

BGer 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020

Bundesgericht, 2020-07-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_558_2019

FR: TF 1C_558/2019 du 8 juillet 2020

IT: TF 1C_558/2019 del 8 luglio 2020

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Näher zu prüfen ist die Beschwerdebefugnis. Diese prüft das Bundesgericht als Eintretensvoraussetzung von Amtes wegen, ohne an die Beurteilung der kantonalen Instanzen gebunden zu sein (Art. 29 BGG).

E. 1.1

Nach ständiger Rechtsprechung sind juristische Personen befugt, im eigenen Namen Beschwerde zu führen, wenn eine Verfügung die Mehrzahl oder wenigstens eine grosse Anzahl der Verbandsmitglieder betrifft, diese ihrerseits zur Beschwerde befugt wären und die Wahrung der betroffenen Interessen zu den statutarischen Aufgaben des Verbands gehört (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; vgl. z.B. BGE 142 II 80 E. 1.4.2 S. 84 mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer ist als Verein organisiert. Nach Art. 2 seiner Statuten bezweckt er die Wahrung der Interessen seiner Mitglieder in öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere auch in Fragen der Bau- und Verkehrsplanung.

E. 1.2

Näher zu prüfen ist, ob eine Mehrheit oder zumindest ein grosser Teil seiner Mitglieder zur Beschwerde befugt wäre.

Nach der Rechtsprechung ist zur Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen berechtigt, wer die mit der Beschränkung belegte Strasse regelmässig benutzt, z.B als Anwohner oder Pendler, während bloss gelegentliches Befahren einer Strasse nicht genügt (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 f.).

Das Verwaltungsgericht führte aus, nur einzelne Mitglieder des Beschwerdeführers wohnten in unmittelbarer Nähe des Breitenrainplatzes. Bei der Breitenrainstrasse handle es sich aber um die kürzeste Verbindung zwischen dem Lorrainequartier sowie dem unteren Breitenrain und dem Breitenrainplatz. Es erscheine daher plausibel, dass eine Vielzahl der mehrheitlich im Gebiet Lorraine wohnhaften Mitglieder des Beschwerdeführers diese direkte Verbindung sowie den Breitenrainplatz regelmässig beführen und daher vom geplanten Teilfahrverbot sowie der Begegnungszone besonders betroffen seien.

Es besteht für das Bundesgericht kein Anlass, von dieser Einschätzung abzuweichen. Aus den Akten geht hervor, dass der Breitenrainplatz der zentrale Versorgungsort des Quartiers ist. Es erscheint daher plausibel, dass eine grosse Anzahl von Mitgliedern des Beschwerdeführers diesen Platz und die direkt dorthin führende Breitenrainstrasse

regelmässig benutzen.

Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten. Im Folgenden ist zunächst die streitige Begegnungszone im Norden des Breitenrainplatzes zu prüfen (E. 2-6) und anschliessend das angefochtene Teilfahrverbot auf einem Abschnitt der Breitenrainstrasse (E. 7-8).

E. 2

Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften wurde vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 lit. a der Verkehrsregelverordnung [VRV; SR 741.11] 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). Innerorts können tiefere Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken oder durch die Signalisation einer Tempo-30-Zone oder einer Begegnungszone angeordnet werden (Art. 108 Abs. 5 lit. d und e der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]).

Das Signal «Tempo-30-Zone» kennzeichnet Strassen in Quartieren oder Siedlungsbereichen, auf denen besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden muss. Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 30 km/h (Art. 22a SSV). Das Signal "Begegnungszone" kennzeichnet Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen, auf denen die Fussgänger und die Benützer von fahrzeugähnlichen Geräten die ganze Verkehrsfläche benutzen dürfen (Art. 22b SSV). Diese sind gegenüber den Fahrzeugführern vortrittsberechtigt, dürfen jedoch die Fahrzeuge nicht unnötig behindern. Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h (Abs. 2).

E. 2.1

Die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit ist nur aus den in Art. 108 Abs. 2 SSV genannten Gründen zulässig, nämlich wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a), bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b), auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (lit. c) oder dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann (lit. d). Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist nur gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zulässig. Dieses hat aufzuzeigen, dass die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV).

E. 2.2

Ob die Anordnung einer Begegnungszone zulässig ist, prüft das Bundesgericht mit freier Kognition. Es übt jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die zuständigen Behörden besser kennen als das Bundesgericht (BGE 139 II 145 E. 5 S. 167). Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art sind zudem regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die zuständigen Behörden besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum (BGE 136 II 539 E. 3.2 S. 548; Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 2.4, in: URP 2018 641, mit Hinweis betr. Tempo-30-Zone; Urteil 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.2, in: ZBl, 114/2013 574, betr. Begegnungszone).

E. 2.3

Das Verwaltungsgericht erachtete vorliegend die Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 lit. b und c SSV als erfüllt. Die Begegnungszone auf der Nordseite des Platzes gewährleiste mit der sehr geringen Höchstgeschwindigkeit und dem Fussgängervortritt, dass Fussgänger überall und sicher auf und über den Platz gelangen. Auf der Südseite des Platzes lasse der Tramverkehr eine gleich weitgehende Massnahme nicht zu, weshalb hier eine Tempo-30-Zone vorgesehen sei. Die Temporeduktion verbunden mit der neuen Vortrittsregelung verbessere das Nebeneinander der verschiedenen Verkehrsteilnehmer und die gegenseitige Rücksichtnahme. Damit diene die geplante Begegnungszone nicht nur der Sicherheit der schwächeren Verkehrsteilnehmer, sondern auch dazu, den motorisierten Verkehr zur verstetigen und verflüssigen.

