

100.2019.388U  
KEP/BIP/ROS

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 5. Oktober 2020**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Keller, Verwaltungsrichter Stohner  
Gerichtsschreiber Bieri

**A. \_\_\_\_\_ AG**  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

**Kanton Bern**  
handelnd durch den Regierungsrat, dieser vertreten durch die Direktion  
für Inneres und Justiz, Münstergasse 2, Postfach, 3000 Bern 8  
Beschwerdegegner

sowie

**Einwohnergemeinde Biglen**  
handelnd durch den Gemeinderat, Hohle 19, 3507 Biglen

betreffend Strassenplan «Sanierung Ortsdurchfahrt Biglen» (Entscheid  
des Regierungsrats des Kantons Bern vom 23. Oktober 2019;  
RRB Nr. 1100)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Der Kanton Bern plant, die Kantonsstrasse Nr. 229 im Bereich der Ortsdurchfahrt Biglen zu sanieren. Unter anderem soll der Fussgängerstreifen bei der Einmündung des Feltschenwegs in die Rohrstrasse durch einen Fussgängerstreifen mit Mittelinsel ersetzt werden. Zu diesem Zweck soll die Rohrstrasse auf der nördlichen Seite verbreitert werden. Der Plan sieht deshalb einen Landerwerb zu Lasten der an die Strasse angrenzenden Parzelle Biglen Gbbl. Nr. 1 \_\_\_\_\_ von insgesamt 63 m<sup>2</sup> vor. Diese befindet sich im Eigentum der A. \_\_\_\_\_ AG.

Das Tiefbauamt (TBA), Oberingenieurkreis II (OIK II), der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE; heute: Bau- und Verkehrsdirektion [BVD]) legte die Planakten vom 17. November bis am 16. Dezember 2016 öffentlich auf. Gegen den Strassenplan erhob unter anderen die A. \_\_\_\_\_ AG Einsprache. In den daraufhin geführten Einspracheverhandlungen konnte mit einem Teil der Einsprechenden eine Einigung erzielt werden. Mit Verfügung vom 23. Februar 2018 wies die BVE die übrigen Einsprachen ab und erliess den Strassenplan «Sanierung Ortsdurchfahrt Biglen».

### **B.**

Hiergegen erhob unter anderem die A. \_\_\_\_\_ AG am 3. April 2018 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Bern. Dieser wies die Beschwerden mit Entscheid vom 23. Oktober 2019 alle ab.

### **C.**

Gegen den Entscheid des Regierungsrats hat die A. \_\_\_\_\_ AG am 25. November 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgendem Rechtsbegehren:

«Der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 23. Oktober 2019 betreffend Erlass des Strassenplans «Sanierung Ortsdurchfahrt Biglen» der Kantonsstrasse Nr. 229 [...] sei aufzuheben.»

Der Kanton Bern schliesst mit Beschwerdeantwort vom 18. Dezember 2019 auf Abweisung der Beschwerde. Die EG Biglen hat sich nicht vernehmen lassen.

Auf Aufforderung des Instruktionsrichters hin hat der Kanton Bern mit Eingabe vom 13. März 2020 weitere Unterlagen und Erläuterungen dazu eingereicht. Die A. \_\_\_\_\_ AG hat am 29. April 2020 Stellung genommen. Die EG Biglen hat von der Möglichkeit, sich zu den neuen Unterlagen zu äussern, keinen Gebrauch gemacht.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 32 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 [SG; BSG 732.11]). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**1.2** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Es auferlegt sich allerdings insoweit Zurückhaltung, als für die Beurteilung besondere Sach- oder Fachkenntnisse erforderlich sind, über die es nicht gleichermassen verfügt wie die (kantonalen und kommunalen) Verwaltungsbehörden mit ihren Fachleuten und -stellen. Auch soweit die Beurteilung von der Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen und kommunalen Be-

hörden besser kennen und überblicken, übt das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung bei der Überprüfung des Entscheids (BVR 2014 S. 451 E. 1.3; VGE 2018/244 vom 6.12.2019 E. 1.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 80 N. 3 und 9).

## **2.**

**2.1** Neubau und Änderung einer Strasse werden mit einem Strassenplan bewilligt (Art. 28 Abs. 1 SG). Die BVD erlässt den Strassenplan im Verfahren der kantonalen Überbauungsordnung, sofern die Strasse den bau-, planungs- und umweltrechtlichen sowie alle übrigen anwendbaren Bestimmungen entspricht (Art. 29, Art. 32 Abs. 1 und Art. 33 SG). Der Strassenplan hat die Wirkungen einer kantonalen Überbauungsordnung (Art. 36 Abs. 1 SG). Er umschreibt den Zweck des Vorhabens und zeigt die Linienführung, die Höhenkosten, die Entwässerung, die seitlichen Zutritte und Anpassungen der benachbarten Grundstücke. Er enthält zudem eine Schätzung der Baukosten (Art. 35 SG).

