

100.2020.427U  
STE/SCA/SPR

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil der Einzelrichterin vom 22. Dezember 2020**

Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

**A.** \_\_\_\_\_  
handelnd durch die statutarischen Organe,  
p.A. ...  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

**Kanton Bern**  
handelnd durch den Regierungsrat,  
vertreten durch die Staatskanzlei, Postgasse 68, 3000 Bern 8

Beschwerdegegner

betreffend Strassenplan «Neubau Bushaltestellen Spiez-Interlaken,  
Haltestellen Leissigen»; vorsorgliche Massnahmen (RRB 1135/2020 vom  
21. Oktober 2020; 2020.STA.1364)



## **Sachverhalt und Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Mit Verfügung bzw. Gesamtentscheid vom 22. April 2020 erliess die Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) den Strassenplan «Neubau Bushaltestellen Spiez-Interlaken, Haltestellen Leissigen West, Leissigen Dorf und Leissigen Schule». Der Neubau der drei Bushaltestellen steht im Zusammenhang mit dem Beschluss des Grossen Rates vom 23. März 2017, wonach die Gemeinden Faulensee, Därligen und Leissigen ab dem Fahrplanwechsel am 13. Dezember 2020 anstelle der bisherigen Anbindung ans regionale Bahnnetz neu durch eine Buslinie erschlossen werden (Beschluss des Grossen Rates über das Angebot im öffentlichen Verkehr für die Fahrplanperioden 2018-2021 [Geschäfts-Nr. 2017.RRGR.29]).

**1.2** Gegen die Verfügung vom 22. April 2020 (Strassenplan) erhob A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 29. Mai 2020 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Bern. Er beantragte unter anderem, es sei Folgendes anzuordnen: Das Strassenplanverfahren sei zu sistieren, bis das Bundesamt für Verkehr im Plangenehmigungsverfahren betreffend Kreuzungsstelle Leissigen und der Grosse Rat über die Motion Speiser-Niess (Vorstoss Nr. 285-2019) definitiv entschieden hätten. Mit Eingaben vom 28. und 29. Juni 2020 verlangte er zudem, dass die ab Dezember 2020 vorgesehene Umstellung des Fahrplans bzw. die damit verbundene Einstellung des regionalen, in Leissigen haltenden Bahnverkehrs auszusetzen sei.

**1.3** Die für die Instruktion des Beschwerdeverfahrens zuständige Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ) leitete am 2. Juli 2020 die Eingaben vom 28. und 29. Juni 2020 betreffend Aussetzung des «Fahrplanverfahrens» zur weiteren Behandlung an die BVD (kantonales Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination [AÖV]) weiter (Akten DIJ pag. 19 ff.). Am 20. Juli 2020 wies sie den Antrag auf Sistierung des Beschwerdeverfahrens ab (Akten DIJ pag. 5 ff.).

**1.4** Gegen diese Verfügungen erhob der Beschwerdeführer am 3. August 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Sprungrekurs), welches mit Urteil vom 8. September 2020 seine Zuständigkeit verneinte und die Ein-

gabe an den Regierungsrat (Staatskanzlei) weiterleitete (VGE 2020/308). Dieser wies die Beschwerde am 21. Oktober 2020 ab, soweit er darauf eintrat (RRB Nr. 1135/2020).

**1.5** Dagegen hat der Beschwerdeführer am 23. November 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er stellt die folgenden Anträge:

- «1. Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrates vom 21. Oktober 2020 sei aufzuheben.
2. Das Verfahren zur Umstellung des Fahrplans sei bis zum rechtskräftigen Abschluss des hängigen Beschwerdeverfahrens gegen den Strassenplan «Neubau Bushaltestellen Spiez-Interlaken, Haltestellen Leissigen West, Leissigen Dorf und Leissigen Schule» einzustellen und die Fahrplanumstellung sei mindestens bis zu diesem Zeitpunkt aufzuschieben.
3. Das Verfahren hinsichtlich des Strassenplans «Neubau Bushaltestellen Spiez-Interlaken, Haltestellen Leissigen West, Leissigen Dorf und Leissigen Schule» sei bis zum rechtskräftigen Abschluss des hängigen Plangenehmigungsverfahrens vor dem Bundesamt für Verkehr betreffend die Kreuzungsstelle Leissigen und zum Vollzug bzw. der abschliessenden Behandlung der Motion / des Postulats Speiser (Vorstoss-Nr. 285-2019) einzustellen.

