

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 140/2006/20

Bern, 31. Juli 2007

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

und



Oberingenieurkreis II (TBA OIK II), Schermenweg 11, Postfach, 3001 Bern

betreffend die Verfügung des Oberingenieurkreises II des Tiefbauamtes des Kantons Bern vom 4. September 2006 (Kantonsstrasse Nr. C. _____; Verkehrsbeschränkung, Höchstgeschwindigkeit)

I. Sachverhalt

1. Am 14. August 2000 beantragte die Gemeinde A. _____ eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 60 km/h auf der Kantonsstrasse Nr. C. _____ zwischen den Ortstafeln A. _____ und D. _____. Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) überprüfte die Situation und teilte der Gemeinde A. _____ am 9. Oktober 2000 mit, die Voraussetzungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit seien weder von der Situation, noch aufgrund des Unfallgeschehens oder des Fahrverhaltens erfüllt.

Gestützt auf ein Gesuch von Anwohnern überprüfte das SVSA die Situation im September 2004 erneut und erstellte ein Gutachten. Es kam erneut zum Ergebnis, dass eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nicht gerechtfertigt sei. Es stellte

aber in Aussicht, die Situation nach Vollendung der Überbauung der Zone mit Planungspflicht (ZPP) B (Überbauung E._____) zu überprüfen.

2. Mit einer Gesetzesänderung¹ wurde der Aufgabenbereich „Signalisation und Markierung“ per 1. Januar 2005 vom SVSA auf das Tiefbauamt (TBA) übertragen.

Am 19. April 2006 ersuchte die Gemeinde A._____ das TBA um erneute Überprüfung der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf der Kantonsstrasse Nr. C._____ im Bereich E._____ ab Einmündung Strasse „F._____“ von 80 km/h auf 50 km/h. In diesem Fall könnte bei der Überbauung E._____ auf eine Lärmschutzwand verzichtet werden. Das TBA teilte der Gemeinde am 22. Mai 2006 mit, die Überbauung E._____ wirke wohl als dichte Bebauung, sei jedoch tiefer als die Kantonsstrasse gelegen und circa 12 m davon entfernt. Die einzelnen Gebäude seien rückwärtig erschlossen. Bei einer Geschwindigkeitsreduktion würden die Planungswerte der Empfindlichkeitsstufen II und III weiterhin überschritten. Auf Grund dieser Beurteilung seien die Voraussetzungen für eine Reduktion der Geschwindigkeit von 80 km/h auf 50 km/h nicht gegeben. Aus verkehrstechnischer Sicht sei eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 60 km/h im Hinblick auf die Überbauung sinnvoll. So könne der veränderten Situation in der E._____ genügend Rechnung getragen werden. Sobald der Rohbau der neuen Überbauung vollendet sei, würde es die neue Höchstgeschwindigkeit verfügen und signalisieren.

Auf Wunsch der Gemeinde A._____ fand ein Augenschein statt. Im Anschluss daran teilte sie dem TBA mit, es müsse vermieden werden, dass bei der Überbauung E._____ eine sehr hohe und 120 m lange Lärmschutzwand erstellt werden müsse. Das TBA vertrat die Auffassung, aus Gründen des Lärmschutzes sei eine Herabsetzung der Geschwindigkeit von 60 km/h auf 50 km/h nicht zwingend notwendig, da dies nur eine Lärmverminderung von 1.2 dB(A) bewirke. Mit einer Lärmschutzwand würden die geplanten Gebäude besser geschützt. Die Gemeinde A._____ war mit der Antwort nicht einverstanden und bat das TBA, den Entscheid in Form einer Verfügung zu eröffnen. Mit Verfügung vom 4. September 2006 lehnte das TBA das Gesuch der Gemeinde A._____ vom 19. April 2006 ab.

