild und Landschaft»: Gemäss Art. 6 Abs. 1 BauR sind Bauten und Anlagen so zu gestalten, dass zusammen mit ihrer

Umgebung sowie den prägenden Elementen und Merkmalen des Orts- und Landschaftsbilds eine gute Gesamtwirkung entsteht, wobei namentlich die Gestaltung, Strukturierung, Materialisierung und Farbgebung von Dächern zu berücksichtigen sind (Bst. b). Diese Bestimmung geht im Sinn einer allgemeinen positiven Ästhetikklausel über das Beeinträchtigungsverbot von Art. 9 Abs. 1 BauG hinaus und hat insofern selbständige Bedeutung (BVR 2009 S. 328 E. 5.3, 2006 S. 491 E. 6.3.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 4a mit weiteren Hinweisen; vgl. auch Erläuterungsversion BauR S. 10, Erläuterungen zu Art. 6). Das gilt auch für die andererseits im vierten Kapitel des BauR erlassenen «Bauvorschriften» betreffend die Dachgestaltung, die namentlich konkretisierende Vorgaben zur Gestaltung von Schrägdächern (Art. 88 BauR), zur Anordnung und zum Anteil von Dachaufbauten und -einschnitten (Art. 89 f. BauR) sowie zu Dachflächenfenstern, Lichtbändern und Oblichtern (Art. 91 BauR) enthalten.

3.3.2 Im Unterschied zum allgemeinen Ortsbild- und Landschaftsschutz (Art. 9 BauG) sowie zum besonderen Landschaftsschutz (Art. 9a BauG), welche die Gemeinden in ihren Baureglementen näher ordnen können (Art. 69 Abs. 2 Bst. c BauG), regelt das kantonale Recht den Schutz von Baudenkmalern in Art. 10a ff. BauG abschliessend; die Gemeinden haben insofern keine eigene Regelungskompetenz (VGE 2020/82 vom 15.12.2021 E. 3.3, 2011/367 vom 19.9.2012 E. 5.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9-10 N. 4).

3.4 Gestützt auf Art. 86 BauG sind die Gemeinden sodann verpflichtet, in ihrer Ortsplanung Schutzgebiete zu bezeichnen für Landschaften oder Landschaftsteile und Siedlungen oder Siedlungsteile von besonderer Schönheit, Eigenart, geschichtlichem oder kulturellem Wert sowie von ökologischer oder gesundheitlicher Bedeutung, wie See-, Fluss- und Bachufer, Baumbestände, Hecken, Aussichtslagen, Orts- und Strassenbilder, sowie für einzelne schützenswerte Objekte mit ihrer Umgebung (Abs. 1) und die dem Schutzzweck dienenden Bau- und Nutzungsbeschränkungen festzulegen (Abs. 2; vgl. auch Art. 17 RPG betreffend Schutzzonen).

3.4.1 Schutzgebiete nach Art. 86 BauG sind Gebiete, deren zonen-gemässe Nutzung aus Gründen des Landschafts- und Ortsbildschutzes, des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes eingeschränkt ist. Sie

