



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3013 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 140/2020/21

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 25. August 2021

in der Beschwerdesache zwischen

Frau **C.**_____
Beschwerdeführerin 1

Frau **A.**_____
Beschwerdeführerin 2

Herrn **B.**_____
Beschwerdeführer 3

Herrn **D.**_____
Beschwerdeführer 4

Herrn **E.**_____
Beschwerdeführer 5

F._____
Beschwerdeführerin 6

Verein G._____
Beschwerdeführer 7

alle per Adresse Frau C._____

und

Tiefbauamt des Kantons Bern, Oberingenieurkreis I (TBA OIK I), Schorenstrasse 39,
3645 Gwatt (Thun)

Einwohnergemeinde Sigriswil, Gemeindeverwaltung, Kreuzstrasse 1, 3655 Sigriswil

betreffend die Verfügung des Tiefbauamts des Kantons Bern, Oberingenieurkreis I vom
28. September 2020 (1008-20; Demarkierung Fussgängerstreifen, Teilstrecke Merligen-
Beatenbucht, Farbliche Gestaltung Strassenoberfläche beim Restaurant Kreuz, Merligen)

I. Sachverhalt

1. Mehrere schwere Verkehrsunfälle mit Fussgängerinnen und Fussgängern auf und neben Fussgängerstreifen veranlassten die Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD), eine systematische Analyse sämtlicher Fussgängerstreifen auf den Berner Kantonsstrassen vorzunehmen.¹ Im Oktober 2014 informierte der Oberingenieurkreis I des Tiefbauamts des Kantons Bern (OIK I) die Gemeinde Sigriswil über das Ergebnis und die Folgen für die Fussgängerstreifen auf den Kantonsstrassen im Gemeindegebiet. Geplant war unter anderem die Aufhebung von insgesamt neun Fussgängerstreifen. Die übrigen Fussgängerstreifen sollten saniert bzw. neu erstellt werden. Zudem waren einzelne Querungshilfen bzw. Ersatzmassnahmen geplant. Der OIK I gab der Gemeinde die Gelegenheit, zu den geplanten Massnahmen Stellung zu nehmen. Mit den Präsidenten der am meisten betroffenen Ortschaften Gunten und Merligen fand im Jahr 2015 eine Begehung statt. Am 10. Mai 2017 informierte die Gemeinde die Präsidenten der Ortschaften Merligen, Gunten und Sigriswil sowie der Ortsparteien unter anderem darüber, welche Fussgängerstreifen in den jeweiligen Ortschaften aufgehoben werden sollten. Im Interesse der Dorfbevölkerung Merligen wandten sich daraufhin verschiedene Organisationen, unter anderem auch der Beschwerdeführer 7, an den OIK I mit dem Antrag, auf die Entfernung der drei Fussgängerstreifen Unterer Pilgerweg, Traubenweg und Stillenbach zu verzichten. Der OIK I liess eine Neubeurteilung der drei Fussgängerstreifen durchführen. Diese ergab, dass die fraglichen Fussgängerstreifen die geltenden Minimalanforderungen nicht erfüllten und dass die Rahmenbedingungen für eine Sanierung nicht gegeben waren. Im Dezember 2019 informierte der OIK I die jeweiligen Anwohnerinnen und Anwohner, dass auf der Kantonsstrasse Nr. 221 (Thun – Interlaken) die Fussgängerstreifen Nr. 172.1 Haltestelle Ralligen, Nr. 172.2 Stillenbachweg, Nr. 172.3 Traubenweg, Nr. 172.4 Restaurant Kreuz, Nr. 173.2 unterer Pilgerweg, Nr. 173.3 Kalkofen und Nr. 173.4 Beatenbucht aufgehoben würden. Anschliessend wurden die Fussgängerstreifen entfernt.

2. Mit einer als «Einsprache (Einwendung) / Antrag auf Erlass einer Verfügung» bezeichneten Eingabe vom 26. Februar 2020 wandten sich die heutigen Beschwerdeführenden an den OIK I und beantragten, es sei über die im Dezember 2019 aufgehobenen Fussgängerstreifen eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Sie machten insbesondere geltend, sie hätten Bedenken gehabt, ob die Aufhebung der Fussgängerstreifen den gewünschten Erfolg herbeiführen und die Sicherheit beim Überqueren der Hauptachse am rechten Thunerseeufer erhöhen würde. Sie hätten der neuen Verkehrsmassnahme jedoch eine Chance geben wollen. Die in den ersten paar Wochen gewonnenen Erfahrungen mit dem neuen Fussgängerstreifenregime hätten leider gezeigt, dass sich die Situation nicht verbessert, sondern verschlechtert habe. Die vermehrt auftretenden Risikosituationen beim Überqueren sowie Beinaheunfälle hätten sie bewogen, Einsprache gegen die Aufhebung einzulegen.

3. Am 20. Juli 2020 passte der OIK I im Bereich des Restaurants Kreuz in Merligen den Strassenraum an, indem er eine Mittelzone mit farblicher Gestaltung der Strassenoberfläche (FGSO) anbringen liess. Mit Schreiben vom 17. Juli 2020 erweiterten die Beschwerdeführenden ihr Rechtsbegehren und beantragten, es sei auch über diese verkehrstechnische Massnahme eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Zudem teilten sie mit, sie würden die beantragte Verfügung bis spätestens Kalenderwoche 36 erwarten. Andernfalls sähen sie sich veranlasst, eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung einzureichen. Mit Verfügung vom 28. September 2020 stellte der OIK I fest, dass die fraglichen Fussgängerstreifen im Ortsteil Merligen nicht

¹ Vgl. dazu Verkehrstechnischer Bericht des Tiefbauamts des Kantons Bern vom 8.5.2013 zur Überprüfung der Fussgängerstreifen auf Kantonsstrassen (nachfolgend: Verkehrstechnischer Bericht Fussgängerstreifen), S. 2, Mediendokumentation zur Medienmitteilung vom 14. Mai 2013, einsehbar unter <<https://www.be.ch>>, Rubriken «Medienmitteilungen, Archiv»

unnötigerweise entfernen worden seien und deshalb nicht wieder markiert werden müssten. Er wies die gegen die Demarkierung der fraglichen Fussgängerstreifen erhobene Einsprache ab. Auf das Begehren um Erlass einer Verfügung betreffend die farbige Gestaltung der Strassenoberfläche im Bereich Restaurant Kreuz Merligen trat er nicht ein.

4. Gegen diese Verfügung reichten die Beschwerdeführenden am 28. Oktober 2020 Beschwerde bei der BVD ein. Sie stellen folgende materiellen Rechtsbegehren:

- «1. Die Verfügung des Tiefbauamts vom 28. September 2020 sei aufzuheben.
2. Die demarkierten Fussgängerstreifen (nachfolgend «FGS») Nr. 172.2 [Stillenbachweg], Nr. 172.3 [Traubenweg], Nr. 172.4 [Restaurant Kreuz], Nr.173.2 [Unterer Pilgerweg] sowie Nr. 173.4 [Beatenbucht] seien wiederherzustellen.
3. Es sei auf das Rechtsbegehren vom 20. Juli 2020 um Ergänzung des Rechtsbegehrend vom 26. Februar 2020 einzutreten.
4. Die farbliche Gestaltung der Strassenoberfläche (nachfolgend «FGSO») im Bereich des demarkierten FGS 174 [Restaurant Kreuz] sei zu entfernen.
5. Eventualiter seien an den Standorten gemäss Ziff. A2.2 geeignete Ersatzmassnahmen zu treffen.
6. Subeventualiter sei die Sache der Vorinstanz zur Prüfung geeigneter Ersatzmassnahmen gemäss den Weisungen der angerufenen Verwaltungsjustizbehörde zurückzuweisen. »

Zur Begründung machen sie insbesondere geltend, die amtlichen Akten seien unvollständig, die Rechtsweggarantie sei verletzt, die demarkierten Fussgängerstreifen seien unerlässlich und daher wiederherzustellen.

5. Das Rechtsamt der BVD, das die Beschwerdeverfahren leitet (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. b OrV BVD²), liess die Beschwerde verbessern, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. In seiner Beschwerdevernehmlassung vom 24. November 2020 beantragte das TBA die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. In ihrer Stellungnahme vom 23. November 2020 empfahl die Gemeinde, die Situation bei den aufgehobenen Fussgängerstreifen nochmals zu überprüfen, da seit der Analyse im Jahr 2014 doch einige Zeit vergangen sei. Das Rechtsamt gab den Beteiligten Gelegenheit zur Stellungnahme. Zudem machte es die Beschwerdeführenden darauf aufmerksam, dass sie die amtlichen Akten einsehen könnten. Von der Möglichkeit der Akteneinsicht machten diese keinen Gebrauch, reichten aber am 18. Dezember 2020 eine Replik ein. Das TBA teilte am 22. Dezember 2020 mit, die Verhältnisse, die zur Demarkierung der Fussgängerstreifen geführt hätten, hätten sich seit Oktober 2014 nicht wesentlich verändert. Die Gemeinde verzichtete mit Schreiben vom 22. Dezember 2020 auf eine Stellungnahme.

Die Beschwerdeführerin 1 liess dem Rechtsamt eine Kopie ihrer Einsprache vom 26. April 2021 im Strassenplanverfahren betreffend Ersatz Stillenbachbrücke zukommen. Darin stellte sie unter anderem die Verfahrensanträge, das Planerlassverfahren sei mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren zu vereinigen, eventuell zu koordinieren. Mit Schreiben vom 13. Juli 2021 ersuchte die Beschwerdeführerin 1 die Verfahrensleitungen im Planerlass- und

² Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (OrV BVD; BSG 155.221.191)

Beschwerdeverfahren, vorab über ihre Verfahrensanträge zu befinden. Mit Schreiben vom 3. August 2021 hielt die Beschwerdeführerin 1 explizit an ihren Verfahrensanträgen fest.

6. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist eine Verfügung des OIK I, einer dezentralen Verwaltungseinheit des Tiefbauamts (vgl. Art. 2 Abs. 3 OrV BVD). Die BVD ist daher zur Behandlung der Beschwerde zuständig (Art. 92 SG³ in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG⁴). Die Beschwerde ist innert der Rechtsmittelfrist eingereicht worden (Art. 67 VRPG). Sie enthält einen Antrag und eine Begründung (Art. 32 Abs. 2 VRPG).

b) Parteieingaben müssen unter anderem eine rechtsgültige Unterschrift enthalten (Art. 32 Abs. 2 VRPG), d.h. sie müssen entweder eigenhändig durch die Beschwerdeführenden selber (Originalunterschrift und keine Fotokopie) oder durch eine zur Vertretung bevollmächtigte Person unterschrieben sein,⁵ wobei juristische Personen durch die zur Vertretung befugten natürlichen Personen handeln.⁶ Eine fehlende, unleserliche oder unvollständige Unterschrift ist verbesserungsfähig (vgl. Art. 33 VRPG).⁷ Die Beschwerdeführenden 1 – 5 haben die Beschwerdeschrift eigenhändig unterschrieben. Ihre Beschwerde ist von Anfang an formgültig erhoben worden. Die Person, die für die Beschwerdeführerin 6 unterschrieben hat, ist zwar gemäss Handelsregister zeichnungsberechtigt, aber bloss mit Kollektivunterschrift zu zweien. Die Beschwerdeführerin 6 hat diesen Mangel innert der Nachfrist verbessert. Deshalb ist auch ihre Beschwerde formgültig. Für den Beschwerdeführer 7 hat einzig der Vereinspräsident unterschrieben. Dies widerspricht Art. 19 seiner Statuten⁸. Danach zeichnen der Präsident, der Vizepräsident und das Sekretariat kollektiv zu zweien. Die mangelhafte Unterschrift ist innert der Nachfrist nicht verbessert worden. Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 7 kann deshalb bereits aus diesem Grund nicht eingetreten werden.

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). Zweck dieser Vorschrift ist es, den Kreis der Anfechtungsberechtigten auf ein vernünftiges Mass zu begrenzen. Verfügungen soll nur anfechten können, wer zur Streitsache in einem genügend engen Verhältnis steht.⁹ Die Voraussetzungen von Art. 65 Abs. 1 VRPG müssen kumulativ erfüllt sein. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Sie sind somit formell beschwert.¹⁰ Die blosser Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren (formelle Beschwer) verschafft

³ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁵ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 28 f.

⁶ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 11 N. 9

⁷ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 28 und Art. 33 N. 2

⁸ Vgl. ergänztes Beilagenverzeichnis zur Eingabe der Beschwerdeführenden vom 5. November 2020, Beilage Nr. 22

⁹ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 1

¹⁰ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 9

für sich allein jedoch noch kein Beschwerderecht.¹¹ 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.¹² Soweit die Vorinstanz nicht auf das erweiterte Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden eingetreten ist, wonach über die verkehrstechnische Massnahme im Bereich Restaurant Kreuz in Merligen eine anfechtbare Verfügung zu erlassen sei, sind die Beschwerdeführenden in schutzwürdigen Interessen betroffen und ohne weiteres zur Beschwerde befugt.¹³ Im Übrigen können die Beschwerdeführenden aus dem Umstand, dass die Vorinstanz ihre Eingabe materiell behandelt hat, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Es ist deshalb nachfolgend zu prüfen, ob die Beschwerdeführenden auch materiell beschwert und damit zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. Erwägung 2).

d) Das Verfahren vor der BVD ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Dieser kann nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz geregelt hat oder hätte regeln müssen. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen die Parteien den Streitgegenstand. Sie können diesen im Verlauf des Verfahrens nicht erweitern, sondern nur einschränken.¹⁴ Anfechtungsobjekt ist die Verfügung des OIK I. Diese stellt gestützt auf den Antrag der Beschwerdeführenden fest, dass die umstrittenen sieben Fussgängerstreifen in Merligen nicht unnötigerweise entfernt worden seien, weshalb sie nicht wieder markiert werden müssten. Zudem wurde auf den Antrag, es sei eine anfechtbare Verfügung betreffend die farbige Gestaltung der Strassenoberflächen im Bereich Restaurant Kreuz Merligen zu erlassen, nicht eingetreten. Die Beschwerdeführenden formulieren in ihrer Beschwerde nun ein Eventual- und ein Subeventualbegehren betreffend geeigneter Ersatzmassnahmen. Diese Anträge haben sie im vorinstanzlichen Verfahren nicht gestellt, weshalb sie vom OIK I auch nicht beurteilt worden sind. Insoweit geht die Beschwerde über den Anfechtungsgegenstand hinaus, weshalb auf das Eventual- und das Subeventualbegehren von vornherein nicht eingetreten werden kann.

e) Betreffen getrennt eingereichte Eingaben den gleichen Gegenstand, so kann die instruierende Behörde die Verfahren vereinigen (Art. 17 Abs. 1 VRPG). Als gleicher Gegenstand wird die gleiche Thematik verstanden. Die Vereinigung kann insbesondere sinnvoll sein, wenn gleiche oder ähnliche Begehren gestellt bzw. Vorbringen erhoben werden oder identische Rechtsfragen zu klären sind.¹⁵ Wichtigste Richtschnur für den Entscheid über eine Verfahrensvereinigung ist die Prozessökonomie. Die instruierende Behörde verfügt über einen grossen Ermessensspielraum.¹⁶ Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist die Frage, ob es zulässig war, die fünf strittigen Fussgängerstreifen aufzuheben. Demgegenüber geht es im Strassenplanverfahren um die Bewilligungsfähigkeit eines Strassenbauvorhabens. Die beiden Verfahren betreffen somit nicht denselben Gegenstand. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Beschwerdeführerin 1 im Strassenplanverfahren Einsprache erhoben und die Markierung eines Fussgängerstreifens verlangt hat. Sollte sie einsprachelegitimiert sein, wäre in jenem Verfahren zu prüfen, ob das Strassenbauvorhaben in dieser Hinsicht zu einer Neuurteilung führen könnte. Der Antrag der Beschwerdeführerin 1 auf Vereinigung der beiden Verfahren ist daher abzuweisen. Mangels hinreichendem Sachzusammenhang ist auch der Beweisantrag, die amtlichen Akten betreffend Sanierung der Stillenbachbrücke zu edieren, abzuweisen.

¹¹ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 8

¹² Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 3

¹³ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 23

¹⁴ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 4 f.; Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 12 bis 14

¹⁵ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 17 N. 6

¹⁶ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 17 N. 1

f) Gemäss Art. 1 Abs. 1 KoG¹⁷ sind verschiedene Verfahren zu koordinieren, wenn Bauten, Anlagen und Vorkehren (Vorhaben) von mehreren Behörden Bewilligungen, Konzessionen, Zustimmungen oder Genehmigungen erfordern. Gemeint sind damit Bauvorhaben, die mehrere Bewilligungen benötigen (vgl. Art. 25a Abs. 1 RPG¹⁸). Die Rechtsprechung verneint in der Regel eine Pflicht zur Koordination zwischen Verkehrsanordnungen und baulichen Massnahmen, da beide Massnahmen grundsätzlich unabhängig voneinander beurteilt werden können.¹⁹ Auch im vorliegenden Fall ist eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen dem Beschwerdeverfahren und dem Strassenplanvorhaben weder dargetan noch ersichtlich. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin 1 auf Koordination der beiden Verfahren ist daher abzuweisen.

2. Beschwerdelegitimation

a) Die materielle Beschwer liegt dann vor, wenn die Beschwerdeführenden durch den angefochtenen Hoheitsakt besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung haben. Diese beiden Voraussetzungen hängen eng zusammen und lassen sich nicht klar trennen.²⁰ Besonders berührt ist, wer vom Anfechtungsobjekt nachteilig betroffen ist, also aus diesem einen objektiven (rechtlichen, wirtschaftlichen oder ideellen) Nachteil zieht.²¹ Das schutzwürdige Interesse liegt vor, wenn die Beschwerdeführenden aus der Gutheissung der Beschwerde einen praktischen Nutzen ziehen können.²² Die materielle Beschwer hat zum Zweck, den Kreis der Anfechtungsberechtigten auf ein sinnvolles Mass zu beschränken und die sogenannte Popularbeschwerde auszuschliessen. Das Erfordernis will sicherstellen, dass die Beschwerdeführenden über eine genügend enge, spezifische, besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen. Wer vom Anfechtungsobjekt nicht oder nicht genügend betroffen ist, dem soll gestützt auf das allgemeine Beschwerderecht von Art. 65 Abs. 1 VRPG keine Anfechtungsmöglichkeit zukommen. Die Grenze zwischen einer unbeachtlichen allgemeinen und einer beachtenswerten spezifischen Beziehungsnähe lässt sich nicht abstrakt und allgemeingültig umschreiben, sondern ist anhand objektiver Kriterien und im Sinn einer Gesamtwürdigung der konkreten Verhältnisse fallspezifisch zu ziehen.²³ Erforderlich ist insbesondere, dass sich das persönliche Berührtsein und Interesse von jenem der Allgemeinheit abhebt, dass also die Beschwerdeführenden (wesentlich) stärker als jedermann bzw. in höherem Mass als eine beliebige Drittperson betroffen sind. Ein besonderes Engagement für oder gegen ein Projekt begründet für sich allein die Beschwerdelegitimation noch nicht.²⁴

b) Die umstrittene Verkehrsmassnahme stellt eine sogenannte funktionelle Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG²⁵ dar. Verkehrsanordnungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG müssen verfügt und veröffentlicht werden, wenn sie durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden (Art. 107 Abs. 1 SSV²⁶). Demgegenüber müssen Markierungen sowie die in Art. 107 Abs. 3 Bst. a bis o SSV erwähnten Signale weder verfügt noch veröffentlicht (Art. 107 Abs. 3 SSV), sondern bloss angeordnet werden (Art. 101 Abs. 2 SSV). Fussgängerstreifen sind in Art. 77 SSV und somit im 9. Kapitel mit dem Titel «Markierungen» geregelt. Es handelt sich dabei demnach um eine Markierung. Wird ein Fussgängerstreifen angebracht oder entfernt, ist dazu weder eine Verfügung noch eine