E. 3

Der Beschwerdeführer macht erstmals vor Bundesgericht geltend, das Verkehrsgutachten des Büros "stadt raum verkehr Birchler+Wicki", Zürich, vom 1. Juni 2015 (nachfolgend: Gutachten) genüge nicht den gesetzlichen Mindestanforderungen: Es differenziere ungenügend zwischen Begegnungszone und Tempo-30-Zone und äussere sich mit keinem Wort zu den Sicherheitsrisiken des vorgesehenen Nebeneinanders beider Zonen auf engstem Raum.

E. 3.1

Art. 3 der Verordnung vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3; nachfolgend: ZonenV) umschreibt den Inhalt des gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV zu erstellenden Gutachtens näher. Danach handelt es sich um einen Kurzbericht, der namentlich folgende Punkte umfasst:

- a) die Umschreibung der Ziele, die mit der Anordnung der Zone erreicht werden sollen;
- b) einen Übersichtsplan mit der auf Grund des Raumplanungsrechts festgelegten Hierarchie der Strassen einer Ortschaft oder von Teilen einer Ortschaft;
- c) eine Beurteilung bestehender und absehbarer Sicherheitsdefizite sowie Vorschläge für Massnahmen zu deren Behebung;
- d) Angaben zum vorhandenen Geschwindigkeitsniveau (50-Prozent-Geschwindigkeit V50 und 85-Prozent-Geschwindigkeit V85);
- e) Angaben zur bestehenden und angestrebten Qualität als Wohn-, Lebens- und Wirtschaftsraum, einschliesslich der Nutzungsansprüche;
- f) Überlegungen zu möglichen Auswirkungen der geplanten Massnahme auf die ganze Ortschaft oder auf Teile der Ortschaft sowie Vorschläge zur Vermeidung allfälliger negativer Folgen;
- g) eine Aufzählung und Umschreibung der Massnahmen, die erforderlich sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen."

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind diese Anforderungen vor dem Hintergrund des Zwecks der Geschwindigkeitsbeschränkung und den örtlichen Gegebenheiten zu verstehen (Urteile 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 5.2, in: URP 2018 641; Urteil 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.5, in: ZBl 114/2013 574 mit Hinweis). Vorschläge zur Vermeidung allfälliger negativer Folgen erübrigen sich, wenn

keine negativen Konsequenzen ersichtlich sind (Urteil 1C_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.6 zur Umwandlung einer Tempo-30-Zone in eine Begegnungszone). Das Gutachten ist nicht isoliert zu betrachten; zur Ergänzung und Konkretisierung der im Gutachten enthaltenen Informationen kann auf andere Erhebungen zurückgegriffen werden. 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 (vgl. BGE 139 II 145 E. 4.3 S. 166; 136 II 539 E. 3.2 S. 548; Urteil 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 2.3, in: URP 2018 641; je mit Hinweisen).

E. 3.2

Vorliegend wurde das Gutachten im Auftrag des Tiefbauamts der Stadt Bern von einem Fachbüro erstellt. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Gutachter habe bereits das Gesamtprojekt "Amélie" für den Umbau des Breitenrainplatzes mitverfasst und sei daher vorbefasst. Allerdings wird dieser Vorwurf nicht näher substantiiert (das Büro wird in den Akten nicht als Mitglied der Planergemeinschaft aufgeführt) und hätte im Übrigen bereits in den vorinstanzlichen Verfahren geltend gemacht werden müssen.

Ob sich ernsthafte Einwände gegen die Schlüssigkeit des Gutachtens ergeben oder dieses in wesentlichen Punkten unvollständig ist, wie der Beschwerdeführer vorbringt, ist im Folgenden im Zusammenhang mit den jeweiligen Sachrügen zu prüfen.

E. 4

Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, der Sachverhalt sei offensichtlich unzureichend abgeklärt worden, weil nur die angestrebten positiven Folgen, nicht aber die mit der Begegnungszone verbundenen möglichen Sicherheitsdefizite abgeklärt worden seien. Es sei äusserst unüblich, eine kurze Begegnungszone innerhalb einer Tempo-30-Zone einzurichten. Die Schaffung vortrittsberechtigter Querungsmöglichkeiten der Fussgänger sei der Sicherheit abträglich, wenn sie von den Autofahrern nicht als solche erkannt würden. Genau dies drohe hier, aufgrund des Nebeneinanders verschiedener Verkehrsregime auf einer kreiselähnlichen Strecke, in die mehrere Strassen einmündeten, auf der Tramlinien gekreuzt würden und Fussgängerstreifen zu beachten seien. Es fehle auch ein klares Eingangstor, was auch und gerade bei einem Wechsel von einer Tempo-30 zu einer Begegnungszone nötig sei. Das Verkehrsgutachten äussere sich mit keinem Wort zu den mit der ungewöhnlichen Verkehrsanordnung verbundenen Sicherheitsrisiken und sei daher ungenügend. Aufgrund des mangelhaften Gutachtens und der ungenügenden Sachverhaltsermittlung sei die Interessenabwägung der Behörde fehlerhaft. Die Vorinstanz habe sich mit diesen Einwänden des Beschwerdeführers nicht genügend auseinandergesetzt, weshalb auch das rechtliche Gehör verletzt sei.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer hatte vor Verwaltungsgericht weder die Richtigkeit des Gutachtens bestritten noch substantiierte Rügen gegen die Erwägungen des RSA zur Verkehrssicherheit bei einem Nebeneinander von Tempo 30 und einer Begegnungszone erhoben. Unter diesen Umständen durfte sich das Verwaltungsgericht mit knappen Feststellungen begnügen, ohne das rechtliche Gehör und die Begründungspflicht zu verletzen. Es hielt immerhin fest, die unterschiedliche Vortrittsregelung auf dem Breitenrainplatz werde für die Fahrzeugführer gut erkennbar sei und sollte zu keinen Missverständnissen führen; gemäss Gutachten sei aufgrund der Lage des Eintritts in die

Begegnungszone auch gewährleistet, dass die Höchstgeschwindigkeit eingehalten werde.

