

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 24. Juni 2026

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Nyffenegger,
Verwaltungsrichterin Steinmann, Verwaltungsrichter Tissot
Gerichtsschreiber Grossrieder

1. **A.** _____
handelnd durch die statutarischen Organe
2. **B.** _____
3. **C.** _____
4. **D.** _____
5. **E.** _____
6. **F.** _____
7. **G.** _____
alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführende

gegen

Einwohnergemeinde Bern

handelnd durch den Gemeinderat, Präsidialdirektion, Junkerngasse 47,
Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegnerin

und



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

betreffend Teilrevision der Bauordnung der Einwohnergemeinde Bern;
Erleichterung von Zwischennutzungen (Entscheid der Direktion für Inneres
und Justiz des Kantons Bern vom 8. Mai 2024; 2022.DIJ.7082/7069)

Prozessgeschichte:

A.

Zur Erleichterung und Förderung von Zwischennutzungen beabsichtigt die
Einwohnergemeinde (EG) Bern folgende Anpassung der kommunalen Bau-
ordnung:

7. Kapitel (neu): Zwischennutzung Art. 27a (neu)

¹ Als Zwischennutzungen gelten alle Arten von befristeten Nutzungen.

² Zwischennutzungen sind ausser in den Schutz- und Landwirtschaftszo-
nen in allen Zonen zonenkonform, wenn sie

- a. der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen oder
- b. Liegenschaften betreffen, für deren bewilligten Nutzungszweck ob-
jektiv kein Bedarf besteht.

³ Im Sinne von Absatz 2 zonenkonforme Zwischennutzungen können für
eine Dauer von bis zu fünf Jahren bewilligt werden, wenn

- a. dafür nur bestehende Bauten umgenutzt oder leicht entfernbar
Neubauten aufgestellt werden,
- b. sie den im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden kantonalen und
eidgenössischen Vorschriften entsprechen,
- c. bei Neubauten allseitig ein Grenzabstand eingehalten ist, welcher
der Hälfte der Fassadenhöhe entspricht, mindestens jedoch 4 m und
höchstens 8 m beträgt,
- d. die mit dem Lärmempfindlichkeitsstufenplan festgelegten Grenz-
werte eingehalten sind und
- e. keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

⁴ Sind die Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 noch gegeben, kann die
Baubewilligungsbehörde die Dauer der Zwischennutzung auf maximal
acht Jahre verlängern. Absatz 5 bleibt vorbehalten.

⁵ Wird während der bewilligten Dauer der Zwischennutzung eine Planung für das betreffende Grundstück öffentlich aufgelegt, kann die Baubewilligungsbehörde die Dauer der Zwischennutzung bis höchstens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Planung verlängern.

⁶ Eine Verlängerung nach den Absätzen 4 oder 5 ist ausgeschlossen, wenn die Bedingungen und Auflagen der Baubewilligung nicht eingehalten worden sind.

⁷ Bei Ablauf der Bewilligung muss die Zwischennutzung beendet und der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt sein.

Vom 24. August bis 23. September 2019 legte die EG Bern die Unterlagen ein erstes und – nach Anpassungen – vom 2. September bis 1. Oktober 2021 ein zweites Mal öffentlich auf. Gegen die vorgesehene Teilrevision erhoben u.a. die A._____, (A._____), B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ Einsprache. Am 28. November 2021 nahmen die Stimmberechtigten der EG Bern die Änderung der kommunalen Bauordnung an. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigte daraufhin mit Verfügung vom 5. Oktober 2022 die Teilrevision und wies die Einsprachen ab.

B.

Gegen die Genehmigungsverfügung des AGR vom 5. Oktober 2022 erhoben G._____ am 3. November 2022 und der A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ gemeinsam am 4. November 2022 Beschwerde bei der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ). Diese vereinigte die Beschwerdeverfahren (2022.DIJ.7069 und 2022.DIJ.7082) und wies die Beschwerden mit Entscheid vom 8. Mai 2024 ab.

C.

Dagegen haben der A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ am 10. Juni 2024 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragen, der Entscheid der DIJ vom 8. Mai 2024 sei aufzuheben und die Teilrevision der Bauordnung der EG Bern sei nicht zu genehmigen.

Die EG Bern schliesst mit Beschwerdeantwort vom 11. Juli 2024 auf Beschwerdeabweisung, ebenso die DIJ mit Vernehmlassung vom 24. Juni 2024. Am 19. September 2024 haben sich der A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und G._____ erneut zur Sache geäußert. Die übrigen Verfahrensbeteiligten haben auf weitere Ausführungen verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1 Art. 27a (neu) der Bauordnung der EG Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1) regelt die Zonenkonformität von Zwischennutzungen (Abs. 1-2), definiert die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung (Abs. 3) und enthält Vorgaben zur zeitlichen Dauer der Bewilligung sowie zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands (Abs. 4-7). Die Bestimmung erweitert die zonenkonforme Nutzung in allen Zonen mit Ausnahme der Schutzzonen und der Landwirtschaftszone um zeitlich begrenzte Nutzungen aller Art (sog. Zwischennutzungen). Sie ist folglich mit dem Zonenplan der Gemeinde eng verbunden und erscheint als Teil davon. Insoweit handelt es sich bei Art. 27a (neu) BO um eine zonenspezifische Vorschrift. Die Vorinstanz hat demgegenüber erwogen, es handle sich um eine Vorschrift von allgemeiner Bedeutung (angefochtener Entscheid E. 1.2). Während bei der Anfechtung zonenspezifischer Vorschriften grundsätzlich die Bestimmungen für Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen und Entscheide zur Anwendung gelangen (Einzelaktanfechtung), richtet sich die Anfechtung allgemeiner, nicht zonenspezifischer Regeln nach den Vorschriften für die Beschwerde gegen kommunale Erlasse (Erlassanfechtung, abstrakte Normenkontrolle; vgl. zum Ganzen BVR 2020 S. 17 [VGE 2017/147 vom 7.6.2018] nicht publ. E. 1.2 [bestätigt durch BGer 1C_441/2018 vom 14.11.2019], 2016 S. 402 E. 1.1; VGE 2018/445 vom 18.5.2020 E. 1.1; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5. Aufl. 2020/2024, Art. 60 N. 3 insb. Bst. e und f, N. 10; ferner Markus

Müller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 69). Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ist auf die Beschwerde so oder anders einzutreten und bedarf es daher keiner abschliessenden Beurteilung, ob Art. 27a (neu) BO als zonenspezifische Vorschrift oder als allgemeine Bauvorschrift zu betrachten ist.

1.2 Das Verwaltungsgericht ist als letzte kantonale Instanz sowohl zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide als auch gegen kommunale Erlasse (Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]).

1.3 Die Beschwerdebefugnis beurteilt sich gestützt auf Art. 79 VRPG (Verfügungsmaterie) und Art. 79a VRPG (Erlassanfechtung). Da Art. 79a VRPG weniger strenge Anforderungen an die Beschwerdebefugnis stellt als Art. 79 Abs. 1 VRPG, erübrigt sich eine Legitimationsprüfung nach den Regeln der Erlassanfechtung, sofern die strengereren Voraussetzungen nach Art. 79 VRPG erfüllt sind. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Die Beschwerdeführenden 2-7 sind als Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken im Gemeindegebiet durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 60 N. 3 Bst. b mit Hinweisen). Beim Beschwerdeführer 1 handelt es sich um eine juristische Person, deren Mitglieder ebenfalls zu einem grossen Teil über Grundeigentum in der EG Bern verfügen dürften. Insoweit könnten sie selber Parteirechte ausüben. Überdies ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer 1 nach den Statuten zur Interessenwahrung seiner Mitglieder befugt ist (angefochtener Entscheid E. 1.2). Er ist damit ebenfalls zur Beschwerde legitimiert (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; vgl. BVR 2020 S. 17 [VGE 2017/147 vom 7.6.2018] nicht publ. E. 1.2 [bestätigt durch BGer 1C_441/2018 vom 14.11.2019]; VGE 2018/445 vom 18.5.2020 E. 1.2).

