

Tempo-30-Zone

- Voraussetzungen
- **Fehlende Verhältnismässigkeit, wenn nur an wenigen Orten eine Verletzung der Lärmgrenzwerte behoben werden könnte (Erw. 6)**
- **Erforderlichkeit flankierender Massnahmen (Erw. 7)**

Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (EBVU) vom 26. August 2013 (BVU-RA.13.183)

Aus den Erwägungen

4.

Nach Art. 32 Abs. 3 SVG kann insbesondere die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden. Diese Bestimmung wird in Art. 108 SSV näher ausgeführt. Absatz 2 dieser Bestimmung nennt die Voraussetzungen der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit, und Absatz 5 regelt näher, welche abweichenden Höchstgeschwindigkeiten zulässig sind; lit. e dieses Absatzes erwähnt als innerorts zulässige Temporeduktionsmassnahmen die Tempo-30-Zonen (Art. 22a SSV) und die Begegnungszonen (Art. 22b SSV). Nach Art. 32 Abs. 3 SVG in Verbindung mit Art. 108 Abs. 4 SSV ist vor der Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten durch Gutachten abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Nach Art. 108 Abs. 6 SSV regelt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Einzelheiten für die Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten und legt insbesondere für Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen bezüglich Ausgestaltung, Signalisierung und Markierung die Anforderungen fest. Das UVEK hat dazu die VO Tempo-30-Zonen erlassen, die in Art. 3 insbesondere die Anforderungen an das von Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV geforderte Gutachten und in Art. 5 Massnahmen zur Gestaltung des Strassenraums festlegt (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2A.38/2006 vom 13. Juli 2006, in: ZBI 108/2007 S. 611 und Urteil 1C_206/2008 vom 9. Oktober 2008).

5.

Der Gemeinderat D. [der hier gegen die Nachbargemeinde K. Beschwerde führt] erachtet die Tempo-30-Zone auf der Spange nicht als zulässig aufgrund deren Klassifizierung und Bedeutung; hier müsse das Ziel sein, den Verkehr möglichst rasch und ohne Belastung weiterer Ortsteile und Quartiere auf die übergeordnete Strasse zu bringen.

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 1C_160/2012 vom 10. Dezember 2012 was folgt ausgeführt:

"4.1 Tempo-30-Zonen kennzeichnen Strassen in Quartieren oder Siedlungsbereichen, auf denen besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden muss und die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h beträgt (Art. 22a SSV). Sie sind in der Verordnung des UVEK vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3) näher geregelt.

4.1.1 Tempo-30-Zonen sind grundsätzlich auf Nebenstrassen mit möglichst gleichartigem Charakter beschränkt (Art. 2a Abs. 5 SSV).

Der Bundesrat führte dazu aus, Erfahrungen mit Tempo-30-Zonen im In- und Ausland hätten gezeigt, dass die Zonensignalisation nur auf siedlungsorientierten Strassen mit gleichartigen Merkmalen die gewünschte Wirkung entfalten, nicht aber auf verkehrsorientierten Strassen, wie insbesondere signalisierte Hauptstrassen, die eine andere Funktion hätten und entsprechend auszugestalten seien. Bei

solchen Strassen mit Durchgangsverkehr seien die Autofahrer im Allgemeinen überfordert, wenn Verkehrsmassnahmen mit einer Zonensignalisation grossflächig für alle Innerortsstrassen, d.h. für ganz unterschiedliche Strassenkategorien, angeordnet würden (Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative 'für mehr Verkehrssicherheit durch Tempo 30 innerorts mit Ausnahmen [Strassen für alle]', BBl 2000, S. 2896).

Sind Geschwindigkeitsbegrenzungen aus Gründen der Verkehrssicherheit auf Hauptstrassen oder verkehrsorientierten Nebenstrassen notwendig, werden sie grundsätzlich nach Art. 108 Abs. 5 lit. d SSV (und nicht durch Zuweisung zu einer Tempo-30-Zone nach lit. e) angeordnet und mit dem Signal 'Höchstgeschwindigkeit' angezeigt. Dieses gilt – wenn das Signal nicht wiederholt wird – nur bis zur nächsten Verzweigung (vgl. Botschaft, a.a.O.).