E. 4.2

Die Anordnung einer Begegnungszone innerhalb einer Tempo-30-Zone wird sowohl in den Publikationen des ASTRA (Innerorts Verkehrsberuhigung, Bern 2003, S. 20) als auch des BFU (bfu-Grundlage BM.018-2017, Tore zu verkehrsberuhigten Zonen, Ziff. 2.6) ausdrücklich als Möglichkeit erwähnt ("Schachtelung von Zonen"). Voraussetzung ist, dass die Übergänge vom übrigen Strassennetz sowie zwischen den Zonen deutlich erkennbar sind. Die Ein- und Ausfahrten der Zone sind durch eine kontrastreiche Gestaltung so zu verdeutlichen, dass die Wirkung eines Tores entsteht (Art. 5 ZonenV).

Vorliegend soll der Übergang von der Tempo-30-Zone zur Begegnungszone durch Schilder (Signale Nr. 2.59.2 "Ende Tempo-30-Zone" und Nr. 2.59.5 "Begegnungszone") signalisiert und durch farblich hervorgehobenen Markierungen auf dem Strassenbelag verdeutlicht werden (rote "20", grüne Fünfecke). Der Ausgang aus der Begegnungszone soll mit den Signalen Nr. 2.59.6 "Ende der Begegnungszone" und Nr. 2.59.1 "Tempo-30-Zone" signalisiert werden; darüberhinaus bildet der Fussgängerstreifen und der graue Belag einen optischen Kontrast zur Begegnungszone (vgl. Plan Markierung Signalisation 1:200, Breitenrainplatz, vom 16. April 2014 sowie Fotomontage, Gutachten, Abb. 13). Der Beschwerdeführer setzt sich mit diesen Massnahmen nicht auseinander und legt nicht dar, weshalb diese nicht genügen sollen. Sollte sich indessen bei der (nach Art. 6 ZonenV) obligatorischen Nachkontrolle ergeben, dass der Eingang zur Begegnungszone bzw. der Aus- und Übergang zur Tempo-30-Zone nicht ausreichend wahrgenommen wird, könnten und müssten zusätzliche Massnahmen ergriffen werden.

E. 4.3

Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Höchstgeschwindigkeit (30 bzw. 20 km/h) und den Vortrittsregeln für Fussgänger: Diese haben in der Begegnungszone überall und in der Tempo-30-Zone nur auf - ausnahmsweise zulässigen - Fussgängerstreifen den Vortritt. Allerdings muss auch in der Tempo-30-Zonen besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden; insofern ist die Gefahr beim Übergang von einer Tempo-30 zu einer Begegnungszone relativ gering. Hinzu kommt vorliegend, dass die Fahrzeuge schon bei der Einfahrt in den Breitenrainplatz abbremsen müssen, aufgrund der baulichen Umgestaltung und der neuen (insoweit unangefochtenen) Verkehrssignalisation (kein Vortrittsrecht; Fussgängerstreifen kurz hinter der Einfahrt). Die Aussage des Gutachtens, wonach die Geschwindigkeitslimite im Abschnitt mit der Begegnungszone gut eingehalten werden könne (S. 15 Ziff. 5.6 und S. 18 Ziff. 6.2.1), erscheint daher schlüssig.

E. 4.4

Problematisch könnte das Nebeneinander von Begegnungszone (mit Fussgängervortritt) einerseits und Tramgleisen sowie Tempo-30-Zone andererseits (mit Tram- bzw. Fahrzeugvortritt) aus Sicht querender Fussgänger sein, falls sich diese - von der Begegnungszone kommend - auch im restlichen Platz für vortrittsberechtigt halten sollten und dadurch zu riskanten Querungen verleitet werden. Zwar beschränken sich die farblichen Markierungen (rote 20, grüne Fünfecke) auf die Fahrbahn nördlich der Traminsel; dagegen fehlen Signale, die das Ende der Begegnungszone in Nord-Südrichtung für die Fussgänger signalisieren.

Zu dieser Frage haben die Beschwerdeführer indessen keine Rüge erhoben; sie wurde auch in den vorinstanzlichen Verfahren nicht thematisiert. Es wird daher Sache der zuständigen Behörden sein sicherzustellen, dass Anfang und Ende des Fussgängervortritts auch für von Norden nach Süden querende Fussgänger klar erkennbar sind. Sofern erforderlich, sind hierfür zusätzliche Signale, Markierungen oder andere Hinweise anzubringen.

E. 5

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips, weil zum Schutz der Fussgänger auch eine durchgängige Tempo-30-Zone auf dem Breitenrainplatz genügen würde. Er wirft dem Gutachten vor, zu wenig zwischen Tempo 30 und der Begegnungszone zu differenzieren. Im Vorfeld hätten sich verschiedene Fachgruppen und der Gemeinderat gegen die Begegnungszone ausgesprochen. Auch das Gutachten sei ursprünglich nur für eine Tempo-30-Zone auf dem Breitenrainplatz erstellt worden, weshalb es befremdlich sei, dass nunmehr eine Begegnungszone als "notwendig" erachtet werde.

