

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 140/2006/2

Bern, 9. November 2006

in der Beschwerdesache zwischen

Einwohnergemeinde Oberburg, Gemeinderat, Emmentalstrasse 11, Postfach,
3414 Oberburg
Beschwerdeführerin

und



Oberingenieurkreis IV (TBA OIK IV), Tiergarten 1, Postfach 736, 3401 Burgdorf

betreffend die Verfügung des Oberingenieurkreises IV des Tiefbauamtes des Kantons Bern vom 24. Januar 2006 (Verkehrsbeschränkung C._____strasse)

I. Sachverhalt

1. Mit Schreiben vom 30. August 2005 beantragte der Gemeinderat von Oberburg beim Oberingenieurkreis IV die Zustimmung für Teilfahrverbote auf der A._____strasse, dem B._____weg und der C._____strasse in Oberburg. Der Gemeinderat hatte ein Verbot für Motorwagen und Motorräder¹ vorgesehen, wobei die A._____strasse und der B._____weg für Zubringer frei sein sollten. An der C._____strasse war das Anbringen einer Zusatztafel geplant mit der Aufschrift „Zubringerdienst und ortsansässige Oberburger gestattet“.

¹ Art. 19 Abs. 2 sowie Abbildung 2.13 im Anhang 2 der Signalisationsverordnung des Bundes vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

Den Ausführungen der Beschwerdeführerin zufolge war der auf diesen drei Strassen vermehrt auftretende Fremdverkehr Auslöser für die Verkehrsbeschränkungen: Infolge der Inbetriebnahme der Lichtsignalanlage auf der F._____kreuzung und dem Teilfahrverbot auf der D._____strasse seien die drei Quartierstrassen via E._____gasse rege zur Umfahrung der Lichtsignalanlage und als Abkürzung für die Fahrt von und nach Bern benutzt worden. Feste bauliche Massnahmen seien nicht möglich, deshalb könnten die auswärtigen Pendler nur mit dem Teilfahrverbot aus dem Quartier ferngehalten werden.

2. Mit Verfügung vom 5. Dezember 2005 stimmte der Obergeringenieurkreis IV den Teilfahrverboten (Verbot für Motorwagen und Motorräder, Zubringerdienst gestattet) auf der A._____strasse und dem B._____weg zu. In der Folge publizierte die Beschwerdeführerin diese Verkehrsmassnahmen.

3. Der Obergeringenieurkreis IV verweigerte mit Verfügung vom 24. Januar 2006 hingegen seine Zustimmung für das Teilfahrverbot auf der C._____strasse mit dem Zusatz „Zubringerdienst und ortsansässige Oberburger gestattet“. Die Vorinstanz führt zur Begründung ihres Entscheids aus, mit der grosszügigen Ausnahmeregelung werde der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmenden verletzt. Indem das Teilfahrverbot für sämtliche Bewohner von Oberburg nicht gelte, werde das Fahrverbot gleich wieder ausgehebelt. Eine Ausnahme dürfe nicht zur Regel werden, sie dürfe nur in begründeten Fällen erteilt werden.