¹⁷ Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

¹⁸ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

¹⁹ Vgl. dazu BVR 2002 S. 443 E. 2, BVR 2008 S. 360 E. 3.7-3.9, VGE 2015/63/65 vom 28.10.2015 E. 2

²⁰ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 11

²¹ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 12

²² Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 13

²³ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 14

²⁴ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 15

²⁵ Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

²⁶ Signalisationsverordnung des Bundesrats vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

Publikation erforderlich. Gegen die Aufhebung der Fussgängerstreifen kann jedoch Einsprache nach Art. 106 Abs. 1 Bst. b SSV erhoben werden, soweit die Verletzung der rechtlichen Voraussetzungen für ihre Anbringung gerügt wird. Dabei handelt es sich nicht um eine Einsprache mit Rechtsmittelfunktion im Sinn von Art. 53 ff. VRPG, sondern um eine Institution eigener Art, einen spezialgesetzlichen Rechtsbehelf.²⁷ Nach der Terminologie des VRPG entspricht die Einsprache nach Art. 106 SSV am ehesten der Einreichung eines Gesuchs um Erlass einer anfechtbaren Verfügung (Art. 16 Abs. 1 VRPG). Darauf deutet auch die französische Bezeichnung «requête» im Artikeltitel und im Einleitungssatz von Art. 106 Abs. 1 SSV hin. Zuständig für die Behandlung einer Einsprache nach Art. 106 SSV ist die Behörde, die nach kantonalem Recht für die Anordnung, das Anbringen und die Entfernung von Signalen und Markierungen zuständig ist.²⁸ Da bei Kantonsstrassen das TBA dafür zuständig ist (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 3 SG i.V.m. Art. 87 SG und Art. 43 Abs. 1 SV²⁹), hat es auch die Einsprachen nach Art. 106 SSV zu behandeln und die damit verbundenen Verfügungen zu erlassen. Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die Vorinstanz habe ihr rechtliches Gehör verletzt, indem sie das Begehren um Erlass einer Verfügung in eine Einsprache umgedeutet habe, kann ihnen nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz hat die als «Einsprache (Einwendung) / Antrag um Erlass einer anfechtbaren Verfügung» betitelten Eingabe der Beschwerdeführenden vom 26. Februar 2020 geprüft und das Verfahren anschliessend mit einer Verfügung abgeschlossen. Dabei hat sie weder das Begehren um Erlass einer Verfügung in eine Einsprache umgedeutet noch ein Einspracheverfahren nach Art. 53 ff. VRPG durchführt. Das verfahrensmässige Vorgehen der Vorinstanz war viel mehr korrekt und es liegt insbesondere keine Verletzung des Rechts auf Anhörung gemäss Art. 21 VRPG vor.

c) Art. 106 SSV äussert sich nicht (mehr) zur Einspracheberechtigung. Massgebend sind die Grundsätze zur Beschwerdeberechtigung gegen Verkehrsanordnungen.³⁰ Danach ist zur Beschwerde praxismässig befugt, wer in unmittelbarer Nähe der von einer lokalen Verkehrsanordnung betroffenen Strasse wohnhaft oder gewerblich tätig ist und diese Strasse mit einer gewissen Regelmässigkeit nutzt. Bloss gelegentliches Befahren der Strasse genügt hingegen nicht.³¹ Bei Personen, die in unmittelbarer Nähe der von der Verkehrsanordnung 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.³² Das allein genügt aber noch nicht zur Bejahung der Beschwerdelegitimation. Verlangt wird zusätzlich, dass der in Aussicht stehende Nachteil von einer gewissen Schwere ist. Das ist in der Regel zu verneinen, wenn die Verkehrsanordnung das Fahren nicht gerade gänzlich untersagt, sondern nur einen kleinen Umweg oder eine tiefere Geschwindigkeit vorschreibt oder gar nur das Vortrittsregime umgestaltet. Ein geringfügiger Zeitgewinn begründet noch keine hinreichende Betroffenheit.³³

d) Die Beschwerdeführerin 1 wohnt nicht direkt an der Kantonstrasse, sondern circa 75 m Luftlinie entfernt. Der nächste demarkierte Fussgängerstreifen Nr. 172.4 (Restaurant Kreuz) befindet sich circa 130 m Luftlinie entfernt. Ob sie überhaupt über eine hinreichende Nähe zu einem der aufgehobenen Fussgängerstreifen verfügt, ist deshalb fraglich. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 wohnen zwar auch nicht direkt an der Kantonsstrasse. Der Fussgängerstreifen Nr. 172.4 (Restaurant Kreuz) befindet sich aber bloss circa 30 m Luftlinie

²⁷ René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, N. 155; Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 215

²⁸ Vgl. dazu Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 216

²⁹ Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1)

³⁰ Waldmann/Kraemer in: BSK-SVG Art. 5 N. 41

³¹ 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

³² BVR 2009 S. 180 E. 2.4; VGE 2013/300 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen

³³ 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 vom 28.01.2014 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen

entfernt. Sie verfügen somit über eine hinreichende Nähe zum fraglichen Fussgängerstreifen, nicht jedoch zu den übrigen aufgehobenen Fussgängerstreifen. Der Beschwerdeführer 4 wohnt an der Kantonsstrasse in der Nähe des aufgehobenen Fussgängerstreifens Nr. 173.2 (unterer Pilgerweg). Der Beschwerdeführer 5 wohnt an der Kantonsstrasse in der Nähe des aufgehobenen Fussgängerstreifens Nr. 172.2 (Stillenbachweg). Sie verfügen somit über eine hinreichende Nähe zum jeweils nächstgelegenen aufgehobenen Fussgängerstreifen, nicht jedoch zu den übrigen aufgehobenen Fussgängerstreifen. In ihrer Einsprache vom 26. Februar 2020 machen sie lediglich in allgemeiner Weise geltend, sie würden in Merligen wohnen und am Dorfleben teilnehmen. Die Fussgängerstreifen würden integralen Bestandteil des Wegnetzes im Dorf bilden und das durchgehende Trottoir auf der Seeseite mit dem lediglich partiell durchgehenden Trottoir auf der Bergseite verbinden. Sie würden vier Bushaltestellen, eine Schiffstation, diverse Gewerbe und Gastronomiebetriebe und die Kehrichtsammelanlage erschliessen. Sie würden in den Sommermonaten Zugang zu verschiedenen öffentlichen Badeplätzen gewähren und sie würden Bestandteil des Schulweges bilden. Unabhängig davon, ob die Beschwerdeführenden 1 bis 5 in unmittelbarer Nähe eines demarkierten Fussgängerstreifens wohnen oder nicht, legen sie damit weder dar noch ist ersichtlich, weshalb sie von den fraglichen Verkehrsanordnungen stärker als alle anderen betroffen wären bzw. worin ihr besonders schutzwürdiges Interesse an der erneuten Markierung der jeweiligen Fussgängerstreifen bestehen könnte. Eine beachtenswerte spezifische Beziehungsnähe könnte allenfalls für die Beschwerdeführenden 3, 4 und 5 bejaht werden, falls ihre Kinder im Primarschulalter wären und auf dem Schulweg die Kantonsstrasse überqueren müssten.³⁴ Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum diese für den Weg von ihren auf der Bergseite liegenden Wohnadressen zum ebenfalls auf der Bergseite liegenden Primarschulhaus Merligen die Kantonsstrasse überqueren müssen. Im Übrigen hat die Demarkierung der fraglichen Fussgängerstreifen einzig zur Folge, dass Fussgängerinnen und Fussgänger keinen Vortritt beim Überqueren der Strasse haben. Hingegen ist es ihnen weiterhin erlaubt, die Strasse zu überqueren (vgl. dazu Art 33 und Art. 49 Abs. 2 SVG). Es handelt sich somit um eine blosser Änderung des Vortrittsregimes. Eine Nutzung des seeseitigen Trottoirs bzw. der seeseitigen Bushaltestellen oder Badeplätze usw. ist somit weiterhin möglich. Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden 1 bis 5 ist deshalb zu verneinen, weshalb auf ihre Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

e) Die Beschwerdeführerin 6 hat einen Betriebsstandort an der Kantonsstrasse in der Nähe des aufgehobenen Fussgängerstreifens Nr. 173.4 (Restaurant Beatenbucht). Sie verfügt somit über eine hinreichende Nähe zum fraglichen Fussgängerstreifen, nicht jedoch zu den übrigen aufgehobenen Fussgängerstreifen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann sich ein Gewerbetreibender gegen Verkehrsanordnungen wehren, welche es seiner Kundschaft verunmöglichen oder übermässig erschweren, über öffentliche Strassen zu seinem Betrieb zu gelangen.³⁵ Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, steht doch den Kundinnen und Kunden der Beschwerdeführerin 6 eine Unterführung zur Verfügung, die vom Parkhaus zur J. _____ führt. Diese haben sie laut Art. 47 Abs. 1 VRV³⁶ auch zu benützen; sie sind somit nicht darauf angewiesen, dass zusätzlich ein Fussgängerstreifen besteht. Der Beschwerdeführerin 6 fehlt es somit an einem hinreichenden schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung der Verfügung. Auf ihre Beschwerde kann aus diesem Grund nicht eingetreten werden.

f) Der Beschwerdeführer 7 ist ein Verein im Sinn von Art. 60 ff. ZGB³⁷. Als juristische Person ist er partei- und prozessfähig. Er kann zur Wahrung eigener Interessen Beschwerde führen.³⁸

³⁴ Vgl. dazu Sándor Horváth, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, in ZBI 108 (2007) S. 633 ff., 652

³⁵ BGer 1C_37/2017 vom 16. Juni 2017 E. 1.1 mit Hinweis

³⁶ Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11)

³⁷ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)