E. 5.1

Teilprojekt 1: Umgestaltung Breitenrainplatz

Der bis heute verkehrsdominierte Breitenrainplatz soll in Zukunft ein Begegnungsort für die Bevölkerung werden. Die Verkehrsfläche wird gegenüber der heutigen Platzaufteilung markant verkleinert. Im Gegenzug entstehen grössere Gemeinschaftsflächen, die der Quartierbevölkerung als Treffpunkt dienen werden. (...) Hier gilt es im Speziellen den Bereich vor der Migros hervorzuheben. Durch die Abkopplung der Breitenrainstrasse entsteht ein grosser Raum, der Fussgängerinnen und Fussgängern zur Verfügung stehen. Dieser wird mit Gestaltungselementen wie Sitzbänken, einem beleuchteten Wasserbecken und Bäumen aufgewertet. (...)

E. 5.2

Teilprojekt 2: Neugestaltung Breitenrainstrasse

Der rund 100 m lange, in einer Tempo-30-Zone liegende Abschnitt der Breitenrainstrasse zwischen der Allmendstrasse und der Elisabethenstrasse wird neu gestaltet. Das Vorhaben wird ausgelöst einerseits durch die Notwendigkeit, einen Ersatzstandort für die oberirdische Wertstoffsammelstelle auf dem heutigen Parkplatz der Migros Breitenrain zu finden, und andererseits durch Werkleitungsarbeiten im Strassenkörper, welche einen Zusammenhang mit der geplanten Gesamtüberbauung des Migros-Areals nötig werden. Durch die beim Breitenrainplatz geplante Sperrung der Breitenrainstrasse entsteht ein attraktiver Raum, der den Fussgängerinnen und Fussgängern zur Verfügung stehen wird (vgl. Ziff. 5.1 vorne). Das Teilprojekt Neugestaltung Breitenrainstrasse wird mit der Planung und Realisierung des Neubaus Migros Breitenrain koordiniert. Hauptelemente der Gestaltung werden über den gewonnenen Raum hinaus eine Quartierentsorgungsstelle und zusätzliche Veloabstelleplätze sein (...).

Analoge Ausführungen finden sich in der Abstimmungsbotschaft (S. 48 f.). Die Verlagerung des Durchgangsverkehrs wird nicht erwähnt.

E. 5.3

Es trifft zu, dass das Gutachten nicht systematisch zwischen der Begegnungszone und der Tempo-30-Zone differenziert. Dennoch finden sich Aussagen zur besonderen Eignung und

Funktion der Begegnungszone: Es wird dargelegt, dass diese den Fussgängern auf der gesamten Nordseite des Breitenrainplatzes ein flächiges Queren der Strasse von und zur Traminsel erlaubt (S. 18 und Abb. 16 S. 20, schraffierte Fläche), d.h. diese überall auf direktem Wege sicher queren können. Dadurch werde zugleich eine Konzentration auf eine oder wenige Querungsstellen vermieden, was - zusammen mit der einspurigen Verkehrsführung - zu einer Verstetigung und Verflüssigung des Verkehrs auf tiefem Geschwindigkeitsniveau führe (S. 22).

Zwar führt auch eine Tempo-30-Zone zu einer Herabsetzung der Geschwindigkeit und einer Verstetigung des Verkehrsflusses, und erlaubt (bei Verzicht auf Fussgängerstreifen) ebenfalls ein flächiges Queren der Fahrbahn. Allerdings ist das Geschwindigkeitsniveau höher (maximal 30 km/h statt 20 km/h) und der motorisierte Verkehr hat den Vortritt. Jede Herabsetzung der Geschwindigkeit - auch von 30 km/h auf 20 km/h - führt zu kürzeren Anhaltewegen und wirkt sich günstig auf die Zahl der Unfälle und ihre Schwere aus. Zudem zwingt der Fussgängervortritt die Motorfahrzeugführer zu erhöhter Aufmerksamkeit. Diese ist besonders wichtig an Verkehrsknotenpunkten mit hohem Verkehrsaufkommen und zahlreichen ÖV-Haltestellen (hier: täglich mehr als 400 Kurse und 9'000 Ein- und Aussteigende), insbesondere wenn Fussgänger auf einen Bus oder ein Tram rennen.

Es lag damit im Ermessen der Gemeinde, im Norden des Breitenrainplatzes die Begegnungszone als geeignetere Massnahme einzustufen und ihr den Vorzug gegenüber einer Tempo-30-Zone zu geben.

E. 6

Zu prüfen ist noch der Einwand des ASTRA, wonach eine Begegnungszone nach Art. 2a Abs. 5 und 6 SSV ausgeschlossen sei.

E. 6.1

Gemäss Art. 2a Abs. 5 SSV sind die Signale «Tempo-30-Zone», «Begegnungszone» und «Fussgängerzone» nur auf Nebenstrassen mit möglichst gleichartigem Charakter zulässig; bei besonderen örtlichen Gegebenheiten (z.B. in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet) lässt Abs. 6 den Einbezug eines Hauptstrassenabschnitts in eine Tempo-30-Zone zu; dagegen ist keine Ausnahme für Begegnungszonen vorgesehen, d.h. diese sind auf Hauptstrassen ausgeschlossen.