4.1.2 Ausnahmsweise und bei besonderen örtlichen Gegebenheiten kann auch ein Hauptstrassenabschnitt in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden, namentlich in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet (Art. 2a Abs. 6 SSV), d.h. an Orten, an denen das Fussgängeraufkommen am grössten ist. Wie das ASTRA in seiner Vernehmlassung erläutert, ist an Fälle gedacht, in denen eine Hauptstrasse, auf der die Geschwindigkeit auf 30 km/h herabgesetzt werden soll, unmittelbar an eine Tempo-30-Zone angrenzt. Hier wäre es unpraktikabel, bei den Übergängen jeweils die Tempo-30-Zone aufheben und Tempo 30 anordnen zu müssen und umgekehrt."

Ausserdem hat das Bundesgericht auch schon entschieden, dass Tempo-30-Zonen unter den Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV auch auf Hauptstrassen grundsätzlich zulässig sind und für als (verkehrsorientierte) Durchgangsstrassen (gemäss Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 [SR 741.272]) bezeichnete Hauptstrassen insoweit keine abweichende Regelung gilt (vgl. BGE 136 II 539 E. 2.2 und 3.4). ...

6.

Tempo-30-Zonen dürfen nur bei Erfüllung einer oder mehrerer der in Art. 108 Abs. 2 lit. a bis d SSV aufgezählten Voraussetzungen angeordnet werden, d.h. wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist, bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen, auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann oder dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist dabei zu wahren.

Der Gemeinderat K. führt diesbezüglich an, die beiden Kurvenbereiche ... seien zu eng für gewisse Lastwagen. Zwar ist die Kurve für gewisse Lastwagen tatsächlich zu eng, so dass diese die Gegenfahrbahn mitbenutzen oder ausholen müssen, allerdings stellt dies nach Meinung des Sachverständigen, an der zu zweifeln kein Anlass besteht, keine gefährliche Situation dar. Die Situation ist nicht aussergewöhnlich, der Anteil an Lastwagen am Gesamtverkehr klein und die Sichtverhältnisse gut (bzw. könnten ohne grossen Aufwand durch die Gemeinde durchgesetzt werden). Demzufolge liegt in casu keine Gefährdungssituation vor, die nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und nicht anders zu beheben ist. Ausserdem wird die räumliche Situation durch die Geschwindigkeitsreduktion nicht verändert und wurde von der Gemeinde nicht geprüft, ob die Kurvensituation nicht mit (einfachen) gestalterischen Mitteln verbessert werden könnte. Es liegen damit keine Gefahrensituationen vor, welche die Einführung der Tempo-30-Zone begründen könnten, ganz abgesehen davon, dass die Erforderlichkeit der Massnahme und deren Verhältnismässigkeit im vorliegenden Zusammenhang vom Gemeinderat K. nicht geprüft wurden.

Der Gemeinderat K. führt den Lärm als Begründung an. Die Tempo-30-Zone darf angeordnet werden, wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Es geht dabei um die Einhaltung der anwendbaren

Grenzwerte. Bestehende ortsfeste Anlagen wie Strassen müssen so weit saniert werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 13 Abs. 2 LSV).

Die Spange grenzt unter anderem an Wohnzone (auf einer Länge von rund 100 m nordöstlich der Spange). In der Wohnzone gelten die Empfindlichkeitsstufe (ES) II und damit die Immissionsgrenzwerte von 60 dB(A) Tag und 50 dB(A) Nacht. Nach der Grobschätzung der Lärmbelastung (vgl. das Berechnungstool Strassenlärm des BVU unter www.ag.ch/geoportal > Online Karten > Strassenlärm) weist die Spange bei einem DTV von 4'000 mit einem Anteil Schwerverkehr von 5 % tags bzw. 3 % nachts bei einer Geschwindigkeit von 50 km/h ein Emissionsniveau von 72 dB(A) am Tag und 60 dB(A) in der Nacht auf (in 1 m Abstand von der Strassenachse). Die Immissionsgrenzwerte der ES II werden in rund 16 m Abstand (von der Strassenachse) eingehalten. Demzufolge liegt eine gewisse übermässige Umweltbelastung im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung vor. Wenn die Geschwindigkeit auf 30 km/h reduziert wird, kann der Immissionsgrenzwert schon in einem Abstand von 11 m zur Strassenachse eingehalten werden. Eine Temporeduktion um 20 km/h reduziert die Immissionen um rund 2 dB(A). Angesichts der Tatsache, dass beim Strassenverkehrslärm (ab einer gewissen Verkehrsdichte, bei gleich bleibender Verkehrszusammensetzung und Verkehrsverteilung über die Zeit) in der Regel die Erhöhung des Beurteilungspegels um 1 dB(A) gerade noch wahrgenommen werden kann und einer Steigerung des DTV um rund 25 % entspricht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_496/2009 vom 16. Juli 2010), ist der Schluss zu ziehen, dass mit der umstrittenen Temporeduktion eine merkliche Verbesserung betreffend eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm) erzielt werden kann (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB 59.63], Entscheid des Bundesrats vom 19. Juni 1995).