überlagern die Grundnutzungszone und ergänzen deren Vorschriften mit zusätzlichen Nutzungs- und Baubeschränkungen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 1 ff.). Das Festlegen eines Schutzgebiets kommt namentlich in Betracht zum Schutz von Siedlungen und Siedlungsteilen, die als Gesamtheit das Ortsbild prägen und daher in ihrer Gesamtheit erhalten werden sollen (Ensemble-Schutz) oder zum Schutz von natürlichen und kulturellen Einzelobjekten, deren Bedeutung Schutzmassnahmen verlangt, die sich auch auf ihre Umgebung beziehen können (Umgebungsschutz; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 2). Die Notwendigkeit, ein Schutzgebiet festzulegen, besteht immer dann, wenn die allgemeinen Schutzvorschriften (z.B. Art. 9-11 BauG) die Erhaltung der räumlichen Eigenart eines Gebiets nicht genügend gewährleisten, weil sie den Besonderheiten des konkreten Falls zu wenig Rechnung tragen. Art und Mass der Beschränkungen sind vom Schutzzweck abhängig; sie können in den Zonenvorschriften des Baureglements generell für jede Art eines Schutzgebiets oder individuell für jedes einzelne Schutzgebiet festgelegt werden (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 4). In jedem Fall haben die Gemeinden bei der Festlegung und Umschreibung der Schutzgebiete in der Nutzungsplanung die Schutzanliegen der Bundesinventare zu berücksichtigen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 3). Als Planungsgrundlage dienen zudem die Inventare nach Art. 10d BauG, insbesondere das Bauinventar (Art. 13c Abs. 1 der Bauverordnung vom 6. März 1985 [BauV; BSG 721.1]). Soweit sich aus dem übergeordneten Recht keine Verpflichtung ergibt, sind die Gemeinden jedoch frei, gestützt auf eine Interessenabwägung Schutzgebiete zu bezeichnen oder auf solche zu verzichten (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 86 N. 3 mit Hinweis auf VGE 2019/268 vom 13.1.2021 E. 7.3.2).

3.4.2 Die EG Köniz hat in ihrer neuen Ortsplanung insgesamt 30 Ortsbildschutzgebiete nach Art. 86 BauG ausgeschieden (vgl. Zonenplan und Art. 7 Abs. 1 BauR). Diese bezwecken den Schutz von Quartieren, Dörfern, Weilern und Baugruppen von besonderer Schönheit, Eigenart, geschichtlichem oder kulturellem Wert (Art. 7 Abs. 2 BauR). Bauliche Massnahmen sind in diesen Gebieten besonders sorgfältig in das Orts- und Landschaftsbild einzufügen und den vorhandenen, prägenden Elementen nach Art. 6 BauR – also namentlich der Gestaltung, Strukturierung, Materialisierung und Farbgebung von Dächern (vgl. vorne E. 3.3.1) – ist besondere Beachtung zu

schenken (Art. 7 Abs. 3 BauR). Die von der Gemeinde ausgeschiedenen Ortsbildschutzgebiete umfassen alle im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgeführten Ortsbilder von nationaler Bedeutung («Gurtendörfli», «Herzwil», «Liebewil» und «Mengestorf») sowie alle im Bauinventar verzeichneten Baugruppen. Damit ist die Gemeinde den verbindlichen Planungsvorgaben gemäss übergeordnetem Recht in Bezug auf die Bezeichnung der Ortsbildschutzgebiete nachgekommen. Teilweise umfasst deren Perimeter über die denkmalgeschützten Baugruppen hinaus zusätzliche Siedlungsteile, die nach Einschätzung der Gemeinde aufgrund einzelner Bauten und/oder der siedlungsprägenden Bebauungsstruktur für das gesamte Ortsbild von Bedeutung sind, oder die zum Ortsbild gehörende nähere Umgebung (z.B. die Obstbaumgärten von Weilern sowie die Flusslandschaft mit den historischen Bahn- und Strassenbrücken in Niederscherli). Weitere Ortsbildschutzgebiete betreffen namentlich Ensembles und Weiler, die bisher als schützens- oder erhaltenswerte Baugruppen galten («Müli Oberscherli», «Mittelhäusern», «Grossgschneit», «Chrummenegg»; zum Ganzen Zonenplan; Übersicht Ortsbildschutzgebiete, act. 1C Beschwerdebeilage 10; Arbeitsbericht «Ortsbildschutzgebiete und Kulturobjekte» vom 30.9.2013, Vorakten AGR 4F Register A.6_10 S. 10 ff., sowie Raumplanungsbericht vom 7.3.2017 S. 78 f., abrufbar unter: <www.koeniz.ch>, Rubriken «Wohnen/Planen und Bauen/Planung und Entwicklung/Ortsplanungsrevision OPR/Unterlagen zur OPR»).