4. Gegen diese Verfügung des Obergeringenieurkreises IV erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 26. Januar 2006 Beschwerde bei der kantonalen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE). Die Beschwerdeführerin beantragt, der Entscheid des Obergeringenieurkreises IV vom 16. Januar 2006 sei aufzuheben und die Verkehrsbeschränkung auf der C._____strasse sei zu bewilligen. Offensichtlich handelt es sich bei der Datumsangabe um ein Versehen; die Beschwerdeführerin meint zweifellos die Verfügung vom 24. Januar 2006, nimmt sie doch in der Begründung darauf Bezug und legt auch diese Verfügung bei.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus, die Anwohner der E._____gasse litten morgens und abends unter dem Pendlerverkehr; um die Lichtsignalanlage auf der F._____kreuzung zu umfahren, wählten die Automobilisten den Weg durchs Wohnquartier. Die Gemeinde habe mittels Studien verschiedene Massnahmen geprüft. Eine Verkehrsbeschränkung direkt auf der E._____gasse komme nicht in Frage, weshalb der Gemeinderat beschlossen habe, die drei Zubringerstrassen zur E._____gasse für den Fremdverkehr einzuschränken. Die Massnahmen seien ausschliesslich gegen den Pendlerverkehr am Morgen und Abend gerichtet. Da die E._____gasse tagsüber und nachts nicht unverhältnismässig befahren sei, wolle man den Verkehr für die Einheimischen nicht einschränken. Ausserdem würde ein Fahrverbot auf der C._____strasse für Einheimische einen Umweg bedeuten, wenn diese Richtung Hasle fahren wollten.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², führte den Schriftenwechsel durch und edierte die Vorakten.

Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Die Beschwerdeführerin erhebt Verwaltungsbeschwerde gegen die Verfügung des Oberingenieurkreises IV vom 24. Januar 2006, in welcher die Zustimmung zur Verkehrsbeschränkung der Gemeinde auf der C._____strasse verweigert wird.

Zuständig zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen von untergeordneten Verwaltungseinheiten (wie Ämtern, Abteilungen, Dienststellen) ist gemäss

² Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG³ die zuständige Direktion des Regierungsrates, sofern die Gesetzgebung nichts anderes vorsieht.

Das Tiefbauamt ist ein Amt der Kantonalen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, es ist in eine Zentralverwaltung und in dezentrale Oberingenieurkreise eingeteilt.⁴ In der Spezialgesetzgebung ist kein anderer Rechtsmittelweg vorgesehen, womit die BVE zur Behandlung dieser Beschwerde zuständig ist.

b) Gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG⁵, letzter Satz, sind Gemeinden zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Zur Beschwerde berechtigt ist die Gemeinde unabhängig davon, ob sie selber als erstverfügende Instanz auftrat oder nicht.⁶ Die Beschwerdeführerin hat die gewünschte Zustimmung von der Vorinstanz nicht erhalten, sie ist somit mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen und damit formell und materiell beschwert. Die Einwohnergemeinde Oberburg ist demzufolge gemäss Art. 65 Bst. b VRPG zur Beschwerde legitimiert.

c) Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde kann somit eingetreten werden. Die BVE prüft die angefochtene Verfügung gemäss Art. 66 VRPG mit voller Kognition.

2. Funktionelle Verkehrsbeschränkung

a) Die Beschwerdeführerin hat bei der Vorinstanz die Zustimmung für folgende Verkehrsanordnung auf der C._____strasse beantragt: Ein „Verbot für Motorwagen und Motorräder“ mit dem Zusatz „Zubringerdienst und ortsansässige Oberburger gestattet“. Vorab gilt es zu klären, welcher Art diese Anordnung ist.

b) Die Kantone sind nach Art. 3 Abs. 2 SVG befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Diese Befugnis kann den Gemeinden übertragen werden. Nach Art. 52 Abs. 3

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

⁴ Art. 2 Abs. 3 OrV BVE

⁵ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

⁶ Entscheid des Bundesrates vom 27. Mai 1992, in VPB 57/1993 Nr. 22A E. 2; René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. Auflage 2002, N. 138

des kantonalen Strassenbaugesetzes⁷ und Art. 5 Abs. 1 der kantonalen Strassensignalisationsverordnung⁸ ist die Gemeinde (Ortspolizeibehörde) befugt, auf Gemeindestrassen dauernde Fahrverbote und Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 2 - 5 SVG zu erlassen.

c) Das Gesetz unterscheidet Fahrverbote (Art. 3 Abs. 3 SVG) und „andere Beschränkungen und Anordnungen“ (Art. 3 Abs. 4 SVG).