Hier ist aber im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen, dass wohl nur sehr wenige Bereiche von einer Immissionsgrenzwertüberschreitung betroffen sind. Die Lärmimmissionen werden bei bestehenden Gebäuden in der Mitte der offenen Fenster lärmempfindlicher Räume ermittelt, in noch nicht überbauten Bauzonen dort, wo nach dem Bau- und Planungsrecht Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen erstellt werden dürfen (vgl. Art. 39 LSV). Die Spange verursacht nur auf den ersten 16 m ab Strassenachse in der ES II Grenzwertüberschreitungen, einige der bestehenden Gebäude in der ersten Bautiefe (bzw. deren lärmempfindliche Räume) sind aber weiter davon entfernt. In der ES III werden die Immissionsgrenzwerte bereits im Abstand von 5 m ab Strassenachse und somit noch im Strassenraum eingehalten. In 9 m Abstand zur Strassenachse (in etwa der Stelle, an dem ein Gebäude erstellt werden darf) betragen die Werte 60 dB(A) bzw. 48 dB(A) und liegen demzufolge bereits um 5 bzw. 7 dB(A) unter den Immissionsgrenzwerten. Auch aufgrund der Unterlagen des Ingenieurbüros S. ist davon auszugehen, dass nur auf den Parzellen 1464 und 1465 die Immissionsgrenzwerte überschritten werden. ... Abgesehen davon gilt betreffend die noch unüberbauten Parzellen, dass Neubauten mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden dürfen, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können (vgl. Art. 31 LSV; vgl. betr. der Reduktion der Höchstgeschwindigkeit aufgrund einer übermässigen Umweltbelastung mit Lärm: VPB 59.63).

Angesichts der vorhandenen Unterlagen kann davon ausgegangen werden, dass nur wenige Punkte von einer Immissionsgrenzwertüberschreitung und demzufolge von der Voraussetzung einer im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässigen Umweltbelastung betroffen sind, welche eine Tempo-30-Zone zu rechtfertigen vermag. Sollte sich der Gemeinderat K. auf einen anderen Standpunkt stellen, wäre dies mit dem nach den rechtlichen Grundlagen geforderten Gutachten nachzuweisen.

7.

Der Gemeinderat K. hat im Rahmen der Einführung der Tempo-30-Zone auf der Spange allein die Verkehrsregelung "Kein Vortritt" bei der Einmündung der F.-Strasse in den N.-Weg widerrufen. Weder wurde die Vortrittsregelung auf der Verzweigung W.-Strasse / N.-Weg geändert, noch die beiden Fussgängerstreifen entfernt oder andere Massnahmen angeordnet. Zwar ist eine vom Rechtsvortritt abweichende Regelung oder die Anordnung von Fussgängerstreifen in Tempo-30-Zonen nicht grundsätzlich ausgeschlossen (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen), aber diese verkehrsrechtlichen Massnahmen sind nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig. Dass solche in casu gegeben sind, wird weder behauptet noch (im Rahmen eines verlangten Gutachtens) belegt.

Es kann wie oben dargestellt davon ausgegangen werden, dass im Bereich der Spange gewisse Immissionsgrenzwertüberschreitungen zu verzeichnen sind. Eine Temporeduktion kann in einem solchen Fall helfen, die übermässige Lärmbelastung zu mindern. Voraussetzung ist aber, dass die real gefahrene Geschwindigkeit auch tatsächlich reduziert wird. Eine Geschwindigkeitslimite, die zwar herabgesetzt, nicht aber respektiert wird, kann sodann negative bzw. gefährliche Auswirkungen anstelle der angestrebten Vorteile haben. Insbesondere für die schwächsten Strassenbenutzer, namentlich die Fussgänger, die betagten Personen und die Kinder, welche sich dadurch in einer falschen Sicherheit wiegen aufgrund eines nur vermeintlich geschwindigkeitsreduzierten Verkehrs (vgl. VPB 62.26, Urteil des Bundesrats vom 19. November 1997). Es ist somit im Rahmen der Einführung einer Tempo-30-Zone zur Erreichung der angestrebten Ziele und der Vermeidung negativer Folgen von entscheidender Bedeutung, dass die gefahrene der erlaubten Geschwindigkeit möglichst entspricht.