3.5 Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass die Gemeinden bei der Regelung des allgemeinen Ortsbild- und Landschaftschutzes im Rahmen ihrer Ortsplanung über eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit und damit über Autonomie verfügen. Davon hat die EG Köniz mit einer positiven und mit konkretisierenden Ästhetikklauseln Gebrauch gemacht. Soweit es um den Schutz von Bauinventar-Objekten geht, besteht dagegen keine eigene kommunale Regelungskompetenz. Den verbindlichen Vorgaben für die Ausscheidung von (Ortsbild-)Schutzgebieten hat die Gemeinde Rechnung getragen. Sie hat darüber hinaus von ihrer Autonomie Gebrauch gemacht, indem sie weitere Ensembles als Ortsbildschutzgebiete festgelegt bzw. Siedlungsteile oder die Umgebung von Schutzobjekten in Ortsbildschutzgebiete einbezogen hat.

4.

Die Vorinstanz hat die von der Gemeinde beschlossenen Dachgestaltungs-
vorschriften in Art. 90 Abs. 5 BauR für Baudenkmäler und Ortsbildschutzge-
biete verschärft. Zu prüfen ist, ob sie damit unzulässigerweise in den Auto-
nomiebereich der Gemeinde eingegriffen hat.

4.1 Das AGR hat im Genehmigungsverfahren von Amtes wegen zu prü-
fen, ob die Vorschriften und Pläne der Gemeinden rechtmässig und mit den
übergeordneten Planungen vereinbar sind (vgl. Art. 61 Abs. 1 Satz 2 BauG).
Die Prüfung der Rechtmässigkeit bezieht sich insbesondere auf die Frage,
ob die Vorlage verfassungs- und gesetzmässig ist. Dazu gehört u.a. die Prü-
fung, ob die vorgelegten Pläne und Vorschriften im öffentlichen Interesse
liegen und verhältnismässig sind (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 4). Sind
unerledigte Einsprachen vorhanden, befindet das AGR auch über die Zweck-
mässigkeit der Planung (Art. 61 Abs. 1 Satz 3 BauG). Eine gewisse Zurück-
haltung verlangt in jedem Fall Art. 54 Abs. 3 BauG, wonach der Entschei-
dungsspielraum nachgeordneter Planungsorgane nicht unnötig einge-
schränkt werden darf (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 RPG); die Genehmigungs-
behörde hat nicht selber Planungsaufgaben der unteren Stufen zu überneh-
men (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 54 N. 7, Art. 61 N. 3 und 7 mit Hinweisen).
Namentlich die Beurteilung der Zweckmässigkeit von kommunalen Planun-
gen steht vorab der planenden Gemeinde und nicht der Genehmigungs-
instanz zu. Die Genehmigungsinstanz darf deshalb im Bereich der kommunalen
Planungsautonomie nicht ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens des
unteren Planungsträgers setzen und die Genehmigung für eine kommunale
Planung schon dann verweigern, wenn eine andere Planung ebenso zweck-
mässig oder sogar zweckmässiger wäre, sondern nur, wenn die Planung
sachlich nicht angemessen oder offensichtlich unzweckmässig ist oder wenn
sie auf die überkommunalen bzw. überregionalen Interessen nicht genügend
Rücksicht nimmt (vgl. BGE 131 II 81 E. 7.2.1, 127 II 238 E. 3b/aa; BGer
1C_483/2021 vom 10.3.2022 E. 4.3.2; BVR 2019 S. 170 E. 3.2, 2007 S. 321
E. 3.2 f.; VGE 2021/246 vom 3.5.2022 E. 6.1.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O.,
Art. 54 N. 7, Art. 61 N. 24 ff., Art. 65 N. 2, je mit Hinweisen).

4.2 Der DIJ steht die gleiche Überprüfungsbefugnis zu wie dem AGR im Genehmigungsverfahren, d.h. die Prüfung der Rechtmässigkeit einschliesslich der Prüfung, ob der Sachverhalt richtig und vollständig festgestellt worden ist, sowie bei Einsprachen auch die Prüfung der Zweckmässigkeit (Art. 66 VRPG; BVR 2007 S. 321 E. 3.2; VGE 2015/12/18 vom 23.11.2015 E. 6.3). In allen Fällen auferlegt sich die DIJ gleich wie zuvor das AGR Zurückhaltung, soweit es um die Beurteilung lokaler Anliegen geht, bei der Sachnähe, Ortskenntnis, örtliche Demokratie und Gemeindeautonomie von Bedeutung sind (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61a N. 4).

