



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3011 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 140/2019/3

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 14. Januar 2020

in der Beschwerdesache zwischen

C. _____
Beschwerdeführerin 1

D. _____
Beschwerdeführerin 5

und

Tiefbauamt des Kantons Bern, Oberingenieurkreis III (TBA OIK III), Kontrollstrasse 20,
Postfach 701, 2501 Biel/Bienne

Stadt Biel, Stadtkanzlei, Rechtsdienst, Mühlebrücke 5, 2501 Biel/Bienne

betreffend die Verfügung des TBA OIK III vom 20. März 2019 (Verkehrsbeschränkung
G. _____ strasse)

I. Sachverhalt

1. Am 13. März 2019 erliess das TBA OIK III eine Verkehrsbeschränkungsverfügung mit folgendem Inhalt:

«Höchstgeschwindigkeit 30 km/h

G. _____ strasse, zwischen dem H. _____ platz und der Einmündung I. _____ -Strasse.

Grund der Massnahme: Sicherheitsmassnahme zugunsten des Langsamverkehrs, auch als Teil der des Richtplans verkehrlich flankierenden Massnahmen vFM N5 Umfahrung Biel.»

Das TBA OIK III liess die Verfügung am 20. März 2019 im Amtsblatt des Kantons Bern und am 27. März 2019 im Anzeiger des Verwaltungskreises Biel/Bienne publizieren.

2. Gegen diese Verfügung erhoben neben den Beschwerdeführerinnen 1 und 5 auch drei weitere Parteien (Beschwerdeführer 2 bis 4) Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE), seit 1. Januar 2020 Bau- und Verkehrsdirektion (BVD). Diese zogen ihre Beschwerden im Laufe des Verfahrens zurück.

In ihrer Beschwerde vom 8. April 2019 beantragt die Beschwerdeführerin 1 die Aufhebung der Verkehrsbeschränkungsverfügung vom 13. März 2019. Zur Begründung führt sie aus, durch die umstrittene Verkehrsmassnahme werde der Richtplan verkehrliche flankierende Massnahmen (vfM) der N5 Umfahrung Biel missachtet. Zudem könne die vorgesehene Massnahme unmöglich mit einer Erhöhung des Komforts und der Sicherheit für den Velo- und Fussgängerverkehr gerechtfertigt werden. Die stadteinwärts und damit talwärts fahrenden Velofahrer erreichten mühelos über 30 km/h und müssten daher in Zukunft abbremesen. In der Gegenrichtung seien die zahlenmässig zunehmenden E-Bikes mühelos mit über 20 km/h unterwegs, was zu entsprechend langdauernden Überholmanövern durch die Autofahrer führen würde. Daneben habe die Temporeduktion auch negativen Einfluss auf den öffentlichen Verkehr. Die Durchlässigkeit auf dem betroffenen Abschnitt der G._____strasse werde mit der Massnahme entgegen der Forderung des Richtplans noch vor Eröffnung des Westasts für alle rollenden Verkehrsteilnehmenden reduziert.

In ihrer Beschwerde vom 12. April 2019 (Postaufgabe 15. April 2019) beantragt die Beschwerdeführerin 5 die Aufhebung der Verkehrsbeschränkungsverfügung vom 13. März 2019. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, die Verfügung frühestens per Fahrplanwechsel im Dezember 2020 umzusetzen. Zur Begründung macht sie geltend, die Verkehrsbeschränkung habe negative Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr zur Folge. Die Absenkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit führe zu einem zusätzlichen Zeitbedarf derjenigen Buslinien, welche die G._____strasse befahren würden. Diese Verlängerung der Fahrzeiten würde aufgrund der knappen Umläufe zu einer signifikanten Erhöhung von Anschlussbrüchen am Bahnhof Biel führen. Daneben widerspreche die umstrittene Massnahme dem Verhältnismässigkeitsprinzip und die Interessenabwägung sei unvollständig vorgenommen worden. Es sei insbesondere nicht geprüft worden, ob andere zweckmässige Massnahmen zielführend(er) sein könnten.

3. Das Rechtsamt der BVD, welches die Beschwerdeverfahren leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Mit Schreiben vom 17. Mai 2019 nahm die Stadt Biel Stellung zu den Beschwerden. Darin führt sie aus, die umstrittene Verkehrsmassnahme des TBA OIK III entspreche den Bemühungen der Stadt Biel, den Verkehr grundsätzlich auf das übergeordnete Netz zu lenken und die Quartiere zu schützen. Daher unterstütze sie die Einführung der Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h. Das TBA OIK III beantragt mit Schreiben vom 21. Mai 2019 die Abweisung der Beschwerden, soweit darauf eingetreten werden könne. Es weist insbesondere darauf hin, die Temporeduktion erfolge gestützt auf ein Gutachten aus Sicherheitsüberlegungen und zu Gunsten des Langsamverkehrs unabhängig von den im Richtplan vfM vorgesehenen Massnahmen.