Verfahrensanträge:

1. Der Hauptantrag Nr. 2 sei als vorsorgliche Massnahme bis zum rechtskräftigen Abschluss des vorliegenden Verfahrens anzuordnen.
2. Der Verfahrensantrag Nr. 1 sei zunächst superprovisorisch und vorab per Fax anzuordnen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.»

Weiter bringt der Beschwerdeführer vor, die Beschwerde richte sich als Sprungrekurs auch gegen eine E-Mail des AÖV vom 10. November 2020, wonach es nicht möglich sei, die vom Grossen Rat beschlossene Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb im sog. «Fahrplanverfahren» in Frage zu stellen (Beschwerde S. 4 unten sowie S. 14 f.).

**1.6** Die Abteilungspräsidentin i.V. hat mit Zwischenverfügung vom 27. November 2020 das Gesuch um Erlass superprovisorischer Massnahmen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Verfahrensantrag 2) abgewiesen und den Schriftenwechsel angeordnet. Der Kanton Bern (nachfolgend: Beschwerdegegner) beantragt mit Beschwerdeantwort vom 7. Dezember 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; der Antrag auf vorsorgliche Massnahmen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Verfahrensantrag 1) sei abzuweisen.

## 2.

**2.1** Dem angefochtenen Entscheid liegen die Verfügungen der DIJ vom 2. und 20. Juli 2020 zugrunde (Weiterleitung des Gesuchs um Aussetzung der Fahrplanumstellung an das AÖV sowie Abweisung des Antrags auf Sisierung des Strassenplanverfahrens; vgl. vorne E. 1.2 f.). Dabei handelt es sich um Zwischenverfügungen (Art. 61 Abs. 1 Bst. a und c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]); der Rechtsmittelentscheid der Vorinstanz gilt deshalb ebenfalls als Zwischenentscheid (vgl. Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 61 N. 5 mit Hinweisen). – Gemäss Art. 74 Abs. 1 VRPG beurteilt das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen, sofern keiner der Ausschlussgründe gemäss Art. 75 ff. VRPG gegeben ist. Hauptsache bildet hier das Strassenplanverfahren; insoweit kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 VRPG; vgl. auch Art. 32 Abs. 2 Satz 2 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 [SG; BSG 732.11]), weshalb dieses Rechtsmittel auch gegen den angefochtenen Zwischenentscheid erhoben werden kann (Grundsatz der Einheit des Verfahrens; Art. 75 Bst. a VRPG [Umkehrschluss]).

**2.2** Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Ausgangspunkt für dessen Bestimmung bildet die angefochtene Verfügung bzw. der angefochtene Entscheid, das sog. Anfechtungsobjekt. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor, d.h. der Streitgegenstand kann nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz geregelt hat (Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 12; zum Begriff des Streitgegenstands vgl. BVR 2011 S. 391 E. 2.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 20a N. 5 ff.). – Soweit der Beschwerdeführer die E-Mail des AÖV vom 10. November 2020 zur Aussetzung der Fahrplanumstellung zum Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens machen will (vorne E. 1.5), ist dies offensichtlich unzulässig, weil ausserhalb des Streitgegenstands. Ob die Äusserungen des AÖV überhaupt anfechtbar sind und ob – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – die Voraussetzungen

eines Sprungrekurses erfüllt wären, ist fraglich, kann aber dahingestellt bleiben.