E. 6.2

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, der betroffene Strassenabschnitt sei keine Hauptstrasse i.S.v. Art. 57 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 109 Abs. 1 SSV und der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (DurchgangsstrassenV; SR 741.272), weshalb dort sowohl eine Tempo-30-Zone als auch eine Begegnungszone grundsätzlich angeordnet werden dürfe.

E. 6.3

Dem hält das ASTRA entgegen, der Ausschluss von Begegnungszonen gelte nicht nur für Hauptstrassen im Sinne der DurchgangsstrassenV, sondern für alle signalisierten Hauptstrassen und verkehrsorientierten Strassen. Diese seien in der Regel vorfahrtsberechtigt und der Verkehr solle auf ihnen grundsätzlich mit der allgemeinen Innerorts-Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h rollen, um einen flüssigen und zügigen Zu- und Abfluss zu und vom übergeordneten Strassennetz zu erlauben. Während der Einbezug einer Tempo-30-Zone mit diesen Zielen noch vereinbar und daher gemäss Art. 2a Abs. 6

SSV ausnahmsweise zulässig sei, durchbreche das Regime einer Begegnungszone diese verkehrsrechtliche Zielsetzung: Hier sei der motorisierte Verkehr gegenüber allen anderen Verkehrsteilnehmern vortrittsbelastet, was nicht mit dem Wesen einer verkehrsorientierten Strasse vereinbar sei.

Der Breitenrainplatz sei heute als Hauptstrasse signalisiert und damit verkehrsorientiert. Zu berücksichtigen sei aber auch die Funktion des Strassenabschnitts im gesamten Verkehrsnetz. Nach Auffassung des ASTRA muss nicht nur dem Breitenrainplatz, sondern der gesamten Verbindungsstrecke Rodtmattstrasse-Moserstrasse im Strassenplanverfahren der verkehrsorientierte Charakter genommen werden, um eine Begegnungszone zu ermöglichen. Diese Verkehrsmassnahme dürfe daher nicht vom Strassenplanverfahren abgekoppelt werden, sondern die Änderung der Strassenhierarchie müsse der Verfügung der Verkehrsmassnahmen vorausgehen oder zumindest zeitgleich ergehen.

E. 6.4

Das Verwaltungsgericht und das Tiefbauamt der Stadt Bern betonen in ihren Stellungnahmen, die umstrittenen Verkehrsmassnahmen seien vor dem Hintergrund des Gesamtprojekts "Dr nöi Breitsch" zu betrachten. Dieses sehe vor, auch auf der Moserstrasse Tempo 30 einzuführen. Für die Rodtmattstrasse und die Stauffacherstrasse habe die Gemeinde Bern bereits eine Zonensignalisation 30 km/h angeordnet, die unangefochten geblieben sei. Die Geschwindigkeit werde somit auf der gesamten Verbindungsstrecke Rodtmattstrasse-Moserstrasse auf Tempo 30 reduziert und die Signalisation als Hauptstrasse aufgehoben. Damit stehe der Einführung einer Tempo-20-Begegnungszone auf der Nordseite des Breitenrainplatzes strassenverkehrsrechtlich nichts mehr im Wege.

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, der Strassenabschnitt Rodtmattstrasse-Breitenrainplatz-Moserstrasse bleibe auch bei einer allfälligen Entfernung des Hauptstrassensignals eine verkehrsorientierte Strasse (Mischverkehr, ÖV, hoher DTV) und sei damit für eine Begegnungszone ungeeignet.

E. 6.5

Art. 2a Abs. 5 und 6 SSV differenzieren zwischen Haupt- und Nebenstrassen. Gemäss Art. 1 Abs. 7 SSV sind Hauptstrassen Strassen, die mit dem Signal «Hauptstrasse» (Anh. 2, Ziff. 3.03 SSV) gekennzeichnet sind, auf denen die Führer vortrittsberechtigt sind; Nebenstrassen sind alle Strassen, deren Beginn nicht besonders gekennzeichnet ist und auf denen die allgemeinen Verkehrsregeln gelten (Art. 1 Abs. 8 SSV). Der Bundesrat bezeichnet die Hauptstrassen in der DurchgangsstrassenV (Art. 57 Abs. 2 SVG , Art. 109 Abs. 1 SSV , Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 Buchstaben A-C DurchgangsV). Die zuständige kantonale oder kommunale Behörde kann jedoch mit Zustimmung des ASTRA in grösseren Ortschaften zusätzliche Hauptstrassen bestimmen oder aufheben (Art. 109 Abs. 1 SSV).

Vorliegend ist unstrittig, dass dem Breitenrainplatz wie auch der Rodtmatt- und der Moserstrasse ihre Bestimmung als Hauptstrasse von der zuständigen Behörde aberkannt werden kann. Dies ist auch geplant bzw. für den Breitenrainplatz und die Rodtmattstrasse (durch ihren Einbezug in eine Tempo-30-Zone) bereits angeordnet worden. Formell handelt es sich daher nicht mehr um Hauptstrassen, weshalb eine Begegnungszone nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint.