Das Rechtsamt führte einen zweiten Schriftenwechsel durch. Von dieser Möglichkeit machten sowohl die Beschwerdeführerinnen 1 und 5 als auch das TBA OIK III Gebrauch. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (OrV BVD; BSG 155.221.191)

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Angefochten ist eine Verkehrsbeschränkungsverfügung des TBA OIK III. Die BVD ist daher zur Behandlung der Beschwerde zuständig (Art. 92 SG² in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG³).

b) Die Beschwerden sind innert der Rechtsmittelfrist eingereicht worden (Art. 67 VRPG). Sie enthalten einen Antrag und eine Begründung (Art. 32 Abs. 2 VRPG).

c) Nach Art. 65 Abs. 1 VRPG ist zur Beschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c). Diese Voraussetzungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Wer keine eigenen, sondern nur allgemeine oder öffentliche Interessen geltend machen kann, ist nicht zur Beschwerde befugt.⁴ Die Rechtsmittelbehörde hat von Amtes wegen zu prüfen, ob die Beschwerdelegitimation gegeben ist. Die besondere, beachtenswerte Beziehungsnähe ist aber grundsätzlich von den Beschwerdeführenden selbst darzulegen und nachzuweisen.⁵ Es ist deshalb nachfolgend zu prüfen, ob die Beschwerdeführerinnen 1 und 5 beschwerdelegitimiert sind.

2. Beschwerdelegitimation

a) Die umstrittene Verkehrsmassnahme stellt eine sogenannte funktionelle Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG⁶ dar. Zur Beschwerde ist praxisgemäss befugt, wer in unmittelbarer Nähe der von der Verkehrsbeschränkung betroffenen Strasse wohnhaft oder gewerblich tätig ist und diese Strasse mit einer gewissen Regelmässigkeit befährt. Bloss gelegentliches Befahren der Strasse genügt hingegen nicht.⁷ Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann sich auch ein Gewerbetreibender insbesondere unter Berufung auf die Wirtschaftsfreiheit gegen Verkehrsanordnungen wehren, welche es seiner Kundschaft verunmöglichen oder übermässig erschweren, über öffentliche Strassen zu seinem Betrieb zu gelangen.⁸ Bei Personen, die in unmittelbarer Nähe der von der Verkehrsbeschränkung betroffenen Strasse wohnhaft oder gewerblich tätig sind, wird vermutet, dass sie diese Strasse mit einer gewissen Regelmässigkeit befahren und deshalb grundsätzlich zur Beschwerde befugt sind.⁹ Das allein genügt aber noch nicht zur Bejahung der Beschwerdelegitimation. Verlangt wird zusätzlich, dass der in Aussicht stehende Nachteil von gewisser Schwere ist. Das ist in der Regel zu verneinen, wenn die Verkehrsanordnung das Fahren nicht gerade gänzlich untersagt, sondern nur einen kleinen J. _____ weg oder eine

² Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

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

⁴ Vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1

⁵ BGer 1A.73/2004 vom 6. Juli 2004 E. 3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 65 N. 1

⁶ Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

⁷ BGE 139 II 145 (BGer 1C_160/2012 vom 10. Dezember 2012), nicht publ. E. 1.2, mit weiteren Hinweisen; BGE 136 II 539 E. 1.1, mit weiteren Hinweisen; BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 1.1

⁸ BGer 1C_37/2017 vom 16. Juni 2017 E. 1.1 mit Hinweis

⁹ BVR 2009 S. 180 E. 2.4; VGE 2013/300 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen

tieferer Geschwindigkeit vorschreibt oder gar nur das Vortrittsregime umgestaltet. Ein geringfügiger Zeitgewinn begründet noch keine hinreichende Betroffenheit.¹⁰

Praxisgemäss kann auch ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl seiner Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (sog. "egoistische Verbandsbeschwerde").¹¹ Verlangt wird ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist.¹² Zudem sind Gemeinden nach Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG zur Beschwerde gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen berechtigt, wenn diese auf ihrem Gebiet angeordnet werden.¹³

b) Die Beschwerdeführerin 1 begründet ihre Beschwerdelegitimation damit, dass ihre Administration und ihr Betrieb an der G. _____ strasse 126, 127 und 129 zentralisiert seien. Die über 20 Mitarbeitenden und Lehrlinge sowie die Kunden und Lieferanten seien zum Erreichen dieser Standorte (per PW, ÖV, LKW, Velo etc.) auf die G. _____ strasse angewiesen. Dementsprechend sei die Beschwerdeführerin 1 von Massnahmen auf und an der G. _____ strasse betroffen.

