

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.87 vom 25. April 2018**

BS Appellationsgericht, 2018-04-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VD.2018.87](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2018.87)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.87 du 25 avril 2018

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.87 del 25 aprile 2018

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus dem Überweisungsbeschluss des Präsidiialdepartements vom 30. Mai 2018 sowie aus § 42 des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100) und § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100). Zum Entscheid ist nach § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) das Dreiergericht berufen.

### **E. 1.2**

1.2.1 Zum Rekurs an das Verwaltungsgericht ist vorbehältlich besonderer Rekursrechte berechtigt, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 44 Abs. 1 OG, § 13 Abs. 1 VRPG). Diese Legitimationsvoraussetzungen entsprechen denjenigen von Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) und Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) (VGE VD.2017.103 vom 11. September 2017 E. 2.1, VD.2015.198 vom 2. Mai 2016 E. 1.3.2; Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 497; Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 277, 290). Der Rekurrent muss durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen (VGE VD.2018.14 vom 23. März 2018 E. 1.1 [bestätigt durch BGer 2D\_27/2018 vom 23. Juli 2018], VD.2010.92 vom 16. August 2011 E. 1.2.2, VD.2010.199 vom 19. April 2011 E. 1.2.1; Wullschleger/Schröder, a.a.O., S. 277, 291; BGE 136 V 7 E. 2.1 S. 9 f., 135 II 430 E. 1.1 S. 433). Das Interesse des Rekurrenten kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (VGE VD.2018.14 vom 23. März 2018 E. 1.1, VD.2017.103 vom 11. September 2017 E. 2.1; Wullschleger/Schröder, a.a.O., S. 277, 291; vgl. BGE 136 V 7 E. 2.1 S. 9). Es muss sich aber um ein eigenes Interesse des Rekurrenten handeln (VGE VD.2018.14 vom 23. März 2018 E. 1.1, VD.2017.103 vom 11. September 2017 E. 2.1; Stamm, a.a.O., S. 477, 497; vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542, 133 II 249 E. 1.3.3 S. 254). Um schutzwürdig zu sein, muss das Interesse zudem aktuell sein (VGE VD.2018.14 vom 23. März 2018 E. 1.1, VD.2010.199 vom 19. April 2011 E. 1.2.1; Wullschleger/Schröder, a.a.O., S. 277, 292; vgl. BGE 135 II 430 E. 2.1 S. 434). Das die Legitimation begründende schutzwürdige Interesse besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn der Rekurrent mit seinem Anliegen obsiegt und dadurch seine tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann. Der Rekurs dient nicht dazu, abstrakt die objektive Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns zu überprüfen, sondern dem Rekurrenten einen praktischen Vorteil zu verschaffen. Das bloss

Anliegen, dem Prozessgegner einen (behaupteterweise) rechtswidrigen Vorteil zu verwehren, kann nicht zur Legitimation ausreichen, wenn es nicht mit einem eigenen schutzwürdigen Vorteil für den Rekurrenten korreliert (vgl. BGE 141 II 307 E. 6.2 S. 312, 141 II 14 E. 4.4 S. 29). Die Legitimation kann nur bejaht werden, wenn dem Rekurrenten bei Gutheissung seines Rekurses ein effektiver praktischer Vorteil erwächst (BGE 141 II 307 E. 6.3 S. 313, 141 II 14 E. 4.5 S. 30).

1.2.2 Eine Begegnungszone ist eine funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG, SR 741.01) (Belser, in: Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], Basler Kommentar, 2014, Art. 3 SVG N 46, 56 und 64; vgl. BGer 1C\_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.1; VGE VD.2015.245 vom 20. September 2016 E. 1.2; vgl. Weissenberger, Kommentar SVG und OBG, 2. Auflage, Zürich 2015, welcher auch die Begriffe ■funktionelle Verkehrsmassnahme■ [Art. 3 SVG N 6] und ■funktionelle Verkehrsordnung■ [Art. 3 SVG N 7] verwendet). Funktionelle Verkehrsbeschränkungen sind Allgemeinverfügungen (VGE VD.2016.9 und VD.2016.10 vom 8. November 2016 E. 1.2.1, 614/2005 vom 17. März 2006 E. 1.2, 678/2002 vom 18. Juni 2003 E. II.1.b). Bei solchen ist die Unterscheidung zwischen unmittelbarer und reflexweiser Betroffenheit nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wenig sinnvoll und genügt deshalb für die Rekurslegitimation eine indirekte, reflexweise Betroffenheit, sofern der Rekurrent eine gewisse Erheblichkeit seiner Betroffenheit und Interessenbeeinträchtigung glaubhaft macht (VGE 614/2005 vom 17. März 2006 E. 1.2, 678/2002 vom 18. Juni 2003 E. II.1.b). Zum Rekurs gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen sind nach der Praxis des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts alle Personen berechtigt, welche die mit der Beschränkung belegte Strasse als Verkehrsteilnehmende mehr oder weniger regelmässig benützen, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 f.; VGE VD.2016.9 und VD.2016.10 vom 8. November 2016 E. 1.2.1, VD.2016.115 vom

### **E. 1.2.2**

hiervor). Mit Blick auf das rechtliche Gehör werden Allgemeinverfügungen grundsätzlich wie Rechtssätze behandelt und besteht deshalb in der Regel kein Anspruch auf vorgängige Anhörung (BGE 119 Ia 141 E. 5c.cc S. 150; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 30 N 56). Einen Anspruch auf rechtliches Gehör und damit insbesondere auf Anhörung haben nur Personen, die als sogenannte Spezialadressaten durch die Anordnung wesentlich schwerwiegender betroffen werden als die übrige Vielzahl der sogenannten Normaladressaten (BGE 119 Ia 141 E. 5c.cc S. 150; VGE VD.2009.746 vom 10. November 2010 E. 5; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 945; vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 28 N 55 und § 30 N 56). Dabei werden nur die Anwohner der von einer funktionellen Verkehrsbeschränkung betroffenen Strasse (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 28 N 55) und unter bestimmten Umständen die Betreiber eines dort domizilierten Gewerbes (vgl. VGE VD.2009.746 vom 10. November 2010 E. 2.2 und 5) als Spezialadressaten qualifiziert. Nach der überzeugenden Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist das für die Qualifikation als Spezialadressat erforderliche wesentlich schwerwiegendere Betroffensein nicht mit dem für die Rekurslegitimation erforderlichen besonderen Berührtsein gleichzusetzen und können auch nicht zu den Spezialadressaten zählende Personen zum Rekurs berechtigt sein (BVGer A-1899/2006 vom 11. Februar 2010 E. 2.2, A-1997/2006

vom 2. April 2008 E. 2.1). Die Rekurrierenden sind durch die Anordnung der Begegnungszone deutlich weniger schwerwiegend betroffen als die Vielzahl der regelmässigen Benutzer der betroffenen Strassen, insbesondere die Anwohner. Sie sind deshalb keine Spezialadressaten. Folglich haben sie im erstinstanzlichen Verfahren keinen Anspruch auf rechtliches Gehör gehabt.

2.1.2 Im Übrigen wäre eine Verletzung des Anspruchs der Rekurrierenden auf rechtliches Gehör im verwaltungsinternen Rekursverfahren geheilt worden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise geheilt werden, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht über die gleiche Prüfungsbefugnis (Kognition) wie die Vorinstanz verfügt (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197, 133 I 201 E. 2.2 S. 204, 129 I 129 E. 2.2.3 S. 135, 126 I 68 E. 2 S. 72; VGE VD.2017.282 vom 6. März 2018 E. 3.3.1, VD.2016.54 vom 16. Dezember 2016 E. 2.4; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1175; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich 2013, N 548; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, *Öffentliches Prozessrecht*, 3. Auflage, Basel 2014, N 271). Bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist eine Heilung dagegen nur anzunehmen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197 f., 133 I 201 E. 2.2 S. 204 f.; VGE VD.2017.282 vom 6. März 2018 E. 3.3.1, VD.2016.54 vom 16. Dezember 2016 E. 2.4; vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 548). Eine allfällige Verletzung des Anspruchs der Rekurrierenden auf rechtliches Gehör wäre jedenfalls nicht besonders schwerwiegend. Das BVD verfügt über die gleiche Kognition wie das Amt für Mobilität (vgl. § 45 OG; Schwank, *Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt*, in: Buser [Hrsg.], a.a.O., S. 435, 453 und 456). Die Rekurrierenden hatten die Möglichkeit, sich vor dieser Rechtsmittelinstanz uneingeschränkt zu äussern.