³⁸ BGE 142 II 80 E. 1.4.2 mit weiteren Hinweisen

Dass diese Voraussetzung erfüllt wäre, macht er jedoch selber nicht geltend; dies ist auch nicht ersichtlich. Da das Strassenverkehrsrecht des Bundes kein spezielles Verbandsbeschwerderecht gegen Verkehrsanordnungen vorsieht, lässt sich die Beschwerdelegitimation auch nicht aus Art. 65 Abs. 2 VRPG ableiten. Aus prozessökonomischen Gründen sind nach ständiger Rechtsprechung juristische Personen befugt, im eigenen Namen Beschwerde zu führen, wenn eine Verfügung die Mehrzahl oder wenigstens eine grosse Anzahl der Verbandsmitglieder betrifft, diese selber zur Beschwerde befugt wären und wenn der Verband überdies nach seinen Statuten zur Wahrung der betroffenen Mitgliederinteressen befugt ist (egoistische Verbandsbeschwerde).³⁹ Verlangt wird ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist.⁴⁰ Der Beschwerdeführer 7 ist als Verein organisiert. Nach Art. 2 seiner Statuten bezweckt er, als Bindeglied zwischen den Mitgliedern zu funktionieren und Projekte zum Wohle der Bevölkerung zu realisieren. Weiter soll er meinungsbildende Stellungnahmen zwischen den Mitgliedern koordinieren und mit der Gemeinde verhandeln. Seine Mitglieder sind Vereine und Genossenschaften, die ihren Sitz in der Ortschaft Merligen haben (vgl. Art. 3 der Statuten). Dabei handelt es sich aktuell um vier Vollmitglieder (H._____, Verein I._____, Verein Ortschaft Merligen und K._____) sowie ein «Teilmittglied» ohne Stimmrecht (L._____). Aufgrund der Statuten der vier Vollmitglieder und der Angaben des Beschwerdeführers 7 in seiner Eingabe vom 5. November 2020 ist fraglich, ob die Verbandsmitglieder selber zur Beschwerdeführung befugt wären. Dies kann aber offengelassen werden, da sich den Statuten des Beschwerdeführers 7 nicht entnehmen lässt, dass er zur Wahrung der Interessen seiner Mitglieder im Bereich Verkehr zuständig wäre. Seine Rechtsmittelbefugnis ist deshalb zu verneinen. Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 7 könnte somit selbst dann nicht eingetreten werden, wenn seine Beschwerde rechtsgültig unterzeichnet wäre.

g) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf die Beschwerde lediglich insoweit eingetreten werden kann, als sie sich gegen den Nichteintretensentscheid richtet. Soweit sie die Aufhebung der Fussgängerstreifen bzw. die damit verbundene Abweisung der Einsprache nach Art. 106 SSV betrifft, kann mangels materieller Beschwer nicht darauf eingetreten werden. Selbst wenn auf die Beschwerde in dieser Hinsicht einzutreten wäre, wäre sie abzuweisen, wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen (E. 5 ff.) ergibt.

3. Vollständigkeit Akten

a) Die Beschwerdeführenden machen geltend, nach Eröffnung der angefochtenen Verfügung hätten sie bei der Vorinstanz Einsicht in die amtlichen Akten genommen. Dabei hätten sie feststellen müssen, dass Dokumente zu fehlen schienen, die aus ihrer Sicht zwingend in die amtlichen Akten gehörten. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit hätten sie ein Akteneinsichtsgesuch bei der Gemeinde Sigriswil gestellt. Sie hätten festgestellt, dass die Vorakten gerade in Bezug auf die Auswertung, ob es geeignete und wirkungsvolle Ersatzmassnahmen zur mehrfachen Demarkierung gegeben hätte, nicht komplett seien. Ebenso fehlten Teile der Korrespondenz. Die amtlichen Akten seien daher von der Verwaltungsjustizbehörde zu ergänzen bzw. zu vervollständigen.

In ihrer Vernehmlassung hält die Vorinstanz fest, entgegen dem unspezifischen Vorbringen befänden sich alle Unterlagen des Kantons, die der angefochtenen Verfügung zugrunde liegen

³⁹ Michael Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 35; BGE 142 II 80 E. 1.4.2 mit Hinweisen

⁴⁰ BGE 136 II 539 E. 1.1 mit Hinweis

würden, in den Vorakten. Diese seien den Beschwerdeführenden vollständig ausgehändigt worden. Es sei weder ersichtlich noch näher ausgeführt, welche Unterlagen fehlen würden.

b) Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV⁴¹) und damit auf Einsicht in die Verfahrensakten (Art. 23 Abs. 1 VRPG) sowie aus dem Grundsatz der Schriftlichkeit des Verfahrens (Art. 31 VRPG) ergibt sich die Pflicht der Verwaltung zur vollständigen Aktenführung. Diese Aktenführungspflicht der Behörde setzt mit der Rechtshängigkeit des Verfahrens ein.⁴² Ausserhalb von Verfahren verpflichtet die Archivierungsgesetzgebung die Behörden dazu, für eine geordnete Archivierung ihrer Unterlagen zu sorgen und zu diesem Zweck sicherzustellen, dass ihre Geschäftstätigkeit in ihren Unterlagen jederzeit nachvollzogen und nachgewiesen werden kann (vgl. Art. 8 Abs. 1 ArchG⁴³ und Art. 4 ArchV⁴⁴). In den Akten ist alles festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann. Die Behörden haben die Vollständigkeit der im Verfahren eingebrachten und erstellten Akten sicherzustellen. Eine geordnete und übersichtliche Aktenführung ist nicht nur Grundlage eines effektiven Akteneinsichtsrechts der Verfahrensbeteiligten; sie steht auch im Interesse der korrekten Entscheidungsfindung, haben die Behörden den Sachverhalt doch von Amtes wegen festzustellen (Untersuchungsgrundsatz; Art. 18 Abs. 1 VRPG). Diese Feststellungen müssen in einem geordnet geführten Aktendossier festgehalten werden, wenn sie im Rahmen der Rechtsanwendung richtig gewürdigt werden sollen. Nur so ist im Übrigen auch die Überprüfbarkeit des Entscheids in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren sichergestellt.⁴⁵ Das VRPG enthält keine Vorgaben, welche die Führung der amtlichen Akten konkretisieren. Damit unterscheidet es sich von anderen Verfahrensordnungen, welche die Aktenführung näher regeln. Aus den allgemeinen Grundsätzen zur Aktenführungspflicht folgt jedoch, dass die Akten in der Regel von Beginn weg in chronologischer Reihenfolge abgelegt und bei Vorliegen eines Gesuchs um Akteneinsicht bzw. spätestens im Zeitpunkt des Entscheids durchgehend paginiert werden müssen. Sodann ist grundsätzlich ein Aktenverzeichnis zu erstellen, welches eine chronologische Auflistung sämtlicher in einem Verfahren gemachter Eingaben enthält.⁴⁶

c) Ein Verwaltungsverfahren wurde erst mit der Einreichung der als «Einsprache (Einwendung) / Antrag um Erlass einer anfechtbaren Verfügung» betitelten Eingabe der Beschwerdeführenden vom 26. Februar 2020 hängig (vgl. Art. 16 Abs. 1 VRPG). Die dazugehörenden Akten befinden sich im Register 10 der Vorakten. Sie sind chronologisch und übersichtlich geordnet. Zudem enthalten die Vorakten die Unterlagen aus der vorangehenden systematischen Analyse zu den von der Aufhebung betroffenen Fussgängerstreifen. Zu jedem Standort gibt es ein Register (Register 2 bis 8), das jeweils die Basisdaten, die Checkliste 1. und 2. Stufe, die Anwohnerinformation sowie eine Fotodokumentation enthält. Bei zwei Standorten wurde zudem eine ergänzende Analyse vorgenommen. Die für die Beurteilung des Gesuchs der Beschwerdeführenden erforderlichen Unterlagen sind somit vorhanden und systematisch abgelegt. Zudem enthält das Inhaltsverzeichnis auch ein Aktenverzeichnis. Inwiefern die Vorakten unvollständig sein sollen, ist weder dargetan noch ersichtlich. Sie entsprechen viel mehr den Vorgaben, die sich aus der Aktenführungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 23 Abs. 1 VRPG ergeben. Soweit sich die Beschwerdeführenden mit ihrer Rüge auf die vor der Einleitung des Verwaltungsverfahrens entstandenen Unterlagen beziehen sollten, ist festzuhalten, dass in diesem

⁴¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁴² Vgl. Reto Feller, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 16 N. 12

⁴³ Gesetz vom 31. März 2009 über die Archivierung (ArchG; BSG 108.1)

⁴⁴ Verordnung vom 4. November 2009 über die Archivierung (ArchV; BSG 108.111)

⁴⁵ BVR 2015 S. 557 E. 3.1 und E. 3.6 mit weiteren Hinweisen; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 23 N. 5 mit weiteren Hinweisen

⁴⁶ BVR 2015 S. 557 E. 3.3 mit weiteren Hinweisen; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 23 N. 6

Stadium die allgemeinen Verfahrensgarantien grundsätzlich (noch) nicht anwendbar waren.⁴⁷ Dokumentiert sind aus diesem Stadium insbesondere die im Oktober 2014 erfolgte Information und Anhörung der Gemeinde, das Informationsschreiben der Gemeinde an verschiedene Organisationen vom Mai 2017 sowie deren Eingabe an die Vorinstanz vom Juni 2017 (Register 1). Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die Vorakten seien bezüglich der Auswertung unvollständig, ob es geeignete und wirkungsvolle Ersatzmassnahmen zur mehrfachen Demarkierung gegeben hätte, ist festzuhalten, dass diese Unterlagen für die Beurteilung der Frage, ob die Fussgängerstreifen zu Recht aufgehoben wurden, nicht relevant sind. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz ihrer Pflicht zur Aktenführung hinreichend nachgekommen ist.