**2.3** Zwischenentscheide über die Zuständigkeit können selbständig angefochten werden. Der Entscheid vom 21. Oktober 2020 ist somit ohne Einschränkung anfechtbar, soweit er die Weiterleitung der Eingaben des Beschwerdeführers vom 28. und 29. Juni 2020 an das AÖV betrifft (Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 2 VRPG; vgl. auch Michel Daum, a.a.O., Art. 61 N. 19 ff.). Soweit sich der Entscheid auf die verweigerte Sistierung des Strassenplanverfahrens bezieht, ist er lediglich unter den zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 61 Abs. 3 VRPG selbständig anfechtbar, wobei hier einzig jene des nicht wieder gutzumachenden Nachteils in Frage kommt (Bst. a; vgl. auch Michel Daum, a.a.O., Art. 61 N. 24 f., Art. 38 N. 26, auch zum Folgenden). Wird die Einstellung des Verfahrens verweigert, ist ein solcher Nachteil in der Regel zu verneinen. Auch hier ist nicht erkennbar, welcher nicht wieder gutzumachende Nachteil dem Beschwerdeführer drohen soll. Unbegründet ist die Befürchtung, es werde eine präjudizierende «normative Kraft des Faktischen» geschaffen, «sollte die entsprechende Infrastruktur für die Erschliessung von Leissigen mittels Bussen erst einmal rechtskräftig bewilligt und umgesetzt worden sein» (Beschwerde S. 10 und S. 33 f.). Der politische Verlagerungsentscheid wurde im März 2017 getroffen und kann nicht mehr präjudiziert werden (vgl. auch hinten E. 3). Sollte der Grosse Rat aber dereinst für künftige Fahrplanperioden im Sinn des Beschwerdeführers auf seinen Beschluss zurückkommen, gingen allenfalls unnütz gewordene Aufwendungen aus dem Strassenplanverfahren oder ein mit der Anpassung verbundener «grosser finanzieller und administrativer Aufwand» zu Lasten des Kantons, würden den Beschwerdeführer also nicht belasten. Da jedoch der Beschwerdeführer eigenen Angaben zufolge ein «hybrides» ÖV-Angebot befürwortet («Bahn und Bus» vgl. Beschwerde S. 10 und S. 13 unten), sind bauliche Massnahmen bei den Bushaltestellen namentlich wegen der Behindertengesetzgebung wohl ohnehin angezeigt. Andere nicht wieder gutzumachende Nachteile macht der Beschwerdeführer nicht geltend und sind auch nicht ersichtlich; die Frage muss mit Blick auf die materielle Beurteilung jedoch nicht abschliessend entschieden werden. Ebenso kann offenbleiben, ob an den Anträgen im Zusammenhang mit der Aussetzung des «Fahrplan-

verfahrens» auch nach der Fahrplanumstellung vom 13. Dezember 2020 überhaupt noch ein aktuelles Rechtsschutzinteresse besteht.

**2.4** In der Hauptsache ist unter anderem streitig, ob A. \_\_\_\_\_ beschwerdelegitimiert ist. Ob und inwieweit diese Frage auch bei der Anfechtung der hier streitigen prozessualen Anordnungen von Bedeutung ist (vgl. zu den vorsorglichen Massnahmen Daum/Rechsteiner, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 27 N. 18 am Schluss), muss mit Blick auf das Ergebnis ebenfalls nicht beantwortet werden. – Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG).

**2.5** Zuständig für den Entscheid ist die Einzelrichterin (Art. 57 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]); sie überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