2.2 Mit Schreiben vom 1. Februar 2018 übermittelte das BVD den Rekurrierenden das Kurz-Gutachten ■Begegnungszone: D\_\_\_\_- und C\_\_\_\_gasse■ einschliesslich der darin erwähnten Beilagen, insbesondere der Auswertung der Verkehrsdaten. Mit E-Mail vom 7. Februar 2018 stellte der Rekurrent der in der Auswertung der Verkehrsdaten als Ansprechpartnerin genannten Mitarbeiterin des Ressorts Radar der Verkehrspolizei der Kantonspolizei Basel-Stadt diverse Fragen zur Verkehrsmessung und Auswertung der Verkehrsdaten. Die E-Mail wurde der für die Begegnungszone zuständigen Mitarbeiterin des Planungsamts des BVD weitergeleitet. Diese erklärte dem Rekurrenten mit E-Mail vom 1. März 2018, sie könne seine Fragen im damaligen Zeitpunkt nicht beantworten, weil ein Rekursverfahren beim BVD hängig sei. Die Rekurrierenden machen geltend, damit sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 8 f.). Diese Rüge ist unbegründet. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) umfasst insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheids, der in seine Rechtsstellung eingreift, zur Sache zu äussern, Einsicht in die Akten zu nehmen, erhebliche Beweise beizubringen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses

geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 135 II 286 E. 5.1 S. 293; VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage Zürich 2015, N 232). Hingegen vermittelt der Anspruch auf rechtliches Gehör dem Betroffenen kein Recht auf vorgängige Erklärung der Akten und Beweismittel. Die Behörden waren deshalb nicht verpflichtet, die Fragen des Rekurrenten zu beantworten. Bis zum vorliegend angefochtenen Entscheid des BVD vom 25. April 2018 hätten die Rekurrierenden längst Zeit gehabt, sich zum Kurz-Gutachten und dessen Beilagen zu äussern, wenn sie dies für erforderlich gehalten hätten.

2.3 In ihren Bemerkungen zu Erwägung 12 des angefochtenen Entscheids rügen die Rekurrierenden, die Vorinstanz sei auf keinen einzigen ihrer Beweisanträge eingetreten, ohne dies zu begründen (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 8). Aufgrund der in Erwägung 12 des angefochtenen Entscheids behandelten Thematik kann sich diese Rüge höchstens auf die Beweisanträge auf den Seiten 3 f. der Rekursbegründung vom 3. März 2017 beziehen. Dort beantragten die Rekurrierenden eine amtliche Erkundigung beim Amt für Mobilität, einen Augenschein und eine repräsentative Verkehrserhebung. Das BVD holte beim Amt für Mobilität eine Stellungnahme zur Rekursbegründung ein. In seiner Stellungnahme vom 17. Juni 2017 äusserte sich das Amt für Mobilität detailliert zu den Behauptungen, zu denen die Rekurrierenden eine amtliche Erkundigung beantragten (Stellungnahme des Amtes für Mobilität vom 17. Juni 2017, S. 3 und 5). Damit wurde der von den Rekurrierenden beantragte Beweis erhoben. Am 3. Januar 2017 wurde ein Kurz-Gutachten betreffend die Begegnungszone D\_\_\_\_- und C\_\_\_\_gasse erstellt. Bestandteil dieses Gutachtens bildet eine Auswertung von Verkehrsdaten vom 15. Januar 2016. In der Begründung des angefochtenen Entscheids wurde festgestellt, das Kurzgutachten vom 3. Januar 2017 äussere sich zu den gemäss Verordnung geforderten Punkten und entspreche damit in formeller Hinsicht den rechtlichen Anforderungen (angefochtener Entscheid, E. 5). Mit dieser Feststellung begründete das BVD, weshalb dem Beweisantrag betreffend eine repräsentative Verkehrserhebung keine Folge geleistet wurde. Die Abweisung des Beweisantrags ist auch in der Sache korrekt. Bei der Verkehrsmessung wurden während gut neun Tagen sogar mehr als die gemäss Art. 3 lit. d der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3) erforderlichen Daten erhoben. Damit sind die erhobenen und ausgewerteten Verkehrsdaten für den Entscheid über die Einführung einer Begegnungszone hinreichend repräsentativ. Der Umstand, dass unklar geblieben ist, ob dabei nur der Verkehr auf der D\_\_\_\_gasse gemessen worden ist, vermag daran nichts zu ändern. Sowohl die D\_\_\_\_gasse als auch die C\_\_\_\_gasse sind reine Quartiererschliessungs- und Zielstrassen mit äusserst geringem Verkehrsaufkommen. Beide Strassen liegen in einer Tempo-30-Zone, sind als Einbahnstrassen signalisiert, sind ca. 4.50 m breit und haben einseitig markierte Parkflächen mit einer Breite von 2 m. Die C\_\_\_\_gasse ist ca. 170 m lang und der von der Begegnungszone betroffene Abschnitt der D\_\_\_\_gasse ca. 120 m (Rekursbegründung vom 3. März 2017, S. 3 f.; Stellungnahme des Amtes für Mobilität vom 17. Juni 2017 S. 3 und 5). In der Mitte kreuzen sich die beiden Strassen. Dass sich die D\_\_\_\_- und die C\_\_\_\_gasse in irgendeiner für das Verkehrsaufkommen und die gefahrene Geschwindigkeit relevanten Hinsicht unterscheiden würden, wird von den Rekurrierenden nicht einmal behauptet. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das Verkehrsaufkommen und das Geschwindigkeitsniveau auf den beiden Strassen vergleichbar sind. Ein Augenschein ist offensichtlich nicht erforderlich gewesen, weil das BVD mit den lokalen Gegebenheiten bekannt ist. Im Übrigen sind die Tatsachenbehauptungen der Rekurrierenden teilweise unbestritten. Insoweit haben die

Rekurrierenden ohnehin keinen Anspruch auf Beweiserhebungen. Diese Rüge ist damit unbegründet.

3.

3.1 Die Rekurrierenden bestreiten, dass die verwaltungsinternen Grundsätze über die Errichtung einer Begegnungszone beachtet worden seien (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 6 f.).

3.2 Nach den Angaben des BVD und des Amtes für Mobilität werden Begegnungszonen praxismässig nur dort projektiert, wo Anwohnende einen breit abgestützten Antrag einreichen (vgl. Stellungnahme des Amtes für Mobilität vom 17. Juni 2017, S. 5; angefochtener Entscheid, E. 7; Plädoyer BVD HV, act. 13, S. 1 und 2). Gemäss dem Amt für Mobilität wurde für die D\_\_\_\_- und C\_\_\_\_gasse ein Antrag mit 58 Unterschriften eingereicht. Die Initianten und alle Unterzeichnenden wohnten im Perimeter der geplanten Begegnungszone. Dies werde standardmässig bereits bei Eingang des Antrags geprüft (Stellungnahme des Amtes für Mobilität vom 17. Juni 2017, S. 5). Die Rekurrierenden machen geltend, die Mehrheit der Initianten wohne weder an der C\_\_\_\_- noch an der D\_\_\_\_gasse (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 4 f.). Der Antrag zur Errichtung einer Begegnungszone wurde von einer aus drei Personen bestehenden Projektgruppe stellvertretend für die Unterzeichnenden gestellt. Von den drei Mitgliedern der Projektgruppe wohnte zwar tatsächlich nur eine Person an einem der betroffenen Strassenabschnitte. Die 58 Unterzeichnenden wohnten gemäss ihren Adressangaben aber ausnahmslos an einem der beiden von der beantragten Begegnungszone betroffenen Strassenabschnitte. Damit liegt offensichtlich ein breit abgestützter Antrag von Anwohnenden vor. Dass die Mehrheit der Mitglieder der Projektgruppe nicht aus Anwohnenden bestand, ist irrelevant. Damit kann aus dem von den Rekurrierenden gerügten Umstand nicht abgeleitet werden, die verwaltungsinternen Grundsätze für die Errichtung einer Begegnungszone seien nicht eingehalten worden.