**2.2** Soweit ein Strassenprojekt – wie hier – in die Eigentumsrechte Privater eingreift, muss es auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 26 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 der Bundesverfassung [BV; SR 101] sowie Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Art. 28 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 5./4. Aufl. 2020/2017, Art. 128/129 N. 4a; vgl. allgemein zu den Voraussetzungen von Grundrechtseingriffen BGE 146 I 11 E. 3.1.2; in Bezug auf Strassenplanungen BGer 1C\_582/2018 vom 23.12.2019 E. 3.2). Diese Anforderungen ergeben sich bereits aus den allgemein geltenden Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 BV). Das Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV bzw. Art. 28 Abs. 3 KV verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (statt vieler BGE 146 I 70 E. 6.4; BGer 1C\_582/2018 vom

23.12.2019 E. 3.6; BVR 2018 S. 383 E. 5.1; VGE 2017/196 vom 19.3.2018 E. 4.4 f.).

**2.3** Da der Strassenplan einen Sondernutzungsplan darstellt (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 88/89 N. 1; vorne E. 2.1), setzt sein Erlass eine umfassende Interessenabwägung voraus, bei der unter anderem auch geprüft werden muss, welche Alternativen und Varianten in Betracht fallen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]; vgl. zu Strassenplänen BGer 1C\_528/2018 und 1C\_530/2018 vom 17.10.2019, in URP 2020 S. 190 E. 4.1, 1C\_648/2013 vom 4.2.2014, in URP 2014 S. 309 E. 4.1 mit Anmerkung der Redaktion; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 88/89 N. 11). Die mit der Planung befassten Behörden sind allerdings nur verpflichtet, ernsthaft in Betracht fallende Alternativen näher zu prüfen. Varianten, die gewichtige Nachteile oder keine wesentlichen Vorteile aufweisen, können bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden (BGE 139 II 499 E. 7.3.1; BGer 1C\_528/2018 und 1C\_530/2018 vom 17.10.2019, in URP 2020 S. 190 E. 4.1; zum Ganzen VGE 2017/196 vom 19.3.2018 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen).

**2.4** Gemäss Art. 36 Abs. 2 SG wird mit dem Strassenplan das Enteignungsrecht für die Flächen, die im Plan für Bau, Unterhalt und Betrieb der Strassen ausgeschieden sind, und für die vorgesehenen Anpassungen auf Nachbargrundstücken erteilt. Damit besteht eine ausreichende gesetzliche Grundlage für Enteignungen (vgl. auch Art. 36 Abs. 1 SG i.V.m. Art. 128 Abs. 1 Bst. c des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Das Vorliegen einer solchen wird von der Beschwerdeführerin denn auch nicht in Frage gestellt, ebenso wenig das öffentliche Interesse am Strassenplan. Sie bestreitet aber die Verhältnismässigkeit des Baus einer Mittelinsel und der damit verbundenen Enteignung eines Streifens ihres Grundstücks (vgl. Beschwerde Ziff. 2.4 S. 6 ff.). Wie es sich damit verhält, ist im Folgenden zu prüfen.

### 3.

**3.1** Die Ortsdurchfahrt Biglen soll mit verschiedenen Massnahmen saniert werden (vgl. vorne Bst. A). Die Sanierungsmassnahmen betreffen die Rohrstrasse, die Bestandteil der Kantonsstrasse Nr. 229 ist. Die signalisierte Höchstgeschwindigkeit beträgt 50 km/h (vgl. Checkliste Fussgängerstreifen der Swisstraffic AG S. 1, act. 7A Beilage [B] 5). Die gemessene Geschwindigkeit liegt bei 57 bzw. 55 km/h (Wert der von 85 % aller Fahrzeuge eingehalten wird [V85]). Täglich befahren ca. 5'300 Fahrzeuge die Strasse (sog. durchschnittlicher täglicher Verkehr [DTV]). Gemäss der Planung sollen die Massnahmen auf eine zunehmende Verkehrsmenge ausgerichtet werden, wobei von einem DTV von ca. 7'900 Fahrzeugen im Jahr 2030 ausgegangen wird (vgl. Technischer Bericht vom 5.9.2017 zur Sanierung Ortsdurchfahrt Biglen [Vorakten act. 3E; nachfolgend: Technischer Bericht] Ziff. 3 S. 4 und Ziff. 4 S. 6; Checkliste Fussgängerstreifen der Swisstraffic AG S. 1 und ausgefülltes Formular E der VSS-Norm 640 241, act. 7A B 5 bzw. B 4). Im Strassenplan sind unter anderem bauliche Querungshilfen für Fussgängerinnen und Fussgänger vorgesehen. Die bestehenden Fussgängerstreifen sollen durch solche mit Mittelinseln (auch Fussgängerschutzinseln genannt) ersetzt werden; der Fussgängerstreifen am Riedhaldeweg soll aufgehoben werden (vgl. Technischer Bericht Ziff. 2.1 S. 2 und Ziff. 3.1 S. 4; Verfügung der BVE vom 23.2.2018 E. 1 und 2 S. 2 f.).