Die Beschwerdeführerin 1 ist zwar gemäss bernischem Recht eine Gemeinde (vgl. Art. 107 Abs. 2 Bst. b KV¹⁴, Art. 2 Abs. 12 Bst. b GG¹⁵), es handelt sich dabei aber um eine Personalkörperschaft.¹⁶ Das heisst, dass die Beschwerdeführerin 1 nicht über ein Gemeindegebiet verfügt.¹⁷ Sie stützt sich somit richtigerweise nicht auf Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG. Die umstrittene Verkehrsbeschränkung ist an der G. _____ strasse, zwischen dem H. _____ platz und der Einmündung I. _____ -Strasse vorgesehen. Die Administration und der Betrieb der Beschwerdeführerin 1 befinden sich an der G. _____ strasse 126, 127 und 129 und damit nicht direkt am von der Verkehrsbeschränkung betroffenen Strassenabschnitt, sondern rund 420 m von der Einmündung in die I. _____ -Strasse entfernt. Der von der Verkehrsbeschränkung betroffene Strassenabschnitt ist rund 900 m lang. Die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit von bisher 50 km/h auf 30 km/h bedeutet zwar einen gewissen Zeitverlust. Hingegen hat sie keine Auswirkungen auf die Zugänglichkeit der Liegenschaften der Beschwerdeführerin 1. Der Zugang zur Administration oder zum Betrieb der Beschwerdeführerin 1 wird durch die geplante Verkehrsmassnahme weder verunmöglicht noch übermässig erschwert. Die Beschwerdeführerin 1 behauptet denn auch zu Recht nicht, sie sei selber von der Verkehrsmassnahme wie eine Privatperson besonders berührt. Sie führt viel mehr die Interessen ihrer Mitarbeitenden, Lieferantinnen und Lieferanten sowie Kundinnen und Kunden ins Feld. Damit macht sie allerdings kein unmittelbares, eigenes Interesse an der Anfechtung der Verkehrsmassnahme geltend. Die Beschwerdeführerin 1 legt überdies nicht näher dar und es ist nicht ersichtlich, weshalb sie berechtigt sein sollte, zugunsten bzw. anstelle ihrer Mitarbeitenden, Kundinnen und Kunden oder Lieferantinnen und Lieferanten Beschwerde zu erheben. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin 1 kein hinreichendes Interesse an der Aufhebung der Verkehrsbeschränkungsverfügung hat. Auf ihre Beschwerde kann folglich nicht eingetreten werden.

¹⁰ Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 197 ff.; BVR 2009 S. 180 E. 2.4; VGE 2013/300 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen

¹¹ BGE 142 II 80 E. 1.4.2 S. 84 mit Hinweisen

¹² BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 mit Hinweis

¹³ Eva Maria Belser, in Basler Kommentar, Basel 2014, Art. 3 SVG N. 89

¹⁴ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

¹⁵ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

¹⁶ Daniel Arn, in Kommentar zum bernischen GG, 1999, Art. 112 N. 1

¹⁷ Vgl. dazu auch <https://www.C._____.ch>, Rubriken «Burgergemeinde, Wissenswertes»

c) Die Beschwerdeführerin 5 macht geltend, derzeit würden die Buslinien 70 und 71 die westliche G._____strasse fahrplanmässig in beide Richtungen befahren. Zusätzlich würden regelmässig Bahnersatzkurse der Seilbahnen nach Leubringen und Magglingen sowie der SBB über die G._____strasse geführt. Auswertungen hätten gezeigt, dass die Busse die fragliche Strasse zwischen den Haltestellen H._____ und G._____strasse mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit (inkl. Wartezeit vor Ampel Bellevue) von circa 40 km/h befahren würden. Dies nehme heute im Schnitt circa 1 Minute 30 Sekunden in Anspruch. Aufgrund der geplanten Absenkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h erwarte die Beschwerdeführerin 5 eine Reduktion der Durchschnittsgeschwindigkeit auf circa 25 km/h, was einen zusätzlichen Zeitbedarf von circa 54 Sekunden mehr pro Richtung oder 1 Minute 38 Sekunden für den gesamten Umlauf bedeute. Die Umläufe seien auf sämtlichen Fahrten der Linie 71 und auf circa der Hälfte der Fahrten der Linie 70 so knapp bemessen, dass die Verlängerung der Fahrzeiten zu einer signifikanten Erhöhung von Anschlussbrüchen am Bahnhof Biel führen würde. Auswertungen zeigten, dass bereits heute durchschnittlich 50 % aller Fahrten ab Orvin und circa 15 % der Kurse ab Biel verspätet in die Gegenrichtung abfahren würden.