5.

Soweit der umstrittene Art. 90 Abs. 5 BauR Baudenkmäler betrifft, ergibt sich damit Folgendes:

5.1 Das AGR ist zum Schluss gekommen, dass die Bestimmungen der Gemeinde für Dachaufbauten und -einschnitte zu unbestimmt und ungenügend seien, «um den vorherrschenden örtlichen Situationen gerecht zu werden» bzw. «dem Schutzbedürfnis der durch die Denkmalpflegegesetzgebung definierten Objekte ausreichend Rechnung zu tragen». Dies gelte insbesondere für die Art. 7 BauR (Ortsbildschutzgebiete, vgl. vorne E. 3.4.2) und Art. 15 BauR (Baudenkmäler), da diese lediglich allgemein auf Art. 10b BauG verwiesen. Gemäss der KDP sei die Beschränkung der Länge von Dachaufbauten auf einen Drittel der Dachlänge nötig, um gute Proportionen von Dachvolumen zu Dachaufbau zu gewährleisten und möglichst viel originale Bausubstanz erhalten zu können, da bei den Objekten des Bauinventars nicht die ästhetischen Aspekte oder Gestaltungsrichtlinien im Vordergrund stünden, sondern der respektvolle und sorgfältige Umgang mit den Baudenkmalern und ihren Charakteristiken. Das AGR sah keinen Anlass, an der Fachmeinung der KDP (vgl. vorne E. 2.2) zu zweifeln und deren Anträgen nicht stattzugeben, zumal die von der KDP empfohlene Ergänzung des BauR den Spielraum der Gemeinde bzw. von gesuchstellenden Personen nicht unverhältnismässig einschränke. Denn es gehe nicht um irgendwelche

Objekte im Gemeindegebiet, sondern um Baudenkmäler, welche einen grösseren Schutz genössen; diesem Schutzgedanken gelte es Rechnung zu tragen (Genehmigungsentscheid Ziff. 3.314.1 S. 344 ff., 346).

5.2 Wie ausgeführt, regelt das kantonale Recht den Denkmalschutz abschliessend; die Gemeinde hat keine eigene Regelungskompetenz (vorne E. 3.3.2), weshalb von vornherein kein Eingriff in ihre Autonomie zur Diskussion steht (vorne E. 3.1). Zudem hat die KDP schlüssig dargelegt, dass zahlreiche Baudenkmäler in der EG Köniz durch markante und teilweise grossdimensionierte Satteldächer geprägt sind (vgl. dazu im Einzelnen das Bauinventar der EG Köniz, abrufbar unter: <www.bkd.be.ch>, Rubriken «Themen/Kultur/Denkmalpflege/Baudenkmäler im Kanton Bern/Bauinventar/Bauinventar online»). Sie hat erläutert, dass neue Dachaufbauten ein Baudenkmal in seiner Substanz und Wirkung nicht beeinträchtigen dürfen. Das Dach solle vielmehr dominieren und als Dach erkennbar bleiben. Dazu müsse die Dachfläche «zusammenhängend lesbar bleiben», weshalb namentlich die Grösse von Dachaufbauten limitiert werden müsse. Mit einer Beschränkung auf einen Drittel der Dachlänge liessen sich auf dem Dach gute Proportionen von Dachvolumen zu Dachaufbau erreichen; die Hierarchie des Dachs als vorherrschendes Hauptvolumen gegenüber dem Dachaufbau als Nebenvolumen sei weiterhin «ablesbar». Mit einem Verhältnis 1:2 würden Dachvolumen und Dachaufbau hingegen gleichwertig, Hierarchien und Verhältnisse zueinander seien «nicht mehr eingehalten oder gar gestört», zumal wenn noch weitere Elemente wie Kamine, Abluftrohre usw. hinzukämen. Bestehe eine (abstrakte) Regelung, müsse nicht jeder bauliche Eingriff an einem Baudenkmal einzeln diskutiert werden. Auch für das Verwaltungsgericht besteht kein Anlass, die Beurteilung der KDP in Frage zu stellen, wonach bei einer Lockerung der Vorschriften für die Dachaufbauten bei Baudenkmalern die Schutzanliegen des Bauinventars nicht mehr ausreichend berücksichtigt würden. Gemäss Art. 37 der Verordnung vom 25. Oktober 2000 über die Denkmalpflege (Denkmalpflegeverordnung, DPV; BSG 426.411) ist die KDP die zuständige kantonale Fachstelle für Belange der Denkmalpflege; von der auf ihr Fachwissen gestützten Beurteilung weicht das Verwaltungsgericht nur aus triftigen Gründen ab (zum Beweiswert von Berichten amtlicher Fachstellen BVR 2013 S. 5 E. 5.6; VGE 2018/344 vom 27.1.2014 E. 2.1.3 [in Bezug auf die KDP]; Michel Daum, in

Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 19 N. 38). Solche Gründe liegen hier nicht vor, zumal Beschränkungen der Baumöglichkeiten zum Schutz von Baudenkmalern ganz allgemein im öffentlichen Interesse liegen (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 10a-10f N. 3 mit Hinweisen) und die KDP ihre Haltung nachvollziehbar begründet hat. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass das AGR das von der Gemeinde vorgelegte BauR gestützt auf die Ausführungen der KDP wegen ungenügender Vorschriften für die Dachgestaltung von Baudenkmalern als nicht genehmigungsfähig erachtet und die Vorinstanz diesen Befund geschützt hat.

5.3 Soweit die Gemeinde geltend macht, die fragliche Ergänzung des BauR sei unzulässig, weil sie «zahlreiche Bauten (...) ins Unrecht versetz[e]» und die Drittelsregel bei verschiedenen Baudenkmalern «schlichtweg unpassend» sei (vgl. Beschwerde S. 13 und 6, u.a. mit den Abbildungen auf S. 6 und 9), kann ihr nicht gefolgt werden. Zwar trifft zu, dass die Besitzstandsgarantie nach Art. 3 BauG nicht greift, wenn besondere gesetzliche Anpassungs- oder Sanierungspflichten oder entsprechende Gemeindevorschriften bestehen (vgl. Art. 3 Abs. 4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 3 N. 7 f.). Solche speziellen Anpassungspflichten bestehen hier aber nicht. Der Einwand, dass die Besitzstandsgarantie «nur in gewissen Fällen» gelte (Beschwerde S. 13), ist deshalb unbegründet. Auch trifft nicht zu, dass unter Geltung der Drittelsregel Dachaufbauten bei Baudenkmalern im Umfang eines Drittels der Länge des obersten Vollgeschosses grundsätzlich bewilligt werden müssten (Beschwerde S. 13). Denn anders als bei Bauten, die nur den allgemeinen Vorschriften des Ortsbild- und Landschaftsschutzes unterliegen, besteht bei Baudenkmalern kein grundsätzlicher Anspruch auf Ausschöpfung der maximalen Baumasse (vgl. BGE 145 I 52 E. 4.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 10a-10f N. 5b). Die Drittelsregel bedeutet vielmehr lediglich, dass die von der Gemeinde beabsichtigte allgemeine Liberalisierung betreffend die zulässige Länge von Dachaufbauten in Bezug auf Baudenkmalern nicht zum Tragen kommt. Die Beibehaltung der Drittelsregel trägt zum Erhalt der originalen Bausubstanz bei und dient damit in jedem Fall den Interessen des Denkmalschutzes. Die Kritik, wonach Art. 90 Abs. 5 BauR für diesen schädlich und für zahlreiche Baudenkmalern unpassend oder unzweckmässig sei, verfängt daher nicht. Schliesslich trifft zu, dass im Einzelfall zu beurteilen ist, ob Dachaufbauten bewilligungsfähig sind und – wenn ja – in welchem