3.3 Gemäss den Angaben des BVD und des Amtes für Mobilität werden Projekte für Begegnungszonen nur weiterbearbeitet, wenn in einer konsultativen Umfrage mindestens zwei Drittel der Antwortenden zustimmen (Vernehmlassung vom 28. August 2018, S. 2; Stellungnahme des Amtes für Mobilität vom 17. Juni 2017, S. 1). Wie das BVD in seiner Vernehmlassung nachvollziehbar darlegte, wurde in der Begründung des angefochtenen Entscheids versehentlich geschrieben, erforderlich sei eine Mehrheit von zwei Dritteln der Anwohnenden (Vernehmlassung vom 28. August 2018, S. 2). Dafür, dass es sich dabei bloss um ein Versehen handelt, spricht auch, dass in der Begründung des Entscheids des BVD festgestellt wurde, nicht stimmende Haushalte würden nicht berücksichtigt (angefochtener Entscheid, E. 7). Wie das BVD zu Recht geltend macht, kann davon ausgegangen werden, dass die Anwohnenden, die den Fragebogen nicht retournieren, dem Projekt neutral gegenüberstehen (Vernehmlassung vom 28. August 2018, S. 2). Es ist deshalb auch sachgerecht, nur eine Mehrheit von zwei Dritteln der Antwortenden zu verlangen. Gemäss den Feststellungen des Amtes für Mobilität führte das Planungsamt im März 2016 bei den Anwohnenden eine konsultative Umfrage durch. Der Rücklauf der Fragebogen habe 53 % betragen und 68 % der zurückgesandten Bögen hätten eine Zustimmung zur Begegnungszone enthalten (Stellungnahme des Amtes für Mobilität vom 17. Juni 2017, S. 1; vgl. angefochtener Entscheid, E. 8). Dass die Personen, die an der Umfrage teilgenommen haben, im Planungsperimeter gewohnt haben, bestreiten die Rekurrierenden ausdrücklich nicht (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 7). Damit ist

erstellt, dass 68 % der Antwortenden der Begegnungszone zugestimmt haben. Somit wurden die verwaltungsinternen Grundsätze für die Errichtung einer Begegnungszone auch insoweit eingehalten.

3.4 Die Rekurrierenden machen geltend, die konsultative Umfrage sei eine Konsultativabstimmung, die nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Eine solche fehle (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 7). Das Bundesgericht verlangt für die Durchführung einer Konsultativabstimmung tatsächlich eine gesetzliche Grundlage (BGer 1C\_51/2014 vom 25. März 2014 E. 2.7, 1P.470/2005 vom 23. Dezember 2005 E. 4.1). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist aber zwischen einer Konsultativabstimmung und einer Meinungsumfrage bzw. einer formlosen Umfrage, die im Stichprobeverfahren oder anderswie, beispielsweise aufgrund einer Fragebogenaktion oder mittels Zeitungstalons, durchgeführt wird, zu unterscheiden. Von einer solchen Umfrage unterscheidet sich eine Konsultativabstimmung dadurch, dass sie in den spezifischen äusseren Formen des Abstimmungsverfahrens erfolgt und dass zur Teilnahme daran die Gesamtheit der Stimmbürger aufgerufen ist (BGE 104 Ia 226 E. 1a S. 228; BGer 1C\_51/2014 vom 25. März 2014 E. 1.1). Für eine blosser Umfrage gilt die Voraussetzung der gesetzlichen Grundlage offensichtlich nicht. Dafür spricht insbesondere der Umstand, dass dieses Erfordernis vom Bundesgericht unter anderem damit begründet wird, dass es der Bedeutung des Abstimmungsverfahrens entspricht, in dem die Gesamtbürgerschaft in öffentlicher Funktion als höchstes Organ der staatlichen Willensbildung in Anspruch genommen wird, dass ein solches Verfahren nur nach Massgabe von Verfassung und Gesetz angeordnet werden kann (BGE 104 Ia 26 E. 1c S. 233). Zudem besteht nach bundesgerichtlicher Praxis kein Zweifel, dass eine Umfrage anders als eine Konsultativabstimmung nicht mit Beschwerde an das Bundesgericht angefochten werden kann (BGE 104 Ia 226 E. 1a S. 228; BGer 1C\_51/2014 vom 25. März 2014 E. 1.1). An der konsultativen Umfrage konnten nur die Anwohnenden und nicht die Gesamtheit der Stimmbürger teilnehmen. Zudem wurde sie nicht in den Formen des Abstimmungsverfahrens, sondern mit Fragebogen durchgeführt. Folglich handelt es sich klarerweise nicht um eine Konsultativabstimmung, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfte. Die Rüge der Rekurrierenden ist deshalb unbegründet.

3.5 Die Rekurrierenden machen geltend, im Rahmen der Vorabklärungen habe eine Gruppe von Anwohnenden aktiv Stimmen gegen die Einrichtung einer Begegnungszone gesammelt und eingereicht, und beanstanden, die Vorinstanzen hätten diesem Umstand keine Beachtung geschenkt (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 7 f.). Falls eine solche Stimmensammlung gegen die Einführung einer Begegnungszone stattgefunden hat, haben die Anwohnenden, die sich daran beteiligt haben, die Begegnungszone zweifellos auch im Rahmen der konsultativen Umfrage abgelehnt. Ihre ablehnende Haltung wurde damit berücksichtigt. Wie das Ergebnis der konsultativen Umfrage zeigt, machen die ablehnenden Haushalte aber weniger als ein Drittel der antwortenden Haushalte aus. Aus den vorstehenden Gründen ist es unerheblich, ob im Rahmen der Vorabklärungen Anwohnende Stimmen gegen die Einführung einer Begegnungszone gesammelt und eingereicht haben. Die diesbezüglichen Beweisanträge (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 8) sind deshalb mangels Rechtserheblichkeit der zu beweisenden Tatsachenbehauptungen abzuweisen.

4.

4.1

4.1.1 Das Signal ■Begegnungszone■ kennzeichnet Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen, auf denen die Fussgänger und Benutzer von fahrzeugähnlichen Geräten die ganze Verkehrsfläche benützen dürfen. Sie sind gegenüber den Fahrzeugführern vortrittsberechtigt, dürfen jedoch die Fahrzeuge nicht unnötig behindern (Art. 22b Abs. 1 der Signalisationsverordnung [SSV, SR 741.21]). Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h (Art. 22b Abs. 2 SSV). Das Parkieren ist nur an den durch Signale oder Markierungen gekennzeichneten Stellen erlaubt. Für das Abstellen von Fahrrädern gelten die allgemeinen Vorschriften über das Parkieren (Art. 22b Abs. 3 SSV). Mit dem angepassten Vortrittsrecht zugunsten der schwächeren Verkehrsteilnehmer gilt in einer Begegnungszone im Gegensatz zu einer reinen Geschwindigkeitsbeschränkung auf den betroffenen Verkehrsflächen folglich eine weitere, die allgemeinen Verkehrsregeln ergänzende Verhaltensvorschrift (vgl. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 129).