4. Farbige Gestaltung der Strassenoberfläche

a) Um die Überquerung der Kantonsstrasse im Bereich des Restaurants Kreuz und der beiden Bushaltestellen für Fussgängerinnen und Fussgänger nach der Demarkierung des Fussgängerstreifens Nr. 172.4 zu vereinfachen sowie die Verkehrssicherheit zu erhöhen, liess der OIK I im Juli 2020 eine neue Strassenmarkierung, eine sogenannte farbliche Gestaltung der Strassenoberfläche (FGSO), anbringen. Dabei handelt es sich um eine 80 cm breite, sandgelbe Markierung in der Mitte der Strasse. In ihrer Eingabe vom 20. Juli 2020 beantragten die Beschwerdeführenden eine anfechtbare Verfügung über diese Markierung. Die Vorinstanz trat auf dieses Rechtsbegehren nicht ein mit der Begründung, es handle sich dabei nicht um eine Markierung im Sinn der SSV. Die Beschwerdeführenden beantragten, es sei auf ihren Antrag einzutreten und die FGSO im Bereich des demarkierten Fussgängerstreifens 172.4 sei zu entfernen. Zur Begründung machen sie geltend, eine anfechtbare Verfügung sei auch ohne Bezug auf Art. 106 SSV möglich. Der gesetzliche Anspruch ergebe sich unmittelbar aus Art. 49 Abs. 1 VRPG bzw. in der kantonalen Umsetzung von Bundesrecht analog aus Art. 25a VwVG⁴⁸. Mit dem Nichteintreten habe die Vorinstanz die Rechtsweggarantie verletzt. Sie habe es unterlassen zu begründen, weshalb die Beschwerdeführenden bezüglich der FGSO nicht legitimiert seien. Es sei den Beschwerdeführenden deshalb nicht möglich, substantiiert Stellung zu nehmen. Im Übrigen sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz bei den Fussgängerstreifen ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse bejahe, für die Ersatzmassnahme jedoch verneine. Der Verwaltungsjustizbehörde werde es wohl kaum möglich sein, über den Fussgängerstreifen Nr. 172.4 zu entscheiden, ohne gleichzeitig über die FGSO zu befinden. Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung sei somit aufzuheben und auf das Rechtsbegehren vom 20. Juli 2020 sei einzutreten. Eine Zurückweisung an die Vorinstanz sei nicht erforderlich, da sich diese bereits zur Rechtmässigkeit der FGSO geäussert habe und eine Rückweisung einem prozessualen Leerlauf gleichen würde.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 26 Abs. 2 KV⁴⁹ und Art. 21 ff. VRPG beinhaltet unter anderem das Recht auf einen begründeten Entscheid. Nach Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG muss eine Verfügung die Tatsachen, Rechtssätze und Gründe enthalten, auf die sie sich stützt. Dabei ist nicht erforderlich, dass die Behörde sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen

⁴⁷ Vgl. dazu BVR 2015 S. 557 E. 3.5

⁴⁸ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021)

⁴⁹ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt.⁵⁰

Gemäss Art. 20a Abs. 2 VRPG entscheiden die Behörden in der Sache, wenn die Verfahrensvoraussetzungen erfüllt sind. Wird eine Behörde mit einer Rechtsvorkehr (Gesuch, Klage, Rechtsmittel) befasst, hat sie im Rahmen des Eintretens darüber zu befinden, ob die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.⁵¹ Die Vorinstanz setzte sich unter dem Titel «Formelles» hauptsächlich mit ihrer örtlichen und sachlichen Zuständigkeit auseinander und bejahte diese. Bezüglich der Fussgängerstreifen äusserte sie sich nicht zur Frage, ob die Beschwerdeführenden von der zu erlassenden Verfügung besonders berührt und in ihren schützenswerten Interessen betroffen waren. Hingegen legte sie hinreichend dar, aus welchen Gründen sie der Auffassung war, bezüglich der FGSO hätten die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf den Erlass einer Verfügung. Anders als die Beschwerdeführenden geltend machen, ist die Vorinstanz damit ihrer Begründungspflicht genügend nachgekommen. Insbesondere musste sich die Vorinstanz unter diesen Umständen mit weiteren Eintretensvoraussetzungen nicht näher auseinandersetzen. Ob ihre Begründung zutrifft, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern der materiellen Prüfung. Die Rüge der Gehörsverletzung erweist sich daher als unbegründet.

c) Gemäss Art. 49 Abs. 1 VRPG regelt die zuständige Behörde öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse von Amtes wegen oder auf Gesuch hin mit einer Verfügung, es sei denn, das Gesetz sehe ausdrücklich etwas Anderes vor oder verweise zur Streiterledigung auf den Klageweg. Der Vorrang der Verfügung bedeutet in erster Linie eine Pflicht der Behörden, Rechtsverhältnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich im Regelfall mittels Verfügung zu regeln. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger haben einen entsprechenden Rechtsanspruch.⁵² Die Verwaltungsbehörde führt das Verfahren auf Erlass einer Verfügung von Amtes wegen oder auf Gesuch hin durch (Art. 50 Abs. 1 VRPG). Auf das Gesuch ist einzutreten, wenn ein schutzwürdiges Interesse nachgewiesen wird (Art. 50 Abs. 2 VRPG). Gesuche müssen grundsätzlich schriftlich gestellt werden (vgl. Art. 31 VRPG). Zu den Verfahrensvoraussetzungen gehören neben der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der Behörde insbesondere auch die Partei- und Prozessfähigkeit der gesuchstellenden Personen, ihr schutzwürdiges Interesse an der Behandlung der Begehren (vgl. Art 50 Abs. 2 VRPG), eine formrichtige Parteieingabe sowie die Vertretungsbefugnis einer allfälligen Parteivertretung.⁵³ Parteieingaben müssen einen Antrag, die Angaben von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; greifbare Beweismittel sind beizulegen (Art. 32 Abs. 2 VRPG). Werden mehrere Rechtsbegehren gestellt, so muss jedes Begehren begründet werden. Hinsichtlich nicht begründeter Anträge ist auf eine Rechtsvorkehr nicht einzutreten.⁵⁴ Nicht jedes Interesse verleiht einen Anspruch auf Gesuchsbehandlung. Die gesuchstellende Person muss durch die zu regelnde Frage hinreichend, d. h. mehr als irgendjemand, betroffen sein und zum Regelungsgegenstand in einer besonderen, beachtenswert nahen Beziehung stehen. Als schützenswert gelten nicht nur rechtlich geschützte Interessen, sondern auch tatsächliche, wirtschaftliche und ideelle, sofern sie die gesuchstellende Person nur genügend unmittelbar berühren.⁵⁵ Das Rechtsschutzinteresse muss aktuell und praktisch sein. Die Behörde soll nicht bloss theoretische Fragen entscheiden. Ein schutzwürdiges Interesse ist unter anderem zu verneinen, wenn die gesuchstellende Person aus dem

⁵⁰ BGE 142 I 135 E. 2.1, 140 II 262 E. 6.2; BVR 2018 S. 341 E. 3.4.2, 2016 S. 402 E. 6.2; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 52 N. 6 f.

⁵¹ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 33

⁵² Markus Müller, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 6

⁵³ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 20a N. 34

⁵⁴ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 26

⁵⁵ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 50 N. 8

Verwaltungsakt keinen praktischen Nutzen ziehen kann. Ihre tatsächliche und rechtliche Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden können.

d) Die Beschwerdeführenden ergänzten mit Eingabe vom 7. Juli 2020 ihr ursprünglich gestelltes Rechtsbegehren und verlangten neu auch eine anfechtbare Verfügung betreffend die verkehrstechnischen Massnahmen im Bereich Restaurant Kreuz. Zur Begründung machten sie einzig geltend, diese beziehe sich «auf denselben Perimeter, welcher bereits die Eingabe vom 26. Februar 2020 als Gegenstand zum Inhalt habe». Es ist fraglich, ob das erweiterte Rechtsbegehren damit formgültig erhoben wurde. Obwohl die Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren anwaltlich vertreten waren, lässt sich der Eingabe vom 7. Juli 2020 nicht entnehmen, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen eine anfechtbare Verfügung angebeht wird.⁵⁶ Diese Frage kann jedoch offengelassen werden.

In ihrer Beschwerde machen die Beschwerdeführenden klar, dass sie die Entfernung der FGSO beantragen. Sie begründen dies jedoch einzig damit, dass es der Verwaltungsjustizbehörde wohl kaum möglich sein werde, über den Fussgängerstreifen Nr. 172.4 zu entscheiden, ohne gleichzeitig über die FGSO zu befinden. Eine FGSO ist keine Markierung nach eidgenössischem Strassenverkehrsrecht. Sie stellt keine Verkehrsanordnung oder -beschränkung dar. Sie dient ausschliesslich der optischen Gestaltung des Strassenraums oder dem Anpassen des Erscheinungsbilds des Strassenraums an die Nutzungsansprüche gemäss Schweizer Normen (SN) des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS; im Folgenden: VSS-Normen) VSS-Norm SN 640 211.⁵⁷ Im Falle einer erneuten Markierung eines Fussgängerstreifens müsste die FGSO ohne weiteres entfernt werden. Dazu bedürfte es weder einer Verfügung der Vorinstanz noch eines Entscheides der Rechtsmittelbehörde.⁵⁸ Die Beschwerdeführenden legen weder dar noch ist ersichtlich, dass die umstrittene FGSO die Beschwerdeführenden in ihren Interessen tangieren würde. Es fehlt ihnen somit an einem schutzwürdigen Interesse an der Behandlung des Begehrens. Dass die Vorinstanz nicht darauf eingetreten ist, ist deshalb nicht zu beanstanden. Im Übrigen ist weder ersichtlich noch vorgebracht, dass die angebrachte FGSO zu Verwechslungen mit Signalen oder Markierungen führen könnte. Sie steht somit nicht im Widerspruch zur Strassenverkehrsgesetzgebung. Die Beschwerde erweist sich deshalb als unbegründet.

e) Soweit sich die Beschwerdeführenden auf die Rechtsweggarantie berufen, ist Folgendes festzuhalten: Mit der Verankerung der Rechtsweggarantie als Grundrecht (Art. 29a BV) besteht zwar ein Anspruch auf gerichtliche Beurteilung sämtlicher Rechtsstreitigkeiten und damit auch der Rechtmässigkeit des tatsächlichen Verwaltungshandelns. Da die Rechtsweggarantie ein verfassungsmässiges Individualrecht darstellt, gewährt sie aber nur dann Anspruch auf Überprüfung des tatsächlichen Verwaltungshandelns, wenn dieses eine individuelle, schützenswerte Rechtsposition berührt.⁵⁹ Dies ist nach neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung bereits dann der Fall, wenn die Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht oder die Inanspruchnahme eines gesetzlichen Rechts durch einen behördlichen Realakt erheblich erschwert wird. Nicht entscheidend für die Eröffnung des Rechtsweges ist, ob der behördliche Realakt tatsächlich einen unzulässigen Eingriff in die individuelle, schützenswerte Rechtsposition darstellt; es genügt, wenn dies in vertretbarer Weise geltend gemacht wird.⁶⁰ Art. 29a BV erstreckt die richterliche Prüfung dem Grundsatz nach auf alle Rechtsstreitigkeiten. Die jeweiligen Rechte