1.4 Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt es in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführenden eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Vorinstanz nicht abgeklärt habe, ob in der EG Bern ein konkreter Bedarf und eine erhebliche Nachfrage nach Zwischennutzungen bestehe (Beschwerde Rz. 15, 44; Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 19.9.2024 S. 2, act. 9). – Die richtige und vollständige Abklärung des entscheidwesentlichen Sachverhalts ist nicht in erster Linie eine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern der materiellen Richtigkeit des angefochtenen Entscheids. Die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts stellt denn auch einen Beschwerdegrund gemäss Art. 80 Bst. a VRPG und damit eine Rechtsverletzung dar (vgl. E. 1.5 hiavor; VGE 2022/361 vom 5.9.2024, in URP 2025 S. 341 E. 3, 2013/224 vom 9.3.2015 E. 2). Ob der angefochtene Entscheid der Rechtskontrolle standhält, ist nachfolgend zu prüfen.

3.

3.1 Die EG Bern hat zur Revision der Bauordnung betreffend Zwischennutzung den Erläuterungsbericht vom 16. März 2021 verfasst (nachfolgend: Erläuterungsbericht). Diesem lässt sich zu den Gründen und zum Inhalt der Neuregelung zusammengefasst Folgendes entnehmen: Zwischennutzungen sind ein wichtiges Instrument bei der Umstrukturierung von Brachflächen oder leerstehenden Liegenschaften. Mit Zwischennutzungen können bisher nicht zugängliche Liegenschaften oder Areale geöffnet und der Quartierbevölkerung zugänglich gemacht werden. Sie können belebend wirken, das Image eines Quartiers prägen und verändern und damit neue Identitäten schaffen. Eine zwischenzeitliche Vermietung erlaubt es zudem, einen Teil

der laufenden Kosten der Areal- oder Gebäudebewirtschaftung zu decken. Allerdings entsprechen Zwischennutzungen häufig nicht den geltenden Vorgaben der Zonenordnung über die Art der zulässigen Nutzung, weshalb eine Ausnahmegewilligung notwendig ist. Die Voraussetzungen einer solchen Ausnahmegewilligung für zonenfremde Nutzungen sind meistens nicht erfüllt. Eine allfällige Umzonung benötigt viel Zeit und ist kostspielig. Unter geltendem Recht ist es daher häufig nicht möglich, rechtzeitig und adäquat auf das Bedürfnis nach einer Zwischennutzung zu reagieren. Um mehr Freiraum für befristete Nutzungen zu schaffen, will die EG Bern die Vorgaben für Zwischennutzungen vereinfachen und insbesondere zonenfremde Zwischennutzungen ermöglichen. In diesem Sinn erklärt Art. 27a (neu) BO Zwischennutzungen für eine bestimmte Dauer in allen Zonen ausser Schutz- und Landwirtschaftszonen für zonenkonform; damit entfällt das Erfordernis einer Ausnahmegewilligung für eine zonenfremde Zwischennutzung oder einer (sofortigen) Umzonung des betroffenen Gebiets. Zudem sollen auf kommunaler Ebene nur die Einhaltung der Lärmgrenzwerte gemäss Lärmempfindlichkeitsstufenplan sowie von Grenzabständen vorgeschrieben werden; letzteres allerdings nur, falls für die Zwischennutzung Neubauten erstellt werden müssen. Andere kommunale Vorschriften müssen nicht beachtet werden. Anwendbar bleiben hingegen die Vorschriften des kantonalen und eidgenössischen Rechts. Mit diesen neuen Regelungen soll der politische Auftrag umgesetzt werden, Zwischennutzungen im Rahmen des übergeordneten Rechts zu erleichtern (zum Ganzen Erläuterungsbericht insb. S. 4 ff., 9, 12, Akten AGR 4C pag. 202).

3.2 Die Beschwerdeführenden machen insbesondere geltend, Art. 27a (neu) BO heble die bisherigen Zonenvorschriften aus. Die EG Bern sei gehalten, ihre Bauzone örtlich und inhaltlich in verschiedene Nutzungen zu unterteilen, wobei die zulässigen Nutzungen zu definieren und mit baupolizeilichen Vorschriften zu ergänzen seien. Dies habe die Gemeinde in Art. 27a (neu) BO nicht getan und alle Arten von befristeten Nutzungen in allen Zonen (ausser in Schutz- und Landwirtschaftszonen) für zulässig erklärt. Damit verletze sie die raumplanungsrechtlichen Vorgaben zur Zonenkonformität nach Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) sowie den Grundsatz der Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG (Beschwerde S. 6 ff.;

Stellungnahme der Beschwerdeführenden vom 19.9.2024 S. 2 f., act. 9). Die Vorinstanz und die EG Bern halten dem im Wesentlichen entgegen, Art. 27a (neu) BO beschränke sich auf zwei bestimmte Fälle zeitlich beschränkter Nutzungen. Die bloss punktuell erweiterte Nutzungsmöglichkeit verletze weder die übergeordneten Vorgaben zur Zonenkonformität noch den Grundsatz der Planungspflicht (angefochtener Entscheid E. 4; Beschwerdeantwort S. 3 f.; einlässlich zu den Argumenten hinten E. 6).

4.

Zu den massgebenden Rechtsgrundlagen ist Folgendes festzuhalten:

4.1 Nach Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG ist Voraussetzung für eine Baubewilligung, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, mithin zonenkonform sind. Die Zonenkonformität verlangt in erster Linie einen positiven, funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck; sie ist nicht schon dann gegeben, wenn ein Vorhaben dem Zonenzweck – besonders was Immissionen angeht – nicht entgegensteht. Die Zonenvorschriften können indessen davon abweichen und es für die Zonenkonformität genügen lassen, dass sich ein Bauvorhaben unter immissionsrechtlichen Gesichtspunkten mit dem Zonenzweck verträgt (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 22 N. 22; ferner BGer 1A.15/2004 und 1P.61/2004 vom 13.7.2004 E. 3.2). Es ist grundsätzlich Sache des kantonalen und kommunalen Rechts, die in den einzelnen Zonen zugelassenen Nutzungen und damit den Zonenzweck zu umschreiben (Alexander Ruch, in Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 22 N. 78). Im Kanton Bern obliegt es den Gemeinden, im gesetzlichen Rahmen die Art und das Mass der baulichen Nutzung näher zu ordnen (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 69 Abs. 1 und 2 Bst. a des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Insbesondere können sie die Bauzone in Gebiete mit gleicher Nutzung einteilen und mittels Zonenvorschriften die in den einzelnen Zonen zulässigen baulichen Nutzungen festlegen. Solche Zonenvorschriften äussern sich nicht nur zum Zweck der Nutzungszone, sondern bestimmen darüber hinaus auch die in der Zone abstrakt zulässigen und verbotenen Einwirkungen. Welche Arten von Nut-

zungen nach ihrer Immissionsstärke in einer bestimmten Zone zugelassen bzw. verboten sind, wird in typisierten, der allgemeinen Erfahrung entsprechenden Umschreibungen ausgesagt (Art. 72 Abs. 4 BauG; BVR 2019 S. 51 E. 3.1, 2010 S. 113 E. 3.1 [bestätigt durch BGer 1C_366/2009 vom 30.11.2009]; VGE 2018/440 vom 7.11.2019 E. 3.1, 2009/380 vom 10.6.2010 E. 6.1; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 4/5 N. 2, Art. 69 N. 2 Bst. b, Art. 71 N. 3 ff.).