¹ Gesetz über die Umsetzung der SAR-Massnahmen im Zuständigkeitsbereich der BVE vom 19. April 2004 (BAG 04 – 72)

3. Gegen diese Verfügung erhob die Gemeinde A._____ am 26. September 2006 bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) Beschwerde. Sie stellt folgende Anträge:

- «1. Die Verfügung des OIK II vom 4. September 2006 sei aufzuheben und die verfügte Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h auf dem besagten Staatsstrassenteilstück sei auf 50 km/h herabzusetzen.
- 2. Die Reduktion der signalisierten Höchstgeschwindigkeit gemäss Ziff. 1 hiervor sei auf den Zeitpunkt des Baubeginns der Realisierung der Ueberbauung E._____ in Kraft zu setzen.
- 3. Die Reduktion der signalisierten Höchstgeschwindigkeit gemäss Ziff. 1 hiervor sei bereits jetzt auf den Zeitpunkt gemäss Ziff. 2 zu verfügen.»

Zur Begründung führt sie aus, mit der Realisierung der Überbauung E._____ entstehe ein zusammenhängend bebautes Gebiet. Daher sei die Höchstgeschwindigkeit 50 km/h die richtige Limite. In einer vergleichbaren Situation an der G._____strasse in Belp habe der Kanton eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h verfügt. Eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h sei unter den Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit und des Lärmschutzes richtig.

4. In seiner Stellungnahme vom 16. November 2006 erläutert das TBA, unter welchen Voraussetzungen die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken verändert werden kann. Das erforderliche Gutachten sei für die aktuelle Situation erstellt worden. Künftig werde wohl die Höchstgeschwindigkeit 60 km/h die richtige Geschwindigkeit sein. Sobald die Überbauung E._____ im Rohbau vollendet sei, werde es die Situation überprüfen und anschliessend die verhältnismässige Höchstgeschwindigkeit verfügen, publizieren und signalisieren. Es könne nicht von einem zusammenhängend bebauten Gebiet gesprochen werden. Die Lärmbeurteilung zeige, dass bei den geplanten Gebäuden in der Überbauung E._____ die Planungswerte der Empfindlichkeitsstufen II und III überschritten würden. Daran ändere eine Geschwindigkeitsreduktion auf 50 km/h nichts.

5. Das Rechtsamt der BVE, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², führte den Schriftenwechsel durch und edierte die Vorakten. Es führte am 7. März 2007 einen Augenschein mit Instruktionsverhandlung durch. Die Verfahrensbeteiligten erhielten anschliessend die Gelegenheit, Schlussbemerkungen einzureichen.

6. Auf die Rechtsschriften und das Ergebnis des Beweisverfahrens wird, soweit für den Entscheid von Belang, in den Erwägungen zurückzukommen sein.

II. Erwägungen

1. Die BVE prüft die **Prozessvoraussetzungen** von Amtes wegen. Die Verfügung des Oberingenieurkreises II des TBA kann gestützt auf Art. 62 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 67 VRPG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVE angefochten werden. Nach Art. 3 Abs. 4 SVG⁴ sind Gemeinden zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Die Beschwerdeführerin ist also zur Beschwerde legitimiert und hat ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 65 Bst. a VRPG an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, mit der Realisierung der Überbauung E._____ südlich der Parzelle Nr. B._____ werde bis zum heutigen Standort der Ortstafel A._____ ein zusammenhängend bebautes Gebiet entstehen. Damit werde das Strassenteilstück zwischen der Ortstafel A._____ und der Einmündung „F._____“ einseitig an dicht bebautes Gebiet im Sinne von Art. 22 Abs. 3 SSV⁵ grenzen, was eine Festlegung der **allgemeinen Höchstgeschwindigkeit** zwischen A._____ und D._____ auf 50 km/h rechtfertige. Zudem verweist die

² Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 155.221.191)

³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁴ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

⁵ Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21)

Beschwerdeführerin auf die Situation an der G._____ in Belp und fordert eine einheitliche Behandlung. Diese sei über eine Länge von rund 600 m einseitig dicht bebaut, weshalb der Kanton die Situation als innerorts betrachtet habe und die Geschwindigkeit dementsprechend auf 50 km/h beschränkt habe. Ausserdem sei das hier in Frage stehende Strassenteilstück, im Gegensatz zur Situation in Belp, durch die hangseitige Gebäudegruppe „H._____“ beidseitig bebaut.