4.1.2 Eine Begegnungszone ist eine funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG (Belser, a.a.O., Art. 3 SVG N 46, 56 und 64; vgl. BGer 1C\_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.1; VGE VD.2015.245 vom 20. September 2016 E. 1.2). Funktionelle Verkehrsbeschränkungen oder -anordnungen können gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Als Geschwindigkeitsbeschränkungen sind Begegnungszonen gemäss der Praxis des Bundesgerichts jedoch nur zulässig, wenn die Voraussetzungen von Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 SSV erfüllt sind (BGer 1C\_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.1, 1C\_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.1). Diese Rechtsprechung erscheint zumindest bei der Umwandlung einer Tempo-30-Zone in eine Begegnungszone problematisch, weil die Errichtung einer Begegnungszone primär als Massnahme der Verkehrsplanung erscheint. Die Frage braucht im vorliegenden Verfahren jedoch nicht vertieft zu werden, weil die vom Bundesgericht statuierten Voraussetzungen erfüllt sind. Zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs kann die Behörde oder das ASTRA für bestimmte Strassenstrecken Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten anordnen (Art. 32 Abs. 3 SVG in Verbindung mit Art. 108 Abs. 1 SSV). Gemäss Art. 108 Abs. 2 SSV können die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten herabgesetzt werden, 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 Sinn der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann (lit. d). Diese Aufzählung ist abschliessend (BGE 139 II 145 E. 4.2 S. 166; BGer 1C\_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.1). In Bezug auf Art. 108 Abs. 2 lit. b SSV sind insbesondere Strassenverhältnisse gemeint, bei welchen mit Personengruppen zu rechnen ist, gegenüber denen bereits gemäss Art. 26 Abs. 2 SVG besondere Vorsicht geboten ist, das heisst Kinder, Gebrechliche und alte Leute (vgl. Rohner, a.a.O., S. 131, mit Hinweis). Dies trifft nach einer in der Lehre vertretenen Ansicht im Sinne einer grosszügigen Auslegung nicht nur auf Strassen rund um Schulhäuser und Altersheime zu, sondern grundsätzlich in allen Wohnquartieren (Rohner, a.a.O., S. 135). Gemäss

bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann das besondere Schutzbedürfnis auf der Strasse spielender Kinder berücksichtigt werden, wenn mit der Anordnung der Begegnungszone die Gestaltung des Strassenraums für Aufenthalt, Begegnung und Kinderspiel erreicht werden soll und diese nur rund 250 m einer wenig befahrenen und in einer Sackgasse endenden Quartierstrasse betrifft (vgl. BGer 1C\_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.6 f.). Auch wenn sie nicht in einer Sackgasse enden, muss dies auch für die C\_\_\_\_gasse und die D\_\_\_\_gasse zwischen [...]strasse und [...]strasse gelten, weil es sich um reine Quartier- und Zielstrassen mit äusserst geringem Verkehrsaufkommen handelt.

Das Subsidiaritätserfordernis von Art. 108 Abs. 2 lit. b SSV ist dahingehend zu verstehen, dass Massnahmen vorzuziehen sind, die im Vergleich zur Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit bzw. zur Anordnung einer Begegnungszone als milder zu beurteilen sind, wie beispielsweise die Verbesserung der Sichtverhältnisse durch ein Zurückschneiden oder Versetzen von Büschen und Hecken (VGer ZH VB.2014.00510 vom 9. April 2015 E. 7.5, mit Hinweis auf BGer 1C\_160/2012 vom 10. Dezember 2012 E. 5.7 [publiziert: BGE 139 II 145 ff.] und BGer 1C\_153/2009 vom 3. Dezember 2009 E. 4.5).

4.1.3 Das UVEK regelt die Einzelheiten für die Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten und legt für Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen bezüglich Ausgestaltung, Signalisation und Markierung die Anforderungen fest (Art. 108 Abs. 6 SSV). Diese Regelungen finden sich in der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen. Gemäss Art. 2 dieser Verordnung ist bei allen Massnahmen, die zur Einhaltung der angeordneten Höchstgeschwindigkeit erforderlich sind, darauf zu achten, dass die Strassen von allen dort zugelassenen Fahrzeugarten befahren werden können.

4.1.4 Die Prüfung der gemäss Art. 5 Abs. 2 BV sowie Art. 108 Abs. 2 lit. d und Abs. 4 SSV vorausgesetzten Verhältnismässigkeit der Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit erfordert eine gesamthafte Abwägung aller im konkreten Fall berührten Interessen. Dabei sind alle zu erwartenden positiven und negativen Auswirkungen zu berücksichtigen unabhängig davon, ob sie Gegenstand positiver gesetzlicher Normierungen sind (BGer 1C\_589/2014 vom 3. Februar 2016 E. 2.2 und 6.4). Der Entscheid über die Anordnung einer Begegnungszone ist deshalb regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Dabei verfügen die zuständigen Behörden über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (BGE 139 II 145 E. 5 S. 167, 136 II 539 E. 3.2 S. 548; BGer 1C\_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.3; VGE VD.2015.245 vom 20. September 2016 E. 2.1). Es liegt in der Natur der Sache, dass es bei Verkehrsmassnahmen unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, welche Lösung dem öffentlichen Interesse am besten entspricht. Es ist Aufgabe der zuständigen Behörden, die ihnen am besten scheinende Lösung zu wählen. Wie weit sie dabei auf die verschiedenen Ansichten der Bevölkerung Rücksicht nehmen will, ist in erster Linie eine politische Frage und führt nicht dazu, dass im Rahmen der Rechtskontrolle das öffentliche Interesse zu verneinen wäre (BGer 1C\_37/2017 vom 16. Juni 2017 E. 4.3).

4.1.5 Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist nur zulässig gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten, das belegt, dass die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (BGE 139 II 145 E. 4.3 S. 166; BGer 1C\_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.1, 1C\_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.2; vgl. Art. 32 Abs. 3 SVG in Verbindung mit Art. 108 Abs. 4 SSV). Gemäss Art. 3 der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen ist dieses Gutachten ein Kurzbericht und umfasst namentlich die Umschreibung der Ziele, die

mit der Anordnung der Zone erreicht werden sollen (lit. a), einen Übersichtsplan mit der auf Grund des Raumplanungsrechts festgelegten Hierarchie der Strassen einer Ortschaft oder von Teilen einer Ortschaft (lit. b), eine Beurteilung bestehender und absehbarer Sicherheitsdefizite sowie Vorschläge für Massnahmen zu deren Behebung (lit. c), Angaben zum vorhandenen Geschwindigkeitsniveau (50-Prozent-Geschwindigkeit V50 und 85-Prozent-Geschwindigkeit V85; lit. d), Angaben zur bestehenden und angestrebten Qualität als Wohn-, Lebens- und Wirtschaftsraum, einschliesslich der Nutzungsansprüche (lit. e), Überlegungen zu möglichen Auswirkungen der geplanten Massnahme auf die ganze Ortschaft oder auf Teile der Ortschaft sowie Vorschläge zur Vermeidung allfälliger negativer Folgen (lit. f) sowie eine Aufzählung und Umschreibung der Massnahmen, die erforderlich sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen (lit. g). Inhalt und Umfang des Gutachtens hängen vom Zweck der Geschwindigkeitsbeschränkung und von den örtlichen Gegebenheiten ab. Zudem ist das geforderte Gutachten nicht isoliert zu betrachten. Zur Ergänzung und Konkretisierung der im Gutachten enthaltenen Informationen kann auch auf andere Erhebungen zurückgegriffen werden. Wesentlich ist, dass die zuständige Behörde über die erforderlichen Informationen verfügt, um beurteilen zu können, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die Massnahme im Hinblick auf das betreffende Ziel nötig, zweck- und verhältnismässig ist (BGE 139 II 145 E. 4.3 S. 166; BGer 1C\_370/2011 vom 9. Dezember 2011 E. 2.5, 1C\_206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.2).