Die Beschwerdeführerin 5 erbringt gemäss Art. 4 Abs. 1 des Reglements über die Gründung des selbständigen Gemeindeunternehmens D._____¹⁸ als Transportunternehmen das durch Bund und Kanton gemeinsam (Linien des Regionalverkehrs), bzw. durch den Kanton (Linien des Orts- und Agglomerationsverkehrs) bestellte und abgegoltene Grundangebot des öffentlichen, nicht touristischen Verkehrs. Der von der Verkehrsbeschränkung betroffene Strassenabschnitt wird von den Buslinien 70 und 71 fahrplanmässig in beide Richtungen befahren. Die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit von bisher 50 km/h auf 30 km/h hat zwar einen relativ geringen Zeitverlust zur Folge. Aufgrund der knapp bemessenen Umläufe kann jedoch bereits ein geringfügiger Zeitverlust zu erheblichen Auswirkungen auf den Fahrplan führen. Als Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs ist die Beschwerdeführerin 5 daher von der geplanten Massnahme besonders berührt und hat ein hinreichendes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verkehrsbeschränkungsverfügung. Auf ihre Beschwerde wird deshalb eingetreten.

3. Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit

a) Die Beschwerdeführerin 5 macht geltend, die Verkehrsmassnahme widerspreche dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Insbesondere sei nicht geprüft worden, ob andere zweckmässige Massnahmen zielführend(er) sein könnten. Somit liege eine lediglich unvollständige Abwägung der Interessen vor. Im der Verfügung zugrundeliegenden Gutachten würden zwar die verschiedenen Problempunkte eruiert und beschrieben. In den Empfehlungen werde aber lediglich die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit vorgeschlagen. Massnahmenvorschläge zur Entschärfung der einzelnen Problemstellen würden fehlen. Weiter stehe im Richtplan vfM, der als Verfügungsgrundlage erwähnt sei, dass bei der G._____strasse die Bedürfnisse des Busverkehrs zu berücksichtigen seien. Dazu äussere sich das Gutachten mit keiner Silbe. Aus diesen Gründen sei die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit als isolierte Massnahme rechtswidrig und zudem nur beschränkt zielführend, da die örtlichen Problempunkte damit nicht gelöst würden. Eine vollständige und zielführende Interessenabwägung im Hinblick auf die Umsetzung einer verhältnismässigen und für den öffentlichen Verkehr tragbaren Massnahme

¹⁸ Reglement über die Gründung des selbständigen Gemeindeunternehmens Verkehrsbetriebe Biel (VB) vom 26. November 2000 (SGR 764.0)

sollte ein LKW-Verbot im betroffenen Abschnitt (ausgenommen Zubringerdienst), die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 40 km/h sowie die Planung und Realisierung punktueller Massnahmen zur Entschärfung lokaler Problempunkte miteinbeziehen.

Die Vorinstanz führt aus, die G._____strasse sei in Hanglage und werde nordseitig an vielen Orten durch eine steile Felswand, auf der Südseite durch eine alte Stützmauer aus Stein begrenzt. Eine Verbreiterung der Strasse sei deshalb mit verhältnismässigem Aufwand kaum zu bewerkstelligen. Die Strasse sei stark befahren (DTV circa 11'100 Fahrzeuge) und die Situation für den Langsamverkehr gefährlich. Gestützt auf das Gutachten habe sie deshalb zur Minimierung der Gefahren für den Langsamverkehr die Reduktion des Tempos auf 30 km/h verfügt. Es treffe zu, dass diese Massnahme auch Teil der vFM N5 Umfahrung Biel sei. Die Umsetzung der Massnahme könne jedoch nicht weiter aufgeschoben werden, weil die Situation bereits heute unhaltbar sei. Die Temporeduktion erfolge daher aus Sicherheitsüberlegungen unabhängig von den im Richtplan vorgesehenen Massnahmen. In den Spitzenstunden dürfte sich gegenüber heute eine Verflüssigung des Verkehrs ergeben, hingegen werde in den Spitzenzeiten nicht mit einer grösseren Senkung der Durchschnittsgeschwindigkeit gerechnet. Mit der Massnahme würden die sehr schwierigen heutigen Verhältnisse für Fussgängerinnen und Fussgänger quer und längs zur Strasse deutlich entschärft und damit deren Unfall-, Verletzungs- oder Tötungsrisiko deutlich gesenkt. Aufgrund der besonderen Lage der Strasse seien keine anderen verhältnismässigen Lösungen möglich. Hinzu komme, dass diesem Strassenabschnitt mit dem Bau des Westasts eine untergeordnete Rolle zukommen werde, was teure bauliche Massnahmen und Landerwerb als noch unverhältnismässiger erscheinen lasse. Ein LKW-Verbot wäre angesichts der heute zur Verfügung stehenden übergeordneten Strassen nicht verhältnismässig. Tempo 40 km/h werde auf Kantonsstrassen seit geraumer Zeit nicht mehr verfügt, da sich diese Höchstgeschwindigkeit mehr als eine Alibi-, denn als eine sinnvolle Massnahme erwiesen habe.