4.2 Die Festlegung des Zonenzwecks bzw. der in einer bestimmten Zone zulässigen Nutzung erfolgt im Rahmen der Nutzungsplanung (Art. 14 Abs. 1 RPG). Der Nutzungsplan bestimmt, in welchen Gebieten welche (baulichen) Nutzungen zulässig sind. Zur Nutzungsplanung der EG Bern soll neu auch Art. 27a (neu) BO gehören, der Bestandteil der baurechtlichen Grundordnung ist (Baureglement und Zonenplan; Art. 57 Abs. 2 und Art. 64 Abs. 1 Bst. b BauG). Der raumwirksame Art. 27a (neu) BO hat daher den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung zu genügen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 Abs. 1 Bst. c der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]). Danach ist es insbesondere Aufgabe des Raumplanungsrechts, Immissionspotenziale vorausschauend zu vermeiden und Konflikte zwischen unterschiedlichen Nutzungen gar nicht erst aufkommen zu lassen. Beispielhaft zeigt sich dies etwa an den Planungsgrundsätzen, wonach Wohngebiete von schädlichen und lästigen Einwirkungen möglichst zu verschonen sind (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG) oder für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen und nachteilige Auswirkungen auf die Bevölkerung zu vermeiden oder möglichst gering zu halten sind (vgl. Art. 3 Abs. 4 Bst. c RPG). Diesen Planungsgrundsätzen kommt im vorliegenden Fall insofern erhöhte Bedeutung zu, als das der Bauzone zugewiesene Gebiet der Stadt Bern zum überwiegenden Teil der Wohnzone zugeordnet ist. Während der Planungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG darauf abzielt, lärmige oder luftverunreinigende Nutzungen von Gebieten mit Wohnnutzungen fernzuhalten, verlangt der andere Planungsgrundsatz, dass Standorte für öffentliche Nutzungen (oder für private Nutzungen im öffentlichen Interesse) nach vernünftigen Überlegungen ausgewählt werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass öffentliche Bauten und Anlagen in der Regel nicht nur Nutzen, sondern auch Belastungen mit sich bringen. Die mit der Planung betrauten Behörden haben in Nachach-

tung (auch) dieser Planungsgrundsätze die Bauzone in geeigneter Weise auszudifferenzieren. Die Planungsgrundsätze des Bundesrechts sind dabei justiziabel und für die Planungsbehörden aller Stufen verbindlich. Als blosser Entscheidungskriterien und Zielvorgaben haben sie indessen keine absolute Geltung, sondern sind von den Planungsbehörden vielmehr im Rahmen der nachfolgend erläuterten, raumplanerischen Interessenabwägung zu berücksichtigen (zum Ganzen BGE 138 I 484 [BGer 1C_142/2012 vom 18.12.2012] nicht publ. E. 4.3.2; BGer 1C_555/2018 vom 29.8.2019 E. 4.2, 1A.194/2006 vom 14.3.2007 E. 7.2; BVR 2019 S. 51 E. 3.1, 2005 S. 443 E. 5.2; VGE 2023/210 vom 27.5.2025 E. 4.5.3; Pierre Tschannen, in Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Art. 2 N. 58, Art. 3 N. 6, 69 ff., 75 ff.; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 N. 36; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 92 ff.; Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl. 1999, N. 170; Peter Perren, Zwischen Stuhl und Bank? Die Zonenkonformität ausgewählter Nutzungsarten, in KPG Bulletin 2004 S. 16 ff., 17 f.).

4.3 Als Gestaltungsaufgabe unterliegt die Raumplanung einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1-3 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). Nach Art. 3 Abs. 1 RPV haben die Behörden alle betroffenen Interessen zu ermitteln und zu beurteilen. Dabei sind insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen zu berücksichtigen. Den Interessen ist möglichst umfassend Rechnung zu tragen (BVR 2019 S. 170 E. 3.1, 2015 S. 175 E. 5.2, je mit Hinweisen; VGE 2021/245 vom 3.5.2022 E. 7.1.1). Methodisch erfolgt die Abwägung in drei Schritten: der Ermittlung, Beurteilung und Optimierung der betroffenen Interessen (Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 19 ff.; ders., Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in URP 2018 S. 111 ff., 120). Ob die Planungsbehörde die auf dem Spiel stehenden Interessen vollständig erfasst hat, ist eine Rechtsfrage und der richterlichen Überprüfung zugänglich (vgl. vorne E. 1.5, 2). Insbesondere die Planungsgrundsätze machen den Rahmen der Abwägung und die Richtung des Ergebnisses überprüfbar und erlauben es, deutlich unsorgfältige Interessenabwägungen als rechtsfehlerhaft zu erkennen (Peter Hänni, a.a.O., S. 97; ferner Aemisegger/Kissling, Praxis-

kommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 14). 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 Planungsentscheid der Gemeinde zu respektieren, soweit diese eine angemessene und sachlich haltbare Abwägung getroffen hat (BVR 2022 S. 202 E. 7.1, 2013 S. 31 E. 3.2, je mit Hinweisen; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 15). Wurde die Abwägung korrekt vorgenommen, bleibt eine Planung daher auch dann rechtmässig, wenn gewisse Grundsätze am Ende unterliegen und nicht verwirklicht werden können (Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 6). In jedem Fall haben die Planungsbehörden die Interessenabwägung aber in der Begründung ihrer Beschlüsse darzulegen (Art. 3 Abs. 2 RPV). Bei der Nutzungsplanung erfolgt dies mit einem Bericht, der aufzuzeigen hat, wie die Ziele und Grundsätze der Raumplanung umgesetzt werden (Art. 47 Abs. 1 RPV).

4.4 Ob bestimmte Bauten, Anlagen und Nutzungen der im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellung entsprechen, wird im Baubewilligungsverfahren geprüft. In der Bewilligungsvoraussetzung der Zonenkonformität nach Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG kommt insoweit der planerische Stufenbau des RPG zum Ausdruck (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 20). Danach ist auf Stufe Nutzungsplanung für jedermann verbindlich und parzellenscharf die bauliche Nutzungsordnung festzulegen. Das Baubewilligungsverfahren ist der Nutzungsplanung grundsätzlich nachgelagert und führt diese aus. Es bezweckt einzelfallweise Planverwirklichung, soll aber nicht selbständige Planungsentscheide hervorbringen. Das Baubewilligungsverfahren verfügt weder über das sachlich nötige Instrumentarium, noch ist es bezüglich Rechtsschutz und demokratischer Legitimation geeignet, den Nutzungsplan im Ergebnis zu ergänzen oder zu ändern. Die Nichteinhaltung dieser planerischen Entscheidfolge stellt eine Verletzung der Planungspflicht nach Art. 2 Abs. 1 RPG dar (BGE 137 II 254 E. 3.1 [Pra 100/2011 Nr. 114]; BGer 1A.154/2002 vom 22.1.2003, in ZBI 2004 S. 107 E. 4.1; BGer 1C_360/2024 vom 25.6.2025 E. 3.2; VGE 2025/20 vom 15.12.2025 E. 4.4 und 5.5.1, je mit zahlreichen Hinweisen).

5.