a) Gemäss Art. 32 Abs. 2 SVG ist es Aufgabe des Bundesrates, die Geschwindigkeit der Motorfahrzeuge auf allen Strassen zu beschränken. In Art. 4a VRV⁶ findet sich die Grundregel für die Festlegung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten. So beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit unter günstigen Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen 50 km/h in Ortschaften (Abs. 1 Bst. a) und 80 km/h ausserhalb von Ortschaften, ausgenommen auf Autobahnen (Abs. 1 Bst. b). Das Signal „50 generell“ muss dort angebracht werden, wo die dichte Überbauung auf einer der beiden Strassenseiten beginnt (Art. 22 Abs. 3 SSV). Bei der Beurteilung, ob sich eine Strasse in dicht bebautem Gebiet einer Ortschaft befindet, ist nicht bloss auf ein kurzes Teilstück abzustellen, sondern auf das ganze umliegende Gebiet.⁷

b) Das TBA kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die Kantonsstrasse auf der Höhe der Überbauung E._____ an eine kurze, dichte Bebauung grenze. Diese sei jedoch rückwärtig durch Quer- und Erschliessungsstrassen erschlossen. Ausserdem liege deren Lage deutlich unter dem Fahrbahnniveau und weise einen erheblichen Abstand von rund 12 m zur Kantonsstrasse auf. Hinzu komme, dass im fraglichen Strassenteilstück zwischen den Ortschaften A._____ und D._____ Bebauungslücken vorhanden seien. Im Sinne einer umfassenden Situationsbeurteilung könne demnach nicht von einem zusammenhängend bebauten Gebiet im Sinne von Art. 22 Abs. 3 SSV gesprochen werden, weshalb die Kantonsstrasse auf besagter Strecke auch nach der Überbauung weiterhin durch unbebautes Ausserortsgebiet führen werde.

c) Anlässlich des Augenscheins konnte sich die BVE von der Richtigkeit der umsichtigen und differenzierten Ausführungen des TBA überzeugen. Die Beurteilung,

⁶ Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11)

⁷ BGE 127 IV 229 E. 3 b

ob die umliegende Bebauung eines Strassenteilstücks Innerorts- oder Ausserortscharakter aufweist, erfolgt unter Berücksichtigung des gesamten umliegenden Gebiets. Die Überbauung E._____ weist einen relativ grossen Abstand zur Kantonsstrasse auf. Ausserdem liegt sie unter dem Strassenniveau und wird rückwärtig erschlossen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände wird das Gesamtbild des fraglichen Gebiets auch nach Vollendung der Überbauung E._____ als Ausserortsgebiet lesbar sein.

Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Situation sei vergleichbar mit derjenigen an der G._____ in Belp, ist nicht schlüssig. Das TBA hat anlässlich des Augenscheins überzeugend dargelegt, dass sich die Situation auf der G._____ grundsätzlich anders präsentiert und daher einer unterschiedlichen Beurteilung bedarf. Insbesondere weisen die Gebäude dort einen geringeren Strassenabstand auf und werden direkt von der Kantonsstrasse her erschlossen.

Aus diesen Erwägungen folgt, dass sich das fragliche Strassenstück nicht in dicht bebautem Gebiet einer Ortschaft befindet. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit ist daher nicht 50 km/h, sondern 80 km/h.

3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, eine **Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit** dränge sich bereits aufgrund der fehlenden Verkehrssicherheit auf. Im Hinblick auf die Überbauung E._____ rechtfertige es sich des Weiteren auch aufgrund der Lärmimmissionen die Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h herabzusetzen.

a) Gemäss Art. 108 Abs. 1 SSV kann die Behörde für bestimmte Strassenstrecken Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten (Art. 4a VRV) anordnen. Die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten können nach Art. 108 Abs. 2 SSV herabgesetzt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a), bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b), auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (Bst. c) oder dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann, wobei der Grundsatz

der Verhältnismässigkeit zu wahren ist (Bst. d). Art. 32 Abs. 3 SVG schreibt vor, dass vor einer Geschwindigkeitsherabsetzung ein Gutachten erstellt werden muss. Darin wird abgeklärt, ob die Massnahme nötig, zweckmässig und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 108 Abs. 4 SSV). Die Anordnung tieferer als der vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten ist nur zulässig, wenn sie aus einem der in Art. 108 Abs. 2 SSV aufgezählten Gründe erforderlich ist.⁸