Umfang, in welcher Lage, in welcher Grösse und in welcher Materialisierung, und dass die Drittelsregel dazu keine Aussage macht (Beschwerde S. 6, 10 f. und 13). Das gilt aber genauso für die von der Gemeinde favorisierte Regelung. Der Vorwurf der ungenügenden Bestimmtheit der strittigen Bestimmung läuft daher ins Leere. Inwiefern die eine «schematische Lösung» zweck- und sinnlos sein und den Interessen des Denkmalschutzes zuwiderlaufen sollte und die andere nicht, ist im Übrigen nicht ersichtlich.

5.4 Somit erweist sich die Beschwerde gegen den vom AGR eingefügten Art. 90 Abs. 5 BauR als unbegründet, soweit dieser die Dachaufbauten und -einschnitte sowie Dachflächenfenster bei Baudenkmalern regelt.

6.

Zu beurteilen bleibt, ob der umstrittene Art. 90 Abs. 5 BauR auch insofern mit der Gemeindeautonomie vereinbar ist, als er über Baudenkmalern hinaus alle Gebäude in den Ortsbildschutzgebieten erfasst.

6.1 Die Vorinstanz hat sich auch insofern auf die Beurteilung der KDP gestützt (vgl. dazu vorne E. 2.2 f.). Diese sei in ihren Fachberichten zum Ergebnis gelangt, dass die Dachlandschaften in den Ortsbildschutzgebieten der EG Köniz ein prägendes und besonders schützenswertes Element des Ortsbilds seien. Grossdimensionierte Dächer stellten demnach eine räumliche Eigenart vieler Ortsbildschutzgebiete dar und seien zu schützen. Die kantonale Fachbehörde weise zudem überzeugend darauf hin, dass die besondere kommunale Ästhetikvorschrift von Art. 7 Abs. 3 BauR den Interessen des Ortsbildschutzes in Schutzgebieten nicht genügend Rechnung trage, da sie sehr offen formuliert und damit auslegungsbedürftig sei und deshalb zu einem erheblichen Ermessensspielraum der rechtsanwendenden Behörde führe. Es sei zwar richtig, dass kommunale Ästhetikvorschriften wie Art. 7 Abs. 3 BauR abstrakte Geltung hätten und bis zu einem gewissen Grad generell und schematisch formuliert sein dürften. Dies bedeute aber gleichzeitig auch, dass mit einer solchen Vorschrift nicht alle Besonderheiten im Gemeindegebiet berücksichtigt werden könnten, weshalb sie den Interessen des Ortsbildschutzes nicht in allen Fällen genügend Rechnung trage.

Deshalb stelle weder Art. 7 Abs. 3 BauR noch die von der Gemeinde beschlossene Fassung von Art. 90 BauR eine genügende Baubeschränkung zum Schutz der Dachlandschaft bzw. des Ortsbilds in den ausgeschiedenen Ortsbildschutzgebieten dar (angefochtener Entscheid E. 4.4 f.). Ferner habe die KDP nachvollziehbar und überzeugend dargelegt, dass nur die Drittelsregel ausreichenden Schutz gewährleiste (angefochtener Entscheid E. 5.4). Innerhalb dieser Limitierung bleibe genügend Spielraum für dem Einzelfall angepasste Lösungen. Für die vom Anwendungsbereich von Art. 90 Abs. 5 BauR erfassten «besonders schützenswerten Ortsbilder (ISOS und andere Ortsbildschutzgebiete)» sei diese Limitierung gerechtfertigt (Vernehmlassung vom 25.5.2023 S. 2, act. 4).