4.2 Das BVD erwog, im Rekursverfahren sei allein eine Rechtskontrolle massgebend (angefochtener Entscheid, E. 6). Dies ist unrichtig. Gemäss § 45 OG können mit dem verwaltungsinternen Rekurs Rechtsverletzung einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (lit. a), unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. b) und Unangemessenheit (lit. c) gerügt werden. Somit können alle Mängel der angefochtenen Verfügung geltend gemacht werden und ist die Überprüfungsbefugnis (Kognition) der verwaltungsinternen Rekursinstanz umfassend (Schwank, a.a.O., S. 435, 453 und 456). Auch eine Rechtsmittelbehörde, die nach der gesetzlichen Ordnung mit umfassender Kognition zu entscheiden hat, darf jedoch die Prüfungsdichte reduzieren und sich bei der Überprüfung der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids Zurückhaltung auferlegen, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet (vgl. BGE 131 II 680 E. 2.3.2 S. 683; Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., N 1533, 1578, 1593 und 1608; Schindler, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar, Zürich 2019, 2. Auflage, Art. 49 N 3 ff.; Zibung/Hofstetter, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage, Zürich 2016, Art. 49 N 45; Schwank, a.a.O., S. 435, 456). In diesen Fällen wird der Vorinstanz ein gewisser Beurteilungsspielraum zugestanden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (vgl. BGE 131 II 680 E. 2.3.2 S. 684; Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., N 1578). Die Rechtsmittelbehörde hat zwar eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, darf aber die Wahl unter mehreren sachgerechten Lösungen der Vorinstanz überlassen (vgl. BGE 135 II 296 E. 4.4.3 S. 308; VGE VD.2016.54 vom 16. Dezember 2016 E. 3.2; Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage, Basel 2013, N 2.154). Eine sachliche Rechtfertigung für eine Reduktion der Prüfungsdichte besteht regelmässig, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme oder Fachfragen betrifft, zu deren Beantwortung oder Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet

ist, oder wenn sich Auslegungsfragen stellen, welche die verfügende Behörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als die Rekursinstanz (vgl. BGE 131 II 680 E. 2.3.2 S. 684; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., N 2.154; Schwank, a.a.O., S. 435, 456). Zurückhaltung bei der Überprüfung ist in der Regel auch gerechtfertigt, wenn die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid auf einem der Vorinstanz vorliegenden Sachverständigengutachten oder Bericht einer Fachbehörde beruht (vgl. Schindler, a.a.O., Art. 49 N 9; Zibung/Hofstetter, a.a.O., Art. 49 N 46), bei Entscheidungen, deren politischer Charakter besonders augenfällig ist (vgl. Schindler, a.a.O., Art. 49 N 16) und bei Entscheidungen, denen eine komplexe Interessenabwägung vorausgegangen ist (vgl. Schindler, a.a.O., Art. 49 N 12). Da im Rekursverfahren tendenziell die Interessen der Rekurrierenden in den Vordergrund rücken, besteht die Gefahr einer verzerrten Betrachtungsweise. Die Rekursinstanz hat daher die Gewichtung der unterschiedlichen Interessen durch die zuständige Verwaltungsbehörde nicht durch ihren eigenen Abwägungsentscheid zu ersetzen. Aufgabe der Rekursinstanz ist indes die Prüfung, ob allfällige Abwägungsfehler vorliegen (Schindler, a.a.O., Art. 49 N 12). Der Entscheid über die Anordnung der Begegnungszone beruht auf einem Gutachten. Zudem ist das für die Planung der Begegnungszone zuständige Planungsamt aufgrund seines Spezialwissens zur Beantwortung der Fragen, ob bestimmte Strassenbenützer eines besonderen Schutzes bedürfen und ob die Begegnungszone zur Gewährung dieses Schutzes geeignet und erforderlich ist, besser geeignet als der Vorsteher des BVD. Schliesslich ist der Entscheid über die Anordnung der Begegnungszone mit komplexen Interessenabwägungen verbunden und ist es in erster Linie eine politische Frage, wie weit dabei auf verschiedene Ansichten der Bevölkerung Rücksicht genommen wird. Im Ergebnis stand das BVD der zuständigen Behörden deshalb zu Recht einen Gestaltungsspielraum zu.

#### 4.3

4.3.1 Die Rekurrierenden machen geltend, eine Begegnungszone dränge sich im Hinblick auf die Verkehrssicherheit bei den aktuellen Verkehrsverhältnissen in den betroffenen Strassen nicht auf und bringe keine zwingend nötige Verbesserung der Verkehrssicherheit (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 4).

4.3.2 Gemäss dem eingereichten Antrag zur Errichtung einer Begegnungszone soll insbesondere die Verkehrssicherheit für die an den betroffenen Strassen wohnhaften Kinder erhöht werden. Im angefochtenen Entscheid wird festgestellt, die Einführung der Begegnungszone trage zu einer Verkehrsberuhigung bei und helfe, die Verkehrssicherheit insbesondere für Kinder zu erhöhen (angefochtener Entscheid, E. 11). In seiner Vernehmlassung bringt das BVD vor, in Quartierstrassen wie den in Frage stehenden bestehe ein besonderes Schutzbedürfnis der dort ansässigen Personen (Vernehmlassung vom 28. August 2018, S. 3). Im Kurz-Gutachten vom 3. Januar 2017 findet sich zwar in der Rubrik ■Bestehende oder absehbare Sicherheitsdefizite■ kein Eintrag. Es werden jedoch die folgenden Ziele der Begegnungszone genannt: Die Begegnungszone solle im Rahmen der Förderung des Langsamverkehrs mit dem Ziel eingeführt werden, das nahe Wohnumfeld aufzuwerten und die Lebensqualität im Quartier zu verbessern, ohne dadurch hohe Mehrkosten zu verursachen. Durch die Aufhebung der Nutzungstrennung im Strassenraum könnten neue Begegnungsflächen geschaffen werden. Darüber hinaus trage die Einführung der Begegnungszone zu einer Verkehrsberuhigung bei und helfe, die Verkehrssicherheit, besonders für Kinder, zu erhöhen. Im Kurz-Gutachten findet sich zudem der Hinweis, die Anwohnenden vermissten den Fussgängervortritt und damit mehr

Verkehrs-sicherheit auch für Kinder.

4.3.3 Das geforderte Gutachten ist nicht isoliert zu betrachten und zur Ergänzung und Konkretisierung der im Gutachten enthaltenen Informationen kann auch auf andere Erhebungen zurückgegriffen werden (vgl. E. 4.1.5 hiervor). Das Gericht konnte sich anlässlich des Augenscheins ein Bild der Situation machen. Auch diese Erkenntnisse ergänzen die Beurteilung durch das Gutachten. Der Planungssperimeter der C\_\_\_\_- und D\_\_\_\_gasse befindet sich im [...]quartier und ist hauptsächlich von Wohnnutzung geprägt. An der C\_\_\_\_gasse befindet sich die [...]anlage, welche mit verschiedenen Möglichkeiten für Freizeitaktivitäten ausgestattet ist. Unbestritten ist die Tatsache, dass es sich bei der C\_\_\_\_- wie auch der D\_\_\_\_gasse um sehr schmale Strassen handelt. So halten die Rekurrierenden an den Ausführungen in der Rekursbegründung im Verfahren vor dem BVD fest und führen aus, beide Strassen seien je ca. 4.50 m breit, wobei die befahrbare Fläche aufgrund der Parkflächen nur ca. 2.50 m betrage (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 3). Diese Verhältnisse werden durch das Amt für Mobilität bestätigt (Stellungnahme des Amts für Mobilität vom 17. Juni 2017, S. 5), und waren am Augenschein erkennbar. Dadurch, dass jeweils eine Strassenseite der C\_\_\_\_- und D\_\_\_\_gasse durchgehend mit Parkfeldern markiert ist, zeigten sich die beengten Platzverhältnisse bereits bei kleineren Lieferwagen, bei denen ein Kreuzen mit entgegenkommendem Zweiradverkehr nicht möglich oder zumindest sehr erschwert ist. Wenn Fussgänger die Strassen ausserhalb des Bereichs der Kreuzung überqueren möchten, müssen sie zwischen den parkierten Autos auf die Strasse treten, wodurch die Gefährdung durch eine Kollision auf der Hand liegt. Kleine Kinder müssen, um den Verkehr zu überblicken, aus dem Parkfeld auf die Strasse hervortreten, da sie nicht über die parkierten Autos sehen können. Besonders augenfällig ist diese Situation beim Ausgang der [...]anlage zur C\_\_\_\_gasse hin, wo sich spielende Kinder innert Sekunden auf der Strasse befinden könnten. Für Fahrzeuglenker auf der C\_\_\_\_gasse ist die [...]anlage erst spät erkennbar und aufgrund der parkierten Autos sehr schlecht bis gar nicht einsehbar. Schliesslich befindet sich eingangs der geplanten Begegnungszone an der D\_\_\_\_gasse [...] die [...] Alterssiedlung [...]. Folglich besteht die Personengruppe, gegenüber welcher im Strassenverkehr besondere Vorsicht geboten ist (vgl. E. 4.1.2), im Planungssperimeter vorliegend nicht nur aus Kindern des Wohnquartiers, sondern insbesondere auch aus älteren Leuten.