### **3.**

**3.1** Der Grosse Rat beschliesst periodisch über das Angebot des öffentlichen Verkehrs und legt das Liniennetz des öffentlichen Verkehrs, die Verkehrsmittelart (Bahn, Bus) sowie die Angebotsstufe auf den einzelnen Linien fest (Art. 14 i.V.m. Art. 3 des Gesetzes vom 16. September 1993 über den öffentlichen Verkehr [nachfolgend: ÖVG; BSG 762.4]; vgl. auch Vortrag des Regierungsrats zum Beschluss über das Angebot im öffentlichen Verkehr für die Fahrplanperioden 2018-2021, in Tagblattbeilagen zur Märzsession 2017 des Grossen Rates [Geschäfts-Nr. 2017.RRGR.29], S. 4 ff.). Gegen diesen verkehrspolitischen Entscheid kann kein Rechtsmittel ergriffen werden. Gleichwohl will der Beschwerdeführer auf dem Rechtsweg verhindern, dass der Beschluss des Grossen Rates vom März 2017 umgesetzt und der öffentliche Regionalverkehr zwischen Spiez und Interlaken von der Schiene auf die Strasse verlagert wird. Zur Begründung seiner Verfahrensanträge macht er im Wesentlichen geltend, das Strassenplanverfahren, das «Fahrplanverfahren» und das Plangenehmigungsverfahren des Bundes betreffend die Kreuzungsstelle Leissigen seien zu koordinieren, weil sie inhaltlich eng ver-

flochten seien. Im Ergebnis will er damit erreichen, dass sowohl der Neubau der Bushaltestellen auf dem Gemeindegebiet von Leissigen als auch die Fahrplanumstellung ausgesetzt werden, um eine Umsetzung des Grossratsbeschlusses zu verhindern.

**3.2** Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde nicht eingetreten, soweit der Beschwerdeführer einen materiellen Entscheid über den Antrag auf Sistierung bzw. Aussetzung des «Fahrplanverfahrens» verlangt hat (E. 1.3 des angefochtenen Entscheids). Weiter hat sie die Beschwerde abgewiesen, soweit der Beschwerdeführer sinngemäss geltend macht, die Weiterleitung seines Gesuchs verletze das Koordinationsgebot (E. 2 des angefochtenen Entscheids). – Dies ist nicht zu beanstanden: Das bundesrechtlich geregelte «Fahrplanverfahren» betrifft die Erstellung und Veröffentlichung der Fahrpläne unter Mitwirkung interessierter Kreise (vgl. Art. 1 und 3 ff. der Fahrplanverordnung vom 4. November 2009 [FPV; SR 745.13]). Das AÖV sorgt im Kanton Bern dafür, dass die interessierten Kreise in geeigneter Weise angehört werden (Art. 7 FPV i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Bst. k und Art. 13 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion vom 18. Oktober 1995 [Organisationsverordnung BVD, ORV BVD; BSG 152.221.191]). Eingaben, die dieses Verfahren betreffen, sind folglich an das AÖV zu richten, weshalb die DIJ das Gesuch des Beschwerdeführers zu Recht weitergeleitet hat. Es gibt keine Gründe, hier von dieser Zuständigkeitsordnung abzuweichen. Der verkehrspolitische Entscheid darüber, in welcher Form das Angebot des öffentlichen Verkehrs im Kanton bereitgestellt werden soll, ist nicht Gegenstand des «Fahrplanverfahrens». Gleiches gilt für das Strassenplanverfahren: Auch dieses dient zwar teilweise der Umsetzung des verkehrspolitischen Entscheids, erhebt diesen aber nicht zum Verfahrensgegenstand. Es besteht somit keine Notwendigkeit, die Verfahren betreffend Strassenplan und Fahrplanerstellung vor einer Leitbehörde zu koordinieren, um einem Anliegen Rechnung zu tragen, das in keinem der beiden Verfahren Streitgegenstand bildet. Aus diesem Grund kann auch darauf verzichtet werden, allfällige «Akten des Verfahrens betreffend die Fahrplanumstellung» zu edieren. Abgesehen davon ist nicht ersichtlich, wie die genannten Verfahren den bereits im März 2017 gefassten Beschluss über die Verlagerung des regionalen öffentlichen Verkehrs von der Schiene auf die Strasse nachträglich präjudizieren sollen.