6.2 Das Argument, dass die eingefügte Drittelsregel grundsätzlich dem Schutz der Dachlandschaft in den Ortsbildschutzgebieten und damit der Ortsbildpflege dient, ist zwar nachvollziehbar, zumal unbestritten ist, dass viele Gebäude in den Ortsbildschutzgebieten der EG Köniz über grossflächige Dächer mit wenigen Dachaufbauten und -einschnitten verfügen. Bei der Regelung des Ortsbildschutzes im Rahmen ihrer Ortsplanung kommt den Gemeinden aber – anders als beim Erlass von Denkmalschutzvorschriften – Autonomie zu (vorne E. 3.2 ff.). Ihnen ist deshalb die Wahl unter mehreren zweckmässigen Regelungen überlassen, während die kantonalen Genehmigungs- und Beschwerdeinstanzen eine kommunale Regelung zum Ortsbildschutz nur korrigieren dürfen, wenn diese sachlich nicht angemessen oder offensichtlich unzweckmässig ist oder die Gewichtung der auf dem Spiel stehenden Interessen nicht vertretbar erscheint (vorne E. 4.1 f.). Die EG Köniz hat ihre Ortsbildschutzgebiete in Art. 7 BauR geregelt. Nach Art. 7 Abs. 3 BauR müssen sich bauliche Massnahmen besonders sorgfältig in das Orts- und Landschaftsbild einfügen, und den vorhandenen, prägenden Elementen nach Art. 6 BauR – d.h. namentlich der Gestaltung, Strukturierung, Materialisierung und Farbgebung von Dächern (Art. 6 Abs. 1 Bst. b BauR) – ist besondere Beachtung zu schenken. Es ist mithin nicht nur eine gute Gesamtwirkung verlangt, wie sie die positive Ästhetikklausel in Art. 6 Abs. 1 BauR für das übrige Gemeindegebiet vorschreibt, sondern ein besonders sorgfältiges Einfügen in das Vorhandene. Einer prägenden Dachlandschaft kommt ausdrücklich besondere Bedeutung zu. Damit hat die Gemeinde für

ihre Ortsbildschutzgebiete eine sehr strenge Ästhetiknorm erlassen. Sie verfügt zudem über eine Bau- und Planungskommission als örtliche Fachstelle in Bau- und Planungsfragen, die namentlich Bauvorhaben in Schutzgebieten begutachtet (Art. 95 Abs. 1 Bst. a BauR). Die Kommission setzt sich aus elf Mitgliedern zusammen, die über Fachkenntnisse in Raumplanung, Architektur, Bauausführung, Architektur- bzw. Kunstgeschichte, Denkmalpflege, Ortsbild- und Landschaftspflege, Umwelt oder Ökologie verfügen (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Reglements vom 15. Dezember 1993 für die Bau- und Planungskommission; Beschwerde S. 11 f.; Liste der aktuellen Mitglieder, abrufbar unter: <www.koeniz.ch>, Rubriken «Politik/Behördenverzeichnis und Behördenregister/Kommissionen Gemeinderat [ständige]»). Bauvorhaben in Ortsbildschutzgebieten werden mithin von Fachleuten auf ihre Übereinstimmung mit den strengen Anforderungen an die Einordnung ins Bestehende geprüft. Inwiefern eine solche Ordnung für Bauten, die selber nicht unter Denkmalschutz stehen, sachlich unangemessen oder offensichtlich unzweckmässig sein soll, ist nicht ersichtlich. Vielmehr erlaubt sie eine Beurteilung, die der konkreten Situation im Einzelfall Rechnung trägt. Sie kann gegebenenfalls auch strenger sein als die von den Vorinstanzen favorisierte Drittelsregel oder aber weniger streng, wenn die konkreten örtlichen Verhältnisse es zulassen. Insofern kann nicht gesagt werden, dass mit der Vorschrift den Interessen des Ortsbildschutzes nicht in allen Fällen genügend Rechnung getragen werden könnte.

