

Begegnungszone (Tempo-20-Zone)

- **Geeignetheit von Tempo-20-Zonen in Wohnquartieren mit verkehrsarmen Strassen; Nutzung der Strassen durch Kinder für Spiel und Sport (Erw. 2.1)**
- **Die Gemeinde verfügen in der Handhabung der Zonierung von Geschwindigkeitsherabsetzungen über eine grosse Freiheit. (Erw. 2.2)**
- **Inhalt des erforderlichen Gutachtens (Erw. 2.3 und 3)**
- **Kombination von Begegnungszonen mit einem Fahrverbot in Ausnahmefällen (Erw. 5)**

Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (EBVU) vom 9. Februar 2018 (BVURA.17.191)

Aus den Erwägungen

2. Begegnungszone

2.1

Zu beurteilen ist die Errichtung einer Begegnungszone im Sinne von Art. 22b SSV, die der Stadtrat für die Quartierstrassen J.-, W.-, R.-strasse und B.-weg, alle in der Wohnzone W3, verfügt hat. Gleichzeitig hat er die bestehenden Fahrverbote für Motorwagen und Motorräder, ausgenommen Zubringer, aufgehoben.

Das Signal "Begegnungszone" (2.59.5) ist nur auf Nebenstrassen mit möglichst gleichartigem Charakter zulässig (Art. 2a Abs. 5 SSV). Es kennzeichnet Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen, auf denen die Fussgängerinnen und Fussgänger sowie die Benützenden von fahrzeugähnlichen Geräten die ganze Verkehrsfläche gebrauchen dürfen. Diese sind gegenüber den Automobilistinnen und Automobilisten vortrittsberechtigt, dürfen jedoch die Fahrzeuge nicht unnötig behindern. Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h; das Parkieren ist nur an den durch Signale oder Markierungen gekennzeichneten Stellen erlaubt (Art. 22b SSV).

Begegnungszonen können sowohl in Wohnzonen mit geringem motorisiertem Individualverkehr (MIV) wie auch im Bereich von Geschäften realisiert werden. Sie bezwecken die Erhöhung der Verkehrssicherheit, ferner aber auch die Steigerung der Attraktivität des Strassenraums. Die Verkehrsmassnahme will eine Vielfalt von Nutzungen möglich machen und die Verkehrsbedingungen für den Langsamverkehr verbessern. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) schreibt in einer Broschüre (Innerorts Verkehrsberuhigung, 2003, S. 18):

"Mit Begegnungszonen kann auf Nebenstrassen in Wohn- und Geschäftsbereichen eine Verkehrsberuhigung vorgenommen werden. (...) Mit der Umkehrung der Vortrittsverhältnisse zwischen dem Fuss- und Fahrverkehr sowie der Temposenkung auf 20 km/h wird die Sicherheit erhöht und die Strasse erheblich attraktiver. Dies vor allem, weil damit die Wohn- und Geschäftsnutzung gegenüber der Verkehrsfunktion stärker gewichtet, die Aufenthalts- und Verkehrsbedingungen für den Langsamverkehr verbessert und die Zugänglichkeit zu den Wohnungen und Geschäften erleichtert wird."

Der Kanton Basel-Stadt, der 1977 die erste "Begegnungszone" (Wohnstrasse) der Schweiz eingeführt hat, führt in einer aktuellen Broschüre aus (Bau- und Verkehrsdepartement, Planungsamt, Uuse uff d'Strooss! Die Basler Fibel für [vergessene] Strassenspiele, Basel 2017, S. 56):

"Begegnungszonen machen die ganze Strasse wieder den Fussgängerinnen und Fussgängern zugänglich. Kinder können in Begegnungszonen das Nebeneinander von Autos und Velos üben."

Dies wird auch von der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) empfohlen. Gleichzeitig ermöglicht die Strasse auch Spiele, für welche Parks weniger geeignet sind, wie Hockey, mit Kreide malen, Inline Skates, Gluggere, etc. Die Begegnungszonen entsprechen den zwei wichtigsten Leitsätzen, die der Regierungsrat 2012 zum öffentlichen Raum definiert hat: 1. Der öffentliche Raum gehört allen. 2. Der öffentliche Raum ist vielfältig nutzbar. Unter anderem dank Basels zahlreichen Begegnungszonen geniesst die Stadt den Unicef-Titel 'Kinderfreundliche Gemeinde.'"