Der N.-Weg ist relativ lang, gerade und gut ausgebaut. Das Erscheinungsbild der Strasse verleitet objektivweise zu einem schnellen Fahren. Der Ausbaustandard der Strasse ist derart, dass bei Einführung von Tempo 30 allein ohne weitergehende Massnahmen nicht ohne weiteres damit gerechnet werden kann, dass die reduzierte Tempolimite tatsächlich eingehalten wird. Die gefahrenen Geschwindigkeiten unterstützen diese Annahme. Messungen durch die Regionalpolizei im Zeitraum vom 5. bis 12. Oktober 2011 haben ergeben, dass auf der Spange in Fahrtrichtung Zentrum eine Durchschnittsgeschwindigkeit (Vd) von 34.9 km/h erreicht wird und 85 % der Fahrzeuge maximal (V85) 43 km/h fahren. In Richtung A. (Stadtauswärts) lagen die Werte bei zwei Messungen vom 12. bis 19. Oktober und 26. Oktober 2011 bis 5. November 2011 bei 43.7 bzw. 43 km/h (Vd) und 51 bzw. 50 km/h (V85).

Lokale Geschwindigkeitsbeschränkungen ohne flankierende bauliche und gestalterische Massnahmen an der Strassenanlage als Mittel zur Verkehrsberuhigung werden nicht als sinnvoll, sondern im Gegenteil als nutzlos und wegen ihrer praktischen Undurchsetzbarkeit als schädlich für die Verkehrsdisziplin und die Verkehrssicherheit erachtet (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 7. April 2005, in: ZBI 106/2005, S. 594 f.). Erfahrungen haben gezeigt, dass die reine Signalisation von 30 km/h die effektiv gefahrene Geschwindigkeit kaum beeinflusst. Eine merkliche Senkung des Geschwindigkeitsniveaus kann in der Regel nur durch gestalterische oder bauliche Massnahmen erreicht werden. Die Stärke der Massnahme ist abhängig von der zu erwirkenden Geschwindigkeitsreduktion (vgl. VPB 62.26 sowie WERNER RYTER, 10 Jahre Tempo 30 – eine Erfolgsgeschichte, in Umwelt Aargau, Nr. 8 Januar 2000 und H.P. LINDEMANN, TH. KOY, Auswirkungen von Zonensignalisationen [Tempo 30] in Wohngebieten auf die Verkehrssicherheit in VSS – Strasse und Verkehr, Heft 9/2000; Urteil des Bundesgerichts 2A.38/2006 vom 13. Juli 2006). Gemäss der Broschüre der Abteilung Tiefbau "Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen" vom 23. Dezember 2011 (www.ag.ch/verkehr > Strasseninfrastruktur > Kampagne sicher-im-verkehr.ch > Tempo-30-Zone) ist eine Zone mit von der Höchstgeschwindigkeit abweichender Geschwindigkeit nur zulässig, wenn die

getroffenen Massnahmen die Geschwindigkeit in ausreichendem Mass senken. Als Richtlinie für Tempo-30-Zonen sind folgende Werte anzustreben:

- Verzicht auf Signalisation und Massnahmen, wenn V50 % und V85 % nicht grösser als 30 km/h sind (Begegnungszone: 20 km/h).
- Beschränkung auf die Signalisation, wenn V85 % zwischen 30 und 40 km/h liegt (Begegnungszone: 20 bis 30 km/h).
- Signalisation und Realisierung von baulichen Massnahmen, wenn V50 % deutlich höher als 30 km/h und V85 % höher 40 km/h ist (Begegnungszone: 20 km/h und 30 km/h). Falls keine signalisationstechnischen oder baulichen Massnahmen ergriffen würden, könnte die Zone nicht eingeführt werden.