⁵⁶ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 50 N. 9

⁵⁷ Vgl. dazu Tiefbauamt des Kantons Bern, FGSO - Farbliche Gestaltung von Strassenoberflächen (Ausgabe 07.04.2017), Arbeitshilfe, BSIG Nr. 7/732.11/18.1, S. 3

⁵⁸ Vgl. dazu Tiefbauamt des Kantons Bern, FGSO - Farbliche Gestaltung von Strassenoberflächen (Ausgabe 07.04.2017), Arbeitshilfe, BSIG Nr. 7/732.11/18.1, S. 4

⁵⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 1428a

⁶⁰ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 1428b mit weiteren Hinweisen

und Pflichten fliessen allerdings nicht aus der Rechtsweggarantie selber, sondern aus dem gesamten Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsrecht. Die Garantie gibt zudem keinen Anspruch darauf, jedes staatliche Handeln ungeachtet prozessualer Vorschriften auf seine Rechtmässigkeit hin überprüfen zu lassen; sie steht insbesondere den üblichen Sachurteilsvoraussetzungen von Rechtsmitteln nicht entgegen.⁶¹ Wie sich aus den Erwägungen im vorangehenden Bst. c ergibt, hat die FGSO weder direkte noch indirekte Auswirkungen auf Rechtspositionen der Beschwerdeführenden. Ein Anspruch auf Überprüfung der FGSO ergibt sich somit auch nicht aus der Rechtsweggarantie.

5. Fuss- und Uferschutzwege

a) Die Beschwerdeführenden machen geltend, für die Abwägung, ob eine Markierung unerlässlich sei, müssten auch das FWG⁶² und das SFG⁶³ berücksichtigt werden. Fussgängerstreifen würden Fusswegnetze verbinden oder erschliessen. Sie würden einen wichtigen Bestandteil für die Sicherheit der Fusswege leisten. Würden sie fehlen, so sei die Sicherheit auf dem Fusswegnetz gefährdet. Das gelte insbesondere dann, wenn kein durchgehendes Fusswegnetz realisierbar sei und die Begehung die Überquerung einer Strasse voraussetze. Weiter gelte es, die See- und Flusssufergesetzgebung zu berücksichtigen. Kanton und Gemeinde würden eine Erschliessungspflicht besitzen, damit Uferwege und Naherholungsgebiete entlang des Thunersees durch die ganze Bevölkerung sicher genutzt werden könnten. Das seeseitige Trottoir entlang der Kantonsstrasse werde gleichzeitig als Uferweg qualifiziert und sei Teil des Uferschutzplans gemäss Art. 3 SFG. Der Uferweg beginne im Bereich des demarkierten Fussgängerstreifens Nr. 172.1 (Ralligen) und verlaufe durchgehend bis zum demarkierten Fussgängerstreifen Nr. 173.4 (Beatenbucht). Kanton und Gemeinde hätten sicherzustellen, dass der Zugang zum Uferweg für alle sicher gestaltet sei. Indem der Uferweg nun nur noch in der südlichen Kernzone mit einem Fussgängerstreifen erschlossen sei, werde dieser staatliche Auftrag verletzt. Der Zugang müsse auch aus der nördlichen Kernzone und von den touristisch wichtigen Punkten, wie der Beatenbucht, möglich sein. Im Übrigen ist der Uferweg gleichzeitig als Fussweg nach FWG zu würdigen. Für die Gemeinde Sigriswil liege noch kein Fusswegplan vor. Deshalb würden sämtliche begehbaren Wege als Bestandteil des Wegnetzes gelten. Es sei selbstverständlich, dass auch die Erschliessung des Fusswegnetzes für alle sicher sein müsse. Diese könne insbesondere durch das Anbringen von Fussgängerstreifen ermöglicht werden. Das gelte besonders im Dorf Merligen. Der Fussweg habe eine wichtige Verbindungsfunktion (Kernzonen, STI-Bushaltestellen und Schiffstation, Badeplätze usw.), liege aber auf der «falschen» Strassenseite. Bei dem hohen Verkehrsaufkommen seien Massnahmen zwingend notwendig, damit eine sichere Querung der Kantonsstrasse garantiert werden könne.

b) Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG sollen See- und Flusssufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden. Art. 1 SFG verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, die Uferlandschaft zu schützen und für den öffentlichen Zugang zu See- und Flusssufern zu sorgen. Hierzu haben die Gemeinden unter anderem für den Thunersee Uferschutzpläne zu erstellen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a SFG). Diese legen gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. b SFG namentlich einen Uferweg fest. Dieser muss durchgehend sein und in der Regel unmittelbar dem Ufer entlangführen (Art 4 Abs. 2 SFG). Wo besondere Verhältnisse es rechtfertigen, kann der Weg ufernah geführt werden (Art. 4 Abs. 3 SSG). Wo der Weg ufernah geführt wird, sind mit Stichwegen öffentliche Bereiche am Ufer zu erschliessen und bestehende Durchblicke auf das Wasser zu erhalten (Art 4 Abs. 4 SFG). Auf einen ufernahen Weg nach Absatz 3 kann für Streckenabschnitte verzichtet werden,

⁶¹ BVR 2018 S. 310 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen

⁶² Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704)

⁶³ Gesetz vom 6. Juni 1982 über See- und Flusssufer (See- und Flusssufergesetz, SFG; BSG 704.1)

wenn eine attraktivere Wegführung möglich ist, wenn dies aus topographischen Gründen nötig ist oder wenn die Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft es erfordert. Am Ende dieser Wegführung ist die Verbindung zu den Uferwegen nach den Absätzen 2 und 3 sicherzustellen (Art. 4 Abs. 5 SFG). Der Uferweg soll möglichst verkehrsfrei sein (Art. 4 Abs. 6 SFG).

c) Das FWG bezweckt die Planung, die Anlage und die Erhaltung zusammenhängender Fuss- und Wanderwegnetze (Art. 1 FWG). Fusswegnetze sind Verkehrsverbindungen für Fussgänger und liegen in der Regel im Siedlungsgebiet (Art. 2 Abs. 1 FWG). Sie umfassen untereinander zweckmässig verbundene Fusswege, Fussgängerzonen, Wohnstrassen und ähnliche Anlagen. Trottoirs und Fussgängerstreifen können als Verbindungsstücke dienen (Art. 2 Abs. 2 FWG). Hauptzweck der Fusswegnetze ist, den Fussgängerinnen und Fussgängern eine möglichst gefahrlose Verbindung zwischen den Wohngebieten und den Arbeitsplätzen, Schulen, öffentlichen Einrichtungen, Einkaufsläden und dergleichen zu gewährleisten. Wenn immer möglich sind Fusswege getrennt vom Motorfahrzeugverkehr zu führen. Das Gesetz legt daher fest, dass Fusswegnetze vorzugsweise aus Fusswegen, Fussgängerzonen, Wohnstrassen und ähnlichen Anlagen bestehen, die den Fussgängerinnen und Fussgängern eine genügende Sicherheit gewährleisten. Fussgängerstreifen und Trottoirs entsprechen dieser Idealvorstellung eines Fusswegnetzes nicht. Sie bieten den Fussgängerinnen und Fussgängern nicht die erforderliche Sicherheit. Sie dürfen daher nicht für sich allein ein Fusswegnetz ausmachen, sondern können bloss als Verbindungsstücke dienen.⁶⁴ Laut Art. 7 Abs. 2 FWG sind Fusswege insbesondere dann zu ersetzen, wenn sie nicht mehr frei begehbar sind (Bst. a), wenn sie abgegraben, zugedeckt oder sonst wie unterbrochen werden (Bst. b), oder wenn sie auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren oder für den allgemeinen Fahrverkehr geöffnet werden (Bst. c). Aus dieser Bestimmung folgt, dass sich die Ersatzpflicht nach Art. 7 Abs. 1 FWG auf die eigentlichen, motorfahrzeugfreien Fusswege oder Fussgängerzonen und nicht auf Verbindungsstücken wie Trottoirs oder Fussgängerstreifen bezieht.

d) Fussgängerstreifen sind keine Wege, sondern für Fussgängerinnen und Fussgänger bestimmte Übergänge zur Überschreitung der Fahrbahn. Werden Fussgängerstreifen entfernt, so bedeutet das nicht, dass Fussgängerinnen und Fussgänger die Strasse nicht mehr überqueren dürfen oder können. Sie haben lediglich keinen Vortritt (mehr) gegenüber dem fahrenden Verkehr. Sind keine Fussgängerstreifen vorhanden, dürfen Fussgängerinnen und Fussgänger die Strassen überall überqueren und müssen weniger Umwege machen. Fusswege bleiben so auch ohne Fussgängerstreifen untereinander zweckmässig verbunden im Sinne von Art. 2 Abs. 2 FWG. Auch der Zugang zum Uferweg bleibt unabhängig davon, ob ein Fussgängerstreifen vorhanden ist oder nicht, erhalten. Das Aufheben der Fussgängerstreifen widerspricht daher weder dem FWG noch dem SFG. Beide enthalten keine Bestimmungen darüber, wann Fussgängerstreifen anzulegen oder aufzuheben sind. Dies richtet sich viel mehr nach der Strassenverkehrsgesetzgebung des Bundes. Aus der Fuss- und Wanderweg- bzw. Uferschutzplanung können sich in diesem Zusammenhang allenfalls Hinweise auf die ideale Lage von Fussgängerstreifen ergeben.