E. 6.6

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung berücksichtigt allerdings nicht nur die formelle Signalisation als Haupt- oder Nebenstrasse, sondern stellt für die Prüfung der Eignung und Verhältnismässigkeit von Verkehrsbeschränkungen auch auf Funktion und Charakter der Strasse ab: Bei "verkehrsorientierten" Strassen wird die Geschwindigkeit i.d.R. durch eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 5 lit. d SSV reduziert, während sich "siedlungsorientierte" Strassen eher für die Zuweisung zu einer Tempo-30-Zone nach lit. e eignen (BGE 139 II 145 E. 4.1.1 S. 152). Allerdings wurde stets betont, dass es sich um eine Abgrenzung gradueller Natur handle (Urteil 1C_618/2018 vom 20. Mai 2019 E. 3.4) und bei besonderen örtlichen Gegebenheiten (z.B. in einem Ortszentrum) sogar Hauptstrassenabschnitte, und damit erst recht verkehrsorientierte Nebenstrassen, in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden könnten (BGE 136 II 539 E. 2.2 S. 545).

E. 6.7

Begegnungszonen sind nach Art. 22b SSV nicht nur in Wohnquartieren, sondern ausdrücklich auch in Geschäftsbereichen zulässig, die typischerweise eine stärkere Verkehrsbelastung (einschliesslich öffentlichen Verkehr) aufweisen. Allerdings ist evident, dass sich dafür verkehrsorientierte Strassenabschnitte, d.h. Strassen mit hohem Verkehrsaufkommen, die in erster Linie auf die Bedürfnisse des motorisierten Verkehrs ausgerichtet und nach dem Prinzip der Verkehrstrennung und -ordnung betrieben werden, nicht eignen, weil ein sicheres Queren von Fussgängern hier nur an baulich gesicherten und markierten Stellen erfolgen kann. Überdies kann die Funktion der Strassen, z.B. als Bestandteil des Basis- oder Übergangsnetzes, einem Vortritt des nichtmotorisierten Verkehrs entgegenstehen, wie das ASTRA zutreffend ausführt.

E. 6.7.1

Insofern ist dem ASTRA zuzustimmen, dass dem Breitenrainplatz sein bisher verkehrsorientierter Charakter genommen werden muss, bevor darauf eine Begegnungszone eingerichtet wird.

Genau dies ist Gegenstand des hängigen Strassenplanverfahrens, das zahlreiche bauliche und gestalterische Massnahmen enthält, um dem Platz zu einem Quartiertreffpunkt für die Bevölkerung umzugestalten (markante Verkleinerung der Verkehrsfläche, autofreie Zone im Westen und Nordwesten; Bepflanzung mit Bäumen, Brunnen, Sitzbänken, etc.; vgl. Umgestaltung Breitenrainplatz, Bau- und Auflageprojekt, Situationsplan 1:200, Gestaltungsplan vom 17. Dezember 2015).

Zugleich wird die bisherige Hauptverkehrsachse Rodtmattstrasse - Breitenrainplatz - Moserstrasse unterbrochen: Der Breitenrainplatz erscheint nicht mehr als Verlängerung bzw. Teil dieser Strassen, sondern als eigenständiger Platz mit reduzierter Verkehrsfläche und einer kreiselartigen Verkehrsführung um die neue Traminsel herum. Die aus der Rodtmatt- bzw. der Moserstrasse auf den Breitenrainplatz fahrenden Motorfahrzeuge sind nicht mehr vortrittsberechtigt und müssen daher bei der Einfahrt in den Breitenrainplatz abbremsen. Die Rodtmattstrasse und Stauffacherstrasse kommen neu in eine Tempo-30-Zone zu liegen. Tempo 30 ist auch auf der Moserstrasse geplant, zusammen mit verschiedenen baulichen Massnahmen zur Erhöhung der Fussgängersicherheit (vgl. Vortrag des Stadtrats, Ziff. 5.5 S. 9 und Abstimmungsbotschaft S. 50 unten zur Sanierung Moserstrasse [TP 5]).

E. 6.7.2

Die Verkehrsmassnahmen waren ursprünglich Bestandteil der jeweiligen Strassenplanverfahren, wurden aber nachträglich - aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten - herausgelöst. Es ist jedoch unbestritten, dass Verkehrsregime und bauliche Umgestaltung des Breitenrainplatzes Hand in Hand gehen müssen, d.h. die Begegnungszone nur zusammen mit den Strassenplänen umgesetzt werden kann und umgekehrt die Strassenpläne auf die Bewilligungsfähigkeit der Verkehrsmassnahmen angewiesen sind (so ausdrücklich das Tiefbauamt der Stadt Bern in seiner Stellungnahme vom 4. November 2019). Dies hat allerdings in der angefochtenen Verfügung keinen Niederschlag gefunden, die das Inkrafttreten der Verkehrsbeschränkungen lediglich an das Aufstellen bzw. Entfernen der jeweiligen Signale knüpfen. Den Bedenken des ASTRA ist daher Rechnung zu tragen, indem präzisiert wird, dass die Begegnungszone nicht vor Rechtskraft der dazugehörigen Strassenpläne (TP 1, 2 und 4) des Projekts "Dr nöi Breitsch" signalisiert werden kann.

E. 6.8

Mit dieser Massgabe erscheint die Begegnungszone bundesrechtskonform.

E. 7

Zu prüfen ist noch das Fahrverbot für den motorisierten Verkehr auf der Breitenrainstrasse, zwischen dem Breitenrainplatz und der Elisabethenstrasse.

E. 7.1

Da nur der motorisierte Verkehr, nicht aber der Fahrrad- und der übrige motorlose Verkehr ausgeschlossen wird, handelt es sich um ein Teilfahrverbot (und nicht um ein Totalfahrverbot nach Art. 3 Abs. 3 SVG ; vgl. EVA MARIA BELSER, in: Basler Kommentar Strassenverkehrsgesetz, 2014, Art. 3 N. 52), das sich auf Art. 3 Abs. 4 SVG stützt. Danach können die Kantone oder Gemeinden (sofern vom Kanton dazu befugt) Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern.