4.3.4 Gemäss der Auswertung der Verkehrsdaten vom 15. Januar 2016 wurde vom 31. Dezember 2015 bis am 9. Januar 2016 während gut neun Tagen [...] eine Verkehrsmessung durchgeführt. Dabei betrug die durchschnittliche Geschwindigkeit 13 km/h sowie die Grenzggeschwindigkeit für die ersten 50 % der Fahrzeuge (V50) 12 km/h und für die ersten 85 % der Fahrzeuge (V85) 19 km/h (Auswertung Verkehrsdaten vom 15. Januar 2016). Dies ist als Hinweis darauf zu werten, dass die bisher signalisierte Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h den vorliegenden Strassenverhältnisse nach allgemeiner Einschätzung nicht angemessen ist. 16 von 4■229 Fahrzeugen und damit 0,4 % der Fahrzeuge überschritten die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h, wobei die Höchstgeschwindigkeit 42 km/h betrug (Auswertung Verkehrsdaten vom 15. Januar 2016). Jene 15 % der Fahrzeuglenker, welche gemäss der Auswertung der Verkehrsdaten schneller als 20 km/h gefahren sind, könnten für andere Verkehrsteilnehmer allenfalls mit beträchtlichem Risiko verbundene Situationen schaffen. Zudem ist der Verkehr aufgrund der grossen Geschwindigkeitsdifferenzen insbesondere für Kinder, welche sich auf der Strasse aufhalten oder diese überqueren möchten, schwer einschätzbar. Durch die

Verringerung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit auf 20 km/h kann die Wahrscheinlichkeit eines Unfalls verkleinert werden, da sich der Bremsweg im Vergleich zu einer Geschwindigkeit von 30 km/h verkürzt. Zudem darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass sich die Schwere eines allfälligen Unfalls bei einer Geschwindigkeitsreduktion um 10 km/h nicht unerheblich verringert, wie der Vertreter der Kantonspolizei Basel-Stadt am Augenschein überzeugend ausführte (Protokoll HV, S. 3). Sodann verringert sich der für nicht vermeidbare Abweichungen von der normalen Fahrspur erforderliche Bewegungsspielraum bei einer Reduktion der Geschwindigkeit von 30 km/h auf 20 km/h erheblich auf null (Plädoyer BVD HV, act. 13, S. 3, mit Hinweis auf VSS-Norm 640 201). In engen Strassenverhältnissen wie den vorliegenden ist diese Verbesserung beträchtlich.

4.3.5 Zur Einhaltung der Höchstgeschwindigkeit können nach Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen weitere Massnahmen ergriffen werden. Die mit der Errichtung der Begegnungszone verbundene Markierung von wechselseitigen Parkfeldern mit dem Verbot, ausserhalb dieser Felder zu parkieren, und die Positionierung von Möblierungselementen stellen solche Massnahmen dar, denn durch die beidseitigen, abwechselnden Hindernisse und den Verlauf der Fahrspur in einer Schlangenlinie wird das Strassenbild nicht mehr als offen und übersichtlich empfunden, so dass die Geschwindigkeit von selbst reduziert wird (vgl. BGer 2A.70/2007 vom 9. November 2007 E. 3.3). Wie vom Vertreter der Kantonspolizei Basel-Stadt am Augenschein ausgeführt, ergeben sich durch diese wechselseitige Anordnung immer wieder Etappen, die vom Verkehrsteilnehmer überblickt werden können (Protokoll HV, S. 7), wodurch der Strassenraum folglich auf kürzere Distanzen besser einsehbar wird. Mit der geplanten Anordnung der Parkfelder wird das Kreuzen von motorisierten Fahrzeugen und dem Langsamverkehr im Vergleich zur heutigen Situation zudem vereinfacht und mehr Raum zum Auszuweichen geschaffen.

4.3.6 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen und eine Begegnungszone zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren geeignet ist.

#### 4.4

4.4.1 Die Rekurrierenden machen geltend, die Einführung einer mit baulichen und verkehrstechnischen Massnahmen verbundenen Begegnungszone sei unverhältnismässig, weil mit einer Tempo-20-Zone ohne bauliche und verkehrstechnische Massnahmen ein ebenso zweckmässiges aber weniger einschneidendes und kostengünstigeres Mittel zur Verfügung stehe (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018 S. 6). Eventualiter beantragen die Rekurrierenden dementsprechend die Einführung einer Tempo-20-Zone ohne bauliche und verkehrstechnische Massnahmen.

4.4.2 Im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen dürfen nur die vom Bundesrat vorgesehenen Signale und Markierungen verwendet werden (Art. 5 Abs. 3 SVG). Eine von den Rekurrierenden geforderte ■Tempo-20-Zone■ ist in der SSV nicht vorgesehen. Bereits aus diesem Grund ist die Einführung einer solchen Zone ausgeschlossen. Eine blosser Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit wäre zwar gemäss Art. 108 Abs. 5 SSV möglich, würde im Übrigen jedoch zur Erreichung der mit der Begegnungszone verfolgten Ziele nicht genügen. Eines der Ziele der projektierten Begegnungszone besteht darin, auf der Fahrbahn neue Begegnungsflächen zu schaffen. Zur

Erreichung dieses Ziels ist der mit einer Begegnungszone verbundene Vortritt der Fussgänger und Benützer von fahrzeugähnlichen Geräten gegenüber den Fahrzeugführern erforderlich. Zudem bliebe das Problem der Strassenverengung aufgrund der parkierten Fahrzeuge auch bei einer blossen Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit bestehen. Zur Einführung der Begegnungszone sind im Wesentlichen nur die folgenden Massnahmen vorgesehen: Torelemente und zugehörige Standardmarkierungen, wechselseitige Anordnung der Parkfelder, Erstellung von vier Möblierungselementen auf der Fahrbahn und von zwei Sitzbänken auf dem Trottoir (Plan Begegnungszone; Kurz-Gutachten vom 3. Januar 2017). Gemäss Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen müssen die Übergänge vom übrigen Strassennetz in eine Zone deutlich erkennbar sein und sind die Ein- und Ausfahrten der Zone durch eine kontrastreiche Gestaltung so zu verdeutlichen, dass die Wirkung eines Tores entsteht. Damit sind die Torelemente zwingend erforderlich. Die Torelemente und die Signalisierung als Begegnungszone tragen dazu bei, dass Fahrzeuglenker sensibilisiert werden und die streitbetroffenen Strassenabschnitte aufmerksamer befahren. So wird insbesondere auch die unter dem jetzigen Verkehrsregime schwer einsehbare [...]anlage besser ersichtlich. Die wechselseitige Anordnung der Parkfelder ist geeignet, die Einhaltung der Höchstgeschwindigkeit von 20 km/h zu gewährleisten. Sie beeinträchtigt den Verkehrsfluss nicht wesentlich und hindert breite Fahrzeuge wie Lastwagen und Rettungsfahrzeuge nicht an der Durchfahrt. Die Möblierungselemente werden im Bereich eines bisherigen Parkfelds errichtet und stellen damit keine neue Verkehrsbehinderung dar. Schliesslich sind die Kosten aller Massnahmen vergleichsweise bescheiden. Gemäss den Angaben des BVD kostet die Einrichtung einer Begegnungszone je nach Länge zwischen CHF 10'000.00 und CHF 15'000.00 (angefochtener Entscheid, E. 13). Eine alternative mildere Massnahme zur Anordnung einer Begegnungszone ist im vorliegenden Fall folglich nicht ersichtlich.