Die Stadt Biel/Bienne hält fest, die Verkehrsmassnahme entspreche ihren Bemühungen, den Verkehr grundsätzlich auf das übergeordnete Netz zu lenken und die Quartiere zu schützen. Die Durchfahrt bleibe gewährleistet und die Sicherheit werde verbessert. Es sei eine Tatsache, dass in weiten Teilen der G._____strasse aus Platzgründen kein genügend geschützter Bereich für Fussgängerinnen und Fussgänger bestehe. Mit der Verkehrsmassnahme würden sich die Sichtverhältnisse verbessern und die Lärmbelastung könne ebenfalls vermindert werden. Zudem sei die G._____strasse seit Eröffnung des Kreisels Biel-Nord auf der N 16 nicht mehr die Hauptachse von und nach Leubringen/Magglingen. Via Autobahnumfahrung komme ein erheblicher Teil des (lokalen oder regionalen) Verkehrs schneller ans Ziel.

b) Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften wurde vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 Bst. a VRV¹⁹ i.V.m. Art. 32 Abs. 2 SVG). Sie kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG). Die Herabsetzung ist nach Art. 108 Abs. 2 SSV²⁰ zulässig, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a), wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b), wenn auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (Bst. c) oder wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann, wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren ist (Bst. d). Vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist durch ein Gutachten (Art. 32 Abs. 3 SVG) abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV). Das

¹⁹ Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11)

²⁰ Signalisationsverordnung des Bundesrats vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

Gutachten ist Mittel zur richtigen Sachverhaltsfeststellung und soll verhindern, dass ohne genügende Begründung von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten abgewichen wird. Je nach dem verfolgten Zweck, der örtlichen Situation und möglichen alternativen Lösungen sind unterschiedliche Anforderungen bezüglich Inhalt und Bearbeitungstiefe zu stellen.²¹ 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 die Massnahme im Hinblick auf das erstrebte Ziel nötig, zweck- und verhältnismässig ist.²² Der Bund hat den Inhalt des Gutachtes in Weisungen²³ bzw. für Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen in einer Departementsverordnung²⁴ näher präzisiert.

c) Vorliegend soll auf der G._____strasse zwischen dem H._____platz und der Einmündung I._____Strasse die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h herabgesetzt werden. Begründet wird dies hauptsächlich mit Sicherheitsmassnahmen zugunsten des Langsamverkehrs. Zusätzlich wird auf den Richtplan vfM N5 Umfahrung Biel hingewiesen. Dem Richtplan vfM lässt sich insbesondere entnehmen, dass die Beeinträchtigung durch den motorisierten Verkehr im Stadtzentrum zunehmend das verträgliche Mass übersteigt. Problematisch erscheinen unter diesem Gesichtspunkt Behinderungen und Gefährdung des Fuss- und Veloverkehrs sowie zunehmende Zeitverluste beim Busverkehr.²⁵ Vorgesehen ist eine flächendeckende Verkehrsberuhigung in den Quartieren. In gewissen Situationen ist auch auf Hauptachsen eine Reduktion der Geschwindigkeit auf 30 km/h geplant.²⁶ Die Einfallsachse Richtung Jura in die Stadt soll abgewertet werden, indem die G._____strasse auf dem westlichen Abschnitt mit einem überfahrbaren Gehbereich rückgebaut wird (inkl. Lastwagenverbot).²⁷ Angestrebt wird eine Reduktion der Durchlässigkeit, um Fahrten quer durch das Stadtzentrum zu unterbinden. Solange der Westast nicht realisiert wird, muss die Durchlässigkeit für den Verkehr Leubringen/Jura Richtung L._____strasse aufrechterhalten bleiben. Die Massnahmen müssen gleichzeitig zu einer Erhöhung des Komforts und der Sicherheit für den Velo- und Fussgängerverkehr beitragen. Auf dem Westabschnitt beträgt die Zielgeschwindigkeit 30 km/h. Die gesamte Realisierung (insbesondere der Rückbau und die Entlassung des Westabschnitts) ist erst mit der Eröffnung des Westasts wirksam umsetzbar.²⁸ Der von der Beschwerdeführerin 5 erwähnte Hinweis im Richtplan vfM, dass bei der G._____strasse die Bedürfnisse des Busverkehrs zu berücksichtigen seien, steht im Zusammenhang mit dem geplanten Rückbau der westlichen G._____strasse²⁹ und ist für die vorliegend zu beurteilenden Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nicht einschlägig. Hingegen ergibt sich aus dem Richtplan vfM, dass auf der G._____strasse Sicherheitsdefizite bezüglich des Langsamverkehrs bestehen, die unter anderem mit einer Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit verbessert werden können.³⁰ Es versteht sich von selber, dass eine solche Massnahme bereits vor der Eröffnung des Westast angeordnet