Das Signal "Begegnungszone" zeigt ein herumhüpfendes, spielendes Kind und macht die Geeignetheit der Massnahme namentlich für Wohnquartiere mit verkehrsarmen Strassen augenfällig. Begegnungszonen sollen in Wohnzonen Kindern für Spiel und Sport zur Verfügung stehen (ANDREAS ROTH in: Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014, Art. 49 N 49; zur Zulässigkeit des Spielens auf verkehrsarmen Strassen auch ohne bestimmte Signalisierung siehe Art. 46 Abs. 2^{bis} VRV; Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK / Bundesamt für Strassen, Begegnungszonen – eine Werkschau mit Empfehlungen für die Realisierung, Oktober 2013, S. 127).

2.2

Die Herab- oder Heraufsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken ist nur im Rahmen bundesrechtlicher Vorgaben zulässig (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 1 SSV). Die Herabsetzung ist insbesondere zulässig, wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Art. 108 Abs. 2 SSV lit. b). Die Anordnung abweichender Höchstgeschwindigkeiten hat gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zu erfolgen, welches belegt, dass diese Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV). Als abweichende Höchstgeschwindigkeiten sind innerorts Tempo-30-Zonen mit 30 km/h und Begegnungszonen mit 20 km/h grundsätzlich zulässig (Art. 108 Abs. 5 lit. e SSV). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) regelt die Einzelheiten für die Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten. Es legt für Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen bezüglich Ausgestaltung, Signalisation und Markierung die Anforderungen fest (Art. 108 Abs. 6 SSV; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011, E. 2).

Vorliegend soll eine Begegnungszone errichtet werden, weil nach Ansicht des Stadtrats bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Art. 108 Abs. 2 lit. b SSV).

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Anforderungen für eine solche Geschwindigkeitsreduktion erfüllt sind. Dabei ist zu beachten, dass die kantonale Beschwerdeinstanz zwar mit freier Kognition prüft, es jedoch Zurückhaltung übt, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die zuständigen kommunalen Behörden besser kennen als der Kanton. Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art sind zudem regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die Gemeinden besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum und verfügen über eine grosse Freiheit in der Handhabung der Zonierung von Geschwindigkeitsherabsetzungen (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts [BGE] 136 II 539 E. 3.2; Basler Kommentar, a.a.O., Art. 50 N 51).

2.3

Art. 3 der Verordnung vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3) umschreibt den Inhalt des gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV zu

erstellenden Gutachtens näher. Danach handelt es sich um einen Kurzbericht, der namentlich folgende Punkte umfasst:

- a. die Umschreibung der Ziele, die mit der Anordnung der Zone erreicht werden sollen;
- b. einen Übersichtsplan mit der auf Grund des Raumplanungsrechts festgelegten Hierarchie der Strassen einer Ortschaft oder von Teilen einer Ortschaft;
- c. eine Beurteilung bestehender und absehbarer Sicherheitsdefizite sowie Vorschläge für Massnahmen zu deren Behebung;
- d. Angaben zum vorhandenen Geschwindigkeitsniveau (50-Prozent-Geschwindigkeit V50 und 85-Prozent-Geschwindigkeit V85);
- e. Angaben zur bestehenden und angestrebten Qualität als Wohn-, Lebens- und Wirtschaftsraum, einschliesslich der Nutzungsansprüche;
- f. Überlegungen zu möglichen Auswirkungen der geplanten Massnahme auf die ganze Ortschaft oder auf Teile der Ortschaft sowie Vorschläge zur Vermeidung allfälliger negativer Folgen;
- g. eine Aufzählung und Umschreibung der Massnahmen, die erforderlich sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Die Anforderungen, welche Art. 3 der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen an das Gutachten stellt, sind vor dem Hintergrund des Zwecks der Geschwindigkeitsbeschränkung zu sehen. So hat beispielsweise die Beurteilung bestehender und absehbarer Sicherheitsdefizite (lit. c der genannten Bestimmung) eine andere Bedeutung, je nachdem, ob mit der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit einer Gefahr begegnet oder der Verkehrsablauf verbessert werden soll (Art. 108 Abs. 2 lit. a und c SSV). Sodann sind die örtlichen Gegebenheiten von Bedeutung. Umfangreiche Untersuchungen können beispielsweise bei Nationalstrassen oder verkehrsreichen Kantonsstrassen nötig sein. Dagegen genügt bei wenig befahrenen Quartierstrassen unter Umständen eine Beschreibung der Örtlichkeiten. Das geforderte Gutachten ist zudem nicht isoliert zu betrachten. Zur Ergänzung und Konkretisierung der im Gutachten enthaltenen Informationen kann auch auf andere Erhebungen zurückgegriffen werden. Entscheidend ist, dass die zuständige Behörde die erforderlichen Informationen besitzt, um zu beurteilen, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die Massnahme zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 108 Abs. 4 SSV; vgl. zum Ganzen BGer 1C_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.2; 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011, E. 2).