4.5 Die Rekurrierenden machen geltend, die [...]anlage biete bereits eine Möglichkeit für nachbarschaftliche Begegnungen, die allerdings höchstens wenig genutzt werde (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018 S. 4). Die Vorinstanzen halten diesem Einwand entgegen, der Schwerpunkt der [...]anlage liege darin, kleinen Kindern einen attraktiven Aufenthaltsort anzubieten, während die Begegnungszone für ältere Kinder und für Erwachsene zur Verfügung stehe (angefochtener Entscheid, E. 13; Stellungnahme des Amtes für Mobilität vom 17. Juni 2017, S. 5). Das Verwaltungsgericht konnte anlässlich des Augenscheins feststellen, dass die [...]anlage einen offenen Belag aufweist und deshalb für gewisse Aktivitäten wie beispielsweise Rollbrettfahren nicht geeignet ist. Zudem wurde von den Behördenvertretern anlässlich des Augenscheins überzeugend ausgeführt, es gehe bei der Begegnungszone nicht nur um das Spielen auf der Strasse, sondern wichtig sei insbesondere, dass durch die Anordnung der Begegnungszone der Fussgängervortritt eingeführt werde, was zusätzlich zur Sicherheit beitrage (Protokoll HV, S. 2, 3, 4 und 6).

#### 4.6

4.6.1 Die Rekurrierenden machen geltend, die sehr schmale Fahrspurweite von nur ca. 2.50 m mache das Befahren der C\_\_\_\_gasse und der D\_\_\_\_gasse für grössere Liefer- und Lastwagen oft schwierig. Schon heute müssten breite Fahrzeuge wie insbesondere Lastwagen, Krankenwagen, Kehrrichtungsorgungstransporter und Paketdienste regelmässig mit den Rädern einer Wagenseite auf dem den Parkfeldern gegenüberliegenden Trottoir fahren, um überhaupt unfallfrei durch die C\_\_\_\_gasse oder die D\_\_\_\_gasse zu kommen.

Wenn damit schon bei der heutigen einseitigen Parkfeldanordnung Anlieferungen und Rettungseinsätze nur unter Inanspruchnahme der Trottoirfläche möglich seien, würden solche bei der vorgesehenen wechselseitigen Anordnung der Parkfelder zusätzlich erschwert oder gar verunmöglicht. Dies gelte insbesondere für den Einsatz der Löschfahrzeuge und des Drehleiterfahrzeugs der Feuerwehr. Aus Sicherheitsgründen sei deshalb auf die wechselseitige Anordnung der Parkfelder zu verzichten (Rekursbegründung vom 3. März 2017, S. 5 f.; Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 4). Zum Beweis dieser Behauptungen beantragten die Rekurrierenden im Rekursverfahren vor dem BVD amtliche Erkundigungen bei der Paketverteilung der Post, bei der Kehrriichtabfuhr des Tiefbauamts, bei der Rettung Basel-Stadt, ein Fachgutachten über die zu erwartende Verkehrsbehinderung von grösseren Liefer- und Lastwagen durch die geplante wechselseitige Anordnung von Parkfeldern und einen Augenschein (Rekursbegründung vom 3. März 2017, S. 5 f.). In der Begründung ihres Rekurses an das Verwaltungsgericht wiederholten die Rekurrierenden diese Beweisanträge abgesehen von demjenigen auf Durchführung eines Augenscheins nicht.

4.6.2 Gemäss den Angaben des Amts für Mobilität werden alle Begegnungszonen so geplant, dass auch die Feuerwehr durchkomme. Die Parkplätze seien aufgrund der schmalen Fahrbahn absichtlich länger geplant als in Strassen mit Standardbreiten. Die Durchfahrt des Feuerwehrwagens sei zusätzlich mit einem Simulationsprogramm, das mit den Massen der basel-städtischen Feuerwehrfahrzeuge arbeite, geprüft worden. Diese Tests hätten gezeigt, dass die Durchfahrt der Feuerwehr mit der neuen Begegnungszone nicht zusätzlich erschwert werde. Damit sei auch die Durchfahrt für kleinere Dienstfahrzeuge gewährleistet (Stellungnahme des Amts für Mobilität vom 17. Juni 2017, S. 5). Das BVD stellte im angefochtenen Entscheid fest, bei den verkehrsplanerischen Massnahmen werde mit einem Simulationsprogramm die Durchfahrt des Feuerwehrwagens mit basel-städtischen Massen in Zusammenarbeit mit der Feuerwehr geprüft. In der D\_\_\_\_- und C\_\_\_\_gasse müsse die Feuerwehr auch nach der Einrichtung der Begegnungszone nicht öfter auf das Trottoir ausweichen, als dies aufgrund der schmalen Fahrbahn schon heute der Fall sei. Die Durchfahrt von Sanitätsfahrzeugen sei ohne weiteres gewährleistet, weil diese deutlich kürzer als Feuerwehrfahrzeuge seien (angefochtener Entscheid, E. 13). Damit wies das BVD die Beweisanträge der Rekurrierenden implizit in antizipierter Beweiswürdigung ab. Dies ist nicht zu beanstanden.

4.6.3 Gemäss den Angaben des Amts für Mobilität ergab die Prüfung mit einem Simulationsprogramm, dass die Durchfahrt der Fahrzeuge der basel-städtischen Feuerwehr durch die wechselseitige Anordnung der Parkfelder nicht zusätzlich erschwert wird. Es besteht kein Anlass, an diesen Angaben zu zweifeln. Zudem befindet sich in den Akten ein Plan der Schleppkurve. Die Rekurrierenden machen geltend, die Durchfahrsmöglichkeit könne mit einer Simulation am Computer nicht festgestellt werden (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 10). Weshalb dies nicht möglich sein sollte, ist aber nicht ersichtlich und wird von den Rekurrierenden auch nicht begründet. Auch das von den Rekurrierenden eingereichte Foto eines Lastwagens bei der Durchfahrt durch die D\_\_\_\_gasse (Beilage 3 zur Rekursbegründung vom 15. Mai 2018) ist nicht geeignet, die Feststellungen der Vorinstanzen in Frage zu stellen. Es zeigt vielmehr, dass ein breiter Lastwagen bei einseitiger Anordnung der Parkfelder nur einen kleinen Teil des Trottoirs in Anspruch nehmen muss. Dies spricht dafür, dass auch für die bei einer wechselseitigen Anordnung der Parkfelder erforderlichen Lenkbewegungen genügend Raum bleibt. Auf dem Plan der

Schleppkurve ist zwar ersichtlich, dass der Feuerwehrwagen bei wechselseitiger Anordnung der Parkfelder das Trottoir befahren muss. Da dies bereits bei der bisherigen einseitigen Anordnung der Parkfelder der Fall ist, liegt darin aber keine Erschwerung der Durchfahrt. Da die Fahrzeuge der Feuerwehr lang und breit sind, beanspruchen die diesbezüglichen Feststellungen offensichtlich auch Geltung für andere breite Fahrzeuge wie Lastwagen und Kehrtraktoren sowie erst recht für die kleineren Fahrzeuge der Sanität und der Polizei. Damit ist der rechtserhebliche Sachverhalt aufgrund der Akten und der darin befindlichen Beweismittel bereits hinreichend geklärt und ist davon auszugehen, dass die Überzeugung der Vorinstanzen und des Verwaltungsgerichts durch weitere Beweiserhebungen, insbesondere die von den Rekurrierenden im Verfahren vor dem BVD beantragten Beweise, nicht geändert würde. Unter diesen Umständen darf in antizipierter Beweiswürdigung von weiteren Beweiserhebungen abgesehen werden (VGE VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2).