Bei Fahrverboten nach Art. 3 Abs. 3 SVG wird der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt. „Ein Totalfahrverbot im Sinne von Art. 3 Abs. 3 SVG liegt nach der Praxis dann vor, wenn eine Strasse für jeglichen Fahrzeugverkehr dauernd oder zeitlich beschränkt gesperrt wird, und zwar für jede Fahrzeugkategorie. Am Charakter eines Totalfahrverbots ändert sich allenfalls dann noch nichts, wenn einzelne, eng begrenzte Ausnahmen vorgesehen sind, wenn zum Beispiel Spezialbewilligungen für landwirtschaftlichen Verkehr oder Ausnahmen für Lieferanten vorgesehen sind (...) oder etwa der Post oder den Notfalldiensten die Zufahrt erlaubt ist (...). Sobald aber ein «Allgemeines Fahrverbot» signalisiert ist, jedoch davon ein grösserer Personenkreis oder eine Fahrzeugkategorie ausgenommen oder der Zubringerdienst gestattet ist, liegt eine Massnahme nach Art. 3 Abs. 4 SVG vor (...), denn auf derart «gesperrten» Strassen findet grundsätzlich Verkehr statt, der sich nach den Verkehrsregeln des SVG richtet.“⁹

d) Im vorliegenden Fall ist das Verbot auf den Verkehr von Motorwagen und Motorrädern beschränkt, es stellt damit ein Teilfahrverbot im Sinne von Art. 19 SSV dar. Ausserdem ist die Durchfahrt nebst Zubringern sämtlichen ortsansässigen Oberbürgern erlaubt. Vom Verbot ist damit ein grosser Personenkreis ausgenommen. Somit handelt es sich um eine funktionelle Verkehrsanordnung nach Art. 3 Abs. 4 SVG.

e) Gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG dürfen funktionelle Verkehrsanordnungen nur zum Schutz bestimmter Interessen erlassen werden. Solche Interessen stellen dar: Der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die

⁷ Gesetz vom 2. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen (Strassenbaugesetz, SBG; BSG 732.11)

⁸ Verordnung vom 20. Oktober 2004 über die Strassensignalisation (KSSV; BSG 761.151)

⁹ Entscheid des Bundesrates vom 24. Januar 1996, in VPB 60/1996 Nr. 82 E. 1b; Entscheid des Bundesrates vom 25. Februar 1987, in VPB 51/1987 Nr. 51 E. 1b

Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe. Insbesondere kann aus den genannten Gründen in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren kann besonders geregelt werden.

f) Die Beschwerdeführerin begründet die von ihr geplante Verkehrsanordnung auf der C._____strasse mit dem starken Verkehr von Pendlern, welche diese Route morgens und abends auf der Fahrt von und nach Bern benutzen um die Lichtsignalanlage auf der F._____kreuzung zu umgehen. Gemäss Ausführungen der Beschwerdeführerin leiden die Anwohnenden unter diesem Verkehr, weshalb solche Fahrten verhindert werden sollen. Auch sei der Hauptschulweg betroffen, weshalb die Schülerinnen und Schüler gefährdet seien.

Die Beschwerdeführerin verfolgt mit der angeordneten Verkehrsbeschränkung Ziele, welche in Art. 3 Abs. 4 SVG aufgeführt sind (Schutz der Bewohner vor Lärm und Luftverschmutzung, Sicherheit). Damit sind funktionelle Verkehrsbeschränkungen der Gemeinde auf der fraglichen Quartierstrasse grundsätzlich zulässig.