6.3 Dazu kommt, dass Baudenkmäler bereits aufgrund der bestehenden Vorschriften nicht nur durch Veränderungen an ihnen selbst, sondern auch durch Veränderungen ihrer Umgebung nicht beeinträchtigt werden dürfen (sog. «Umgebungsschutz»; vgl. Art. 10b Abs. 1 Satz 2 BauG). Befindet sich ein Bauvorhaben in der Nähe eines Baudenkmals, so ist auf dieses grösstmögliche Rücksicht zu nehmen (Zugg/Ludwig, a.a.O., Art. 10a-10f N. 7). Tangiert ein Bauvorhaben ein schützenswertes Baudenkmal oder ein erhaltenswertes Baudenkmal, das Bestandteil einer im Bauinventar aufgenommenen Baugruppe ist (sog. «K-Objekt»), ist zudem in jedem Fall die KDP in das Verfahren einzubeziehen (Art. 10c BauG). Da es sich bei der grossen Mehrheit der Baudenkmäler in den Ortsbildschutzgebieten der EG Köniz um K-Objekte handelt, wird ein Bauvorhaben mithin in vielen Fällen auch der KDP vorgelegt werden und dem denkmalpflegerischen Umgebungsschutz

genügen müssen. In den Ortsbildschutzgebieten der EG Köniz findet somit in jedem Fall eine fachlich fundierte Begutachtung durch die kommunale Bau- und Planungskommission statt und zusätzlich durch die KDP, sofern der Umgebungsschutz von K-Objekten zu beachten ist.

6.4 Insgesamt hat die Gemeinde damit für nicht denkmalgeschützte Bauten in Ortsbildschutzgebieten eine vertretbare Regelung beschlossen. Danach gilt die neue 50 %-Regel für Dachaufbauten oder -einschnitte gemäss Art. 90 Abs. 1 BauR nicht generell, sondern ist jeweils eine strenge Einzelfallprüfung durch Fachleute erforderlich. Inwiefern die Gemeinde damit die übergeordneten Planungsvorgaben (namentlich ISOS und Denkmalschutz) oder die Heterogenität der Ortsbilder unzureichend berücksichtigt hat, ist nicht ersichtlich. Somit haben die Vorinstanzen im Ergebnis ihre eigene Lösung an die Stelle der mit dem Schutzzweck der Bestimmungen zu vereinbarenden Lösung der kommunalen Planungsträgerin gesetzt und damit ihre Kognition überschritten. Sie haben mithin unzulässigerweise in den Beurteilungsspielraum der Gemeinde eingegriffen und deren Autonomie verletzt. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als begründet.

7.

7.1 Zusammenfassend ergibt sich damit, dass der vom AGR eingefügte Art. 90 Abs. 5 BauR nicht zu beanstanden ist, soweit er bei Baudenkmalern die Gesamtlänge von Dachaufbauten – wie bisher – auf einen Drittel der Fassadenlänge beschränkt und Dacheinschnitte bei K-Objekten verbietet. Ebenso darf bei Baudenkmalern verlangt werden, Dachflächenfenster und Dachaufbauten nur auf der untersten Nutzungsebene über dem Dachboden vorzusehen. Hingegen verletzt die strittige Vorschrift die Gemeindeautonomie, soweit sie zusätzlich Ortsbildschutzgebiete erfasst und damit auch Gebäude, die nicht unter Denkmalschutz stehen. Für diese genießt die Gemeinde Autonomie und verfügt sie über eine ausreichende Regelung. Somit ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Genehmigung von Art. 90 Abs. 5 BauR ist unter Abänderung der Bestimmung auf schützens- und erhaltenswerte Baudenkmalern zu beschränken. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

7.2 Da die teilweise unterliegende Gemeinde nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG; Ruth Herzog, in: Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, Art. 108 N. 31). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 31. März 2023 wird aufgehoben und Art. 90 Abs. 5 des Baureglements der Einwohnergemeinde Köniz vom 23. September 2018 wird unter Abänderung der Bestimmung wie folgt genehmigt:

«⁵ Bei schützens- und erhaltenswerten Baudenkmalern darf die Gesamtlänge der Dachaufbauten $\frac{1}{3}$ der Fassadenlänge des obersten Vollgeschosses nicht überschreiten. Dacheinschnitte sind bei K-Objekten nicht zulässig. Dachflächenfenster und Dachaufbauten sind nur auf der untersten Nutzungsebene über dem Dachboden zulässig.»

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

und mitzuteilen:

- Denkmalpflege 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.