Es muss somit ein - in den örtlichen Verhältnissen begründetes - öffentliches Interesse an der Verkehrsmassnahme bestehen und die Massnahme muss verhältnismässig sein (CHRISTOPH J. ROHNER, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich/ St. Gallen, 2012, S. 56 mit Hinweisen). In Betracht kommen neben strassenbautechnischen und verkehrspolizeilichen Gründen auch Gründe des Umweltschutzes, der Raumplanung, des Ortsbildschutzes, der Mobilität von Personen mit Behinderungen oder andere örtliche Bedürfnisse oder Prioritäten (BELSER, a.a.O., N. 61; Botschaft des Bundesrats vom 29. Oktober 1997 zur Volksinitiative "für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen [Verkehrshalbierungs-Initiative]", BBl 1998 I 269 S. 262 f.). Ein Gutachten ist nicht erforderlich (Art. 108 Abs. 4 SSV und Art. 32 Abs. 3 SVG e contrario).

Die zuständigen Behörden des Kantons oder der Gemeinde besitzen bei der Anordnung solcher Verkehrsbeschränkungen einen erheblichen Gestaltungsspielraum (PHILIPPE WEISSENBERGER, Kommentar SVG mit Ordnungswidrigkeitengesetz, 2. Aufl., N. 11 zu Art. 3 SVG). Das Bundesgericht auferlegt sich mit Blick auf die örtlichen Verhältnisse und

die komplexen Interessenabwägungen grosse Zurückhaltung (Urteile 1C_310/2009 vom 17. März 2010 E. 4.2; 1C_261/2008 vom 29. Januar 2009 E. 5).

E. 7.2

Der Beschwerdeführer rügt zunächst, das Ziel der Massnahme sei unklar, weshalb auch die Zweckmässigkeit der Massnahme und damit ihre Verhältnismässigkeit nicht beurteilt werden könne. Das Verwaltungsgericht habe angenommen, das Teilfahrverbot verfolge vorab verkehrlenkende Ziele, d.h. sie solle den Breitenrainplatz von einem Teil des Durchgangsverkehrs entlasten und diesen auf die Hauptverkehrsachsen leiten. Dies entspreche jedoch nicht den im Entscheid des RSA genannten öffentlichen Interessen (Verbesserung der Verkehrsführung, des Verkehrsflusses, der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer und der Aufenthaltsqualität auf dem Breitenrainplatz). Werde auf die von der Vorinstanz für massgeblich erachtete Zielsetzung abgestellt, so sei schon die Eignung der Massnahme fragwürdig: Es sei zweifelhaft, ob die Breitenrainstrasse überhaupt noch mit Durchgangsverkehr belastet sei; dies lasse sich mangels aktueller Verkehrszahlen nicht überprüfen.

E. 7.3

Die Stadt Bern betont in ihrer Vernehmlassung, für sie habe stets die Verbesserung der Aufenthaltsqualität im Vordergrund gestanden. Sie verweist hierfür auf den Vortrag des Gemeinderats vom 28. Januar 2015 zum Ausführungskredit für das Gesamtprojekt "Dr nöi Breitsch" (nachfolgend: Vortrag Gemeinderat) und die Botschaft des Stadtrats zur Gemeindeabstimmung vom 14. Juni 2015 (nachfolgend: Abstimmungsbotschaft). Die Umlenkung des Durchgangsverkehr und die Verbesserung des Verkehrsflusses auf dem Breitenrainplatz seien lediglich positive Nebeneffekte.

E. 7.4

Es ist grundsätzlich Sache der Gemeinde, das in den örtlichen Verhältnissen begründete öffentliche Interesse an einem Teilfahrverbot zu definieren. Im Vortrag des Gemeinderats vom 28. Januar 2015 wird dazu Folgendes ausgeführt (Ziff. 5 Projektbeschreibung) :

E. 7.5

Insofern ist im Folgenden davon auszugehen, dass die Massnahme in erster Linie die Verbesserung der Aufenthaltsqualität auf dem Breitenrainplatz für Fussgänger bezweckt.

Es handelt sich somit um eine Massnahme der Raumplanung, die einen deutlichen Bezug zu den örtlichen Verhältnissen aufweist. Die Sperrung der Breitenrainstrasse für den motorisierten Verkehr erscheint geeignet, dieses Ziel zu erreichen: Der Bereich schliesst unmittelbar an die verkehrsfreie Fläche vor der Migros an und vergrössert damit den Bereich, der den Fussgängern zur Verfügung steht. Es ist grundsätzlich auch keine andere, gleich geeignete Massnahme zur Erreichung dieses Ziels ersichtlich.

E. 8

Näher zu prüfen ist noch die Verhältnismässigkeit der Massnahme im engeren Sinne.

E. 8.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Sperrung der Breitenrainstrasse werde zu einer unerwünschten Verlagerung des Verkehrs auf kleinere Quartierstrassen und damit zu Sicherheitsproblemen führen; gefährdet sei namentlich die Schulwegsicherheit an der Kreuzung Moserstrasse-Spitalackerstrasse. Dies sei zu Unrecht nicht abgeklärt worden.