Daraus ergibt sich für die Zulässigkeit von Art. 27a (neu) BO, was folgt:

5.1 Die EG Bern hat ihr Gemeindegebiet in Wohnzonen, Arbeitszonen, Zonen im öffentlichen Interesse, Landwirtschafts- und Weilerzonen sowie Zonen mit Planungspflicht eingeteilt (Art. 18 BO). Daneben enthält die Zonenordnung eine Zone mit Planungspflicht obere Altstadt (Art. 77 ff. BO) und eine Zone untere Altstadt (Art. 80 BO; vgl. dazu auch Erläuterungsbericht S. 13, Akten AGR 4C pag. 202). Sie hat Zonen, die gleichartige Nutzungen beinhalten, teilweise unterteilt und dabei die zulässige Nutzungsart weiter differenziert. Wohnzonen beispielsweise sind eingeteilt in Wohnzonen (Art. 19 BO), gemischte Wohnzonen (Art. 20 BO) und Kernzonen (Art. 21 BO). Zu den Arbeitszonen gehören Dienstleistungszonen (Art. 22 BO) sowie Industrie- und Gewerbezone (Art. 23 BO) und zu den Zonen im öffentlichen Interesse die Zonen für öffentliche Nutzungen sowie für private Bauten und Anlagen im allgemeinen Interesse (Art. 24 BO) und die Schutzzonen (Art. 25 BO). Für jede dieser Zone bestimmt die Bauordnung die Nutzungsart. Die EG Bern verfügt damit über eine ausdifferenzierte Nutzungsordnung und ist ihrer Planungspflicht insoweit nachgekommen. Dies stellen auch die Beschwerdeführenden nicht in Abrede; sie sind allerdings der Auffassung, mit Art. 27a (neu) BO werde für Zwischennutzungen eine zonenübergreifende Norm ohne hinreichende Präzisierung und ohne Rücksicht auf die bestehende Nutzungsordnung eingeführt (insb. Beschwerde S. 7; vorne E. 3.2).

5.2 Dieser Einwand ist begründet:

5.2.1 Nach Art. 27a (neu) BO sollen «alle Arten» von befristeten Nutzungen überall in der Bauzone (d.h. in allen Zonen mit Ausnahme der Schutzzonen und der Landwirtschaftszone) zonenkonform sein, sofern die Nutzung entweder der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient oder Liegenschaften betrifft, für deren bewilligten Nutzungszweck objektiv kein Bedarf besteht (Abs. 1 und 2). Die Zonenkonformität solcher Zwischennutzungen beurteilt sich somit weder nach dem Zonenzweck bzw. der festgelegten Nutzungsart der betroffenen Zone noch nach dem Umfang der zu erwartenden Immissionen (Erläuterungsbericht S. 13, Akten AGR 4C pag. 202). Insoweit wird die

bestehende Einteilung der Bauzone in Gebiete mit je gleicher Nutzungsart ignoriert (vgl. bereits Verfügung des AGR vom 5.10.2022 E. 4.1.2.2, Akten AGR 4C pag. 211). Zwar ist die EG Bern grundsätzlich frei, die Nutzungsart in den jeweiligen Nutzungszonen zu definieren und bestimmte Nutzungen als zulässig zu bezeichnen, auch wenn diese keinen positiven funktionalen Zusammenhang zur bestehenden (Grund-)Nutzungsart haben (vorne E. 4.1). Dabei bleibt sie allerdings an die Planungsgrundsätze gebunden. Diese gebieten es, Nutzungskonflikte möglichst zu vermeiden, was unter anderem erfordert, dass eine Erweiterung der in einer Zone zulässigen Nutzungsart auf die bestehende Nutzung abgestimmt wird, denn nur so lassen sich vorausschauend Nutzungskonflikte vermeiden. Besteht – wie hier – eine differenzierte Nutzungsordnung, ist folglich eine entsprechend differenzierte Auseinandersetzung mit den Auswirkungen einer neu zulässigen Nutzungsart auf die bestehende Nutzung nötig (vorne E. 4.2 f.). Die angefochtene Planung genügt diesen Anforderungen nicht. Art. 27a (neu) BO erlaubt in allen Bauzonen grundsätzlich alle Arten von befristeten Nutzungen und zwar ohne Rücksicht auf die unterschiedlichen Verhältnisse, wie sie wegen der detaillierten Zonenordnung entstanden sind. Mithin müssen Zwischennutzungen nach Art. 27a (neu) BO weder in Bezug auf ihren Charakter noch in Bezug auf die zu erwartenden Emissionen (dazu sogleich E. 5.2.2) dem Zonenzweck und der bestehenden Nutzung entsprechen. Potenzielle raumplanerische Nutzungskonflikte werden damit nicht verhindert, sondern im Gegenteil legalisiert. Art. 27a (neu) BO überlagert im Ergebnis den bestehenden Nutzungszonenplan und führt dazu, dass die unterschiedlichen Zwecke der Bauzonen unerheblich sind für Zwischennutzungen im Sinn von Art. 27a (neu) BO. Die betroffenen Zonen erhalten insoweit den Charakter einer Mischzone. Allerdings dürfen auch Mischzonen nicht völlig offen formuliert sein, sondern müssen auf die örtlichen Verhältnisse bezogen konkretisiert werden (Jeannerat/Moor, in Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 14 N. 53). Eine solche Konkretisierung unterlässt Art. 27a (neu) BO gänzlich.

5.2.2 Die Vorgabe von Art. 27a Abs. 3 Bst. d (neu) BO, wonach Zwischennutzungen die im Lärmempfindlichkeitsstufenplan festgelegten Grenzwerte einhalten müssen (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.3, 5.3; Erläuterungsbericht S. 12, 16, Akten AGR 4C pag. 202), kompensiert die fehlende Abstim-

mung der bestehenden Nutzungen mit den neu zulässigen Zwischennutzungen nicht: Mit der Umschreibung zulässiger Typen von Bauten oder Anlagen sowie der erlaubten und verbotenen Einwirkungen zielt die Nutzungsplanung darauf ab, durch Immissionen verursachte Konflikte gar nicht erst aufkommen zu lassen (vgl. vorne E. 4.1 ff.). Entsprechend ist bei der Prüfung der Zonenkonformität im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens in einem ersten Schritt nicht auf die mit dem Bauvorhaben verbundenen, konkreten Immissionen abzustellen. Vielmehr erfolgt die Beurteilung der Zonenkonformität abstrakt, d.h. losgelöst von den konkreten Einwirkungen auf die Nachbarschaft. Erst in einer zweiten Beurteilungsstufe ist gestützt auf die Umweltschutzgesetzgebung zu prüfen, ob die zonenkonforme Nutzung auch hinsichtlich der konkreten, für die Umgebung resultierenden Immissionen mit der Grundzone vereinbar ist. Diese Art der Vorsorge ist eine klassische Aufgabe der Raumplanung und dem umweltrechtlichen Immissionsschutz vorgelagert, zumal das Umweltschutzrecht ohnehin nicht alle denkbaren Auswirkungen erfasst, die eine Baute oder Anlage mit sich bringen kann. Dazu zählen etwa ideelle Immissionen sowie sekundäre Auswirkungen wie die Gefährdung von Fussgängerinnen und Fussgängern oder ein erhöhtes Verkehrsaufkommen (zum Ganzen BGE 136 II 263 E. 8.3, 118 Ib 590 E. 3a; BGer 1C_555/2018 vom 29.8.2019 E. 4.2; BVR 2019 S. 51 E. 3.1, 2016 S. 402 E. 8.6.4, 2010 S. 113 E. 5.1, 5.5 [bestätigt durch BGer 1C_366/2009 vom 30.11.2009 insb. E. 5.2]; VGE 2018/84 vom 6.12.2018 E. 3.2.1; Robert Wolf, in Kommentar USG, 2. Aufl. 2004, Vorbemerkungen zu Art. 19-25 N. 38 ff., Art. 25 N. 7; Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 3 N. 70; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 2 f., 8, 10). Den raumplanerischen Vorgaben zur Vermeidung von Nutzungskonflikten ist daher nicht bereits damit Genüge getan, dass nach Art. 27a Abs. 3 Bst. d (neu) BO die im Lärmempfindlichkeitsstufenplan festgelegten umweltrechtlichen Grenzwerte einzuhalten sind (zur Zuordnung der Lärmgrenzwerte zum Umweltrecht vgl. BVR 2019 S. 51 E. 3.1; VGE 2010/110 vom 14.12.2010 E. 6.3).