Nach Art. 3 lit. g der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen hat das Gutachten eine Aufzählung und Umschreibung der Massnahmen, die erforderlich sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen, zu umfassen. Angesichts des oben Angeführten, insbesondere angesichts des gefahrenen Geschwindigkeitsniveaus und dem Ausbaustandard der Spange, liegt der Schluss nahe, dass bei Einführung der Tempo-30-Zone auf der Spange das angeordnete Geschwindigkeitsniveau kaum oder schlecht befolgt werden wird und daher wohl zusätzliche Massnahmen notwendig sind, damit die reduzierte Geschwindigkeit eingehalten und die damit verfolgten Ziele erreicht und die mit einer Missachtung der Höchstgeschwindigkeit verbundenen negative Folgen verhindert werden können. Solche flankierenden Massnahmen sind betreffend die Spange aber weder vorgesehen, noch liegen diesbezüglich irgendwelche Ausführungen oder Begründungen vor, auch nicht bezüglich eines allfälligen Verzichts auf solche Massnahmen, sollte der Gemeinderat K. der Meinung sein, solche seien nicht notwendig.

Unter den gegebenen Umständen müssen die vorhandenen Entscheidungsgrundlagen bzw. das erforderliche Gutachten (vgl. insbesondere Art. 3 lit. g und 4 f. der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen) als ungenügend betrachtet werden und sind die angefochtene Einführung der Tempo-30-Zone auf der Spange sowie der damit verbundene Widerruf von "Kein Vortritt" bei der Einmündung F.-Strasse in den N.-Weg aufzuheben.

8.

Vor der Festlegung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit ist mit einem Gutachten abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- sowie verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 108 Abs. 4 SSV). Es sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung bei der Verfolgung des Ziels der Verminderung einer übermässigen Umweltbelastung explizit darauf hinweist, dass dabei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren ist (Art. 108 Abs. 2 lit. d Satz 2 SSV). Vor einer Änderung der Höchstgeschwindigkeit müssen ausserdem andere geeignete Massnahmen überprüft werden. Sind diese undurchführbar oder unverhältnismässig, kommt eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit in Frage, sofern dadurch eine Verminderung der Umweltbelastung erzielt werden kann (vgl. Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion Kanton Bern vom 31. Juli 2007 [RA Nr. 140/2006/20]). Es fehlen diesbezügliche Ausführungen und die Grundlagen erscheinen daher auch aus diesem Grund als unvollständig.

Im Rahmen der Prüfung der flankierenden Massnahmen ist sodann auch Folgendes zu bedenken: Die Spange weist zwar einen nicht sehr grossen, aber trotzdem nicht unwesentlichen Anteil Schwerverkehr auf. Dieser stammt einerseits aus den Arbeitszonen von K. und X. Die Spange weist andererseits aber auch Lastwagen-Durchgangsverkehr auf. Dieser Lastwagenverkehr soll nicht ferngehalten werden und lässt sich wohl ohne Fahrverbot für Lastwagen auch nicht auf ein unwesentliches Mass reduzieren. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch nach Einführung einer Tempo-30-Zone auf der Spange in relevantem Ausmass Schwerverkehr vorhanden sein wird. Im Rahmen der Prü-

fung von flankierenden Massnahmen ist dem nicht vernachlässigbaren Schwerverkehr auf der Spange Rechnung zu tragen und es ist zu vermeiden, dass flankierende Massnahmen auf der Spange mit Lastwagenverkehr zu gefährlichen Situationen oder zusätzlichem Lärm führen oder unerwünschte Verlagerungen (etwa Schwerverkehr durch die Altstadt von K.) bewirken (gemäss Art. 3 lit. f Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen hat das Gutachten Überlegungen zu möglichen Auswirkungen der geplanten Massnahme auf die ganze Ortschaft oder auf Teile der Ortschaft sowie Vorschläge zur Vermeidung allfälliger negativer Folgen zu enthalten).

9.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Entscheidungsgrundlagen in relevantem Umfang nicht genügen, um beurteilen zu können, ob die Einführung der Tempo-30-Zone auf der Spange im Hinblick auf das zu erreichende Ziel (Reduzieren einer übermässigen Lärmbelastung) nötig, zweck- und verhältnismässig ist (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1C_17/2010 vom 8. September 2010).

Stichwörter: Tempo-30-Zone