Schon der Gemeinderat habe sich ursprünglich gegen das Teilfahrverbot ausgesprochen, weil er Ausweichverkehr auf benachbarte Quartierstrassen, insbesondere auf die Routen Standstrasse-Allmendstrasse oder Moserstrasse-Spitalackerstrasse befürchtet habe. Auch der Stadtrat habe bei seinem Beschluss vom 22. September 2011 mit möglichem Ausweichverkehr gerechnet und den Gemeinderat beauftragt, die Problematik zu untersuchen und allenfalls flankierende Massnahmen vorzusehen, was aber nicht geschehen sei. Die Vorinstanz habe sich zu diesen Fragen nicht geäussert mit der Begründung, flankierende Massnahmen auf anderen Quartierstrassen seien nicht Streitgegenstand; damit habe sie auch das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt.

E. 8.2

Die Stadt Bern führt in ihrer Vernehmlassung aus, der Durchgangsverkehr werde sich teilweise auf die Achsen Papiermühlestrasse-Viktoriastrasse oder Winkelriedstrasse-Standstrasse-Nordring verlagern. Ein Ausweichen auf benachbarte Quartierstrassen sei weniger zu erwarten, müsse aber als Möglichkeit beachtet werden. Die Stadt werde die weitere Entwicklung verfolgen und gegebenenfalls die getroffenen Massnahmen anpassen. Dagegen brächten zusätzliche Verkehrserhebungen zum jetzigen Zeitpunkt keinen Erkenntnisgewinn.

Dieser Auffassung waren auch das RSA und das Verwaltungsgericht: Sie hielten fest, sollten sich die Befürchtungen des Beschwerdeführers wider Erwarten bewahrheiten, seien die Behörden gehalten, die örtliche Verkehrsanordnung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

E. 8.3

Zunächst ist festzuhalten, dass flankierende Massnahmen für andere Quartierstrassen nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung sind und auch vom Beschwerdeführer nicht beantragt wurden. Insofern hielt das Verwaltungsgericht zutreffend fest, dass sie nicht zum Streitgegenstand gehören. Zu prüfen ist dagegen, ob die Anordnung eines Teilfahrverbots, ohne weitere Abklärungen zum Ausweichverkehr und ohne die Prüfung von flankierenden Massnahmen, bundesrechtswidrig ist.

E. 8.4

Wird ein bestehender Strassenabschnitt für den motorisierten Verkehr gesperrt, kommt es zwangsläufig zu Verlagerungen des Verkehrs auf andere Strassen. Es liegt - wie das RSA zutreffend ausgeführt hat - grundsätzlich im Ermessen der verfügenden Behörde, solche Verkehrsverlagerungen in Kauf zu nehmen oder sogar anzustreben, sofern der Verkehr auf den Ausweichstrecken absorbiert werden kann und sich die Verkehrssicherheit auf diesen nicht erheblich verschlechtert.

Vorliegend macht der Beschwerdeführer selbst geltend, der Verkehr auf der Breitenrainstrasse sei dank der 2003 und 2007 eingeführten Verkehrsmassnahmen (Linksabbiegeverbot in den Nordring; Tempo 30 auf der Breitenrainstrasse) um mehr als die Hälfte zurückgegangen und der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) sei heute bescheiden. Es handle sich im Wesentlichen um Quell-, Ziel- und Binnenverkehr des Quartiers.

Insofern ist es plausibel, dass sich ein Teil des Verkehrs auf angrenzende Quartierstrassen verlagern wird; dagegen ist nicht erstellt, dass diese Zusatzbelastung zu erheblichen Problemen für Verkehrsfluss und -sicherheit im Quartier führen wird. In diesem

Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sämtliche Quartierstrassen rund um den Breitenrainplatz in Tempo-30-Zonen-Regimes eingebunden sind (vgl. Gutachten S. 10), d.h. Verkehrsanordnungen zum Schutz von schwächeren Verkehrsteilnehmern bereits bestehen. Auf der Kreuzung Moserstrasse/Spitalackerstrasse soll die Sicherheit der Fussgänger durch das hängige Teilprojekt 5 Sanierung Moserstrasse erhöht werden, insbesondere durch die Erstellung eines Zebrastreifens mit Mittelinsel (vgl. Vortrag Gemeinderat, Ziff. 5.5 S. 9). Insofern sind bereits Massnahmen zur Verbesserung der Schulwegsicherheit an dieser Stelle geplant.

E. 8.5

Unter diesen Umständen lag es im Ermessen der Stadt, das Teilfahrverbot anzuordnen und erst nach dessen Umsetzung zu prüfen, wo und in welchem Umfang es zu Zusatzverkehr auf anderen Quartierstrassen kommt und ob flankierende Massnahmen nötig sind. Wie die Vorinstanzen festgehalten haben, müsste - bei erheblichen negativen Konsequenzen - auch eine Aufhebung des Teilfahrverbots in Erwägung gezogen werden.

E. 9

Zusammenfassend ist die Beschwerde im Wesentlichen abzuweisen. Klarzustellen ist jedoch, dass die Begegnungszone erst mit Rechtskraft der dazugehörigen Strassenpläne (TP 1, 2 und 4) des Projekts "Dr nöi Breitsch" signalisiert und damit in Kraft treten kann.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die - leicht gekürzten - Gerichtskosten (Art. 66 BGG). Die Stadt Bern prozessiert in ihrem amtlichen Wirkungskreis, so dass ihr weder Kosten auferlegt werden können (Art. 66 Abs. 4 BGG) noch eine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 68 Abs. 3 BGG). Es rechtfertigt sich nicht, den vorinstanzlichen Kostenentscheid abzuändern.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.