5.2.3 Dasselbe gilt für die in Art. 27a Abs. 3 Bst. c (neu) BO vorgesehenen Grenzabstände für Neubauten. Die Bestimmung soll bei Neubauten einen «minimalen Nachbarschutz» gewährleisten (Erläuterungsbericht S. 15 f., ferner S. 12, Akten AGR 4C pag. 202; vgl. auch angefochtener Entscheid E. 5.3). Grenzabstände haben allerdings zahlreiche verschiedene Funktio-

nen und sind kein reines Instrument des Nachbarschutzes. Soweit ihnen hier planerische Bedeutung zukommt, sollen sie die maximal zulässige bauliche Nutzung beschränken und so die Einwirkungen auf das Nachbargrundstück reduzieren (BGE 119 Ia 113 E. 3b; zu den weiteren Funktionen von Grenzabständen Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 12 N. 8, Art. 70 N. 13; BVR 1999 S. 211 E. 3, 1990 S. 450 E. 5c). Die Zonenkonformität dagegen will die Nutzungsstruktur generell regeln und Konflikten abstrakt vorbeugen (E. 5.2.2 hiavor). Grenzabstände vermögen somit raumplanerische Überlegungen zur Frage, welche Nutzungskategorien an welchen Orten zulässig sein sollen, nicht zu ersetzen.

5.2.4 Eine Planung kann zwar auch dann rechtmässig sein, wenn nicht alle Planungsgrundsätze verwirklicht werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Planungsbehörde eine ordentliche Interessenabwägung durchgeführt hat (vorne E. 4.3). Die EG Bern weist im Erläuterungsbericht ausführlich auf die Vorzüge der Zwischennutzung und die damit verbundenen öffentlichen Interessen hin (S. 4 ff., Akten AGR 4C pag. 202; vgl. auch vorne E. 3.1). Das Verwaltungsgericht verkennt nicht, dass in der EG Bern ein Bestreben zur Förderung von Zwischennutzungen besteht. Dennoch darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die hier umstrittene Regelung ein nicht vernachlässigbares Konfliktpotenzial mit widerstreitenden Interessen aufweist. Insbesondere haben Nachbarinnen und Nachbarn von Zwischennutzungsprojekten nach Art. 27a (neu) BO Nutzungen und die sich daraus ergebenden Immissionen zu dulden, die der geltenden Zonenordnung widersprechen (so noch ausdrücklich Entwurf des Erläuterungsberichts, Stand 15.3.2018, S. 5, Akten AGR 4C pag. 18) und mit den bestehenden Verhältnissen bzw. der bis anhin zonenkonformen Nutzungsart in Konflikt stehen können. Damit können für Betroffene Beeinträchtigungen einhergehen. Weder aus dem Erläuterungsbericht noch den übrigen Akten geht hervor, dass die EG Bern diesen Aspekt berücksichtigt und damit der strittigen Regelung entgegenstehende Interessen ermittelt, beurteilt und abgewogen hätte. Stattdessen hat sie für das gesamte Baugebiet dieselbe pauschale Regelung getroffen. Ein solches Vorgehen genügt den Anforderungen an eine um-

fassende raumplanerische Interessenabwägung nicht und ist rechtsfehlhaft (vorne E. 4.3).

5.3 Darüber hinaus verletzt die EG Bern mit Art. 27a (neu) BO die Regeln des planerischen Stufenbaus:

5.3.1 Die Zonenkonformität ist erste und zentrale Voraussetzung zum Erteilen einer Baubewilligung (Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 20; Alexander Ruch, a.a.O., Art. 22 N. 78). Bei der Prüfung der Zonenkonformität handelt es sich um einen typischen Akt der Rechtsanwendung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (vorne E. 4.1, 4.4; vgl. auch Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 N. 18). Dennoch bestimmen Art. 27a Abs. 1 und 2 (neu) BO bereits auf Stufe Nutzungsplan, dass alle Arten von befristeten Nutzungen in der Bauzone zonenkonform sind, sofern sie der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen oder eine Liegenschaft betreffen, für deren bewilligten Nutzungszweck objektiv kein Bedarf besteht. Damit wird die Zonenkonformität eines konkreten Vorhabens weitgehend einer Beurteilung im Baubewilligungsverfahren entzogen und auf generell-abstrakte Weise in der Nutzungsplanung vorweggenommen. Für eine konkrete Beurteilung der Nutzungsart besteht im Baubewilligungsverfahren kein Raum mehr; zu prüfen verbleibt einzig, ob das Vorhaben in eine der genannten Kategorien von Zwischennutzungen fällt. Trifft dies zu, sind die weiteren Baubewilligungsvoraussetzungen nach Abs. 3 von Art. 27a (neu) BO zu beachten. Hier sieht Bst. e als «allgemeine Grenze» vor, dass die Bewilligung nur erteilt werden darf, wenn dem Vorhaben keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Damit soll beispielsweise ein Hüttendorf mitten in der Altstadt verhindert werden (Erläuterungsbericht S. 4, Akten AGR 4C pag. 202). Das hauptsächliche Planungsinstrument zur Umsetzung der raumplanerischen Ziele und Grundsätze bzw. der damit verbundenen Interessenabwägung ist aber die Nutzungsplanung, nicht das Baubewilligungsverfahren (Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 N. 3; Aemisegger/Kissling, a.a.O., Art. 15 N. 74; vorne E. 4.2 ff.). Im Baubewilligungsverfahren findet für Vorhaben innerhalb der Bauzone keine Interessenabwägung mehr statt (BGE 145 II 83 E. 7.2). Dies gilt zwar nicht für Ausnahmbewilligungen nach Art. 26 BauG; eine solche steht nach dem ausdrücklichen Willen der EG Bern aber gerade nicht zur Diskussion (Beschwerdeantwort S. 4; vorne

E. 3.1). Wird also gestützt auf Art. 27a Abs. 3 Bst. e (neu) BO eine Baubewilligung wegen entgegenstehender öffentlicher Interessen verweigert, obschon die Zwischennutzung zonenkonform ist und insoweit der in Art. 27a Abs. 1 und 2 (neu) BO ausgedrückten, räumlichen Ordnung entspricht, kommt dies einem selbständigen Planungsentscheid im Baubewilligungsverfahren gleich. Das stellt eine Verletzung der Planungspflicht dar (vorne E. 4.4) und ist nach den Vorgaben des planerischen Stufenbaus ebenso unzulässig wie die Vorwegnahme der dem Baubewilligungsverfahren vorbehaltenen Prüfung der Zonenkonformität durch Art. 27 Abs. 2 (neu) BO. Im Übrigen können mit Art. 27a Abs. 3 Bst. e (neu) BO die Unterlassungen im Nutzungsplanerlassverfahren auch inhaltlich nicht nachgeholt werden: Die raumplanerisch umfassende Interessenabwägung verlangt eine Berücksichtigung aller betroffenen öffentlichen und privaten Interessen (Pierre Tschanen, a.a.O., Art. 3 N. 23; vgl. auch vorne E. 4.3). Demgegenüber sollen gemäss Art. 27a Abs. 3 Bst. e (neu) BO lediglich entgegenstehende öffentliche Interessen massgebend sein; eine Abwägung unter Einbezug allfälliger widerstreitender privater Interessen sieht die Bestimmung nicht vor.