3. Rechtsgleichheit

a) Die Vorinstanz begründet die Verweigerung der Zustimmung in ihrer Verfügung vom 24. Januar 2006 damit, die geplante Anordnung stehe im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichbehandlung aller Strassenbenützenden; ausserdem bestimme Art. 2 Abs. 1 SSV, dass Signale für alle Strassenbenützenden gelten.

b) Aus Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung¹⁰ ergibt sich das Gebot der rechtsgleichen Behandlung. Dieses beinhaltet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Ein Erlass verletzt Art. 8 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die in den zu regelnden Verhältnissen kein vernünftiger Grund ersichtlich ist oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- oder

¹⁰ Bundesverfassung (BV; SR 101)

Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht.¹¹ Ungleichbehandlungen sind dann erlaubt, wenn sie mit ernsthaften sachlichen Gründen gerechtfertigt werden können. Dies ist dann der Fall, wenn die Situationen, in denen sich zwei oder mehrere Personen oder Gruppen befinden, in wichtigen Aspekten derart verschieden sind, dass sich im Hinblick auf den Regelungszweck eine unterschiedliche Behandlung aufdrängt.¹²

c) Auch Verkehrsanordnungen müssen das Gebot der Rechtsgleichheit wahren.¹³ Für die Benützung öffentlicher Strassen im Gemeingebrauch gilt der Grundsatz, dass sämtliche Bürgerinnen und Bürger den öffentlichen Grund im gleichen Umfang wie die Anwohner benützen dürfen. Es steht grundsätzlich allen Strassenbenützenden das gleiche Recht zu wie den Anstössern. Es sind aber nicht zwingend sämtliche Verkehrsteilnehmende absolut gleich zu behandeln. Eine Privilegierung von gewissen Verkehrsteilnehmenden rechtfertigt sich dann, wenn dies einem qualifizierten Bedürfnis entspricht. Beispielsweise ist ein Fahrverbot mit der Zusatztafel „Zubringerdienst gestattet“ mit Art. 8 BV vereinbar, sofern es auf ein öffentliches Interesse – wie den Schutz der Anwohner vor Lärm und Luftverschmutzung oder die Verkehrssicherheit – abgestützt werden kann.¹⁴

d) Im vorliegenden Fall ist die Durchfahrt nicht nur für Zubringer gestattet, sondern für „sämtliche ortsansässige Oberburger“. Die Beschwerdeführerin begründet die Ausnahmeregelung zum Fahrverbot damit, dass sich die Massnahme nur gegen den Pendlerverkehr richte; tagsüber und nachts sei die E._____gasse nicht unverhältnismässig stark befahren, weshalb man den Verkehr für Einheimische nicht einschränken wolle. Weiter führt die Beschwerdeführerin aus, ein Fahrverbot auf der C._____strasse für Einheimische würde sich kontraproduktiv auswirken, müssten diese doch dann für die Fahrt Richtung Hasle einen Umweg auf sich nehmen. Auch bringt die Beschwerdeführerin vor, Einheimische würden die Verbindung – anders als die Pendler – nur benützen, wenn es unbedingt erforderlich sei.

Diese Argumentation der Beschwerdeführerin vermag jedoch nicht zu überzeugen: Es ist nicht ersichtlich, weshalb am Morgen und Abend (also in den Zeiten des Pendlerverkehrs) die Einheimischen gegenüber Auswärtigen besser gestellt werden sollen. Es muss nach

¹¹ statt vieler: BGE 125 II 326 E. 10b

¹² Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar, 2002, zu Art. 8 BV, Rz 24

¹³ Entscheid des Bundesrates vom 16. Januar 1980, in VPB 44/1980 Nr. 24 E. 7

¹⁴ Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 3. August 1994, in ZBI 1996 S. 32 E. 4.c)bb, mit Hinweisen; vgl. auch Tobias Jaag, in ZBI 1986 S. 289 ff., S. 306

der allgemeinen Lebenserfahrung davon ausgegangen werden, dass auch Einwohner von Oberburg Richtung Bern zur Arbeit fahren und dabei die F. _____ kreuzung – gleich wie die auswärtigen Pendler – zu umfahren versuchen. Bei der vorgesehenen Anordnung werden die Auswärtigen gegenüber den Einheimischen auch in den Phasen benachteiligt, in welchen nur ein geringes Verkehrsaufkommen herrscht, sind sie doch zeitlich ohne Einschränkung vom Fahrverbot erfasst.