**3.3** Weiter verlangt der Beschwerdeführer, das Strassenplanverfahren sei zu sistieren, bis das Bundesamt für Verkehr im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren betreffend die Kreuzungsstelle Leissigen und der Grosse Rat über den politischen Vorstoss Speiser-Niess definitiv entschieden hätten. Auch insoweit hat die Vorinstanz die Beschwerde zu Recht abgewiesen: Nach Art. 38 VRPG kann die instruierende Behörde das bei ihr hängige Verfahren einstellen, wenn dessen Ausgang vom Entscheid eines anderen Verfahrens abhängt oder wesentlich beeinflusst wird oder wenn im anderen Verfahren über die gleiche Rechtsfrage entschieden wird. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Weder das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren noch der politische Vorstoss Speiser-Niess präjudizieren das Strassenplanverfahren. Bei der Verlängerung der Kreuzungsstelle Leissigen geht es um Fernverkehrszüge. Ob sich das Projekt auf künftige Entscheide des Grossen Rates zum öffentlichen Regionalverkehr auswirken wird, kann dahingestellt bleiben, denn diese Frage ist nicht Gegenstand des Strassenplanverfahrens.

**3.4** Der Beschwerdeführer kann sein Anliegen auch nicht mittels vorsorglicher Massnahmen (Art. 27 VRPG) durchsetzen: Diese können nur zum Schutz von Interessen angeordnet werden, die innerhalb des durch die Hauptsache bestimmten Streitgegenstands liegen (hier: Strassenplanverfahren); es kann mithin vorsorglich nicht mehr und nichts anderes erwirkt werden, als im Hauptprozess zu erreichen ist (Daum/Rechsteiner, a.a.O., Art. 27 N. 4). Es spielt auch keine Rolle, ob das Strassenplanverfahren, das «Fahrplanverfahren» und das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren «aufs Engste verflochtene Themen» sind, wie der Beschwerdeführer behauptet (Beschwerde S. 23). Der Verlagerungsentscheid kann in keinem dieser Verfahren nochmals in Frage gestellt werden, weshalb dies auch nicht im Rahmen vorsorglicher Massnahmen im Strassenplanverfahren erreicht werden kann.

**3.5** Zusammenfassend ist damit Folgendes festzuhalten: Was der Beschwerdeführer erreichen will, kann er nicht im Strassenplanverfahren erstreiten. Der Grosse Rat hat im März 2017 entschieden, den öffentlichen Regionalverkehr zwischen Spiez und Interlaken von der Schiene auf die Strasse zu verlagern. Dieser Beschluss ist nicht Gegenstand des hier Haupt-

sache bildenden Strassenplanverfahrens. Weder eine Koordination noch eine Sistierung oder Aussetzung der laufenden Verfahren bieten eine rechtliche Handhabe, den politischen Grundsatzentscheid nachträglich in Frage zu stellen. Aus diesem Grund ist auch die beantragte Zeugeneinvernahme betreffend die Sitzung des Grossen Rates vom 23. März 2017 (vgl. Beschwerde S. 19) abzuweisen. – Im Übrigen kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden, zumal der Beschwerdeführer trotz einlässlicher Darstellung seiner Vorbehalte gegen den politischen Verlagerungsentscheid keine substantiellen Einwände gegen den angefochtenen Entscheid und die dort aufgezeigten Zusammenhänge vorbringt. Die Beschwerde ist demnach als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Mit diesem Urteil erübrigt sich ein Entscheid über vorsorgliche Massnahmen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Verfahrensantrag 1).

#### **4.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG); ersatzfähige Parteikosten sind nicht entstanden (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

#### **5.**

Gegen das vorliegende Urteil steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]), steht doch in der Hauptsache ebenfalls dieses Rechtsmittel zur Verfügung (Grundsatz der Einheit des Verfahrens; vgl. BGE 143 II 425 E. 1.3 mit Hinweisen). Da es sich um einen Zwischenentscheid handelt, sind zusätzlich die Voraussetzungen von Art. 92 f. BGG zu beachten.

**Demnach entscheidet die Einzelrichterin:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführer
  - Beschwerdegegnerund mitzuteilen:
  - Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

Die Einzelrichterin:

Die Gerichtsschreiberin:

**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.