²¹ René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, S. 55 f. N. 66, mit weiteren Hinweisen

²² Vgl. BGE 139 II 145 E. 4.3; 136 II 539 E. 3.2; BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen

²³ Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) vom 13. März 1990 zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten (Weisungen), einsehbar unter <<https://www.astra.admin.ch>>, Rubriken «Fachleute und Verwaltung, Vollzug Strassenverkehrsrecht, Dokumente betr. Strassenverkehr, Weisungen»

²⁴ Verordnung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3)

²⁵ Vgl. Richtplan vfM S. 7

²⁶ Vgl. Richtplan vfM S. 18

²⁷ Vgl. Richtplan vfM S. 19

²⁸ Vgl. Richtplan vfM, Objektblatt G._____ (inkl. Westende K._____) - BN1

²⁹ Vgl. Richtplan vfM, Objektblatt G._____ (inkl. Westende K._____) - BN1, Schnittstellen/Abhängigkeiten, S. 4: Sonstige Hinweise

³⁰ Vgl. Richtplan vfM Objektblatt G._____ (inkl. Westende K._____) - BN1, Schnittstellen/Abhängigkeiten, S. 4: Sonstige Hinweise

werden kann und muss, wenn dies zur Verbesserung der Verkehrssicherheit auf der G._____strasse erforderlich ist.

d) Die Vorinstanz begründet die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit mit Sicherheitsüberlegungen, insbesondere zur Minimierung der Gefahren für den Langsamverkehr. Diese dient somit der Verbesserung der Verkehrssicherheit. Dabei handelt es sich um einen zulässigen Herabsetzungsgrund (vgl. Art. 108 Abs. 2 Bst. a und b SSV). Eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aus Gründen der Verkehrssicherheit ist angezeigt, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar ist oder bestimmte Strassenbenutzerinnen und -benützer eines besonderen Schutzes bedürfen und diese Ziele nicht mit anderen Massnahmen organisatorischer, baulicher oder betrieblicher Art erreichbar sind. Eine Gefahr ist nicht rechtzeitig erkennbar, wenn baulich bedingt ungenügende Sichtweiten (Kurven, Kuppen, Knoten) zu falscher Beurteilung durch die Fahrzeugführerin oder den Fahrzeugführer führen können oder wenn aufgrund der Strassenanlage (beispielsweise komplexe Verzweigungen) eine erheblich erhöhte Aufmerksamkeit erforderlich ist. Eines besonderen Schutzes bedürfen Strassenbenutzerinnen und -benützer, die durch den Verkehr stark gefährdet werden und bestimmte Strassenabschnitte regelmässig benützen müssen.³¹ Das Gutachten der O._____AG führt in diesem Zusammenhang aus, dass die Sichtverhältnisse bei den Grundstückzufahrten entlang der G._____strasse mehrheitlich ungenügend bis sehr schlecht seien. Die für die signalisierte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h erforderlichen Sichtweiten von 50 m bis 70 m seien kaum je eingehalten.³² Die Hauszugänge würden oftmals direkt auf die Fahrbahn führen und seien vielfach aufgrund von Bepflanzung, Mauern und Zäunen sehr schlecht einsehbar. Dies berge ein grosses Konfliktpotential zwischen Fahrzeugen und Fussgängern.³³ Bei den beiden nicht mit Lichtsignalen geregelten Fussgängerstreifen seien die Annäherungsbereiche zum Teil schlecht bis gar nicht einsehbar. Die geforderte Erkennungsdistanz sei nicht und die erforderlichen Sichtweiten seien nur teilweise eingehalten.³⁴ Bei der Einmündung der M._____strasse sei die Knotensichtweite für ausfahrende Fahrzeuge in Richtung Süden knapp ungenügend. Als Behelfsmittel sei ein Spiegel angebracht, der aber zum Zeitpunkt der Begehung zum Teil mit Ästen verdeckt gewesen sei. Die Wahrnehmbarkeit des Knotens vor allem bergwärts sei eher schlecht.³⁵