Im vorliegenden Fall geht es weder um besonders schutzbedürftige Strassenbenutzerinnen und -benutzer noch soll der Verkehrsablauf verbessert werden. Eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit gestützt auf Art. 108 Abs. 2 Bst. b und c SSV fällt daher im vorliegenden Fall ausser Betracht.

b) Es ist zu prüfen, ob auf der fraglichen Strassenstrecke eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar ist, und ob das nicht anders als mit einer Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit behoben werden kann (Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV).

Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass das Einbiegen von der Einmündungsstrasse „F._____“ auf die Kantonsstrasse durch die hohe Geschwindigkeitslimite erheblich erschwert werde. Besonders die Anpassung an die Geschwindigkeit des Durchgangsverkehrs erweise sich als sehr schwierig. Hinzu komme, dass die Einfahrt sehr unübersichtlich sei. Ausserdem stehe auf der gegenüberliegenden Strassenseite der Bauernhof „H._____“, welcher durch zwei spitzwinklig angeordnete Zufahrten erschlossen sei. Die hohe Geschwindigkeitsbegrenzung auf der Kantonsstrasse stelle demnach auch für die Landwirtschaftsfahrzeuge des Bauernhauses eine grosse Gefahr dar. Schliesslich seien die Verkehrsteilnehmer beim Fussgängerstreifen noch viel zu schnell unterwegs, was mit der Sicherheit der Fussgänger nicht zu vereinbaren sei.

Das TBA kommt zum Ergebnis, dass die fragliche Strecke keine nicht schwer erkennbaren Gefahrenstellen aufweise. Die mögliche Gefahrensituation beim Fussgängerstreifen werde im Hinblick auf die geplante Überbauung durch eine Mittelinsel entschärft. Die Einmündung „F._____“ habe ausserdem unfalltechnisch

⁸ René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, N. 64

nie ein Problem dargestellt. Für Fahrzeuge, die in die Kantonsstrasse einbiegen wollen, sei die Sichtweite bei der Ausfahrt zwar mangelhaft. Dem könne jedoch mit der geplanten Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h und dem Zurückschneiden der Vegetation genügend Rechnung getragen werden.

Anlässlich des Augenscheins konnte sich die BVE von diesem Sachverhalt überzeugen. Die Kantonsstrasse erscheint übersichtlich und ihr Verlauf ist erkenn- und erfassbar. Aus den Akten ergibt sich zudem, dass sich auf der fraglichen Ausserortsstrecke seit dem 1. Januar 1995 kein polizeilich registrierter Verkehrsunfall ereignet hat. Auch das ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass keine schwere, nicht rechtzeitig erkennbare und nicht anders zu behebende Gefahr vorhanden ist. Dem Begehren der Gemeinde A._____ auf Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf der Kantonsstrasse auf 50 km/h aufgrund mangelnder Verkehrssicherheit im Sinne von Art. 108 Abs. 1 Bst. a SSV kann aus diesen Gründen nicht stattgegeben werden.

c) Es ist weiter zu prüfen, ob eine Herabsetzung auf die gewünschte Höchstgeschwindigkeit aus Lärmschutzgründen angezeigt ist. Gemäss Art. 108 Abs. 2 Bst. d SSV kann die allgemeine Höchstgeschwindigkeit namentlich dann herabgesetzt werden, wenn dadurch eine übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung erheblich vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Vor der Festlegung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit ist demnach mit einem Gutachten abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- sowie verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen angezeigt sind (Art. 108 Abs. 4 SSV). Die Praxis hat bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit bisher einen strengen Massstab angelegt.⁹ Vor einer Änderung der Höchstgeschwindigkeit müssen andere geeignete Massnahmen überprüft werden. Sind diese undurchführbar oder unverhältnismässig, kommt eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit in Frage, sofern dadurch eine erhebliche Verminderung der Umweltbelastung erzielt werden kann.¹⁰