3. Gutachten

Im Gutachten der Ballmer + Partner AG vom 11. Dezember 2015 werden die folgenden Sicherheitsdefizite aufgeführt:

- "• Die Sichtweiten an der J.-, R.- und W.-strasse sowie B.-weg sind bei Tempo 50 ungenügend. Damit entstehen durch von Grundstücken ausfahrenden Fahrzeugen Gefahrensituationen für alle Verkehrsteilnehmer.*
- Die Sichtweite in der Kurve B.-weg/W.-strasse ist bei Tempo 50 ungenügend. Damit entstehen durch von Grundstücken ausfahrenden Fahrzeugen Gefahrensituationen für alle Verkehrsteilnehmer.*
- Die W.- und die J.-strasse sind wichtige Radverbindungen aus südlicher Richtung zu sämtlichen Schul- und Sportanlagen der Z. und dem Industrie- und Gewerbegebiet an der U.-strasse."*

Dass etliche Hauszufahrten über keine Sichtzonen verfügen und mit Tempo 50 km/h offensichtlich nicht durchs Quartier gefahren werden dürfte, ist nicht strittig. Der Beschwerdeführer 1 meint

allerdings, dass bereits heute vorsichtig gefahren werde und keine Sicherheitsprobleme beständen. Eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit verbessere die Sichtzonen nicht.

Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU, Abteilung Tiefbau) schreibt in einem Merkblatt, dass – im Sinne einer Richtlinie – auf die Signalisation einer Begegnungszone (Tempo 20 km/h) und auf entsprechende Massnahmen zu verzichten sei, wenn die Geschwindigkeit, die von 50 % der Fahrzeuge ($V_{50\%}$), wie auch die Geschwindigkeit, die von 85 % der Fahrzeuge ($V_{85\%}$) eingehalten werde, nicht grösser sei als 20 km/h (BVU, Abteilung Tiefbau, Tempo 30-Zonen und Begegnungszonen, Merkblatt vom 12. März 2014, S. 4; siehe auch Beratungsstelle für Unfallverhütung bfu, Fachbroschüre Begegnungszonen, 2013, S. 6). – Gemäss Gutachten (S. 5) beträgt für die J.-strasse der Wert $V_{50\%}$ 24 km/h und der Wert $V_{85\%}$ 26 km/h, und für die W.-strasse betragen die Werte 24 km/h ($V_{50\%}$) und 31 km/h ($V_{85\%}$). Diese Werte liegen allesamt über dem Zielwert von 20 km/h. Die Voraussetzungen für die Einführung einer Begegnungszone sind somit grundsätzlich erfüllt. Auch lässt sich nicht mit Ernst bestreiten, dass eine Herabsetzung der Geschwindigkeit auf 20 km/h kleinere Sichtzonen (Reduktion der Knotensichtweite um 10 m gegenüber Tempo 30 km/h) erforderlich und Strassen mit fehlenden Sichtzonen sicherer macht (vgl. BVU, Abteilungen Tiefbau und Verkehr, Merkblatt Sicht an Konten und Ausfahrten vom 1. März 2011). Der Umstand, dass bis heute keine grösseren Unfälle amtlich registriert sind, macht dieses Sicherheitsdefizit nicht inexistent. Sind nun aber die Voraussetzungen für eine Begegnungszone erfüllt, kann die kommunale Behörde, die nach dem Gesagten über eine grosse Freiheit verfügt, nicht verhalten werden, sich mit einer Tempo-30-Zone zu begnügen, wie dies die Beschwerdeführenden 2 verlangen, oder auf Massnahmen ganz zu verzichten, wie der Beschwerdeführer 1 meint.