**3.2** Der Fussgängerstreifen im Bereich der Parzelle Gbbl. Nr. 1 \_\_\_\_\_ der Beschwerdeführerin (Nr. 452; bezeichnet als Standort: «Feltschenweg» bzw. «Oeleweg») soll ebenfalls durch einen neuen Fussgängerstreifen mit Mittelinsel ersetzt werden. Dies erfordert eine Verbreiterung der aktuell 6,5 m breiten Strasse; die «Aufweitung» der Strasse soll gemäss dem Strassenplan auf der nördlichen Seite erfolgen. Die Fahrstreifen sollen neu 3,5 m und die Mittelinsel 1,5 m breit sein. Die Strasse soll mithin um zwei Meter verbreitert werden. Westlich des neuen Fussgängerstreifens soll die neue Bushaltestelle «Dorf» erstellt werden (vgl. Technischer Bericht Ziff. 7.3 S. 11 ff.; Situationsplan 1 : 200 zum Standort «Oeleweg»; Checkliste der Swisstraffic AG S. 2 sowie ausgefülltes Formular E der VSS-Norm 640 241, act. 7A B 1, B 5 bzw. B 4). Der Fussgängerstreifen wird von Kindern als Weg zu Schule und Kindergarten am Feltschenweg benutzt (Checkliste Fussgängerstreifen

der Swisstraffic AG S. 3, act. 7A B 5; vgl. auch Eingabe der Gemeinde vom 3.5.2018 S. 1 sowie Analyse Fussgängerquerungen, Kurzbericht vom 1.7.2013 S. 4, je Vorakten Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern [JGK; heute: Direktion für Inneres und Justiz] pag. 13 bzw. B 5, act. 3B bzw. 3D; Zonenplan der EG Biglen vom 26.6.2009, einsehbar unter: <[www.biglen.ch](http://www.biglen.ch)>, Rubriken «Verwaltung/Bauverwaltung/Baureglement und Zonenpläne»).

**3.3** Die geplante Neugestaltung des Strassenraums erfordert einen Landerwerb von 63 m<sup>2</sup> zu Lasten der Parzelle der Beschwerdeführerin (vgl. Landerwerbsplan 1 : 200 zum Standort Oeleweg, act. 7A B 2). 60 m<sup>2</sup> werden benötigt, damit die Strasse im Bereich des neuen Fussgängerstreifens mit Mittelinsel verbreitert und das Trottoir versetzt werden kann; die restliche Fläche dient für die neue Bushaltestelle (Eingabe des Kantons vom 13.3.2020 S. 2, act. 7). Auf der Parzelle Gbbl. Nr. 1 \_\_\_\_\_ befinden sich mehrere Parkplätze der Beschwerdeführerin. Durch die geplante Verbreiterung der Strasse bzw. Versetzung des Trottoirs würde ein «überlanger» Parkplatz wegfallen (vgl. etwa Akten BVE pag. 42). Nach eigenen Angaben benötigt die Beschwerdeführerin diesen Parkplatz für ihre Fahrzeuge mit Anhängern. Es gebe in der Nähe keinen Ersatzstandort für den wegfallenden Parkplatz (vgl. Beschwerde Ziff. 2.4.3 S. 9).

**3.4** Der Instruktionsrichter hat mit prozessleitender Verfügung vom 16. Januar 2020 den Kanton unter anderem aufgefordert, je einen Situations- und Landerwerbsplan im Massstab 1 : 200 einzureichen. Jener hat die geforderten Dokumente am 13. März 2020 beigebracht (vgl. act. 7 und 7A). Die Beschwerdeführerin anerkennt diese nun als ausreichend (vgl. Stellungnahme vom 29.4.2020 S. 2, act. 10; anders noch Beschwerde Ziff. 2.1 S. 4 f.). Sie macht nicht geltend, dass die neu eingeholten Pläne fehlerhaft seien. Namentlich bringt sie nicht vor, der geplante Fussgängerstreifen mit Mittelinsel sei (auch) im neu beigebrachten Situationsplan ungenau eingezeichnet worden.

#### 4.

**4.1** Gemäss Art. 21 Abs. 1 BauG in Verbindung mit Art. 57 BauV sind bei der Erstellung von Bauten und Anlagen die anerkannten Regeln der Baukunde einzuhalten. Personen und Sachen dürfen weder durch den Bauvorgang noch durch den Bestand oder Betrieb von Bauten und Anlagen gefährdet werden (Abs. 1). Im Einzelnen gelten die Bestimmungen dieser Verordnung, die Vorschriften der Spezialgesetzgebung sowie die Vorschriften und Richtlinien der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA). Die Normen und Empfehlungen der Fachverbände sind ergänzend zu beachten (Abs. 2). Für den Bau von Strassen wird weiter gefordert, dass Verkehrswege für Menschen mit Behinderung möglichst ohne fremde Hilfe und gefahrlos benützbar sein sollen (vgl. Art. 3 Bst. d SG, Art. 22 Abs. 1 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 22 N. 13). Gestützt auf diesen allgemeinen Grundsatz legt Art. 88 Abs. 2 Bst. b BauV fest, dass Strassenquerungen zu erleichtern sind, indem auf breiten Strassen Schutzinseln das etappenweise Überqueren ermöglichen.