Es liegen keine ausreichenden sachlichen Gründe dafür vor, sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Oberburg vom Fahrverbot auf der C. _____ strasse auszunehmen, unabhängig davon, ob die Strasse für sie Erschliessungsfunktion hat oder nicht.¹⁵ Mit dieser Ausnahmeregelung werden in Oberburg Ortsansässige, die in einem anderen Quartier wohnen, gegenüber Einwohnerinnen und Einwohnern von Nachbargemeinden ohne sachlichen Grund privilegiert; beide benützen die C. _____ strasse nur zur Durchfahrt. Das Abstellen auf den Wohnsitz stellt kein geeignetes Unterscheidungskriterium dar, die Ausnahmeregelung zum geplanten Teilfahrverbot verletzt damit das Gleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV. Die Vorinstanz hat ihre Zustimmung zu Recht verweigert.

4. Verhältnismässigkeit

a) Die Vorinstanz führt weiter aus, mit der von der Beschwerdeführerin geplanten Anordnung werde ein Teilfahrverbot erlassen und in seiner Wirkung mit der Ausnahmeregelung praktisch wieder aufgehoben.

b) Auf eine eingehende Prüfung der Verhältnismässigkeit der geplanten Verkehrsbeschränkung kann verzichtet werden, ergibt sich doch ihre Unzulässigkeit bereits aus der Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV. Die Frage der Verhältnismässigkeit kann in diesem Verfahren deshalb offen gelassen werden.

c) Als Hinweis kann jedoch auf Art. 107 Abs. 5 SSV verwiesen werden, welcher besagt, dass bei örtlichen Verkehrsanordnungen diejenige Massnahme zu wählen ist, welche die Zwecke der Anordnung mit den geringsten Einschränkungen erreicht.

¹⁵ vgl. auch Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 3. August 1994, in ZBI 1996 S. 32 E. 4.d

Ob die Verkehrsanordnung angesichts der Ausnahme eines derart grossen Personenkreises im vorliegenden Fall überhaupt geeignet wäre, den Zweck (Schutz der Anwohner vor Lärm und Luftverschmutzung sowie Schutz der Schulkinder) zu erfüllen, ist fraglich. Ausserdem sind verschiedene mildere Mittel denkbar (beispielsweise eine zeitliche Beschränkung des Fahrverbots zu Pendler- und Schulzeiten oder eine Ausnahme nur für die Zubringer), weshalb es wohl auch an der Erforderlichkeit der Massnahme mangeln würde.

5. Zusammenfassung

Das „Verbot für Motorwagen und Motorräder“ mit dem Zusatz „Zubringerdienst und ortsansässige Oberburger gestattet“ ist ein Teilfahrverbot und stellt damit eine funktionelle Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG dar. Für die Unterscheidung zwischen Einheimischen und Auswärtigen liegen keine sachlichen Gründe vor. Die Anordnung verletzt das Gleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV und der Obergeringenieurkreis IV hat die Zustimmung dazu zu Recht verweigert.

6. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei. Unterliegenden beschwerdeführenden Behörden werden Verfahrenskosten gemäss Art. 108 Abs. 2 VRPG jedoch nur auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind. Im vorliegenden Fall ist die Beschwerdeführerin nicht in Vermögensinteressen betroffen. Es werden daher keine Verfahrenskosten erhoben.

Es werden keine Parteikosten gesprochen (Art. 104 Abs. 3 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen und die Verfügung des Obergeringenieurkreises IV (TBA) vom 24. Januar 2006 wird bestätigt.

2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Einwohnergemeinde Oberburg, Gemeinderat, als Gerichtsurkunde
- Obergeringenieurkreis IV (TBA OIK IV)
- Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Rechtsdienst, zur Kenntnis
- Regierungsstatthalter von Burgdorf, zur Kenntnis