5.3.2 Diese Verletzung des planerischen Stufenbaus bewirkt zudem eine erhebliche Planungs- und Rechtsunsicherheit: Wie dargelegt, sollen für Zwischennutzungen nach Art. 27a (neu) BO ausser den Lärmgrenzwerten gemäss Lärmempfindlichkeitsstufenplan und den Grenzabständen keine anderen kommunalen Vorschriften gelten (Art. 27a Abs. 3 Bst. b im Umkehrschluss sowie Bst. c und d (neu) BO; vorne E. 3.1). Dennoch kann die Baubewilligungsbehörde im Rahmen der Interessenabwägung beispielsweise die Wohnungsknappheit gemäss Art. 16a BO berücksichtigen (Erläuterungsbericht S. 16, Akten AGR 4C pag. 202). Damit kann die Baubewilligungsbehörde im Baubewilligungsverfahren bei der Bewilligung von Zwischennutzungen bestimmten kommunalen Vorgaben zum Durchbruch verhelfen, obschon deren Einhaltung in der Nutzungsplanung nicht vorgesehen bzw. keine Bewilligungsvoraussetzung ist. Für Rechtsuchende ist unter diesen Umständen kaum zuverlässig vorhersehbar, welche Vorschriften letztlich zu beachten sind und welche nicht (zum notwendigen Detaillierungsgrad von Nutzungsplänen vgl. auch Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 N. 14).

5.4 Schliesslich hat die EG Bern im vorinstanzlichen Verfahren darauf hingewiesen, dass es sich nach Abs. 3 von Art. 27a (neu) BO lediglich um eine «kann»-Bestimmung handle und dazu Folgendes ausgeführt: «In Fällen, in denen ein bestimmtes, aufgrund der bisherigen Zonenordnung nicht bewilligungsfähiges Vorhaben also aus Sicht der Gemeinde nicht wünschenswert ist, muss sie dieses schlicht – trotz des neuen Artikels 27a BO – nicht bewilligen» (Beschwerdeantwort vom 12.12.2022 S. 4, Akten DIJ 4B pag. 34). Selbst wenn also die Voraussetzungen nach Art. 27a (neu) BO erfüllt sind und der Zwischennutzung keine überwiegenden öffentlichen Interessen nach Abs. 3 Bst. e der Bestimmung entgegenstehen, behält sich die Gemeinde vor, ein Vorhaben nicht zu bewilligen (vgl. auch angefochtener Entscheid E. 5.3). Diese Einschränkung verstärkt nicht nur den Einbruch in den planerischen Stufenbau, sondern widerspricht auch der Rechtsnatur der Baubewilligung. Eine Baubewilligung stellt eine sog. Polizeierlaubnis dar. Sind die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt, hat die ersuchende Person Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung. Dies geht im Kanton Bern aus Art. 2 Abs. 1 BauG hervor (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 2 N. 1). Die Entscheidung darüber, ob die Erlaubnis erteilt wird oder nicht, liegt somit in der Regel nicht im Ermessen der Bewilligungsbehörde (vorne E. 5.3.1; BGer 1C_169/2008 vom 5.12.2008 E. 12). Art. 27a (neu) BO verstösst auch insoweit gegen höherrangiges Recht.

5.5 Als Zwischenfazit steht damit fest, dass Art. 27a (neu) BO übergeordneten Vorschriften widerspricht und nicht genehmigungsfähig ist. Daraus folgt nicht, dass es der EG Bern grundsätzlich verwehrt wäre, für Zwischennutzungen besondere Regeln zu erlassen. Unzulässig ist es aber, potenziell konfliktträchtige Zwischennutzungen in allen Bauzonen als zonenkonform zu erlauben, ohne dass für diesen Planungsentscheid eine rechtsgenügende Interessenabwägung stattgefunden hat. Die mangelhafte Nutzungsplanung kann auch nicht dadurch «geheilt» werden, dass die unterbliebene Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren teilweise nachgeholt werden soll; im Gegenteil verletzt die EG Bern mit diesem Vorgehen zusätzlich die Regeln des planerischen Stufenbaus.

6.

Die gegenteilige Auffassung der EG Bern und der Vorinstanz überzeugt nicht:

6.1 Die Vorinstanz hat zunächst erwogen, eine Umgehung der Vorgaben zur Zonenkonformität liege nicht vor, weil Art. 27a (neu) BO immissionsbegrenzende Vorgaben enthalte und insbesondere dem Schutzbedürfnis in Wohngebieten nach wie vor Rechnung getragen werde. So verlange Art. 27a Abs. 3 Bst. d (neu) BO die Einhaltung der mit dem Lärmempfindlichkeitsstufenplan festgelegten Grenzwerte. Zudem hätten die Grenzabstände nach Art. 27a Abs. 3 Bst. c (neu) BO nachbarschützende Funktion. Auch im kantonalen Recht gebe es verschiedene Bestimmungen, die namentlich die empfindlichen Wohnzonen vor übermässigen Einwirkungen schützten. Diese Vorgaben gälten auch für Zwischennutzungen nach Art. 27a (neu) BO, was sich bereits aus dem deklaratorischen Abs. 3 Bst. b ergebe. Die Baubewilligung dürfe daher nur erteilt werden, wenn Art. 24 BauG sowie Art. 90 Abs. 1 und Art. 91 Abs. 1 der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1) eingehalten seien (angefochtener Entscheid E. 4.4, 5.3).

6.1.1 Soweit die Vorinstanz auf die nachbarschützende Funktion der Lärmgrenzwerte und der Grenzabstände nach Art. 27a Abs. 3 Bst. c und d (neu) BO hinweist, wurde bereits erläutert, dass diese Bestimmungen die unterlassene Abstimmung der Interessen insbesondere vor dem Hintergrund der Planungsgrundsätze nicht kompensieren (vgl. vorne E. 5.2.2 ff.).