...

5. Parkieren, Durchgangsverkehr

Die Beschwerdeführenden 2 bemängeln ferner, dass mit Einführung der Begegnungszone das Parkieren auf der Strasse nicht mehr zulässig sei und mit dem Wegfall des Fahrverbots für Motorwagen und Motorräder (ausgenommen Zubringerdienst) der Durchgangsverkehr zum Problem werde.

5.1

Will man dem Spielen der Kinder im Strassenraum erhöhtes Gewicht beimessen und den Strassenraum von parkierenden Autos möglichst freihalten, ist nachvollziehbar und erscheint vertretbar, dass der Stadtrat auf das Ausscheiden von Parkfeldern verzichtet. Hinzu kommt, dass rare Grasparkfelder Suchverkehr auch ausserhalb des Quartiers anziehen und zu unerwünschtem Mehrverkehr führen können. Auch von daher gesehen ist es nicht zu beanstanden, dass der Stadtrat diesem Interesse an der Vermeidung von Mehrverkehr höheres Gewicht beimisst als dem Interesse einzelner Anstösser, ihr Fahrzeug auf der Strasse vor der Tür parkieren zu können.

5.2

Der Stadtrat sieht davon ab, die Begegnungszone gleichzeitig mit einem "Verbot für Motorwagen und Motorräder" (2.13), ausgenommen Zubringerdienst, zu signalisieren in der Annahme, dass die Begegnungszone keinen oder nur unbedeutenden Mehrverkehr anziehen werde.

Zur Möglichkeit der Kombination von Fahrverboten und Begegnungszonen schreibt der Bund Folgendes (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK / Bundesamt für Strassen, Begegnungszonen – eine Werkschau mit Empfehlungen für die Realisierung", Oktober 2013, S. 26):

"Strassen mit Zubringerdienst kommen sowohl in Ortszentren wie auch in Wohnquartieren vor. Es handelt sich dabei um Strassen, die mit einem allgemeinen Fahrverbot oder Verbot für Motorfahrzeuge belegt sind, Zubringerdienst jedoch erlaubt ist. Diese Strassen können grundsätzlich mit einer Begegnungs- oder Tempo-30-Zone kombiniert (Ausnahmefall) oder ersetzt werden. ... Die Signalisierung als Begegnungszone ersetzt das Fahrverbot allerdings nicht unbedingt. Häufig ist ein Fahrverbot das Ergebnis eines längeren Aushandlungs-Prozesses und hat beispielsweise den Zweck, das Umfahren eines 'lästigen' Lichtsignals zu verhindern (Schleichverkehr, z.B. in Bern beim Sulgenbachweg)."

Demnach wäre es grundsätzlich zulässig, auch in Begegnungszonen ein Fahrverbot anzubringen, allerdings nur in Ausnahmefällen. Im vorliegenden Fall ist plausibel, dass der Durchgangsverkehr, der möglichst rasch an ein Ziel gelangen will, Strassen mit höher zulässigen Geschwindigkeiten bevorzugen und die hier strittige, nur langsam befahrbare Begegnungszone meiden wird. Wie der Stadtrat treffend ausführt, soll das Strassenbild möglichst selbsterklärend sein und ein Schilderwald vermieden werden. Unnötige Signale und Markierungen dürfen von Bundesrechts wegen nicht angebracht werden (Art. 101 Abs. 3, 4 und 5 SSV). Das Anbringen einer Verbotstafel ist so nach gegenwärtigem Wissen und allgemeiner Erfahrung als unnötig anzusehen.

Der Stadtrat ist verpflichtet, die realisierten Massnahmen spätestens nach einem Jahr auf ihre Wirkung zu überprüfen, und muss zusätzliche Massnahmen ergreifen, wenn die angestrebten Ziele nicht erreicht worden sind (Art. 6 der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen). Sein Vorgehen, auf Signalisierungen, die mit einiger Wahrscheinlichkeit unnötig sind, zu verzichten, ist auch deshalb richtig, weil sich nur so bis zur Kontrolle in einem Jahr testen lässt, ob die Signalisierung ausreichend ist und die Annahmen zutreffend waren.

Stichwörter: Begegnungszone, Tempo-20-Zone