Im Rahmen der Genehmigung der Überbauungsordnung E._____ mit Strassenplan beurteilte das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) das fragliche Gebiet als eine bestehende, noch nicht erschlossene Bauzone. Das hatte zur Folge, dass die

⁹ Schaffhauser, a.a.O. N. 56 und 58 mit weiteren Hinweisen

¹⁰ VPB 59.63 E. 7 b

Erschliessung dieser Zone nur dann erlaubt war, wenn durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahme die Einhaltung der Planungswerte sichergestellt werden konnte (Art. 24 Abs. 2 USG¹¹, Art. 30 LSV¹²). Lärmschutzgutachten vom 14. Februar und vom 12. Juni 2006 ergaben, dass die geforderten Planungswerte mit planerischen (Umzonung in eine Wohn- und Gewerbezone mit Empfindlichkeitsstufe III), baulichen (Lärmschutzwand) und gestalterischen (Belüftung durch Dachlukarnen) Massnahmen eingehalten werden können. Die Beschwerdeführerin beschloss daher eine geringfügige Änderung von Art. 28 GBR¹³ und ergänzte die Vorschriften zur ÜO E. _____¹⁴ mit Massnahmen zur Einhaltung der Planungswerte. Mit Verfügung vom 13. April 2007 genehmigte das AGR diese Gemeindebeschlüsse. Die Kosten der Massnahmen nach Art. 24 USG sind grundsätzlich von den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern zu tragen.¹⁵

Daraus folgt, dass die Einhaltung der Planungswerte mit anderen Massnahmen als der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h erreicht werden kann (und muss). Andernfalls hätte die Erschliessung der ÜO E. _____ nicht bewilligt werden dürfen, was zur Folge gehabt hätte, dass der Perimeter der ZPP B nicht überbaut werden könnte. Das TBA hat eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 60 km/h in Aussicht gestellt. Es wird diese zu gegebener Zeit verfügen und publizieren. Eine weiter gehende Temporeduktion ist nicht erforderlich. Sie würde zudem bloss zu einer geringen Verminderung der Lärmbelastung führen. Dem Begehren der Gemeinde A. _____ auf Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf der Kantonsstrasse auf 50 km/h aufgrund der Lärmsituation kann aus diesen Gründen nicht stattgegeben werden.

4. **Zusammenfassend** steht fest, dass sich das fragliche Strassenstück nicht in dicht bebautem Gebiet einer Ortschaft befindet. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit ist daher nicht 50 km/h, sondern 80 km/h. Es liegen keine Gründe für die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h vor. Die Beschwerde ist daher vollumfänglich abzuweisen.

¹¹ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)

¹² Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41)

¹³ Baureglement der Einwohnergemeinde A. _____ vom 29. April 2002, vom AGR genehmigt mit Verfügung vom 4. November 2002 (GBR)

¹⁴ Überbauungsordnung E. _____ vom 2. November 2005, 21. September 2006 und 15. März 2007, vom AGR genehmigt mit Verfügung vom 13. April 2007 (ÜO E. _____)

¹⁵ Wolf, in Kommentar USG, 2000, Art. 24 N. 43

5. Gestützt auf Art. 108 Abs. 1 VRPG werden die **Verfahrenskosten** grundsätzlich der unterliegenden Partei auferlegt. Gemeinden werden Verfahrenskosten indessen nur dann auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (Art. 108 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Bst. c VRPG), was vorliegend nicht der Fall ist. Es werden daher keine Verfahrenskosten erhoben. Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 104 Abs. 3 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird **abgewiesen** und die Verfügung des Obergeringenieurkreises II des Tiefbauamts des Kantons Bern vom 4. September 2006 wird bestätigt.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Gemeinde A. _____, handelnd durch den Gemeinderat (als Gerichtsurkunde)
- Obergeringenieurkreis II (TBA OIK II) (A-Post)
- Tiefbauamt des Kantons Bern, Rechtsdienst, zur Kenntnis (im Haus)
- Regierungsstatthalter von Seftigen, zur Kenntnis (A-Post)

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Der stellvertretende Direktor

Hans-Jürg Käser, Regierungsrat