6.1.2 Darüber hinaus erwähnt die Vorinstanz für den Schutz der Wohnzone Art. 24 BauG sowie Art. 90 Abs. 1 und Art. 91 Abs. 1 BauV. Nach Art. 24 Abs. 1 BauG dürfen Bauten und Anlagen nicht zu Einwirkungen auf die Nachbarschaft führen, die der Zonenordnung widersprechen. Mit der zonen gemässen Nutzung verbundene Einwirkungen müssen jedoch geduldet werden (Art. 89 Abs. 2 BauV). Vorbehalten bleibt Art. 90 BauV. Nach dessen Abs. 1 dürfen stille Gewerbe in Wohnzonen bewilligt werden, sofern sie sich baulich gut einordnen und weder durch ihren Betrieb (Einwirkungen durch Lärm, Rauch, Staub, Geruch, Abgase, Licht, Erschütterungen und dgl.) noch durch den verursachten Verkehr störend wirken können (vgl. dazu auch VGE 2022/360 vom 28.8.2024 E. 4.1). Für den Grenzbereich gegenüber

Wohnzonen präzisiert Art. 91 Abs. 1 BauV zudem, dass nur Betriebe angesiedelt oder erweitert werden dürfen, die in der Wohnzone nicht zu stärkeren Einwirkungen führen, als sie in einer gemischten Wohn-/Gewerbezone geduldet werden müssen. Soweit mit den Bestimmungen materielle Immissionen aus dem Umweltschutzrecht begrenzt werden sollen, sind sie durch das Bundesumweltrecht derogiert worden und haben keine eigenständige Bedeutung mehr. Insoweit sind sie auch im vorliegenden Fall von vornherein nicht von Bedeutung. Sie bleiben aber anwendbar, soweit sie die Nutzungsmöglichkeiten raumplanerisch begrenzen (BVR 2002 S. 356 E. 2b; VGE 2019/268 vom 31.1.2021 E. 10.2, 2009/81 vom 30.6.2009 E. 4.3.2; ferner VGE 22986 vom 13.2.2008 E. 2.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 29 a.E.). Diesbezüglich gilt Folgendes:

6.1.3 Weil Zwischennutzungen nach Art. 27a Abs. 2 (neu) BO stets zonenkonform sind, müssen die damit verbundenen Einwirkungen geduldet werden (Art. 89 Abs. 2 BauV). Art. 24 Abs. 1 BauG bietet insoweit keinen zusätzlichen Immissionsschutz. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz greift auch der besondere Schutz des Wohnens nach Art. 90 Abs. 1 BauV nicht: Wohnzonen sind in erster Linie für Wohnbauten bestimmt, wobei ihnen auch Nutzungen mit einem hinreichenden Bezug zum Wohnen sowie nicht-störende Gewerbebetriebe zuzuordnen sind (BVR 2019 S. 51 E. 3.3; VGE 2019/215 vom 2.7.2020 E. 4.2, 2009/12 vom 3.6.2009 E. 3.2; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 22 N. 25 f.; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 29; Hettich/Mathis, in Griffel et al. [Hrsg.], Fachhandbuch öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 1.60 ff.). Indem Art. 27a (neu) BO die zulässigen Nutzungen auf eine unbestimmte Vielzahl weiterer Nutzungsarten ausweitet, sieht die Zonenordnung der EG Bern keine reinen Wohnzonen im Sinn von Art. 90 Abs. 1 BauV mehr vor (vorne E. 5.2.1; anders angefochtener Entscheid E. 4.4). Auf gemischte Zonen ist Art. 90 Abs. 1 BauV aber nicht anwendbar, ausser die Gemeinde dehne die Schutzbestimmungen darauf aus (Art. 90 Abs. 3 Bst. b BauV; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 29a). Das hat die EG Bern soweit hier interessierend nicht getan. Der vorinstanzliche Verweis auf Art. 90 Abs. 1 BauV verfängt somit nicht. Schliesslich erwähnt die Vorinstanz Art. 91 Abs. 1 BauV, der regelt, welche Immissionen im Grenzbereich zu Wohnzonen als zumutbar gelten. Auch hier greift der besondere Wohnzonen-schutz bereits deshalb nicht, weil nicht mehr von reinen Wohnzonen aus-

zugehen ist. Sind Zwischennutzungen nach Art. 27a (neu) BO in den (bisherigen) Wohnzonen zulässig, sind sie es erst recht im Grenzbereich dazu. Aus Art. 91 Abs. 1 BauV ergibt sich somit ebenfalls keine immissionsbegrenzende Wirkung.

6.2 Des Weiteren sind die Vorinstanz und die EG Bern der Auffassung, Art. 27a (neu) BO höhle den Zweck der Grundzonen auch deshalb nicht aus, weil die Regelung der Zonenkonformität auf bestimmte Fälle beschränkt und Zwischennutzungen zeitlich befristet seien (angefochtener Entscheid E. 4.3 f.; Beschwerdeantwort S. 3 f.).

6.2.1 Bewilligungen nach Art. 27a (neu) BO können bis zu fünf Jahren gültig sein (Abs. 3). Sofern die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung noch gegeben sind, kann die Baubewilligungsbehörde die Dauer sogar auf maximal acht Jahre verlängern (Abs. 4). Vorbehalten bleiben Fälle, in denen während der bewilligten Dauer der Zwischennutzung eine Planung für das betreffende Grundstück öffentlich aufgelegt wird. Diesfalls kann die Baubewilligungsbehörde die Dauer der Zwischennutzung bis höchstens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Planung verlängern (Abs. 5). Damit sind auch Zwischennutzungen von mehr als acht Jahren möglich (Erläuterungsbericht S. 11, 17, Akten AGR 4C pag. 202). – Für die maximale Dauer von Zwischennutzungen bestehen keine ausdrücklichen gesetzlichen Vorgaben. Eine zu kurze Dauer birgt insbesondere die Gefahr, dass sich Investitionen in die Zwischennutzung nicht lohnen (Erläuterungsbericht S. 11, Akten AGR 4C pag. 202). Demgegenüber liegt es auf der Hand, dass die raumplanerischen Auswirkungen der Zwischennutzung umso weitreichender sind, je länger diese andauert. Betroffene haben während der Geltungsdauer der Baubewilligung Einwirkungen zu dulden, die der (Grund-)Nutzungsart allenfalls widersprechen (vorne E. 5.2.4). Bei mehrjährigen Nutzungen, wie sie Art. 27a (neu) BO ermöglicht, kann dies einen erheblichen Einbruch in den raumplanungsrechtlichen Immissionsschutz bewirken.

6.2.2 Auch der sachliche Anwendungsbereich von Art. 27a (neu) BO ist weit gefasst: Einerseits stellt die Bestimmung keine Anforderungen an die Art der Nutzung (Abs. 1). Andererseits erfasst sie nicht nur Übergangsnutzungen leerstehender Gebäude oder Brachen und damit Zwischennutzungen im klassischen Sinn (Abs. 2 Bst. b; vgl. Erläuterungsbericht S. 14, Akten

AGR 4C pag. 202; zur Definition von Zwischennutzungen vgl. Maja Saputelli, Zwischennutzungen, in PBG aktuell 1/2021 S. 5 ff., 6 f.; ferner VGE 2020/125 vom 10.11.2020 E. 4.4; VGer LU 7H 20 222, in LGVE 2022 IV Nr. 3 E. 5.5). Art. 27a (neu) BO ist überdies anwendbar auf alle befristeten Nutzungen, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen (Abs. 2 Bst. a). Solche Zwischennutzungen gelten in jedem Fall als zonenkonform, unabhängig davon, ob die von der Zwischennutzung betroffene Liegenschaft noch für den ursprünglich bewilligten Zweck dienen könnte oder nicht. Damit sollen erleichterte Bedingungen für Provisorien geschaffen werden. Müssen beispielsweise Spitäler oder Schulen umgebaut werden oder wird zusätzlicher Schulraum benötigt, ohne dass bereits eine entsprechende Plananpassung erfolgt ist, soll die Bestimmung ein Provisorium in anderen Zonen ermöglichen (Erläuterungsbericht S. 5, 13, Akten AGR 4C pag. 202). Die Tragweite dieser Variante auf die Zonenordnung zeigt sich insbesondere darin, dass solche Vorhaben typischerweise in Zonen für öffentliche Nutzungen realisiert werden (vgl. Erläuterungsbericht S. 15, Akten AGR 4C pag. 202). Hier sind die Gemeinden nach Art. 77 Abs. 2 BauG gehalten, in ihrer baurechtlichen Grundordnung die Zweckbestimmung und die Grundzüge der Überbauung und Gestaltung festzulegen. Damit soll das öffentliche Interesse am Ausscheiden der Zone und deren Zweckmässigkeit beurteilt werden können. Auch mit Blick auf nachbarliche Interessen ist es nicht gleichgültig, ob beispielsweise ein öffentlicher Park oder Garagen und Werkstattgebäude der öffentlichen Verkehrsbetriebe vorgesehen sind. Die Zweckbestimmung muss aus diesen Gründen den Verwendungszweck der Zone wenigstens der Art nach umschreiben (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 77 N. 2 Bst. a). Werden Provisorien zur Erfüllung jeglicher öffentlicher Aufgaben – der Begriff ist weit gefasst und umschliesst kommunale, kantonale und eidgenössische Aufgaben (Erläuterungsbericht, S. 13) – in sämtlichen Bauzonen als zonenkonform erklärt, kann dies zu einer Umgehung der baugesetzlichen Vorgaben zur Zweckbestimmung führen.