**4.2** Mangels konkreter Gesetzesvorschriften darüber, wie eine Strasse gebaut bzw. betrieben werden soll, können die einschlägigen Schweizer Normen (SN) des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS; im Folgenden: VSS-Normen) als Entscheidungshilfe beigezogen werden (vgl. VGE 2018/244 vom 6.12.2019 E. 4.3, 2016/166 vom 3.7.2017 E. 3.3). Es handelt sich dabei nicht um Rechtsnormen, sondern lediglich um Richtlinien, deren Anwendung im Einzelfall vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, standhalten muss. Die VSS-Normen dürfen daher nicht unbesehen der konkreten Verhältnisse der Entscheidung zugrunde gelegt werden (etwa BGer 1C\_481/2018 vom 20.5.2020 E. 7.1; VGE 2018/244 vom 6.12.2019 E. 3.5, je mit weiteren Hinweisen). Bei der hier zu beurteilenden Planung ist die VSS Norm Nr. 40 241 «Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr. Fussgängerstreifen» (gültig ab 31.3.2019) einschlägig. Weiter zu beachten ist die VSS-Norm SN 640 075 «Fussgängerverkehr. Hindernisfreier Verkehrsraum» (gültig ab 1.12.2014).

**4.3** Sodann hat das TBA eine Arbeitshilfe zu Fussgängerstreifen erlassen, welche die VSS-Norm ergänzt (Ausgabe vom 15.12.2017; einsehbar unter: <[www.bve.be.ch](http://www.bve.be.ch)>, Rubriken: «Strassen/Signalisation & Markierung/ Grundsätzliches/Markierungen»; nachfolgend: Arbeitshilfe Fussgängerstreifen). Das TBA hat zudem die Arbeitshilfe «Standards Kantonsstrassen» herausgegeben (revidierte Ausgabe 2017, einsehbar unter: <[www.bve.be.ch](http://www.bve.be.ch)>, Rubriken «Strassen/Kantonsstrassen/Ausbau & Umgestaltung»; nachfolgend: Arbeitshilfe Standards Kantonsstrassen). Dabei handelt es sich um Praxishilfen bzw. Verwaltungsverordnungen, die trotz mangelnder Gesetzeskraft zu beachten sind, wenn und soweit ihre Anwendung nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstösst und eine einzel-fallgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt bzw. wenn die rechtlichen Vorgaben überzeugend und praktikabel konkretisiert werden (vgl. zur Berücksichtigung von Verwaltungsverordnungen statt vieler BVR 2018 S. 139 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen).

## **5.**

**5.1** Fussgängerstreifen müssen gemäss den erwähnten Fachnormen und Praxishilfen mehrere sicherheitsrelevante Anforderungen erfüllen. Als die fünf zentralen Kriterien werden die Sicht, die Beleuchtung, die Fussgängerschutzinsel, die Einstreifigkeit (pro Fahrrichtung) und die Fussgängerfrequenz genannt (vgl. Arbeitshilfe Fussgängerstreifen Ziff. 5 S. 4 ff.; Beratungsstelle für Unfallverhütung [bfu], Grundlage Fussgängerstreifen, MS.013-2016). Gemäss der Arbeitshilfe Standards Kantonsstrassen (S. 21) besteht ab einem DTV von 5'000 Fahrzeugen bei einer durchschnittlichen Geschwindigkeit von mehr als 30 km/h (V85) ein hohes Sicherheitsbedürfnis der Fussgängerinnen und Fussgänger, die eine Strasse überqueren wollen (zutreffend angefochtener Entscheid E. 5.4.2). Diesem Bedürfnis ist Rechnung zu tragen mit physischen Querungshilfen mit oder ohne Fussgängerstreifen (z.B. Mittelinseln, Mehrzweckstreifen, Verengungen, Lichtsignalanlagen, Über- oder Unterführungen oder zumutbaren Alternativrouten).