Die Beschwerdeführerin 5 stellt die Darstellung der Ausgangslage und die zusätzlichen Analysen im Gutachten nicht in Frage. Sie bemängelt aber, es sei nicht geprüft worden, ob andere zweckmässige Massnahmen zielführend(er) sein könnten. Es liege eine unvollständige Interessenabwägung vor. In den Empfehlungen werde lediglich die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit vorgeschlagen. Vorschläge für andere Massnahmen zur Entschärfung der einzelnen Problemstellen würden fehlen. Dies trifft nicht zu. Das Gutachten verweist bezüglich der Massnahmen zur Verbesserung der nötigen Sichtweiten auf die einschlägige VSS-Norm und führt dazu aus, diese sehe Massnahmen vor, wenn die Defizite nicht baulich behoben werden könnten. Die effizienteste und im vorliegenden Fall einzig anwendbare Massnahme sei die Senkung der zugelassenen Höchstgeschwindigkeit. Alle übrigen Massnahmen seien für Grundstückzufahrten nicht anwendbar (Lichtsignalanlage, Änderung Vortrittsverhältnisse) oder schon umgesetzt (Verkehrsspiegel).³⁶ Gemäss Gutachten sind aufgrund des schmalen Querschnitts der G._____strasse bauliche Massnahmen zur Behebung der Defizite kaum

³¹ Vgl. Weisungen Ziff. 4.1 S. 3 f.; Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 131

³² Vgl. Gutachten O._____AG Ziff. 8.2

³³ Vgl. Gutachten O._____AG Ziff. 8.4

³⁴ Vgl. Gutachten O._____AG, Ziff. 8.5

³⁵ Vgl. Gutachten O._____AG, Ziff. 8.6

³⁶ Vgl. Gutachten O._____AG, Ziff. 8.2

möglich.³⁷ Aufgrund des Umstands, dass die Fahrbahn der G._____strasse auf beiden Seiten von Mauern, Zäunen, Gebäuden oder Felsen eingefasst ist,³⁸ ist diese Einschätzung ohne weiteres nachvollziehbar. Das Gleiche gilt für die Beurteilung der Vorinstanz, eine Verbreiterung der Strasse sei mit verhältnismässigem Aufwand kaum zu bewerkstelligen. Angesichts der grossen Zahl an potentiellen Konfliktpunkten (bspw. ungenügend einsehbare Parkfelder, Hauszufahrten und -zugänge, schlecht erkenn- und einsehbare Fussgängerstreifen, mangelhafte Fussgängerführung längs, fehlende eigenständige Anlage für den Veloverkehr)³⁹ und der Länge des betroffenen Strassenabschnitts sind bauliche Massnahmen, die zur Entschärfung der Situation ergriffen werden könnten, kaum realisierbar, da dies nicht nur mit sehr hohen Kosten, sondern auch mit Eingriffen in die angrenzenden, überbauten Grundstücke verbunden wären. Der Beschwerdeführerin 5 ist zwar zuzustimmen, dass die Vorinstanz den Vorschlag, die Höchstgeschwindigkeit auf 40 km/h herabzusetzen, mit einer oberflächlichen Begründung ablehnt. Das ändert aber nichts daran, dass die Entscheidung der Vorinstanz, im konkreten Fall die Höchstgeschwindigkeit nicht auf 40 km/h, sondern auf 30 km/h herabzusetzen, im Ergebnis richtig ist, da nur so das Problem der mangelhaften Sichtweiten genügend entschärft werden kann. Eine bloss Reduktion auf eine Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h wäre demgegenüber keine geeignete Massnahme zur Zielerreichung und deshalb nicht verhältnismässig. Das gleiche gilt für den Vorschlag der Beschwerdeführerin 5, im betroffenen Abschnitt ein LKW-Verbot (ausgenommen Zubringerdienst) zu verfügen. Abgesehen davon, dass die entsprechende Signalisation gemäss den überzeugenden Ausführungen der Vorinstanz technisch anspruchsvoll wäre, oft übersehen würde, kaum zu kontrollieren wäre und aufgrund des erlaubten Zubringerdienstes wohl auch bloss einen geringen Einfluss auf den Schwerverkehrsanteil auf der G._____strasse hätte, würde das LKW-Verbot das hauptsächliche Problem der ungenügenden Sichtweiten nicht beheben. Auch diese Massnahme ist für die Zielerreichung ungeeignet.

e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die geplante Verkehrsbeschränkung nötig und zweckmässig ist. Andere Massnahmen, die vorgezogen werden könnten, bestehen nicht oder wären unverhältnismässig. Die Vorinstanz hat demzufolge die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h zu Recht angeordnet. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 ist insoweit abzuweisen.

4. Eventualbegehren

a) Für den Fall, dass ihr Hauptbegehren abgewiesen wird, beantragt die Beschwerdeführerin 5, dass eine Umsetzung der fraglichen Verkehrsmassnahme auf jeden Fall auf einen Fahrplanwechsel vorgesehen werde. Weiter müsse sie frühzeitig, d.h. bis spätestens Ende April des gleichen Jahres rechtskräftig sein, damit sie im Prozess der Fahrplangestaltung berücksichtigt werden könne. Eine Umsetzung wäre demnach frühestens zum Fahrplanwechsel im Dezember 2020 möglich.