6. Allgemeines zu Fussgängerstreifen

a) Die Kantone sind befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen (Art. 3 Abs. 2 SVG). Laut Art. 3 Abs. 4 SVG können Beschränkungen und Anordnungen erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen,

⁶⁴ Botschaft zum FWG, BBl 1983 IV 1, S. 8; Heinrich Jud, Kleine Einführung ins FWG, S. 9; Heinrich Jud, Rechtsverhältnisse an Gehflächen, S. 26

die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern; aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Dieser «Motivkatalog» für Verkehrsbeschränkungen und -anordnungen wird praxisgemäss weit verstanden. Zu prüfen ist im Wesentlichen, ob an der Verkehrsmassnahme ein (in den örtlichen Verhältnissen begründetes) öffentliches Interesse besteht und die Massnahme verhältnismässig ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 107 Abs. SSV).⁶⁵ Signale und Markierungen dürfen nicht unnötigerweise angeordnet und angebracht werden. Sie dürfen aber auch nicht fehlen, wo sie unerlässlich sind (Art. 101 Abs. 3 SSV). Signale und Markierungen dienen der Verkehrssicherheit sowie der Wegleitung der Strassenbenutzerinnen und -benutzer.⁶⁶ Die Kantone können im Rahmen dieser Bestimmung all jene Massnahmen treffen, die ihnen aufgrund der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind.⁶⁷ Sind auf bestimmten Strassenstrecken örtliche Verkehrsanordnungen nötig, wird die Massnahme gewählt, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 SSV⁶⁸).

b) Gemäss Art. 6a Abs. 2 SVG erlässt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen Vorschriften über die bauliche Ausgestaltung von Fussgängerstreifen. In der Bundesverwaltung gab es Bestrebungen, eine eigene Verordnung über die Anordnungsbedingungen und bauliche Ausgestaltung von Fussgängerstreifen zu erarbeiten. Es wurde jedoch entschieden, dass die Normierung von Fussgängerstreifen wie bis anhin auf Stufe der VSS-Normen stattfinden sollte.⁶⁹ Laut Art. 115 Abs. 1 SSV kann das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Weisungen für die Ausführung, Ausgestaltung und Anbringung von Signalen, Markierungen, Leiteinrichtungen, Strassenreklamen und dergleichen erlassen sowie diese und technische Normen als rechtsverbindlich erklären. Für die Markierung von Fussgängerstreifen erklärte das UVEK die VSS-Norm SN 640 241 in der Fassung vom September 2000 als anwendbar.⁷⁰ Die fragliche Norm war vom UVEK somit bereits vor der Schaffung des neuen Art. 6a SVG gestützt auf seine Kompetenz gemäss Art. 115 Abs. 1 SSV für rechtsverbindlich erklärt worden.⁷¹ Das bedeutet, dass sich die kantonalen Behörden beim Anordnen und Anbringen von Fussgängerstreifen bis Ende 2020 an diese VSS-Norm zu halten hatten. Auch wenn diese Vorschrift heute nicht mehr in Kraft ist, können die einschlägigen VSS-Normen als Entscheidungshilfe beigezogen werden.⁷² Es handelt sich dabei nicht um Rechtsnormen, sondern lediglich um Richtlinien, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, standhalten muss. Die VSS-Normen dürfen daher nicht unbesehen der konkreten Verhältnisse der Entscheidung zugrunde gelegt werden.⁷³ Im vorliegenden Fall ist die VSS-Norm 40 241 Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr, Fussgängerstreifen (gültig ab 31. März 2019) einschlägig. Zudem hat das TBA die Arbeitshilfe Fussgängerstreifen⁷⁴ erlassen,

⁶⁵ VGE 2018/366-372 vom 24.02.2020 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen; Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 56, 77 und 111; René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, 2. Aufl. 2002, N. 41; Eva Maria Belser, in Basler Kommentar, 2014, Art. 3 SVG, Art. 3 SVG N. 58 und 60 ff.

⁶⁶ Bernhard Waldmann/Raphael Kraemer, in: BSK SVG Art. 5 N. 6

⁶⁷ René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, N. 44

⁶⁸ Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

⁶⁹ Vgl. Christoph J. Rohner, in: BSK-SVG, Art. 6a 15

⁷⁰ Art. 4 Bst. a der Verordnung des UVEK vom 12. Juni 2007 über die auf Signalisation von Strassen, Fuss- und Wanderwegen anwendbaren Normen (SR 741.211.5), aufgehoben auf den 1. Januar 2021

⁷¹ Vgl. Christoph J. Rohner, in: BSK-SVG, Art. 6a 16

⁷² VGE 2019/388 vom 05.10.2020 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen

⁷³ Vgl. etwa BGer 1C_481/2018 vom 20.5.2020 E. 7.1; VGE 2018/244 vom 6.12.2019 E. 3.5, je mit weiteren Hinweisen

⁷⁴ Bau- und Verkehrsdirektion, Tiefbauamt (Hrsg.), Arbeitshilfe Fussgängerstreifen (Ausgabe vom 02.06.2021) (nachfolgend: Arbeitshilfe Fussgängerstreifen); einsehbar unter: <www.be.bve.ch>, Rubriken «Strassen/Signalisation & Markierung/ Grundsätzliches/Markierungen»

die die VSS-Norm ergänzt. Dabei handelt es sich um Praxishilfen bzw. Verwaltungsverordnungen, die trotz mangelnder Gesetzeskraft zu beachten sind, wenn und soweit ihre Anwendung nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstösst und eine einzelfallgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt bzw. wenn die rechtlichen Vorgaben überzeugend und praktikabel konkretisiert werden.⁷⁵

c) Die wichtigste Anforderung an Fussgängerstreifen ist, dass sie nur dort angeordnet werden dürfen, wo überhaupt ein entsprechendes Querungsbedürfnis besteht. Sodann besteht für Fussgängerstreifen ein erhöhter Bedarf nach Verkehrssicherheit. Sie dürfen deshalb nur angeordnet werden, wenn die umliegenden Strassenverhältnisse ein sicheres Queren zulassen; allenfalls müssen angemessene Strassenverhältnisse durch ergänzende Massnahmen gewährleistet werden. Auch hier hat die zuständige Behörde dafür zu sorgen, dass der Fussgängerstreifen in Sachen Ausrüstung dem neusten Stand der Verkehrssicherheitsforschung angepasst ist. Sodann ist mit Blick auf die Verhältnismässigkeit von Fussgängerstreifen deren Anordnung nur zulässig, wenn damit nicht allzu grosse Einschränkungen des Fortkommens des Fahrverkehrs verbunden sind. Relevant ist dies insbesondere dort, wo durch serienmässig angebrachte Fussgängerstreifen ein übertriebenes Stop-and-Go des fahrenden Verkehrs zu erwarten ist. In einem solchen Fall wären alternative Querungskonzepte zu prüfen.⁷⁶ Die Markierung eines Fussgängerstreifens bringt eine Änderung der Vortrittsregelung mit sich. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Sicherheit der Fussgänger allein durch diese Massnahme erhöht wird. Im Gegenteil bergen Fussgängerstreifen eine gewisse Gefahr, welche es möglichst klein zu halten gilt. Damit ein Fussgängerstreifen nebst der Änderung der Vortrittsregelung auch die Sicherheit der Fussgängerinnen und Fussgänger erhöht, ist es wichtig, sich an die VSS-Norm zu halten. Sind die Voraussetzungen der Richtlinien für einen bestimmten Fussgängerstreifen nicht gegeben, so kann davon ausgegangen werden, dass die Sicherheit der Fussgängerinnen und Fussgänger ohne Fussgängerstreifen besser gewahrt ist. Sie sind sich in dieser Situation bewusst, dass die Autofahrerinnen und Autofahrer Vortritt haben und werden die Strasse vorsichtiger überqueren.⁷⁷ Fussgängerstreifen müssen gemäss der oben erwähnten Norm bzw. Praxishilfe mehrere sicherheitsrelevante Anforderungen erfüllen. Als die fünf zentralen Kriterien werden die Sicht, die Beleuchtung, die Fussgängerschutzinsel, die Einstreifigkeit (pro Fahrrichtung) und die Fussgängerfrequenz genannt.⁷⁸ Erfüllt ein bestehender Fussgängerstreifen die Anforderungen gemäss VSS-Norm 40 241 nicht, ist er deshalb zu sanieren und zwar spätestens im Rahmen des nächsten Strassenbauprojekts. Können die Anforderungen der VSS-Norm 40 241 nicht erfüllt werden, so ist der Fussgängerstreifen entweder an einen geeigneten Standort zu verlegen oder aufzuheben.⁷⁹

7. Beurteilung der fünf Fussgängerstreifen

a) Fussgängerstreifen werden nur angeordnet, wenn der Fussverkehr an der Querungsstelle gebündelt auftritt oder durch den Fussgängerstreifen gebündelt werden kann.⁸⁰ Im Bereich des Fussgängerstreifens dürfen die signalisierte und die gefahrene Geschwindigkeit maximal 60 km/h betragen.⁸¹ Fussgängerstreifen dürfen nur angeordnet werden, wenn ein regelmässiger

⁷⁵ Vgl. BVR 2018 S. 139 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen; VGE 2019/388 vom 05.10.2020 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen

⁷⁶ Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012 S. 127

⁷⁷ Vgl. VPB 60.90

⁷⁸ Vgl. Arbeitshilfe Fussgängerstreifen S. 7, Ziff. 5; vgl. auch: Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu), Empfehlung Fussgängerstreifen (MS.013-2016), einsehbar unter: <www.bfu.ch>, Rubriken «Strasse&Verkehr, Verkehrstechnik – Ratgeber und Empfehlungen, Fussgänger»

⁷⁹ Vgl. Arbeitshilfe Fussgängerstreifen S. 12, Ziff. 7

⁸⁰ Vgl. VSS-Norm 40 241 Ziff. 12

⁸¹ Vgl. VSS-Norm 40 241 Ziff. 13

Querungsbedarf besteht. Dieser ist bei mindestens 100 querenden Fussgängerinnen und Fussgängern während fünf (nicht zwingend aufeinanderfolgenden) Stunden mit dem jeweils höchsten Fussgängeraufkommen eines Tages gegeben. Bei geringeren Frequenzen wird aus Sicherheitsüberlegungen eine Querung ohne Fussgängerstreifen empfohlen. Bei Querungen, die Teil einer qualifizierten Fusswegnetzplanung sind oder beim Vorliegen besonderer Vortrittsbedürfnissen (z.B. Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Schulhäuser, Alters- oder Behindertenheime) kann die Anordnung eines Fussgängerstreifens auch bei geringeren Frequenzen geprüft werden.⁸² Fahrzeugführende sollen bei einem Fussgängerstreifen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf eine Fussgängerin oder einen Fussgänger treffen. Diese Wahrscheinlichkeit hängt in erster Linie von der Fussgängerfrequenz ab. Ist sie zu gering, sinkt die Anhaltequote, wodurch ein Fussgängerstreifen weniger sicher ist. Gemäss Forschung ist die minimale Fussgängerfrequenz von 100 querenden Fussgängerinnen und Fussgängern sehr tief angesetzt. Daher wird dringend empfohlen, den Wert von 100 Begehungen nicht zu unterschreiten.⁸³ Anders als die Beschwerdeführenden meinen, kommt es somit nicht auf die Grösse des Einzugsgebiet an, sondern darauf, ob überhaupt ein entsprechendes Querungsbedürfnis besteht, was gestützt auf die konkrete Fussgängerfrequenz zu beurteilen ist.