**5.2** Fussgängerstreifen sind gemäss Ziff. 16 der VSS-Norm 40 241 nur zu errichten, wenn ein regelmässiger Querungsbedarf besteht. Ist die Fuss-

gängerfrequenz zu gering, dann sinkt die Anhaltequote der Fahrzeugführenden, wodurch ein Fussgängerstreifen weniger sicher ist (Arbeitshilfe Fussgängerstreifen Ziff. 5.5 S. 9; vgl. auch Verkehrstechnischer Bericht des TBA vom 8.5.2013 zur Überprüfung der Fussgängerstreifen auf Kantonsstrassen S. 11 [erstellt durch Swisstraffic AG, Beschwerdebeilage 2; nachfolgend: Verkehrstechnischer Bericht Fussgängerstreifen]). Von einer genügenden Fussgängerfrequenz ist gemäss Ziff. 16 der VSS-Norm 40 241 auszugehen, wenn ein Fussgängerstreifen während den fünf meistbelasteten – nicht zwingend aufeinanderfolgenden – Stunden von mindestens 100 Personen begangen wird. Bei geringeren Frequenzen wird aus Sicherheitsüberlegungen eine Lösung ohne Fussgängerstreifen empfohlen. Bei besonderen Vortrittsbedürfnissen (z.B. im Bereich von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs oder von Schulhäusern) kann die Anordnung eines Fussgängerstreifens auch bei geringeren Frequenzen geprüft werden. Laut Ziff. 5.5 der Arbeitshilfe Fussgängerstreifen wird «dringend empfohlen», den Wert von 100 Begehungen nicht zu unterschreiten.

**5.3** Gemäss Ziff. 5.1 der Arbeitshilfe Fussgängerstreifen haben die Sicht auf den Fussgängerstreifen (Erkennungsdistanz) und die Sichtweite zwischen Fahrzeugführenden und Fussgängerinnen bzw. Fussgängern «die höchste Priorität bei den Anforderungen an Fussgängerstreifen». Nach Ziff. 14 der VSS-Norm 40 241 wird eine Sichtweite von 55 m (sog. notwendige Sichtweite) bei einer signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h verlangt (vgl. Tabelle 1; vgl. dazu auch VGE 2018/244 vom 6.12.2019 E. 4.3). Laut Ziff. 4 der Arbeitshilfe Fussgängerstreifen ist innerorts eine Sichtweite von 100 m anzustreben.

**5.4** Mittelinseln bzw. Fussgängerschutzinseln werden als wirksames Mittel beschrieben, um die Sicherheit für Fussgängerinnen und Fussgänger zu erhöhen, da diese die Strasse so in zwei Etappen überqueren können und sich nur auf eine Seite des herannahenden Verkehrs konzentrieren müssen (vgl. etwa bfu-Massnahmenkatalog, 2017, S. 46 f.; Arbeitshilfe Fussgängerstreifen Ziff. 5.3; Verkehrstechnischer Bericht Fussgängerstreifen S. 20). Gemäss Ziff. 24 der VSS-Norm 40 241 ist die Anordnung von Fussgängerschutzinseln immer anzustreben (ebenso VSS-Norm SN 640 075 Ziff. 19.1). Diese Bestimmung fordert zwingend eine Fussgängerschutz-

insel ab einer Fahrbahnbreite von 8,5 m. Auf eine Insel kann verzichtet werden, wenn der DTV weniger als 3'000 Fahrzeuge beträgt. Zwischen Fahrstreifen in derselben Richtung muss unabhängig von der Fahrbahnbreite und der Fahrzeugmenge eine Fussgängerschutzinsel angebracht werden. Fussgängerschutzinseln sollten idealerweise zwei Meter breit sein; sie müssen aber mindestens eine Breite von 1,5 m aufweisen. Nach Ziff. 5.3 der Arbeitshilfe Fussgängerstreifen sollte der (verbleibende) Fahrbahnstreifen mindestens 3,5 Meter breit sein, um die Sicherheit des Veloverkehrs zu gewährleisten (Überholmöglichkeiten). Bei Fahrbahnbreiten von weniger als 8,5 m sind baulich ausgebildete Fussgängerschutzinseln daher nicht empfohlen. Bei einer Fahrbahnbreite von immerhin 7,5 m stellt die markierte Fussgängerinsel eine «zweckmässige Alternative» dar (vgl. ferner Verkehrstechnischer Bericht Fussgängerstreifen S. 20 f.; bfu-Grundlage Mittelinsel, BM.013-2017).

## **6.**

**6.1** Die Beschwerdeführerin stellt zunächst in Frage, ob es am Standort Feltschenweg überhaupt einen Fussgängerstreifen braucht, da die erforderliche Fussgängerfrequenz nicht erreicht werde (vgl. Beschwerde Ziff. 2.2 S. 5). – Am 19. Juni 2013 erfolgte eine Zählung der Fussgängerquerungen, die ergab, dass die Strasse im Bereich der Einmündungen Feltschenweg/Riedhaldeweg während zwei Stunden (Morgenspitze und Mittagszeit) insgesamt 90 mal überquert wurde. Den von Hand erstellten Strichlisten in den Abbildungen 3 und 4 lässt sich entnehmen, dass beim Fussgängerstreifen «Feltschenweg» 62 Überquerungen gezählt wurden (Analyse Fussgängerquerungen, Kurzbericht vom 1.7.2013, S. 4 und 6 f., Vorakten JGK B 5, act. 3D). Auf Aufforderung des Instruktionsrichters hin gab das TBA, OIK II, eine (weitere) Zählung der Querungen des Fussgängerstreifens am Standort «Feltschenweg» in Auftrag. Diese fand vom 4. bis 6. Februar 2020 statt, wobei die Querungen jeweils während drei Zeiträumen (07.00-08.30; 11.30-14.00 und 15.30-19.00) von einer Kamera aufgezeichnet wurden. Während den fünf Stunden mit dem höchsten Fussgängeraufkommen wurden 115 (4.2.2020), 87 (5.2.2020) und 122 (6.2.2020) Fussgängerquerungen gezählt (vgl. Eingabe des Kantons vom 13.3.2020 S. 1 f. und B 3, act. 7 und 7A,