4.6.4 Die Rekurrierenden machen geltend, bei wechselseitiger Anordnung der Parkfelder könne ein Engpass für passierende Fahrzeuge entstehen, wenn ein Auto ausserhalb der markierten Parkfelder parkiert werde (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 10). Dies erscheint zutreffend. Grundsätzlich darf aber davon ausgegangen werden, dass Autos nicht vorschriftswidrig parkiert werden. Vorschriftswidriges Parkieren kann zwar nicht ausgeschlossen werden. Die Möglichkeit der Erschwerung oder Verunmöglichung der Durchfahrt durch ein vorschriftswidrig parkiertes Auto besteht jedoch auf jeder Strasse und steht der wechselseitigen Anordnung der Parkfelder deshalb nicht entgegen.

4.6.5 Als Beweis für ihre Behauptungen, bei den gegebenen Strassenverhältnissen könne nur ein einseitiges Parkieren eine jederzeitige und angemessene Durchfahrtsmöglichkeit gewährleisten und es sei fahrlässig, bei der Beurteilung des Sicherheitsaspekts einer Begegnungszone lediglich eine Simulation am Computer durchzuführen, beantragen die Rekurrierenden den Beizug eines Rekurses einer anderen Person gegen die vorliegend zu beurteilende Begegnungszone und des Entscheids des BVD betreffend diesen Rekurs (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 10 f.). Ein Anspruch auf Beizug von Akten aus einem anderen Verfahren besteht nur unter den Voraussetzungen des Beweisantrags- und Beweisabnahmerechts. Der Untersuchungsgrundsatz verpflichtet die Behörde nur zum Beizug derjenigen Unterlagen, die zur Abklärung der rechtserheblichen Tatsachen notwendig sind. Das Beweisantrags- und Beweisabnahmerecht ergibt sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör. Es setzt voraus, dass der Betroffene frist- und formgerecht einen Beweisantrag stellt und dass das Beweismittel zulässig und verfügbar sowie zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts tauglich ist (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2). Der Rekurs einer anderen Person enthält bloss Parteibehauptungen und ist deshalb offensichtlich nicht beweistauglich. Wie der Entscheid des BVD betreffend diesen Rekurs geeignet sein könnte, die Behauptungen der Rekurrierenden zu beweisen, ist nicht ersichtlich und wird von diesen auch nicht dargelegt. Die Beweisanträge sind deshalb abzuweisen.

4.7 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass auf den betroffenen Strassen Sicherheitsdefizite bestehen und die Errichtung der Begegnungszone sowie die damit verbundenen Massnahmen zur Vermeidung oder zumindest Verminderung besonderer Gefahren geeignet und erforderlich sind. Auch die Verhältnismässigkeit ist zu bejahen. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die durch die Errichtung der Begegnungszone verursachte Verlängerung der Fahrzeit in Anbetracht des geringen Ausmasses der Zone

unbedeutend ist und nur von ca. 15 % der motorisierten Verkehrsteilnehmern zu tragen sein wird, welche bisher schneller als 20 km/h gefahren sind. Da zwischen den wechselseitig angeordneten Parkfeldern jeweils ein genügend langer Strassenabschnitt ohne Parkfelder befahren wird (vgl. Plan Begegnungszonen, Signalisation und Markierung, Beilage zum Kurz-Gutachten vom 3. Januar 2017), wird die Durchfahrt selbst für grosse Motorfahrzeuge nicht erschwert (vgl. E. 4.6.3 hiervor). Eine alternative mildere Massnahme zur Anordnung einer Begegnungszone ist nicht ersichtlich (vgl. E. 4.4 hiervor). Damit sind sowohl die Einführung der Begegnungszone als auch die begleitenden Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung einer besonderen Gefahr gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG in Verbindung mit Art. 108 SSV zulässig.

5.

Aus den obigen Erwägungen folgt, dass sich der Rekurs als unbegründet erweist und daher abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens haben die Rekurrierenden gemäss § 30 Abs. 1 VRPG dessen Kosten zu tragen. Zudem haben sie ihre eigenen Vertretungskosten zu tragen.

## **E. 6**

November 2016 E. 2.3, VD.2015.245 vom 20. September 2016 E. 1.2).

1.2.3 Die Rekurrierenden sind Eigentümer einer Liegenschaft, die an der mit der funktionellen Verkehrsbeschränkung belegten Strasse liegt. Sie haben die Liegenschaft jedoch vermietet und wohnen selber nicht dort, sondern in [...] (vgl. Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 1 und 3). Dass sie eine der beiden von der Verkehrsbeschränkung betroffenen Strassen mehr oder weniger regelmässig benutzen würden, behaupten sie nicht. Es fragt sich deshalb, ob ihre Eigentümerstellung zur Begründung der Rekurslegitimation genügt. Das BVD bejahte dies ohne weiteres (angefochtener Entscheid, E. 2). Dass die Rekurrierenden als Eigentümer der Liegenschaft stärker als jedermann betroffen sind und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen, ist offensichtlich. Fraglich ist hingegen, ob ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Rekursverfahrens beeinflusst wird und die Gutheissung ihres Rekurses für sie von praktischem Nutzen wäre. Zumindest unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des vorliegenden Falls ist diese Frage zu bejahen. Die Rekurrierenden machen geltend, durch die mit der Anordnung der Begegnungszone verbundene wechselseitige Anordnung der Parkfelder würden Rettungseinsätze insbesondere von Löschfahrzeugen und Krankenwagen sowie Durchfahrten anderer breiter Fahrzeuge wie Lastwagen und Kehrrichtungsorganstransportern zusätzlich erschwert oder gar verunmöglicht (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 4 und 9 f.). Falls diese Behauptung zuträfe, könnte der angefochtene Entscheid zur Folge haben, dass das Eigentum der Rekurrierenden bei einem Brand auf ihrer Liegenschaft durch die Behinderung der Löscharbeiten gefährdet und die Vermietung ihrer Liegenschaft erschwert würde, weil die Mieter nicht mehr auf Dienstleistungen zurückgreifen könnten, die mit Lastwagen erbracht werden. Die Legitimation der Rekurrierenden ist deshalb zu bejahen.

1.3 Der vorliegende Rekurs wurde den Voraussetzungen von § 16 Abs. 1 und 2 VRPG entsprechend rechtzeitig angemeldet und innert Frist begründet. Auf den Rekurs ist einzutreten.

1.4 Die Kognition des Verwaltungsgerichts bestimmt sich nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Demnach hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob die Vorinstanz den

Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewandt oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat (VGE VD.2016.162 vom 19. September 2016 E. 1.5, VD.2016.66 vom 20. Juni 2016 E. 1.3).

2.

2.1

2.1.1 Die Rekurrierenden machen geltend, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, weil sie als Eigentümer einer Liegenschaft, die an einem der von der Begegnungszone betroffenen Strassenabschnitte liegt, vor dem Erlass der Verfügung vom 4. Februar 2017 nicht angehört worden seien (Rekursbegründung vom 15. Mai 2018, S. 3). Diese Rüge ist unbegründet. Bei der Verfügung vom 4. Februar 2017 handelt es sich um eine Allgemeinverfügung (vgl. dazu auch E.

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