Die Stadt Biel/Bienne unterstützt das Ansinnen der Beschwerdeführerin 5, dass das neue Regime in Abstimmung mit ihr eingeführt werde. Die Vorinstanz führt aus, dem Eventualbegehren könnte stattgegeben werden, wenn sich die Umsetzung bis in den Dezember 2019 und nicht wie vorgeschlagen den Dezember 2020 verschieben würde. Die Beschwerdeführerin 5 wisse seit März 2019 von der Verfügung.

³⁷ Vgl. Gutachten O._____AG, Ziff. 8.7

³⁸ Vgl. Gutachten O._____AG, Ziff. 8.3

³⁹ Vgl. Gutachten VO._____AG, Ziff. 8.7

b) Es erscheint plausibel, dass eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h Auswirkungen auf den Fahrplan der Beschwerdeführerin 5 haben könnte. Es ist auch nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin eine Fahrplanänderung, die aufgrund der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit erforderlich ist, bevorzugt auf den Fahrplanwechsel umsetzen möchte. Dies ist jedoch nicht zwingend erforderlich. Gemäss Art. 11 Abs. 1 FPV⁴⁰ kann der Fahrplan während der Geltungsdauer geändert werden, wenn Umstände eintreten, die bei der Erstellung nicht voraussehbar waren. Will ein Unternehmen seinen Fahrplan ändern, so muss es den Entwurf der Änderung mindestens acht Wochen vor deren Inkraftsetzung dem Bundesamt für Verkehr (BAV) einreichen und die betroffenen Kantone darüber orientieren. Die Änderung ist zu begründen (Art. 11 Abs. 2 FPV). Änderungen, die nach der Verordnung vom 11. November 2009 über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs bestellte Leistungen betreffen oder beeinträchtigen, können nur im Einverständnis mit den Bestellern vorgenommen werden (Art 11 Abs. 3 FPV). Die Unternehmen müssen Änderungen mindestens zwei Wochen vor der Umsetzung so veröffentlichen, dass ein möglichst grosser Kundenkreis davon in Kenntnis gesetzt wird. Sie berichtigen die an den Haltestellen bekanntgegebenen Fahrpläne rechtzeitig (Art. 11 Abs. 4 FPV). Die Beschwerdeführerin 5 kann somit den Fahrplan auch während der Geltungsdauer ändern, wenn dies wegen der Verkehrsbeschränkungsmassnahme erforderlich sein sollte. Sie muss dies aber vorgängig mit den Bestellerinnen, d.h. im vorliegenden Fall mit dem BAV und dem Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (AöV) abstimmen. Erfahrungsgemäss ist dafür etwa ein Monat erforderlich. Unter Berücksichtigung der achtwöchigen Frist von Art. 11 Abs. 2 FPV sind für eine Fahrplanänderung somit insgesamt etwa drei bis vier Monate erforderlich. Es besteht somit kein Grund, die Vorinstanz anzuweisen, die Verfügung frühestens auf den Fahrplanwechsel im Dezember 2020 umzusetzen. Hingegen erscheint es im vorliegenden Fall als gerechtfertigt, der Beschwerdeführerin 5 einen Vorlauf von vier Monaten für die Fahrplanänderung einzuräumen, zumal auch die Vorinstanz der Auffassung ist, dass dem Eventualbegehren teilweise stattgegeben werden könne.

5. Kosten

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 nicht eingetreten und dass die Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 nur teilweise gutgeheissen werden kann. Gemäss Art. 108 Abs. 1 VRPG sind die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Kantonalen Behörden können jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt werden, anderen Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (vgl. Art. 108 Abs. 2 VRPG). Da alle Verfahrensbeteiligten Behörden im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. a und b VRPG sind und die Beschwerdeführerinnen 1 und 5 nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen sind, werden keine Verfahrenskosten erhoben. Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 104 VRPG).

III. Entscheid

1. Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 vom 8. April 2019 wird nicht eingetreten.

⁴⁰ Fahrplanverordnung vom 4. November 2009 (FPV; SR 745.13)

2. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 wird insoweit gutgeheissen, als die Signale erst vier Monate nach Rechtskraft dieses Entscheids aufgestellt, ausgewechselt oder entfernt werden dürfen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und die Verfügung des Obergeringenieurkreises III des Tiefbauamts des Kantons Bern vom 13. März 2019 bestätigt.
3. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- C. _____, eingeschrieben
- D. _____, eingeschrieben
- Tiefbauamt des Kantons Bern, Obergeringenieurkreis III (TBA OIK III), eingeschrieben
- Stadt Biel, Stadtkanzlei, eingeschrieben
- Tiefbauamt des Kantons Bern, im Haus, zur Kenntnis

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 3 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.