auch zum Folgenden). Die Beschwerdeführerin stellt diese Messergebnisse in Frage, namentlich weil in der Analyse der Querungen vom 4. Februar 2020 widersprüchliche Angaben zu den Messzeiträumen gemacht werden (Stellungnahme vom 29.4.2020 Ziff. 1.2 S. 3, act. 10). Dies trifft zwar zu: Aus der eingereichten Dokumentation wird nicht ohne weiteres klar, ob die Messdauer am 4. Februar 2020 vier oder fünf Stunden betrug. Der Kanton hat aber plausibel dargelegt, dass an diesem Tag nur während einer Dauer von insgesamt vier Stunden (7.00-8.30 Uhr und 11.30-14.00 Uhr) Messungen vorgenommen werden konnten, weil die Kamera am Nachmittag schneebedeckt war (vgl. Eingabe vom 13.3.2020, act. 7). Dies weist darauf hin, dass die im Analysedokument links angegebenen Zeiträume nicht richtig sein können. Vermutlich haben daher am 4. Februar 2020 innerhalb der fünf meistbegangenen Stunden sogar mehr als 115 Querungen stattgefunden. Es besteht deswegen jedoch noch kein Anlass, insgesamt an der Validität der Messungen zu zweifeln. Dass diese nicht zu «einer vollen Stunde» begannen oder endeten, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. – Mit Blick auf die im Jahr 2013 vorgenommene Zählung lässt sich nicht schlüssig beurteilen, ob die Fussgängerfrequenz ausreichend ist. Die neuerliche Zählung lässt jedoch den Schluss zu, dass die notwendige Frequentierung knapp erreicht wird. Die Anlage des Fussgängerstreifens ist somit aus Verkehrssicherheitsgründen rechtlich haltbar, zumal dieser als Schulweg dient und daneben eine Bushaltestelle bestehen soll (vgl. auch vorne E. 1.2, 3.2, 3.3 und 5.2).

**6.2** Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die Rückversetzung des Trottoirs infolge Verbreiterung der Strasse hätte zur Folge, dass die Sicht vom nördlichen Warteraum vor dem Fussgängerstreifen auf die Strasse durch das Gebäude auf der Parzelle Biglen Gbbl. Nr. 2 \_\_\_\_\_ eingeschränkt wäre. Damit würde die Sichtweite in östlicher Richtung verkürzt (vgl. Beschwerde Ziff. 2.4.1 S. 7 f.; Stellungnahme vom 29.4.2020 Ziff. 1.1 S. 2 f.). Gemäss der vom TBA ausgefüllten Checkliste Fussgängerstreifen der Swisstraffic AG (act. 7A B 5) beträgt die Sichtweite aus östlicher Richtung (R 2) auf die Warteräume aktuell je 100 m (bei einer Tiefe des Warteraums von 0,5 m und von 2 m). Damit wird die anzustrebende Sichtweite von 100 m in Richtung Osten erreicht (vgl. vorne E. 5.3). Zwar ergibt sich aus den Planungsunterlagen, dass die mindestens erforderliche Sichtweite von 55 m im geplanten Projekt eingehalten wird (vgl.

auch Vernehmlassung der BVE vom 7.5.2018 Ziff. 2.2 S. 4 mit Hinweis auf Sichtweitenachweis 1 : 200, Vorakten JGK pag. 19 bzw. B 4, act. 3B bzw. 3D). Damit wird sich aber die Sichtweite wesentlich verkürzen, was insoweit eine Verschlechterung der Sicherheit zur Folge hat.