Die Vorinstanz hat jeden Fussgängerstreifen anlässlich einer Begehung vor Ort überprüft und die massgebenden Daten erhoben. Dabei nahm sie unter anderem eine Einschätzung der Fussgängerfrequenz vor. Dazu lässt sich den Akten Folgendes entnehmen: Anlässlich der Begehung war die Fussgängerfrequenz bei den Fussgängerstreifen Nr. 172.2 (Stillenbachweg), Nr. 172.3 (Traubenweg) und Nr.173.2 (Unterer Pilgerweg) gering und wurde im Ergebnis als mässig eingeschätzt. Bei den Fussgängerstreifen Nr. 172.4 (Restaurant Kreuz) und Nr. 173.4 (Beatenbucht) fehlen Angaben zur Fussgängerfrequenz anlässlich der Begehung, diese wurde aber im Ergebnis ebenfalls als mässig eingeschätzt. Aufgrund des Antrags verschiedener Organisationen, auf die Entfernung der drei Fussgängerstreifen Unterer Pilgerweg, Traubenweg und Stillenbach zu verzichten, liess die Vorinstanz eine Neuurteilung durchführen. Dabei wurde unter anderem bei zwei Fussgängerstreifen die Anzahl der Querungen erhoben. Beim Fussgängerstreifen Nr. 172.2 (Stillenbachweg) konnten im Analysezeitraum 38 Fussgängerquerungen beobachtet werden, davon zwei von Kindern. Während der fünf Stunden mit dem höchsten Fussgängeraufkommen gab es 31 Querungen. Die minimale Fussgängerfrequenz von 100 querenden Fussgängerinnen und Fussgängern wurde somit deutlich unterschritten. Zudem nutzen bloss die etwa die Hälfte der querenden Personen den Fussgängerstreifen. Beim Fussgängerstreifen Nr. 172.3 (Traubenweg) konnten im Analysezeitraum 75 Fussgängerquerungen beobachtet werden, wobei es sich ausschliesslich um erwachsene Personen handelte. Während der fünf Stunden mit dem höchsten Fussgängeraufkommen gab es 55 Querungen. Die minimale Fussgängerfrequenz von 100 querenden Fussgängerinnen und Fussgängern wurde somit auch hier deutlich unterschritten. Zudem nutzte bloss eine Minderheit der querenden Personen den Fussgängerstreifen. Die meisten querten die Kantonsstrasse südlich des bestehenden Fussgängerstreifens. Aufgrund der Erhebungen der Vorinstanz, die durch die nähere Überprüfung zweier Fussgängerstreifen bestätigt wurden, wird bei den fünf umstrittenen Fussgängerstreifen die minimale Fussgängerfrequenz nicht erreicht, weshalb kein regelmässiger Querungsbedarf besteht. Deshalb darf gemäss VSS-Norm 40 241 kein Fussgängerstreifen angeordnet werden, sondern es wird eine Querung ohne Fussgängerstreifen empfohlen.

b) Sehen und gesehen werden ist das wichtigste Sicherheitskriterium bei Fussgängerstreifen. Die Sicht auf den Fussgängerstreifen bzw. die Fussgängerinnen und Fussgänger sowie deren Sicht auf die Fahrzeugführenden hat höchste Priorität bei den Anforderungen an einen

⁸² Vgl. VSS-Norm 40 241 Ziff. 16

⁸³ Vgl. Arbeitshilfe Fussgängerstreifen, S. 11 Ziff. 5.5.

Fussgängerstreifen.⁸⁴ Die notwendige Sichtweite zwischen nahenden Fahrzeuglenkenden und Zufussgehenden, die sich auf dem Fussgängerstreifen, im Annäherungsbereich oder auf einer Fussgängerschutzinsel befinden, muss gewährleistet sein. Das Sichtfeld ist auf einer Höhe von 0.60 m bis 2.50 m von Sichthindernissen (z. B. Parkfelder und –buchten, Bushaltestellen, Bepflanzungen, Reklametafeln) freizuhalten. Dabei sind auch Kuppen im Bereich der Fahrbahn zu berücksichtigen.⁸⁵ Bei einer signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h beträgt die notwendige Sichtweite 55 m, bei einer signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h innerorts beträgt sie 75 m und bei einer signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h ausserorts beträgt sie 100 m.⁸⁶ Die Vorinstanz hat jeden Fussgängerstreifen anlässlich einer Begehung vor Ort bezüglich der Sichtverhältnisse überprüft. Den Akten lässt sich unter anderem entnehmen, dass bei allen fünf Fussgängerstreifen die minimale Sichtweite auf die Warteräume nicht gegeben war. Bei den Fussgängerstreifen Nr. 172.2 (Stillenbachweg), Nr. 172.3 (Traubenweg), Nr. 172.4 (Restaurant Kreuz) und Nr. 173.4 (Beatenbucht) waren auch die Zugänge zu den Warteräumen nicht einsehbar. Beim Fussgängerstreifen Nr. 172.4 (Restaurant Kreuz) war zudem die ideale Sichtweite auf das Signal 4.11 (Standort eines Fussgängerstreifens) nicht eingehalten. Bei allen fünf Fussgängerstreifen sind somit die erforderlichen Sichtweiten nicht gewährleistet.

c) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Anordnungsvoraussetzungen gemäss VSS-Norm 40 421 bei den fünf umstrittenen Fussgängerstreifen nicht erfüllt sind. Insbesondere wird die minimale Fussgängerfrequenz von 100 querenden Fussgängerinnen und Fussgängern unterschritten. Ein regelmässiger Querungsbedarf besteht somit nicht. Da die Gemeinde (noch) nicht über eine kommunale Richt- oder Nutzungsplanung der Fuss- und Wanderwege verfügt (vgl. Art. 44 Abs. 2 SG i.V.m. Art. 27 Abs. 1 SV), handelt es sich bei den umstrittenen Fussgängerstreifen auch nicht um Querungen, die Teil einer qualifizierten Fusswegnetzplanung sind, deren Anordnung auch bei tieferen Frequenzen geprüft werden könnte. Ob bei den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs Fussgängerstreifen trotz tiefer Fussgängerfrequenzen prüfenswert wären, kann offengelassen werden, da bei allen fünf Fussgängerstreifen die erforderlichen Sichtweiten nicht gewährleistet sind. Der Wunsch der Anwohnerinnen und Anwohner nach dem Belassen der Fussgängerstreifen ist zwar nachvollziehbar, da diese es ihnen erleichtern würden, die Strasse zu überqueren. Allerdings bietet ein Fussgängerstreifen keine Sicherheit. Er ändert lediglich das Vortrittsrecht gegenüber dem fahrenden Verkehr. Es ist deshalb wichtig, nur Fussgängerstreifen anzubringen bzw. zu belassen, die den massgeblichen Fachnormen und Praxishilfen entsprechen. Da bei allen fünf Fussgängerstreifen (zumindest) zwei zwingende Anordnungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind und eine Sanierung entweder nicht möglich oder nicht verhältnismässig war, wurden sie zu Recht demarkiert bzw. hat die Vorinstanz zu Recht die erneute Markierung abgelehnt. Selbst wenn auf die Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 bis 7 einzutreten wäre, wäre sie somit abzuweisen.

8. Ergebnis und Kosten

a) Zusammenfassend steht fest, dass auf die Beschwerde nur insoweit eingetreten werden kann, als sich diese gegen den Nichteintretensentscheid der Vorinstanz richtet. Mangels schutzwürdigem Interesse am Erlass einer Verfügung über die FGSO erweist sich dieser allerdings als richtig, weshalb die Beschwerde insoweit abzuweisen ist. Die Beschwerdeführenden beantragen die Durchführung eines Augenscheins. Der Antrag ist abzulehnen. Aus den Akten, insbesondere den darin enthaltenen Fotos und den Plänen, ergibt sich der Sachverhalt mit hinreichender Klarheit.

⁸⁴ Vgl. Arbeitshilfe Fussgängerstreifen S. 7 Ziff. 5.1

⁸⁵ Vgl. VSS-Norm 40 241 Ziff. 14

⁸⁶ Vgl. VSS-Norm 40 241 Ziff. 14 Tabelle 1

b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden. Sie haben deshalb die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von CHF 1500.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV⁸⁷). Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den ganzen Betrag (Art. 106 VRPG).

c) Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 104 Abs. 1, 3 und 4 VRPG).

III. Entscheid

1. Soweit auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann, wird sie abgewiesen. Die Verfügung vom 28. September 2020 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von CHF 1500.– werden den Beschwerdeführenden 1 bis 7 zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden 1 bis 7 haften solidarisch für den gesamten Betrag.

Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.

3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Frau C. _____, eingeschrieben
- Tiefbauamt des Kantons Bern, Oberingenieurkreis I (TBA OIK I), per Mail
- Einwohnergemeinde Sigriswil, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben

Bau- und Verkehrsdirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungsrat

⁸⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

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 drei 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.