6.2.3 Art. 27a (neu) BO ist also sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht potenziell geeignet, die bestehende Nutzungsordnung in massgebender Weise zu beeinflussen. Tragweite und Anwendungsbereich der Bestimmung verlangen zwingend nach einer den gesetzlichen Anforderungen genügenden raumplanerischen Interessenabwägung.

6.3 Die Vorinstanz verweist weiter auf das Urteil des Verwaltungsgerichts 2020/125 vom 10. November 2020. Danach habe das Verwaltungsgericht eine kommunale Bestimmung angewandt, die zonenwidrige Zwischennutzungen zugelassen habe (angefochtener Entscheid E. 4.5, 5.2.4). – Das zitierte Urteil betraf Art. 25 Abs. 1 des Baureglements der EG Thun vom 2. Juni 2002 (aBR), wonach für zonenfremde Nutzungen in den Bauzonen unter bestimmten Voraussetzungen eine Bewilligung zur Übergangsnutzung erteilt werden konnte (vgl. neu Art. 50 des Baureglements der EG Thun vom 2. September 2025). Der damalige Beschwerdeführer argumentierte, er habe gestützt darauf einen Anspruch auf Bewilligung seines Vorhabens. Nach Ansicht der EG Thun lag indessen keine Übergangsnutzung im Sinn Art. 25 aBR vor, weshalb sie die Bestimmung als nicht anwendbar erachtete. Das Verwaltungsgericht folgte dieser Auffassung und erwog, die Vorinstanz habe den von der EG Thun erteilten Bauabschlag zu Recht bestätigt (E. 4, insb. E. 4.4). Die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht war damals also nicht umstritten und die kommunale Bestimmung zur Zwischennutzung ohnehin nicht anwendbar. Das Verwaltungsgericht hatte daher keine Veranlassung, sich zur allgemeinen Zulässigkeit von Art. 25 aBR zu äussern. Eine derartige Beurteilung hat auch hier zu unterbleiben; Prozessthema ist nicht, welche Regelung für Zwischennutzungen generell möglich ist, sondern einzig, ob die in Art. 27a (neu) BO gewählte Lösung rechtmässig ist. Insoweit ist auch die im angefochtenen Entscheid zitierte Literaturstelle nicht einschlägig (angefochtener Entscheid E. 4.5 und E. 5.2.4, je mit Hinweis auf Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 29a). Dort wird zwar festgehalten, die Gemeinde könne zonenwidrige Zwischen- und Übergangsnutzungen zulassen, wenn sie dies im Baureglement festlege und dafür allenfalls bestimmte Voraussetzungen verlange. Die Ausführungen erfolgen allerdings unter Hinweis auf das Verwaltungsgerichtsurteil 2020/125 vom 10. November 2020, das nach dem soeben Erwogenen hier nicht massgebend ist.

6.4 Die EG Bern beruft sich schliesslich auf ihre Planungs- und Gemeindeautonomie (Beschwerdeantwort S. 4). – Gemeinden verfügen in ihrer Ortsplanung über Autonomie (Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 01.1]; Art. 65 Abs. 1 und Art. 69 BauG). Die Genehmigungs- und Rechtsmittelinstanzen dürfen im Bereich der kommunalen Planungsautonomie ihr Ermessen nicht an die Stelle des Ermessens der Gemeinde setzen

und die Genehmigung für eine kommunale Planung nicht schon dann verweigern, wenn eine andere Planung ebenso zweckmässig oder sogar zweckmässiger wäre, sondern nur, wenn die Vorschriften und Pläne der Gemeinden nicht rechtmässig oder mit den übergeordneten Planungen nicht vereinbar sind (BGE 131 II 81 E. 7.2.1; BVR 2019 S. 170 E. 3.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 4). Mit Blick auf das Erwogene lässt sich Art. 27a (neu) BO nicht mit übergeordnetem Recht vereinbaren. Die Nichtgenehmigung von Art. 27a (neu) BO stellt daher keinen unzulässigen Eingriff in die Gemeinde- bzw. Planungsautonomie der EG Bern dar. Nichts anderes ergibt sich aus den Regeln der abstrakten Normenkontrolle, wonach eine Bestimmung aufzuheben ist, wenn sie – wie hier – keiner verfassungs- oder gesetzeskonformen Auslegung zugänglich ist (statt vieler BVR 2015 S. 3 E. 2.2, 2010 S. 260 E. 2). Eine lediglich teilweise Genehmigung von Art. 27a (neu) BO fällt ebenfalls ausser Betracht, betreffen die festgestellten Mängel doch die Bestimmung als Ganzes.

7.

7.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid der DIJ vom 8. Mai 2024 aufzuheben ist. Die Genehmigung von Art. 27a (neu) BO ist zu verweigern. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden einzugehen.

7.2 Weil die unterliegende Gemeinde nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, können ihr keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG). Hingegen hat sie den obsiegenden Beschwerdeführenden die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote gibt zu keinen Bemerkungen Anlass (in act. 14A).

7.3 Die im vorinstanzlichen Verfahren angefallenen Kosten sind nach denselben Grundsätzen neu zu verlegen. Verfahrenskosten sind somit nicht zu erheben; die Gemeinde ist allerdings zum Ersatz der Parteikosten der Beschwerdeführenden zu verpflichten. Im Verfahren vor der Vorinstanz haben die Beschwerdeführenden 1-6 gemeinsam Beschwerde erhoben. Die

damals von einem anderen Anwalt vertretene Beschwerdeführerin 7 hat dagegen alleine Beschwerde geführt (vgl. vorne Bst. B). Die EG Bern hat daher den Beschwerdeführenden 1-6 und der Beschwerdeführerin 7 die Parteikosten separat zu erstatten. Die jeweils geltend gemachten Parteikosten für das Verfahren vor der Vorinstanz geben ebenfalls zu keinen Bemerkungen Anlass (act. 14 und 14A).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 8. Mai 2024 wird aufgehoben. Die von den Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Bern am 28. November 2021 beschlossene Teilrevision der Bauordnung vom 24. September 2006 (neuer Artikel 27a) wird nicht genehmigt.
2. a) Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden keine Kosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- wird den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
b) Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 8'907.45 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
3. a) Für die Verfahren vor der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (2022.DIJ.7069 und 2022.DIJ.7082) werden keine Kosten erhoben.
b) Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden 1-6 für das Verfahren vor der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (2022.DIJ.7069) die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 8'874.50 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
c) Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin 7 für das Verfahren vor der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

(2022.DIJ.7082) die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 6'655.85 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

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

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.