**6.3** Die Beschwerdeführerin nennt als Alternative zum geplanten Vorhaben die Erstellung einer Lichtsignalanlage (vgl. Beschwerde Ziff. 2.3 S. 6). Der Kanton lehnt den Bau einer solchen mit einer summarischen Begründung ab: Es handle sich um eine vergleichsweise kostspielige Massnahme, die zudem dem Verkehrsfluss abträglich sei. Er erachtet zudem eine Mittelinsel gerade für Kinder als wirksamere Massnahme zur Verbesserung der Verkehrssicherheit als eine Lichtsignalanlage (angefochtener Entscheid E. 6.3 S. 11 mit Hinweis auf BVGer A\_5466/2008 vom 3.6.2009 E. 8.1). – Eine Mittelinsel mag im Allgemeinen zweckmässiger sein als eine Lichtanlage. Allerdings erscheint möglich, dass sich dies in der konkret zu beurteilenden Situation anders verhält, da sich die Sichtverhältnisse – wie gesehen – beim Bau einer Mittelinsel verschlechtern (E. 6.2 hiavor). Auf Aufforderung des Instruktionsrichters hin hat der Kanton einen Kostenvoranschlag für die Varianten «Mittelinsel» und «Lichtsignalanlage» eingereicht (vgl. Eingabe vom 13.3.2020 B 6, act. 7A). Demnach kostet(e) eine Lichtsignalanlage Fr. 175'000.--; hinzu kämen jährliche Betriebskosten von Fr. 2'000.--. Bei der Variante «Mittelinsel» geht der Kanton von Kosten von gerundet Fr. 145'000.-- aus. Die Beschwerdeführerin kritisiert den Kostenvoranschlag «Mittelinsel»; sie nimmt an, dass die Kosten für den Landerwerb etwa Fr. 62'000.-- und nicht wie vom Kanton veranschlagt Fr. 7'200.-- betragen (vgl. Eingabe vom 29.4.2020 S. 4, act. 10). Die Gemeinde hat das Aufstellen einer Lichtsignalanlage im vorinstanzlichen Verfahren als «unverhältnismässig» erachtet (Eingabe vom 3.5.2018 S. 2, Vorakten JGK pag. 13, act. 3B). Insgesamt bestehen somit bezüglich der Vor- und Nachteile einer Lichtsignalanlage noch Unklarheiten.

## 7.

**7.1** Der Kanton hat sich bei der Planung des strittigen Fussgängerstreifens auf die einschlägigen Fachnormen abgestützt. Mit Blick darauf er-

scheint der Bau einer Mittelinsel grundsätzlich als eine zweckmässige Variante. Sowohl der durchschnittliche Tagesverkehr als auch die Geschwindigkeiten sprechen für die Erstellung einer solchen. Fussgängerschutzinseln werden allgemein empfohlen, weil sich dadurch die Sicherheit der Fussgängerinnen und Fussgänger beim Überqueren der Strasse erhöht (vgl. vorne E. 5.1 und 5.4). Bei der Planung hat der Kanton berücksichtigt, dass Fahrbahnstreifen und Mittelinsel gemäss den verschiedenen Fachempfehlungen genügend breit sein müssen. Eine bauliche Mittelinsel am Standort «Feltschenweg» setzt notwendigerweise eine Verbreiterung der Strasse voraus. Allerdings erscheint bei den vorliegenden Gegebenheiten eine bauliche Fussgängerschutzinsel mit Blick auf Art. 88 Abs. 2 Bst. b BauV und die einschlägigen Fachnormen nicht zwingend erforderlich (vgl. auch vorne E. 4.1). Die Strasse ist nur 6,5 m breit; erst ab einer Breite von 8,5 m werden Mittelinseln zwingend verlangt. Auch gibt es nicht mehrere Fahrstreifen, die in gleicher Richtung verlaufen (vgl. vorne E. 3.2 und 5.4).

**7.2** Nicht näher geprüft hat der Kanton aber, wie sich die Sichtverhältnisse Richtung Osten bei einer Verbreiterung der Strasse verändern. Zwar lässt sich den Planunterlagen entnehmen, dass die Mindestsichtweiten zwischen den Fahrzeugen und dem Warteraum vor dem Fussgängerstreifen eingehalten sind (vorne E. 6.2). Die Sichtweite in die östliche Richtung betrüge nach Verbreiterung der Strasse und Rückversetzung des Trottoirs jedoch nur noch 55 m und nicht mehr 100 m, was gemäss Arbeitshilfe Fussgängerstreifen anzustreben wäre (vgl. vorne E. 6.2). Diesem Umstand muss die erforderliche Beachtung geschenkt werden, da die Sicht laut der Arbeitshilfe Fussgängerstreifen ein zentrales Sicherheitskriterium darstellt (vorne E. 5.3). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich die Sicherheit der Fussgängerinnen und Fussgänger durch den geplanten Neubau des Fussgängerstreifens insgesamt verändern wird. Die Vorteile einer Mittelinsel müssen dazu mit dem Nachteil der schlechteren Sichtweite abgewogen werden.

**7.3** Wie gesehen setzt eine Strassenplanung eine umfassende Interessenabwägung voraus (vorne E. 2.3; vgl. zur Methodik der Interessenabwägung namentlich Pierre Tschannen, in Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 3 N. 19 ff.). Das öffent-

liche Interesse «Verkehrssicherheit» lässt sich ohne Einbezug der veränderten Sichtverhältnisse nicht abschliessend beurteilen (vorne E. 6.2). Weiter ist von Bedeutung, dass die mit dem geplanten neuen Fussgängerstreifen verbundene formelle Enteignung einen schweren Grundrechtseingriff darstellt (statt vieler Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 3. Aufl. 2018, § 30 N. 45; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 128/129 N. 4a). Die privaten Interessen der Beschwerdeführerin sind daher von erheblichem Gewicht, zumal diese glaubhaft darlegt, auf den wegfallenden Parkplatz angewiesen zu sein, was vom Kanton auch nicht in Abrede gestellt wird (vgl. vorne E. 3.3). Damit erscheint eine sorgfältige Prüfung der verschiedenen Planungsvarianten erst recht zwingend.

**7.4** Bei diesen Gegebenheiten ist zu verlangen, dass dem Projekt einer baulichen Mittelinsel die möglichen Alternativen mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen gegenübergestellt werden. Es bestehen hier mehrere valable Alternativen, die nicht von vornherein ausgeschlossen werden dürfen: Namentlich den Bau einer Lichtsignalanlage hätte der Regierungsrat nicht bloss mit einer summarischen Begründung verwerfen dürfen. Falls eine Lichtsignalanlage tatsächlich teurer als eine Mittelinsel sein sollte, wäre dies zwar mit Blick auf den Staatshaushalt im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen. Allerdings ist die Höhe der Kosten umstritten (vgl. vorne E. 6.3). Überdies bilden diese nur einen Faktor, der zudem für sich allein eine Enteignung von Privaten kaum rechtfertigen dürfte. Die Mitberücksichtigung der Sichtverhältnisse könnte aber ohnehin dazu führen, dass sich eine Lichtsignalanlage als die sicherere Lösung herausstellt (vorne E. 6.3). Zu denken ist aber nicht nur an eine Lichtsignalanlage: Näher geprüft werden muss auch das Belassen des bestehenden Fussgängerstreifens, zumal sich in den Akten keine konkreten Hinweise finden, wonach die bisherige Situation zu Problemen bei der Verkehrssicherheit (z.B. zu Unfällen) geführt hat. Laut der Gemeinde könne die Verkehrssicherheit mit «anderen (optischen) Massnahmen» gewährleistet werden (vgl. Eingabe vom 3.5.2018 S. 2, Vorakten JGK pag. 13, act. 3B). Gemäss der Arbeitshilfe Fussgängerstreifen kann sodann bei engen Platzverhältnissen eine markierte Mittelinsel eine zweckmässige Alternative sein (vgl. vorne E. 5.4). Mit Blick auf die eher tiefe Frequentierung des Fussgängerstreifens stellt schliesslich auch dessen Aufhebung eine denkbare Variante dar (vgl. vorne E. 5.2).

## **8.**

**8.1** Nach dem Gesagten hat es der Kanton auch im Rechtsmittelverfahren unterlassen, eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und die möglichen Varianten einander mit allen Vor- und Nachteilen gegenüberzustellen. Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, als erste und einzige Instanz die möglichen Alternativen gegeneinander abzuwägen. Auch muss es nicht den Sachverhalt in entscheidenden Punkten als erste und einzige Instanz ermitteln. Deshalb wird der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins abgewiesen. Die Beschwerde ist somit teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Die Sache ist zur Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an den Regierungsrat zurückzuweisen, wobei es diesem unbenommen bleibt, sie seinerseits an die BVD zurückzuweisen.

**8.2** Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neubeurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1). Die Beschwerdeführerin hat somit keine Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 108 Abs. 1 VRPG). Dem Kanton können gemäss Art. 108 Abs. 2 VRPG keine Verfahrenskosten auferlegt werden, weswegen insgesamt keine Verfahrenskosten zu erheben sind. Der Kanton hat der Beschwerdeführerin die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren entstandenen Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdeführerin ist mehrwertsteuerpflichtig und kann deshalb die von ihrem Rechtsvertreter auf sie überwälzte Mehrwertsteuer als Vorsteuer abziehen; es fällt also kein Aufwand für Mehrwertsteuer an, der bei der Bestimmung des Parteikostenersatzes zu berücksichtigen wäre (BVR 2014 S. 484 E. 6).

**8.3** Der Regierungsrat wird die im vorinstanzlichen Verfahren entstandenen Kosten neu zu verlegen haben; dazu hat sich das Verwaltungsgericht im Rückweisungsentscheid nicht zu äussern (vgl. Merkli/

Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 5; VGE 2011/159 vom 13.12.2011 E. 5.2).

**8.4** Gegen das vorliegende Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht geführt werden (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. etwa BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.2), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt sind.

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Regierungsrats vom 23. Oktober 2019 wird aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Der Kanton Bern (Regierungsrat) hat dem Beschwerdeführer die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf Fr. 3'769.40 (inkl. Auslagen), zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegner
- Einwohnergemeinde Biglen
- Bundesamt für Raumentwicklung

und mitzuteilen:

- Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.